

岩波ジュニア新書 299

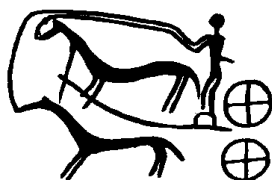
行政ってなんだろう

新藤宗幸著



行政ってなんだろう

新藤宗幸 著



岩波ジュニア新書 299

行政ってなんだろう

岩波ジュニア新書 299

1998年4月20日 第1刷発行

1998年5月25日 第2刷発行

著者 しんどうむねゆき
新藤宗幸

発行者 大塚信一

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

電話 案内 03-5210-4000 営業部 03-5210-4111
ジュニア新書編集部 03-5210-4065

印刷・製本 法令印刷 カバー・錦印刷

© Muneyuki Shindo 1998

ISBN 4-00-500299-4

Printed in Japan

まえがき

このところ日本の行政をめぐる問題が、連日のようにマスコミに取り上げられています。行政の機構は大きくなりすぎているのではないか、ダムや道路の建設などの事業はほんとうに必要なのか、といった議論はその一例です。

行政についての批判はだんだんときびしさを増しているように思えますが、行政という政府の活動が要らないかとなれば、話は別でしょう。私たちの暮らす社会は、国内的にも国際的にも、複雑なものとなっています。個々人が自分の努力で自分の暮らしを支えると同時に、まわりの人びとと共同して社会の問題を解決していくべきなのは当然ですが、それだけでは生活を維持できないのも事実です。

たとえば、教育とくに義務教育を考えてみましょう。家庭内で識字能力や基礎的な算数・数学の能力をすべての人びとが身につけるのは、家庭のあいだの経済力のちがいもあって不可能なのです。人びとが、一定の基礎的学力を身につけ、社会で生きていく最低限

の条件を手に入れるためには、行政という活動が必要としています。同じように、人びとは生きているかぎり、病気を患う^{わずら}ことがあります。人びとの生命を守るためには、だれもが医療サービスを、いつ、どこでも、廉価で受けられるしくみを、公的に整えておかななくてはなりません。公的医療保険制度や年金制度は、こうした人びとの知恵にもとづいています。

これらはほんの一例ですが、私たちは、行政という活動によって生活を支えられるとともに、みずからの能力をいろいろな分野で活かしていくためにも、行政という活動が必要としています。しかし、生活のために行政が必要だからといって、行政の活動がどんどん広がってよいというものではないし、活動のなかりが公務員といわれる人びとのみによって一方的に決められては困るのです。

この本では、こんにち大きな広がりをもつにいたった行政といわれる活動が、どのような形で生まれ、いかに発展してきたのかを、まず考えてみることにします。民主主義を基本とする国々では、政府の意思を決める主人公は、私たち一人ひとりの市民です。公務員と呼ばれる行政の活動を直接担っている人びとは、私たちによって雇われた人びとです。私たちは、彼・彼女らに共同の利益にかなうと思える仕事を託してきたのですが、それが

どのような理由で広がっていったのか、またその過程ではどのような問題が生み出されたのかをみていくことにします。

つぎに、行政の活動は制度として形づくられているのですが、その制度の特徴を、現に私たちが生きている日本を中心として、みていきたいと思います。同時に、制度がだんだんと複雑になるにつれて、私たち一人ひとりの市民が行政をコントロールすることはむずかしくなってくるのですが、「国の発展のため」「市民の生活の安定のため」といった理由を掲げた行政の活動の実態を考えてみたいと思います。

そのうえで、政治の主人公である市民の意思にこたえた行政のしくみとはどのようなものであるべきなのか、なにが中心的な視点とされなくてはならないのかについて考えていくことにします。

私は大学で行政学という講義を担当してきました。行政のしくみが複雑であるだけではなく、法律や日々の行政に用いられていることばがむずかしいこともあって、行政学は学生にとって、とっつきやすい学問ではないようでもあります。できるかぎりやさしく説明するように努めました。難解な法律・行政用語を使わないわけにもいきませんでした。その意味では、この本もむずかしいと思われるかもしれませんが、行政が私たちの生

