

伊藤大一 著

現代日本官僚制の分析

東京大学出

著者略歴

1930年 東京に生れる
1954年 東京大学法学部卒業
現 在 北海道大学教授

現住所

北海道江別市大麻高町 29-3

現代日本官僚制の分析

¥3600.-

1980年10月30日 初 版

[検印廃止]

著 者 ^{いとう だいいち}伊藤 大一◎

発行所 財団法人 東京大学出版会

代 表 者 江村 稔

113 東京都文京区本郷 7-3-1 東大構内

電話 (811) 8814・振替東京 6-59964

印刷所 大日本法令印刷株式会社

製本所 矢嶋製本株式会社

3031-30445-5149

はしがき

「官僚制というものは、どこでも、役所の権限、職務あるいは職員をふやすことこそその務めであると考えており、人間のもてる力を發揮させるといった方面に意を配ることがない。それは、政府の質を損うだけでなく、その量を過大なものにする」——一九世紀の中葉、バジヨットは官僚制についてこのように論じた（Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1867, Fontana Library Edition, p. 197）。そして、これは、おそらく、今日においても——あるいは、むしろ今日においてこそ——多くの人々が容易に共鳴しうるところであろう。実際、官僚制を批判することは、た易い。そして、そこには、たしかに、多くの真実が含まれている。

だが、翻って、官僚制を批判するとは、いったい、どういうことか。批判するということの意味をもつのは、人間による選択の自由がある限りにおいてであろう。選択の自由があるからこそ、その結果に対する責任ということが問題になり、したがってまた批判——自己批判を含めて——というものが生産的な意味をもってくる。逆に、選択の自由がなく、必然の成り行きである結果がもたらされたような場合には、批判といっても、たんなる自己満足におわることとなる。果して、官僚制に加えられる批判のうち、どれだけのものがこの点を自覚しているであろうか。官僚制に加えられる批判は、「一般に官僚制の冷酷な能率がもたらすもので、その非能率が生むものではないのであるが、ひとびとは往々にして、官僚制を非能率なものだときめつけることによって（不満の）はけ口をもとめ」るようになるという推測を裏付けるような批判が、実際には、多いのではないか（ピーター・ブラウ『現代社会の官僚制』、阿利訳、

岩波書店、一九五八年、第一章）。そうした自由と必然の別を弁えぬ、短絡的で非生産的な思考は、このさい、できるだけ避けることが望ましい。本書全体を通じて、官僚制に対する性急な批判を抑えるよう努力が払われたのは、こうした考え方に基づく。

もっとも、知識人レベルでみた場合、官僚制に加えられる批判の多くがそうした自己満足型のそれに属すると考えることは、誤りであろう。むしろ、「精神のない専門人、心情のない享楽人」（マックス・ウェーバー『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』、下巻、梶山・大塚訳、岩波書店、一九六二年、二四六頁）という嘆きにも示されるように、批判の多くは、じつは官僚制を不可避的な現象とみたうえで、それに対する諦念ないし無力感を屈折した形で表わしたものである。性格をもっている。いいかえれば、ここでは、官僚制必然論を前提として、実質的意味での批判が放棄されているのである。そして、ことわるまでもないが、本書は、他方で、こうした官僚制必然論に反対し、限られた範囲においてはあれ、そこには人間による選択の契機が介在していたとみる立場に立っている。いいかえれば、その範囲において、官僚制批判が試みられているのである。なお、この立場自体は、人間の自由意志を強調するクロージェの官僚制論のうちに明確に示されたものであった（Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, 1964, Introduction）。行論の過程で明らかになるように、本書はこのクロージェの考え方に強く影響されている。また実際、官僚制を不可避的な現象とみることは、人間の無力さをことさらに強調するもので、余りにも情ないはなしであるだけでなく、官僚制が実際にも人間による選択の結果であったとするならば、それは、この結果に対するわれわれの主體的な係わりに目をつぶるという意味で、歴史に対する無責任さを表白するものということにもなる。

