

官邸主導の理想と現実：2019年及び 2023年の官僚意識調査から見た政策形成

北村 亘

(大阪大学大学院法学研究科教授)

【要約】

本稿の目的は、「首相主導」や「官邸主導」、これがどこまで実態を伴った議論であったのかを検証することである。実際に首相や首相官邸が行政官僚制をどの程度政治的にコントロールしていたのだろうか。そして、その現象は、「安倍一強」論のいうように、2012年12月から2020年9月まで政権を担った安倍晋三内閣に特有のものだったのだろうか。

そこで、2019年及び2023年に実施された官僚意識調査をもとに、日本の首相主導あるいは官邸主導の実態を財務省、総務省、経済産業省、国土交通省、厚生労働省、文部科学省の主要6省の官僚たちの政策形成における認識から分析する。

結論を要約すると、首相官邸、内閣官房、内閣府などの政府中枢が日々の政策形成過程で特に重要視されているわけではないだけでなく、安倍内閣時代に官僚の認識に突出した特徴があるわけでもないということが明らかになった。

キーワード：官邸主導、官僚の影響力、2019年及び2023年の官僚意識調査、活動型官僚

一 はじめに

本稿の目的は、「首相主導」や「官邸主導」、これがどこまで実態を伴った議論であったのかを検証することである。特に、安倍晋三首相の第2次内閣以降は「安倍一強」と呼ばれ、幹部人事を左右する権限を用いて行政官僚制を恣意的に動かしていると批判されていた。首相主導あるいは官邸主導の政治が展開する中で、官僚たちも否応なく首相やその側近たちの意向に沿った行動を強いられていたという。首相や首相官邸、内閣官房、内閣府（以下、「政府中枢」と略記する）が行政官僚制をどの程度政治的にコントロールしていたのだろうか。そして、その現象は、「安倍一強」論のいうように、2012年12月から2020年9月まで政権を担った安倍晋三内閣に特有のものだったのだろうか¹。

そこで、2019年及び2023年に実施された官僚意識調査をもとに、日本の首相主導あるいは官邸主導の実態を財務省、総務省、経済産業省、国土交通省、厚生労働省、文部科学省の主要6省の官僚たちの政策形成における認識から分析する。具体的には、両調査の与党や首相官邸、他の府省庁、地方支分部局、地方自治体、業界団体、マスメディアなどの10の政治的プレイヤーそれぞれについて、「政策形成過程で理解を得ることが政策の迅速かつ円滑な実現にとってどの程度重要なのか」と尋ねた質問への回答に着目し、「首相主導」「官邸主導」と呼ばれるほど政府中枢が主要6省を政治的にコントロールしていたのかということを明らかにする。

¹ 本稿では特段の断りがない限り、安倍晋三内閣あるいは安倍内閣と記しているときは、2012年12月に発足した第2次内閣から2020年9月に総辞職した第4次内閣の終わりまでの内閣を指している。

先に結論だけを簡潔に述べておくと、首相官邸、内閣官房、内閣府などの政府中枢が日々の政策形成過程で特に重要視されているわけではないだけでなく、安倍内閣時代に官僚の認識に突出した特徴があるわけでもないということが明らかになった。確かに、政府中枢の重要性が高いことは事実であるが、主要6省の官僚たちにとっては、あくまで民間セクターの業界団体や企業、そして地方自治体が重要であるという認識に大きな変化はないことがわかった。この点で、日々の政策形成における政府中枢への重視度は、自民党一党優位体制時代とさほど変わっていないようである。他方で、族議員や与党事前審査の持つ意味が大きく低下していることが官僚の認識から明らかになった。政治への対応の中でも、与党などへの対応よりもむしろ官邸への対応が重要であることは明らかである。政治という大きな世界の中で、官僚を引き付ける影響力の比重が与党から首相官邸に変わったことは推測できるだろう。

本稿では、まず、官僚制研究の低下の原因と研究の重要性を再確認した上で、日本における首相主導、首相官邸主導、あるいは安倍一強の議論について紹介する。ジャーナリズムでの代表的な議論とともに、安倍晋三首相の回顧録のふたつを検討の俎上に載せることで、どこに検証すべきポイントがあるのかを明らかにする。次いで、2019年及び2023年に実施された官僚意識調査の政策形成過程における政治的プレイヤーの重要度について調査結果を検討していくことにする。そこでは、時系列の比較とともに、6省間の比較も行う。最後に、分析から得られた知見をまとめておく。一連の分析を通じて、政治家とともに代議制民主主義の下での二大統治エリートの一部を占める官僚の認識と行動が明らかになるだろう。

二 理論的検討

1 官僚制研究の必要性

民主主義国家では、行政の役割が拡大するだけでなく高度複雑化していく中で、専門性を担う官僚機構が整備され、官僚たちは政治の世界で政策決定者の交代があっても一貫して政策立案や実施を担う主体となっていった。いかなる政党や圧力団体とも一定の距離感を保つという中立性の中で、情報と専門性をもつ官僚は自らが統治を担う政治的プレイヤーにまで成長していった。政治学における行政研究も、政治家と対峙する官僚の影響力を析出するというものが主流となったこともある（Aberbach et al. 1981）。

英国や日本のような議院内閣制の国では、政治的任命職の数が非常に限定的である以上、専門知識を問う公開競争選抜試験を勝ち抜き、在職保障が認められた政府職員たちの果たす役割は大きい。特に、中央官庁の幹部職員たちは、有権者から直接公選される政治家と並んで、「官僚（bureaucrats）」と呼ばれ、政策形成で大きな影響を与える二大統治エリートの一角を占めている。有権者は、日々の政治活動を政治家に委任するべく選挙で投票を行い、そこで当選した政治家が自らの掲げた公約の政策化とその実施を官僚に委任するという仕組みが一本でつながっているのが議院内閣制である。アメリカの大統領制や台湾の総統制のように、政治活動の委任の際に、立法活動については議会に委ね、その執行や行政活動については執政長官（首長）たる大統領あるいは総統に委ねるといった仕組みとは異なる。

しかし、合理的選択論によるアメリカ連邦議会研究で、プリンシパル・エージェント・モデルという枠組みで研究が進展していくと、徐々に研究関心が「代理人」たる官僚から「本人」である

政治家に移っていき、議会多数派である法案制定連合（enacting coalition）による官僚の監視戦略に関心が集まっていくようになった（McCubbins and Schwartz 1984; Weingast and Moran 1983）。その後も、議会多数派や大統領といった政治家たちの相互作用に着目して、いかに既存の行政機関を政治家の意向に従わせているのか、また、従わない場合はいかに行政機関を再設計するのか、という研究が主流となっていく（Epstein and O'Halloran 1999; Huber and Shipan 2002; Lewis 2003）。いずれにしても、政治家の動向だけ理解していれば行政も理解できると思われてしまい、政治学での「政治的プレイヤーとしての官僚」への関心は大きく低下するとともに、官僚に焦点を当てた研究は政治学で周縁的地位に置かれてしまった。一定の選挙制度の下で、再選を目指す議員たちの合理的な行動を解明する研究が深化していった。

しかし、こうしたアメリカにおける政治学の動向に影響を受けた行政研究だけでは、そもそも議会多数派が行政府を運営して政策を実施するという議院内閣制の下での行政を解明することは難しい。アメリカの大統領制では行政機関の幹部職位の多くを政治的任命職で占めるが、英国の議院内閣制では公開競争選抜試験で採用された官僚が、政策情報と専門性を駆使して首相や閣内大臣、閣外大臣たちを支え、政策立案や実施で大きな役割を担っている。官僚たちが何を考えてどのように行動しているのかということ自体が解明すべき対象であるが、官僚たちの認識や政策選好を明らかにすることなしに、議院内閣制における政治家の意向がどの程度本当に政治的帰結に反映されているのかということとはわからないということになる。官僚たちの認識や行動の解明はいまこそ不可欠である。

日本の政治学では、官僚制研究は一定の地位を占めてきたが、次なる段階として官僚制の合理性を考察するための基礎となるような

包括的な研究が求められてくるようになった。これまで官僚の合理的行動を分析に取り込むことで、税制や財政・金融政策の分野における政策決定とその帰結が明らかにされてきた（上川 2005；上川 2010；Kato 1994）。さらに、ハード・データを計量的に分析することで日本の官僚制の特徴を明らかにする研究も大きなインパクトをもってきた（曾我 2016）。これらの研究は、程度の差はあっても、いずれも官僚の合理的な行動を想定している点に共通点がある。しかし、官僚の合理的な行動や選択を研究する場合、その行動や選択を規定する官僚の選好や認識から演繹的に導出されているとは言い難い。やはり、日本の研究の文脈においても、官僚たちの認識や行動の体系的な理解が必要となっている。

