

政府中枢の変化をめぐる国際比較

曾 我 謙 悟

変貌する社会・経済が生み出す新たな統治上の課題に応えること、そして、民主的正統性を有する政治家からの要請に応えること。この必ずしも両立する保証のない二つの課題の交錯点に、行政機構は位置付けられている。そうした行政機構の実態を捉え、その背景にある構造やそれが果たす機能を描き出し、さらにその今後を見据えることは行政学の大きな課題である。政府中枢とは、このような交錯点にある行政機構の姿を、最も象徴的に表す部分だといえる。その意味で、政府中枢とは行政機構の「顔」ともいえる。

組織として捉えるならば、政府中枢とは、執政長官、すなわち首相や大統領、さらに内閣を構成する大臣や各省長官に直属する機関やそこで働く人々のことをまずは指す。アメリカの大統領府や日本の内閣官房がその例である。つまり、執政に対するスタッフ機構のことを意味している。立法府や司法府に関わるものではなく、行政機構の一部を指すことを明確にするために、行政中枢という名称が用いられることもある。

もっとも、その外延や様態を確定することは容易ではない。日本の場合でいえば、内閣法制局のような機関や、あるいは鈴木・中曽根政権におけるいわゆる第二臨調、橋本政権における行政改革会議のような臨時に設けられる諮問機関が内包されるのかが議論の対象となりうる。このような外延確定の難しさは、政府中枢をその機能から捉える視点も存在するからである。執政の活動を支援する行政機構を広く政府中枢・行政中枢と捉えるならば、その組織的な外延は拡大するであろう¹。

このような政府中枢・行政中枢という概念の捉え難さは、つまるところ、執政の多面的性格に起因する。行政府の最上層に位置し、民主的な正統性を備えた執政は、一方では、巨大な行政機構を動かして、政策を実現していく経営機能を求められる。そこでは、めまぐるしく変化する環境に応じて判断を下しつつ、政府の舵取りを行うこととなる。

しかし他方では、その政府のあり方を変えようとする、さらには社会や経済の

変化をもたらそうとすることも、執政のもう一つの機能である。変化への対応ではなく、変化を引き起こす存在として、ここでは変革者の役割を求められるのである。

第一の、行政機構に対する執政のトップ・マネジメントにおいて主たる課題となるのは、統合の機能をいかに果たすかである。行政機構が分業によって効率化を図るべく編成されている大規模組織である以上、それを統合する必要もまた不可避に生じる。権限、金銭、人員、情報といった行政機構を動かすリソースの管理を通じ、行政機構の遠心化を抑制し、一定の方向に進ませることが、執政には求められる。

ただし、そういったからといって、政府中枢・行政中枢がこれらのリソース管理をすべて担うということではない。これらの管理調整業務はそれ自体、大規模なものであり、すべてを政府中枢・行政中枢に集中させるならば、その肥大化を招く。したがって、予算編成や人事管理など、それを担う省が別途設けられている、あるいは各省に分散的な管理を委ねることも多い。つまり、統合機能をどこまで政府中枢・行政中枢に集中させるかについては、幅広い選択肢がある。

これに対して第二の、政府そのものや、社会・経済のあり方に対する変革者として必要となるのは、改革のアイデアを生み出し、それを人々に広く行き渡らせることである。どのような方向になぜ変革が必要となるのか、課題を設定しその解決策を提示することがここでは不可欠である。そしてそれが人々に浸透しなければ、変革は成就しない。変革はそれを正当化する「広報」を随伴する。

