

[論文]

## 地方行政官僚制の文化特性

早川 洋行

名古屋学院大学現代社会学部

### 要 旨

本論文は、社会学における従来の官僚制研究を振り返り、その成果と限界を確認するとともに、いまだ十分に究明されていない地方行政官僚制の文化特性を明らかにする試みである。1では、問題の所在を述べる。2ではこれまでの官僚制研究の内容について代表的学者の説を概観した後に、社会科学以外の著述にも視野を広げて、その論点と限界を指摘する。3では、地方行政官僚制の特殊性について、地方と行政という二つの観点から考察する。4では、筆者がここほぼ20年間経験してきたことを踏まえて、地方行政官僚制の公準を7点にまとめる。そして最後に5として、本論文の主張を総括する。

キーワード：行政文化，地方自治体，官僚制

## The cultural peculiarities of local public administration in Japan

Hiroyuki HAYAKAWA

Faculty of Contemporary Social Studies  
Nagoya Gakuin University

## 目 次

1. はじめに
2. 官僚制論再考
  - 2.1 M. ヴェーバー
  - 2.2 R.K. マートン
  - 2.3 C.W. ミルズ
  - 2.4 P.M. ブラウ
  - 2.5 古典的研究の共通性と差異, そしてもう一つの書
3. 地方行政の特殊性
  - 3.1 地方という特殊性
  - 3.2 行政という特殊性
4. 7つの文化特性
  - ①行政時間の公準
  - ②保身の公準
  - ③インクリメンタリズム (小出し主義) の公準
  - ④権威主義の公準
  - ⑤状況主義の公準
  - ⑥秩序志向の公準
  - ⑦安全と安心の錯誤の公準
5. おわりに

### 1. はじめに

20世紀後半、官僚制の問題は社会学の主要テーマの一つだった。この問題は、最初アメリカの社会学界で盛んに議論されたが、その先行研究が次々と翻訳されて日本にもたらされた。たとえば、R.K. マートン『社会理論と社会構造』(増補改訂版1949)の翻訳が1961年、C.W. ミルズ『ホワイト・カラー』(1951)の翻訳が1957年、A. ゲールドナー『産業における官僚制』(1955)の翻訳が1963年、P.M. ブラウ『現代社会の官僚制』(1956)の翻訳が1958年に出版されている。

このように官僚制が注目された要因としては、アメリカと同様に日本においても社会全体の官僚制化が急速に進んでいたこともあろうが、一方でマルクス主義に対抗する形で、M. ヴェーバーを嚆矢とする官僚制論が注目されたという思想的要因もあったと考えられる<sup>1)</sup>。

しかしながら21世紀が近づくにつれ、官僚制問題についての人々の関心は徐々に薄れていった。それは、官僚制がわれわれの生活世界にある程度定着して所与のものになったからであり、また米ソの冷戦構造の崩壊に伴ってマルクスかヴェーバーかといった思想的対立軸も雲散霧消してしまったからであろう。とはいえ、それで官僚制の問題がなくなったわけではない。

筆者は、この20年ほどのあいだ、ひとりの住民として地元の産業廃棄物処分場の不法投棄事件にかかわり、また大学教員として国や県や市町の審議会委員を務めるなかで、多くの行政組織、官僚と付き合ってきた<sup>2)</sup>。そして行政官僚制について、度々いろいろと思うところがあった。そうした経験を踏まえて、自分が学生や院生だった頃に学んだ先にあげた官僚制論を読み返すと、問題は解明されないまま残されているという印象をもつに至った。

「度々いろいろと思うところ」というのはどういうことか。それはたとえば、行政学者(自治体学者)

の森啓が「行政文化の束縛力」と呼んだものに近い。彼は次のように述べている<sup>3)</sup>。

例えば、次のような挨拶がなされる。「市民自治の制度ができました。だがこれはゴールではなくスタートであります」と首長が挨拶する。

制度創設を「ゴールではない」と言うならば、それを言うだけではなくて、「だからこうする」という言明がその後に続かなければならない。「分かっているのだ」と言うだけの「格好をつけるだけ」の挨拶は行政特有の作文挨拶である。作文挨拶とは制度適用を妨げる障碍が何であるのかを認識していない挨拶である。自治制度の運営を阻む障碍は行政内に存在するのだ。だが、行政はそれを自覚しない。制度ができて作文挨拶が終わると日頃の行政に戻るのである。

これが行政の文化である。

例えばまた2003年11月7日の北海道新聞は「札幌市は公共施設の利用制限を緩和する委員会を設置した」と報道した。

ところが、利用制限の見直し委員会のメンバーは助役が座長で委員は部長である。これでは見直案の程度と内容は最初から明白である。(中略)

何ゆえに「市民自治のまちづくり」を標榜していながら「施設を利用する市民」を「利用制限緩和の委員会」のメンバーに加えないのか。だが、「加えない理由」は行政内では至極当然として通用する。その行政特有の思考こそが「見直し改革の対象」であるのだ。しかし、行政職員はそこに思いが至らない。役所内には行政特有の「思考」と「処理の仕方」が存在する。それが「行政の文化」である。「行政文化を改革する」とは「それはそうだが、しかしそうは言っても」を如何に乗り越えるかである。

さきほどの「言うだけの挨拶」は「行政文化の改革」に気づいていないのである。今の行政のままで新しいことができると考えているのである。

行政特有のその思考が行政の文化であって、行政文化が制度を形骸化し改革を妨げるのである。

行政文化の束縛力は根強く強固であることに気づかなければならない。

ここで森が指摘している「行政文化」について、従来の官僚制論は、十分に説明しているだろうか。筆者はけっしてそうは思わない。官僚制が論じられ始めてからすでに半世紀が経過している。もしかしたら、最近の行政に関する研究にそれはあるだろうかと思っ、試みに「行政文化」をキー・ワードにして文献検索をしてみたが、せいぜい近代初期から戦後期までの官僚制を分析した井出嘉憲著『日本官僚制と行政文化—日本行政国家論序説』(1982年)がヒットしたぐらいで、おそらく今の多くの日本国民が、日常生活のなかで感じている「行政文化」について、その内実を深く検討したものはまったく見当たらなかった。これはとても不思議なことのように思われる。

以下では、これまで社会学において論じられてきた官僚制論を振り返りつつ、その成果と限界を確認するとともに、筆者がこれまで実際に体験してきたことを踏まえて、森が指摘した地方自治体の「行政文化」、言い換えるならば、地方行政官僚制の文化特性とは何か、という問いに筆者なりの考えを提示してみたい。

## 2. 官僚制論再考

この章では、まずM. ヴェーバー、R.K. マートン、C.W. ミルズ、P.M. ブラウの官僚制論を確認する。代表的で古典的な官僚制研究には、先にあげたように、このほかにA. グールドナーの『産業における官僚制』もあるが、これは題名が示すとおり産業界における官僚制を論じたものであり、より具体的に述べれば、アメリカの石膏事業所における官僚制化のケーススタディであって、ここで問題にしている地方行政官僚制とは異質なところが多いので割愛することにする。

以下では、これらの先行研究が明らかにしたこととその限界を指摘することにしよう。

### 2.1 M. ヴェーバー

官僚制を理念型として定式化したのは、言うまでもなくM. ヴェーバーである。彼は「支配の諸類型」を論じるなかで、合法的支配の純粋な型として官僚制を特徴づけている。ただし、この「支配の諸類型」を含む『経済と社会』という本は彼の死後編纂された遺稿集であって、彼の官僚制に関する記述は、けっして整理されたものとは言い難い。一般的には、彼の官僚制論は次のように理解されている。

官僚制とは、非人格的な職責に服従する組織原理であって、①規則主義、②位階制、③文書主義、④公私の分離、⑤専門主義といった点に特徴がある。官僚制にあっては、実質合理性よりも形式合理性が尊ばれる。この点で人格的な要素が影響する伝統的支配とカリスマ的支配とは大きく異なっている。ヴェーバーによれば、貨幣経済が発達し、近代資本主義経営が生まれると何より重要視されるのは計算可能性であり、大量の事務を迅速かつ正確に、そして安定的に処理する必要が生まれる。そこから組織の官僚制化が進行する。そして、官僚制化の進行とともに、それまで「教養人」を目標にしてきた教育は、官僚制に適合的な「専門人」を目標としたものに変質する。