従来、自民党一党優位体制の下での官僚制の研究の多くは、政治家主導を積極的に信奉しながらも利害関係団体などに積極的に接触するという活動型官僚像を前提としていた。しかし、「1990年代型改革」と呼ばれている一連の政治改革や行政改革の結果、政府の行政機構は大きく変貌した（牧原 2013；牧原 2016）。つまり、1994年の衆議院での小選挙区比例代表並立型の導入や政治資金規正法の大幅改正、そして2000年の地方分権一括法の施行や2001年の省庁の大括り再編などの統治機構改革の効果については、「実質的意味の憲法改正」と呼ばれるぐらいの大きなインパクトがあったという（待鳥 2020）。しかし、具体的にその後の2001年に発足した小泉内閣における首相主導体制や2009年から2012年の民主党主導の連立内閣、そして2012年からの安倍内閣の首相主導の中で、官僚の認識や行動がどのように変容したのか、あるいは持続しているのかということが実証的に検証されているわけではない。この点は、日本の行政学のみならず政治学全体としても大きな課題のまま今日まで残ってしまっている。

本稿は、まさにその課題の解明に取り組む試みのひとつと位置付けることができる。プリンシパルとエージェントの関係で政治家と官僚の関係を捉える場合、プリンシパルたる政治家がどの程度エージェントたる官僚をコントロールできているのかということを経験的に検証することは困難であろう。だが、どの程度官僚たちが政治家の意向を重視しているのかということをはっきりとすることで、現在の日本の行政官僚制の実像も解明できるのみならず政治家による官僚のコントロールの強さを考える大きな手掛かりを得ることができるだろう。

2 「安倍一強」批判と『安倍晋三回顧録』

日本では、2012年12月に安倍晋三首相率いる自民党と公明党の連立内閣が発足した。首相としては再登板となる安倍首相は、民主党主導の連立内閣の政策を一見すると否定するような姿勢を見せていたが、実質的に継承しているものも少なくなかった。たとえば、国庫補助負担金の一括交付金化として民主党内閣の下で導入された「地域自主戦略交付金」は、安倍内閣発足後に廃止されたけれども、まもなく地方創生臨時交付金として実質的に復活させている。

民主党内閣からの継承という点で興味深いのは2014年5月の内閣人事局の設置である。もともと1990年代から政治主導をどのような制度として統治機構に埋め込むのかという政府部内での集権的な改革が模索されている中で、2001年の中央省庁の大括り再編や内閣機能の強化では制度的に不十分とみなされていた。2000年代に福田康夫内閣、麻生太郎内閣でも模索されていたが、各府省幹部職員の人事を政治がどのようにコントロールするのかというところに焦点が当てられていった。2009年からの民主党内閣も「政治

主導」を唱え、自民党と改革の方向性は一致していた。実際には第2次安倍内閣が内閣人事局設置に漕ぎつけた（朝日新聞取材班2021, 69-70）。

内閣人事局は、局長を官房副長官が兼務し、事務次官を筆頭に次官級の総括整理職ポストや局長級、官房審議官及び部長級の幹部の任命に際して、各府省提供の人事評価をもとに適格性審査を行い、さらにそれをもとに作成した幹部候補者名簿を各府省に提示するという機能を担っている。つまり、内閣人事局の名簿をもとにして各府省は人事案を作成して首相や官房長官、各府省の所管大臣が協議して、最終的に各府省の所管大臣が任命するという仕組みである。政府の各府省の約700の幹部職位が審査対象となっている（朝日新聞取材班2021, 40）。

内閣人事局への評価は、安倍内閣の批判の中で、首相主導あるいは官邸主導の元凶として批判されている。幹部職員だけでなく、内閣人事局の審査対象ではない課長級の人事であっても、「（首相）官邸が『ノー』と言えば各省幹部が従うしかない。官邸の意向に背けば自分が飛ばされるからだ。幹部人事を握ることで、官邸は霞ヶ関全体の人事権を握ったようなものだ」と述べている（朝日新聞取材班2021, 40）。また、引退した官僚が、現役の官僚に対して首相官邸への進言を勧めても「私から言えるわけはありません…先輩の時代とは違います」と、霞ヶ関全体の人事権を首相官邸が握っている現状を指摘している（朝日新聞取材班2021, 23）。このように、1990年代以来の政治主導の実現と思われていた内閣人事局の設置と幹部人事の政治的コントロールは、首相官邸主導の「恐怖政治」のように語られることが多い。とりわけ、マスメディアでは、自らへの忖度を求める安倍首相への批判と合わせて、行政を歪めるほど強い影響力ということで「安倍一強」と呼ばれていることが多

い。

実際に首相官邸で勤務した官僚たちは1990年代の制度改革による変化を強調し、彼らの言動からも首相や官房長官に対する官僚の「臣従」を読み取れるという（伊藤 2022, 66-67）。彼ら自身も、政治家からの指示を各府省に「四の五の言わずにやる、やらせる」ということが内閣官房の仕事という認識だという（兼原他 2023, 60）。

ただ、第2次安倍内閣時代に官邸で活躍した官僚たちの認識は、もともと官邸に近く、国家への貢献や首相を支えるという使命感に燃える官庁出身の官僚たちのものであり、彼らが政治のリーダーシップが発揮されやすくて政府内の一部の閉じた関係者だけで政策決定が関係する外交や安全保障、危機管理の分野での経験をもとにした相当強めに書かれた見方のようにも思われる。様々な社会的利益が錯綜する中で政策決定や実施を担う国内行政分野の官僚たちの認識については別途考える必要があるように思われる。これは、内閣官房の仕事各府省で対立したあと「ぐちゃぐちゃになってけんかして裁定を求めて上がってくる場合」に必要だという中立的な対応という場合、何をもって中立と考えているのかということを明らかにする（兼原他 2023, 60）。

他方、興味深いことに、安倍晋三首相自らは、『安倍晋三回顧録』の中で、内閣人事局創設後も幹部官僚が決して思い通りに動いていない点を強調している。特に、財政政策をめぐる財務省の抵抗、新型コロナウイルス対策での厚生労働省の抵抗などの事例を交えながら明確に指摘している²。「内閣人事局ができたことで、官僚

² 他にも、改正組織犯罪処罰法の審議や検察官人事をめぐる法務省の抵抗、イージスアショアの配備断念をめぐる防衛省の怠慢、外務省への不信感、内閣法制

が…委縮しているといった指摘がありますが、我々議員は選挙を経ているのだから、決めた方針に従ってもらうのは当然ですよ」と、政治主導の正当性を主張すると同時に、「いちいち官僚の人事に私が口を出すことはなかったですよ。…局長が杉田和博官房副長官になってからは、人事権の行使の機会が増えたかもしれない。杉田さんは、人事で官邸の意図を霞ヶ関に示さなければいけない、という厳しい考え方の持ち主だから」と、組織の危機管理を重視する警察官僚出身の杉田官房副長官が人事局長を兼ねたことが変化であると述べている。

財務省に対する評価が「陰謀論」とも見まがうぐらいの峻烈な批判となって展開されているので、少し詳細に触れていくと、安倍首相の目には財務官僚は官邸の執務室に多数でやってきても、説明役ひとりだけしか発言せず、残りの同席者はひたすらメモを取るだけであるという（安倍 2023, 288）。そして、官邸から財務省に戻ると、財務省の方針と相いれない首相の方針に対して様々な画策を巡らせて、首相の足を掬うための策略を練っている可能性がゼロではないと疑いの目を向けている（安倍 2023, 313）。財務省への厳しい目は、執務室に多数で来てもお互いに首相の前で議論を始める経済産業省の官僚への仲間意識と好対照である。「経産官僚はアイデアが豊富です」などのように首尾一貫して経済産業省への評価は高い（安倍 2023, 169）。ちなみに、厚生労働省に対しても組織的特徴や過去の経緯から「政権の足を引っ張りすぎ」と、謀略をめぐらす財務省ほどではないにしてもかなり突き放している感がある（安倍 2023, 342）。

