

行政学第17回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

3-2 日本の行政組織

3-2-1 日本における官僚制の特色

(1) ウェーバーと日本官僚制 (真淵)

①階統制 = 指揮命令系統の一元化

②権限の分割 = 作業の分配によって服従義務の範囲が明示的に定められている (人格の自由) ? - 大部屋主義

③官職を構成するものとしての専門的に訓練を受けた官吏の任用

- 官職を主たる職業 (職務専念) とし?、労働の対価としての定額の報酬で生活?
- 行政手段から分離、組織体から支給 (公私分離)
- 文書主義

(2) 内部集団とインセンティブ構造－日本官僚制組織の惰性と刷新 cf. 伊藤大一

- 上層公務員：規則革新派＝行政規則・内規の改廃こそが使命、朝令暮改厭わぬ
- 下層公務員：行政規則・内規の継続こそ業務に対する経験の蓄積と熟練を支える前提－頻繁な改廃に抵抗する規則保守派に
- キャリアとノンキャリア
 ノンキャリアのエートス：キャリアの上司よりも「この問題については自分のほうがはるかに詳しいのだ」というプライドを持っているから、やたらに法規の解釈を振り回し、先例を持ち出したがる。何事につけ、まずは拒絶反応を示すという性癖
- キャリアとノンキャリアの分業関係－官僚制の自律性確保
 キャリアは政治家からの圧力に弱い、ノンキャリアには政治家を恐れるいわれなし
 ノンキャリアは接待攻勢・収賄の恐れ、キャリアは業界に卑屈になるいわれなし
 ＝キャリアはノンキャリアが承服しないことを口実に政治家からの圧力をかわし、ノンキャリアはキャリアの承認が得られないことを盾に業者からの誘惑を拒む

3-2-2 日本の行政組織の構造

3-2-2-1 省庁内部組織と国会・総括管理

- 戦前日本：各省庁以下組織設置・所掌事務－法律によらず各省官制通則以下の命令で規定
- 戦後日本：国会は「法律による行政」の原理の適用範囲を拡大しようとする
 戦後早々の一般的機運に乗り、1948年の国家行政組織法の審議において、各省庁の課単位まで法律で定めることを要求し、内閣提出法案に修正を加えた
- 1948年国家行政組織法－官制大権を廃止しできるだけ細かく国会が規定
- 1964年第1次臨調答申、改正案－71、72、73年－行政組織の弾力化志向
 But反対「立法権を侵害し、行政に対する民主的チェック機能を弱める」

- 1982年7月第2次臨調第3次答申「行政の改善努力は、恒常的に行われるべきものであり、高度成長の時代が去り、行政をめぐる内外情勢が厳しく、また変化の激しい今日、行政機構の肥大化や行政運営の固定化を防止し、その簡素合理化を継続的に促進する必要がある。このためには、まず、行政府において恒常的に自己革新が推進されるような仕組みを設けることが効果的であり、また、行政組織規制の弾力化等、必要な条件整備が図られなくてはならない」
- 1983年改正（84年実施）－官房局部の新設改廃は政令事項に
But 文民統制の必要な防衛庁については長官を補佐する内部組織とその所掌事務は法律事項
官房と局の総数を最大限128に

- 2001年1月：内閣府には国家行政組織法は適用されないことに
cf.政令事項・省令事項も総括管理機関による審査
－組織：相当細部まで政令事項
- その後：各省庁設置法の体系の見直しを求める意見（宇賀）
- 2008年6月5日参議院内閣委員会：国家公務員制度改革基本法案に対する附帯決議：縦割り行政の弊害排除のため、各省設置法の体系を見直し、行政組織編成を弾力的に行いうる制度について検討することを求める
- 自由民主党国家戦略本部・政治体制改革プロジェクトチーム「政治体制改革報告～政治制度改革・財政改革・統治機構改革一体の見直し」：硬直的な省庁別設置法を政府機関設置法に一元化した上で、柔軟活弾力的に組織の統合・改廃ができる法体系とすべきことを提言

