

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 23 日現在

機関番号：24402

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25780106

研究課題名(和文) 過誤と帰責をめぐる政治行政分析：事後検証機関を中心に

研究課題名(英文) Political analysis of Public inquiries in Japan

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・准教授

研究者番号：60376671

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)：本研究は、不祥事や失敗などの事象に対して設置されることの多い事後検証機関について、政治学・行政学の観点から考察を行った。具体的には、特に1990年代以降における日本における展開とその特質を探るため、設置された機関について、その機能と設置形態に着目した。その結果、設置形態としては、内部調査モデル・審議会モデル・第三者委員会モデルという3つの定型と政府内第三者モデルという派生型が存在し、基本的な性格が異なることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Public inquiries may come into existence in the aftermath of negative events such as accidents, policy failures and scandals. This research analyses public inquiries in Japan from the perspectives of political science and public administration. This study reveals that there are four types of organizational structure of public inquiries after 1990s: (1) internal investigation model, (2) advisory body model, (3) third party commission model and (4) other ministry model.

研究分野：行政学

キーワード：事後検証 第三者委員会

1. 研究開始当初の背景

不確実な社会を管理するという側面を持つ行政活動においては、その帰結を見通せないことから、政策目的から逸脱した決定の可能性があるほか、大規模組織による活動である以上、非効率や不適切な組織決定も一定の確率で生み出す。こうした諸問題を広く、行政の「過誤」として捉えれば、「過誤」をめぐる責任の所在は、政治的争点あるいは政策課題として大きな関心と呼んできた。他方で、「過誤」の可能性がいわば日常的に存在しているのみかかわらず、行政組織や政策制度が相対的に安定しているという事実は、「過誤」と非難とを切断させる何らかの仕組みが内包していると考えられる。

その際、研究上でも実務上でもひとつの焦点をなすのが、問題発生の原因、責任、課題について事後的に検証する諮問機関（以下「事後検証機関」とする）である。近年の日本でも、BSE 問題や生活保護問題などに代表されるように国・自治体を問わず多数設置される傾向にあり、責任追及や改革の方向性の提示といった点で大きな役割を果たしている。つまり、近年の行政の過誤を分析するには、事後検証機関を設置するか否かから始まり、委員の選定、争点の設定、報告書の拘束性などの諸点で展開される、過誤と帰責をめぐる政治過程を丹念に分析することが不可欠になったといえることができる。

しかも諸外国を見渡せば、イギリス・カナダ・オーストラリアといったコモンウェルス諸国を中心に、事後検証の機能を有する調査諮問機関（Public inquiry）の研究の蓄積が近年加速度的に進展しており、国際比較の格好の素材といえる。

2. 研究の目的

そこで、本研究は、比較研究に資する理論枠組みを念頭に置きつつ、事後検証機関の事例調査を蓄積し、何を過誤とするかに関する政治構造を解明するとともに、過誤と非難を切断する行政的仕掛けを明らかにすることを目的とした。

またこれにより、次の諸点について学術的・社会的貢献を行うことを試みた。

そもそも第1に、事後検証機関に関する基礎的なデータすら学界内で共有されていない現状においては、設置状況の一覧化を進めることからして、今後の研究を進める上で大きく寄与しうる。

第2に、これまで日本において事後検証機関に対するまとまった研究は、個別政策研究での分析やコンプライアンスの観点から実務面での分析は一部進められているものの、とりわけ政治学・行政学の面ではほとんどない。こうした研究の空白を埋め、新たな研究分野を開拓することを試みる。

第3に、実務的にも、五月雨式に対応しているように見える行政の過誤について一定の見通しを得ることができれば、的確な改革提言への大きな足がかりになりうる。

第4に、総体的な把握を進めることにより、現代行政の一部になりつつある「事後検証機関」の実像に迫り、ひいては新たな行政像を提示することが最終的な目的である。

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）理論動向の分析

近年、それまでのコモンウェルス諸国に加えて、Paul 'tHart らによるハリケーンカトリーナ等の事後検証機関（アメリカ）の研究や、Martin Lodge らに代表されるようなヨーロッパ諸国の関する比較研究も進展している。これらはいずれも、単なる事後検証機関研究にとどまらず、行政の過誤に対する政治過程を通じて Executive Politics に迫ろうとするものでもある。こうした理論動向を把握し、国際比較も可能な分析視角の獲得を心がけた。

