

# 官邸主導の下の規制とガバナンス

——第二次安倍政権の政策過程——

茂 垣 昌 宏

- 一 第二次安倍政権と規制
- 二 ガバナンスとコア・エグゼクティブ論
- 三 コア・エグゼクティブと日本のガバナンス
- 四 規制改革…獣医学部設置規制と加計学園問題
- 五 結 論

## 一 第二次安倍政権と規制

二〇一二年（平成二四年）一二月の民主党から自由民主党（自民党）への政権交代により、日本の公共政策の企画立案過程は二〇一〇年（平成二二年）以前の自民党の枠組に回帰した。第二次安倍政権とその官邸主導の手法は様々な識者の注目を集めたが、総選挙で勝ち続ける反面、毎年のようにスキャンダルが出続ける政権に対する国民の不信感は、野党第一党の民主党と民進党、立憲民主党といったその後継政党への期待とこれを受けた政

権交代という形では反映されず、二〇二〇年（令和二年）九月に至るまで安倍晋三政権が続いた。このことには、野党第一党がいずれも民主党時代の幹部を代表や幹事長といった主要幹部を擁する、いわば失敗したとみなされている民主党政権の象徴のような存在であったことが影響しているかもしれない。

安倍晋三の首相としての連続在職日数は二八二二日、通算在職日数は三一八八日であり、いずれも日本政治史上最長である。政権の降板は安倍の体調不良が理由とされ、安倍は八月二八日に記者会見を開きその退任理由を広く説明した。次期自民党総裁選挙における菅義偉の勝利には安倍の所属する細田派が党内最大派閥として支持を寄せた。退陣直前に毎日新聞が社会調査研究センターと共同で実施した二〇二〇年（令和二年）九月八日付の世論調査によると、安倍内閣の支持率は五〇％を記録しており、一定の影響力を維持した退陣とみなすことができる（毎日新聞二〇二〇年）。

第二次安倍政権には、第一次安倍政権（二〇〇六～二〇〇七年）や続く福田康夫政権（二〇〇七～二〇〇八年）、麻生太郎政権（二〇〇八～二〇〇九年）、民主党の鳩山由紀夫政権（二〇〇九～二〇一〇年）、菅直人政権（二〇一〇～二〇一一年）、野田佳彦政権（二〇一〇～二〇一二年）といった諸政権と比べると、明らかに異なる特徴がある。これら二〇〇〇年代後半以降の諸政権は、強力な政権基盤を構築せず、その任期中においては政策面を含め目立った実績が少なく、一年前後の任期を経て退任した。これらと比べた場合、第二次安倍政権は、二〇一五年（平成二七年）の平和安全法制のような国内で相当程度の反対がある立法を実現させ、日本銀行のいわゆる「異次元緩和」に代表される経済政策パッケージ、いわゆる「アベノミクス」の実施のように、実質的な影響のある政策を企画実施してきた。このような点を考えれば、第二次安倍政権が二〇一〇年代の日本政治において注目すべき政権であるのは明らかであろう。

第二次安倍政権のガバナンスについては、すでに先行の研究や報道で議論されている。同政権においては、菅

義偉内閣官房長官、今井尚哉首席内閣総理大臣秘書官（政務担当）（後に内閣総理大臣補佐官兼務）、麻生太郎財務大臣、谷垣禎一自民党幹事長及びその後任の二階俊博幹事長、甘利明経済財政担当大臣、及び谷内正太郎内閣顧問（後に初代国家安全保障局長）がその意思決定の中核メンバーとして挙げられている（例えば 田崎 二〇一四年）。時が進むにつれてこのメンバーは入れ替わるが、菅官房長官、今井秘書官、麻生財務相については、政権の初めから終わりまで重要な役割を担ったと理解されている（飯尾 二〇一九年）。

この政策ネットワークは、政権にとつて重要と認められた政策に関する意思決定を行う場合とそれ以外の、いわば定常的な政策に関する意思決定を行う場合に異なる手法を取っていた。この論文では、政権にとり重要とみなされた問題に対する政策の意思決定の一例として、学校法人加計学園と獣医学部設置規制に関する規制改革を検討する。検討にあたっては、そのガバナンスの在り方を主たる関心事項とし、分析の枠組として、コア・エグゼクティブ論と政策ネットワークの考え方に基づく。これらの枠組を踏まえて関係者の在り方とこれら関係者の在り方を規定する構造の在り方を議論する。

本論文の構成は以下のとおりである。次節と第三節では、分析の枠組であるコア・エグゼクティブ論と政策ネットワーク論の概要について論じる。続く節では、加計学園問題を分析する。最終節では、その意味を検討し、意義を議論する。

## 二 ガバナンスとコア・エグゼクティブ論

ガバナンスに関する諸議論は、二二世紀に近づくにつれて顕在化してきた様々な統治 (governing) の課題を反映するものであるが、同時に二〇世紀の前半に至るまでの間に主流であった指令 (command) と支配

