

—ポイント行政学—Q1、Q2

Q1：福祉国家の4つの起点と3つの要件とは何か。

福祉国家の4つの起点：19世紀から20世紀への世紀転換期。

①**大衆民主制**の実現：労働組合の結成、選挙権の拡張、政党政治の争点としての社会政策・労働政策・産業政策：

②**戦時行政**（2つの世界大戦）による国民各層への行政サービスの平準化

③**大恐慌**：市場メカニズムに対する信頼感の揺らぎ

④**体制間競争**：社会主義対資本主義

福祉国家の3つの要件：国家による、

①**生存権の保障**→社会権も含んだ憲法思想の各国への普及

②**所得の再分配**→累進課税制度：「国民と政府の間の負担と受益の交換は不等価交換」

③**市場経済への積極的介入**→ニューディール政策、ケインズ経済学に基づく経済政策・金融政策・財政政策、行政サービスの質の変化

しかし、スタグフレーション（同時平行での失業増大と物価上昇）現象↓

福祉国家の転換期または危機

Q2：エージェンシーと新公共管理論について説明しなさい。

エージェンシー：行政活動における企画と実施を分離し、実施業務を担当する機関。達成状況の業績測定（評価システム）の対象。「執行の成果に基づく事後統制へ」→イギリスからオーストラリア、ニュージーランド、アメリカに伝播。ブレア労働党政権でも改革路線の基本は維持。

新公共管理論 (New Public Management=NPM) = 「市場メカニズムの活用、エージェンシーへの権限委譲、成果志向・顧客志向の業績測定などを中核にした改革の波」→日本では2001年1月から中央省庁等の再編成に際して、独立行政法人制度の創設が決定（日本版エージェンシー）。全省庁に対する政策評価の実施も。

しかし、本来、「市場の不完全性」・「市場の歪み」や、「**市場の失敗**」（＝公害などの**外部不経済**の問題や公共財への効率的な資源配分の問題など）が行政サービスの範囲・規模拡大の主要因。「今度はおっぱら行政の肥大化が憂慮され、行政活動の不適切で非効率的な側面に非難の矛先が向けられてきた」→「**政府の失敗**」・「**政策の失敗**」。行政サービスの適正な範囲とは？

★行政学では**市場のメカニズムによるサービス供給**と**政治のメカニズムによるサービス供給**の利害得失を明らかにするという論点整理

—「現在行政学」—

東日本大震災をめぐる新聞報道

■資料1：2011年3月12日の「社説」

○「国をあげて救命・救援を」（110312 朝日）

「…巨大な水の塊が、太平洋岸に押し寄せた。▽波に押されて堤防にぶるかり、ひっくり返る漁船。海へ、海へとひきずられてゆく車。流れ出す建物。みるみる水没してゆく漁港、住宅街。▽マグニチュード(M)8・8 という国内観測史上、最大のエネルギーの地震だった。…福島第一原子力発電所で緊急炉心冷却システムが動かない状態になり、政府が初の原子力緊急事態を宣言した。停電に加えて非常用発電機も動かなくなったためだ。…▽政府は地震発生から約30分後、菅直人首相を本部長とする緊急火災対策本部を設置した。…▽広域にわたる救援態勢をいかに築くか。これも、日本が経験したことのない試練だろう。警察、消防、医療機関など救援者自身が被害にあっている。他地域からの応援が不可欠だ。陸路も寸断されている。…▽政治は何をすべきか。▽今こそ、国民の生命や財産を守るため、全力を挙げる時である。…▽建物や土木構造物の耐震化を図り、避難の態勢を整えること。こちらにもまた、待ったなしの課題である。」

○「考え得る限りの手を打て」（110312 下野）

「本県内では約57万軒が停電し、JR線が全線不通になるなどライフラインが麻痺した。芳賀町のホンダでは工場の壁が崩れ、1人が死亡。下野市内では国分寺中で体育館の天井が落下、26人が巻き込まれた。…▽各地から断片的に伝わってくる被害の状況は、最近の国内では「未体験」といっていいようなものばかりだ。…▽首都圏の交通網はまひ状態に陥り、大勢の人が「帰宅難民」となった。」

○「被災者の救助と支援に全力を」（110312 読売）

「迅速な初動体制が肝要だ。自衛隊や警察、消防などを総動員し、関係自治体とも協力して、万全の対応をとってもらいたい。…▽東北地方には、東京電力、東北電力などの原子力発電所が多数設置されている。運転中の原子炉は揺れで自動停止した。▽東電の福島第1発電所では、緊急時に原子炉を冷やすための非常用電源が働かない状態が続いているようだ。…▽被災地の人的、物的被害の状況はほとんどわかっていない。…▽6400人以上の犠牲者が出た1995年1月の阪神大震災でも、なかなか被災状況が判明せず、救助と救援が後手に回った。災害の規模が大きいほど、全体状況の把握は困難さを増す。…今回の地震を、首相は日本の最大級の危機と認識すべきだ。」

○「救出、復旧に総力挙げよ」（110312 毎日）

「警察庁によると、同日夜現在、東北や関東地方で20人以上の死者が確認され、行方不明者も30人以上出ている。…▽防衛省は、海上自衛隊横須賀基地に停泊中の海自の全艦隊を宮城県沖に向かわせた。…▽東京電力は、原子力災害対策特別措置法に基づいて原子力安全・保安院に「緊急事態」を通報した。」

ーポイント行政学ーQ3、Q4、Q5

Q3：立法・行政の「統制の規範」について説明しなさい。

統制の規範：★立法・行政の関係は優越・従属の関係であるべきとする規範

（注意！：この場合の**行政は内閣まで含めた行政全体とその活動を指す**）

予算案・法律案の議会通過をめぐり、議会内において政府**与党**（行政府を支持する勢力）と**野党**の党派対立発生→**政党制**の確立→議会内多数党から内閣総理大臣を任命

そうすると、官僚は議会の立法のみならず、政党内閣による執政にも従属すべき存在になる。

Q4：政治・行政の「分離の規範」について説明しなさい。（少し長いけれど大切!）

イギリスにおける議院内閣制の確立→立法府と行政府は内閣を媒介にして一元的に結合＝内閣は立法権と行政権を調整し統合する政治指導の中枢機関＝国王は「君臨すれども統治せず」といわれる状況
これが行き過ぎて→

情実任用(patronage, 「イギリスの情実任用」と覚えよう)：国王にではなく共和勢力に忠実な官僚制に変えるために、共和勢力支持者を行政官に登用・抜擢→政党内閣制の定着により情実任用のさらなる弊害→政権党が交替するたびごとの行政官の更迭

それではまずいという事で→

ノース・トウヰェン(1853年)報告(同様にイギリスの〇〇と覚えよう)→現代公務員制(資格任用制merit system+政治的中立性)へ

これこそが、**分離の規範：★政治家集団と行政官集団を分離する規範**

（注意！：この場合の**行政は内閣・大臣を除いた、職業的行政官で構成される行政諸機関とその活動を指す**）＝**現代公務員制の規範**

大統領制の国アメリカでも→

獵官制(spoils system, 「アメリカの獵官制」と覚えよう)：政党が任命職の政府高官の人事に介入(特に急進的なジャクソニアン・デモクラシー)→大統領の交替のたびごとに党派的な更迭人事を繰り返す政治慣行が定着＝政府の官職は選挙に勝利を収めた政党のもの

しかし、これでは新しい**職能国家時代の行政課題に的確に対応できない!**

しかも、「(アメリカの獵官制の)悪弊はイギリスの情実任用のそれをはるかに凌駕」。そこで→
1870年代に獵官制の改革論議が起こり→

ペンドルトン法(1883年。最初の連邦公務員法。**資格任用制+政治的中立制**。同様にアメリカの〇〇と覚えよう)が誕生＝**アメリカ行政学の誕生**(出発点は**分離の規範**)

Q5：ギューリックが提唱した POSDCoRB の意味と意義について述べなさい。

ギューリックによる POSDCoRB：

フランクリン・ローズヴェルト大統領設置の「行政管理に関する大統領委員会」(1937年。**ブライアン委員会**)に参画したギューリックは、

組織のトップが担うべき**総括管理機能**は、**企画**(planning)、**組織化**(organizing)、**人事**(staffing)、**指揮監督**(directing)、**調整**(coordinating)、**報告**(reporting)、**予算**(budgeting)の7機能、だとした。

