

基礎研究

行政作用の本質と機能に関する調査研究（昭和55～59年度）

【研究の目的】

今日、低経済成長の時代の中にあつて、行政はその質を維持しつつ、効率的な運営を図ることが重要な課題とされている。この課題に抜本的に対処するためには、種々の施策が多様な行政手段を通じて個別にあるいは複合して執行され作用しているシステム、いわゆる行政作用を分析し、その望ましい在り方を究明することがなによりも必要である。

しかしながら、行政作用については、これまでどのような種類があり、各々どのような性質を持っているのか、またその最も効果的な在り方などについての体系的な研究はほとんど行われていない。

本研究は、このような現状を踏まえ、行政作用の体系的分類及び本質、機能、効果等に関する理論的分類を行うことにより、望ましい行政作用の在り方の基本原理を明らかにするとともに、行政施策の選択基準を具体的に提示し、もつて行政運営の合理化・効率化に資することをめざして行われた。

本研究の目的をより具体的に敷衍するなら以下の3点に集約されよう。

- ① 行政全般にわたる行政活動の新しい体系的な分類方法を確立する。
- ② 行政活動群ごとにこれに対応する新しい評価方法を考案する。
- ③ 行政活動に関する新しい情報システムの形成をめざす。

なお研究の長期計画としては、まず昭和55年度から57年度で行政活動の分類方法を確立し、昭和58年度と59年度において行政活動群の評価方法の考案に取り組み、そして全期間を通じて情報システムの形成を模索していくこととなった。

昭和55年度

【研究の内容】

初年度の研究作業は、大きく3部門に分けて同時並行的に進められた。

すなわち第1部門は、学界・実務界で採用されている行政活動に関する既存の様々な分類方法を調査し、それぞれの特質と問題点をさぐり、形成されるべき新

しい分類方法との関係をみきわめる作業である。この部門では、① 行政学・行政法学等における分類と②行政計画等における分類及び③ 中央官庁による国家活動における分類が紹介・考察された。

第2部門は行政活動の類型群の検討である。これは、わが国の現行の組織法令及び作用法令を手掛かりとして、行政活動の各種の類型群を抽出するとともに、各類型群の構造モデルを形成する作業である。

第3部門は、行政活動を分類するのに役立つコンピューター情報処理システムの開発を目指す作業である。

【研究の結果】

第1部門の行政活動に関する分類の中の行政学・行政法学等における分類では、内外の行政学と行政法学の諸文献に見られる行政に関する分類が紹介された。

行政学は官房（総務的）事務の考察に主眼をおいており、実体的な行政活動の体系的な分類というべきものを試みていないこと、行政法学でも実体的な行政活動を扱う行政法各論の分類体系ははまだ確立されておらず、体系的な分類が試みられているときにもそれはごく大雑把なレベルにとどまっていることが明らかにされた。

なかでは、行政法総論における行政の諸活動に関する分類—いわば行政手段の分類—がもっとも進歩している。そこで、行政立法、行政指導、行政契約、行政調査、行政計画、行政強制、告示・広報、私法行為、行政処分、内部的行為などの意義が比較的詳しく検討され、これが決して行政手段に関する包括的網羅的な分類になってはいないことが解説された。

第2部門の行政活動の類型群の検討では、まず、① 序論部分で組織法令の分析と作用法令の分析との相互関係をフローチャートに整理された。次に、② 官房事務の分類で、中央各省庁の官房事務並びに中央各省庁の官房組織の内外に存在する国際協力事務について分類ないし整理が試みられた。その結果、官房事務及び官房組織の成長過程の標準型について理念型としての表が作成された。

また、③ 組織法令に基づく行政活動の分類では、組織法令を手掛かりとした分

析に一般的に伴う制約条件とその克服策について論じた上で、組織法令の構造について考察された。

ここで、各課の所掌事務規定の基本型にほぼ共通に含まれている4要素として、目的ないし基本的任務に関する要素・行政作用に関する要素・下部機関に関する要素・総務（庶務）的事務に関する要素を抽出する。そして行政作用に関する要素を分類する基準として以下の4視座を挙げる。すなわち、作業過程の視座・対象事象の視座・関与方法の視座・対象分野の視座である。このうち関与方法の視座を除いた3つの視座を酌み合わせながら、運輸省と建設省における行政作用の類型を考察し表を作成した。

昭和56年度

【研究の内容】

本研究を進めて行く上で、2つの事項が確認された。

一つ目は、研究目的の明確化についてである。本研究において新しい分類方法を試みる第1の目的は、行政学及び行政法学の各論の発達を促すような体系的な分類方法を確立することにある。そして第2の目的は、管理評価に有用な行政活動の性格ないし形態を基準にした分類方法を確立することにある。「要するに、われわれが意図する行政活動分類は、政策目的別から見れば下位に位置し、行政作業（手段）から見れば上位に位置するような構造的な特質を備えた中間的な行政活動を基礎にした分類である。それは、政策評価のために組み立てられる縦割りの類型化においてもその構成単位となり、管理評価のために横断的な共通性に着眼して横割りに類型化するときもその構成単位となりうるようなものであれば、理想的なものである」ということが確認された。

二つ目は、概念枠組の統一である。各作業報告はこれを出発点として種々論じられることになる。まず、官僚制が行う集団作業の一切が「行政過程」であるとす。この「行政過程」は、様々な「行政活動」の連鎖とみなしうることになる。ここではこの行政活動の連鎖構造を、基本調査→基本企画→基本計画ないし法令案の立案→施行基準の立案→実施→制裁と単純化して理解する。組織法令上に規定

されている各省各局各課の所掌事務には、明示的にしろ黙示的にしろ、このような意味での行政過程を構成する行政活動の全てが含まれているので、組織法令の分析によれば、このような意味での全行政活動を分類の対象とする結果となる。逆にいえば、これこそが組織法令の分析を行う効用である。

だが行政活動の中核はいうまでもなく「実施活動」である。実施活動をいかに巧みに分類するかが分類方法の良否を決める。そして作用法令が規定しているのは、主としてこの実施活動と「制裁活動」の一部である。ところでこの実施活動には3つの側面がある。第1に「実施機関」に対する規制・助成を定めた「機関関係手続」である。第2に政策を実施する「執行活動」（行政作用）である。第3に実施機関の執行活動（行政作用）を統制・支援する「官房事務」である。問題はこの実施活動の中核をなしている「執行活動」（行政作用）の構造の解明であるが、執行活動（行政作用）はそれ自身いくつかのサブシステムの合成からなるヒエラルヒー構造をもったシステムと考えることにした。すると、この執行活動のヒエラルヒー構造を組み立てるレベルとその分類基準のとり方が問われるが、これについては前年度の行政作用の要素を分類するための4つの視座が参考とされた。つまり執行活動のヒエラルヒー構造の組み立て方としては、対象分野→対象事業→作業過程→関与方法とする4段階の上下構造に編成するのが適切であるとされた。

上記のような経緯を踏まえて行われた具体的な研究作業は、以下の4項目に分けられる。

第1は、前年度からの組織法令分析を継承し、組織法令を手掛かりにした行政活動の分類方法の開発である。第2は、前年度からの作用法令分析を継承し、作用法令を手掛かりとした行政活動の分類方法の開発である。第3は、総務庁の法令検索システムを活用して、「行政手段」をあらゆる作用法令上のキーワードについて分析を試みたものである。そして第4は、前年度に引き続いての行政活動分類のためのコンピューター・システムの開発に關しての調査である。

【研究の結果】

ここでは総務庁の法令検索システムを活用した「行政手段」をあらゆる作用法令上のキーワードの分析を取り上げる。

まず分析対象となる用語として免許、許可、認可、確認、認定、登録、検査、同意、協議、計画、検定、調査、助成の13語が選ばれた。そしてこれらの用語をグルーピングして相互関係が概念図に示された。

その後、それぞれの用語について詳細な分析が加えられる。そして最後に、これらの作業結果を踏まえて「法令用語分析と行政手段の諸要素」と題する論稿により理論化がなされる。これによれば行政作用の実質的に有意味な分析を行うための「行政手段」概念とは、「何のために、誰が、何を、どうして、その結果どうなる」といった文章題で構成されるべきものであるという。これを広義の「行政手段」とすれば、「何を、どうする」という文章題で構成されるのが狭義の「行政手段」であるという。そして「行政手段」内の諸要素の相互関係及び広義の「行政手段」と狭義の「行政手段」の関係がフローチャートで示される。このうちの狭義の「行政手段」つまり対象と手法の組合せは、人・もののある状態が、人の行為・人の状態・ものの状態に対する行政介入を通じて、人・もののある別の状態に変化する(しない)、という文章題に即して整理できるであろうとする。従って、人・もののある状態をある別の状態に変化させる(させない)ことが、目的であり効果であることになる。この目的・効果を、① 消極的な秩序維持、② やや積極的な危険管理、③ 積極的な利害調整、④ 能動的な公役務提供といったように分類できないかと提案する。