3-2-2-2 組織構造－ラインの規格化

（１）基本的な組織

- 下降分割型の組織編成＝内閣を頂点に逐次府省、官房、局、部、課（室）、係－規格化
- 内部部局（官房、局－省には必置、庁には任意、部、課、室－任意）
 - cf. 長官官房はあるが官房長を置かない例として宮内庁と国税庁があり、官房審議官を置く。長官官房自体を置かない例としては、金融庁（総務企画局）、消防庁、公安調査庁（総務部）、海上保安庁（総務部）
- 外局（委員会、庁－長官の任命権は大臣だが外局内職員の任命権は長官）
 - cf. 庁の設置根拠：事務量が膨大、ある程度独立性を認めるべき、内部部局で処理させると他の部局との均衡を失する、主に実施組織
 - cf. 外局にさらに委員会または庁を置くことが認められているのは内閣府のみ
- 特別の機関：内部部局、外局、審議会等、施設等機関として処理することが適当でない事務を遂行するために置く
- 地方支分部局－単位のずれ：福井県：北陸農政局、近畿経済産業局、中部運輸局（真淵）
- 内閣府－「国の行政機関」ではなく「内閣に置かれる機関」

（２）非画一的組織

- 総括整理職（審議官等）：総括整理とは、官房、各局の所掌事務を通じ、あるいは官房、各局内の各課・室の所掌事務を通して、特定の事項について調整を行い、あるいは補佐・助言・参画等を行うことを意味し、その調整の範囲が特定の局や課の所掌事務にとどまることがあってもかまわないとされる－スタッフ職－様々な地位
- 分掌職（主計官、管理官等）：組織としてではなく、専門官単位の高度の知識・経験・能力によることが適当な場合におかれる。局事務の横断的機能分担をすることが多いため、課の様に事務の範囲を固定的に定めるのが適当でない場合におかれる。その事務には、企画調整、調査、審査的なものが多く、政令設置－事務を分掌する職で、スタッフではない

<例> cf. 名称で総括整理職、分掌職が明らかでない場合も

- 次官級：省名審議官
- 局長級：政策統括官－特に必要のある場合、内閣府では必置（局長級分掌職）
- 局次長級：官房審議官
例：中二階総括整理職：審議官、技術審議官、特に必要な場合は総括審議官、技術総括審議官あるいは
特定政策名称＋審議官
- 課長級：参事官
例：課長級分掌職：管理官、政策評価官、参事官
課長級総括整理職：参事官、技術参事官
- 補佐級：企画官

<背景と対応>

- 職が本当に必要であったというよりも、処遇のためであったことをうかがわせる
- 「組織・定員管理の基準」（2001年）「所掌事務や分担を各府省の判断と責任において臨機に変更できる『分掌官』や総合的かつ機能的な行政運営に資する『総括整理職』の活用を図る」
- 第二次臨調第三次答申「審議官、参事官等の総括整理職は官房に集中し、機動的・弾力的活用を図る」

3-2-2-3 組織定員管理－「総量規制方式」

- 各省庁で任用する職員の定員の定め方
組織法令の中で定める方式、組織法令とは別個に定める方式、予算の中で人件費の総枠
- 戦後日本
1949年行政機関職員定員法：各省毎定員規定、それ以下の組織単位毎の定員は府省令
1961年各省設置法の中に各省毎の定員規定
- 1969年総定員法（行政機関の職員の定員に関する法律）－定員の総数の最高限度設定
各省庁の定員は政令で、それ以下の単位の定員は省令で
- スクラップ・アンド・ビルド方式－組織管理の自己改善努力を誘発－「総量規制方式」
cf.1968年、佐藤首相の強い指示による1省庁1局削減
- 計画的定員削減（一定の目標削減率を設定して計画的に定員削減を行うやり方）
各省庁に行政需要と人員配置の見直しを迫り、新旧行政需要の交換を促進する意図

<問題>

- ①削減目標まで退職者が達しない傾向
- ②増員要求を計量化しやすい現業的組織部門（学校、病院）からの増員要求が通りやすい
- ③官房による削減割り当てが一律化－特定部門の削減率が大きくなることを合理的に説明する調査・分析・評価体制の未確立－大部屋主義との適合性
- ④膨張圧力が他に流出－局部の新設抑制：審議官等の総括整理職の増殖；定員抑制－非常勤職員、特殊法人、認可法人等増加、自治体へ機関委任事務

<何故、早期に組織定員管理が制度化されたのか（前田）>

- ・日本の公務員数の増加が経済発展の早い時期に止まった
- ・制度的要因：人事院勧告制度の意図せざる効果－国際収支、財政との関連で給与総額をコントロールできない
- ・比較：イギリス－団体交渉制度の下で給与額をコントロール