この考え方こそが、**大統領府の創設**(1つの産物)につながっていった(**トップを補佐する総括管理機関**としての大統領府の整備充実が不可欠だから)。

—「現在行政学」—
巨大地震をめぐる新聞報道を追う

■資料2：今後の地震発生を探る

○「宮城北部で震度5弱 入試中断」（110310 産経）

「9日午前11時45分ごろ、宮城県北部で震度5弱の地震があった。気象庁によると、震源池は三陸沖の牡鹿半島の東約160㎞で、震源の深さは8㎞、マグニチュード(M)は推定で7.3。その後も最大M6.3の余震が続いた」「宮城県三陸沖には、太平洋プレート(岩板)の境界がある。この地域を震源とした大地震は繰り返し発生しており・・・」「ただ、政府の地震調査委員会が「30年以内に99%の確率で起きる」と想定し、大災害をもたらすとみられている「宮城県沖地震」とは”別物”だ」

○「揺れても守れる態勢を」（110409 朝日）

「3月11日の本震のように海底のプレート(岩板)境界で起こる巨大地震は、余震の域を超えた大地震を伴うことがある。▽たとえば、1944年の東南海地震の2年後には南海地震が起こっている。1854年には安政東海地震の翌日に安政南海地震が続いた。双子地震と呼ばれている」

○「巨大地震 どうして起きるの」（110412 朝日）

「（*東日本大震災の）地震のエネルギーは阪神大震災の千倍を超す。観測史上、世界で5本の指に入る大きな地震」「巨大地震の多くは太平洋を取り巻く地域で発生・・・。プレート境界型地震と呼び、2004年にインド洋大津波を起こしたスマトラ沖地震も同じタイプ」「西日本ではフィリピン海プレートが年間4～5㎝、東日本一帯では太平洋プレートが年間8～9㎝の速度で日本列島の下へ沈み込んでいる。動きはわずかでも、数十年、数百年の間にエネルギーがたまり、地震という形をとって放出される」「今回の地震に誘発されたとみられる内陸の地震も活発化」「21世紀前半にも南海地震、東南海地震、東海地震というM8級の巨大地震が起きると想定されている。三つの地震は過去にも繰り返していて、連動して起きたこともある」

○「震源域の東側でM8級」（110414 読売）

「日本海溝の東側で海のプレート(岩板)が引っ張られる力が強くなっているため、早ければ、1か月以内に津波を伴う地震が再来する危険」「東日本大震災は、押し合っていた海のプレートと陸のプレートの境界面が破壊されて起きた。そのため周辺の地域にかかる力が変化し、東日本全体で地震が誘発されている。▽京都大防災研究所・・・海のプレート内部で引っ張られる力が強くなっていることを突き止めた」

○「崩れた地震学 学者ら予測できず」（110414 産経）

「日本は地震の記録が世界で最も多く残っている国だ」「ところが、都から遠く離れた東北地方では平安時代半ばから江戸初期までの数百年間、記録がまったくない。今回のような巨大地震は江戸以降もなく「起きないという考えに自然と傾きがちだった」」「過去の地震から規則性を見だし、それを検証して将来を考えるのが地震予測の基本だ・・・」

○「地震列島 M9が誘発」（110417 朝日）

「気象庁によると15日までに余震はM7級が5回、M6級が72回。M5以上は計約500回起きた」「震源域の周辺では活発な地殻変動が続いている」（*裏面の別紙資料参照）

—ポイント行政学—Q6、Q7

Q6：政治・行政の融合論について、その意義も含めて説明しなさい。

★**政治・行政の融合論**：1940年代。行政権の優越化・行政国家への批判として。（**分離論**は政党政治と行政固有領域を切り口としたが、）**融合論**は政策形成と、行政活動（行政府による政策の立案・実施）を切り口とした。→

意義①：政治・行政の交錯領域に注目。行政学の研究対象の拡大

意義②：ドワイト・ワルトは「価値中立的」に見える行政における政治的イデオロギー性を暴露。

ハーバート・サイモンは行政における「素朴」な科学主義の虚構性を指摘

意義③：政治・行政のあるべき関係＝**規範論議**の再生→両者の**協働の規範**（指導・補佐関係）

（*その後の展開として→「行政権の優越化時代において行政機構・行政官が担うべき」**行政の責任論**へと推移：**ファイアー**は、議会による行政府の行政活動に対する統制の重要性を、**フリートリッヒ**は、民衆感情に直接に対応する行政責任（直接責任）と、客観的・科学的な規準に対応する責任（＝**機能的責任**）を強調）

Q7：古典的組織論について述べなさい。

★**古典的組織論**（組織の**編成論**）：「**組織の科学**」（関心が会社管理部門の事務機構の確立に向かう）

①機能別職長制度（複数の職長）を排撃した「**命令系統の一元化**」の原理をめぐる論題（組織の形態は**ピラミッド型**の階層制構造）

②「統制の範囲」の原理（*top down*の組織編成）

③「**同質性**による分業」の原理（目的**縦割り組織**）、作業方法**横割り組織**、対象集団、管轄区域の4基準にもとづく。*bottom up*の組織編成）。

上記①②③は同時に、**ライン・スタッフ**理論を提唱していた!!

ライン・スタッフ理論とは？：ライン系統組織の管理者には、その**管理機能を補佐するスタッフ**を配置すべき（スタッフは管理者に対する助言・勧告に徹せよ。みずから命令・決裁は絶対するな！なぜなら「**命令系統の一元化**」原理を守るために。

（*その後の展開として→

★**人間関係論**（組織の**生成論**）：組織を構成する要素は職務（科学的管理法、古典的組織論）ではなく人間：**エルトン・メイヨ**が**ホーソン工場**を対象に実地調査：**インフォーマルな人間関係**に注目。インフォーマル組織はフォーマル組織を前提→

★**現代組織論**（組織の**形成論**）：編成と生成の結合。**チェスター・バーナド**『経営者の役割』。「組織」＝組織構成員相互間の**人間行動のシステム**（目的・資材・人材等の側面を捨象）。「**軍隊・官庁・企業・政党・労組・教会・学校**といった多種多様の、ありとあらゆる協働体系一般に普遍的に妥当するところの**組織の純粋理論の構築をめざしたもの**」「**フォーマル組織の構造よりもその作動に着目して、その静態でなく動態をとらえようとしたもの**」。鍵概念は**構成員相互間の意思伝達（コミュニケーション）**→

★**意思決定論**（組織の**経営論**）：ハーバート・サイモン『管理行動』。**コミュニケーションの結節点における意思決定**に焦点→「**合理的な選択**」の理論が発展→政府の**政策決定・政策評価研究**へ応用、さらに**管理科学・政策科学**が発展）

.....

—「現在行政学」資料3—

①□政治主導とは何か。②被災地の首長の声

■資料3—①民主党の政治主導

○「民主党の政治主導」（110422朝日）

「自民政権時代の政治は官僚主導の政治だとして、民主党は一昨年の政権獲得後、政治家が中心の政治主導を実現するための改革を進めた。官僚支配の象徴だとして事務次官会議を廃止したほか、各府省におかれた大臣、副大臣、政務官の「政務三役」による会議で、省内の行政を取り仕切るようにした。新設された行政刷新会議での「事業仕分け」は一定の評価を得たが、財政のあり方を根本から見直す国家戦略局の設置は挫折。事務次官会議の廃止で首相官邸と府省との連携が悪くなったとの批判が出るなど、最近はその評価を巡って、議論がでている」

■資料3—②被災地の首長は

○「被災地の首長がとらえた有効性」（110418毎日）

野田武則（岩手県釜石市長）「今回の震災で、新聞は公共的な役割を果たしている。被災状況全体の把握にも有効だし、物資の販売開始や病院の診療、インフラ情報など地域に根ざした問題では大いに役立っている。…市は発信する手段がなかったし、ローカル紙やケーブルテレビも被災した。▽インターネットが今回の震災で有効だったという話もされているが、釜石市では1カ月が過ぎた今も、市の業務としては活用できていない。情報の発信や収集の手段にはネットはなり得ていない。受け手側もパソコンを持って避難生活している人は限られており、使っているという話はあまり聞かない。被災した現場では、パソコンどころではないのが実情だ。ネットが有効だというのは、情報端末を使っている人か、被災地以外での評価ではないか」

戸羽太（岩手県陸前高田市長）「停電が続いてテレビは見られなかったし、ラジオも被災者に十分に行き渡っているわけではない。個人的には回し読みもできる新聞が一番有効だった。…ネットや携帯電話など文明の利器に頼り過ぎると、いざというときにはどうしようもなくなってしまう。▽災害救助法をはじめ現行法は今回のような大災害を想定しておらず、しゃくし定規な国の解釈は実態にあっていない」

