

令和 2 年 6 月 12 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K13670

研究課題名（和文）中央省庁組織の制度設計に関する研究

研究課題名（英文）The Study of Agency Design in Contemporary Japan

研究代表者

河合 晃一（Kawai, Koichi）

金沢大学・法学系・准教授

研究者番号：50746550

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、1990年代以降の日本における中央省庁組織の制度設計過程の分析を通じて、当該組織の設計に対する規定要因を明らかにすることである。

以上の目的から本研究では、90年代以降に新設された中央省庁を対象とする事例の比較研究を行い、各組織の制度設計の結果（組織の自律性の程度）には、与野党間での合意調達にかかる政治的取引費用（コンセンサス・コスト）の大きさが関係していることを明らかにした。この知見は、国会の衆参両院で与党単独の法案可決ができない状況にある時、首相の制度選好にそくした自律性の低い中央省庁組織が設計されにくいことを示唆している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果の大部分は、『政治権力と行政組織 中央省庁の日本型制度設計』（勁草書房、2019年）にまとめ、公刊した。本業績において示した知見は、アメリカ政治学を中心とする従来の官僚制研究で支持されてきた通説を覆すものであり、日本行政の研究に限らず行政学全般の理論発展に大きく貢献するものである。また、中央省庁の制度設計過程を緻密に追跡し具体的に記述した本業績は、機構管理等の行政実務においても参照される記録としての価値を有するものである。本業績については日本経済新聞紙面で書評が掲載されただけでなく、日本公共政策学会の奨励賞を受賞するなどして、学術的意義や社会的意義に対しての評価を受けている。

研究成果の概要（英文）：This research's main question is "what makes an administrative agency independence in Japan?" This research tested hypotheses in the study of the institutional design of administrative agencies. Political explanations consider the degree of institutional design of administrative agencies as a function of political factors, such as the degree of political uncertainty.

This research used case study to explore what makes an administrative agency independence. This research's findings suggest that political factors, in particular ruling parties strength, play role in the institutional design of administrative agencies within parliamentary regimes.

研究分野：行政学

キーワード：官僚制 行政組織 中央省庁 現代日本政治 政官関係

1. 研究開始当初の背景

政官関係のあり様を分析する一つの研究テーマとして、行政組織の制度設計に焦点をあてた研究がある。行政組織の制度設計とは、政治によって行政の自律性を規定しうる民主的統制の方法である。そのため、行政組織の制度設計をめぐる政治過程を分析し、どのような要因によって設計された組織の自律性が左右されているかを把握することは、政官関係の理解に資すると考えられている。

しかしながら、日本における国家行政組織の制度設計の研究は、主として1980年代以前に新設された中央省庁組織、あるいは90年代以降のものであってもその内部部局に分析対象が偏っており、かつ事例の紹介やアドホックな説明を主としたものが多い(例外として伊藤2003)。すなわち、90年代以降の日本の国家組織の制度設計について、体系的かつ理論的に説明する研究は管見の限りほとんど見当たらない状況にあった(個別の事例を対象に理論化を試みた研究として、例えば、北村1998や伊藤2015などがある)。

他方、海外の政治学研究者による近年の行政組織の制度設計に関する研究は、体系化・理論化がかなり進んでいる。例えばアメリカ政治学では、制度設計の結果として規制行政組織の自律性がどのような要因によって左右されるのかを数理モデルや統計的分析方法を用いて説明する研究が積み重ねられており(Horn 1995; Lewis 2003; Wood and Bohte 2004)、継時的な規則的パターンの特長および複雑な説明を排除した理論化が着実に進行している。

本研究は、以上のような海外研究の知見を摂取しながら、90年代以降の日本の中央省庁組織を対象とした国家行政組織の制度設計に対して、一貫した説明を可能とする行政学の理論モデルの構築を目指し開始した。行政組織の制度設計には、民主的統制の役割だけでなく、政策の形成・実施に大きな影響力をもつ行政の能力を規定する役割があり、極めて重要な政治行動として位置付けられる。そのため、上記の理論モデルの構築は、学術的意義に止まらず、現実社会の問題解決に対しても大きく貢献しうると考えた。さらには、90年代の政治・行政改革により、政官関係のあり様が、その前後で大きく変容したと指摘されていることから、90年代以降の事例を対象とする体系的研究の必要性は極めて高いと考え、研究対象として選択した。

