

東京大学行政学研究会 研究叢書 2

裁量の拘束と政策形成
—公証行政における執行態様の分析—

松尾
聖司

目 次

はじめに	1
第 1 章 自治体行政構造と政策形成	
第 1 節 自治体行政の特徴	6
第 2 節 自治体における政策形成	12
第 3 節 小括	16
第 2 章 行政活動と裁量	
第 1 節 裁量の含意	18
第 2 節 裁量の規定	20
第 3 節 自律性	25
第 4 節 専門性	30
第 5 節 業務と裁量の関係	33
第 6 節 小括	38
第 3 章 プログラム	
第 1 節 総説	40
第 2 節 プログラムの同調過剰	48
第 3 節 問題の解決	54
第 4 節 自治体の意思決定とプログラム	61
第 5 節 小括	70
第 4 章 分業	
第 1 節 総説	71
第 2 節 垂直分業	71
第 3 節 水平分業(1)―部門による分業	77
第 4 節 水平分業(2)―人による分業	81
第 5 節 業務形態	90
第 6 節 小括	100
第 5 章 知識形成	
第 1 節 知識と学習様式	101
第 2 節 O J T	105
第 3 節 O f f - J T	113
第 4 節 自己啓発	120
第 5 節 人事異動	121
第 6 節 小括	122
第 6 章 仮説の提示	
第 1 節 政策形成要件	123
第 2 節 仮説の提示	125
第 3 節 公証業務執行過程における政策形成の可能性	126

第7章	住民基本台帳業務執行過程における政策形成事例	
第1節	住民基本台帳制度の沿革	127
第2節	住民基本台帳制度の概要	129
第3節	住民基本台帳業務のプログラム	134
第4節	住民基本台帳業務の執行	139
第5節	旅券業務との比較	155
第6節	住民基本台帳業務の特徴	164
第7節	DV・ストーカー対策	166
第8節	住民基本台帳大量閲覧対策	181
第9節	なりすまし対策	184
第10節	小括	193
第8章	仮説の検証－政策実施過程における政策形成メカニズム	
第1節	仮説の検証	194
第2節	結論	210
第9章	提言	212
おわりに		217

はじめに

政策は常にその実現に係る不確実性を孕んでいることから、それがいかに綿密に設計されようとも、実施過程においては予測にない事態が発生しうる。そこで、実施現場では政策目的を実現させるために、様々な工夫がなされる。そのような工夫の積み重ねが、政策を成功へと導く一つの要因となる。つまり、政策の成否は、その実施に左右される側面がある。その意味で、政策実施は重要である。

また、社会が現実的に政策の影響を受けるのは、主に実施段階においてである。もちろん、その形成段階における政府と環境との相互作用や評価段階における評価情報の公表によって、関係者の行動に影響が及ぶこともある。しかし、政策実施過程こそが環境へ影響を及ぼす中心の過程であり、そこでは、政策が設計どおりに効率的かつ無謬的に遂行されることが求められる。なぜなら、そのことが職員の行動を予測しうるという安心感を社会にもたらし、安定した社会が築かれる基盤になるからである。その点においても、政策実施は重要な意味を含む。

しかしながら、政策過程研究において、1960年代までは政策実施は然したる関心を持たれていなかった。そこで1973年に登場したのが、プレスマンとウィルダフスキーによる先駆的な政策実施研究である『実施 (implementation)』である。それは、政策の目的と実施の結果の乖離である「実施のギャップ (implementation gap)」を明らかにする研究であった (Pressman and Wildavsky 1984)。彼らは「政策実施はうまくいくことが必ずしも当たり前ではないことを明確に指摘することによって、未開拓の研究領域があることを明らかにしたのである」(伊藤ほか 2000: 62)。その後、政策実施研究は、アメリカ、イギリス、北欧などの諸国で発展し、日本においても、伊藤大が行った青色申告制度や国民年金制度を題材にした税務行政・福祉行政に関する研究 (伊藤 1980)、森田朗が行った運輸省の運送行政に関する許認可の研究 (森田 1988)、田辺国昭による生活保護行政の研究 (田辺 1987・1988)、畠山弘文による学校、病院、福祉事務所などの第一線職員活動の研究 (畠山 1989) 等、様々な行政分野における政策実施研究がなされた¹。しかし、今もって十分な研究の蓄積がなされたと言い切ることはできないと思われる。

これまで、研究者が政策実施過程に興味を示さなかったのは、それが政策形成過程に比べると、ダイナミズムに欠けると思われたからであろう²。単純化すると、政策実施活動は変化に乏しく、地味である。戦後の官僚制研究者の基本的関心が体制レベルの権力布置構造の解明にあったのも (畠山 1989: 21)、権力作用について制度的、実態的、規範的に論じやすいダイナミズムがあるからである。しかし、政策実施過程においても、視座によっては埋もれた知的関心が喚起される。例えば、アメリカにおいて政策執行が大きな研究関心を呼んだのは、政策執行を担う地方政府の機能と影響力の拡大に (秋月 2001: 65)、新たな視角が与えられたからである。

政策実施研究の発展過程では、政策決定と政策実施を果たして截然と区分しうるのかという問題提起がなされた。すなわち、それは、政策は実施を通して形成され、決定されるのではないかという視点の提示である (今村 1997: 287-288)。政策実施をこのように捉えるならば、政策実施研究を新たな権力論として展開することが可能になり、そこに研究者による知的関心が生じることになる。リブ

¹ このほか、日本における代表的な政策実施研究としては、寄本勝美による清掃事業の研究 (寄本 1990)、北村喜宣による環境行政や予防消防行政の研究 (北村 1997) 等が挙げられる。

² 森田は、研究者の間に、政策の執行活動は、行政機関が政策を機械的に処理していく活動であるというイメージが存在しているのではないかと指摘している (森田 1988: 7)。

スキーが論じたストリート・レベルの官僚制 (street-level bureaucrats) は、その系列の研究である³。ストリート・レベルの行政職員は、市民と直接接する職務に携わり、半ば独立的に職務を遂行している行政サービス従事者であり、典型的な例は、教師、警察官、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士、裁判所職員、保健所職員などである (リプスキー 1986 : 18)。そして、リプスキーは、ストリート・レベルの行政職員は、相当程度の裁量と組織的権威からの相対的な自律性により、政策決定を行っているとする。なお、リプスキーは、ストリート・レベルの行政職員の裁量について、「所属する組織が供給する便益と制裁の性格を明らかにし、量や質を決定するための裁量が委ねられている」と説明する (リプスキー 1986 : 31)。畠山による第一線職員研究も、第一線職員を政策形成者として捉え、官僚制権力の多様性を解明しようとする試みであり、リプスキーによる研究の延長線上にあると考えられる。

そして、リプスキーによる重要な指摘がなされた以降、ストリート・レベルの行政職員の裁量は、より拡大する傾向にあるとされる (Vincent and Crothers 1998 : 42)。その背景の一つとして、ストリート・レベルの行政職員が遭遇する問題は困難性と複雑性を増し、それを解決するためにはより一層の裁量の行使が要請される側面がある (Vincent and Crothers 1998 : 44 : 45)。従って、ストリート・レベルの行政職員が市民に対して広範な裁量に基づく権力を行使し、その結果、行政職員と市民との結節点において政策形成が行われる局面は、より拡大していると見ることができる。裁量の行使を権力行使とみなす政策実施研究も、今後より発展する余地がある。

しかし、一方で、十分な裁量を与えられているとは言えない政策執行現場は少なからずある。むしろ、行政活動を総体的な活動量という視点で観察した場合、行政機関においては、政策をプログラムに沿ってルーティンとして処理する活動が中心を占めていると思われる。特に、本稿で焦点を当てる自治体においては、そのような執行現場が多い。従って、行政組織のルーティンワークに分析の焦点を当てることは、行政組織活動の本質を明らかにする上で重要な一視座になると考えられる。このような企図の下、本稿は裁量が限られている業務の執行態様の分析を行う。従って、官僚制権力論の展開が本稿の主眼ではない。それでは、裁量に乏しいルーティン業務の執行過程を分析することによって、どのような知見が得られることが期待されるであろうか。

第1に、裁量が拘束を受けている構造や実態を明らかにすることによって、裁量の本質を明らかにすることである。裁量の付与と拘束は背反的である。従って、裁量の拘束の側面を分析することによって、付与された裁量の特徴を析出することができると考えられる。具体的には、本稿では、裁量が拘束を受けている場合、職員の行動はどのようにその影響を受けるのかという視点をもって行政活動を分析する。しかし、行政活動には、程度の差はあれ裁量は遍在する。従って、政策形成が行われる場合、限られた裁量はどのように行使されるのかという視点も排除できない。本稿では、乏しい裁量と政策形成の紐帯を明らかにする。

第2に、組織成員の活動要素から裁量に基づく対外的な権力作用を控除することによって、行政組織内部の職員間の相互作用を純化した形で明らかにすることである。伊藤は、青色申告制度が、一方では税務官庁内部においては管理者による一般職員に対する権力的な支配手段として用いられ、他方では一般職員によって税務官庁外部に対する権力的な支配手段へと転用されていることを指摘した

³ 高次の政府で決定された政策を出発点とするプレスマンとウィルダフスキーによる研究方法は「トップダウン・アプローチ」と呼ばれるのに対して、決定された政策が実施に至る過程とその条件を研究しようとするリプスキーによる研究方法は「ボトムアップ・アプローチ」と呼ばれる (新藤 2004 : 36-37)。本稿での研究方法は、「ボトムアップ・アプローチ」に近い。

(伊藤 1980 : 259-260)。このように、行政組織内外に対する権力作用が相互に影響を及ぼす場合、一方の影響要素を排除して他方の影響要素を分析することは困難である。しかしながら、裁量の拘束が強い行政活動を分析対象とするならば、対外的な権力作用を排除して職員間の相互作用を観察することが可能となる。

もちろん、先述したとおり、全く裁量が付与されていない行政活動はない。従って、純粋な組織管理業務を除いて、行政サービスの提供活動や規制活動において、裁量を排除することは不可能である。しかし、より裁量が限定された行政活動を考察の対象として選択することによって、職員間の相互作用に対する分析の純度は高まると考えられる。また、権力が制限を受けたとしても、なお発動することが観察されたとしたら、行政活動における権力行使の普遍性を確認することが可能となる。従って、分析対象とした行政活動において、裁量が残存していたとしても、分析効果を阻害するものではないし、むしろ副産物を獲得しうる利点もある。

以上のような分析効果を期待できる本研究で、最終的に明らかにされるのは、裁量の拘束を受けた業務の執行過程における政策形成メカニズムである。そして、研究過程で得られた知見が、政策執行を業務の中心とする自治体における政策形成の活性化に資することができれば、本研究は有意なものとなると考えられる。

ここで、政策の定義をした方がよいだろう。政策は一般に、「何らかの問題を解決するために示される指針」と呼ばれるが(武川 2001 : 151)、政治学においては、政策の定義は多様に行い得る(畠山 1989 : 58)⁴。本稿では、政策とは「政府によって環境での諸問題を解決するために作成される活動の枠組み」であるとする。従って、単に政策の実施手順を定めるプログラムないしそれを記述したマニュアルであっても、それが環境の諸問題を解決する機能を有しているならば、政策に含まれる⁵。また、政策形成とは「政府が、環境での諸問題を解決するために、プログラムを作成し、または修正すること」である。

近年、自治体における政策形成能力が不十分であるとの指摘が多い。特に、1999年の地方分権一括法により、従来批判の強かった機関委任事務が廃止され、条例の制定範囲が拡充されるとともに、国の関与が縮減・ルール化されてからは⁶、そのような指摘は強まっているようである。自治体職員の政策形成能力向上の必要性を説く主張は⁷、現在自治体職員が常備すべき政策形成能力が不十分であるこ

⁴ 政策という概念は多義的であり、使われる文脈において便宜的に定義されることが多い。例えば、西尾は「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」と定義する(西尾 2001 : 245-246)。また、森田は政策とは「政府が行う将来の活動の体系についての案」である(森田 1988 : 20)と、佐々木は「公共問題について、国・自治体が責任をもって解決しようというのが公共政策である」(佐々木 2004 : 99)と定義する。さらに、大森は「公共政策とは政府が権威的に(拘束力をもって)配分する社会的価値(多くの人びとが欲するものや状態。利益、サービス、名誉、規制等)のことであり」と定義する(大森 1994 : 184)。

⁵ 真山達志によると、政策実施過程は、規制活動やサービスの提供という具体的な執行活動だけでなく、抽象度の高い政策をより具体的な政策へと翻訳する活動を含んでいる(真山 1994 : 35)。また、西尾勝も便宜的ではあるが、政治機関により決定済みの活動案が政策であり、行政機関の決定に委ねられている事項の立案・決定活動は政策の実施活動の一部であるとしている(西尾 2001 : 246)。

⁶ 地方自治法の1999年改正の意義についての文献は非常に多い。差し当たり、(兼子 1999)、(小早川・小幡編 2000)、(松本 2002)、(地方六団体地方分権推進本部 2001)等を参照のこと。

⁷ 例えば、森啓は「自治体職員の政策能力によってまちづくりに格差が出る時代になった。だから自治体職員の能力が問われるのである」(森 2003 : 4)と説く。また、鹿児島重治は、「地方公務員の能力開発のなかでもとくにその政策形成能力の向上を図る必要がある」と主張する(鹿児島 1995 : 164)。さらに、宮崎伸光は「分権改革の時代を迎え『法令の忠実な執行』は政策法務に、右肩上がりの経済社会の終焉とともに『予算の確実な消化』は政策財務に、それぞれ論点の舵が切られている」と述べる(宮崎 2003 : 144)。宮崎の主張は、森や鹿児島と同様に政策能力の向上を求める主旨であると解される。

とが一因となって、地域社会の課題に対応する政策形成ができていないという認識を示すものでもある。実際のところ、自治体自身も同じ認識を持っているためか、最近では政策形成研修は、自治体研修の定番メニューとなっている⁸。しかし、そもそも政策形成能力とはどのような能力を指すのが曖昧にされたまま、議論が百出している印象を受ける。

本稿では、論考過程において、政策形成に必要な要素を明らかにしたい。その結果、今後の自治体職員の政策形成能力向上の方向性に、何らかの示唆を提示することも可能ではないかと考えられる。

以上のような目的・企図の下、本稿では自治体の行政活動を組織構造的に明らかにするとともに、市町村で執行されている住民基本台帳業務を対象として、事例研究を行った。住民基本台帳業務は典型的な窓口業務であり、また、住民の届出や申請を契機として、短い反復サイクルによって繰り返し行われるルーティン業務である。また、子細なプログラムに沿って事務が行われており、広汎な裁量はないと観察されることから、本稿での研究対象として相応しいと考えられる。