活に不可欠であることを念頭におきつつ、この本を行政のあり方を考える手がかりにしたいだけたならば、幸いです。

この本は、岩波書店編集部の清宮美稚子さんの熱心なアドバイスによって、出版の運びとなりました。心よりお礼申し上げます。

一九九八年三月二日

新藤 宗 幸

目 次



はじめに

プロローグ 行政をみる眼

1

1 ひとつの寓話 …………… 2

日常生活のなかの行政／春の日差しの中かで決めた学校／共同の生活を支えるための工夫／川下の集落とのあいだで

2 政治と行政はどのような関係をもつのだろうか… 10

自治と寓話のなかの人びと／政治は強制力（権力）によって支えられる／政治の組織としての政府／雇われ人たちの集団作業としての行政／政治と行政の関係

I 大規模社会のなかの行政

21

1 福祉国家誕生への道 22

「小さい政府」の意味／「小さい政府」の限界／大衆デモクラシー、
経済恐慌そして総力戦／日本の行政職能はどうだったのだろうか／
「福祉国家」の誕生

2 行政国家とはなんだろうか 37

議会統治と公務員／情実任用から資格任用制へ／官僚制組織のひろ
がり／執政部と補助機構としての官僚制組織／委任立法と裁量／政
治指導と公務員制度／行政国家をこえて

Ⅱ 日本の行政を支える制度と考え方

1 日本国憲法による原理の転換と戦前 56

分かれる行政の評価／国民主権のものと行政／明治憲法下の議会と
内閣／行政官庁の設置と官吏／地方行政機関としての知事

2	議院内閣制と内閣の位置……………	67
	外見となかみのちがい／責任議院内閣制の導入／内閣運営の三つの原則／「行政権は、内閣に属する」と「所轄の原則」	
3	省庁の編成と管理はどうなっているか……………	76
	「安定的な」中央行政機構／法律による行政機関の設置／行政機関の民主的統制とは／組織の管理と定員の決め方／「鉄格子のようだ」の意味	
4	公務員制度のなかみは変わったのか……………	89
	人事院と公務員の政治的中立性／各省による個別採用と帰属意識	
5	中央省庁の地方機関としての自治体……………	94
	知事の直接公選と機関委任事務／機関委任事務の増大／地方分権推進委員会の勧告	

Ⅲ 市民のくらしと行政の働き

1 行政の活動とその手段はなんだろうか …………… 104

組織・権限・財源・情報／行政の権限と法律のつくられ方／行政の財源と予算のつくられ方／裁量による許認可と予算の支出

2 政府規制による経済発展がもたらしたもの …………… 117

高度経済成長を支えたものはなんだろうか／「官僚制に仕切られた市場」の形成／行政指導による行政／管理された市場のなかでの自由／規制緩和の実状

3 公共事業はどうして続くのだろうか …………… 132

ムツゴロウの悲鳴の意味するもの／分立する公共事業の実施主体／中央政府の事業計画と実施主体のあいだの連動／公共事業の分野別シェアの固定化／競合し財を浪費する補助事業／だれも知らない公共事業の単価／自治体はなぜ中央省庁に従うのだろうか