ヴェーバーは、こうした官僚制を行政組織だけに見ていたわけではない。彼は国家、教会、大規模な私経営、政党、軍隊にも存在するものとしてとらえていた。彼にとって官僚制は、まさに近代社会を特徴づける組織原理であって、「魔術からの解放」と「合理化」の具体的あらわれであった。

後の社会学における官僚制論は、このヴェーバーの理念型としての官僚制論を基礎にして展開されていった。

### 2.2 R.K. マートン

マートンは『社会理論と社会構造』のなかで、「ビューロクラシーの構造とパーソナリティ」という章をもうけて官僚制を論じた。彼がそこでとくに問題としたのは、官僚制の逆機能である。マートンはヴェブレンが「訓練された無能力」、デュレイが「職業的精神異常」、ワルノットが「専門職業的畸形」と呼んだ現象に注目する。彼は次のように述べる<sup>4)</sup>。

鶏がベルの音を聞いて、それを餌の信号だと条件づけることは容易であるが、今度は「訓練された鶏」を呼び集めて、そのくびをはねるための死刑宣告におなじベルを使うこともできるのである。一般に人は自分が過去にうけた訓練と合致した方策をとるが、重要な変化に気がつかない

新しい条件の下では、これまでの訓練が万全であっただけに、誤った手続きをとるようなことになる。

なにゆえこのような「訓練された無能力」が生まれるのだろうか。マートンは、「同調過剰の構造的源泉」として二つの要因を指摘している。一つは、「勤続年数による昇任、年金、昇給など、組織的な処置を通じて履歴が累進する」ことが規定遵守の関心を過大にして「臆病、保守性、技術主義を誘致する」ことである。もう一つは、職員集団の結束が高く、組織内部での相互批判がなされにくいことである。

このような「訓練された無能力」は、次にあげる二つの要因によって、トラブルの要因になる。その一つは、官僚制側の職員は非人格的であることを求められるが、彼らに接する官僚制外部の人間は往々にして人格的な対応を期待するので、官僚制側の職員が「横柄」あるいは「尊大」であるという印象を与えてしまうことである。もう一つは、官僚制側の職員は「構造全体の権力と威光の代表者」として行為するが、彼らに接する官僚制外部の人間は、その権力と威光を承認しないという食い違いがあるからである。

ただし私企業の場合、これらの軋轢は最小限に押し止められる。なぜなら、顧客は相手の対応に不満を感じた場合には他の私企業へ商売を移せばいいからである。しかし、行政機関の場合には、市民の側に公務員は「人民の公僕」であるという意識があるし、それに代わって代替サービスを提供するところもないがゆえに、両者間の緊張が増大せざるを得ない。

### 2.3 C.W.ミルズ

ミルズは、その著『ホワイト・カラー』のなかで、「近代企業における官僚主義的人間の行動と性格」について次のようにまとめている<sup>5)</sup>。

彼のすべての行為は、企業の最終目標に奉仕するべく明確に組織づけられた権威の系列に沿っている。彼の行動と意識は、彼の職務内容とそれに伴う義務とに規定される。彼のもつ力の源泉は、彼個人ではなく彼の職務であり、彼は企業内の階層組織にきちりと組み込まれているから、企業内の他の人と個人的な人間関係を形成する余地はきわめて少ない。彼は規定の訓練を経るか、公開試験にパスすることによってのみ新しい地位をえられ、その後の在職年数も昇進予定もすべて規約によってきまっているから、思いがけない幸運や特別の努力による異例の出世などは望めないが、一定の保証は与えられている。

この言明は、ヴェーバーの主張をほぼ踏襲したものと言ってよいだろう。むしろミルズの官僚制論において興味深いのは、このような官僚制に対する特徴づけや定義よりも、官僚制化がどのようなメカニズムで進展していくのかについての理解と官僚制の弊害が生まれることについての理解の二つである。

まず前者について。ミルズは次のように述べている<sup>6)</sup>。

実業界において資産や設備の集中化が進むとそこに私的な官僚主義組織が形成され、それが強大になるにつれて他の分野における一般的な官僚主義化の先導役をつとめることとなり、その影響が公的な領域にまで及んだ結果が政界の官僚主義といわれるものである。各種の機械や経理施設を包含している近代企業の規模は、いきおい膨大なものとなり、まさにそのことが社会の各分野、ことに政府に、形式的な規則にしたがって合理的に細分化された中央集権組織を発生せしめているのである。

彼は、このように資本主義の発展によって私企業において官僚制化が進展し、それを統制する必要から行政機関が肥大することで、行政の官僚制化が進むこと、そしてやがて「官民の官僚主義的機構は互いに接触して驚くべき複雑さでからみ合う」ことを指摘していた。

次に後者の問題について。彼は、官僚制の弊害についてマートンとは対照的な認識をしていた<sup>7)</sup>。

「官僚主義」ということばは、通俗的には無駄や非能率を意味するものとされるが、実は反対に厳密な意味での官僚主義化が完全に行われていない時にこそ、無駄や非能率が現れるのである。

彼は、アメリカ陸軍部内の繁文縟礼とか不当利得といわれるものは、官僚主義的傾向そのものの結果というよりも部内職員の「企業家根性」がなくならないため生まれたものだという。この点は、官僚制組織において問題が発生するメカニズムを考えるうえで非常に興味深い点であるが、この点については、ここではこれ以上立ち入らないことにして、後に再び論じることにして。

## 2.4 P.M.ブラウ

ブラウの官僚制論である『現代社会の官僚制』は、ヴェーバーの官僚制論が理念型であることと実際の官僚制組織が必ずしも管理上の能率を最高にするものではないということを認めたとうえで、ではどうすれば、能率的な官僚制は可能であるか、という問題意識に導かれて書かれている。

彼によれば、不意に発生する問題に対応して、その障害を取り除く「調整」が行われる限りで官僚制は能率的でありうる。では、その調整が行われる条件とは何か。彼は、①職業身分の安定、②仕事の基準の内面化、③緊密な活動集団、④運営権の分割、⑤明確に特定された結果に基づく評価、そして⑥適切なリーダーシップをあげている。

順に説明しよう。職を失うかもしれないという不安は、職員の独創性を委縮させる。したがって身分が安定していることが調整を可能にする第一の条件である。とはいえ、独創性は組織の目的達成を妨げるものであってはいけない。そこで第二に、仕事の基準の内面化が必要とされる。第三に、組織内における活動集団が活発であることも大切である。職員がびくびくせずに働くためには、昇進や免職の基準がはっきりした公開の基準に基づくことが必要であろう。第四に職員の間で利害対立が起きないようにしなければならない。自分たちの利益と経営の利益が一致するように配慮する必要がある。第五に、手段よりも結果において評価されるならば、独創性は生まれやすくなるだろう。そして最後に、官僚制には「計略的な寛大さと権威」が必要であり、リーダーは権力の恣意的な行使を厳に慎ま



なければならない。そして、フォロアーから自発的な服従を引き出すことが大切である。

## 2.5 古典的研究の共通性と差異、そしてもう一つの書

これら官僚制に関する社会学的研究は、いくつかの点で共通の特徴をもち、またいくつかの点で差異がある。それらについて、三つの点を指摘できるだろう。

大きな共通点としては、官僚制を近代社会における大規模な組織に普遍的に見られるものとしていることである。すべての論者はそれを前提として論じている。とはいえ、行政における官僚制と私企業における官僚制をまったく区別しなかったわけではない。マートンは行政のほうが緊張を生み出しやすいことを指摘していたし、ミルズは、官僚制が行政ではなく、まず私企業のなかで発展拡大していくとみていた。

第二に、ヴェーバーの官僚制論は理念型の提示であったが、それ以外の論者の研究は、経験的事実を指摘している。後の論者は、現実にある官僚制の動態を念頭において論じていると思われる。

第三に、官僚制が非効率に陥る点についての評価はまちまちである。マートンはそれを官僚制の逆機能としているのに対して、ミルズは逆に官僚制が徹底されていないからだにとらえている。そして、ブラウは官僚制が非効率に陥らないためには「調整」が必要であるとして、それを生み出す条件を指摘している。

