

行政組織の制度設計に関する研究動向

河 合 晃 一

第1章 はじめに

本稿は、行政組織の制度設計をテーマとする近年の研究動向についてのレビュー論文である。ここでいう行政組織の制度設計（agency design）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、さらには被政治任命者に関する要件などの組織的特徴を決定する行為を意味している。上に述べたような組織的特徴は、行政組織の活動のあり方、ひいては政府の能力を規定するものであるため、行政組織をどのように設計するかという問題は、ロバート・ダールのフレーズで言う「誰が・何を・いつ・どのように獲得するか」という問題に大きく関わる¹。

また、行政組織の制度設計に関する問題は、官僚制の自律性とそれに対する政治的統制についての議論でもある。法的裁量権、権限行使の正当性、人事権、ポストの数、専門的知識、情報などの組織資源は行政組織の自律性に影響を与えるため²、それら資源のあり様を決定する行政組織の制度設計とは、まさに官僚制の自律性を規定する作業に他ならない。

このような問題関心にもとづく行政組織研究は、アメリカの議会研究を端緒として1970年代後半より積み重ねられてきた。そして現在では、政治的要因を最も重要な規定要因とする「組織の新経済学」（NEO: New Economics of Organization）モデルが、行政組織の制度設計の因果メカニズムを説明する通説的見解となりつつある。しかし他方で、歴史的・文化的要因こそが制度設計

1 Lewis (2003), p.2.

2 村松岐夫 (1981)、151頁。

の規定要因だと主張する、NEO モデルへの強力な反論がヨーロッパの行政組織研究から近年提出されている。さて、我々は主張の対立する各先行研究の知見をどのように理解し吸収すべきなのだろうか。

本稿の目的は、行政組織の制度設計をテーマに、1970年代より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紹介・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ることである。それによって、日本の行政組織の制度設計について体系的に分析するための理論的基盤を構築することを試みる。主にアメリカで発展した NEO モデルを、日本の中央政府の行政組織研究に直接適用させることは困難だが、理論の修正を行うことにより同モデルを応用することが可能になり得る、というのが適用可能性に関する本稿の主張である。

なお、議論の散漫を避けるため、本稿で紹介・検討する研究範囲は、省庁単位の国家行政組織を分析対象にしている研究とする。その意味で、本稿は行政組織研究についての網羅的なレビュー論文ではない。例えば、中央省庁内部の部局編制や地方政府の行政組織の制度設計については本稿の対象としない³。また、制度設計のあり方ではなく、新設改廃といった組織改革の頻度を従属変数とする研究も、本稿では捨象する⁴。

本稿の構成は次のとおりである。第2章では、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 NEO モデルに至るまでの展開を確認する。第3章では、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する。最後に第4章において、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

3 中央省庁内部の部局編制を分析対象とした先行研究として、例えば、真淵勝（1999）、曾我謙悟（2000）といった研究を挙げることができる。また、地方政府の行政組織の制度設計を対象とした研究には、村上祐介（2011）、稲垣浩（2015）などがある。

4 新設改廃といった組織改革の頻度を従属変数とする研究として例えば、南京兌（2010；2012）、Mortensen et al.(2015)、James et al.(2016) などがある。

討を行う。

第2章 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節 政治的要因による説明（1）萌芽期の研究

行政組織の制度設計に関する近年の研究は、アメリカの政治学者たちによってそのフロンティアが築かれたとあってよい⁵。また、アメリカ政治学では、合理的選択論が行政組織の制度設計に関する有力な分析視角の1つとして支持され、理論の拡張が行われてきた。本節では、アメリカ政治学において合理的選択論による行政組織研究が盛んになった1970年代後半から現在までの時期を大きく3つに区分して概観する⁶。

まず、第一の時期は、議会研究の延長線上として行政組織研究が行われていた時期である。合理的選択論にもとづく行政組織研究は、行政組織を議会や議員との政官関係において捉えることを前提としている。フィオリナ (Fiorina 1977) は、このような前提をもとに、行政組織の制度設計とは、議会から行政への程度の裁量を委任するかという問題に収斂されると論じた。この議会と行政組織との政官関係は、ワインゲスト (Weingast) やマッカビンズ (McCubbins) らによる研究を経て、今日においては本人・代理人モデル (principal-agent model) に精緻化されている⁷。

このように第一の時期の研究は、議会から官僚制への委任に注目することで、行政組織の制度設計を間接的に分析するというものであった。当該研究は、議会が好む政策を官僚に実行させる費用を減らすための議員の行動選択に

5 河野勝 (2002)、179頁。

6 この時期区分は、村上祐介による行政組織研究のレビューに依拠している (村上祐介 2011、77-81頁)。

7 例えば、Weingast and Moran (1983) ; Weingast (1984) ; McCubbins, Noll and Weingast (1987 ; 1989) ; Kiewiet and McCubbins (1991) など。

焦点を当てており、各アクターの選好を理解することができれば、行政組織の設計の帰結を予測することができるという主張にもとづいている。

しかし、第一の時期の研究は、あくまで議会の委任研究であるため、議会の影響力を過度に評価している恐れがあるとの批判が 1980 年半ば頃から指摘されるようになる。その代表的論者が、モー (Moe 1989 ; 1990a ; 1990b ; 1995) である。モーは、議会研究としての方法論上のバイアスが議会の選好とは異なる行政固有の選好 (例えば、行政府の長である大統領や首相の選好) の見逃しをまねいていると論じた。

