



行政機構改革への提案

守屋太郎

① はじめに

臨時行政調査会は、39年8月に総理大臣に答申した。この答申は、「行政改革に関する意見<総論>」と各論16項目にわたる大きなものである。ここでは、答申全体がつぎの6原則を中心に集約されていることを指摘しておこう。

(1)総合調整の必要とその機能の強化。(2)行政における民主化の徹底。(3)行政の過度の膨張の抑制と行政事務の中央偏在の排除。(4)行政運営における合理化・能率化の推進。(5)新しい行政需要への対策。(6)公務員精神の高揚。以上の6点である。

さらに、「現地性の原則」「総合性の原則」「経済性の原則」の3原則をあげ、行政事務再配分の基本原則としている。以上については本冊子の成田頼明氏論文を参照されたい。ここでは、この臨調の答申全体を頭において、筆をすすめていこう。

臨調答申の内容は、できるならば全部実施したいというのが私の考えである。しかし、このようなことは、そう簡単にできることではない。以下にのべようとするもの、たとえば<組織>についても、このような組織ができるまでには長い歴史があり、慎重に検討のうえなされたものであるから、軽々しく云々することはできない。したがって、以下のべようとすることは、私なりに現在えがいている理想のようなものであり、そのようなものとしてのべさせていただき、大方の参考にでもしていただければ幸いである。なお、臨時行政調査会のまねをして、現地性・総合性・経済性といったものを一応の基礎として考えることとした。

② 行政管理組織とそのあり方

われわれが事務をしていくうえにおいて、行政管理組織についてみるならば、当面問題になると考えられることは、次のようなことである。

(ア)忙しい。(イ)人が足りない。(ウ)手足<組織>がない、または足りない。(エ)新しい行政需要くたとえば、新しい法律ができたとか、こういう仕事をしなければならぬとか>へ、どのようにして対応していったらよいのか。また、どこでもやるのか。(オ)事務のやり方がいまま少しどうにかならないのか。(カ)仕事のやり方を改善したいのだがどうしたらよいのか

か。(4)文書処理がいま少しどうにかならないのか。(5)決裁がもっと早くならないものか。(6)こうまで合議をしなければならぬのか。(7)組織相互の関係がいま少しどうにかならないのか。(8)現行の組織がおかしいのではないか。(9)以上のようなことをとりあげてくれるところはどこなのか、相談するところはどこなのか、解決してくれるところはどこなのか。

それでは、このような事務を分担している組織はどこか。組織とか職制といわれるものは総務局総務課<法規係>、文書については同局同課<文書係>、定数・能率については同局人事課<定数係>がある。現状はどうか。法規係を例にとれば、その名の示すとおり、法令の審査・立案が主たる事務であり、組織・職制についてはほとんど手が回らないという現状である。文書係についても、実務に大半がさかれ、文書管理一般については手がなかなか回らないだろうし、定数係についても、能率関係についても同様のことがいえるのではないかと考えられる。したがって、いわゆる行政管理事務といわれるものについては、どうしても受身とならざるをえない。また組織が分化していることにも問題がある。

このようなことは、どのような結果を招くのであろうか。

- (7) 事務的改善等の合理化・能率化は行なわれにくくなるか、または現状肯定となること。
- (1) 機構等の立案を各局がすることとなること。
- (2) 各局の立場において、極端にいえば自己本位のものができること。<したがって、割拠主義的ともなるし、各局相互における事務運営が円滑化しにくくなる>
- (3) 管理部局<たとえば総務局>は多くは受身となり、各局の主張がとおることとなるか、同時に統制等が困難となること。
- (4) 組織・の人員等については、各局の競争となるおそれがあること。
- (5) 組織・人員等について膨張の傾向をとること。
- (6) 組織・人員等の不均衡をきたすおそれがあること。
- (7) 各局に主導権があるようになること。
- (8) 事務に対する取捨選択が行なわれにくくなること。
- (9) 事実が優先してしまうこと。
- (10) 予算が優先してしまうこと。