(control) によるアプローチがその有効性を失ってきたことを反映している。<sup>(1)</sup> 一国の政治を中心課題として捉えた場合は、ネットワーク、パートナーシップ、そして各種フォーラムを通じて行われる調整活動が重要な検討対象となるが、ここで問題となるのが、国家のとらえ方である。ガバナンスという概念が一九六〇年代までの国家を中心とした政治・行政の在り方に対する対論として出現した経緯があるため、ガバナンスをガバメント(政府)に対立する概念としてとらえる見方は専門家の間で一定の影響力を持っている(西岡二〇〇六年)。他方で、ガバナンスの時代の到来と共に民営化など政府の組織や手法の改革が行われたことを踏まえてこれら政府の「再構築」を重視する立場から、社会の変化に伴い生まれた課題に対応するためのガバナンスの変容、すなわち政治家や行政官の流動的な力関係の変化や主要関係者間の様々な交渉取引を通じて国家が再構築され変容していくことを動的に把握する取組みが行われている。(例 Richards 2008、Marsh et al. 2001, 2003)

このようなガバナンスやその変容を巡る様々な研究や議論の中で、本稿はパワーの所在に着目した議論に注目し、この観点から国家の変容を検討する。ここで問題となるのは、政治と政策過程の世界において、誰が、何故にパワーを持ち得るのかという問題である。日本の文脈に照らして考えるのであれば、過去においては、何人かの「大物首相」、「大物族議員」、大蔵省といった関係者が政策過程において無視できない力をふるったことは多くの識者が認めてきた。彼らのパワーの個々の特徴は多岐にわたるが、一つ共通することは、これらの関係者がすべて日本の国の機構に属していたことである。これは、いわゆる族議員においてもそうであることは、彼らが選挙に敗れ議席を失った際には直ちにその政治的影響力を失ったことでも明らかである。いわば、政治と政策の関係者は国の機構に何らかの立場を有することによりパワーを持っていたのであり、そのパワーの源泉は国であったといえる。このように考えると、Vogel (1996) の主張するように、国の関係者に注目することにより、政策の企画立案過程における関係者の力関係の変化や政策を巡る構造を簡潔な形で明らかにできるといえよう。

ここで本稿は、ガバナンスの在り様を明らかにする概念として、コア・エグゼクティブ (core executive) の枠組を検討する。

### 三 コア・エグゼクティブと日本のガバナンス

コア・エグゼクティブ論は、ウエストミンスター・システムに基づく分析の限界を指摘する一九九〇年代の英国政治学の議論から生まれた。その初期の例としては Madgwick (1991) があり、彼は「central executive territory」という語で「首相、内閣、議事委員会、内閣府、首相府の集合体を構成する大臣、補佐官、行政官といった者を含めて」示した(五頁)。このような文脈の上で、Dunleavy and Rhodes (1990) は、初めて「core executive」という語を英国政府の中央政策調整機関を現代的に概念化する言葉として提議した訳であるが、その具体的な定義は「機能的に、中央政府の政策をまず取りまとめ統合するすべての機関と構造、または、政府の異なる部門の間の紛争の行政部内での最終的な調停者として行動する者」という(四頁)<sup>(2)</sup>。この機能的な定義は Rhodes (1995) により更に深化される。彼はこの中で core executive を「中央政府の政策を調整し政府の機構の異なる部門の間の紛争を最終的に調停するすべての機関と手続」<sup>(3)</sup>として定義した。Rhodes (1995) によれば、

短く言えば、core executive とは、首相、内閣、閣僚委員会、そしてその公式な相手方、より非公式な大臣の「クラブ」や会議、二者間の協議や省際の委員会を取り巻く複雑な網をカバーする、機構の中核 (heart) <sup>(4)</sup>である。Core executive はまた、調整官庁、主に内閣府、大蔵省、外務省、法制官僚、M I 5 および M I 6 を含むのである。(p.12)

という定義が主張されている。これに各省を加えることを主張したのは Smith (1999) であるが、これは「各省

が中央政府部内の中核をなす政策立案単位 (the core policy-making units within central government) であること<sup>(5)</sup>としてこれら各省が core executive の組織における枢要の関係者である大臣により率いられていること」の二つを理由としている。

この概念は、首相や内閣という特定の地位やこれらに就く政治家などの関係者の相対的な力に注目する従来の英国政治の研究に対する批判が土台となっている (Rhodes 2007)。Smith (1999) によれば、従来のモデルであるウェストミンスター・モデルは、制度論的、行動主義的、かつ憲法主義的であり、パワーが観察可能であるという見方に基づいたものである。彼によれば、ウェストミンスター・モデルにおいては、内閣、首相、行政官といった特定の関係者や制度にパワーが属するとされている。Smith (1999) はこの点を以下のように批判する。