このような第一の時期の研究に対する批判から展開されたのが第二の時期の研究である。さらに、モーは、行政固有の選好を分析に含める重要性だけでなく、公的権力の性質や政治的不確実性 (political uncertainty) といった政治的要因が制度設計の帰結に与える影響を指摘した。モーによれば、行政組織が行使する公的権力はゼロサムの性質のものであるため、仮に自身の利益に反する権力行使がなされる場合であっても、全てのアクターは政治から「退出」することなく当該権力行使を甘受しなければならない。また、政権政党は選挙によって交代する可能性があるため、同じ政党が常に公的権力を行使できる立場にあるわけではない。政治的権力の維持には不確実性が存在するのである。

これら 2 つの政治的要因を政治的アクターが考慮しているという前提に立つ時、政権政党は自らの利益を最大化する制度設計を常に選択するわけではないと考えられる。仮に敵対勢力が将来的に政権政党になる可能性がある場合、現在の与党は政権交代後の敵対勢力の利益最大化を防ぐため、むしろ非効率的な制度設計を選択するかもしれない。

以上のようなモーの議論は、行政組織の制度設計に関する研究を、単純に議会からの委任として分析するのではなく、様々な政治的要因を考慮した上で分析すべき領域として発展させたと評価できる⁸。第一の時期における研究は、組織の制度設計を政権政党の利益を最大化させる機能主義的な営みと理解してい

8 河野勝 (2002)、178 頁。

た。しかし、モーの研究によって、行政組織が必ずしも機能的な構造に制度設計されるわけではないこと、また「官僚制は政治から生まれ、また、その設計は政治的権力を行使する者の利益・戦略・妥協を反映している」⁹ という理論的提起がなされたのである。

第2節 政治的要因による説明（2）発展期の研究

第三の時期は、1990年代半ばから現在にかけて、モーによる理論的提起を実証研究に応用した時期にあたる。モー自身も第二の時期において理論検証を行ってきたが、実証に必要な経験的データの収集困難性から研究方法を少数の事例研究に拠らざるをえなかった。しかし、第三の時期には、統計分析手法の発展により、モーの提起した理論をより表現することのできる緻密な実証研究が可能になった。理論と研究方法の接合が進歩したことで、豊富な経験的データを用いた実証研究が可能となり、より深く実態を把握することができるようになったのである。

その好例が、ルイス（Lewis 2003）による研究である。ルイスは、1946年から1997年の間に立法行為にもとづいて創られたアメリカ連邦政府の182の行政組織を対象に、与党の議席占有率や大統領支持率といった政治的要因と制度設計の帰結の関係を分析した。ルイスの分析の従属変数である制度設計の帰結とは、大統領の政治的統制に対する行政組織の独立性の程度である。分析の結果、同一政党が長期に渡り統一政府を維持する場合や、統一政府で与党の議席占有率や大統領支持率が高い場合、すなわち政治的不確実性が低い時には、独立性の低い行政組織が創られやすい、ということが明らかになった。

また、ウッドとボーテ（Wood and Bohte 2004）も、1879年から1988年までに新設されたアメリカ連邦政府の141の行政組織を対象として、政治的不確実性が高い場合、政治的影響力から遮蔽された独立性の高い行政組織が設置され

9 Moe (1989), p.267.

ることを実証した。

さらに、デヴィンスとルイス (Devins and Lewis 2008) は、アメリカ連邦政府の独立委員会の委員の交代率とそれら委員の大統領に対する応答性に注目し、前政権で任命され、現在の大統領とは異なる政策選好を有している委員が、政権交代後も当該ポストに留まり、現大統領から独立して政策判断をしていることを明らかにした。このことは、大統領による委員の任命や解任に対する法的制約が有効に機能しているため、政党の分極化 (party polarization) が進めば進むほど、独立委員会などの行政組織は大統領に対して高い独立性を持つようになる、ということを示している。

他方で第3の時期には数理モデルによる優れた研究も登場する。その代表的研究が、ホーン (Horn 1995) の研究である。ホーンの研究は日本政治学においても既に詳細な紹介が度々なされているものの、彼によって提起されたモデルは、第4章で後述する日本の行政組織研究への示唆に大きく関わるため、本稿でも詳細に述べることにしたい¹⁰。

ホーンは、本人・代理人モデルにもとづきながら、政治的不確実性の概念を組み入れた「取引費用アプローチ」(transactions cost approach) という数理モデルを構築した。同モデルは、エージェンシー・コスト (agency costs)、コミットメント・コスト (commitment costs)、立法コスト (legislative decision-making costs)、不確実性コスト (uncertainty costs) という4つの取引費用の概念を用いて、行政組織などの制度設計の帰結を説明するというものである。なお、ホーンの研究の従属変数は、政党から官僚制への委任の有無として設定されている。

第一のエージェンシー・コストとは、本人・代理人モデルで広く理解されている、本人である与党が代理人である官僚制へ委任する際に伴う費用である。与党が計画したことを官僚が忠実に実施するよう仕向ける費用であり、また、計画通りに官僚が行動しなかった場合に与党が被る費用を指す。換言すれば、

10 例えば、北村亘 (1998)、伊藤正次 (2003)、村上祐介 (2011) など。

代理人問題（agency slack）に係る費用といえるだろう。

第二のコミットメント・コストとは、政治的権力の維持に伴う不確実性を反映した費用である。政権政党が特定の政策に深入りしすぎると、将来的に政権交代によって当該政策が大きく転換した場合、元の政権政党やその支持者は大きな政治的損失を被るかもしれない。このような政治的不確実性によって現在の政権政党が将来的に直面するかもしれない費用がコミットメント・コストである。