ここにいう行政組織とは、都市の行政需要を、(1)都市の類型と発展方向からみた行政需要、(2)組織階層<行政主体>の面からみた行政需要、(3)短期的・顕在的行政需要と長期的行政需要、(4)経済的需要・社会的需要および施設的需要、と類別区分をした場合<黒沼稔「都市における総合企画体制」>には、(3)の「短期的・顕在的行政需要」を主とした<その他も含まれるが>一般的管理組織<管理のうち人事・予算・文書・会計等は除かれ

る>をいう<その具体的内容はあとでのべる>。

今日のように行政が複雑多岐となり、新しい行政需要への対策や、総合調整の必要性や、行政の民主化、行政運営の合理化・能率化等が叫ばれているときにこれでよいのであろうか。住民に目を向けて事務をすることが大切であることはいうまでもないが、外にばかり目を向けていると、とかく自己を見失いがちである。役所事務の体質改善が叫ばれている今日、まず確立さるべきは内部的な一般的管理組織体制である<総合企画管理組織体制の確立が第1であるとするのももっともであるが、本市の実状からすればこのように考えられる>。このためには、どのような組織をつくるべきか。第1に、行政管理組織に入るべき内容としては、次のものが考えられる。

(ア) 機構についての調査・立案に関すること。

機構には、局・区役所といった大きなものと、局等の出先機関その他の一切が含まれる。したがって、各局等の起案はないこととなる<現在は各局起案がある>。

(イ) 職制についての調査・立案に関すること。

職制には、どのような職をつくるか、権限をどこにもたせるか、代決・権限委任をだれに、どこまでおろすのか、などが含まれる。

(ウ) 定数についての調査・立案に関すること。

(エ) 文書の管理に関すること。

管理の中には、文書の收受、処理、発送、保存等の具体的な文書処理は含まれない。

(オ) 事務の合理化・能率化に関すること。

(カ) 事務の機械化についての調査・立案に関すること。

(キ) 提案に関すること。

(ク) 他の執行機関との連絡調整に関すること。

他の執行機関の組織等については、市長に総合調整権が与えられていることによる<自治法 180 条の 4>。

(ケ) 各局等における事務事業の連絡調整に関すること。

(コ) 条例・規則等の審査及び立案に関すること。

(ク)の事務を入れたことについては疑問もあろうが、役所においては、事務のやり方は規則等で作られる場合が多いので、その規則等が合理的・能率的でないことは、事務執行に支障をきたすとともに、法令審査部門とのトラブルを除くためである。役所事務においては、規則等の占めるウエイトが非常に重いことからくる考慮である。また、このような行政管理組織は空中分解をしないまでもとかく宙に浮くおそれがあるので、実質的権能をも与えたものである。<神戸市においても総務局企画課に法規係を入れている。同課の係は、企画調査・総合調整・法規・事務管理の 4 係である>(イ)(ロ)についても同様であり、(ク)を入れると性格上(イ)(ロ)は分離できない。

㊦) 重要文書の審査に関すること。

㊧) 不服申立て及び訴訟等の審査に関すること。

第2には、このような行政管理組織をどのような形態とすべきかということである。企画部門〈企画・管理・調整を含む。以下同じ〉と実施部門とを分離すべきであるというのが一つの原則であるから、このような行政管理組織は現在の局〈総務局を含む〉からは分離して独立したものとすべきである。できれば、市長直結とするのが望ましいであろう。このことは、次の総合企画組織についても同様である。組織を局相当とするか、部相当とするかなどについては、一応ふれないことにする。そのこと自体がここでは問題なのではないから。

