

行政学第23回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

4-7 日本の省庁等における多様な政策過程の諸類型

4-7-1 従来の議論

4-7-1-1 稟議制 – 辻

- 稟議制 = 行政における計画や決定が末端のものによって起案された稟議書を関係官に順次回覧して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式 – これを、単なる技術的意味の事務運営を指すのではなく、むしろ政府における伝統的な重要な意思決定の方式と考えるよう主張
- 特色
 - ① 決定権も指導的地位も有しない末端の事務官が起案者として、まず稟議書を作成
 - ② 関係を持つ部局課が個別に審議するのであって会議・討論審議は原則ではない
 - ③ 稟議書承認する法的権限は行政機関長官にあるが、長官はそのまま認めるのが慣例

- 稟議制の長所

- ①なんらかの意味で関係を持つ全ての組織成員が参加する
- ②決定が執行される段階において関係公務員の協力を確保しうる
- ③記録の保存を可能にする

- 稟議制の短所

- ①能率の低下 – 稟議の過程が長いために、決定に至るまで多くの日時を必要
- ②責任の分散 – 目を通したとの自覚はあっても責任を有しているかの確認と自覚は乏しい
- ③指導力の不足 – 上級管理者の独自見解も末端起案者の手許に参考案として手交するだけ

- 評価 – 「積み上げ方式」の意思決定 + 会議の欠如 – 特に後者への批判

4-7-1-2 稟議制批判 – 井上誠一

(1) 事前調整手続きの存在 – 会議

(2) 多様性の指摘

- 1) 稟議非利用型意思決定 – 予算と国会答弁
- 2) 稟議の弾力的運用 – 持回り決裁の制度、代決という制度等
- 3) 意思決定の類型化

①稟議書型 – 順次回覧型、持回り決裁型

②非稟議書型 – 口頭型、文書型；処理方式特定型（予算、国会答弁）・処理方式非特定型

(3) 評価

- 現実の多様な手続きを具体的に示す – 実質的な意思決定の性格について議論する必要
- 事前調整 = 会議の役割 – 上級職員と末端職員等の役割分担
- 責任の分散の問題の持続 – 代決でも対外的決定責任者と対内的実質決定者のスレ持続

4-7-1-3 課題－分析視角

- （１）会議・協議の形態－イニシアティブと範囲、場、手法cf.法令審査委員会、外務省
- （２）稟議制基盤としての曖昧な専決権割付、大部屋主義－意思決定と組織構造の関係
- （３）従来の議論は事務官念頭⇔技官の役割、行政裁量における感度の確保
- （４）類型化 cf.条件依存理論－軍隊と行政機関

4-7-2 省庁における政策形成の類型論 cf. 政策ネットワーク論

4-7-2-1 枠組み

- （１）段階と注目点
 - ①創発＝課題設定を行政官の側から
 - ・誰が創発するのか－内部自発的創発、外部指示圧力による受動的創発、制度的義務的創発
 - ・どのように創発するのか－受動創発か－外部状況への敏感性、創発の自由度（担当セクション以外の者が別のセクションの案件にとれだけものが言えるか）
 - ②共鳴－各レベルでの合意調達
 - ・情報共有のための仕組－定例の法令審査委員会、首席事務官会議、文書回覧制度
 - ・省庁内等の多くの者が口を出しやすい仕組みがあるのか
 - ・省庁外部へのフィードバック仕組として何かあるか、オープン性は？ cf.業界ヒアリング
 - ③承認（オーソライズ）＝公式的決定
 - ④実施・評価－内部評価、外部評価

（２）行動様式の類型化－企画型、現場型、査定型、渉外型、制度型

①行動が能動的（攻め）か受動的（受身）－組織間関係

②官房系統組織あるいは上位組織による統制が常に効いているか、直接の担当の縦ラインのアドホックな意見調整によって対応が決まるのか－定期的対応か、不定期対応か



(2) 行動様式の類型化

①企画型－経済産業省（旧通産省）

- ・創発：原局・原課＋官房系統組織、横割り政策局、各局総務課
- ・共鳴：共鳴盤としての官房
- ・官房系統組織：ライン組織であるが同時にスタッフ機能－上位組織ではないが、予算、人事等に関する資源による横からの統制によって原局・原課に対するスタッフ機能を担保
- ・課題－いかにして官房系統組織のスタッフ機能における敏感性を維持するか