さて、本書は、過去一〇年近くの間に、日本官僚制の問題について、論文その他何らかの形で発表された研究のうち、比較的一般性の高いもの七編をえらんで、編集したものである。編集にあたり、重複を避け、また熟していない

表現などを改めるため、若干の加筆・修正を施したが、原形はほぼそのまま保たれている。

これらの研究が発表された時期、場所等は、次の通りである。

「官僚制の日本的特質」(第二章)……『北大法学論集』二九卷三・四合併号(一九七九年)に、「官僚制の日本的形態について」の標題で掲載。

「官僚制と行政裁量」(第三章)……辻清明他編『行政学講座』第四卷(東京大学出版会、一九七六年)に、「公務員の行動様式」の標題で収録されたものに若干加筆・修正を施した。

「官僚制と規律」(第四章)……日本行政学会編『行政における組織と個人』(ぎょうせい、一九七五年)に、「組織外的制裁に依存する行政体質」の標題で収録。

「大蔵官僚の行動様式」(第五章)……一九七六年十一月、オックスフォード大学セント・アントニーズ・カレッジのジャパン・フアウンデーション・セミナーにおいて行った研究報告“A Reappraisal of Revisionist Bureaucrats”を邦語に戻したうえで、加筆・修正を施した。

「税務行政と官僚制」(第六章)……溪内謙他編『現代行政と官僚制』上巻(東京大学出版会、一九七四年)に、「行政官庁における内的権力関係と外的裁量行為」の標題で収録。

「福祉行政と官僚制」(第七章)……一九七八年一〇月、慶応義塾大学で開催された日本政治学会研究会において行った研究報告「政策手段の合理化と福祉」に若干加筆・修正を施した。

なお、「マックス・ウェーバーと日本官僚制」(第一章)は、学内の研究会で報告したことはあるが、外部に発表するのは今度がはじめてである。

ところで、これらの研究は、はじめから、一冊の本にまとめる予定で発表されたものではない。むしろ、さまざまな機会に、さまざまな具体的な問題関心に基づいて、発表されたものである。したがって、それぞれの研究には、それぞれ、特定のモチーフがある。このモチーフに即して、それぞれ、日本官僚制の一面を——また、一面のみを、多少とも誇張して——描き出したわけである。だが、そうではあっても、これらの研究すべてに共通する視角・問題関心といったものが根底になかったわけではない。むしろ、それぞれの場合にどの程度強く意識されていたかは確定できないけれども、とにかく、漠然とはあれ、共通の問題関心に根差す基本的な仮説のようなものがあり、この仮説に基づいて作業を進めていた、ということとは確かな事実なのである。

この作業仮説は、日本官僚制の現実の動きを、西欧諸国の官僚制——官僚制概念のモデルになっている——と対比させてみたときに浮び上ってくる作用面の特色に係わるもので、實際上相互に関連し合っているが、理論的には区別可能な二つの命題から成り立っている。その第一は、官僚制の作用目標に関するものであって、一般に西欧諸国の官僚制は社会的役割ないし機能といったインパースナルなものを制御の対象にしているのに対し、日本官僚制はパースナルなヒトそのものを制御の対象にしているのではないか、ということである。もちろん、ここで社会的役割ないし機能といっても、具体的には、それはつねにヒトによって担われる。そして、職能分化の著しい現代社会においては、特定の役割ないし機能と特定のヒトとの間に継続的・専門的な結びつきが生まれてくるから、役割ないし機能志向型であろうと、ヒト志向型であろうと、結果においてそれほど相違はない、という議論も成立つ。けれども、作用の意味づけ——したがって、また、その評価——という点からみれば、作用対象に対するそうした接近の仕方の相違は到底無視しえぬインプリケーションをもつ。たとえば、日本のいわゆるタテ割り行政は西欧諸国における“departmentalism”——これはあくまでも官僚制内部の現象である——と質的に異なっている。タテ割り行政の末端で、具体