馬場有（福島県浪江町長）「…住民は県内外に散らばった。指定された避難所だけではなく、親類や友人宅に身を寄せるケースもあり、安否確認は困難を極めた。これでは義援金配分や仮設住宅の案内もできない。しかも、政府の避難指示などのために、役場は2度も移転を余儀なくされた。▽町は発信の手段を何も持たなかった。町長として、大切な行政情報を町民にどう届けるかで苦悩した。▽…町民が避難先で情報源にするのは全国紙や全国ネットのテレビ、ラジオだと感じた。▽今回の原発事故の報道では立地4町（大熊、双葉、楢葉、富岡）の動向ばかりが報じられ、隣接する浪江町が忘れられていると感じる。浪江町は第1原発の10⁴㎡圏内に人口の8割が集中しており、避難者の数では最大だ。▽現地の様子が分からないためどこかしさを訴える町民と、浪江町のことを知らなかった人たち。その双方に向けて、メディアは「震災・原発事故」が同時に起きた浪江の「特殊性」を報じてほしかった」

○戸羽太「被災者救済の法制度の壁」（110420読売）

「我々は毎日、既存の法律と制度ではどうにもならない問題に悩んでいる」「我々にとっては、制度以前に解決すべき問題があるのだ」（*裏面参照）

＜行政学授業 今後の進捗予定＞

5月2日：第4回ポイント行政学・現在行政学

5月9日：第5回ポイント行政学・現在行政学

5月16日：中間試験。＊出題範囲は第5回までのポイント行政学（知識を問う）から。
＋最終問題の1題は現在行政学関連から（知識は問わない）。終了後に現在行政学の補足授業。

5月23日：第6回ポイント行政学・現在行政学

5月30日：第7回ポイント行政学・現在行政学

6月6日：第8回ポイント行政学・現在行政学

6月13日：第9回ポイント行政学・現在行政学

6月20日：第10回ポイント行政学・現在行政学

6月27日：期末試験。＊出題範囲は第6回から第10回までのポイント行政学（知識を問う）から。＋最終問1題は現在行政学関連から（知識は問わない）。終了後に現在行政学の補足授業。

7月4日：前期ラストのまとめの授業

—ポイント行政学—Q8、Q9、Q10

Q8：「分権・分離」型の中央・地方関係の特徴について述べなさい。

★分権・分離型：アングロ・サクソン系諸国：イギリス、英連邦諸国・アメリカ

分権型「イギリスは国王と封建諸勢力との対立抗争弱→中央集権的な支配機構の整備不必要。府県の治安判事は無給の名誉職。アメリカは植民地総督による支配機構弱。郡の官職は直接公選」

☆国の地方下部機関が簡素で、地方下部機関が広域的自治体へ転化。警察権は市町村の所管事項

分離型：①制限列举方式＝自治体の事務・権限を個別に列举→その範囲を逸脱した行為は越権行為
②行政サービスは相互に分離された形で国民に提供→国の地方出先機関の設置
③「内政の総括官庁」なし→各省別に分立した縦割りルート

Q9：「集権・融合」型の中央・地方関係の特徴について述べなさい。

★集権・融合型：ヨーロッパ大陸系諸国：フランス、イタリア・スペイン・ポルトガル・ラテンアメリカ諸国、ドイツ・オーストリア・オランダ、北欧諸国

集権型「フランスは封建諸勢力強。国王による人為的な地方行政区。「内政の総括官庁」としての内務省。県の所掌事務の大半は国の事務。県知事、副知事等は内務官僚団から。市町村の議会と長は公選だが、県の官選知事の行政監督下に。要するに地方自治の限定」

☆封建時代の地域区分の意図的解体。県は国の地方下部機構。国家警察の存在

融合型：①概括授權方式（概括例示方式）：「自治体は国の事務に属しないものを処理」（といった曖昧な表現で）、国と自治体の事務権限が整然とは区別されず→行政サービスが同一地域内で重複・競合
②国の各省の事務権限は府県（国の地方総合出先機関）を通して執行＋国の事務権限の執行を市町村又はその長に委任して執行させる

地方自治体は、「自治体として自治事務を執行すると同時に、国の地方下部機構として国からの委任事務の執行にもあたるといふ、二重の役割を担わされてきた。」

③内務省の設置。内務省→府県知事（官選の内務官僚）→市町村長、への監督・統制

Q10：日本の地方自治制度について、戦前から継承された点について3つ書きなさい（簡条書で良い）。

○終戦直後の7つの改革：

- ① 憲法第8章に地方自治の項目
- ② 都道府県が形式的には完全自治体に（すべての都道府県職員の身分は原則地方公務員に。戦前は内務省による官選）
- ③ 市町村長が直接公選に（戦前は市町村議会による間接公選）
- ④ 団体別の法制から地方自治法に一括
- ⑤ 内務省の解体→縦割り行政の分立体制を助長
- ⑥ 市町村所管の自治体警察、公選の市町村教育委員会所管の義務教育行政
- ⑦ 直接参政制度→解職請求、条例制定改廃請求、監査請求など

* 要するに→「日本の地方制度は、戦前のそれに比べれば、大幅に分権化され、かつまた分離化された」しかし、→

○戦前から継承された3つの点：

- ① 概括例示方式
- ② 機関委任事務「自治体を同時に国の地方行政機構とする方式」の採用。「知事を初めとする都道府

県の執行機関および市町村長を初めとする市町村の執行機関を国の機関とし、自治体の執行機関に『国の事務』の執行を委任する仕組み」

③「広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村の間に上下の指揮監督のヒエラルヒー構造」

*要するに★「日本の地方自治は今なお集権・融合型の特徴を色濃く残存させている」

.....

—「現在行政学」資料4—

■「〇〇村」から踏み出す勇気を

○斎藤美奈子「勇気を試される表現者 原子力村と文学者」（110427朝日）

「川村湊『福島原発人災記』は自らをく米英ソ中仏の核実験による放射能雨>世代と規定する文芸評論家による、2011年3月11日から25日までの記録である。<私は今まで「原発」ということを、ほとんど考えてみなかった>と告白する著者は、しかし今度の事故に接して<こんな震災をもたらした者たち>への「怒り」にふるえく一介の物書きとしての私にできることは、この原発震災（略）の現状を“書く“ことしかないのではないか」と考えるのだ。

書庫の本棚は崩れ、外にも出られず、集められるのは新聞とインターネットの情報だけ。そんな状況でいきなり筆をとるのは批評家としては乱暴なふるまいだろう。実際、原発を推進してきた個人や機関（いわゆる原子力村）の名簿から過去の論文まで、ここに提示された資料の多くはおよそ「文学的」ではない。

しかし、このスピードと非文学性を私は支持する。今月の文芸誌にも震災をめぐる作家の言葉が多少は載ったが、・・・多くはモゴモゴとした『文学的』な内省を語るのみ。文学の人は文学のだけを追求してりゃいいんだよ、という態度は『文学村』の内部の言語である点において「原子力村」と同質ではないか？」

○高橋源一郎「身の丈超えぬ発言に希望」（110428朝日）

「わたしが目にした『論壇』のことばは、『震災』以前のものと、ほとんど変わりがなかった。新しい事態を説明するためのことばを、多くの論者は、持ち合わせていないように、わたしには思えた。そのせいだろうか、この1カ月、わたしが目が醒める思いで読んだのは、『論壇』以外のことばだ。それは、たとえば、城南信用金庫の『脱原発宣言』であり、ユーチューブ上で公開された、理事長のメッセージだった。

そこで目指されているのは、すっかり政治問題と化してしまった『原発』を、『ふつうの』人びとの手に取りもどすことだ。『安心できる地域社会』を作るために、『理想があり哲学がある企業』として、『できることから、地道にやっていく』という、彼らのことばに、難しいところはないし、目新しいことが語られているわけでもない。わたしは、『国策は歪められたものだった』という理事長の一言に、このメッセージの真骨頂があると感じた。『原発』のような『政治』的問題は、遠くで、誰かが決定するもの。わたしたちは、そう思いこみ、考えまいとしてきた。だが、そんな問題こそ、わたしたち自身が責任を持って関与するしかない、という発言を一企業が、その『身の丈』を超えずに、してみせること。そこに、わたしは『新しい公共性』への道を見たいと思った。

壊滅した町並みだけではなく、人びとを繋ぐ『ことば』もまた『復興』されなければならないのである。」

—ポイント行政学—Q11、Q12

Q11：日本における分権改革の経過と到達点について述べなさい。

<経過>

1993年：衆参両院で地方分権推進決議。第三次行革審の最終答申（翌年中に内閣は地方分権推進の大綱方針を決定し、地方分権推進基本法の制定をめざすべきという内容）
1994年：地方分権推進の大綱方針を閣議決定
1995年：地方分権推進法の制定公布。同年7月に地方分権推進委員会の設置
1996年：地方分権推進委員会、98年にかけて中間報告と第1次～第4次勧告の提出。
1998年：政府が地方分権推進計画を作成→地方分権一括法案の国会提出へ
1999年：地方分権一括法の制定公布（1999年。475本の関係法律の一部改正。2000年4月から施行）
＝**第一次分権改革**

