The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	内閣補佐機構の組織分析　－内閣府の機能と資源－
Author(s)	小林, 悠太
Citation	大阪大学, 2018, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/69282
rights	
Note	やむを得ない事由があると学位審査研究科が承認したため、全文に代えてその内容の要約を公開しています。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

様式３

論　文　内　容　の　要　旨

氏　名　（　小 林　悠 太　）	
論文題名	内閣補佐機構の組織分析　－内閣府の機能と資源－

論文内容の要旨

本論文は、2001-2016年の行政システムにおいて省庁横断的な政策課題が生じたときに、内閣府はいかなる役割を果たしたのか、を明らかにするものである。結論としては、内閣府は社会経済的変化が生じる中で「大括り省庁」単独では行政対応が困難な政策課題を吸収し、また首相は特命大臣との関係を制度化することで安定的な行政対応を志向した。特に総理府外局を継承した政策統括官は保有する実施能力を活かして他官庁との分業体制を作り上げ行政資源の付与が少ない中で効率的な運営を行ったこと、を明らかにした。

第１章では、既存の内閣府に関する理解を整理した上で、論文全体の方針を立てた。具体的には2001-2016年の漸進的な行政変化を検討すること、特定の政策領域に限定されないアプローチを採用すること、国務大臣の補佐機能に着目すること、効率的な行政運営を行政資源の配分から捉えること、の四点である。

第２章では、議院内閣制における行政運営と、アカウンタビリティー論に関連した先行研究について検討し、内閣府の役割を行政システム全体の中で捉える視点の重要性を示した。これまでの政府中枢に関する研究は執政長官の政治的指導力強化という観点から進められてきたが、これからは首相が部下をどう活用するかに着目する必要がある。

第３章では、中央省庁や内閣官房の組織編制と内閣府の関係を検討した。法律・政令・訓令という三つのレヴェルから組織変化を検証した結果、官房機能の弱い「大括り省庁」で特に組織変化が生じる頻度が高く、時期的に内閣府と連動している傾向にあることや、内閣官房と比べ内閣府でより固定的な対応が取られていることが明らかになった。ここから、同時期の内閣府の役割を「大括り省庁」に不足する調整能力の補完として位置付けた。

第４章では、内閣府官僚の人的構成に着目から府省間関係の制度化を検討した。内閣府の幹部ポストに就任するのは、各省庁からの出向官僚である。経済社会システム担当や共生社会政策担当を中心として事業官庁の進出が見られることや、各省庁から人材を吸い上げる「併任」の用いられ方にもヴァリエーションがあることを明らかにした。

第５章では、予算使途別分類に着目して組織特徴を検討した。全体としては旧文部省や旧運輸省と近い傾向を示しており、部局別に見ると政策統括官はいずれも中枢機能が高いため、政策関連の予算を所掌していない。政策情報の取得を目的とする関連経費の支出にも変化が生じており、内閣府は「知恵の場」としての役割から変容しているのではないかということを指摘した。

第６章では、総務庁官房を継承した共生社会政策担当を事例として扱い、従来とは異なる小規模組織（「特別の機関」）主体の行政運営スタイルが定着していることを示した。

第７章では、上記の議論を踏まえて「実施の場」としての内閣府の役割を結論づけた。「強い首相」が常態化した現在では、首相は自らの権力資源を分割し他の政治アクターに委任することで行政運営を行う。その中で内閣府は、特命大臣や各省大臣を継続的に補佐する役割を担ったのである。

様式 7

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏　名　（　小林悠太　）			
論文審査担当者		（職）	氏　名
	主 査	教授	北村　亘
	副 査	教授	瀧口　剛
	副 査	准教授	上川龍之進

論文審査の結果の要旨

2018(平成30)年1月16日13時より論文審査を行ったが、小林悠太氏提出の博士学位請求論文「内閣補佐機構の組織分析-内閣府の機能と資源-」は審査委員全員一致で博士(法学)を授与するのにふさわしい論文であると判断した。以下、本論文の要約を紹介した上で、その理由を述べる。

本論文は、日本の行政システムにおいて省庁横断的な政策課題へどのように対応しているのかということを明らかにした労作である。本論文は、各省庁では対応できないような横断的課題についての対応で中心的な役割を担っている内閣府に焦点を当てて、その機能を権限、人事や予算などの観点から分析している。

第1章では、2001年に創設された内閣府の機能に関する議論を整理し、検証すべき仮説を導出している。そもそも内閣府は機能不全だという議論(機能不全論)から、首相の支配が貫徹して首相の権力を組織として支えているという議論(首相支配論)、首相の意を受けた特命大臣が内閣府を運営して首相や内閣全体を補佐しているという議論(特命大臣論)、そして、各省庁が分立している中で各省庁が相互作用する中で内閣府による課題対応が選択されて機能しているという議論(政府運営論)を提示し、検証すべきポイントも明示している。以下、実証部分でどこに着目していけばいいのか自覚的になっている点でも、実証分析の手法としても評価できる。