執政を支える政府中枢・行政中枢が担うのは、これら二つのどちらの機能でもあり得る。そしてそれぞれの機能に対応した組織が政府中枢・行政中枢を構成することとなる。しかし、このどちらの側面をどの程度重視するかは、国によっても、時代によっても、違いが大きい。日本の場合、内閣官房の拡張が始まるのは、中曽根政権や細川政権の時期の幾度かの試みはありつつも、基本的には、選挙制度改革を経て、官邸主導の政策形成が始まる2000年代以降のことである。しかしその2000年代以降の中でも、違いは大きい。民主党政権までの段階では、変革のエンジンとしての内閣官房の役割が大きかった。それが第二次安倍政権以降の自民政権において、変革の起点としての性格をさらに強化しつつ、国家安全保障局や内閣人事局に見られるように、トップ・マネジメントの側面を加えるようになってきている。これなどは、執政の方向性如何で、政府中枢・行政中枢のあり方は変化することのよい例であろう。

このような執政と政府中枢・行政中枢の密接な連動性故、政府中枢・行政中枢は執政のあり方をめぐる議論の一部をなしてきた。1990年代以降の、コアエグゼクティブをめぐる議論や首相の大統領制化をめぐる議論のいずれもが、政府中枢・行政中枢を内包した議論であった。さらに遡れば、政官関係を論じる議論において、政府中枢・行政中枢は関心の一部を占めてきた。1930年代の政治行政融合論が、大統領府の設置に深く関わっていることなどは、そのよい例である。

他方、この政治行政融合論は、ニューディール期の行政の拡大を背景としていたことを思い出せば、行政機構が担う役割の変化が、政府中枢・行政中枢のあり方に影響を与えることもまた明らかである。執政による統合機能を支援するという役割は、一方では、行政機構の規模や複雑性によって変化する。さらに、執政がどこまで統合機能を担うかに応じて、政府中枢・行政中枢の位置づけは変化する。行政機構が大規模化し複雑化するほど、統合機能への要請は高まるとともに、戦争のような国家存続の危機や自然災害の発生時などには執政によるトップ・マネジメントへの期待は高まるだろう。

まとめるならば、政府中枢・行政中枢は、執政によるトップ・マネジメントを支援する部分と、執政による変革の試みを支援する部分の二つを主な構成要素とする。そのうち、前者については統合機能をどこまで集中化させるかについて、多様な選択肢が存在する。さらに、前者の機能と後者の機能のどちらをどの程度重視するかという点でも選択肢が存在する。これらの選択肢は、執政による選択の対象ではあるが、行政機構の規模や複雑性によって規定される側面もあり、さらに制度の慣性なども働くので、実際にとられる選択は執政の意図そのままではないだろう。

このように、政府中枢・行政中枢がいかなるものであるのか、それをもたらす要因は何か、それはいかなる役割を果たすのかということは、行政学の古典的な課題である²。しかし同時に、それは常に変容をつづけるものでもある。そしてそこに多様な形態があることから、国による比較を行うと同時に、それぞれの国の中での変化を見ることで多くを解明することができる。「政府中枢の変化をめぐる国際比較」という本特集は、このようなねらいで設定された。

以下、特集においては、原田久会員によるドイツ、高安健将会員によるイギリス、大西裕会員による日本と韓国の政府中枢・行政中枢についての分析が展開される。その上で、牧原出会員による政府中枢・行政中枢を通じた行政学についての考察が置かれている。

原田論文は、EUによる経済・財政政策に関する要請に応えるために省庁間調整を短期間で行う必要が連邦首相府の役割を拡大していること、その役割の拡大は首相府と各省との人事交流により可能となっていることを明らかにしている。欧州におけるマルチレベルのガバナンスの中で政府中枢・行政中枢がいかなる姿を見せるのが、そこでは描き出されているといえよう。

これに対して高安論文は、1980年代以降のイギリスにおいて、一方ではエージェンシー化などNPMの動きが行政機構の分立性を高め、他方では政党政治家による官僚制への不信が高まる中で、政府中枢・行政中枢がいかなる変容を見せたのかを明らかにしている。そこでは、予算編成機能や政策形成機能を担う既存の行政機構と新たな政府中枢・行政中枢の関係が、政権ごとに異なる姿をとっていることが丁寧に描かれる。執政による選択がいかに政府中枢・行政中枢を形作っていくのが、そこから浮かび上がるだろう。

