

令和元年6月20日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03468

研究課題名（和文）多国間比較の中の日本の行政：ゲーム理論・計量分析・歴史叙述を用いて

研究課題名（英文）A comparative study of contemporary Japanese bureaucracy: Using game theory, quantitative analysis, and historical analysis.

研究代表者

曾我 謙悟（SOGA, Kengo）

京都大学・公共政策連携研究部・教授

研究者番号：60261947

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、現代日本の官僚制の実態を実証的に解明した。第一に、官僚制上層部の政治化の程度、組織的な集権性はいずれも先進国の中で中間的であり、予算編成や規制権限における省庁・政策領域横断的な管理手法の導入が緩やかにしか進んでいないという特徴を持つ。第二に、その要因は、一方では選挙制度と執政制度における権力集中が弱いものから中程度に変化したことと、他方では中央・地方関係や司法制度における権力分散が弱いものから中程度に変化したことである。第三に、その結果、官僚制の専門知識の活用が不十分でありながら、他方では政策の応答性も十分ではない。引いてはそれが、財政赤字、経済停滞の一因となっている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現代日本の官僚制が、2000年代以降どのような変容を見せたのかを包括的に明らかにすることにより、行政学における実証分析の水準を向上させることに貢献した。数理モデル、計量分析、歴史的な叙述を組み合わせるという方法論上の工夫により、これまでにはない形で、種々の論点を体系的に取り扱うことができたからである。とりわけ、現在の第二次以降の安倍政権の下で、行政官僚制がどのような変化を見せているのかについては、まだ多くの研究があるとはいえないところであるが、官邸主導の影響を明らかにすることにより、学術上のみならず、現代日本政治の実態を理解し、政策形成の質を高めるという実践的課題に答える基盤を提供した。

研究成果の概要（英文）： This research reveals how contemporary Japanese bureaucracy makes public policies and what function it has in the present Japanese society and economy. Firstly, the politicalization and centralization of core executives in Japanese central ministries are in the middle of the developed countries. The administrative reforms in budgetary makings and regulatory processes has shown incremental process. Secondly, the institutional features caused the above characteristics. Election systems and the relation between legislature and the cabinets moved to the centralized way. At the same time, Central-local relations and judiciary systems has got a decentralized aspects. The combinations of these contradict institutional changes affect Japanese bureaucracy. Thirdly, the result is that Japanese bureaucracy is unable to utilize their expertise, informations and knowledges in one respect and respond the policy demands. This is one reason of Japanese stalemate in the society and economy.

研究分野：行政学

キーワード：中央省庁 官邸主導 専門性 分立 統合

1. 研究開始当初の背景

研究代表者が本研究以前から行ってきた研究のうち、計量データを用いながら各国比較の中に日本の行政の実態を位置づけていく作業と、現代日本の行政をもたらす要因についての実証分析を統合しようというねらいから研究を開始した。その理論的支柱となるのが、政治制度の下での政治家および官僚制の戦略的相互作用のゲーム理論である。端的に言えば、ゲーム理論、政治制度論、計量分析を組み合わせることで、いわば村松岐夫『戦後日本の官僚制』のアップデート版、『現代日本の官僚制』を生み出すことを目指した。

その際、筆者の過去の業績を単にまとめること、あるいは、村松の分析を単に現時点において繰り返すのではない。国内外における新たな研究の動向を踏まえると、現在版の比較行政学を構築していく機が熟しており、かつその中で日本が重要なケースとなる。それを具体化しようというのが、この研究のねらいである。

背景となる研究の流れは、つぎの三つにまとめられる。第一は、比較行政研究、第二は、現代日本の行政分析、第三は、官僚制についての数理モデル分析である。第一と第二は、分析対象を捉える際の視点を構成するものであり、第三が理論の背景を構成している。

2. 研究の目的

この研究の目的は、「現在の日本の行政は、(i)他国との比較の中でどのように位置づけられるのか、(ii)いかなる要因がそのような位置づけをもたらしているのか、(iii)その帰結は何か」という三つの問いに答えることである。