そして、本稿の目的を達成するために、主に自治体職員に対するヒアリング調査を実施した。本稿により得られた知見は、そのヒアリング調査に負うところが大きい。ただし、すべての自治体を対象とすることは当然のことながら不可能なので、自治体ごとの人口分布ないしは組織成員分布が多様である神奈川県内の市町村及び当該市町村を地域的に包括する神奈川県を主たる対象とした⁹。なお、本稿での記述のすべては筆者の責任にあり、また、各自治体の見解を示すものではないことを断っておく。

最後に、本稿の構成について述べる。

第1章では、まず、自治体が行う業務を政策管理業務と組織管理業務に区分した上で、自治体行政の特徴について述べる。ここでは、自治体行政が政策実施を中心とすること、また、政策実施には反復性があることが明らかにされる。また、そのような自治体行政の特徴を踏まえ、自治体の政策実施過程における政策形成の可能性について考察する。

第2章では、行政活動における裁量と、裁量の行使を可能とする自律性について、それぞれが規定される要因を明らかにする。本稿では、裁量とは「プログラムが記述していない判断領域において、組織成員によって認知される判断の自由」であると定義し、また、自律性とは「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」であると定義する。さらに、自律性を規定する要素として最も重要である専門性について概説する。

第3章では、プログラムを「所与のプログラム」と「独自プログラム」に区分した上で、裁量を規定するプログラムの構造やプログラムの同調過剰について明らかにする。所与のプログラムとは「国が作成し、自治体に配付するプログラム」であり、また、独自プログラムとは「自治体が独自に作成するプログラム」である。また、プログラム化された業務を遂行する際に発生する問題の解決や、自治体の意思決定とプログラムの関わりについて説明する。

第4章及び第5章では、自律性を規定する要因について述べる。まず、第4章では、自治体組織における分業を垂直分業と水平分業に区分して、組織による自律性の規定について述べる。ここでは、特に、業務形態のあり方が、職員の自律性に大きな影響を及ぼすことが明らかにされる。次に、第5

⁸ 例えば、神奈川県における2004年度の階層別研修では、「問題解決・創造力アップ」、「政策形成基礎演習」、「社会調査・情報分析力アップ」、「企業戦略視点からの政策形成」等の政策形成能力を向上させるための科目が用意されている（神奈川県自治総合研究センター「平成16年度事業概要」2004年）。ただし、自治体における政策形成研修の科目の普及は、1980年代後半から見られる現象である（森 2003：38）。

⁹ 神奈川県は2005年1月1日現在で、19市17町1村の37市町村からなり、また、19市には、2指定都市（横浜市・川崎市）、2中核市（横須賀市・相模原市）、5特例市（平塚市・小田原市・茅ヶ崎市・厚木市・大和市）が含まれる。

章では、自治体職員の知識形成について、OJT、Off-JT、自己啓発、及び人事異動の観点で分析することによって、知識と自律性の関係について述べる。

第6章では、それまでの議論を基に、まず、政策実施過程における政策形成要件について考察したうえで、裁量及び自律性の観点から政策形成の可能性について仮説を提示する。

第7章では、第6章で設定した仮説を検証するために、市町村の代表的な公証業務である住民基本台帳業務を例に取り、まず、その執行態様について、都道府県の代表的な公証業務である旅券業務との比較を交えながら概説する。次に、住民基本台帳業務の執行過程で政策形成が行われた事例として、DV・ストーカー対策、住民基本台帳の大量閲覧対策、及びなりすまし対策について述べる。

第8章では、第7章で観察した政策形成事例を基に、第6章で提示した仮説を検証する。また、検証過程を通じて得られた知見を踏まえて、政策実施過程における政策形成メカニズムを明らかにする。

最後に第9章では、本稿での議論を基に、自治体において、政策形成を活性化させるための提言を行う。

第1章 自治体行政構造と政策形成

第1節 自治体行政の特徴

1. 総説

自治体が行う業務を、人材、権限、財源などの行政資源の面で見ると、対外的な行政資源の行使と、内部的な行政資源の管理に区分できる¹。本稿では、前者に該当する業務を「政策管理業務」と呼び、後者に該当する業務を「組織管理業務」と呼ぶこととする。ただし、行政資源は多様な要素を孕んでいるため（金井 2003：180）、その行使と管理は必ずしも截然と区分されるわけではない。従って、政策管理業務と組織管理業務の境界も不鮮明となる場合がある。例えば、予算編成は、政策目的達成のために対外的に財源という行政資源を行使する政策管理の計画という側面がある一方で、歳入に見積もりを立て、また財源の行使に歳出予算という枠を設け制限を行う財源管理の計画という側面もある。

しかし、本節での目的は、政策管理業務と組織管理業務の相違を明らかにすることではなく、むしろ類似性を明らかにすることによって、自治体行政の特徴を抽出することにある。そこで、自治体が行う業務を両者に区分して考察することは、便宜的である。従って、両者を区分する境界が不鮮明であったとしても、本節の目的を阻害するものではない。

それでは、政策管理業務と組織管理業務の類似性とは何であろうか。大きく2つの類似性を指摘できる。第1に、制度の運用が中心である。政策や組織の規律を「制度」ということにすると、両者の業務はさらに、制度の創設（改廃を含む）と制度の運用に区分することができる。この区分に従えば、政策管理業務は、「政策形成業務」と「政策実施業務」に分類される。同様に、組織管理業務は、「組織革新業務」と「組織運用業務」に分類される。そして、自治体において、その業務の中心になるのは政策実施業務と組織運用業務、すなわち制度の運用である。というのは、制度の創設が自治体業務に占める割合は些少であるからだ。政策形成業務が政策管理業務に占める業務量としての割合はごく僅かであるし（森田 1988：7）、組織革新業務は、自治体組織の大半を占める事業課で行われるのではなく、一部の内部管理組織（人事課、財政課、行政改革担当課など）が担っている。従って、自治体行政を俯瞰すると、制度の運用が中心であるということができる。

第2に、業務の反復性である。それは、第1の制度の運用が中心であるという類似性に起因する。制度の創設は非ルーティンであるが、一旦制度が創設されれば、制度は既定化し、改廃という正規の手続きが取られない限り、制度の運用は継続する。その結果、制度設計に則って行われる業務は反復し、ルーティン化する。すなわち、自治体では、政策管理業務と組織管理業務双方において、反復業務をその中核としており、自治体行政はルーティン行政であると特徴づけるこ

¹ 自治体の活動は、切り口によって多様な性質を呈するため、論者によってその分類は区々である。例えば、佐々木信夫は、これまでの地方公共団体として自治体には、地域の政治機能を果たす「政治体」、事務事業の執行機能を果たす「事業体」の二つの面があり、今後の分権時代には、政策形成機能を担う「政策体」が加わらなければならないと主張する（佐々木 2004：98）。また、井出嘉憲は、自治体を、行政運営の効率化を目指す動きの中で把握される「経営体」、自治体の行政運営を住民的基礎の上に位置付けようとする動きの中で把握される「統治体」という2つの脈絡で捉えようとする（井出 1972：20-22）。同様に、金井利之は、自治体は住民自治と公職政治職を有する「政治体」であり、また、組織活動を営む「経営体」としての上で、経営体としての活動を行政資源経営と政策経営に区分して、その分析を行っている（金井 2004a：7）。本稿は、行政資源をその行使の方向性によって区分することによって、自治体活動を分類しようとするものである。

とができる²。

2. 政策管理業務

既述したとおり、政策管理業務においては、政策実施業務が中心である。自治体においては、「所与の政策（通常業務）を実施・運用することが大抵の仕事」（大森 1994：42）なのである。確かに、自治体によっては衆目を集める独自政策を実施していることはある。例えば、革新自治体は公害³、福祉⁴の両面で先導的な役割を担った。また、その後も、情報公開制度⁵や個人情報保護制度⁶、環境アセスメント⁷の導入などがいわゆる先進自治体によって手掛けられた。

そのような取組は、自治体が自立的に政策形成を行うべしとする規範的な主張がなされる際に、しばしば言及される。例えば、松下圭一は、自治体は、自治体計画を積み上げ、職員による政策・制度の開発に習熟して、行政水準の高くなったパイオニア型の自治体を「先駆自治体」と、また、明治以来の官治・集権政治に自らを閉じこめて国の施策基準どおりに行い、市民に対する責任をとらない在来型の自治体を「居眠り自治体」に区分する。そして、「居眠り自治体」から「先駆自治体」への移行を促すために、自治体間競争の誘発が必要であるとする（松下 1996：82-84）。しかし、先進自治体・先駆自治体の取組が脚光を浴びるのも、それが「先進的」であり、「先駆的」であるからである。つまり、先進自治体・先駆自治体においては、自治体としては、特異な取組が行われていることを意味するのである。現実として、いずれの自治体においても日常的に政策形成業務が行われているとは言い難い。

自治体行政において政策実施業務が中心になることは、自治体行政には、必然的にその方向へ導く要素が含まれていることの帰結である。その要素として、次の4点を指摘できる。第1の要素は、しばしば指摘される、政策形成を国が担い、政策実施を自治体が担うという役割分担・機能分担である（金井 2004a：86）⁸。村松岐夫は、日本の中央地方関係において、辻清明らが主張していた中央による地方の支配という「垂直的行政統制モデル」（村松 1988：36）に対して、中央地方関係を政治に媒介された相互依存関係と見る「水平的政治競争モデル」を提唱した（村松 1988：47-48）。村松の指摘するように、確かに地方の利益が政治ルートを通じて国の政策に反映される側面はあるだろう。それにしても、総体的に見て、自治体を実施する主要な政策の企

² 例えば、千葉県白井市の2001（平成13）年度予算において、主要事業のうち新規事業の事業費は7億8,544万であり、一般会計当初予算154億5,000万円に対する割合は、5.1%である。やや不正確な面はあるが、予算ベースでは、約95%が継続事業であると見ることができる。白井市富士センター地区懇談会における財政課の発言参照。<http://city.shiroi.chiba.jp/tikukon-huji.htm>

³ 公害対策の嚆矢となったのは、1964年の横浜市が電源開発と交わした公害防止契約である（森野 1989：8-9）。また、東京都は、1969年に東京都公害防止条例を制定した。

⁴ 例えば、1960年3月に岩手県沢内村が65歳以上の老人を対象に国民健康保険による医療費の無料化に踏み切った。さらに、沢内村は、翌1961年3月には対象年齢を60歳以上に引き上げ、新たに満1歳以下の乳幼児も無料にした（森野 1989：4）。

⁵ 1982年3月に山形県金山町で全国初の情報公開条例が制定され、同年10月に神奈川県で都道府県初の条例が制定された。

⁶ 1984年に制定された福岡県春日市個人情報保護条例が、全国初の個人情報保護条例といわれている。当該条例は、1982年にまとめられた行政管理庁プライバシー保護研究会報告書「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」の影響を受けているようであるが（堀部 2002：199-200）、春日市が先導的な役割を果たしたことには相違ない。また、都道府県では、1990年に神奈川県が初の個人情報保護条例を制定している。

⁷ 川崎市が1977年7月に全国初の環境アセスメント条例を制定した。

⁸ わが国の中央地方関係については、さまざまな分析視角がある。代表的な論考として、村松のモデルのほか、天川晃が提唱した集権・分権、分離・融合という2つの軸による分析モデル（天川 1986）などが挙げられる。

画立案は国が行っているという構図は、戦前から現在に至るまで継続していると考えられる。実際のところ、自治体業務の多くが法令や補助金要綱⁹など国が形成する政策枠組¹⁰の中で行われている。その構図を崩すことが困難な状況にあっては、自治体はまずは、その構図の中での政策実施に邁進することを余儀なくされるのである。その結果、自治体独自の政策形成の余地は拘束されることになる。

ただし、いわゆる分権改革や三位一体改革により、その構図は揺らぎつつあると見ることはできる¹¹。しかし、現在のところ、自治体現場においては、それは「ゆらぎ」に止まっているようである。分権改革によって、法令の規律密度は形式的に低下したものの、実態としては「国の要領に市の要領を加味した基準で実務が進められているが、基準は分権改革では変化していないし、実務も分権改革とは関係なく見直しているから事務処理が分権改革で変わったわけではない」との指摘がある（北村編 2003：82）¹²。また、三位一体改革は現在進行中であり、国と地方の関係にどのような変容をもたらすのかは不透明な状況である。

第2の要素は、自治体において、政策形成を行おうとする場合に遭遇する不確実性である。伊藤修一郎は、不確実性が高い環境を「政策を採用することで、どのような結果が、どのくらいの蓋然性で発生するかわからない状態」と定義し、自治体の政策決定者が「技術的不確実性」と「対外的不確実性」に直面することを指摘する（伊藤 2002：21-22）。伊藤によると、技術的不確実性とは「結果の予測や評価に関するものであり、先駆者が直面しなければならない不確実性」であり、また、対外的不確実性とは「国の態度が未定であることに伴う不確実性」である。このうち、自治体に特有な不確実性は後者である。国より先に政策採用した自治体は、国が追随した場合、国の政策との不整合に直面することになる。また、逆に、国が追随しない場合には、国から新政策撤廃の圧力が生じるかもしれないのである（伊藤 2002：22）。このような不確実性は、自治体が政策形成を躊躇する要因となると考えられる。

しかし、伊藤は、自治体は、不確実性を低下させるために、他の自治体の動向を参考にする行動（相互参照）を起こすことによって、先行自治体による政策採用の動きが全国に波及することを明らかにしている（伊藤 2002：21-25）。また、伊藤は、政策採用の自治体の数が増えるのに伴って、国が政策採用に乗り出した場合には、不確実性が低下し自治体間の競争（横並び競争）が始まるとしている（伊藤 2002：28-31）。しかし、いずれの場合においても、先行自治体に追随する自治体は、政策決定を行ったとしても、他の自治体ないしは国が形成した政策を実施することを決定したというに止まる¹³。従って、巨視的に見ると、自治体行政を政策実施に導く第1

⁹ 中央省庁各課は、支出負担行為の支払限度額の配分を受けて、交付要綱ないし補助要綱を作成する（新藤 2004：193）。

¹⁰ 国が形成する政策の公示形式は、法令、予算、計画、要綱など、多岐にわたる（森田 2000：130）。

¹¹ 2000年4月に地方分権一括法が施行したことによって、機関委任事務制度が廃止され、自治体の事務は自治事務と法定受託事務に再編された。この制度改革によって、法律上は自治体の長が国の地方行政機関として、国の事務を執行するという構図はなくなった。また、自治体の条例制定権が拡張したことを受けて、自治体法務、政策法務の議論が盛んである。文献は多数に上るが、（磯崎編 2004）は、政策法務の意義、理論、論点、実例などを網羅的に扱っている。その他、（阿部 2003）、（木佐編 2000）、（北村編 2004）、（山口 2002）等を参照のこと。