重要な実証要素の提供はあるが、これらの分析は憲法の枠内にとどまりパワーの定義の明確化には至っていない。したがって、パワーの定義は未精査で静的である。パワーは制度か個人に由来し問題や文脈の如何に関わらずその個人に固着したものとされる。パワーは首相から内閣に時を経て動くかもしれないが、その特定の状況において流動的とは見なされない。加えて、関係者がどのようにそれぞれの状況を関連付けるか、関係が時を越えてどう多様化するかという点に関する問題意識は無い。(p.13)

Smith (1999) はまた、これら従来のモデルの欠点としてその関係者の人格や個人的な実行力を重んじる点を挙げている。重要な関係者の人格やその依存するものに過度に注目するために制度のような他の要素が捨象されているというのである (p.14)。

ここで留意したいのは、コア・エグゼクティヴの指すところは、伝統的な行政学の指す執政とは異なる事である。執政とは、伝統的な行政学では「行政権の最高決定権者を中心とする活動のこと」とされる (村松二〇〇一年・四七頁)。村松によれば、

日本やイギリスの議院内閣制では、執政は、行政部門を直属の補佐機構として、内閣と行政システムの活動の統一をはかっている。：日本で言えば、執政部分は、内閣総理大臣（首相）、諸大臣、それにこれを補佐するスタッフの活動ということになる、従って、官邸という俗な言い方で表現される首相とその直属スタッフよりも広く、内閣や大臣などを含むことまでは確かである。では、政権党内の有力幹部や官僚のトップはどうであろうか。これは執政部門として勘定しないのが適切である。政党は、非公式の存在であるし、官僚のトップについては、執政の補助者と見れば良い。ただ、執政部門の活動を見る場合には、議論は内閣と各省官僚との関係、首相と政治アクターとの関係、大臣と外部アクターとの関係、大臣と政治アクターとの関係等に及ぶ。（四八頁）

このアプローチは、村松（二〇〇一年）がこの章の冒頭で述べるように行政システムの理解を主たる目的としており、これは「行政学とは、本稿の冒頭で述べたように、政府行政においてその業務を担当すべく採用された行政システムと、そこに雇用された、いわゆる官僚集団の役割と行動に研究を行うことを期待されている学問である」（二頁）という問題意識に基づくと考えられる。これに対し、Dunleavy、Rhodes、Smith 以来のコア・エグゼクティブの概念は、前述のように中央政府における政策の調整決定機構とその政策調整の過程に焦点を置いて検討されてきたものであり、いわゆる執政部門の活動まで視野に入れた広義の執政の概念と重なる部分はあるが、基本的には異なる問題意識の元に設定された概念として扱うべきであろう。

コア・エグゼクティブ論は、日本においてはリーダーシップ論（伊藤 二〇〇八年）、政官関係（曾我 二〇〇八年）などの観点から議論が行われており、後者はコア・エグゼクティブにおける関係者のネットワークを定量分析を通じて明らかにしている。本稿では、これをガバナンスを説明する枠組としての側面に焦点を当てて、これを通じて変容する日本のガバナンスの姿を明らかにすることを目指す。コア・エグゼクティブ論の立場から見たガバナンスとは、国家の中にある関係者（state actors）と国家の外、いわゆる社会の中に存在する関係者

(societal actors) が、それぞれお互いに政策立案に資する資源を交換しながら政策を形成し実施していく一連の過程のことを指す。この政策資源の交換を通じた意思決定は、コア・エグゼクティヴ論の本質と言い得るもので、恐らくこの概念の核となる考え方である。この政策資源の交換を通じて、政策立案を含む国家の意思決定が行われる。国家の関係者は国家の政策資源、例えば国会における影響力、法案立案能力といったものを有するに對し、それ以外の関係者は国家の関係者の資源に匹敵するような政策資源を持たない。この状態は、国家の関係者についてみた場合、国家の外の関係者に比べて非対称的な優位を持っていると考えられる。本稿の場合、具体的には首相、政務三役などの内閣の政治家に加えて関係する主要閣外与党国会議員、内閣府、文部科学省などの関係省庁がその具体的なコア・エグゼクティヴを構成する関係者として想定するが、これらの者は中央政府における政策決定においてそれ以外の者に比べて、政策立案や実施の過程においてそれ以外の関係者に比べて、主要であるのみならず優越的な立場にあることが想定される。政策過程と決定に重点を置いて考える場合、この非対称的な優位は意味があるものと考えられる。国の意思決定に直接関係する政治家や行政官は、彼らを通じて政策過程に影響を及ぼす企業、組合、消費者団体、市民団体など他の関係者に比べて政策過程に対して与えられる影響の度合いが深く、したがって重要度が高い。ガバナンスとこれを動かすパワーを検討の中心に置いた場合、国家の変容はその中心課題となるものであり、国家に直接関わる関係者 (state actors)、すなわち、国会議員や行政官は政策の立案から実施に至る一連の過程において核となる存在といえる。この意味において、これら国家に直接関わる関係者により構成される国家は、二一世紀の現在においても引き続きガバナンスの主たる担い手であり、政策分野を考える際には重要な存在である。(なお、本稿の検討する事例については、コア・エグゼクティヴの関係者と国家の関係者がかなりの程度重複するが、より厳密に言えば、国家の関係者であっても中央政府の意思決定に関与しない者、例えば地方機関や現場の国家公務員などは、コア・エグゼクティヴには入らないと考えられる。また、英国などの独



