

<語句解説>

・インクレメンタリズム…漸進主義。現状からの増分に基づいた選択であるという前提で、考慮される案の数や種類は限定的である。部分的で連続的な分析・評価による対応であり、現状からどれだけ改善するかを考えるので、大きな変化は見込めず、保守的なものである。少しの前進を重ねることで、かえって確実に合理性を確保するものである。

⇒合理モデル…政策の意思決定に関するモデル。行政の目的を決定し、当該目的を達成するための複数の選択肢を列挙、各選択肢がもたらすであろう結果について予測した後、予測された各選択肢がもたらす結果を評価・比較し、もっとも目的に合致するものを選択するというもの。

⇒サイモンの満足化モデル…合理モデルと違い、最良を目指す economics man ではなく、まあまあを自指す administrative man と捉え、全ての手段を列挙するのではなく、二つから三つの有効なものの中から決断するという考え方。

・機関委任事務…法律または政令によって国から地方公共団体の執行機関に委任される事務。特定機関への委任なので、地方議会等はそのに関与できない。また委任された事務は「国の事務」として扱われ、国の指揮監督を受ける。これは本来自治体の責任である仕事の分野に対して国が介入する根拠になっていた。

⇒法定受託事務…機関委任事務の廃止によって設けられたもの。法令によって国から地方公共団体に委任された事務と、都道府県から市区町村に委任された事務に分かれる。地方と中央が対等であることが前提となり、地方公共団体は不服の場合は国に不服審査請求が出来る。

⇒ 自治事務…機関委任事務の廃止に伴い出来た。例外的な法定受託事務以外の自治体の事務のこと。

・融合型…日本の地方制度の特徴のひとつ。国と都道府県と市町村が仕事を役割分担していて、共同して責任を担っている。3つのレベルの政府が共同して事務事業の効果を高める。しかし、責任の所在が不明確になってしまう。

ガバナンス…どの程度政府は機能しているかを問う概念。多面的な要請にこたえるための政治行政システムの新しい運用を模索する概念。最近では特に行政のモニタリングの強化、住民参加の

拡大、行政の透明化要請が主張されている。

・執政…行政権の最高決定者を中心とする活動で、行政システム（公務員集団）に大きな影響を与えるもの。日本では首相・大臣・大臣スタッフのことで、行政システムは執政に近い。アメリカでは大統領と大統領府スタッフのことで、行政システムは議会に近い。

・国会中心パラダイム…行政主導パラダイムに対する言葉で、日本国憲法が戦前の遺制を断ち切った面を強調し、官僚に対して政治・政党が優位に立ち、地方から中央への政治的影響力を認めるもの。つまり、国会中心の民主主義過程の中に官僚と行政システムが組み込まれているという、国会優位の考え方。

⇔行政主導パラダイム…政策・政治過程が行政を中心に展開されるとするもの。政策形成においては、まず官僚が法案・予算案を制作して、政治家は官僚が作った原案をただ認めるだけだというものだった。明治維新以降日本は欧米に追いつくために官僚制に大きな権力を与え、機能的に能率よく追いつこうとしていた。

市壊主義パラダイム…市場主義的な力が公共的な問題の解決に大きな力を及ぼしているという考え方。行政機能を新たに『企画・立案』と『実施』に分ける視点とアウトソーシングの推進などのNPMによる行革手法の考え方がある。

NPM (New Public Management) …公共機構をより市場システムに依存して運営していこうとする新自由主義に立脚する動きのこと。市場重視により国家の介入により侵されないことを確保しようとする。素性的な誘引を行政システムの利用しようとする。市場主義・市場的誘因の行政への導入・モニタリングの重視が大きな特徴と言える。

⇔追いつき型近代化…欧米に追いつくことを第一にした明治から昭和にかけての日本に見られる行政のタイプ。富国強兵と殖産興業がスローガンとなり、公的な分野が私的な分野に優先されていた。追いつくために官僚制に大きな権限を与えていた。

⇔自由主義…⇔自由主義…国家からの自由を基本とする考え方。明治期の日本でも基本原理として導入されたが、制約も多かった。戦後になるとこの原理に従って表現の自由・結社の自由等の基本的人権が保障された。しかし、エリートの政治的自由への思想は希薄であり、また経済的自由に関しても規制が多かった。

⇔福祉国家論…社会的余剰の再配分や平等化などの福祉政策を国が強制的に行おうという理

論。都市化・産業化に伴って出てきた「国家への自由」の要求にこたえる形で行政機能が拡大してゆく。数々の制度整備により福祉政策は充実したが財政が膨張し、見直しも行われた。

