

「脱官僚」

新政権になってから、やたらに「脱官僚」という言葉を耳にする。

「官僚」という言葉も、従来は国家公務員の幹部の意味で使われていたが、最近ではマスコミも公務員を批判的に報道する場合は、——近頃は好意的に公務員を報道することはないので、ほとんどの場合——、「官僚」を使っている。

国会議員のなかには、官僚内閣などと言う人もいるが、前政権の大臣経験者などが言うとは、一体あなたは大臣在職中何をやっていたのですかとも言いにくくなる。

長年、議員事務所を平身低頭して説明して歩いた者からすれば、官僚内閣制などどこにあったのかとも思いますが、自民党からも反論がないのは不思議である。

時勢にならって官僚という言葉を使わせてもらうとして、政治家と官僚の関係、「脱官僚」をどう考えるかは、大変難しい問題である。

民主国家である限り、官僚が、選挙された政治家のコントロールを受けるべきことは当然である。政治家が政策を決定し、官僚はそれを忠実に実施するという「政治と行政の二

分論」はその古典的な整理である。また、「公務員は政治家に、幅広い情報を提供するとともに、政策決定の参考となるような政策の選択肢を提供する」という主張も二分論を前提としている。

しかし最近では、こうした二分論は、行政の実態に合っていないという考え方が一般的になってきた。法律を作っても、官僚が規則あるいは通達を整備しなくては政策の本身が具体化できないのではないか、そもそも政策決定と実施は分離できるのだろうか。またストリートレベル・ビュロークラシー論などは、警察官、福祉職員のようにこれまで厳格に法律を実施すると考えられてきた現場の公務員に、広範な政策決定的な裁量があるという問題を提起した。

そうだとすると政策決定（形成）から実施まで官僚が広範に関与しているわけであり、政治家のコントロールというのは、観念論はともかく具体的に何を指すのだろうかという疑問が生じてくる。

G・ペーターズは、官僚が政治家と比べて、有利な点として、以下を

挙げている（「官僚制の政治学」）。

(1) 豊富な情報と専門分野での熟練性

(2) 政治家に比べて効率的な意思決定

(3) 関係団体からのサポート

(4) 中立性、非政治性という看板

(5) 組織としての一体性

(6) 永続性と安定性

政治家の官僚統制の手段として一般的に言われているのは、公務員の政治任用と政治家が官僚組織の中に入る方法である。政治任用については、D・ルイスが「大統領任命の政治学」で述べているように、政治任用者の相互の連携不足、専門的知識の欠如、任期の短さなどから、選挙を応援してくれた人に対する見返り（パトロネージ・アポイントメント）としての意味はあるものの、政治コントロールの強化という点では問題のあることが指摘されている。政治家自身が官僚機構に入る方式にも、同様の問題がある。

逆に、E・スレイマンは、こうした行政組織の政治化が、行政の非専門化（deprofessionalization）を招くと警告している。政治化に加え、アウトソーシング、民営化、民間人登用さらには、政治の失敗を官僚に転嫁する公務員パッシングは、行政の培ってきた専門性を壊し、その結果政治家は弱体化した官僚組織に対し優位性を保てるかも知れないが、国民に対する行政サービスは著しく低下すると指摘している（「民主的国家の分析」）。

政治家の官僚に対するコントロールについては、単に政と官だけの関係でとらえていては限界がある。より広範に民主的なコントロールの強化としてとらえ、国民に対する情報公開の強化、さらには公務員のモチベーション、モラルの問題も含めて考えなくてはならない。

いずれにせよ「脱官僚化」が、行政組織の非専門化、国民への行政サービスの低下などという本末転倒の結果を招かないようにしてもらいたい。

（景行）

リプレゼンタティブ・ビュロクラシー

「リプレゼンタティブ・ビュロクラシー」は、我が国ではあまり聞き慣れない言葉である。的確な訳語もないようだ。リプレゼンタティブ・ガバメントが代議制であるから、代表あるいは比例公務員制度とでもいうのだろうか。

リプレゼンタティブ・ビュロクラシーについては、D・キングスレーが、一九四九年イギリスの公務員制

度について書いた論文の中で紹介している。キングスレーは、近代官僚制の特色の一つとして挙げられているマックス・ウェーバー的公務員の中立性は、公務員の実態とかなり異なっていると主張する。例えばキングスレーによると、イギリスの公務員の場合、一六、七歳の中等教育を受けたものが下級公務員となり、一八、九歳の中等教育を卒業したものが中堅幹部、二二、四歳の大学を卒業したものが高級公務員となっている。

高級公務員は、パブリックスクールの卒業生である。パブリックスクールの教育は、「第一が宗教、道徳、第二が紳士としての行動、第三に、知的能力」とされ、徹底的なエリート教育がなされる。

その結果、イギリスの公務員の意思決定あるいは行動パターンは、このパブリックスクールの文化に左右されているし、その背後にある出身階級の意向、利益が行政に反映されているとキングスレーは主張する。

また、幹部公務員への道が閉ざされている女性の意向は行政に反映されず、女性の地位向上も図られない。社会的弱者の地位を向上するために、社会的弱者が政治家ばかりでな

く公務員にもならなくてははいけないと提案している。これがリプレゼンタティブ・ビュロクラシーである。

その後、F・モシャールやS・クリスロフなどがこの問題についてさらに論点を整理しているが、興味深いのは、リプレゼンタティブ・ビュロクラシーが、アメリカで黒人、ヒスパニックなどの人種問題、女性、ゲイ、エイズなどとの関係で論じられていることである。

特にアメリカでは、D・ローゼンブーム、L・シーゲルマンなどが各官庁あるいは教育、医療などの行政分野において幹部公務員、一般公務員の人種、出身、教育程度が政策決定にどのような影響を与えているかについて実証的な調査分析を行っている。結論的には、公務員の出身母体如何が政策決定、実施に重大な影響を与えていること、幹部ばかりでなく現場の公務員のバックグラウンドも重大な影響を与えていることが検証されている。一方、幹部公務員になるほど、組織に長くいるほど、また教育程度が高いほど出身母体の利害から離れる傾向があるとの指摘もある。

マイノリティーや女性の採用割合を予め定めるアファーマティブアク

ションも、社会的弱者に対する雇用機会の保証という観点に加え、リプレゼンタティブ・ビュロクラシーという視点からの位置づけがなされている。

公務員の中立性についての理論的な整理ではなく、実証的調査分析に基づくこれらの研究には興味深いものがある。我が国においては、アメリカのような人種問題がないので、直截的ではないが、女性、ハンディキャップを持った人、高齢者など社会的弱者を対象としてアメリカ的な調査分析を行ったら面白いかも知れない。

リプレゼンタティブ・ビュロクラシーと公務員の中立性原則との理論的な整理は必ずしもなされていないし、そう簡単なものではないだろう。しかし、国民の中にある様々なグループの利害、意見を行政に反映させるためには、政治の世界に代表を送り込むだけでは不十分であり、これまで政治の決定した方針を中立的に実施するとされてきた公務員にもその代表を送り込まなければならぬという主張は大変面白い。我が国においても、さらなる議論と検証が求められているだろう。

