

行政学 第6回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

2 - 1 政府内制度設計

2 - 1 - 1 議会・行政府（執政・行政）関係（政官関係）

2 - 1 - 1 - 1 理論的枠組み

（１）執政政治（executive politics） cf. Lodge and Wegrich (2012)

執政政治の重要性

- 官僚制の政治+ 政治的リーダーシップの役割
- 行政現象の検討における政治的要素の強調
- 政治現象における行政的要素の重要性

～融合論的前提

(2) 行政国家における統制可能性 cf. Huber and Shipan (2002, Chap 2)

1) 政治家の直面するディレンマ－本人代理人関係

- Delegate authority to bureaucrats with knowledge and expertise
- The very expertise provides them with opportunities to work against the politicians

2) 官僚制の過剰な影響力に対する懸念：モンテスキュー、トクヴィル、ウェーバー

3) “Observational equivalence” by Weingast and Moran (1983)

- If trust is possible, the grant of seemingly vast powers to bureaucrats can represent rational delegation to trusted policy experts
- A number of empirical studies have established the existence of a link between political preferences and policy outputs in the US

4) The principal-agent frameworks

Parliamentary systems

- A fusion rather than a separation of executive and legislative power
- The marginalization of parliaments
- Assessing the extent to which party leaders can exercise control over bureaucrats

cf. 日本の場合：ラムザイヤー・ローゼンブルース（1995）

US Politics

- The literature on Congress question claims about the pervasiveness of an administrative state
- President has substantial powers
- Congress often lacks the knowledge it needs to obtain desired policy outcomes
→ Use of administrative procedure – McCubbins, Noll and Weingast (1987, 1989)

（３）政官関係

1）概念

- 政党か政治家か
- 議員か非議員（非議員選出職、政治任用）か（焦点が議会・行政府関係or執政・行政関係）

2）政官関係と力関係

- ゼロサム関係論：辻、ジョンソン：官僚優位、村松：政治家の役割強調、ラムザイヤー・ローゼンブルース：政治家が全く優位
- 非ゼロサム関係論：与党政治家と官僚の役割が混合し、権力中枢は統合度合いが低く利益集団と官庁及び自民党との関係は安定性が高い＝「自民＝官庁混合体によって枠付けられ仕切られた多元主義」－官庁と自民党の関係をゼロサムの捉えるのは間違い（佐藤）

2-1-1-2 比較

(1) 議院内閣制と大統領制

- 本人代理人関係のパターン－議院内閣制と大統領制
- 立法と行政の分離融合という軸
 - 大統領制－権力分立（議員と行政府の兼任原則無し） cf. 政党が媒介
 - 議院内閣制－権力融合（議員と行政府の兼任有り）
- 独任制と合議制
- 議院内閣制の2つのパターン
 - 多数決
 - コンセンサス方式
- 複数本人状況分析の必要
- 委任関係が単純な連鎖である議院内閣制のほうが行政効率高い？ cf. ウィルソン

(2) 政官関係の類型論

政官関係のイメージ cf. Aberback, etc. (1981)

- イメージ1：政治家が政策を決定し、行政官がそれを執行－分断論
- イメージ2：双方が政策形成に関与（政治家が利益・価値を表出し、行政官が事実に関する知識を提供）
- イメージ3：双方が政治に関与（政治家が一般的利益の観点から変革の意思とエネルギー、行政官は特殊利益の観点から政策の安定性と均衡）
- イメージ4：役割接近し融合して実質的区別なくなる

cf. アメリカ：④→③？

(3) PSB (Public Service Bargain) model- the relationship between politicians and bureaucrats that exists at a given time in a given political system

- Trusteeship PSBs
- Agency-type PSBs

2-1-1-3 日本の議院内閣制

- 議会：内閣総理大臣選出、国務大臣の過半数を議会で多数派から、内閣不信任議決権
- 行政：解散権－内閣不信任議決権の成立時のみかは国による、予算提出権

日本の議院内閣制：「2重の国会制度モデル」（川人）

- 権力分立の建前から内閣は立法権の行使に介入することできない
- 法案は提出できるが、制度的に国会運営に関してはほとんど介入手段を持たない
- 戦前において議会の地位が低く権限が弱かったため、内閣にコントロールされない国会制度をつくることが求められた
- 国会と首相は各省・大臣に対して競合する本人
- 全会一致的国会中心主義と多数決的議院内閣制という2つのルール：徐々に後者に軸足
- 各省庁：大臣に対して本人の立場も－各省庁が関係する社会集団と密接な関係