②現場型－国土交通省（旧建設省）

- ・創発：原局原課の現場（現場事務所、地方出先機関、本省担当官等）が創発
- ・共鳴：現場の実験に対しては、上司（本省原局・原課の局長・課長等）は比較的寛容、実験許容、実験のなかで評価を経て生き残るものはわずか、残ったものの熟度上がり、既存制度臨界点に達すると、原局原課により実験ふまえた制度革新が試みられる
- ・官房系統組織の承認を形式的に必要とするが実質的影響力は少ない
- ・組織としては政策実施と政策立案を同一組織に担わしている

③査定型－財務省（主計局）

- ・創発：自ら創発することない、常に受動的創発、アイデアは常に被查定側によって提供
- ・共鳴：査定側は共鳴盤としての機能に徹する
- ・自ら情報収集することない、提供された大量の情報を各方面から検討して一定の判断
- ・重要な基準＝全体の「姿」＝バランス
- ・各分担に関しては担当者に一定の裁量を与えられているが、全体の「姿」に関しては、官房系統組織・上位組織（財務省であれば企画担当主計官、総務課長、主計局長）が統制
- ・査定主体は一方的な決定権を持っているが、現実にはこれを一方的に行使することはできない－情報上、実務処理上の能力の限界から、被查定側の担当者「と握る」

④渉外型－外務省

- ・自律性が高く多様な他の外部主体との調整を行う
- ・状況判断が重要な基礎作業
- ・状況判断錯誤を減少させるため、組織内では情報回路は重複的（リダンダント）設計
- ・創発：相手側からのインプットに敏感、各レベルのインプットに基づく分散的状況判断
- ・共鳴・最終的な承認：組織内のハイレベルの部分でかなり集中的に
- ・関係の縦系列の合意が重要であり官房系統組織はそれほど強くはない

⑤制度官庁型－法務省、旧自治省

- ・同一省内に互いに一定の自律性を持つ複数の基本的諸制度
- ・創発：個別の基本的諸制度ごとにアドホックに
- ・官房系統組織はあまり強くない
- ・基本的諸制度の見直し周期は長期 cf.現場型との共通性
- ・能動的に実験を行うことは相対的に少ない－余程の社会的圧力がないと制度改革しない
- ・近年は地方分権や司法制度改革に見られるように抜本的制度改革を仕掛ける場合も

4-7-2-2 企画型－経済産業省（旧通産省）の政策形成過程

4-7-2-2-1 経済産業省の組織

（1）旧通産省の組織

1）横割り局

- ・大臣官房：省全体のビジョン・政策の立案、法令等の審査、予算査定、人事、広報等
- ・通商政策局：通商課題についての省全体のとりまとめ
- ・貿易局：外為法、貿易管理令等に基づく輸出入管理、貿易保険等の運用
- ・産業政策局：産業構造審議会の事務、マクロ経済政策、産業組織政策、競争政策等を担当 cf.税制、財政投融资等の査定権
- ・環境立地局：省内における環境政策と立地政策の取りまとめ

2）縦割り局

- ・機械情報産業局：自動車航空機等機械グループ、コンピューター、ソフト等情報グループ
- ・基礎産業局：鉄鋼、化学といった基礎素材物資産業
- ・生活産業局：雑貨、繊維等の生活関連の物資・サービス産業を所管
- ・商務流通グループ：産業政策局中にあるが実態上商務流通審議官をヘッドとする1つの局

3）外庁－資源エネルギー庁、中小企業庁、特許庁、工業技術院

（2）省庁再編後の経済産業省の組織編成－基本的に持続：横割り強化、安全部門横割り

- ・横割り－官房、経済産業政策局、通商政策局、貿易経済協力局、産業技術環境局
- ・縦割り－製造産業局、商務情報政策局
- ・外庁－資源エネルギー庁、原子力安全・保安院－安全部門（原子力、ガス、鉱山等）の横割り・・（→現・商務情報政策局産業保安グループ）

4-7-2-2-2 経済産業省の人事システム

- 事務官・技官区分の流動化
- ジェネラリスト養成の人事運用－概ね1－2年の人事異動
- 官房秘書課・各局総務課の人事権
- 省庁再編後の変化？－専門能力育成配慮？、人事分権

4-7-2-2-3 経済産業省の政策形成プロセス

(1) 旧通産省における原型

1) 会議－法令審査委員会等

- 法令審査委員会－通商産業省組織規程（省令）「第1条 大臣官房に法令審査委員を置く」
- 構成メンバー－官房各課の筆頭課長補佐等及び各局庁等の筆頭課の筆頭課長補佐等2重の役割：各局・各課の立場を代表するのではなく、辞令上は大臣官房のメンバー
- 運営：大臣官房総務課の首席議事進行
- ほとんどの政策の是非について議論
- 他の会議体－技術審査委員会、庶務課長会議、幹部会・事務連絡会議、省議

