

令和 6 年 5 月 31 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究

研究期間：2020～2023

課題番号：20K13398

研究課題名（和文）公務員制度改革と政官関係の変容に関する研究

研究課題名（英文）Study on the civil service reforms and politician-bureaucrat ties

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） 4,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、1990年代以降の公務員制度改革等の制度改革により日本の官僚人事の実態がどのように変化したかについて実証的に明らかにすることである。定量的な人事データに基づく分析を行った結果、1990年代以降の制度改革により、日本の官僚人事において昇進スピードの遅れは生じているものの、全体として人事の政治化が大きく進行しているとまでは言えないことが明らかになった。また、内閣人事局の新設を伴う改正国家公務員法をめぐる政治過程についての事例研究も行い、第二次安倍政権下で国家公務員法が改正されたのは、与党が参議院の過半数議席を確保し、ねじれ国会を解消していたためと結論づけた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

海外では官僚人事の政治化に関する規則的パターンの特定や理論化が進んでいるのに対し、日本の政治学、行政学においては、官僚人事の政治化についての政治学的かつ体系的な研究が十分に蓄積されてこなかった。そのため、本研究の成果は、近年における日本の公務員制度改革と日本の政官関係に関する研究を今後さらに発展させる上で、学術的意義だけでなく大きな社会的意義を有していると考えられる。また、事例研究で得た知見については、日本に限らず、他国の政治制度の研究にも応用できるものであることから、比較政治に関する実証的・理論的研究にも貢献し得るものである。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to demonstrate how Japanese bureaucratic personnel practices have changed as a result of civil service system reforms since the 1990s. Using data on bureaucratic personnel, my analysis reveals that institutional reforms since the 1990s have not led to a significant politicization of personnel affairs in Japan's bureaucracy, although there has been a slowdown in promotion speed. I also conducted a case study on the political process surrounding the revised National Public Service Law and concluded that the law was revised under the second Abe administration because the ruling party had secured a majority in the upper house of the Diet, thus eliminating a divided Diet.

研究分野：行政学

キーワード：公務員制度 政官関係 官僚制 人事行政 人的資源管理

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

1994年の選挙制度改革や2001年の中央省庁等改革及び内閣機能強化といった一連の政治・行政改革の帰結として、日本政治において首相を中心としたコア・エグゼクティブの権力が構造的に増大している。またそれに伴う官邸主導あるいは政策過程の「集権化」といった現象が多くの論者によって観察、指摘されている(例えば竹中2017;待鳥2012)。特に、内閣人事局の新設により、各省の幹部人事に対する首相の関与が制度化されたことで、官僚人事については国家公務員制度の政治化が進行している可能性があるとの主張が、政治学・行政学において一部なされている状況にある(例えば出雲2017)。

このような官僚人事の政治化は、各省官僚の政治的応答性を高めるために普及した戦略として捉えることができるため、民主主義の観点から重要な研究課題であるとして、諸外国では研究が重ねられてきた(Christensen, Klemmensen, and Opstrup 2014; Dahlström, Peters, and Pierre 2011; Page and Wright 1999; Peters and Pierre 2004)。しかしながら、海外の先行研究が、官僚の党派性を所与のものとしているのに対し、戦後日本の官僚人事は党派性に基づく運用にはなっておらず、さらに、政治任用制に基づく各省のポスト数も諸外国と比較して非常に少ない。そのため、戦後日本の官僚人事は、政治介入の余地が少なく、高い自律性を保持していると論じられ(西尾1988)、日本の官僚人事はもっぱら人的資源管理の観点から分析されることが多く、政官関係や人事の政治化といった観点からの政治学的な分析はこれまで十分にこなされてこなかった(曾我2016)。以上のような研究動向に鑑みて、海外では官僚人事の政治化に関する規則的パターンの特定や理論化が進んでいるのに対し、日本の政治学、行政学においては当該テーマについての政治学的かつ体系的な研究が十分に蓄積されてこなかったと言える。

以上のような研究関心を背景として、研究代表者は、1990年代以降の制度改革により、日本の官僚人事の実態がどのように変化したのかという問いをリサーチクエスチョンとして設定し、本研究を開始した。