権力分立理解

- 権力分立が日本では特殊に理解・利用されてきた（山口）
- 1996年秋国会付属機関としての行政監視院に関して、総務庁等は国会の一機関が行政を監視するのは憲法65条に反し、権力分立に反すると反発⇔橋本首相

日英比較

（山口）

- イギリス：多量の与党議員が政権に＝結合、重要な政策の発議や調整は内閣（内閣委員会）を頂点とするトップダウンで決定、政府と与党の意思決定が重合
- 日本：行政府の頂上レベルで政治と行政を分離したことにより、中間以下のレベルで政治と行政が密接に接触、事実上の相互作用はきわめて不透明なものであり、政策形成における責任の所在があいまいになる

（西尾第7章、飯尾）

- 古典的モデルとしてのイギリス：政党規律の強さ、多数の与党政治家の行政府への登用
- 日本：自民党政調会等与党議員の活動：行政府や立法府の他に与党組織の活動量大きい、問題は政治家の側に統合性と総合性がないこと＝政党のあり方、与党・内閣分離の問題、与党政治家個人の独立性が高く、党組織は分散的・規律緩やか

民主党政権における修正の試みと帰結

- 民主党鳩山政権期：政務三役チャネルへの集中の実験－実態としては与党国対等との分断－政府提出法案成立率の低さ－党内ガバナンスの問題
- 民主党菅政権期：政策調査会の復活as提言組織、政策調査会長の国務大臣（国家戦略担当）兼任
- 民主党野田政権期：政策調査会による事前審査復活、政策調査会長と国務大臣分離

2-1-1-4 日本における政官関係の歴史的展開

(1) 戦前期の政官関係 cf. 清水、出雲

- 1887年：文官試験試補及見習規則－高等・普通試験導入
- 1893年：文官任用令－奏任官、判任官の任用を高等・普通試験合格者に限定
- 1898年：第1次大隈内閣－政務官・事務官の区別、政党人が閣僚・次官・局長に
- 1899年：山県内閣－政党人駆逐、文官任用令改正：勅任官自由任用禁止、身分保障
- 1913年：山本内閣－特別規程による政治任用、文官任用令改正：勅任文官（知事、局長等の任用資格の緩和）
cf. 「官僚の政党化」進展：文官分限令第11条第1項「官庁事務ノ都合ニヨリ必要ナルトキハ」休職命じうるという規定を利用
- 1914年：第2次大隈内閣－自由任用縮小、政務官・中立官分離再提起：参政官・副参政官を政治任用
- 1920年：原内閣－文官任用令改正（山本内閣の範囲に）
- 1924年：加藤内閣－政務・事務分離＝各省次官・勅任参事官を政治任用外、政務次官・参与官を政治任用
- 1932年：斎藤内閣－自由任用限定
- 1941年：近衛内閣－文官任用令改正し、高文試験に合格していなくても勅任文官銓衡委員会の銓衡を経れば任用可能に←法律中心主義からの脱却

（２）戦後期の政官関係 cf. 出雲、大森

- 戦後改革では政治任用は限定され憲政会型＝イギリスモデルの政治任用に
- 1947年制定48年施行国家公務員法：次官を特別職に
- 東大公法研究会：次官のみならず局部課長までも自由任用の特別職主張
- 辻「ポリシー・メイキングのポジションは職階制から外して自由任用にすべき」
- 政府は試験による任用・昇任が幹部公務員に適用されることを嫌った（川人）
- 高等官の85%が高等試験委員の銓衡で採用されていた－法制局、行政調査部は憂慮
- 休職の厳格化
- 競争試験（従前の考査）と選考がともに「試験」に－選考も試験と主張可に
- 国会議員の官職要求が新たに特別職になった次官に－これを回避するために次官を一般職に戻した
- 政務次官の持続

（３）鳩山内閣のトップマネジメント改革 cf. 出雲

- 政務官増員、副大臣制導入の試み⇔行政の簡素化に反する（緑風会、世論）
- 岸内閣での実現

大蔵、農林、通産の政務次官各1人増員

総理府総務長官、副長官設置（特別職）－議員登用型政治任用試み

- 総務長官設置で内閣官房長官は政務に専念可

（４）戦後体制の運用

- 自民党与党時代は派閥力学ゆえに頻繁な政権交代・改造
- 大臣在任期間の短期化＝各省大臣は各省庁の官僚制に取り込まれる
- 政党政治家個々人によるクライエンテリズム＝矮小化された「政治家主導」
- 政府・与党折衝：自民党政調各部会－政調会－総務会の与党承認政治慣行
- 1962年2月23日赤城総務会長から大平官房長官に文書提出「法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会に連絡願いたい」
- 与党機関と内閣・各省庁政府機関の2元体制の問題

