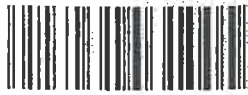




9784641049772



1923031031005

ISBN4-641-04977-7

C3031 ¥3100E

定価(本体3,100円+税)

# 行政学

[新版]

Public Administration

## 西尾勝

有斐閣

Public Administration

# 行政学

[新版]

## 西尾勝

有斐閣

甲第9号証

査を充実させたといえるからである。

したがって、この国では、国勢調査から得られた統計数値が、当面の複雑な社会問題に対して単純明快な証拠を提供するものとして、しばしば政治的に活用されてきた。

たとえば、奴隷解放運動のために書かれたノン・フィクションの刊行物である『南部の危機』は、1850年国勢調査の統計数値を最大限に活用して書かれており、そのなかには、北部の自由諸州には14,911館の図書館があり、その蔵書数は3,888,234冊にも及ぶのに対して、南部の奴隷諸州には695館の図書館と649,577冊の蔵書数しかないといったことまで書かれていた。そして共和党はリンカーンを擁立した大統領選挙戦に際して、この書物を10万部も買い上げて配布したと伝えられている。

また、1907年の移民問題委員会の報告書は、ありとあらゆる統計を活用して、社会の諸悪をことごとく移民に結びつけて論じ、移民に対する当時の社会的偏見をあらわにしたものとして著名である。こうして、1912年にはついに移民法が成立し、移民制限の基準として民族別の割当比率 (quota) の制度が確立されたのであった。

## 国勢統計の生産と流通

ところで、合衆国憲法が真に比類のないものであるのは、それが国勢統計の生産について規定していただけでなく、統計情報の流通についても規定していたことである。すなわち、憲法2条3節は「大統領は、時々連邦の状況 (the State of the Union) につき情報を連邦議会に与え、また自ら必要にして良策なりと考える施策について議会に対し審議を勧告する」と定めている。これが今日では大統領の一般教書として知られている制度であるが、これは元来は、施政方針の説明とか法案審議の勧告より以前に、議会に対する国勢報告の制度であった。

国家建設の当初から政治における情報の機能をこれほどまでに重視し、情報の公表についてこのような制度保障を確立した国はほかにない。

歴代大統領の一般教書のコンテンツ・アナリシスをしてみせたある研究によれば、19世紀前半の一般教書に登場する数量指標は1教書平均3指標にすぎなかったのに対して、これが第二次大戦以降には11指標になり、1961年のケネディ大統領のそれでは実に28指標を数えたという。

## 第16章

# 日本の中央省庁の意思決定方式

法令・行政規則  
の意思決定方式

政策の表示形式は法令・予算・計画・行政規則などの立法形式に限定されていないことは、すでに第14章の1の(1)において述べたとおりである。しかしながら、少なくとも施策・事業のレベルにまで具体化され、すでに継続的な業務として実施されている政策に関するかぎり、その主要な構成要素のほとんどは法令・予算・計画・行政規則などの立法形式に分散して表示されている。

そこで、本章では、これらの立法形式のうちからまず法令とこれに類似の性質をもつ行政規則の場合を取り上げ、これらの案が日本の中央省庁の内部で発案され決定されていく仕組みについて概説しておくことにしよう。

ルーティン・ワークと重要事案

ところで、日本の中央省庁の内部における政策立案の仕組みについては、従来は日本独特の意思決定方式とされている稟議制との関連で論じられてきた。そして、この稟議制は日常のルーティン・ワークにかかわる意思決定から法令案の立案にかかわる意思決定にいたるまで共通に適用されているものとして理解されていたので、従来の議論では、日常のルーティン・ワークの意思決定方式と法令案の立案の意思決定方式とを区別して論じる必要を認めていなかった。

しかし、このような理解は日本の中央省庁の意思決定方式の実態に反しているように思われるので、以下の解説では、より新しい見解に従い、日常のルーティン・ワークの意思決定方式と法令案の立案等の重要事案の意思決定方式とを区別して論じている。

原則と例外

このふたつの意思決定方式を区別することができるのであれば、第14章から政策立案活動の方に視点を移してきているのであるから、ここではもっぱら法令案の立案等の重要事案にかかわる意思決定方式についてだけ解説しておけばよいともいえる。

だが、後述するように、日本の中央省庁の文書管理規則では、ルーティン・ワークに適用されている典型的な稟議制こそが文書処理の原

則的な方式とされ、法令案の立案等の重要事案に適用されている変則的な稟議制はあくまで例外的な方式とされているので、まずは典型的な稟議制についての解説から始め、その上で変則的な稟議制についての解説に移るのが順当であろう。そしてまた、その方が従来の稟議制論の理解と本章における解説との異同を鮮明にすることにもなるであろう。