さらに、研究代表者は、官僚人事の政治化に関し大きなインパクトをもたらしたと指摘されている2014年施行の「国家公務員法等の一部を改正する法律」に注目し、当該改正法の制定をめぐる政治過程についても分析を行うことにした。内閣人事局の新設も、当該改正法の制定に伴うものである。そもそも、官僚人事に対する内閣の権限強化は、2001年に閣議決定された公務員制度改革大綱から掲げられており、2013年に第二次安倍政権下で改正法案が提出されるまでの間に、国家公務員法等の改正法案は3回提出(麻生政権、鳩山政権、菅政権での法案提出)されてきた。しかし、過去3回の法案はいずれも廃案となり、内閣人事局(あるいは内閣人事庁)の新設等は見送られてきた。では、官僚人事に対する首相の影響力拡大を伴うような国家公務員法の改正が、第二次安倍政権において実現したのはなぜか。このようなパズルを、第二のリサーチクエスチョンとして設定した。

2. 研究の目的

前述のリサーチクエスチョンに即した本研究の目的は、次の二つである。第一に、1990年代以降の制度改革(特に国家公務員制度改革)が中央省庁の官僚人事にいかなる変化をもたらしたかについて実証的に明らかにすることである。第二に、国家公務員制度改革をめぐる政治過程をミクロに分析することにより、官僚人事に対する首相の影響力拡大を伴うような制度改革の実現をもたらした要因を特定することである。

以上のように、社会的・学術的に関心の高い、官僚人事の政治化という現象について、二つの推論を体系的に組み合わせることにより、近年の公務員制度改革と日本の政官関係との全体像を捉えることが可能になると考えられる。

3. 研究の方法

本研究は、4年間という期間で、大きく分けて次の二つの作業を行った。第一は、1990年代以降の制度改革により、日本の官僚人事の実態がどのように変化したのかという問いに取り組むための分析である。具体的には、時評社が毎年刊行している8省(総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省)の幹部職員名鑑(官庁名鑑シリーズ)を基に2011年から2023年にかけての各省管理職の人事データセットを構築し、それを用いて、昇進スピードや昇進・異動経路の観点から記述的に分析を行い、人事の変化(の有無)を確認した。

第二は、官僚人事に対する首相の影響力拡大を伴うような国家公務員法の改正が、第二次安倍政権において実現したのはなぜかという問いを解明するための事例研究である。具体的には、過程追跡の手法により、公務員制度改革をめぐる各アクターがいかなる選好に基づき、どのように行動したのかをミクロに分析した。また合わせて、当該政治過程を、国家公務員法等の改正法

案が提出された麻生政権、鳩山政権、菅政権、そして第二次安倍政権に時期区分し、通時的な事例比較を行った。

4. 研究成果

研究開始直後の令和2年度(2020年度)から、官僚人事の変化の分析に用いる各省管理職の人事データセットを構築するため、各省幹部職員名鑑の収集、また名鑑情報に基づくデータの入力作業を行い、研究期間の最終年度(2023年度)までにデータセットを完成させた。また、各省におけるキャリアパスの分析をするにあたって、研究期間の全体を通じ、関係者へのインタビュー調査を複数回実施した。

各省管理職の人事データセットを用いた記述的分析の結果は次のとおりである。第一に、幹部ポストまでの昇進スピードについては、各省間でバラツキがあるものの、経年的に遅れが生じている。第二に、幹部ポストに至るまでの各省内でのキャリアパスの固定化はある程度堅持されており、官僚人事に対する政治介入を防ぐためのキャリアパスの根幹は守られていることが観察された。すなわち、1990年代以降の制度改革により、日本の官僚人事において昇進スピードの遅れは生じているものの、全体として人事の政治化が大きく進行しているとまでは言えないと結論づけることができる。

また、その他の具体的な研究成果物として、令和3年度(2021年度)に、1990年代以降の公務員制度改革等の行政改革が日本の政官関係、特に内閣と官僚制の関係をどのように変容させたのかについて、共著書である『行政学』(文眞堂、2021年10月)所収の「執政制度と首相のリーダーシップ」としてまとめ、公刊した。また、令和4年度(2022年度)に、文部科学省についての調査、分析を集中的に行い、その研究成果の一部を、日本高等教育学会の会長プロジェクト「高等教育政策の研究」第3回公開研究会において報告した。