昭和57年度

【研究の内容】

この年度は、前年度までの法令分析を基礎としながら、さらに行政活動の実態を把握することを目的として作業が進められた。

具体的には、個別行政分野のうち9つ(大学行政・業事行政・農業補助行政・石油行政・港湾行政・放送行政・労働基準行政・河川行政・環境行政)を選び、それぞれについて行政主体、行政客体等からのヒアリング、実施事業の現地調査等を行った。それらを通じて、法令分析だけでは明らかにならない行政活動の構造を解明した。

【研究の結果】

ここでは第9章「河川行政の構造」を取り上げる。

河川行政は公共用物管理の典型であり、これをその活動類型から見れば事業行政（事実的管理）と規制行政（行政的管理）に分けられ、これをその目的から見れば治水と利水に分けられるが、河川行政は自然現象対象公物であるため、治水のための事業行政がその中核であり続けている。

河川法に基づく狭義の河川行政の対象は原則として法河川に限られており、普通河川については河川現況台帳と水利台帳を基礎にした国有財産管理が行われているにとどまっている。そしてそれも極めて不完全な状況にある。その意味では、日本の河川行政はその管理対象物すらまだ完全には把握しきれていないという。

法河川の指定及び河川区域の指定は、管理主体（河川管理者）を区別するために行われる手続であると同時に、河川法に定める規制が適用される対象を明確にする手続でもあるが、法河川の指定状況を見ると、国が河川管理者となる一級河川の比率が極めて大きいことが一つの特徴となっている。

ところで今日の河川行政の目的は、治水機能の保全と増進、利水機能の保全と増進、水質の保全、河川空間環境の保全と整備の4つに分類することが適当であろう。そして河川行政の活動態様は事業行政と規制行政とに二分できる。問題は、この目的による分類と活動態様による分類との関係であるが、両者は縦と横のマトリックスの関係にあるとみるのが適当であろう。すると論理的には事業行政と規制行政は相互補完の関係にあると同時に、ときには相互代替的な選択肢の関係にも立ち得ることを示していることになる。しかしながら現実の河川行政では事業行政が目的達成のための中心的な手段になっており、規制行政はこれに付随する補完的な意義しかないように思われる。これから河川行政の範囲を河川区域外まで拡張、総合的治水対策ないし流域管理行政の手段として新しい規制行政が開発されていくことになれば、事業行政と規制行政との間に相互代替的な選択肢の関係が生まれる関係はある。

次に事業行政の中心となる河川工事の計画には、超長期構想を基礎に工事実施基本計画を策定する系統、すなわち河川工事の究極目標（期待値）を設定する系統の計画と、治水事業五箇年計画を基礎に河川改修計画ないし全体計画を作成する系統、すなわち河川工事の当面目標（充足値）を設定する系統の計画とがある

ことを説明する。そして後者の系統の計画では、「再度災害」を防止することが当面の目標となっているという。

最後に河川管理の側面に論及し、河川の特別使用の許可基準とその運用のあり方（なかでも水利調整）と、違法な利用行為の取締りないし監督指導の実効性が主要な問題点である、という。

昭和58年度

【研究の内容】

本年度の具体的な研究作業は、以下の3項目に大別できる。

第1は、これまでの研究成果をもとに試行的に作成してきた行政活動分類を更に精緻にすることである。これはさらに次の4つに分類できる。① 組織法令分析に基づき試作されていた行政活動分類表について再検討を加え新しい分類表を作成すること、② 行政活動を評価するために、現に使用されている指標群を整理するための様式を設定すること、③ 作用法令分析のためのマトリックス表の作図方法に再検討を加え、新しいマトリックス表を作成し、これに基づいて作用法令分析を整理しなおすこと、④ 上記③の成果を活用してクラスター分析を行い、行政手段の組合せが行政活動分類と関連しているか否かを検証してみることに、である。

第2は、前年度の事例研究の成果を利用しつつ分析対象を拡大して、計18の行政分野を選択して各行政分野の構造形態の特徴と評価方法との関連を考察し、合わせて各行政分野を評価するにあたって必要な新しい視点を指摘しようと試みたものである。とりあげた行政分野は、石油業界の監督、銀行業の監督、私学の助成・援助、社会教育施設の設置・運営、大気汚染の監視・措置、水道事業の遂行、健康保険事業の遂行、医薬品等の規制、犯罪の防止・処理、農業基盤整備事業の実施、独占・不公正取引の監視・措置、中小企業の援助・助成、道路交通の管制、港湾の建設・整備、放送の監督、労働安全衛生の監視・措置、河川の管理、地方産業の振興である。

第3は行政作用情報システムを構築するための調査研究の継続である。

【研究の結果】

第2章第2節の「私学の援助、助成」及び第3節「社会教育施設設置、運営—公民館の設置運営—」を取り上げる。

「私学の援助、助成」では、私立大学に対する経常費等補助を考察する。まずこの補助金が「機関に対する補助金」であり、典型的な「包括補助金」であることを指摘する。つづいて私立学校振興助成法が定めている、① 私立学校の教育条件の維持向上、② 学校生徒の修学上の経済的負担の軽減、及び③ 私立学校の経営の健全性の向上という3つの目的に照らして、補助の評価しうと思われる指標群について検討している。そして、現存の諸指標は、教育研究上の条件整備という面についてだけのものであって、これらの指標だけで教育研究上の効果を測定できるものであろうかという疑問を提起している。

「社会教育施設設置、運営—公民館の設置運営—」は、社会教育施設の典型であり、各種の社会教育活動得を実施すると同時に一般の利用にも供されるという二面性を持っている公民館について考察を加えたものである。社会教育行政の評価については、たとえば「市民性の向上」などという質的なものは計量化しにくい、健康についての体力、勤労生活では所得水準などの最終的なアウトプット形態としての社会指標が重要であるとする。また上記のような広義の評価基準に対して、作成された施策や方針が社会教育施設、職員数、予算などの限られた条件のもとでどこまで達成されたかという評価基準を設定することもでき（狭義の評価基準）、これは「効果測定」と「効率測定」に分けることができるとする。

前者は社会教育行政の事務や事業の評価であり、後者は社会教育行政の執行形態としての事務管理に関する評価であるとする。「効果測定」には経済効果の測定と社会効果の測定が含まれるが、教育活動は当然貨幣価値的なもののみで表現することはできないから、社会効果と呼ばれるような住民の満足度などをアンケートで調べる方法も必要だと考えられていると指摘した。

昭和59年度

【研究の内容】

「行政活動の諸形態とその評価」及び「行政分野別の行政活動とその評価の視点」に分かれる。

まず「行政活動の諸形態とその評価」について。第1節「行政作用法の分析」で、「行政作用」の分類の手段として、行政作用法の数量的手法による分析がなされた。次に第2節「行政活動類型の定義」で、12の活動類型が抽出され説明が加えられる。すなわち、監督、資格検定、規格検定、排出規制、監視、土地利用調整、助成、支給、工事、設置（公共施設）、経営である。そして第3節以降でそれぞれの行政活動類型について説明が加えられる（但し最終的には行政活動類型は監督、資格検定、規格検査、監視、排出規制、土地利用調整、建設管理、運営管理、経営、社会保険、助成、支給の13類型とされた）。

「行政分野別の行政活動とその評価の視点」について。行政活動形態の分野別分類により、金融行政、学校教育行政、社会教育行政、文化行政、保険衛生行政、環境衛生行政、医療行政、薬事行政、社会福祉行政、社会保険行政、農業行政、耕地行政、水産行政、林野行政、通商行政、産業行政、消費者保護行政、資源エネルギー行政、中小企業行政、海運行政、陸運行政、航空行政、観光行政、郵務行政、郵便貯金・保険行政、電気通信行政、放送行政、労働組合行政、労働基準行政、職業安定行政、都市計画行政、河川行政、道路行政、住宅行政、建設行政、独占禁止行政、公安行政、公害行政、環境保護行政、防災行政、交通安全行政の各分野に分けられた。このうちの代表的なものについて評価の視点が論じられる。すなわち社会教育行政、薬事行政、社会福祉行政、農業行政、消費者保護行政、資源エネルギー行政、航空行政、電気通信行政、都市計画行政、道路行政、建築行政、公害行政である。