## 1 従来の稟議制論と意思決定方式の類型区分

### (1) 従来の稟議制論

稟議制は、経営学の小野豊明・山城章、行政学の辻清明、そして文化人類学の中根千枝などによって、日本の公私の官僚制組織に共通する独特の意思決定方式として指摘され、これが広く海外にまで紹介・論評されてきたために、これに対してはとくに外国の日本研究者たちから強い関心が寄せられてきた。

稟議・稟議書・稟議制

稟議・稟申・稟請（現在では稟の俗字の稟と書かれていることが多い）はいずれも、「上位の偉い方々の御意向をお伺いする」という意味合いをもった古いことばである。かつては大臣等の裁可を仰ぐために上申する起案文書（お伺い文書）のことを稟議書と呼んでいたため、この稟議書の起案から決裁にいたる一連の文書処理方式のことを稟議制と称していた。

稟議・稟議書といった古語自体は、今日では銀行の貸付審査部門などごく一部の世界を除いてほとんど使われていないのであるが、起案文書の起案・回議・決裁の文書処理方式は昔どおりであるために、この文書処理方式のことを引き続き稟議制と称しているのである。

稟議制の定義

したがって、稟議制とは、ある事案を担当している末端職員がまずその事案の処理方針を記載した文書を起案すると、その後はこの起案文書がしだいに上位の席次の者へと順次に回覧されその

審議修正を受け、これら中間者すべての承認が得られたときに、この成案をその事案の専決権者にまで上申してその決裁を仰ぎ、かくして専決権者の決裁が得られたときに、この事案の処理方針は確定したことになるという文書処理方式のことである。

そして、中間者による承認および専決権者による決裁の意思表示は起案文書上の所定欄への押印によってなされるので、批判の意味を込めてハンコ行政と俗称されることもある。

辻清明の稟議制論

ところで、日本の行政機関における稟議制の実態について、これを初めて体系的に紹介し論評したのは、辻清明の論文「日本における政策決定過程——稟議制に関連して」であり、この論文に表明されている稟議制に関する理解が行政機関の稟議制に関する通説的な見解になっていた。

この論文では、日本の官僚制組織における意思決定のすべてが上述のような稟議制で処理されているかのように記述されていた。また、この稟議制では末端職員が起案文書を起案すること、そしてほとんどの場合にはこれがそのまま承認され決裁されていることが指摘され、そのことから、事案の処理方針を実質的に決定しているのは末端職員であるかのように解説されていた。そしてまた、この稟議制では起案文書は机から机へと順次に回覧され個別に審議され、関係者が会議を開いて討論審議することは原則ではないと解説されていたので、日本の行政機関の意思決定では会議が重要な役割を演じていないかのような印象を与えていた。

この稟議制論が日本の行政機関の意思決定の実態を正しく描写しているのだとすれば、法令案の立案といった類いの重要事案でさえ、原案は末端担当職員によって起案され、これがほぼそのまま採択されていることになりそうである。そうであれば、これはまことに驚くべきことであつた。それは少なくとも欧米諸国の行政機関の意思決定方式とはあまりにも大きくかけ離れていたため、外国の日本研究者たちはこの稟議制論に大きな驚きを覚え、これ

井上誠一による  
批判

に異常なまでの関心を寄せたのであった。

だが、辻清明の稟議制論はいくつかの点で大きな事実誤認をしていたのであった。何よりもまず、上述のような典型的な稟議制に従って意思決定がなされているのは、日常のルーティン・ワークに属する事案処理についてだけであって、法令案の立案等の重要事案についての実質的な意思決定はむしろ関係者間の会議においておこなわれているのである。これらのことを明確に指摘し、日本の中央省庁における意思決定方式の実態を詳細に解説してみせたのが、井上誠一『稟議制批判論についての一考察：わが国行政機関における意思決定過程の実際』である。

井上は、キャリアの行政官として某省の総括補佐まで勤め上げながら中途退職したという職歴の持ち主であり、その豊富な実務経験に基づいてこの論稿を執筆したのであった。以下、第4節にいたるまでの解説はこの井上の著作に全面的に依拠している。

## (2) 意思決定方式の種類

そこでまず、日本の中央省庁で現に使用されている意思決定方式の諸類型からみていくことにしよう。これを整理したのが図表16-1である。

稟議書型と  
非稟議書型

これをみれば明らかなように、まず第1に、すべての意思決定が稟議書型でおこなわれているのではなく、非稟議書型の意思決定と称すべきものが存在する。しかも、予算の概算要求の決定とか国会答弁資料の作成といった、行政機関にとってもっとも重要な事案の意思決定がこの非稟議書型に属していることに留意してほしい。

国会答弁資料の作成を行政機関の意思決定事案のひとつとして取り上げていることには違和感を覚えるかもしれない。だが、国会の委員会審議において議員質問に対して大臣以下の政府側がおこなう答弁は、質問事項に関する当該省庁の状況認識のみならず、これに関連した法令等の解釈・運用方針を公式に表明するもので