次に、国家公務員法の改正が、第二次安倍政権において実現したのはなぜかという問いを解明するために行った事例研究の結果について説明する。結論としては、第二次安倍政権下で国家公務員法が改正され、内閣人事局の新設が実現したのは、与党が参議院の過半数議席を確保したことが要因として大きい。第二次安倍政権は、ねじれ国会を解消し、与野党間での調整コストを低減させたことに加え、政権の基盤が安定したことにより、改正法案をめぐる与党内での調整コストも低減することができた。すなわち、日本の首相の権力は、90年代以降の政治・行政改革以後も参議院によって制約され続けていると考えられる。この知見は、日本に限らず、他国の政治制度の研究にも応用できるものであることから、比較政治に関する実証的・理論的研究にも貢献し得るものである。

以上の事例研究に関する研究成果については、令和5年度(2023年度)に、その一部をアメリカ政治学会の年次大会(American Political Science Association Annual Meeting)において報告した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5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 3件）

| | |
|--|------------------|
| 1. 著者名 河合晃一 | 4. 巻 (745) |
| 2. 論文標題 ブックレビュー 稲継裕昭・鈴木毅著『国家公務員の人事評価制度』 | 5. 発行年 2024年 |
| 3. 雑誌名 自治実務セミナー | 6. 最初と最後の頁 83 |
| 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 柳至、河合晃一、久保慶明、秦正樹、青木栄一 | 4. 巻 (410) |
| 2. 論文標題 2023年進路選択に関する学生意識調査基礎集計 | 5. 発行年 2024年 |
| 3. 雑誌名 立命館法学 | 6. 最初と最後の頁 360-384 |
| 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 オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |

| | |
|---|-----------------------|
| 1. 著者名 河合晃一 | 4. 巻 65(2) |
| 2. 論文標題 デジタル行政オーラル・ヒストリー 鯖江市におけるオープンデータの取組 | 5. 発行年 2023年 |
| 3. 雑誌名 金沢法学 | 6. 最初と最後の頁 171-207 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24517/00068975 | 査読の有無 無 |
| 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 - |

| | |
|---|-----------------------|
| 1. 著者名 青木栄一、Haomiao Wang、神林寿幸、伊藤正次、河合晃一、北村亘、清水唯一朗、曾我謙悟、手塚洋輔、村上裕一 | 4. 巻 71(1) |
| 2. 論文標題 2021年国家公務員ワークライフバランス調査基礎集計 | 5. 発行年 2022年 |
| 3. 雑誌名 東北大学大学院教育学研究科研究年報 | 6. 最初と最後の頁 171-190 |
| 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 オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著 - |

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 河合晃一 | 4. 巻 (174) |
| 2. 論文標題 行政学における実験研究の動向 行動行政学としての行政管理研究、組織研究の発展可能性 | 5. 発行年 2021年 |
| 3. 雑誌名 季刊行政管理研究 | 6. 最初と最後の頁 33-47 |
| 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15件 (うち招待講演 3件 / うち国際学会 5件)

| |
|---|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 実験アプローチによる官僚リクルートメントに関する研究 学生を公務職場に惹きつける要素は何か? |
| 3. 学会等名 日本行政学会2024年度研究会 |
| 4. 発表年 2024年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Koichi Kawai, Tomoya Yokoyama |
| 2. 発表標題 Urban Resilience and Street-Level Bureaucrats at the Front Lines of the COVID-19 Pandemic |
| 3. 学会等名 International Political Science Association 27th World Congress of Political Science (国際学会) |
| 4. 発表年 2023年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Koichi Kawai |
| 2. 発表標題 Civil Service Reform and Politicization in Japan |
| 3. 学会等名 120th American Political Science Association Annual Meeting & Exhibition (国際学会) |
| 4. 発表年 2023年 |

