

令和 4 年 6 月 14 日現在

機関番号：15401

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2021

課題番号：19K13616

研究課題名（和文）なぜ政府目標は変わらなかったのかー内閣府と厚生労働省に着目してー

研究課題名（英文）A Study of Policy Coordination by the Cabinet Office in Japan

研究代表者

小林 悠太（KOBAYASHI, Yuta）

広島大学・人間社会科学研究科（社）・助教

研究者番号：30824263

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では1990年代以降の中央省庁の変化を追跡し、内閣府の役割を解明した。行政官僚制が分散化していく時代のなかで、政府は新たな政策課題への対応を迫られた。あいまいな組織としての特徴を持つ内閣府の構造は、首相権力の確立に関する役割を内閣官房に奪われていった。しかし柔構造のもとで、政策調整の吸収に一定の役割を果たしたのである。中央省庁再編は、期待した通りの帰結をもたらしたわけではない。しかし政策需要の変化への対応を可能にしたのである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現代日本の統治構造に大きな影響を与えた中央省庁再編と、その目玉とされた内閣府設置の意義について、政官関係ではなく行政組織や政策調整の立場から異なる視角で検討し、行政改革研究に貢献した。このことは、今後の行政改革を考えるうえで、柔構造組織の役割を検討する際の基礎研究としての社会的意義を持つと考えられる。

研究成果の概要（英文）：This study not only traces the changes in central ministries and agencies since the 1990s but also elucidates the role of the Cabinet Office. In an era of increasingly decentralized administrative bureaucracy in Japan, the government was compelled to respond to new policy challenges. The Cabinet Office, characterized as an ambiguous organization, was unsuccessful in investing the Cabinet Secretariat with prime ministerial power. However, due to its flexible structure, it played a crucial role in taking over policy coordination. The reorganization of central ministries did not produce the expected results. It did, however, make it possible to respond to changes in policy demands.

研究分野：行政学

キーワード：政策調整 内閣府 行政組織

1. 研究開始当初の背景

わが国の首相官邸や内閣官房のように、執政長官直属の行政組織を政府中枢 (CoG: Centre of Government) と呼ぶ。CoG の役割は国家ごとに異なるものの、多くの場合は戦略策定や予算配分など、何らかの形で行政機構全体の効率化に資するための機能を保有している。それゆえ政治改革や行政改革の研究において、政府中枢研究は枢要な位置を占める。

1990 年代以降の日本では、CoG の人員及び機能の強化と、首相権力の確立を志向する統治機構改革が行われた。こうした体制は時に「首相支配」とも言われ、「強すぎる首相」の弊害が見られるとも指摘される。しかし既存の説明は、幾つかの論点に十分な検討を加えていない。第一に、行政官僚制の成長が鈍化した後に訪れる、「小さな政府」と「大きな統治」のギャップへの対処である。所謂ガバナンス論が登場したように、1990 年代は国家の舵取り機能の向上が要請された時代であり、日本政府は対社会調整能力の向上を迫られた。政治権力の確立と対社会調整能力の向上は決して同義ではない以上、行政改革が官僚制の能力を向上させたかは政官関係とは異なる論点として追求する必要がある。

第二に、政府中枢に政策課題が集中すればするほど様々な課題の対処に首相は拘束されるため、「首相の権力」と「首相の困難」は表裏一体な面を持つ。古典的には統制範囲の問題として、現代的にはむしろ過剰なアカウンタビリティーの問題として語られることが多いテーマである。要するに、内閣官房や内閣府の機能拡充は、実質的には「首相の困難」を増加させてしまったことの帰結であるのかもしれない。2016 年の通称「内閣官房・内閣府スリム化法」が象徴的であるように、政策課題の集中は首相の機動的対処を困難にする。