・新自由主義…民営化やアウトソーシングによる政府の機能の縮小(小さな政府)や、大幅な規制緩和、市場原理の重視を特徴とする経済思想。自由主義や平等主義とは対立する。

・恒久的管財体制…行政に与えられる自由裁量権のゆえに、社会の諸利益が行政の中に取り分を確保するという形で活動する結果陥る、国家の経費を膨張させてしまう体制のこと。

・夜警国家…安い政府とも言う。18世紀から19世紀の国家体制のことで、国家の機能・介入を安全保障や治安維持など最小限にし、市場の活動と契約の自由を促進しようという考え方。

・特別区…現在では東京都の23区のことを指す。特別地方自治体に分類され、上下水道・消防は都の管轄になっている。また、市町村にはない都区財政調整制度がある。

・二元的代表制度…首長と議会がともに住民から公選される制度で大統領型といわれてきたが、条例・予算などの原案を提出するなど立法に関する点で首長は大統領より権限が大きい。

政策の形成…官僚は政策の企画立案に執政補助者として参加する。現行の法律の許す範囲内で委任立法権の行使や、自由裁量権の行使を行う。

独立と同意…独立と同意…ピーターセルフさんが残した言葉。政治家は選挙区の利益(偏狭な利益)に応えようとするので、それに対して官僚は独立して全体の公益を主張すべきである。しかし、最終的には、政治家の方が選挙によって選ばれているのだから、政治家の意見に同意すべきであるということ。

行政委員会…行政的規制を行う権限を持つ、一般行政機構から独立的な合議制機関である。政治からの独立を確保するため、合議体であり、委員の任期が首相の任期よりも長く、決定のために特別の手続きや専門家が用意されていることに特徴がある。政治的に独立だが、許認可絡みの利権によって業界に捕獲されやすい。

審議会…社会の識者や諸団体の意見を聞くための合議制諮問機関。あくまで諮問機関であって、意志決定は行政がする。審議会が果たす役割・機能に対しては、官庁の言いなりになっていると

する、野党の見解である隠れ蓑(無能)論と、社会諸利益と国家を媒介してくれているとする、コーポラティズム論者や与党の機能論とがある。

グレーゾーン…20 世紀における福祉国家としての国家の役割の拡大とともに増加した、国家と社会の中間ゾーンにおいて種々の公益達成を担う活動のこと。従来型では準行政機関や私的団体、新型では NPO や NGO 等がある。

行政改革…環境の変化や行政技術・資源の変化による、廃止や創出を含む行政の役割の再編成のこと。インクレメンタルな、少しずつ行っていく比較的ルーティンな行革と、時代の転換期などの一気に行われる包括的な改革がある。

アウトソーシング…「民間にできることは民間に」という行政減量の考え方。民間に委託したほうが効率的な事務・事業はその委託を進め、国の民間や地方行政への過度の関与を改めて規制の緩和を行う。

垂直的行政統合モデル(統合型)…上から下に行政コントロールしていくモデル。地方の自主性は弱く、従順であり中央が政策や法の運用指導をする。中央の指導なくして地方は怠慢である。中央のセクショナリズムは、縦割りで地方にも波及している。中央の統制手段は機関委任事務、補助金、天下りである。

水平的政治競争モデル(分離型)…主要政策には中央は関与しない。関与は補助金の申請手続のみである。地方にも縦割り行政の弊害はあるが、中央と地方に関係部局間の政策コミュニティが生まれ、地方の要求が中央に伝わるルートができた。地方住民の要求を基礎とした選挙を背景として、地方政治家の激しい陳情合戦が、地方の政治革新を生み出しているのではないかと見るモデル。

逆コース改革…逆コース改革…占領終了後、日本が占領改革において強制された改革をもう一度自主性をもって再検討して行った、自主自立改革。中央集権化の改革や警察制度を都道府県警察に変更するなどなされた。

公益…行政(政府)の究極の課題である。公益の内容については、合理主義者は合理的活動体型を実現し能率をできるだけ高めること、理想主義者は行政官・公務員の裁量権の最大化、現実主義者は多元的に出てくる要求の中で生まれてくる予算案・法案だという主張がある。

セクショナリズム…集団・組織内部の各部署が互いに協力し合うことなく、自分たちが保持する権限や利害にこだわり、外部からの干渉を排除しようとする排他的傾向のこと。官僚制における逆機能の一つとして指摘され、組織内郡の専門性を追求しすぎた結果、起こってくる機能障害である。