（５）１９９０年代以降の変容

１）議員登用型政治任用

- 補佐官制度：細川内閣での運用（田中特別補佐）をベースに村山内閣で内閣法改正による補佐官導入－スタッフ機能に限定したが国会議員との兼職可
- 副大臣・政務官構想－小澤構想：自白合意

２）公務員・民間人登用型政治任用

- 行政改革会議最終報告：内閣官房は、各省庁からの派遣・出向者について、派遣・出向元の固定化や各省の定例的人事への依存を排除することを提言－中央省庁等改革基本法：内閣官房は、基本的に内閣総理大臣により直接選任されたものによって運営されるべき（９条１項）、内閣官房の定数管理を柔軟なものとしていくことができるよう必要な措置を講ずる（９条３項）、内閣官房副長官補、内閣広報官、内閣情報官は特別職に
- 危機管理監－行革会議中間整理（１９９７年）に基づく先行実施
- 「準特別職」（出雲）
一般職の規定が一部適用：国民全体の奉仕者（９６条１項）、法令と上司の職務命令に従う義務（９８条１項）、信用失墜行為の禁止（９９条）、守秘義務と法令による証人となる際の許可の必要（１００条１項、２項）（２８５）
- 特命担当大臣・経済財政諮問会議の活用@小泉政権
竹中秘書官と改革派官僚による「裏会義」
首相政務秘書官が指揮する「特命チーム」＝連絡室参事官：一般職だが

（６）公務員制度改革

１）２００８年國家公務員制度改革基本法

- 「國家戰略スタッフ」@內閣官房 cf. 政治的行為の制限（國公法102條）、戻する場合の課題
- 施行後５年以内の２０１３年までに必要な措置を講ずるとしていた
- 接觸の集中管理のための「政務專門官」も規定

２）民主党政権

- ２０１０年政治主導確立法案－「國家戰略スタッフ」等具体化－國家戰略局長、國家戰略官、內閣政務參事等
 - 國會改革関連法案とセットになったことが不成立の要因に
 - 玄場大臣國家戰略室under管內閣－むしろ助言機能に特化
- 企画立案・政策調整チーム：職業行政官
助言チーム：民間出身者
- 政治任用の人材供給源としての政党職員－専門調査員として民主党職員任用

3) 内閣人事局by安倍政権

- 2013年：内閣人事局を設置する国家公務員制度改革関連法案
- 2014年5月末：内閣人事局設置
- 適格性審査と内閣人事局による一元管理
- 従来、官房長官主宰内閣官房副長官3人が構成する閣議人事検討会議で検討後閣議承認
 - 官房長官が適格性を審査し幹部候補者名簿を作成する
- 勤務実績が不良でなくても降任、降給可に
- 「幹部職」というカテゴリーを特別職と一般職の間に設定

2-1-1-5 各国の執政政治

2-1-1-5-1 比較の中の日本

村松『戦後日本の官僚制』－議会主義という制度改革のインパクトの確認

- 日本の政治過程における官僚制を論じる
- 法律学と高級官僚集団の紐帯はドイツモデル
- E N A 創設の背景に法学偏重への批判
- 与党は行政の役割として政治の準備、政治の意見の執行者を選択するが、官僚はより強い役割＝社会変革選択
- 総括課長以上は40%以上が年の1 / 4 以上を政府委員、あるいは国会資料作成に
- 政治家の「反応の予測」しながら行政が対応
- 総括課長、審議官といった中間官僚群はトップと異なりそれ以上に自律志向
- 官僚と外の接触見ると団体接触が政党接触より多い
- 次官局長：政治家との接触、審議官：他省庁との調整、総括課長：対内事務、一般課長：他省庁との調整と諸団体との交渉
- 官僚は自民党とは局議決定の段階で相当意思疎通（287）

2-1-1-5-2 アメリカ

(1) 構造 cf. Pierre

- 分割レジーム－立法行政間分割、行政内部分割、省庁内分割、議会内委員会分割
- governments of the US, “governments against subgovernments”
- 分権的構造－鉄の三角形－大統領は外部者cf.イシューネットワーク－流動化

(2) 政治任用 cf. ルイス

- 政治任用の目的：政策、パトロネージ－全体で3000～4000人
- メリット・システムの除外職

① PAS（大統領の指名と上院の承認を要する職）：945

② 上級官吏職（SES）7000人：職業公務員（異動を命じやすい：大統領および省庁の長官が就任して120日以上経過していること、15日前までに通知することで配置換え可能）＋政治任用職（全体の10%を超えてはならず、また機関配分SESの25%を超えてはならない）

