

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 1 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19H01444

研究課題名（和文）行政資源配分型独立機関の歴史の変容とその制度構想の総合的研究

研究課題名（英文）Comprehensive Study of the Historical Transformation of Independent Institutions Allocating Administrative Resources and Their Institutional Ideas

研究代表者

牧原 出 (Makihara, Izuru)

東京大学・先端科学技術研究センター・教授

研究者番号：00238891

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 12,370,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、第1に独立機関へのオーラル・ヒストリーとインタビューを会計検査院・人事院に対して行い、その独立性確保戦略の共通性と差異性を導出した。第2に、文部大臣として教育権の独立の制度化に尽力し、10年という戦後最長期間最高裁判所長官を務めた田中耕太郎の評伝執筆を通じて、より広い文脈での独立性確保戦略を解明した。第3に、行政資源としては、資金、マンパワー、権限に加えて、情報資源として新型コロナウイルス感染症対策における、科学情報資源の配分を通じて、専門家組織の独立性について、政府の専門家会議を素材にオーラル・ヒストリーを行った。また「内閣感染症危機管理統括庁」を設置するに際して、提言を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は第1に従来個別にとらえられた独立機関のうち、特に行政資源配分型の機関に焦点を当てて、個別の動態をオーラル・ヒストリーによって抽出した点にある。従来解明されていなかったコミュニケーション過程をここでは明らかにすることができた。第2に、それらの共通性と差異性を分析し、政治的介入に対して受動的に対応する機関の特性を、自民党長期政権という政治的文脈のもとで導出した。次に社会的意義としては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に際して、感染症専門家と政府との関係性について、本研究をもとに提言を行い、それが専門家会議の改組の一理論的基盤となった。

研究成果の概要（英文）：This study examined the strategies for ensuring independence in institutions such as the Board of Audit and the National Personnel Authority. It involved oral histories, interviews, and a critical biography of Kotaro Tanaka, who advocated for the independence of education rights and the judiciary. The study also explored the role of expert organizations in allocating scientific information during the fight against COVID-19. Recommendations were made for the establishment of a "Cabinet Office for Infectious Disease Crisis Management Control" to ensure independence. Overall, the study contributes to understanding effective approaches for maintaining independence in key institutions.

研究分野：行政学

キーワード：独立機関 行政資源 会計検査院 人事院 公文書管理委員会

1. 研究開始当初の背景

2001年の省庁再編、2009・2012年の政権交代を通じて、日本の行政機構は大きく変容を遂げたが、先行研究は大規模に変化した省庁組織に関心を集中させていた。これに対して、特に近年新しく変容を始めたのが独立機関である。2014年の内閣人事局の設置に伴う人事院の変容、2010年の公文書管理委員会の設置、2015年の安倍関連法の制定を通じた内閣法制局の官邸からの独立性の喪失など、資金・マンパワー・権限・情報といった行政資源を配分する機関があげられる。行政資源配分とは異なるが、2009年に設置された消費者委員会、2011年に設置された原子力規制委員会など、個別政策では、役割が強化された事例も見られる。

本プロジェクトは、このうち前者の「行政資源配分型」の独立機関について、その歴史的な変容を諸資料により分析するとともに、2000年代以降の変化をオーラル・ヒストリーによって跡付け、今後の制度構想の基本原則を導出し、2020年代以降の日本政治を展望することを目標とする。

その学問的意義は、第1に、行政資源配分の組織が行政組織の中核にある点で、行政資源の管理にまつわる制度の変容は、官僚制の根幹に係わる変容ととらえられる点にある。現在起こっている行政資源の管理に関する独立機関の問題は、かつては各省単位で官房三課(会計・人事・文書)で行われた行政資源の配分が、政権交代を経て成立した「官邸主導」の下、政府全体のレベルで処理される方向へ移行する過程で生じた現象と考えられるからである。

