

(要約)

官僚制の独立性・民主性・専門性

—中央省庁再編以降の日本における行政組織の制度設計—

池田 峻

本論文は、中央省庁再編以降の日本を対象に、なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのかを明らかにすることを目的とするものである。本論文は序章および第1章から第6章までの計7章で構成されており、序章は研究課題の設定、第1章は先行研究のレビュー、第2章は理論的検討、第3章は従属変数の測定、第4章は独立変数のうちの一つの測定、第5章は仮説検証、第6章は結論を担う。各章の要約は以下の通りである。

序章 研究課題の設定

序章では、本論文の研究課題を設定し、理論と実証の両側面における特徴を明らかにする。

戦後最大の行政改革とも言える中央省庁再編において目指されたのが「この国のかたち」の再構築であったことから明らかであるように、少なくとも改革の当事者にとって、行政組織の形態は一国の方向性を左右するほど重要な関心事である。本論文は、この行政組織の制度設計に焦点を当て、その規定要因を明らかにしようとするものである。

近年の行政組織をめぐる文脈として、一方では政治主導の潮流を背景に、政策会議と呼ばれる首相や閣僚が長や委員を務める政治的な影響力の大きな行政組織が流行しており、他方ではその流れに反して、行政委員会や審議会のような政治的統制の及ぶにくい行政組織も再活用されていることが指摘できる。こうした相反する性質を持った行政組織が同時に活用されているというのが今日の日本の行政の特徴であるが、なぜこのような制度設計の違いが生じるのだろうか。

ここで論点となっている行政組織に対する政治的統制の困難さ／容易さという要素は、行政組織の独立性 (Independence) という概念として広く研究上の関心を集めてきた。本論文の主題はこの独立性であり、「なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのか」という問いに対する答えを探究することが本論文の課題となる。政治主導の潮流のなかで、政治家は官僚に対して介入する強い誘引を持つにもかかわらず、あえて介入のしにくい行政組織を設計するという、一見すると非合理にも思われる現象がなぜ生じるのかというのが、本論文の解き明かすべきパズルである。

この問いに対して、本論文が理論的に重視するのは、官僚制の民主性と専門性という二つの要素と独立性との関係である。官僚制にとって専門性はレーゾンデートルであり、それを持つからこそ政治家は政策形成を委任するが、選挙で選出されていない官僚は民主性を欠くため、政治的統制が必要不可欠となる。他方で、官僚は所与に専門性を備えているとは限らず、日頃の業務や学習を通してコストをかけて獲得していく側面があり、過度な政治的統制はこうした専門性獲得のインセンティブを損ねる恐れがある。ここで、政治的統制が専門性の獲得を阻害するものであり、かつ官僚制の独立性が政治的統制を妨げるものであるとするならば、独立性の付与は官僚の専門性獲得を促すと考えられる。ただし、官僚制に独立性を与えるということは、本来必要なはずの政治的統制を放棄することに等しく、官僚制の非民主性の問題はより鮮明になる。つまり、官僚制の独立性は、民主性と専門性のジレンマの中にこそ位置付けられるべき現象である。本論文では、以上のような問題意識に基づいて、ゲーム理論を用いた新たな理論構築を行い、先行研究に対する理論的な貢献を試みる。

本論文の実証的な側面における特徴は、中央省庁再編以降の日本における様々な種類の行政組織を体系的に収集したデータセットを用いて、定量的な分析を行ってゆくことにある。これは、日本における行政組織の制度設計に関する先行研究が抱える二つの課題を克

服することを意図している。第一に、定性的・歴史的な分析手法への傾斜である。個別事例の詳細な制度設計の過程は蓄積されているが、官僚制全体における傾向は必ずしも明らかではない。第二に、合議制組織のみや三条機関のみといった形で、特定の組織類型のみに分析射程を限定する傾向がある。行政組織の制度設計の過程において、私たちが直接観察することができるのは組織類型の絞り込みがある程度進んだ段階であり、狭い選択肢の中から選択しているように見受けられるので、それに合わせて分析射程が限定されている向きがあると思われるが、現実のアクターの目線に立つならば、潜在的にはあらゆる組織類型が選択肢としてあるはずであって、分析者の都合でその一部を切り取ることは分析にバイアスを生じさせるおそれがある。これに対し本論文では、日本の行政組織全体を対象としたオリジナルのデータセットを作成し計量分析を行うことによって、先行研究では必ずしも明らかではない日本の官僚制の全体像を、独立性という観点から描き出そうとしている。