さて、ここでは、現代の日本の地方行政官僚制について考える。その観点から、これまでの社会学における古典的官僚制研究を評価すると、その成果は限定的なものであると言わざるを得ない。これらの説明をもって、冒頭にあげたような「作文挨拶」や当事者不在の委員会が設置されることを説明できるだろうか。問題への解答として古典的官僚制研究は、たしかに、その重要なポイントをおさえているものの、けっして十分なものとはとても言えないだろう。

基本的な問題として、古典的官僚制研究は官僚制を近代の大規模組織に普遍的に見られるものとしてとらえているので、理解も一般的で漠然としたものになってしまっている。たとえばブラウの議論は、わざわざ「官僚制」という言葉を使わなくても、現代社会では経営一般の話としても十分通用するものだろう。地方行政官僚制の問題を考えるという本稿の目的からすれば、これらの研究は問題をとらえる際のタモの網の目が大き過ぎるのである。

ところで、「マックス・ウェーバーの『官僚制』『支配の社会学』と並んで官僚制について考えるための古典」と呼ばれるもう一つの本ある<sup>8)</sup>。それは社会科学の書ではない。フランスの文豪バルザックが書いた『役人の生理学』(1841年)である。彼はそのなかで次のように述べる<sup>9)</sup>。

このページをお読みになった読者はなんだ政府べったりではないかとお思いになるかもしれない。だが、それはひとえに筆者が役人たちの置かれた悲惨な立場に深く同情しているからにほかならない。なにしろ、役人はジャーナリズムからは恐ろしい脅迫をうけ、国会からは攻撃され、しかもいたるところで、《中央集権主義》《お役所仕事》といった非難を浴びせられているからである。

なるほど、お役所仕事にはいろいろと欠点はあるだろう。いわく、仕事が遅くしかも態度が横

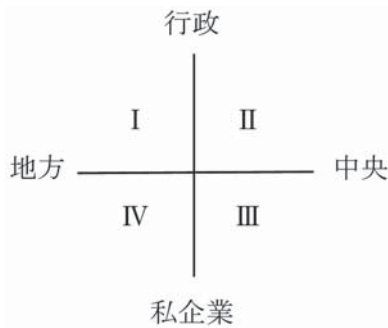
柄である。政府の行動を束縛しすぎる。多くの計画を握り潰してしまう。進歩を阻害する、等々。だが、一つだけフランスの官僚機構が実際に役にたっていることがある。すなわち、文房具商をうるおしていることである。

この皮肉の効いた指摘は、2世紀近く前のフランスにおいても今日の日本とあまり変わらない「行政文化」があったことを示唆している。だとするならば、行政官僚制の問題を一般的な官僚制論として理解することには限界があるとみるべきではないだろうか。もちろん、そこにはヴェーバーが指摘した5つの特徴を共有する組織に共通してみられる問題もあるだろうが、それらに加えて私企業官僚制とはまた違う行政官僚制に特有の問題があると考えたほうがよいのではなかろうか。

また、バルザックが「この『生理学』で役人といった場合は、すべてこれパリの役人のことだと考えていただきたい」「地方の役人は『何者か』であるのに対し、パリの役人は『何物か』である」と述べていたことにも注意したい<sup>10)</sup>。つまり、行政官僚制と言っても様々である。

官僚制の非能率が、官僚制そのものに問題があるとみるべきか、官僚制が不十分だから起きることとみるべきかというマートンとミルズの対立は、どこの官僚制を問題にしているかの違いとして理解することが可能である。このことは筆者が国や県や市の行政と付き合ってきた経験とも符合する。組織によって官僚制化の度合いは異なる。そして、一般的に言えば、地方自治体よりも国家行政機構のほうが、官僚制はより洗練されているように思われる。すなわち、地方自治体の官僚制の場合には、ミルズの言明が妥当し、国家行政機構の官僚制の場合にはマートンの言明が妥当する可能性が高いのではなかろうか。

以上の考察を踏まえれば、より正確な官僚制研究は、下記の4つの象限に当てはまる組織ごとに行われるべきであろう。



本稿では、I象限における地方行政官僚制に起きている事象に焦点を絞って、さらに考察を進めることにしよう<sup>11)</sup>。



### 3. 地方行政の特殊性

#### 3.1 地方であることの特殊性

中央官庁のいわゆるキャリア官僚のエリート性を分析した中野雅至は、「官僚がもつ優れた技能」は専門知識と行動力の二つから成り立っていると言う<sup>12)</sup>。専門知識は、具体的には三つに分かれる。各政策分野に関するアカデミックなものも含めた知識、政策形成過程に関する特殊知識、法律に関する知識である。行動力について中野は、政策目標を設定する第一段階、目標の実現に向けて様々な利害調整を行い、具体的な政策を提示する第二段階、実際に政策を実行する第三段階を区別して、第一段階において政治がイニシアチブを発揮する傾向が強まる一方で、現実の政策をオーソライズしていく政策形成過程の第二段階は、政治よりも行政、すなわち官僚が力を発揮する場であり続けたとしている。

筆者はこれまで3年以上国の審議会委員を経験している。また県や市町の審議会委員も、これまで10年以上経験してきた。そのなかで、前者の経験から判断して中野の指摘は正鵠を射ていると思う。

筆者がこれまでかかわった国の審議会では、毎回議論の前に官僚が審議事項に係る法律や規則の説明を行う。審議会の議論は、そうした法律や規則で許容される範囲でなされなければならないので、これはとても大切なことである。また、法律や規則が実際の事例にどのように対応しているのかという経験的知識は官僚たちしか持ちえないものである。彼らはそれを知悉している。だから学識者であろうと官僚たちには敬意を払わざるを得ない。

もっとも、とはいえ、そうした法律や規則が、諸外国と比べて異質なものであったり時代遅れになっていたり世論の批判を浴びていたりする場合もある。こちらは学識者として選ばれた委員だから、当然それらの点を指摘することもあるが、たいていの場合、官僚側もそうしたことをよく承知しており、そうした時には官僚との会話はまるで学識者同士のそれであるかのようになる。

また、審議会では様々な意見が出る。座長は、議論の終盤に差し掛かるとそれらの意見を集約して統一見解にまとめ上げようとするが、その際にも官僚の力は欠かせない。多様な主張を調整して、みなが納得するとともにその場にいない第三者にもわかりやすい形に上げるためには、「事務方」として委員の議論を客観的な立場で聞いている官僚たちからの助力は欠かせない。座長が「では細かいところは事務方と相談してまとめます。それでよろしいでしょうか」と参加者全員に確認をとって終わることはよくあることである。

このように、国家行政官僚制において、官僚はたしかに優れた専門的知識と行動力をもっている。しかし、地方行政官僚制の場合には、残念ながら、そうでないことのほうが多い。

それは国と違って地方自治体の場合、独自の政策を立案する機会がほとんどないからだろう。地方官僚たちは、中央で決まった政策を踏襲することに慣れてしまっている。自分で考える必要がないのなら勉強して専門知識を蓄えようというモチベーションもわいてこない。彼らの仕事は決まりきったことを決まりきったやり方でこなすことであり、求められていること以上のことを考えるのは、自らの欲求不満を高めるだけで、仕事にとって害にこそなれ益にはならないと考えられている。

たとえば、男女共同参画基本法は、その第9条において、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定めている。だから地方自治体では、男女共同参画条例を作ったり、男女共同参画計画を作ったりしなければならない。

こうした場合、よくあることの一つは、第三者への丸投げである。本来、地方官僚が担うべき条例や計画作りの仕事を、民間のコンサルタント会社に丸投げしてしまうのである。また、自分たちで作るにしても、国や他の自治体がすでに作ったものをもってきて、細部を少し変えるだけで済ますことも多い。こうしたことの結果、どこの地方自治体においても、似たり寄ったりの条例や計画ができあがる。これが地方行政の現実である。地方官僚は、そのようにして仕事を処理することが恥ずかしいことなどは微塵も感じていない。むしろ、効率の良い仕事の仕方だと思っているのである<sup>13)</sup>。