<到達点>

団体自治の拡充方策（事務事業の移譲、関与の縮小廃止）を住民自治の拡充方策よりも優先、さらに関与の縮小廃止に焦点を当てたこと→

- ①通達通知による関与の縮小廃止→機関委任事務制度の全面廃止！→法定受託事務か自治事務かに＝「自治体には国の下請け機関として執行する『国の事務』は皆無に」＋自治体の法令解釈権の大幅拡大＋政府間関係の公正・透明に向けた関与の標準類型や関与の手続ルール、訴訟も可
- ②機関・職員・資格などにかかわる必置規制の緩和廃止
- ③補助事業の整理縮小と補助条件の緩和

要するに★「国と自治体の間の関係を従前の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係に転換していくための方策」を一定程度実現

（＜残された課題＞）

- ①「国税と地方税の税源配分を改め自治体の自主財源を充実し、補助金等および地方交付税交付金などの国からの財政移転への依存状態を大幅に緩和する必要」
- ②「受け皿」論の再検討
- ③事務事業の移譲に再挑戦（ヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合（IURA）決議の世界地方自治宣言における補完性の原理に注目）
- ④法定受託事務の縮小と自治事務に対する枠づけ・義務づけの緩和
- ⑤地方自治法の制度規制に対する緩和（住民投票制度の導入をめぐる論議が焦点）

（＜その後の分権改革の経緯＞）

2001年：地方分権推進委員会「最終報告」

2004年度：三位一体改革（補助金削減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革）（～2006年度）

＝**第二次分権改革**

2006年：地方分権改革推進法の制定

2007年：地方分権改革推進委員会（内閣府）の発足

2008年：分権委、第1次勧告（国から地方への権限移譲など）、第2次勧告（義務づけ・枠づけの見直しと条例制定権の拡大（4076条項）、国の出先機関の見直し）

2009年9月：政権交代

2009年10月：分権委、第3次勧告（義務づけ・枠づけの見直しと条例制定権の拡大（第2次勧告のうち892条項）、国と地方の協議の場の法制化）

2009年11月：分権委、第4次勧告（地方税財政改革）

2009年11月：地方分権改革推進本部を廃止し、首相を議長とする「地域主権戦略会議」を内閣府に設置（11月17日閣議決定）

2009年12月：地方分権改革推進計画の閣議決定（（義務づけ・枠づけの見直しと条例制定権の拡大（勧

告の一部：121条項、国と地方の協議の場の法制化)

2009年12月：「地域主権戦略の工程表(案)」の提示(12月14日の第1回地域主権戦略会議において)

2009年度中：「地域主権推進一括法案(第1次)」国会上程(2010年度以降、制定・施行)

Q12：戦後日本の省庁制の特徴について述べなさい。

1. 省庁の組織・定員の決定制度と管理制度における「鉄格子」効果(概算要求の財務省主計局による査定や総務省行政管理局による審査制度、等級別定数改訂要求をめぐる人事院勤務条件局による査定の存在)＝「行政機関の膨張抑制に寄与している反面、政策課題の変化に対応した迅速かつ弾力的な組織変更をむずかしくしている」
2. 自治省新設(1960)以来、府・省の統廃合や新增設が2001年1月の新省庁体制に移行するまでなし→内閣の構成も安定。「内閣の構成が行政機関の編制を決めてきたのではなく、むしろ省庁の編制が内閣の構成を決めてきた」
3. 国家行政組織法は各省の内部組織、特にライン系統(局・部・課・係)の「組織」単位の種別と名称を画一的に規制
4. 各省各局レベルの官房系統組織(*＝横割り組織)の整備・定型化＝局の総括管理機能は筆頭課(＝総務課)が所管し局長を補佐。各省の大臣官房に財務・人事・文書等の総括管理機能担当の「官房3課」あり。

「これら各局レベルの官房系統組織は各省庁レベルの官房系統組織と密接なネットワークで結ばれ、さらに各省庁の官房系統組織は内閣官房をその頂点とする行政府全体の各種の官房系統組織と密接なネットワークを形成」。また、官房系統組織は、与党の党機関、国会の関係常任委員会との間にも密接なネットワークを形成＝官房系統組織は「事務」と「政務」の結節点

.....

—「現在行政学」資料5—

■現在大学行政学？

○山上浩二郎「災害の中の大学 知力生かし再出発支えよ」(110503 朝日)

「大学の果たす役割と責任は何か。・・・▽大学は自分の被災の対応だけに追われているわけにはいくまい。原子力という国策から耐震、土木、地域振興、街づくり、人材育成、就職支援。挙げればきりが無いほど、大学や大学教員は社会に深く関わってきた。▽その社会が大きな打撃を受けたときに、原因を科学的に究明し、一刻も早く復興する最善の道をさぐり、若い学生たちに震災について教育し将来に備える。「知力」を総動員し、こうしたことをするのは大学以外にない。▽もし大学がそこで力を発揮しなければ、社会からますます遠い存在になり、見捨てられるかもそれない。問われているのは、大学の存在理由そのものだ。・・・▽今回の大震災はしばしば敗戦にたとえられるが、戦争が終わったときのように、それまでの指導者や体制が刷新されたわけではない。同じ人間や組織のままで、単なる復元ではなく、構造転換の種を蒔いていかなければならない。難しい仕事になるだろう。だが、それは、再出発しなければならない日本ですら担うべき役割を見つけ出す契機ともなるのではないか」

○浜田純一「日本再生 大学に使命」(110404 日経)

「このすさまじい惨禍に際し、大学はどうあるべきか、何をなさねばならないのか。・・・▽より長い目で見れば、今回の震災が日本の社会・経済のシステム全体の転機となることは間違いない。従来のエネルギー政策、人々の生活のありようや価値観は根本的な転換を迫られる。新たな「国づくり」、そして、それを担う「人づくり」に正面から取り組んでいくことが、今後の日本社会の発展に欠かせない。・・・▽震災の打撃から社会を再生していく重要な決め手は、教員・学生そして卒業生が日々生み出し学び続けている知識に他ならないということを、まず私たち大学関係者が心に刻みとめなければならない」

(西尾勝『行政学＜新版＞』有斐閣)の概要

行政学の序論＜現代国家の形成と行政学の誕生との関係＞

現代国家の特質：①行政サービスの範囲・規模の膨張 ②政府による市場メカニズムへの介入 ③大衆民主制の実現と現代公務員制の確立

▽☆第1章では①②の歴史的位置づけを行政サービスの側面から検討

▽☆第2章では③がもたらした立法・行政関係と政治・行政関係の変動を、行政サービスの生産・供給の主体である官僚・行政官にかかわる側面から、近代官僚制の変容として歴史的に位置づける。

現代国家における行政体制をめぐる制度改革の課題に応じて誕生したアメリカ行政学の発展史（行政理論の系譜、組織理論の系譜）←☆第3章

アメリカ行政学を継受、補完した上で独自の行政学の構築に努めてきた日本の行政学について←☆第4章

行政学の本論1＜現代国家の行政活動を枠づけている大枠・中枠・小枠の政府体系・政府形態。制度論＞

現代国家における中央地方関係←☆第5章（▽大枠）

日本における中央地方関係←☆第6章（▽大枠の詳述）

議院内閣制のもとでの政治機関（内閣・首相・大臣等）と行政機関（各省庁等の官僚制組織）の関係＝政党政治家と職業行政官との関係←☆第7章（▽中枠）

▽政府内部での権力分立については省略！

行政活動を担う行政職員を規律している現代公務員制について←☆第8章（▽小枠）

行政学の本論2＜官僚制組織の作動様式と職員の行動様式。官僚制論＞

官僚制・官僚制組織・官吏制という諸概念の相互関係について整理←☆第9章

官僚制組織の作動様式（官僚制組織の課題・環境とその内部における情報伝達経路が官僚制組織の多様化の原因）←☆第10章

官僚制組織の規律のもとでの上司と部下の関係（職員の行動様式。よりミクロな次元）←☆第11章

法令の立案・制定・執行の相互関連と、行政機関の執行活動段階における第一線職員と対象集団の相互作用の諸相（規制行政活動の事例）←☆第12章

官僚制の病理現象・機能障害現象←☆第13章

▽9～13章は、「行政活動のひとつの側面」＝「官僚制組織内部の力学」に焦点

行政学の本論3＜政策の立案活動、法令の起案活動、予算の編成活動。政策論＞

政策立案と政策形成の関係、政策立案分析の視座（政策の必要性・現実性・合理性）←☆第14章
課題環境条件の変動の認知と政策対応の必要性の判定（政策立案において最重要）、行政需要の施策への変換、予測と計画←☆第15章

