

「縦割り行政」と総合調整

片岡 寛光*

No.9204

* 早稲田大学政治経済学部教授

「縛張りの行政」と総合調整各

片 岡 寛 光

一 はじめに

ソニーの井深大名誉会長は、ある私的懇談会の席上、「官庁間の縛張り争いには目に余るものがあり、民間企業ではとうてい考えられないことである」と述べられたことがあった。しかし、民間企業の方でも、内部的な権限の争いがまったくないことはないであろうし、まして企業間では、激しい競争を展開している。官庁間の縛張り争いは、企業間の競争のようなものであるのに、一方は醜いとして批判され、他方は、希少資源の最適配分に導き、経済合理性をもたらすものとして歓迎されるのが社会的通念ともなっている。

勿論、それには、それなりの理由はある。第一、企業は、それ自体が法人格をもつ一つの自己完結的な組織体であって、自発的に設立されて自力で市場に参入し、競争的な条件の下で自らの存立を図っていく。これに対し、行政機関は、国家の機関として、公共目的を整合的に追求するために行政任務の一部を分掌するための手段として形成されるもので、他の行政機関と相互に連携を保ちながら、一休として機能していくことが期待されている。このように、行政には、統一性の原則があり、行政機関は、それに従って、相互に密接な連携を保ちながら、一つのものとして社会に対する働き掛けを行なっていかなければならない。そのため、行政機関は国家の機関として位置付けられ、独立の法人格は与えられていない。従って、企業間の競争が当然のこととして人々の目にも映じるのに対し、行政機関相互に発生する競争は、常軌を逸脱したものとしてひんしゅくを買うのも、当然と言えば、当然である。かくて加えて、市場のメカニズムによって媒介される企業間の競争は、整然と中立的に見えるのに対し、そのようなメカニズムに媒介されることなく行われる行政機関の間の競争は、「縛張り争い」と呼ばれるほど、剥き出しで、政治的色彩すら帯びてくる。

だが、人間の組織体として企業と行政機関とがある種の類似性を持っているかぎり、一方にとって良いことが、他方にとっては決定的に悪いとは断言できない側面がある。何れの場合にも、競争は、活力の源泉であると同時に、イノベーションの原動力ともなりうる。もしもそうだとしたならば、行政から一切の「縛張り争い」を排除するという名目で活力の源泉ともなる競争までも否定し去ろうとすれば、盥の水と一緒に大切な赤子までも流

していしまうことになりかねない。加えるに、行政機関相互の競争には、争点を自目の下に晒し、社会的論争を巻き起こすというメリットすらなきにしもあらずである。我々は、過度に神経質にならずに、行政機関相互の競争を許容しつつ、それが由由しき問題となる事態を阻止し、不幸にしてなったならば手際よく措置するための十分な備えをしておかなければならない。

行政機関相互の競争ないし「縦張り争い」が由由しき問題となるのは、行政諸機関が眼前に迫った事態を前にして逡巡し、協調活動による十分な対応を行うことができない時ににおいてである。行政があまり社会生活の中に深く係わっていなかつた時代には、ある問題を解決するための行政施策を推進することによって、他の問題とのバランスが崩れたり、歪みが生じたならば、事後的にそれを解決するための措置を取ってピースミールに解決を図ればことが済んだこともありえた。しかし、最近では、社会的諸問題も輻湊し、事前に整合的なアプローチを取らなければ、解決できないケースが増大しつつある。そのためには、行政機関の間の協調的活動が不可欠である。国内的ないし国際的に発生する問題は、協調的活動を取るのに必要な時間的猶予を許さず、事前の準備が十分さなれていなければ、それをよくなしえない状態に置くこともしばしばである。したがって、行政諸機関は、必要に応じて連携し、協調活動を行えるべく常に備え、一体として総合的施策を開拓しうる状態に置かれていかなければならない。

2 「縦割り行政」と行政の統一性

行政機関相互の競争ないし「縦張り争い」が起ころる原因は、しばしば行政の「縦割り」構造に求められている。特にわが国では、その「縦割り行政」がわが国の行政の特質かのごとく論じられ、それによって惹起される「割拠主義」がわが国の行政の病弊であるかのごとくに評される風潮がある。たが、行政が「縦割り」構造を取るのは、行政に専門分化のメリットを導入し、合理性を追求しようととの当然の帰結であり、わが国に特有のことではない。洋の東西問わず、ある程度進化した行政の組織は、總て何らかの形で縦割りに構成されている。なぜなら、複雑な問題は、それを幾つかのコンパートメントに分け、それぞれのコンパートメントを処理する特定の担当者を付けて、初めて処理が可能となるからである。コンパートメントの山が合理的に作られるためには、同質的な機能ができるだけ一箇所に集め、他の箇所との重複や競合を避けなければならぬ。行政機関が通常主要目的ないしミッションに従って構築されているのは、その基準に従って同質的な機

能を集めるのが最も合理的であると判断されるからであって、それを補うのに、プロセスやクライエントないし対象地域を基準とする分け方が取られることがある。これはまさに分業のメリットをフルに活用することの結果に他ならない。「割拠主義」と言うのも、コンパートメントализムの一つの現れなのである。

行政が専門分化の要請に従って細分化されていく必然の運命にあることは、ヘーゲルによつてつとに看破されていた。ヘーゲルもまた、それは行政を合理化するための当然の帰結であるとしている。たが、彼は、そのようにして細分化された行政機構は、上に向かっても、下に向かっても再び束ねられられなければならないことを指摘することを怠らなかつた。上に向かって束ねられるとは、政府の統括に服して行政の統一性の原則を満たすことができる状態に置かれることを意味し、下に向かって束ねられるとは、国民に向かってサービスが行われる地点において、国民にとって便利がよいように、関連する機能を纏めておくことを意味する。ここでは、何はともあれ、行政各部が政府ないし行政首長とその内閣の統制に服して、一体となることが重要である。

国家の機関としての行政機関は、政府の統括の下に設けられるのが通常であるのは、そうすることによって、構造的な統合を図るためである。個々の行政機関を行政組織のミクロシステムとすならば、その集合体たるマクロシステムを統括するのが、マクロシステムの中央指令装置としての政府なのである。政府が大統領制である場合は、垂直的な統合の原理が働き、大統領を頂点とする単一のピラミッドの構造の下に、その属僚たる長官を媒介として行政諸機関が包摂される。これに対し、内閣制では、水平的な統合の原理が働き、行政諸機関は、大臣を通じて内閣に代表され、合議制の原則に従って統括される。だが、内閣制の場合においても、内閣総理大臣が強力なリーダーシップを發揮することが統合の前提条件であり、また大統領制の場合においても、大統領のリーダーシップは長官を通じて初めて有効に行政各部に浸透しうることを考えれば、両体制の相違は、相対的であるに過ぎなと言える。最近では、大統領も内閣総理大臣も益々問題解決の中心に立たされ、両体制は機能上収斂していく傾向にある。

