博士学位申請論文審査報告書

博士学位申請者　河合晃一

学位申請論文題目名『中央省庁組織の制度設計をめぐる現代日本の政治過程』

論文書式　A4 横書き(40 字×36 行)、目次 2 頁、本文・脚注 96 頁、参考文献 13 頁。

受理決定日　2017 年 4 月 19 日

審査委員
主査　稲継裕昭　早稲田大学政治経済学術院教授(行政学、公共経営論)
副査　縣公一郎　早稲田大学政治経済学術院教授(行政学)
副査　小原隆治　早稲田大学政治経済学術院教授(地方自治論)
副査　上川龍之進　大阪大学大学院法学研究科准教授(政治学)
　　　(京都大学博士(法学))
副査　村上祐介　東京大学大学院教育学研究科准教授(教育行政学、行政学)
　　　(東京大学博士(教育学))

最終口頭試問日　2017 年 6 月 23 日　18:00～20:00 於 4 号館 201 教室

早稲田大学大学院公共経営研究科

1. 論文の構成

本論文は、序章、第 1 章～第 4 章、および終章から構成されている。その構成は以下のとおりである。

目次

序章　問題関心と課題設定
　第 1 節　組織設計の政治学
　第 2 節　戦後日本の中央省庁編成
　第 3 節　本稿の主張と構成
第 1 章　理論枠組と仮説
　第 1 節　 本章の目的
　第 2 節　アメリカ政治学の研究動向 ――行政組織研究の通説的見解
　　第 1 項　政治的要因による説明(1)萌芽期の研究
　　第 2 項　政治的要因による説明(2)発展期の研究
　　第 3 項　中央銀行研究・司法府研究への理論の波及
　第 3 節　ヨーロッパ政治学の研究動向 ――通説的見解に対する批判的検討
　　第 1 項　歴史的・文化的要因による説明
　　第 2 項　言説・修辞様式による説明
　第 4 節　本稿の理論枠組と仮説
　　第 1 項　日本の研究動向
　　第 2 項　考慮すべき制度的差異
　　第 3 項　仮説の提示
第 2 章　金融行政組織の制度設計をめぐる政治過程 ――自民党政権 1996-1998
　第 1 節　 本章の課題
　第 2 節　 金融行政組織の制度設計の帰結
　第 3 節　先行研究の検討と仮説
　第 4 節　 金融監督庁の制度設計過程
　　第 1 項　与党間調整による制度設計
　　第 2 項　設立準備室による設置法案の策定
　第 5 節　 金融再生委員会の制度設計過程
　　第 1 項　行革会議の動向
　　第 2 項　金融国会での与野党間の対立と協調
　　第 3 項　設立準備室による金融再生委員会人事の調整
　第 6 節　 小括
第 3 章　消費者行政組織の制度設計をめぐる政治過程 ――自民党政権

　　　2007-2009
第1節　本章の課題
第2節　戦後日本の消費者行政の制度と組織
第3節　消費者行政組織の制度設計の帰結　――消費者庁の制度配置と機能
第4節　消費者庁の制度設計過程
第1項　福田政権をとりまく政治環境
第2項　福田首相による消費者庁構想の政治課題設定
第3項　消費者行政推進会議における関連法案の検討
第4項　与党内調整と国会審議での与野党修正協議
第5節　小括
第4章　復興行政組織の制度設計をめぐる政治過程　――民主党政権 2011
第1節　本章の課題
第2節　先行研究の検討
第1項　民主党の政権運営
第2項　復興行政組織の制度設計に関する政治学的研究
第3節　復興行政組織の制度設計の帰結　――復興庁の制度配置と機能
第4節　復興庁の制度設計過程
第1項　大連立の模索と挫折
第2項　復興基本法案をめぐる国会審議
第3項　被災地復興法案準備室による復興基本法案の策定
第5節　小括
終章　結論と含意
第1節　結論
第2節　含意
参考文献

2. 論文の概要

本論文は、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試みたものである。本論文の各章の概要は以下のとおりである。

序章では、まず先行研究から得られる2つの知見が紹介される。第 1 の知見は、制度設計の政治性である。中央省庁組織の制度設計は根本的に政治的であり、政治的権力を行使する者の利益、戦略、妥協を反映してなされているというものである。ここで制度設計とは、新設あるいは改組の対象となる行政組織の形態や、行政府内外に

