



Title	議院内閣制における中央官庁：二〇〇〇年代後半以降における研究動向の検討
Author(s)	小林, 悠太
Citation	阪大法学. 2018, 67(5), p. 165-191
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87048
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

議院内閣制における中央官庁

——二〇〇〇年代後半以降における研究動向の検討——

小 林 悠 太

一 本稿の目的

二 議院内閣制研究の進展と課題

(一) 行政運営における首相・大臣・官僚制

(二) 「政治的」コントロールをどう考えるのか

三 行政は首相の選択にどのような影響を及ぼすか

(一) 政治制度と行政制度の相互作用

(二) 政治的介入が負の帰結をもたらす可能性

(三) 研究アジェンダとしての政府中枢

四 日本研究への応用に向けて

参考文献

一・本稿の目的

本稿の課題は、議院内閣制において首相が行う行政運営についての研究を行う場合に、これまでの到達点及び今後の研究課題は何であるかを明確化することである。⁽¹⁾現代の政治学では本人代理人アプローチが定着し、政治的アクターの関係を本人と代理人の關係に擬えることで、市民と政治家の關係や政治家と官僚の關係について、多くの応用研究がなされてきた。⁽²⁾議院内閣制については、政治制度に着目したモデル化がなされ、国民・議會・首相・大臣・官僚制の間に生じる「委任とアカウンタビリティーの連鎖」が単線的であることが特徴とされる (Ström 2000)。本論文の目的は、この「委任とアカウンタビリティーの連鎖」に基づいて首相の行政運営、すなわち首相・大臣・官僚⁽³⁾という三つの政治的アクターが政府運営に与える影響についての分析を行う場合に、これまでの研究の到達点は何であり、今後の研究アジェンダとして何が重要となるのかを明確化することにある。⁽⁴⁾

以下では、まず議院内閣制における行政運営の特徴を要約した上で、イギリスやヨーロッパを対象とした知見を参照しながら、首相・大臣・官僚制の關係において何が説明されたのかを見ていく。議論を先取りすると、議院内閣制が高い行政パフォーマンスをもたらすことが実証されている一方で、首相・大臣・官僚制の相互作用に関してはなお多くの課題が残されている。アカウンタビリティーを果たすことが首相に強く求められる中で、自らの党派的な政策選好の充足よりも行政の効率性を追求することの意味は十分に理論化されておらず、行政官僚制の内部に關しても踏み込まれていない。そのため、首相によるコントロールの手段と行政運営の帰結に關してもさらなる実証研究が必要とされる。さらにアメリカ政治学や比較行政学において並行して生まれた研究の成果が、これまで研究の前提とされていたことを作業仮説レヴェルで揺るがしている。⁽⁵⁾行政制度の多様性をどのように捉えるのか、制

度的独立性が高いとされてきた行政組織へのコントロールに関する知見、政府中枢は議院内閣制においてどう位置付けられるのか、などが今後の論点である。このように研究の前提が変化する中で、今後の展望としてはいかなる方向性が見出せるのかを検討したのち、最後に日本研究への応用を行う際に重要な点について考察する。

二. 議院内閣制研究の進展と課題

(一) 行政運営における首相・大臣・官僚制

議院内閣制における行政運営を考察する理論的出発点は、英米比較によるものである。⁽⁶⁾そこで予測された議院内閣制における行政対応は、議会と首相の政治的選好が一致しやすいため効率的な行政運営が志向され、ヒエラルキー型組織が多く用いられるというものであった。アカウンタビリティーを確保しやすいことを背景に、官僚制に対する強力な政治的コントロールが行われると予測された (Moe and Caldwell 1994)。⁽⁷⁾

首相に要求される高いアカウンタビリティーを果たすには、首相は自らの権力資源を用いて効果的に行政運営を行う必要がある。そのため首相・大臣・官僚制の関係は、議会と行政府の關係に還元されない重要性を持つ。この点に関して、近年大きな進展が見られるのがイギリスを対象とした研究である。かつてのイギリス政治学における委任研究では、アメリカやヨーロッパよりも規範的伝統が強いとされた (Flinders 2009)。しかし、二〇〇〇年代から本人代理人アプローチを明示的に採用した研究が多く見られるようになり、行政研究に対しても影響力を与えつつある。⁽⁸⁾

まず首相による内閣運営における大臣への委任について、ストロムのモデルを参考としながら、大臣がいかなる行動動機を持つのか、首相と大臣の間に生じる情報の非対称性は何をもたらすと想定されるのかという点に着目し、

閣僚の在任期間に何が影響を与えるのか、を問う研究がまとめられた⁽⁹⁾ (Berlinski, Dewan and Dowding 2012)。首相と大臣の関係に本人代理人アプローチを適用するにあたって、着目されるのは三つの点である。第一に、内閣は政策に対して異なる見解を有し、異なる経歴を歩んできた政治家によって構成されているが、このことは首相が大臣へ委任を行うにあたって多様な要素が考慮されていることを意味する。第二に、政治家には昇進要求が存在しており、大臣は政治家にとって大きな目標である。第三に、首相と大臣の間にも情報の非対称性が存在している。こうした状況下で、首相は内閣への任用を政治家へのインセンティブを付与するシステムとして活用しつつ、大臣のスキャンダルの発覚を「火災報知器型」監視として利用することで情報の非対称性の克服を図っている。実証分析からは、大臣の個人的特性（年齢、性別など）によって閣僚の在任期間を予測できることや、大臣のスキャンダルがシグナルとしての機能を持つこと、個人的資質だけでなく政権自体のパフォーマンスが閣僚の在任期間を伸ばすことなどが明らかになっている (Berlinski, et al. 2012)。

大臣と官僚制の関係についても、本人代理人アプローチの延長線上に位置付けられる形で進められつつある⁽¹⁰⁾。例えば、一九八九年から二〇一二年の執行機関 (executive agency) を対象に、首相や大臣の交代と組織再編の関係を論じた研究では、各省大臣が行政機関の存続を左右する重要なアクターであることが明らかにされている。またパフォーマンスの低い行政機関が帰責的な理由に従って再編されるのではないかという通俗的な予想に反して、行政機関の再編はパフォーマンスとは関係が薄いことも明らかになった。それどころか、再編後のパフォーマンスは再編以前と大差ないか、もしくは低くなるとされる。実証分析の結果が示しているのは大臣が功績顕示を求めて行政機関の再編を行うということであり、この知見は、イギリスの中央政府で大臣の過剰な活動主義 (ministerial hyperactivism) が見られるという理解を支持するものとなっている。そのほか、財政的独立性が付与されている

