



| | |
|--------------|---|
| Title | 1990年代を中心とする行政運営改革に関する研究 : 行政に対する信頼醸成メカニズムの構築 |
| Author(s) | 吉牟田, 剛 |
| Citation | 大阪大学, 2013, 博士論文 |
| Version Type | |
| URL | https://hdl.handle.net/11094/59974 |
| rights | |
| Note | 著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。 |

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

【 4 】

| | |
|---------------|---|
| 氏 名 | 吉 牟 田 剛 |
| 博士の専攻分野の名称 | 博 士（国際公共政策） |
| 学 位 記 番 号 | 第 2 5 9 8 2 号 |
| 学 位 授 与 年 月 日 | 平成 25 年 3 月 25 日 |
| 学 位 授 与 の 要 件 | 学位規則第 4 条第 1 項該当 国際公共政策研究科比較公共政策専攻 |
| 学 位 論 文 名 | 1990 年代を中心とする行政運営改革に関する研究——行政に対する信頼 醸成メカニズムの構築—— |
| 論 文 審 査 委 員 | （主査） 准教授 蓮生 郁代 （副査） 教 授 山内 直人 教 授 米原 謙 |

論 文 内 容 の 要 旨

1990 年代から 2000 年代前半にかけて、行政手続法（1993 年）、情報公開法（1999 年）、公務員倫理法（1999 年）、政策評価法（2001 年）、行政機関個人情報保護法（2003 年）など、行政機関や官僚の活動のあり方を規律する法律が相次いで制定された。これらの法律は、行政運営についての官僚の裁量をあらかじめ統制する仕組みを構築することにより、公正で透明な行政運営を実現し、行政に対する国民の信頼を醸成することが意図されていた。

行政運営に関する法律の制定は、公法学者や野党勢力を中心としてかねてから求められていたものであったが、ほとんど実現には至らなかった。むしろ、自民党が結党された 1955 年から 1980 年代末にかけては、省庁の設置法と個々の作用法とに基づき、個々の行政運営は官僚に広範に委任されていた。行政組織の内部部局や定員についても、戦後、法律で定めるべき事項と国会で判断されたが、その後、自民党政権はこれを緩和することに努め、政府だけの判断でそれを改めることができる事項が増加した。その背景には、自民党政権の安定と官僚に対する

信頼とがあった。

では、どうして、1990年代を中心とする時期に行政統制を図る法律が制定されていったのであろうか。この頃は、1990年代半ばの限られた時期を除き、基本的には自民政権が続いている。自民党が行政運営のあり方を改めようとし、それが可能となったメカニズムは何なのであろうか。本論文の目的は、この間に答えようとするものである。

先行研究は、行政手続法の制定理由を日米構造協議に求めたり、あるいは、情報公開法の制定理由を細川政権誕生に求めたり、米国の外圧や非自民政権の誕生という外的要因を強調している。しかしながら、史実を追うと、それらは時期がずれていたり、影響も限定的であったことがわかる。また、先行研究に共通して言えることとして、行政機関や官僚の活動のあり方を法律で規律し、官僚の裁量を減じることがどうして困難であったのか、という点についての分析が充分でないため、これらの法律が制定されるに至った因果関係がうまく捉えられていないように思われる。

本論文は、政治と官僚というアクターが、それぞれの組織存続という目的の下、合理的に行動しているという仮定に立ち、1990年代を中心とする時期に、政治・行政を取り巻く環境変化の中で、行政運営のあり方を改めていくことがそれぞれの利益にかなうと判断して法案がまとめられていく様子を論証する。このとき大切なのは、議院内閣制においては、与党が政権を維持するためには法律を制定して実績をあげることが重要であり、そのためには国会で過半数を占めることが必要となるという制度的条件である。1990年代以降、自民党は衆参の双方で単独過半数を占めることができなくなり、他の政党とさまざまな連携関係の構築に努めた。また、官僚にとっても、1990年代以降、官僚の不祥事や政策の失敗が世論の厳しい批判を受けることとなり、政策決定の透明化や、行政運営のあり方を法律で明確にすることを執拗に求められるようになっていた。したがって、本論文は、行政を統制する法律の制定要因について、外的要因よりも、1990年代以降の政治・行政を取り巻く環境変化への政治・官僚の適応を重視する。