第2には、公文書管理法が制定され、ようやく行政資源を配分する独立機関を総体として比較可能となった。そこでは、府省 府省統括機関 独立機関という3層構造がほぼ共通してとられている(特に後二者を比較すると次頁表として整理できる)。この構造とりわけ府省統括機関と独立機関との相互作用に焦点を当てて分析を進める。それにより「行政資源配分型」の独立機関が良好に機能を発揮する要件とこれをもとにした行政機構の特性を導出することができるものと考えられる。

	府省統括機関	独立機関
資金	財務省	会計検査院
マンパワー	内閣人事局	人事院
権限	安倍政権の内閣法制局	安倍政権以前の内閣法制局
情報	独立公文書管理監	公文書管理委員会

第3には、行政機構内のダイナミズムを視野に入れつつ、立法機関との関係を含めてとらえることである。会計検査院の場合は、国会と内閣とのどちらに附属するかが占領改革の中で問題となり、内閣人事局による各省幹部人事の弊害は、すでに国会審議で内閣人事局幹部が呼ばれて問い正されたところである。上記の3層構造は行政機構のみならず統治機構総体の中に位置づけることが可能なのである。

第4には、今後の制度改革とそれによる政治変容を展望する。第二次以降の安倍政権が諸々の不祥事を通じて、問題のありかを示したが、当面着手された改革は不徹底である。改革課題は何であり、政権交代を今後経る中でどう進むべきかを明らかにする意義は高い。

以上のように、行政資源配分型の独立機関の機能につき、その歴史的変容を明らかにし、政権交代後の政権における行政機構のダイナミズムを解明することによって、省庁組織の外延にある機関を含めた統治機構の制度構想を導出することが本研究の目的である。

2. 研究の目的

従来の研究は、資金については会計制度・予算制度、マンパワーについては公務員制度、権限については内閣法制局による法令審査研究、情報については公文書管理制度研究といった個別の制度ごとに日本の実態調査と国際比較とを蓄積してきたが、これらを全体として比較する研究は皆無であった。公文書管理法の制定が2009年であり、公務員制度改革が一応の安定を見る2014年まで改革構想が次々と出される状況であったからである。

これに対して制度比較研究は、日本では行政委員会制度の問題として、個別制度ごとに占領改革以後議論の蓄積が進んでいる。そして近年では、イギリスの行政学者 C.Hood による政府内規制 (intragovernmental regulation)、アメリカの政治学者 D.Carpenter による独立機関の「評判」獲得過程の研究など、規制とその評価制度の分野で理論形成が進んでいる。

加えて、格差社会とポピュリズムが欧米諸国のデモクラシーに深刻な危機をもたらす中で、政府内外の独立機関に注目したフランスの政治学者 P.Rosenvallon は、代表制デモクラシーと並立する「カウンター・デモクラシー」に、司法と並んで、独立機関・評価機関を通じた権力の統

制とその正統性を重視している。独立機関は、その個別の作用が重要であるだけでなく、現代国家のデモクラシーを正統化する機関と位置づけることができるのである。

以上のような先行研究と比較して本プロジェクトの独自性は、第1に、従来個別にとらえられた独立機関のうち、「行政資源配分型」に焦点を当て、それが共通して府省 府省統括機関 独立機関という3層構造のもとに置かれ、その実態がどのように変容を遂げるかを解明する点にある。こうした共通の構造を統治機構のもとに収めることで、ともすれば省庁組織にのみ関心が向けられがちであった官僚制をより広い視野の中でとらえることができる。

第2に、従来独立機関については、制度比較研究にとどまり、その実態への解明は必ずしも進んでいなかったのは、内部資料の公開が十分でなく、独立性を守るため対外的に閉鎖的であったからである。本プロジェクトでは、メンバー全員がオーラル・ヒストリーの経験を豊富に持っており、諸機関の幹部ないしは中堅幹部へのオーラル・ヒストリーを行うことで、その実態を解明する。

第3に、以上のように独立機関の機能を解明することにより、日本における現代デモクラシーの特質を明らかにする。それは、日本政治を21世紀現在、国際比較のもとに置くための基礎作業となる。