場合は組織再編に対する抵抗力を有することも明らかにされた (James, et al. 2015)。

文脈がやや異なるものの右記と近い関心を持つ研究として、イギリスを対象にマスメディアの関心と外郭公共団体 (NDPB) の存続の関係を論じた一連の研究群がある (Bertelli and Sinclair 2015, Bertelli, Sinclair, and Lee 2015, Bertelli and Sinclair 2016)。イギリス内閣府が発行する“*Public Bodies*”に収録されたデータを従属変数として、主要新聞において当該機関が言及されている頻度との関連を分析した研究では、メディアの関心を集めた行政機関が変化しやすいことが明らかになっている (Bertelli and Sinclair 2015)。また、差分の差分法 (difference-in-differences approach) を用いた複数年の行政組織再編の研究では、Daily mail 紙での言及が組織変化に影響を与えることが明らかにされている (Bertelli, et al. 2015)。また逐次ロジットモデル (Sequential Logit Model) に基づく研究では、政党や行政機関の政策位置が及ぼす影響よりも、アカウンタビリティーに基づく論理がより説明力があるとされる (Bertelli and Sinclair 2016)。これらの分析が持つ含意は、多数主義型議院内閣制では制度的な拒否権ブレイヤーの欠落によって首相へのアカウンタビリティーが担保されやすい、ということである (Bertelli, et al. 2015: 1179)。

より包括的な分析としては、一九八五年から二〇〇八年の期間に存在した七二三の行政機関を対象とした研究がある。ここでも、用いられるのはコックス比例ハザードモデルである。当該分析では、特に経済規制に関して信用性の高い行政機関が存続しやすいことや、非大臣省 (non ministerial department) 及び外郭公共団体の方が他の行政機関よりも存続しやすいことなどが明らかにされた (Greasley and Hammett 2016)。なお、この分析では政策変化が行政機関の廃止に影響を与えないことも示されているが、著者らは事後コントロールが機能するためではないかとの推論を行なっている (Greasley and Hammett 2016: 170)。行政機関の存続に関する研究がそれぞれ異

なる文脈で行われているものの、いずれも議院内閣制の予測する制度論理と関係した推論と結びついているのは、興味深い知見である。⁽¹¹⁾

イギリスにおけるこれらの行政研究は、いずれも多数決型議院内閣制における行政運営についての理論的予測を支持するものである。行政組織は内閣交代のみならず閣僚交代の影響も被るものであり、さらにその背景には「委任とアカウンタビリティーの連鎖」が単線的であることに起因する強力なアカウンタビリティーへの要求がある。必ずしも政策変化は行政組織の変化をもたらさないが、そこには複数の統制方法の一環でしかないことが示されているのである。

多数決型議院内閣制の文脈を離れて国際比較研究の動向を見ても、ヨーロッパにおいて大臣の任命や罷免は重要な研究対象となりつつある。例えば閣僚の交代が政治的安定性に与える影響について、政権構成や政党システム、政府のパフォーマンスの関係から検討されている (Huber and Martinez-Gallardo 2008)。ここで重要になるのは、「エージェンシー・レント」の概念であり、首相の代理人として的大臣が政策的もしくは物質的に、その立場からレントを得ることにどう対処するかという問題がある (Dowding and Dumont 2015)。国際比較研究に向けてデータの整備もかなり進展しており、日本においても閣僚の在任期間などに関するデータから時期ごとの傾向が明らかになっている。⁽¹²⁾

国際比較研究で首相・大臣・官僚の關係に着目する際は、選挙制度との組み合わせがもたらす影響が問題になる。多数決型では、単独政権が成立しやすいため単線的な委任のあり方に基づく政治が貫徹しやすい。それに対して、合意型では連立政権が成立しやすいために政権内部に異なる政治的選好を有するアクターが多く配置されることになる。結果として、合意型議院内閣制では「委任とアカウンタビリティーの連鎖」の想定とは異なる帰結が生じる

図表 1：連立政権における統制メカニズムとアリーナ

	執政府アリーナ	議会アリーナ	議会外アリーナ
事前メカニズム	閣僚ポスト配分	信任投票	連立協定
事後メカニズム	閣内の相互統制 下級大臣	議会質問 議会委員会	連立委員会

出所：Strøm, et al. 2010: 522, Table1を日本語訳

と考えられる (Strøm, et al. 2006, Liphart 2012)⁽¹³⁾。また少数与党内閣が成立する可能性のある政治制度もあり、こうした場合も議会と執政の一致を想定できない (Christiansen and Norgaard 2006)。

そこで二〇〇〇年代にヨーロッパの比較政治研究において取り組まれてきたのが、連立政権における委任の問題である。ここでの重要なアクターは政党である。連立政権研究では、政治研究の結果としていかなる政権が成立するのかという問いに取り組んできたが、それらの延長線上に委任の問題が位置付けられるのである。そして、議会によるコントロールという研究課題には、議会から首相への委任という側面だけでなく、首相から大臣への委任関係が政治によってどう変化するのかという点も含まれている。これらの点に関して二〇〇〇年代を通じて多くの実証研究が生まれたが、その知見は二〇一〇年時点で体系的に整理されている (図表 1)。

特に首相・大臣・官僚の間に生じる委任関係を検討する上で重要なものとして、下級大臣の任用がある。下級大臣は、連立相手から選抜された大臣の行動を監視する番犬 (Watch dog) として用いられる。下級大臣を通じて各省からの情報を取得することは、政党間に生じかねない情報の非対称性を縮減することに繋がるとともに、大臣に連立協定通りの行動を取らせる働きがある。下級大臣を用いた監視は、大陸ヨーロッパにおいて広く見られる方法である (Strøm, et al. 2010: 524-525)。

なお大陸ヨーロッパにおける官僚制に関しては、政治レジームの観点から論じられること

は相対的に少なかった。大陸ヨーロッパの多くの国は合意型議院内閣制に分類されるために、多数決型議院内閣制を念頭に置いた理論の直接適用を行うことも、また行政運営に関するヴァリエーションを説明する際に政治レジームに原因を求めることも、困難であったためである⁽¹⁴⁾。

こうした中でも、大陸ヨーロッパにおける行政運営に関する研究の蓄積は進んでいる。例えばオランダの行政機関を対象として利害関係者の影響力を尋ねた分析では、行政機関の活動に影響力を及ぼすのは主務官庁であり、水平的なネットワークではないことが明らかになった (Yesilkagit and van Thiel 2011)。同じくオランダの二一九の執行機関に関するサーベイ調査からは、自律性の低い執行機関は自律性の高い執行機関よりも、担当大臣との信頼関係が強いことも明らかになっている (van Thiel and Yesilkagit 2011)。あるいはデンマークにおける大臣交代時の省庁組織の再編に関して、政権の選好やアジェンダ・セッティングの観点から説明する研究が生まれ、議会におけるアジェンダ・セッティングと省庁組織の再編に正の相関があることが明らかにされている (Mortensen and Green-Pederson 2014)。