図表16-1 意思決定方式の諸類型

類 型 区 分		具 体 例	
稟 議 書 型	順 次 回 覧 決 裁 型	法規裁量型行政処分の決定	
	持 回 り 決 裁 型	法令案，要綱の決定 便宜裁量型行政処分の決定	
非 稟 議 書 型	文 書 型	処理方式特定型	予算の概算要求の決定 国会答弁資料の作成
		処理方式非特定型	生産者米価の政府試算の決定
	□ 頭 型	会議への出欠席に関する決定	

(出所) 井上誠一『稟議制批判論についての一考察』財団法人行政管理研究センター，1981年。

順次回覧型と  
持回り型

あることが多いのであって、それは広義の政策の表明にほかならないのである。

法律の制定改廃にかかわる議案を国会に提出している場合には、あらかじめ詳細な想定問答集を作成しているのが通例であって、この法案が可決成立した後に出版される新法の逐条解説書は、この想定問答集を基にして執筆されていると考えてよい。

次に、稟議書型は順次回覧型と持回り型の2種類に分けられることに注意してほしい。各省庁の文書管理規則類を調べてみると、意思決定は原則としてすべて順次回覧型の文書処理方式によるべきことを定め、もうひとつの持回り型で文書を処理しようとする場合には、あらかじめ官房文書課の承認を得ることを要求している。

ところが、法令案・通達案・要綱案の立案とか、財団法人の認可といった裁量領域の広い便宜裁量（自由裁量）型の許認可処分などの重要事案の決定は、実際にはほとんどつねに、文書管理規則上はあくまで例外的な文書処理方式とされている持回り型の方

式で処理されているのである。その結果として、原則的な文書処理方式とされている順次回覧型が実際に活用されているのは、裁量領域の狭い法規裁量（きやく羈束裁量）型の許認可処分など、日常のルーティン・ワークとして処理されている軽易な事案を決定する場合に限られてしまっている。

要するに、文書管理規則上の建前と運用上の実態の間には大きな乖離が生じているのである。従来の稟議制論はこの点に気づかず、重要事案の決定までが軽易な事案と同様に順次回覧型で処理されているかのように思い込んでいたことになる。

## 2 順次回覧型の決裁方式

### (1) 決裁事案の種類と関係者の範囲

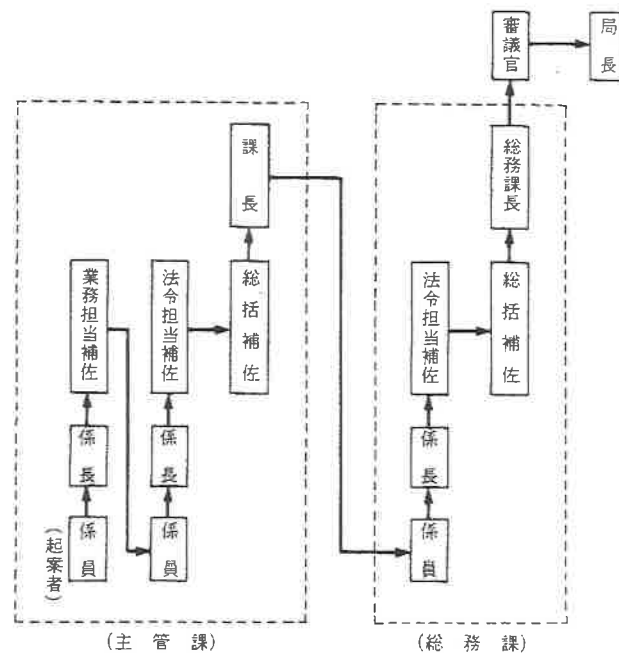
さて、それでは、文書管理規則上は原則的な文書処理方式とされている順次回覧型の決裁方式とはどのような方式なのであろうか。その典型的な流れ図を示したのが図表16-2である。

先に述べたとおり、この方式が採用されているのは比較的軽易な事務的事案についてであるため、その決裁権が局長に委譲されていて、専決権者は局長であることが多い。また、同じ理由から、この種の事案の処理には事前の調整を必要とする関係課は存在しないのが普通である。そこで、起案文書が回議されるのは、当該の事案を所掌している主管課の内部とこの課の属する局の総務課の内部だけであるのが通例である。

ところで、文書が総務課を経由するのは、日本の行政機関では局の総務課はいわば局レベルの官房系統組織として局長を補佐すべき機関とされていて、局長に上申する文書はすべて総務課の審査を経由すべしとする慣行が確立されているからである。また、審議官は局長のスタッフと考えられているので、審議官の職が設置されている場合には、これをも経由することになる。