第4に、現在いまだ十分に機能しているとは言いがたいこれらの独立機関を強化するための制度構想ないしはその基本原理を提示する。実務上求められる制度改革構想についても、学術的に可能な範囲で提言を行うこともまた有意義であると考えられる。

3．研究の方法

本研究は2019年度に、行政資源ごとに比較制度分析班を立ち上げて、国際比較と歴史分析を各班が進める。並行して、すでに事前準備の終えた対象者からオーラル・ヒストリーを開始する。2021年度以降にはさらに対象者を広げてオーラル・ヒストリーを進める。その成果は適宜比較制度分析班へとフィードバックし、情報公開請求文書、関連資料とのクロス・チェックとさらなる分析を進める。そして2022年度には、オーラル・ヒストリー方法論の検討を開始し、府省組織とは異なり閉鎖性の強い独立機関に対して有効なオーラル・ヒストリーとは何かを探り、21世紀にふさわしい独立機関・府省の相互作用からなる統治機構の再構成を図る。また毎年度シンポジウムを実施し、成果を発信する。

4．研究成果

本研究では、独立機関の動態を分析するための基礎作業として、会計検査院と人事院を対象に、その職員にインタビューとオーラル・ヒストリーの聞き取りを行った。前者については、研究会形式のインタビューを行い、1980年代の会計検査改革論と現行の手続きへの改革構想について聞き取った。会計検査手法を価値づける独立性の維持という会計検査院の組織的性格があることから、この手法の改革は自ずから独立性の性格を変容させることとなる。その意味では、検査手法と独立性との連関性が部内で強く意識されていることを導出した。他方、人事院については、国家公務員制度にもとづく勧告制度、手当制度、職員団体との交渉、研修など多岐にわたる業務があり、それぞれの維持管理の上で、とりわけ府省との関係で独立性が観念される。また、府省の側でどの程度独立機関の独立性を理解できるかも、府省と独立機関との関係では重要な要因となる。行政委員会として、警察庁は国家公安委員会の独立性を前提とした制度である点で、その出身者は、この問題圏に対して一定範囲での感度が高い面がある。次に人事行政については記録作成にもとづく研究を進めた。いずれも新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、大きな障害に直面したが、感染の小康状態を中心に集中的に聞き取りを進めた。

そして、独立機関に共有する独立の理論への分析については、文部大臣として教育権の独立の制度化に尽力し、10年という戦後最長の最高裁判所長官を務めた田中耕太郎の評伝を通じて分析を進めた。制度の独立には、その制度が体現する価値を彫琢するとともに、それにふさわしい職員の配置という人事政策、制度運用を保障する財源確保としての財政政策があった上で、必要な決定を行う。だが、田中が制度形成に尽力した戦後間もない時期においては、前者は形成途上であり、後者は財源不足があらゆる行政領域において深刻であった。また一貫して保守政党が与党であり、政権の方向性は保守的政策で一貫しており、これと対抗しても、人事、財政さらには制度変更を通じて介入を受ける可能性も低くはなかった。そのため田中は、権限発動については受動的かつ消極的であるべきと説きつつ、制度変更の介入がある場合には、これに対して積極的な反論を主張して、介入を抑制しようとした。そこに伏在するのは、権力が独立機関に対して仮借ない制度変更を求める介入によって、反抗を押さえようとした場合に、これに対して正面から闘うのは、あくまでも制度設計をめぐる技術的な反論に留まり、問題の効果が国民には理解されにくく、独立機関への支持が集まりにくいことである。そのため、制度変更にまで至らないような抑制的な対応が独立機関の側には求められる。特に田中が最高裁判所長官の後半期の政権は、

首相の岸信介の構想で人事院や公正取引委員会の廃止が検討されており、独立機関にとっては危機的な状況が続いた。そのため、最高裁判所においては、司法行政のみならず、政治的対立を反映した砂川事件や松川事件で微妙な舵取りを迫られ、前者における統治行為論はその一例である。これらは牧原出『田中耕太郎』（中公新書、2022年）に結実した。