局への批判など、安倍首相が思い通りにいかなかった政策の責任を関係府省にぶつけていることが興味深い（安倍 2023, 56-57, 60-61）。

また、課長級の政治的コントロールについても、新型コロナウイルス感染症が蔓延する中でのアビガンの治療薬承認をめぐる医薬・生活衛生局（当時、現在の医薬局）の局長が承認をしているのに、薬事承認の権限をもつ薬務課長が猛反対して覆った例を示して、「内閣人事局は、幹部官僚700人の人事を握っていますが、課長クラスは対象ではない」ので、「官邸が何を言おうが、…言うことは聞いてくれません」と述べている（安倍 2023, 37）。

安倍首相の回顧録からも明らかな通り、官僚を政治的にコントロールするべきなのに、実際は思ったようにはできなかったということを具体的に論じている。安倍一強の中核的要素というべき各府省の官僚を内閣人事局の人事権で思い通りにできていないことを安倍首相自ら説明しているのである。

では、実際に首相や内閣官房、内閣府の政府中枢は、各府省の官僚たちの政策立案過程に影響を及ぼすことが可能なのだろうか。この問いに直接答えを探すことは難しい。しかし、官僚に対するサーヴェイ調査はその大きな手掛かりを与えてくれる。新しい官僚サーヴェイ調査である2019年及び2023年の「官僚意識調査」には、官僚の側から外部の政治的プレイヤーが新しい政策の迅速かつ円滑な実施にとってどの程度重要なかを問うている質問文が含まれている。この質問文への回答を分析することで、官僚たちがどの程度政府中枢を重視していたのかということが明らかになり、首相官邸がどの程度行政機構を抑えこめていたのかということがわかるだろう。

1976年、1985年、2001年に実施された同様の「行政エリート調査」では、官僚たちは政治家、企業や業界団体、地方自治体に積極的に接触を図って政策実現を目指す活動型官僚像だと指摘されてい

た（村松 1994）³。2023 年の官僚意識調査の対象となった官僚たちは 2019 年調査のときの官僚たち、そしてそれ以前の活動型官僚像からどの程度変容しているのだろうか（村松 1981；村松 1994；村松 2010；村松・久米 2006）。

三 官僚意識調査の分析

1 官僚意識調査の概要

官僚意識調査の経緯と概要について最初に説明しておく。2001 年以降、官僚を対象とした包括的なサーヴェイ調査は事実上行われてこなかったが、2016 年に「行政エリート調査」の質問文を用いて、同調査では対象とされていなかった文部科学省を対象として 1 省だけのサーヴェイ調査が実施された（青木 2019）。しかし、問題は、文部科学省調査で導出された結果が文部科学省の官僚だけの特徴なのか、2010 年代の各府省を通じた官僚全体の特徴であるのかが判然としないということであった。

そこで、省庁再編をはじめとする制度変化や政治構造の変容を経た現代の官僚制を解明すべく、かつての行政エリート調査の視覚を継承しつつ、2019 年 10 月に回答の仕方もすべて 4 点尺度での

³ 3 回の行政エリート調査では、官僚たちに他の政治的プレイヤーとの接触頻度（「頻繁に〔毎日、いつも〕」から「ほとんどない〔1 か月に 1 度程度〕」までの 5 点尺度）と接触の方向性（相手方からか、自分からか）を尋ねる質問文があった。しかし、2019 年に新たな形ではじめた官僚意識調査では接触に関する質問文を削除せざるをえない事態が発生した。結果として、3 回の行政エリート調査と 2019 年以降の官僚意識調査は連続しているわけではないので比較が困難である。ただ、2019 年調査、2023 年調査では、本文にあるように、少し曖昧な形であるが、他の政治的プレイヤーの重要度を尋ねることにしている。なお、3 回の行政エリート調査の結果を要約しておく、政党の接触が高い中で、地方自治体や業界団体と接触していることがわかっていることと、1985 年調査のときが 1976 年調査や 2001 年調査と比べて官僚の活動量がバブル的に膨れ上がっていることがわかっている（村松 2010, 47-64）。

選択式に統一して、財務省、総務省、経済産業省、国土交通省、厚生労働省、文部科学省の6省を対象にした「官僚意識調査」という新しい形式のサーヴェイ調査を実施することになった（北村・小林 2022, 20）。そして、2019年調査とほぼ同様の質問文を用いて2023年調査を行った。

2019年調査と2023年調査の違いは回答方法と調査対象の職位である。2019年調査はオンラインで実施し、対象を基本的に本省勤務の課長級以上としたのに対して、2023年調査では郵送調査で実施し、対象も室長・企画官級以上に拡大している⁴。サンプルについては、以下のようになっている（表1参照）。

表1 2019年・2023年調査回答者の所属と職位

所属	2019年調査		2023年調査		職位	2019年調査		2023年調査	
	N	%	N	%		N	%	N	%
総務省	43	21.2	105	19.7	事務次官・次官級	0	0	4	0.7
財務省	13	6.4	47	8.8	局長級	8	3.9	25	4.7
文部科学省	37	18.2	76	14.2	官房審議官級	20	9.9	57	10.7
厚生労働省	35	17.2	89	16.7	課長級*	–	–	216	40.4
経済産業省	21	10.3	70	13.1	企画官・室長級*	–	–	221	41.4
国土交通省	37	18.2	115	21.5	課長・室長級**	142	70.0	–	–
その他	11	5.4	6	1.1	課長補佐級	28	13.8	4	0.7
無回答	6	3.0	26	4.9	その他	0	0	3	0.6
計	203	100.0	534	100.0	無回答	5	2.5	4	0.7
					計	203	100.0	534	100.0

注：職位の選択肢について、2019年調査では課長・室長級を一括りにしているが、2023年調査では課長級と企画官・室長級を分けている。

出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

⁴ ただし、2019年調査、2023年調査ともに課長補佐級や6省以外の省庁に所属する官僚の回答も含まれている。今回の質問文の分析では6省以外の官庁勤務の官僚

質問は基本的に2019年調査から2023年調査へと踏襲しており、(1)業務の質と量の変化に関する認識、(2)人間関係や待遇、給与、満足度などの職場や雇用の環境に関する認識、(3)政策の決定や実施に関する認識、(4)経済、財政、社会などに関する政策選好(課長級以上のみ)、(5)フェイスシートから構成されている。ただし、2023年調査では、質問内容の一部については、回答者の負担を減らすべく精選したうえで、性別や訴訟リスク、ワークライフバランスに関する質問を増やした(それぞれの調査のコードブックについては、青木他2024;北村他2020)⁵。具体的には、国会会期中と閉会中の残業時間、帰宅時間、睡眠時間、さらには配偶者や子ども、介護に関する質問に関する質問を加えており、家族形態を踏まえた官僚の認識についてより詳細な検討が可能となっている。

2019年と2023年の間隔は4年と長くはないものの、その間に新型コロナウイルス感染症の拡大や、長期政権であった安倍首相から菅首相を経て岸田首相へと交代するするなど様々な変化があった。また、これら2つの調査はサンプルサイズの大きさや職位のバランスなども異なる点も留意しながら、社会や政治体制の背景を踏まえつつ両者のデータを捉えることで、現代官僚制のダイナミズムを明らかにすることができるだろう。

2 分析結果

2019年及び2023年調査では、与党、首相官邸や内閣官房・内閣

の回答は除外している。また、職位に関しては職位の差を分析しているわけでもなく、また、課長補佐級の回答がふたつの調査で差があるが、全体の中での数は小さいので、そのまま含めて6省の回答の分析を行っている。