2) 新政策制度

- 春：大臣官房総務課が、通産省が取り組むべき政策課題をノミネートし、それぞれの課題について、各局各課に対し、検討事項を法令審査委員会で検討の後、指示する＝「ツケを出す」＝出された側が答えをかえさなければならないという趣旨
- 関係各局：その課題に対する施策を立案
- 官房総務課、会計課、産業政策局産業資金課（財政投融资）、企業行動課（税制）、産業構造課が一同に会し、関係局から、テーマ別第1次ヒアリング（補佐レベル、課長レベル）
- 官房総務課たたき台作成－フリーディスカッションペーパー作成－産業構造審議会討議
- 第2次ヒアリング－目玉を絞り「平成〇年度通商産業政策の重点（通称ヨコガキ）」に
- 産業構造審議会、商工部会での合意

（2）省庁再編による変容

1) 2001年1月：ユニット制の採用－総務課の廃止＝フラット化

2) 2002年4月：運用改善

- ユニット制変容
- 政策調整の「ヘソ」に「政策調整官」、「政策調整官補佐」（現・政策企画員－政策企画委員会を構成）
- 役割－政策立案調整、予算関係調整－人事はユニットのまま
- メンバー－「王政復古」？

4-7-2-2-4 事例－電気事業法改正

(1) 内容：平成7年4月：電気事業法改正－卸発電事業者参入規制と保安規制の緩和

(2) 創発プロセス

- 平成4年：報告書にその方向性by資源エネルギー庁公益事業部計画課長
- 公益事業部：総括するのが計画課－予算人事政策決定権－この補佐が主導
- 背景：内外価格差、競争力
- (3) 共鳴プロセス cf.各原課において業界と接触のある課長補佐、課長等は保守的
- 部内の若手勉強会：公益事業部計画課の次席課長補佐＋部内の関係各課の係長・係員
- 計画課による規制緩和の意向：トップダウン
- 資源エネルギー庁長官官房、及び通商産業省大臣官房の承認が必要
- 実質的な調整過程においては稟議書の決裁順番とは関係なく、適宜、調整
- タマを部内で上へ上げるのと同時に、補佐ベースで、決裁関係上の上位の部局（資源エネルギー庁長官官房、通産省大臣官房）及び他の関係部局へどんどんコミュニケーションしていくという方法、即ち課長補佐が発信源となり、部局内の縦のコミュニケーションと部局間の横（厳密に言えば斜め横上）のコミュニケーションとを同時に進行していくという方法は、迅速な意思決定を行う上で極めて効果的
- 共鳴盤として的大臣官房、長官官房法令審査委員の支持
- 省外共鳴システム－行政監察、潜在的市場参入者の発掘
- 平成6年の秋：機動的な電気事業制度審議室（訓令室）設立－法案検討

4-7-2-2-5 課題

- 内容：個別産業振興行政からの脱皮、ビジョン行政の限界
- 方式：施策の継続性、プロセス偏重＝通産省関東軍説、専門能力育成、情報ソース偏り

4-7-2-3 現場型－国土交通省（旧建設省）の政策形成過程

4-7-2-3-1 国土交通省の組織

（１）旧建設省の組織

- ・ 縦割り志向の強い組織
- ・ 横割り－大臣官房、建設経済局
- ・ 縦割り－都市局、河川局、道路局、住宅局

特に河川局：河川総務課、水政課、河川計画課（河川審議会、治水5カ年計画）、治水課（堤防等治水事業担当）、開発課（ダム建設維持事業担当）、河川環境課（環境整備事業）

治水課、開発課、河川環境課は各々財源を持つ

Cf.道路局は総務課は弱いが企画課強い

- ・ 現場：8つの地方建設局及び252の事務所
- ・ 現場型：特に社会資本整備を担う河川局、道路局の特徴
- ・ 政府投資の執行に重点を置く行政手法
国自らによる公物管理－様々な利用ニーズの調整
専門分化による各部局の独立性の高さ－独立単位重要 cf.「課あって局なし」、弱い官房