(栗)

ストリート・レベル・ビューロクラシー

政と官関係についての古典的な考え方は、国民の信託を受けた政治家が政策を決定し、公務員は、その方針に従って、政策を実施するという企画と実施の二分論である。さらに公務員のなかでも、政治家の決定した政策を具体化するための企画・設計とそれを現場で実施するという、二つのプロセスに分けて議論される場合が多い。

公務員についての企画と実施の二分論は、実施部門の民間委託あるいは、実施部門の公務員は、民間労働者と同じ処遇をすべきだといった議論にも通じている。

一方こうした政と官あるいは公務部内の企画と実施の二分論は、理論上は考えられるとしても、実際二分することは難しいという議論もある。政治家が決定するといっても、

その原案を作成するのは公務員であり、公務員が圧倒的な情報を持つ限り、公務員の考え方は無視できないという主張である。

また、公務部内の二分論についても、霞ヶ関の企画と地方の実施という側面はあるにしても、その境界をどこで引くかについては、様々な議論がありうるだろう。

こうした点に関連して、M・リブスキーMIT教授のストリート・レベル・ビューロクラシー（以下「SLB」）論は興味深い論点を指摘している。

リブスキーによると、SLBとは、警官、福祉関係職員、法律相談員などのように職務上直接住民と接している公務員である。これらの職員は、企画部門と実施部門の二分論からすると実施部門であるが、極めて大きな裁量を持っている。例えば、警察官は、その職務が明確に定められているとはいえ、日々どのように行動するかは本人の使命感と責任に任ざれており、その結果は住民生活に重大な影響を与える。福祉関係職員についてもその人のやる気により提供されるサービスが大きく変わることは言うまでもない。言い換えれば公務員の裁量が非常に大きな

分野であり、具体的な業務を企画するという側面を持つている。

リブスキーは、SLBの特色をいくつかあげている。

まず、SLBにおいては、行政目的が曖昧であるか、あるいは様々な対立する要素を含んでいる。例えば犯罪者の更正・社会復帰と社会からの隔離による住民の安全確保、生活保護による個人の救済と財政コストの削減などである。

次に、これらの分野では、行政の能率、成果を測定する方法が極めて難しい。例えば、住宅の建築確認などは、検査件数を指標にとると、検査の質が落ちてしまう、職業訓練校で就職率を指標にすると、できる人を入学させる傾向になることなどである。こうした点からもSLBの裁量性が生じているとしている。

また、SLBの問題点として、サービスが、警察のように独占的なものであるか、あるいは福祉、医療、教育などのように民間と競合しているか、貧しい人々には事実上選択権が与えられていないこと、そのためサービス供給に住民側の意向が反映されにくく、改革が行われにくいことを指摘している。さらにSLBの情報操作、心理的なコントロールに

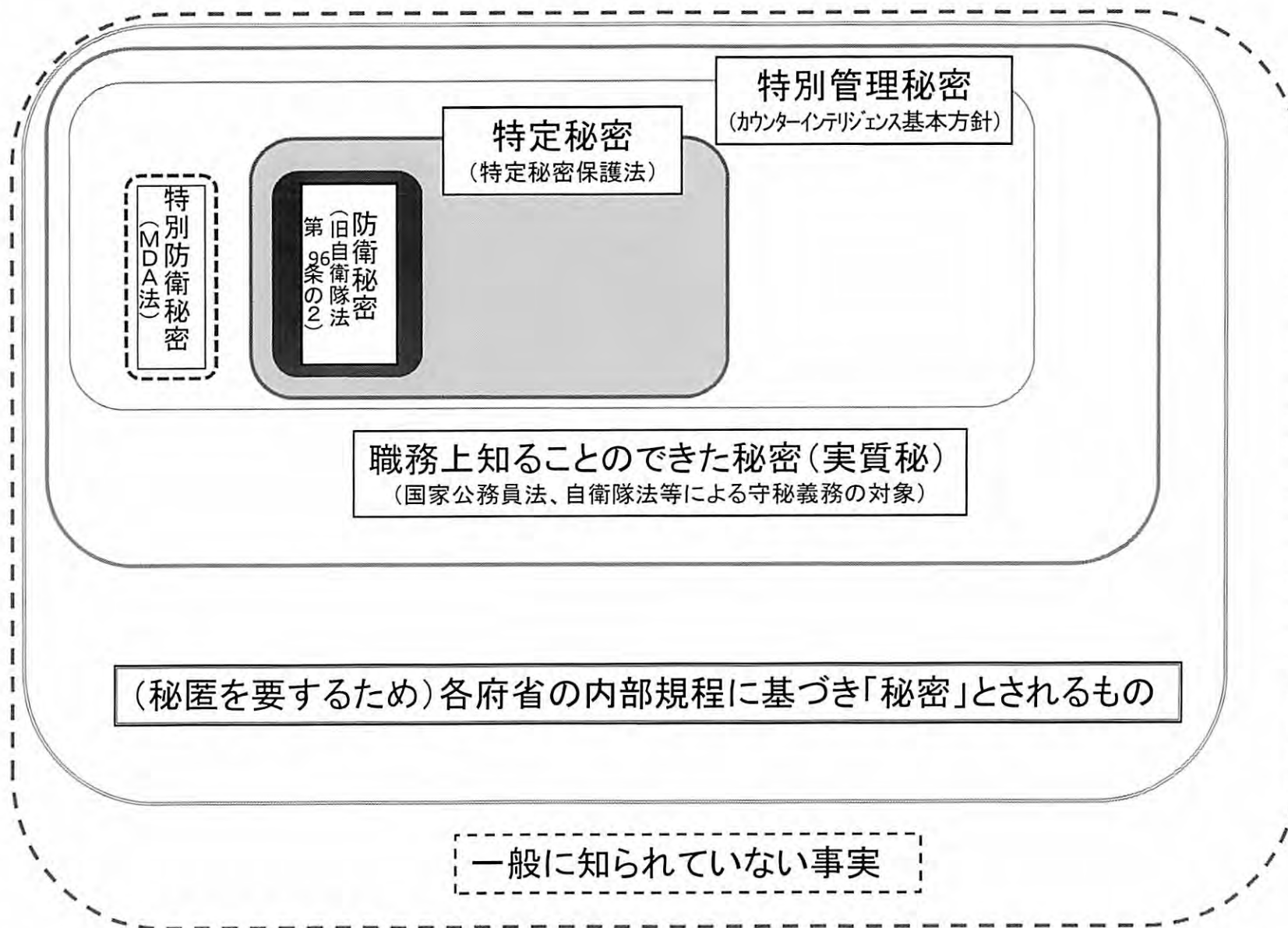
より、住民の要求が調整されるといった現象も現れているとしている。

リブスキーは、様々な角度からSLBを分析し、実施部門でありながらその目的の多義性、曖昧性等から広範な裁量権を持つこと、その問題点を指摘する一方で、住民に接しその意向を直接行政に反映するという点で、選挙された政治家に由来するものではないSLB固有の正統性、裁量性を認めている。さらにこうしたSLBのあり方として使命感、責任感を持った新しいプロフェッショナルリズムを提唱している。