立規制機関は、同じくコア・エグゼクティヴに入るとは考えられていない。

本稿は、コア・エグゼクティヴにおける意思決定を通じた規制分野の統治の変容を分析し、そこからこれらの分野の統治を通じたガバナンスを明らかにする。具体的な事例として、次節以降では、加計学園問題と関連する獣医学部の新設に関する規制改革を取り上げ、その具体的な変容振りを通じてガバナンスの姿を検討する。

#### 四 規制改革・獣医学部設置規制と加計学園問題

規制改革は、アベノミクスの三本柱の一つである構造改革の柱であるとともに、成長戦略の柱として重要な扱いを受けてきた。

規制改革は、第二次安倍政権においては二〇一三年（平成二五年）一月の政令による規制改革を調査審議する総理大臣の諮問機関としての規制改革会議の設置により始まったとみることができる。しかし、その沿革は古く、池田勇人内閣の臨時行政調査会（第一次臨調）の「許認可等に関する意見」（一九六四年（昭和三九年）六月）に遡ることができる（久保田二〇〇九年・三頁）。第一次臨調の意見を受けて昭和四〇年代から五〇年代前半にかけて、許認可等の整理合理化が「行政の簡素化」という行政改革の一環として行われた（久保田二〇〇九年・四頁）。

鈴木善幸内閣の下で一九八一年（昭和五六年）三月に設置された臨時行政調査会（第二次臨調・会長は、土光敏夫経団連会長）では、第一次臨調の「行政事務の簡素合理化」に加えて、「許認可等の整理合理化」を副題とする第二次答申（一九八二年（昭和五七年）二月）が「民間活力の助長」という経済的規制の緩和につながる論点を打ち出して同年の法改正による三五法律の許認可等の整理につなげ、中曽根康弘内閣の下第五次答申（最終答申）（一九八三年（昭和五八年）三月）が国際関係の進展の中で障害になっている許認可等に対する早急な対応を図る

とし、対外的観点を踏まえた許認可等の整理合理化を求めるとともに、許認可に加えてその周辺の環境整備を合わせた事業規制の改善・緩和に言及して事務処理の迅速化のような「運用の合理化」や「行政指導の改善」を提言、これらが後の行政手続法制定につながった（久保田 二〇〇九年…五頁）。

米国や英国における新右派の台頭と市場メカニズム重視の立場に基づく市場の自由化や民営化の動きの影響、オイルショック以降の国の財政悪化を反映して「増税なき財政再建」を目指す政府の方針、対日赤字拡大を受けた米国の日本市場開放の要求の高まりを受けて、第二次臨調後、一九九三年（平成五年）までの間、三次にわたる臨時行政改革推進審議会（行革審）が設置され、経済的規制の緩和や行政手続法制定の提言など、規制の縮小と規制を含む行政手続の透明化を目指す答申が取りまとめられた。加えて、一九八九年（平成元年）から一九九〇年（平成二年）に行われた日米構造問題協議を契機とした「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（大店法）の改正など、規制の縮小に向けた政策は一層強化された。

一九九四年（平成六年）よりは、第三次行革審の最終答申を受けて、従来の臨調・行革審のように内閣総理大臣から諮問を受けこれに対して答申するという仕方ではなく、能動的・自律的に監視し調査審議することにより独立性や自立性を強く持つことが期待された行政改革委員会が設置された。これに引き続き、規制緩和委員会（一九九八年～二〇〇一年、一九九九年四月規制改革委員会へ名称変更）、総合規制改革会議（二〇〇一年～二〇〇四年）、規制改革・民間開放推進会議（二〇〇四年～二〇〇五年）、規制改革会議（二〇〇五年～二〇一〇年）、行政刷新会議規制・制度改革に関する分科会（二〇一〇年～二〇一二年）、規制改革会議（二〇一三年～二〇一六年）、規制改革推進会議（二〇一六年～）という形で、総理府や内閣府に置かれた。これらの機関は、いずれも国家行政組織法第八条に基づく合議制の機関であるが、内閣総理大臣の諮問などを受けて規制改革に関する提言、勧告といった成果物を提出した。