【研究の結果】

「行政活動の諸形態とその評価」の第1節「行政作用法の分析」を取り扱う。

本分析は、行政作用法117法を素材とし、そこに規定されている個々の行政手段を、行政手段の関与の対象と行政手段のカテゴリーの観点から分類し、個々の行

政作用法に規定されている行政関与の対象と行政手段のそれぞれの構成と両者の結びつきの特性から行政作用の諸カテゴリーを抽出しようとするものである。

結論の一部をかいつまんで紹介することとしたい。

いわゆる事業規制が、活動（活動主体）の側面からの規制（事業活動規制因子）と物的側面からの規制（経済的品質管理因子）の2因子からなっている。この2つの因子の因子得点が高い法律をみていくと、事業活動規制因子と経済的品質管理因子の両方ともに高いものと片方だけが低いものがある。事業活動規制因子だけが低い法律の多くは、公認会計士法、保険業法、商品取引所法、証券取引所法などのものとの関わりの薄い業種を扱う法律である。また毒劇法、労基法、麻薬取締法などの違法な商行為・経済活動を取り締まる法律も事業活動規制因子の得点だけが高かった。後者は、前者のいわゆる業界監督型の行政と実務上は相当異なるのではないかとと思われるが、そのような相違は法律上の差異としては現れないと考えられる。業界を通じての日常的な情報収集と指導等の多くは作用法上の細かな規定を根拠としているわけではないからである。他方、事業活動規制因子の得点は低く経済的品質管理因子の得点が高いのは道路運送法、海上運送法、下水道法、電波法、水産資源保護法などであり、事業活動にも関連するが公共的基盤としての意味も濃いものが揃っている。事業活動規制因子と経済的品質管理因子の両方の得点が高いものとしては、高圧ガス法、電気事業法、ガス事業法、港湾運送事業法などの営業基盤の信頼性・安全性の確保が高度に必要とされる種類の業法があげられる。また労働安全衛生法のように施設・設備に関わる取締法も両方の因子得点が高く、ここでも業界型と一般的取締型との差異が法律に現れていないことがみてとれた。

行政体系の編成と管理に関する調査研究 (昭和60～平成元年度)

【研究の目的】

行政体系の編成と管理に関する調査研究は、昭和60年度から、平成元年度にいたる5カ年を調査研究にあてた、日本における行政の組織と管理に関する基礎的な研究プロジェクトであるといえる。

この研究プロジェクト全体は、以下のような認識と意図の下に計画された。

今日の行政の活動は、政策として定型化された様々な業務を各分野、各レベルの組織がその利用する資源をもって分担し、協力し、あるいは競合しつつ遂行する極めて複雑なシステムから構成されている。

行政組織自体は、本来、政策遂行の手段であり、管理の対象となるものであって、常にその効率的な運営及び社会的変化への適切な対応が要請されている。しかし、その対応については、理論的にも現実的にも妥当する抜本的な対策はなかなか取りがたいのが実態であるといわざるをえない。

この最も大きな理由としては、制度としての行政組織の解明と社会に対してインパクトを与える政策の分析・研究とが、有機的に結合してこなかったことにあるといえるだろう。

そこで、本研究においては、我が国の行政の基本的な実態構造を解明するために、一方では、様々な行政組織とその組織を通じて行われる政策を動態的連関として把握するフレームワークを開発するとともに、他方では、政策との連関を念頭に置いた行政組織の編成・管理の基本原則を理論的に検討し、解明することを研究目標にする。

この研究課題は、我が国の行政研究においては、ほとんど未開拓といってよい研究領域であるだけに、方法論上も、実態調査上も、様々な難問等が予想されている。しかし、本研究は、日本における行政に関する基礎研究に新たな地平を切り開いていく意義を有するものとの確信の下に、以下の3点に集約した研究目的を掲げるものとする。

① 今日の組織理論と政策研究の諸業績に検討を加え、理論的整理を行う。

② 行政全般にわたって、行政組織と政策の動態的連関構造を解明し、これを類型化する。

③ 行政組織と政策の動態的連関構造の類型ごとに、これに対応する望ましい組織編成と管理の基本原則を提示する。

上記の主要目的を効果的に実現するために、各年度別に研究計画を設定し、個別課題ごとに、研究成果の蓄積と継続を適宜図っていくこととするものである。

このように、本研究は、我が国の行政の基本的な実態構造の解明を目指すものである。

昭和60年度

【研究の内容】

第1章では、今村委員が「組織理論と行政組織研究」というテーマで、コンティンジェンシー理論等の学説を基盤として、政治的圧力等に関する問題に対して、再検討した。

第2章では、森田委員と山口委員が、政策理論のフロンティアというテーマで、政策研究において、本調査研究全体の目的にかかる論点がいかに取り扱われ、論じられてきたかを検討し、理論的整理をした。

第3章では、磯部委員が、行政組織の法理というテーマで、伝統的行政法学においては、行政組織法は裁判規範としての性格が希薄なため法理が形成されていないことを指摘した上で、この組織法理の法理論的構造を分析することを試みた。

第4章では、新藤委員が、組織形態と意思決定というテーマで、組織の目標、期待される意思決定との関連で組織形態を類型化するための分類基準を示すとともに、具体例の検討を試みた。

第5章では、田中委員が、政党組織というテーマで、行政組織と政治組織との比較を通じて、行政組織の特徴を明確にすることを目的として、その予備的作業として政党の問題を取り上げた。

【研究の結果】

第1章での結論として指摘されたことは、政治的要因が組織構造のすべての側面

に影響を及ぼすと考えることは誤りであるとし、政治的圧力に関して再検討を加えた結果、特定の公的官僚制の特定の部分は、政治的圧力に対して敏感である、ということである。

第2章で結論として主張されたことは、行政組織の編成過程を考察するとき、あるいは、行政組織の設計を行うときには、各次元の諸要素を、次元間の関係を考察することが必要であるとされたことである。

第3章で結論として指摘されたことは、組織法理の法理論的構造の分析とこれを行政組織に内在する本来的組織自律権に対する民主的統制の確保の問題として体系的に考察することが課題であるとされたことである。

第4章では、中央政府の高次の意思決定に関して、総合調整の必要性が強調される中で、内閣と与党機関の一体となった組織が形成されている最近の動向までフォローしている。

第5章では、自由民主党の組織を語る上で重要なことは、派閥や政治家の個人後援会といった組織にも触れねばならないことが、今後の課題として指摘された。

昭和61年度

【研究の内容】

第1章では、西尾委員と山口委員が、組織行動と政策変化に関する分析枠組みとテーマで、ポリシー・サクセションの類型化と、政策変化と組織変化との交錯等について検討した。

第2章では、磯部委員が、行政機関・所轄事務・権限—行政組織法の基礎概念の整理として—というテーマで、行政機関・所轄事務・権限という基礎的な用語の概念並びに相互関係についての検討を加えた。

第3章では、今村委員が、国土庁設立の政策過程—長期的脈絡において—というテーマで、国土庁の設立過程を長期的な脈絡において考察した。

第4章では、新藤委員が、通産省の組織改革と編成規準というテーマで、通産省を事例に取り上げ、マクロな経済的・政治的環境の中で通産省がいかなる期待の下に組織改革をしたのか等について検討した。

第5章では、森田委員が昭和59年の運輸省の機構改革というテーマで、運輸省機構改革について考察した。

第6章では、大森委員が、厚生省の組織変動—昭和30年代以降のパターン抽出—というテーマで、厚生省の組織変動について考察した。

第7章では、水谷委員が、組織の日本型とその転換—エス・オー・エム型組織戦略と環境変化—というテーマで、日本型組織の特性について考察した。

第8章では、田中委員が、政治と行政部の関係とその構造—わが国の事例を素材にして—というテーマで、政治と行政部の関係と構造を分析した。

第9章では、廣瀬委員が、行政組織の計量分析というテーマで、行政組織の数量分析を行った。

【研究の結果】

第1章では、ポリシー・サクセションの類型化が試みられ、また、ポリシー・デリバリー・システムとしての組織の形態の類型化も試みられた。

第2章では、行政組織法上の基礎概念の整理がなされ、行政機関、所轄事務、権限といった概念が明確にされた。

第3章では、行政組織の編成過程を記述し、分析する方法として政策次元・管理次元・政治次元という3つの次元の区別と相互連関に着目する視点を念頭に置きながら、国土庁の設立過程が長期的脈絡において考察された。