これらの答えを、国際比較データを用いて、計量分析によって明らかにしていくことが、本研究の第一の課題である。先進国を対象に、行政中枢の規模や権限の広さ、任用制などの公務員制度の特徴、予算編成や規制改革の方法を、OECDをはじめとする国際機関が作成したデータ、海外の大学が実施した専門家サーヴェイなど各種のデータを組み合わせ、解析していく。

第二に、(ii)の政治制度の配置と官僚制の性質の関係についての理論を、国際比較に結びつけられる形で定式化することが、本研究の第二の課題である。政治的選択としての官僚制の性質を、検証可能な仮説につながるよう、数理モデルにより明確に示す。たとえば、個別利益志向の選挙制度の下で選出された議員は、ジェネラリスト中心の官僚制を選ぶことが、ここから示される。戦後日本の官僚制がジェネラリスト中心であったことは、戦前からの継承ということよりも、政治家のインセンティブに沿ったものだったことが明らかになる。

第三の課題は、(iii)の官僚制の特徴の社会経済的帰結を示すことで、現在の日本の状況を理解に資するような行政学からの知見を提示することである。政治的な選択物としての官僚制を描き出すことで、現状の官僚制がいかに、1990年代以降の統治機構改革の結果として変容してきたのかを明らかにする。

3. 研究の方法

本研究は、研究代表者単独で行う研究であり、研究方法もオーソドックスな先行研究の検討、理論モデルの構築、データによる検証を中心とするが、理論モデルの構築、指標の妥当性、統計分析の結果の解釈、日本の事例の解釈など各段階で他の研究者の意見を取り入れながら、分析の水準を上げていく予定である。

三年間の研究期間のうち、初年度(平成28年度)を理論モデルの構築とデータの収集にあて、第二年度を日本語書籍の出版に向けての執筆作業、最終の第三年度は派生的な分析を行う形を予定した。

まず、a)理論モデルに関する先行研究の整理としては、つぎの二つの系譜を整理した。一つは、政治的選択としての官僚制に関する理論モデルである。もう一つは、政治制度と官僚制の関係に関する研究である。こういった研究の動向を整理し、モデリングすべき点がどこにあるのかを確認する作業を、平成28年度前半に進めた。

つづいて、b)理論モデルの構築を行った。先行研究の整理に基づきながら、政治的な選択の産物としての官僚制を描き出す数理モデルを構築する。選挙制度や執政制度の違いが、いかなる官僚制を生み出すかについて、マイクロベースのモデルを与えた。

最後に、実証分析は、計量分析と事例分析の二つの方法をとった。

c)計量分析の実施として、理論モデルから導出した作業仮説を計量分析にかけていった。従属変数には、官僚制組織の諸形態をとり、独立変数に選挙制度と執政制度のあり方(権力集中と権力分散)、執政長官の状況(交代の頻度など)、司法制度と中央地方関係のあり方(権力集中と権力分散)をとるのが第一の分析である。第二の分析は、従属変数に、政策の安定性や環境変動の応答性、財政赤字や経済発展といった、政策のアウトプットならびにアウトカムをとり、独立変数に、第一の分析で用いた官僚制組織の類型を用いた。データの構造と推定方法については、先

進国のみを対象とする場合は、時系列にさかのぼりデータを収集することで時系列・クロスセクショナルデータとして分析を行った。途上国も含める場合は、時系列をさかのぼるのが困難なため、クロスセクショナルの側面のみを持ったデータを分析した。

d)日本についての事例分析としては、現代の日本の行政の変容を、1990年代以降の統治機構改革の中で位置づけていく。計量分析とセットにすることにより、そこで導かれた知見を用いることで、日本の行政の変化が説明できることを示していった。たとえば、内閣官房の強化がなされつつも、既存の各省と民間の各種団体との関係が維持されており、両者の交錯が政策を規定している姿や、府省ごとに専門性確保の要請の程度がどのように異なり、それに対していかなる対応をとっているのか、民間人の一時的雇用を行うのか、技官の採用拡大を行っているのかといった点について、それらを普遍的な現象として捉えて、他国と共通する論理で説明した。