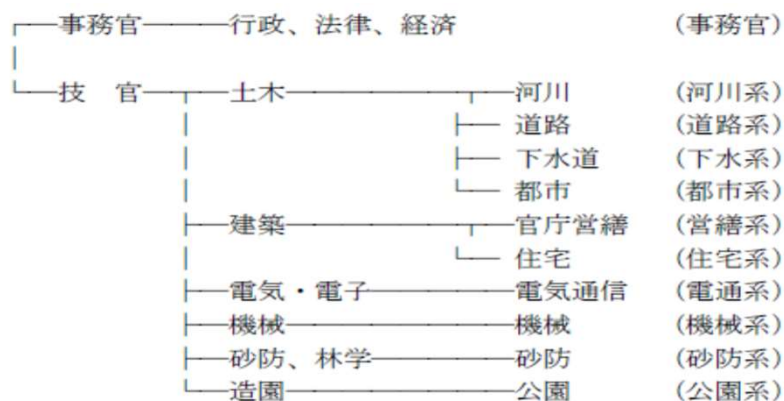
（２）省庁再編のインパクト

- ・ 統合省化－総合政策局・政策課設置
- ・ 他方、局（道路、河川）は残る－逆に統合省ゆえに内部再編は少ない

4-7-2-3-2 国土交通省の人事システム

（１）旧建設省：試験区分と人事グループのズレ

cf.事務官は統合、技官は細分化



（２）旧建設省における技官の役割

- 明確な色分け
- 事務次官につきうる＋技監
- 局長級：官房長、建設経済局長、都市局長は事務官、河川局は河川系、道路局は道路系、住宅局は事務官と住宅系の交代制
- キャリアパターン：本省と地方の往復を繰り返す

（３）変容

- 技官試験区分減る（25→10）－ただし運用上の人事グループ次第
- 採用は旧運輸省と一括－総務省との違い
- 技官の役割の相対的低下（事務次官の比率）

4-7-2-3-3 国土交通省（河川局）の政策形成プロセス

（１）独立単位毎の自律性

- 縦一列：直轄事業では本省「局長－課長－専門官－課長補佐－係長－係員」～地方建設局～事務所という一列、補助事業の場合は、本省～都道府県庁～都道府県の出先事務所
cf. 特徴：専門官等の官クラスの扱い－組織上スタッフポストであるが一列に組み込み
- 省内局内の調整機能弱い

（２）「調べもの」と新規施策－各課長補佐級以上が横の連携なく創発可能

- 調べもの：ある特定の課題があった場合、全国で同じあるいは類似の課題をもつ事例があるかどうかを探るために、多用される手法－「○○で××という課題がある。これと同種あるいは類似の課題がある場合は、別紙様式にて回答されたい」
- 調べものが高い成果をあげた場合、それを基礎に法律改正、制度改正、事業創設

（３）省全体の動き－重点施策－ただし原則各局が「玉出し」

4-7-2-3-4 事例

(1) 多自然型川づくり

- 内容：河川の護岸の構造がそれまで経済性と強度だけで決まっていたのに対して、河川の生態系にも配慮した構造とすることを新たに規定したものである。
- 創発：当時の本省の専門官
- 動機：様々な事業実施現場で洪水防御対策だけを考えたコンクリート護岸に対する反発
- 共鳴：この創発は縦一系列の了解
- 平成2年：試行通達 cf.官房との調整は行われていない
- 平成6年：定着を受けて「多自然型河川工法設計施工要領（暫定案）」通達

(2) 平成9年の河川法改正

- 内容：河川整備計画策定に際し地方公共団体や市民の意見を聴くことが位置づけられる等
- 先行実験－市民参加の現場における川づくり試み－荒川では「荒川将来像計画」
 - ①手続き：関係地方公共団体の長と協議会をつくり計画素案の段階から議論するとともに、市民からの意見書の提出の機会を設けた
 - ②計画内容：河川改修に当たっての構造や、河川敷の利用調整（自然かスポーツか）
 - ③趣旨：要望の重みを公にし、双方の要望に対する管理方針案について妥当性を問う
 - ④承認：河川を管轄する工事事務所長の責任で実施、本省や地方建設局はかわっていない
- 河川法改正のための答申を審議していた河川審議会に事例として紹介され、影響を与えた

4-7-2-3-5 課題

（１）国土全体の方向性に関する問題点－複数分野にまたがった場合の対立

cf. 国土交通省のインパクトは？ 総合政策局・政策課の意味？

（２）合意形成に関する問題点

- ・ 利害関係の調整はこれまで行政機関が引き受けてきた

- ・ 様々な意見聴取の仕組みへの対応も必要

cf. 住民投票－明確な参加ゆえの納得性と課題（範囲の切り取り、意見の重み付け、熟慮）

4-7-2-4 査定型－財務省（旧大蔵省）の政策形成過程

4-7-2-4-1 財務省の組織

（１）「局あって省なし」－大臣官房、主計局、主税局、関税局、理財局、（旧証券局、旧銀行局）、国際局（旧国際金融局）、国税庁

（２）主計局の組織

- ・ 「係」＝課レベル：各主計官とその部下を主計官単位にグループ分

主計官の下には主査（課長補佐レベル）：「係」

例：「防衛係」－「防衛一係」、「防衛二係」、「防衛三係」

- ・ 主計官

企画担当：予算規模、予算収支等の予算フレームの策定や総合調整を担当

予算総括担当：計数等の管理や予算書作成の総括を担当する主計官

法規課担当：

予算査定を担当：内閣府・司法・警察・財務担当（従来財務なし）、防衛担当、地方財政・総務担当（従来大蔵も、総務なし）、外務・経産・経済協力担当、文部科学担当、厚生労働担当、農林水産担当、運輸・郵政担当、国土交通・環境担当（従来運輸・郵政）、公共事業担当（従来建設も）