（2）設置状況の把握

事後検証機関については、総体的なデータが整備されていないため、設置状況からして統一的な把握は困難である。そこで本研究では、イスラエルの政治学者 Sulitzeanu-Kenan の事後検証機関に関する実証研究に倣い、臨時設置、行政府による設置、裁量による設置、調査の主務、過去の事象が対象、独立性、公開性という7つの基準をもとに、日本の制度的特性を鑑みて類似組織との異同に留意しつつ、事後検証機関の抽出条件を検討した。

その上で、新聞データベースを元に、事後検証機関の設置状況を可能な限り悉皆的に調査することにより、総体的に把握し、おおまかな傾向をつかむ手法を採用した。

（3）個別事例研究

その上で、個別の事後検証機関の報告書等資料を可能な限り網羅的に収集して分析を進める。近年のもの多くは、ウェブサイト上に公開されており資料の利用であるが、そうでないものについてはその他の方法を適宜用いることとした。

4. 研究成果

本研究の主要な成果については、事後検証機関の機能と形態という観点から以下のように整理できる。

(1) 事後検証機関の機能

まず、事後検証機関の機能として、活動そのものが果たす内在的役割（行政的機能）と事後検証機関を設置することで得られる効果（政治的機能）がある。

行政的機能は、まず「最重要な課題」として位置づけられる事実調査があり、それをもとに原因の究明が行われる。そして、しばしば注目されるのが関係者・関係機関の責任を追及である。この際、刑事責任・民事責任を問うのは所掌外とするケースもある。最後に、教訓や提言といったかたちで改善の提案がなされることが通例である。もっとも、これには具体的な設計に踏み込むことはせず、意識改革や内部管理体制の構築と言った一般的な提言とどめることも少なくない。

他方で、政治的機能の問題は言い換えれば事後的な非難回避としてのツールとしてのどの程度意味を有するかという問題でもある。

この点、事後検証機関を設置することで問題を棚上げしたり、注目度を低下させたりする可能性、事後検証機関を設置することで悪者ではないとアピールしたり他の調査組織の設置を阻害することで、問題状況を掌握できるようにする可能性なども考えられる。一例をあげれば、福島第一原発事故後に事後検証機関が乱立することにより、個々の機関の権威が希釈化された可能性はある。ただ、本研究の範囲では、それも含めた命題が経験的に妥当するかについて十分な知見を得るには至らなかった。

(2) 設置形態の類型化

1990年代以降に設置された事後検証機関を調査した結果、内部調査モデル・審議会モデル・第三者委員会モデルという3つの定型と政府内第三者モデルという1つの派生型を抽出することができた。

内部調査モデル

従来の不祥事対応がこのパターンであるが、2000年代以降は審議会モデル・第三者委員会モデルへの移行が見られる。

委員構成は内部関係者が中心であり、場合によっては外部委員が加わることもある（混合型）。調査の実働は内部で行い、官房部門が担当することが多く、対象組織からの独立性は低い。また一般に議事や報告書に関して公開度も低い。

混合型は、調査は内部調査によって行い、検討会議のメンバーに外部委員を入れる形態で、公正性を担保する方策である。1990年代の自治体の公金不正問題を契機に普及したものの、現在は低調である。

また治安・外交関係では機密保持の観点から内部調査が継続しているが、公正性・正当性の調達に課題があるため、近年では、次に見る水平的併置・垂直的併置という形態が見られる。

水平的併置（機能分離）とは、内部調査で

完結せずに、改善提言機能のみを後続の外部機関に切り出すケースであり、外務省機密費問題や名古屋刑務所暴行事件、海上保安庁尖閣ビデオ流出問題等で採用されている。例えば、最後の尖閣ビデオ問題では内部調査モデルで事実関係を明らかにした後、国交省に設置された「情報流出再発防止対策検討委員会」（外部委員）が再発防止策を提言した。

これと異なり、垂直的併置ともいえるべき形態がある。これは、内部調査を「検証」というものであり、外交・安全保障分野で近年に見られる形態である。例えば、アルジェリア人質事件では「在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会」（内閣官房、内部調査モデル）の報告書を受けて、「在留邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する有識者懇談会」（外部委員）がその検証と提言を行った。イスラム国邦人殺害事件でもほぼ同様の手法が採用された。