(二)「政治的」コントロールをどう考えるのか

こうした研究の進展は、これまで議院内閣制研究においてブラック・ボックスとなってきた首相と大臣の関係を明らかにしつつある。他方で、かつてアメリカを中心として行われた政治的コントロール研究との関係は不明確である⁽¹⁵⁾。

また、議院内閣制における行政運営に関してもなお十分に議論されていないことは多い。例えば、議院内閣制の制度的特徴は、本当に行政のパフォーマンスを高める方向のみに機能するのか、という点に関しては十分に実証さ

れていない。議院内閣制の負の側面としては、二点の指摘がある。第一に、「委任とアカウントビリティの連鎖」の長さが、全体として大きなエージェンシー・ロスを生じさせるのではないか、という可能性が指摘されている。第二に、中立的な行政が求められる場合、それはいかにして担保されるのかという問題がある（川人二〇一五・三三―三三三）。これらの理論的予測に対して、どのようなアプローチが求められるかが問われることになる。行政機関の改廃に関する研究は、行政運営の全体像を提示することには成功しているが、その反面各省大臣と各省官僚のヴァリエーションに関しては政策変数の投入によって解決を試みており、省庁ごとの相違に関しては十分に議論されていない。また各種の行政機関との関係の中で各省大臣や各省官僚がいかなる役割を果たしているのかに関しては、議論の余地が広く残されている。

政治的コントロールとパフォーマンスの関係について、参考になるのがアメリカ政治学からの知見である。二〇〇〇年代後半以降、行政官僚制の専門性⁽¹⁶⁾をどう活用するのかが強い関心を集めてきた（Stephenson 2007, Callander 2008, Gaillard and Patty 2012, 曾我二〇一六a）。政官関係の全ての問題を「政治的コントロール」のうち党派的な意味でのコントロールに還元することは、主張としては強すぎる（Meier and O'Toole 2006）。議院内閣制の制度的特徴が首相に対して高いアカウントビリティを求めることにあるのならば、首相による行政運営において行政官僚制の行動を首相の政治的選好に近づけることは、そもそも選択されないようににも思われる。

要するに、重要なのは最適（optimal）な政治的コントロールをどのようにして実現するのかという問題である（Stephenson 2008）⁽¹⁷⁾。しかしこの問題に関する近年の研究蓄積は、容易に接合を行うことを難しくさせている。そこで続いて、複数の要因との関係、政治的コントロールとパフォーマンスに関する前提の変容、政府中枢の理論的位置付けについて紹介し、これらがいずれも既存の研究の前提を揺るがしていることについて論じる。

三、行政は首相の選択にどのような影響を及ぼすか

(一) 政治制度と行政制度の相互作用

首相による行政運営を分析する上で第一の課題として、行政制度に関する理解がある。政治制度と行政制度の関係については、一定のパターンだけでなくむしろ多様性が見出される傾向にあり、各国が多様な制度形態を備えているとされる(曾我二〇一六b、Dalström and Laptune 2017)⁽¹⁸⁾。そこで取り上げられる行政制度上の要因としては、法文化(英米法系か大陸法系か)や人事制度(閉鎖型か開放型か)、二一世紀における行政改革理念(新公共経営、ガバナンス、新ウェーバー国家)などがある。他方で、効率的な行政運営を分析するには、対象国家に固有の文脈について考慮しなければならないことも指摘されている。汎用性の高い指摘としては、エプSTEINとオハロランが三つのステップを経ておく必要性を示している。第一に、政府体系における様々な意思決定システムを定義すること。第二に、政策選択の制度から導かれる代替案を検討すること。第三に、政治制度から導かれる政治的利益を特定すること、である(Epstein and O'Halloran 2006: 90-93)⁽¹⁹⁾。

こうした指摘の並存は、理論構築が洗練されていく一方で、概念操作やデータについては未だ精密な国際比較に耐えうるほどには洗練されていないことを意味している。例えば、NPMの普及によりもたらされたエージェンシー化現象の国際比較研究では、独立変数を構造的要因・文化的要因・業務的要因・制度環境的要因の四点に区分した上でエージェンシーに対するコントロールやその自律性を、統合的に研究することが試みられた(Vernhoest, Roness, Verschuere, Rubecken and MacCarthaigh, 2010: Ch.3)⁽²⁰⁾。行政組織の形態や能力などは必ずしも政治的要因にのみ左右されるわけではなく、そのことは多くの論者に認識されている。事実、既存の研究では業務的要因に

分類される政策領域の特殊性について、政策分野を統制変数として投入することや、研究対象の限定によって対応されている。しかし、今後は政策分野ごとの違いをより明示的な形で扱うことが必要になってくるだろう。

また文化的要因や制度環境的要因に関する指摘としてカーペンターとクラウスは、官僚制研究の中心は権威 (authority) があるが、過去二〇年間の官僚政治研究では公式の制度 (予算、政治任用、規則、手続き、制度設計) が中心となっていたが、そこには不十分な点があり、「トップダウン」バイアスが生み出されていると指摘した (Carpenter and Krause 2015: 6-8, 19)。本人代理人アプローチで重要であるはずの、政治家と官僚制の間に生じるパートナーシップや協調関係が十分に顧みられていないからである (Carpenter and Krause 2015: 10; Miller 2005)。代わって今後の研究で重要になると考えられるのは、評判メカニズムや組織内社会化、アイデンティティの共有などである (Carpenter and Krause 2015)。

(二) 政治的介入が負の影響をもたらす可能性

第二に、政治的介入が必ずしも政治家にとって望ましい政策帰結を生むとは限らないことを指摘した研究の一例として、政治化 (politicization) について検討する。⁽²¹⁾ 政治化とは「政治任用者の数と組織への没透度を増す行為」である (ルイス二〇〇九: 二二)。例えばアメリカでは、大統領は自らと異なる政策選好を有する行政機関に対して政治化を行うが、それは他方で官僚組織のパフォーマンスを低下させるという帰結をもたらす (ルイス二〇〇九)。⁽²²⁾

政治化、とりわけ党派的なパトロネージに関する研究はヨーロッパでも進められている (Cherghina and Kopecny 2016)。特に二〇一〇年代から強い進展が見られるのがスウェーデンの研究である。一九六〇年から二〇一