¹² （財）地方自治総合研究所は「分権一括法施行後の法環境研究会」（主査・北村喜宣）を組織し、2001年から2002年にかけて、神奈川県横須賀市と共同で、分権一括法施行後の法環境（法令や通知の現状、法制度状況に対する行政組織や個々の職員の意識等）の変化を明らかにしている（北村編 2003）。

¹³ ただし、全国的に波及した政策であっても、自治体によってその内容に差異はある。例えば、情報公開条例の制定においては、富山県（1986年制定）は、先行して導入した神奈川県（1982年制定）と異なり、徹底し

の要素として挙げた、自治体が国の形成した政策を実施するという構図と同様の構図、つまり、自治体が他の主体の形成した政策を実施するという構図が認められるのである。

第3の要素は、自治体においては、全く独自の政策を企画立案したとしても、その後は持続的に実施されるという政策実施の必然性である¹⁴。確かに、政策が形成されれば、次に政策実施に移行することは、国であっても同様に見られるはずである。しかし、国の場合は、本省が政策を企画・立案しても、必ずしも自らが実施する必要はない。政策実施については、地方出先機関、特殊法人・独立行政法人等の外部機関、自治体等に委ねることで（大森 1990：15）、政策形成を重点的に行う仕組みが整っている。それに対し、自治体にはそのような仕組みはないため、政策形成を行えば、自らが実施することが基本である。

もちろん、自治体においても、すべての政策実施を自ら行っているわけではなくて、民間や自治会などに外部委託することもあれば、NPOと協働して行うこともある。特に、外部委託については、その推進を国が要請していることもあって、進行しているようである¹⁵。しかし、それによって、政策形成のための時間が捻出されるわけではないのである。例えば、外部委託は事務の効率化が主眼であり、それによって自治体職員を削減することによって、人件費の低減を目論むものであると考えられる¹⁶。そうであれば、外部委託によって直ちに職員に時間的余裕が生じることはない。また、かりに現人員が維持されたとしても、外部委託を行う場合モニタリングが恒常化するため、政策実施の負担が必ずしも低減されるわけではない。なお、この点については、国においても同様の側面があると考えられる。

以上の要因により、自治体行政は必然的に、政策形成よりは政策実施が中心となるのである。また、自治体においては、政策形成に注力すればするほど実施業務が増加し、その結果、職員は政策形成への余力が損なわれるというジレンマに遭遇することになる。このジレンマを解消するひとつの方法は、積極的な政策形成を諦めることである。このような諦念が、さらに自治体行政を政策実施中心へと導く誘因となる。

そして、政策実施は反復を伴うことが常態である。まず、先述したとおり政策実施は持続的であることが通常である。次に、自治体が行政活動を行うためには、年度予算という金銭的な根拠が必要であり、年度予算は年度の政策実施計画の性格を併せ持つ。従って、自治体の政策実施は、基本的に少なくとも年度という1年間の周期を繰り返して反復されるのである。ただし、数分ないし数十分という短期の反復周期を有する窓口業務もあれば、4年に一度実施される地方選挙のように、年度を超える長期の反復周期を有する業務もある。このように、反復周期は業務によって区々であるが、政策実施には反復性があることには相違ない。

た文書管理と公文書館の設置を並行して進めたことが特徴的である（伊藤 2002：151-152）。しかしながら、情報公開という基本的な政策枠組という観点では、富山県条例と神奈川県条例との間に、大きな差異は認められないだろう。

¹⁴ 大森によると、自治体行政は総じて単発事業ではなく、持続的事业であるとする（大森 1987：165）。例えば、道路や公園といった公の施設を設置する場合、設置自体は単発事業であるが、その後は持続的な管理業務が発生する。

¹⁵ 総務省が、2004年3月25日に公表した、2003年4月1日現在における「市区町村における事務の外部委託の実施状況」調査によると、1998年時点の調査時よりも外部委託は進行している。例えば、本庁舎の夜間警備については67%から71%に増加、一般ごみ収集については77%から84%に増加、ホームヘルパー派遣事業については、83%から91%に増加している。総務省ホームページ参照。 <http://www.soumu.go.jp/iken/index.html>

¹⁶ 総務省による「市区町村における事務の外部委託の実施状況」調査によると（前掲注参照）、一般事務の外部委託が行われた16業務中12業務において、「人件費の削減等経費の効率化」が最大のメリットとして挙げられている。

ここで、自治体行政を政策実施に導く第4の要素を指摘しよう。つまり、自治体における政策管理業務は政策実施業務が中心であり、さらに反復性があること、そのこと自体が、積極的な政策形成を阻み、一層の政策実施中心をもたらす要因となる。一見トートロジカルであるが、説明しよう。

政策実施が政策管理業務の中心になり、反復を繰り返すようになると、年間スケジュールが立てやすく、また業務遂行に要する労働力の算定が容易になる。その結果、自治体組織においては、政策実施業務を念頭に置いた編成がなされる。かりに、組織的に政策形成を重要視するのなら、通常独立した専門組織が創設され、その組織において新たな政策形成の任務が与えられることになるだろう（マーチ・サイモン 1977: 285）。しかし、政策実施に重点を置く自治体では、政策形成の専門組織が創設されることは多くない¹⁷。特に、組織規模が小さく人的スラックに欠ける場合はそうである。その結果、自治体で何らかの政策形成が必要な場合、事業課が自ら政策形成を行わざるを得ず、また、政策実施の合間を縫ってそのための時間を捻出するほかない。これでは、なかなか活発な政策形成には至らないであろう。

同様に、自治体における実働部隊である第一線職員（管理職以外の組織の末端業務を担う職員）に割り当てられる業務も、政策実施を前提としている。組織の政策実施タスクは分割され、第一線職員に対して、年度当初から職員間の負担のバランスが考慮されたうえでの明確な職務が与えられる。ところが、年度途中で予定外の政策形成業務を行う必要性が生じると、それを担うことになった職員にとっては、ルーティン業務に加えて新たな負担が発生することになるのである。かりに、その負担を複数の職員に分散させたとしても、個々の職員に負担が生じることには違いない。そうすると、第一線職員の抵抗を招く虞もある。また、既存のルーティン行政の遂行に影響が及ぶ虞もある。そのような可能性が予見されると、上司としては政策形成に躊躇することもありうる¹⁸。上司一部下間の関係次第の面があるものの、上司に積極性が欠ける場合には、政策形成は断念されることもあるだろう。

3. 組織管理業務

組織管理業務は、組織革新業務と組織運用業務に区分される。また、管理の対象となる行政資源は、人材、財源、権限、情報などである。まず、前者の組織革新業務は、行政資源管理に新たな制度を加え、または変革を与える業務である。その多くは、行政改革の取組として見られる。例えば、組織のフラット化・マトリクス化、人事考課における成績主義の導入、バランスシートの導入、IT化などである。これらの組織革新業務はいずれの自治体においても少なからず見受けられるが、首長の意向によってその取組に大きな差がある¹⁹。また、一時期に検討が行われ、

¹⁷ 政策形成のための専門組織を創設している自治体がないわけではない。例えば現在、三重県においては、政策を企画・立案する独立した部門として「総合企画局」を設置している。しかし、組織横断的な専門の企画・立案部門を有する自治体は多くはないだろう。確かに、企画課、政策課、企画政策課などの名称の課は自治体において多く見られるが、実際の主たる業務は企画・立案ではなく、調整や取りまとめである。そもそも自治体組織の企画部門は、1960年代に企画部（局、室）、企画調整部（局、室）という呼称で、積極的な政策調整を行うために設置されている（打越 2004: 59）。

¹⁸ ある自治体の課長は、自ら政策形成の必要性を認識した場合、部下の抵抗を和らげるため、より上位の職員に政策形成の了解を取り付け、トップダウンによる指示という形式にした上で、部下にその旨説明したタスクを割り当てたことがあったとのことである。

¹⁹ 三重県では、1995年に北川正泰知事が就任して以来、「さわやか運動」を始めとして、様々な革新的な取組（本稿でいう組織革新業務）が行われてきた。これは、北川知事の強い意向によるものである（三重県 2003）。

それが制度化されれば、ひとつの業務は終了する。従って、組織革新業務は自治体において非常に重要な業務であることには相違ないが、自治体行政を量的に見る限りは、組織管理業務の中心であるということとはできない。

次に、後者の組織運用業務は、人材管理を担う人事課、財源管理を担う財政課などの全庁横断的に行政資源を管理する部門が行う場合と、各事業課が行う場合がある。いずれにおいても、行政資源を適正に管理し、有効に活用するための運用が行われるが、全庁横断的な資源管理部門は、所管する行政資源の総合管理を担うので、自治体運営における中枢部門とみなされることが多い。中央省庁におけるいわゆる官房三課（人事、会計、文書）は、自治体においても一般的には同様の位置付けである。また、組織運用業務は、どのような首長が就任しようとも、継続的に行われる業務である。なぜなら、自治体が一個の組織である限りは、組織資源である行政資源の運用は不可欠であるからである。その意味で、組織運用業務は、組織管理業務の中核をなすと考えることができる。

そして、いずれの組織が組織運用業務を行うにしても、これらの業務は、政策実施と同様に年度を基本単位にして、毎年度反復されることが特徴的である。ただし、やはりそれぞれの業務ごとに反復サイクルは異なる。例えば、条例の制定は、それに議会の議決が必要なことから、議会の開催に合わせて年4回の反復サイクルを繰り返す²⁰。また、人事異動は、年度当初の定期異動を基本として、必要に応じて随時行われている。しかし、いずれの組織運用業務においても、反復性があることには違いない。

4. 自治体行政の特徴

以上考察したとおり、自治体行政を政策管理業務と組織管理業務に区分すると、いずれにおいても制度の運用が中心であること、また反復性があることが特徴的である。本稿においては、特に政策管理業務に考察の焦点を当てることとしたい。確かに、組織管理業務は自治体組織の運営にとって重要であることは間違いない。組織管理業務を誤れば、例えば財政危機を招き、ひいてはいわゆる自治体破産に至ることもあり得る。しかし、本来、組織管理業務は、自治体の本務である住民への行政サービスの提供を側面的に支援する業務であり、また政策管理業務に附随する業務であると考えられる。つまり、政策管理業務が主であり、組織管理業務は従である。従って、本稿では政策管理業務を中心に論考することとしたい。ただし、既に述べたように、政策管理業務と組織管理業務との境界は不鮮明であること、また、両者は密接不可分であることから、組織管理業務に触れないわけにはいかない。あくまで、本稿では、問題意識の重点を政策管理業務に置くということである。

さて、政策管理業務に考察の焦点を当てることとすると、自治体行政における政策実施業務が中心であること、及び政策実施業務は反復することという2つの特徴を視点に据えて、論考を進める必要がある。そして、このような特徴を有する自治体において、政策形成を進めるにはどのような要素が必要となるのかという、発展的な議論を展開することが重要であると考えられる。そこで、次節においては、前者の政策実施業務が中心であるという特徴を踏まえて、自治体における政策形成のあり方について述べることとする。なお、後者の政策実施業務は反復するという特徴は、プログラムの同調過剰をもたらす要因となる。そのことについては、第3章で詳述する

²⁰ 臨時会が開催される場合は、さらに反復回数は多くなる。

ことにしよう。

第2節 自治体における政策形成

1. 政策形成の契機

既述したとおり、自治体行政は必然的に、政策形成よりは政策実施が中心となる。そうであれば、自治体が新たな政策課題を見出し、先進的な政策立案を行うことは、かりに重要性が十分認識されても、実行はなかなか困難であるとの認識に至るかもしれない。しかし、構造的に政策実施が中心になるのなら、政策実施過程において、政策実施に伴う課題を析出し、そこに政策形成の余地を見出すことも重要ではないかと考えられる²¹。ここで、本稿では、政策形成とは「政府が、環境での諸問題を解決するために、プログラムを作成し、または修正すること」であると定義した。

政策実施過程において政策形成が行われるとした場合、政策の失敗及び政策の副作用という2つの契機があることを指摘しうる²²。第1の契機は、政策の失敗である。政策の失敗とは、プログラムどおりに政策が実施されたのにも関わらず、政策目的が達成されず、問題が解決されないことをいう。プレスマンとウィルダフスキーによる政策実施研究である『実施(implementation)』においては、カリフォルニア州オークランド市で行われた連邦経済開発局雇用促進事業の失敗の原因構造が明らかにされた(Pressman and Wildavsky 1984)。この雇用促進事業においては、多くの関係者が政策の執行に関与し、多様な利害が錯綜することによって、政策は頓挫した。これは、政策の失敗を示す事例である。さらに、フッドが示している事例を借りると²³、次の事例が政策の失敗を示している。

成長しつつあるC市の中心部では、深刻な駐車場不足と、緊急自動車の通行を妨げるような路上駐車が、ひどい交通障害を引き起こしている。市当局は、中心部にあるすべての新しい商用ビルは、従業員と顧客全員の駐車施設を敷地内に具備しなければならないというルールを制定することによって、この問題に対処しようとした。10年後、C市の中心市街地の駐車場問題は完全に解決した。しかし、すべての労働者が自分の車で通勤しようとして、今や交通混雑がこの市を完全な麻痺状態に陥れている。(フッド 2000 : 154)

上記事例において、当初の政策目的は「交通障害の解消」であった。しかし、新しいルールの執行は、その政策目的を達成することはできなかった。このような政策の失敗が、政策実施の担い手である自治体において感知される場合、当初の政策目的を達成するために、新たな政策を形成することの可能性について、検討を行うことが必要となる。

第2に、政策の副作用である。政策の副作用とは、プログラムどおりに政策を実施した結果、当初の政策目的は達成されたものの、新たな問題が附随して発生することをいう。上記の事例に

²¹ 自治体現場には、法が網の目のように張り巡らされている現状を直視すれば、政策法務は法執行から始まるといっても過言ではないとする主張がある(磯崎編 2004 : 105)。

²² 辻は、国が定めた政策や法律が地方で実施される段階で「予期せざる結果」を招いた場合、自治体が国政と住民との関係において媒介機能を発揮すべきと主張している(辻 1976 : 135-136)。本稿での「政策の失敗」と「政策の副作用」は、辻のいう「予期せざる結果」を招いたときに発生する。

