

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 4 年 6 月 8 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2021

課題番号：16K03482

研究課題名（和文）政権維持と組織存続のための帰責処理：危機対応における更迭と組織改編の研究

研究課題名（英文）Who to remove and which organizations to reform?: Blame Attribution in Government Crises

研究代表者

手塚 洋輔 (TEZUKA, Yosuke)

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：60376671

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：政府が危機に直面した際の帰責処理を研究する場合、個人あるいは代表者としての責任を追及する「更迭」と、組織としての責任を追及する「組織再編」は機能的にも同時に分析すべき課題である。そこで本研究は、事例データの収集、個別領域の探索、オーラル・ヒストリーとの接合により、更迭と組織再編のダイナミクスを分析した。

その結果、幹部官僚の更迭は、1990年代以降民主党政権期までは増加傾向で、官邸や大臣との確執による関係要因が約半数を占めたのに対して、第2次安倍内閣以降では全般的に減少した中で、特に関係要因による更迭が大幅に減少したことが明らかとなった。個別政策領域でも人的ネットワークの継続性が見られた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本において危機対応としての更迭や組織再編に対するまとまった研究が乏しい中において、本研究課題は、こうした研究の空白を埋めることにより、第1に、政治主導が唱われた90年代以降の諸改革において、政策の失敗の責めを依然として官僚が負っていた実態があったことや、任命権者との確執による更迭の事例が増加したことを明らかにした。第2に、第2次安倍内閣以降の更迭の減少は、人事面での統制が強まり、政権との不整合が見えにくくなったことや、政策の失敗や腐敗の中心が官邸であったために、帰責がなされにくい構造にあったことも示唆される。

研究成果の概要（英文）：When studying the blame attribution process when a government faces a crisis, it is necessary to analyze both remove, which pursues responsibility as an individual or representative, and reorganization, which pursues responsibility as an organization. Therefore, this study analyzed the dynamics of remove and reorganization by collecting case data, exploring some policy, and combining them with oral history. The results show that the number of ouster of senior bureaucrats has been on the increase since the 1990s until the Democratic Party of Japan (DPJ) administration. During that period, about half of the cases were related to conflicts with principals. In contrast, while there was a general decline after the second Abe administration, the number of cases of ouster due to principal-agent factors in particular decreased significantly. Continuity of human networks was also observed in individual policy areas.

研究分野：行政学

キーワード：更迭 組織再編 帰責 非難 危機

1. 研究開始当初の背景

社会経済環境の変化が早く激しい現代において、その舵取りを担う政府も難しい対応を余儀なくされている。とりわけ、先進諸国に共通して見られる、財政の逼迫は、従前のような利益の配分による解決のみならず、財政出動を伴うような抜本的な制度改革の道も閉ざされつつあるといつてよい。こうした状況に応じて、2000年代後半以降の執政・行政研究の関心も、従来のような New Public Management を基盤とした大がかりな行政改革から離れ、政権中枢から個別行政機関まで、降りかかっている諸問題に対して非難を回避するべく汲々としている実態の解明とその分析へとその焦点を変えつつある。

こうした研究潮流は、理論面においては、イギリス行政学で発展した非難回避研究とアメリカ政治学において2000年代以降発展した評判(reputation)研究の接合をはかることでその成果が公刊されつつある。主に、ヨーロッパ各国の研究者が参画する比較研究の形態をとることが多いが、そこで分析の素材とされるのは、第1に、原因究明と責任追及の場として、諸問題が発生したときに設置される事後検証機関(public inquiry)であり、第2は、具体的な帰責処理の局面、すなわち、人事面においては閣僚や幹部官僚の更迭であり、組織面においては当該行政機関の再編廃止である。中でも、更迭研究についてはヨーロッパ諸国を対象とした包括的な比較研究がなされるなど先端的な研究テーマとなっている。

かかる点において、前者については、研究代表者である手塚自身、事後検証機関報告書等の質的分析を進め、日本型事後検証機関の解明に取り組んできた。他方で、後者の更迭と組織再編に関する帰責処理に関する日本の研究動向を顧みると、行政改革としての組織廃止に関する研究は散見されるものの、政策の失敗や不祥事対応を契機とした組織再編に対する包括的な研究は未だ行われていない。また、大臣や幹部職員の新更迭についても90年代を対象とした萌芽的な研究を除いては、十分になされていない状況にある。