4. 研究成果

官僚制は政治の産物である。しかし同時に、政治の産物として官僚制が変容した結果、専門性と応答性という観点から見て中間的な性格のものとなり、そのことは日本社会や経済の停滞の一因となっているのだということが、この研究によって解明されたと考えている点である。

研究目的に掲げた三つの問いへの答えを端的にまとめるならば、(i)官僚制上層部の政治化の程度、組織的な集権性はいずれも先進国の中で中間的であり、予算編成や規制権限における省庁・政策領域横断的な管理手法の導入が緩やかにしか進んでいないという特徴を持つ。(ii)一方では選挙制度と執政制度、他方では司法制度と中央地方関係の制度という政治制度の配置によって、官僚制の特徴は規定されるが、前者の面での権力集中が弱いものから中程度に変化したことと、後者の面での権力分散が弱いものから中程度に変化したこと、この二つの変化の帰結として、(i)の特徴はもたらされた。(iii)その結果、官僚制の専門知識の活用が不十分でありながら、他方では政策の応答性も十分ではない。引いてはそれが、財政赤字、経済停滞の一因となっている。

さらに詳しく、研究結果を示していこう。まず、理論モデルの構築はつぎのようなものである。官僚制の組織編成をめぐる執政と議会のゲーム、そこで形成された官僚制が政策形成していく際の執政・議会と官僚制の権限委譲、人事統制、そして技能形成をめぐるゲーム、この二種類を定式化した。組織編成をめぐるゲームについては、分立と統合の程度、換言するとどの程度の省庁を用意して政策領域を細かく分業するかと、どのような統合の主体を設けるか、すなわち執政長官直結の行政中枢、内閣と各省庁、そしてそれらの不在といった三つの選択肢のどれをとるか、これが主たる選択肢となる。そして、議院内閣制と大統領制では、選挙制度が官僚制の組織編成に対して与える影響が逆転することがそこから示された。権限委譲と技能形成をめぐるゲームについては、議会が権限委譲の制約、執政長官が人事介入といった統制手段を持ち、それらが官僚制の技能形成に悪影響を与えうるとき、三者はどのような選択を行うかを考えた。その中から示される最も興味深い含意は、政治家たちの政策選好から中立であることによって、技能投資のメリットが小さい場合においても、権限委譲が行われ政治介入が抑制される自律性を備えた官僚制が成立し、そうした官僚制は技能形成も行うという予測である。

計量分析はつぎのような結果を得た。組織の分立の程度は省庁や大臣の数を用いて、統合の程度は行政中枢の規模、機能数、省庁横断的な規制改革や予算改革の程度を用いて、計量的な把握を行った上で、政治制度と政治環境による説明を試みる。そこから、議院内閣制の場合は多数代表の方が分立と統合の程度は高いが、大統領制の場合は比例代表において、分立の程度が高くなりがちであることを確認した。つぎに、権限委譲、人事介入、技能形成の分析においては、権限委譲を受け、技能形成を行っているか否かを官僚制の質としてまとめて捉え、それと政治任用の程度について分析を加えた。議院内閣制・比例代表制の組合せが、官僚制の質は最も高くなる傾向にあり、政治任用は大統領制の方で多く見られることなど予測通りの結果を得ることに成功した。