第2章では、議院内閣制に関する比較政治研究の中で本論文の問題関心が理論的にどのように位置付けられるのかということを明らかにしている。アカウンタビリティ、中立性などの要請が首相や政府与党首脳に対して省庁横断的な課題の解決を働きかけている側面を明らかにしている。そして、日本においては内閣機能の強化や省庁再編以後、内閣府として制度化して省庁横断的な課題に対応することの合理性を理論的に示唆している。

第3章では、法律・政令・訓令という3つのレヴェルから、内閣府と中央省庁や内閣官房の組織変化を分析している。検証の結果、官房機能の弱い「大括り省庁」で特に組織変化が生じる頻度が高いこと、そして、その変化が時期的に内閣府での変化と連動している傾向にあることが明らかになった。また、新たな課題に対応する際に、内閣官房と比べ、内閣府で採られている対応がパターン化していることも明らかになった。このことから、内閣府の役割は、「大括り省庁」では対応しきれない課題に対応することであり、既存の省庁による対応を補完していると結論づけている。

第4章では、内閣府官僚の人的構成に着目して、府省間の関係を検討している。内閣府の幹部ポストに就任するのは、各省庁からの出向官僚であることは知られているが、人事データから各省庁から人材を吸い上げる「併任」の用いられ方にもヴァリエーションがあることを明らかにした。さらに、経済社会システム担当や共生社会政策担当を中心として事業官庁出身者が増加していることが明らかにされている。省庁横断的な課題へ対応する実践の場としての内閣府の特徴が人事データから明らかになっている。

第5章では、予算使途別分類から内閣府の組織的な特徴を検討している。パトリック・ダンレヴィーの官僚組織形成モデルにヒントを得て、内閣府の予算を中核予算、組織的予算、プログラム的予算に分類した上でそれらの変化を分析した結果、全体として内閣府は旧文部省や旧運輸省と近い傾向であることが明らかになった。部局別に見ると政策統括官はいずれも中枢機能が高いため、政策関連の予算を所掌していない。政策情報の取得を目的とする関連経費の支出にも変化が生じており、内閣府の「知恵の場」としての役割が変容していることを予算の変化からも明らかにしている。

第6章では、権限、人事、予算の各データから明らかになった内閣府の特徴を具体的な事例を分析することで確認している。具体的には、総務庁官房を継承した共生社会政策担当に焦点を当てている。既存のポストを利用する方法、

推進室や担当室などの小規模組織の設置で対応する方法、そして局級や多数の参事官などをもつ大規模な組織で対応する方法がある中で、大規模組織で対応することが多いが小規模組織の設置で対応することも増えていることが多くなっていくことが明らかになっている。また、内閣府では、小規模組織主体の行政運営スタイルが定着しつつあることを示した。

終章である第７章では、これまでのデータ分析や事例分析の結果から、内閣府は、当初想定された「知恵の場」ではなく「実施の場」として省庁横断的な課題に対応するために機能していると結論づけている。「強い首相」が常態化し、首相は自らの権力資源を分割し、他の政治アクターに委任することで行政運営を行っており、その中で内閣府は中立的な行政機関として特命大臣や各省大臣を継続的に補佐して省庁横断的な課題に対応していると論じている。

本論文は、中央省庁研究が近年減少している中で、改めて中央省庁の中でも特に中枢的機能を担うといわれながらも実態が判明していなかった内閣府を、公開データのみで特徴づけたという点で、行政学のみならず現代政治分析全体に対して大きな貢献をしている。もともと1990年代後半の制度設計の段階では「知恵の場」という扱いであった内閣府が、どのようにして膨張していったのかを権限、人事、予算から明らかにし、具体的な事例分析で確認していること自体、理論的検討を周到にし、膨大なデータを収集して処理する能力が高いことを意味している。

また、官僚制研究では、1970年代後半に予算や人事などの公開された定量データだけから行政機関の特徴を明らかにするというビューロメトリクス分析という手法があったが、統計分析手法や処理する手段が未発達であったためにその後は衰退していた。本論文は、新たな視点からビューロメトリクス的な組織分析を現代に蘇らせたという点でも画期的である。

ただ、本論文にはまだまだ克服すべき課題や検討すべき課題も含まれている。内閣の補佐機構という際の内閣官房と内閣府の役割の違いについて十分な検討が払われているとは言い難く、「なぜ、内閣府なのか」という点での絞り込みがやや弱く感じる。実際には、首相をはじめとする政府与党首脳と内閣官房で対応が決められた後に具体的に対応を決めているのは内閣府である点を本論文では描いているが、意識的ではないように思われる。

また、独自の概念や用語を十分な説明なく用いていることで、せっかくの議論に無用の混乱を招いている部分も少なくない。さらにいえば、先行研究を理論的に検討して自らの仮説を導出する際にも、先行研究の中には本題とは無関係なものも含まれており、議院内閣制研究を単に披露しているだけという印象を与えかねない。

しかし、これらの問題は、公開されている膨大なデータを駆使して、政府中枢で膨張している内閣府を特徴づけるという行政学的な意義を損なうものではない。今後の研究に大きな期待ができる労作であり、大阪大学博士(法学)の授与に十分に値する業績といえる。

なお、剽窃確認ツールを用いて本論文に剽窃がないことを確認している。