なお、中央省庁の普通の課では係長の下に係員がひとりもいな

図表16-2 順次回覧型における起案文書の流れ



(出所) 図表16-1に同じ。

いことも多く、また総括補佐が法令担当補佐を兼務していることも多いので、このような場合には、文書が回議される関係者の人数は図表16-2に表示されているものより少なくなる。

### (2) 起案・回議・決裁

起案

順次回覧型で処理される法規裁量型の許認可事案の場合、その申請書等は主管課の担当職員のところへ提出されてくるので、その他の職員は申請書が提出された事実さえ知らない。したがって、この事案について最初の行動を起こしうるのは担当職員においてほかにない。しかも、事案はルーティン・ワークであり、その処理方法についてはあらかじめマニュアルが作成されているのが通例であるから、担当職員はこのマニュアルを参照してこの事案の処理方針を決め、これを記載した起案文書を起案する。

回議

その後、この起案文書は、図表16-2の流れ図に従って、関係者の机から机へと順次に回議されていく。そして、この過程では関係者すべてによる個別審議を受けるのが建前である。しかし実際には、この文書の記載内容まで点検するのは、せいぜいのところ担当職員の直属の上司である係長とそのまた上の業務担当補佐くらいのもので、残り的人々は審議らしい審議など一切せずに文書の標題を一瞥しただけでただちに承認の押印をし、これを次の人に回しているのが常態である。担当職員の事務処理能力を信頼しているからにほかならない。

決裁または代決

こうして、起案文書が総務課長にまで到達したとき、ここで総務課長がこれを局長にまで回議する必要はないと判断すれば、みずから専決権者に代わって代決をして、この事案を決裁してしまうことも稀ではない。

「代決」とは、本人が承認・決裁の押印をすべき箇所に直下の者がみずからの印を押し、そこに代決と書き加え、これをもって本人の承認・決裁を得たことにするという便法である。この代決の制度は、本来は本人が不在などの場合にのみ許されている便法なのであるが、実際には本人が在室している場合にまで頻繁に活用されてしまっているのである。

平常時の形骸化

このように順次回覧型では回議・決裁の行為が著しく形骸化していることになるが、平常はこれで何の支障もないと考えられているのである。しかし、汚職事件が発覚したときなど何らかの不祥事が発生した後とか、関係者が新人で不慣れであるときなどには、この流れ図上のもっと多くの人々が実質的な審議をおこなうようになる。回議・決裁の実質は、事情に応じて臨機応変に変動しているのである。

### (3) 順次回覧型の特徴

この方式の特徴を要約しておけば、以下のとおりである。

- ① 決裁事案が軽易なものであるために、決裁権が委譲され、

関係者の範囲も狭く、起案者から専決権者にいたる時間的空間的な距離が比較的短い。しかも、

- ② 起案文書は建前上は関係者のすべてによって個別に審議されるべきものであるが、実際にはその多くが省略されるので、決裁にそれほど時間はかからない。そしてまた、通常は当初の起案がそのまま承認・決裁されている。したがって、
- ③ この方式においては、末端の担当職員が事案の処理方針を実質的に決定していることになる。ただし、その起案はあらかじめ上位者によって制定されたマニュアルに従っておこなわれているのである。

## 3 持回り型の決裁方式

### (1) 決裁事案の種類と関係者の範囲

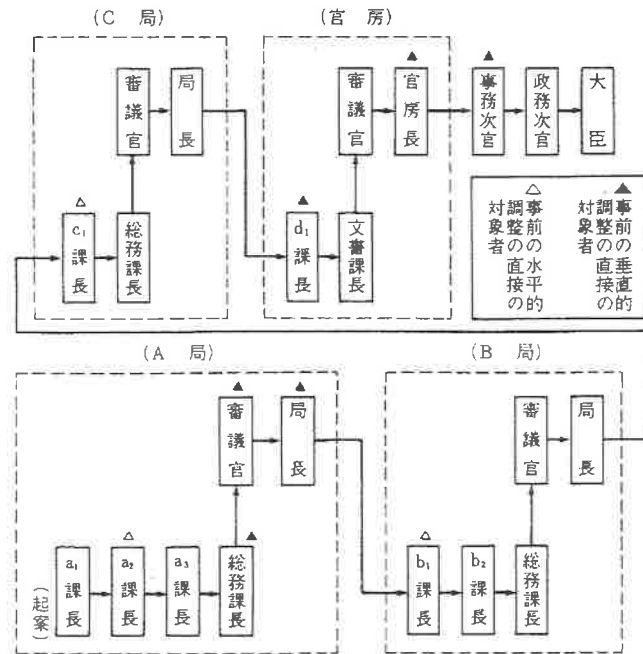
これに対して、持回り型の決裁方式が採用されるのは、重要な政策的事案についてであるから、この場合には決裁権の委譲はおこなわれておらず、通例は大臣自身が決裁権者である。そして、官房長以上の人々に上申するときは、かならず官房文書課の審査を経由すべきことが確立された慣行になっている。