リブスキーのいう政治家に由来しない公務員固有の正統性、位置づけの問題はともかく、公務員は政治家の決めた政策を淡々と実施すればよい、現場は霞ヶ関で決められた方針を忠実に行えばよいという短絡的な企画と実施の二分論は、実施部門における裁量性を否定し、結果的に無責任な行政を招くことになるだろう。これまで、企画部門に比べ実施部門は、やや軽視される傾向があったかもしれない。しかしリブスキーも指摘するように、住民と直接接するSLBの重要性を再認識しそのあり方をもう一度考える必要があるのではないだろうか。

（景）

国の行政機関における「秘密」の概念図



公務員の守秘義務

○ 各公務員法の守秘義務規定

職員(隊員)は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(国公法第100条、自衛隊法第59条、地公法第34条等)

違反行為に対する罰則

○ 1年以下の懲役又は50万円以下の罰金
(国公法第109条第12号)

○ 1年以下の懲役又は3万円以下の罰金
(自衛隊法第118条第1号、地公法第60条第2号)

※1 守秘義務規定に違反した職員(隊員)は、懲戒処分の対象。

※2 秘密の対象とする事項や秘密の保全管理措置を定めるものではない。

政府における秘密管理保全体制 (特定秘密保護法制定以前)

全 般

秘密文書等の取扱い
について
(昭和40年事務次官等会
議申合せ)

各府省の内部規程
による管理保全

カウンターインテリジェンス対策

「特別管理秘密」
(特別に管理すべき情報)



政府の統一基準に基
づき、各府省において
管理保全体制を整備

防 衛 分 野

「特別防衛秘密」
(日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法)

- 国の行政機関の長が指定
- 特別の管理保全

(罰則)漏えいは10年以下の懲役

「防衛秘密」
(旧自衛隊法第96条の2)

- 防衛大臣が指定
- 特別の管理保全

(罰則)漏えいは5年以下の懲役

○ 国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）（抄）

（秘密を守る義務）

第百条 職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

- 2 法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表するには、所轄庁の長（退職者については、その退職した官職又はこれに相当する官職の所轄庁の長）の許可を要する。
- 3 前項の許可は、法律又は政令の定める条件及び手続に係る場合を除いては、これを拒むことができない。
- 4 前三項の規定は、人事院で扱われる調査又は審理の際人事院から求められる情報に関しては、これを適用しない。何人も、人事院の権限によつて行われる調査又は審理に際して、秘密の又は公表を制限された情報を陳述し又は証言することを人事院から求められた場合には、何人からも許可を受ける必要がない。人事院が正式に要求した情報について、人事院に対して、陳述及び証言を行わなかつた者は、この法律の罰則の適用を受けなければならない。
- 5 前項の規定は、第十八条の四の規定により権限の委任を受けた再就職等監視委員会が行う調査について準用する。この場合において、同項中「人事院」とあるのは「再就職等監視委員会」と、「調査又は審理」とあるのは「調査」と読み替えるものとする。

第百九条 次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

一～十一 （略）

十二 第百条第一項若しくは第二項又は第百六条の十二第一項の規定に違反して秘密を漏らした者
（略）

○ 自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）（抄）

※斜体部分は特定秘密保護法による改正前の条文

（秘密を守る義務）

第五十九条 隊員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を離れた後も、同様とする。

- 2 隊員が法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合には、防衛大臣の許可を受けなければならない。その職を離れた後も、同様とする。
- 3 前項の許可は、法令に別段の定がある場合を除き、拒むことができない。

（防衛秘密）

第九十六条の二 防衛大臣は、自衛隊についての別表第四に掲げる事項であつて、公になつていないもののうち、我が国の防衛上特に秘匿することが必要であるもの（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和二十九年法律第百六十六号）第一条第三項に規定する特別防衛秘密に該当するものを除く。）を防衛秘密として指定するものとする。

- 2 前項の規定による指定は、次の各号のいずれかに掲げる方法により行わなければならない。

- 一 政令で定めるところにより、前項に規定する事項を記録する文書、図画若しくは物件又は当該事項を化体する物件に標記を付すこと。
- 二 前項に規定する事項の性質上前号の規定によることが困難である場合において、政令で定めるところにより、当該事項が同項の規定の適用を受けることとなる旨を当該事項を取り扱う者に通知すること。
- 3 防衛大臣は、自衛隊の任務遂行上特段の必要がある場合に限り、国の行政機関の職員のうち防衛に関連する職務に従事する者又は防衛省との契約に基づき防衛秘密に係る物件の製造若しくは役務の提供を業とする者に、政令で定めるところにより、防衛秘密の取扱いの業務を行わせることができる。
- 4 防衛大臣は、第一項及び第二項に定めるもののほか、政令で定めるところにより、第一項に規定する事項の保護上必要な措置を講ずるものとする。

第百十八条 次の各号の一に該当する者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する。

- 一 第五十九条第一項又は第二項の規定に違反して秘密を漏らした者
(略)

第百二十二条 防衛秘密を取り扱うことを業務とする者がその業務により知得した防衛秘密を漏らしたときは、五年以下の懲役に処する。防衛秘密を取り扱うことを業務としなくなつた後においても、同様とする。

- 2 前項の未遂罪は、罰する。
- 3 過失により、第一項の罪を犯した者は、一年以下の禁錮又は三万円以下の罰金に処する。
- 4 第一項に規定する行為の遂行を共謀し、教唆し、又は煽動した者は、三年以下の懲役に処する。
- 5 第二項の罪を犯した者又は前項の罪を犯した者のうち第一項に規定する行為の遂行を共謀したものが自首したときは、その刑を減輕し、又は免除する。
- 6 第一項から第四項までの罪は、刑法第三条の例に従う。

別表第四（第九十六条の二関係）

- 一 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究
- 二 防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報
- 三 前号に掲げる情報の収集整理又はその能力
- 四 防衛力の整備に関する見積り若しくは計画又は研究
- 五 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。第八号及び第九号において同じ。）の種類又は数量
- 六 防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法
- 七 防衛の用に供する暗号
- 八 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のものの仕様、性能又は使用方法
- 九 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のものの製作、検査、修理又は試験の方法
- 十 防衛の用に供する施設の設計、性能又は内部の用途（第六号に掲げるものを除く。）

○ 地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）（抄）

（秘密を守る義務）

第三十四条 職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

2 法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合においては、任命権者（退職者については、その退職した職又はこれに相当する職に係る任命権者）の許可を受けなければならない。