4-7-2-4-2 人事

（１）全省的人事－かつてフランチャイズ制－最近は各局間の人事交流が幅広く

（２）主計局の人事

- ・キャリア

- ・ノンキャリア：「ベテラン」－地方支分局採用者、一貫して主計局等において予算事務担当

主計局の職員の８割以上を占め、係長あるいは係員として、予算計数の管理を担当

計数管理を担当する予算総括係は、主計官以下全員がノンキャリアの職員

4-7-2-4-3 財務省の政策形成プロセス

（１）予算編成過程

- ・前年度の８月末：各省庁より概算要求提出
実質的には、シーリングの設定の段階から各省庁との折衝等を含めた予算編成作業
- ・９月以降：各省庁よりの要求についての査定作業が開始される。
主査によるヒアリング：最初の儀礼的段階では担当課長から、その後担当課長補佐から主査、主計官は担当次長との局議－「一局」、「二局」
- ・１２月：予算案が主計局と各省庁との間で合意
- ・並行してマクロ過程：予算の全体的なフレームについては、企画係（企画担当主計官）が、主計局長、総務課長等の局の幹部と協議を行いつつ決定－企画係から各係に予算額配分
- ・最終的な過程：大臣折衝、官邸における調整等
- ・１月：予算書作成、１月末には予算案国会提出
- ・最近変化－１９９７年：政府・与党主導財政構造改革会議、現在：経済財政諮問会議

(2) 主計局における政策形成過程の特徴－受身

<長所2つ>

- ① 予算の統一的編成に向けた組織的工夫－公共事業・ODA・給与のように予算編成上統一的な取扱を要する分野については省庁別ではなく機能別に所掌事務設定
- ② 「軍隊的」指揮命令系統確立－各次長下に配置されている主計官等を一纏めに「師団」
- ・ 予算の枠組み等の予算フレーム：企画担当主計官－総務課長－主計局長のライン
- ・ 個別の予算査定：主査－主計官－次長のライン

<限界2つ>

- ③ 妥協のプロセス－「握り」と「収め」の必要性 cf.「物騒」
- ④ 組織の限界－「他人の不幸は自分の幸福」

(3) 全省的な政策形成メカニズム－「局あって省なし」

- ① 全省的調整メカニズムの欠如－大臣官房は原則各局間利害調整に非関与、それぞれの独自性を有する業務内容、会計事務の非重要性
- ② 全省的な取り組みの必要性の高まり
- ・ 1981年銀行法改正：銀行に認める証券業務範囲の銀行局証券局間調整by調査企画課
- ・ 一時期、国際金融交渉の際、国際交渉担当部局が国内問題担当部局との調整を行わず合意

4-7-2-4-4 課題

- ・ 「落とし所」を見据えた利害調整－譲歩を迫られる可能性－政治の代替の限界

4-7-2-5 渉外型－外務省の政策形成過程

4-7-2-5-1 外務省の組織

(1) 地域局と機能局

- 地域局：アジア大洋州局（旧アジア局）、北米局、中南米局、欧州局（旧欧亜局）、中東アフリカ局（旧中近東アフリカ局）
- 機能局：大臣官房（情報関連課、通信課）、総合外交政策局（総務課、企画課）、経済局、経済協力局、国際法局（旧条約局）、領事局、国際情報統括官（旧国際情報局）
- 在外公館という現場－人事政策の観点からいえば他省庁で少ないシニアポスト＝大使等
- (2) 外交という行政の性格－「リダンダンシー（redundancy）」、情報資源の重要性
- (3) 特徴－弱い官房系統組織－大臣官房、筆頭局、「右翼課」
- 旧条約局（条約・政策・国会答弁との整合性の観点から）や旧国際情報局（地域局とは独自の情勢分析の観点から）のように横から口を出す
- 右翼課の局内における力は局によっても異な－旧アジア局はかなりはっきりとした縦割り、旧条約局や経済協力局においては、右翼課の力は比較的強い