第三の立法コストとは、政権政党が法案の精緻化合意に達するために必要とする費用である。法案反対勢力である野党との法案合意のためにかける時間や努力に該当し、野党との利害対立が大きくなる程、この意思決定に係る費用が大きくなりうる。また、利害対立が存在する状況で法案内容を精緻化することによっても野党からの合意獲得が困難になり、当該費用は大きくなる。つまり、与野党間の対立が法案内容を精緻化するための費用を上昇させ、さらには政権政党に法案内容の不明瞭化を促す、と考えられる。

第四の不確実性コストとは、法令の執行に伴う不確実性である¹¹。

ホーンによれば、本人である与党は、エージェンシー・コストとコミットメント・コストを特に勘案しながら、立法過程の中でこれら4つの取引費用の総計を最小化するように行動するという。ただし、不確実性コストは、与党がどのような行動を選択したとしても必ず付随することから直接は計算上考慮されない。そのため、厳密にはエージェンシー・コストとコミットメント・コスト、立法コストの3つの費用の関係の中で制度選択がなされることになる。

すなわち、ホーンの示したこの数理モデルに依拠すれば、政治的不確実性が高い場合、コミットメント・コストの増大を抑制するために、政治的統制に対して独立性の高い行政組織が設計されるという結論を導く。

以上のように、新たな経験的データを用いた第三の時期の研究によって、モ一の提起した政治的不確実性という概念の妥当性や、政党の分極化などの政

11 Horn (1995), pp.13-24.

治的要因を用いた説明方法の妥当性が改めて証明されたといえるだろう。前述のルイスは、第二の時期におけるモーの理論提起からそれに依拠する第三の時期の研究までを含め、政治的不確実性という鍵概念をモデルの中心に据えた研究潮流を「組織の新経済学」(NEO)と呼ぶ¹²。このNEOが、現在の本研究領域における通説的見解の地位にあるとあってよい。

ここまでに述べたアメリカ政治学の行政組織研究の展開を改めて整理すれば、第一の時期に議会研究を源流とした当該研究のフロンティアが築かれ、第二の時期に「組織の新経済学」(NEO)として独自の理論的發展が遂げられたことになる。そして、現在を含めた第三の時期は、NEOを通説的見解としながら、統計分析や数理モデルによる継時的な規則的パターンの特定や、複雑な説明を排除した理論化が進められていると考えることができる。

なお、2010年代に入ってから、NEOの延長線上の研究として、独立性の測定方法に再注目した研究が展開されている。従来の研究は、一部を例外として¹³、組織の制度的配置(行政府の内外いずれに配置されているか)や、組織の長の身分保障(制度的な身分保障が付与されているか)などの見地にもとづきながら独立性の測定を行っていた。このような先行研究に対し、ルイスとセイリン(Lewis and Selin 2015)は、321のアメリカ連邦行政組織を対象に各法令に記された組織的特徴をパターン化して、組織の独立性のあり方にかんがりのヴァリエーションがあることを示した。さらに、セイリン(Selin 2015)は、組織の独立性に結びつく潜在的変数にまで分析の射程を広げ、法令に記載されていない観察不可能な組織的特徴を統計分析により推定している。

NEOモデルを用いた従来の研究に対しては、制度の構造的側面に対する配慮が十分ではないとの批判がなされていたが¹⁴、制度構造等の組織的特徴を深く考察したルイスやセイリンの上記研究はこの批判を克服しているといえよ

12 Lewis (2003), pp.12-16.

13 例外的研究として、Lewis (2003) などがある。

14 伊藤正次 (2003)、20頁。

う。

第3節 中央銀行研究・司法府研究への理論の波及

NEOモデルの中心にある政治的不確実性という概念は、比較政治学における司法府研究や中央銀行研究にも援用されている。省庁単位の家行政組織を分析対象とした研究ではないものの、政治的不確実性という概念の普及状況をさらに理解するため、本節では当該概念を援用している司法府研究や中央銀行研究を概観する¹⁵。

まず、ボイラン (Boylan 2001) によるチリとメキシコの中央銀行の研究である。モーの提起した政治的不確実性とは、安定した民主主義の統治下での不確実性を指していたが、比較政治学者であるボイランの関心は、統治体制の移行に伴う政治的不確実性だった。ボイランは、前述のモーの知見を援用して、将来の左派政権による拡張的経済政策の実行可能性が高い場合、現右派政権はそれを予防するために中央銀行の独立性を高めると論じた。

また、岡部恭宜 (2014) は、政治的不確実性を「将来の脅威」と「現在の切迫した脅威」という2つの概念に分化させた上で、中央銀行の独立性との関係を分析している。岡部のいう「将来の脅威」とは「現在の政府の長ないし財務省が将来権力を掌握する政府によってどのような行動が取られるのか予測できない不確実性の状態にあるときに認識する脅威」であり、「現在の切迫した脅威」とは「現在の政府の長や財務省が、何らかの出来事の発生によって生じた不確実性の下で、切迫した脅威に直面している状態」を意味する。

岡部は、「将来の脅威」に直面したタイと、「現在の切迫した脅威」に直面した韓国を比較する形で両政権の中央銀行の独立性を分析した。その結果、「将来の脅威」に直面していたタイでは中央銀行の独立性を高める制度設計がなさ