しかし、事案によっては国や他の自治体の先行政策が参考にならない場合もある。その場合はどうするか。筆者が経験した産業廃棄物処分場での不法投棄問題をめぐる県の調査検討委員会では、官僚側があらかじめ答申案を決めておき、学識者や市民が参加した委員会の結論をそこに誘導しようとした。また筆者は、若い頃に自分自身の興味から一般公募に応募して一市民として基礎自治体の審議会委員になったことが二回あるが、そのいずれの場合にも、審議会の内部に官僚の意をくんで、行政にとって都合の悪い仕事を増やさないように牽制する委員が存在した。いわゆる御用学者、御用委員である。このように地方官僚は審議会を自分たちの統制下に置こうとする。

こうした審議会における官僚の介入は、なにも地方自治体に限ったものではなく、中央官庁でも指摘されている<sup>14)</sup>。しかし、とくに地方自治体の場合には、予算上の制約が大きいことにも強く影響を受けている。自由な議論によって、理想的な政策ができたとしても、それを実行するにあたって予算上の裏付けがなければ、それはまさに絵に描いた餅にほかならない。彼らにしてみれば、そうした場合の批判を避けるために、施策が自らの予算の身の丈に合うように、無難な落としどころをあらかじめ決めておこうとするのである。地方官僚の場合、常にこのプレッシャーのなかでの仕事を強いられている<sup>15)</sup>。

こうした場合には、審議会是一般市民や学識者からの多様な意見を聞いて作りました、という体裁をとるだけのもの、いわゆる行政の「隠れ蓑」であり、あるいは不満をもつ人々へのたんなる「ガス抜き」でしかない<sup>16)</sup>。本来なら、そうした行政官僚制外部の人間が入った会議では、内部者しかわからない予算上の制約やその他のすべての条件を明らかにしたうえで議論すべきなのだろうが、多くの場合、地方官僚は世間に対してそこまで胸襟を開くことをしない。彼らには、残念ながら、そこまでの度量をもって多様な意見をまとめ上げて、その自治体独自の施策、これまでどこの自治体もやってこなかったような斬新な施策を作り上げるという行動力は、めったに備わっていないのである<sup>17)</sup>。

### 3.2 行政であることの特殊性

マートンは、官僚制において同調過剰が生まれる構造的源泉として、勤続年数による昇任、年金、昇給など、組織的な処置を通じて履歴が累進することと職員集団の結束が高く、組織内部での相互批判がなされにくいことをあげていたが、これらの特徴は私企業よりも行政の官僚制により強く当ては

まっている。また、これもマートンも指摘していたことだが、市民は自分たちの税金で生計を成り立たせている官僚を厳しい目で見ている。一方、官僚側からすると市場の競争がないから、市民に対するサービスを高めようというインセンティブが働きにくい。そこには、たしかにトラブルを発生させる構造的ストレインがあると言ってよい。

この構造的問題が、行政組織のなかでも最も顕著なのは都道府県である。国の場合、外国という外部をもっている。他国に比べてどの水準にあるのかという国際比較は多様な分野でなされており、世論の関心も高いので、官僚の怠慢は許されにくい。また市町村の場合には、市民と日常的に接することが多いので、批判の声は官僚に直接響いて改善されることも多い。これに対して、国と基礎自治体という同じ行政官僚制組織に挟まれた都道府県は、自らの業務への再帰性が働きにくい。その結果、非能率が非能率のまま温存されてしまうのである。

マートンの言っていた「勤続年数による昇任、年金、昇給など、組織的な処置を通じて履歴が累進すること」を、少し違う言葉で言い換えるならば、行政の場合、私企業とは違って組織の利害と個人の利害が結び付きにくいということである。これはブラウが言っていた「調整」の条件④にもかかわる問題である。

私企業の場合、組織の業績は個人への給与や待遇として反映される。組織の業績が好調ならば、個人の給与や待遇も好調であり、逆に組織の業績が不調になれば給与は減らされ待遇は悪化するかもしれないし、それどころか人員削減もありえる。このように組織の利益と個人の利益は少なからず一致している。ところが行政の場合には、この関係が成り立たない。行政はよほどのことがないかぎり、つぶれることはない。また、そもそも行政の業績は、企業の業績のように金銭で測られるものとは限らないから、個人にとっては自分の仕事が組織全体に果たしている貢献度がわかりづらい。

このことは、二つの問題を惹起する。第一に、組織全体の利害への顧慮よりも、個人の利害が重視されてしまう問題である。第二の問題は、個人にどのような「働き甲斐」を保障していくのかという問題である。前者の問題は、組織内統制をどうするのかということであり、後者の問題は自発的貢献をどのように喚起するのかという問題と言い換えることもできる。いずれの問題についても、行政官僚制には私企業とはまた違った工夫が求められる。

#### 4. 7つの文化特性

かつて神島二郎は、明治期日本の官僚制について、①「機構」聖化方式、②出世民主化方式、③マジックミラー方式という三つの特徴を指摘した。

第一の「機構」聖化方式は、「機構」を聖なるものとみなして、「機構組織の中で、公のある職務について行動するときには、日常の私生活において行う行動様式とはまったく違った論理で動いてよいし、またそうすべきものだという考え方」をとることである<sup>18)</sup>。明治維新以来の「官尊民卑」は、まさに国家機構をカミとみなす発想であり、「公私の区別」の強調も、このあらわれとみなすことができる。

第二の出世民主化方式は、出世の階段をあがることに地位に応じた変身をして心を変えること、す

なわち転向することである。かつては下に立つ者の立場で考え、発言していたものが、ポストがあがると物言いが違い、考え方も違ってくる。しかし、この「裏切り」が許容されてしまう。彼は、近代以降の日本社会において「状況論理」が支配的だと言われるのは、こうした地位に応じた変心＝転向が常態化していたからだと指摘している<sup>19)</sup>。

第三のマジックミラー方式とは、タテマエとホンネを使い分けたり、一方を不透明にしたりするやり方である。神島は、明治期の官僚制システムにおいて、市町村長は、名誉職であってその地域で人望のある人から選ばれたが、実際は中央政府の都合のために働かねばならなかった。そこで「上からは透明に見えるが、下からは見えない」仕組みが作られた。その中で名誉職になった人は、「苦しんであるいは没落し、あるいは逆に、非常に悪い人間になって再生して中央に乗り出して」いったから、地方の指導者層は分解していったのだと説明されている<sup>20)</sup>。

もちろん、これは基本的に19世紀の文化であり、今日では、行政機構が神聖なものだと考えている人、立場によって自由に物言いを変えてもよいと考えている人、情報を市民に対して基本的に隠してよいと考えている人は、あまりいないに違いない。しかし、かつての日本社会にあったこうした文化特性が、完全に払拭されたかと言えば、それはかなり怪しい。それは残滓として今日の地方官僚制における行政文化に反映している。

では、現代社会の地方官僚制における文化特性はどのように特徴づけられるのか。筆者自身が、滋賀県栗東市において一市民として、また社会学者として、この20年間ほど経験してきた事実を踏まえて考えてみたい。これらは、ヴェーバー以来の社会学の官僚制研究に上乘せして、現代日本社会の地方官僚制に指摘できることをまとめたものである。

### ①行政時間の公準

市民サービスを迅速にしようとする動機づけがきわめて弱いこと。

「県庁で『速やかに』の意味は、3か月以内に、ということです」。滋賀県のある職員から聞いた言葉である。先に述べたように、行政の時間感覚は独特である。そして、とくに情報公開に関しては、意図的にそうしているのではないかと思うほどである。

これは筆者が自分の住む地元の栗東市で最近経験したことである。都市計画課の住民対応をめぐる問題に関連して情報公開請求を行った。市から届いた通知は、当該文書は「不存在」との返答であった。ちょうど国会において「存在しない」とされた自衛隊の日報や森友加計学園問題にかかわる公文書が出てきたことが話題になっていたこともある。しかし、それよりも行政が住民対応をしっかり記録に残していなかったとしたら問題であるとも思い、本当に存在しないかはっきりさせるために審査請求を行った。筆者としては、あるにしろなかったにしろ、情報公開審査会に出席して意見を述べるつもりだったので、その開催日の調整連絡を待ち続けた。ところが、それがなかなか届かない。問い合わせると都市計画課の弁明書が出てこないの、審査会の段階に進めないという。そして7か月以上経ったある日、文書が一部存在していたとして先の「不存在」処分を取り消すとの通知が届いた<sup>21)</sup>。