4-7-2-5-2 人事

(1) 概説：1種キャリア（外交官試験廃止で一元化）、専門職、一般事務を行う3種

- 語学による分化－専門職は試験、キャリアは？
- 在外公館を抱えているが故の技術的な困難・特色－五月雨式

(2) 特徴－「リダンダンシー」の制度化

- ①大使という制度－先輩が公式組織内に存在、首相に対する直接意見具申
- ②旧国際情報局における専門家のプール
- ③地域局における専門家の養成

4-7-2-5-3 外務省における政策形成プロセス

- (1) 省内における様々な会議
 - ①幹部会（事務次官、外務審議官、各局長、官房長、官房審議官（総括担当）、外務参事官（国会担当）、官房総務課長）が参加－他省庁に比べて開催頻度ははるかに高い
 - ②新聞会議－毎朝、次官のところで10時から
 - ③次官等の下でのアドホックな会議－外務省における意思決定は基本的には大臣、事務次官以下、関係局長、関係課長等の「縦ライン」が合意すれば成立
 - ④主任課長会議－幹部会にあげる案件を事前にスクリーニングするというものではない
 - ⑤首席事務官会議
 - ⑥局議
- (2) 重要政策ヒアリング－1993年以降、総政局の情報把握調整能力向上を担保する試み
- (3) 在外公館とのコミュニケーション
 - ・公電：在外公館の方で公電の相手先を決めることができる－A、B、C
 - ・年1度：大使会議－本国政策を現場にインプット、各地域情勢に関する「体温」持つ情報
- (4) 省外との関係－官邸・国会・マスコミ等
- (5) 全体的特質：「リダンダント」な創発とトップダウンの共鳴
- (6) 経済協力局の場合－官房相対的に強いが積み上げ予算ではない

4-7-2-5-4 課題

- ・企画の必要？
- ・内閣官房国家安全保障局との関係

4-7-2-6 制度官庁型－法務省の政策形成過程

4-7-2-6-1 法務省の組織

(1) 「局あって省なし」

- 大臣官房、民事局、刑事局、矯正局、保護局、(旧訟務局－訟務部門として大臣官房に)、人権擁護局、入国管理局
- ①大臣官房：司法法制調査部－司法法制課と調査統計課
- ②民事三局：民事局－民事法制管理官室(旧参事官室)、旧訟務局、人権擁護局
- ③刑事局－刑事法制課
- ④矯正局－現場：矯正施設(刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別等)
- ⑤保護局－保護観察所
- ⑥入国管理局
- 外局：公安調査庁、施設等機関：法務総合研究所
- 地方支分部局：法務局、矯正管区(刑務所等)、地方更正保護委員会及び地方入国管理局
- 検察庁：法務省に置かれる「特別の機関」－法務大臣が検事総長のみを指揮監督

4-7-2-6-2 人事

(1) 職員構成の二重構造－「検事」と「事務官」の二重構造

- 検事：法務省設置法附則第2条に基づき法務省の定員のうち144人は検事
- 事務次官を含め、局長以上はすべて検事
- 審議官も矯正局担当審議官以外はすべて検事
- 課長職も多くが検事
- 民事局、刑事局、旧訟務局の課長はすべて検事
- 保護局4ポスト中2、人権擁護局3ポスト中2、入国管理局6ポスト中2が検事
- 矯正局は総務課長以外すべて事務官の課長
- (2) 事務官組織・人事縦割り－局は各々出身母体を有し各母体出身者で占められている
- 刑事局：検察庁、民事局・旧訟務局・人権擁護局3局：法務局、矯正局：刑務所、保護局：保護観察所、入国管理局：入国管理官署

（３）検事の人事

- 「局付」、「部付」又は「課付」－ラインではなくスタッフ職、他省庁の課長補佐級
- 局付－刑事局および民事三局が多く、法令の企画立案、国会担当等、局の中心的な役割
cf.形式的に東京地方検察庁検事発令も
- 「裁判官」から「検事」（基本的には東京地方検察庁検事）に転官し、法務省等へ
- 参事官、課長、審議官、局長等
- 事務次官がトップではない
- 局長：刑事局長・矯正局長・保護局長・入国管理局長は検察、民事三局局長は裁判官
- 司法法制調査部長、秘書課長、会計課長、司法法制課長は、検察官出身者又は裁判官出身

（４）事務官の人事

- I 種職員の人事－面接・採用は各局で－昇進は他省庁と比べかなり遅い、定年まで勤務
- II 種・III 種職員の採用－法務局、検察庁、矯正官署、保護観察所、地方入国管理局採用

