

新書紹介

日本の行政 活動型官僚制の変貌

村松岐夫 著

中公新書 二百五十八頁 七百四十円

行政のあり様や官僚の生熊?)

を描いた本は、書店でよく見かける。それは、暴露本や異文化論、あるいはビジネス小説であったりするのだが、部分的なものを面白おかしく誇張したり、意図を感じさせるものが多い。この著書で一番感心したのは、著者である村松のバランス感覚の良さであった。いや、正確に言えば行政について中立的に書くという事はありえないのだろうか。村松は、行政制度について、行政が積極的な存在である大陸型の行政制度を日本が採用したことを挙げ、そこに成立した官僚制を「活動型官僚制」と呼ぶ。試験により能力実証された官僚は、トップまでの道を保証されており、組織への献身と個別省庁への忠誠心を求められる。戦後、省庁間のセクシヨナリズムは競争として機能し、経済成長

期の日本にはプラスとなった。

しかし、欧米の政策に追い付くという国家目標のなくなった今日においてはセクシヨナリズムはその逆機能ばかりが目立っている。村松はセクシヨナリズムの最大の原因を、少ないリソース(人員、予算、権限等)を最大動員しようとした結果ではないか、とみる。最大動員とは組織の目標にリソースを最大限利用するということである。具体的にみると、日本の行政は最大動員のためには、分業的な規則はそれほど重視されない。権限の割り振り方は大体でよく、早く大量にやりやすい方式が大原則となる。一方官僚自身は、公務と組織への「無制限・無定量」と言われる忠誠心によって仕事を。 「最大動員システムでは縦の関係において底辺層を動員するためには権限の明確化は邪魔である。上の仕事を下が担い、下の仕事に上からの干渉をしやすくして、時間と労力を融

通し合うことのメリットを生かそうとするのである。横の関係は、明確でなければエネルギーを放出する範囲がわからないことになるので、これは明確にする。次に、忠誠を明らかにしようとする運動が組織単位間の競争として現れ、それ自体が最大動員の仕組みとなる。」また、最大動員システムは大部屋主義をとる。これはアメリカのオフイスと比較され双方の人事にその特徴が現れる。「アメリカでは「個人主義」が組織形成の原理となっている。」「そこでは個々の職務について権限と責任を明細に規定したマニュアルなどの規則があって、誰にも分かるようになっていて、だからある職務への新任者は、それを読んですぐに仕事を始めることができる。」「さらに、仕事が分割されて個々の職位に明定されているから、その特定の職務を遂行するのに必要かつ適切な能力が不足していると考えられる場合には、その職務から解任し、その都度、役所外の人材を含めて他に有能な人材を公募して採用してもよいことになる。そこで一斉に新規職員を採用試験を行うということないし、昇進と配置転換を同時に行うような

人事異動などはみられないことになる。」「これに対して大部屋主義は、「同室の全員が一方の仕事の分担するのであるが、他方でお互いに協力しカバーし合う関係にある。そのため、個々の職員の仕事実績を個別に評価しにくい面がある。このことが、比較的画一的な昇進システムを持つている理由になっているのかもしれない。また課や係の一人として他の職員と協調的な人間関係を維持できるか否かが、人事における評価の重要な項目になる。同じことから課や係の仕事は何人の職員で行うのが最適であるか、判定しにくい。組織が必要な人数について「伸縮性(スラック)」をもっている。」

最大動員システムを一概に否定するのは誤りだろう。しかし、「情報公開法」や「行政手続法」の成立を促した、行政の責任の明確化や透明性の要請に応えにくいシステムであることは確かである。この他、村松は人事行政やトップと官僚の組織論、行政活動の変容について興味深い考察を挙げていく。

注目したいのは、中央と地方の関係に関する考察だ。これまで、行政とりわけ地方自治に関して論じたものは、政治学や法

学からのものが多かったように思う。そこで論じられる議論の前提は、「三割自治」に抑えられる自治体の「自治」の欠如であった。しかし、行政学者である村松は、果たしてそうか?と問う。詳しくみてみよう。まず村松は省庁と地方自治体とのこれまでの関係について、次のように分析する。「日本では中央地方関係を論じるとき、日本は集権的であり中央省庁の干渉が多いと述べ、地方自治をいかに確保するかが課題だと論じてきた。学者は、中央集権を批判してきた。もっと正確に言えば、地方自治体に機関委任事務をしている省庁、補助金を通じて行う省庁の操作を批判してきた」これに対して村松は、「自治とは地域社会が問題を自立的に決めることであるという立場から、法制度の上で集権的であっても、地方が実質的に自治をもつことと矛盾するものではないと主張してきた。」具体的には、

「(1) 地方は主要施策について中央から押し付けられていない。何が必要かは自らが考える。中央の関与は自主的な決定におよんでいない。中央の関与は主として補助金などの申請手続きである。(2) 中央と地方をつ