この経験を通して明らかになったことだが、栗東市行政手続条例第6条は、「市長等は、申請がそ

の事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間（条例等により当該市長等と異なる機関が当該申請の提出先とされている場合は、併せて、当該申請が当該提出先とされている機関の事務所に到達してから当該市長等の事務所に到達するまでに通常要すべき標準的な期間）を定めるように努めるとともに、これを定めたときは、これらの当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない」と定めている。ところが、審査請求を行ってから審査委員会が開催されるまでの標準的な期間については定めていなかったのである。情報公開を担当する総務課の職員は22年前（1996年10月1日）にこの条例ができて以来、一度も点検や見直しを行ってこなかったことを告白してくれた。

じつは、筆者は同様な経験を以前にもしている<sup>22)</sup>。その時の相手は滋賀県であった。先に産業廃棄物処分場での不法投棄問題にかかわって県の委員会に参画したこと述べたが、その同じ問題にかかわって、県が入手した不法投棄を実際に行った元従業員からの証言内容について情報公開請求をした。ところが県は今後の責任追及が困難になる恐れを理由に非開示と回答したので、審査請求を行い情報公開審査会で審議されることになった。審査会では、筆者の主張が通り、開示すべしという決定が下りた。この時までに情報公開請求した時点から1年半の期間を要した。開示される情報は請求時点で県が所有していたものである。筆者は、それはそれとして、この間に県が入手した情報があると考えて、再び同様な内容の情報公開請求をした。これに対して滋賀県は再び「非開示」と返答。ところが、その7か月後に一方的に「非開示」処分を取り消し、請求した文書を郵送で送ってきたのである。

筆者には、このような滋賀県の態度は、類まれにも市民の「知る権利」を明記した滋賀県情報公開条例の趣旨を踏みにじるもののように思われた。そこで、この時筆者は、2度目の非開示決定は不当なものだとして国家賠償法に基づいて裁判をすることにした。

その裁判の結果、滋賀県がいったん非開示にした後に開示に転じた理由が明らかになった。滋賀県の主張によれば、県は、筆者の請求の2か月前に結審していた当該事件関係者への裁判資料のなかに、自ら入手した証言内容と同様の記述が確認され、それは公開されるものであるからもはや隠す必要がないと判断したために方針を変更して開示に舵を切ったのである。

残念ながら、この時の裁判において筆者の請求は棄却された。その時の裁判所の判決内容がふっている。まとめれば次のようになる。

被告である滋賀県が、情報公開請求の2か月前に、それを入手していたら公開することになっていたであろう裁判資料を取得しなかったのはやむを得ない。またその資料を入手して2か月後には公開を検討できたはずだが、それが4か月後になったのは仕方がない。そして、検討を始めて1か月後には公開したのだから問題がない。

この判決内容を読むかぎり、裁判所の時間感覚も世間一般の感覚とは大きくズレていると言わざるを得ない。こうした裁判所の対応にも支えられて、地方行政にあっては、少なくとも市民向けのサービスに関して、世間一般で「日」単位で行われていることが「週」単位で、「週」単位で行われていることが「月」単位で行われることが、堂々とまかり通っている。そして地方官僚は、そのことに何の痛痒を感じていないかのようである。

これらの経験は、神島が述べていた「マジックミラー方式」を思い出させる。今や情報公開制度が



あるとはいえ、市民が実際に行政内部の情報を知ることが容易ではない。しかし、それにしても行政官僚制の時間に対する感覚は、あまりにも異常だと言わざるを得ない。これは、地方行政官僚制において、用務についてのコスト意識が希薄であることによっていってよいだろう。官僚には、仕事を長引かせることが市民の不満を高めるのみならず、審査会にかかる費用や裁判にかかる費用などを含め、元をたどれば税金のコストを高める結果を招くことがまったくわかっていないのである。

## ②保身の公準

官僚は、個人的責任を回避することを何よりも第一にして業務にあたること。

先に述べたように、行政官僚制にあっては組織の利害と個人の利害の関係が不透明である。単純化して言えば、私企業官僚制では、企業が倒産することはそこで働く個人にとっても困ることだから個人はそうならないように働く。もちろん個人には転職する自由はあるものの、ある程度両者は運命共同体であると言える。ところが行政官僚制では、行政が倒産することはまずない。だから個人は安心してしまって、組織全体の成果をあげることも自分の出世に妨げになることをできるだけ避けようとする。

ここから身内同士のかばいあいが生まれる。先にあげた滋賀県の産業廃棄物処分場での不法投棄事件では、問題が発覚した当初より地元では当該業者とそれを監督する立場にあった特定の県職員との癒着の噂が流れていた。あくまで噂であるから確たる証拠があるわけではない。しかし、そういう噂を放置しておいてよいものではない。筆者はそのことを県に伝え、噂通りの事実が本当にあるのかどうか調べてほしいと頼んだ。しかし、その後何の対応もとられなかった。しばらくして、その理由を尋ねたところ、ある県職員は言った。「武士の情けだ」。

警察組織においては、監察室があり、警察官の市民対応に問題があった場合などには、市民からの訴えを調査して、問題を解決することがある。行政組織にも監査委員事務局があるものの、住民監査請求は「違法若しくは不当な財務会計上の行為」に限られているから、汚職の疑いがあっても動かないし、ましてやたんなる市民サービスへの不満は受け付けてもらえない。

では職員の仕事全般を管轄する総務部はどうか。私企業は、一般的に言って職員に関する社会的批判に敏感である。だから多くの場合、総務部が担当して職員への市民からの苦情が持ち込まれれば、迅速に対応するようになっている。ところが、一般行政の場合には、担当部局のことは担当部局で対応するのが原則であって、お門違いだと言われて、それでおしまいである<sup>23)</sup>。

地方行政組織は、組織としてのコンプライアンスに制度的問題を残している。組織の利益に価値を置くのなら、個人の保身は夾雑物であり、排除されなければならない。また官僚制の特徴である非人格性という点からしても「武士の情け」が許されるなど、とんでもない話である。この点で行政官僚制は私企業官僚制よりも、その原理が徹底されていないとも言えよう。

## ③インクリメンタリズム（小出し主義）の公準

大きな決断、大胆な政策変更は極力避けられ、これまでの路線からの変更が最小限のものにとどめ



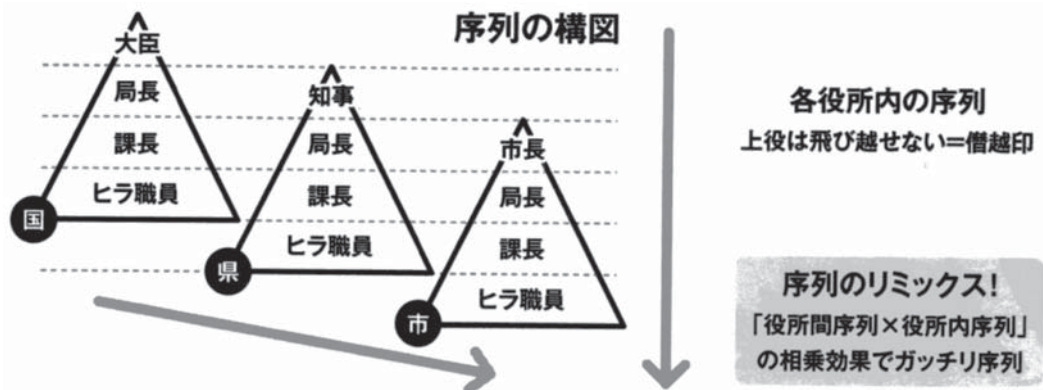
られること。

先に述べたとおり、行政官僚制では組織全体の利益よりも個人の保身が優先される傾向がある。そこからインクリメンタリズム（小出し主義）が生まれてくる。地方官僚の場合、一つの部署にいるのはだいたい3～5年である。彼らは、自分たちの仕事をその期間で計画する。長い目で見て今思い切っ方針を変えたほうがよいことだとわかっている、あるいは従来のやり方では行き詰まってしまっ、もはやどうにもならないとわかっている、方針を転換するのは容易ではない。それはリスクを引き受けることであり、地方官僚は、自分から進んですることではないと思っている。