政治行政二分論…アメリカ行政学の考察枠の一つ。政治は腐敗したものであり、行政は管理やビジネス、技術などしっかりしたものであった。それらを強調して政治の過剰干渉を排除し、腐敗した政党政治から行政を分離する。

政治行政融合論…アメリカ行政学の考察枠の一つ。腐敗した政党政治の改革終了後、政策形成に色々な不都合が生じるのではないかという問題意識が生まれ、政治家と官僚が協力すべきなのではないか、共存する仕組みを考えなければならないと考えられた。強い行政と民主主義の関係を両立させるにはどうしたらよいかと考えられた。

組織特定型官僚制…ある特定の個別組織に通用するノウハウやルールが重視される人事や管理形態をとる形態。個人がある特定の組織に帰属することが一生続いてゆく官僚制。日本型である。

専門型官僚制…諸組織横断的なルールが通用するイギリスのような形態。組織特定型官僚制に対比するもの。特定の専門知識・技能をもっていればどの部署に所属していても、出世してゆくことができるという制度。

マクロ課程…予算編成の課程のうち、大まかな規模のものや国際関係の要素が入ったものである。国際関係の例でいうと、昔「日本機関車論」があり、ドイツやフランス、アメリカから内需拡大を叫ばれたことがある。

ミクロ過程…財務省と各省庁の間で展開される、予算編成の全過程に現れる、担当者たちの数珠繋ぎになった攻守交替システム。要求するものが査定を通じて内容を熟知することを求める仕組み。インクレメンタリズムに従い、新たな変化部分にのみ注意を払い、現在の要求を必ずしも精査することなく査定を行う。

エリートイズムまたは権力構造論…官僚優位論、行政主導パラダイムと親和性がある。上からの近代化を果たした日本では、どうしても、政府、特に官僚制への委任が不可欠であったため、他の先進産業諸国に比べて官僚制優位の権力構造が見られる。

捕虜理論…多極共存型の民主主義を追求し政治家の影響力を排除すると、少数派の保護ができるのだが、政府行政が業界に囚われている捕虜になってしまうという理論。

新制度論・国家論…政策結果を説明するために政治的アクターの行動や全体としての政治体制に注目するのではなく、制度あるいは諸ルールのセットを独立変数と考えることが重要であると主張する。政策結果を規則や機構から説明する議論。

合理的選択論(公共選択論)…経済学的な見方で政治現象を説明しようとするもの。政治家でも官僚でもそれぞれ「利益」を最大化しようとするとの前提から、政治と行政の現象を説明する。この前提に立つと各アクターの行動を最もよく説明でき、諸活動の成果である政策結果の説明も可能になるという主張。

政治経済学…産業政策論、行政(規制)改革論。行政が国家と市場の中でいかなる役割を演じるかが問われる。産業政策の有効性と官僚制の政策活動の研究から規制緩和や行政改革の研究へ。行政を世界の政治経済の中で比較論的に分析する。

- ・統制の規範…民主的な政治による行政の人事的統制。

- ・分離の規範…行政と政治が分離すること。行政は腐敗した政党政治から分離して、マネジメントに特化して能率を最大限に上げる。

- ・協働の規範…政策形成において行政と官僚は協力しなければならないということ。

<論述問題>

戦前と戦後は連続しているか断絶しているか。

日本の政治・行政システムの戦前と戦後を比較し、連続・断絶を考える。

まず戦前であるが、天皇制が土台となっており、官僚は「天皇の官吏」であり官制大権の公使に参与していた。首相のリーダーシップは内閣制までは強かったが、明治憲法が制定されてからは閣僚の任命権がなくなり、同輩中の主席となってしまう。各大臣は天皇を単独で補弼する機関である。また、軍部大臣現役武官制があり、軍の統帥権が天皇にあったので政党が抑えられず、文官統制が行き渡らなかった。

勅令、つまり今でいう政令が多かったので、政府の権限が大きく、政府の立法権・予算権が広く認められていた。勅令が中心であったため、議会はコントロールできなく、内閣は議会に対してまったく気にしない超然主義という立場をとっていた。欧米に追いつくために官僚に強い権限を与え、内閣は弱かった。また、地主層が比較的柔軟であったことから政治体制強化に繋がった。官僚制は、個人が組織に帰属することが一生続いてゆくという組織特定型官僚制を採用していた。