〇年までの行政機関のトップを対象とした体系的な研究からは、アメリカと同様に政党による政治化の程度の違いは見られなかったことなどが明らかになった (Dahstrom and Nilkasson 2013)。ダールストロムらの研究は他にも成果を生んでおり、例えば、政権党と行政機関の政治的選好が等しい場合には、政治化と予算付与が同時に生じることなどが明らかにされている (Dahstrom and Holmgren 2017)⁽²³⁾。

こうしたなか政治化研究と結びつく形で、法的に独立性が保証されていると言われる行政組織に対していかなる政治的影響力の行使が行われるのかについての研究に進展が見られる。政治任用などを用いた政権党の人事介入が、行政機関の独立性に負の影響を与えているか否かに関する実証研究である。例えば、一九九六年から二〇一三年における一六の西ヨーロッパ諸国における百以上の規制機関を対象とした研究では、政権党による人事介入が行われているために、高いレヴェルの法的独立性は却って大きな政治的党派化を生み出しているとされる (Emmer-Jedemastik 2015, 2016)。またアメリカの連邦政府における倫理委員会を対象とした研究では、政治家は委員会のリーダーシップや財政資源に対して統制を行うことによって、政治的影響力を及ぼしているとされる (Rauh 2015, Rauh 2017)。したがって、規制行政機関や倫理委員会のような特殊な業務を行う行政組織に対しても、政治は影響力を持たないわけではないが、そこでの統制の方法は法的独立性を迂回する形で行われている⁽²⁵⁾。

官僚制に対する権限移譲と努力水準の向上が両立する理由については、政治的党派性以外にも複数の因果メカニズムを想定することができる。その一例が、政治家と官僚もしくは行政組織（上司と部下、同僚間）における信頼関係 (trust) である。例えばジョージ・ウォーカー・ブッシュ政権を対象として行政大統領制 (administrative presidency) における政治任用者と官僚の関係や信頼関係、人的資本の活用について論じた著作がある (Resh 2015)。この著作の第三章では、二〇〇六年から二〇〇八年にかけて行われた連邦人的資本サーベイ (Federal Hu-

man Capital Survey) のデータを用いた因子分析が行われているが、そこでは直属の上司との関係における一対の信頼関係 (Dyadic trust) と、リーダーシップに関する一般的な信頼 (TTL) について論じられており、行政大統領制においては政治化や行政機関の党派性だけでなく、信頼も重要な要素を持つことが示されている (Resh 2015: Ch3)。

(二) 研究アジェンダとしての政府中枢

第三に、政府中枢 (Centre of Government)⁽²⁶⁾ は議院内閣制の「委任とアカウントビリティの連鎖」といかなる関係にあるのか、という問題がある。政府中枢とは、「行政府幹部 (大統領又は首相、及び合議体としての内閣) に仕える行政機構を示す」と定義される (OECD2015: 92)。大統領制のモデルでは、他省庁よりも議会の統制を受けづらいた政治的選択肢が存在するとして修正を施せば対応が可能である⁽²⁷⁾。しかし、首相が各省大臣を通じて各省官僚をコントロールできるモデルである議院内閣制の場合は、別の対処法が必要となってくる。

議院内閣制において政府中枢の機能を高めることは、首相・大臣・官僚制の間に生じている既存の関係に対していかなる変更を迫るものであるのか、ということを考える必要がある。政府中枢には国家ごとに多様なヴァリエーションが存在するが、首相の行政運営という観点からは、あくまで既存の首相・大臣・官僚制という三者間関係において問題となるのである。単に既存の首相から大臣への統制を強めるような改革が行われるのか、それとも首相・大臣・官僚制の関係に別の選択肢を追加するような変更が行われるのか、に関してさらにはさらに理論化を進めなければならない。例えばイギリスでは、行政改革に伴う「公務の現代化」によって政府中枢の空洞化が生じている (Burnham and Pyber 2008)。それゆえイギリス内閣府では、複数の政策分野を統括する「政策執政部」をどのよ

うに設計するのが重要になっている（太田、二〇一六）。このように、政府中枢を他の大臣に対する監視と統制を強めるものとして位置付けるのか、それともかつての日本のように強力な官僚制に対抗するための道具として位置付けるかによって、政府中枢は異なる理論的意味を持つのである。

四、日本研究への応用に向けて

以上、本論文では議院内閣制研究と同時期に進められてきた研究が、これまでの研究で所与のものとされてきた前提を脅かしていることを示した。議院内閣制では首相にアカウンタビリティーが問われるゆえに、首相・大臣・官僚制の関係においていかに効率的な行政運営を行うのが問題になる。首相・大臣の関係については内閣というブラック・ボックスが開けられつつある反面、大臣から官僚制に至る関係には十分に踏み込めていない。こうした中で、問われるのは首相が行政運営にあたって何を考慮しなければならないのかを解明することである。

他方で二〇〇〇年代後半以降の時期に積み重ねられた行政研究は、行政制度の多様性を浮かび上がらせるとともに、政治的コントロールに関する認識を変容させつつある。行政制度の組み合わせは政治制度の効果を減じてしまうかもしれない、法的独立性が付与された行政機関に対してすら政治的コントロールが機能している可能性がある。また政府中枢の機能の多様性は、首相・大臣・官僚制という議院内閣制の単純なモデルに対してどのように位置付けられるのかについても、明らかにしなければならない。

それゆえ現時点で求められているのは、国際比較研究であれ一国研究であれ、政治制度と行政制度や非制度的要因の関係を理論的にも実証的にも詰めていくことにある。ここで基軸になるのは首相・大臣・官僚制が通常どのような関係に置かれているかであり、政府中枢の位置付けも、なぜ政府中枢を用いなければならないのか、既存の方

法にはいかなる問題があるのか、ということと関連づけた形で論じられなければならない。

最後に、本論文で検討した知見を日本研究に応用する上で、いくつかのポイントが考えられることを指摘しておく。第一に、多数決型議院内閣制を旨とした行政改革の帰結として高いアカウンタビリティが求められるようになったことを、どう捉えるのかということである。単純に首相の権力が強まったということのみから捉えるのではなく、首相の政治的選択肢に制約が加えられたという観点からも理解すべきである。政治的スキャンダルに關しても、従来とは別の理解が必要になるのかもしれない。第二に、首相・大臣・官僚制の關係について、恒常的に連立政権が成立している状態をどのように理解するかという点である。首相を輩出する政権党は、連立パートナーとの關係をいかに制度化していくのかという点も含めた分析が必要になるだろう。第三に、日本の行政制度はいかなる制度効果を持つのかという点についても、より正確な理解が必要になる。政策領域ごとのヴァリエーションを考慮した委任が行われるのであれば、大臣に求められる個人的資質のモデル化も求められるだろう⁽²⁸⁾。第四に、行政運営における中立性をどう考えるのかという問題である。仮に組織再編や独立性の付与が政治的コントロールと両立するのであれば、これまで独立性が高いとみなされてきた行政組織に対する理解を改める必要がある。第五に、首相が首相官邸・内閣官房や内閣府などの政府中枢に位置付けられる組織をどのように活用しているのかという問題である。各省の大臣・官僚制をどのように使い分けていくのかは、官庁ごとのヴァリエーションへの対応も含めて考察されなければならない。政府中枢研究は、行政制度間の制度的補完性への着目が必要とするのである。