このような構造的統合を前提として総合調整がなされることにより、ミクロシステムとしての行政機関がとかく遠心的に中央の指令を離れて機能しようとするのに対し、マクロシステムの中央指令装置としての政府すなわち行政首長とその内閣は、常に求心力を働かせ、マクロシステム全体が一休となって機能しうるように、配慮しなければならない。それが可能なかぎりにおいて、「縦割り行政」と行政の一休性の原則は両立しうる。そこに

問題が生じるのは、行政首長とその内閣が、リーダーシップを発揮して総合調整を行い、行政諸機関の遠心力を断ち切るだけ十分な求心力を働かせることができない場合においてである。わが国において「縦割り行政」が特に問題となり、そこから「割拠主義」が生まれると批判されるのは、ミクロシステムの遠心力に対して、それを断ち切るだけの求心力をマクロシステムの中央指令装置として働かしえないことに起因している。

政府の遠心力が十分強いか否かの問題は、それによって達成されるべき総合調整のニーズの大きさに懸かるところが大きい。総合調整のニーズがさして大きくない段階では、あまり強い求心力を働かせるまでもなく、行政の統一性を引き出すことができる。それが困難となるのは、総合調整のニーズが大きくなる度合いに応じてである。だが、総合調整のニーズの大きさは、多かれ少なかれ、総ての先進諸国に共通しているものと考えることができる。だとすると、わが国で特に「縦割り行政」が問題となるのは、内閣総理大臣とその内閣の構成に何か支障があるのか、縦割りの仕方、つまりミクロシステムの編成とマクロシステム全体の構成に問題があるのか、何れかとしか考えられない。本論文の以下では、総合調整のニーズが拡大する原因と、わが国の内閣総理大臣と内閣の構成、および行政諸機関の編成について検討し、わが国で「縦割り行政」が特に問題となる原因を明らかにしてていきたい。まず総合調整のニーズの拡大に言及するのは、構造上の適合性がそれとの相対的関係にあるからである。

3 総合調整のニーズの発生と増大

調整が組織内の問題であるとすれば、総合調整は組織と組織の間の調整を意味する。その意味で、総合調整は、「調整の調整」であると言える。調整が組織に参画する個人ないし異なった組織単位間の意思の結合を図り、共同の目的に対する貢献を引き出すことにあるように、総合調整は、異なった組織の間の意思の結合を図り、共同の目的に対する組織的貢献を引き出すことにある。チェスター・バーナードは調整はリーダーシップの問題であるとしているが、行政諸機関の間の総合調整もまたリーダーシップの問題である。総合調整は、時として大きな犠牲や負担を強いることもあるが、行政諸機関がそれを敢えて忍ぶ気持ちにさせられるのは、リーダーシップによる以外ありえない。大統領制と内閣制との間に収斂化の傾向が起こっているのは、総合調整が行政首長のリーダーシップに依存することめが大きいからである。勿論、行政首長のリーダーシップは、サブリーダーたる閣僚を媒介として行政各部に浸透しうるものであり、閣僚の果たす役割もけっして軽視す

ることはできない。行政首長のリーダーシップの重要な部分は、サブリーダーたる閣僚がリーフーシップを發揮しやすい条件を作ることに費やされる。

わが国のコンテックストにおいて考えると、総合調整は、内閣の統一的施策を形成するためのものと、行政各部の施策に統一性を確保するためのものとに別れる。有賀長雄先生は、前者を有機的調整と呼び、後者を機械的調整と呼んでいる。機械的調整がポジティブに行われるためには、事前に内閣の統一的施策が示され、共通の目標と、考慮に入れるべき共通の変数およびバラメーターが設定されていなければならない。それが事前に設定されることがない度合いに応じて、ポジティブな総合調整は困難となる。行政各部が独自に策定する施策を相互に折合わせ、他の問題に与える影響を極小化するために行われるのは、ネガティブな総合調整である。

いずれのタイプの総合調整であるにしろ、そのニーズが発生するのは、行政の構造と、行政が扱う問題構造ない問題の在り方との間に乖離があるからである。行政の構造は、本来、一体となって機能すべきであるのに、合理性を追求するために、専門分化されていることは、既に指摘したとおりである。専門分化した行政機関は、行政任務の一部を分掌するためのミクロシステムないし分業の単位または手段として設けられるが、公共目的の整合的な追求に貢献するために、マクロシステムの中央指令装置たる内閣の指令に服しながらも、こと専門の領域に関しては自律的に機能する余地を与えられる。この自律性が最初から否定されたならば、専門分化のメリットは減退ないし消滅するであろう。

そればかりではない。分業の単位として設置される行政機関が機能し、ダイナミックに発生する問題を処理していくためには、内に向かっての凝集性を産みだし、安定した環境を獲得しなければならない。このようにして、フィリップ・セルツニックが組織の「制度化」と呼んだ現象が発生する。手段として生まれた組織も、制度的人格を獲得し、自らの哲学またはパラダイムを持ち、環境において確固とした位置を獲得しなければ、組織として機能しえないことは、行政機関であろうと、民間企業であろうと、共通している。特に行政機関の場合には、そのようにして形成された哲学ないしパラダイムを通じて現実世界を透視してその視界に入る全てのものをその所掌事務として取り込む傾向を持つようになる。このことは、行政機関が問題を処理する能力を高め、迅速化するが、その反面では組織としての遠心力を強め、内閣の統括を離れて機能する結果を産むことになる。

その過程において、ロバート・マートンの指摘した「目的の置換」が起り、与えられた目的よりも、組織を存続せしめる目的の方が優先させられるようになることもありうる

。それも組織の「制度化」の一現象として捉えることができる。このような「制度化」が起らなければ、組織はダイナミックに機能していくことができない。その結果が「割拠主義」と呼ばれようと、コンバートメンタリズムと呼ばれようと、それは人間によって構成されている組織の避けることのできない現実なのである。そのような組織を通じて公共目的を整合的に追求するためには、総合調整を通じて意思の結合を行わしめ、貢献を引き出していくしかない。組織の「制度化」の度合いが高まるに連れて総合調整のニーズは高まっていく。