こうした制度に共通する独立性確保戦略は、決して制度形成期に限らない。確かに制度形成期には、政権の政治判断が制度形成に直結するため、制度の側の防衛戦略も重要である。確かに制度安定期には、比較的政治からの介入は抑制されるが、制度転換期には、再度同様の介入が生じやすい。2009年と2012年という二つの政権交代を経験した現代日本では、政権交代にあわせた政党の再組織化と、行政の制度改革が継続しており、その流れでは独立機関の独立性を制限する動きが登場している。これに対して、独立機関の側では、抑制的な権力行使が続いた。政権交代がさらに続けば、より積極的に権限を行使するという別の可能性も考えられる反面、これまでは与野党を通じて独立機関に対する介入が継続しているため、独立機関の側もより受動的にならざるを得ない。これが国際比較の中でも、独立機関が脆弱な日本の特徴である。

こうして、行政資源としては、資金、マンパワー、権限を中心とした資源配分について独立機関の活動について分析を進める中、改めて問題が顕在化したのが、新型コロナウイルス感染症のグローバル・パンデミックであった。諸外国が様々な制度配置を通じて、感染症専門家が政府の政策の科学的根拠を提供しようとしたが、それ自体が政治によって歪められたり、政治からの介入にさらされた。日本では、専門家が政府とは別にメディアに情報発信をして世論への喚起を行った反面、政治の側は専門家の意見を聞くことなく、独自の判断で感染症対策の規制緩和を図る傾向が強かった。この問題は、科学的知見という情報資源をどのように政策に活かすことができるかが極限まで問われたと言える。このプロジェクトの調査分析の延長で、専門家に対して、専門家の関わる会議体の再編を提言したところ、それが厚生労働省の専門家会議の改組という制度改正の一つの行政学的根拠を提供した。また、専門家のリーダーである尾身茂氏への継続的なインタビューを行い、同時進行型オーラル・ヒストリーに近い性質の聞き取りを続けた。さらに、政府が「内閣感染症危機管理統括庁」を設置するに際して、感染症専門家と政治リーダー・各省との関係を、ステークホルダーである製薬企業・大学、社会科学などの専門家との関係性につき、平時と有事それぞれについてコミュニケーション経路を検討した上で提言を行った。情報資源は厚生労働省と保健所に遍在しているが、その分析は感染症の専門家によって担われ、政権と市民へ情報発信される。この発信について専門家と政府との対立が続くという意味では、情報資源の配分に先立つ資源選別が重要となる。また、政府は独自の経済情報・海外情報から感染対策における規制強化の度合いを決定する。こうした情報資源の収集と選別を担うのが、内閣感染症危機管理統括庁となるはずである。その構成と制度確立期における作動は、情報資源の選別と配分を決定づけるのである。

最後に、オーラル・ヒストリーの方法論としては、独立機関という閉鎖性と守秘性の強い機関への聞き取りについては、従来のオーラル・ヒストリーとは異なる対応が必要となり、その方法論についても新たに検討を進めた。第1に話し手との信頼関係を繊細に構築すること、第2に記録をとることについて入念に説明すること、第3にその公開については時期を見計らうことについて十分な了解を得ること、第4に事前に質問票を早めに送り、こちらの問題意識を説明して、どの範囲に焦点を当てるべきかを話し手に委ねること、第5に以上の上で、聞き取りの流れの中で聞き手の関心事を問うことで当初準備した内容を越えた論点について回答を得られることが重要であるという理解を得た。これらは、新型コロナの感染拡大の前後であった2019年、2022年にシンポジウムの開催を通じて、より広い観点で検討し、磨き上げることができた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4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 牧原出	4. 巻 112
2. 論文標題 特別定額給付金事業をめぐる政治と地方	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 42-48
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 伊藤正次	4. 巻 62
2. 論文標題 55年体制下の政権運営と実力組織 後藤田正晴オーラル・ヒストリー再読	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 185-206
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 飯尾 潤	4. 巻 54
2. 論文標題 政策の質と官僚制の枠割：安倍内閣における「官邸主導」を例にして	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本行政学会編『政策論議の健全性向上を目指して』（年報行政研究54号）ぎょうせい	6. 最初と最後の頁 2-20
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 早川有紀	4. 巻 70（2）
2. 論文標題 関西圏における「地方創生」政策：関西2府4県の自治体調査の結果と全体像の考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法と政治	6. 最初と最後の頁 29 - 58
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 2件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 牧原出
2. 発表標題 現代日本政治における代表性とアカウンタビリティ
3. 学会等名 日本政治学会（招待講演）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 牧原出
2. 発表標題 「2040年を見据えた日本の地方自治体改革の展望」
3. 学会等名 韓国地方政府学会2019年度秋季大会（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 牧原出
2. 発表標題 "Change of the Japanese Constitution after the Two Changes of Government,"
3. 学会等名 American Political Science Association Annual Meeting 2019（国際学会）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計9件