さらに、本論文では、1990年代から2000年代前半に制定されたこれらの法律は、行政運営に関する官僚の裁量を法律であらかじめ統制することにより、行政運営を公正で透明なものとするという性格を共有しており、これらが段階的に整備されることにより、国民の信頼が醸成される仕組みが構築されることを説明する。したがってこの時期は、アカウントビリティを志向した法律による行政統制が整備されるという、重要な意義を持つことを論じる。ただし、信頼を醸成するための仕組みは整備されたが、それだけでは問題意識の高い国民の満足を得られることはできないため、2000年代後半において行政に対する信頼は引き続き低く、今後、行政に対し、さらなる努力が求められることも簡単に述べる。

本論文の構成は次の通りである。まず、第1章は、第2章以降で論じる1990年代以降の変化を捉えるために、戦後から1980年代末までの行政運営の基本的な姿を概観する。我が国の行政運営が効率性を重視してきたこと、また、比較的早い時期から厳格な定員抑制を行ってきた結果、諸外国との比較において「小さな政府」が達成されていることを説明する。そして、政治と比較し、官僚に対する信頼があったことを論じる。

第2章から第4章までは、1990年代を中心とする行政運営の改革の様子について分析を行う。まず第2章において、政治・行政を取り巻く環境の変化を論じる。すなわち、1990年代は、リクルート事件、参議院における自民党の過半数喪失、官僚の不祥事の連鎖などの時代であった。こうした中、行政機関や官僚の活動のあり方を規律する法律が制定されていくことになったことを説明するために、行政運営の変化を説明するモデルを検討する。法律を可決するために両院で過半数を必要とするという制度的制約のため、自民党は他の政党との協調を必要とした。また、1990年代は、政治制度改革のため、行政運営のあり方もイシュー化した。このため、政治と官僚は、行政運営のあり方を改めるということが双方にとって利益を最大化する行動となり、そこにおいて利益の一致をみたと考えられる。このことを具体的に明らかにするために、第3章、第4章で、行政手続法、情報公開法の制定経緯を詳しく分析する。

第5章では、1990年代から2000年代前半にかけて整備された制度が、行政に対する国民の信頼を醸成する効果を挙げているのかどうかを、2000年代後半の社会調査のデータを利用し、実証分析する。その結果、行政に対する国民の信頼は依然として低水準であり、行政の側で制度や仕組みを整備するだけでなく、国民の満足が得られるような行政サービスを提供することの重要性を導く。

終章では、まず、第2章で提示したモデルの妥当性を検証し、そのうえで、他の法律についても応用可能であるかどうかに言及する。そして、1990年代を中心として制定された一連の行政運営のあり方を規律する法律は、

国民のための公正で透明な行政運営を目的とし、国民に対する応答性を高めるようとするための仕組みの整備であることを示唆する。すなわち、1990年代を中心とする時期は、行政に対する国民の信頼醸成メカニズムが構築されたという重要な時期であったことを示す。そして結びとして、行政にとっては、単なる人員削減などの取組だけでなく、法律に基づく公正で透明な行政運営を推進するとともに、NPOとの連携など国民のニーズに的確に応答するような行政運営の仕組みを構築することが、行政に対する国民の信頼を得られることにつながると考えられることを述べる。

分析に当たり、第2章においては、自民党を本人（プリンシパル）、官僚を代理人（エージェント）とした本人・代理人理論に立脚し、それぞれが合理的に選択を行うモデルを仮定する。そして、事例分析においては、それぞれの法案を検討するアリーナとなった第二次行革審行政手続部会、行政改革委員会情報公開部会の議事録、それらに関わった学者、官僚、財界など関係者の論文、政治関係者へのインタビュー、新聞記事などを分析し、第2章の理論が妥当であることを実証する。行政手続法や情報公開法の制定に当たっては、審議会などで時間をかけて検討が行われ、その検討資料や関係者による記録が比較的是っきりとしているという利点があった。第5章では、JGSS（Japan General Social Survey. 謝辞参照）の2008年データを利用し、回帰分析を行った。

以上のような一連の分析を通じ、1990年代を中心として行政機関や官僚の活動のあり方を規律する法律が制定されているのは、

1. 自民党は、1989年に参議院で過半数を失った後、政権存続のために他の政党との連携関係を模索し、その対象となった政党が公正で透明な行政運営を志向していたことから、それまでの行政運営を改めようとしたのではないか、
 2. 同時期、官僚においても、相次ぐ不祥事や政策の失敗により、行政運営を公正で透明なものにすることを迫られ、自分たちの活動のあり方を法律に沿ったものとする方が、結局、行政運営を円滑に進めるためには有利であると考えたのではないかと、
 3. 一連の法律は、情報公開制度を中核とした国民のための公正で透明な行政運営を図るものであり、官僚の裁量を減じ、かつ、国民に対する応答性を高めようとする仕組みの整備であり、この時期は、行政改革として重要な意義を有するのではないかと、
- ということをも、本論文は説明するものである。

