

論文の内容の要旨

論文題目 日本型行政委員会制度の形成——組織と制度の行政史——

氏名 伊藤正次

アメリカの独立規制委員会をモデルとして占領期に設置された日本の行政委員会は、占領終結に伴う行政機構改革によって、その多くが廃止された。それゆえ、行政委員会制度は、日本の統治システムに馴染みにくい、異質な「移入法制」と捉えられてきた。本稿は、こうした通説的な見解の当否を検証するため、戦後日本における行政委員会制度の形成過程を分析することを目的とするものである。本稿の特徴と意義は、次の点に求められる。第1に、既存研究が、日本官僚制の民主化という観点から、もっぱら人事院に研究対象を限定しがちであったのに対し、本稿は、多数の合議制行政組織の創設・改廃を広く分析の対象とすることによって、研究の視野を大幅に拡張した。第2に、既存研究が、占領終結に伴う行政委員会の減少を行政委員会制度の衰退と同視するとともに、残存した行政委員会の存立根拠を政治的中立性や専門的判断の必要性等の機能要件に求めているのに対して、本稿は、新制度論の分析枠組みを採用し、「組織」の改廃と「制度」の存続を区別しつつ、両者の相互関係という観点から日本型行政委員会制度の形成過程を捉えた。第3に、日本型行政委員会制度の歴史的起源を探り、その構造的特質に接近した本稿は、現代日本の行政組織改革と規制改革に対する示唆を与えている。

序章では、既存研究のレビューを踏まえ、本稿が依拠する新制度論の分析枠組みを提示しているが、その中心は、制度による組織の「同型化」という概念である。組織を新設・改廃する場合、合理的選択制度論が主張するように、各アクターは、組織に対する政治的統制可能性を考慮に入れ、その取引コストが最小になるように組織形態の選択を行うと考えられる。だが、その選択肢自体は、公式の制度によって限定されている。この公式の制度的選択肢に照らして組織形態の選択を行うことを、本稿では、組織社会学の新制度論の用語を援用し、制度による組織の「同型化」と呼ぶ。各々の「行政委員会」は、公式の行

行政組織制度としての一形態たる「行政委員会制度」によって枠づけられた、すなわち「同型化」された組織として理解することができるのである。具体的に言えば、戦後日本における行政委員会とは、国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて設置された合議体であって、同法第8条に根拠規定をもつ審議会等とは、行政組織制度として外形的に区別される。両者の制度的差異、さらには各制度内部において取り得る組織形態は、組織に対する政治的統制可能性を左右すると考えられるため、各アクターは、組織を制度に「同型化」するに際して、①「行政委員会制度」の適用範囲を限定的に設定するか、包括的に定めるか、②「行政委員会」の組織形態の多様性をどこまで認めるか、という2つの軸に照らして、「限定的画一化」、「包括的画一化」、「限定的多様化」および「包括的多様化」という4つの戦略を展開すると考えられる。あるいは、そもそも国家行政組織法に定められた制度に対する「同型化」に肯んぜず、同法の適用を免れる「多型化」を試みる場合もある。これら5つの戦略類型の提示は第2章で行っているが、この戦略の対象となる各種合議制組織が生成する過程を検討することが、第1章の課題となる。

第1章では、占領期に簇生した合議制行政組織を、その設立経緯に従って、①内務省等、解体された官庁の後継機関として設置された組織(地方財政委員会、全国選挙管理委員会、国家公安委員会)、②経済民主化を目的にアメリカの独立規制委員会をモデルとして設立された組織(公正取引委員会、証券取引委員会)、および③総司令部の明確な指示に基づくことなく日本側が主導して創設された組織(中央労働委員会、船員労働委員会、統計委員会)、の3種に分類し、計8つの合議制組織の設立過程を検討した。その結果、日本の行政委員会の組織的起源は、占領期に創設された各種の合議制組織にまでさかのぼることができるものの、これらの組織は、必ずしもアメリカの独立規制委員会をモデルとしていたわけではなく、日本の行政組織と政策体系の民主化を目的としながら、多様な背景の下に設立されたことが明らかになった。すなわち、①と②に属する組織は、基本的に総司令部の要求に基づいて設置されたが、日本側は、新憲法が議院内閣制を採用したことを論拠に、大統領制・三権分立制下で発達した独立規制委員会を移植することに抵抗し、②の類型においても、アメリカのSECをモデルとしながら大蔵大臣の所轄下に組み入れられた証取委の事例が示すように、アメリカ型の独立規制委員会を直輸入することに成功したわけではなかった。また、とくに③の類型に属する諸組織は、委員構成等において変則性・特異性がきわめて高く、アメリカの独立規制委員会とは明らかに異なる組織特性を備えていた。このように、占領民主化の過程で多数の合議制組織が誕生しながら、その統治システムにお