第4章では、通産省の組織改革と編成規準について、政策次元・管理次元・政治次元の観点から分析された。

第5章では、昭和59年の運輸省の機構改革について、政策次元・管理次元・政治次元の観点から考察された。

第6章では、厚生省の組織変動について、組織のパターン分析を駆使しながら、分析された。

第7章では、日本型組織の特質が検討され、エス・オー・エム組織との関連で考察された。

第8章では、政治と行政部との関係と構造について考察され、特に族議員の属性との関連で検討された。

第9章では、行政に関する計量分析を試み、49組織案を提案した。

昭和62年度

【研究の内容】

第1章では、真山委員が、政策デリバリーシステムの分析というテーマで、ホグウッド等の諸分析方法を紹介し、政策デリバリーシステムについて検討した。

第2章では、今村委員が、省庁組織研究の動向というテーマで、最近の省庁組織研究の動きについて紹介した。

第3章では、磯部委員が、フランスの行政組織と組織法理というテーマで、フランス行政組織法等について検討した。

第4章では、山下委員が、日本とドイツの組織法研究の状況というテーマで、ドイツ行政法学についての基礎概念等について検討した。

第5章では、今川委員が、アメリカの行政機構改革における法と政治というテーマで、アメリカの行政機構改革について論究した。

第6章では、大森委員が、厚生省の組織変動と政策というテーマで論究した。

第7章では、新藤委員が、政策の転換と行政組織の対応—農林水産省の事例を中心に—というテーマで論究した。

第8章では、森田委員が、昭和59年の運輸省の機構改革—組織再編成過程における政治力学—というテーマで論究した。

第9章では、寺島委員が、労働省における政策変動と機構改革というテーマで論究した。

第10章では、水谷委員が、公社組織と民営化—電電公社における公私組織の比較・研究—というテーマで論究した。

第11章では、田中委員が、国会と行政府というテーマで、両者の関係等について考察した。

第12章では、廣瀬委員が、行政組織の数量分析というテーマで論究した。

【研究の結果】

第1章では、政策デリバリーシステムが類型化されたが、行政分野ないし政策分野ごとに同システムを検討することが課題として指摘された。

第2章では、フッド等のモデルが紹介された。

第3章では、フランスの大臣官房等について詳しく紹介された。

第4章では、行政主体、機関等といったドイツの行政組織法の基礎概念について検討した。

第5章では、アメリカの行政機構改革の法理等について行政機構改革法等との関わりの中で考察した。

第6章では、厚生省の組織変動を具体的経過をフォローしながら記述した。

第7章では、1972年の農林水産省の内部組織の改革を中心に、その改革の背景にあった論理やその後の政策転換を詳しく論じた。

第8章では、昭和59年度の運輸省の機構改革を政治次元の観点から分析した。

第9章では、昭和30年以降の労働行政各分野の組織と変化について詳細に整理し、労働行政の課題を提示した。

第10章では、日本電電公社及び民営移行後のNTT社を対象に、その組織構造の特質と組織改革の過程を詳細に分析した。

第11章は、国家と行政府を影響力関係として把握し、両者の構造連関や機能的関係等について検討した。

第12章では、49組織単位を抽出し、行政組織の計量的分析を行った。

昭和63年度

【研究の内容】

第1章では、真山委員が、政府組織の研究—理論的検討の素材として—というテーマで、政府組織についての理論的考察を行った。

第2章では、今村委員が、政策実施研究の再検討と課題というテーマで、既存の政策実施研究の再検討を行った。

第3章では、磯部委員が、フランスにおける国家行政組織の歴史の変遷というテーマで、フランスの国家行政組織を歴史的に検討した。

第4章では、山下委員が、西ドイツの行政組織と法制度というテーマで、同国の行政組織と法制度について検討した。

第5章では、山谷委員が、警察庁の組織変遷—地方組織との関連において—とい

うテーマで、警察庁の組織の変遷について検討した。

第6章では、廣瀬委員が、防衛庁の組織構造の特徴と組織変遷というテーマで、防衛庁の組織等を検討した。

第7章では、大森委員が、法務省の組織変遷というテーマで、法務省の組織の変遷について検討した。

第8章では、月村委員が、外務省における組織変動というテーマで、外務省の組織の変遷について検討した。

第9章では、新藤委員が、組織の変化と政策の変化—大蔵省—というテーマで、大蔵省の組織の変遷や政策変化を検討した。

第10章では、森田委員が、戦後における文部省組織の変遷というテーマで、文部省の組織の変遷を検討した。

第11章では、小池委員が、建設省の組織変動—政策と組織設計—というテーマで、建設省の組織の変遷について検討した。

第12章では、今川委員が、消防庁の組織変動—市と消防機関の組織変動との対応関係を通して—というテーマで、消防庁の組織の変遷について検討した。

第13章では、水谷委員が、放送事業と組織変動というテーマで、放送事業の組織変遷について検討した。

第14章では、田中委員が、首相のリーダーシップと官僚というテーマで、同問題を検討した。

【研究の結果】

第1章では、ローズやピーターズ等の業績を紹介することで、政府組織を理論的に考察した。

第2章では、政策実施研究を整理すると同時に同研究の課題等も指摘した。

第3章では、フランスの国家行政組織の歴史的変遷過程を明確にした。

第4章では、西ドイツの行政組織と法制度がいかなるものであるのかを明確にした。

第5章では、警察庁の組織の変遷過程を明確にした。

第6章では、防衛庁の組織構造の特徴や組織の変遷過程について明確にした。

第7章では、法務省の組織の変遷過程について明確にした。

第8章では、外務省の組織の変遷過程について明確にした。

第9章では、大蔵省の組織の変遷過程等について明確にした。
第10章では、文部省の組織の変遷過程について明確にした。
第11章では、建設省の組織の変遷過程について明確にした。
第12章では、消防庁の組織の変遷過程について明確にした。
第13章では、放送事業の組織の変遷過程について明確にした。
第14章では、首相のリーダーシップと官僚等の関係について検討すると同時に、両者の関係の意味等について明確にした。

平成元年度

【研究の内容】

第1章では、真山委員が、政策デリバリーシステムというテーマで、同システム概念の背景や構造等について検討した。

第2章では、今村委員が、組織変動の制約要因というテーマで、組織変動にはいかなる制約要因があるのかについて検討した。

第3章では、磯部委員が、行政組織の法理—組織の公共性もしくは公共性の組織化というテーマで、行政組織の法理の問題枠組み等を検討した。

第4章では、森田委員が、政策と組織—行政体系分析のための基本概念の考察—というテーマで、政策や組織の概念の整理をするとともに、両者の関連性等について検討した。

第5章では、新藤委員が、省庁レベルの組織編成動向—静態的組織動向の意味—というテーマで、行政組織法制の仕組みや管理等について検討した。

第6章では、小池委員が、局組織の再編と政策体系というテーマで、局の機能や特徴について検討した。

第7章では、大森委員が、課レベルの組織変動とその要因というテーマで、省庁の組織編成における課等について検討した。

第8章では、廣瀬委員が、行政組織分類の諸論点というテーマで、各省の特徴と分類基準等について検討した。

第9章では、水谷委員が、公私組織比較の諸水準—先行報告の位置づけ—という

テーマで、公私組織の比較や伝統的行政理論との関係等について論究した。

第10章では、田中委員が、議院内閣制における政権党と官僚制というテーマで、政党、議会、内閣、行政機関等について論究した。

【研究の結果】

第1章では、政策デリバリーシステムの概念や構造が明確になり、政策の特性が提示された。

第2章では、組織変動の一般制約要因等について詳細に議論された。

第3章では、伝統的行政組織法理論の特異性公共性概念等について詳細に論究された。

第4章では、行政機関における組織変動と政策変動との連関についての理論モデルを提示する要件として、政策と組織の概念が明確にされ、それらの概念をめぐる議論について検討した。

第5章では、行政組織法制の仕組みと管理等について詳細に論究した。

第6章では、局の機能や特徴、局再編の諸事例、局編成のパターン等が詳細に検討された。

第7章では、省庁の組織編成における課等について詳細に論究した。

第8章では、行政組織分類に関する諸論点について、詳細に検討された。

第9章では、公私組織論についての議論を整理するとともに、公私組織を比較の観点を織り交ぜて検討した。

第10章では、議員内閣制における政権党と官僚制について詳細に検討され、論究された。

社会環境の変動とガヴァメンタルシステムの動態的連関に関する調査研究（平成2～6年度）

【研究の目的】

1980年代以降、日本の政治・経済・社会の基本的な構造が大きく変化してきている—このような認識が、本研究の出発点にある。

1980年代に入ってから生じた社会の変化については、すでに様々な形で指摘されている。まず第1に、海外との人的物的交流の飛躍的拡大とそれに伴う様々な変化が「国際化」として指摘されていることはいうまでもない。「国際化」は、外国との交流に伴い、一面では諸外国ことにアメリカとの貿易摩擦という形で現れ、それが日米構造協議において双方の文化・慣習の変革要求にまで及んでいるとともに、他面では日本にやってくる外国人労働者の増加が日本社会にこれまでに経験したことのない課題を作り出すという形で現れている。

第2に、電気通信技術の急速な発展による「情報化」である。物理的な距離を克服した大量情報の伝達と高速処理を可能にした情報技術は、これまで触れることのなかった世界を身近なものとするとともに、われわれが知り行動することのできる範囲を飛躍的に増大させた。それが、一面においてわれわれの生活を便利にしながら、他面において社会を複雑化しわれわれが過剰情報に晒される環境を作り出したことも否定できない。

第3に、「国際化」「情報化」等によって、われわれの生活が複雑化し行動圏が拡大するにつけて、そのような活動拠点の一極集中化が生じた。日本では東京への過剰集中と地方農村部の過疎化によって両者の著しい格差を生み出した。また、これにより地価の高騰をはじめとする都市問題が極限状態まで達したことはいうまでもないであろう。

第4に、経済的にわれわれの生活が豊かになることによって、高度成長期にみられたような勤労を讃え労働に打ち込むことを美德とする時代から、余暇を楽しみ充実した生活を送ることを望ましいと考える時代へと社会の価値観が変化したことも指摘できよう。それは高齢社会の到来と密接に結びついているとともに、「生産」中心の社会から「生活」「消費」を重視した社会へのシフトとしても現れている。

ところでこのような変化は、社会で発生する問題を解決し国民のニーズに応じて

様々な公共的サービスを提供する政府活動—「行政」—にも当然変化を引き起こす。1970年代までの福祉国家化による政府活動の拡大がもたらした矛盾が、80年代に入って顕在化し、先進各国において「大きな政府」の問題として認識されることとなる。

