

京都大学	博士 (法学)	氏名	池田 峻
論文題目	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-		
(論文内容の要旨)			
<p>1990年代の統治機構改革を経て、日本の政治と行政の関係は大きく変容した。そうした中で、一面では、政治による介入が強まった。行政官僚制に委ねてきた人事について、審議官級以上については、内閣人事局を設置し官邸主導による決定を行うようになったのは、その最たる例である。他方で、政治による介入が難しくなった面もある。原子力規制委員会のように、政権の意向などから距離を置きつつ、ルールに沿った規制の運用を図る行政組織が増えている。</p> <p>いったいなぜ、行政への介入が強められることもあれば、介入が抑制されることもあるのだろうか。言い換えるならば、行政組織の独立性は、どのような要因によって規定されているのだろうか。</p> <p>この問いに答えるには、独立性を与えることが行政のあり方をどのように変えるのか、それは政権党にとっていかなる意味を持つのかを解き明かさなければならない。それはこの裏返しである、独立性を与えない場合に何が生じるのかについて考えることでもある。これらを統一して体系的に捉えていくために、本論文はゲーム理論に基づくフォーマル・モデルの構築を行っていく。フォーマル・モデルでは、自然言語ではなく数学を用いて前提から演繹的に仮説を導出するため、暗黙の前提や曖昧な前提に立って議論を進めることはできなくなる。このことは、独立性のように意味内容に曖昧さが残る対象を考える上で有効である。</p> <p>では、行政の独立性とは何か。独立性がある場合に政治的介入を行いにくくなるからといって、政治的介入の程度が低い状態とは独立性が高い状態であるとはならない。行政機関の独立性が高いことの意味は、それによって行政機関に対するコントロールを行わない状態に、政権党が事前にコミットするところにある。政権党が自分自身の手で、自分の手を縛ることが独立性を与えることだと捉えることにより、単にコントロールを抑制的に用いることとは異なる、独立性固有の特徴が明らかになるのである。そしてこのことは、フォーマル・モデルにおいて、政治的コントロールに先立った政権党の手番が置かれ、そこでその後の政治的コントロールを無効化する選択肢が存在しているという形で明確化できる。</p> <p>それでは、政権党はコントロール手段を無効化することで何を得られるのだろうか。プリンシパル・エージェント (PA) 理論の常識からすれば、このことはエージェント・スラックを拡大するだけであり、政権党にとって得るものはないように見える。しかしそうではない。これまでのPA理論の多くはつぎの二つを同時に考慮することができていない。一つは、政権党は政治的競争のもとに置かれている点である。ある時点で政権の座にある者が、いつまでも政権の座にあり続けられるわけではない。したがって、自分自身が行政をコントロールしやすい状態を作り出すことは、将来、自分に代わって政権の座につく者にとっても行政のコントロールを容易にする。もう一つは、政治からのコントロールが行政そのもののあり方をどう変えるかという点である。これまで、コントロールが行政のあり方を変化させる可能性は等閑視されてきた。しかし、強くコントロールをかけられた行政の構成員たちは、自分たちの能力を高め、情報や知識を用いた政策形成を行うインセンティブを失ってしまうだろう。それは長期的には、行政の専門性自体を低下させることにもつながっていく。</p> <p>これらを考慮に入れるならば、政権党は条件次第では、独立性を高めることを選ぶ。それは、政権交代の可能性が高い場合と、政策領域の複雑性や不確実性が高く、行政の</p>			

専門性の価値が高い場合である。行政の独立性とは、政治的競争の状況や、社会や経済の状況に応じて変化するダイナミックな現象なのである。

以上の理論的主張を、先行研究の整理に引き続き、具体的に展開していくことが、本論文の第1章および第2章の役割である。その上で、命題から導出される仮説を、経験的に検証することが、第3章から第5章の課題である。第3章では、従属変数となる行政機関の独立性を、第4章では主たる独立変数となる政治と行政の政策選好の違いを測定する指標の作成を進める。これらはいずれも、これまでの研究においては明確な形で、指標として十分なデータを得ることができていない。そこで本論文は、新しい手法を導入することで、この問題を解消することを目指す。その上で最後に第5章では、これらの二つの関係を見ることで、理論モデルに基づく仮説を検証する。