²³ この事例は、公共サービスの実施における、変化への適応が必要な事例の一つとして挙げられたものである(フッド 2000 : 153-155)。

は、政策の副作用も含まれている。すなわち、この事例においては、新しいルールの政策目的は「駐車場不足の解消」であるとも捉えられる。そして、当該ルールの執行によって、駐車場不足は解消したため、政策目的は達成されたことになる。しかしながら、新たに交通混雑の増幅という副作用が生じることになったと見ることができる。このように、政策の失敗と政策の副作用には、曖昧な面がある。すなわち、同じ政策であっても、その政策目的を何に置くかによって、政策の失敗か政策の副作用か捉え方が異なる場合がある。しかし、いずれにおいても、政策の実施結果を放置することはできず、新たな政策形成が必要となることには相違ない。

2. 政策形成方法

政策形成を行う場合、第1に既存プログラムの修正、第2に新規プログラムの立案という2つの方法がある²⁴。前者の場合には、政策立案者にかかる負担が少なく済む（西尾 2001：262）。西尾勝は、政策対応のレベルを政策立案のコストと政策転換のコストの2軸で次のとおり分類する。

		政策転換のコスト	
		小さい(現行業務の実施方法)	大きい(新規政策)
政策立案のコスト	小さい	微修正	模倣
	大きい	転用	研究開発

出典：(西尾 2001：263)

「微修正」とは、現行業務の実施方法を見直しそのごく一部を手直しすることによって、課題環境条件の変動に対応しようとするものである。「転用」とは、現行業務の実施方法を構成しているひとつひとつの要素に少しずつ所要の修正を加え、これを従来とは異なる目的対象向けの業務に転用しようとするものである。「模倣」とは、他の政策体によって既に実施され、それなりの成果を実証されている政策を模倣し導入しようとするものである。最後に、新規政策の「研究開発」は、政策立案コストと政策転換コストの双方が大きいので、政策立案者にとって最後の選択肢になるのが通例である（西尾 2001：263-264）。

このうち、政策実施過程において顕在化した問題を解決するために政策形成が行われる場合は、「微修正」による対応が可能になることが多いと思われる。その結果、政策立案コストと政策転換コストの双方が小さくて済む。これは、政策形成に向けての促進要因となる。しかしながら、政策実施過程における政策形成であるが故に、それを阻害する要因もある。そして、阻害要因が排除されない限りは、政策形成が困難となる可能性がある。

3. 政策形成の促進要因・阻害要因

本項では、政策実施過程における政策形成の促進要因・阻害要因について、政策形成過程ごと

²⁴ 新藤宗幸は、国を念頭に置いて、「一見したところ新規政策とみえ、実施機関も新規政策と強調する政策であっても、既存政策の修正が大半をしめているとみてよいだろう」と述べる（新藤 2004：107）。この点は、自治体においても当てはまると考えられる。

に考察することとする。ここで区分する政策形成過程は、政策課題の抽出、政策立案、政策決定であるが、あくまで便宜的なものである。例えば、政策決定は各過程で行われると見ることができる。すなわち、政策決定を政策に関する合意形成であるとする、政策課題の抽出に当たっても、政策立案に当たっても、関係者の合意を得ながら進められる。このように、各過程の境界は判然としない面があるが、便宜上その区分に従って論考を進める。

(1) 政策課題の抽出

政策課題の抽出過程における政策形成の促進要因としては、政策課題の認識可能性が高いことが挙げられる。新規政策を講じる場合は、政策課題の抽出という能動的な作業が必要となる。すなわち、社会問題は各種各様であり、政策によって解決すべき問題を選別する作業が必要となる（西尾 2001：249）。それに対して、実施過程で政策形成が行われる場合は、実際に政策を実施する場面で政策課題が顕在化するため、職員によって認識されやすい。現実の差し迫った弊害が政策課題となるのである（西尾 2001：255）。そして、職員自ら政策課題を認識できる場合もあれば、外部からの情報提供によって認識できる場合もある。つまり、職員が受動的であっても、政策課題を認識できる機会は多いといえることができる。

次に、政策形成の阻害要因として、次の4点を指摘できる。第1に、政策の形成者と実施者が分離している場合に起きる責任回避指向である。政策の設計が不十分なことが原因で政策の失敗や政策の副作用が起きたときには、政策実施者は、問題の責任を形成者に帰属させる方向で思考する傾向にあるということである。国が政策形成をし、自治体が政策実施を担う場合、政策が失敗し、また副作用が生じたとしても、自治体は自らに責任があるとは思わないであろう。従って、国に対して設計変更を求めることはあっても、自治体が直面する問題を自らの政策課題として認識し、尻拭い的な政策を形成しようとする動機は生じにくい。もちろん、政策実施者が、直面する問題が緊急な対応を要していると判断する場合や、政策実施過程で生ずる問題は政策実施者が対応すべきであるとの認識を持っている場合は、問題を政策課題と認識し、国の尻拭いと承知しつつも政策形成を行おうとするだろう。しかし、自治体職員が自ら形成した政策の場合に比べると、一般的には政策課題とする動機は欠如すると考えられる。

第2に、政策目的の希釈化である。重層的な政策体系においては、政策の階層を下降するに従い、政策本来の目的は下位目的に分化し、希釈化されていく（マーチ・サイモン 1977：233）。従って、政策実施現場においては、職員が直面する環境の状況を判断する価値基準が曖昧になっている可能性がある。その結果、職員は変化する環境について価値判断することが困難になる虞がある。例えば、政策体系の下層に位置付けられる統計調査の実施においては、統計数値の収集や加工が目的であり（大森 1994：51）、そこに政策課題が潜在していたとしても、作業目的の達成には関連がないので、見逃される可能性がある。

第3に、政策の副作用による政策課題の看過である。かりに政策本来の目的が政策実施段階で維持されていたとしても、政策の副作用が生じている場合は、政策課題として認識されにくい。つまり、政策の副作用が解消されなくとも、本来の政策目的は達成しようとなると、副作用の発生はやむを得ないものとして看過される虞がある。また、政策の副作用が生じているという認識すら起きないこともあるだろう。

第4に、既存プログラムへの依存である。政策実施におけるプログラム化の進行が、職員の政策課題の認識力を阻害する場合がある。すなわち、職員の眼前に存在する課題に対して、職員は既存のプログラムの適用という方向で課題の解決を図ろうとする場合、政策課題を見逃すことが

ある。

(2) 政策立案

政策立案過程における政策形成の促進要因としては、次の3点を指摘できる。第1に、政策立案の技術的容易性である。政策実施過程で直面する課題は、既存プログラムの不備に起因することが専らであるから、それを解決するには、既存プログラムを修正するか、または、既存プログラムが記述していない範囲(裁量領域)内で、その不備を補完する補足プログラムを策定すればよい²⁵。すなわち、既存プログラムを土台にして、プログラムの修正または新規プログラムの作成という政策立案を行うことが可能である。

第2に、政策実施効果の確実性である。新たな政策形成を行おうとする場合、伊藤が指摘するように、政策形成者は、先駆者として直面しなければならない不確実性や国の態度が未定であることに伴う不確実性に遭遇する(伊藤 2002:22)。しかし、政策実施過程で発生する問題の解決のために政策立案を行う場合は、すでに政策実施を通じて環境についての多くの情報が得られていることから、政策形成者は、政策実施効果を予見しやすく、新たに政策形成を行う場合に比べると、その不確実性は低下する。

第3に、政策実施に必要な行政資源の調達コストが少ないことである。新規政策の場合は、その実施に当たって必要となる人員や財源を新たに調達する必要があるが、政策実施過程において形成される政策の場合は、既存の行政資源を活用することによってその実施が可能になることがある。従って、政策の設計は比較的容易である。

次に、政策形成の阻害要因として、次の2点を指摘しうる。第1に、既存プログラムによる裁量の拘束である。政策実施過程においては、既に稼働しているプログラムが存在するので、新たな政策形成を行おうとすると、既存プログラムを修正するか、裁量領域で新たなプログラムを作成するかのいずれかが必要である。しかし、前者においては、既存プログラムが法令である場合、当該法令が既存プログラムの修正を許容していることが条件となるが、明文を持って許容している例はほとんどないだろう。また、後者においては、既存のプログラムの規律密度が高い場合には、新たなプログラムの作成は困難である。なお、本稿においては、プログラムの規律密度とは、「プログラムにおける記述の範囲及び粗密の度合」を意味することとする。

第2に、政策実施を中心とする業務構造である。政策実施過程においては、まずは政策を確実に実施することが優先される。そこで、新たな政策課題が認識されたとしても、その対応は後回しにされる可能性がある。また、既述したとおり、政策形成業務は職員にとってルーティン業務に加えた新たな負担となるので、後回しにされた場合は、職員は勤務時間外での政策形成作業を強いられることもありうる。このような状況が予見されるときは、上司は、政策形成業務を担う職員を説得する必要がある。

(3) 政策決定

²⁵ 岩橋健定は、法律と条例の関係において、①書きかえ条例(法律上の要件の条例による変更)、②具体化条例(法律上の要件の条例による具体化)、③並行条例(法律上の制度と条例上の制度の競合・重複)の可能性があるとする。また、いわゆる上乗せ条例・横出し条例は、③に該当する(岩橋 2001:360)。このうち、書きかえ条例の制定は、プログラムの修正に相当する。また、具体化条例及び並行条例の制定は、補足プログラムの策定に相当する。

政策決定過程における政策形成の促進要因は、合意の調達コストの低減である。政策決定の局面を公式の合意調達と非公式の合意調達に区分して考察する。まず、前者の公式の合意調達とは、決裁過程ないし決裁の事前調整過程における決裁者の合意調達である。その際、政策形成の促進要因として、次の2点を挙げることができる。第1に、合意調達範囲の縮小である。まず、新規政策形成の場合と比べると、職位が比較的低位の者の最終決裁で済む場合がある。例えば、若干の運用変更が政策効果をもたらすことが期待される場合、内部の事務処理マニュアルを変更することが政策形成となる。このような場合は、通常、所属長決裁である。次に、政策実施に必要な行政資源の調達コストが少ないことから、行政資源の管理部署（人事課、財政課、文書課など）の合意が得られやすい。さらには、既存の行政資源を活用できる場合は、当該部署の合意は不要となる。このように、合意調達範囲の縮小は、政策決定の確実性を高める。

第2に、決裁者に対する説明コストの低減である。決裁に付される政策は、既に実施している政策に付随する政策であることから、決裁者は一定の政策情報を有している。政策情報とは、現在実施している政策に関する理念、目的、手段、執行体制、環境の反応などについての情報である。従って、新規政策の決裁の場合と比べると、起案者は決裁者に対する説明コストは少なく済む。

また、後者の非公式の合意調達とは、政策決定後政策実施を担う第一線職員の合意である。第一線職員が決裁過程に参加しない場合であっても、確実な政策実施を担保するためには、第一線職員の合意を調達しておくことが必要である。この点、政策実施過程で発生する問題の解決のために政策立案を行う場合は、第一線職員の合意を得られやすい。新たなプログラムは現行のプログラムをベースにしているため、第一線職員による習熟コストが少ないからである。

次に、政策形成の阻害要因として、3点指摘できる。第1に、意見の多様性である。政策情報の共有は、政策案が関係者の価値判断に合致する場合は合意の調達を促進するが、合致しない場合、多方面からの多様な意見の提出を招き、合意の調達コストを増大させてしまう。

第2に、形成された政策の実施に伴う新たな負担である。政策実施に必要な行政資源を既存の行政資源を活用することによって賄う場合、政策実施を担う第一線職員にとって従来よりも負担が増加することは避けられない。従って、その負担の程度によっては、当該職員の反発を招くこともありうる。

第3に、プログラムの複雑化である。新たなプログラムの追加は、プログラムの複雑化を意味する。現に現行のプログラムを実施している第一線職員にとっては、それは然したる負担とは感じられないであろうが、新たなプログラムが実施された後、その職場に転入してきた職員にとっては、習熟コストが高くなることとなる。その点について、現任の第一線職員が懸念する場合は、第一線職員によって反対の意思表示がなされる可能性がある。

以上のとおり、政策実施過程で行われる政策形成には、促進要因がある一方で、阻害要因も潜んでいる。従って、政策実施過程における政策形成は、必ずしも活発に行われるものではない。同時に、阻害要因が除去されれば、活発な政策形成が行われる可能性があるとも言える。

第3節 小括

本章の内容を要約すると次のとおりである。まず、自治体行政を俯瞰し、その特徴を明らかにした。自治体業務は、政策形成業務と政策実施業務からなる政策管理業務と、組織革新業務と組織運

用業務からなる組織管理業務に区分することができる。そして、いずれにおいても制度の実施の側面を有する後者が中心となっており、また、政策実施業務、組織運用業務双方が反復性を有する。また、自治体行政は必然的に、政策形成よりは政策実施が中心となる要因を孕んでいることを指摘した。構造的に政策実施が中心になるのなら、政策実施過程において、政策実施に伴う課題を析出し、そこに政策形成の余地を見出すことが重要である。

次に、政策実施過程における政策形成のあり方について概観した。政策形成が行われる契機としては、政策の失敗及び政策の副作用がある。前者は、プログラムどおりに政策を実施したのにも関わらず、政策目的が達成されず、問題が解決されないことである。後者は、プログラムどおりに政策を実施した結果、当初の政策目的は達成されたものの、新たな問題が附随して発生することである。

また、政策形成方法としては、既存プログラムの修正及び新規プログラムの作成という2つの方法がある。政策実施過程において顕在化した問題を解決するために政策形成が行われる場合は、政策コストが少ない既存プログラムの「微修正」による対応が可能になることが多いと思われる。しかし、阻害要因も同時に存在する。そこで、政策形成過程ごとに促進要因と阻害要因があることを述べた。阻害要因があることで、自治体の政策形成は必ずしも活発には行われているわけではない。そして、既存プログラムによる裁量の拘束が、最も克服し難い阻害要因であると考えられる。従って、この阻害要因の除去が政策形成活性化の鍵となる。

第2章 行政活動と裁量

第1節 裁量の含意

1. 裁量の視座

行政活動における裁量とは、何を意味するのであろうか。一般的には、裁量は、法律の規定の範囲内で、職員が自由な判断や選択を行うことのできる余地と解することができる (Vinzant and Crothers 1998 : 37)。しかし、裁量をどのような視点で観察するかによって、その含意は異なる。

まず、行政法学において議論される裁量論について、簡単に触れることとする。行政法の基本原則に、「法律による行政の原理」がある。これは、行政は法律に従わなければならないというもので、行政活動を拘束する規範である。しかしながら、法律の執行者に裁量の余地を与えないことは不可能であることから、行政法学では、裁量行為の存在を認めた上で、行政行為における裁量の問題を扱っている。