研究代表者は、以上のような問題意識にもとづき、本研究開始前から、90年代以降の日本で新設された中央省庁組織の制度設計過程の事例をいくつか取り上げ研究してきた。具体的には、90年代に新設された金融監督庁と金融再生委員会の事例や、2000年代に新設された消費者庁と消費者委員会の事例を過程追跡の方法を用いてミクロレベルで分析した(「行政監視機関としての消費者委員会設置の決定過程—行政のレピュテーションと行政機構改革」『行政苦情救済&オンブズマン』8号、2013年;「金融行政組織の制度設計をめぐる90年代日本の政治過程」『金沢法学』59巻2号、2017年)。さらには、アメリカ政治学とヨーロッパ政治学で展開している、行政組織の制度設計研究の最新動向についてレビューし、それらの研究で採用されている理論枠組みの日本行政研究への適用可能性について論じた(「行政組織の制度設計に関する研究動向」『金沢法学』59巻2号、2017年)。

以上のような従前の研究成果を通じて研究代表者は、「日本の場合、野党との合意調達にかかる政治的取引費用の大きさこそが、中央省庁組織の制度設計の規定要因である」という仮説を導出するに至り、当該仮説を検証すべく、本研究を開始した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、1990年代以降の日本における中央省庁レベルの国家行政組織の制度設計過程の分析を通じて、行政組織の制度設計に関するこれまでの通説的見解を批判的に検討し、日本における中央省庁組織の設計に対しての規定要因を明らかにすることである。この目的を達成するために、本研究では、「日本の中央省庁組織の制度設計の結果を規定している要因は何か」というリサーチ・クエスチョンを設定した。分析においては、ここでいう「制度設計の結果」を行政組織の自律性の程度と読み替える。

また、本研究では、実証的な分析方法に基づいて複数の事例を取り上げながら体系的考察を行い、さらに既存理論を応用しつつも通説的見解に批判的検討を加える形で独自の理論枠組みを提示することを目指した。

3. 研究の方法

本研究では、主たる研究方法として事例研究を採用した。諸外国で実施されている行政組織研究の多くでは統計的手法が採用されているものの、その理由は、諸外国の場合、数百にのぼる圧倒的な数のサンプル(新設事例)が存在するからである。対して、日本の場合は中央省庁レベルでの新設事例数が非常に少ないため、少数事例分析に適した事例研究を主たる方法として選んだ。

ただし、事例研究に対して指摘がなされているような因果推論上の限界に可能な限り対処するため、事例間の比較や決定的事例研究を組み込みながら、複数の事例研究を積み重ねつつ、仮説検証を行った。具体的には、本研究期間内に、復興庁と原子力規制委員会という2つの制度設計過程を調査・研究し、最終的には既に調査を終えている金融監督庁、金融再生委員会、消費者

庁等の事例と合わせ、複数事例間の比較分析を通じた仮説検証を行うことで、因果推論の厳密性を担保した。

また、本研究では、どのようなアクターが、どのような利益を実現するために行動した結果、どのような制度設計がされたのか、というミクロレベルの政治過程に注目していったことから、単純に各事例の独立変数と従属変数を比較するだけでなく、事例の経緯を詳細に観察する事例過程追跡を行うことで、因果メカニズムの解明まで含めた実証研究を目指した。

4. 研究成果

研究開始直後の平成 29 年度(2017 年度)は、組織の制度設計に携わった関係者が執筆した論稿や資料、また本研究テーマに関連する先行研究をもとに文献調査を行いながら、復興庁の制度設計をめぐる政治過程を詳細に観察した。また、観察にあたっては、与野党アクターの行動に焦点をあてた政治サイドからの考察だけでなく、行政サイドである官僚の活動についても把握するため、文献調査を補完する形で関係者(関係法令の立案に携わった行政官)へのインタビュー調査を実施した。当該調査および分析により、復興庁の制度設計の結果(組織の自律性の程度)には、与野党間での合意調達にかかる政治的取引費用の大きさが関係していることを確認し、本研究の目指す、国家行政組織の制度設計に関する理論モデルの構築作業を進展させることができた。