このような規制改革の推進の体制の下、新たにつくられた制度の一つが特別区域（特区）制度である。その嚆矢である構造改革特区は、小泉純一郎自公連立政権下で二〇〇二年（平成一四年）一二月に成立した構造改革特別区域法に基づく。この制度は、民間や地方自治体が規制の特例の企画を国に提案し、総理大臣の下規制の改廃（全国展開）か特区での特例措置としての実施かを検討し、後者については、構造改革特別区域基本方針として閣議決定するものである。申請者は、方針に沿い特区計画を総理大臣に対して申請、審査を経て特区として認定される。特区制度には、更に二〇一一年（平成二三年）菅直人内閣の下で統合特別区域法に基づき作られた総合特別区域、安倍政権の下二〇一三年（平成二五年）末に成立した国家戦略特別区域法に基づき二〇一四年（平成二六年）に始められた国家戦略特別区域が加わった。この国家戦略特区を巡り二〇一七年（平成二九年）議論になったのが、加計学園を巡る問題である。

加計学園問題については、既に文献によりその詳しい経緯が紹介されている。（例 朝日新聞加計学園問題取材班二〇一八年、田中二〇一九年、森二〇一九年）。この問題の検討から明らかになるのは、内閣府の担当部局が、安倍首相の政権の政治的な意向を受けたとして、審査を行う所管官庁である文部科学省に対し働きかけを行ったことである。この問題は、ガバナンスの観点から検討すれば、制度的には内閣を補佐する内閣府が内閣の首長たる首相の意向を踏まえたものとして、大学行政を所管する文部科学省に対して働きかけを行ったと見ることができ<sup>(7)</sup>。学部設置を含めた獣医学部に関する行政に関係する者は、文部科学省、国家戦略特区を所管する内閣府、内閣総理大臣であり個人的にも加計学園首脳と長年にわたる友人関係にある安倍晋三とその事務秘書官、下村博文などの文部科学大臣、他の獣医学部の開設を目指す学校法人（本件では京都産業大学）、今治市のような地方自治体、国家戦略特区ワーキンググループや文科省大学審議会の委員のような諮問を受ける大学教員などの専門家である。これらの関係者により構成されるグループが、いわゆる政策ネットワークとして政策立案において

表 1 国家戦略特区における意思決定の流れ (内閣府 2022 年)

国家戦略特区は、「岩盤規制」と言われる既存規制を突破する「特例措置の創設」と実現した特例措置を自治体や民間が活用する「個別の事業認定」の二つのプロセスがある。「特例措置の創設」のための規制緩和提案は、誰でも行うことができ、随時募集している。

規制の特例措置は国家戦略特区のエリア内でのみ活用することが可能で、二つ目の「個別の事業認定」のプロセスを経て、認定される。

国家戦略特区で行われた規制改革は、全国規模でその成果を享受できるよう、積極的に全国展開を進めている。

**【特例措置の創設】**

- (1) 自治体、事業者等提案者から提案
- (2) 民間有識者が主導する特区ワーキンググループが調査・検討
- (3) 必要に応じて特区諮問会議が審議し、各所管大臣の同意を得た上で、対応方針を決定
- (4) 特区法や関係法令等の改正等により、特例措置を実現

**【個別の事業認定】**

- (1) 事業者を公募し、必要に応じ、専門家や関係省庁を交えた各区域の分科会を開催
- (2) 国、自治体、及び公募事業者で構成する区域会議が区域計画案を策定
- (3) 特区諮問会議がその区域計画案について審議し、総理が認定
- (4) 認定の結果、規制の特例措置等を活用することが可能

機能してきたと考えられる。この政策ネットワークにおける政策過程は、第二次安倍政権においては、国会における自公連立与党の安定的な多数議席と橋本行革の結果を受け小泉純一郎政権以降に確立された内閣総理大臣と内閣官房・内閣府の制度的な権限を背景にして、安倍首相と菅官房長官以下の官邸スタッフが相当程度優位な立場に基づいて主導してきたと言って良い(例 飯尾 二〇一九年、竹中 二〇一七年、田中 二〇一九年、田崎 二〇一四年、朝日新聞加計学園問題取材班 二〇一八年、森 二〇一九年)。これに対し、大学行政を所管し規制権限を有する文部科学省は、担当行政部門における専門知識と権限を有するが、安倍官邸との関係で言えば、幹部人事の承認を受けなければならぬ立場である。内閣府は、安倍首相などの組織の首脳への支援を受けるにあたり特段の問題があったとは考えられないが、文部科学省は、下村博文など、加計学園と従来交流があった政治家が大臣であった時期があり、同省の首脳と一体と