行政行為における裁量とは、裁判所が行政行為を審査しうる範囲を明らかにする問題、つまり、法律が行政権の判断に委ねた領域の存否ないしはその範囲を明らかにする問題である (塩野 2003 : 108-109)。従って、事実行為、経過的な内部行為、行政立法に伴う裁量の問題、そしてこれらの裁量統制の問題は、裁量論の枠組の外に置かれていたとする限界が指摘されている (西尾 1990 : 314)。また、行政法学における裁量に関する議論は様々な展開を見せてはいるが¹、いずれにおいても根底にある問題意識は裁量行為の適法性であり、そこでは評価の視点が法的価値に限定される点も指摘されている (森田 1995 : 13-14)。

次に、行政学においては、行政国家化が進むに連れて、当初の「政治行政分断論」に代わり「政治行政融合論」が提唱されるようになり、行政において格段に拡張した裁量をいかに統制するか、いかに行政責任を確保するのが重要な課題となった (森田 1998 : 198)。その過程においては、行政裁量そのものの構造と機能の分析はほとんど行われず、行政責任論が行政裁量論を代替してきた (西尾 1990 : 315)²。ファイナーとフリードリッヒの行政責任論争は有名である。ギルバートは、両者の議論を踏まえ、行政統制・責任確保を内在一的-外在的 (統制者の位置)、及び公式-非公式 (統制の方法) という2軸によって分類を行った (Gilbert 1959 : 382)。責任を問責・答責関係 (金井 2004a : 21) と捉えると、ギルバートの分類では問責者 (統制者) は類型化されるが、答責者の位置付けは不明確である。裁量が存在するところに責任が生ずると考えれば、裁量責任について考察する場合、裁量の行使に関わる答責者を明確にすべきであると考えられる。しかし、それは困難な作業である。なぜなら、裁量の行使には、多様な要素が関与しているからである。すなわち、答責者は、裁量の行使者か、裁量の行使の命令者か、裁量の制度設計者か等、文脈によって捉

¹ 裁量問題は、既に明治憲法下でも行政裁判所の審査範囲の問題として存在しており、その際論じられていたのは、「要件裁量」か「効果裁量」かの問題であった。「要件裁量」とは、行政庁が行政行為をなす場合に、前提たる認定事実を法規に定められた処分要件にあてはめて、要件の充足・不充足を認定する段階で認められる裁量である。また、「効果裁量」とは、要件充足の認定後、行政行為をするか否か、するとしたらその内容をどうするかを決定する段階で認められる裁量である。その後、戦後になって、行政行為を行う時期に関する「時の裁量」やいかなる手続きを経て行政行為をするかに関する「手続の裁量」が新たに論ぜられるようになった (金子ほか編 1999 : 1, 137)。

² アメリカ行政学において、行政責任論が展開された背景については、(西尾 1990 : 315-316) を参照。

えられ方が異なる³。以上のことから、行政責任論から裁量の構造について明らかにすることには限界がある。

その点、第一線職員研究は、行政責任論の視座を離れ、裁量行使者である第一線職員に焦点を当て裁量分析を試みるものである。リプスキーは、ストリート・レベルの行政職員は幅広い裁量を委ねられており、その結果、市民との相互作用の重要な局面に関して政策決定者となっていることを明らかにした（リプスキー 1986：31）。リプスキーは、政策実施過程において、裁量が行政職員の行動に及ぼす影響、及びその結果クライアントが受ける影響を明らかにしたといえることができる。

さらに、田辺国昭は、西尾が行った行政法学、行政学及び組織論における裁量論についての整理（西尾 1990：305-343）に言及し、「行政裁量は、エイジャンシーとプリンシパルとの二者関係を前提とするよりも、プリンシパルとしての組織階統の上位に位置する行政官とエイジャンシーとしての組織の下位に位置する行政官、さらにこのエイジャンシーが対面する組織外のクライアントとの三者関係として捉えた方が有効」であるとする（田辺 1992：45-46）。そして、田辺は、生活保護政策の実施を担う現業員の裁量を分析するに当たって、裁量を「ある行為者がその環境またはクライアントに対して働きかける作用に対して、その行為者に対して組織内で上位に位置する者が、その行為を自分自身で行なう行為または決定に代えて、所与のものとして受容すること」と定義する（田辺 1987・1988(2)：164）。現業員が裁量を行使する際に、上位者からの統制及びクライアントとの相互作用によって大きな影響を受けることを考慮した上で、このような定義が行われたものと思われる。

本稿は、あえて裁量の余地が少ない公証業務を例に取ることにより、外部のクライアントとの相互作用という要素を除き、末端の行政組織内において、限られた裁量が組織成員によってどのように発動されるのかを分析しようと試みるものである。すなわち、本稿は組織論的な分析視座を据える。田辺の整理に依拠すると、組織論における裁量論の視座は次のとおりである（田辺 1992：44）。第1に、議論の対象となる関係は行政組織内の上司一部下である。第2に、議論の対象となる側面は政策の執行と作成である。第3に、裁量の存在領域はプログラム化されていない領域である。第4に、裁量統制の方法はプログラム化である。第5に、裁量統制の限界は環境適応の低下である。第6に、裁量統制の準拠は組織目的である。本稿は、以上の視座を基本とする。このような視座で裁量を分析する場合、行政組織内の職員間の相互作用を純化した形で分析するのに、公証業務を素材にすることは適していると考えられる。本稿での裁量に対する視点をリプスキー及び田辺の視点と比較すると、【図2-1】のとおりである。

2. 定義

上記の視座を基本に据えて、本稿では、裁量とは「プログラムが記述していない判断領域において、組織成員によって認知される判断の自由」と定義する。

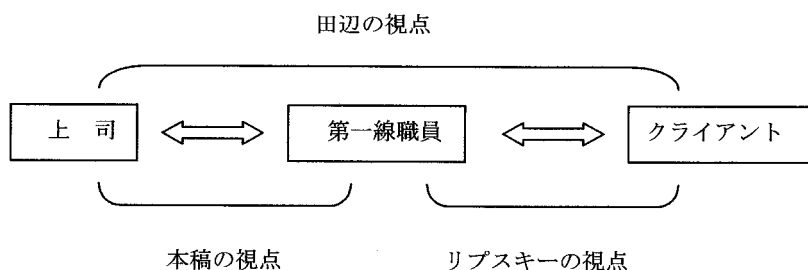
ここで留意すべきは、裁量は程度の問題であるということである。かりに、不確実性や不完全性が排除された規律密度が極度に高いプログラムが存在したとしても、職員はそれを実行しないとい

³ 西尾は官僚制組織における責任の重層性について、「官庁制組織にあつては、ある地位に就いている行政官にとっての委任者と選任者が異なり、委任者に対する責任と選任者に対する責任とが分裂している可能性がある」ため、「官僚制組織における責任の重層性は、本人・代理人関係の単純なモデルでは説明しきれない複雑さを生みだしている」とする（西尾 1990：349）。裁量の行使についても、同様に重層性が認められる。

う選択肢を持っている（マーチ・サイモン 1977：267）⁴。いかに人間の判断を外在的に統制しようとしても、その意思決定に対する完全な支配はまず不可能である。

従って、裁量は普遍的に存在するのであり、裁量は程度の問題である。職員の裁量について考察するとき、職員に裁量を付与すべきか否かという二値的な議論は、規範的な議論としては成り立っても、現実的には意味をなさない。そこで、裁量が程度の問題であるとする、その程度を決定するメカニズムを明らかにすることが、政策実施過程における政策形成の可能性を探る上で必要である。なぜなら、その可能性を決定する大きな要因が、職員の裁量であるからである。

【図2-1】裁量に対する視点



第2節 裁量の規定

1. 裁量領域

本稿では、プログラムが記述していない範囲を「裁量領域」と呼ぶこととする。ハーバート・サイモンは、裁量の量と種類は、プログラムが活動（手段）を指定している程度と、製品ないしは結果（目的）を指定している程度の間数であり、プログラムが後者の方向に行けば行くほど、プログラム実施者は、手段-目的の間数性を決めるのに、より多くの自由裁量を認められることになるとした（マーチ・サイモン 1977：225）。しかし、行政活動におけるプログラムには、一般的に明確な結果の指定はなく⁵、手段（処理手順）の規定がその中核である⁶。従って、行政活動における裁量領域とは、手段に関する自己決定領域であるということができる。

さて、行政機関における代表的なプログラムとして、法律や行動基準が挙げられる（Vinzant and

⁴ このように、意思決定を拘束するものに対する服従不服従の選択（西尾 1990：326）までを裁量の問題として捉える場合は、議論の拡散を招くという批判があるかもしれない。しかし、意思決定者が自己の判断により、裁量の拘束を覆すことはあり得る。例えば、2002年に住民基本台帳ネットワークシステムが導入された際、ネットワークに接続しない市町村がいくつかあった。住民基本台帳法を所管する総務省は、そのような意思決定は違法性があるという認識を示したが、当該市町村長は総務省の解釈を意に介す様子はなかった。このように、服従不服従の選択について、裁量に関する議論において全くもって捨象することはできないと考えられる。

⁵ 法律というプログラムには、冒頭に目的が示されるが、得てして抽象的である。例えば、地方自治法は「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」（1条）。極めて抽象的な表現である。

⁶ 近年は、政策評価を行う自治体が増えてきた。今後、NPM（New Public Management：新公共管理）の潮流の中で、結果を重視する側面が強調されることになると、それは、サイモンの示した間数に当てはめれば、手段の選択に関しては職員に裁量を与える方向にあると理解される。しかし、そうであるとする、現在の手段を規律するプログラムとの整合が問われることになる。そこに、政策評価を政策決定にフィードバックすることの困難な理由が存すると考えられる。

Crothers 1998 : 37)。行動基準とは、政令、省令、告示、内部処理マニュアルなどである。しかしながら、プログラムはこのように記述されたものだけではない。例えば、上位者の指示が職員に伝達された場合には、それも職員の行動基準として機能するから、プログラムの一種として考えることができる。

また、裁量領域が決定されたとしても、それをもって裁量の余地が確定するわけではない。すなわち、職員の内面にも裁量を拘束する要素が存在する。その要素は、職員の経験によって形成されるものであり、記憶と言ってもよい（マーチ・サイモン 1977 : 270)。また、それは、人間の合理的意思決定の限界を補う道具であると同時に、意思決定を一定程度支配するものでもある。本稿では、職員に内在するこのような要素をスキーマと呼ぶことにする。

2. 裁量規定要素

(1) プログラム

本稿では後述するとおり、プログラムを「標準化された行動基準ないし行動手順」と定義する。プログラムには、次の3つの特徴が認められる。第1に、プログラムの多くは文書に記述されていることである。その結果、プログラムの内容が明確となり、その効果は永続的である。ただし、上位者の指示や慣習など文書化されないプログラムも存在する。第2に、プログラムは一般的に公開されているということである。その結果、プログラムは広く共有される。ただし、中には行政組織内部で活用される事務処理マニュアルなど、公開に付されていないプログラムも存在する。第3に、プログラムが組織で作成され決定された場合、当該プログラムは正当性を獲得するというのである。その結果、プログラムの支配性は一段と強くなる。ただし、慣習や常識など自然に醸成されるプログラムも存在する。

さて、プログラムは、一般的に「もし条件がXならば、そのときYをせよ」という形式で表現される（桑田・田尾 1998 : 33)。しかし、大部分のプログラムにおいて、条件節にすべての条件を記述することは不可能であるから、条件節はある程度の不確実性ないし不完全性を包含する（フッド 2000 : 39)。また、帰結節においても、環境の変化に対する予見可能性が低い状況でプログラムを機能化させるためには、ある程度の不確実性ないし不完全性を内包させることが必要である。このような条件節及び帰結節双方が包含する不確実性ないし不完全性は、裁量が生ずる原因である。すなわち、「プログラムが記述していない」とは、プログラムの条件節及び帰結節の記述が不十分な状態を意味する。従って、裁量領域においては、予測可能性が低いために、裁量の統制・調整が困難となる（マーチ・サイモン 1977 : 220-223, 西尾 1990 : 325)。そのため、行政組織としては、ある程度職員を信頼し、裁量の行使を許容せざるを得なくなる。また、その一方で、職員によって信頼が裏切られ、裁量の逸脱が起きる場合には、プログラムの規律密度はより一層高まることになるだろう。しかし、その結果、職員の行動が硬直的になりうるから、行政組織はジレンマに遭遇することになる。ただし、このジレンマは意識されないことが多いと思われる。なぜなら、職員の行動の硬直性は、行政組織内部では顕在化しにくいからである。

職員にとって最も主要なプログラムは法律である。また、法律以外に裁量領域を規定するプログラムとしては、条例、規則、政省令、要綱、基準、マニュアルなどが挙げられる。これらプログラムは、法律の規定を補完する。また、規律密度を高める傾向にある⁷。ここで留意すべきは、プロ

⁷ 例えば、住民基本台帳業務におけるプログラムが所収されている市町村自治研究会編『住民基本台帳六法』

グラムによって裁量に対する拘束力は異なるということである。法的拘束力のある法令や条例などの拘束力が強いことは言うまでもないが、要綱や基準などの法的拘束力を持たないプログラムにおいては、それによる拘束力の程度は、それに準拠する職員の意識次第である。従って、プログラムによる裁量の拘束について考察する場合、職員の意識という側面を見過ごすことはできない。

また、先述のとおり、プログラムはこのように記述されたものだけではない。行政組織における非記述プログラムの典型は、上位者の指示である。ときに、首長、幹部、所属長などの上位者の指示が職員に伝えられることがある⁸。いわゆるトップダウンの意思決定である。最高管理者が基本的な政策ないし行動指針を決定した場合、その内容は第一線職員のレベルにまで降りてくる過程の各段階で、分解され肉付けされていく（西尾 2001：192）。このような上位者の指示はプログラム的一种である。そして、上位者の指示が子細であればあるほど、職員の判断空間は狭くなる。ただし、上位者の指示による裁量の拘束の程度も、職員の意識次第である。すなわち、職員の上位者に対する意識が、服従的であるのか、反抗的であるのかによって、その拘束力は異なる。

逆に、職員がある事案の処理方針を起案し、それを順次上位者の決裁を仰ぎ、最終的に決裁権者の決裁を待って組織の意思決定となるのが、いわゆるボトムアップの意思決定である。この場合、少なくとも起案の段階では、その起案が上位者の指示を受けてのものでなければ、職員の裁量領域は広い。

