

論文の内容の要旨

論文題目：

行政責任の限界と政治行政システム

－関税化政策決定について日韓の比較分析－

氏名： 金 燦 東

本稿では政策形成(policy formation)ないし決定過程(policy decision-making process)における政治家(politician)と行政官(administrator)の役割と責任行動を比較分析した。行政国家の政策過程では、行政官の役割が拡大され、政策決定ないし政策選択肢の比較において、行政官は裁量権をもって行動する場合が多い。つまり、行政官の役割が単なる管理次元(management-dimension)あるいは行政次元(administration-dimension)を超えて、政策次元(policy-dimension)にまで拡大されてきた。行政官の役割ないし任務がこのように拡大されると、必然的に行政官が担ってきた行政責任の範囲を拡大しなければ、権限と責任のバランスが失われ、責任ある政治行政システムにはならない。したがって、政治家と行政官の役割の変化に合わせて、権限と責任の調整が必要となるが、官僚制の「民主的統制」という制度的原則は、この調整を簡単に行うことを許さない。

行政責任論の視点からの課題は、制度的原則と実際の状況のギャップ(gap)をどのように定義するのか、このギャップを埋めるためにどのような対策を立てるのか、この課題をどのような理論で説明するのかということである。本稿は、このギャップを「行政責任の空白域」として定義し、各々の政策決定システムによって、異なる行政責任の問い方があることを「関税化政策過程」の比較分析によって、確認した。ここでは日本と韓国を分析した。

まず、日本と韓国の政策決定システムに突き付けられた「コメ市場関税化」という政策は、どのような歴史的な背景から形成されたのかを分析した。ガット(GATT)の創設以来、進行してきた国際貿易の関税化は、農業分野のみ例外の対象としてきた。しかし、1986年

ウルグアイ・ラウンド以降は農業分野にも、「例外なき関税化」を適用するように、交渉が進行した。

国際的には「例外なき関税化」の原則がウルグアイ・ラウンドの大原則として定められていたとき、国内政治的には、「農業市場開放反対」が明確な政治的な要求であった。したがって、日本と韓国の政策決定システムがどのような政策選択肢を取るのかは、興味深い論点であった。

日本と韓国の国会は「コメ市場開放反対」という決議をともに3回行っているし、日本の場合も連立政権の政策合意として、「関税化に反対」した。韓国の場合も、大統領の選挙公約として「コメ市場開放について職を儲けて反対」としていた。このように国際的な要求と国内的な反対の緊張を、政策決定システムがどのように解決し、誰が責任を負うのかを比較した。また、誰が政策決定を行い、誰がどのようにその政策責任を負うのかは、行政責任論の視点から重要な分析課題である。

韓国の場合、「例外なき関税化」という国際的な原則に対して、この原則を変容するような政策選択肢を考案することができなかった。そのため交渉力を持つためには、国際的な政治力も必要であるが、韓国の場合、行政官などが政策選択肢についての緻密な分析を通じて、原則を崩すような策を作ることができなかった。しかし、日本は「関税化猶予」という策を作り、例外なき関税化の原則を崩した。

韓国の政治行政システムからみれば、大統領は「コメ市場開放反対」という政策目標をもっており、また政策決定権に影響力をあまりもたない行政官も交渉で解決策を作るような努力をしにくいので、関税化政策過程が停止している状況であった。したがって、政治的任命職が交渉の場に出るようになった。農林水産部長官が交渉の権限と責任をもって交渉した結果、10年間の関税化猶予と1-4%のミニマム・アクセスという政策結果を得た。これは国内的には受け入れがたいものだった。しかし、大統領は政策について責任を負わず、同長官と国務総理が辞任することになった。このように、政策結果について受裁責任が負われた(第2章)。

しかし、日本の場合、実務家が「例外なき関税化」に対応するために予め動いていた。1986年以來、コメ市場開放についてある段階では開放しなければならない状況を把握しながら、関税化の例外を作るための機会を待っていた。関税化猶予という政策選択肢を作るため、塩飽審議官は海外の交渉に専念した。この交渉の目標は、国内の「食糧管理制度の固守」にあった。コメ市場開放への政治的な反対にもかかわらず、行政官僚の側からは、食糧管理制度を固守することで、農水省の省益を維持することができる。つまり、農水省は、コメ市場の生産計画、流通計画、配分計画までを計画的に管理することによって、省庁の権限を維持することができる。

結局、日本は、アメリカとの秘密交渉によって関税化猶予を約束され、4-8%のミニマム・アクセスを代価にし、関税化を阻止することができた。この政策結果を得たのは、行政官の持続的な交渉力、能動的な責任意識、高度に専門的な行政能力があったからであ

る。また、この政策選択肢を政治的に公表するとき、「部分開放」という用語を使うことで、完全開放を阻止したというイメージを作った。言い換えれば、例外なき関税化を阻止し、連立政権の政策合意に従ったという効果を達成した。このような状況であれば、行政責任は問題視されないであろう。

しかし、関税化猶予という政策選択肢が実は、隠された関税化であることが明らかになっていた。つまり、「追加条項」が明らかになり、関税化に同意したものではないかという批判が浮上した。これが事実であれば、交渉を実質的に主導した行政官は問責されるはずである。もし、行政官が問責されると、政治家も責任を負わなければならないし、また、連立責任が崩壊する危険性もあった。しかし、日本の政治行政システムでは政治家であれ、行政官であれ、この問題で責任を負いたくないので、「5年後もあくまでも関税化はしない」「5年後白紙で交渉する」という説明をし、問責の問題を先送りした。このような二重的の説明によって、行政責任の問題は議題にされなくなった(3章)。

行政責任論の視点から興味深い対象になるのは、1998年に行った日本の「関税化政策への切換え」である。「早期関税化」という政策選択をし、「白紙再交渉」という説明論理を白紙にした。それも与党と農水行政官と農協の三者合意で「早期関税化」を発表した。したがって、政策決定システムにおける行政責任の問題を提議するアクターがなくなった。

したがって、この三者の間では、いずれもいずれかを問責できない関係構造になってしまった。この現状は行政責任論の視点からはありえない現実である。行政責任論はあるアクターが他のアクターを統制することから成立するパラダイムであるが、「早期関税化」政策過程においては、日本の政策決定システムで、統制者(政治家)と責任者(行政官)が未分離の状態であることが明白になった。このような「行政責任の空白域」は、1993年の「部分開放」政策決定以来、残されていた「先送りの行政責任」問題を問責しにくくする。政策過程のみで見れば、政策決定システムにおける政策の一貫性が失われたのであるが、政治家側と行政官側は「国益」のため、「早期関税化」を行うようになったと弁論している(4章)。

要するに、関税化政策決定に直面した2つの政策決定システムで、韓国の政策決定システムでは受裁責任の特徴が顕著になり、日本の政策決定システムでは説明責任の特徴が顕著になった。これは両国の政策決定システムにおける政治行政関係の構造における相違点と、行政官側が担当している任務と権限の比率における差異があるからである。

すなわち、韓国の場合は慣例的に、政治的任命職(political appointees)が政策結果に対して責任を負い、大統領に対して「受裁責任」を負う方法で、「行政責任の空白域」の課題を解消してきたといえよう。日本の場合は、このような政治的任命職の存在がないので行政官が二重的「説明責任」ないし多重的「説明責任」を使いながら、行政官の義務について法律的な根拠を盾にし、行政責任を全うする慣例があると言える。