さらに、大西論文は、日本と韓国についての明確な二国間比較を行うことで、政府中枢・行政中枢の違いを説明しようとする。そこで注目されるのは両国の執政制度の違いである。大統領制をとる韓国では、議会との関係の不安定性が、大統領による統合機能の強化を帰結するのに対し、議院内閣制における日本では、上述の用語でいえば、変革の原動力の機能を果たすために強化されてきたという対比がそこでは描かれる。

最後に、牧原論文は、時間軸と対象国の双方において縦横無尽に議論を展開しながら、政府中枢・行政中枢に迫っていく。その手がかりとして用いられているのは、諮問機関の報告を担い、批評する「レポート・コミュニティ」への着目である。そこから、理学的な科学に依拠する官僚制の政治学に対する、工学的思考と親和性の高い行政学の対比へと議論は広がっていく。

これら四本の論文を通じて、本稿で述べたような、政府中枢・行政中枢を見る上での基本的な視座が、随所に現れてくることに読者は気づくであろう。そしてそこから、たとえば現在の日本の政府中枢・行政中枢の理解をどのように深めていくことができるのか、その変容をどのように説明すればよいのか、あるいはここで扱われていないフランスやイタリア、あるいは北欧、さらにはその他の新興国や発展途上国の政府中枢・行政中枢をいかに位置づけることができるのか、そして、理論的にはいかなる整理が可能なのか、そういった問題を考える上で大きな示唆を得られるだろう。

もちろん、それは本特集の議論が決定版であることを意味するのではない。む

しろ本特集は、政府中枢・行政中枢が古典的な題材でありながらも、現在、新たに捉え直されるべきテーマであることを示したに過ぎず、検討すべき点を多く残している。政府中枢・行政中枢という概念をさらに掘り下げ、厳密な形にすることも必要であるし、それをもたらす要因としての執政の意向と、行政機構に加わる機能的要請の関係についても、理論的、実証的に一層の彫琢が求められる。また、その効果についても、大西論文が見ている立法生産性はもちろんのこと、それ以外にいかなる部分にどのような影響をおよぼすのか、さらなる観察の積み重ねが必要であろう。しかし、これらのさまざまな課題を今後、考えていく上でも、この特集はその出発点に位置していることを、筆者は強く確信している。

本特集の出発点は、2017年度研究大会における共通論題であった。そこでは、大西裕会員、原田久会員、高安健将会員を報告者、牧原出会員を討論者に迎え、筆者が企画ならびに司会を担当した。そして、年報委員会ならびに理事会での決定を経て、この共通論題を基礎とする特集が編まれることとなった。執筆をご快諾くださった大西会員、原田会員、高安会員、牧原会員、ならびに編集の労を担われた年報委員、なかでも市川喜崇委員長の多大なご尽力に対して、この場をお借りして心より感謝申し上げたい。

変容著しい現代の行政の実像をいかに学術的に捉えていくことができるのか、行政学という学問はその課題にどのように取り組んでいくことができるのか。会員ならびに本年報を手にとられた皆様がこういった問題を考える上で、本特集が何らかの契機となれば幸いである。

【注】

- 1 しかし、国家元首（ないしそれに類似する存在）であっても儀礼的意味合いの強いそのスタッフ機構、例えば日本の宮内庁を政府中枢・行政中枢に含めることはない。あくまで政治権力を持つ執政部分を念頭に置いているのであり、その意味で、政府中枢・行政中枢とは政治学的な概念である。
- 2 このような位置づけからも、政府中枢・行政中枢とは、中央政府に限られる存在ではないことは明らかだろう。地方政府におけるそれもまた、行政学の関心対象である。前号の特集「首長と職員：行政の責任と政治」もまた、そうした関心の表現であるといえよう。