そして、イギリス保守党サッチャー政権の大胆な改革をはじめとして「小さな政府」をめざす種々の行政改革が各国で行われた。日本でも、70年代に陥っていた財政難からの脱出と、肥大し硬直化していた行政機構の体質改善が試みられた。国鉄・電電の民営化、諸種の事業規制の緩和などの意図的な改革は、日本社会に構造変化をもたらしているといえよう。また政府活動のあり方も、例えば、用いられる手法が法的権限の行使といったハードなものから、行政指導や種々の情報提供等によるソフトなものへと多様化しつつあるようにそのスタイルが変わりつつあることが指摘されている。

以上述べてきたように、日本社会を取り巻く様々な環境の変動がシステムの基本構造の変化を引き起こし、それへの適応をめざす政府活動の意図的な改革もさらにそのような変化を作り出していると考えられる。

ただ一般にそのような変化が起こりつつあることは広く認識されているにもかかわらず、具体的にこれまでのシステムにどのような変容が起こりつつあり、それがどのような方向へ向かいつつあるのかという点については必ずしも明らかではない。

そこで、本研究は、このような問題関心に基づいてシステムの基本構造の変化について分析し、その変化の全体像を把握することを目指している。

なお、本研究が対象としている「ガヴァメンタルシステム」は、国家や地方自治体、国際関係を規定しているフォーマルな法制度としての統治システムのみならず、経済活動のインフォーマルなルールや多様な社会集団の存在形態、さらには人々の行動様式や行動規範なども含めた現実の人間行動を広くカバーする広範な意味内容をもった概念である。

憲法で定められた国の統治機構を規定する制度枠組や、中央政府と地方自治体との関係、国際社会における主権国家システム、さらに種々の行政制度や手続などが、このガヴァメンタルシステムを構成する要素であるが、それらはあくまでも政府の諸活動の骨格にすぎない。現実の政治経済現象を形成している要素には、それらに加えてそれらと密接に関連しあっている様々な要素が含まれている。ここ

では、そのような政府の活動に関わる諸要素が一定のパターンを示し、フォーマルな制度とともに一体的なシステムを構成していると考えられる限り、それらもガヴァメンタルシステムに含めて考えることにする。したがって、政治の中心的なアクターである政党システムのあり方や各種利益集団の組織活動、企業の行動様式、日米構造協議で問題とされている企業間の関係、例えば「系列」という関係のあり方や企業のみならず日本の多くの組織で見られる終身雇用・年功序列の人事管理方式などもガヴァメンタルシステムの一要素ということになる。

平成2年度

【研究の内容】

本年度の研究として、まずガヴァメンタルシステムの変化を分析するための最も基本的な認識枠組として、ガヴァメンタルシステムの一定分野について以下の事項を明確にしつつ分析を進めることにした。

- ① これまでのシステムの構造
- ② 環境の変化とそれがシステムに引き起こした問題
- ③ その結果形成されつつある新たなシステムの構造

あるシステムは、それに適した一定の環境のもとで安定している。もちろん環境はいろいろな理由から変動するが、システムは通常そのような日常の変動に対しては純分に適応できるだけの余裕と能力を有しており、常に安定した状態を維持しつづけることができる。しかし、一定限度を越える変動が生じたときには、そのような内在的な復元力だけでは安定状態へ回復できない。システムに混乱が発生し、回復のためには特別の努力が必要であるし、環境がもはや以前の状態に戻らないときには、システムの構造の抜本的な再編成を行わなければ再び安定状態を実現することはできない。

80年代の日本におけるガヴァメンタルシステムの変化には、このような構造の基本的部分における根本的な変化が生じたと思われる。そこで、80年代以前の高成長期におけるシステムとそれが前提としていた環境をできるだけ明確にし、次

いで、生じた環境変化を明らかにし、新たな環境に応じた新たなシステムの構造を見ていこうというわけである。

具体的な研究内容を紹介する。

まず第2章「政府間関係の変化と統治システムの変化—政府間関係における『制度・政策の共有化』を手掛かりに—」は、現在の主権国家システムを中心とする国際社会における国家間の関係と、中央政府と地方自治体との関係についての変化を分析したものである。

第3章「対等な関係における政府間関係（地方制度）分析の枠組み—法制度論の観点から—」は、現在の日本の中央地方関係を規定する法的理論についての考察である。ことに最重要論点であった中央と地方の事務配分について検討を加えるものである。

第4章「社会環境の変動と財政—政治・経済の変容と財政政策の整合性—」は、日本の財政制度について分析し、80年代以降生じた環境変化が財政制度にいかなる問題を発生させたか、すなわち財政制度の今日における環境との整合性について検討したものである。

第5章「統治システムの変化と政策過程」では、国レベルでのマクロ的な政治行政過程の変化について考察されている。

第6章「行政におけるコミュニケーション過程の変容」は、日本の政策形成過程をミクロ的に見た場合の社会環境の変動とそれに対するガヴァメンタルシステムの対応を、情報の流通経路という観点から整理して考察を加えたものである。

第7章「政策デリバリー・システムの変化—環境変動にともなう行政スタイル・資源利用の変化—」では、前章と同じくミクロレベルを取り扱うが、政策形成の局面ではなく、成立した法律を執行し政策を実施する段階における変化についての考察である。

【研究の結果】

ここでは第6章「行政におけるコミュニケーション過程の変容」を取り上げる。

政府の統治活動は、政府の諸機関とその他公共機関、民間機関等のある種の共同作業として展開されるが、そこには情報の流通・加工というプロセスが必ず含まれている。そこで、ここでは比較的定型的な活動の中で、国際化や情報化など

の社会環境の変動がガヴァメンタルシステムにおける情報流通にどのようなインパクトを与えているのかに注目して、ガヴァメンタルシステムの特徴を捉えようとしている。

本章では、まずガヴァメンタルシステムにおける情報流通経路の類型化を行っている。第1は「政策コミュニティ型」モデルである。ここでは、ネットワークのメンバーが比較的均質な価値観や利害関係を持った固定的かつ限定的な性格をもち、メンバーへの新規参入は困難である。第2は「リモートセンシング型」であり、不特定多数のメンバーと行政機関との間に距離の大きいアーク（メンバー間のつながり）が存在するネットワークである。そして第3が「オープン型」モデルである。このモデルでは、非固定的なメンバーの間に柔らかくて冗長なネットワークが存在する。メンバー間には価値観や利害関係の一致が保障されず、メンバーへの参入障壁が低いいため、メンバーの自由な出入りによってアークは随時生まれたり消えたりする。かかる意味で柔らかいネットワークである。

日本のガヴァメンタルシステムをみると、従来は政策コミュニティ型とリモートセンシング型が多くみられた。しかし、国際化・情報化・成熟化・財政制約という環境変動により、こうした行政アクターと民間アクターのコミュニケーション過程に様々な変化が現れていると述べられる。

そこで事例として通産省の高度技術開発政策の展開過程を取り上げ、行政と民間主体とのネットワーク関係の変化を考察している。結論として産業政策においては民間主体の行政への依存度は低下する傾向にあるようにみえると指摘される。

平成3年度

【研究の内容】

本年度においては、前年度の成果を展開し、日本のガヴァメンタルシステムの全体像を把握する視点を提示することに努めた。

具体的には、まず第2章「行政理念の変化と財政手法—カットバック・マネジメントを中心に—」では、行政理念の変化とこれに並行しての財政管理の変容をカットバック・マネジメント手法の導入を中心に検討するものである。

第3章「政府間関係の変化とガヴァメンタルシステムの変化：中央地方関係の変化のインパクト—政府間関係における政策の共通化と再編成を中心に—」は、対等な主体としての各政府の存在を前提として、政府間の活動が自由市場的調整（＝国際社会に類似したもの）されるとして新たなガヴァメンタルシステムの構想を行う。

第4章「政策実施システムの分析—公共サービス供給システムの変容と課題—」では、政策実施システム（公共サービス供給システムと公的規制の実施をその内容とする）の中でも変動の余地が大きいと考えられる公共サービス供給システムに焦点をあてて考察したものである。

第5章「団体の法と統治の法」は、地方公共団体の統治団体としての位置付けが、統治団体としての側面と自律性をもった自治団体としての側面が混在したままに論じられてきたとしてわが国の議論とドイツでの議論を比較しつつ検討を試みたものである。

第6章「社会環境の変動と広域行政システムの変容」は、わが国のガヴァメンタルシステムの下位体系を構成している広域的な公共政策システム（主として東京圏を対象とする）が、急速な社会環境の変容のなかでいかなる課題に対処しようとしているのかを検討する。

第7章「戦後日本の行政組織再編と人的資源政策」では、行政環境の変動に伴ってどのように行政が対応したのかという点について、行政組織の機構と組織の人的資源（職員構成）という局面における変化について検討したものである。

第8章「環境変化と政策システムの変化：政策空間の飽和化と行政機関の対応—北海道における『開発』を事例として—」では、北海道の開発行政の歴史的回顧と現状分析がなされている。

