

—ポイント行政学—Q22、Q23

Q22. 「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、官房系統組織の濃密な統制に服している」といわれるが、これを具体的に説明しなさい。また、この文脈でのラインとスタッフの定義について述べなさい。

○実際、課長は官房人事課、官房会計課、官房文書課からの指揮監督(*内部の官房系統組織)。外部の官房系統組織である人事院・総務省人事・恩給局、会計検査院・財務省主計局または理財局、内閣法制局・総務省行政管理局または統計局からの指揮監督を受けている。また、他の課との合議なども。→「行政機関の情報伝達経路は縦横無尽の網の目状」。しかし、意思決定の分権性(立案は主管課に委ねられることも少なくない)

(○また、例えば、長官一次官・次官補、局長一次長・審議官、課長—課長補佐。後者はスタッフかラインの長かという疑問も)

○もともと、共管競合事務を極少化するために目的の同質性にもとづく分業を基本に縦割りの組織を編成、すなわち、上級機関による指揮監督権にもとづく調整=「フォーマル組織の命令系統」

また、部局間の合議による自主的調整=インフォーマルな調整方式もあり。*しかし、実態は以下のようにもっと複雑化している↓

◎横割りの組織と縦割りの組織の調整

★横割りの組織:「本来ならばそれぞれの縦割りの組織のなかにその中心業務に付随して分散しているはずの共通事務を、作業方法の同質性にもとづく分業の原理にしたがって寄せ集め、これをひとつの単位組織に編成したもの」=総括管理機能(財務・文書・人事など)

「縦割りの組織が多角的に分立すればするほど、単位組織の情報伝達経路はそれだけ多元化し、命令系統一元化の原理をますます有名無実の虚構に変えてしまう」↓

*要するに、「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、官房系統組織の濃密な統制に服している」。課は局の総務課に、局は大臣官房各課に、省は内閣官房・内閣府諸機関・総務省行政管理局・財務省主計局等(いずれも行政府レベルの官房系統組織)の統制に服している。こうなると官房系統組織はスタッフか?→

☆ラインとスタッフの再定義:「現実の官僚制組織では、助言・勧告権しかもたないスタッフ組織は十分な機能を発揮することができなかつたからこそ、これに代わって、統制権をもつ総括管理機関が発達し、長の管理機能を代行するようになった」↓

☆再定義「組織にとって第一義的な業務の遂行を任務とするものをライン、このライン系統組織に助言し、これを補助し、あるいは統制することを任務とするものをスタッフ」

Q23. 日本の行政官僚制組織における専決権限の割付構造(=縦の関係での分業構造)について、特にルール(法令)と指揮監督(命令)の2段階構造とは何か、説明しなさい。

「法令に従う義務と上司の職務上の命令にしたがう」という二重の義務のこと

○法令:「国会の制定する法律と国会以外の国の諸機関の定める命令(内閣の政令、内閣府令、各省大臣の省令、などの命令。最高裁判所・会計検査院・人事院・各行政委員会などの規則)=法規

○上司の職務上の命令:行政規則(行政機関の上級機関が下級機関の職員の執務を規律するために定めたもの=訓令・通達・通知・要綱・要領は法規ではない。法令の解釈基準・運用基準としての行政規則) *法令のままでは担当職員の執務の手引き(マニュアル)として役立たないから。

上司の支持・命令(「裁量の余地を絶無にすることは不可能であるからこそ、上司には指揮監督権が賦与され、部下の執務状態を監視し審査し続けることが義務づけられている」)「担当職員がこの裁量の余地の存在をどの程度まで自覚し、これをどこまで活用して対象の多様性に的確に対応するかは、かれの職業意識に依存」。