第3には、このような行政管理組織ができて、組織を効果的に活用する方法が考えられなければならない。行政管理組織の事務内容を積極的に行なうためには、できるだけ事前に問題点を把握する必要がある、また各局が行政管理組織を通じて仕事をするようにしなければならない。そうでなければ、つねに受身の仕事のみをしなければならないからである。「手段を制するものは、全てを制する」ということになり、行政管理組織は浮き上がってしまう。そのためには組織をつくったのみでは役に立たないのであり、どうしても各局と行政管理組織との関係くたとえ、必要事項についての定期報告の提出、事務事業概要（計画）の提出、合議・協議の仕方、その他を規律する規則なり、規程なりをつくる必要がある。これにより、各局と行政管理組織との関係なり、事務の進め方などが明確となり、その関係が一時的なものでなく継続した関係となり、相互に遊離したものとならなくなる。〈従来は、組織があっても相互の関係を規律する明確なものなかったことに問題があったといえる〉このことは、次の総合企画組織についても同様である。

④ 総合企画とその組織

総合企画組織についての必要性については、調査会においても強調していることであり、とくに説明を必要としないであろう。ここにいう総合企画組織とは、企画部門の事務のうち企画・管理・調整から、㊦の行政管理組織に属する事務を除いた事務内容をもつ組織をいう。〈前にのべた都市の行政需要を4類別区分をした場合に、行政管理組織の事務内容とされたその他のものといえる〉したがって、行政における政策・方針の樹立と統一性の確保及び事務部局間の調整をはかることを目的とする組織である。なお、㊦の行政管理組織の中に「連絡調整」が入っているのであるが、この連絡調整事務は、行政管理組織にとって必要とされるもののみであって、ここにいう調整よりも範囲のせまいものといえるし、性格も若干異なるものといえる。

では、本市においてはこのような総合企画組織とはいえば、計画局総務部に総合企画課、同局計画部に計画課がある。両課は、ここにいう企画と調整事務を分担している。両

課について問題はないのであろうか。

総合企画組織については、モデル組織があげられているのでそれを中心として考えることとする。この組織は相模原市のもので、規模その他からみれば、かなり例とするのに問題はあがあるが。同市における総合企画部は、(1)市行政施設の総合企画、(2)特別重要事項の調査研究、(3)財政計画、(4)各部課の長期事業計画の調整、(5)市行政施策に関する基本資料の収集整備、(6)駐留軍施設の転用、(7)庁議、に関する事務を分担している。そして、この部の特徴として次のものがあげられている。

- (1) 同部の機能を、長期総合計画の立案と調整に重点的にしぼっていること。
- (2) 庁議との結合によって、トップ・マネジメントのスタッフ機構としての同部の地位を裏づけていること。
- (3) とすれば相互に遊離しがちな財政計画と長期計画との一体化をはかっていること。別に財政課は存置され、同部は財政計画の機能のみを担当する。
- (4) 同じくフィジカルあるいは技術的都市計画と長期計画との一体化をはかっていること。同部のなかに都市計画課を包含。
- (5) 日常的な調整事務の負担を排除し、調整の機能を「長期計画」の調整に限定し、その効果の十分な発揮を可能ならしめていること。
- (6) 総合企画活動の裏づけとして必要欠くべからざる基礎的資料の収集整備についての責任と権限を明示していること。〈黒沼稔「都市における総合企画体制」〉

本市の組織を相模原市の(1)~(6)までの特徴を例として考えれば、次の点が問題となる。

第1に、総合企画課と計画課が異なる部に属していることである。分離させる必要はないのではないかと考えられる。

第2に、企画部門と実施部門との分離がなされていないことである。計画局は、実施部門に属する事務を相当かかえているからである。両課は、計画局から分離すべきであると考えられる。〈局長・部長等が総合企画事務のみに専念することを妨げるからである〉

第3に、相模原市の特徴(2)の庁議の関係、(3)の財政計画の関係、(6)の基礎的資料の収集整備の関係も、総合企画組織に入れるべきであると考えられる。現在は、これらの事務が総務局に、財政局にというように分散してしまっている。このうち、とくに財政計画を総合企画組織にもたせることは重要である。〈東京都においても、企画調整局に「予算編成の基本的事項に関すること」をもたせている〉この予算編成と重要施策の決定との関係については、兵庫県企画部の方法が参考となると考えられるので、そのやり方を簡単にのべると次のようである。