第3章、すなわち独立性の測定にあたっては、独立性が様々な政治的コントロールの状態の前提となっているものであり、具体的な事象を通じては直接、観察できないことへの対処を試みる。本論文では、観察可能な様々な政治的コントロールの観測値を利用しつつ、項目応答理論と因子分析をベイズ推定によって一般化した手法であるBFAMDを用いることで、独立性の値を算出することを試みる。中央省庁再編以降に存在してきた312の行政組織を対象として、それぞれの独立性を算出する。加えて、指標の妥当性を点検するため、独立性が高いほど行政組織は存続しやすいという確立された知見を満たすような指標となっていることも確認する。

第4章では、独立変数の中でも、とりわけ測定が難しく、これまで様々な近似値が用いられてきた政治と行政の政策選好の乖離について、あらたな方法で測定を試みた。用いたのは、量的テキスト分析である。政治家と官僚の国会における発言を会議録から大量に収集した上で、どの程度、政策に関する立場が近いかを、政党別、省庁別に算出した。政党は政権にあるか否かにより省庁との距離が変化することに加え、省庁の中では内閣官房や外務省、財務省などの距離が政権に近く、文科省、農水省、防衛省などが遠いことが示される。

これら二つの章での準備の上に、第5章では、行政組織の独立性を規定する要因を明らかにしていく。政権党から見て官庁の政策立場が異なることは独立性を低める方向に働く。逆に、政策領域の不確実性が大きく、与野党の政策的対立が大きく、しかも政権交代の可能性が高まっている場合には、独立性が高い行政組織が新設されやすいことが示される。

第6章では結論を述べた上で、残された課題と今後の展望を述べる。

(論文審査の結果の要旨)

行政機関における独立性について、政治学は、意外にもこれまで、十分に厳密な検討を与えてこなかった。司法部門や中央銀行に関しては、独立性についての研究も多い。しかし行政機関については、行政委員会などいくつかの部分的な対象において独立性を扱うにとどまり、行政機関全般を対象とした独立性はあまり論じられてこなかった。行政研究において中心的位置を占めるようになってきたプリンシパル・エージェント (PA) 理論では、政治の代理人たる行政が独立性を持つという状態を扱いづらかったことがその理由の一つであろう。

しかし本論文は、PA理論を用いつつ、行政機関の独立性を明確に位置づけることに成功した。その鍵は、行政機関のエージェンシー・スラックを縮減すべく政権党が様々なコントロールを試みるというPA理論の基本を前提としつつ、独立性とは、そうしたコントロールをあえて制限するよう、政権党が事前にコミットすることだと位置づけるところにある。こうした視点を与えれば、確かに条件次第では、政権党は行政機関に独立性を付与することが理解できる。理論的に明晰な形で、行政機関の独立性を捉えることに成功していることが、本論文の第一の意義である。

では、そのような条件とはいかなるものか。この点について、ゲーム理論とフォーマル・モデルを用いることで定式化に成功していることが、本論文の第二の意義である。独立性を与えることで行政と政権党は何を得るのかを理解するには、独立性を与えないときには何が生じるのかをセットで理解しなければならない。その有効な手段がゲーム理論である。独立性を高めると、スラックは増大するものの、行政が政策形成において知識と情報を投入するインセンティブが増加し、それは政権党にも利益となる。また、政権交代後も現在の政策が変更されにくくなる。これらを考慮して政権党は独立性の程度を選択するからこそ、政策領域の複雑性や政治的不確実性が独立性を規定するということが、ここから示されるのである。

さらに本論文の第三の、そして他に例を見ないという意味で最大の意義は、理論から導かれる仮説の検証において必要な指標を、大量のデータからの確に抽出した点にある。たとえば、独立性という概念は定義からしても、直接的な観察が不可能な概念であるが、現実に行われる人事や組織などへの政治介入に対する潜在変数と捉えることで、その指標化に成功している。政策領域の複雑性や、政権党と行政の政策選好の違いについては、政治家や官僚たちの発言を大量に収集した上で、量的テキスト分析を加えることで析出している。これまでの行政研究の実証上の隘路を切り開き、今後続く研究の基盤をも形成したことは、学界への大きな貢献だといえる。

他方で、行政の専門性であれ、独立性であれ、やや図式的な理解にとどまり、実際の事象との接合が不十分な点は残る。行政組織そのものの特徴のように捨象した面もある。しかしこれらは、理論と実証の双方で新たな課題に取り組みつつ、厳密な作業を進めたことの裏返しに過ぎない。

以上の理由により、本論文は博士 (法学) の学位を授与するに相応しいものであり、かつ、学界の発展に資するところが大きく、特に優れた研究であると認められる。また、令和3年1月28日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 年 月 日以降