審議会モデル

委員構成は、学識経験者が中心に内部関係者は入らない。ただ調査の実働は官房部門が行うことが多い。学識経験者も当該分野の専門家を集めるため、対象組織からの独立性は相対的に低い。他方で、議事公開による正当性確保に主眼があり、公開度は高い。

調査を進める官房部門と調査される原局部門との間に基本的な対立があり、官房による原局原課に対する改革のツールとしての側面もある。

そのため、改善提案が（政策・組織の変更を伴う）具体的な制度設計に踏み込んでいることが多いといえる。

第三者委員会モデル

同件事後検証機関といっても、第三者委員会モデルはいくつかの点で上の審議会モデルと大きく異なる。まず、委員構成は、弁護士や公認会計士といった資格職が中心となる。また、調査の実働も調査担当の弁護士に委嘱するなどして外部者が直接を行い、独立性によって正当性を確保するところに特徴がある。他方で、議事などは非公開となることも多く、公開度は低い。

このモデルが採用されるケースは、政策の失敗というよりは官僚組織全体の不正が問題となっていることが多く、大臣による官僚統制のツールとしての側面を持つ。そのため、責任追及機能を重視する傾向にあるが、他方で改善提案は定型的なものにとどまる傾向がある。

もっとも、2010年代に入ると、日弁連のガイドラインもあり、責任追及機能を除外し、事実調査と原因究明に力点を置くケースも出てきている。

政府内第三者モデル

以上の3つのほかに、きわめて例外的に用いられた形態として、内閣府や総務省に事後

検証機関を設置する場合があった。調査実働も他府省の職員が行うというものであり、政権の強いリーダーシップのもとで初めて可能となるしくみである。そこでの対立は、内閣と各省との間にあるといえよう。

年金記録問題検証委員会（2007年、総務省）は、第1次安倍内閣における参議院選挙前の選挙キャンペーンという色彩が強いし、事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議（2008年、内閣府）では福田康夫政権における消費者庁設置構想の一環である。このように、政権が危機にあり、かつ、政権の重大な関心事に合致した場合に採用される。

（3）残された課題

1990年代以降の日本における展開過程をトレースすることにより、事後検証機関の機能と設置形態に関しては一定の知見を得ることができた。

ただし、これらの連関、さらにはその中で、事実調査・原因究明・責任追及・改善提案のそれぞれがどのような傾向を持つのかといったことについてはさらなる検討が必要である。この点については、引き続き分析を進め、書籍による成果発表を予定している。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 4 件）

TEZUKA, Yosuke "Book Review, *Kenryoku iko: nani ga seiji o antei saseru no ka* (Power Shift: What Keeps the Political System Stable?), by Izuru Makihara," *Social Science Japan Journal*, 18(1), 2015, pp.89-91, 査読無

手塚洋輔「予防接種をめぐる過誤と過誤：その歴史的変化」『都市問題』105巻9号 2014, 4～7頁, 査読無

手塚洋輔「リスクガバナンスにおける『低リスク問題』の重要性」『住民行政の窓』406号, 2014, 2～7頁, 査読無

手塚洋輔「事後検証機関の設置形態とその変化」『現代社会研究』16号, 2013, 5～18頁, 査読無

〔学会発表〕（計 2 件）

手塚洋輔「内閣レベルの行政改革とオーラル・ヒストリー」, 東アジア日本研究者協議会第1回国際学術大会, 2016年12月1日, インチョン（韓国）

手塚洋輔「事後検証機関の政治行政分析」, 関西行政学研究会, 2015年11月14日, 大阪市立大学（大阪府大阪市）

〔図書〕（計 4 件）

御厨貴・片山善博・増田寛也・砂原庸介・手塚洋輔, 放送大学教育振興会, 『公共政策（放送大学大学院教材）』, 2017年, 202～226, 257～268頁

伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔, 有斐閣, 『はじめての行政学』, 2016年, 259頁

嘉本伊都子・霜田求・手塚洋輔・中田兼介・中山貴夫・西尾久美子ほか, 晃洋書房, 『現代社会を読み解く』, 2015年, 195～204頁

御厨貴・井上章一・佐藤信・奈良岡聡智・手塚洋輔・小宮京・砂原庸介・牧原出・五十嵐太郎・中村武生・朴喜用・松宮貴之, 岩波書店, 『建築と権力のダイナミズム』 2015年, 65～89頁

6. 研究組織

(1) 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・准教授
研究者番号：60376671