おける制度配置、立法府から委譲される権限等の組織的特徴を決定する行為を意味する。日本の行政組織における先行研究もまた、この通説を裏付けるものとなっている。第 2 の知見として、政治的不確実性が制度設計に与える影響に関するものが紹介される。政権を失う可能性のある与党は、次の政権（現在の野党）の行動選択を制約するために、政権からの政治的影響力に対して高い自律性を持つ組織を制度設計するという知見である。政権交代による権力喪失といった将来の危機に備えて、関係アクターはあらかじめ保険をかけるような制度設計をする場合があるというのが米国政治学における通説的見解となっている。本論文はこの第 2 の知見について、日本における適用可能性を論じて反論を試みるものである。

第2の知見が正しいとすれば、自民党一党優位体制が崩れ政権交代が実際に生じる 1990 年代以降では、政権を失う可能性のある政権与党は組織の新設の際には保険をかけて高い自律性を持つ行政委員会型を目指すことが考えられる。しかし、55 年体制が崩壊した1993年から2016年にかけて行政委員会型の制度設計が選択された新設組織は計 4 つだけであり、政治的不確実性の効果について、先行研究によって重要視されている程の大きさを確認できない。

本論文は、この先行研究の知見と日本における実態とのずれをパズルとして、既存理論を批判的に検討していく。リサーチ・クエスチョンとして「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」を提示し、第 1 章以降の分析へとつなげている。

第1章では、行政組織の制度設計をテーマとして1970年代に始まったアメリカの行政組織研究と近年のヨーロッパの行政組織研究の各理論動向を検討し、日本の行政組織研究への示唆、ひいては各理論の日本行政研究への適用可能性を論じている。まず、アメリカ政治学の研究動向を概観し、行政組織研究の通説的見解となりつつある「組織の新経済学（NEO）モデル」に至るまでの展開を確認している。次に、ヨーロッパ政治学の研究動向を概観し、NEO モデルに対する反論内容を紹介している。そのうえで、日本の研究動向に触れながら、アメリカ政治学とヨーロッパ政治学で展開している研究の潮流を日本政治学としてどのように理解し吸収することができるのか、まとめと検討を行っている。

日本の中央省庁組織の制度設計を説明するにあたり、主としてアメリカで発展した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本論文は主張する。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、本論文の立場は、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、従来の理論は妥当せず、修正の必要があるというものである。

本論文は従来の「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

究により検証することを宣言している。

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。事例研究においては、上の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が行われる。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ものを明らかにしようとしている。そのうえで各事例について丹念に過程追跡することにより、因果メカニズムの解明を行う努力もしている。

第 2 章では、1990 年代に創設された金融監督庁(独任庁型組織)と金融再生委員会(委員会型組織)という2つの組織がどのような過程で制度設計されたのかを分析することで、2 つの事例の間に差異が生じた要因を検討している。そこでは、金融監督庁が与党の選好が反映された形で制度設計され設置されたのに対し、低い内閣支持率と参議院がねじれた状態の中で設置された金融再生委員会は与党の選好を十分に反映させることができずに設計されたものであることを明らかにしている。そこで明らかになったことは、自民党が野党との合意形成に必要な取引費用を強く意識していたということである。実際、金融再生委員会が制度設計された要因は、合意調達に必要となるコンセンサス・コストを低減させることに自民党が傾注し、エージェンシー・コストの増大を容認したことにあった。しかしながら、本章の事例研究のみでは政治的不確実性やコミットメント・コストの影響力に関する説明を棄却することはできていないことを課題として述べ、次の第 3 章へとつなげている。

第 3 章では、「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の決定的事例研究として、2000 年代の消費者庁の制度設計過程の事例研究を行っている。福田政権と麻生政権はともに高い政治的不確実性に直面していたにも関わらず、内閣による政治的統制が強化される形の制度設計(独任庁型の消費者庁)を志向し、その制度設計を実現させていた。この結果は、明らかに「コミットメント・コスト仮説」と矛盾するものである。他方、「コンセンサス・コスト仮説」に即して考えれば、当該制度設計の結果をうまく説明することができる。福田政権と麻生政権はともに参議院の議席過半数を割っていたが、3 分の 2 を超える衆議院の議席占有率を保持していたため、参議院で法案が否決された場合でも、衆議院で再可決を行うことができる状況にあった。つまり、3分の2超の衆議院議席占有率という政治的条件が揃っていたため、コンセンサス・コストを低減させる必要がなく、その分エージェンシー・コストの低減に努めることができたのである。本論文は本章の決定的事例研究の結果から「コンセンサス・コスト仮説」の有効性を明らかにしている。