3-2-2-4 戦後日本の省庁制の特徴

（１）鉄格子効果－環境変動で構造説明できない－府省の安定性－他方、大臣庁の利用

Cf. 大臣（長官）官房に分掌ないし総括の職を設けて新たな政策課題に対応
課の新設の前に課の内に室を設けて体制をととのえる

Cf. コンティンジェンシー理論への反論

（２）官房系統組織

- ・各局各省庁レベルの官房系統組織が高度に整備され定型化
- ・局筆頭課＝各局の総括管理機能
- ・官房３課＝各省レベルで財務・人事・文書等の総括管理機能－官房長下ヒエラルキー
- ・各局レベル、各省庁レベル、内閣官房レベルの密接なネットワーク

- 与党機関及び国会常任委員会との間にも密接なネットワークー「政務」と「事務」結節点
- 広義のスタッフ機能：古典的ライン・スタッフ理論（スタッフは助言勧告をもつぱらの任務）に照らせば官房系統組織は各種統制権を行使しているのでスタッフには該当しない。スタッフ概念を広く見直す見解（組織にとって第一義的な業務の任務遂行をライン、このライン系統組織に助言し、補助し、統制することを任務とするスタッフ）では官房系統組織こそ日本の行政機関に発達した日本的なスタッフ組織
- 横からの統制：日本の行政機関の単位組織は、上級機関の直接の指揮監督に服しているというよりも、むしろこれに代えて官房系統組織の濃密な統制に服しているように見える
- 最初に注目したのは伊藤大一：日本官僚制の構造上の特色は、西欧諸国と比べて、官房部門が異常に発達し、異常に進化している点に見出される。特に戦後の日本官僚制における官房部門の発達・進化は、内部管理（組織ないし情報管理、人事管理、財務管理）上の必要をはるかに越えて、官房部門の質的变化をもたらし、官房部門が官僚制の外部＝社会に対する制御関係と本格的に係わりはじめ、これと内部的な制御関係を媒介する組織上の要となった

• 課題

- ①官房系統組織の役割は一律か？－庶務的性格の強いものと企画調整的性格を有するもの
- ②官房と横割り政策部局（例えば旧通産省の産業政策局、外務省の総合政策局）の関係
- ③官房系統組織の歴史的形成－戦前・戦時の「国策総合機関」の組織的・人的遺産、各省庁における官房長設置の伝播にみられる保守合同から1960年代初期にかけての官房組織の再編は国会の制度化を媒介として自民党の制度化と連動することで官房に政治的機能（政党との調整機能）を付与
- ④総括管理機能を有する官房系統組織がいかにして助言勧告機能の感度を維持するのか

（３）大部屋主義－ヨコ

- 基礎単位は組織－日本の行政機関では、組織法令上は基礎単位組織の所掌事務までを定め、係内の事務の分掌は職場においてそのつど適宜に変更可能な融通の効くものになっている＝係の所掌事務に係員全員が連帯して責任を負う体制
- 大部屋主義＝仕事が係や課といった組織の基礎単位の集団責任として処理される組織原理
- 組織運営の特色
 - ①一所で仕事をする全員が適宜仕事を分担しつつ互いに協力しカバーし合うことが可能
 - ②仕事振りを縦横に評価し合う一方、個々の職員の仕事実績の個別評価困難
 - ③課や係の一員として他の職員と協調的な人間関係を形成・維持できるかが配慮事項
 - ④組織の適正規模があいまいになりやすく員数の点で組織が一定の伸縮性を持つ
 - ⑤職員と仕事を同時に廃止するといった形でなくとも組織改廃が可能
- 課題：物理的な執務（課単位）と所掌事務の横の配分（係単位）の単位のずれ

（４）専決権限の割付構造－タテ

- 日本の行政機関の組織法令は所掌事務の分掌構造を定めるのみで縦の系列分業には沈黙
- 専決規程：内部管理規則－専決権を行政機関の内部的措置として特定の補助機関に委ねることを定めた規定－しかしながら、専決権の委譲は明細とは言えず、多くの場合組織慣行にゆだねられる、また、せいぜい局長、課長どまりであり、その下の分業構造は？
- 積み上げ的に多くの関係者の関与を求める稟議制の組織的基礎