15 政治的不確実性と中央銀行の独立性に関する先行研究については、岡部恭宜 (2014 ; 2016) が詳しい。

れたのに対し、「現在の切迫した脅威」に直面していた韓国では必要範囲内の低い独立性しか中央銀行に付与されなかったことが明らかになった。

司法院研究においても、現政権政党が選挙によって下野した場合に備えた保険的行動をとることが複数の研究において指摘されている。例えば、ギンズバーグ (Ginsburg 2003) は、韓国、台湾、モンゴルの司法院の政治的独立性を比較することで、高い政治的不確実性に直面した政権政党は政権交代後に被る不利益に対しての「保険」(insurance)として司法院の独立性を高めることを実証した。

また、ハーシェル (Hirschl 2004) は、カナダ、ニュージーランド、イスラエル、南アフリカの司法院を比較研究し、政権交代の危機に直面した与党は自己の利益を保持するために司法院への権限移譲を増大させる可能性が高いという「覇権保持理論」(theory of hegemonic preservation)を提起している。

以上のように、中央銀行研究や司法院研究においても、組織の自律性に関する議論の中心的知見に政治的不確実性の役割を据えていることが理解できる。

第3章 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節 歴史的・文化的要因による説明

第2章で述べたとおり、行政組織の制度設計の規定要因に焦点をあてた行政組織研究はアメリカ政治学を中心に展開してきたが、現在は比較政治学の領域へもその知見の応用が広まりつつある¹⁶。また、2000年代に入ってから、前節でみたような中央銀行研究や司法院研究に限らない、NEOモデルをもとにしたヨーロッパの国々の行政組織研究が複数生み出されている¹⁷。

16 河野勝 (2002)、179頁。

17 例えば、Elgie and McMenamin (2005) ; Gilardi (2002 ; 2005) ; Van Thiel (2004) ; Yesilkagit and Christensen (2010) など。

しかしながら、アメリカでの行政組織研究の知見が普及する中で、当該知見をヨーロッパの行政組織研究へ直接的に応用することに対して反論も提示されている。アメリカで発展した NEO では、政治的不確実性などの政治的要因が制度設計の結果に重要な役割を果たしていると理解されているのに対して、ヨーロッパの行政組織研究では、政治的要因ではなく、歴史的遺産 (historical legacies) や伝統的な行政文化 (administrative cultures) といった歴史的・文化的要因がむしろ重要であるとの異なった知見が提出されているのである。すなわち、経路依存によって発展した制度がアクターの行動選択を強く制約しているという歴史的制度論の考え方がヨーロッパ政治学における理論的主張となる。

アメリカ政治学とヨーロッパ政治学との間において、このような見解の相違が生じている背景には、アメリカの行政組織研究が制度設計の決定要因についての説明や理解にまでかなり参入しているのに対し、ヨーロッパでは未だに研究者によって異なる分析結果が提示されている状況が存在する¹⁸。

例えば、ジラルディ (Gilardi 2002) は、拒否権プレイヤーの数が行政組織の自律性の程度に正の効果を持つという知見を提示している。この研究結果は、ヨーロッパの事例においても、政権交代のリスクが大きければ、政権はより高い自律性を新しい行政組織に付与することを支持している。

他方で、エルジーとマクメナミン (Elgie and McMenamin 2005) は、フランスの独立行政機関を対象に政治的不確実性が組織の自律性に与える効果について検証を行ったが、両変数の間に大きな関係を見いだすことはできないと結論づけた。また、ヴァンテール (Van Thiel 2004) は、オランダの特殊法人を対象とした分析を行い、結論として、政治的要因の代わりに経路依存が組織の制度設計を左右している傾向にあると論じている。

さらには、ヨーロッパ研究とは異なるものの、経路依存の効果を指摘する研究として、ジョーダナとレヴィフォーール (Jordana and Levi-Faur 2005) による

18 Yesilkagit and Christensen (2010), p.54.

ラテンアメリカの行政組織研究がある。彼らもまた既存組織の構造が新設組織の制度設計を規定していると主張する。

このような歴史的・文化的要因を重視する傾向は、スカンジナビア学派と呼ばれる研究潮流の理論的影響を強く受けたものであると考えられる¹⁹。同学派の行政組織研究では、アクターの合理的選択やその意図といった分析視点に、文化や神話 (myth) といった社会学的制度論と親和性が高い概念を分析視点として組み合わせるという独自の新制度論アプローチが採用されている²⁰。

例えば、スカンジナビア学派自身による行政組織の制度設計に関する研究として、組織の専門分化 (specialization) や統合 (integration) という制度選択に着目したベゼスら (Bezès, et al. 2013) による研究がある。彼らは、1990年代後半以降のフランスとノルウェーの行政組織改革を対象に、①政治的要因、②国内の歴史的制度要因、③国外からの影響という3つの視点を組み合わせて改革パターンの帰結の差異を説明した。これら3つの視点を組み合わせたアプローチは、異なる三方向から対象を記述・分析するという意味で、立体的アプローチ (configurational approach) と呼ばれている²¹。立体的アプローチでは3つの視点が相互に影響し合うものとして考えられているため、政治的要因と歴史的・文化的要因のいずれが最も重要な変数であるかといった議論と直接は関係しないものの、歴史的・文化的要因を重要視する傾向に結びついている可能性が高い。

19 ここていうスカンジナビア学派とは、ノルウェー、スウェーデン、デンマークなどのスカンジナビア諸国の研究者による行政研究、あるいは彼らが積極的関与した行政研究を指す。スカンジナビア学派については、原田久 (2010) によるレビュー論文が詳しい。

20 原田久 (2010)、403-405 頁。

21 本稿で立体的アプローチを説明するにあたり、3つの「変数」ではなく「視点」としている理由は、スカンジナビア学派の中で当該3つの概念を、相互に多重共線性がないよう統制しておりかつ操作的な独立変数として使用しているのか、あるいは単なる分析の視点という意味で用いているのか、明示されていないためである (同上、395 頁)。