4 福祉政策はどのような状況にあるだろうか…………… 154

福祉行政の「発展」と特徴／九〇年改正は何を変えたのだろうか／
公的介護保険の導入／すまない障害者福祉プラン

5 社会との境界の定かでない行政…………… 165

底の抜けた行政機構／規制行政の代行——自主規制／技術援助・開
発による事業の独占／官による民業／PR、情報提供による行政の
支え／日本の行政の強さだろうか？

エピローグ 行政を市民の手に

1 「遠い政府」から「近い政府」へ…………… 180

「制度疲労」がいわれる行政／「近い政府」を中心とした行政

2 市民の生活と行政改革の考え方…………… 185

巨大な中央省庁ではなく簡素な中央省庁を／地方分権の大切さ／規

制緩和と新しい規制／規制緩和と地方分権

3 市民がつくるパブリック …………… 198

簡素な中央政府と公務員制度／情報公開と行政にアクセスする権利
／情報公開法への歩み／行政からの自立とみずからつくるパブリッ
ク

さくいん

イラスト 秦好史郎

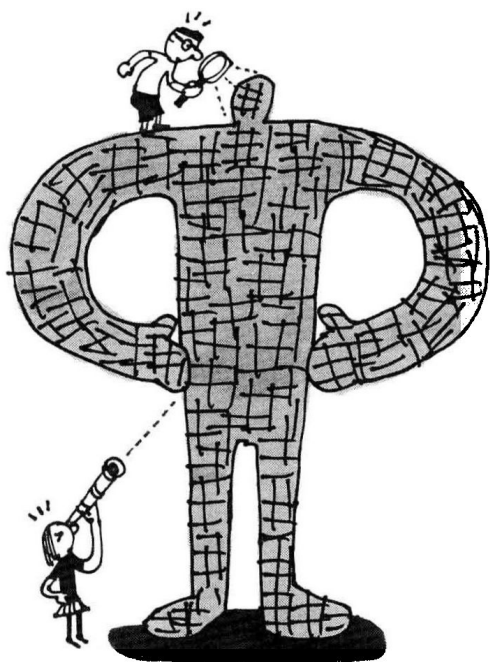
写真提供

PANA通信社(二八、一七三、二〇九頁)

毎日新聞社(五七、一一八、一五八、一九四頁)

朝日新聞社(一三三頁)

プロローグ
行政をみる眼



1 ひとつの寓話

日常生活のなかの行政

私たちの生きる社会は、自分で自分の生活を支えることを基本にしているのですが、それだけでは、生活が成り立たないのも事実です。実際、少し身の回りをみただけでも、行政といわれるものが供給する、さまざまなサービスに支えられているのがわかります。

たとえば、朝目をさましてから学校に行くまでを考えてみましょう。顔を洗うでしょうし、食事をするでしょう。その水はたいていのばあい、いまでは庭先の井戸からではなく水道によっています。トイレも使うでしょうが、これも個々の家庭で処理していた時代は遠くに過ぎさり、下水処理は行政によるサービスとしておこなわれています。そして道を歩いていくことになるのですが、道路も個人の土地につくられた私道は少なく、大半は市町村道や都道府県道などの公道といわれるものです。途中では、家庭から出されたゴミの収集作業をみかけるでしょう。これもまた、市町村役場などによっておこなわれています。

さて、おしゃべりしながら着いた学校ですが、小中学校の大半は公立学校といわれるものです。そしてクラス担任の先生、校長先生などの教員から用務さんまで、学校の運営に日々かわる人びとは公務員です。

こうしたサービスだけが、私たちの生活を支えているわけではありません。学校に通う道路の交差点などで、交通整理にあたる警察官をみかけます。道路の通行には、車にも人も、守るべきルールが定められています。彼らは、それが守られているかどうか、あるいは守るように見届けているのです。こうしたルールと活動に支えられて、安全な通行が確保されているのです。

このような行政のサービスや、私たちに課されたルール、それらが守られているかどうかを見届ける活動例などは、つぎつぎと挙げることができます。ですから、市町村役場や都道府県庁、中央省庁、そこに勤める公務員といわれる人びとの活動が行政である、ということもできます。

とはいえ、それではなぜ行政といわれる活動が生まれてきたのか、個々の市民とこうした活動のなかみを決め実施する人びとの関係がどうなっているのか、サービスの提供やルールの実施はどのようなおこなわれているのか、といったことがらは明らかではありません。