法令案、行政規則案が日本の中央省庁の内部で発案され決定されていく仕組み（稟議制をめぐる従来の理解の見直し）←☆第16章

予算編成過程の仕組み（財源の要求と査定）と、会計検査（予算執行結果の確認・検査・統制）←☆第17章

政策・行政活動の能率とは何か？←☆第18章

▽14～18章は「行政活動のもうひとつの側面」＝「官僚制組織と課題環境の対応関係の力学」に焦点

「本書では、現代国家の行政活動を担う官僚制組織がいかなる制度の枠組みのもと(行政学の本論1)で、どのような作動原理にしたがって(行政学の本論2、3)活動しているのかという点に焦点を当ててきた。」

行政学の締め括り論<再び行政活動の全貌を展望>

管理学の視点+管理学、政策学、制度学の接合・連動←☆第19章

国民による行政統制と、行政官・行政職員の個々人の行政責任←☆第20章)

Q13:「橋本行革」の特徴を4つ指摘しなさい。

(議院内閣制と省庁制の改革:行政改革会議の最終報告(1997年12月)→中央省庁等改革基本法として法制化(1998年6月)→中央省庁等改革関連17法律の制定公布(1999年)。議員立法の議会審議活性化法(1999年)も。例えば、政府委員制度の廃止、党首討論制度の導入(1999年実施)、副大臣・大臣政務官制度の創設(2001年実施)、中央省庁再編成などの橋本行革の実施(2001年)など=「橋本行革」と「小沢構想」の合体)

「橋本行革」の4つの特徴

1. 内閣機能の強化:内閣法第1条第2条の改正により、国民→国会→総理→内閣→大臣の構図を明記=「国会と内閣を対等並立の機関とみる旧来の三権分立の考え方を明確に否認、議院内閣制本来の理念を再確認」。また、内閣法第4条2項の改正→「内閣総理大臣の内閣の首長たる地位に基づく発議権を明確にした」
2. 中央省庁の再編制と行政機構のスリム化:1府23省庁体制から1府12省庁体制に。中央省庁の官房・局数を128から96に。課・室総数を約1200から約1000に。しかし、「従前の省庁の大括りにとどまった」
3. 独立行政法人制度の創設(その理念は企画と実施の分離):→イメージなく不徹底
4. 内閣府の総合調整機能の充実(「各府省間の政策調整に対して内閣官房および内閣府が一段高い立場からおこなう総合調整機能を充実させたこと」と総数211の審議会総数を176から29に縮小)

(★「政党政治家の任務は既存の政策または制度のルールを見直し変更することであり、かくして確定されたルールを個別の事象に適用することは職業行政官の専管に属すべき事項」=「政治主導」の確立は「分離の規範」と両立させるべき!)

.....

—「現在行政学」—

■阪神大震災の復旧との違い

○「地方の被災 復興に壁」(110512朝日)

「東日本大震災の津波被害は南北500^{km}にわたる。岩手、宮城、福島3県の太平洋沿岸の36市町村のうち、人口10万人以上の都市は仙台市、宮城県石巻市、福島県いわき市だけだ。街づくりに不可欠な1級建築士の資格をもつ建築主事を置く自治体も、3市のほかは岩手県宮古市、同釜石市、宮城県塩釜市に限られる。29市町村は一般職員数が400人以下だ。▽1995年1月の阪神大震災当時、神戸市は人口148万人。近隣の兵庫県西宮市や尼崎市は50万人、宝塚市や伊丹市も20万人の規模だった。自治体の財政力にも大きな差がある。・・▽各自治体は、被災者に自力で再建を目指すか意向を確認することになる。自力再建を目指す人には雇用や土地の確保が不可欠で、高齢や失業により自力再建が難しい人には公営住宅が必要になる。だが、被災した3県はいずれも恒久住宅の計画に着手できていない」

—ポイント行政学—Q14、Q15

Q14：現代公務員制における開放型任用制、閉鎖型任用制について説明しなさい。

○開放型任用制 (open career system)：「初めに職務ありき」→職階制（組織の所管業務を遂行するのに必要なすべての職務・職責についての分類体系。職務＞職種＞職級＝職級明細書を作成し官職を職級に格付け。「官民間・政府間・各省間に類似の業務が存在することを前提にし、またそれらの業務相互間の労働力の移動を容易にしようとする人事制度」 ☆資格任用制が基本原理

（職階法（1950）にもとづく職階制の策定は休眠状態。ただし、→

給与法（1950）：俸給表の種類は行政職・専門行政職・税務職・公安職・海事職・教育職・研究職・医療職・指定職。俸給表ごとに職務の級と号俸。「○○職○○級○○号俸」

「職階制は定型化された業務には適合するが、非定型的な業務には適用しにくい」)

○閉鎖型任用制 (closed career system)：「中学・高校・大学等を卒業した時点でおこなう入口採用」「初めに職員ありき」。研修の重視。「組織単位ごとの終身雇用制と年功序列制を基本にしており、組織の壁を越えた労働力移動、ことに官民間の移動をあまり想定していない」 ☆資格任用制が基本原理

Q15：ウェーバーは社会組織一般の官僚制化、官僚制組織の発展に注目したが、それは何故か。

（「組織の構造形態のみならず、組織を構成している人材の任用方法」に注目→

近代官僚制の構成要件：①規則による規律の原則 ②明確な権限の原則 ③明確な階層制構造の原則 ④経営資材の公私分離の原則 ⑤官職専有の排除の原則 ⑥文書主義の原則（*以上、官僚制組織内の意思決定と情報伝達の仕組みを規律する原理＝官僚制組織の形成原理） ⑦任命制の原則 ⑧契約制の原則 ⑨資格任用制の原則 ⑩貨幣定額俸給制の原則 ⑪專業制の原則 ⑫規律ある昇任制の原則（*以上、現代公務員制の構成原理である人事制度に関する諸原則）。①～⑫は近代官僚制の行動についての予測可能性と非人格性を創り出すための不可欠要件

「ウェーバーの官僚制の概念には、…行政官僚制による政治支配という意味は含まれていない。」

官僚制組織の定義：「独任制の長を頂点にしたピラミッド型の階層制構造をもち、その作動が客観的に定められた規則と上下の指揮命令関係とによって非人格的に規律されている組織」)

○ウェーバーは、「完全に発達した官僚制の権力的地位は他に卓越しているのが常態」だとし、社会組織一般の官僚制化、官僚制組織の発展に注目。何故？↓

合議制構造の組織は意見・利益の摩擦・衝突・対立、妥協、業務遅延、決定の統一性・安定性の欠如。それに比して官僚制構造の組織は摩擦なし、的確・迅速・慎重、統一性・安定性。すなわち、官僚制組織の☆純即物的な事務処理＝非人格化、公平性と、☆永続性：御用立て自由の精密機械は、他の組織よりも卓越しているとした。そして、これに止どまらず、官僚制の権力的地位は他に卓越＝知識・情報・意図の独占と秘匿を通しての優越的地位→官僚制がその他の組織を駆逐する、と位置づけた。

（ウェーバー以後の官僚制論は、「官僚制はほんとうに合理的な存在か」をめぐる収斂。しかし、

1. ウェーバーは事実認識として官僚制の発展は不可避の現象だとし、価値評価の次元では人間の自律性を阻害すると捉えた。

2. 「ウェーバーは、官僚制は何故に不可避的に発展するのかという点を問題にしていたからこそ、敢えて官僚制の合理的な側面を摘出してみせた」→「官僚制の発展はウェーバーのいうようにほんとうに不可避の現象か否か」？→ウェーバーを批判するためには、

☆「官僚制化は、ある種の環境条件の変化またはそれ自身の機能障害の故に、一定限度以上には進まなくなるであろうことを、あるいは官僚制は、その環境との不適合または内部矛盾の故に、やがて脱官僚制化を始めるであろうことを、論証してみせなければならない」)

・・

—「現在行政学」資料6—

■被災地主導・住民主導とは

○「地方行政、住民主導が原則」（110418下野）

「復興はあくまで被災地に生まれ育ち、その土地を熟知する住民と市町村、県が主役になって行うのが原則だ。・・▽政府はまず、がれきの処理や仮設住宅の建設、震災で損なわれた交通網や電気・ガス・上下水道、学校校舎の再建など社会資本の復旧と、失業保険や年金など社会保障制度の支援に重点を置き、計画が決まれば、被災地と協力して着実に実行する。国と県、市町村が役割分担を明確にし、総合力を発揮して地域再生を目指してほしい。・・▽与党民主党は、財政力が低く、震災で行政サービスが困難になった市町村を合併しやすくする特別立法を検討中とも伝えられたが、いたずらに被災地を刺激して反発を招きかねない。・・▽宮城県は被災から1カ月後に、計画期間10年の復興基本方針素案をまとめたが、こうした被災地の意向を尊重したい。・・被災地の市町村は今こそ国を先導する気概を示し、復興に取り組んでほしい」