（５）多元的省庁間調整

１）多元的性格のマイナスとプラス

- 辻：「統治構造における割拠性の起因－内閣制度の樹立と当時の世論を中心として－」
- 今村：1964年の第１次臨時行政調査会答申では行政における割拠性はマイナスに評価されていたが、20年後の第２次臨時行政調査会答申では割拠性を生み出す縦割り行政に積極的評価が加味：「高度産業社会においては、行政需要は複雑多岐にわたり、行政運営にあたって専門性の要請される度合いは高い。したがって、各省庁による行政の機能分担（いわゆる「縦割り行政」）は不可避である。また、各省庁がそれぞれの行政責任の遂行に使命感を燃やし、その成果を競い合うことは、行政の活力を高め、行政に対する国民の多様な要望にこたえ、信頼性を確保する上で、望ましいことである」
- 「紛争マネジメント」の視点、「紛争を許容する官僚制」のモデル：M. P. フォレット「組織にとって紛争は活力の源泉であって、組織のイノベーションをもたらす契機でもある」－「討議デモクラシー」との接続－マヨネ「政策分析の討議機能」（今村2006）
- cf.真淵：通産省と大蔵省の間で生じる「政策の市場」により産業政策の品質維持

（５）多元的省庁間調整

２）省庁間意思決定の諸相 cf.非階統制制度論

- アドホック：新規の課題をめぐる管轄競争－水平的
- 定型化：政府レベルでの予算編成、内閣法制局審査、治水を担当する建設省と農業利水を担当する農水省との間の河川協議等－垂直的
- 橋本行革後の府省間の政策調整システム－「政策調整システムの運用指針」（H12年5月12日閣議決定）「政策調整システムの運用指針について」（H12年6月1日事務次官等会議申合せ）
- 2015年9月：内閣官房・内閣府見直し法：各省等が、その任務に関連する特定の内閣の重要政策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整等を行い、内閣を助けることができるように規定を整備

3-2-2-5 日本における行政委員会・審議会等

（１）合議制組織の組織法上の諸類型

- ①憲法上内閣から独立した機関：会計検査院（憲法90条）
- ②内閣に属しながらも独立性を有する機関：人事院（行政組織法非適用）
- ③行政組織法3条機関/内閣府外局委員会：「委員会」：行政決定権限、処分権限を持つ
- ④行政組織法8条機関/内閣府審議会：「審議会等」：補助的に意思決定に参画する諮問機関
- ⑤法定外合議体制度：各種私的諮問機関等

（２）正当化

- ①民主化論－論理的には民主的正統性上の問題ある cf.特に人事院をめぐる議論
- ②機能的要請－政治的中立性、専門技術的判断、利益代表による利害調整、準司法的手続

（３）歴史的展開

<戦後直後>

- ①既存官庁の解体に伴って設置された合議制機関：内務省解体による地方財政委員会、国家公安委員会等－根拠としての「民主化」
- ②アメリカの独立規制委員会モデル：公正取引委員会、証券取引委員会－経済規制分野
- ③自主的な合議制機関（中央労働委員会、船員労働委員会等）

<内閣法・国家行政組織法・設置法体制の下での規格化>

- ・当初3条機関のみ法律事項の案－国会修正で8条機関も－民主化・議院内閣制化の影響
- ・3条機関と8条機関の事実上の差異－国家行政組織法別表1への記載、委員会の名称独占、事務局の設置

＜多様化＞

①8条委員会の独立性増大

- 1948年：社会保障制度審議会の事務局設置
- 1955年：原子力委員会における名称独占打破

②3条委員会設立限定

- 1972年：公害等調整委員会
- 1997年：金融再生委員会－2001年金融庁に改組
- 2008年：運輸安全委員会
- 2012年：原子力規制委員会

③ただし、3条機関か8条機関かに関しては象徴的意味付けをめぐる政治的対立持続

（４）運用

①3条委員会（内閣府外局委員会）

- 現在、内閣府に置かれる委員会は公正取引委員会と国家公安委員会、国家行政組織法上の委員会は公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会、原子力規制委員会
- 職権行使の独立性が保障されている（公害等調整委員会設置法5条、運輸安全委員会設置法6条等）－大臣委員会：国家公安委員会のみ－独立性確保の点からは疑問も
- 国会同意人事－公正取引委員会、国家公安委員会、公害等調整委員会、公安審査委員会、運輸安全委員会、原子力規制委員会
- 委員会には事務総局設置可－内部部局として局おける、事務局を置かない選択肢も