それと同時に、総合調整のニーズは、行政諸機関が扱う問題の構造ないし性質の側からも発生する。そもそも行政機関が設置される時には、明確な範囲の所掌事務と権限が与えられ、他の行政機関との競合や重複を極力避けて、総合調整のニーズが極小化されるように配慮がなされる。しかしながら、時代の変化と共に、一つの行政機関の所掌事務と他の行政機関のそれが次第に錯綜し、相互浸透していくことは避けられない。そのため、複数の行政機関が協調的行為を行う必要が高まり、総合調整が不可避となる。また、新しいテクノロジーの発達などによって、既存の所掌事務の配分のパターンを分断する新しい問題が発生することも避けられない。このような新しい問題領域が出現すると、行政諸機関の間に、あるいは積極的に新しい問題を自己の所掌事務の範囲に取り込もうとすしたり、またあるいは消極的にそれに止って生じるかもしれない新たな負担を避けようとする縦張り争いが展開されることにもなりうる。このようにして生じる問題を解決するためにも、総合調整のニーズは高まる。

行政機関が眼前に展開される問題を目の当たりにして迅速に協調活動をとる必要が生じることも、総合調整のニーズを高めるいま一つの要因たりうる。国際的相互依存の時代においては、外国から伝えられるプレッシャーに迅速に協調して対応することが迫られるこもありうるし、また国内的に発生する複雑な問題が、積極果敢な対応を協力して行うこと必要とすることもありうる。さらに、レスター・サローのいわゆる「ゼロ・サム社会」の概念によって象徴されるように、社会の利害対立が激しくなると、行政諸機関の総合調整を通じて社会的利害の調整を行う必要も当然に高まってくる。

これら総合調整のニーズを高める諸要因は、多かれ少なかれ総ての先進諸国に共通している。新たな総合調整のニーズは、ある程度までは既存のマクロシステムの統合の構造によって吸収しうるが、統合の構造そのものが脆弱である場合には、破綻を来すこともありうる。したがって、既存の構造の欠点を発見し、新たな総合調整のニーズに対応しう

る体制を事前に用意しておくことが肝要である。

4 日本の内閣制度の脆弱性(1)——内閣総理大臣の権限上の諸問題——

わが国においてマクロシステムの中央指令装置に該当するのは、内閣総理大臣とその閣僚によって構成される内閣である。戦前においては、その内閣が特に脆弱であったことは、よく知られている。例えば、伊藤大一教授は、「内閣は権力の agent ではあるも、その focus ではなかった」と指摘されている。だが、戦前の内閣が本当にこのようなものであったかについては、若干疑議がある。確かに内閣は、その外にあった元老や枢密院、宮内省、内大臣府によって掣肘され、統帥権の独立によって軍隊に対する十分な統制を行えなかった。だが、後に軍部自身が内閣を掌握する事に出たことからも立証されるように、それはやはり権力の中核であったのであり、それだためにこそ、様々な勢力によって掣肘を加えられたのではかなろうか、とすら思えてならない。だが、確かに、内閣総理大臣とその内閣は天皇によって任命されたものであり、議会や国民的支持の基盤を持たなかつたが故に、それを取り巻く様々な勢力に対して独自の力を発揮しえなかつたのも事実であろう。

戦前の内閣の脆弱性の原因を説明する最も一般的な論拠は、明治18年の「内閣職権」に規定された大宰相主義が明治22年の「内閣官制」により否定され、内閣を指導すべき内閣総理大臣の地位が「同輩中の首席」とされたことに求められている。「内閣官制」第二条は、「内閣総理大臣ハ各大臣ノ主班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」と規定したが、実は「内閣職権」では、「旨ヲ承ケテ」以下に、「大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」となっていたのであった。また、「内閣総理大臣ハ行政各部ノ成績ヲ考ヘ其説明ヲ求メ及ヒ之ヲ検明スルコトヲ得」という規定が一切削除された。さらに、各省主任の事務に関しては、「内閣職権」では内閣総理大臣と主任の大臣の副書を必要としていたものを、「内閣官制」は主任の大臣のみの副書でこと足りるとした。このような大宰相制からの後退は、各大臣の単独輔弼責任を規定した「大日本帝国憲法」第五五条の規定と整合させるための措置ではあったが、真に内閣総理大臣の権限を減削しようとしたものであったかどうかは、必ずしも自明ではない。明治40年になると、内閣総理大臣の権限を規定した第四条に第二項を追加し、「内閣総理大臣ハ所管ノ事務ニ付警視总监、北海道庁長官及府県知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ处分ノ成規ニ違ヒ、公益ヲ害シ又ハ権限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又ハ取消スコトヲ得」と、その権限

強化を図っている。

第二次大戦後においては、内閣を強化するために、「日本国憲法」第六五条で「行政権は内閣に属する」とし、内閣の外に行政権があることの余地を排除し、続く第六六条で内閣総理大臣を従前の「各大臣の主班」に代わって「内閣の首長」と明確に位置付け、「同輩中の首席」以上のものとしようとした。第七二条では、「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国政及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する」とした。だが、それにも拘らず、実際の内閣運営の根柢となる「内閣法」第六条においては、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」とされている。そこに挿入されている「閣議にかけて決定した方針に基づいて」という文言は、まず(1)総ての方針は、閣議に諮かった上でなければ、総理が単独で決定することはできず、(2)閣議が予め決定した方針がなければ、総理といえども行政各部に対する指揮監督をしないしえないこと、を意味する。その点からすれば、「内閣法」は、「内閣官制」の延長上にあり、何ら内閣総理大臣の権限とリーダーシップの基盤を強化するものではなかった、と言わざるをえない。内閣総理大臣が主任の大臣として所管する領域が著しく制限されている点では、かえって後退したと見ることもできる。

内閣総理大臣の内閣への依存は、「内閣法」第七条の「主任の大臣の間における権限についての疑議は、内閣総理大臣が、閣議にかけて、これを裁定する」という規定からも伺える。第八条の「内閣総理大臣は、行政各部の処分又は命令を中止せしめ、内閣の処分を待つてができる」という規定に至っては、「内閣官制」第三条の「勅裁ヲ待ツコトヲ得」に代えて「内閣の処分」云々を持ってきたに過ぎない。このように、「内閣法」は単に「内閣官制」をなぞったものに過ぎず、憲法の規定との間に落差のあることを見逃すことはできない。そこで特徴は、内閣を離れた内閣総理大臣の存在を措定せず、内閣総理大臣は常に内閣にことを諮りつつ、内閣に依存してその任務を遂行していかなければならないことにある。だが、内閣総理大臣が総合調整において必要なリーダーシップを發揮し、内閣を指導していくためには、それ固有の権限と権力基盤とを持たなければならない。