○大西隆「まちの再生、被災地主導で」（110511日経）

「被災地には、三陸に多い漁港や浜を取り囲む集落というたたずまいの地域ばかりではなく、様々なタイプがある。石巻、陸前高田や南三陸町ではまちの中心部が広範囲にわたり壊滅したので、高地移動のためには相当規模の宅地を見いださなければならない。釜石や大船渡、気仙沼では中心市街地が被災した一方、その外側に市街地が残っており、商店や主要施設のある中心部の機能を遠く離れた場所に移すことができるのかという問題もある。▽また仙台平野以南では、近くに高台がないので安全確保に、より人工的な手段が必要となる。中層以上の鉄筋・鉄骨コンクリート造りで上層階に安全なスペースのある建物への建て替え、あるいは強固な人工地盤の上に建物をつくるなど複数の選択肢が考えられる。・・筆者は復興まちづくり会社を被災市町村に設立、復興の中心組織にすべきだと提案している。役所には日常業務があるから復興事業を通常の役所組織だけで担うことはできない。

復興まちづくり会社の社長は市町村長が兼ね、市町村の復興担当者と地元の住民や企業などの被災者、国や県からの応援部隊が社員となる。まちづくりの計画や実施はもとより、がれきの撤去・処理・処分、漁業・農業・製造業などの生産基盤の復興、インフラや供給施設の復興、避難生活における介護・精神的ケアなど、復興で必要となる事業を国や県から請け負う。

もし高度の技術、知識、ノウハウが必要ならば、それらを訓練や学習により習得する時間をかけても地元主導でやり遂げることが必要だと思う。もちろん全国からの支援も必要であり、それらを受け入れるが、被災地主導の復興を貫いてほしい」

○青山彰久「避難自治体の苦悩 長期化 つながり薄れる危惧」（110511読売）

「原発事故で避難を強いられる地域は、計画的避難区域になった飯館村と川俣町を含め12市町村。役場ごと避難したのはすでに8町村。避難民は合計約9万8000人で、県外への避難者は約3万4000人、北海道から沖縄県まで44都道府県に広がる。まさに自治体も住民も引き裂かれた。

今後、原発事故の収束や放射性物質の除去作業が長引くと、医療、福祉、子育て、就労など、避難先での暮らしを長期的に支える公共サービスをどう供給するかの問題が出てくる。・・

・・文部科学省は、子供が避難先のまちの住民として登録しなくても、「区域外就学」という手法によって避難先のまちにある小中学校に入れるようにした。・・

政府は、法制度を一つずつ検討しながら被災自治体のための仕組みづくりを支援すべきだろう」

—ポイント行政学—Q16、Q17

Q16. 「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）

「縦割りの組織が多能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ったからこそ、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」

Q17. 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・要領など。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。

上司の指示・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」。

（ペンデュラムの指摘は至言：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7—

■政治家と行政職員の裁量・意思決定に関して

「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、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」）

—ポイント行政学—Q18、Q19、Q20

Q18. 官僚制組織内での反抗としての面従腹背行動について説明しなさい（箇条書きでよい）

（バーナードの組織均衡の理論＝組織が反対給付する誘因（金銭的価値、社会的地位、生きがいなど）が職員の貢献の度合いに見合い、かつ動機（組織加入による欲望・欲求充足の期待）を充たす＝誘因・貢献・動機の均衡関係。しかし実際には辞職の自由制約の面あり）そこで↓

組織内での反抗：怠業行動、不服従行動、☆面従腹背行動、が生じる→
○面従腹背行動＝官僚制組織の上下双方向の情報伝達経路の意図的閉塞→

① 「上命下服」関係の機能不全：

ア)裁量の停止：上司の指示・命令をいかなる補正・補完も加えず実行

イ)裁量の濫用：上司の指示・命令に独自の判断・解釈を勝手に加える

② 「下意上達」関係の機能不全：

ウ)上申の停止：上司に報告すべき情報の秘匿や、上司の意向を聞かない独断的处理

エ)上申の濫用：すべての情報と案件をそのまま無差別に上申

Q19. 「ストリート・レベルの行政職員」とは何か。また、この行政職員が抱える課題について説明しなさい。

ストリート・レベルの行政職員とは？：「広い裁量の余地をもって、対象者と直に接触しながら日々の職務を遂行している行政職員」のこと。マイケル・リプスキーによる命名。指揮監督関係が希薄なケース＝上下を結ぶ情報伝達経路のパイプが細い場合

例) 外勤警察官やケースワーカーなど＝現場担当職員の裁量の余地の広さと対象者に対する権力の大きさ。一方で弊害抑制のための上級機関による通達や研修・教育訓練あり。＊しかし、課題として→ストリート・レベルの行政職員の持つ広い裁量：

★第1段階「エネルギー振り分けの裁量＝ディレンマ」：限られた勤務時間とエネルギーの範囲内で多様な業務の遂行を期待される→（例）外勤警察官のサービス活動・秩序維持活動・規制執行活動（駐在所・派出所に待機）や巡回連絡・犯人逮捕・職務質問（地域内を巡回）ので、「このうちのどの業務であれ、これを満足のいくまで十分に実行することは不可能」。

＊一方で、業務記録による勤務評定には副作用あり。「いかなる種類の処理件数が評価対象に採用され、どの件数が相対的に高く評価されるかが、下級機関・部下の行動に決定的な影響を及ぼす」

☆第2段階「法適用の裁量」：「執行活動を担当しているありとあらゆる第一線職員（＊＝執行活動を担当しているありとあらゆる第一線職員）の業務に、程度の差はあれつねに付随」「法適用の対象者の個別事情が千差万別の多様性をもつことに起因」

(Q 取締活動体制とは何か。また、この整備水準を決定する規準について説明しなさい。

規制措置の設計は、違反行為をある程度以下の水準にまで有効に抑止し取り締まる点にある。＊特に→

○取締活動とは？：違反行為に対する摘発と違反者に対する制裁のこと。

★取締活動体制（＊具体的には職員数と予算額）の整備水準を決定する規準として：

○目標指向の規準（遵法水準）。一定水準以上の遵法状態の達成・維持を目標。規制担当部局の重視する観点（＝目標を重視する観点から取締活動体制の拡充を要求）

○費用指向の規準（費用水準）。費用が便益（＝効果の貨幣価値）を越えない限度内というのが前提で、＊以下の2つの考え方あり→

A：費用水準を直接便益に置く取締活動体制。査定担当部局の観点

B：費用水準を直接便益・間接便益に置く取締活動体制。後者＝「一罰百戒」の間接効果。規制担当部局の観点

☆取締活動体制の整備水準は、現実には規制担当部局と査定部局の交渉によって決定。「規制担当部局はこの取締活動体制を前提にし、その枠内で対象集団との相互作用に臨まなければならない」)

Q20. 規制行政サービスに対する違反者の類型と第一線職員の執行戦略について説明しなさい。

規制行政活動：「公共の利益を実現するために、ある種の行為をすることを国民に命令したり、これを禁止したり許可したりする活動」（*以下に見るように取締活動よりも広い行政活動）

○違反者の類型：①善意の違反者 ②悪意の違反者（*取締活動本来の対象） ③異議申し立て者 ④反抗者（「当局」の存在と権威そのものに反感）

○第一線職員の執行戦略：①周知戦略 ②制止戦略（物理的な装置を設置して違反行為の発生を制止し、人々の行動をごく自然に遵法行動に向けて誘導していく戦略） ③制裁戦略（*取締活動本来の執行のあり方） ④適応戦略（行政機関側が規制法令を機械的に執行するのは適当でないと判断したときに採られる戦略）。*要するに→「人を見て法を説く」必要性あり。

取締活動の本来の姿は、悪意の違反者に対して制裁戦略をもって臨むこと。しかし、これ自体でさえ、時間とエネルギーに限界→どうしても「一罰百戒」となる傾向。さらに規制執行活動の場合、難しいのは、善意の違反者が存在すること。

（*したがって、→「法令上は過剰とも思われる規制措置を用意しておきながら、実際には過少な制裁しかおこなわれない」という現象→悪意の違反者による偽証・偽装→「第一線職員は悪意の違反者と善意の違反者を的確に見分けようとして、猜疑心に満ちた尋問をおこなうことになりがちである。そして、このことが善意の人々の心を深く傷つけ怒らせることになってしまう」。*要するに第一線職員の裁量行為：最も重要で困難なのは適応戦略による対処）

（「規制法令にしる、その解釈・運用のマニュアルとして作成された行政規則にしる、千差万別の対象に対応する手引きとして決して万全なものではありえない」→「異議申し立て者に直面することは、行政機関がみずからの活動について再考する絶好の機会」、しかし、「あくまで標準的な執務マニュアルにすぎないはずの通達等に固執して、機械的に制裁戦略をもって対応してしまうことの方が多い」）

★「現代国家の行政活動の合法性・妥当性は、そしてその有効性も、究極のところ第一線職員の賢明な判断に大きく依存している」

.....