4-7-2-6-3 法務省の政策形成プロセス

（１）「縦割り」の政策形成－会議・官房のあり方

- 法務省の組織は縦割りの性格の強い組織－個々の政策形成は各局において
- 個々の政策の最終的な意思決定は、多くの場合、それぞれの局の「局議」において決定

（２）受動的な性格－社会情勢変化、大事件の発生等に依存、行政需要コントロールできぬ

（３）審議会等の役割－法制審議会等における慎重な審議－法曹三者＋法律学者

cf.関係者間の「意見交換会」、最近しばしば議員主導立法

（４）「弁護士会」の存在

4-7-2-6-4 事例－平成12年11月：少年法等改正

(1) 「刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律案」及び「犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続きに付随する措置に関する法律案」の創発と共鳴－与党プロセス、インターネットプロセス等前置

- 平成10年12月末：自由民主党政務調査会の少年法改正に関する小委員会報告書
- 平成11年3月：法務大臣から事務当局に対して、刑事手続きにおける犯罪被害者保護等に関する法整備に向けての検討を早急に行うようにとの指示
- 平成11年7月から8月：法務省のホームページに意見募集の要領を掲載し、意見募集
大多数は、犯罪被害者の保護のための諸制度を支持
- 平成11年秋：犯罪白書においても犯罪被害者問題特集
- 平成11年10月末：法務大臣から法制審議会に対して、刑事手続きにおいて犯罪被害者への適切な配慮を確保し、その一層の保護を図るための法整備に関する諮問
- 平成12年度2月末：法制審議会が法務大臣に対して答申
- 平成12年3月半：「刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律案」及び「犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続きに付随する措置に関する法律案」閣議決定、国会提出
- 平成12年度4月：衆議院、同5月：参議院－いずれも全会一致で可決

(2) 議員提案による「少年法等の一部を改正する法律案」の創発と共鳴

- 平成12年5月：愛知県豊川市内において17歳の少年が主婦を刺殺
- 平成12年5月：17歳の少年が佐賀発福岡行き的高速バスを乗っ取り車内で主婦を刺殺
- 平成12年7月：自由民主党、公明党、保守党の与党三党による「与党政策責任者会議少年問題に関するプロジェクトチーム」（座長は麻生太郎衆議院議員）が設置
- 平成12年9月に少年法の改正方針
- 平成12年9月末：議員提案により「少年法等の一部を改正する法律案」が提出
少年事件の処分等のあり方の見直し（刑事処分可能年齢の16歳から14歳への引き下げ）
少年審判の事実認定手続きの適正化
被害者への配慮の充実（家庭裁判所が被害者側の意見を聴取する制度、少年審判の結果等を被害者に対して通知する制度、被害者に対し記録の閲覧・謄写を可能にする制度）
- 平成12年10月末：衆議院本会議において可決
- 平成12年11月末：参議院法務委員会における一部修正の上、参議院本会議で可決
- 当初反対していた民主党も賛成

4-7-2-6-5 課題

- (1) 相対的に能動的かつ迅速な対応の必要
- (2) 司法制度改革への対応

4-7-2-7 おわりに－比較・評価・課題

(1) 組織編成

- ①個別分野を担当する縦割り局と分野横断的な政策を担当する横割り局の対抗
 - ・官房・横割り局と縦割り局の対抗関係を組織的に必要とする企画型、組織的リダンダンシーを必要とする渉外型にみられる。
 - ・旧通産省：基礎産業局、機械情報産業局、資源エネルギー庁石油部、石炭・新エネルギー部、公益事業部は縦割り局、通商政策局、産業政策局、環境立地局は横割り局
 - ・外務省：旧アジア局、北米局、中南米局、旧欧亜局、旧中近東アフリカ局は縦割り局（各地域という分野毎）、総合外交政策局、経済局、経済協力局、旧条約局、旧国際情報局は横割り局
 - ・現場型、査定型、制度官庁型においては、縦割り局と横割り局を対抗させるということはない
- ②省庁内の各局の筆頭課の役割は多様－筆頭課の通称自体、各省庁で異なる
cf.外務省では右翼課、旧科学技術庁では第一課

(2) 会議・ヒアリング－創発共鳴における行動様式を支えるコミュニケーションの場

① 全省レベルの会議

- 旧通産省：法令審査委員会、庶務課長会議、幹部会・事務連絡会議、大臣を含む省議
- 旧科学技術庁：筆頭課長レベルによる第一課長会議、庁幹部による幹部会、長官含む庁議
- 外務省：首席事務官会議、主任課長会議、事務次官・各局長等による幹部会
- 全省レベルの会議は企画型、渉外型において相対的に役割が大きい
- 現場型、査定型、制度官庁型においては、全省レベル会議の役割は主に事務連絡機能
- どのレベルの会議が実質的討議機能を果たすのか？