3 前項の許可は、法律に特別の定がある場合を除く外、拒むことができない。

（罰則）

第六十条 左の各号の一に該当する者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する
一 （略）

二 第三十四条第一項又は第二項の規定（第九条の二第十二項において準用する場合を含む。）に違反して秘密を漏らした者
（略）

○ 官吏服務規律（明治 20 年勅令 39 号）（抄）

第 4 条 官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス

2 法令ニ依ル証人鑑定人等ト為リ職務上ノ秘密ニ属スル事項ヲ発表スルニハ本属長官ノ許可ヲ要ス

第 5 条 官吏ハ私ニ職務上未発ノ文書ヲ関係人ニ漏示スルコトヲ禁ス

○ 日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和 29 年法律第 166 号）

（定義）

第一条 この法律において「日米相互防衛援助協定等」とは、日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定、日本国とアメリカ合衆国との間の船舶貸借協定及び日本国に対する合衆国艦艇の貸与に関する協定をいう。

2 この法律において「装備品等」とは、船舶、航空機、武器、弾薬その他の装備品及び資材をいう。

3 この法律において「特別防衛秘密」とは、左に掲げる事項及びこれらの事項に係る文書、図画又は物件で、公になつていないものをいう。

一 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された装備品等について左に掲げる事項

イ 構造又は性能

ロ 製作、保管又は修理に関する技術

ハ 使用の方法

ニ 品目及び数量

二 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された情報で、装備品等に関する前号イからハまでに掲げる事項に関するもの

（特別防衛秘密保護上の措置）

第二条 特別防衛秘密を取り扱う国の行政機関の長は、政令で定めるところにより、特別防衛秘密について、標記を附し、関係者に通知する等特別防衛秘密の保護上必要な措置を講ずるものとする。

（罰則）

第三条 左の各号の一に該当する者は、十年以下の懲役に処する。

一 わが国の安全を害すべき用途に供する目的をもつて、又は不当な方法で、特別防衛秘密を探知し、又は収集した者

二 わが国の安全を害する目的をもつて、特別防衛秘密を他人に漏らした者

三 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者で、その業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を他人に漏らしたもの

2 前項第二号又は第三号に該当する者を除き、特別防衛秘密を他人に漏らした者は、五年以下の懲役に処する。

3 前二項の未遂罪は、罰する。

第四条 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者で、その業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を過失により他人に漏らしたものは、二年以下の禁こ又は五万円以下の罰金に処する。

2 前項に掲げる者を除き、業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を過失により他人に漏らした者は、一年以下の禁こ又は三万円以下の罰金に処する。

第五条 第三条第一項の罪の陰謀をした者は、五年以下の懲役に処する。

2 第三条第二項の罪の陰謀をした者は、三年以下の懲役に処する。

3 第三条第一項の罪を犯すことを教唆し、又はせん動した者は、第一項と同様とし、同条第二項の罪を犯すことを教唆し、又はせん動した者は、前項と同様とする。

4 前項の規定は、教唆された者が教唆に係る犯罪を実行した場合において、刑法（明治四十年法律第四十五号）総則に定める教唆の規定の適用を排除するものではない。

（自首減免）

第六条 第三条第一項第一号若しくは第三項又は前条第一項若しくは第二項の罪を犯した者が自首したときは、その刑を減軽し、又は免除する。

（この法律の解釈適用）

第七条 この法律の適用にあつては、これを拡張して解釈して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあつてはならない。

(秘密文書に関する通達等)

○秘密文書等の取扱いについて

(昭和四〇・四・一五)
(昭和四〇年四月十五日)

行政機関における秘密の保全については、昭和二十八年四月三十日の次官会議の申合せ「秘密文書等の取扱規程の制定について」により実施されてきたが、さらに遺憾なきを期するため、今後は次の要領により処理することとする。

なお、昭和二十八年四月三十日の次官会議申合せは、廃止する。

記

- 1 秘密保全を要する文書(以下「秘密文書」という)等の指定及び作成は、必要最小限にとどめること。
- 2 秘密文書は、原則として次の種類に区分すること。
極秘 秘密保全の必要が高く、その漏えいが国の安全、利益に損害を与えるおそれのあるもの。ただし、「極秘」のうちその秘密保全の必要度がきわめて高度なものを「機密」とすることができ、その漏えいによる損害は「極秘」に比べて軽微なものであるもの。

秘

極秘につぐ程度の秘密であつて、関係者以外には知らせてはならないもの。

- 3 「極秘」の区分は、当該省庁の首長、局長又はこれらに準ずる者が、「秘」の区分は、当該省庁の課長又はこれらに準ずる者がそれぞれ指定し、当該文書に作成部課名を表示すること。(以下これらに指定する者を「指定者」という。)
- 4 「極秘」の文書には必ず「連番」を付し、その所在を明らかにしておくこと。
- 5 秘密文書には、秘密にしておく期間を明記し、その期間が経過したときは、秘密の取扱いを、解除されたものとする。ただし、その期間中秘密にする必要がなくなつたときは、その旨を通知して秘密の解除を行なうものとする。
- 6 「極秘」の文書の複製は、絶対に行なわないこと。「秘」の文書は、指定者の承認をうけて複製することができること。
- 7 各省庁は、秘密文書の取扱責任者(以下「取扱責任者」という)を指定し、秘密文書の保管、出納等の責に任ぜしめること。
- 8 「極秘」の文書を送達するときは、取扱責任者または取扱責任者の指定する者が、封筒に入れて携行すること。「秘」の文書は、取扱責任者の指定する方法により送達するものとする。
- 9 秘密文書を保管するときは、金庫等施設にできる密庫に保管すること。
- 10 不要の秘密文書は、必ず焼却する等復元できない方法により処分すること。
- 11 他の省庁から受領した秘密文書の区分について、関係省庁の間に取扱上の疑義が生じたときは、すみやかに当該文書の指定者と協議して、同一秘密区分を用いること。
- 12 各省庁は、以上の取扱いを当該省庁の文書取扱の規程にもり込むこと。
- 13 秘密保全を要する物件を所有する省庁は、秘密文書の取扱に準じて、必要な規定を設けること。

○秘密文書等の取扱いについて

(昭和四一・五・二六)
(昭和四十一年五月二十六日)

標記については、昭和四十一年四月十五日の事務次官等会議の申合せ「秘密文書等の取扱いについて」(以下「申合せ」という)により実施されてきたところであるが、この申合せの趣旨が必ずしも徹底していない向きもあるため、次の要領により各省庁の文書管理規程等を改正するなど適切な処理をされるようお願いする。

なお、各省庁の表情を勘案して、秘密を分類し、「国家機関における各種の秘密の基準」を作成したので参考までに添付する。

- 1 「人事秘」は、申合せ第二項の「秘」として取扱うこと。
- 2 「極秘」「秘」のほかに、「部外秘」又は「取扱注意」の区分を設けている省庁がみられるが、実質上秘密文書として取扱うことが適当な内容のものについては、今後「部外秘」又は「取扱注意」という区分を廃し、申合せ第二項による「秘」によることとする。
- 3 秘密文書として取扱う必要はないが、業務の遂行上慎重な取扱いを必要とする文書については、取扱上の注意を明記すること。
- 4 申合せ第三項にいう「準ずる者」は、課長相当職以上のものに限定すること。
- 5 一定期間に限り秘密文書とすることをもつてたりするものについては、申合せ第五項の趣旨に基づき、その期間を明記すること。