戦後の占領改革・再改革を通じては、明治憲法が昭和憲法に変わり、権威主義体制が民主主義体制になった。そして天皇制が国民主権となった。国民主権の元において公務員が置かれ、公僕というように位置づけが変わった。法律でもって根拠付けられるようになり、国会によってコントロールを受けることになった。また、首相のリーダーシップが強化され、閣僚の任命権が付与され、罷免が自由になった。

国会の地位が破格的に強化され、統制力が高まった。また、自治体警察を廃止し、都道府県単位での警察となった。

このように考えてみると、国政・行政という視点で見ると、戦前と戦後では断絶していると判断できる。

政治と行政の関係はどのようにあるのが好ましいか。歴史的変化を踏まえて考えて述べよ。

日本においては、戦前は行政主導パラダイムであったのが、後に国会中心パラダイムに変わっていったと言える。戦前においては、政策形成において、まず官僚が法案・予算案を制作して、政治家は官僚が作った原案をただ認めるだけだというものだった。古典的官僚という、自分が国家の未来を背負っているというような国家意識の強い官僚が多かった。そういう考え方をとった一つの理由は、明治維新以降日本は欧米に追いつき追い越せということで、官僚制に大きな権力を与え、機能的に能率よく追いつこうとしていたことがある。その一方で、官僚制は選挙で選ばれた政治家や国民に対して刃向かってはいけない。本人の求めている範囲内で活動するべきであるという見方もあった。

しかし、戦後改革で明治維新以来の行政指導的な制度に、国会中心の制度改革がなされた。高度成長が続き利益団体も出現、そして自民党の長期一党政権が続いたので、政治家と官僚の力関係はむしろ自民党に傾いてくる。1993年に自民党が野党に転落。そして国会中心パラダイムが定着したといわれる。

その背景には、まず一つに憲法41条で「国権の最高機関」に位置づけられた国会、つまり政治家が官僚よりも権威を政治的に授けられたことにより、正当性を与えられていた官僚は公衆の召使いだ、みんなのために助けとなる仕事をするんだというように位置づけられたことがある。そうなってくると、官僚は選挙で選ばれた国民代表の政治家のいうことには逆らえなくなってしまう。それに伴い、古典的官僚は姿を消し、最近では政治的官僚、つまり政治家と仲良くしていき官僚として高い地位に行こうとする官僚が増えてきている。

また、自民党が長期政権党になったことで、議員が大臣を経験し、専門知識を身につけること、そして官僚出身者が多いことなどからも、官僚よりも自民党議員の方が、政策能力が上回っているということもある。

このように現在は国会中心であるのだが、問題もある。まず、官僚の活動量は拡大したのにも関わらず、影響力が縮小していることがある。これは官僚のトップ人事も重要予算も政治家に握られてしまっていることが原因である。また自民党の政調部会に官僚が参加し、色んな法案の基本的構想や利害の取引など、政党の色々な権や要望を吸収しなければならないという状況が起こってしまっている。国民の目からは大変不透明なので大変な問題である。

これらの問題を踏まえると、国会中心に偏りすぎるあまり、公益を損ねてしまっているのではないかとと思われる。本来政治家は政治家は支持者、支持母体の要求に応えようとし、官僚はあらゆる人に共通のルールと手続(公益)を適用しようとする。この、正統性と公平性が競合することによって、真の公益が実現すると考えれば、官僚にもう少し自治裁量的な部分を広げ、行政主導と国会中心のバランスを計るべきであると考ええる。

中央地方関係は、融合型から分離型に転換すべきか。

事務事業(色んな行政サービス)を分解していくと一つ一つの事務事業に分かれる。これを、これまで国・自治体の共同責任で行われていた。これが融合型である。例としては学校教育がある。公立学校の運営や設置は市町村が行い、高校は県庁がやっていた。また小中高学校の教員の給料は都道府県から出ている。学校の教育指導要領は文科省が決めている。国と都道府県と市町村が仕事を役割分担していて、共同して責任を担っている。その他にも社会福祉サービス等様々なものでも行われている。このように融合型は国と都道府県と市町村がそれぞれ協力していくということだった。しかし、問題なのは、確かに3つのレベルの政府が共同して事務事業の効果を高めるのはわかるが、例えば教育の例でいうと引きこもりとかいじめなどが生じると問題が起こる。このような問題が生じた場合、国、都道府県、市町村どれが責任をとるのだろうか。責任の所在が不明確になってしまう。これに対して、私立学校の場合は説明責任が校長に発生し、担任にも責任が生じる。また、説明責任が果たせなければ、翌年から受験者数が減ってしまい、学校は衰退するだろう。そういう形で淘汰されていく。しかし、公立学校は税金で賄っているので倒産しない。従って誰が責任をとるのか、責任の取り方をどうするのかは難しいのだ。結局、いじめを受けた生徒も泣き寝入りするしかない。共同責任という体制における大きな問題である。