日本についての分析から明らかになったのはつぎの諸点である。第一に、分立の程度が減少し、統合の程度は従来よりも高まっていることを、内閣官房と内閣府の組織的規模のみならず、首相との関係や立法活動、組織形態の変化といった種々の側面から定量的に解明した。そこからは、2000年代以降の統合の程度は、議院内閣制・多数制の政治制度から予測されるところには達しておらず、その新たな均衡への移動過程にあること、そのとき、統合の主体を首相とするか内閣とするかは1990年代の改革では詰め切れておらず、自民党と民主党政権はそれぞれ異なる統合のスタイルを目指したこと、第2次以降の安倍政権は、併任を多用することで、各省官僚の内閣官房への吸い上げを進めており、内閣人事局による人事権の掌握と合わせて、首相による統合を一段階進めたことが明らかになった。

人事に対する政治的関与と官僚制の技能形成についても、政治制度に基づく予測よりも政治任用の程度がより低く、技能形成の程度はより高いといった実態が観察される。この乖離の前提となるのは、政治制度に基づく予測では考慮の外におかれている官民労働市場の流動性の影響と考えられる。流動性の低さは政治任用を低く、技能形成を高くする影響があると理論モデルで

は予測されるが、それが日本の官僚制に働いていると考えることができる。その上で日本の官僚制は、政治との関係を考慮しながら戦略的に行動することで、人事に対する政治関与を防御してきた。長期在任の大臣が見られる大蔵省や通産省では、事務次官交代の間隔の安定化やそれに伴う局長級異動の連結が進められ、同様の動きは、2000年代以降、さらに多くの府省で散見される。技能形成については、法律職を中心とするジェネラリストが文脈性の強い技能の形成に特化する傾向を、もともと財務省、総務省、外務省などが持っている。この傾向も、2000年代以降、全体としてさらに強まっている。それは政治的中立性と技能投資の効果を一定程度に抑制することを通じ、権限委譲の拡大と政治任用の回避をもたらしてきたといえる。

しかし、こうした政治に対する自律性の確保に傾斜した人事管理の帰結は、統治の質は高いものの、代表性にかけるという日本の官僚制の特徴にもつながっている。世界各国を対象とした分析では、官僚制の特徴や帰結として、統治の質と代表性の二つの側面が抽出される。これらとともに、官僚制に対する人々の信頼を形成する要因ともなる。日本はとりわけ先進国の中で唯一といっていいほど、統治の質の高さと代表性の低さのアンバランスが顕著な国となっているのである。

以上の分析結果は、以下の図書⑤として、単著の学術書として公刊した。また、先行研究の整理については、論文④として公表した。さらに、派生的な分析として、内閣人事局の成立により官邸主導の強化がどのような形で進んだのかを明らかにした論文①を執筆した。

そうした作業の中で抽出された、重要な分析対象としての政府中枢・行政中枢については、学会における共通論題を企画した上で、次年度の学会年報の特集と結びつけた。全体の趣旨について、論文②を執筆した。

他方、個別の官庁については、共同研究の一環として、いくつかの研究を行った。第一に、東日本大震災時の中央省庁の対応、とりわけ内閣官房・内閣府レベルにおける対応の分析を行った。辻中豊・東海大学教授をはじめとする学術振興会研究プロジェクトの成果であるが、本研究の視点が生かされているものでもある。図書の⑥と⑦が該当する。第二に、文部科学省の分析を行った。青木栄一・東北大准教授をはじめとする他の研究者との共同研究であるが、本研究と一定程度の関連を有するものである。論文③、学会発表①、図書②が該当する。

その他、地方政府を扱った研究においても、中央・地方関係を通じて、中央省庁の分析を含んだ研究成果を得た。そこにおいても、2000年代以降の官邸主導の強化に伴う行政機構の変容が、一方では地方政府の行動を規定しつつ、他方で地方政府の側に制約を受けている側面も明らかとなった。それらは、図書の①と③に示されている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

- ① 曾我謙悟. 2018. 「『安倍一強』のデータ分析 内閣人事局は何を変えたのか」『中央公論』132(6): 50-59, 査読無.
- ② 曾我謙悟. 2018. 「特集のねらい 政府中枢の変化をめぐる国際比較」日本行政学会(編)『年報行政研究』53: 2-6, 査読無.
- ③ 青木栄一・伊藤正次・河合晃一・北村亘・曾我謙悟・手塚洋輔・村上裕一. 2017. 「2016年度文部科学省幹部職員調査基礎集計」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』66(1): 177-96, 査読無.
- ④ 曾我謙悟. 2016. 「官僚制研究の近年の動向: エージェンシー理論・組織論・歴史的制度論(上)(下)」『季刊行政管理研究』154: 3-15, 156: 4-15, 査読無.