国家機関における各種の秘密の基準

(内閣官房)

I 外交・国際経済・防衛に関するもの

例示	秘密にする理由
● 外交交渉の過程における訓令報告等	秘密が保たれなければ外交交渉にあつて自らの交渉上の立場を不利にするおそれがある。
● 国際通商問題に関する国際会議の議事内容	関係諸国の利害に重大影響を及ぼすため、秘密にすることが要請され、国際信義上これを守らなければならない。
● 暗号	秘密を維持するための手段として秘匿する必要がある。
● 武器の性能諸元	防衛上秘匿する必要がある。

II 個人の秘密に関するもの

例示	秘密にする理由
● 公庫等の貸付業務の財務内容	公表されると当該企業の信用を毀やうとするおそれがある。
● 特殊な病気に感染した者の入所決定通知	公表されると個人の名誉を損なうとともに家族に苦痛を与えるおそれがある。
● 人事に関する資料	人事記録には個人の秘密に係る事項を含んでいる。

III 職務の特殊性に由来するもの

例示	秘密にする理由
● 捜査関係資料	もし漏れれば捜査活動の妨げとなるおそれがある。
● 巡視船艇等の配備計画	巡視船艇等の動向が漏れることは、警備業務上重大な支障をきたす。
● 事業所等への立ち検査の計画	もし漏れることがあれば、対象者の対策策定が可能になり、所期の目的を達成することができない。
● 裁判・審決・審判等の評決	合議体としての一体性を保障し、裁判官等が当事者に遠慮したり、世評を慮るおそれがある。
● 発注工事の予定価格	契約当事者としての利益を守るために秘密にする必要がある。

IV 一定期間秘密にする必要があるもの

例示	秘密にする理由
● 人事異動案	発令前に漏れることは職務執行上支しかえを生ずる。
● 基準外国為替相場の変更	利害関係者が多く、予め漏れると特定の者が不当な利益を得るおそれがある。
● 公開競争試験の問題	試験の実施前に漏れると試験が不可能となる。
● 特許出願書類	秘密が維持されなければ特許出願者が不測の損害を蒙るおそれがある。

内部告発と公務員



海上保安官によるビデオ流出事件は、大騒ぎしたわりには、何やら尻切れトンボで、ビデオを投稿した海上保安官は停職（その後自発的に退職、起訴猶予）、海上保安庁長官は、一ヶ月、一〇分の一の減給、国交省大臣に至っては給与の自主返納という近頃の政治の無責任体制を証明したような形で終わった。

内部告発については、二〇〇六年に内部告発を行った労働者を保護する公益通報者保護法が制定されている。この法律は、刑事罰が課されるなどの重大な法令違反行為を知った労働者が、その事実を事業者、監督官庁や警察、警察あるいはマスコミ、消費者団体等へ通報した場合に、事業者がその通報を理由として行った解雇、減給などの不利益な取り扱いを無効とし禁止するものである。

公務員については、犯罪事実を通報することは、懲戒あるいは分限事由に該当しないとも考えられるが、同法七条では、同様の取り扱いをすることが定められている。

公務員は、もともと刑事訴訟法二

三九条二項で、「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」と定められ、検察官、警察に対する犯罪事実の告発は義務とされているため、公益通報者保護法の意味はマスコミ等に対する通報にあると言えるかも知れない。

問題は、こうした犯罪あるいは違法とまではいかない事実についての外部に対する公表である。公務員には守秘義務があり、また上司の命令に従う義務がある。従って一般的には上司、特にトップである政治家の方針に個人的に反対であるからといって、方針決定にいたる過程、問題点等を公表することは、守秘義務違反、あるいは上司の命令に従わないとして懲戒処分の事由になり得るであろう。

一方組織のトップである政治家の判断が明らかにおかしい、違法ではないが、その事実を公表すれば多くの人が疑問に感じるだろうと思われる場合はどうだろうか？

この点についてT・バースは、「公益の管理（行政官のファシリテ

イティブ・ロール」という小論のなかで興味深い議論を展開している。議論の発端は、一九八七年にウィ

スコンシン州で採用された「Teach, Don't Preach」政策である。「Teach, Don't Preach」政策は、貧困家庭に対する福祉給付と子供の学校の出席率を連動させたもので、出席率の悪い家庭には福祉給付をカットするというものであった。この制度は、評判が良く八〇年代から九〇年代にかけて各地に広まっていった。しかし、担当当局でその効果を検証してみると福祉給付を減らしても出席率は高くなり、政策的には効果がないという結果が出ていた。しかし政治家は住民に好評なので、この政策を強力に推進した。

バースの問題提起は、内部資料としての検証資料を、トップの政治家が公表に反対している場合でも、部下である公務員は公表すべきかという論点である。

この点に関し、J・ロールは、行

方針に従うのが大原則であるが、一方で、憲法上位置づけられた公務員として、行政権ばかりでなく立法、司法にも仕える義務を持つ（*General Multipol Masters*）、従って例外的ではあるが場合によっては、所属する組織のトップの意向に反して、その事実を公表することは許される

としている。バースも、公務員は自ら仕える政治家に不利な情報であっても、行政の専門家として、それを国民に伝える「国民の教育者」として責務があるとしている。

こうした議論は、確かに「政と官」を考える上でもおもしろい視点ではある。しかし、一方で公務員を政治論争に巻き込み、行政秩序の崩壊にも通ずるものであり、一般的に論ずることは極めて危険である。ただ、近頃の朝氣の無くなった公務員には、多少の薬となるかも知れない。

（金生）

市場化テスト

政府の規制改革・民間開放推進会議（議長宮内義彦オリックス会長）は、官民で行政サービスの質やコストを競う「市場化テスト」を、平成一八年から導入することを決めた。

市場化テストは、現在政府が提供している統計作成やごみ収集等の行政サービスを、これまでどおり官が提供するか民間に委ねるかを競争入札によって決める制度である。

市場化テストは、今流行のニュー・パブリック・マネジメントにおいて提唱されているが、その歴史はかなり古く、アメリカでは既に一九六七年に導入されている（予算局（後の管理予算局）通達Circular A-130）。その後少しずつ改定されリーガン政権時代にはほぼ現在の形になったようである。

アメリカの市場化テストでは、まず業務内容を記述したPWS（パフォーマンス・ワーク・ステイトメント）が作られる。それに基づいて、入札が行われ、コストの安い方が落札する。入札の公正を図るとともに、民間が落札した場合は、これまで

で担当していた公務員が職を失うだけにきわめて詳細に手続きが定められている。

管理予算局（OMB）の発表によると、一九八一年度から一九八七年度までに六億九、六〇〇万ドルの経費と四五、〇〇〇あまりのポストが削減（見直）されたそうである。政府側の落札率は四五％、民間が五五％である。政府が落札した場合二〇％、民間が落札した場合は三五％、平均すると三〇％のコスト削減になったとされている。