⁵ フェイスシートや司法改革に関連する質問文挿入の経緯については、鹿毛他(2022)を参照のこと。

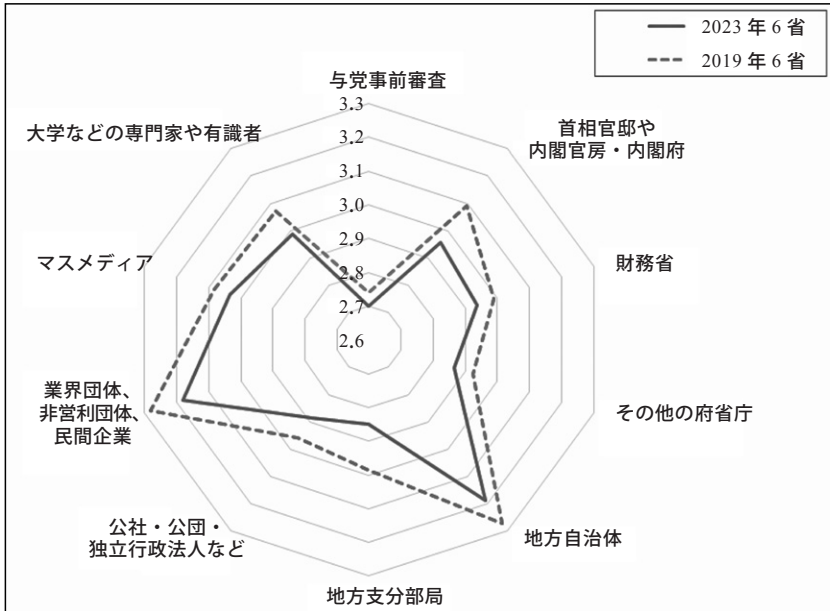
府、財務省、他の府省庁（内閣官房、内閣府、財務省を除く）、地方自治体、（各府省庁の）地方支分部局、公社・公団・独立行政法人など、業界団体・非営利団体・民間企業、マスメディア、大学などの専門家や有識者といった10の政治的プレイヤーを政策決定に至るまでの重要な政治的プレイヤーとして取り上げている。そして、6省の官僚にそれぞれのプレイヤーが「理解を得ることが政策の迅速かつ円滑な実現にとって重要である」のかどうかを「1. 全くそう思わない、2. そう思わない、3. そう思う、4. 強くそう思う」の4点から1つを選んで回答している。本稿はこの回答に焦点を当てる⁶。

（1）全体比較

最初に、2019年調査での回答者と2023年調査の回答者がそれぞれ所属省庁以外の政治的プレイヤーをどの程度重要視しているのか比較することから始める（図1参照）。興味深いことに、10の政治的プレイヤーの重視度のバランスは2回の調査を比較するとほぼ同じであるが、2023年調査の結果は全体的に重視度が低くなっていることがわかる。このことからいくつかの解釈が導出できる。

⁶ 「官僚に『首相』や『与党』といった言葉を質問文で使うのは刺激が強い」と数名の官僚から助言を受けたため、実際には「政党による内閣提出法案の事前審査」の重要性を尋ねている（事前審査の慣習を効果的に行えるのは政府与党のみ）。また、首相と首相官邸や内閣官房、内閣府の官僚についても分けることで回答者への心理的負担が増すということからすべてまとめて「首相官邸や内閣官房・内閣府」の重要性を尋ねてある。一般有権者へのサーヴェイ調査と異なり、エリートへのサーヴェイ調査では回答とフェイスシートを組み合わせることで回答者個人を特定される危険性があるため、政治的にセンシティブな質問の取り扱いが調査実現のためには大切である。

図 1 2019 年と 2023 年の 6 省全体比較



注：理解を得ることが政策の迅速かつ円滑な実現にとって重要なプレイヤーを 2019 年度と 2023 年度の回答者全体で比較したグラフである。

出典：2019 年調査と 2023 年調査のデータをもとに筆者作成。

第 1 に、政策決定に関与する 10 の政治的プレイヤーに対する官僚の働きかけは 2019 年に比べると 2023 年では大きく落ちている可能性が高い。この質問文は、迅速かつ円滑な政策実施のために理解を得ることがどの程度重要かということを尋ねるものであり、重要度が高いと考えるのであれば、ご説明と呼ばれるブリーフィングに官僚たちは向かうと考えられる。少なくとも、官僚が相手方に頻繁に接触すると考えられる。そのように考えると、2023 年の官僚たちの回答は 2019 年と比べて官僚たちの活動量が落ちていることを意味しているように思われる。

第 2 に、自民党の政務調査会の部会、そして族議員の重要性は間

違いなく低下していることが2019年及び2023年調査でも確認されている。この点は、2001年で終わった行政エリート調査の時代では全く考えられない。実際に、ある事務次官は「官邸主導で党のことを気にしなくなった…党から厳しい意見を言われなくなった」と述べており、別の事務次官経験者は「気を使ったのは官邸の中での根回しの順番」であるという（朝日新聞取材班 2021, 55）。第2次安倍内閣では、菅義偉官房長官の秘書官に説明をするのが基本であるが、安倍首相が関心をもつ案件に関しては、首相秘書官、そして官房長官に伝えることが重要であり、どういう順番で説明するのが課題であって、どちらにしても「党は最後になった」とはっきりと述べている（朝日新聞取材班 2021, 56）。2019年、2023年のいずれの調査結果からも、政党への説明の重要性は落ちたままであることは明らかである。自民党一党優位体制の時代とは全く異なる点であると言える。

第3に、2019年調査と同様に2023年調査においても、業界団体や民間企業と地方自治体を考慮しながら各府省ともに政策形成を行っていることが明らかである。これは、2001年までの行政エリート調査が描き出した活動型官僚像と大きく変わっていないということの意味している。政策的課題を業界団体や地方自治体と接触することで把握して政策の落とし所を探る一方で、外交・防衛と年金を除く政策の実施主体である地方自治体と接触することで実施上の課題と円滑な実現可能性を探っている姿が浮き上がってくる。この点で、日本の各省の政策形成のパターンは、行政エリート調査の時代と大きくは変わっていないということになる。しかも、首相官邸や内閣官房・内閣府の重要性は大きく落ちていることも興味深い。安倍一強という現象は、安倍内閣のときに顕著なだけだったのかもしれないということを示唆している。その点で、首相官邸と与党幹部

との関係では「安倍一強」だったかもしれないが、いずれにしても、業界団体や地方自治体への重要性の認識を政府中枢が上回っているわけではない。

以上の3点から、2019年と比較して2023年の日本の官僚の活動量は全体として低下しており、他の政治的プレイヤーとの接触が低下したのではないかと推測できる。他の政治的プレイヤーの重視度の低下は、各領域で政策イノベーションが生じにくいことを示唆している。他方で、各省の日常業務は、従来どおり、首相官邸などよりも民間セクターと地方自治体を両睨みしながら遂行されている。そして、政治へのアクセスという点で言えば、与党の重視度は大幅に低下したままであり、首相官邸が中心になっていると思われる。とはいえ、首相官邸や内閣官房、内閣府への接触もおそらく低下していると思われる。全体的に2020年2月から本格化していく新型コロナウイルス対策による過重負担によって各省の政策立案機能が低下している可能性を示しているといえよう。

(2) 2023年調査をもとにした6省比較

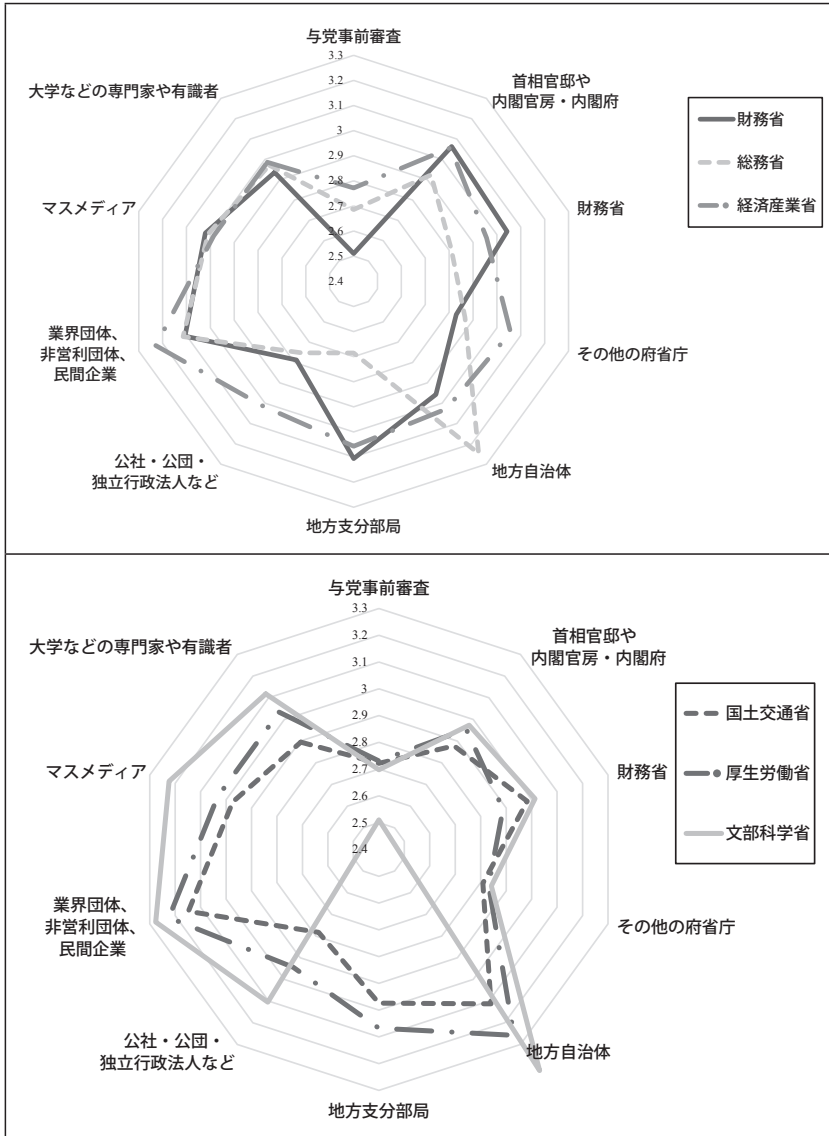
次いで、2023年調査をもとにして、財務省、総務省、経済産業省、国土交通省、厚生労働省、文部科学省の6省の政治的プレイヤーに対する重視度の特徴を明らかにする（図2参照）。便宜上、前者の3省を「制度系官庁」、後者の3省を「事業系官庁」と呼び、比較していく。