第三に、内閣官房と、CoG の一部機能を有する内閣府は潜在的に競合関係にあることの理論的意義が十分に検討されていない。政府中枢の機能を一元化せず、内閣府に曖昧な性格を与えてしまったことは、基本的に行政学の側では否定的な立場をとる論者が多い。実際に歴代の政権も、運用を重ねる過程で、むしろ内閣官房の方に重きを置いていく。

以上 3 つの課題は、いずれも通俗的な政治権力アプローチ「首相権力確立のために CoG が強化され、強化の弊害が生じている」の説明とは異質なものである。この政治権力アプローチは、基礎的な官僚制研究が更新されず、ジャーナリスティックなものも含めて政治過程に関する情報が氾濫する過程で、一定の意義をもつ議論として定着した。が、その妥当性には疑問が残る。

そこで本研究では、組織の基礎情報の記述的把握とマクロな分析によって、1990 年代から 2010 年代にかけての 30 年間に於ける日本の CoG の位置づけを、異なる角度からとらえ直すことを目指す。

2. 研究の目的

本研究の目的は、下記の 3 点を考慮した行政改革研究・行政組織研究を遂行することである。

- (1) 行政官僚制の長期的変化という文脈の中に、中央省庁再編を位置付けること。
- (2) 首相に課せられたアカウンタビリティーの実現という、いわば受動的な側面をも考慮したうえで CoG の拡大を説明すること。
- (3) 内閣官房と内閣府の競合関係を踏まえたうえで、内閣府の役割を論じること。

3. 研究の方法

申請時点 (2018 年) に想定した旧計画では、府省組織に関する記述的研究と幾つかの代表的な政策過程に関する比較事例分析やインタビュー調査等を通じて、とりわけ厚生労働省との関係に着目した形で研究を遂行する予定であった。しかし 2020 年からの COVID-19 の流行に伴って研究計画の遂行可能性に支障が生じたこと、加えて研究代表者の機関異動による研究環境の変化によって、研究方法の見直しを余儀なくされた。

そこで 2020 年度に研究計画の大幅な見直しを行った。実際に本研究課題に関連して遂行した研究活動との兼ね合いでは、記述的研究を重視している。

- (1) 記述的議論: 単著 (小林 2021) の大部分や、政策会議論文 (砂原, 小林, 池田 2020) では、基本的に制度等の記述に終始している。現行の中央府省研究は、1980 年代から 1990 年代にかけて築かれた知見を部分的に更新する、という状況にあるため、まずは基盤から作り直すべきである、という判断による。
- (2) 文献調査: 行政学方法論の動向論文 (篠原, 小林, 白取 2021) や、単著 (小林 2021) を執筆するために、研究エフォート中のそれなりの部分を日本語の行政学史に関する議論、PAR や PPMG などの文献調査に費やした。
- (3) 計量分析: 2021 年度の後半には、大阪大学大学院時代の指導教員である北村亘教授のプロジェクト、基盤研究 (B) 「実証政治分析の基盤構築のための官僚の選好の総合的解明」で取得された官僚意識調査データの提供を受け、当該データの計量分析を行った。

4. 研究成果

(1) 研究活動の概要

本研究課題の中核的な刊行物は、2021年11月に大阪大学出版会より公刊した『分散化時代の政策調整 内閣府構想の展開と転回』である。ただし同書は本研究課題開始以前の研究内容（小林悠太、2018、「内閣補佐機構の組織分析 内閣府の機能と資源」大阪大学博士論文）に、本科研費の研究成果を含めて加筆修正を施したものである。以下では加筆修正分（特に第2章、第5章、第6章）が明確になるように年度ごとの研究成果を記載する。

2019年度は、旧計画に基づいて各省組織の変動を追跡するとともに、中央政府全体の文献調査と、政策過程分析に関する予備調査を行った。局課レベルよりも下位の組織単位である課内室の増加を象徴として、行政官僚制の変化を「分散化」と理解する着想を得られたので、日本公共政策学会2019年度研究大会で報告した。また、文献調査の副産物として政治学の教科書で行政官僚制の章を分担執筆し、翌年刊行された（坂本、石橋編、2020）。さらにCoG研究として、政策会議に関する共同研究にも従事した（砂原、小林、池田、2020）。