管理予算局は、その成果を強調するが、一方批判もかなりあるようだ。ドナルド・ケトルが、ATGの特徴、問題点についてまとめているので紹介しよう。

まず第一に、市場化テストの導入状況が、省庁によって大きく異なっていることが指摘されている。OMBの資料を見ても、国防省、調達庁、運輸省、商務省の四省庁が全体の九六％を占め、文部省、環境省、労働省、NASAなどはゼロである。また、OMBが設定した目標の達成率が、きわめて低く、一番高い国防省でも五六％、他は一四％に過ぎない。積極的に取り組んでいる省庁から逆に非生産的だと否定的な省

庁まで様々である。

第二は、手続きが複雑化したため、官民のコスト比較にかかる時間が次第に長くなっていることである。コスト比較に要する期間は一九七八年から一九八六年までは、二年だったのが、一九八七年から一九九〇年では、四年三ヶ月と二倍になっている。また、公正な入札を行うためには、しっかりしたPWSを作成することが不可欠だが、行政目的の不明確さ、データ不足等から困難な作業となっており、入札に必要なデータを集め準備するのに一ヶ月以上かかるという。

第三に、ATGの手続きを進めるための経費が増大していることが挙げられている。

一九八八年に行われた議会の公聴会では、五年間のATGレビューで、節約された経費が四八万ドルであるのに対し、ATG手続き自体の経費が八〇〇から一、〇〇〇万ドルという報告もなされている。一九九〇年には、国防省で、市場化テストに従事する者は一、七〇〇人、その経費は一億五、〇〇〇万ドルから三億ドルであり、節約額を大きく上回るという指摘もある。OMBは、市場化テスト自体の経費を計算するこ

とは困難としているが、会計検査院（GAO）は経費と節約額を比較すべきであると主張している。また、落札後の追加費用が認められているため、安い価格で落札し追加費用で儲けるという事例も生じている。

第四に、職員のモラルの問題が指摘されている。落札できなかった公務部門では、約八五％が、他の公務部門に行くなどするようだが、一五％は、公務に留まらず落札した民間企業に移るか失業する。こうした不安定な状況の中で、多くの公務員は、市場化テストの導入を、人員削減による人件費カットのためと考え、有能な人材が公務から去っていくという状況が生まれつつある。

こうしたアメリカにおける状況を見ると、市場化テストは、行政コストを下げるための参考としてモデル的に試みるのは面白いかも知れない。しかし、恒常的なシステムとして導入する場合には、入札の公正性の確保、職員の雇用問題など解決しなくてはならない課題も多い。わが国に導入する場合は、単なる外国の物まねでなく、日本の実態にあった制度の再構築が必要であろう。

（景）

自治の潮



主権のアウトソーシング

行政改革の名の下で行政事務の民営化あるいは民間へのアウトソーシングが大流行である。

しかしアウトソーシングの先進国であるアメリカにおいては、行き過ぎたアウトソーシングが深刻な問題となっている。

従来からアメリカでは、施設の管理委託あるいは一部の事務の委託のような個別的、短期的な委託に加えて、長期あるいはプロジェクト全体の民間委託が行われてきた。例えば、シカゴハイウェイは、二〇〇四年に九九年間、一八億ドルで民間に委託（正確にはリース）されているし、インディアナでは、やはり有料道路が七五年間、三八億ドルで民間委託されている。

また、同じくインディアナでは、社会福祉サービスを担当してきたF

SSA (Family and Social Service Agency) が余りに非効率で、不十分な住民サービスしか行っていない

ため、医療、生活補助等の各種福祉サービスの給付決定を含む業務全体を七年契約でIBMとその関連会社ACCSに委託している（ネットワーク力の解明）D・ケトル、S・ゴールドスミス。

有料道路はともかく、福祉サービスの給付決定などは行政固有の業務と思われるが、P・ヴァーカイルによると、それどころか従来は主権の一部と考えられてきた分野までアウトソーシングされているとのことである（「主権のアウトソーシング」）。

その典型的な事例が軍隊である。これまでも、兵器システム開発、各種装備の調達、兵站業務は、アウトソーシングされてきたが、最近のイ

ラク戦争などでは、プライベート・ミリタリーともいうべき企業が現れてきた。例えばブラックウオーターという会社は、アメリカ国防省の最大の軍事業務受託会社であり、米軍の慢性的な兵員不足を補っている。

また、ニューオリンズを襲ったハリケーン、カトリナなどの災害救助、テロ対策のための港湾セキュリティなども民間に委託されている。我が国でも、刑務所の管理の一部を民間委託する試みがなされているようにあるが、CCA (Correction Corporation America) という会社は、六三施設、収容者六九、〇〇〇人へのばら刑務所を管理し、五〇%のシェアを持っていて、そうである。こうした会社が、収容人員を確保するため受刑者の仮釈放を厳格にするようロビー活動を行っているという笑えない話も報道されている。

最近では、メキシコ国境での密入国者を発見し逮捕し拘留する一連の国境警備システムが民間委託されたようであるが、逮捕拘留する権限まで幅広く民間に委託となると将に主権のアウトソーシングとも言えるだろう。

こうした権力的な行政の民間委託に対しては、アメリカにおいても憲法問題を含め厳しい批判がなされて

いるが、さらに権力行政と同様に、識者から危機感を持って見られているのが、各府省の企画立案業務のコンサルタントに対するアウトソーシングである。省庁によつては、データ分析のみならず、決定文書の作成、議会への報告書、議会証言の原稿などを広くコンサルに委託する事例がふえている。こうした現象が一般化すると公務員の質が低下し、コンサルの提出した成果物を検査するのもコンサルで、公務員は単なる庶務係化していく。

我が国では権力行政のアウトソーシングについては慎重であるが、一方、データ収集、問題分析や対策の検討をコンサルに委託することは、各府省で日常的に行われている。アメリカの様に全面的な委託には到らないが、両者の差は紙一重である。民間へのアウトソーシングは、効率性がよいというメリットを持つ一方で、公平性が確保されない、議会コントロールが及ばなくなり国民へのアカウンタビリティが曖昧になるなどの問題点も抱えている。行政は本来何をすべきかという視点を失わず、公務員一人一人が、日々自らの役割を自覚し主体性を持って民間と協働していくことが不可欠である。

（衆来）

アメリカの公務員志望者

近年、アメリカでは、公務に優秀な人材が集まらず、公務員の質の低下が問題となっている。

公務の人材確保については、ポール・ライトがケネディスクールなどの有名公共政策大学院卒業生（一九七三年～一九九三年）約一千人にアンケート調査を行っている（「ニュー・パブリック・サービス」）。

同調査によると、一九七三、四年の卒業生の場合、七六％が公務（連邦、州、地方自治体）に就職し、残りの一％が民間企業、一二％がNPOに就職しているのに対し、一九九三年になると、公務は四九％に減少し、民間企業、NPOはそれぞれ二三％、二五％に増加している。