加えて、上記の研究成果を基に、金融監督庁や金融再生員会、消費者庁、復興庁を対象とした事例の比較研究を行うことで、各組織の制度設計の結果(組織の自律性の程度)には、与野党間での合意調達にかかる政治的取引費用(コンセンサス・コスト)の大きさが関係していることを改めて確認した。また、1990 年代の政治・行政改革において首相の権限が強化された後も、国会の衆参両院で与党単独の法案可決ができない状況にある時には、首相の制度選好にそくした自律性の低い中央省庁組織が、現実として設計されにくいことを明らかにした。

次年度の平成 30 年度(2018 年度)では、これまでの研究成果を単著の学術書にまとめ、同年度末に、『政治権力と行政組織 —中央省庁の日本型制度設計』(勁草書房、2019 年)を公刊した。本業績において示した知見は、アメリカ政治学を中心とする従来の官僚制研究で支持されてきた通説を覆すものであり、日本行政の研究に限らず行政学全般の理論発展に大きく貢献するものである。また、中央省庁の制度設計過程を緻密に追跡し具体的に記述した本業績は、機構管理等の行政実務においても参照され得る記録としての価値を有するものである。本業績については、2019 年に日本経済新聞紙面で書評が掲載されただけでなく、日本公共政策学会の 2020 年奨励賞を受賞するなどして、学術的意義や社会的意義に対する評価を受けている。

さらに同年度では、サンプルサイズが 100 に満たないものの日本の中央省庁組織のデータセットを作成し、当該データセットを用いた統計的分析の結果を、試論的ながら日本行政学会や世界政治学会(IPSA: International Political Science Association)等の国内外の学会において報告した。

研究期間の最終年度にあたる平成 31 年度(2019 年度)においては、上記統計分析をさらに進め、その結果をアメリカ政治学会(APSA: American Political Science Association)で報告した。また、行政組織研究から官僚の人事研究へと発展させる形で、日本の中央省庁の人事システムに関する分析を行い、その成果の一部を学術論文としてまとめ、査読付きの学術誌に公表した(「ノンキャリア自治官僚の人事システム」『年報行政研究』54 号、2019 年)。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 河合晃一	4. 巻 164号
2. 論文標題 書評 金井利之著『行政学講義 日本官僚制を解剖する』	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 46-49
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 河合晃一	4. 巻 54号
2. 論文標題 ノンキャリア自治官僚の人事システム	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 85-104
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 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計9件（うち招待講演 0件/うち国際学会 4件）

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 行政組織の自律性と政治権力
3. 学会等名 日本行政学会2018年度研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Kawai, Koichi
2. 発表標題 Politics of Agency Design in Japan
3. 学会等名 IPSA 25th World Congress of Political Science（国際学会）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 文部科学省と内閣官房の関係構造
3. 学会等名 日本政治学会2018年度研究大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Kawai, Koichi
2. 発表標題 Public Sector Reforms in Japan: What Makes an Administrative Agency Independence?
3. 学会等名 2017 EROPA General Assembly and Conference (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 ノンキャリア自治官僚の人事管理 最大動員の様相と其の変化
3. 学会等名 日本政治学会2017年度研究大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 行政組織の制度設計と自律性
3. 学会等名 政治経済学会第9回研究大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 独立行政法人の「多様性」再考
3. 学会等名 日本行政学会2019年度研究会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Kawai, Koichi
2. 発表標題 The Institutional Changes of Agency System in Japan
3. 学会等名 The 4th edition of the International Conference on Public Policy (ICPP4) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Kawai, Koichi
2. 発表標題 The Agency Design and the Prime Ministerial Power in Japan
3. 学会等名 The 115th American Political Science Association's Annual Meeting & Exhibition (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 河合晃一	4. 発行年 2019年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 176
3. 書名 政治権力と行政組織 中央省庁の日本型制度設計	

1. 著者名 大谷基道・河合晃一 編集	4. 発行年 2019年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 280
3. 書名 現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか	

1. 著者名 青木栄一 編著	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 稲継裕昭 編	4. 発行年 2018年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 256
3. 書名 東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応 - 自治体の体制・職員の行動	

〔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
---------------------------	-----------------------	----