表2 加計学園の獣医学部新設に至る経緯（参考 朝日新聞加計学園問題取材班 2018年、森 2019年）

1966年	文部省（当時）が北里大学での獣医学部新設を認める。以来、同省は、獣医学部を新設することは認めず社会的需要の観点から獣医師数を抑制した。
2007年～	今治市は15回にわたり構造改革特区を利用した獣医学部の新設を文部科学省に対し求めた。同省は、高度専門職業人たる獣医師養成には従前の高度専門職と同様に全国的見地から対応することが適切として、同市の特区活用による獣医学部の新設を認めず。
2013年	第2次安倍内閣の下で国家戦略特別区域が制度化
2015年6月	内閣府が「現在の提案主体による既存の獣医師養成ではない構想が具体化し、ライフサイエンスなどの獣医師が新たに対応すべき分野における具体的な需要が明らかになり、かつそれらの需要について、既存の大学学部では対応が困難な場合には、近年の獣医師の需要の動向を考慮しつつ全国的な見地から検討する」（石破4条件）ことを閣議決定、獣医学部新設を募集。
2016年1月	今治市が国家戦略特別区域に指定される。
2016年9月	文部科学省内部文書によれば、藤原豊内閣府審議官が文部科学省の担当課長らに対し26日、「平成30年4月開学を大前提に、逆算して最短のスケジュールを作成し、共有頂きたい」「これは官邸の最高レベルが言っていること（むしろもっと激しいことを言っている）」と発言。
2016年10月	政府ヒアリングに対し、京都府と京都産業大学が獣医学部設置構想を提示。
2016年11月	国家戦略特区諮問会議が「広域的に獣医師系学部が存在しない地域に限り」獣医学部の新設を可能とする法改正の実施を決定。
2017年1月	内閣府が4日、今治市で2018年4月に獣医学部を開設可能な1校を募集。同府は20日、事業者として加計学園を選定。
2017年3月	加計学園（岡山理科大学）は3月31日に文部科学省に設置認可を申請。同学園は、申請前から土地を取得してボーリング調査を実施し、教員を手配した。  文部科学省の大学設置審議会は、加計学園の申請の審査において、過大な定員数、閣議決定時の認可条件（上述）との齟齬部分、実習計画の不透明さ、教員配置等7件の是正意見を付した。加計学園の改善を経た答申の段階においては、8件の留意事項が付された。
2017年7月	京都産業大学が、HPと記者会見で獣医学部設置構想の断念を公表。
2017年11月	加計学園が、獣医学部の新設を認可された。
2018年4月	加計学園の新設学部が開学。日本国内では52年ぶりの獣医学部の新設。

なつて政策過程に加わることが難しい時期があった。このような組織内の統一性の問題に加え、政策過程の關係者として文部科学省が内閣府と交渉する際の政策資源に着目すると、文部科学省の側に内閣府に対して提供・交換し得る政策資源は、大学行政に関する専門知識である。ところが、特区制度のように既存の政策枠組への変更に強い志向が働く制度における施策の推進は、こういった専門知識に基づく既存の行政に対する懐疑的な態度に基づくことになる。このように考えると、政策過程において、文部科学省と内閣府や安倍首相などの内閣関係者との交渉では、同省の大学行政に関する専門知識や専門知識に基づく行政の経験は、内閣府等から価値ある政策資源として認められない。また、加計学園に対する獣医学部設置の認可のように、その結果が白黒はつきりした形で明らかになる事柄については、その行政過程を通じてあいまいな形で妥協することが困難である。さらに、通常一年で交代するこれまでの大臣と異なり、安倍政権はその政権担当期間が長く、先送りにして抵抗することが困難であった。

さらに、内閣府に加えて、国家戦略特区の指定において民間の専門家としての承認を与える国家戦略特区ワーキンググループの八田達夫座長は「規制に根拠があることは省庁に立証責任がある」として、文部科学省側の立場を認めなかった(朝日新聞加計学園問題取材班二〇一八年・三五頁)。

このように考えると、政策過程において、文部科学省が内閣府に対して対抗して議論できる余地は、あまり無かったと言えよう。加計学園問題においては、安倍政権下の官邸主導といわれる体制の下、国家戦略特区という一つの規制改革の事案における政策判断の過程が明らかになっている。そこでは、これまで所管行政における専門知識や権限といった政策資源を持ってコア・エグゼクティブのコミュニティの中で行動していた文部科学省が、その政策資源の有効性を事実上失い、内閣府に代表される規制改革推進派に押し切られていく構図が明らかになっている。政治家については、公式には安倍首相と内閣府の間の直接の指示関係はないということになってい

るが、同首相は少なくとも国家戦略特別区域諮問会議の場で以下のように発言しており、この規制改革に積極的であったと言えよう。

獣医学部が、来年にも五二年ぶりに新設され、新たな感染症対策や先端ライフサイエンス研究を行う獣医師を育成します。新しいカリキュラムなどを通じて、各大学や教育制度全般に良い影響を与えることを期待します。皆様のご尽力に改めて敬意を表します。(朝日新聞加計学園問題取材班 二〇一八年・二六頁)