就職先を初めて選ぶ場合考慮する要素としては、チャレンジングな仕事の機会（八〇％）、個人としての成長の可能性（七五％）、公的な課題に関与できる可能性（五二％）が上位を占めている。職の安定性（二一％）、給与（二七％）などは、それ

ほど重視されていないが、転職の際の要素としては、職の安定性、給与が、それぞれ三五％、三八％と増加している。

公務員希望者が減ってきた理由としては、公務が魅力のある仕事を提供できなくなったことに加え、公務員バッシング、恒常化している行政改革などが指摘されている。

また、近年の行政事務の外注化（コントラクト・アウト、アウトソーシング）も、公務に優秀な人材が集まらない一因となっている。アメリカでは、個々の事務というより一つのプロジェクト、事務全体を外注化している場合が多い。こうした場合、受注するのは、ロッキードマーチン、ブライスウオーターハウスクリバース、アーサーアンダーセン（現在は消滅）などのコンサルタント会社であり、中には大学院生に対し七万ドルの初任給（公務の二倍）、一万ドルの契約金を提示しリクルートするコンサルタント会社も現れるようになった。そうすると公務に直接就職するより、高給をだすコンサルタント会社に入社し、コントラクト・アウトされた公務の仕事をする途を選択する学生が増えるのも当然

である。

ポール・ライトはこうした現実を踏まえ政府に三つの提言をしている。

第一は、人材確保が危機的状况にあることを政府が自覚すること。政治家あるいは行政のトップは、優秀な人材が公務を去る一方、それに代わる人材が集まらなくなっているという現実を自覚することなく、ただ単に行政経費の削減と公務員の頭数を減らすことに汲々としている。優秀な人材を公務に確保できないことの深刻さを認識することがまず必要であるとしている。

第二に、中堅以上の職員のリクルートを強化すること。優秀な人材が転職していくことはある程度やむを得ないので、それに代わる人材をリクルートすることに全力を挙げるべきであるとする。中堅幹部以上の登用は、内部にこだわることなく、積極的に外部に門戸を開き競争により必要な人材を確保することが必要であるとしている。

第三に、政府は、職員にチャレンジングな仕事、専門家として成長するチャンスを提供し、働きがいを与えることが不可欠であること。ダウ

ンサイジングにより、失われつつあるこうした公務の魅力を回復するため最大限の努力をすべきとしている。

我が国においても、アメリカほどではないにせよ、同様な問題は起こりつつある。ロースクールの発足は、これまで公務員志望であった学生の目を、司法に向けさせている。公務自身も、小さな政府論、官から民へという風潮の中で、しつかりとしたアイデンティティを見いだせないでいる。加えて自己目的化した公務員バッシング、民善官悪論など公務が優秀な人材をリクルートするには最悪の環境である。

公務も改革すべき深刻な問題を抱えている。しかし言うまでもなく国民に対する行政サービスを効率的に行うためには公務に優秀な人材を確保することが不可欠である。アメリカと同じ過ちを犯さないためにも、行政、企業、NPOそれぞれの社会的役割を十分踏まえた上で、その目的を達成するために必要な人材の確保を図っていく必要があるだろう。

（景）

アメリカの公務員制度とキャリアシステム

アメリカの公務員制度というと、大統領選挙の度にがらりと変わる政治任用グループと、職務内容が事細かに定められ決められた仕事を忠実にこなしていく職階制グループとに分かれているというイメージが強い。

しかし、アメリカの公務員制度についての古典的著作であるフレデリック・モシャールの「デモクラシーと公務員」によるとアメリカの公務員制度も、歴史的な産物であり政治任用あるいは職階制度もその一部に過ぎないようである。モシャール教授は、アメリカの公務員を、①政治任用グループ、②一般公務員（職階制グループ）、③キャリアグループ、④組合員グループの四つに分類している。

政治任用グループは、現在でも連邦では上級公務員を中心に三、〇〇〇人程度任命されている。歴史的には、ジャクソン大統領時代の平等主義——普通の教育を受けた人なら誰でも公務員になれる——に基づくものである。しかし次第にポリティカル・アポインティーというよりパトリネイジ・アポインティーになり、公務員・政治腐敗の一因ともなった。

第二の職階制グループは、政治任用に対抗する制度として生まれた。一八八三年ペンドルトン法が制定され、公務員採用について競争試験制度の導入、公務員の政治的中立性の確立が図られた。職階制度においては、公務に必要とされる職務の内容を個々に明らかにし、その職務を行う能力のある者を任命する。政治任用が普通の人ならば誰でも公務員になれるとしたのに対し、職階制においてははその職務の遂行能力を問題にする。それぞれの職務の要求する能力を分析し、試験等により適任者を選抜するのである。必要とされる能力は、職務ごとに異なっているから、一般的な昇任制度はないし、養成・訓練という概念もなじまない。労働市場からポストにあった人を調達するいわゆる欠員補充方式である。キーワードは「職務」である。

それに対し、第三番目のキャリアグループは、「職務」より「人」に注目する。このグループは、もともととは、軍隊の将校あるいは外交官を起源とするプロフェッショナルのグループである。かつてはイギリスの植民地時代の名残として、将校は、南部の上流階級、外交官の場合は東海岸の上中流階級で、アイビーリーグの卒業生が中心であったようだ。福祉、経済、都市計画、農業等の専門家グループで、それなりに評価された大学を卒業、試験に合格し組織のヒエラルキーを上っていく。選抜の基準は現在のポストを如何にうまくこなすかというより、組織の仕事将来的に的確に行えるかという点である。キャリアプラン、訓練が重要となる。原則途中採用はない世界である。

第四のグループは、当初はブルーカラーが中心であったが、次第にホワイトカラーも含むようになった。基本的には労働条件が組合との交渉で定められるグループである。

モシャールの分類は理念的であり、アメリカの公務員すべてを明確に四つに分類できるわけではないだろうが、考え方としてはなかなか興味深いものがある。日本のキャリアシステムなどはモシャールのいう将校・外交官といったキャリアグループと共通点が多い。確かに職階制的なポストごとの選抜も重要であるが、若い優秀な人材を選抜し、長期的計画的に訓練することにより、使命感を持った優秀な人材を育成することも可能であろう。

公務員の任用制度については職階制が戦後五〇年間ペンディングになつてきたため、各府省等の運用に任された部分が多い。また任用における「欠員補充方式」「昇任は原則試験」などは職階制の考え方であり、実態と大きく乖離している。公務員法制定以来、給与制度は見直しが行われてきたが、任用制度は手つかずである。そろそろこの辺で、様々な批判がなされているキャリアシステムの再検討と合わせて任用制度の根本的な見直しを行う時期にきているのではないだろうか。

(景)

アメリカの高級官僚

アメリカの高級官僚という政治任用であり、民間と行政を往復する「イン・アンド・アウトーズ」のイメージが強い。しかし二千人から三千人ともいわれる政治任用者以外にも七千人に達するキャリア幹部公務員（本省課長級以上）がおり、連邦行政の重要な担い手であることは、あまり知られていない。