第1章 独立行政機関の政治学

以上のような研究課題のもと、第1章では、先行研究のレビューを行い、本論文の主題である独立性という概念の研究上の位置付けを確認したあと、なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのかという問いに対する先行研究の答えを整理し、それらに残された課題を指摘する。

本論文の主題である独立性は、政治家と官僚の関係を本人と代理人の関係とみなし、前者から後者への委任と統制のあり方を明らかにしようとする議論の一つとして位置づけられる。そのような政治的統制の手段には大別して裁量制限、行政手続、政治任用、組織編成の四種類があり、ここでの関心である独立性の付与は、第四の組織編成の一種として理解することができる。組織編成としての独立性の付与がその他の統制手段と異なるのは、それらよりも時間的に先行して決定され、それらの実行可能性を規定する意味合いを持つ点にある。すなわち、独立性は政治家による官僚の統制手段の一つとして位置付けられるものだが、他の手段の実現可能性を左右するという意味でメタ的な概念であると特徴付けることができる。

このような位置付けを与えられる独立性であるが、それでは、なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのだろうか。この問いに対して先行研究が提示してきた主たる答えは、将来の政敵を妨害するためであるとする「政治的不確実性」仮説と、自らの手を縛り市場からの投資を引き出すためであるとする「信憑性のある約束」仮説の二つであり、前者は政治家同士の対立に注目するもの、後者は政府と民間・市場との関係に焦点を当てるものだと整理することができる。

両者がいずれも独立性付与の意思決定を行うにあたって重要な要素であることは間違いないが、そもそも独立性は政治家から官僚に対する政治的統制の可能性を規定する概念であることを踏まえるならば、政治家と官僚との関係という最も重要な視点が欠落していることを指摘できる。これに対し本論文は、政治家が官僚に専門性を獲得させるために、戦略的に独立性を与えている側面があると主張する。

第2章 ゲームとしての独立性

次に第2章では、先述の先行研究の課題を克服するため、政権党・野党・官僚制の三者が相互に影響を及ぼし合いながら、政権党が官僚制に独立性を与えるか否かを決定する状況をゲーム理論によってモデル化し、実証分析において検証すべき仮説を導出する。

そのモデルの内容は、(1) 政権党が官僚制に独立性を与えるか否かを決定する、(2) 官僚制が専門性を獲得するか否かを決定する、(3) 選挙の結果がランダムに決まる、(4) その勝者である政権党または野党が官僚制に介入するか否かを決定する(ただし、初手で独立性が与えられている場合には介入できない)、(5) 介入した場合は政権党か野党が、しなかった場合は官僚制が政策を決定する、というものである。このモデルにおいて、独立性という概念は将来の政治的統制の可否を規定する選択として定式化されている。この独立性を与えるという選択がどのよう

な条件でなされるのかを明らかにすることが本章の課題である。

では、どのような場合に独立性が与えられるだろうか。政権党は、独立性を与えることによって、仮に選挙に負けたとしても野党による介入を防ぐことができるし、それによって官僚制に対し専門性の獲得を促すこともできる。しかし同時に、独立性を与えるということは政治的介入の機会を放棄することも意味し、官僚制との政策的対立が大きい場合には大きな損失を負うことになる。このようなジレンマの中で政権党は独立性を与えるか否かの意思決定を行わなければならない。このとき政権党は、官僚制との政策的対立が小さいか政策領域の不確実性が大きくそもそも将来において政治的介入を行うインセンティブを持たない場合か、政治的介入のインセンティブは存在するものの、野党の介入を防ぎ同時に官僚制に専門性を獲得させることのメリットが介入によって得られる利益を上回る場合に、独立性を与えるという選択を行う。後者は、政権党が官僚制に専門性を獲得させるために独立性を与えるという先行研究が見落としてきた戦略である。