なく縦割行政の弊害はあると言わなければならない。しかし、この縦割行政の中で生じる中央

の關係課と地方の部門の間には親密な關係が生まれ、政策コミ

ニティのようなものが生まれる。そしてこのルートで地方のニ

ズは中央に伝わり、中央の政策になるという過程が生まれてい

る。さらに地元国会議員の激しい陳情が新しい政策を生み出す

ことを考えると、日本では地方が中央を利用しての側面があ

ると感じられる。(3) 結局、地方の政策革新を生み出してい

るのは、地方住民の要求であり、それは選挙で表明される。だか

ら、日本は日本なりの自治があ

る。」これを村松は第一型の自

治と呼ぶ。この見方には、自治

の原理的な考えや、その他の実

態から異論があるかもしれない。

しかし、自治体を巡る個々の考

えをぶつけても、それ程意味の

あることは思えない。今の国

と自治体のあり方を俯瞰して見

てみようという事なのだ。また、

村松は最近の自治体の分権化の

動きを第二型の自治論と定義す

る。第二型の自治論とは「主張

内容は、権限的には機関委任事

務の極小化と地方移管、財源的

には起債の自由化と課税権にお

ける裁量の拡大である。この方

向の主張は繰り返し行われてき

た。最近の道州制や政令指定都

市の懇談会の提唱する「憲章都

市構想」にもそれがある。憲章

都市構想は、政令市への権限と

財源の移管を、一方では法改正

により、他方では住民投票で決

めようと提案した。自治体の組

織形成権もその主張の重要な一

部である。一度中央政府にはい

る資金を地方に還流するという

のではなく、地域ごとの自主力

をはじめから確立しようという

のである。」そして、この第二

型の自治論の意義付けとして、

「一見同じ分権論でも、かつて

は分権化と同時に地域間の平等

も必要だといった。これは矛盾

である。平等をとれば分権はと

りにくい。平等論の多かった時

代の分権の主張は啓蒙以上には

ななかなかなかかった。ところ

が最近の流れにある分権論は、

ある程度不均等を認めている点

で大胆である。これは都市中心

の自治論である。これで不利に

ならないのは強力財源の自治体

である。」と言う。村松は必ず

しもこのような分権化の動きに

否定的な見解はとっていない。

むしろ、政令指定都市に対して

は、権限の拡大をさらに進める

べきだと言う。しかし、自治体

の権限が拡大するということは、

市民の政治エネルギーの裏打ち

や自治体内部への監査機能の整

備が求められることになる。現

状をみれば、市民の政治エネル

ギー云々の前に、市民と行政の

関係をどう捉えていくのかを、

まず検討すべきだろう。皮肉な

ことではあるが、市民の政治エ

ネルギーの乏しさがこの議論を

顕在化させていないような状況

にあるように見える。また、監

査機能は規模が大きく複雑になっ

ている行政活動に対して、どう

実効性をもたせるのか難しい。

官僚はいかにあるべきかにつ

いて、村松は「テクノクラシー

を指さないテクノクラット」

と表現している。分をわきまえ

る、ということなのだろうが、

自身のあり方をあらためて考え

る言葉として受けとめたい。時

代の転換期に、行政のあり方を

あらためて整理するのによい著

書である。(なお、村松は、地

方自治について「現代政治学叢

書十五 地方自治」(東京大学

出版会)で詳しく論じている。

一読を薦める。)

△総務局職員研修所 竹田良雄▽

あとがき

臨時行政改革推進審議会の

「地方分権の推進」に関する答

申を契機に、地方分権をめぐる

論議が盛んに行われていますが、

大都市制度については一般論の

中に埋もれ、あまり議論の対象

とされていません。また、これ

らの議論の多くは、もっぱら行

政サイドの観点から事務・権限

の配分をめぐる論議がされ、

市民生活への影響や住民自治な

どの現行地方制度の問題点を明

確に示していないと思われま

す。しかし、今日三代都市圏やブ

ロックの中心都市などの大都市

人口は、わが国人口の二分の一

を占めるに至り、大都市制度の

対象もこれらの総てに拡大し、

また、生活の豊かさが求められ

る新たな段階にあって、豊かな

生活を地域で実現することを目

的にせざるを得ません。

そこで、本号では、都市をと

りまく社会経済状況の変化や都

市の行政実態を検討の上、市民

生活の視点から大都市制度を見

直し、改善されるべき問題を明

かにしようと思いました。

本号が、この目的をどこまで

果たせたかはわかりませんが、

いずれにせよ、「二十一世紀は

地方自治の時代」と言われるよ

うに、これからの日本の歩むコ

ースを選択しようとする場合、自

治・分権のあり方はきわめて重

要な争点になることが予想され

ます。したがって、現在進行し

ている分権化潮流を全体として

理解することは、この自治をへ

えできわめて重要な作業に違

いありません。その意味でも、読

者の一人ひとりが本号の分権化

の諸議論をもとに、将来の地方

自治の在り方について知恵を

生み出していだきたいと思

います。本号が、大都市と地方分

権の今後の発展を考えるための

議論の参考になれば、まことに

幸いです。

最後に、「特集一覽」の頁は

頁数の関係で、一頁にさせて頂

きました。△室谷▽

「調査季報」は職員が自由に意

見を発表し討論する行政研究誌

です。「行政研究」への投稿も

歓迎します。二〇〇字詰五〇枚

以内。企画調整室まで(電話六

七一・二〇二九)。

この「読者のページ」へもご

投稿ください。市政、都市問題、

自治体問題等、題材は自由。一

〇〇〇字以内。