こうしたアメリカの幹部公務員の実態については、J・アバーバック、B・ロックマンの「政治の網の

中で——連邦幹部公務員の三〇年」で詳しい分析がなされており、その一部は自治の潮四四巻六号「アメリカの官民交流」で述べたところであるが、その他興味深い点について紹介しよう。

同書は、一九七〇年代から九〇年代の幹部公務員を、政治任用者（以下「PE」、高級管理職（次官、外局長等、以下「CSI」、上級管理職（局長、部長、課長等、以下「CSII」）に分け、調査分析している。まず、平均年齢は、PE、CSI、CSIIそれぞれ五〇歳前後で、PEは若干若くなっている。公務員としての在職年数はPEは七〜九年、CSI、二三年、CSII、二一年となっている。現在の省庁での在職年数は、PEは四年、CSI・II、二〇年、現在のポストの在職年数は、PE、二年、CSI・II、四年である。CSIIについては、思いのほか流動性が低く官民交流というより、省庁内でキャリアを積み昇任していくシステムとなっているようだ。

女性の割合は、年代によって大きく異なっており、七〇年代のニクソン時代は、PE、CSともに五％以下、八〇年代のレーガン時代は、P

E、一三％、CSI、六％、CSII、一三％、九〇年代のブッシュ時代は、PE、二七％、CSI、一〇％、CSII、一八％となっている。

学歴は、大学院卒が、PE、七〇％、CSI・II、八〇〜九〇％となっている。出身大学院を見るとハーバード、エール等のアイビリーグ大学院卒業者が、それぞれ一〇〜二〇％を占めている。

さらにPhD、MBA等の取得者を、フォーブスにいうトップの民間企業経営者とCSIのトップである外局長官と比較してみると、企業経営者では、PhDが五％、MBA等、三五％であるのに対し、外局長官は、PhDが一五％、MBA等、五五％となっている（一九九一〜一九九二年）。

同書の著者は、年収で両者を比較すると、企業経営者は外局長官の一五、六倍であるが、こうした資格取得率は、外局長官のほうが、三、四倍であるとし、経済学者の常套文句である「高い教育は、高収入を生む」を皮肉っている。

次に、両親の職業を見ると（一九九一〜一九九二年）、両親の少なくともどちらかが公務員である者は、PEで三五％、CSI・II、二五〜三

〇％である。また、両親の少なくともどちらかが政治に関わっている者は、PEで一五％、CSI・II、五％程度である。さらに、両親の少なくともどちらかが、公務員あるいは政治に関わっていた者を見ると、PEで四五％、CSI・II、三〇％となっている。

父親の職業は、会社役員、大学教授等のいわゆるエリート層が、それぞれ四〇〜五〇％を占めている。こうしたデータを見ると、一般的にいわれているアメリカの公務員とは別な面が見えて面白い。特に両親の職業などからするとアメリカの公務員社会には、日本以上に閉鎖的な部分があるのかもしれない。

著者は、アメリカの公務員を、若い時代から内部で養成していく「ギルド型」と外部から優秀な人材を集め交流する「起業家型」に分類している。日本で紹介されるのは主に後者であるが、前者の存在も見逃すことはできない。公務員については、日米で違いはあるものの、制度的に類似する点もかなり多く、両者の抱えている問題点にも共通するものがある。体系的な比較研究も面白いかもしれない。

レッド・タイプ

いわゆる「お役所仕事」のことを英語では、レッド・タイプという。

もともとの語源は、イングラントで、法律文書を束ねたりボンのことを指していた。イギリスは判例法の国であるから、新たな決定をするためには、膨大な先例を調べなくてはならず、それが「お役所仕事」という意味になったようだ。

レッド・タイプについて、H・カウフマンが、面白いエッセイを書いているので紹介しよう。

カウフマンは、レッド・タイプのパターンとして次の四つをあげている。第一は、不適切、見当違いの規制である。例えば、大企業には適切な規制であっても中小企業には不必要なものがあるが、しばしば一律に適用される。

第二は、重複あるいは矛盾した規制である。同一の行為について、複数の役所に手続きをしなくてはならない場合があり、中には相互に矛盾した条件を求められることがある。

第三は、現在は意味のない規制だが、これまでそうだったという慣性で要求されるものである。非常識な



例として、船舶が入港に際して税関に提出する書類は、つい最近まで一七九〇年以後の様式が使われており、搭載する大砲の数を記載しなければならなかったことが紹介されている。

第四は、効果のない規制である。手間のかかる作業、手続きを要求するが、ほとんど意味もなく、何のために行っているかわからない規制である。

こうしたレッド・タイプの原因としては、公務員は臨機応変の処理ができないという公務員無能説、公務員は自分の利益を守るために様々な手続きを定めているとする公務員陰謀説などを紹介しているが、カウフマンは、役人自身も、場合によっては意味のない作業、手続きを強いられている被害者であり、真の原因は、国民自身が compassion (同情、共感) と representativeness (代表性) を行政に組み込むことにあるとしている。

コンパッションから生じるレッド・タイプとしては、①個人間の紛争を公平に解決するため詳細な手続き

を定めることによって生ずるもの
②社会的弱者、ハンディキャップを持つ者を救済するための手続き。対象者を公平かつ明確に定義する必要などがあり、杓子定規なレッド・タイプが生じてくる
③現代社会は、エネルギー、食料、輸送など様々なシステムから構成されているがそれぞれのシステムが、円滑に機能するように政府が介入しそのための組織等を作ることから生じたもの、を挙げている。

次に「代表性」は、権力の乱用あるいは特定の者の利益追求から国民を守るため不可欠であるが、一方これが原因となってレッド・タイプが生じている。例えば、①利害を公平に裁くためのデュープロセスは、手続き至上主義となりレッド・タイプの原因となる。②利害関係者の政策決定過程への参加は、公平さを確保するために必要であるが、一方で詳細な手続きは政策決定そのものを遅延させ難しくする恐れがある。③行政の腐敗、私物化を防ぐためには公開あるいは住民参加によるチェックが有効であるが、脱法行為を防ぐための多方面からの規制は逆にレッド・タイプを生じさせる恐れがある。こうしたレッド・タイプを解決す

るため一般には、規制を緩和し小さな政府を実現する、中央政府から地方に権限を委譲する、バラバラな行政を整理するため中央コントロールを強化する、政府自らがサービスを提供するのではなく、民間にインセンティブを与えて実施させる等の提言がなされているが、こうした提言に対しカウフマンは、やや批判的である。行政需要が急増し、また複雑、多様化している現在においては、政府の役割はますます増大するし、提言されている施策もそれ自体レッド・タイプ化する可能性を持っている。カウフマンは、前述した状況から生じたレッド・タイプは、より大きな目的を達成するためにやむを得ない面があり、一般的にこれを解消することは困難であること、従って具体の事例に則した個別的な解決が求められるとしている。

最近の公務員バッシングの中では、「公務員性悪かつ無能説」と「お役所仕事」を結びつけた乱暴な議論がなされているが、公務員から見るとカウフマンの言う「公務員もお役所仕事の被害者」という主張には十分共感できる。

(葉)