そして、この独立性が与えられる条件式をもとに、実証分析で検証可能な仮説を導くことができる。その仮説とは、「H1：政権党と官僚制の政策的対立が小さいほど、独立性の高い行政組織が設計されやすい」、「H2：不確実性の大きな政策領域であるほど、独立性の高い行政組織が設計されやすい」、「H3：政権党と野党の政策的対立が大きいほど、独立性の高い行政組織が設計されやすい」、「H4：政権交代の可能性が高いほど、独立性の高い行政組織が設計されやすい」という四つである。これらの四つの仮説は、政権党から見てどのプレイヤーとの関係を重視しているのか、原因となる変数の性質がどのようなものなのかという二つの基準によって区分することができる。すなわち、H1とH2は官僚制との関係を睨んだ仮説であるのに対し、H3とH4は野党との関係を意識した仮説である。また、H1とH3はプレイヤー間の政策的対立に注目するものであるのに対し、H2とH4は不確実性の存在に焦点を当てるものである。先述の先行研究との関係で議論するならば、野党との関係を重視したH3とH4は先行研究で既に指摘されてきた要因の再確認であり、それらを踏まえたうえで、官僚制との関係を捉えるH1とH2が支持されるかが本論文の焦点である。とりわけH1は独立性と民主性の関係を、H2は独立性と専門性の関係を明らかにしようとするものである。

第3章 行政組織の制度的独立性

第3章では、仮説検証を行うための準備として、従属変数にあたる独立性を実証的に測定する。独立性という概念は、具体的に言えば、行政組織法などによって規定される行政組織の制度的特徴によって捉えることができるが、本論文ではそうした観察可能な制度変数の背後にある潜在変数として独立性を推定するアプローチを採用し、その定量的な測定を試みる。

本論文において分析対象となるのは、中央省庁再編以降に存在する、あるいは存在していた、法律を根拠とするあらゆる組織類型の行政組織である。この中には、内閣補助部局、府省、庁、委員会、重要政策会議、審議会等、施設等機関、特別の機関、会計検査院といった様々な組織類型の行政組織が含まれる。『行政機構図』と呼ばれる政府刊行物に記載される行政組織をもれなくリストアップし、法律データベースを用いてそれぞれの組織の根拠法を確認し、推定に用いる制度変数を収集して、オリジナルのデータセットを作成した。

独立性を構成すると考えられる制度変数として、本論文では「距離」、「任免」、「組織」、「資格」という四つのカテゴリを設定し、そのいずれかに属する計12の変数を用いることとした。「距離」のカテゴリには、行政組織の政府内における位置、長のタイプ、所轄か否かという三つの変数が属する。「任免」のカテゴリに属するのは、任命権者が誰か、任命に同意を要するか否か、罷免に対する制約の程度、任期年数という四つの変数である。「組織」のカテゴリには、委員の人数、定数、事務局の有無という三つの変数が属する。「資格」のカテゴリは、委員の政党所属に対する制限の有無、委員の学識経験の必要性の二つの変数が属している。

これらの制度変数を結果変数として、ベイズ因子分析を行うことによって、それらの背後にある潜在的な独立性の程度を推定した。分析の結果、各制度変数の因子負荷の向きは概ね事前の予想通りであったが、唯一委員の人数を表す変数だけは統計的に有意ではなく、これまで先行研究において独立性と強く関連づけられてきた合議制か独任制かという基準が、近年においては必ずしも意味を持つとはいえないということが明らかとなった。これは、政策会議のような合議体だが政治的影響力の極めて強

い行政組織の台頭によって、単に合議制であるというだけでは独立性が高いとは言い切れなくなったことを反映していると考えられる。また、本章で測定すべき独立性の指標となる因子スコアについては、会計検査院、行政委員会、審議会等、庁、重要政策会議、府省、政策会議といった順に高く推定されており、常識的な理解にも沿った値として測定されている。