ちなみに、ドイツの「連邦共和国基本法」第六五条では、「連邦総理大臣は、政綱を定め、これについて責任を負う」ものとしている。この原則は、宰相原則として知られている。イタリアでも、「イタリア共和国憲法」第九五条は、「内閣総理大臣は、政府の一般政策を指揮し、その責任を負う。内閣総理は、各大臣の活動を推進し、調整しつつ、政治的および行政の方針の統一を維持する」と規定している。大統領制と内閣制の混合体制で

あるフランスにおいてすら、「フランス共和国憲法」第二一条は、「内閣総理大臣は、政府の活動を指揮する」と謳っている。これらは、内閣総理大臣に施政の方針を定め、行政各部を指揮するための固有の権限を与えていた実例である。

内閣総理大臣がリーダーシップを發揮し、内閣をして総合調整を有効になさしめるためには、内閣に依存しないそれ固有の権限を持たなければならない。勿論、カリスマ的リーダーシップの資質に恵まれた内閣総理大臣にとっては、そのような権限の有無は問題ではないであろうが、そのような資質に恵まれた総理大臣の出現を期待しえない今日、必要な権限と権力基盤を整えておかなければならぬ。

総理大臣には、憲法第六八条が規定する国務大臣の任命権と罷免権がある。わが国では、これを以て総理大臣には十分に内閣を指導する権限が足りているとする根強い意見がある。だが、閣僚に対する任免権は、例外的状況においてのみ行使されるものである。事実、その権限の発動によって戦後罷免された大臣は、数人を数えるに過ぎない。任免権は、内閣の構成に係わる権限であり、内閣を運営するための権限ではない。罷免権をちらつかせた内閣の運営は、たとえ行われたとしても、マクレガーのいわゆるX理論に基づく最悪の部類に属する。内閣総理大臣によって任命される閣僚は、閣僚であるかぎりは内閣の一員であるとの一休感を抱くとしても、問題は、閣僚だけではない。閣僚の背後には、それぞれ行政機関が控えており、その行政機関を内閣の統一的な方針に向かって動員し、貢献を引き出すことこそ、最も重要な課題なのである。総理大臣のリーダーシップは、閣僚を媒介として行政各部に浸透するが、そのためには、サブリーダーとしての閣僚がリーダーシップを發揮しやすい状況を作らなければならない。

内閣総理大臣が内閣に依存し、それを離れた存在ではありえない現状では、内閣総理大臣が率先して施政の方針を打ち出す機会を持たず、したがって、内閣の統一的施策はいつまでたっても出てこない。有機的調整は行われることがあったとしても、それは機械的調整の中に埋没し、当然有機的調整もネガティブなものとなるのがわが国の現状である。これは、閣議にかけられる閣議決定事項が主任の大臣の閣議請議権によって省庁により提出されるものが圧倒的であることも関連している。閣議には、内閣の統一的施策についてイニシアティブを取る者もいなければ、それを審議する機会もない。その当然の帰結として、わが国の総合調整は、各省庁の提案に基づいて相互の折衷を行なう機械的でネガティブな性格を不可避的に持つこととなる。

この傾向は、総合調整の補佐機構となる内閣官房の組織によって助長され、拍車を掛け

られている。わが国の内閣官房は、内閣総理大臣の補佐機構であると同時に、内閣の事務局との役割を果たす。その点では、ドイツの連邦総理大臣官房に類似した性格を持っているが、ドイツの方ではその名が示すとおり、内閣総理大臣の意向が反映しやすくなっている。これに対し、わが国の内閣官房で総理大臣を補佐するのは、官房長官と二人の副官房長官を除けば、内閣秘書官ということになり、総合調整を担当する内閣内政審議室と内閣外政審議室は同じ官房の部局であるとは言っても、内閣総理大臣とは一步距離を置いた存在である。そのスタッフは、各省庁からの出向者によって構成され、行政諸機関の縮図となっている。閣議にかけられる総ての事項は、ここで事前にチェックされるが、そういう形で行われる総合調整は、ネガティブ以上のものではありえない。ある審議官は、「我々は、省庁から提出されたカードを並び変えることはできるが、カードを自ら印刷することはできない」とその役割について語っている。

内閣審議室の室長は、部長級から局長級に格上げされ、いま再び次官級に格上げする案も検討されている。だが、室長を格上げしても、各省庁からの出向者による構成と内閣総理大臣との関係が変わらないかぎり、さしたる変化をもたらさないであろう。特に重要なのは、内閣総理大臣との関係である。内閣の統一施策に関する有機的な総合調整を推進し、それにより機械的総合調整もネガティブなものから、よりポジティブなものに変えていくためには、内閣総理大臣に直属する政策スタッフが必要である。世界的傾向から言えば、補佐機構のレベルにおける総合調整機能は、

政策審査型→政策モニター型→政策推進型→政策分析型+情報処理型→政策立案型

へと矢印の方向に移行しつつある。わが国では、いぜん政策審査型の段階にあり、これを早急に政策分析型および情報処理型を経由して政策立案型にシフトさせる必要に迫られている。そのための前提条件としては、その核となる内閣総理大臣の地位と権限を強化し、直属の政策スタッフを配置しなければならない。イギリスでは、内閣官房に中央政策審査室を作つてこのニーズへの対応を図った。この特徴は、各省とは異なる前提で政策分析を行い、内閣独自の政策を提案していくことであった。だが、サツチャー前首相は中央政策審査室を廃止し、より身近な内閣総理大臣官房の政策スタッフを強化していった。総理としては、直属の政策スタッフを欲したのである。