—「現在行政学」資料8—

■政権の今後の政策課題

○「政治日程に影響不可避 法案成立 見通し立たず」（110603読売）

「政府が当面对応を迫られるのが、重要法案の成立だ。首相は国会の会期を大幅延長し、2011年度税制改正関連法案や赤字国債の発行に必要な特例公債法案など予算関連法案、復興基本法案、東日本大震災の本格的な復興策を盛り込んだ第2次補正予算案の成立を目指す方針を示してきた。..

政府は15年度までに消費税率を10%に引き上げることなどを柱とした社会保障と税の一体改革案を今月中にまとめる。首相は財政再建に道筋をつけることに意欲を見せているが、民主党内の論議は進んでいない。環太平洋経済連携協定（TPP）への参加問題も、農村部選出の議員らを中心に慎重論が強い」

○「経済政策、一段と難航か 復興財源、TPP...課題山積」（110603毎日）

「喫緊の課題は復興対策を盛り込んだ11年度第2次補正予算案の編成。10兆円を超えるとされる財源確保に道筋はついていない。政府は、将来の増税を担保に「復興再生債」発行を検討しているが、参院で多数を占める野党の合意が不可欠だ。...

11年度予算の約4割を占める赤字国債を発行するための特例公債法の成立の見通しさえもたっていない。..

東京電力福島第1原発事故の損害賠償問題にも影を落とす。交付国債や電力各社の資金拠出を基に原発賠償機構（仮称）を設立する政府案には、与野党から強い反発が上がっているからだ。当面は東電の手元資金でまかなうが、賠償負担は数兆円と見られ、国の支援抜きでは不可能だ」

ーポイント行政学ーQ21、Q22、Q23

Q21. 政策立案分析において、政策目標の達成水準に対する評価基準、政策対応のレベル、政策案の現実性について説明しなさい（箇条書きでよい）。

○政策目標の達成水準に対する評価基準：①限界値基準（最低限度の目標値） ②充足値基準（政策目標の達成水準の向上を促す基準） ③期待値基準（理想の目標値）

○政策対応のレベル：政策立案コスト（縦軸）・政策転換コスト（横軸）→微修正（小小）・転用（大小）・模倣（小大）・研究開発（大大）

		政策転換のコスト	
		小さい	大きい
政策立案のコスト	小さい	微修正	模倣
	大きい	転用	研究開発

○ 政策案の現実性：①政治上の実現可能性 ②行政資源（権限・組織・定員・財源）の調達可能性（権限・組織・定員・財源の調達見込）「内閣法制局による法令審査、総務省行政管理局による機構・定員審査、財務省主計局による予算査定」 ③業務上の執行可能性

Q22. 行政需要について、行政ニーズとの違いも含めて説明しなさい。

○行政需要とは？：「市場のメカニズムの需要・供給の概念を政治のメカニズムに類推適用」したもの

*具体的には→市場状態把握のための市場力（飽和性。当該の財・サービスを消費しうる市場の規模）、購買力（普及性。新規需要・買換需要・買増需要の購買力）、販売力（占拠性。競争関係にある供給主体間の市場占有率）。

*しかし大切な点として→「市場における需要は商品の質量と価格を前提にして顕在化するものであるのに対して、政府の行政サービスに対する需要は無定型」！（*市場のような商品と価格を前提にしたような顕在化はなし）→*そこでより明確な定義としては→

☆行政需要：人々が政府にその充足を期待する効用。多種多様、相矛盾対立、非定式化しているし、顕在行政需要と潜在行政需要の存在（*行政需要があっても、政府による行政ニーズとしての認識がなされるかどうかは別！）

☆行政ニーズ：政府の側が行政サービスによって対応すべき課題と認定したもの

（法令と予算：「法令と予算は政治機関が行政機関を統制するもっとも基本的なふたつの手段である。そして、法令は主として行政活動の遵守すべき手続と基準を定めているのに対して、行政活動の規模・量を統制しているのは主として予算である」）

Q23. 法令案をめぐる実質的意思決定過程について説明しなさい。

○主管課は、局の総務課長・審議官・局長、さらには官房の文書課長・官房長・事務次官等（垂直的調整の直接の対象者）の意向を確認した上で、第1次原案を立案→主管課が局の

総務課および官房の文書課との協議により関係課を選定→関係課（水平的調整の直接の対象者）の人々を召集して会議を開催し、主管課による第1次原案の趣旨説明→関係課の質問と意見表示→主管課による第2次案の立案（あるいはこの繰り返し）により、局の総務課、官房文書課、省庁間の官房文書課同士の調整工作ですべての関係課の疑義が解消されれば実質的意思決定過程が完結

.....

—「現在行政学」資料9—

■政策過程における政官関係

「政権発足時、閣僚たちは、事務方とのコミュニケーションを遮断。従来の政権の施策を次々「中止する」と宣言し、既成事実にした。…▽しかしその後も、閣僚たちは擦り合わせのないうままメディアで発言を続け、内閣としての意見を一致させる姿勢を見せなかった。予算編成過程のみならず、郵政民営化見直し、米軍普天間基地移転問題など…。…業を煮やした小沢幹事長の鶴の一声で、ようやく事態が沈静化した感がある。▽省庁再編の結果、官邸の権限を高め、スタッフを通じて首相権力を積極的に用いた小泉純一郎内閣以後、こうした事態を收拾するのは官邸のはずであった。だがこれまでを見る限り、首相が最終局面で意思決定する能力にも乏しい。典型が普天間問題で、「最後は私が決める」と発言し、結局は決められなかった」

「より問題なのは、その首相発言を的確にコントロールする補佐役が乏しいことだ。国家戦略室も行政刷新会議も首相から離れて独自に動いている。首相と各省出身の秘書官らとも距離があるといわれる。政と官のスタッフが全体として緊密なチームを形成していなければ、首相が政策決定に対し適切にコントロールできるはずはない」

「官邸には頼れず、献金問題の対応に迫られる小沢幹事長のところに駆け込むこともできない。とすると、閣僚たちは、官僚の的確な補佐に頼らざるをえない。…政権は官僚とのコミュニケーション回路を再構築しなければならないのである」

「今後各省では、予算に伴う法律・政省令の作成、さらには実施の窓口となる自治体職員との十分な打ち合わせによる準備作業など、政務三役では手に負えない膨大な案件が控えている。そこでは、官僚が政治の指示通りに動くだけでは、問題は扱えない。官僚たちは、政治の基本方向の上に、各省間・国地方間の壁を越えて、能動的に行動しなければならない。全国大の行政官のネットワークなしに、政策の着実な執行を確保するための法律作成など不可能である」「民主党が「政治主導」でモデルとする英国でも、副長官にほぼ該当する内閣秘書官(Cabinet Secretary)と事務次官のネットワークが政権を下支えしている」「官僚集団を、国・地方の行政のネットワークの中で縦横無尽に活動させることが、政策の立案と執行に欠かせない。そのようにして、閣内の意思統一を図るべきである」

—ポイント行政学—Q24、Q25、Q26、Q27、Q28、Q29、Q30、Q31、Q32

(Q24. 行政府の予算編成における意思決定過程の全般的な流れについて説明しなさい。

(**予算のマクロ編成**: 歳出予算総額規模の大枠。**財務省主計局**による財政政策・租税政策・公債政策。**財務省主税局**(税制関係)や**財務省理財局**(財政投融资計画と公債発行関係)との協議→概算要求基準→予算編成方針(閣議決定)の提示。しかし、中央省庁等の再編制(2001年1月から施行)に際し、内閣府に**経済財政諮問会議**が設置→今後は内閣主導?)