的な作用（たとえば、許認可）にあたり、詳細な情報（申請書類）の提供を求められるという事実は、その目標が対象（申請者）自体をタテ割りにして、人的に制御するところにあるということを物語っているのである。

日本には、農家対策はあるが、農業政策はないという表現は、通俗的ではあるけれども、その点を巧みに言い当てたものといえよう。農林官僚制の作用目標は、農業という職業ないし機能のうちにはなく、農家ないし農民というパースナルな実体を制御していくところにある。このことが、一方で、その年金事業や生活環境整備事業などにみられるごとく、農林官僚制の作用を著しく特殊主義的なものにすると同時に、他方では、職業としての農業という中間項をとび越して、農家ないし農民をいきなり「天下国家」に結びつけるという早熟的な普遍化傾向を生み出す結果にもなっているのである。同様のことは、他の事業分野についても言いうるであろう。金融業者を対象とする大蔵官僚制、建設業者を対象とする建設官僚制、製菓業者を対象とする厚生官僚制、貿易業者を対象とする通産官僚制等々、それぞれ分野の違いはあっても、制御活動が、インパースナルな職業ないし機能ではなく、業者というパースナルな対象に向けられているという点では、違いがないのである。

いわゆる「群馬中央バス事件」は、この点を訴訟という公開の場にひき出した。すなわち、乗合バスの路線延長問題が争われたこの事件において、裁判所は、乗合バス事業における「免許制度及びこれに伴う義務の賦課や特典の付与は、もともと、国民の利益を基礎とするものであり、そのことが、反面、場合によっては、既存事業者の利益となることがあるとしても、既存事業者の擁護自体は、法の趣旨とするところではない」という立場から、「運輸省所管局において、原告の本申請が事業分野を超えるものであることを不当に重視して、その免許の可否を判断したことは、そもそも、法が予想し、期待する程度をこえて事業分野の調整なる要素を過度に考慮したものであって、一種の他事考慮ないし偏見にもとずき、事案を処理したものとの非難を免れない」と判示したのである（東京地裁、昭和三八年一

二月二五日判決。しかし、「法の趣旨」はどうあれ、もともと運輸官僚制の制御対象が、職業ないし機能としての乗合バス事業ではなく、乗合バス事業者というヒトに向けられていた以上、このさい、「他事考慮」は「国民」として払わなければならない代償であったということにもなるう。

なお、この事件は、同時にまた、「事業分野の調整」をめざす運輸官僚制の非公式な活動、いわゆる行政指導の一端を明るみに出すこととなったが、一般に、行政指導——日本官僚制の作用を特徴づける制度といわれている——は、官僚制の作用目標が、役割ないし機能の担い手としてのヒトではなく、ヒトそのものにおかれているという事実と分ち難く結びついている。つまり、日本社会には、一方で、法治主義の建前があり、事案が役割ないし機能に即してインパースナルに処理されることになるが、それだけに、他方で、このインパースナルな処理を補完——というより、むしろオーバールール——し、ヒトそのものの制御という日本社会特有の要請に応えるものとして、行政指導という活動形態が鑄出されるに至ったのである。行政指導の事実が戦前にもあったにせよ、それが制度として定着してくるのは、戦後、つまり法治主義の大量輸入以後であるという事実は、いわれのないことではない。ただ、その結果として、官僚制の作用効果は、経済や社会に対するインパクトといったインパースナルな基準ではなく、「優良業者の保護育成」、「業者相互の利害調整」といったパースナルな基準によって測定され、評価されることになる。そして、このことが次に述べる官僚制の作用形態と相互に規定し合っていることは、たとえば実務レベルで、行政指導と通達（要綱）行政がしばしば楯の両面とみなされている事実からも明らかなのである（参照、山内一夫『行政指導』、弘文堂、一九七七年）。

基本的な作業仮説の第二は、官僚制の作用形態に関するもので、日本では、官僚制内部の制御関係と、その外部に社会に対する制御関係とが十分に分化せず、むしろ、これら両者の間に、相互移行の関係がみられるという命題に集

