

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

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.