〔学会発表〕(計 1 件)

- ① 曾我謙悟. 日本政治学会(関西大学). 「サーヴェイ調査に見る文部科学省官僚の認識と行動」, 2018年.

〔図書〕(計 7 件)

- ① 曾我謙悟. 2019. 『日本の地方政府』中央公論新社, x+258頁.
- ② 曾我謙悟. 2019. 「サーベイに見る文部科学省官僚の認識と行動」青木栄一(編)『文部科学省の解剖』東信堂, 19-52.
- ③ 曾我謙悟. 2018. 「選挙管理委員会事務局の能力・専門性・自律性」大西裕(編)『選挙ガバナンスの実態 日本編』ミネルヴァ書房, 57-76.
- ④ 曾我謙悟. 2017. 「協力的ガバナンスの諸形態とその選択: 理論的検討と東日本大震災の実態分析から」大西裕(編)『災害に立ち向かう自治体間連携: 東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房, 32-56.
- ⑤ 曾我謙悟. 2016. 『現代日本の官僚制』東京大学出版会, iv+282頁.

- ⑥ Kengo SOGA, 2016. "Responses of the Central Government to the Great East Japan Earthquake." in Keiichi Tsunekawa ed., *Five Years After: Assessing Japan's Responses to the Earthquake, Tsunami, and the Nuclear Disaster*. University of Tokyo Press, pp. 33-56.
- ⑦ 曾我謙悟, 2016. 「東日本大震災に対する中央府省の対応」辻中豊(編)『政治過程と政策』〔大震災に学ぶ社会科学第1巻〕東洋経済新報社, 27-53.

〔産業財産権〕

- 出願状況 (計 0 件)
○取得状況 (計 0 件)

〔その他〕

- ① アウトリーチ活動
曾我謙悟, 2017. 「経済教室 政官関係の課題 (上) 官僚, 専門性・透明性高めよ」『日本経済新聞』2017/7/24 朝刊.
- ② 関連する学会分科会の企画・討論など
2018/5: 日本行政学会 (東京大学) 司会「国際交流分科会」(英語)
2017/9: 日本政治学会 (法政大学) 討論「ノンキャリア官僚の人事システム」
2017/5: 日本行政学会 (関西大学) 司会「執政強化と行政中枢の国際比較」
2016/10: 日本政治学会 (立命館大学) 討論「政治過程」
- ③ 研究会・シンポジウム等での報告
2018/4: 京都大学法学会学術講演会 (京都大学) 報告「行政学から見た文部科学省」
2017/3: 関西大学法学研究所シンポジウム (関西大学) 報告「『現代日本の官僚制』著者による解題」
2017/3: 関西学院大学法学部政治学研究会 (関西学院大学) 報告「『現代日本の官僚制』著者による解題」
2017/3: 慶應義塾大学学事振興基金 (慶應義塾大学) 応答「書評会『現代日本の官僚制』をめぐって」
2017/2: 大阪大学法学会セミナー (大阪大学) 応答「書評会『現代日本の官僚制』」
2017/1: 首都大学東京大学院社会科学部研究科法学政治学専攻演習 (首都大学東京) 応答「『現代日本の官僚制』合評会」
2016/6: ひょうご震災記念21世紀研究機構主催シンポジウム『災害時における広域連携支援のあり方』(神戸市ラッセホール) 報告: 「自治体間連携の現状と課題: 東日本大震災の分析から」

6. 研究組織

- (1)研究分担者 なし
(2)研究協力者 なし

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。