また、重要な政策的事案になればなるほど、一般には事前に協議し、あるいは事後に報告して、その承認を取りつけておくべき関係課の数が多くなる。この関係課は1省庁内部にとどまらず、複数省庁に及ぶ場合さえ決して稀ではない。

そこで、この種の決裁事案について採用される持回り型の決裁方式において、起案文書が最終的に処理される形式的意思決定過程の段階での起案文書の建前上の流れ図を例示したのが、図表16-3である。この図表では、表示を簡略化するために各課の課長以上の経路についてのみ表示しているが、各課長が審議する以前に課内の総括補佐以下の審議を経由していることは、先の図表16-2の場合と同様であるから、起案文書について承認を求めるべ



図表16-3 持回り型における起案文書の流れ



注) なお、平成13(2001)年以降は、各省大臣の下に、従来の政務次官に代えて複数の副大臣・大臣政務官が配置されることになったので、事務次官から大臣にいたる間に副大臣・大臣政務官が介在する可能性があるが、この点は副大臣・大臣政務官の制度がどのように運用されるかによる。

(出所) 図表16-1に同じ。

き関係者の総数はかなりの数に達する。

にもかかわらず、起案文書の起案から決裁にいたる過程に要する日数は想像されるほど多くはない。その理由は以下のとおりである。

## (2) 実質的意思決定と形式的意思決定

意思決定の  
2段階構造

持回り型の決裁方式の第1の特徴は、その意思決定過程が2段階に分かれていることである。すなわち、起案文書に盛り込まれるべき原案の大綱について関係者間の合意を形成していく実質的意思決定過程の段階と、かくして合意に達した大綱に事務的技術

的な検討を加え、その文章表現を推敲した成案を作成して、これを起案文書の形式に起案し、この起案文書を関係者のところへ持参して承認を求める形式的意思決定過程の段階とである。

実質的意思決定  
過程

前段の実質的意思決定過程では、決裁事案の検討作業を最初に始動させたのが誰であれ、この事案を所掌する主管課が、局の総務課長・審議官・局長、さらには官房の関係課長・官房長・事務次官等の意向を確認した上で、課内において第1次原案を立案する。

ついで、局の総務課および官房の文書課と協議して、この事案にいささかでも利害関係を有する関係課の範囲を確認し、このなかから重大な利害関係をもつ関係課を事前の政策協議の相手方として選び出す。このように、水平的調整の相手方を限定するのは、調整相手が増えれば増えるほど、調整作業の困難さは増すからである。

さて、事前の政策協議の相手方が決まったら、その関係者を招集して会議を開き、この第1次案の趣旨を説明する。その場でも質疑応答がなされるが、関係課の人々はこれをそれぞれの課に持ち帰り、これを課内で検討し、第1次案に対する質問事項と意見表示事項をメモにまとめ、これを主管課に回答する。主管課ではこれら関係課からの反応に対応して第2次案をまとめ、再び会議を招集する。こうしたキャッチボールが、すべての関係課の疑義が解消されるまで繰り返される。この過程で主管課と関係課の間には、しばしば両者の了解事項を記録にとどめるための覚書が交換される。

この方法を幾度も繰り返しても、どうしても関係課の同意を得られないような場合には、局内の関係課については局の総務課に、局外の関係課については官房文書課に、それぞれ調整作業を依頼する。そして、他省庁の関係課との調整は両省庁の官房文書課同士協議に委ねられる。こうして幸いにも、すべての関係課の合

意が成立すれば、この事案は第2段階の形式的意思決定過程へと移行することになるが、合意の形成に失敗すれば、この事案はこの第1段階で断念され、流産することになる。

垂直・水平の全関係者の合意が成立すると、主管課は、合意された大綱に細目の肉付けをおこない、文章表現を推敲して、起案文書に書くべき成案をまとめる。この成案を主管課の担当職員が起案様式に清書する。持回り型の決裁方式における担当職員による起案とは、この起案様式への清書という行為以上のものではない。

先の順次回覧型では、この後の回議は起案文書を関係者の机から机へと順次に回覧していく方法によるが、持回り型の回議では、主管課の職員が起案文書を持って関係者の面前に赴き、その場でただちに承認の押印を求めて回るのである。「持回り」と呼ばれる所以である。これにより、文書の機密が保持されると同時に、文書が格段に迅速に処理されることになる。関係課の職員たちが、審議らしい審議をすることなしに、その場でただちに承認の押印をするのは、すでに事前にその内容を熟知し、これを承認しているからである。

ただし、この第2段階の形式的意思決定過程では、決定に関する事前の情報伝達の意味をも込めて、事前調整の相手方の範囲を越え、もっと広い範囲の関係課に対して起案文書を回議するのが通例である。そこで、この段階にいたって初めてこの事案についての説明を受けることとなった関係課は、事前の意見調整を求められなかったことについて苦情を述べ、承認の押印を渋る可能性が高い。