【研究の結果】

ここでは第4章「政策実施システムの分析—公共サービス供給システムの変容と課題—」を取り上げる。

まず政策実施システムについての説明がなされた後、政策実施システムの類型化作業が行われる。筆者によれば、公共サービスとはふたつのグループに整理できるものである。すなわち、① 供給主体が政府組織であれ民間であれ、サービス

の内容や影響の範囲などを勘案して、一般の民間活動に比べてより強い政府の関与を受けているサービス、ならびに②20世紀になって国家の機能が一定程度まで拡大した段階で、わが国や先進諸国の一般的な例として、政府組織（典型的には国・地方の行政組織および政府機関など）によって供給されることを常としてきたサービス、及び理由はともかく現に政府組織が供給しているサービス、である。

このような公共サービスの供給システムについて供給主体や実施状況のコントロール方式によっていくつかの類型に分けられる。そしてそれぞれの場合について問題点の検討がなされる。

最後に、最近の動向として「一般許認可型」や「契約業務委託型」などを通じて民間をコントロールすることが多くなってきているとされる。この原因としては、①民間の資本金や技術力が向上したことにより、公共サービスの供給主体になりうる民間組織が潜在的に増えたこと、②そもそも政府部門が独占する公共サービス自体が減少したこと、③従来から政府部門と民間部門が競合してサービスを供給していた分野では、政府の「安かろう悪かろう」的なサービスに対して人気がなくなり、少々割高でも民間の高質なサービスが好まれる傾向が強くなったこと、そしてこれらの背景として、「政府規模の縮小」と、政府規制が経済の自由な競争とそれに基づく発展を阻害するという考え方に基づいた「規制緩和」という、80年代以降の行政改革の思想があることはいままでもないと指摘する。

平成4年度

【研究の内容】

第1章「行政需要の変化と行政システムの対応」では、本年度の調査研究の内容の整理、本年度の主な研究対象となった局の行政活動の分析の分析枠組、分析枠組を用いて行政活動についての分析によって抽出されたシステム変化のトレンドについて整理がなされた。

第2章「政策環境のメガ・トレンド」では、現代の政府及び政策をとりまく環境変化のマクロ的な傾向、環境変化が政策体系に及ぼす影響についての考察がなされた。

第3章「1980年代における社会福祉行政の変容」は、厚生省社会局における行政活動について分析を行ったものである。

第4章「医療行政の再編と健康政策局の組織対応」では、厚生省健康政策局における行政活動が題材とされている。

第5章「戦後における職業安定行政の展開と変化」では、労働省職業安定局における行政活動の変容に焦点が当てられる。

第6章「農林水産省構造改善局における社会環境変動への対応；組織・政策連関分析による変化の諸相の分析」では、農林水産省構造改善局の組織とその政策の変化が検討される。

第7章「社会変動と都市計画行政の対応」では、建設省都市局が取り扱われる。

第8章「社会変動と建設省道路局」では、道路行政一般及び建設省道路局が分析の対象となる。

第9章「1980年代以降の鉄道行政の変容」では、運輸省鉄道局が分析の対象となる。

第10章「1980年代以降における航空行政の展開」では、運輸省航空局の航空会社の事業分担を定めたいわゆる「航空憲法」の廃止に伴う変化と空港整備における重点の変化について紹介と分析がなされる。

第11章「社会環境の変化と電気通信行政」では、郵政省電気通信局と通信政策局が分析の対象となっている。

第12章「放送行政における社会環境の変動とガヴァメンタル・システムの変容」では、郵政省放送行政局における行政活動について分析が試みられる。

【研究の結果】

第2章「政策環境のメガ・トレンド」を取り上げたい。

本稿は、まず多くの政策分野にまたがってインパクトを与える政策環境の巨視的变化を各種の政策文書や提言から図式化する。最初に取り上げられるのは「生活大国5ヵ年計画」である。筆者によればこの計画は、従来の経済計画とは異なった性格を有している。すなわち、①「快適」、「ゆとり」の「実感」というきわめて主観的な、したがって個人個人によって評価や意味づけの異なる価値が政策の大目標に掲げられている点、②個人を政策のターゲットとする傾向が明瞭になっている点、③行政機関が直接施策を講じる分野の比重の低下と家族・ボランティア・企

業など市民社会の側の各種のアクターを誘導するというスタイルが目立ってきた点、である。また、国民生活審議会基本政策委員会の報告書の指摘を引用する。すなわち、効率重視・利益追求の産業社会の論理と労使協調原理が企業社会の基調を作り出し、経済成長や労働者の生活の安定、商品・サービスの多様性といった成果をもたらしたが、同時に様々な歪みを作り出した。そして、経済社会の環境変化や国民の意識変化が生み出すいくつかの要因がそうした歪みをいっそう深刻なものにし、新しい経済社会システムのパラダイムを作り出すことが急務となっている、ということである。

これらの各種現状分析をまとめて、筆者は政策環境の変化は4点に集約できるとする。まず、公共的な財・サービスの提供について量的拡大から質的充実に課題が移ったとする。次に、政策の対象がどんどん微分化していき、個人をターゲットとする政策の比重が増加しているとする。また、最近の経済社会の変化により政府とほかの社会集団との力関係に変化が生じ、政府の優位が崩れてきているとする。最後に、環境変化に対応した新しいルールの創出ということ自体が大きな政策課題として浮上してきたとする。

結論として筆者は、このような政策環境のマクロ的变化がガヴァメンタルシステムに与える影響について3つの指摘を行う。第1のインパクトは、政府体系にせよ行政組織にせよ、環境変化を常にフィードバックしながら、様々なレベルでの自己修正を不断に行うような柔構造のシステムに転換することを余儀なくされるということである。第2のインパクトは、行政組織の分権化・分節化の欲求である。個人レベルのニーズに対応するためには、政策を供給する行政組織の側もこうしたミクロの需要に応えるために分権化・分節化する必要があるとする。第3のインパクトは、政策立案にかかわる参加の拡大と手続面での制度化の必要性である。社会集団に対する政府の優位が崩れる状況の中で、効率的な政策の立案・実施のシステムを創るためには、社会集団の政策実施への協力あるいは作業分担が必要であり、また第2のインパクトで述べたように政策の実体的内容に即してのパラダイムが崩れることになれば手続面での行政に最低限必要な責任や公平性を確保することが必要となるとする。

平成5年度

【研究の内容】

本年度では、前年度の分析枠組を用いて、局ないし省庁の枠を超えた適応行動がみられるようになったという認識のもとに、複数の組織単位にまたがる行政活動のあり方、換言すれば複数の省庁ないし局の所管に関わる問題の発生についてそれぞれの組織がどのように対応したかについての分析を特に試みることにした。すなわち、複数省庁の「共管事務」に焦点を当てて、社会環境の変化がいかに行行政需要の変化を生み出し、それがさらに行政組織の変化を引き起こしつつあるのかの考察である。

具体的には、第1章「第4年度の調査研究の課題と成果」、第2章「出入国管理行政と外国人労働者政策」、第3章「社会環境の変化とODA」、第4章「金融の自由化と銀行証券の対立」、第5章「社会変動と文部省生涯学習局」、第6章「R & Dと通産省工業技術院」、第7章「中小企業庁における社会環境変動への対応」、第8章「環境基本法の制定と環境行政、環境庁」、第9章「自然環境政策と自然保護局」、第10章「地域振興における国土庁の役割」、第11章「国際化とガヴァメンタルシステムの変化」からなる。

【研究の結果】

ここでは、第2章「出入国管理行政と外国人労働者政策—法務省入国管理局を中心として—」を取り扱う。

国際化と呼ばれる社会環境の変動は、ヒト・モノ・カネなど様々な局面において語られる。モノとカネについては従来から問題となってきたが、ヒトの国際化については量的な変化が急速に起きてきたという新しさが存する。すなわち、80年代後半に規定の政策に関わりなく国際労働力が波及し、それによって日本の行政システムに対して量的なストレスがかかった。その結果、システムそのものは変えないで量的なストレスを軽減させるための最小限度の措置を講じるのか、それともシステムを大幅修正してストレスに適応していくのかという政策選択の問題が生じてきたのである。

この政策選択の問題をめぐって、1990年に「出入国管理および難民認定に関する

る法律」(入管法)の改正がなされたが、そこでは行政システムの根本的な変化はみられない。しかし多少なりとも変化した部分もあり、ヒトの国際化をめぐる行政システムは流動化し始めているのが現状である。この現状を踏まえて本稿は出入国管理行政と外国人労働者政策について検討された。

具体的には、マクロ環境の変動、行政需要の構成、マクロ政策のフレーム、法務省入国管理局の組織ドメイン、の順にこれまでの経過と変化した部分が論述される。

結論として筆者は、行政需要の変化が大きかったがこれに対する組織ドメインの変化は小さかった(吸収的対応)、政策の変化は小さかったしこれに対する組織ドメインの変化も小さかった(漸進的対応)と述べる。また政策経路の変化にうかがい知ることができるように、複数組織において対象環境が同時に拡大し環境の交錯が進行していくことによって、外国人労働者政策も中央省庁間の水平軸、中央-地方関係の垂直軸において共有領域の発生がみられるようになってきており、この共有領域における相互作用の力が入国管理局の組織ドメインを導いたとし、このような相互作用の力学が80年代後半の社会環境とガヴァメンタルシステムの動態的連関の1つの特性ではないか、と締めくくる。