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、自民党政権期以外の事例にも本論文の主張する仮説が妥当するかについて検証を行っている。民主党菅政権は、官僚制に対する政治的統制の強化を目的として最も自律性の低い本部型組織の設計を志向したが、コンセンサス・コストの増大を抑制するた

めに、野党の志向する制度設計案を容認したのである。本章の過程追跡の結果は、自民政権か非自民政権かに関わらず、参議院の過半数議席を確保していない政府・与党アクターが組織の制度設計にあたり野党からの合意調達を重視することを明らかにしている。すなわち、「コンセンサス・コスト仮説」は、長期に渡り日本政治で一党優位体制を維持してきた自民党政権固有の特殊論ではなく、政権の党派性に関係なく説明力を有する理論であり、日本政治を語る上での普遍性を有していることが明らかにされたと結論付ける。

終章では、第 2 章から第 4 章の結論を踏まえて仮説検証のまとめを行っている。政治的不確実性を示す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たことを要約する。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ている。そして、リサーチ・クエスチョンに戻って、日本の中央省庁組織の制度設計を規定している要因は「政党間での合意調達に係る政治的取引費用の大きさ」である、と結論づけている。

3. 論文の特色と評価

本論文の独自性、特筆すべき学術的貢献としては、次の諸点が考えられる。

第 1 に、これまで本格的な研究が希少だった日本の中央省庁の組織設計という分野に果敢に取り組んだだけでなく、90 年代以降の組織設計に関して複数事例を取り上げて体系的な考察を行い一定のパターンを見出した点である。

行政組織の制度設計は、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。だが、日本においてはこの分野の研究は極めて少ない。その嚆矢となるのは今村都南雄による環境庁設立過程の研究（1978）であり、その後、毛桂栄による総務庁設置過程の分析（1994）がある。前者はコンティンジェンシー理論、後者は政策の窓モデルを理論枠組みとして用いているものの、いずれも単一事例研究であり、それを一般化する試みはなされていない。さらに、1990 年代以降の日本の中央省庁組織の制度設計について、体系的かつ理論的に説明する質的研究はほとんど見当たらない。

本論文は、自民党一党優位の 55 年体制崩壊以降の 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を行っている。分析に際しては、合理的選択制度論に依拠して、各アクターが目的合理的に行動す

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っている。分析の結果、各組織設置法案の準備室には行政管理系官庁である総務省の職員が参画し法案や組織令等の策定に携わっているものの、制度設計の根幹となる組織形態や制度配置の選択に関する意思決定は、政府・与党アクターの選好に従って行われていることが明らかとなった。従来の知見である制度設計の政治性が、1990年代以降の日本の中央省庁組織の制度設計にも適用できることを明らかにしたことは大きな貢献である。

第 2 に、日本の中央省庁組織を対象とした国家行政組織の制度設計に対して一貫した説明を可能とする行政学の理論モデルの構築（従来理論の改善）を目指しており、90 年代以降の制度設計に関しては論証されえたと考えられる点である。アメリカ政治学で通説的見解となっているコミットメント・コスト仮説に対して、その有効性を一定程度認めながらも日本に当てはまらない部分についての修正を加えてコンセンサス・コスト仮説という新たな概念を打ち出した。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した本研究は、今後の行政学研究の新たな展開に資するものである。

第 3 に、現実社会への貢献という点である。行政組織の制度設計には、民主的統制の役割だけでなく、政策の形成・実施に大きな影響力をもつ行政能力を規定する役割がある。どのような制度設計をするかはその後の当該国の行政能力にも影響を与えるものである。そのため、本理論モデルの構築は学術的意義に止まらず、現実社会の問題解決に対しても大きく貢献しうる。もちろん本論文は中央省庁組織の制度設計に関しての規範的な議論を展開するものではないが、本論文で得られた知見をもとに、実務面で参照されうる研究となっている。早稲田大学大学院公共経営研究科の設置趣旨の一つである理論と実務の架橋を図るものとしても評価できる。