この持回りの回議では、事前の意見調整が終了していることを理由にして、回議順位の変更、代決、後伺いなどの便法の活用が大幅に許容されているために、文書処理に要する時間はさらに一段と短縮されている。

「回議順位の変更」とは、図表16-3に例示した流れ図の順序で回議せずに、そのときどきの便宜に従って、 $a_1$ 課→ $a_2$ 課→ $a_3$ 課の順序を $a_1$ → $a_2$ → $a_2$ の順に変更したり、あるいはA局→B局→C局の順をA→C→Bの順に変更したりすることをいうのである。ただし、局内の関係課すべての承認を得るまでは総務課に持ち込むことを許されず、省庁内の関係局すべての承認を得るまでは官房に持ち込むことを許されない。

「後伺い」とは、関係者がたまたま不在のときなどに、その人の承認を得ることを後回しにして、その上位者の承認を先に求めてしまうことである。後伺いにした人に対しては改めて事後承認を求めるのが建前なのであるが、実際にはこれを省略してしまうことが少なくないという。

### (3) 持回り型の特徴

この方式の特徴を要約すると、以下のとおりである。

- ① 起案文書の起案に先立って、大綱について垂直的水平的な意見調整がおこなわれる。
- ② この事前の意見調整では、決裁権者の直下に位置し決裁権者を補佐している人々——図表16-3の例示では事務次官・官房長・主管局長——の意向があらかじめ聴取され、かれらの意向に沿って原案が作成されているのであって、これらの人々こそが事案の実質的な決定権者なのである。
- ③ 関係者間の意見調整は会議形式を基本にしておこなわれる。
- ④ 主管課の担当職員による起案は関係者間の合意の所産というべき成案を起案様式に清書する行為にすぎず、事案の実質的な決定行為を意味するものではない。
- ⑤ 起案文書が作成されて以後の文書処理は、持回りと種々の便法の許容によって、従来の稟議制論が想定していたほどには長い日時を要していない。



## 4 日本の中央省庁の意思決定方式

### (1) 意思決定方式の特徴点

上述のごとき稟議書型の意思決定方式の運用実態から日本の中央省庁における意思決定方式にみられる特徴点を抽出してみるとすれば、差し当たり以下のような諸点を指摘しておくことができるであろう。もっとも、これらをどこまで特殊日本的な特徴と言いつけるかは、いまだ確かでない。比較対照すべき諸外国の行政機関内部の意思決定方式について十分な研究成果が蓄積されていないからである。

法制と運用の乖離

第1に、法制上の建前と運用上の実態との間に大幅な乖離が存在することである。

まず各省庁の法制上の権限はすべて大臣に帰属しているが、内部的には決裁権が局長・課長に委譲されていることが多い。しかも、この専決権者がおこなうべき決裁をその直下の者が代決してしまうこともしばしばである。そして、その事案の実質的決定権というべきものはこの代決権者よりさらに下位の者に属していることが多い。すなわち、法制上の決定権者→専決権者→代決権者→実質的決定権者というずれが生じている。

法制と運用の乖離は、文書管理規則上は順次回覧型を原則としておきながら、緊急に処理すべき案件、機密に処理すべき案件、上位者が指導力を発揮すべき案件など、重要な案件になればなるほど例外的な方式である持回り型を活用していること、また順次回覧型の場合であれ持回り型の場合であれ、平常の状態では起案文書の回議が形骸化していることにもあらわれている。

集団的意思決定とセクショナリズム

第2に、重要な意思決定は、垂直的な意見調整のときであれ水平的な意見調整のときであれ、すべて会議の場で集団的におこなわれていることである。

しかも、大部屋の課長席の前で随時におこなわれる会議であれ、

局長室で開かれる主管課と総務課・審議官・局長との会議であれ、ヒエラルヒー構造上の階梯が数段離れている人々が一堂に会している。そして、この会議においては、地位の上下にかかわらず発言が許容され、説得力のある適切な意見であれば、下級者の意見であっても採択される。

この種の会議の場合こそ、閉鎖型任用制の下での職員の職場内研修 (on the job training = OJT) の場になっているのであり、下級職員にも重要事案への参画意識を与える機会になっているのである。

しかしながら、その反面で、この集団的意思決定の方式は、セクショナリズムの傾向を助長する機能をはたしてもいる。この方式では、まず課単位の意見が集約され、ついで局単位、省庁単位の意見が集約されていくことになるが、こうしていったん集団的に集約されてしまった組織単位の意見は簡単には修正変更されにくいので、他の課、他の局との意見調整はそれだけむずかしいものになり、総務課とか官房文書課の介入を要する。部内の強い結束が他部門に対する排他意識を強めてしまっているのである。ことに、他の省庁との合議 (「あいぎ」と呼ぶ) は、国際間の外交交渉にも似た独立対等者間の折衝になり、調整・妥協は容易に成立しない。局長と局長、大臣と大臣といった首脳間の直接折衝がめったにおこなわれないのは何故か、興味のあるところである。