第1に、制度系官庁の中でも、経済産業省は他の政治的プレイヤーの重視度が全体的に高い。つまり、同省は、同省以外の政治的プレイヤーとの接触度も高く、その活動量も大きいことが推測できる。このことは、組織規模がそれほど大きくない経済産業省が、新

型コロナウイルス感染症対策としての各種補助金の配分や電力エネルギーなどの政治的に大きな争点となりうる所掌事務を抱えているだけでなく、毎年新規立法をすることで財政と権限を確保しなければ組織存続が難しいという事情も関係しているのだろう。6省全体では与党の重要度は低いと評価されているにもかかわらず、6省の中で経済産業省が政党の事前審査も最も重視していることもその証左といえる。同時に、「霞ヶ関の中のシンクタンク」を自認し、新たな業務フロンティアの発見した場合に他の府省庁の所管であっても「領空侵犯」していくことが、他府省庁の高い重視度につながっているのかもしれない。活動量の大きさが経済産業省の特徴であろう。

総務省は、所管する地方自治体を制度系の3省の中で突出して重視している。総務省は、地方自治体を重視することで地方自治体からの最新かつ膨大な情報を吸い上げて他の府省との関係で情報を組織リソースとして活用することで優位に立とうとしているが、他方で制度系の3省で首相官邸や政府中枢を最も重視していない。これは毎年19兆円近くに達する地方交付税を所掌していることから特に権限を維持するために無理な動きをしなくてもいいことに由来していると思われる。そして各府省からの予算要求を査定して予算編成で決定的な影響力をもつ財務省を6省の中で最も重視していない点も総務省の特徴的である。端的に言えば、地方交付税は国税収入の一定割合が自動的に特別会計に繰り入れられることが法令で定められているために財務省の査定が及ばないからである。

図 2 2023 年調査における 6 省の重視



出典：2019 年調査と 2023 年調査のデータをもとに筆者作成。

財務省は、6省の中で突出して自らの重要性を自他ともに認めている点で特殊である。首相官邸などの政府中枢を重視しているが、地方自治体を最も重視していない点で総務省とは対照的である。6省の中で政党の事前審査を最も重視していない点も特徴的な点である。官邸主導あるいは安倍一強なのかどうかはともかく、予算や税制での決定のイニシアティブが与党から首相官邸や政府中枢に移っていることは財務省の認識からも明らかである。この点は、族議員の活躍の舞台であった与党税制調査会や政務調査会の各部会の優位を描いた1975年や1986年の調査結果とは異なっている。また、ジャーナリストティックに言えば、経済産業省出身の官僚が首相官邸や内閣官房などで活躍した安倍内閣の時代よりも、財務省出身の官僚や政治家が重用された岸田内閣の下で財務省が政府中枢にアクセスしやすくなっていた可能性もある。

さて、事業系官庁に目を転じると、総じて3省ともに公共事業、社会保障、義務教育などの大規模な事業を所管するだけあって、予算と税制を所管する財務省を重視していることは共通している。ただ、実際に政策を実施していくにあたって、国土交通省は各地域に有する整備局などの地方支分部局を重視していることから、地方支分部局を通じて行政サービスを供給する姿勢が強いと考えられる。他方で、文部科学省が教育委員会など地方自治体を重視しているのは、自前の地方支分部局を有しないために地方自治体に依存せざるをえないからであると考えられよう。もともと業務量が多く、その多くが高度複雑化してしまっていて組織的に過重負担になっている厚生労働省は、新型コロナウイルス感染症対策で業務が一気に増加しただけでなくさらに高度専門的になったため、自前の出先機関も地方自治体もいずれも重視せざるをえないということを読み取ることができよう。

6省全体の中でもやや特殊な特徴を示しているのが文部科学省であり、首相官邸や政府中枢の重視度が高く、同時に公社・公団・独立行政法人などや業界団体、マスメディア、大学の専門家・有識者の重視度が高い。この点では、首相秘書官や内閣官房副長官や副長官補などの首相官邸などの政府中枢の要職を出していない文部科学省は、教育や科学技術で何かあればできる限り政府中枢の動向に敏感となっている。同時に、所管法人をたくさん有しており、旧文部省以来、教育政策については中央教育審議会とのやりとりが重要となっていることから大学の専門家や有識者を重視する姿勢も強いということから十分実態を反映していると思われる。

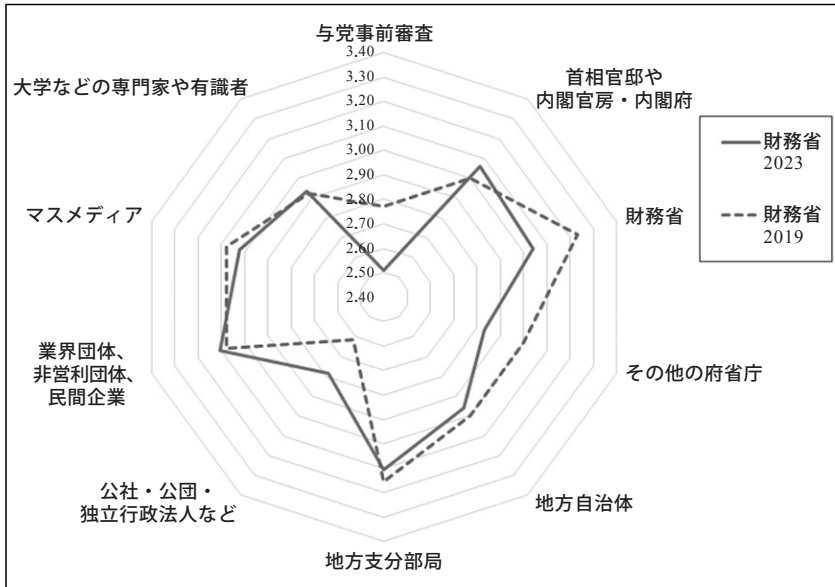
(3) 各省の時系列比較

最後に、6省それぞれが2019年調査の時点と2023年調査の時点とで変化したのかということ进行を明らかにする。

第1に、財務省は、興味深いことに2023年調査の回答では首相官邸や政府中枢を以前よりも重視する一方で、与党の事前審査を以前よりも重視していないことが明らかである(図3-1参照)。財務省は、以前ほど自らの存在が政策形成に重要だとは思っていない。首相や首相官邸、内閣官房、内閣府との結びつきを強めていると思われる。

第2に、総務省については、地方自治体を重視する点でも財務省を重視しない点でも全く変化していない(図3-2参照)。他方で、2019年のときよりも政策の迅速かつ円滑な実施のために首相官邸などの政府中枢や他省庁を重要だとは感じていない点も特徴的である。新型コロナウイルス感染症対応の最前線は保健所を抱える都道府県、政令指定都市、中核市などの地方自治体であり、各種の給付