○**予算のミクロ編成**の全般的な流れ: ①各省庁各課の予算要求原案の作成と**各局総務課**への提出(5月末～6月初めまで)→②**各局総務課**による予算要求原案の**査定**後、**局としての予算要求書**の作成と**各省庁の官房予算担当課(会計課)**への提出(6月末～7月初めまで)→③**官房予算担当課**による予算要求書の**査定**後、**省庁としての概算要求書**を**財務省主計局**に提出(8月末～9月初めまで)→④**財務省主計局**による概算要求書の**査定**後、**財務省原案**(12月20日過ぎ)→**復活折衝**→予算閣議へ報告(年末)→この閣議で**政府予算**が決定→国会に提出(翌年1月下旬)。

Q25. 行政府の予算編成における意思決定過程の中身(ただし復活折衝は除く)について説明しなさい。

○**予算のミクロ編成の中身**: 要求課の政策的予算案をめぐる**総務課ヒヤリング**(中心は総務課長・総括補佐・予算担当補佐)→査定結果を**要求課**に内示(**一次内示**)→各課の**復活要求**(要求の修正)→**再度の総務課ヒヤリング**→**二次内示**→(最重要事項については**局長ヒヤリング**あり)→**局の予算要求書**を**官房予算担当課**へ提出。***以後、まさに「今日の的は明日の友」といった感じで**
各局の**総務課**が**要求側**、省庁の**官房予算担当課**が**査定側** ↓
各省庁の**官房予算担当課**が**要求側**、**財務省主計局(主計官・主査)**が**査定側** ↓
局議では**主計官・主査**が**要求側**として各省庁を弁護。**局長・次長・総括主計官**は**査定側**
*** 財務省主計局の構成**: **次長**(3人)・**主計官**(総括主計官2人。各省庁担当の主計官9人)・**主査**(各主計官の下に複数。省庁または局の予算を分掌)。

(数段階の**復活折衝**: 財務省原案の内示(一次内示)→**総務課長折衝**(各局**総務課長**—**主査**→二次内示)→**局長折衝**(**局長**—**主計官**→三次内示)→**次官折衝**(**事務次官**—**主計局次長**→四次内示)→**大臣折衝**(**大臣**—**主計局長**。五次内示))

(Q26. 行政サービスの有効性について述べなさい。

行政サービスの有効性: 活動実績を**所期の目標水準**に照らしその**達成度合い**により評価する規準。行政サービス**水準の良否**を評価する規準。しかし、評価は**期待・目標水準**をどこに設定するかにかかる点で一面的。★「その活動の成果がどれだけの資源を投入した結果であるのか、同量の資源でもっと大きな成果を上げる方法はないのかを問題にしていない」。「政府に対していっそうの努力を求めるのには役立つ」ものの、「与えられた**予算・定員**の枠内でおこなわれている政策実施活動の良否を評価」できず。

(Q27. 行政サービスの能率性について述べなさい。

能率性: 活動実績を**投入・産出比率**によって評価する規準。しかしはるかに困難!→**相対比較**が要: **時系列比較**、(現行と構想中の活動方法を比較する)**政策分析**、**団体間比較**。しかし、諸条件の相違や

介入要因の作用。諸価値を単一の価値尺度に換算することは困難。

費用便益分析は比率の産出を貨幣価値として単純化している分析手法。未来の価値を現在価値に置き換えるための割引率の問題も

投入・産出比率の比較評価の3基準：（投入量が経費、産出量が成果である場合）

第1基準：分子が産出量（共通）／分母が投入量（大小）＝経済性

第2基準：分子が産出量（大小）／分母が投入量（共通）＝有効性

第3基準：現実における投入量も産出量も異なる比率についての比較評価：
サイモンによる機会費用概念の導入（分母を通分し一定にする）

（Q28. 1990年代以降の「政策評価の新潮流」について説明しなさい。

政策評価の新潮流：イギリスのCitizen's Charter（市民憲章）とアメリカの政府業績結果法(GPRA)

「新公共管理（NPM）の思潮と手法の導入、『governmentからgovernanceへ』の変容と密接に関連」
公共サービスの生産・供給主体の多様化のなかで、このサービス・ネットワークを適切に維持管理する手法＝「執行管理機関が実施機関であるエージェンシーやNPOなどを統括する執行管理のための新たな手段として開発」された。

日本でも2001年1月から中央省庁に対する政策評価が実施。地方自治体レベルでの事務事業評価システム（三重県）、政策アセスメント（北海道）、目的指向型施策評価システム（静岡県）などもあり。しかし、歳出削減の意図か意識改革の意図が多く、新公共管理論（NPM）、governanceへの対応といった新しい目的意識はなし）

（Q29. 1970年代の石油危機以降における行政管理の発想の転換について説明しなさい。

行政管理の発想の転換（1970年代の石油危機以降）：

行政改革（1980年代）がもたらしたもの→市場のメカニズムを活用する諸方策の推進（国営企業の民営化、規制緩和、民間委託の推進）。＋地方自治制度と財政調整制度の改革、公務員給与制度の改革、納税者・消費者の参加の拡大、コミュニティの連帯強化など＝*要するに→★「福祉国家の肥大した行政活動をできるだけ管理可能な規模に分割し、これを納税者・消費者の監視と統制のもとにおこうとする新しい発想」＝新公共管理論（NPM）

☆「行政活動に対する関心は、対内的活動に係わる管理技術の側面よりも、官僚制組織とその環境との相互作用に係わる行政技術の側面に向けられてきている」＝「governmentからgovernanceへ」）

Q30. 官房3課による日常の行政管理について説明しなさい。

大臣官房3課（人事・会計・文書課）による行政資源の集中管理：

情報以外の法令上の権限・財源・人員を上位の官房系組織から調達し、部内の各部局に配分する。すなわち、①各部局に共通する庶務的な業務を一元的に処理（補助・サービス）

②行政資源に対する各部局からの配分要求を審査・査定（指揮監督・調整）

変動的な財源・人員の配分操作＝予算査定・定員査定。

*要するに「官房系統組織はこの財源・人員の配分を操作することをおして、各部局の政策実施活動の質量に微妙な変更を加えることができる」＝*これこそが→日常の行政管理であり、「政府構造の基幹に係わる諸制度と法令上の権限を所与の前提とし、この枠内で、総括管理機関が予算査定と定員査定をおして新規増分を抑制すること」を指す。

Q31. 行政統制の4つの類型のうち、「執政機関による統制」とは何か（箇条書きでよい）。

（
制度的外在的統制：国会による統制。執政機関（内閣、内閣総理大臣、各省大臣）による統制。裁判所による統制。

●国会による統制：1）立法権による統制（法律案の議決、予算・決算の議決、条約の承認など）、2）人事権による統制（内閣総理大臣の指名、内閣の信任・不信任、裁判官の弾劾など）、3）国政調査権による統制）

●執政機関による統制：

○内閣による統制：①法案提出権による統制、②政令制定権による統制、③人事権による統制、④指揮監督権による統制（各種の施政方針の決定・了解・了承）⑤内閣法制局による管理統制

○内閣総理大臣による統制：①国务大臣の任免権および指揮監督権による統制 ②内閣府の主任の大臣としての総理府令制定権による統制 ③内閣府の主任の大臣としての人事権および指揮監督権

○各省大臣による統制：①各省の主任の大臣としての省令制定権による統制 ②各省の主任の大臣としての人事権および指揮監督権

（●裁判所による統制：「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」（76条1項）

制度的内在的統制：会計検査院・人事院その他の官房系統組織による管理統制。各省大臣による執行管理。上司による職務命令

非制度的外在的統制：諮問機関における要望・期待・批判。聴聞手続における要望・期待・批判など。その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力・抵抗行動。専門家集団の評価・批判。職員組合との交渉。マス・メディアによる報道

非制度的内在的統制：職員組合の要望・期待・批判。同僚職員の評価・批判)

(Q32. 行政責任をめぐる非制度的責任と説明責任について述べなさい。

非制度的責任=応答責任(responsibility)：「現代国家においては、行政活動の対象集団・利害関係者の組織化が進み、これらの団体と行政機関の相互作用が日常化してきて、行政官・行政職員はこれらの団体の要望・期待に的確に応答することを期待されるようになった。」

説明責任(accountability)：「行政機関が自己の遂行する政策・施策・事業についてその背景・意図・方法とその成果などを広く国民一般に対して明らかにし、その理解を求める責任にまで拡張」。社会的背景にはインターネット通信の普及あり

行政責任のディレンマ状況：担当の行政官・行政職員に対する多元的な機関・団体からのさまざまな相矛盾・対立する統制・期待→行政責任のディレンマ状況→自律的責任（統制の概念から完全に切り離された責任の概念。自己の内面の良心にしたがって行動する責任）。他律的責任の相互間のディレンマ状況において行政職員は最後には自らの信条体系・価値観に依拠。また、行政責任と私的責任の相克の克服

☆行政職員の情熱・洞察力・責任感の涵養が不可欠)