いずれにしても、行政組織の制度設計の規定要因をめぐる議論の対立は、今やヨーロッパにおける行政組織研究の中心的問題にまで発展しているといえるだろう。

イエシルカウトとクリステンセン (Yesilkagit and Christensen 2010) は、この規定要因をめぐる議論の対立の核心は政治的要因と歴史的・文化的要因を用いた体系的分析の欠如である、と指摘し、政治的要因と歴史的・文化的要因それぞれに関する独立変数と統制変数を組み入れた統計分析を行った。彼らは、政治的不確実性という独立変数の他に、新組織の制度設計時点で設立されている委員会型の行政組織の数を歴史的・文化的な変数として設定し、いずれの変数の効果がより大きいか分析したのである²²。また、分析対象をデンマーク、スウェーデン、オランダの3カ国の行政組織とし、国家間の違いがもたらす影響についてもダミー変数を用いて分析した。その結果、新組織の制度設計時点で設立されている委員会型の組織数や国家ダミーといった変数が新組織の自律性に影響を与えている、ということが全面的に支持され、政治的不確実性は必ずしも制度設計の結果に影響をもたらしていない、ということが明らかにされた。

以上に見てきたように、ヨーロッパ行政組織研究による新たな知見は、NEOモデルの中心にある政治的不確実性という概念の有効性に対して疑義を提起している。

第2節 言説・修辞様式による説明

ヨーロッパ政治学では、歴史的・文化的要因に注目する歴史的制度論の他にも、言説的制度論にもとづいた行政組織研究が近年登場している。言説的制度論とは、政策アイデアを含む言説 (discourse) を独立変数として、言説が語られる場としての政治体制などの制度も考慮しながら、政策過程の帰結を説明

22 Ibid., pp.66-67.

する考え方である²³。シュミット (Schmidt 2009) によると、民主主義国家の政治体制には、多数決型の意思決定を主とする政治体制とコンセンサス型を主とする政治体制とがあり、双方の政治体制によって言説の語られ方に違いがあるという²⁴。シュミットの提起した、この2つの政治体制に諸国を分類した場合、イギリスやオーストラリアなどのアングロサクソン系国家が前者に該当し、ドイツ、スウェーデン、デンマーク、オランダなどの国家が後者に当たる。

以上のような言説的制度論を行政組織の制度設計に応用したのが、スマレン (Smullen 2010) による研究である。彼女は、オランダ、スウェーデン、オーストラリアの行政組織改革の公式文書を比較しながら、修辞様式 (rhetorical style) という概念を用いることにより、言説が受容され政策に至るまでの意思決定のパターンを特定し、当該パターンの国家間の相違を分析した。この分析の結果として、国際的流行という外生的変数としての行政改革に関する言説が、国家間で相違のある政治制度の影響を受け、異なるパターンの中でアクターに受容されていくことが明らかになった。この知見は、国際的流行という外生変数よりも、各国内の修辞様式という内生変数のほうが行政組織改革に大きな影響を与えていることを示唆するものである。

スマレンの研究の従属変数は、言説の受容のされ方であるため、言説と行政組織改革の帰結の因果的關係については、今後の研究課題として分析の射程外に置かれている。しかしながら、今後の研究発展により、言説という概念が国家間の制度設計の相違を説明するための有効な独立変数に成り得るかもしれない。

23 西岡晋 (2011)、110 頁。

24 Schmidt (2009), pp.525-526.

第4章 日本の行政研究への適用可能性

最後に、ここまで検討してきたアメリカ政治学とヨーロッパ政治学の各理論の日本政治学への適用可能性について論じる。日本政治学の中で行政組織の制度設計に関する研究がどのように展開されてきたのかを概観した上で、アメリカとヨーロッパ双方の研究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、まとめと検討を行いたい。

第1節 日本の研究動向

戦後日本において、省庁単位の国家行政組織の制度設計を理論的に説明した研究の嚆矢は、今村都南雄（1978）による環境庁の設立過程の分析であるといえるだろう。当該研究は、社会経済的要因を重視するコンティンジェンシー理論を採用して行政組織の設計を説明するというものだった。その後、総務庁からの委託を受けた行政管理研究センターが、「行政体系の編成と管理に関する調査研究」を1985年から開始し、行政組織研究の理論的検討をプロジェクト・レベルで展開した²⁵。また、1990年代に入ると、毛桂榮（1997）が政策の窓モデルを用いて総務庁の設立過程の研究を行っている。

以上のような研究展開を経た後、1990年代後半頃から、NEOの考え方が日本の行政組織研究に導入され始める。例えば、ホーンの取引費用アプローチに依拠して試論的に金融監督庁の制度設計に関する説明を行った北村亘（1998）の研究や、本人・代理人モデルを理論的枠組みに据えて、国の審議会の制度設計を分析した曾我謙悟（2006）の研究がある²⁶。

25 「行政体系の編成と管理に関する調査研究」の中でも、今村は国土庁の制度設計を事例として分析を行っている（今村都南雄1987）。

26 審議会は省庁単位の組織ではないものの、曾我の研究の分析対象には、省庁同様に設置にあたり根拠法を必要とする審議会が含まれているため、当該研究は省庁単位の行政組織研究にも大きな示唆を与えている。