図 3-1 財務省の新旧比較

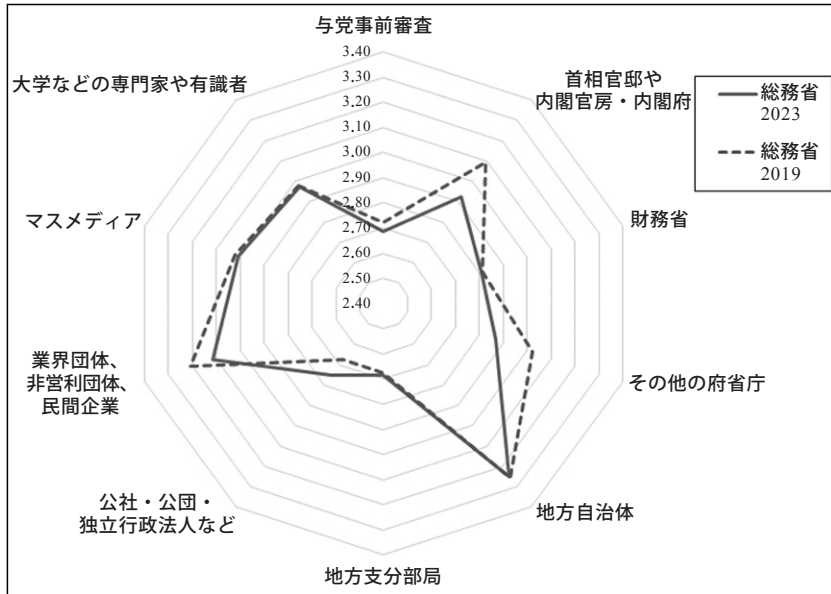


出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

金なども実際に交付したのは地方自治体であった。総務省にとっては地方自治体とのやりとりに専念していた可能性は高い。

第3に、経済産業省は新しい政策の迅速かつ円滑な実施に当たっての行動を大きく変えたように思われる（図3-3参照）。第2次安倍内閣では首相官邸や政府中枢で活躍する経済産業省の官僚が目立っていたことや安倍首相自身が経済産業省の官僚に対して好意的な姿勢を有していたために「経産省内閣」と揶揄されることもあった。2019年調査では、経済産業省は、政府中枢を文字通り支えるかのように首相官邸や政府中枢を重視していた。しかし、新型コロナウイルス感染症が蔓延して中小企業対策や各種給付金などの対応に追われる中で安倍内閣も退陣し、その後の在職1年で終わった菅

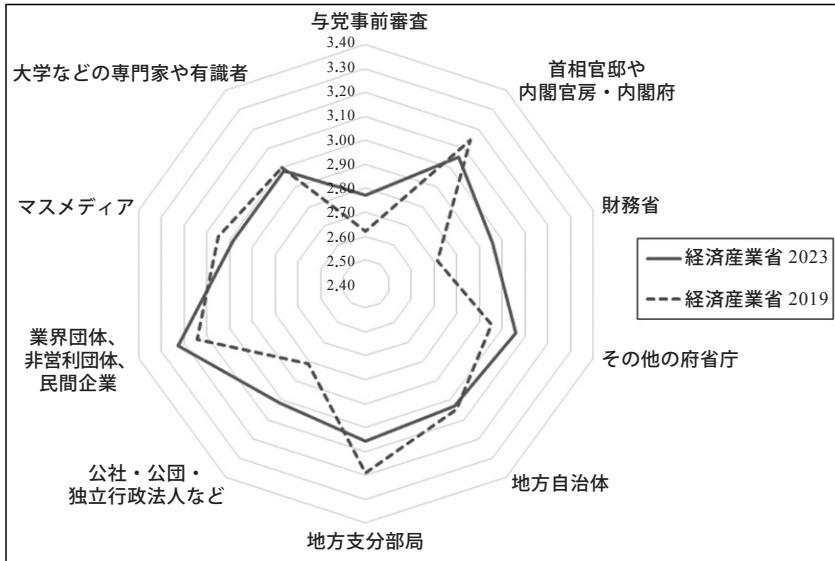
図 3-2 総務省の新旧比較



出典：2019 年調査と 2023 年調査のデータをもとに筆者作成。

義偉首相を経て岸田文雄首相の内閣になると首相官邸の重視の度合は落ちてしまう。他方で、財務省や他省庁の重視度とともに業界団体などの重視度も上がっている。これは新型コロナウイルス対策などでの財源や所管をめぐる折衝など企画立案段階での折衝が多かったことや、実施段階で十分なマンパワーを有しないこともあったために民間企業へ業務の丸投げ的な委託も行われていたことも大きいに関係しているだろう（北村 2020）。さらにいえば、与党政治家を重視する姿勢も高まっている。新法や財源確保で政治家を重視せざるをえないことが多々あったことを示唆している。

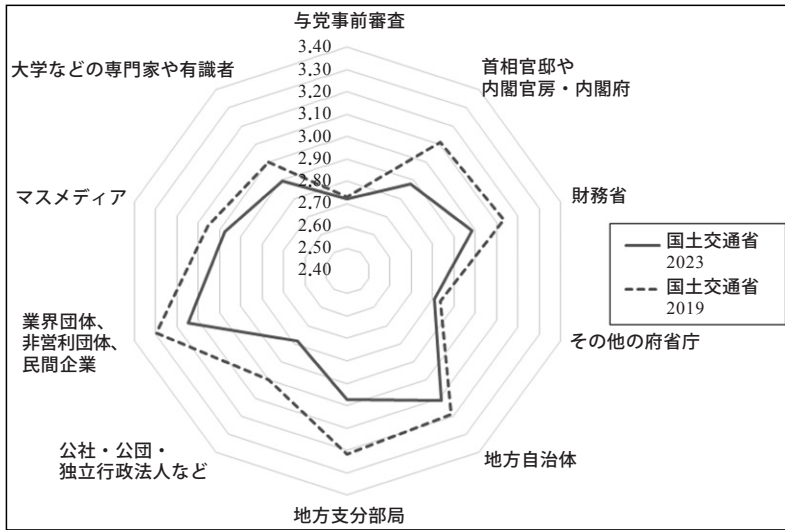
図 3-3 経済産業省の新旧比較



出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

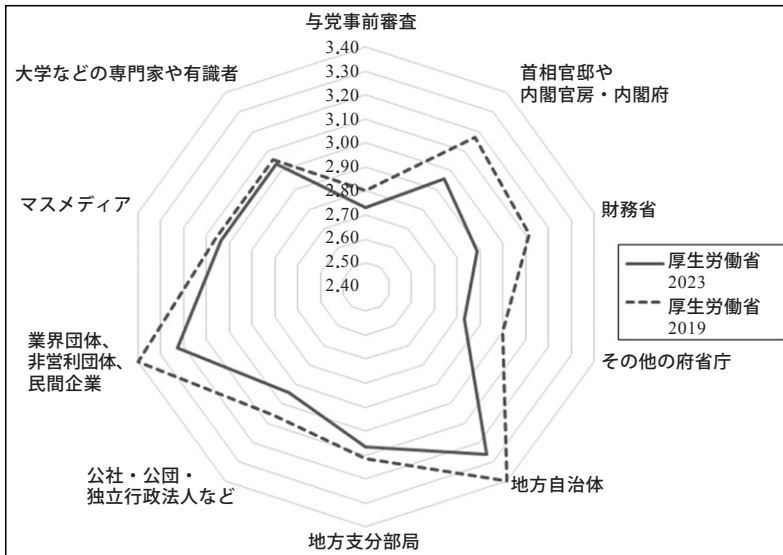
第4に、事業系の3官庁は総じて「他の政治的プレイヤーの重視度の全体的低下」とまとめることができよう（図3-4、3-5、3-6参照）。このことは、国土交通省、厚生労働省、文部科学省が新規の政策形成にそれほど活発的ではなくなったということを意味していると思われる。