具体的に述べれば、不法投棄が行われた産業廃棄物処分場では、硫化水素の発生、放射性廃棄物の発見、高アルカリの浸透水の漏出、などの問題が次々に露見した。しかし、滋賀県はそのつど改善命令を出し、業者に問題対応を促すだけで、操業に不正が行われたことを疑って、処分場全体の調査に踏み切ることはなかった。また、当該企業が破産したのちの対応においては、対策費用が安く済む有害物の現位置浄化策にこだわり、有害物撤去を求める住民側と対立したあげく、膠着状態が続いても環境省による助言が入るまで自分たちの方針を変えようとはしなかったのである。

#### ④権威主義の公準

行政組織内の職階に基づく秩序のみならず、行政組織間にも位階秩序が存在している。そして、そうした官僚世界の秩序が、社会において普遍的なものだと思込んでいること。



(出典：町田智也・かたぎりもとこ『リアル公務員』英治出版，2011年，62頁)

20年ほど前、一般市民が滋賀県の部長に会うことは至難の業であった。会いたいと申し入れても、なぜ会う必要があるのかとしつこく尋ねられ、会って話したい内容について文書で事前に提出しろと言われたあげく、それを提出しても多忙を理由に断られたものである。さすがに最近はそのようなことはなくなったが、それでも市民の意見はまず末端の職員を通して聞くのが基本で、上司が出てきて話を聞くのは、その後のことになる。たしかに、些細な問題でクレームが入ることもあるから、それがやむを得ない場合もあるだろうが、市民が、真摯に話し合いをしたいと願っているにもかかわらず、より強い権力をもっている上層官僚が市民との話し合いを極力避けようとするのはいかなるものかと

思う。

官僚制において、位階秩序は絶対的なものである。その象徴的な話だが地方行政官僚制においては「僭越印」という言葉があるらしい<sup>24)</sup>。稟議書においてハンコを押す際に上司の名前の段にかかって押すことを指す。それだけで、文書がやり直しになるというから驚きである。

こうした組織内の位階秩序は組織間にも存在している。基礎自治体は、市民の要望に応えられないとき、決まって都道府県が適切に対応してくれないから、と言い訳をする。都道府県は、同じようにこれは国の法律が不備だから、と言い訳をする。責任をより大きな行政組織に押し付けることで、自分たちの責任を回避しようとする。そして、そのくせ多くの場合、国の言うことに都道府県は従順であるし、県の言うことに基礎自治体は従順である。

こういう位階秩序に慣れ親しむと、それが世間一般の常識のように思い込んでしまう官僚もいる。

卑近なエピソードである。ある週末の日、鳥が騒ぐ声で驚かされた。筆者の自宅近くには栗東市歴史民俗博物館があるのだが、その敷地内であって住宅地との境界を遮る山の木が突如伐採されている。住宅側の道路にも工事用車両がある。何事が起きたのかと近所の人々も道に出てきている。月曜日になって、市役所に問い合わせると、木や草が繁茂し過ぎているので伐採する工事だという。周辺住民に対して事前に説明すべきでないかと抗議すると、自治会長には伝えておいたので問題はないと言われた。

日常的な生活経験で言えば、近隣で住宅の屋根や外壁の工事があるときは、施工業者が挨拶に回ってくる。道路や電線の工事が入るときには、その内容について業者の文書が回覧板で回ってくる。しかし、官僚はそうした配慮をしない。自治会長に電話をすれば、住民への連絡説明は終わったと思いつくのだ。そこには住民自治会を自分たちの下部組織であるとみなす錯覚が働くのかもしれない<sup>25)</sup>。

県の場合にもっとひどい。かつて筆者は、大学にある環境教育センターが出している研究年報に滋賀県の審議会制度の問題点を指摘する論文を発表した。それに腹を立てた滋賀県は、筆者の所属する大学に学部長への文書を持参させた職員を派遣して、クレームを持ち込んだ。大学のセンターは、学内組織上、学部と対等な独立機関である。学部長にクレームを持ち込んだところで、センターの年報に発表された論文がどうなるものでもない。また大学の学部組織は、教員の平等を保障しており、学部長は教授会を構成する教員の選挙で選ばれている。大学は行政組織とは異なって、位階制秩序を絶対なものとはしていないのである。彼らには、そのことの理解が不十分だったのであろう。

おそらく滋賀県の官僚は、学部長あての公文書を出して論文へのクレームを行うことで、筆者に圧力をかけられると思ったのである。もちろん、滋賀県のこの愚挙に対して、学部長は取り合わなかったが、このことを通じて結果的に明らかになったのは、滋賀県行政の官僚には位階秩序の普遍幻想がある、ということである。

これが私企業であつたら、どうであつたらうか。おそらく自社を批判する論文が出版され、それが耐え難い内容であった場合、その企業は名誉棄損だとして出版元や筆者を訴えることがあるかもしれない。しかし、相手の職場にまでやってきてクレームすることは、まずありえない。先に公準②で述べたように、行政官僚組織において官僚たちは自己保身を何よりの価値としている。滋賀県の官僚は、自分たちと同様に、組織の「上司」にクレームすることが、最も相手に対する効果的な対応（サンク

ション) だと思ったのであろう。

#### ⑤状況主義の公準

話を聞く相手によって、または場面、場面によって、主張を変えること。

神島の述べた「出世民主化方式」は、社会的地位によって主張を変えることを許容することを意味した。ここでいう状況主義とは、同じ地位にある人物であっても、状況によってホンネとタテマエを使い分けることを意味している。地方官僚が常日頃心掛けていることは「その場を乗り切る」ことである。とくに議会において追及されると、自分たちにはまったく非がないかのような答弁をするが、それが実際と違っていることはよくあることである。

滋賀県の産廃処分場問題。部長は、議会において処分場を調査するにあたって「これらの調査の実施に際しましては、調査方法等につきましては地元の皆さん方とも十分協議をさせていただきながら進めてまいりたいと考えております。」(2003年9月滋賀県議会定例会会議録129頁)と述べていた。しかし、その直後の調査において地元自治会がその内容について説明を受けたのは、調査が開始された後だった。

また、たとえば先に述べた、不法投棄を行った元従業員からの証言について情報公開請求をした件。県は非開示の理由として今後の責任追及において支障の恐れがあるからと答えていた。ところが、議会では追及されると「もととなる資料が膨大な量であり、資料に記載されている個人情報を非開示とするための作業が必要でございますが、できるだけ速やかに情報開示ができるよう努めてまいる所存であります」(2009年9月滋賀県議会定例会会議録65頁)と答えている。

しかし、これは明らかな嘘である。後に開示された文書は新聞の東半月分程度のもので、とても「膨大」とは言えなかった。筆者は、「責任追及上の支障の恐れ」も「膨大な量」も、その場限りの言い逃れに過ぎないと考えている。彼らは、不法投棄の赤裸々な実態が公開されることで、それを見逃した滋賀県への批判の声が高まること、そして処分場の徹底的な改善策を求める声が高まることを恐れたのではなかろうか。

地方官僚がタテマエを言う場は、議会だけではない。彼らは、公の場では基本的にタテマエを述べるに終始し、けっしてホンネを明かそうとしない。上述の二つの事例に登場する部長は別人であるが、以下の事例もまた別の部長である。この産廃処分場の改善対策について、それを検討する対策委員会の席上で彼は次のように述べていた。

財源もいろいろご心配いただきまして、ありがたいと思っているのですが、県としては生活環境保全上の支障が除去される対策をやるのであって、財源がないからやらないということはないと思います。ただ、それをいかに効果的に合理的にやるかということがポイントでして、必要な財源については理解をさせていただいて調達するというところで臨まないといけないと思っています。(RD最終処分場問題対策委員会 第10回議事録 25頁)

先程財源の話をしていただいていますけれども、全く情報がないとかそういうものではなしに、

前から申し上げていますように、基本的な考え方は、ここで必要な対策案を出していただいたら、財源を調達するということになります。(RD最終処分場問題対策委員会 第13回議事録 30頁)

ところが、この対策委員会で議論され答申された有害物撤去案は、対策費用がかかり過ぎるという理由で採用されなかった。ただし、費用がかかり過ぎるからという、その理由は公の場で表明されたものではない。後に筆者が直接その部長から聞き取ったことである。ちなみに、当時の嘉田由紀子知事は、対策委員会答申案を採用しなかった理由について、議会において有害物を運び出す際の二次被害の恐れがあるから、だと述べている。お金のことは考えなくてよい、と言ってきた以上、いまさら矛盾することは言えない。だからこれは、苦肉の策として考え出した言い訳、タテマエ、嘘である<sup>26)</sup>。