しかし、その後の決裁過程においては、上位者による修正や差し戻しの可能性がある。その時点で職員の裁量は、上位者の判断によって拘束される。政策実施が中核となる自治体行政においては、まずは政策を着実に実施することが要請されるため、上位者の指示は得てして現状維持的になりがちであると考えられる（森 2003：49）。ただし、職員は起案者として、自己の起案が採用されやすいように、起案文書に付する情報を操作することが可能である。従って、起案者は、ある程度自己の裁量領域を確保する手段を有していると見ることはできる。

なお、言うまでもなく、プログラムは、行政組織内の職員の行動のみならず、環境の行動をも規律する。しかし、本稿は行政組織内での政策形成活動に焦点を当てるため、プログラムの規律が環境に与える諸影響については特に分析しないこととする。

(2) スキーマ

職員が業務体験を重ねる途上で、職員の意識内部に、職務上の経験、研修、コミュニケーションなどを通じて、スキーマが形成される。スキーマ (schema) とは、認知心理学における概念であり、「知識の固まりであり、我々が情報に意味を与え、世の中を認識するためのガイド役」(印南 2002：94) である。

また、スキーマは職員の意識内部に暗黙知として定着することがある。暗黙知とは、マイケル・ポランニーによる概念であり、ポランニーは「私たちは言葉にできるより多くのことを知ることができる」(ポランニー 2003：18) という事実を出発点として、暗黙知を概念化する。ポランニーは、暗黙知の例として、多くの人の中から一人の自分が知っている顔を見分けることができることを挙げている (ポランニー 2003：18)。つまり、暗黙知とは、「行為者に内在する言語化し難い知識で

(日本加除出版) は、平成6年度版では1,052頁であったのが、平成16年度版では1,402頁となっている。10年間で約1.3倍に分量が増加している。

⁸ サイモンは、部下の自由裁量は、管理のヒエラルキーの頂点に近いところで決定された政策によって限定されるとする (サイモン 1989：13-14)。

ある」と定義してよいだろう⁹。例えば、用地交渉業務において、どのようにすれば相手方の合意を得られるかは、記述化が困難である¹⁰。交渉スタイルは職員によって異なり、雑談が交渉時間の大半を占めるにも関わらず、なぜか契約をまとめあげ、常に高い契約実績を上げる職員もいる。しかし、かりに本人にその理由を尋ねたとしても、なかなか合理的な説明を得られることは困難であろう。用地交渉業務を続けるうちに、職員は「勘所」を掴むようになるが、それを他人に伝えることは至難の業である。どのような行為においても、それを継続して行ううちに暗黙知が形成されることが多いのではないだろうか。

さて、スキーマもプログラムと同様に、満足基準による意思決定を支援するのと同時に、裁量を拘束する要素となる。それは「準拠枠 (frame of reference)」ということもできる。例えば、第5章で説明する執務知識は、自治体組織内での常識でもある。そして、執務知識は必ずしも文書化されておらず、職員の意識内部にスキーマとして形成されることもある。このようなスキーマが存在する場合は、実質的に意思決定における裁量領域がスキーマによって狭められることになる。

また、行為を反復するに従って、行為者の外部に存在するプログラムが、記憶によって行為者の内面に形成されることがある (マーチ・サイモン 1977 : 226)。本稿では、このように職員の内面に形成されるプログラムのことを「内在化プログラム」ということとする。内在化プログラムも、スキーマの一種である。内在化プログラムに基づいて職員が行動する場合、それが裁量的であるとみなすことも可能ではあるが (マーチ・サイモン 1977 : 226)¹¹、内在化プログラムによって、当該職員の裁量は拘束を受けているとも考えられる。裁量的に見えるのは、内在化プログラムが可視的ではないからである。

3. 裁量の逸脱・停止

職員が裁量領域内で判断を行う限りは法的に問題は生じないが、裁量の逸脱や停止¹²があった場合には、違法となる可能性がある。従って、行政組織は、組織成員によって裁量が正しく行使されているのかどうかを統制する必要がある。

まず、裁量の逸脱とは¹³、裁量領域外において判断し行動することである。例えば、上司が部下に対して、複数の交渉予定日時を示し、関係人との交渉のアポイントメントを取るように指示したとしよう。この場合の裁量の逸脱とは、部下が上司から伝えられた交渉予定日時を上司の了解なく変更して、アポイントメントを取ってしまうような行動である。

次に、裁量の停止とは、職員が裁量を行使すべき局面で、裁量の行使を放棄することである。上司との関係においては、上司の指示・命令にいかなる補正・補完も加えず、その言葉どおりに実行

⁹ 野中郁次郎は、組織的知識創造の本質は主観的・身体的な知である暗黙知と客観的・理性的な知である形式知の相互作用によって醸成されるとして、企業における知識創造の分析を試みている。差し当たり、(野中・上之郷 1997)、(野中・紺野 1999)、(野中・竹内 1996)を参照のこと。

¹⁰ 以下の記述は、筆者が神奈川県庁において、用地交渉業務に携わった経験に基づく。

¹¹ プログラムを外在するものに限定すると、このような行為者の内面に存在するプログラムに基づく行動を裁量と捉えることも可能である (西尾 1990 : 326)。しかし、本稿では内在・外在を問わずプログラムが存在することを前提とするため、このような解釈はとり得ない。

¹² 裁量の逸脱や停止は、部下による上司に対する面従腹背行動の一部をなす (西尾 2001 : 202-203)。しかし、それが行われる動機は、上司や組織に対する反抗だけではないであろう。個人的な価値観の実現のためであったり、自己の業務量の削減 (手抜き) を目論んだりすることが動機となる場合も考えられる。

¹³ 裁量の逸脱は、行政法学においては、裁量権の踰越と濫用を一体とする裁量権の限界としてとらえられている。裁量権の踰越とは、法の許容した裁量の枠を超えることを意味し、濫用とは形式的には法の認める枠内であっても、法の本来の目的に反して裁量権を行使することをいう (金子ほか編 1999 : 431)。

するという行動になって表れる（西尾 2001：203）。先述の例では、上司から伝えられた交渉予定日時が相手方の都合に合わなければ、それでもってアポイントメントを取ることを断念するような場合である。裁量を行使すれば、相手方の都合のよい日を聞き出すという行動が起きるはずである。

このような裁量の逸脱や停止が政策実施過程で起きるとしたら、政権の意図した政策が実施過程で変容する可能性がある。そして、このような可能性が認知されると、裁量はより強い拘束を受けるようになるだろう。

しかしながら、職員が裁量の逸脱や停止を目論んだわけではないのに、そのように評価されてしまうこともあり得る。先ほどの例では、上司から伝えられた交渉予定日時を相手方に伝えたところ、「その日は都合が悪い。このところ非常に忙しく、〇月〇日〇時しか空いていない。その日時でよいか今決めてほしい」と言われたとする。そのとき、上司が不在だったとすると、部下は相手方の指定した日時でアポイントメントを取るほかないと判断するかもしれない。しかし、上司によっては、それを裁量の逸脱として評価することもあり得る。また逆に、部下が「上司が不在のため、判断できない」と返答した場合、それは裁量の停止と評価されるかもしれない。その意味で、裁量の行使についての評価は、評価者の主観によるところがあり、かりに裁量の逸脱や停止と評価されたとしても、単純に当該職員を非難することはできない場合がある¹⁴。

もちろん、実際の裁量行使の場面は上記のアポイントメントのように単純な様態ではないが、ここでは裁量の逸脱と停止の相違が認識されればそれで十分であろう。また、内在化したプログラムは、外在するプログラムに由来するため、裁量統制は外在するプログラムを参照したうえで、行われることになる。

4. 裁量の統制

それでは、行政組織において、裁量はどのように統制されるのであろうか。裁量が行使される場面は、先述のアポイントメントのような単純な場面もあれば、組織としての重要な意思決定が求められる場面もある。しかし、いずれにしても、現実的には、職員を統制するまでもなく、職員には裁量を適正に行使しようとする指向がある。その要因を2点挙げると、第1に、個々の職員には裁量の逸脱と停止を起こす動機がない。裁量の逸脱と停止が職員にもたらす顕著なメリットはない。かりに、メリットがあるにしても、裁量を停止したときに、裁量を行使したとしたら賦課される業務量が削減される程度である。第2に、職員が裁量の逸脱と停止を行った場合に、それを上司が認知したとすると、制裁を受ける可能性がある。上司によって低い評価が下され得ることはもちろんのこと、裁量行使の不当性によっては、何らかの処分を受けることもあり得る。

このようなことから、職員にとっては適正な裁量の行使を目指すようになる。しかしながら、先述のとおり、職員が意図したわけでないのに、裁量の逸脱や停止とみなされる場合は発生しうる。職員はどのようにして、そのような事態が発生することを防ぐのであろうか。その方法は簡単である。部下は、裁量の行使を上司に委譲すればよい。職員が、かりに裁量の行使に自信が持てない場合には、上司に相談し、その判断を上司に委ねることによって、自己の裁量の逸脱や停止を免れることができる。そして、このような相談を受け、判断を下すことが官僚制組織における上司の役割の一つである。しかし、当該上司においても判断がつかない場合には、さらにその上の上司に裁量の行使は委譲される。

¹⁴ これは、西尾がいう「裁量と責任の分離」の一側面である（西尾 1990：329）。

このように、官僚制組織においては、部下から上司に対する裁量の行使の委譲が第一線職員から組織上層部に至るまで連鎖している。このような構造は、一方で、より重要な意思決定はより上位の職員が行うという階統制組織ならではの構図を示すが、他方で、下位の職員ほど裁量の逸脱や停止を回避しうる構図とみることができる。

以上のことから、行政組織の下位に位置する職員においては、裁量の逸脱や停止が起こるおそれは低いと考えられる。しかしながら、裁量の行使の委譲の結果、より上位の職員においては、裁量の逸脱や停止が起きる機会が多くなる。そして、首長にまで判断が委ねられたときには、政治的判断が優先され、裁量の逸脱や停止が実際に起きる可能性は高くなる。このような可能性があるからこそ、先述したとおり、行政責任論において、様々な行政統制の方法が議論されるのである。

第3節 自律性

1. 定義

政策が形成されるのは、裁量が行使されたときである。また、政策実施過程における政策形成のための裁量行使は、①政策課題の認識、②裁量領域の認知、③行動の選択肢の検討、④行動の決定、⑤行動の開始というプロセスを経る。そして、裁量の存するところに意思決定が存する（その結果、責任が生じる）から、裁量行使プロセスは、意思決定プロセスといってもよい。なお、ストリートレベルの行政職員が行う政策形成も、行政職員が一人で同様の過程を経ることによって、裁量が行使された結果であると説明できる。しかし、単に裁量が付与されているだけでは、裁量の行使には至らない。裁量を行使するには、職員が判断した内容を具現化する能力が必要となる。そこで、本稿では、その能力を自律性と呼ぶこととする。すなわち、自律性とは「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」である。組織の文脈では、自律性は「組織のある下位単位が組織の他の下位単位ないし組織じたいの支配から独立していること」を意味するが（佐藤 1972：288）、本稿では、自律性が裁量の行使の駆動力となると考え、上記のとおり定義する¹⁵。

膨大な業務を遂行する官僚制組織においては、分業原理が基本（Gulick 1969：3）であり、組織成員に分化した職務遂行の権限を付与せざるを得ない¹⁶。その結果、基本的にすべての組織成員が自律性を有している。

2. 自律性規定要素

自律性はすべての組織成員に認められるが、組織においてそれが無制限に認められることとなると、組織秩序の維持が困難になる。従って、組織は組織成員の自律性を統制するため、上位職

¹⁵ 自律性の定義は論者によって様々である。例えば、村松岐夫は、官僚制の権力を認識する手掛かりとなる指標として、自律性と機能（＝活動量）という2つの概念を用いる。そして、自律性を依存性と対置して、「集団としての官僚制がその存続を、社会の他の諸要素から独立にはかっていくことができる能力」と定義する（村松 1977：95）。また、野中郁次郎は、自律性とは、「組織内において事情が許すかぎり認めようとする個人レベルでの自由な行動である」と定義する（野中・上之郷 1997：115）。さらに、藤田由紀子は、キャリア技官を対象とする研究において、自律性を「各省庁において人事上の扱いを基準にして分類される職員の低位集団が、一定の独立性を有し、政策形成・執行に影響力を持っていること」と定義している（藤田 2004：119）。

¹⁶ 分業は、行政組織内部での分業と、行政組織外部との分業（アウトソーシング）に区分できる。自治体におけるアウトソーシングの状況は第1章で述べたとおりである。なお、アウトソーシングを行う場合には、当該業務の受託者の自律性に対する統制はさほど問題とならないと考えられる。というのは、アウトソーシングを行う場合、委託者の統制が及ぶのは成果物に対してであり、受託者の自律性に対する統制は必要とされないからである。

員に統括権限を付与する。また、統括権限は、統括する範囲が明確に記述されるため、その範囲において上位職員は統制力を確保する。例えば、課長であれば課の統括を行い、係長であれば係の統括を行うことによって、所属員に対して統制力を行使する。また、地方公務員法は、部下に対して、上司の命令に服従する義務を負わせることにより、上下間の支配関係を安定的にしている（32条）。その一方で、組織成員は組織によって付与された自律性を高める指向を持つ（畠山 1989：265-266）。このように、組織においては、組織による統制指向と職員による自律指向が拮抗している。

それが、具体的な場面として観察されるのは、上司一部下間及び同僚職員間の関係においてである。上司一部下間において、相互に及ぼす影響力¹⁷が相殺された結果、上司の影響力が部下のそれを上回るときに、上司はより高い統制力を獲得し、また、部下の影響力が上司のそれを上回るときに、部下はより高い自律性を獲得する。ただし、自律性には自己規律が存在する（佐藤 1972：285）から、かりに部下が高い自律性を有していたとしても、それによって組織秩序が瓦解するわけではない。むしろ、組織活動はある程度職員の自律性を容認せざるを得ないことを前提としているので、職員の自律性なくしては組織活動が成り立たない側面があることも事実である。その意味では、組織による統制は、職員の自律性が望ましいとする方向で機能しているかどうかに対して作用すると見ることができる。

それでは、両者の影響力を規定する要素は何であろうか。その主要な要素としては、相互依存関係、物理的距離空間及び専門性が挙げられる。

(1) 相互依存関係

垂直分業における役割分担は様々であるが、直属上司—第一線職員間の影響力を規定するものとして、直属上司においては例外の処理、第一線職員においては業務の執行がある。

まず、第一線職員は組織の末端業務の大半を担う。従って、直属上司は第一線職員に業務執行を依存せざるを得ない。また、部下の失敗は上司の責任問題として発展しやすいため（大森 1994：61）、部下の行動は上司の評価を左右する側面がある。従って、一方で、上司には部下が失敗しないように統制力を発揮するインセンティブが高まるが、他方で、自己の行動の影響力を知る部下は、上司による過大な統制に対して反発することが可能である。その結果、上司の統制力の行使には限界が生じる。すなわち、第一線職員は公的権威・権限をリソースにすることができないものの、上司に対する影響力の源泉を自らの業務執行の中に見出すことができるのである（久米 1984（一）：56）。