そして本章の最後には、測定した独立性のスコアの妥当性を確認するため、この変数を用いた代表的な仮説を検証した。その仮説とは、「独立性が高い行政組織ほど廃止されにくい」というものである。本章で独立性を測定した全ての行政組織のうち、中央省庁再編よりもあとに設計された行政組織を対象に、生存分析を用いて分析を行なったところ、本章で測定した独立性のスコアが高い行政組織ほど、廃止されにくいという傾向があることが明らかとなった。

第4章 乖離した日本の政官関係

続く第4章では、独立変数のうちの一つである政権党と官僚制の政策的対立を定量的に測定する。政官関係の議論において、政治家と官僚の政策選好がどの程度乖離しているのかは極めて基礎的かつ重要な論点であり、それゆえいかにして実証的に測定するのが問題となる。政治家と官僚という立場の異なるアクターの政策選好を相互に比較可能な形で推定するためには工夫が必要であり、従来であればサーベイデータを用いて推定することが多かったが、本論文の分析期間である中央省庁再編以降ではそのために適切なデータが存在せず、他の分析手法を考案しなければならない。そこで本論文では、政治家と官僚が同じ場面で発言している様子を長期間にわたって観察できる国会会議録をデータとして量的テキスト分析を行うという方法を採用した。

本章で分析対象となるのは、2001年1月に始まる第151回国会から、2019年12月に終わる第200回国会までの計50会期における、衆参両院の本会議と常任委員会（懲罰委員会など一部を除く）の全発言である。これらのテキストデータを定量的に処理し、テキスト分析の手法を用いて発言された単語の頻度から発言者の政策選好を推定している。テキスト分析によって推定されるのは各個人の政策選好であるが、これを時期ごと・所属組織ごとに平均することによって、各政党と各府省の集団レベルの政策選好の時系列変化を観察することができる。

分析の結果、各集団の政策選好は、正の方向に官僚制、負の方向に野党、その中間に与党があるという構図となっており、政権党と野党の間はもちろんのこと、政権党と官僚制の間にも政策的対立は存在することが明らかとなった。そして、本論文の仮説において重要なのはこの集団ごとの政策選好そのものではなく、政権党と各府省の政策選好の乖離の程度であるから、両者の差の絶対値をとってその指標を作成した。この指標が本章において測定すべき政官の政策的対立の変数となる。この政官の政策的対立の指標は、時期で見ると大半の府省で民主党政権期に頂点に達し、第二次安倍政権以降には小さくなる傾向がある。また、府省別に見れば「企画型・渉外型・査定型」、「制度官庁型」、「現場型」の順に政策的対立が大きく、政権党との接触が少ない府省ほど対立が大きいことが指摘できる。さらに、サーベイを用いた先行研究の指標と本論文の指標との関係を確認したところ、両者は高い相関をもつことから、先行研究の理解にも沿った形で指標を測定することができていると言えるだろう。

これに加えて、前章と同様に本章でも、指標の妥当性を確認するために代表的な仮説の検証を行なっている。ここで検証したのは、「政官の政策的対立があまりに大きい場合、政治家は官僚の裁量を制限し始める」という仮説である。この仮説の従属変数にあたる裁量は、先行研究にならって法律の文字数で操作化することとして、国会会議録のデータと同じ会期中に制定された全ての法律を収集したデータセットを作成し、計量分析を行なった。分析の結果、政官の政策的対立がある一定の値を超えたところから法律の文字数が長くなり始めることが明らかとなり、これは法律を詳細にすることで裁量を制限しようとしていると解釈できる。以上のように、本論文の指標は代表的な仮説を支持するものであり、一定の妥当性を有していると言えるだろう。

第5章 制度設計における独立性

第5章では、前章までの準備に基づいて、中央省庁再編以降に設計されたあらゆる組織タイプの行政組織を対象とした計量分析を行い、本論文の仮説を検証する。なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのか、換言すれば、どのような要因が制度設計における行政組織の独立性を高めるのかが本章において明らかとなる。