平成6年度

【研究の内容】

最終年度として、4年間の理論研究・事例研究を総括し、研究成果と課題を提示された。

具体的には、第2章「ガヴァメンタル・システムの変動のトレンド～第3年度・第4年度の事例研究から～」では2年間にわたる事例研究の総括を行っている。

第3章「1980年代以降の行政の組織ドメインの再構成」は、80年代以降の行政の変容をめぐる共通要素と差異とを、各組織の自己認識としての「組織ドメイン」の再構成を軸に分析するものである。

第4章「外部統制(政・官関係)の変化」では、戦後における政・官関係の変化を検討しながら、1980年代の大きな社会的・経済的・政治的变化が日本の政・官

関係にどのような影響をおよぼしたのかを分析する。

第5章「中央地方関係とガヴァメンタル・システムの変化—その動態的連関と政府間管理関係—」は、中央地方関係をより広い環境の中で再定義し、動態的な変化の中に位置付けることを試みる。

第6章「政府民間関係の側面」では、前2年度の事例研究を素材としながら、行政サービスの民間化、組織転換による政府組織および準政府組織の民営化など政府民間関係にあらわれた変化を整理し検討を加える。

第7章「政策手段とその変化について」は、政策手段すなわち行政が社会に働きかける手段（情報・資金・権威）についての変化を検討する。

第8章「ガヴァメンタル・システムにおける政策経路の変化」では、ガヴァメンタル・システムを分析するなかで、政策がどのような組織編成や体制を通じて実施されるのかという点に着目し、それを「政策経路」という概念を用いて検討している。

第9章「共管競合事務とガヴァメンタル・システム」は、いわゆる「共管法」を素材として事務および権限の調整の制度化のありようを考察したものである。

第10章「ハーモナイゼーション」は、ガヴァメンタル・システムに変化をもたらす諸要素の中で主として国際化に焦点をあてたものである。

第11章「『マクロ環境』・『行政需要』からのガヴァメンタル・システムへの接近」は、事例研究の分析枠組の要素としてのマクロ環境と行政需要に着目して、モデルの具体的適用を図るものである。

【研究の結果】

第4章「外部統制（政・官関係）の変化」を取り上げる。

本稿では、まず外部統制の概念を検討する。外部統制の条件としての外部性について、行政＝中央政府として、立法府・司法府ならびに政治体として別個のものである地方自治体も外部統制の主体として含まれるとする。同時にマスコミや国民一般、あるいは業界、圧力団体なども当然に外部統制の主体として含むとする。その後、中央政府におけるいくつかの期間について検討した後、会計検査院やその他の行政委員会、そして行政監察は外部あるいは準外部として位置付けることができる。また、外部統制の条件としての政治については、正統的権力の行使をいい、議会の権限・議会の権限の委任は当然に、政党も準議会権限の行使と考え

られ政治に含むべきとする。問題は行政府内の政治家である。筆者によれば、総理および国務大臣は行政府内の政治家であり、政務次官および秘書官（キャリア公務員であるか否かを問わず）は政治に位置付けられるべきであるとする。

以上を前提に戦後の政・官関係を概観する。ここでいう政・官関係は政治家と行政間との関係とし、何をもって政・官関係の表現と見るべきかについては、比較的信頼のできるデータが存在する政・官関係の側面に限定し、行政官が政治家に転進するという側面とその政治家がどのように重要な政治家となっていくかという側面について検討する。

その結果、衆議院議員については官僚出身者の数自体はそう減ってはいないものの、最終経歴に関して次官・局長級が大きく後退し、課長級が増大していることを指摘する。また、主要内閣における官僚出身閣僚数の減少傾向も指摘する。ただ官僚出身者はかなり高い当選率を誇り、一般に選挙を戦う上で優位に立つ能力を備えているといつてよいとし、官僚の影響力の低下はある程度のところで停止し、その優位性を巧みにとらえる人材が政治家への転進を図っていくことは今後もある程度のレベルを維持しながら続いていくと考えられると結ぶ。

行政のボーダーレス化と機能的再構築に関する調査研究 (平成7～11年度)

【研究の目的】

今日、国際化に伴う経済のボーダーレス化に典型的に見られるように、社会秩序としてのボーダーが変容し、それを形成してきた思考様式、概念枠組の再検討が求められ、再構成を余儀なくされている。それにもかかわらず、人類の構築物である制度は的確に変化せず現実と乖離している。つまり、従来の認識枠組は現実のものに適さなくなるとともに、そのような枠組を前提として形成されてきた種々の制度において制度疲労の状態が随所に見られてきた。ここでいうボーダーは、実態における境界のみならず、社会現象を認識するとき用いてきた認識のための枠組、あるいは特定の社会現象をも区別するために用いる概念の境界をも意味している。

このため、本調査研究では、既存の国家システムをはじめとする様々な社会現象を識別するための概念枠組や基準が有効性の低下あるいは喪失しつつある現状を分析し、機能しなくなったボーダーに替えて、新たな有効なボーダーの発見ないし再構築をすることを目指している。すなわち、新時代に適合した行政分析の概念ないし枠組を発見しようという試みである。

言い換えれば、社会現象を対象としたこれまでの社会科学の諸概念、特に行政に関わる現象を対象として作られてきた諸概念の有効性が時代とともに大きく変わってきたという前提に立ちそれを検証し、それに変わる新たな概念の構築を目指している。

平成7年度

【研究の内容】

第1に、現代社会におけるボーダーレス化と考えられる諸現象を把握するための枠組として、三つのボーダーレス化の局面すなわち「官民／公共私間」「国際間」「政策領域間」をあげ検討している。

第2に、国家に内在する根本的なボーダーについて古典的な国家と社会という関

係という視点から論じている。ここでは、シンガポールと香港という2つの国家を通して検討している。

第3に、社会的紛争解決制度、換言すれば法的秩序維持の制度に関して公私のボーダーを再検討している。

第4に、財政学的視点から、公私のボーダーについて論じている。すなわち、財政投融资という今日問題視されている制度について行政のボーダーレス化という観点から分析を行っている。

第5に、日本の政治システムの政策決定過程における公私の関係を、多様なアクター間の利害調整がなされ、政策原案が形成される審議会の機能の変化に着目して論じている。

第6に、イギリスおよびアメリカにおける行政改革のエッセンスを紹介している。イギリスでは、サッチャー政権の目玉であるエージェンシー化を提案したネクスト・ステップについて簡潔に紹介し、アメリカについては、クリントン政権が提唱し、ゴア副大統領が中心となって推進したナショナル・パフォーマンス・レビューについてその基本的な考え方と成果について紹介している。

【研究の結果】

本調査研究の成果は以下の通りである。

第1に、現在日本における既存システムが有する問題点を簡潔に示し、特に政策間の領域間ボーダーレス化に関してはこれまで国の各省庁の所管に分割された政策領域というコンパートメント化された政策空間が解体され横割りの共通ルールの適用範囲と実効的な通用力の拡大としてのボーダーレス化が生じつつあると指摘している。

第2に、シンガポールと香港の比較から、両国はその成立発展の歴史的経緯、置かれている地理的環境という特殊要因によるところが大きいのが、国家と社会の明確な区別はその秩序維持を前提として存在している点が指摘されている。また、多くの国では、国家と社会のボーダーレス化が進行してきたといわれているが、両国では政府の役割が変化し活動量が増加しても行政という機能の守備的範囲についての明確な意識は維持されているという点が指摘されている。

第3に、「公法／行政による統治」に変わるものとして「私法／司法による統治」という形態を提示し、両者を比較検討した結果、行政と司法との間のボーダーは

決して自明のものでないと指摘し、「私法／司法による統治」という方法の活用を強調している。ここでは、既存のボーダーの再検討が強く主張されており、従来あまり目が向けられなかった行政と司法の関係に光を当てている。

第4に、ボーダーレス化という方向性とは異なり、むしろ現在の財政投融资のありかたは、極めて不明確な形でのボーダーレス状態が存在していると指摘している。そして、ボーダーレス状態に対して、より明確なボーダーラインを引くべきであると主張している。

第5に、審議会の分析から、当初公的領域に独占されていた審議会が、次第に変化し、民間セクターの発言力が高まるとともに、私的諮問機関の政策決定過程における比重が増大してきた過程を明確にしている。そして、長期的視点で眺めたとき、制度は必ずしも体系的に編成されているとはいえず、制度と制度の狭間は無秩序な状態にありそこに秩序が形成されるメカニズムに着目することこそ、わが国の政治過程における公私のボーダーを分析する有効な方法であると示唆している。