2. 研究の目的

そこで本研究は、帰責処理において、個人あるいは代表者としての責任を追及する「更迭」と、組織としての責任をとらせる追及する「組織再編」は機能的にも同時に分析すべき課題であるにとらえ、事後検証機関研究を発展させ、更迭と組織再編のダイナミクスを分析することにより現代政府の帰責処理を解明し、ひいては、現代における統治の技法の一端を明らかにすることを目的とする。

これにより、日本において危機対応としての更迭や組織再編に対するまとまった研究は、ジャーナリズムや政治評論的なものは散見されるものの、政治学・行政学の観点から行ったものはほぼない。こうした研究の空白を埋めることにより、90年代以降に漸進している政治行政変化の新しい側面を提示することを目指す。

3. 研究の方法

以上のような目的を達成するため、本研究では、以下の3つの手法を組み合わせ研究を進めた。

(1) 事例の整理

更迭や組織再編については、「された」事例だけではなく、問題が起きていたにもかかわらず「されなかった」事例も含めて総体的に把握することが不可欠である。更迭に関しては、社会に向けた帰責処理の公示という側面を重視し新聞報道をもとに更迭事象を抽出する。組織再編に関しては中央省庁であれば概ね局レベル以上、さらに特殊法人や独立行政法人、関連団体も含めて再編事象を整理する。こうした作業により、問題事象と更迭と組織再編を突合できるデータを構築し、「された」事例と「されなかった」事例の双方を分析する準備を整える。

(2) 個別領域の組織・政策研究

こうして作成されたデータを手がかりに、「された」事例と「されなかった」事例の両方に目配りをしつつ事例分析を蓄積することを本研究の中核的作業として位置づける。その際、さしあたりは国を分析対象と設定し、執政制度や政権の枠組みとの連関を探るため、1)55年体制期、2)90年代の連立政権期、3)小泉政権期、4)2006～2009年の政権動揺期、5)民主党政権期、6)2012年以降の自民政権期の各時期からバランスをとって事例を選択する。

(3) オーラル・ヒストリー等との接合

もっとも、更迭の有無は新聞報道で把握できるとしても、なぜ更迭「されたか」「されなかったか」の決定過程は、むしろ内々に検討されることが通例であろう。このため、事例研究においては、これまで研究代表者が関与してきたオーラル・ヒストリープロジェクトで培った知見を活かし、新聞報道のみならず、業界誌等のインサイダー情報、さらには回顧録やオーラル・ヒストリー談話記録なども渉猟して過程の追跡を行う。可能であれば、インタビュー調査も行い、実態の把握に努める。

4. 研究成果

(1) 全体の傾向

不祥事の帰責処理については、社会心理学の知見を援用すると、実際に当該事象に関わった個人に対する直接的な「個人責任」、所属する企業や行政組織への「組織責任」、さらには組織を代表する個人に対する「代表責任」に分けることができる。このことを踏まえて、更迭の要因として、当該個人に起因する個人責任に対応した「個人要因」、所属組織や部下の失態に起因する代表責任に対応した「組織要因」、さらには任命権者との確執に起因する「関係要因」とに分類することが可能である。

これをもとに、例えば中央府省の幹部官僚（局長級以上）の更迭について、その数や要因を検討すると、1970年～1980年代は年平均1件に満たないところ、1990年代より明確に増加し、90年代には1.5件、2000年代（自公政権期）には2.35件、さらに民主党政権期では3.69件と増加した後、第2次安倍政権以降（2012年12月～2021年まで）は2.1件に減少した。しかも、2000年代から民主党政権においては、その約半数が大臣や政権との確執による関係要因での更迭であったのに対して、第2次安倍政権以降では関係要因は、憲法解釈の変更をねらった内閣法制局長官を更迭した件を除いては明確には見られないという変化が確認できる。