②8条委員会（内閣府審議会）

- 審議会は合議制機関であり、明文規定がなくとも職権行使の独立性
- 委員は原則として民間有識者－1969年7月11日閣議決定：国会議員が審議会等の委員になることを原則として認めない－例外：国土審議会、国土開発幹線自動車道建設会議、検察官適格審査会、地方制度調査会等
- 身分：国会同意人事（地方財政審議会、中央社会保険医療協議会公益委員、情報公開・個人情報保護審査会、原子力委員会等）の場合は特別職（従って、個別に守秘義務を課す必要）、それ以外は一般職

3-2-3 橋本行革

3-2-3-1 行政組織の縮減

（１）行政管理のとしての減量

- 公務員25%削減：計画的定員削減・10%削減、独法化：更に15%削減
- 官房及び局：128から96
- 課・室：1200程度から996
- 審議会整理：211から90

（２）独立行政法人－政策研究機関、統計業務の扱い－定員削減の手段？

3-2-3-2 行政組織の再編成

(1) 組織編成原理

• 目的別編成原則

総合性・包括性原則 ↔ 政策目的・価値体系別編成原則 (基本的な政策目的・価値体系の対立する行政機能はできるだけ異なる省庁へ)

• 再編成の政治過程

cf. 国土保全省案、交通通信省案

(2) 省庁再編成ー不動であった府省の編制を揺るがせた意義

① 内部再編成の試みー農林水産省・経済産業省等の場合

② 統合省の試みー国土交通省の場合ー調整内部化

総合政策局設置＋地方整備局設置

公共事業内部化の限界ー農水省関係

巨大省の問題

③ 格上げー環境省の場合 cf. 内閣府に入った経済企画庁との対比

単に省に昇格したというのにとどまらず、勸告権や共管によって他省庁の関係領域に対しても環境の観点から口を出す制度的枠組みー枠組みを使いこなせる人材の有無が重要

(3) 内閣府における各種会議の設置

① 内閣府各種合議体の設置 (国家行政組織法ではなく内閣府設置法に基礎)

② 行政委員会の適用範囲の縮小or拡大?

公正取引委員会: 3条委員会 (総理府外局委員会) から内閣府外局委員会に

国家公安委員会: 3条委員会 (総理府大臣委員会) から内閣府大臣委員会に

(4) 内閣府における柔軟な政策統括官の利用

(5) その後の再編成

・食品安全委員会の設置

橋本行革をまねかれた農林水産省の組織再編と連関

「リスク評価」と「リスク管理」の分離

cf.原子力安全委員会－ダブルチェック、規制調査

・原子力規制委員会設置

経済産業省（安全規制）、文科省（研究炉安全規制、保障措置、線量規制）等の組織再編

リスク評価・リスク管理一体的実施

(6) 内閣官房・内閣府肥大化への対応

・内閣官房・内閣府職員数動向 cf. 表

・2015年9月：内閣官房・内閣府見直し法

・内閣官房の事務を軽くし、内閣府に事務を移管・一元化（ただし本部は内閣に残る）－知的財産政策、総合海洋政策移管、地域活性化、宇宙政策等一元化

・内閣府から各省等への事務の移管－消費者問題、食品安全は消費者庁に、統計委員会事務は総務省に

(7) 各国の多様性、各省の多様性－予算規模、定員、幹部職員
cf. 曾我 (131、148)

参考文献

- ・伊藤大一 (1980)、『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- ・伊藤正次 (2003)、『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会。
- ・今村都南雄 (1986)、「省庁間の政治手続き」、日本政治学会編『現代日本の政治手続き』岩波書店。
- ・今村都南雄 (2006)『官庁セクショナリズム』東京大学出版会。
- ・宇賀克也 (2010)『行政法概説Ⅲ：第2版』有斐閣。
- ・大森彌 (1995)、「省庁の組織と定員」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻：政策と管理』有斐閣。
- ・大森彌 (2006)『官のシステム』東京大学出版会。
- ・辻清明 (1969)、『新版・日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- ・前田健太郎 (2014)『市民を雇わない国家－日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会。
- ・牧原出 (1994-1996)、「協議の研究 (一)－(五)」、国家学会雑誌 107－109 巻。
- ・牧原出 (1995-1996)、「内閣・官房・原局 (一)、(二)」、『法学 (東北大学)』59 巻、60 巻。
- ・城山英明・鈴木寛・細野助博編著 (1999)、『中央省庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖－』中央大学出版部。
- ・牧原出 (1994-1996)、「協議の研究 (一)－(五)」、国家学会雑誌 107－109 巻。