図 3-4 国土交通省の新旧比較



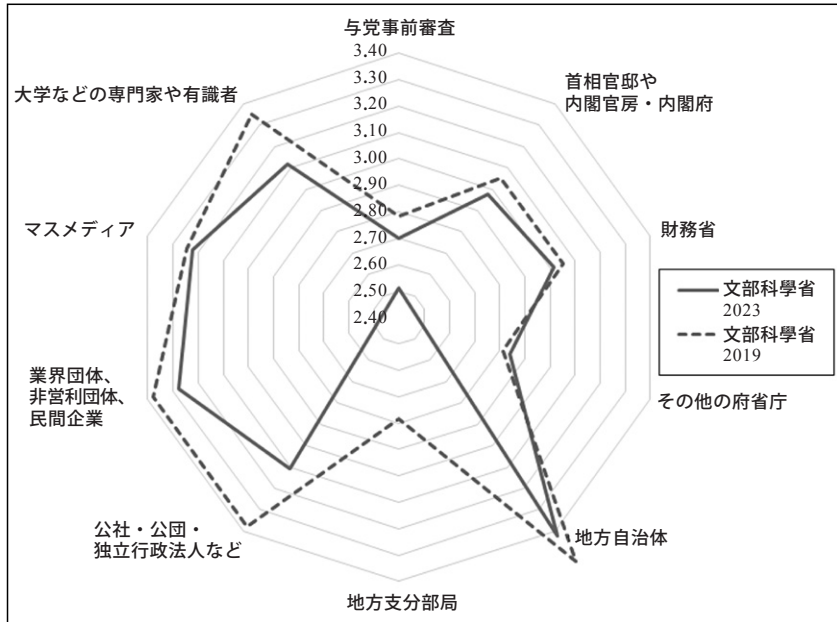
出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

図 3-5 厚生労働省の新旧比較



出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

図 3-6 文部科学省の新旧比較



出典：2019年調査と2023年調査のデータをもとに筆者作成。

四 結語

本稿は、2019年及び2023年の官僚意識調査の分析を通じて、「安倍一強」「首相主導」「官邸主導」と呼ばれた現象がどこまで妥当するのかということを検討してきた。与党、首相官邸、各府省庁、地方支分部局、地方自治体、業界団体などの10の政治的プレイヤーについて、それぞれ政策形成過程で理解を得ることが政策の迅速かつ円滑な実現にとってどの程度重要なのかということを行う質問文の回答に着目して、日本の首相主導あるいは官邸主導の実態を論じてきた。

主要な行政官庁である財務省、総務省、経済産業省、国土交通

省、厚生労働省、文部科学省の官僚たちの他の政治的プレイヤーの政策形成における認識を見たとき、総じて他の政治的プレイヤーの重視度合が落ちていることがわかる。首相官邸主導あるいは安倍一強が正しいなら首相官邸や内閣官房、内閣府が突出していると思われるが、実際には、首相官邸や内閣官房、内閣府の重視度は突出しているわけではなく、6省が民間の業界団体と地方自治体を両睨みしながら政策立案をするというスタイルに変化はない。安倍首相の時代であっても岸田首相の時代であっても、この点は同じである。また、各政策領域で族議員の根城とされた政務調査会の各部会での内閣提出法案の事前審査の重視度は著しく落ちている点は興味深い。官僚からは首相や首相周辺の理解を得ることを官僚たちが重視しているのであり、首相と与党との関係でいえば、首相主導は実現しているとはいえるだろう。

省別に見てみると、財務省、総務省、経済産業省の制度系の3官庁では、新型コロナウイルス感染症対策や内閣の交代という大きな外的ショックを受けて政治的プレイヤーの重視度が変化していることが明らかになった。このことは、他の政治的プレイヤーの重視度が変化した結果として、3省がそれぞれ自らの政策の迅速かつ円滑な実施のために接触した相手も変わった可能性がある。他方、国土交通省、厚生労働省、文部科学省は、財務省を重視しつつも、全体的に他の政治的プレイヤーの重視度を低下させていることが明らかになった。

2019年及び2023年の官僚意識調査の分析によって、議院内閣制における二大統治エリートの一角を占める行政官僚の政策形成における認識が明らかになった。とりわけ、内閣機能の強化や省庁の大括り再編から20年が過ぎた現時点での彼らの政治や社会に対する重視度が明確になり、政治的プレイヤー間の関係が浮き彫りになっ

たといえよう。

政策形成過程で日本の主要な6省は、一方で民間セクターの業界団体や企業を見つつ、他方で地方自治体を見ながら政策を策定しているという点で、自民党一党優位時代と大きな変化がないように思われる。しかし、1990年代型改革の帰結として、与党の事前審査よりも首相官邸や政府中枢の意向を重視していることも明らかになった。ただ、6省全体として、2023年調査時点での官僚の政策形成での活動量は低下していることが推測できる。

マスメディアが喧伝するほど「安倍一強」や「官邸主導」は単純なものではない。外交・安全保障分野と異なり、国内行政を所掌する6省で首相や内閣官房などの政府中枢の重要度は様々であり、しかも2019年と2023年でも異なる傾向がみられる。2014年の内閣人事局創設以後でも省別で政府中枢の重要性の違いは生じていることも確認できた。

各省と政治的なプレイヤーとの距離は、2001年以前と比べると与党審査の重要性が相対的に落ちており、1990年代以降の一連の制度改革によって「訣別」していると言える。とはいえ、人事権を行使してトップダウン的に決定を行う姿勢に官僚たちは満足しているわけではなく、政治的任用の実質的拡大によってさらに首相や内閣官房の影響力が拡大することを「受け入れがたい」と考えている（伊藤 2022, 66-67）。その点が、内閣官房で少数の関係者がトップダウンで決定を下せる外交・安全保障、危機管理を担っていた官僚たちの主張とは異なっているのであろう。

【謝辞】本稿提出後に、匿名の査読者2名から修正ポイントを示した丁寧なコメントを頂いた。御礼申し上げる。

（寄稿：2024年11月15日、採用：2025年2月17日）

官邸主導的理想與現實： 從 2019 年與 2023 年的官僚意識調查 分析政策形成過程

北村 亘

(大阪大學大學院法學研究科教授)

【要約】

本文的目的在於，驗證「首相主導」或「官僚主導」理論，有多大的程度是奠基於實際情況的議論。實際上首相或首相官邸對於行政官僚制度，究竟能發揮多大程度的政治性控制呢？以及，這樣的現象，如「安倍獨強」論一般，是自 2012 年 12 月至 2020 年 9 月執政的安倍晉三內閣特有的情形嗎？

因此，本文以 2019 年與 2023 年實施的官僚意識調查為基礎，從財務省、總務省、經濟產業省、國土交通省、厚生勞動省、文部科學省等 6 個主要政府部會的官僚在政策形成的過程中，探究在實際上究竟是由日本首相主導或官邸主導。

扼要總結本文發現如下，對 6 個政府部會官僚而言，在日常政策形成的過程中，首相官邸、內閣官房、內閣府這三大政府中樞不僅並非特別受到重視，且在安倍內閣時期，官僚對於政府中樞的認知也並非特別突出。

關鍵字：官邸主導、官僚的影響力、2019 年與 2023 年官僚意識調查、積極主動型官僚

The Ideal and Reality of the Prime Minister’s Strong Leadership in Japan: From an Analysis of the 2019 and 2023 Bureaucrats’ Surveys

Wataru Kitamura

Professor of Government, Graduate School of Law and Politics,
Osaka University

【Abstract】

The purpose of this article is to examine the influential theory of “strong leadership” of Japanese Prime Minister by analysing the results of the 2019 and 2023 bureaucrats’ surveys. This article explores the extent to which the Prime Minister and his entourages politically controlled the administrative machinery. It also examines whether only the Liberal Democratic government led by Prime Minister Shinzo Abe (Dec 2012 to Sep 2020) was quite unique, as “Abe One-Man Government” theorists claim, in a sense that he successfully coerced bureaucrats to do what he wanted through his personnel management power.

This article analyzes two bureaucrats’ surveys conducted in 2019 and 2023 to assess how bureaucrats in the six major ministries perceived and behaved in the policy-making: the Ministry of Finance, the Ministry of Internal Affairs and Communications, the Ministry of Economy, Trade and Industry, the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, the Ministry of Health, Labor and Welfare, and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.

To summarise the result of this article, it reveals that bureaucrats in the six major ministries regarded the “core executive” including Prime Minister and his Cabinet Secretariat and Cabinet Office as not so important players

in the daily policy-making. In addition, the results indicate that the Abe government was not so successful in controlling bureaucrats, even with newly created personnel management power.