ドイツでは、連邦総理大臣官房がオンラインのコンピーターで連邦各省と結ばれ、各省

が現在行っている活動と将来行おうとしている活動計画について、あらかじめ指定されたデータシートに従って、常時報告が送られてくる。それには、活動の予定期間や社会に及ぼすと予測されるインパクト、資源の見積り、人員配置計画などが記入されている。このようなデータがE D Vにより処理され、現在政府がどんな活動を行い、その結果どのような成果が挙げられつつあり、またそれにどの程度のコストがかかっているかが、時時刻々全政府的な規模で把握することができる。だが、それが可能なのは、連邦総理大臣に、政綱を単独で定める権利に基づいて、「連邦政府業務規定」によりそのために必要な情報を収集する権限が与えられているからである。わが国でも内閣官房と各省庁を結ぶコンピューターのネットワークを敷設することは比較的容易であるが、しかし、それを通じて各省庁から確実に情報が送られてくるという保障はない。なぜなら、総理大臣には、単独で施政の方針を決定する権限がなく、したがってまた、そのために必要な情報を収集する権限もないからである。わが国にとって必要なことは、総理大臣の固有のリーダーシップの基盤を固めるため、その権限を強化することと、総理が直属の政策スタッフを持ちうるようにすることである。

5 日本の内閣の脆弱性(2)——「もう一つの政府」としての政権党——

「日本国憲法」の下では、行政権は一切内閣に属するものとされ、内閣の外からこれを掣肘する勢力が一掃されると同時に、議会制民主主義によって、国民的支持の基盤が与えられて、内閣は文字通り権力の中核となった。保守系の諸政党を一本化し、内閣の権力基盤を一層強化するために誕生した自由民主党は、一貫して政権党として君臨し、保守安定政権をすくなくとも今日までのところ確固不動のものとしている。政権党としての自民党には、総務会および政務調査会があり、特に後者は、ミクロシステムとしての行政諸機関とパラレルな構造を持ち、政府に欠ける総合調整能力を代替することもしばしばである。政務調査会による総合調整は、その構造を反映してネガティブな傾向を持つことは否めないが、自民党全体としての総合調整能力により、特定の政策に支持を動員したり、困難な問題の解決のための突破口を開いたりして、強力な政策推進力が發揮されることも稀ではない。その意味で、自民党は恰も「もう一つの政府」としての観を呈している。二大政党制の出現により政権交替が行われないかぎり、この状態は続していくであろう。

ところが、皮肉なことに、保守合同によって成立した自民党は、内閣総理大臣のポストを巡る争いを内在化させ、派閥連合としての様相を顕にしてきた。派閥は現に総裁である

者ないし将来総裁選に出馬することを予定する領袖とその追従者によって構成される団体であって、その構成に現在の中選挙区制が影響することはあっても、それが産みだしたものではない。自民党の総裁は即總理となるが、總理となつても、完全に掌握することができるるのは自派閣だけであつて、常に他派閣からの間断なき挑戦に晒されなければならない宿命を背負つてゐる。組閣が行われる場合はに、自民党の権力基盤はそのまま党の側に残り、内閣に取り込むことができない。そこにイギリスなどとの大きな相違が存在する。原則としては総幹分離が行われ、幹事長は他派閣から取られる習わしなつてゐる。幹事長と共に三役を構成する総務会長と政務調査会長のポストも他派閣に配分されることが多い。内閣總理大臣は、政治運営を自らしないし内閣を通じて行わずに、異越同舟の党の執行部に依存し、場合によつては行政運営の根幹に係わる総合調整までも、依存しなければならない。それでも、政府と自民党との思惑が完全に一致し、齟齬のない時には、大きな力が発揮されうるが、両者の間に微妙なずれが生じると、互いの力が減殺されることにもなりかねない。

ヨーロッパ諸国では、内閣の権力基盤を強化するため、閣僚の数を増大させる傾向がある。閣僚の数がある一定の限度を越えると、合議的な意思の疎通が困難となり、小数の大 臣から成る政治的内閣と、行政実務を担当する大臣から成る行政的内閣とを分離する構想も浮上してくる。イギリスのアメリカやドイツのギョウムはこのような案を提示しているが、両者を区分したならば区分したなりに、どのように相互の調整を図るかという新しい問題が発生する。イギリスやフランスでは、閣僚を階層化し、閣議に列席する大臣と閣外に置かれる担当大臣を分けることによつて、上記の構想に近い状態を実際に作り出している。

わが国では閣僚の数は「内閣法」によつて定められ、最初の16名から、数次の改正を経て現在の20名までには増加したものゝ、そう容易には手を加えられない仕組みになつてゐる。だが、その代償として、閣僚のポストを政治的資源として駆回しする慣行が確立した。そのため、今日では、内閣改造が年中行事となり、閣僚の平均在職期間は一年足らずとなっている。しかも、任命は、派閥の推薦によるか、すくなくとも派閥の情勢を睨んでのこととなる。閣僚の中には、初入閣者に混じつてベテランや中堅が加えられてはいるものの、彼らにしたところで一年そこそこの奉仕ということになると、省庁に対して十分なリーダーシップを発揮しうる状態にはない。大臣は、2年目にしてようやく一人立ちし、思うように政策を推進していくことができるようになるのは3年目になってからであると

する説もあるが、一人立ちする以前に交替するのでは、リーダーシップの発揮を期待する方が無理である。

内閣改造を前にした各派閥の様子を見てみると、恰も大臣のポストが大臣の名譽のために配分されるかの印象を受ける。だが、大臣のポストが存在する本来の意義は、民意を反映した行政運営を行わしめることにある。大臣は、総理大臣の統率に服しつつ民意とのリンクエージとなり、民意を行政各部に反映させてこそ、その名に値する。もともと内閣改造を頻繁に行うのは、内閣の権力基盤を固めるためであるから、そう容易には問題の解決を期待することはできない。それでも、大臣の任期を延長しないかぎり、国民により直接、間接に選ばれた大臣主導の行運営は行われうべくもないであろう。

6 巨大省構想

内閣総理大臣および内閣の総合調整能力を高める様々な方策が講じられなければならない反面、その総合調整の負担を組織構造の側から軽減する可能性も摸索されなければならない。その一つの方法は、統率されるべき行政機関をより合理的な基準に従って巨大省に再編成し、その数を減らしていくことある。第二の方法は、企画機能を担当する行政機関と、実施機能を担当する行政機関とを分離していくことである。第一の方法と第二の方法を相互補完的に採択し、統合された巨大省には企画機能のみを留保し、実施機能を担当する独立の機関をその下に設置するか、特殊法人ないし地方公共団体に委譲していくことも可能である。