【付記】

本論文は、二〇一七年七月一八日に初稿を、同年九月一九日に修正稿を提出し、査読を経て掲載された。査読してください

た三名の匿名の先生方に、厚く御礼申し上げる。なお本論文は、サントリー文化財団「若手研究者のためのチャレンジ研究助成」二〇一五年度の成果の一部である。

- Adachi, T. and Y. Watanabe. 2008. "Ministerial Weight and Government Formulation: Estimation Using a Bargaining Model". *Journal of Law, Economy, and Organization*. 24 (1): 95-119.
- Alessandro, M., Lafuente, M., Santiso, C. 2013. *The Role of the Center of Government: A Literature Review*. Inter-American Development Bank.
- Anderson, Simon Calmer., and Donald P. Moynihan. 2016. "Bureaucratic Investments in Expertise: Evidence from a Randomized Controlled Field Trial". *The Journal of Politics*. 78 (4): 1032-1044.
- Aucoin, Peter. 2012. "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk." *Governance*. 25 (2): 177-199.
- Bendor, Jonathan and Adam Meirowitz. 2004. "Spatial Models of Delegation." *American Political Science Review*. 98 (2): 1-19.
- Berlinski Samuel., Torun Dewan and Keith Dowding. 2012. *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government 1945-2007*. Cambridge University Press.
- Bertelli, Anthony M., J. Andrew Sinclair, and Haram Lee. 2015. "Media attention and the demise of agency independence: evidence from a mass administrative reorganization in Britain." *Public Administration*. 93 (4): 1168-1183.
- Bertelli, Anthony M., and J. Andrew Sinclair. 2015. "Mass Administrative Reorganization, Media Attention, and the Paradox of Information." *Public Administration Review*. 75 (6): 855-866.
- . 2016. "Democratic Accountability and the Politics of Mass Administrative Reorganization." *British Journal of Political Science*, forthcoming.
- Burnham, June and Robert Pyper. 2008. *Britain's Modernised Civil Service*. Palgrave Macmillan. (『継続改良論』二〇一〇『イギリスの行政改革——「現代化」する公務——』ミネルヴァ書房)

- Callander, Steven. 2008. A Theory of Policy Expertise. *Quarterly Journal of Political Science*. 3. 123–140.
- Carpenter, Daniel., and George A. Krause. 2015. "Transactional Authority and Bureaucratic Politics." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25 (1): 5–25.
- Christiansen, Peter Munk. and Asbjørn Sonne Norgaard. 2006. "Whose agents? Non-governmental organizations in policy-proposing commissions: agents of government or opposition parties?." Braun, Dietmar. and Fabrizio, Giliardi. Eds. 2006. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge.
- Clinton, Joshua D., David E. Lewis and Jennifer Selin. 2014. "Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight". *American Journal of Political Science*. 58 (2). 387–401.
- Dahlström, Carl and Victor Lapunte. 2017. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge University Press.
- Dahlström, Carl. and Mikael Holmgren. 2017. "The Link between Appointments and Appropriations in the Politics of Administrative Design." QoG Working Paper Series 2017 (1).
- Dahlström, Carl and Birgitta Niklasson. 2013. "The politics of politicization in Sweden." *Public Administration*. 91 (4): 891–907.
- Dowding, Keith. and Patrick Dunmont. 2015. *The Selection of Ministers around the World*. Routledge.
- Dumont, Patrick and Frederic Valone. 2006. "Delegation and accountability in parliamentary democracies: smallness, proximity, and short cuts". Braun, Dietmar. and Fabrizio, Giliardi. eds. 2006. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge.
- Epstein, David. and Sharyn O. Halloran. 1999. *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- . 2006. "A theory of efficient delegation". Braun, Dietmar. and Fabrizio, Giliardi. eds. 2006. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge.
- Emser-Jedenastik, Laurenz. 2015. "Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulator".

- ry State". *Comparative Political Studies*. 48 (7): 823-853.
- . 2016. "The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 26 (3): 507-518.
- Flinders, Matthew. 2009. "Review Article: Theory and Method in the Study of Delegation: Three Dominant Traditions". *Public Administration*. 87 (4): 955-971.
- Gallimard, Sean, and John Patty. 2007. "Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise". *American Journal of Political Science*. 51 (4): 873-89.
- . 2012. "Formal Model of Bureaucracy". *Annual Review of Political Science*. 15: 353-377.
- Gallimard, Sean. 2009. "Discretion Rather than Rules: Choice of Instruments to Control Bureaucratic Policy Making". *Political Analysis*. 17: 25-44.
- . 2014. "Accountability and Principal-Agent Models" Bovens, et al. (eds). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press
- Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno. 2009. "Are Parliamentary Systems Better?" *Comparative Political Studies*. 42 (3): 327-359.
- Gherghina, Sergiu and Petr Kopecky. 2016. "Politicization of administrative elites in Western Europe: an introduction". *Acta Politica* 51: 407-412.
- Greasley, Stephen and Chris Hanretty. 2016. "Credibility and Agency Termination under Parliamentarism". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 26 (1): 159-173.
- Hollibaugh Jr. Gary E, Gabriel Horton and David E. Lewis. 2015. "Presidents and Patronage". *American Journal of Political Science*. 58 (4): 1024-1042.
- Huber, John D. 2000. "Delegation to civil servants in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*. 37: 397-413.
- Huber, John D. and Arthur Lupia. 2001. "Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies". *American Jour-*