③ スケジュールA（試験なし：弁護士、軍属牧師、僻地配属間職）・B（試験を行うが一定レベルに達しているかの確認：障害者用官職）・C（機密保持を要する、あるいは政策決定にかかわる官職）

- 機関独自の人事制度の適用される職（1970年郵便事業公社化80万、2002年国土安全保障省17万文官、2003年国防総省文官66万）－懸念：政府中央での統制にマイナス、経験・訓練を積むインセンティブ低下
 - 議員：政治任用については、必ずしも自分たちにとってプラスにならないため大統領ほど積極的ではない
 - スケジュールCはパトロネージに使われる可能性が高い
 - 各省等における政治的任用者数の違い
- 大統領直属マネジメント機関は他よりも政治化
省・部局による政治化の程度の違い
- 政治任用者と職業公務員のどちらがパフォーマンスを高めるのか
- 政治任用者はエネルギーと応答性をもたらす
職業公務員を昇進させることがマネジメントに役立つ
- 例：FEMA（連邦危機管理庁）の問題
 - NASAや復員軍人賞のような歴史的に政治化の程度の低い機関が、職員から高く評価
 - 政治任用者に資格要件設ける動き－2006年の国土安全保障省歳出案で一般的マネジメントと危機管理の経験を持つことの実証をFEMA長官に義務付け－要件が厳しく、人材確保がますます難しくなる面も

2-1-1-5-3 フランス cf. Pierre、村松、出雲

- 官僚制：高い正統性、グランコール（grands corps）、社会的流動性促進
- 高級職（総局長、局長、大使、知事等600人）
- キャビネ

首相府：Secretariat General du Gouvernement：議会、首相、大統領の連絡

大統領スタッフ：少ないcf.ミッテラン時40%公務員、ジスカルデスタン時90%

各省スタッフとの恒常的コンタクト－首相府における公式・非公式会合

各省庁キャビネ：10－30人、公務員の比率大、81年以降大統領と政策転換連携

上級公務員の政治化－外部者巻き込むスポイルズシステムでなく公務員内ダイナミズム
全体で約580～700人

2-1-1-5-4 ドイツ cf. Pierre、村松、出雲

- 連邦衆議院 – 首相選出、大臣の大部分は議会から、与党の15%が執政に
- 公務員 – 日本同様法律バックグラウンド
- 政治的官吏 – 一時的休職（temporary retirement） – 1969、82年の政権交代時

ただし大部分の公務員は受け継ぐ、空席も内部からで埋める（10%のみ外部者）

エリートのうち政党員の比率増える

フランスのような省庁の政治スタッフは存在しない

- 約200～400人
- 官吏が議員に立候補し、就任する場合も、終了後復帰可

2-1-1-5-5 イギリス cf. Pierre、村松、出雲

- 与党政府の一体性公務員 – 古典等バックグラウンド、匿名性の原則
- 最近のNPM – 潜在的に政治主導の側面cf.ニュージーランド

生涯雇用は残る、例外エイジェンシー

NPM的動きは中下級レベルを対象に、first streamerの政策作業は枠外
上級公務員はエイジェンシーを切り離し、監視者、政策開発者に

- 最近は外部アドバイザー（特別顧問：Special Adviser）の利用も

2007年11月時点@ブラウン政権：68人、うち18人首相官邸

参考文献

- 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』（岩波、1995年）
- 出雲明子『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』（東海大学出版部、2014年）
- 川人貞史『議院内閣制』（東京大学出版会、2015年）
- 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』（中央公論社、1986年）
- 清水唯一朗『政党と官僚の近代：日本における立憲的統治構造の相克』（藤原書店、2007年）
- 西尾勝「行政の概念」『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990年）
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、1981年）
- 村松岐夫『公務員制度改革：米・英・独・仏の動向を踏まえて』（学洋書房、2008年）
- 山口二郎「内閣制度」、森田朗編『行政学の基礎』（岩波、1998年）
- 山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、2007年）
- M. ラムザイヤー、F. ローゼンブルース『日本政治の経済学－政権与党の合理的選択』（弘文堂書店、1995年）
- デイヴィッド・ルイス『大統領任命の政治学：政治任用の実態と行政への影響』（ミネルヴァ書房、2009年）

- Joel Aberbach, Robert D. Putnam, Bert Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies (Harvard university Press, 1981)
- John D. Huber and Charles R. Shipan, Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy (Cambridge University Press, 2002)
- Martin Lodge and Kai Wegrich Executive Politics in Times of Crisis (Palgrave Macmillan, 2012)
- John Pierre, eds., Bureaucracy in the Modern State (Edward Elgar, 1995)