約される。通達（要綱）行政、つまり、本来官僚制組織の内規であり、一般的拘束力をもたぬはずの通達（要綱）が、実際には一般的拘束力をもつもののごとく扱われているという周知の事実、その一つの現われである。大蔵省銀行局長の全国銀行協会長に宛てた通達などの場合にみられるように、官僚制組織の幹部が、直接、民間の事業者（団体）に通達を発して、その制御に当たるとするのは、この一般的拘束面が異常に肥大し、通達本来の内規性が極小化したケースとして理解することができよう。同様のことは、予算についても指摘しうる。つまり、予算とは、本来官僚制組織の成員を拘束するものであって、直接に一般国民を拘束するものではない。すくなくとも西欧諸国においては、そのように理解され、そのことが予算を法律から区別する根拠ともなっているのである。ところが、日本では、予算ははじめから一般国民を拘束するものとして期待され、実際にも、そのようなものとして運用されている。「予算編成を通ずる政策決定方式」（本書第五章）という意思決定の仕組は、そのような予算に対する日本の理解を前提として成り立つものに他ならない。

もっとも、制御関係の相互移行という命題のもつ意味は、たんにこうした内部的制御の外部的適用という一方的な関係に尽きるわけではない。この点は、たとえば、直接、民間の事業者（団体）に宛てて発せられる通達はもちろん、そうでない場合にも、およそ外部的適用の可能性が認められるかぎり、通達内容の決定が必ずしも官僚制のフリー・ハンドに任されているわけではないということ、むしろ、この点で、官僚制に認められた裁量の幅はそれほど広いのであって、現実には制定される通達のうちには、内容的に、民間内部で形成された、もしくは形成されつつある秩序を取り込み、それを追認する——いわばお墨付きを与える——といった性格のものが少なくないという事実からも容易に理解されるであろう。いうまでもなく、このようにして制定された通達であっても、通達である以上、内規として官僚制組織の成員を拘束する。つまり、内部的な制御が外部的に適用されていくにつれて、逆に、外部の秩序が

内部に還流してくることになるのである。予算の場合にも、事情は同じであらう。ここでは、予算過程の「外部化」が、あらためて、政策過程の「内部化」をもたらすことになるのである（参照、小島昭「日本の財務行政」、『行政学講座』第二巻、東京大学出版会、一九七六年、所収）。

しかし、こうした制御関係の相互移行がもっとも明瞭に示されるのは、いわゆる行政計画の局面においてであろう。たとえば、西尾勝氏は、行政計画を、「組織体内の行為者の行動を制御する」ための事業計画と、「組織体外の行為者の行動を制御する」ための誘導計画とに分けた場合、現実はこの両者の「分岐点を定める」ことが困難であり、むしろ、はじめから「一本化されている」ケースが多いことを検出したうえで、後者の誘導計画——とくに、民間業界に對するそれ——について、「業界の自主調整計画なのか政府計画なのか判然としないところに、その成功の一つの秘密がある」と断じている（『行政と計画」、日本行政学会編『行政計画の理論と実際』、勁草書房、一九七二年、所収）。そして、こうなったについては、じつはそれなりの理由がある。それは、日本では、行政計画というものが、計画行政の手段というより、むしろ、民間の事業組織——これ自体、多かれ少なかれ官僚制的に編成されている——を行政体系の一环に組み込み、行政事業を代行させるという組織変換の手段として用いられているという事情である。すなわち、日本の場合、正規の官僚ないし行政官の数が、西欧諸国の場合に比べて、低く抑えられていることはひろく知られている。そして、この量的な劣勢は、いわゆる外郭団体の応援に加え、民間の事業組織をそっくり行政目的に動員・流用する——いわば、民間事業の関係者を不正規の行政官に変換する——という形で、質的にカバーされていた。「政府が計画を発表すると、それを遂行する主体は経済界だといくら強調しても、経済界はそれを政府の公約でもあるかのような受取り方をする。そしてそこに日本流の過当競争が行われる。マーケットの問題にしても、政府が保証してくれたような錯覚に陥ってしまう」という経済同友会幹事湊守篤氏の発言は、この点を民間事業の関係者の立場から