しかし他方で同時期に、NEOのような合理的選択論に依拠しながら歴史的・文化的要因としての「制度」の影響力にも注目する研究が、伊藤正次(2003)によって行われている。伊藤は、戦後日本の行政委員会制度がどのように選択・形成されてきたのか、という問いに対し、当該制度選択は、官僚制を統制しようとする与党と行政組織法制の体系性・統一性を維持しようとする行政管理系官庁(当時の法制局、行政調査部、行政管理庁)が相互に影響を与え合いながら行われてきたと主張する²⁷。この行政管理系官庁の行動は、行政組織法制の体系性・統一性の維持を目的としているため、当然に既存の行政組織法制という「制度」の影響を受けたものである。

結果として、行政管理系官庁の行動戦略は、与党などの政治的影響により変更・修正されることになるのだが、伊藤の研究は、アクターの行動を促進あるいは制約するルールとしての「制度」を考慮した上で制度設計過程を分析することの重要性を強く示唆しているといえよう。

このように、1990年代後半から現在にかけての日本の行政組織研究では、NEOの考え方にもとづく分析が定着しつつある半面、歴史的・文化的要因としての「制度」に注目する研究も行われている。

第2節 まとめと検討

第3章でみたとおり、アメリカ政治学で発展したNEOモデルをアメリカ以外の国家に直接適用することは困難であるとの批判的検討が、ヨーロッパの政治学者によって加えられている。特に彼らが疑問視しているのは、制度設計の帰結に対する政治的不確実性の影響力についてである。ヨーロッパの行政組織研究では、政治的不確実性のような政治的要因ではなく、経路依存のような歴史的・文化的要因こそが重要であるとの知見が提出されているわけだが、日本の行政組織を研究する上で、このような見解の差異をどのように理解し、吸収

27 伊藤正次(2003)、258頁。

することが適切なのかを最後に論じることにしたい。

前節のとおり、日本でも既に1990年代後半頃からNEOの考え方にもとづいた研究が開始されている。日本の事例を分析対象にするにあたりNEOモデルを直接的に用いることが適切といえるか否かが本稿の関心である。

本稿は、NEOモデルがヨーロッパの行政組織研究において直面している限界を、執政制度の構造的な差異に起因しているものとする。また、政治任用制をどの程度利用しているかという任用制度の差異も大きく関係している可能性が高い²⁸。執政制度や任用制度といった制度構造の差異が政権交代後の政策転換の振れ幅を規定しているため、政治的不確実という鍵概念のもつ説明力がヨーロッパの行政組織研究において失われている、という考えが本稿の立場である。

まず、アメリカの大統領は、前政権と比較して自らの政権がいかに関国民の利益に貢献しているか、いかに優れているかを競うため、政策転換に対する強い誘因を有している²⁹。さらに、政治任用によって大統領に政治任命された上級管理職の官僚の政策選好は、大統領の選好に近い³⁰、官僚制も大統領の求める政策転換に従いやすい。そのため、アメリカでは前政権からの政策転換が容易に実現する傾向にある。

つまり、大統領制であり、かつ政治任用制を多分に利用しているアメリカでは、仮に政権交代が生じた場合、政策転換が高確率で起きやすい。そのため、行政組織の制度設計にあたって、政治アクターは、政治的不確実性に関わるコミットメント・コストを重視した行動を選択することになる。しかし、議院内閣制や半大統領制の国家、政治任用制をさほど利用していない国家では、政権

28 制度構造の差異だけでなく、政策過程における政治的アクター間での合意スタイルの違いについても留意する必要があるといった指摘も存在する (Yesilkagit and Christensen 2010, p.54)。

29 久保文明 (2013)、53 頁。

30 曾我謙悟 (2013)、37 頁。アメリカ連邦政府における政治任用職数は、1990年代以降、3000~4000程度で推移している (菅原和行 2009、34 頁)。

交代を契機とした大幅な政策転換の生じる可能性がアメリカほど高くないため、政治的不確実性を重視した制度設計を行う必要がないのである。

実際、第2章で紹介したNEOモデルの研究は、分析対象をアメリカ連邦政府の行政組織に限定しており、さらに、ルイス（2003）やウッドとボーテ（2004）の研究に関してはアメリカ大統領制研究としての位置づけが強調されている。すなわち、NEOモデルは、そもそもアメリカの制度構造を前提とした分析モデルとなっている³¹。

以上のことに鑑みれば、主にアメリカで発展したNEOモデルを、その他の国家に直接適用させることは、ヨーロッパ政治学者が指摘するとおり困難であり、議院内閣制でかつ政治任用が極めて限定的な日本の中央政府についても同様であると思われる。

特に、日本は各省の職員に関し、上級管理職まで資格任用制を採用しているため、官僚が政策転換に対する誘因を持ちにくい。さらに、日本の官僚は、退職後の再就職先まで所属組織に依存しているため、所属組織への帰属意識が非常に高く³²、自分の上司等が関与した既存政策の批判ともなる政策転換を敬遠する傾向にある³³。

では、行政組織の制度設計について最も説明力を有するのは、ヨーロッパで唱えられているような歴史的・文化的要因による説明方法、あるいは言説による説明方法なのだろうか。

この問題に関して本稿は、歴史的・文化的要因や言説による説明方法にも別

31 ホーン（1995）の「取引費用アプローチ」についても、行政組織の制度設計に関わる分析に関しては対象がアメリカに限定されている。ホーンの理論は、彼の出身国であるニュージーランドのような議院内閣制国家への応用も念頭においていることがうかがえるけれども（Horn 1995, p.39）、その一方でアメリカの政治経済学研究の射程拡大が研究目標であると述べられている（*ibid.*, p.39）。そのため、彼の研究は比較政治学に対してというよりも、事実上アメリカ政治学に対しての貢献と考えるのが妥当であろう。