しかし、業務執行上例外が発生し、第一線職員が自らその解決を行うことができなければ、第一線職員は直属上司に相談する。そして、直属上司は何らかの判断を行い、部下に助言ないし指示する。また、業務執行上、第一線職員は必要となる調整を直属上司に依頼することもある。従って、第一線職員は、担当業務を円滑に執行するために、直属上司の例外処理や調整に依存せざるを得ない。

このように、両者の役割は、相互依存関係にある。しかし、両者の依存の程度によって、相互に及ぼす影響力の程度は異なる。例えば、第一線職員の担う業務の代替可能性が低ければ、直属

¹⁷ 久米郁男は、組織内下位単位の影響力を分析するに当たり、影響力について、R. ダールの緒論を踏まえて、「AのBに対する影響力は、Aの当該行為がなければBが行おうとしない行為を、AがBに行わせる能力である」と定義している（久米 1984（一）：36）。本稿では、影響力を「自己の主張を相手に受容させる能力」として、論考する。

上司による第一線職員への依存度は高く、同様に、直属上司が処理する例外の難度が高かったり、例外の量が多かったりすれば、第一線職員による直属上司への依存度は高くなる。そして、依存度が高いほど、依存される職員の影響力は強くなる。

(2) 物理的距離空間

上司一部下間の物理的な距離空間は、部下の自律性に影響を及ぼす。当該距離空間が小さければ部下の自律性は制限される。すなわち、上司が部下の行動を直接目にすることができる範囲が大きければ、上司が部下に対して統制としての影響力を具体的に行使しなくとも、部下の行動は制約を受ける（畠山 1989：178）。逆に、距離空間が大きければ部下の自律性は拡大する。

上司一部下間の距離空間の分断によって高い自律性を確保しているのが、ストリート・レベルの行政職員である。ストリート・レベルの行政職員が事務所を離れ、現場で職務を遂行する場合には、上司の統制力の影響範囲は限定される。このような監視の困難（low-visibility）は、警察行政上最大の問題の一つとされている（畠山 1989：178）。監視の困難を克服するために、上司が部下の外勤活動に同行するようにすれば、上司は部下に対する統制力を高めることが可能になるだろう。例えば、福祉事務所におけるスーパーヴァイザーによる第一線職員との同行訪問や（畠山 1989：174）、土木事務所における部下の用地交渉への上司の同行がそうである。しかし、上司は複数の部下を抱えている以上は、それはなかなか困難である。また、ストリート・レベルの行政職員のように、制度設計上自律性が付与されている場合、第一線職員は上司による過度の監視に対して反発するだろう（畠山 1989：178）。そこで、上司は、部下にケース記録や業務日誌（西尾 2001：208）の提出を求めることになる。しかし、所詮部下の行動の子細を知りうるのは部下本人のみであって、部下が行う報告について、その内容の信憑性を求めることには限界がある。従って、部下は高い自律性を維持することになる。

また、上司一部下間の極めて近接な距離空間を形成するのが、大森彌のいう「大部屋主義」の執務形態である。「大部屋主義」とは、「個室主義」に対する概念であり、職員が大部屋という物理空間的に一所（同じ部屋）で仕事を行う組織形態である（大森 1987：31-32, 1990：154）。自治体における執務形態は、その意味では、通常「大部屋主義」である。そして、「大部屋主義」の場合、上司一部下間の距離空間は非常に近接している。なお、大森は、単に外形上の特徴のみならず、大部屋における業務遂行上の特徴をも指摘しているが、その点については後に詳述することとして、ここでは形式的な大部屋主義の実態を観察することとする。

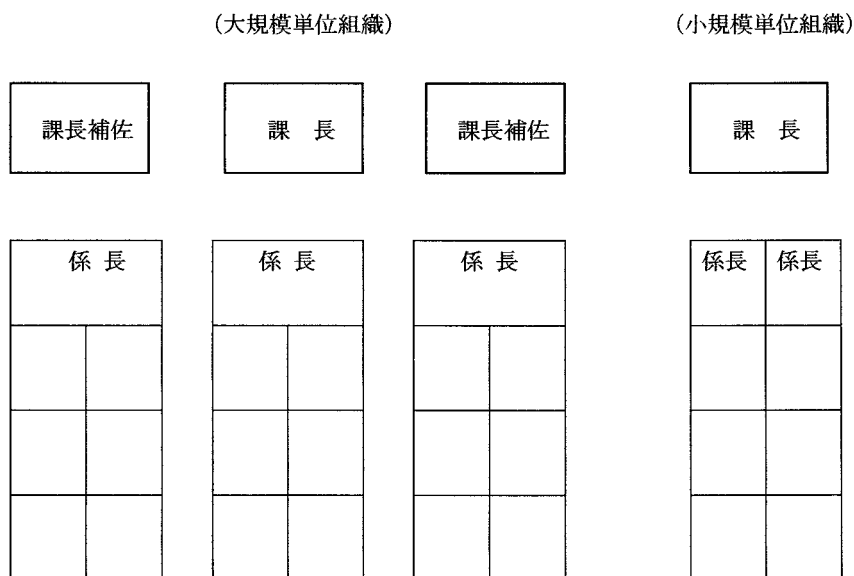
通常、自治体における単位組織における座席の配置の例は、【図 2-2】のとおりである。なお、大規模単位組織は県や指定都市などの大規模自治体で一般的に見られるのに対して、小規模単位組織は小～中規模自治体で一般的に見られる。

単位組織の規模に関わらず、課長や課長補佐は、係とは離れた場所に、課内全体を見渡せる場所に位置する。従って、係数が多い場合には、課長や課長補佐と係との間の距離空間は拡大することになるが、課長や課長補佐の統制力を阻害するほどではない。ただし、もし、ある係が大部屋と離れた別室で業務を行う場合には、課長や課長補佐の視線は届かず、係長の自律性は相対的に高まる（ただし、別室担当の課長補佐が配置される場合は、係長は当該課長補佐の監視下に置かれる）。この点は、ストリート・レベルの行政職員が自律性を獲得する構図と同じである。

なお、係長による係の統括の程度は、自治体の規模や係の構成によって異なる。まず、自治体の規模による違いを見てみると、大規模組織においては、係長は係の統括を専ら行っているが、小規

模組織においては、係の統括を行いながらも、他の係員と同様に分割したタスクを与えられ、一係員として業務を行っている係長もいる。前者の場合には、係長は直属の部下に対する統制力は強いものに対して、後者の場合には、前者に比べると相対的に低い。この場合、係長の直属上司（例えば課長）が係長を含めた係の実質的な統括を行うこともある。次に、係の構成という点では、スパン・オブ・コントロール（統制範囲）によって、係長の統括力は異なる。すなわち、一般的に、部下の人数が多ければ多いほど、上司の部下に対する統制力は低下する。

【図 2-2】「大部屋主義」での座席の位置



さて、「大部屋主義」においてこのような席の配置がなされていると、上司（課長・係長）は自己の職務をこなしながらも、一人ひとりの部下（係長・係員）の行動を観察することができる。また、部下が上司の視線を感じると、自己の行動を律しようとする自己抑制意識が働くであろう。従って、一般的に「大部屋主義」の場合は、部下の自律性が低下すると考えられる。

なお、課長の直属上司（部長・副部长・次長等）は、小規模自治体の場合には、同じ大部屋の中に位置することがあるが、大規模自治体の場合には、個室を持つことがある。前者の場合には課長の自律性は低い、後者の場合には課長の自律性は高いと考えられる。ただし、前者の場合であっても、部長はすべての課長を直接監視することができる距離空間を保つことは不可能であるから、課長は、一定の自律性は保持する。

また、このような物理的な距離空間の拡大がもたらす自律性は、職員間のみならず、行政組織間においても見られる。例えば、本庁機関と出先機関の関係においてである。本庁機関は出先機関を統制しようとしても、距離空間が大きいため、限界がある。また、それに加えて、出先機関は管轄する区域内の地域情報を本庁機関よりは多く保有しており、その点で本庁機関よりも専門性が高い。従って、両者の要因によって、出先機関は一定の自律性を保持することができる。それに対して、本庁は人材配置や予算配分などの行政資源のコントロールによって、出先機関を統制しようとする

が、出先機関の自律性を一定程度制御することはできても、排除することは不可能である。

さらに、本庁機関と出先機関の関係は、中央地方関係でのそれと酷似している。つまり、中央政府と地方政府たる自治体との距離空間は、非常に大きい。また、自治体は管轄区域内の地域情報を多く有する。その結果、自治体は一定の自律性を確保する。その自律性を基に、法律で規定された業務のみならず、地域特有の課題を解決するために、新たな業務を創設し、自ら実施するようになる。それに対して、中央政府は、自治体の権限や財源をコントロールし、また自治体に中央省庁の官僚を派遣することによって政策実施現場を統制しようとする。このように、中央地方関係は、本庁機関と出先機関の関係に極めて近い。

(3) 専門性

上司、部下それぞれの専門性は、上司の統制力、部下の自律性に影響を及ぼす。この専門性という要素は、垂直分業や物理的距離空間という規定要素よりも、上司一部下間の関係に与える影響度は高いと考えられる。佐藤慶幸は、プロフェッションの専門性を前提にして、カツの提示する命題を支持している。すなわち「ある職務の担当者に要求される専門的知識と技能の程度が高ければ高いほど、それだけその職務の担当者に属するオートノミーの程度は大きくなる。あるいはある職務の担当者に要求される専門的知識と技能の程度が高ければ高いほど、それだけ組織の管理によって、その職務にたいして行使される規律は小さくなる」(佐藤 1972 : 284-285)。では、なぜ専門性は自律性や統制力にこれほど重要な影響を及ぼすのであろうか。

部下が自己の判断を具現化しようとする場合、かりに上司が反対の意思表示をしたり、上司との物理的距離空間が近接であったりしても、専門性に基づく合理的な説明によって上司に自己の主張を容認させることが可能となる。また、上司が部下の裁量を統制する場合にも、専門性がないと困難である。すなわち、直面する裁量を内包するプログラムに関して深い専門知識がない限り、上司は裁量の行使についての可否を判断することはできない。また、かりに、上司が高い専門性を有している場合であっても、その専門性が故に上司には統制に対する一定の自己抑制が働くことがある。それは、上司が部下を教育・指導を行う場合である(畠山 1989 : 174)。ただし、自治体においては、後に述べるように上司による教育・指導の場面は多いわけではない。

以上のとおり、専門性は裁量の統制や自律性に非常に重要な影響を及ぼす。そこで、専門性については、節を改めて詳述することとしたい。

3. 同僚職員による統制

職員の自律性は専ら上司の統制によって抑制されるが、同僚職員の統制が及ぶ場合がある。それは、組織が職員相互の統制を要請するものではないが、あるタスクを共同で実施するような業務形態の場合には、自ずから相互監視が行われるようになる。逆に、ある業務を職員が一人で実施する場合には、他の同僚職員の統制は及ばないため、当該職員は一定の自律性を保持する。このように、業務形態によって、同僚職員による統制の程度は異なる。

業務を共同実施する場合、なぜ、同僚職員による統制が生じるのだろうか。2つの理由が挙げられる。第1に、自らの活動範囲は同僚職員の活動範囲と重複するため、職員が裁量を行使する場合には、同僚職員の合意を得ることが必要となるからである。その交渉過程において、同僚職員は同意しないという選択肢を持つことが統制力の源泉になる。第2に、職員は、お互いの業務の内容を理解し合っているため、同僚職員が裁量を行使しようとする場合、その合理性の有無を判

断し、合理性に欠けると認められるときには、異議を唱えることが可能になるからである。

以上のことから、業務を共同実施するような業務形態の場合には、職員相互の統制が行われるようになるため、個々の職員の自律性は低下する。

第4節 専門性

1. 定義

これまで「専門性」という概念を定義することなく用いてきたが、「専門性」は多義的であり様々な文脈で用いられる（藤田 2002・2003(1) : 31）。しかし、日常生活においては、「専門性」は「特定の分野に関する詳細な知識、高度な技術」という意味で用いられることが多いと考えられる。一般的な理解における専門性の特徴を挙げると、第1に非代替性、第2に汎用性、第3に高い付加価値の創造性である。

第1の非代替性とは、他者が専門性を有する者に代わってその役割を果たす可能性が低いことをいう。代替性を厳格に制限するのは資格である。専門性の行使に資格が必要な場合、資格を有しない者には代替性がない。また、資格の取得が困難なほど、非代替性が代替性に転換する可能性は低く、潜在的な非代替性も高くなる。しかし、資格がなくとも、ある者が非代替的な知識・技術を有していることは珍しいことではなく、そのような場合は、専門性の存在が認められる（Crozier 1964 : 153）。

第2の汎用性とは、ある専門性が一つの空間に閉じていないことである。例えば、ある企業において、その企業にしか適用できない知識・技術は、企業内では非代替性が高くとも、一般に専門性としては認知されない。

第3の高い付加価値の創造性とは、専門性を有する者がそれを行使することによって、他者が高い付加価値を獲得できることをいう。例えば、単なる個人的な趣味は、非代替性や汎用性があったとしても、専門性とは呼ばない。

しかしながら、専門性を構成する「詳細な知識」、「高度な技術」とは程度の問題であり、その特徴である「非代替性」、「汎用性」、「高い付加価値の創造性」もまた同様である。専門性に対する概念を一般性とする、両者の境界は判然としにくい。境界を画する絶対的基準はなく、専門性はある比較対象との関係において生じる相対的な概念といえることができる。それでは、ある者が専門性を有すると他者によって認識されるのはどのようなときであろうか。それは、専門性に対する「認知」がなされているときであると考えられる。

藤田由紀子によれば、プロフェッションの特質とされたのは、高度な専門教育による体系的知識の保有、同業者協会の存在、国家からの自律性などであった¹⁸。しかし、その後、エンジニアなど主に組織の中で就業する者もプロフェッションと認められるようになり、プロフェッションの範囲が拡大したため、現在では、プロフェッショナルリズムはある職業の固有の性質よりも、自律的な職業統制として定義されるべきであるとされる（藤田 2002・2003(1) : 31）。そして、藤田はプロフェッショナル団体によるプロフェッショナル・サービスに対する自己規制の一つとして、資格付与¹⁹を挙げる（藤田 2002・2003(1) : 34-35）。ここで、この資格付与こそが他者に専門性を認知させ