続く2020年度は、当初予定では内閣府と厚生労働省の関係について事例分析を加える予定であったものの、COVID-19の拡大により研究計画の変更を余儀なくされた。そこで、前年度より引き続いて「分散化」研究と政府中枢の関係を検討し、日本行政学会2020年度研究大会で報告した。加えて、John Gerringの分類に基づく行政学方法論の動向整理・展望論文を執筆し、査読を経て翌年に公刊された（篠原、小林、白取、2021）。さらに競合共管事務について若干の考察を行い、分散化研究や政策会議研究も深めたうえで、単著の執筆作業に従事した。

最終年度である2021年度は、前半期の大部分を『分散化時代の政策調整』刊行のための加筆修正および校正作業に費やし、11月に刊行された。加えて後半期には、2019年官僚意識調査のデータの分析にも従事し、2022年の3月に刊行された（北村編、2022）。

(2) 中核的主張

以上の研究活動を踏まえて、本研究課題から得られた知見を要約すれば、以下の通りである。

行政改革会議における内閣府構想は、強力な省庁官僚制を抑止するという発想のもとで登場した。橋本行革は政治主導の確立と行政のスリム化を目指したが、省の統合は強力な行政官僚制を出現させる論理的可能性をもち、政治主導の阻害要因となりかねないからである。

しかし1990年代以降、行政官僚制は分散化が進展する状況にある。ここで言う「分散化」とは、組織単位の分割と縮小を意味する。念頭にある先行研究は、例えば真淵（1999）など行政官僚制の課の変化を分析単位とした研究群である。新川（1995）など、課よりも小規模な単位を重視する研究も存在したものの、包括的な傾向は提示されなかった。そこで課内室設置の傾向を1989年から2018年まで追跡し、行政官僚制は「分散化」を長期的に続けているのではないかと理論的に解釈した。

こうした状況では、中央省庁再編が想定するような「強力な省庁」の出現が生じたとは言いがたい状況にある。こうした状況で、CoGとしては曖昧な内閣府の特質は、部分的に奏功したところがあった。一部の省庁官僚制に生じた歪みを補完する形で、政策調整に貢献し続けることを可能にしたからである。もっとも、内閣府が補完を続けるシステムはそれ自体複雑で、政治アクターには承認されなかった。

政策調整という観点から見ると、自民党長期政権時代を継承する一部の省の水平的調整、内閣府による補完、内閣官房による多省間調整など様々なスタイルが併存していることが観察される。

(3) 幾つかの課題

ただし本研究の採用した方法 マクロな分析レベルを対象とする記述的議論 は、ミクロな事象の観察には適さないもので、今後検証すべき幾つかの課題が残ることとなった。組織構造、省内調整、室長級官僚の実質的な役割変化、などである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1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 砂原庸介, 小林悠太, 池田峻	4. 巻 169
2. 論文標題 政策会議は統合をもたらすか? - 事務局編制に注目した分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 行政管理研究	6. 最初と最後の頁 22-38
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2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小林悠太
2. 発表標題 中央行政機構の断片化と政策調整 政府中枢拡充の再解釈に向けて
3. 学会等名 日本行政学会2020年度研究大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 小林悠太
2. 発表標題 中央府省の組織編制2000-2015: 局課中心の分析からの転換に向けて
3. 学会等名 日本公共政策学会2019年度研究大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 小林悠太	4. 発行年 2021年
2. 出版社 大阪大学出版会	5. 総ページ数 214
3. 書名 分散化時代の政策調整	

1. 著者名 北村 亘、小林 悠太、曾我 謙悟、伊藤 正次、本田 哲也、砂原 庸介、柳 至、青木 栄一	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 240
3. 書名 現代官僚制の解剖	

〔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