ける位置づけは、曖昧なままに残されていたのである。

これに対し、第2章では、新憲法の制定に伴い、行政組織法制の体系化に向けた動きが始まり、各種合議制組織の統治システム内部における位置づけが問い直されたことによって、行政組織制度としての「行政委員会制度」が成立する過程を分析した。1949年6月の国家行政組織法の施行は、議院内閣制国家としては異例の行政機関法定主義を宣言するとともに、同法第3条第2項に基づく「委員会」、あるいは第8条に定める「審議会等」という2種類の選択肢を提示することによって、従来雑然と存在してきた各種合議制組織に体系性と秩序を与えることを意味していた。ここに日本の「行政委員会制度」が成立し、同時に、「行政委員会」という組織類型が誕生したのである。だが、日本政府は、審議会等に比べて政治的統制が困難な組織類型として創設された行政委員会を増設することを好まず、国家行政組織法の立案主体たる行政調査部・行政管理庁は、行政組織制度としての行政委員会制度の存続を維持しつつも、その適用範囲をできるだけ限定化して行政委員会の設置数を抑制するとともに、行政委員会という組織形態の画一性を確保することを目指した。ところが、統計委員会や中労委の行政委員会化に関する事例分析からも明らかなように、この「限定的画一化」戦略に対して、総司令部各局や当の合議制組織、さらに場合によっては日本政府各省が対抗戦略を発動したことから、行政管理庁等の基本方針は、修正を余儀なくされた。しかも、運輸審議会の設立や社会保障制度審議会への事務局設置により、行政委員会制度と審議会等制度の境界は曖昧化し、さらには総司令部の強い意向の下、組織的変則性を備えた電波監理委員会や公益事業委員会が設立されるに及んで、行政委員会制度は、行政管理庁等の意図に反して、「包括的多様化」を遂げてしまったのである。

しかしながら、23に及ぶ多様な行政委員会を包括するに至った日本の行政委員会制度は、占領終結に伴い大きな転機を経験した。第3次吉田内閣による行政機構改革の一環として、1952年7月31日をもって12の行政委員会が廃止されたのである。第3章では、この組織改廃過程を分析した。第3次吉田内閣による行政機構改革は、統計委員会や公益事業委員会といった特異性の高い組織の廃止を含んでいたという意味において、一面では、確かに、行政管理庁等が希求した「限定的画一化」の実現であると捉えることができる。しかし、この行政委員会の改廃を主導したのは、行政管理庁等の官僚制ではなく、政党であった。しかも、講和独立後における「政党政治」の本格的な復活は、行政委員会の改廃に指針を与えるのみならず、行政機関法定主義を媒介として、行政委員会の組織的多様化を促し、行政委員会制度の外延のさらなる希薄化を招いた。保守・革新陣営の激しい対立の末、

1954年に実現した警察法改正により、国家公安委員会は、国務大臣を長に戴く行政委員会に改組され、その下部組織として、警察庁という特殊な機関を包摂した。他方、保革の超党派的合意に基づいて設立された原子力委員会は、実際には8条機関であるにもかかわらず、「委員会」という名称を獲得した。このように、講和独立後、行政委員会は量的に減少する一方で、その組織的多様化傾向はさらに加速した。すなわち、日本の行政委員会制度は、行政機関法定主義という制度的要因と、占領終結に伴う政党勢力の復活という政治的要因に支えられ、「限定的多様化」を遂げたと結論づけることができるのである。

以上の経過は、終章において、行政委員会制度の「日本化」、すなわち「日本型行政委員会制度」の形成過程と捉えられる。この日本型行政委員会制度は、自民党一党優位体制と行政機関法定主義を前提に、戦後、安定性を享受してきた。換言すれば、通説的見解と異なり、これらの要因こそが、日本に行政委員会制度を定着させる役割を果たしたのである。しかし、日本型行政委員会制度の下では、合議制組織の権限や活動内容を定める際、常に国家行政組織法上の位置づけという問題と絡めて議論が進むため、金融、競争政策、情報通信等の分野で模索されている規制改革の推進に支障を来す可能性がある。一連の中央省庁等改革により、行政委員会制度は「限定的画一化」の方向に歩み出す一方、合議制組織の制度的選択肢自体は「多型化」したが、規制組織の設計に際して、組織の行政組織法上の位置づけが議論の中心となる状況は変わっていない。本稿の知見から得られる1つの展望的示唆として、実効的な規制改革を推進するため、組織設計の権限を内閣に一元化し、「行政委員会」を国家行政組織法の拘束から解き放つことが考えられよう。