1. 著者名 筒井清忠	4. 発行年 2020年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 381
3. 書名 昭和史講義【戦後編】（下）	

1. 著者名 佐野真由子	4. 発行年 2020年
2. 出版社 思文閣出版	5. 総ページ数 556
3. 書名 万博学	

1. 著者名 五百旗頭真・御厨貴・飯尾潤	4. 発行年 2021年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 376
3. 書名 総合検証 東日本大震災	

1. 著者名 御厨貴	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 307
3. 書名 『オーラル・ヒストリーに何ができるか 作り方から使い方まで』	

1. 著者名 御厨貴編 牧原 出	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 19
3. 書名 「おしまいから読んでみよう さかのぼりオーラル・ヒストリー」オーラル・ヒストリーに何ができるか 作り方から使い方まで	

1. 著者名 御厨貴編 手塚洋輔	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 16
3. 書名 「質問づくり十年」オーラル・ヒストリーに何ができるか 作り方から使い方まで	

1. 著者名 御厨貴編 竹中治堅	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 18
3. 書名 「民主党『保守派』の形成」オーラル・ヒストリーに何ができるか 作り方から使い方まで	

1. 著者名 砂原庸介 御厨貴編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 16
3. 書名 「『行革官僚』の成功と挫折」オーラル・ヒストリーに何ができるか 作り方から使い方まで	

1. 著者名 林昌宏	4. 発行年 2020年
2. 出版社 吉田書店	5. 総ページ数 338
3. 書名 地方分権化と不確実性 - 多重行政化した港湾整備事業	

〔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
研究分担者	御厨 貴 (Mikuriya Takashi) (00092338)	東京大学・先端科学技術研究センター・名誉教授 (12601)	
研究分担者	林 昌宏 (Hayashi Masahiro) (00632902)	常葉大学・法学部・准教授 (33801)	
研究分担者	早川 有紀 (Hayakawa Yuki) (20775853)	関西学院大学・法学部・准教授 (34504)	
研究分担者	伊藤 正次 (Ito Masatsugu) (40347258)	東京都立大学・法学政治学研究科・教授 (22604)	
研究分担者	砂原 庸介 (Sunahara Yosuke) (40549680)	神戸大学・法学研究科・教授 (14501)	
研究分担者	秋吉 貴雄 (Akiyoshi Takao) (50332862)	中央大学・法学部・教授 (32641)	
研究分担者	手塚 洋輔 (Tezuka Yosuke) (60376671)	大阪市立大学・大学院法学研究科・教授 (24402)	
研究分担者	竹中 治堅 (Takenakara Harukata) (70313484)	政策研究大学院大学・政策研究科・教授 (12703)	

6. 研究組織（つづき）

	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
研究分担者	小宮 京 (Komiya Hitoshi) (80451764)	青山学院大学・文学部・教授 (32601)	
研究分担者	飯尾 潤 (Iio Jun) (90241926)	政策研究大学院大学・政策研究科・教授 (12703)	
研究分担者	若林 悠 (Wakabayashi Yu) (80843250)	大東文化大学・法学部・講師 (32636)	

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