日本の中央省庁による政策対応に、迅速性が欠け、タイミングを失っているきらいがあるとすれば、その主たる原因はこの省庁間の政策調整に手間暇がかかりすぎていることにある。

第3に、すべての意思決定に官房系統組織が関与し、これが重要な役割を演じていることである。

総務課が局長にアクセスする際の経由機関になり、官房文書課が大臣にアクセスする際の関門になっているというだけではない。それぞれのレベルの官房系統組織が、主管課に対して政策調整の

官房系統組織の関与

相手方を指示し、部内の調整にあたり、部外に対しては部を代表して折衝する役割を担っているのである。総務課は局長権限の、官房は大臣権限の補佐・代行機関なのである。

ヒエラルヒー秩序の尊重

第4に指摘しておくべきことは、口頭型の意味決定でない限り、事案についての実質的意思決定がどのような方式でおこなわれようと、最終的には必ず稟議書型の形式的な文書処理がおこなわれ、その起案文書の処理に際しては、組織内のヒエラルヒー構造を下から上へと秩序正しく経過することを要求されていることである。

持回り型において便法として回議順位が変更される場合であっても、この回議順位の変更は同位の組織間についてしか許されていない。その限りでは、文書管理規則の建前は維持されており、日本の中央省庁の意思決定はすべて稟議制によっておこなわれているとも言えるのである。

そして、この稟議制と呼ばれる文書処理方式は、法制上の建前と運用上の実態との乖離を繕う仕組みとして、そしてまた職員に対して日々繰り返す、建前上の決裁権限の所在と地位の上下関係を再確認させるための仕組みとして機能しているように思われるのである。

## (2) 稟議制の組織基盤

日本においては何故にこのような稟議制が形成され、今日にいたるまで維持され続けてきたのであろうか。いいかえれば、日本の中央省庁の意思決定については、法制上の建前と運用上の実態との間に何故にこれほどまでの乖離が生じているのであろうか。この点についてはさまざまな説明が可能であろうが、これをいきなり日本社会の文化（カルチャー）と結びつけて論ずるのではなく、日本の官僚制組織の形成方式との密接な関連について指摘しておくべきではないかと思われる。

キャリア・ノンキャリアの身分制

まず第1に、戦前の官吏制における高等官・判任官・雇・傭人の身分制、戦後の国家公務員制におけるキャリア・ノンキャリア

の身分制と密接に関連しているように思われる。

明治維新以来の日本の上級官僚は旧士族としての同質性に支えられていた。そして、文官試験制度が確立されて以降は、これが帝国大学法学部出身者としての同質性にとって代わられた。そして、やがては大臣までがこの高級官僚のなかから登用されるようになったのであって、大臣から上級官僚にいたるこの高度の同質性こそが決裁権の下部委譲を促し、代決を許し、また政策立案作業をキャリア集団を核とする組織単位の集団的意思決定に委ねることを可能にしてきた最大の要因ではなかったかと思われる。

そしてまた、キャリアとノンキャリアの二重構造が通達・通牒等の行政規則と内規を制定する必要性を生み、この種の執務マニュアルの発達がルーティン・ワークの処理を末端担当職員に委ねることを可能にしてきたように思われる。

専決権限の割付構造

第2に、第10章で指摘しておいたように、日本の官僚制組織においては、組織単位間の横の分掌構造が明確であるのに対して、上下の縦の系列の分業構造、すなわち専決権限の割付構造の方は決して明細には定められていないため、事案によっては、その決裁を仰ぐべき専決権者が誰であるのか法制上は詳らかでない場合が少なくないのである。そこで、この種の事案はいずれのレベルにまで上申すべきかを、事案ごとにそのつど適宜に判断し振り分けてきたのが、稟議制ではなかったかと思われる。

そしてそれは、法令の空白部分を運用によって補充する慣行にすぎなかったからこそ、ある大臣の下では大臣自身の決裁を仰いでいた事案が別の大臣の下では局長の決裁に委ねられるといったように、その時々の上下の人間関係に応じてかなり柔軟に変更することのできるものであったように思われる。

官房系統組織の発達

第3に、この柔軟かつ微妙な意思決定方式の運用を統括することをおして課長・局長・大臣を補佐する組織として発達したのが、日本に独特の官房系統組織のうちの文書・法令系統組織にほ

かならなかつたように思われる。すなわち、それは、各課ごとの法令担当補佐・総括補佐から局の総務課、官房の文書課を経て、内閣官房・内閣法制局にまでつながる系統組織である。