#### ⑥秩序志向の公準

問題を矮小化してとらえ、事件が拡大したり飛び火したりすることをなるべく避けて、事態を鎮静化しようとする性向があること。

この産廃処分場の問題は、処分場から発生した硫化水素が周辺住宅地に漏れ出したことで事件化した。この時、滋賀県は、硫化水素問題調査委員会を設置して原因と対策を検討したが、原因はかつて合法的に埋められた石膏ボードだとして、処分場全体を覆土する対策案を提言した。しかし、地元住民は硫黄源として石膏ボードがありえるかもしれないが、大量の有機物がなければ、これほどの濃度(22000ppm)の硫化水素は発生しないと、それに猛反発した<sup>27)</sup>。

また栗東市(当時は栗東町)は、処分場周辺の公園の土壌と松についてダイオキシン濃度を測って、公園の土壌にダイオキシン被害がないこと松枯れはマツクイムシが原因だとする発表を行った。しかし、ダイオキシン調査の仕方が公定法にのっとったものでなかったことや処分場からの煤煙で弱った松にマツクイムシがとりついた可能性も否定できないことから、これもまた地元住民から猛反発を受けた<sup>28)</sup>。

こうしたことは、これで終わらなかった。滋賀県は処分場内の土壌調査を行って「問題なし」としていたが、後に揮発性の有害物質を調べるのに、いったん乾燥させた資料を使って行っていたことが判明した<sup>29)</sup>。これは、単純な瑕疵であって意図的な隠蔽ではなかったかもしれないが、行政不信を募らせる出来事であったことは間違いない。

地元住民の立場からすれば、身近な生活環境において問題が発覚した際、徹底的な調査を行って、原因を確かめ除去してほしいと願うのは当然である。しかし、行政はそう考えない。まずは人々の不安を払拭して、安心な日常を回復することが大切だと考える。そして、それが様々な場面においてバイアスとして働くのではなかろうか。

こうした構図は、これまでの公害問題の歴史においてもみられたことである。たとえば水俣病問題において、当初病気の原因が何であるかわかっていなかったにもかかわらず、保健所が伝染病であるかのように扱ったのも、この同じバイアスがあったからだろう。その時は、これが後々患者への差別

を生み出す重大な要因になるとは思わなかっただろう。行政としては少しでも早く事態を明確化して、問題の決着を図りたい。だからこのような勇み足が起きるのである。

公害問題が発覚した際に、行政が先頭に立って積極的に問題解明を図るということはまずない。それを告発する住民運動や市民運動が起きて、その運動に押される形で行政が対応してきたのが歴史的事実である。それは行政が問題を解明することよりも、秩序回復への志向を強くもつからである。しかし、こうした行政の態度が起きていることの実態を隠し、人々の行政への信頼を失わせ、そして問題解決を長引かせてしまうこともあるのである。

#### ⑦安全と安心の錯誤の公準

市民が望んでいることは「安心」であるにもかかわらず、「安全」を確保することで問題は解決すると思い込んでしまうこと。

最近では「安心と安全のまちづくり」などという標語をよく見かけるが、「安心」と「安全」はまったく違う概念である。「安心」とは人格にかかわるものであるのに対して「安全」は行為にかかわる。たとえば言えば親が握ってくれたおにぎりは安心であるが、無菌工場で作られたおにぎりは安全である。「安心のおにぎり」には、それを作った人の人格に対する信頼がある。これに対して「安全のおにぎり」には、それを作るにあたって守られる基準に対する信頼がある。ドイツの社会学者、N. ルーマンの言葉を使うならば、人格信頼とシステム信頼と言い換えることもできる。

官僚制の仕組みは人格に対する信頼ではなく、システムに対する信頼で成り立っている。だから、官僚たちはただ単純に安全を確保すればよいと思いがちである。しかし市井の人々は官僚制秩序のなかに生きているわけではない。官僚が法や規則に基づき「基準を満たしていますから安全です」と言っても納得するとは限らない。まして、地元住民の立場からすれば、硫化水素は合法的に埋められた石膏ボードが原因であるとして業者の不正を見逃がそうとしたり、処分場内の土壌検査において有害物が発見されにくい方法をとって「問題なし」と言ったりした組織の人物の言うことについて、信じられるはずもない。

もちろん官僚であっても、仕事を終えて自分の家に帰ればひとりの住民である。地元住民の気持ちがわからぬでもない。しかし、神島が「機構聖化方式」として指摘したように、仕事に従事しているあいだ、官僚たちはふだんの自分たちの姿を隠す。彼らは公私の分離を訓練されているから、官僚制という「組織のなかの人間」としてふるまうのである。

こうした場合、官僚は、いくら地元住民たちに「安全」だと言ってもダメである。しかし、彼らにはそれがわからない。だからこの案件では、地元住民と地方行政の溝が埋まることはなく、事態はやがて硬直してしまった。

このような場合、事態を打開する唯一の方策は、官僚が、地元住民に自分たちの誠実な仕事ぶりを繰り返し見せて、組織に対する人格的信頼を取り戻すように努めることである。しかしながら、地方官僚制のなかには、それができる官僚ばかりがいるわけではない<sup>30)</sup>。

この問題において、地方行政側と地元住民側が折り合いをつけ、解決に向けて前進することになっ



た重要な要因の一つは、2010年度になって、問題を担当する県部局の部長から末端職員に至るまでほぼすべての官僚が総入れ替えとなり、基礎自治体に出向した経験をもった、まったく新しい住民対応に長けた官僚たちのチームに変わったことであった。彼らの活躍は、本当に目覚ましく、そのことによって、かたくなに閉ざされた地元住民の心は、徐々に開かれていったのである。

## 5. おわりに

中央と地方とを問わず、官僚制と官僚を批判する論議は昔から絶えることがない。しかし、表面に現れた事件をいちいち取り上げて批判するだけでは、市民のフラストレーションを開放するだけにしかない<sup>31)</sup>。しかし、日本社会では、それが延々と繰り返されてきたのではなかろうか。中央と地方を問わず官僚は難関の試験に合格してなれる職業である。基本的に言って、優秀な人々がつく職業だと言ってもよい。その優秀な人物が、なにゆえ、そんな愚かなことをしでかすのか。まさにマートンが述べていた「訓練された無能力」は、どうして生まれてくるのかという問題意識をもつことが重要である<sup>32)</sup>。

従来の官僚制論は、中央と地方、行政と私企業を区別しないことからくる限界をもっていた。そこで本論文では、地方行政官僚制の特殊性を論じたうえで、その文化特性として、①行政時間の公準、②保身の公準、③インクリメンタリズム（小出し主義）の公準、④権威主義の公準、⑤状況主義の公準、⑥秩序志向の公準、⑦安全と安心の錯誤の公準、の7つの公準を指摘した。

これらを理解すれば、冒頭で森が行政文化の例としてあげた「作文挨拶」が、「状況主義の公準」から導き出されること、「市民を加えない公共施設の利用制限緩和の委員会」が、官僚が「権威主義の公準」が通用する範囲で仕事を収めたいと考えるからであることが理解されよう。地方行政官僚制をめぐるいくつかの個別事象のなかから、それらに共通している文化特性が明確になれば、その弊害に対して、どのような対策を講じればよいのかが見えてくる。

すでにこれらの文化特性との戦いは始まっている。たとえば、①の公準にかかわって、1994年に行政手続法ができ、それに伴って自治体レベルでも条例も制定されたことで、標準処理期間を定めて公表するようになったが、これによって業務の恣意的な遅滞はかなり減ったのではなかろうか。もちろん、すでに述べてきたとおり、法律ができてそれが執行段階で徹底されていないことはあるから、不断の点検見直しが必要であることは言うまでもない。しかし、まず重要なのは問題を正確に把握することであろう。

文化は短期間で変わるものではない。しかし、少しずつ変わっていくことも確かである。今後、日本における地方官僚制の文化特性が、良い方向へ着実に歩みを進めていくことを期待したい。