| |
|-----------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一、原田久 |
| 2. 発表標題 自治行政と自治財政の機関哲学 |
| 3. 学会等名 日本政治学会2023年度研究大会 |
| 4. 発表年 2023年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 中央省庁の人事システムと技能形成 |
| 3. 学会等名 日本高等教育学会 会長プロジェクト「高等教育政策の研究」第3回公開研究会（招待講演） |
| 4. 発表年 2022年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 稲継裕昭、河合晃一 |
| 2. 発表標題 日本における公共部門の生産性測定の試み 刑事施設での業務・運営を例にして |
| 3. 学会等名 地方行政実務学会第2回春季大会 |
| 4. 発表年 2022年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Koichi Kawai, Tomoya Yokoyama, Tomohiro Seki, Ayako Hirata |
| 2. 発表標題 Policy Implementation of Street-Level Bureaucrats under the COVID-19 Pandemic: Analyzing the Behavioral Patterns of Public Health Center Staff in Japan |
| 3. 学会等名 2022 Eastern Regional Organization for Public Administration Conference (国際学会) |
| 4. 発表年 2022年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Koichi Kawai |
| 2. 発表標題 Cooperation among Local Governments in Disaster Management and Post-Disaster Reconstruction |
| 3. 学会等名 IIAS-SEAPP Doha Conference 2023 (国際学会) |
| 4. 発表年 2023年 |

| |
|-----------------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 独立行政法人の運営に対する制度改革効果の推定 |
| 3. 学会等名 日本行政学会2021年度研究会 |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|--------------------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 行政学における実験研究の動向 |
| 3. 学会等名 日本公共政策学会2021年度研究大会 (招待講演) |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Koichi Kawai, So Morikawa, Kiichiro Arai, Yutaka Onishi |
| 2. 発表標題 Do Flat Organizations Work Differently from Hierarchical Ones? Evidence from Laboratory Experiments on Public Sector Organizational Reforms in Japan |
| 3. 学会等名 International Political Science Association 26th World Congress of Political Science (国際学会) |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|-----------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一、関智弘、横山智哉 |
| 2. 発表標題 保健所行政の組織資源とガバナンス |
| 3. 学会等名 日本政治学会2021年度研究大会 |
| 4. 発表年 2021年 |

| |
|----------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 公務員制度改革をめぐる政官関係 |
| 3. 学会等名 日本行政学会2020年度研究会 |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|----------------------------------|
| 1. 発表者名 河合晃一、関智弘 |
| 2. 発表標題 行政学に組織理論を呼び戻す 観察から検証へ |
| 3. 学会等名 日本政治学会2020年度研究大会 |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 河合晃一 |
| 2. 発表標題 官僚人事研究の課題と展望 「官僚人事システムの変化と実態」の執筆を通じて |
| 3. 学会等名 日本行政学会オンライン研究会試行企画（招待講演） |
| 4. 発表年 2020年 |

〔図書〕 計4件

| | |
|------------------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 縣公一郎、原田久、横田信孝（編） | 4. 発行年 2022年 |
| 2. 出版社 勁草書房 | 5. 総ページ数 256 |
| 3. 書名 検証 独立行政法人 「もう一つの官僚制」を解剖する | |

| | |
|--|-----------------|
| 1. 著者名 西出順郎、内城仁、大谷基道、河合晃一、黒田慶廣、武山剛、西田奈保子、松井望 | 4. 発行年 2021年 |
| 2. 出版社 公人の友社 | 5. 総ページ数 170 |
| 3. 書名 災害連携のための自治体「応援職員」派遣ハンドブックー東日本大震災のデータと事例から | |

| | |
|-----------------------|-----------------|
| 1. 著者名 西岡晋、廣川嘉裕（編） | 4. 発行年 2021年 |
| 2. 出版社 文眞堂 | 5. 総ページ数 336 |
| 3. 書名 行政学 | |

| | |
|---|-----------------|
| 1. 著者名 David Brown and Jacek Czapotowicz (eds.) | 4. 発行年 2021年 |
| 2. 出版社 The International Institute of Administrative Sciences | 5. 総ページ数 535 |
| 3. 書名 Dealing with Disaster: Public Capacities for Crisis and Contingency Management | |

〔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 |
|---------|---------|