ペンティックスの指摘は至言: 規律—裁量、服従—自発の適切な均衡が問題の核心

—「現在行政学」資料9—

■政治家と行政職員の裁量・意思決定に関連して

「日本のために懸命に、民間の友人に比べて安い給与で長時間、身を粉にして働き、練り上げた案が、専門知識の乏しい政治家の一言で無に帰す。…▽…ほとんどの官僚は、日本を良くするための使命に燃えて集まっている優秀な頭脳集団である。政治家による場当たりの利益誘導を阻止する役割も果たす。その使命感と政策決定の実感がなければ、とても現状のような給与水準で、今ほどの質の高い人材を集めることはできない。…▽…国を実際に動かすのは、詳細を熟知した多数の官僚である。日本の将来を真剣に考える立場にある官僚の力こそが国力の基礎である。…▽国民が国のためになすべき目標と方向性を示し、そのための環境を整え、国民と官僚の力を引き出して国力の向上につなげていく。これこそ政治家の役割である」（100121日経「政治主導で弱る国力」）

「民主党は、内閣の下での一元的政策決定、政務三役を中心とした政治主導での政策形成、国家戦略局を活用した官邸機能の強化、行政全般を見直す行政刷新会議などを衆院選のマニフェスト（政権公約）に掲げた。そして、政権発足直後、首相決定で国家戦略室が、閣議決定で行政刷新会議がそれぞれ設置され、他方、民主党の政策調査会は廃止されることとなった」

「行政刷新会議は首相をはじめとする主要閣僚のほか、5人の民間有識者で構成されている」「この行政刷新会議による事業仕分けは、従来密室において行われていた財務省主計局と各省庁間の予算査定過程を透明化した点で意義があったといえる。…▽問題なのは、このプロセスにおいて実質的な政策判断をどう行ったか、その基準や根拠が透明になったわけではないことだ」

「一定の政策目的を所与としてその実現のための有効性、効率性を判断するだけではなく、複数の政策目的間の相互関係や相互の優先順位を規定する実質的な政策判断の基準・根拠を透明化することが今後求められるのだ」

「国家戦略室は、今年1月時点で、約20人のスタッフで構成され、そのうち半分以上が民間出身者である。また、組織的には、副大臣である室長の下で、極めてフラットな組織である。国家戦略室における提案は、国家基本政策委員会、成長戦略策定会議といった関係閣僚レベルにおいて議論され、最終的には閣議によって決定される」「例えば省エネ政策は温暖化対策とエネルギー安全保障政策という複数の政策目的に寄与するというように、一つの政策が複数の政策目的に寄与することはありうる」「様々な政策の多様な政策目的を包括的にレビューした上で、どのような条件であればそうした優先順位を設定しなくてよいのか、どのような条件でいかなる「政策判断」が必要なのかを探る、いわば「棚卸し作業」が必要になるだろう」

「行政刷新会議の事業仕分けの過程では、例えばスーパーコンピュータが、なぜ、どんな政策目的のために世界一を追求する必要があるのか、説明が欠如していることが問題とされた。…▽…また科学技術分野は不確実性がつきもので、将来の発展可能性を考えれば多様な技術的選択肢を残すことも重要であるが、同時に限られた資源の下ではトレードオフを伴う政策判断も要請されている」（100226日経、城山英明「政策決定過程 鳩山政権への注文 優先順位の明確化急げ」）

近年、増大する行政への市民の要望と厳しい財政状況に対処するため、行政の現場でも規制緩和が行われ、これまで公共部門が担っていた行政サービスの多くが業務委託、指定管理という形で民間に任されている。▽このことは確かに財政改革に寄与した。一方で受注競争が激しくなり、その結果、低価格で落札する例が多く見られるようになった。そのしわ寄せが現場で作業を担う労働者、特に非正規労働者の低賃金につながり、官製ワーキングプアの問題を発生させている。▽野田市が2009年度に委託した主な業務の落札業者について、賃金の実態を調べたところ、…▽…昨年9月、市が発注する事業について一定水準以上の賃金支払いを義務づける公契約条例を全国で初めて制定した」（100416朝日、根本崇「ワーキングプア 公契約で行政も責任果たせ」）