## 注

- 1) 佐藤（1966）は、アメリカの官僚制研究を日本に導入した代表的業績である。
- 2) 詳しくは、早川（2007）、早川（2012）を参照されたい。



## 地方行政官僚制の文化特性

- 3) 森 (2004), pp. 32-33.
- 4) Merton (1949), p. 198. (訳書p. 181)
- 5) Mills (1951), p. 92. (訳書p. 79)
- 6) Mills (1951), p. 78. (訳書p. 66)
- 7) Mills (1951), p. 78. (訳書p. 66)
- 8) Balzac (1841), 訳書p. 3.
- 9) Balzac (1841), 訳書p. 28.
- 10) Balzac (1841), 訳書pp. 43-44.
- 11) 行政官僚制と私企業官僚制の相違を論じた先行研究として高津 (1966) がある。しかし、この論文は中央と地方の違いを無視しているうに、行政官僚制の非効率を解消するためには「社会主義の進展」が必要だとしていることなど、今日の視点からすれば問題が多い。なおここで問題とするのは一般行政職にある官僚、わかりやすく言えば市役所や県庁で働く公務員の問題である。したがって「学校、警察、下級審裁判所、法律相談所」などで働く人々の裁量の問題を扱うストリート・レベルの官僚制の問題ではない。それらについては、Lipsky, M. (1980), 畠山 (1989) を参照されたい。
- 12) 中野 (2018), pp. 37-52.
- 13) 2018年に行われた栗東市の「市民意識調査」では、性別の選択肢に男性、女性に加えて「その他」が付け加えられた。LGBTに配慮した変更である。「思い切りましたね」と言う担当者はこちら答えた。「コンサルさんも悩んでいました。国が決めてくれればいいんですけど」。この言葉は、地方官僚の主体性のなさを如実に表している。
- 14) 高橋 (2008), pp. 90-97.
- 15) こうした予算上の制約は、形式合理性と一体になって実質合理性を凌駕する。その象徴的な例が栗東市RD産廃処分場問題における深堀穴事案である。滋賀県は、2001年、処分場からの地下水汚染はかつて許可深度を超えて廃棄物を埋め立てたことが原因だとして、その場所を掘削し帯水層に対する遮水措置を講じるように改善命令を出した。工事は業者が不服を申し立てたので、だいぶ遅れて2004年に始まったが、その際、問題になったことの一つが掘り出された廃棄物の処理の問題である。それはかつての基準では埋められたものであるから、掘り出された時点では埋め立ててはいけないものも含まれている。当然、地元住民側はそうした廃棄物は別途適正に処分すべきだと主張した。ところが、滋賀県は掘り出した廃棄物は、処分場内で移動したに過ぎないとして、遮水工事終了後にそのまま埋め戻したのである。その決断の背景には、改めて処分すると業者からその費用を請求される恐れがあったことと処分場内の掘削は「移動」であるという法解釈があったことは、容易に推測できる。つまり、環境に良いことか悪いことかという実質合理性は、予算上の制約と形式合理性によって却下されたわけである。早川 (2007), pp. 73-75を参照。
- 16) 地方行政組織における審議会の問題については、早川 (2012), pp. 51-91を参照されたい。
- 17) 佐和隆光は、日本の官界に法学士が多いことを指摘して、「与えられた結論を正当化するという『法学部の論理』」が一般化していることを批判している。佐和 (1999), p. 145.
- 18) 神島 (1979), p. 181.
- 19) 神島 (1977), p. 264.
- 20) 神島 (1979), p. 184.
- 21) 「栗都計239号」、「栗都計256号」、「栗都計260号」。
- 22) 早川 (2012), pp. 37-57.
- 23) 筆者は総務部に苦情を申し立てても取り合ってもらえなかったことを実際に経験している。早川 (2012), p. 95.

- 24) 町田・かたぎり (2011), pp. 61-66.
- 25) この工事計画は杜撰なものだったので、監査請求を行った。栗東市監査委員事務局HPを参照されたい。
- 26) 早川 (2012), pp. 17-18. その後、処分場を部分的に掘削し有害物を撤去することが決まった。改善工事が始まって約5年経つが、これまで二次被害は起きていない。
- 27) 『読売新聞』2000年9月22日。
- 28) 『京都新聞』2000年3月10日。
- 29) 『朝日新聞』2003年9月19日。
- 30) 地方行政官僚制がうまく機能するためには、非官僚制的な力を必要としている。とくに硬直した事態を打開する際にはそうである。「はみだし」が改善を生むことは、円城寺 (2016) を参照されたい。
- 31) たとえば、塩沢 (1980)。小谷敏は、それが公共部門の疲弊を招いていると主張している。小谷 (2015)。
- 32) 地方行政官僚制の組織変革に注目したものとして田中 (1994) がある。

## 参考文献

- 井出嘉憲 (1982), 『日本官僚制と行政文化—日本行政国家論序説』東京大学出版会。
- 円城寺雄介 (2016), 『県庁そろそろクビですか?—「はみだし公務員」の挑戦』小学館新書。
- Weber, M. (1947), *Typen der Herrschaft* (濱島朗訳『権力と支配—政治社会学入門』有斐閣, 1967年)
- 神島二郎 (1977), 『政治の世界—政治学者の模索』朝日選書。
- 神島二郎 (1979), 『政治をみる眼』NHKブックス。
- Gouldner, A. W. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy*. (岡本秀昭/塩原勉訳『産業における官僚制—組織過程と緊張の研究』ダイヤモンド社, 1963年)
- 小谷 敏 (2015), 「疲弊する公共部門—雇用問題とジェラシー」『学術の動向』20(9), pp. 55-59.
- 佐藤慶幸 (1966), 『官僚制の社会学』ダイヤモンド社。
- 佐和隆光 (1999), 『漂流する資本主義—危機の政治経済学』ダイヤモンド社。
- 塩沢 茂 (1980), 『地方官僚—その虚像と実像』産業能率大学出版部。
- 瀬畑 源 (2018), 『公文書問題—日本の「闇」の核心』集英社新書。
- 高津 等 (1966), 「行政官僚制の非能率の原因論—私企業官僚制との比較を中心にして」『社会学評論』17(2), pp. 44-57.
- 高橋洋一 (2008), 『さらば財務省!—官僚すべてを敵にした男の告白』講談社。
- 田中豊治 (1994), 『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』時潮社。
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*. (渡辺保男訳『官僚制の解剖—官僚と官僚機構の行動様式』サイマル出版会, 1975年)
- 中野雅至 (2018), 『没落するキャリア官僚—エリート性の研究』明石書店。
- 畠山弘文 (1989), 『官僚制支配の日常構造—善意による支配とは何か』三一書房。
- 早川洋行 (2007), 『ドラマとしての住民運動—社会学者がみた栗東産廃処分場問題』社会評論社。
- 早川洋行 (2012), 『虚飾の行政—生活環境主義批判』学文社。
- Balzac, H. de (1841), *Physiologie de l'Employé*. (鹿島茂訳『役人の生理学』講談社学術文庫, 2013年)
- Blau, P. M. (1956), *Bureaucracy in Modern society*. (阿利莫二訳『現代社会の官僚制』岩波現代叢書, 1958年)
- Hill, M. J. (1972), *The Sociology of Public Administration*. (渡辺保男訳『行政の社会学』学陽書房, 1976年)
- 町田智也・かたぎりもとこ (2011), 『リアル公務員』英治出版。

## 地方行政官僚制の文化特性

Merton, R. K. (1949), *Social Theory and Social Structure*. (森東吾／森好夫／金沢実／中島竜太郎訳『社会理論と社会構造』みすず書房, 1961年)

Mills, C. W. (1951), *White Collar: The American Middle Class*. (杉政孝訳『ホワイト・カラー—中流階級の生活探求』東京創元社, 1957年)

森啓 (2004), 「自治体改革と行政文化」『月刊地方自治職員研修』37(0), pp. 29-40.

Lipsky, M. (1980), *Street-level, Bureaucracy*. (田尾雅夫/北大路信郷訳『行政サービスのジレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社, 1986年)

滋賀県議会HP, <http://www.shigaken-gikai.jp/>, 2018.9確認。

滋賀県庁最終処分場対策室HP, <http://www.pref.shiga.lg.jp/d/saisyu/>, 2018.9確認。

栗東市監査委員事務室HP, <http://www.city.ritto.lg.jp/shisei/kansa/4585.html>, 2018.9確認。