第6に、アングロサクソン系の改革から、それらの国において公私のボーダーがどのように再検討され、新たなシステム構想が打ち出されていったかを鮮やかに示している。

平成8年度

【研究の内容】

本年度の調査研究の内容は、第1に、国家と社会間に想定されたボーダーの変動をめぐる諸問題と捉える視点から、国家と社会のインターフェイスの様相の変化を追いつながら、行政の役割を内部的に規定するイデオロギーとして積極的不干渉主義、積極的不干渉主義の確立に至るまでの過程を分析している。

第2に、市場のメカニズムと行政サービスについて考察している。すなわち、サービス提供とサービス生産との分離という新公共管理論に基づく教義、民営化、エイジェンシー化、さらに効率から質の向上のプログラムについて検討している。

第3に、国の統治機構内部における行政権と他の二権との関係に関わる問題、すなわち伝統的に権力分立として議論されてきた問題について論じている。とくに、三権の分離と三権の相互抑制の二点にわけ検討している。

第4に、世論について行政学の視点から先行研究の位置づけ、社会学上の世論と公論との差異について論じている。また、1980年代の歴史的前提となる1970年代における世論ないし公論の構造変容を概観し、1980代のその特徴及び論点について論じている。

第5に、領域間の競合・浸透と、領域横断的な管理の強化による自律度の低下等二面における政策領域間のボーダーレス化について論じている。

第6に、アメリカで1997年に発表された年次報告書の内容を検討し、行政改革の推進状況を考察し、クリントン政権の行政改革の現状と課題を考察している。

【研究の結果】

本年度の調査研究の成果は、第1に、香港における国家と社会の関係において、両者の相互作用は民主的なインプットが欠如している点が明らかにされた。

第2に、イギリスにおける「質を求めての競争」プログラムの分析を通じて、分離の規範に則って、業務の契約作成を本省に残し、実際の業務に当たる組織を競争原理に晒す場合に、市場テストという形式で不完全なものにとどまる場合には、公的領域と民間領域での原理の対立が息を吹き返してくる可能性を示唆している。

第3に、これまでの司法側からの介入可能性が著しく限定された行政とのボーダーをより司法介入の可能性を高める方向で、再構築していくことを求められていることが確認された。また、そうした司法と行政の関係の再構築は、必ずしも法改正を要求するものではなく、裁判所がその法解釈レベルにおける実践を変化させることによっても、かなりの程度まで実現可能であることを示唆している。

第4に、世論を表すメディアの多様化は、次第に統治機構とメディアのボーダーを曖昧にしつつある点が明らかにされた。

第5に、政策領域間のボーダーレス化は、一般消費者という領域横断的な立場のアクターの登場、外交課題という国際的なボーダーレス化が、政治的リーダーシップという媒介項を経て、脱領域的な政治調整をもたらしていることなどが明らかにされた。また、社会・経済活動のボーダーレス化と、経済競争条件という観点の重要性の拡大は、新しいゲームの定着を示唆している点を明らかにしている。

第6に、クリントン政権の行政改革の進捗状況を概括するとともに、改革の意義について考察し、伝統的な行政改革の理念によらず、新しい発想に立って政府を改革しようとする試みであるという点が明らかにされた。

平成9年度

【研究の内容】

本年度の調査研究の内容は、第1に、通産省の存在意義が希薄化するなかでの通産省官僚の政治化との関係について論じている。

第2に、公共性を担う日本型ボランティアについて論じている。とくに、新しい形式のボランティアではなく、従来型の日縁・血縁関係に基づいた相互扶助組織である消防団の意味論について一般論として拡張することを目的として展開している。

第3に、エージェンシー制度における契約関係の中核を構成する業績測定システムに焦点をあて、さらに、業績測定システムと財務・人事・給与等の誘因体系との関係について、従来の行政の関与の在り方との関係で論及している。さらに、政策形成と実施の分離を前提としたエージェンシー制度を存立させる疑似契約関係と憲法構造との適合性を検討する。

第4に、組織革新に焦点を絞り、その理論上の位置づけと先進諸国の改革動向について検討している。とくに、アメリカにおける行政組織の再創造がアメリカ特有の現象であるのか、あるいは、他の先進国の改革動向とある種の共通項あるいは普遍性を持つものなのかを検討している。

第5に、ボーダーレス化した行政に対応できる能力を育成するための人事管理システムの改善とそのシステム自体のボーダーレス的変革について論じ、公務員制度の機能的再構築に向けて必須なものがなにかについて検討している。

第6に、現代の行政改革をボーダーの再確定という観点から整理した後、行政改革委員会の審議活動を素材として、現実の改革過程ではむしろボーダーレス状況があらわれていることを検証している。そして、アカウンタビリティ概念の展開を跡づけつつ、これが行政改革委員会制度の制度設計構想にどのように受け継がれているかを検討している。

第7に、政治・行政をめぐる改革の効果は政治と行政の双方へと、また、制度理論・実務の双方へと波及していくので、これらの概略的な見取り図を作成するために、行政改革が政治の要素を持ち、政治改革が行政の要素を持つがゆえに、改革が必然的に政治と行政の関係を交錯させるという近年の状況をあらためて検討している。

第8に、法律が行政とのボーダーを画する規範たり得ることを制約しているもう

一つの要因を検討している。

【研究の結果】

本年度の調査研究の結果は、第1に、日本においても結果による管理が改革の祖上に載ったが、判断から派生する結果による管理に対する諸制約があることが欠落して改革が前進している点が明らかにさせた。

第2に、官僚制改革が各国の行政改革の中で進んでいるが、それは単なる改正ではなく再創造することである点を示唆している。

第3に、公務員制度改革において、間接的影響として行政のボーダーレス化によってあるいは公務員制度改革の途中で生じてくる組織改革を通じての改革圧力であり、特に組織変革を通じての間接的圧力は、今後の公務員制度の方向を決定する重要な要因であることが指摘されている。そして、組織改革で特に注目されるのは、脱官僚制化への動きであり、この動きと行政のボーダーレス化による直接的圧力があわせれば、公務員制度の抜本的な原動力になると示唆している。

第4に、アカウンタビリティの受容における日本の行政の歪みを反映して、今後のアカウンタビリティ理解が著しく偏ったものとなる危険性を孕んでおり、その歪みは日本の行政における知の体系の特殊性に起因していることを指摘した。

第5に、行政組織の自立性、裁量権を拡大する結果、全体の構造は自立的なアクターの存在が多元的に存在し、それらのアクターが相互に調整しあう、まさに市場原理によって自動調整が行われるような状況に接近することになる。これは、従来のヒエラルヒー構造を前提とし、政治的・行政的統制によって調整をはかる仕組みとは大きく異なり、アクター間の調整、紛争の解決は、ソフトな政治・行政的解決ではなく、相互の間を律する明確なルールに基づく行動とそれに基づく解決が基本となることが示唆された。

平成10年度

【研究の内容】

本年度の調査研究の内容は、第1に、行政のボーダーレス化にともなう政策立案機能のあり方について、政策アドバイスの調達に着目して論じている。政策アドバイスの概念の範疇を明らかにすることで、政策立案を分析するための視座を提供

し、そのうえで政策アドバイスの調達手法の類型を整理している。ついで、政策アドバイスのなかでも省庁レベルにおける行政内部調達型の政策アドバイスについて、事例をまじえて検討している。

第2に、政官関係の再編問題について、大臣の補佐機関に焦点を絞って考察を行っている。現在日本の政治シーンにおける官僚主導から政治主導へ転換する第一歩として、「副大臣」制度の導入が検討している点に注目している。

第3に、通商産業省と運輸省に焦点をあて、この2つの官庁が直面する国際環境における変動を、どのような過程で政策が変化し、新たな国内の課業環境の変化に即応しているかを分析している。

第4に、司法制度改革審議会の設置へと結実していった近年の司法制度改革をめぐる諸動向を概観し、なぜ今「大きな司法」が求められるに至ったのかを検討している。

【研究の結果】

本年度の調査研究の結果は、第1に、課業環境の相対的自律性については、省庁統合による行政目的別大括り再編成の成果が問われる点、組織の技術コアについては、まずは直面する問題状況の次元を見極めて、組織アイデンティティを自己規定することができるかどうかにかかっている点を指摘している。

第2に、副大臣制導入の論点は、それが政府委員制度の廃止とセットになっていること、副大臣の在任期間についてであり、さらに、副大臣制度を有効に機能させるためには、大臣及び副大臣の政策スタッフの充実が求められる点が指摘されている。

第3に、国際環境や国際システムからの入力によって、国内政策が変化する過程と同時に、通産省においては国内におけるボーダーの変動（あるいは、国家社会関係の変容）が国際システムにおける同省の行動様式に一定のインパクトをあたえている点が指摘された。

第4に、経済および社会のグローバル化に伴い、従来までの協調を重視した取引慣行や利害対立の行政的な調整の仕組みが、その不透明性ゆえに国際社会から批判の対象となり、協調よりも競争を重視したシステムの構築が不可避の要請となってきたこと。そして、規制緩和の進展が、行政の介入による利害対立のインフォーマルな事前調整の余地を狭めつつあり、それに変わるべき実効的な利害調整メカニズムの必要性が高まってきている点を明確に整理している。