(2) 個別事例としての危機対応

個別の事例は多岐にわたるので、ここでは、政権の危機という点で、当初の研究計画を修正するかたちで分析を行った新型コロナウイルス対応について紹介することとしたい。

まず新型コロナウイルス対応を検討する上で、本研究課題との関係で重要となるのが、その前に問題化し、しかも批判が多かった2009年の新型インフルエンザ対応との関係である。この点を踏まえて、2009年対応と、その前後から整備されつつあった一連のパンデミック対応構想について分析を行ったところ、第1に、2009年対応では、批判が強まる中で、更迭というかたちではないものの、大臣直轄の異なる組織を作り政策転換を模索した。第2に、その裏返しとして、沈静化以降は政権交代もあって、政権の強い関心を呼ばない中で、帰責処理よりは、厚労省と専門家内部で一定の政策的な検証がなされた。それゆえ結果的に、人的にも組織的にも実は大きな断絶はなく、従来から関わりのあった人々が中心になってまとめた提言を踏まえて、新型インフルエンザ等特措法の組織体制がパンデミックに対応する仕組みとして整備された。

このような経緯により、第3として、今般の新型コロナ対応では、当初、専門家や担当行政官の人的構成に強い継続性があることが特徴として指摘される。他方で第4に、実際の対応する組織体制は、整備された仕組みとはかなり異なっており、そしてそれがとりわけ専門家組織のあり方として問題を顕在化させたことを確認した。第5として、菅政権下では、人的資源の継続性を保持しつつ、組織体制を変えることが政権としての対応の基本線となったようにも考えられる。

コロナ対応の事例でもわかるように、人的変化と組織変化との関係を一体的にとられることで、政権維持と組織存続について知見をさらに深めることができると考えられる。

(3) 政権中枢の再検討

内閣や省庁レベルにおける更迭や組織再編との関係からも、行政改革に中核的に関与したアクターのオーラル・ヒストリーを読み直す作業を行った。これについては、オーラル・ヒストリーという観点を中心ではあるが、既に報告書ベースで公表されている、田中一昭氏・黒野匡彦氏・片桐幸雄氏の3つのオーラル・ヒストリーを比較検討し、国鉄民営化と道路公団民営化を事例に、内閣レベルの行政改革について検討した。

国鉄改革が行われた1980年代では、未だ省庁間調整の構造が強固にある中で、事務局は各省協議に腐心し、会議の外にある政治勢力と対峙していた。これに対して、道路公団改革では、メディアにいかにか訴求するかも含めて、会議体内部での対立と多数派形成が問題であったと整理できる。

他方で、両者の共通点としては、それぞれの領域における人的ネットワークが1980年代から2000年代にかけて通底していることと、改革過程にはアジェンダを仕込む「前」の過程と先送り案件を処理する「後」の過程があることを確認した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 手塚洋輔	4. 巻 48 (7)
2. 論文標題 予防接種をめぐる決断と責任	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 現代思想	6. 最初と最後の頁 103-108
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 手塚洋輔	4. 巻 53
2. 論文標題 書評 秋吉貴雄『入門 公共政策学』(中央公論新社、2017年)	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 184-187
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 手塚洋輔	4. 巻 93 (5)
2. 論文標題 危機対応における組織編制とその作動	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 71-76
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 手塚洋輔
2. 発表標題 リスク管理をめぐる政治と政策
3. 学会等名 2017年度日本政治学会・分科会C--2 行政のリスク対応
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 手塚洋輔
2. 発表標題 内閣レベルの行政改革とオーラル・ヒストリー
3. 学会等名 東アジア日本研究者協議会第1回国際学術大会（国際学会）
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計7件

1. 著者名 伊藤正次編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 238
3. 書名 多機関連携の行政学	

1. 著者名 青木栄一編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 東信堂	5. 総ページ数 296
3. 書名 文部科学省の解剖	

1. 著者名 御厨貴編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 328
3. 書名 オーラル・ヒストリーに何ができるか	

1. 著者名 東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室・吉田書店	4. 発行年 2017年
2. 出版社 吉田書店	5. 総ページ数 147
3. 書名 御厨政治史学とは何か	

1. 著者名 伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔	4. 発行年 2016年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 259
3. 書名 はじめての行政学	

1. 著者名 御厨貴・片山善博・増田寛也・砂原庸介・手塚洋輔	4. 発行年 2017年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 282
3. 書名 公共政策（放送大学大学院教材）	

1. 著者名 砂原 庸介、手塚 洋輔	4. 発行年 2022年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 250
3. 書名 公共政策〔新訂〕	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------