32 稲継裕昭（1996）、111頁。

33 久保文明（2013）、52-53頁。

の観点で限界があるように思われる。なぜなら、歴史的・文化的要因あるいは言説といった説明要因は、本来ならば差異が見出されるべき行政組織の構造の同型化を強調するきらいがあり、制度設計の帰結の差異を説明するにあたり有効な理論ではない³⁴。換言すれば、これらの説明方法は、同型化の傾向といったパターンをマクロに認識することには有効であるものの、因果効果や因果メカニズムの解明といったマイクロな分析に必ずしも適さないと考えられる³⁵。

つまり、ヨーロッパを中心とした行政組織研究の結論によって、通説的見解とされてきた政治的不確実性が制度設計の結果にもたらす効果に対して反証が示されているものの、それをもって歴史的・文化的要因のみを重視し、その他の政治的要因に関するあらゆる命題を棄却することには慎重を期すべきではないだろうか。

そこで本稿は、国家間の制度構造の差異を十分に考慮した修正を加えれば、アメリカ以外の国家を対象にした行政組織の制度設計に関する命題の検証にも、NEOモデルを応用することは可能であるとの立場をとりたい。すなわち、本稿では、政治的不確実性が組織の自律性に与える効果に対し批判的検討を加えつつも、行政組織の自律性には、やはり政治的要因が大きな影響を与えていると主張する。

NEOにおけるこれまでの通説的見解とは、与党が政権交代の危機という政治的不確実性に直面しながら行政組織の制度設計をする場合、与党はコミットメント・コストの抑制を重視して、自律性の高い行政組織を制度設計するという予測であった。しかし、既に指摘したとおり、議院内閣制である場合や政治任用を限定的にしか利用していない国家を事例とする場合には、政治的不確実性の高い局面であってもコミットメント・コストは重要な独立変数にならない。政権交代を契機とした大幅な政策転換の生じる可能性が低いいため、コミットメント・コストの抑制を勘案した制度設計をするインセンティブが政権政党

34 河野勝 (2002)、171 頁。

35 上川龍之進 (2011)、166 頁。

にとって少ないからである³⁶。

そこで、コミットメント・コストの代わりに、野党との合意に必要な取引費用の程度、すなわち立法コストの大きさこそが、制度設計の最も重要な独立変数になりうると考える。立法コストについては、ホーン（1995）の研究によって既に提示されていたが、アメリカとは異なる議院内閣制国家の行政組織を議論する際には、この立法コストをより重視する必要があるのではないだろうか。つまり、日本の省庁単位の行政組織の自律性についても、立法コストとエージェンシー・コストの総計を勘案した制度選択の結果として決定されている、というのが本稿の主張である。

ただし、組織設計の制度選択を規定しているのはあくまで政治的要因であるものの、アクターに対して用意されている選択肢そのものは、過去の設計事案等の先例や既存の法体系といった「制度」、すなわち歴史的・文化的要因によってあらかじめ決定されていると考えられる。このように制度的選択肢がアクターの行動選択をあらかじめ制約していると考えれば、アメリカの政治学の政治的要因による説明方法とヨーロッパ政治学の歴史的・文化的要因による説明方法を架橋することができるだろう。

本稿は、以上のような理論の修正を行うことで、NEO モデルを日本の行政組織研究に応用することが可能になり得ると考える。ただし、本稿の主張は実証的分析を通じて析出したものではないため、今後、当該主張を仮説とした検証作業を行うことが必要である。その作業は今後の研究課題としたい。

36 本稿は、行政組織の制度設計の帰結に対する政治的不確実性の影響力については懐疑的な立場をとる。しかしながら、組織の制度設計とは異なる他の政治的な行動選択に対して政治的不確実性が何らかの影響力を有していることは否定しない。例えば、自民党は55年体制の崩壊により野党を経験したことで、その後、政権交代の可能性（政治的不確実性）を強く意識しながら行動をしている。

参考文献

- 伊藤正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会．
- 稲垣浩（2015）『戦後地方自治と組織編成 —— 「不確実」な制度と地方の「自己制約」』吉田書店．
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社．
- 今村都南雄（1978）『組織と行政』東京大学出版会．
- 今村都南雄（1987）「国土庁設立の政策過程 —— 長期的脈絡において」総務庁長官官房総務課 編『組織と政策（Ⅱ）—— 行政体系の編成と管理』行政管理研究センター、55-122 頁．
- 岡部恭宜（2014）「現在の脅威と将来の脅威 —— タイと韓国の中央銀行の独立性」『レヴァイアサン』55号、木鐸社、36-58 頁．
- 岡部恭宜（2016）「新興民主主義国における執政府の抑制 —— 司法府と独立国家機関」『日本比較政治学会年報』18号、ミネルヴァ書房、157-179 頁．
- 上川龍之進（2011）「歴史的制度論の新しい可能性あるいはポリティカル・サイエンスの呪縛」『レヴァイアサン』48号、木鐸社、162-166 頁．
- 北村亘（1998）「合理的選択制度論と行政制度の設計 —— ホーンの行政における制度設計分析を手がかりとして」『甲南法学』38 卷3・4 合併号、甲南大学、145-168 頁．
- 久保文明（2013）「大統領」久保文明 編『アメリカの政治〔新版〕』弘文堂、43-66 頁．
- 河野勝（2002）『制度』東京大学出版会．
- 菅原和行（2009）「アメリカ政治任用制の過去と現在」久保文明 編『オバマ大統領を支える高官たち —— 政権移行と政治任用の研究』日本評論社、19-43 頁．
- 曾我謙悟（2000）「環境変動と行政組織の変化 —— 通産省を事例として」『季刊行政管理研究』89号、行政管理研究センター、35-63 頁．