巨大省構想は、包芽的には、行政機関を統合することによって内閣に代表される大臣の数を減らすために提示された。例えば1918年のホールデ委員会は、閣僚の数を10名から12名程度にするのが望ましいとし、フランス人民戦線の総理レオン・ブルムは1936年に、6、7名の閣僚数が望ましいとした。ホールデン委員会は、そのため省庁を主要目的に従って再編成されるべしとしたが、レオン・ブルムの提案も当然省庁の再編成を前提としたものであった。その構想が最初に実現したのは、第二次世界大戦後のアメリカで、三軍統合の手段として国防総省の出現によってであった。非軍事部門の巨大省と最初になったのは、1953年に大統領の再組織計画により設置された保健・教育・福祉省であったが、同省はカーター政権による行政改革で、保健・人間サービス省と教育省とに別れている。ニクソン大統領は、アッシュ委員会の提案に基づき、古典的諸省を除く総ての行政機関を天然資源省、人間資源省、コミュニティ開発省、および経済問題省の四大巨大

省に統合再編成する極めて大胆な構想を練ったが、実現には至らなかった。

1960年代に入ると、ドイツの「政府と行政の改革に関するプロジェクト・グループ」が巨大省の可能性を検討して提案を行い、イギリスやフランスでは、実際に巨大省造りが進んだ。これらの諸国は、行政機関の設置改廃を裁量主義によって行っていて、行政機関の設置改廃を繰り返し、行政機関の増殖に悩んでいたのであった。イギリスに例を取ると、大蔵省と経済問題省の統合、外務省と連邦省および海外開発庁の統合による外務連邦省の設置、保健省と社会保障省の統合による保健・社会保障省の設置、通商委員会、産業省、技術省、価格・消費者保護委員会の統合による通商産業省の設置、および建設省、住宅地方自治省、環境庁、交通省の統合による環境省の設置が行われた。その内、例えば環境省に統合された交通省が独立するなど調整が行われたが、結果的には、1964年には26あった省庁が、1980年には14にまで減少した。巨大省に関する賛否論議は、つきのように要約することができるであろう。

〔賛成論〕

- (1) 総合調整のニーズを省の内部に内在化させ、省の単一のマネジメント・ラインに従って処理することにより、調整の負担を軽減することができる。
- (2) 統合された巨大省の広範囲な任務領域に対して単一の包括的な戦略を立て、錯綜する問題に対して、統一的アプローチを取ることができる。
- (3) 問題の異なる側面を比較校量し、相対的重要性を明らかにし、希少資源の最適な配分を図ることができる。
- (4) 省が狭いパティキュラリズムに基づいて、特定の立場を取り、意見を主張し、利益を擁護する傾向が是正される。
- (5) 共通管理部門の規模が相対的に縮小し、人材の弾力的運用が可能になると同時に、高度の分析能力などを活用するゆとりが出てくる。
- (6) 広範囲の問題に対する責任の所在が明らかとなり、国民が容易にアプローチすることができるようになる。

〔反対論〕

- (1) 単一のマネジメント・ラインによるヒエラルキー的問題処理の負担が増大し、内部管理が困難を極めるようになる。
- (2) 問題の所在が対社会的にも、行政部的にも明らかにされないまま、プリマチューに省内的に処理される虞がある。

- (3)内部における資源の効率的配分は、しょせん部分的最適化でしかなく、他の領域における問題との比較検量の必要性が未解決のまま残る。
- (4)巨大省と巨大省との対立は、のっしきならない事態を引き起こす虞がある。
- (5)省の規模がある一定のレベルを越えると、共通管理部門をかえって膨張させる圧力が働く可能性がある。
- (6)あまり巨大化すると、かえって国民にとって理解し難く、近寄り難い存在となり、責任も埋没してしまう虞がある。

以上の賛否両論は、表裏一体の関係にあり、それだけ巨大省は両刃の剣であると言える。

7 企画機能と実施機能の分離構想

企画機能と実施機能の分離構想を打ち出したのは、わが国の第一次臨時行政調査会とイギリスのフルトン委員会であった。行政学のグレーシャムの法則としてしばしば指摘されているのは、長期の展望に立つ企画の立案とルーティーンの実施的業務が一緒にあれば、後者が前者を駆逐するということである。サイモンを始め多くの学者が異句同音にそのような傾向についての指摘を行っている。したがって、ルーティーンの実施業務に因われることなく、長期的視野に立脚した企画立案を行うためには、両者を分離し、別個の行政機関の業務として配分すべきという主張も当然に成り立つ。問題は、政治的内閣と行政的内閣とを分離する場合と同じく、それぞれ異なる業務を担当する組織間の調整をどのように付けるかにある。

この問題についてフルトン委員会は、ドイツおよびスウェーデンの実情から、解決不可能なことではないとして、一方においては巨大省構想を進めながら、他方においては、その任務の一部を独立の機関にハイビング・オフしていく可能性をあくまでも追求していくべきだと主張している。ドイツにおいては、「基本法」が特別の定めをしている場合を除いて、行政権は専らラントに帰属し、連邦政府の法律もラントの行政機関が、ラントの法律を執行するのと変わることなく執行するのが原則である。それでは、連邦行政機関は何のためにあるかと言うと、法律制定に必要な企画立案を行う、ラントの行政機関による法律の執行に対する一般的監督を行うためである。その監督も、合法性についてに限定され、合目的性、つまり選ばれる手段の適合性にまでは及ばない。このように、ドイツでは、企画機能と実施機能が異なるレベルの政府に配分され、それでいて何の障害を産むことなく遂行されている。

スウェーデンでは、13ばかりの省があるが、その何れもが数100人程度の小規模のもので、企画機能のみを行い、実施機能は、各省の下に設けられている数多くの合議制の行政機関に委ねられている。スウェーデンの行政官には裁判官と同じような独立性が保障され、法律の解釈において上司の命令に拘束されない。したがって、各種の委員会による法律の執行も、独自に行われ、省からは一般的統制を受けるに過ぎない。この点でも、ドイツとの共通性がある。

イギリスでは、フルトン報告の線に沿って実施機能を担当する機関を本省から分離させる措置が The Next Steps 計画という名称で1988年から推進されている。1988年から89年にかけて10の機関が、1990年に34機関が、1991年から92年にかけては32の機関が独立し、最終的には、1988年現在の公務員57万人のうち、28万5,000人が本省から分離された実施機関に移される予定である。マッセイは、実施機関の種類として、主要な政策を実施する機関、法定の機能を遂行するための実施機関、他省庁にサービスを提供する実施機関、省の主要政策とは直接関連のない周辺的な実施機関に分類している。実施機関の分離は、大臣の統制が及びやすい状態を産み出すためになされていると言われているが、そのためには、まず各実施機関の任務に関するパフォーマンスの指標が作られ、実績が挙がっているか否かがチェックされるう状態が作られなければならない。その上で、実施機関の責任者（Chief Executive と呼ばれる）には、大幅な権限が委譲され、民間部門、公共部門を問わず活用されている管理技術を応用することが期待されている。