このように、首相などの関係政治家や内閣府の強いパワーの下、これらの関係者が他の関係者を圧倒して政策を形成していくのが加計学園問題にみられる安倍政権の規制改革におけるガバナンスの在り方であり、これが重要課題における安倍政権の規制とガバナンスを規定していたと見ることができるといえる。

## 五 結 論

第二次安倍政権の施政は、その主要課題の政策における安倍首相と彼を取り巻く官房長官、官房副長官、総理大臣秘書官といった、官邸の政治家と官邸の主だったスタッフの中における意思決定により重要な政策事項が決定されるとみなされてきた。これらの重要な政策事項の一例として、加計学園の事例を考察することができる。このような政策展開は、しばしば官邸主導という言葉で表現されてきた。この言葉は、一九九〇年代頃より用いられてきた政治主導という語とともに安倍政権の在り方を規定する語としてメディアを中心に多く用いられ、政権を特徴づけてきた。その大きな特徴の一つは、加計学園問題の事例が示すとおり、安倍首相や内閣府、いわば政権の意向を受けた側の圧倒的な優位であり、従来コア・エグゼクティブのメンバーとして政策資源を持ち意思決定に参画する文部科学省、換言すれば、関連分野を所管する行政官庁が、殆ど役割を果たさない状況になって

いることである。

この圧倒的な政権中枢の意思決定における優位は、既に George Mulgan (2019) により「Prime Ministerial Executive」として概念化されている他、「首相支配」などとして研究が進んでいる。企業の経営者と首相などの政府幹部の立ち位置の対比で論じる場合、この状態は経営効率の改善として評価することができるが、他方で、ガバナンスと民主主義の在り方を考える場合、その功罪については、精査が必要であろう。

規制という点で考える場合、加計学園問題における規制と政治の関係は、日本以外の国ではあまり現れないような特徴が出ている。欧州を中心とする諸外国では、規制という事務は独立規制機関により執行される場合が多い。その意義の主たるものは、規制への政治の介入の排除と専門知識に基づく専門性の確保であり、政治や行政が規制の執行を巡って政治的な含蓄を組織内であれ、表立って議論することは考えづらい。政治の関係者の間で規制への明示的な関与が汚職の疑惑を招くりスクであることが広く理解されていることが、その背景にある。このことは、国外の例えば先進国で、汚職、もしくは汚職のそしりを受ける政治と行政の事案が存在しないことは意味しない。が、規制に関する限り、その執行を所管の行政官庁が直接担当し、その内容について、他の行政官庁が介入することは、あまり想定できない。独立規制機関の規制の執行が省庁や政治家から圧力を受けるのは、独立規制機関が危機に遭遇した場合であり、そういった介入を政治的に正当化する理由無くして圧力を受けたことが公になれば、それ自身が場合によっては政権を大きく揺るがす結果となる。また、独立規制機関はコア・エグゼクティブには入らず、政策決定には関わらない。その職員の職業的背景は多様であり、政治的な圧迫を受けたとしても、そのキャリアに悪影響が及ぶリスクは、日本ほど高くない場合が多い。

加計学園問題は、広くメディアや国会で議論されたが、実際問題としてこの問題は必ずしも重大な課題として政府には意識されていない。例えば、国家戦略特区に関する体制は、その後人事を含めて変わらず維持されてお



り、国家戦略特区諮問会議のような会議体は、安倍政権の終了後も変わらず開催されている。他方、この問題が提起した規制とガバナンスの関係は、単なる「官邸主導」の発現という以上の意義がある。この問題を通じて明らかになるのは、他にあまり例を見ない裁量的な政治意思により意思決定が行われていく規制とガバナンスの在り方であり、それが強固に維持し続けられていることである。これがどのような構造的要因によるのか、どのような関係者などエージェンシーの要因によるのか、更なる検討が期待される。

(1) 一九八〇年代以降のガバナンスに関する議論については多くの文献で紹介されている（例えば、Pierre and Peters 2007、Pierre 2000、宮川・山本 二〇〇二年、岩崎他 二〇〇三年、岩崎・田中 二〇〇六年、大山 二〇一〇年、日本政治学会 二〇一四年）。

(2) 和訳は筆者による。

(3) 和訳は筆者による。

(4) 和訳は筆者による。

(5) 和訳は筆者による。

(6) 和訳は筆者による。

(7) 内閣府は、内閣府設置法第三条と第四条の規定に基づき、内閣の重要政策や国家戦略特区に関する総合調整事務を行う。

#### 内閣府設置法（抄）

##### （任務）

第三条 内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。

##### 二、三（略）

##### （所掌事務）

第四条 内閣府は、前条第一項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（内閣官房が行う内閣法（昭和二十二年法律第五号）第十二条第二項第二号に掲げる事務を除く。）をつかさどる。