- (1) 各部局は毎年12月はじめに、財政課及び企画課に統一様式による予算要求書と県政重要施策説明資料を提出する。
- (2) 企画部を中心として、これに対する企画部としての意見を12月中旬までにまとめる。

各部総務課長の説明を聞き＞。

- (3) これとは別に、企画課で調査研究しているものをまとめる。
- (4) 財政課で経常経費の査定をしている間に、重要施策＜政策的経費の重要事業＞の査定を行なう＜知事・副知事・総務部長・企画部長・企画課長を中心として、各部長と討論をしながら＞。
- (5) 以上により次に知事の判断で県政重要施策を決定し、企画部長名で財政課長と各部長に通知する。
- (6) 次に知事査定を行なう。
- (7) 企画部において議会における知事施策方針と予算説明の草稿をまとめる。

(5)により県政重要施策が決定されると、財政課においては、その項目については予算査定過程で落とすことは許されない。問題がある場合は、(6)の過程で意見をのべる。＜大森誠二「行政近代化の試みと反省」参照＞

結局、総合企画課と計画課を同一組織の中に入れ、両課を計画局から分離し、かつ、相模原市におけると同様の機能をもたせるべきであるというにある。この総合企画組織と㉒の行政管理組織は、分離すべきではなく、同一の組織内に入れるべきである。総合企画組織を効果的に活用する方法その他については、㉒でのべたことがそのままあてはまる。

このように、㉒と㉓の組織を同一組織とすることにより、企画・管理・調整の分離はなされず、相互のトラブルも防げることとなり、またこの組織を効果的にするための適確な方法が講ぜられれば、首脳部と企画部内との関係、企画部門と各局＜実施部門＞との関係も相互に円滑化され、政策・方針の樹立と統一性、各局との調整、事務の合理化・能率化等がはかられると考えられるのである。＜東京都における総合調整局は、企画・管理・調整事務を事務分掌としている＞

要するに、われわれ職員が事務をする場合の、一定の方向づけをしてもらいたいということ。そのためには、そのような事務を分担するに十分な組織を必要とすること。方向づけが与えられた場合に、それを達成するためには、どのような組織とし、どのような方法をとったらよいかなどを、検討する必要があること。そのためには、そのような事務を分担するに十分な組織を必要とするということである。

㉔ 出先機関の統廃合はどうすべきか

住民の身近かなところで行政が行なわれるということが、一つの原則＜現地性の原則＞である。そのためにはどのような方法が考えられるべきであろうか。その一つは、事務所・事業所等＜以下「事務所」という＞の統廃合であるとする。

本市の事務所を区毎に平均すると、1区40事務所をこえている。これらの事務所は、区内各地に散在している。このような状態では、一つの場所で用のたせる行政はできない。

本庁を除いて、区内にある事務所のうち最も大きい事務所は区役所であろう<区役所については地方自治法（252条の20）にも規定がある>。区役所における主たる事務は、保険・年金、市税の賦課・徴収、戸籍等であり、どちらかといえば、むしろ行政機関の側において必要とする事務である。住民にとってはそのほかに、道路・下水・水道・清掃・保護等住民の日常生活に直結する多くのものがある。ところが区役所においてはこのような事務をほとんど処理することができない。他の事務所で処理しているからである。したがって、住民は日常生活に直結する事務についてあちこちを歩かなければならない。しかも、区役所以外の事務所は各局の出先機関であり、指揮系統は各局に属している。区長には指揮監督権はないのである<区の区域内における事務連絡調整会議規程はあるが>。このような状態からみれば、区の事務所<地方自治法にいう>というには、あまりにも名称と実体とが合わないといえよう。