わが国で企画機能と実施機能を分離するとはれば、後者を担当する機関としては国の支分部局を独立させたり、特殊法人を活用することも考えられるが、地方公共団体に委譲していく可能性も検討していかなければならない。地方公共団体こそ、細分化された行政を下に向かって束ねて、サービスを受ける国民にとって便利な状況を作りうる最適な単位である。これまでの地方公共団体は、国の行政機関の縦割り構造の影響をもろに受けて自らも縦割りの構造を持っていたが、それに大幅な実施機能の委譲を行う前提是、その「縦割り行政」の呪縛から開放し、実施機能を自己の機能として遂行することのできる権限を与えることである。企画機能と実施機能の分離構想に関する賛成意見と反対意見を要約すれば、次のとおりである。

〔賛成論〕

(1) 実施業務に忙殺されることなく、長期的視野から企画立案を行い、実施業務上の必要か

らくる様々な制約に囚われずに、大所高所からの政策展開をなしうる。

(2)実施に先立ち企画を行いうるのみならず、他機関との調整を企画のレベルでより容易に行うことができる。

(3)実施のレベルで発生する特定の利害との関係が企画のレベルにまで持ち込まれずに済めば、特定の利害関係者が圧力を掛ける意義も減退する。

(4)実施には、特殊法人、地方公共団体、民間団体を含む様々な組織形態が活用されることができ、国のレベルの行政を縮小し、より国民生活の中により深く浸透していくことができる。

〔反対論〕

(1)企画機能と実施機能とを分離すれば、新たな調整の問題が発生する。

(2)企画が実施の段階において得られ、上げられてくる情報に基づかない現実離れしたものとなる虞がある。

(3)問題が生じた場合、責任が企画と実施のどちら側にあるかが不明確となり、国民がどこに苦情を持ち込んだらようのか分からない状態が生まれることにもなりかねない。

(4)企画と実施とは必ずしも明確に区分されうるものではなく、実施の過程で企画が行われたり、企画の過程で実施に伴う反応を見必要があり、明確なラインを引くことが困難である。

企画機能と実施機能の分離構想は、巨大省構想など結び付けて実現していくと、効果を挙げうるであろう。

8 日本の行政組織の診断

わが国の行政組織のマクロシステムは、1府、12省、8委員会、23庁、合計すると44のミクロシステムによって構成されている。委員会および庁は、府または省の外局として設けられるもので、そのうち総理府の外局として設けられている1委員会と8庁は、國務大臣を以てその長とし、内閣に代表されているので、省に準ずるステータスを持っている。内閣に代表される府、省、委員会および庁の総数は、22である。総数44のミクロシステムによって構成されるマクロシステムの構造は、アメリカに比べて勿論、規模の大きいヨーロッパ諸国に比べても、単に数において比較的よく抑制されているばかりでなく、全体としてもよく統合された構造となっている。常に行政組織を膨張させようとする様々な圧力の中で、これだけの規模に保たれてきたのは、肯定的に評価してもよいである。

ろう。ただし、「国家行政組織法」を改正しても、実施機能を分離していく可能性を追求するための再検討は行われなければならない。

勿論、問題がないわけではない。最も大きな問題は、国土社会基盤行政の分野に対応する行政機関が、建設省、国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁、環境庁に分断されていることである。その他にも農水省、通産省、運輸省、郵政省、自治省、公害等調整委員会が何らかの形で、国土社会基盤を成り立たしめるインフラストラクチャに関係している。このうち、北海道開発庁や沖縄開発庁については、開発の経済的効果が低減しつつあるという研究もあり、思い切ってこれを廃止し、企画機能を国土庁に、実施機能を道や県に思い切って委譲していくことを考えるべきである。また、国土庁と建設省との関係をどうしていくかも検討に値する。イギリスの環境省の例を参考にすれば、思い切った統合が考えられる。だが、わが国の環境庁は、これとは異質な性格を持ち、あくまでも規制機関として独立させ、新たに生まれる巨大省に対しても、十分発言力を持ちうるように、権限を強化していく必要がある。

つぎは、ODAを担当する機関に関してである。わが国のODAは1兆円を越える時代に差しかかったが、これを担当する機関は、各省庁に分散し、統一的な企画を行う核に欠けている。現在のところは、外務省の経済協力局が技術協力、開発協力、有償資金協力、無償資金協力の纏め役となっているが、他に関連する省庁や特殊法人が多く、必ずしも十分な総合調整が行われていない。特に問題となるのは、異なったタイプの援助間の摺合わせを、援助対象国ないし地域のニーズに応じて行うメカニズムの欠如である。わが国は援助大国であるのにも拘らず、必ずしもその名にふさわしい援助体制を持っていないことが、諸外国の批判を受ける原因ともなっている。この際思い切って経済協力局を独立させ、大蔵省、通産省からも関連する機能を吸収して海外協力庁（仮称）を設置することが望ましい。新機関は、外務省の外局とすることもできるが、この問題に対するわが国の姿勢を内外に示すためには、総理府の外局とすることの方がよいであろう。ちなみに、ドイツには経済協力省、フランスには海外開発・領土省（ただし、サブ・サハラ以南のアフリカ諸国のみを対象とする）、アメリカにはサブ・キャビネット・レベルの機関として国際協力開発庁が、イギリスには海外開発庁がある。国際協力事業団、外経済協力基金なども、新たに設けられる庁の下で実施機能を担当していくべきである。

国民生活行政に対応する行政機関としては、厚生省が存在する。その所掌事務の範囲からすれば、厚生省は一つの巨大省のごとき様相を呈している。したがって、そのこと自身

には問題はないのであるが、厚生省という名称は、ハーズバーグのいわゆる衛生要因を連想させ、それがなくては困るが、あったところで積極的に人々を鼓舞する動機付け要因とはならない印象を与える。この際、国民に夢と希望を与えるようなネーミングに改め、それと同時にその政策の基本を抜本的に見直すべき時期に来ているのでなかろうか、と思われてならない。アメリカでは、保健・人間サービス省があり、フランスでは社会問題・相互扶助省と呼ばれている。