論文審査の結果の要旨

1990年代から2000年代前半にかけて、行政手続法（1993年）、情報公開法（1999年）、公務員倫理法（1999年）、政策評価法（2001年）、行政機関個人情報保護法（2003年）など行政機関や官僚のあり方を規律する法律が、相次いで制定されていった。本論文は、官僚の裁量を事前に統制することにより、公正で透明な行政運営を実現することを目指し制定されたこれら一連の法律が、なぜ1990年代を中心とするある一定の時期に集中して制定されたのかという問題意識に立脚している。さらに、当時は自民政権が継続していたにもかかわらず、なぜ与党自民党が行政運営のあり方を改めざるをえなかったのか、その背景と要因を解明しようと試みた。

従来、先行研究は、行政手続法の制定理由を日米構造協議に求めたり、あるいは情報公開法の制定理由を細川政権誕生に求めたりするなど、外圧や非自民政権の登場などの外的要因を強調する傾向があった。しかしながら、それに対し本論文は、先行研究の示唆してきた外圧の影響が限定的であったこと、および非自民政権の誕生も法律の制定とは時期がずれていたことなどをまずは明らかにした。そのうえで、政治家と官僚というアクターが、それぞれの組織存続という目的の下、合理的に行動しているという仮定にたったモデルを提案し、事例研究を用いて実証的に検証した。そこにおいて注目されたのは、1990年代以降、自民党は衆参の双方で単独過半数を占めることができなくなり、他の政党と様々な連携関係の構築を余儀なくされたという事実であった。同様に、官僚にとっても、1990年代以降、官僚の不祥事や政策の失敗が世論の厳しい批判を受けるところとなり、政策決定の透明化や行政運営のあり方を法律で明確にすることなどを執拗に求められるようになっていた。それらの前提にたち、当該論文は、これら一連の法律を制定するにいたった要因については、外的要因よりも、1990年代以降の政治・行政を取り巻く環境変化に対する政治家・官僚の適応のほうが重要だったことを論じている。

本論文の構成は、以下の通りである。まず第1章は、戦後から1990年代までの行政運営改革以前の旧来の姿を概観している。そして、政治家と比較し、官僚に対しては国民の信頼が存在していたことを確認する。第2章から第4章までは、1990年代を中心とする行政運営改革が分析される。第2章においては、行政運営の変化を説明するモデルが提示される。第3章においては行政手続法の制定過程、第4章においては情報公開法の制定過程がそれぞれ事例研究として取

り上げられ、第2章で提起されたモデルの検証が行われる。第5章では、1990年代を中心として整備された制度が、行政に対する国民の信頼を醸成するにあたり効果を挙げているのかどうかということを、2000年代後半の社会調査のデータに基づき実証分析する。その結果、行政に対する国民の信頼は依然として低水準にとどまっていることが明らかにされる。終章では、第2章で提示されたモデルが、その後制定された他の法律に対しても応用可能であるかどうか言及される。そして結論として、国民に対する応答性を高めるため、法律によって行政運営のあり方を整備するだけでなく、NPOとの連携などを通じた国民のニーズに直結した行政サービスの提供が重要であることを指摘する。

分析手法に関しては、自民党をプリンシパル、官僚をエージェントとしたプリンシパル・エージェント理論に立脚し、それぞれが合理的選択を行うというモデルを仮定している。そして、事例分析においては、それぞれの法案を検討するアリーナとなった第2次行革審行政手続部会、行政改革委員会情報公開部会の議事録、それらに関わった関係者の論文、インタビュー、新聞記事などを幅広く実証的に検証している。

本論文は、1990年代を中心とする行政統制に関する一連の法律整備を、政治学の観点から分析することを試みたという点において興味深い。そして、それらの行政の透明化を意図した法律整備が、実は政治家・官僚双方にとっては、自己の組織存続のための合理的行動の結果だったのだということを明らかにした点で独自性がある。したがって、審査委員会は一致して提出された論文は博士（国際公共政策）の学位を授与するに値すると認定した。