- nal of Political Science*. 45 (1): 18-32.
- Huber, John D. and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- Huber, John D. and Cecilia Martinez-Gallardo. 2008. "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review*. 102 (2): 169-180.
- Hustedt, Thuditt, Kristoffer Koltveit, and Heidi Houlberg Salomonsen. 2017. "Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight." *Public Administration*. 95: 299-311.
- James, Oliver, Nicolai Petrovsky, Alice Moseley, and George A. Boyne. "The Politics of Agency Death. Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliament System." *British Journal of Political Science*. 46: 763-784.
- Kuipers, Sanneke, Kutsal Yesilkagit, and Brendon Carroll. 2017. "Coming to Terms with Termination of Public Organizations". *Public Organization Review*. 17: 1-16.
- Lewis, David E. 2003. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press. (稲継裕昭監訳「二〇〇九『大統領任命の政治学：政治任用の実態と行政への影響』(ネルヴン書房)」。2011. "Presidential Appointments and Personnel". *The Annual Review of Political Science*. 14: 47-66.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in thirty-six countries*. 2nd edition. Yale University Press. (柏谷裕子監訳「二〇一四『民主主義対民主主義：多数決型とロハンサス型の36ヶ国比較研究』(第二版、勁草書房)」。2015. Arthur. 2003. Delegation and its Perils. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole Jr. 2006. "Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate". *Public Administration Review*. 66 (2): 177-192.

- Miller, Gary J. 2005. "The political evolution of principal-agent models". *Annual Review of Political Science* 8: 203-25.
- Moe, Terry M. 1997. "The Positive Theory of Public Bureaucracy". Dennis C. Mueller, ed. *Perspective on Public Choice: A Handbook* (関谷啓・大塚雄次郎監訳 1100031「官僚制の経済理論」『ペンハートマン 公共選択の展開Ⅲ』多賀出版°)
- . 2013. Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy. In Robert Gibbons and John Roberts, eds. *Handbook of Organizational Economics*. Princeton University Press.
- Moe, Terry M., and Michael Cardwell. 1994. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 150: 171-195.
- Mortensen, Peter B., and Christoffer Green-Pederson. 2014. "Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25: 165-189.
- Rauh, Jonathan. 2015. "Predicting Political Influence on State Ethics Commissions: Of Course We Are Ethical—Nudge Nudge, Wink Wink". *Public Administration Review*. 75 (1): 98-110.
- . 2017. "Differing Goals of Limiting Autonomy: Legislatures, Governors, and State Ethics Commissions". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 27: 337-351.
- Resh, William G. 2015. *Rethinking the Administrative Presidency: Trust, Intellectual Capital, and Appointee-Careerist Relations in the George W. Bush Administrations*. Johns Hopkins University Press.
- Rose-Ackerman, Susan, eds. 2007. *Economics of Administrative Law*. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Rudalevige, Andrew. 2009. "The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda." *Presidential Studies Quarterly*. 39 (1): 10-24.
- Selín, Jenier, L. 2015. "What Makes an Agency Independent." *American Journal of Political Science*. 59 (4): 971-987.
- Stephenson, Mathew C. 2007. Bureaucratic Decision Costs and Endogenous Agency Expertise. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 23 (2): 469-498.
- . 2008. "Optimal political control of the Bureaucracy". *Michigan Law Review*. 107: 53-110.

- Strom, Kaare. 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies." *European Journal of Political Research*. 37: 261-289.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. 2006. "The (moral) hazards of parliamentary democracy". Braun, Dietmar, and Fabrizio Gilardi, eds. 2006. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Daniel Markham Smith. 2010. "Parliamentary Control of Coalitional Governments". *Annual Review of Political Science*. 13: 517-535.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work?* Princeton University Press. (真柄秀子、井戸正伸監訳、二〇〇九『拒否権プレイヤー：政治制度はどのように 작동するか』早稲田大学出版部).
- Van Thiel, Sandra and Kutsal Yesilkagit. 2011. "Good Neighbours or Distant Friends? Trust between Dutch Ministries and their executive agencies." *Public Management Review*. 13 (6): 783-802.
- Verhoest, Koen, Paul G. Rones, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen, and Muiris MacCarthaigh. 2010. *Autonomy and Control of State Agencies*. Palgrave Macmillan.
- Wintrobe, Ronald. 1997. "Modern Bureaucratic Theory". Dennis C. Mueller, ed. *Perspective on Public Choice: A Handbook* (関谷登・大岩雄次郎訳、二〇〇三『官僚制の実証理論』『ペン・ブック 公共選択の展望Ⅲ』多賀出版。)
- Yesilkagit, Kutsal. 2004. "The design of public agencies: Overcoming agency costs and commitment problems." *Public Administration and Development*. 24: 119-127.
- Yesilkagit and Christensen. 2009. "Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations". *The Journal of Public Administration Research and Theory*. 20: 53-74.
- Yesilkagit, Kutsal and Sandra van Thiel. 2011. "Autonomous Agencies and Perceptions of Stakeholder Influence in Parliamentary Democracies". *The Journal of Public Administration Research and Theory*. 22: 101-119.
- 太田響子、二〇一六「イギリスにおける政府一体型の危機管理制度とその運用―省庁間・中央地方間・官民間の観点から―」『季刊行政管理研究』第一五六号、二八―四五頁。
- 小田切宏之、二〇一〇『企業経済学（第2版）』、東洋経済新報社。

川人貞史、二〇一五『議院内閣制』東京大学出版会。

北村亘、二〇〇九『地方財政の行政学的分析』有斐閣。

杉野綾子、二〇一七『アメリカ大統領の権限強化と新たな政策手段…温室効果ガス排出規制計画を事例に』日本評論社。

曾我謙悟、二〇〇五『ゲームとしての官僚制』東京大学出版会。

―、二〇一六 a『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)(下・完)』『季刊行政管理研究』第一五四号三一五頁、第一五六号四一一五頁。

―、二〇一六 b『現代日本の官僚制』東京大学出版会。

高安健将、二〇〇九『首相と権力』成文堂。

建林正彦、二〇〇三『政策過程における官僚―中小企業政策を事例として』足立幸雄ほか[編]『公共政策学』第十六章。

待鳥聡史、二〇一六『アメリカ大統領制の現在…権限の弱さをどう乗り越えるか』NHK出版。

松浦正孝、二〇一五『ビジネス・財界と政権のあいだ』『立教法学』第九二号、一一九頁。

OECD 編著、二〇一五『図表で見る世界の行政改革 OECD インテイクータ(2015年度版)』明石書店。

(1) 一九九〇年代までの官僚制や委任に関する研究動向としては、公共選挙論のハンドブックに所収されたワイントロープやモアのサーベイ論文が二〇〇三年に邦訳されている(Wintrobe 1997, 2003, Moe 1997, 2003)。二〇〇〇年代以降は、フォーマルモデルを用いた理論化が盛んであり、主要な成果として Bendor and Meirowitz (2004) がある。またレヴュー論文としては、Gallagher and Patty (2012) が整理を行なっている。日本語文献では、合理的選挙論に立脚して政治家、官僚制、市民の相互関係に着目した理論的体系化が図られたのち、歴史的制度論など異なるパラダイム間との接合可能性が模索されている(曾我、二〇〇五、二〇一六 a)。但しいずれの論文においても、議院内閣制の制度的特徴を踏まえた官僚制に関する議論は十分でなく、中心となってレビューされてきたのは大統領制に関する研究である。しかし、議院内閣制の中でもとりわけ首相の行政運営に着目した場合、首相を本人として固定できるため、「複数の本人」問題は主要な論点となりくいように思われる。またフォーマルモデルに基づく知見が理論的に洗練されていく一方で、アメリカ以外の国では理論的成果に実証研究が追いついていない。本稿の問題関心は、Moe and Caldwell (1994) や Strom (2000) など、議院内閣制研