これらの問題を解決すべく考えられているのが、分離型である。国と県と市町村の仕事の範囲を分類するというのがまずあるだろう。この解決策の中でも、教育サービスについては市町村にすべて任せる、また管理を一元化するのが第一の方法だろう。ただ、本当に分離してしまっても大丈夫なのかという声もある。教育サービス、社会保障サービスとか、規模の大きいサービスというのは、それぞれの政府に任せるよりは、少しずつでも協力した方がいいのではないかという声も根強い。

したがって、先に述べた規模の大きいサービスに関しては協力関係を維持しつつ、細かい役割分担を明確化する、そして他のサービスに関しては分離化を進めてゆくというのがよい考え方と思われる。

そこで、地方分権化が進むという方針が2001年くらいからはっきりしているのだが、国と都道府県と市町村の事務の分担関係を整理するために、機関委任事務制度が廃止された。この機関委任事務制度が、本来自治体の責任である仕事の分野に対して国が介入する根拠になっていた。それが廃止されたのだが、まだ実態はそこまで簡単には進んでいないようである。現在、地方分権改革に関しては、現在は三位一体改革も一段落し、第二次分権改革、つまり税財源移譲が行われている。第三次分権改革はヒトの改革になるのではないか。実際に、いかに優秀な人材を惹きつけるかという公務員制度改革が次の改革になるかもしれないと思われる。

日本の地方自治の問題はどこにあるか。また、我が国で行われた地方分権改革によってそれらの問題は解決されたと言えるか。さらに、今後の地方分権改革の課題は何か。

日本の地方自治に関しては様々な問題がある。現在のところ、国・都道府県・市町村の役割は融合型といい、事務事業に関して国と都道府県と市町村が仕事を役割分担し共同して責任を担っているのだが、これには問題が生じた場合の責任の所在が不明確になってしまうという問題がある。また、自治体の財政赤字がひどくなっていることもある。原因としては、国が自治体に対して公共事業をやれと命令して交付税とかの補助金でやらせていたことや、地方の住民が費用のことなど考えずに様々な公共事業の要請を国に要求して、歳出を要求することなどがある。これらを受けて、分離型を目指そうという動きが見られ、地方分権化が進むという方針が2001年くらいからはっきりしているのだが、国と都道府県と市町村の事務の分担関係を整理するために機関委任事務制度が廃止された。この機関委任事務制度が、本来自治体の責任である仕事の分野に対して国が介入する根拠になっていた。それが廃止されたのだが、まだ実態はそこまで簡単には進んでいないようである。

現在、地方分権改革に関しては、三位一体改革（地方交付税の削減廃止・補助金の削減廃止・税財源の地方への移譲）も一段落し、第二次分権改革、つまり税財源移譲が行われている。これは税財源を国から地方に移し、地方の財政体質を高めようというものである。実際に今年6月からは、所得税が減って、地方税が増えている。また、一方で、新型交付税ということで誰にでもわかる要素で算定基準を単純化して、新しい交付税を導入しようということが話し合われている。他には地方債について自由化してゆくということがある。地方が借金するときは、国が許可するという仕組みがあったのだが、それは自由化するということである。

それらを受けて、問題が解決したかはまだ様子を見なければ判断しかねるところである。しかし、これらの改革を受けて、これからは歳出を増やすには歳入を増やさなければならなくなったことは確かである。公共事業が必要なら、増税によって歳入を増やし、有効に公共事業を考えることになる。これが地方自治の本来の姿なのであり、この方向に向かうことが期待されている。またそれに応じて、「歳入の自治」を導入できるかもポイントになるだろう。自治体毎に多様な施策をやるのが地方自治であると認めるのなら、自治体毎に色々な行政サービスが必要であろう。そこで、自治体毎にその財源をどうするかについても議論してもらうことが重要になる。「歳入の自治」、つまり増税するかどうかについても自分たちで決めてゆく。これが導入できるかどうかということも重要なポイントになるだろう。

また、国・都道府県・市町村の役割について規模の大きいサービスに関しては協力関係を維持しつつ、細かい役割分担を明確化する。そして他のサービスに関しては分離化を進めてゆくということが求められるだろう。

第三次分権改革はヒトの改革になるのではないか。実際に、いかに優秀な人材を惹きつけるかという公務員制度改革が求められると思われる。