

博士（公共経営）学位論文 概要書

中央省庁組織の制度設計をめぐる現代日本の政治過程

The Politics of Agency Design in Contemporary Japan

早稲田大学大学院 公共経営研究科

河合 晃一

Kawai, Koichi

本研究は、1990年代以降の日本における中央省庁組織の制度設計過程の分析を通じて、行政組織の制度設計に関するこれまでの通説的見解を批判的に検討し、わが国における中央省庁組織の設計に対する規定要因を明らかにすることを目的とする。この目的を達成するために設定する本研究のリサーチ・クエスチョンは「日本の中央省庁組織はどのように制度設計されており、また、その制度設計の結果はいかなる要因によって規定されているのか」である。行政組織の制度設計という事象は、官僚制に対する民主的統制の代表的手段でもあるため、その制度設計をめぐる政治過程を分析し、いかなる要因が制度設計の結果を左右しているのかを把握することは、現代民主制の統治構造を理解する上で極めて重要な問題である。

具体的には、上記のリサーチ・クエスチョンに取り組むため、自民党一党優位の55年体制が崩壊して以降の1990年代から2010年代にかけて新設された中央省庁組織の制度設計過程を複数観察し事例分析する。分析に際しては、理的選択制度論に依拠して、各アクターは目的理的に行動すると仮定し、制度設計の政治過程において各アクターが実際にどのように行動したか、またいかなる条件の時に各アクターの選好が制度設計の帰結に大きく反映されるのかに着目する。さらに、本研究は、与野党アクターの行動に焦点をあてた政治サイドからの考察だけでなく、各組織設置法案の準備室における官僚の活動についても綿密に記述することで、日本の行政組織の制度設計過程の全体を視野に入れた考察を行う。

また、本研究の特色は、実証的な分析方法に基づいて複数の事例を取り上げながら体系的考察を行い、さらに既存理論を応用しつつも通説的見解に批判的検討を加える形で独自の理論枠組みを提示する点である。アメリカ政治学を中心とする先行研究では、「組織の新経済学」(NEO: New Economics of Organization)が行政組織の制度設計を説明する上での通説的理論モデルであった。しかし、本稿は、日本の中央省庁組織の制度設計を説明するにあたり「組織の新経済学」モデルにおける従来の見解には限界があると主張する。従来の「組織の新経済学」モデルでは、政権が政治的不確実性に直面している場合に与党はコミットメント・コストを重視した制度設計をすると論じられてきた。しかし、本稿の立場は、アメリカ連邦政府と統治構造が大きく異なる日本の中央政府において、従来理論は妥当せず、修正の必要性があるというものである。そのため、本稿は従来の「組織の新経済学」の理論モデルを「コミットメント・コスト仮説」と呼び、同理論を修正する「コンセンサス・コスト仮説」を対置させ、両仮説を複数の事例研究により検証する。

本稿は、先に述べた各仮説を検証するために、差異法にもとづいた複数の事例研究を行う。また、各仮説で独立変数にあたる取引費用の概念を、内閣支持率、与党の議席占有率という数値に操作化し事例間比較をすることで、各独立変数が制度設計の帰結にもたらす因果効果を明らかにする。さらには、各事例をミクロに過程追跡することで、因果効果の分析にとどまらない因果メカニズムの解明も行う。

以上に述べた方法により仮説検証をした結果、内閣支持率は中央省庁組織の制度設計の帰結に影響を与えておらず、議席占有率のみが中央省庁組織の制度設計の帰結を規定する独立変数である、ということが実証される。この結果は「コンセンサス・コスト仮説」を支持す

るものである。また、各事例の過程追跡においても、中央省庁組織の制度設計過程の中で与党がコミットメント・コストの低減を勘案しながら行動選択をした事実を確認することはできないと論じる。

以上を論証するために、本稿は次のような構成で議論を進める。序章では、本稿の問題関心を述べた上で、リサーチ・クエスチョンを設定する。第 1 章では、行政組織の制度設計に関する研究動向を概観した上で、本稿の理論枠組と仮説を提示する。第 2 章から第 4 章までは仮説検証のための事例研究である。第 2 章では、1990 年代の金融監督庁と金融再生委員会の制度設計過程の事例研究を行い、独任庁型組織が選択された事例と委員会型組織が選択された事例を分析することで、その差異が生じた要因を検討する。第 3 章では、仮説検証のために 2000 年代の消費者庁の制度設計過程の事例研究を行う。当該事例研究は、「コミットメント・コスト仮説」を棄却し、「コンセンサス・コスト仮説」の有効性を示す上で、重要な決定的事例研究になる。第 4 章では、民主党政権期における復興庁の制度設計過程の事例研究を行い、自民政権期以外の事例にも本稿の主張する仮説が妥当するか検証する。終章では、事例研究で明らかになった知見を総括し、本稿の結論を述べる。

以上