Keywords: Prime Minister's strong leadership, Bureaucrats' influence, the 2019 and 2023 Bureaucrats' surveys, Proactive Bureaucracy

〈参考文献〉

- 青木栄一編著、2019『文部科学省の解剖』東信堂。
- Aoki, Eiichi, ed. 2019. *Monbu kagakusho no kaibo [Anatomy of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology]*. Toshindo.
- 青木栄一・北村亘・曾我謙悟・砂原庸介・柳至・角正美、2024「2023年官僚意識調査基礎集計」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』72(2)：199-220。
- Aoki, Eiichi, Wataru Kitamura, Kengo Soga, Yosuke Sunahara, Itaru Yanagi, and Masami Sumi. 2024. “2023 nen kanryo ishiki chosa kiso shukei” [Codebook: The Descriptive Result of the 2023 Japanese Bureaucrats’ Survey]. *Annual reports of the Graduate School of Education, Tohoku University*.72(2): 199-220.
- 朝日新聞取材班、2021『自壊する官邸：「一強」の落とし穴』朝日新聞出版。
- Asahi Shimbun Reporting Team. 2021. *Jikai suru kantei: ‘ikkyo’ no otoshiana [The Self-Destructing Prime Minister’s Office: The Pitfalls of One-Dominant Power]*. Asahi Shimbun Publishers.
- 安倍晋三(著)・橋本五郎(聞き手)・尾山宏(聞き手・構成)・北村滋(監修)、2023『安倍晋三回顧録』中央公論新社。
- Abe, Shinzo (Author), Goro Hashimoto (Interviewer), Hiroshi Oyama (Interviewer & Editor), Shigeru Kitamura (Supervisor). 2023. *Abeshinzo kaikoroku [The Shinzo Abe’s Memoir]*. Chuokoron Shinsha.
- 伊藤正次、2022「官僚の目に映る『官邸主導』」北村亘編『現代官僚制の解剖—意識調査から見た省庁再編20年後の行政』：49-67、有斐閣。
- Ito, Masatsugu. 2022. “Kanryo no meni utsuru ‘kantei shudo’” [Official Residence’s Leadership’ as Seen Through the Eyes of Bureaucrats]. Wataru Kitamura, ed., *Gendai kanryosei no kaibo-ishiki chosa kara mita shocho saihen 20 nengo no gyosei [Anatomy of the Modern Bureaucracy: Japanese Government Machinery after the Ministerial Reorganization in 2001 from a Bureaucrats’ Survey Perspective]*. pp. 49-67. Yuhikaku Publishing.
- 鹿毛利枝子・北村亘・青木栄一・砂原庸介、2022「座談会『現代官僚制の解剖』刊行に寄せて—官僚について何がわかり何が分からなかったのか』『書齋の窓』683：4-28。
- Kage, Rieko, Wataru Kitamura, Eiichi Aoki, and Yosuke Sunahara. 2022. “Zadankai ‘gendai kanryosei no kaibo’” kanko ni yosete-kanryo ni tsuite naniga wakari nani ga wakaranakatta noka [Roundtable Discussion: On the Publication of ‘Anatomy of the Modern Bureaucracy’: What We Have Learned and What Remains Unclear About the Japanese Bureaucracy]. *The Window of Author’s Study*, 683: 4-28.
- 兼原信克・佐々木豊成・曾我豪・高見澤将林、2023『官邸官僚が本音で語る権力の使い方』新潮社。
- Kanehara, Nobukatsu, Toyonari Sasaki, Takeshi Soga, and Nobushige Takamizawa.

2023. *Kantei kanryo ga honne de kataru kenryoku no tsukaikata [The Prime Minister's Bureaucrats Speak Candidly on the Use of Power]*. Shinchosha.
- 上川龍之進、2005『経済政策の政治学—90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社。
- Kamikawa, Ryunoshin. 2005. *Keizai seisaku no seijigaku-90 nendai keizai kiki wo motarashita 'seido haichi' no kaimei [The Politics of Economic Policy: Analyzing the 'Institutional Arrangement' That Led to the Economic Crisis of the 90s]*. Toyo Keizai Shinposha.
- 上川龍之進、2010『小泉改革の政治学：小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社。
- Kamikawa, Ryunoshin. 2010. *Koizumi kaikaku no seijigaku: Koizumi Junichiro wa hontoni 'tsuyoi shusho' dattanoka [The Politics of the Koizumi's Reform: Was Junichiro Koizumi Truly a 'Strong Prime Minister'?*]. Toyo Keizai Shinposha.
- 北村亘、2020「日本の行政はスリムすぎる」『中央公論』134(10) : 42-51。
- Kitamura, Wataru. 2020. “Nihon no gyosei wa surimu sugiru” [The Japanese government is undersized in terms of the budget and the staff]. *Chuo Koron*. 134(10): 42-51
- 北村亘・曾我謙悟・伊藤正次・青木栄一・柳至・本田哲也、2020「2019年官僚意識調査基礎集計」『阪大法学』69(6) : 380-406。
- Kitamura, Wataru, Kengo Soga, Masatsugu Ito, Eiichi Aoki, Itaru Yanagi, and Tetsuya Honda. 2020. “2019 nen kanryo ishiki chosa kiso shukei” [Codebook: The Descriptive Result of the 2019 Japanese Bureaucrats' Survey] *Osaka law review*, 69(6): 380-406.
- 北村亘・小林悠太、2022「省庁再編後の日本の官僚制—2019年調査のコンテクスト」北村亘編『現代官僚制の解剖—意識調査から見た省庁再編 20年後の行政』 : 1-24、有斐閣。
- Kitamura, Wataru, and Yuta Kobayashi. 2022. “Shocho saihengo no Nihon no kanryosei-2019 nen chosa no kontekusuto” [Japan's Bureaucracy After Ministry Reorganization: The Context of the 2019 Survey]. Wataru Kitamura, ed., *Gendai kanryosei no kaibo-ishiki chosa kara mita shocho saihen 20 nengo no gyosei [Anatomy of the Modern Bureaucracy]*. pp. 1-24. Yuhikaku Publishers.
- 曾我謙悟、2016『現代日本の官僚制』東京大学出版会。
- Soga, Kengo. 2016. *Gendai Nihon no kanryosei [Contemporary Japanese Bureaucracy]*. University of Tokyo Press.
- 牧原出、2013『権力移行—何が政治を安定させるのか』NHK出版。
- Makihara, Izuru. 2013. *Kenryoku iko-naniga seizi wo antei saserunoka [Power Shifts: What Stabilizes Politics]*. The NHK Publishers.
- 牧原出、2016『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版。
- Makihara, Izuru. 2016. *'Abe ikkyo' no nazo [The Enigma of the 'Abe's One-Dominant Power']*. NHK Publishing.
- 待鳥聡史、2020『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡』新潮社。

- Machidori, Satoshi. 2020. *Seiji kaikaku saiko-henbo wo togeta kokka no kiseki [Rethinking the Political Reform: The Trajectory of a Transformation of the State]*. Shinchosha.
- 村松岐夫、1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- Muramatsu, Michio. 1981. *Sengo Nihon no kanryosei [The Bureaucracy of the Postwar Japan]*. Toyo Keizai.
- 村松岐夫、1994『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中央公論新社。
- Muramatsu, Michio. 1994. *Nihon no gyosei-katsudo gata kanryosei no henbo [Japanese Government: The Transformation of the Proactive Bureaucracy]*. Chuokoron Shinsha.
- 村松岐夫、2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社。
- Muramatsu, Michio. 2010. *Seikan sukuramu gata ridashippu no hokai [The Collapse of Politician-Bureaucrat Collaborative Leadership]*. Toyo Keizai.
- 村松岐夫・久米郁男編、2006『日本政治変動の30年—政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社。
- Muramatsu, Michio, and Ikuo Kume. 2006. *Nihon seiji hendo no 30 nen-seijika, kanryo, dantai chosa ni miru kozo henyo [30 Years of Political Changes in Japan: Structural Transformation from the Results of the Surveys of Politicians, Bureaucrats, and Organizations]*. Toyo Keizai.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge University Press.
- Huber, John D., and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- Kato, Junko. 1994. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton University Press.
- Lewis, David E. 2003. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press.
- McCubbins, Mathew D., and Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, 28(1): 165-179.
- Weingast, Barry, and Mark J. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy*, 91(5): 765-800.