### (3) 政治主導の強化は稟議制を変えるか

以上に解説してきたところの日本の中央省庁の意思決定方式は、これまでの官僚主導体制下においてほぼ定着していたそれである、と考えてよい。

副大臣・大臣政務官  
制度の導入

しかしながら、1990年代以降の政治改革の流れのなかで、政治主導を強化しようとする種々の試みが徐々に積み重ねられてきている(第7章参照)。そうした流れのなかのひとつとして、図表16-3の下にも注記しておいたように、平成13(2001)年の中央省庁の再編と時を同じくして、各省大臣の下に、従来の政務次官に代え、複数の副大臣と大臣政務官が配置されることになった。この新しい副大臣・大臣政務官制度がどの程度まで政治主導の装置として活用されることになるのか否かは、今しばらく制度運用の経過を見てみなければ何とも言えないが、これが政治主導の装置として機能するようになれば、大臣・副大臣・大臣政務官が上述した持回り型の決裁方式の、まず前段の実質的意思決定過程において実質的な決定権者として登場してくる可能性がある。

副大臣はスタッフか  
ラインか

そして、複数の副大臣がそれぞれ数局を分担管理するラインとして各省大臣を補佐する仕組みが採用されるのであれば、省庁間の調整も、大臣官房と大臣官房の間の折衝に委ねられるのではなしに、それぞれの省庁の担当副大臣の間の調整になるかもしれない。

ついで後段の形式的意思決定過程との関連では、副大臣・大臣政務官が従来の政務次官と同様に各省大臣のスタッフとして位置づけられるにとどまるのであれば、図表16-3の文書の流れ図にもほとんど変化は生じないであろう。しかしながら、複数の副大臣がそれぞれ数局を分担管理するラインとして活用されるのであ

れば、局長による文書の決裁が終了した後、この文書が大臣官房に持回られる前に、担当の副大臣の決裁を受けておかなければならないことになるかもしれない。そうなれば、図表16-3に表示されている文書の流れにも相当に大きな変化を生じることになる。

副大臣・大臣政務官制度の導入が、あるいは政治主導の強化が、従来の官僚主導体制下の稟議制の慣習に、あるいは大臣官房の役割と機能にどの程度の変容を迫ることになるのかならないのか、まことに興味深いところである。

—理論 31, 37, 187  
 ラスパイラス指数 160  
 ラートゲン, K. 43  
 濫給と漏給 359  
 利益集団 248  
 立法的統制 63  
 リプスキー, M. 207  
 猟官制 23, 136, 151, 167  
 稟議書型意思決定 304  
 稟議制 157, 301, 302, 316  
 —論 302, 306, 313  
 臨時行政改革推進審議会 376  
 臨時行政調査会 155, 283, 344, 371, 374  
 リンドプロム, C. E. 255, 257, 259,  
 262, 266  
 ルーティン・ワーク 68, 238, 301, 304,  
 306, 307, 317  
 レーガノミックス 8  
 歴史的発展段階論 46  
 レスリスバーガー, F. J. 38

レッセ・フェール 3  
 レフェレンダム (国民投票) 59, 385  
 連合国軍総司令部 135, 155, 347  
 連邦制国家 56, 66  
 連立政権時代 92, 118  
 連立内閣 102  
 ローウェル, A. L. 346  
 ロウズ, R. A. W. 69, 91  
 労働基本権 136, 148, 152, 157, 159,  
 168, 257, 387  
 労働組合 4, 163, 241, 383, 387, 401  
 労働三法 136, 152, 387  
 老年人口 275  
 蠟山政道 43, 54, 67  
 ローズヴェルト, F. D. 7, 31, 379

わ行

ワグナー, A. 231  
 割引率 354, 357  
 ワルドー, D. 33, 363

●著者紹介

西尾 勝 (にしお まさる)

1938年 東京都に生まれる

1961年 東京大学法学部卒業

現在 地方公共団体情報システム機構理事

専攻 行政学・都市行政学

主な著書 『権力と参加』(東京大学出版会)

『行政学の基礎概念』(東京大学出版会)

『行政の活動』(有斐閣)

『未完の分権改革』(岩波書店)

主な編著 『行政学講座』全5巻(東京大学出版会)

『講座行政学』全6巻(有斐閣)

行政学〔新版〕

Public Administration (2nd ed.)

1993年6月30日 初版第1刷発行

2001年4月20日 新版第1刷発行

2016年1月25日 新版第24刷発行

著者 西尾 勝

発行者 江草 貞治

発行所 有斐閣

郵便番号 101-0051

東京都千代田区神田神保町2-17

電話 (03) 3264-1315 (編集)

(03) 3265-6811 (営業)

http://www.yuhikaku.co.jp/

印刷 精文堂印刷株式会社

製本 大口製本印刷株式会社

©2001, Masaru Nishio, Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替いたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 4-641-04977-7

因本書の全部または一部を無断で複製(コピー)することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複製を希望される場合は、日本複製権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。