最終口頭試問では、審査委員より以下のような意見や疑問が出された。

第 1 に、説明の範囲が限定的である点である。

分析対象が 1990 年代以降の日本の中央省庁組織に限定されているため、本論文の知見が、日本の中央省庁組織全般にあてはまるだけの説明力を有しているのか（1990 年代以前の事例にまであてはまるのか、運輸安全委員会や原子力規制委員会にもあてはまるのか）、という一般性について課題を残している。分析対象を拡大した統計分析や事例研究の追加が望ましい。

また、組織設計の過程とその設計結果の規定要因ついては詳細に論じているが、制度設計の結果が現実社会に対してどのような影響を与えているのか（制度設計を独

立変数とした場合の帰結）という実践的問いや、いかなる制度設計が社会的に望ましいのかという規範的問いに対する説明はなされていない。後者については申請者自身が方法論的に自己抑制的であったことから首肯できるものの、前者についての議論が加われば行政研究としてより一層の厚みが出ると考えられる。

さらに、少数事例による分析であるため、仮説検証の厳密性に限界がある点である。ただ、この点は先行研究の仮説（「コミットメント・コスト仮説」）が最も妥当しそうな事例（消費者庁の事例）を選択して、決定的事例研究を行っており、理論の改善に対しては十分に有効であると考えられる。

第 2 に、独立変数として説明している内閣支持率の基準値 30％の根拠がやや薄弱であることが指摘された。内閣支持率を変数として分析する場合、30%で線引きしたダミー変数ではなく、統計分析を前提とした連続変数として取り扱うほうが適切であると考えられる。

第 3 に、最終口頭試問で提起された重要な指摘として先行研究の理解に関するものがある。先行研究のコミットメント・コスト仮説では、理論的には与党の政策選好を扱っているが、実証分析では政策結果を従属変数としており、理論と実証で扱っている変数が実は異なっている。実際には、与党の政策選好と実際の政策結果の間には野党との交渉や取引費用というコンセンサス・コストが影響しており、先行研究はそれを含めてコミットメント・コストとして扱ってきたきらいがある。そうした意味で、本研究は先行研究の代替仮説を示すというよりは、むしろ先行研究の理論的・実証的問題を指摘したうえでコミットメント・コストとコンセンサス・コストを厳密に区分する必要があること、またそれによって政策帰結をよりよく説明できるという位置付けが考えられるのではないか、という指摘である。本論文はこの点について自覚的ではないが、この点は欠点というよりも、先行研究が無意識的に使ってきたコミットメント・コストの中に、コンセンサス・コストも含まれていたことを析出した研究となっており、そのことを自覚的にするとむしろ強みとも考えることが可能である。

以上のような問題や課題は、本論文の根幹部分に対する疑問や異論ではなく、本論文が展開する議論をより説得力のあるものにし、今後本論文を出版し研究をさらに発展させていくためのアドバイスとも言うべきものである。そのため、これらの問題や課題は、本論文の分析から得られた結論の妥当性や本論文の学術的意義を減ずるものではないと考える。

4．結論

本論文は、これまで本格的な研究が少なかった 1990 年代以降の日本の中央省庁組織について、実証的な分析に基づき複数の事例を取り上げながら体系的考察を行い、従来の通説的見解の日本への適用可能性について検証を行った結果、それを修

正する仮説を提示した。事例分析では文献の狩猟だけでなく、キーパーソンに丹念にインタビューを行っており、そのことが説明にも説得力をもたらしている。本論文の導き出した結論は中央省庁組織の制度設計に関する研究に興味深い学術的貢献をなすことに成功しており、その独自性は高く評価できる。

本論文は今後日本の中央省庁組織の制度設計の研究成果として広く参照され、日本の行政学、政治学の発展にも寄与すると考えられる。審査委員一同は、これらの学術的貢献を高く評価し、本論文は、博士（公共経営）の学位を授与するに相応しいものであると判断する。

2017 年 7 月 3 日

稲継裕昭

縣公一郎

小原隆治

村上祐介

上川龍之進