究で広く引用されてきた研究の延長線上に、行政学の知見をどのように接合できるかという点にある。

(2) 本人代理人アプローチの主要な成果としては、Miller (2006) を参照。

(3) 官僚に關して、当初「委任とアカウンタビリティーの連鎖」のモデルでは Debt という表現が取られたが、その後 civil service へと拡張されている (Lupia 2003)。本論文での官僚は、必ずしも省庁に限定されるものではない。

(4) したがって、本論文はあくまで行政府内部の委任關係を中心に検討することに関心を持っており、議會による行政府の統制に關しては射程外である。なお非制度的要因としては、政治的状況の変化次第では官僚制が政治家に対して不服従的態度を持つことも指摘されている (Huber 2000)。例えば内閣の安定性が低い場合には、官僚制は首相の政治的命令に対して必ずしも従順にならない (Huber and Lupia 2001)。あるいは、「委任とアカウンタビリティーの連鎖」が想定する連鎖關係が、ショート・カットされる場合について論じた研究もある。主要先進諸国の多くは財政赤字に直面しているが、政府規模の変化が連鎖關係に影響を与える場合がある。例えば議會定数が削減された場合には、國民が議會に対して十分に政治代表を送り込むことはできない。それゆえ執政長官が國民に対して直接コミュニケーションをとるようになり、両者の距離はより近いものになると想定できる。あるいは内閣における首相権限が弱い場合には、各省大臣は首相よりも議會や政党からの委任を重視して行動することも予測できる (Dumont and Varone 2006)。

(5) 理論レビューでも、二〇〇〇年代に大きな進展が見られている。政治家は常に政治的コントロールを求めるわけでもないし、常に自己と同じ選好を有する官僚の任用を志向するわけでもない (曾我、二〇一六 a)。こうした状況における政治家と官僚制の相互作用に関する研究課題としては、「委任の理由と委任の際の統制」、「新しい情報や知識の位置付けと、統制の方法についての關係」、「不確実性に満ちた政策選択において自律的な行動を取ることが、政治家との關係で何をもたらすのか」、「プリンシパル・エージェント理論と改革理念についての研究」の四点が指摘されており、特に「独立性」「自律性」「中立性」の概念に關する掘り下げの必要性も指摘されている (曾我、二〇一六 b: 四三、二五三)。これらはいずれも抽象度の高い理論レビューの課題を示したものであるが、本稿では作業仮説としての側面を重視してレビューを行う。

(6) なおモートとコールドウェルの論文は政治学以外においても重要であると認識されており、例えば行政法分野での「法と経済学」アプローチに關するハンドブックにも収録されている (Rose-Ackerman 2007)。

(7) 議院内閣制が統治パフォーマンスにおいて大統領制を上回っていることが、計量分析による多国間比較から実証されて

いる。政治体制が各種の政策指標に及ぼす影響としては、議院内閣制は大統領制よりも政治発展、経済発展、人間開発指数のいずれにおいても上回っており、特に経済発展と人間開発指数に関して強い正の影響がある (Gerring, et al. 2009: 342-350)。人間開発指数 (human development index) とは、教育部門や福祉部門などについての指標であり、議院内閣制では乳児死亡率や平均余命、識字率に関して良い影響があるとされる。官僚制の機能面としても、議院内閣制が規制改革の導入に積極的であるとの知見が得られている (曾我、二〇一六b: 一一一)。

(8) 本人代理人アプローチを用いた日英比較分析として高安 (二〇〇九) もあるが、後述するベリンスキールの研究とは、本人の設定において異なる。Berlinski, et al. (2012) では、首相と大臣の関係に焦点が絞られており、政権党は本人として想定されていない。

(9) この著作は先行する四つの論文の内容を含んだものであり、分析方法としてはコックス比例ハザードモデルが用いられている。一九四五年から二〇〇七年までの閣僚の任免に関するデータが体系的に活用されており、理論面及びデータ面での貢献が中心であると考えられる。

(10) ここで大臣と官僚の関係を問題にすると、官僚とは日本でいうところのいわゆる「本省」に限られるものではなく、当該大臣の所管に関連した行政機関が広く含まれる。現在では大臣の側近に位置する助言者に関しても「ブラックボックスが開けられつつ」あり、こうした傾向は今後も継続し続けるだろう (Hustedt, Koltveit, and Salomonson 2017)。

(11) なおこれら多数決型議院内閣制における行政機関の存続に関する研究は、アメリカなど他国の研究動向の知見との関係をどう議論するのか、などの観点からも検討対象となっている (Kuipers, Yesilkagit, and Carroll 2017)。

(12) その他日本を対象とした大臣研究としては、自由民主党における派閥間の大臣ポスト配分に関する研究が行われている (Adachi and Watanabe 2008)。

(13) この点に関連してツェベリスも、政府や官僚をコントロールする実際のアクターは、ストロムのモデルほど単純化されたものではないとの批判を行っている (Tsebelis 2002: Ch.10)。

(14) 例えばイエシルカギットは、同一の政治レジームに分類される国家でも社会における利益集団の統合程度によって政官関係及び行政組織設計における政治パターンには相違が生まれるのではないかとの予測を行なっている (Yesilkagit 2004)。また合意型議院内閣制をとるオランダ、デンマーク、スウェーデンの三ヶ国における規制行政機関の設置を対象とした比較

分析では、規制行政機関の所管分野におけるイデオロギー距離よりも各国固有の政策遺産が重要なのではないかという知見が得られている (Ysilkagit and Christensen 2009)。