言い当てたものに他ならない（「倍增計画・その理想と現実」、『中央公論』一九六一年二月号）。したがって、日本社会には、正規の官僚制と並んで、必要に応じ、不正規の官僚制が現われるという一種の“dual hierarchy”が存在していることになる。そして、こうした変換を媒介していたのが——右の発言からもうかがわれるように——他ならぬ行政計画であったと考えられるのである（cf. D. Ito, “The Bureaucracy: Its Attitudes and Behavior,” *The Developing Economies*, Vol. 4, No. 4, 1968）。

ただ、このように組織変換が常態化すると、あらためて一つ厄介な問題が起ってくる。それは、行政責任をどう考えたらいいかという問題である。つまり、責任という以上、当然のことながら、答責の相手方がいなければならぬ。そして、いまの場合、答責の相手方としては、まず民間事業の関係者をあげることができる。ところが、この民間事業の関係者が行政体系の一環に組み込まれるということになると、答責の主たる相手方が非存在だということになり、それだけ、行政責任の問題も宙に浮いてしまうことになるのである。日本官僚制の内部で、責任ということばがあたかも権限とシノニムであるかのごとく扱われていることは今井一男氏の説明からも明らかであるが（『官僚』、読売新聞社、一九五三年）、いまのような場合、行政責任の問題は、結局、不作為、つまり責任をとらない代りに権限も行使しないという消極的な形で処理されるか、さもなければ、行為者が誠実であったか否かという心情倫理の問題に還元され、これに対し高度に儀式化された形——たとえば、一応進退伺いを出すといった——で解決が図られるか、そのいずれかでしかありえないことになるのである。

本書に収められた研究は、いずれも、たとえ間接的にではあれ、こうした作業仮説から出発し、同時に、これらの作業仮説を検証する——必要に応じて、修正する——という性格と役割をもっていた。結果として、この役割にどれほど忠実でありえたかについては、私の方で判断を下すわけにはいかない。ただ、ここで、私自身にも明らかなこと

が一つある。それは、研究全体を通じて、作業仮説に示された作用面の特色に見合う構造面の特色に、触れるところがなかったことである。これは、私の手落ちという他はない。そして、いまこの点に気付いた以上、これに對しある程度の手当を施しておくことは、私の務めであろう。だが、残念なことに、現在の私には、この務めに正面から応えるだけの準備がない。そこで、それに代えて、構造上の特色を把握するさいにポイントになると思われる点を一つだけ提示し、責をふさぐことにしたい。

私のみるかぎり、このポイントは、官房部門にある。日本官僚制の構造上の特色は、西欧諸国のそれに比べて、官房部門が異常に発達し、異常に進化している点に見出されるのである。もともと、官房部門は官僚制組織の内部管理の必要に應えるものとして生み出されてきた。伝統のないいわゆる官房三課——すなわち、組織ないし情報管理、人事管理、財務管理など各種の基幹的な管理業務を担当する組織部分——とは、このようないわば本来の意味での官房部門を指す。そして、この意味での官房部門に対する必要は、今日でも、失われていない。むしろ、戦後における官僚制組織の肥大化傾向に伴って、その必要はますます強まったとみることもできよう。けれども、戦後における官房部門の発達・進化は、そうした内部管理上の必要性をはるかに越えて、官房部門自体の質的な変化をもたらすまでに至っている。この点は、たとえば、農林、運輸、通産、大蔵といった経済官庁を皮切りに、とくに昭和二〇年代半ば以降、官房長というあたらしい官職の設置が一般化していった事実のうちにも読み取ることができるであろう（衆議院法制局・参議院法制局編『現行法規総覧』三九卷、五三卷、六一卷、七〇巻などに拠る）。おそらく、この事実は官房部門が官僚制の外部に社会に対する制御関係と本格的に係わりはじめ、これと内部的な制御関係とを媒介する組織上の要となるに至ったことを表わしているのである。このような官房部門の日本の特色と関連づけて、作業仮説に示された作用面の特色を把握するという、扱われるべくして扱われなかった問題の解明は、私自身に課せられた宿題である。