一（十）（略）

十一 国家戦略特別区域（国家戦略特別区域法（平成二十五年法律第七号）第二条第一項に規定するものをいう。第三項第三号の七において同じ。）における産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成の推進を図るための基本的な政策に関する事項

十二（三十二）（略）

二 前項に定めるもののほか、内閣府は、前条第一項の任務を達成するため、内閣総理大臣を長とし、前項に規定する事務を主たる事務とする内閣府が内閣官房を助けることがふさわしい内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。

参考文献

朝日新聞加計学園問題取材班（二〇一八）『解剖 加計学園問題——〈政〉の変質を問う』東京・岩波書店。

飯尾潤（二〇一九）『政策の質と官僚制の役割——安倍内閣における「官邸主導」を例にして——』年報行政研究、五

四、二〇二〇。

伊藤光利（二〇〇八）『序論…コア・エグゼクティヴ論の展開——政治的リーダーシップ論を超えて』伊藤光利編『政

治的エグゼクティヴの比較研究』東京・早稲田大学出版部、一〇一七。

岩崎正洋、田中信弘編（二〇〇六）『公私領域のガバナンス』秦野・東海大学出版会。

岩崎正洋、田中信弘、佐川泰弘編（二〇〇三）『政策とガバナンス』東京・東海大学出版会。

大山耕輔（二〇一〇）『公共ガバナンス』京都・ミネルヴァ書房。

久保田正志（二〇〇九）『規制改革の経緯と今後の展望』立法と調査、二九九、三一—一五。

- 曾我謙悟 (二〇〇八) 「首相・自民党議員・官僚制のネットワーク構造——日本のコア・エグゼクティブ」伊藤光利 (編) 『政治的エグゼクティブの比較研究』東京：早稲田大学出版部、一〇七〜一三〇。
- 竹中治堅編 (二〇一七) 『二つの政権交代：政策は変わったのか』東京：勁草書房。
- 田崎史郎 (二〇一四) 『安倍官邸の正体』（講談社現代新書）東京：講談社。
- 田中秀明 (二〇一九) 「第二次安倍政権における政策形成のガバナンス——コンテスタビリティの視点から——」年報行政研究五四、五七〜八二。
- 内閣府 (二〇二二) 「国家戦略特区のしくみ」[オンライン]。内閣府国家戦略特区ホームページ ウェブサイト：<https://www.chisou.go.jp/tiki/kokusentoc/kokasenyakutoc.html> [二〇二二年八月三一日アクセス]。
- 西岡晋 (二〇〇六) 「福祉国家とガバナンス」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』東京：勁草書房、一四一〜一六四。
- 日本政治学会編 (二〇一四) 『年報政治学二〇一四Ⅱ 政治学におけるガバナンス論の現在』東京：木鐸社。
- 毎日新聞 (二〇二〇) 「内閣支持率、退陣表明後に異例の上昇 一六ポイント増の五〇% 毎日新聞世論調査」二〇二〇年九月九日「オンライン」。ウェブページ：<https://mainichi.jp/articles/20200909/k00/00m/010/211000c> [二〇二二年八月三一日アクセス]。
- 宮川公男・山本清編 (二〇〇二) 『パブリック・ガバナンス：改革と戦略』東京：日本経済評論社。
- 村松岐夫 (二〇〇一) 『行政学教科書——現代行政の政治分析』東京：有斐閣。
- 森功 (二〇一九) 『悪だくみ「加計学園」の悲願を叶えた総理の欺瞞』（文春文庫）東京：文藝春秋。
- Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. (1990) 'Core Executive Studies in Britain', *Public Administration*, 68, Spring, 1990, 3-28.
- George Mulgan, A. (2019) *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*. Abington: Routledge.
- Madgwick, P. J. (1991) *British Government: The Central Executive Territory*. New York/London: Phillip Allan.
- Marsh, D., Richards, D., and Smith, M. J. (2001) *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom*.

*Reinventing Whitehall?* Basingstoke: Palgrave.

Marsh, D., Richards, D., and Smith, M. J. (2003) 'Unequal Plurality: Towards An Asymmetric Power Model of the British Politics', *Government and Opposition*, 38 (3), 306-22.

Pierre, J. (ed) (2000) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. and Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Political Analysis. Basingstoke: Macmillan.

Rhodes, R. A. W. (1995) 'From Prime Ministerial Power to Core Executive', in R. A. W. Rhodes and P. Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: Macmillan, 11-37.

Rhodes, R. A. W. (2007) 'Understanding Governance: Ten Years On', *Organization Studies*, 28 (8), 1243-64.

Richards, D. (2008) *New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. Basingstoke New York: Palgrave Macmillan.

Smith, M. J. (1999) *The Core Executive in Britain*. Basingstoke, New York: MacMillan.

Vogel, S. K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.