住民の便利という観点からすれば、どうしても事務所の統廃合が行なわれなければならないと考えられる。この場合には、主たる事務所への統廃合ということになると考えられるので、当然区役所<支所・出張を含む。以下同じ>への統廃合ということになる。統廃合といっても、40事務所もある全ての事務所を区役所へ統廃合しろということではなく、組織として妥当な規模と、必要事務とでよいのである<たとえば、清掃・土木などが考えられる。京都市にあっては土木課が置かれている>。また、距離・性格等からして独立させておくべきもの、または法令上統合しにくいもの<たとえば、民生安定所、保健所など>は、除いてよいわけである。除かれるもの<たとえば、民生安定所等>であっても、その事務の置かれる場所は、できるかぎり区役所と同一場所か同一庁舎とすべきである。現在行なわれている区総合庁舎のように。事務所の統廃合は、何も区役所への統廃合に限ったことではないのであって、区役所以外への統廃合も当然考えなければならないことである。

このように、事務所を統廃合することにより、ある地域毎に比較的規模の大きい事務所ができることとなり、住民の便利・窓口事務や書式の統一・その事務所の長の総合的な事務の把握・土地の合理的利用等がはかれると考えられるからである。

なお、大区役所主義ということが近頃云々されるが、今になってこのようなことが云々されることはおかしいのではないだろうか。なぜなら、かつて本市においては特別市制の実施を強力に主張していたからである。特別市が実現すれば、区の区長は公選となるのであるから、当然現在のような区役所ではありえないであろうからである。特別市制を主張することは、本市にそのようにする実体があるということを前提とせねばならない。だとすれば、特別市制が実現しようとしまいと当然大区役所でなければおかしいからである。

なお、企画部門との分離ということは、②と③にのべたことのみではなく、各局自体の企画事務と実施事務にも適用されるべきであり、実施事務については、各局において統制

等をとることが合理的・能率的と考えられるものを除き、できるだけ区役所その他の出先機関の事務とすべきであると考えられる。したがって、通常企画事務といわれるものについては、②と③にのべたものと、ここにのべたものと二つがあるわけであって、「一般的に言えば、企画機能は、大規模組織にあっては、いくつかの組織階層に重層的に配分されるのがノーマルな姿」であるといわれるように、全ての企画事務を②と③の組織に集中することは無理でもあり、またすべきもないのであって、事務の内容と性格により、②と③の組織と各局とに配分がなされることとなる。組織についての分散主義、集中主義ということも、一概にどちらがよいということを決定はしかねるが、集中主義をとった。この場合、たとえば事務所を統廃合しても、本庁<各局>から指示等がなされることから、頭がいくつにも分れるということになり、その調整をどうするかといった問題もでてくる。また、いかに事務所の統廃合を行なっても、権限委譲がなされない限り、これこそ二重行政・二重監督になるということもでてくる。

⑤ その他の問題について

以上簡単に組織を主としてのべたが、紙数の関係上その他のことにはふれられなかったので、その他の若干のことについてその項目をあげると次のようである。

(1)同一内容と思われる事務を分散して処理しているが、統合すべきである類似事務についても同様。(2)本庁、出先機関を含めて、もっと権限委譲をなすべきである。この場合は、できるかぎり代決によらず委任方式をとり、責任体制を明確化すべきである。(3)下からも行政改革ができるものをつくるべきである。(4)そのものそのもの事務処理ではなく、自己の事務を体系化すべきである。そのためには、現在及び過去の仕事を整理し、そのふかん図をつくること^がまずなされるべきである。(5)前任者のなされた仕事を継承し、発展させるべきである<悪いものは除くが>。(6)首脳部の方針等を職員に周知させる方法を考えるべきである。

以上本市における行政改革について若干の問題点をのべたのであるが、行政改革には、次のようなことがその基礎になければならないとされている。

(1)事務運営の合理化なり改革は、決して技術的側面からのみ解決しえない。事務合理化や能率化は、これに従事するものが合理主義や民主主義をどの程度に身につけているかによって制約される。(2)その意味では、行政機関と民間企業との間に大差があるかのように観念しているのはいささか行きすぎではないか。(3)行政機関の特殊性はもとより是認するが、あれやこれやの特殊性を並べたてていることは、いつの間にかそれに引きずられる結果となり、抜本的な改革を不可能にする危険がある。 <総務局総務課法規係長>