旧通産省：筆頭課長補佐レベルの法令審査委員会

外務省：幹部レベルの会議

- 予算と連動したかたちでの年次のヒアリング制度

旧通産省：新政策ヒアリング－大臣官房総務課からの宿題として「ツケ紙」

旧建設省：重点施策策定プロセス－官房の主導性は弱い

旧外務省：重要政策ヒアリング－情報共有を行うためのもの

旧科学技術庁：重要施策ヒアリング、年度超えた政策検討－科学技術基本施策研究会

② 局レベルの会議

- 旧建設省：重点施策策定プロセス等において局内の課長補佐全員による会議
- 旧大蔵省主計局、：毎年の査定の際に数回行われる査定局議は、実質的討議の場
- 法務省：局議、アドホック会議重要
- 相対的には、現場型、査定型、制度官庁型、及びある程度渉外型においては局議の役割が相対的に大きい、企画型においては局議の役割は小さいようである。

（３）各行動様式とその限界

①企画型

- 理念型：官房系統組織が新たなアイデアを主導し、その予算、人事等の資源を基礎に原局に刺激を与え、ダイナミズムを創出
- 官房のイニシアティブの質保証－官房のマスコミ、政治家等の「世論」に対する敏感性
- 限界

官房系統組織の質－組織防衛、個人的嗜好の可能性

官房系統組織が持っているアンテナとしてのマスコミ、政治家の機能不全

②現場型

- 理念型：現場が新たなアイデアを主導し、実験を開始。実験のなかで、マーケットテストを経て生き残るのはわずかであるが、残ったものの熟度が上がり、既存の制度が臨界点に達すると、縦系列の判断により、実験をふまえた新たな制度革新が試みられる
- イニシアティブの質を保証：現場の担当者の感度とバランス感覚
- 限界

現場のバランス感覚というのはデリケートなもの－バランス付けの対外的説明困難

政策形成と政策実施の有機的な融合に依存

（３）各行動様式とその限界

③査定型

- 理念型：受身で様々なアイデア募集し、多方面からたたきこことによって、優先順位設定
- 質の保証：多面的情報の流入
- 限界

特にシーリングの設定以降、主計局側にとっては総額を抑えることが重要となり、他方各省庁側にとっては歳出額よりも特定の政策が重要となる場合もあるため、歳出額の抑制と引き換えに、特定の新規の政策の予算計上を認めるという取引

④渉外型

- 理念型：多様な創発、トップダウンの共鳴
- 質の保障：情報回路の重複的（リダンダント）な設計
- 限界－省庁横断的な重複的情報回路を基礎に総括的判断ができる体制になっていない

⑤制度官庁型

- 理念型：参事官・局付き中心的役割－受動的、法制審議会－相対的に制度化された構成員だった
- 限界－対応の遅れ－例：商法改正、少年法改正－社会の直接関与、政党ラインへ

（４）全体的限界

- ①省庁間の縦割り
- ②透明性の限界－明示化することで行政責任も問えるように
- ③課長補佐レベル中心の政策形成の限界－課長以上の上級者の政策創発能力育成

（５）課題

- 1) 行政裁量の「感度」を確保するための制度化
 - ①情報公開、行政手続法、評価制度、各種参加制度の設立・運用といった政策課題は、透明性の確保による行政に対する一般的正当性の確保といった視角からだけでなく、個別的決定の感度、すなわち、裁量行為の質をいかに上げることができるかという視角から検討すべき
 - ②対象組織の探索の拡大－省庁、議会、業界団体から、新たな種類の民間団体等へ－組織化されてこなかった利益、これまで発見されなかった利益を政策形成過程に積極的に取り込むメカニズムが必要
cf. 従来のネットワーク－経済産業省：業界、法務省：法曹三者
- 2) 省庁再編・内閣機能強化への含意
 - ・組織再編だけではなく運営改革が重要
 - ・対外政策機能における外務省と各省庁の連携
 - ・内閣官房強化論、政策と実施の分離論の限界の可能性
 - ・省庁における政策形成と政治主導の政策形成のインターフェースの変容？
cf. 2009年の政権交代への対応－政務三役の役割拡大
cf. 内閣レベルでの企画型？

参考文献

- 井上誠一（1981）、『稟議制批判論についての一考察』行政管理研究センター。
- 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。
- 城山英明・細野助博編著（2002）、『（続）中央省庁の政策形成過程－持続と変容－』中央大学出版部。
- 辻清明（1969）、『新版・日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- 坂野正高（1971）、『現代外交の分析』東京大学出版会。