私が研究生活に入ってから、ちょうど二五年になる。この間、じつに多くの方々から、懇篤なご指導をいただいた。わけても、辻清明先生の学恩は測りしれぬものがある。先生が著わされた官僚制研究の古典『日本官僚制の研究』（弘文堂、一九五二年）〔新版〕一九六九年、東京大学出版会）は、私にとって、かわることのない「導きの星」であったが、それ以外にも、さまざまな機会に、じつに多くのご教示を賜わった。また、同じく先生の薫陶を受けた行政学研究の先輩・同僚からかすかすの学問的刺激を与えられたことは、私にとって、本当に幸せなことであった。さらに、一時期、学問的に行き詰まり、悩み抜いていた私を勇気づけ、研究の方向づけを与えて下さったのは、岡義達先生である。あらためて、深く感謝申し上げますにはいられない。なお、これまでの研究をまとめて一冊の本にすることを企画して下さったのは、当時、東京大学出版会におられた土井和代さんであった。以後、土井さんは、加筆・修正の作業を辛抱強く見守り、ひるみがちな私を督励して下さった。このようなお力添えがなければ、本書は陽の目を見ることがなかったであろう。土井さんの後を継がれた菅野勝氏には、作業の仕上げの段階で、たいへんお世話になった。

一九八〇年一〇月

伊 藤 大 一

目次

はしがき

第一部 官僚制の日本の特質

第一章	マックス・ウェーバーと日本官僚制	三
-----	------------------	---

一	はじめに	三
二	官僚制と合法的支配	四
三	合法的支配の歴史的前提	一四
四	日本官僚制の分析モデル	一九

第二章	官僚制の日本の形態	三三
-----	-----------	----

一	官僚制をめぐる選択状況	三三
二	官僚制の類型——西欧型	三六
三	官僚制の類型——日本型	四〇
四	日本型官僚制における選択	四九
第三章	官僚制と行政裁量	六六

一 はじめに	六
--------	---

——公務員としての官吏——

二 世評による自己規制	一七
-------------	----

三 暴力による自己規制	二〇
-------------	----

四 階層分化と職業倫理	二六
-------------	----

五 おわりに	一〇〇
--------	-----

——公務員の依党性——

第四章 官僚制と規律	一〇八
------------	-----

——法的制裁を中心として——

一 組織における規律の意味	一〇八
---------------	-----

二 行政組織における制裁の類型	一一三
-----------------	-----

三 組織外的制裁への依存	一二四
--------------	-----

——その程度と態様——

四 依存の評価と残された問題	一二四
----------------	-----

第二部 行政過程における官僚制

第五章 大蔵官僚の行動様式	一二五
---------------	-----

一 予算をめぐる政治と行政	一二五
---------------	-----

二	予算編成を通ずる政策決定方式の構造的特徴……………	二三
三	予算編成を通ずる政策決定方式の原型……………	二六
	——その成立事情——	
四	予算編成を通ずる政策決定方式の原型……………	二七
	——その性格と問題——	
五	現行の予算編成を通ずる政策決定方式……………	二七
	——その性格と問題——	
第六章 税務行政と官僚制……………二七		
一	問題の所在……………	二七
二	外的な裁量行為における標準型……………	二五
	——いわゆる青色申告制度の運用を手掛りとして——	
三	内的な権力関係における標準型……………	二四
	——青色申告制度の「普及」にたいする反応を手掛りとして——	
四	結 語……………	二六
	——「意図された副次効果」による行政——	
第七章 福祉行政と官僚制……………二七		
	——国民年金制度の場合——	
一	はじめに……………	二七