経済産業行政の分野で存在する行政機関は、どちらかと言えば、生産者の論理に基づいて構築されてきた。これに比べ、消費者保護や物価問題など生活者の論理に基づく行政機関は、小さな部局ないし付属機関としてしか存在していなかった。これらを統合し、総合的にこれらの問題を扱う機関を設置し、イメージ・チェンジを図った旧厚生省との密接なる連携を保つことが望ましい。

9 公務員制度に関する若干の考察

公務員制度の問題は別途論じられるべきであるが、総合調整との関連で問題となる事項について二、三の言及を行っておきたい。「縦割り行政」との関連において特に問題となるのは、わが国の公務員制度に固有なキャリア・システムの問題である。わが国の「国家公務員法」は、表向き職階制を採用し、キャリア・システムの存在を認めていない。だが、実際には、試験区分に基づくキャリア・システムが厳然として存在している。公務員試験は、I種、II種、III種と教育のレベルに従って統一的に行われている。だが、採用は、省庁別に行われているため、それぞれのレベルにおいて統一的で開放的なキャリア集団が構築されるのではなく、省庁別に、堅く閉ざされた閉鎖的キャリア集団を形成している。したがって、日本の公務員は、実際にはフランスの公務員集団であるコールのようなグループに組織化されていると言っても過言ではない。問題は、そのこと自体にあるのではなく、それにも拘らずその現実を認めず、その現実に見合った人事管理を行なっていないことがある。

公務員、特にI種試験の合格者が省庁別にコールにも相当するキャリア集団を構成している事実が、わが国の「縦割り行政」の原因の一つともなっていることは、改めて指摘するまでもない。これを改善する最も安易な方法は、公務員の採用を統一的に行うことである。現に、例えば総理府と総務省では統一的な採用を行っている。だが、この方式を全行

政治的に適用するとなると、新たな問題が生じてくる。と言うのは、最終的に配属される省庁が不明確なままで採用が行われると、公務員になろうとする志願者の士気が著しく低下し、優秀であればあるほど、公務員となることを敬遠する傾向が出てくるからである。公務員の質を維持するためには、省庁別の採用を続けるしかない。この現実を肯定するかぎり、公務員は、省庁別のキャリア集団を構成することをはっきりと認めた上で、その視野が省庁を越えて全政府的になるような研修なり、教育を施さなければならぬ。出向や派遣も、そのための有力な手段の一つとなりうるが、それが将来真に有効に生かされるためには、もう一つの工夫が必要である。

それは、省庁別に組織化された公務員のキャリア集団を、その頂点においては統合し、各省庁に共通する開放体系とすることである。現在人事権は次官に至るまで各省大臣にあるが、局長以上の人事権はこれを内閣に移し、閣議決定事項とすることによって、この開放体系は完成する。提案権は、内閣総理大臣にあり、内閣官房がその事務を扱う。イギリスでは、1920年以来高級公務員の任命には内閣総理大臣の承認が必要とされ、最近では、実際に内閣総理大臣が人事権を行使するようになっている。だが、内閣制を取るかぎりは、決定を内閣において行うのが筋であろう。とにかく、このようにして頂点が開放体系となっていれば、最初省庁別に採用され、個別にキャリア集団に属する公務員も、上に向けて心を開き、省庁の垣根を越えるより高い視野を身に付けていかざるをえない。そこに、「縦割り行政」を克服する突破口も開けてくるであろう。

世界的には、行政機関の上層部は、政治化される傾向にある。アメリカの場合には、長官、副長官、次官、次官代理、次官補から、最近では次官補代理に至るまで、政治的被任命者が充てられる。イギリスの場合には、特定の省に、大臣と複数の担当大臣、複数の政務次官、国会議員の政務秘書官が送り込まれるばかりでなく、大臣の政策立案を補佐する政策スタッフまで任命される。大臣と共に複数の担当大臣と政務次官が同時に送り込まれる点では、フランスも同じである。フランスでは、その他、大臣のスタッフとして大臣官房に若手の高級公務員を抜擢することができる。ドイツでは、次官、局長、部長に公務員が政治的基準によって任命される。このように、国により、政治化の方式は違っていても、行政機構のトップが政治化されていることには変わりがない。ドナルド・ローワットは、その当然の帰結として、(1)政策過程に入る政治的インプットが増大したこと、(2)政治家に行政官が完全に従属せしめられること、を指摘している。

わが国は、このような政治化の傾向を免れている世界的にも稀有なケースである。この

ことは、わが国の行政が政治化していないことを意味しない。機能の上では、行政と政治との間に親密な関係があり、政治は行政に情報とアイディアを依存し、行政は政治に政策へのブッシュと支持の動員を期待している。そのため、各省は、「もう一つの政府」としての自民党と政策立案の早期の段階から密接な連絡を取り、根回しを行ってことを進めるような慣例がある。それにも拘らず、公務員の任命については、行政部内に形成された序列を守り、たとえ任命権者たる大臣といえども、その序列をみだりに攪乱することはできない。時には、大臣が特別の抜擢を行うことがあっても、すぐに本来の序列が復元する。このことから、わが国においては、政治と行政は、互いに棲み分けしながら、相互に連携し、依存い合っていると言ふことができる。

このような「棲み分け・連携」モデルが支配するかぎり、政治は行政に介入することはあっても、行政の構造、例えば「縦割り行政」の構造そのものを是正する力としては働かない。むしろ、政治は、行政の構造をそのまま温存し、それによって自らの権力を培養するという方向に動く。内閣に集約される政治的勢力が行政の構造を変えていくためには、少なくとも最上級公務員の任命権を行使し、「棲み分け・連携」モデルを自ら修正していくなければならない。わが国では、政治がそのような意思を強く持たないところに問題がある。勿論、政治が過度に行政に介入することがあってはならない。アメリカでは、大統領の交替と共に、ホワイト・ハウスのスタッフも行政機関の上層部も一齊に交替するから、行政の継続性を保障する何ものも存在しない状態となっている。過度な政治化を避けつつ、政治が行政を変革する起爆剤となるためには、少なくとも内閣が最高級公務員に対する任免権を行使しなければならない。

§ 本ページは、行政改革推進会議でのヒヤリングで報告したものを基に作成した。'92/12/9

<u>Number</u>	<u>Author</u>	<u>Title</u>	<u>Date</u>
9201	Nakamura, Shinichiro	An Adjustment Cost Model of Long Term Employment in Japan	09/92
9202	Urata, Shujiro	Changing Patterns of Direct Investment and the Implications for Trade and Development	12/92
9203	片岡寛光	行政の責任と統制	12/92
9204	片岡寛光	「縦割り行政」と総合調整	12/92