計量分析の従属変数となるのは、第3章で測定した独立性のスコアである。また、独立変数については以下の通りである。第一に、H1の「政官の政策的対立」は、第4章で測定したスコアを用いる。第二に、H2の「政策領域の不確実性」は、衆参両院の常任委員会において不確実という用語が発せられる割合で操作化する。第三に、H3の「与野党の政策的対立」は、第4章で測定した与党と野党の政策選好の差の絶対値を用いる。第四に、H4の「政権交代の可能性」は与党と野党の政党支持率の差で操作化する。これらの独立変数に加えて、先行研究で独立性を高める要因として指摘されてきた分裂議会や社会経済・国家財政などに関する統制変数を加えて重回帰分析を行う。

分析の結果、(1) 政官の政策的対立が小さいとき、(2) 政策領域の不確実性が大きいとき、(3) 与野党の政策的対立が大きいとき、(4) 政権交代の可能性が高いときほど、独立性の高い行政組織が設計されやすいことが明らかとなった。これらの結果は、いずれも本論文の仮説を支持するものである。

したがって、「なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのか」という問いに対する本論文の答えを述べるならば、「政官の政策的対立が小さく、民主的統制の必要性が低いから」、「政策領域の不確実性が高く、官僚制に専門性獲得のインセンティブを与える必要があるから」、「与野党の政策的対立が大きく、政権を奪われたときの損失が大きいため」、「政権交代の可能性が高く、野党に政策を変更されてしまうおそれがあるから」ということになる。後者の二つは第1章で言及した「政治的不確実性」仮説と同様の答えであり、それを踏まえてもなお前者二つの答えが導かれるというところに本論文の独自性がある。一つ目の答えにあるように、官僚制の独立性には政権党と官僚制との政策的対立の程度が影響を及ぼすのであり、政権党は官僚制の民主性を意識しながら独立性を与えるか否かの意思決定を行なっていると考えられる。また、二つ目の答えからは、政権党が独立性を調整することによっていかに官僚制の専門性を引き出し代理人として活用するかを検討する姿が窺えるだろう。これらの答えから描き出されるのは、官僚制の独立性が民主性と専門性との関係から生じる様子である。その背景には、政敵や市場だけでなく官僚制との関係を考えながら行政組織を設計する政治家の姿がある。

第6章 結論

第6章では結論として、これまでの議論を総括し、本論文の貢献を述べ、今後の課題を指摘する。

本論文では、「なぜ独立性の高い行政組織が設計されるのか」という問いを設定し、政治家同士の対立や政府と市場の関係ばかりに注目する先行研究とは異なって、政治家と官僚の関係に焦点を当ててその答えを探究してきた。そして、本論文が提示した「H1：政権党と官僚制の政策的対立が小さいほど」、「H2：不確実性の大きな政策領域であるほど」、「H3：政権党と野党の政策的対立が大きいほど」、「H4：政権交代の可能性が高いほど」、独立性の高い行政組織が設計されやすいという四つの仮説は、中央省庁再編以降に設計されたあらゆる組織タイプの行政組織を対象とした計量分析によって検証され、いずれも支持されることが明らかとなった。政治家は官僚に対して介入するインセンティブを持つ存在だが、時としてあえて自身から独立させ専門性を獲得させようとする思慮をも持ち合わせているということが、本論文の理論と実証による到達点である。

本論文の貢献は三点ある。第一に、官僚制の独立性という主題を本人代理人論の文脈に位置付け直し、司法や中央銀行とは異なる官僚制の制度設計という現象に固有の要因を明らかにした点である。第二に、指標の測定を丁寧に議論することによって、理論研究と実証研究の架け橋を築いた点である。第三に、先行研究とは異なる定量的なアプローチを用いて分析を行うことによって、日本の官僚制の全体像を描くことで、個別事例に基づく先行研究の知見を相対化した点である。

もちろん、本論文には多数の課題も残されている。第一に、理論モデルにおいて

象き門、あく証定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
捨、が、の、あ、証、定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
が、の、あ、証、定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
の、あ、証、定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
あ、証、定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
証、定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
定、分析、国際、行政、重、う、官、る。
分析、国際、行政、重、う、官、る。
国際、行政、重、う、官、る。
行政、重、う、官、る。
重、う、官、る。
う、官、る。
官、る。
る。