(15) あるいは、首相にアカウンタビリティーを果たすことが大統領制よりも強く求められる議院内閣制の文脈では、むしろ専門性の活用や行政制度上の文脈を加味するということが、大統領制よりも重要になるのかもしれない。どちらの場合にしろ本人代理人アプローチが有効であることについて、Gaimard (2014) を参照。また政策の質に関するアカウンタビリティーと官僚制の技能投資の関係についての理論及び日本に関する分析として、曾我 (二〇一六b, 七三, 二二七―二二二) を参照。

(16) 例えばゲーム理論を用いることで、規制によって統制を行うよりも裁量の付与が望ましい帰結をもたらす条件の特定が進められている (Gaimard 2009)。ゲイルマードらは官僚が専門性を高めるためにいつ技能投資を行うかに関して理論構築を行なったが、この理論はデンマークの学校を対象としたフィールド実験によって、情報取得に関するインセンティブの付与が専門性の向上をもたらすとして実証されている (Gaimard and Patty 2007, Anderson and Moynihan 2016)。

(17) 組織運営に関して、そもそも政治学におけるエージェンシー理論のもとになった組織経済学では、組織の分割が必ずしも負のパフォーマンスをもたらすとは考えていない。日本企業で多く見られる分社化戦略は、「異なった人事制度や賃金体系を適用することが有利なとき、管理職ポストを増やすことが従業員インセンティブとして有効なとき、権限移譲により従業員のモラルを改善できるとき、事業形態などの違いにより異なった企業文化の適用が望まれるとき」に、正の影響をもたらさだろうと考えられる (小田切, 二〇一・三三三)。行政学でも、中小企業庁の設置に関する分析から、幹部ポストの増加は官僚の昇進インセンティブを高めるため、官僚に自己の政策理念と異なる行動を取らせる方法になるとされる (建林, 二〇〇三)。

(18) ダールストロムらは政府の質や官僚の人事制度に関しても研究を行なっている。最近になって国際比較研究が出版されたが、その中核にあるのは、インセンティブを重視する考え方である。官僚制の人事システムについて、開放型か閉鎖型か、政治家と官僚のキャリアが統合的 (integrated) か分立的か、という観点から四つの類型を設定し、官僚制の腐敗や効率性、行政改革などについて多国間比較を行なっている (Dahström and Lapuente 2017)。日本は、閉鎖型かつ統合的な官僚制を持つとしてフランスやイタリア、スペインと同じ協調型 (cooptatist) に位置付けられている。他方でスウェーデンは開放

型かつ分立的な管理型 (managerial) をいふ。

(19) 政治的に効率的な委任 (efficient delegation) を考察するにあたって、資源配分等の経済的なベンチマークを設定し情報や制度選択について論じるものの、一般的には、議会と政府の選好が衝突した場合に一般議員は自身の専門的能力や政策的影響力行使するインセンティブを得るため、専門家(官僚)が内生的に生み出す知見への依存が生じると予測される。

(20) ここでの構造的要因には調整形態や執政制度が、文化的要因には組織文化や共有された規範が、業務的要因には技術に関わる要因 (Wilson 1989)における組織四分類の議論も含む) が、制度環境的要因には正当性や支持の調達などが、それぞれ含まれる (Vernhst, et al. 2010)。

(21) 例えば、政治的圧力が増大する中で行政の公平性がいかに確保されているのかに関するウェストミンスター型四ヶ国の比較事例分析では、行政機関の上位ポストの任命過程の検討から、ニュージーランドが最も行政の公平性が守られていると位置付けられた (Aucoin 2012)。

(22) ここで大統領が政治化戦略をとる理由は、パトロネージによって自らの支持者を調達することにある。その後の展開としては、大統領による政治任用においていかなる個人的資質(忠誠心、能力、政治的支持など)が重視されるのかについての研究 (Lewis 2011: 53-58) や、オバマ政権において政策選好が近くパフォーマン스에 悪影響をもたらしにくい行政機関にパトロネージが見られるとの研究 (Hollibaugh, jr. Horton, and Lewis 2014)、情報自由法 (FOIA) の執行に政治化が悪影響を与えることを明らかにした研究 (Wood and Lewis 2017) などがある。

(23) 政治化だけでなく、同時並行的に行われた多国籍比較とスウェーデン研究の関係を検討することは、日本の人事研究を国際的な文脈にどう位置付けられるのか、という観点から今後重要になってくると考えられる。

(24) 行政機関の独立性 (independence) について、何をメルクマールとして理解するのかに関しては、当該組織において鍵となるような意思決定者の任命に関するものと、政策が政治的監視から独立しているか、という二つの側面から認識されているようである (Sein 2015)。あるいは財政的独立性が組織の存続を保障するとの指摘もある (James, et al. 2015)。

(25) 本論文の初稿に関して、匿名の査読者から日本でいうところの三条委員会のような、議院内閣制における独立性の高い行政組織の設置をいかに位置付けるのかという点に関する指摘があった。これに対して現時点でのレビューから導かれるのは、委任や統制に関する複数の手段を政治家が保有している場合には、行政組織の制度設計はコントロール方法としての意

味合いは弱いのではないか、という応答である。財政のような高度に技術的な政策領域においても、政治構造によって政治的コントロールを及ぼすことができることが指摘されている（北村、二〇〇九：一七八）。

(26) 政府中枢に関する定義としては、組織的位置付けに着目した構造的定義と、政府の中で担う役割に着目した機能的定義が存在する（Allesandto, et al. 2013）。本稿ではストロムのモデル化が公式制度に着目したものであることを踏まえ、構造的定義を採用して検討する。

(27) 大統領執政府は中央省庁よりも議会による統制が弱いため、大統領主導の政策形成における有効な手段として位置付けられてきた。大統領府の行う規制審査は行政手続法を通じた議会による行政統制を迂回するものであることが指摘されている（杉野、二〇一七）。大統領権限を支えるスタッフ機構の強化を比較政治的に考えるならば、アメリカの大統領制が議院内閣制に近づいているとの指摘がある（待鳥二〇一六：九〇）。これらの知見を合わせると、議院内閣制における政府中枢と議会の事前コントロール手法ないし共通法制の関係についても、今後の研究アジェンダとなりうるように思われる。なおアメリカ大統領が行政に対していかなる影響力を与えるのかに関する研究は、集権化、政治化、及びそれらと行政との相互作用、という三つの論点に整理されている（Rudalvige 2009）。

(28) 例えば労働集約型ビジネスを経由して政界に入ったビジネス・財界出身者が防災担当大臣に就任しやすいことがデータから指摘されているが（松浦、二〇一五：六〇）、仮に行政運営を見越した大臣の選抜が生じるのならば、政治家の大臣就任については行政学の観点からも論じられなければならないだろう。