曾我謙悟（2006）「政権党・官僚制・審議会 ——ゲーム理論と計量分析を用いて」『レヴァイアサン』39号、木鐸社、145-169頁。

曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣。

曾我謙悟（2016）「官僚制研究の近年の動向 ——エージェンシー理論・組織論・歴史的制度論（上）」『季刊行政管理研究』154号、行政管理研究センター、3-15頁。

南京兌（2010）「省庁再編と政官関係 ——李明博政権の官僚組織再編成を事例に」『法學論叢』166巻6号、京都大学法学会、191-215頁。

南京兌（2012）「政権交代と省庁再編 ——1980年以降の韓国を事例に」『年報政治学2012- I 自民党と政権交代』木鐸社、161-181頁。

西岡晋（2011）「政策過程論の『構成主義的展開』」『金沢法学』53巻2号、金沢大学人間社会研究域法学系、97-140頁。

原田久（2010）「行政理論と組織理論の再結合？ ——行政学のスカンジナビア学派の意義と限界」『立教法学』80号、立教大学、386-408頁。

真淵勝（1999）「変化なき改革、改革なき変化 ——行政改革研究の新アプローチ」『レヴァイアサン』24号、木鐸社、7-24頁。

村上祐介（2011）『教育行政の政治学 ——教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社。

村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。

毛桂栄（1997）『日本の行政改革 ——制度改革の政治と行政』青木書店。

Bezes, P., Fimrete, A.L., Lidec, P.L. and Læg Reid, P. (2013) “Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France,” *Governance* Vol.26, No.1: 147-175.

Boylan, D.M. (2001) *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Christensen, T. and Læg Reid, P. (2007) “Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control,” *Governance* Vol.20, No.3: 499-

520.

- Devins, N. and Lewis, D.E. (2008) “Not-So-Independent Agencies: Party Polarization and the Limits of Institutional Design,” *Boston University Law Review* Vol.88: 459-498.
- Elgie, R. and McMenamin, I. (2005) “Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity?: Explaining Variations in the Independence of Non-Majoritarian Institutions in France. British,” *Journal of Political Science*, Vol.35, Iss.3: 531-548.
- Epstein, D. and O'Halloran, S. (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, New York: Cambridge University Press.
- Fiorina, M. (1977) *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, New Haven: Yale University Press.
- Gilardi, F. (2002) “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol.598, No.1: 84-101.
- Ginsburg, T. (2003) *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press.
- Hirschl, R. (2004) *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press.
- Horn, M.J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, New York: Cambridge University Press.
- James, O. and Petrovsky, N. and Moseley, A. and Boyne, G.A. (2016) “The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System,” *British Journal of Political Science*, Vol.46, Iss.4: 763-784.
- Jordana, J. and Levi-Faur, D. (2005) “The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.598, No.1:

102-124.

- Kiewiet, R. and McCubbins, M. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lewis, D.E. (2003) *Presidents and the politics of agency design: Political institutions in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lewis, D.E. and Selin, J.L. (2015) “Political Control and the Forms of Agency Independence,” *George Washington Law Review* Vol.83, No.4-5: 1487-1516.
- McCubbins, M. and Noll, R. and Weingast, B. (1987) “Administrative Procedures as Instruments of Political Control,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.3, No.2: 243-277.
- McCubbins, M. and Noll, R. and Weingast, B. (1989) “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies,” *Virginia Law Review*, Vol.75: 431-482.
- Moe, T. (1984) “The New Economics of Organization,” *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.4: 739-777.
- Moe, T. (1989) “The Politics of Bureaucratic Structure,” Chubb J. and Peterson P. eds., *Can the Government Govern?*, Washington DC: Brookings.
- Moe, T. (1990a) “Political Institutions: The Neglected Side of the Story,” *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol.6, Special Issue: 213-253.
- Moe, T. (1990b) “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy,” Williamson, O.E. ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Moe, T. (1995) “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy,” Williamson O.E. ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond (Expanded Edition)*, Oxford University Press.
- Moe, T. and Caldwell M. (1994) “The Institutional Foundations of Democratic

- Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.150, No.1: 171-195.
- Mortensen, P.B. and Green-Pedersen, C. (2015) “Institutional Effects of Changes in Political Attention,” *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.25, Iss.1: 165-189.
- Schmidt, V.A. (2009) “Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again,” *World Politics* Vol.61, Iss.3: 516-546.
- Selin, J.L. (2015) “What Makes an Agency Independent?” *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.4: 971-987.
- Smullen, A. (2010) “Translating Agency Reform through Durable Rhetorical Styles: Comparing Official Agency Talk across Consensus and Adversarial Contexts,” *Public Administration*, Vol.88, No.4: 943-959.
- Van Thiel, S. (2004) “Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol.16, No.2: 175-201.
- Weingast, B. (1984) “The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with application to the SEC)”, *Public Choice*, Vol.44, No.1: 147-191.
- Weingast, B. and Moran, M. (1983) “Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, Vol.91, No.5: 765-800.
- Wood, D.B. and Bohte, J. (2004) “Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design,” *The Journal of Politics*, Vol.66, No.1: 176-202.
- Yesilkagit, K. and Christensen, J.G. (2010) “Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.20, No.1: 53-74.