¹⁸ 佐藤慶幸は、プロフェッショナル・マンの行動準則であるプロフェッショナルリズムの指標として、次の5つを指摘する。すなわち、(1) 準拠集団としてのプロフェッショナル団体への強い指向、(2) 大衆奉仕への信念、(3) 自己規制への信念、(4) 専門領域における職業的使命感、(5) 自律性である（佐藤 1972 : 288-289）。

¹⁹ 藤田によると、資格付与は検定、免許、登録によって行われる。検定とは「資格者として必要とされる知

るのであり、その認知によりプロフェッションが生まれると考えられる。つまり、専門性を形式的な認知にかからしめる装置が資格付与である。このようにして、プロフェッションに専門性が宿るのである²⁰。

しかし、専門性の源泉を他者による認知という視点で捉えると、形式的な認知のみならず、実質的な認知があることに気づく。すなわち、ある者が資格を付与されていなくとも、ある者が特定分野に関して高い知識・技術を有しており、他者がその知識・技術に依存せざるを得ない場合には、当該知識・技術は専門性として認知される。このように、実質的な知識・技術の依存関係が生じており、そのことが認知される場合に、そこに専門性は生じていると考えることができる。また、プロフェッションの自律性の源泉は、プロフェッション団体が有する専門性であるが、ある個人や組織が有する専門性が他者からそれと認知されれば、当該個人や組織はプロフェッションと同様の自律性を獲得することになると考えられる。

そこで、本稿では、行政組織内における職員や組織が有する知識・技術が他者や他の組織に与える影響を考察するため、専門性とは「特定の分野に関する知識、技術の面での相対的な優位性」であると定義することとする。なお、技術はしばしば暗黙知（ポランニー 2003：18）として、知識に包含される。M. ウェーバーは、官僚制的行政は知識による支配を意味すると述べた（ウェーバー 1970：29）。知識の優位性は、人間や集団に対する支配力の源泉となる。それは、官僚組織の環境に対する関係のみならず、行政組織内部で職員間や組織間の関係においても同様である。

2. 専門性の規定要素

(1) 組織的要素

自治体職員の専門性を規定する組織的要素は、上司にあつては垂直分業、部下（第一線職員）にあつては水平分業である。なお、それぞれの分業の実態については、第4章で詳述することとする。

(ア) 垂直分業

垂直分業によって上司が担う役割のうち例外処理は、上司の専門性に大きな影響を与える。例えば、窓口業務においては、上司は恒常的に業務の遂行上発生した例外事案への対応を担っている。このような場合、例外事案を専門に処理することの積み重ねが、専門知識を獲得するトレーニングになる。その結果、上司は部下よりも高い専門性を獲得することができる。

ただし、スパン・オブ・コントロール（the span of control：統制範囲）によって、例外処理によって得られる専門性は多少異なる。すなわち、部下の人数や業務量が多ければ多いほど、上司が例外処理を行うのに必要となる専門知識は拡大するが、人間としての能力の限界があるため、上司の例外処理量には制限が生じる。また、仕事の性質もスパン・オブ・コントロールの限界を規律する（Gulick 1969：7）。例えば、部下が異質な仕事を行っている場合には、スパン・オブ・コントロールは縮小するが、部下が同質な仕事を行っている場合には、スパン・オブ・コントロールは拡大する。本稿で後に事例研究の対象とする住民基本台帳業務においては、係長の統括する第一線職員の数は相当程度多い。これは、住民基本台帳業務が同質な仕事であることを示唆している。

識・技能の基準を満たしているか否かを判断する行為」であり、試験や認定によって行われる。また、免許は「一般には許されていない行為を特定の場合に特定の人だけに許す統制の手法」であるのに対して、登録は「公簿の記載によってその資格が公証される」。なお、資格の種類は、業務独占資格、必置資格、名称独占資格に分類される（藤田 2002・2003(1)：34-35）。

²⁰ 上野千鶴子は、福祉や医療においては、当事者こそが自分自身について最もよく知っている当事者の専門性を重視し、従来の専門家による専門性を問い直している（中西・上野 2003）。

(1) 水平分業

水平分業によって部下が担う業務の範囲は、部下の専門性に大きな影響を与える。一般的には、知識・技術獲得のためのエネルギーの投入範囲を狭めれば、単位当たりのエネルギー投入量が増加し、専門性は向上する²¹。それは、V. A. トンプソンのいう「課業の専門化」を意味する（トンプソン 1971：35）。行政組織において、エネルギーの投入範囲を規定するのは、水平分業である。行政組織の所掌事務は、階統制組織を上方から下方へ向かうにつれて細分化していき、最終的には、係や班などの基礎単位組織（西尾 2001：184）、さらには組織末端の職員単位にまで分割される。従って、上司は複数の部下の業務を統括するため、個々の部下に比べるとエネルギーの投入範囲が広くなり、一般的には部下よりも専門性が劣る要素を有しているのに対して、割り当てられるタスクの細分化の程度が高いほど、そのタスクを担う部下の専門性は高くなる。また、タスクの分割の程度と合わせて重要なことは、タスクの分割の截然性である。第一線職員によるエネルギーの投入範囲は、タスク間の境界が不明瞭な場合は拡大し、明確な場合は縮小する。従って、部下の専門性は、前者の場合には低下し、後者の場合には向上する。このように、タスクの分割の截然性も、部下の専門性を拡大する要因となる。

ただし、一般的には、タスクの分割単位が極度に最小化されると、逆に専門性を失う結果を招く。V. A. トンプソンが「課業の専門化が進めば進むほど、人の専門化は薄くなる」（トンプソン 1971：38）と述べるのは、この点を指してのことである。しかし、自治体は通常、ある程度パッケージ化された一連の仕事をもっとも最低限の単位として職員に割り当てていることから、その弊害を回避している。

(2) 人的要素

専門性を規定する人的要素は、まず、職員の人材育成である。自治体においては、O J T (On the Job Training)、O f f - J T (Off the Job Training) 及び自己啓発が基本的な学習様式である²²。そして、人材育成の中核となるのはO J Tであり、O f f - J TはO J Tの補完的位置付けにある。ただし、いずれにおいても、第一線職員に業務上必要な知識・技術を身に付けさせることが第一の目的であり、上司の専門性の向上はその目的とならない。従って、人材育成は、部下の専門性の向上に寄与する。

次に、人事異動が専門性に与える影響も見逃せない。キャリア形成は、上司、部下双方の専門性に大きな影響を及ぼす。上司や部下が現在のポジションに就くまで、どのようなキャリアを積んできたのかは、上司一部下間での影響力の相互作用における決定的な要素となりうる。例えば、専門職の場合は、経験を重ねることで当該専門分野により精通することになるので、上司であろうとも部下であろうとも、職員が相対的に優位な専門知識を有している場合には、パワーを獲得することができる。当該職員が上司の場合には部下の統制力が増し、部下の場合には高い自律性を獲得する。また、専門職でなくとも事実上ある特定の分野に限って長年経験を積むようなキャリアパターンの場合には、専門性が高まるのは当然のことである。

しかし、自治体組織の場合には、一般事務職員においてはジェネラリスト型人事異動が一般的である。従って、専門職のようなキャリア形成は多いとは言えない。このようなジェネラリスト型の

²¹ エネルギー投入と専門性との関係は、教育学では学習曲線として説明される。

²² 自治省（現総務省）が1997年に策定した「人材育成基本方針策定指針」においては、自治体における職員研修の3つの柱として、自己啓発、職場研修（O J T）及び職場外研修（O f f - J T）が挙げられている。

人事異動では、上司一部下間で専門知識の非対称性が生じていたとしても、ある程度の範囲内に収まることになる。

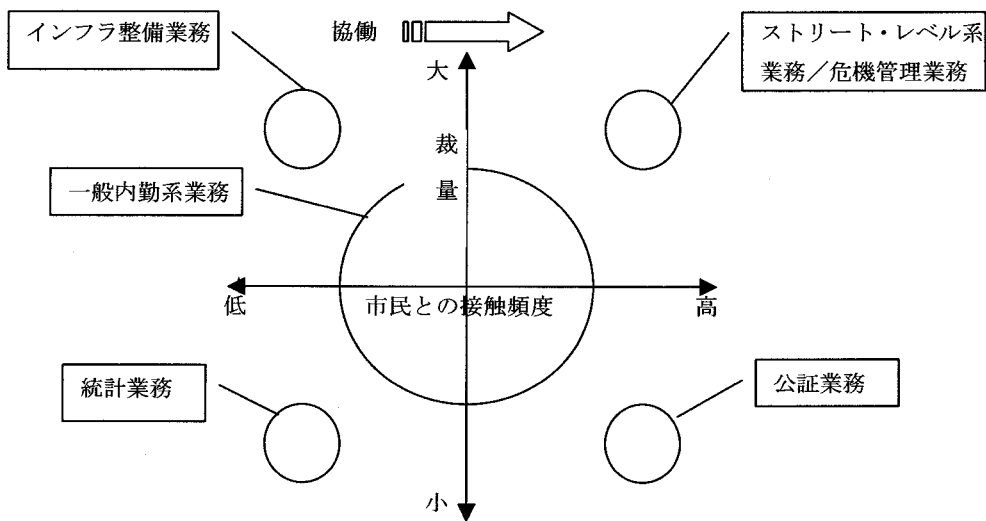
なお、自治体職員の知識形成については、第5章で詳述することとする。

第5節 業務と裁量の関係

1. 自治体業務の類型

自治体職員が、政策実施過程において政策形成を行おうとする場合、政策課題を認知するためには、環境の状況を正確に把握することが不可欠である。その点、市民との接触頻度が多い業務においては、市民からの情報収集によって政策課題が認知される機会が多い（廣瀬 1994:243）。そこで、職員に広汎な裁量が付与されているときは、政策形成が行われやすい。しかし、逆に職員の裁量が拘束されているときは、職員は政策課題を認知しながら政策形成を行うことができないというジレンマに陥ることになる。そこで、自治体業務を裁量の程度と市民との接触頻度という2軸で見た場合、【図2-3】のとおり位置付けることができる。

【図2-3】自治体業務の類型



このうち、市民との接触頻度の低い業務であり、かつ、裁量が多い業務としてインフラ整備事業を、裁量が少ない業務として統計業務を挙げることができる。これらの業務においては、市民からの情報収集によって政策課題が認知される機会が少ないため、裁量の広狭に関わらず、先述のジレンマに陥る可能性が弱いと考えられる。また、市民との接触頻度の高い業務として、ストリート・レベル系業務、危機管理業務、公証業務を挙げることができる。そして、ストリート・レベル系業務及び危機管理業務においては、広汎な裁量が認められるのに対して、公証業務においては、裁量の拘束が強く、先述のジレンマに陥る可能性が強いと考えられる。以下、本稿で焦点を当てる公証業務の特徴を明らかにするために、職員の裁量に焦点を当てて、市民との接触頻度の高い上記3業務の概要について俯瞰することとする。なお、近年盛んに取組が行われている

市民との協働指向は、市民との接触頻度を高めることによって、政策形成を進めようとする試みであると理解することができる。

2. 公証業務

住民基本台帳、戸籍、旅券の発給などの業務を典型とする公証業務においては、概して裁量の程度は限られる。公証業務とは、特定の法律事実または法律関係の存在を公に証明する業務である（金子ほか編 1999：329）。公証業務は、職員が住民とカウンター越しに接し、行政サービスを提供する窓口業務として行われることが多い。西尾勝の整理によると、主要な窓口業務は、①届出の受理業務、②証明書の交付業務、③金銭の受納業務、④施設利用の許可業務、⑤相談業務の5類型に区分される（西尾 2000：55-56）²³。⑤の相談業務を除き、いずれの窓口業務においても、プログラムに準拠して執行されるルーティンワークであるという特徴が共通して見られる。従って、窓口業務においては、一般的に第一線職員の裁量及び自律性はいずれも低い²⁴。

その一方で、ストリート・レベルの行政職員においては、市民と直接接する業務を担う点は窓口職員と同様であるものの、広範な裁量及び自律性が付与される点が対照的である。その相違は、市民との相互作用の有無に基づく。ストリート・レベルの行政職員の行う業務においては、市民との相互作用が不可欠であるが、窓口業務は、プログラムに市民の申請や届出を機械的に当てはめていくだけであり、市民との相互作用は要請されない。ただし、上記⑤の相談業務においては、例外的に市民との相互作用が行われる。なお、公証業務を含む基準設定型の政策の場合、その基準の設定過程では利害関係を有するアクターが影響力を行使しようとするとの指摘があるが（山口 1994：29）、少なくとも公証業務において、一般的にそのような傾向が見られるわけではない²⁵。

自治体が行う窓口業務のうち、公証業務はその中核をなし、さらに証明書の交付は主たる公証業務として位置付けられる。例えば、市町村においては、戸籍の謄抄本、住民票の写し、印鑑登録証明書、外国人登録済証明、埋火葬許可証交付済証明、納税証明等である。また、都道府県においては、旅券発給、納税証明が代表的である。これらの業務の多くは、住民の身分関係が所得・不動産所有関係を公的に証明する業務である（西尾 2000：58）²⁶。このような証明書の交付業務においては、特に裁量は制限される。例えば、自治体によっては、証明書の自動交付機を設置しているところがある。このように、機械によっても証明書交付業務が賄われることは、証明書交付には広範な裁量が必要ないことを象徴している。

ただし、同じ公証業務であっても、裁量の程度に差があるのは当然である。例えば、不動産登記業務においては、不動産の表示に関する登記は、登記官の職権をもって行われることになっており（不動産登記法 25 条の 2）、登記官に広汎な裁量が付与されている。しかし、概して、公証業務における裁量の程度は、他の一般内勤系業務よりは低いと見ることができよう。

²³ 廣瀬克哉は、窓口業務として、以上の 5 つの業務に、請求された情報の開示・閲覧を加え、6 業務に分類している（廣瀬 1994：238）。

²⁴ 例えば、国民健康保険の窓口業務においては、書類の送付、データの入力、各種申請の受付等、機械的な作業が大半を占めるため、裁量も自律性も相当程度限られる（明石 2002：259）。

²⁵ ただし、公証業務におけるプログラムの形成過程において、政治的な影響力を受ける場合がないわけではない。例えば、住民基本台帳ネットワークシステムの構築の際は、2002年8月5日の稼働を控え、侃々諤々の議論が中央政府内外で行われた。

²⁶ このほかの事項に係る証明もある。例えば、警察では、交通事故証明書、運転免許経歴証明書、無事故・無違反証明書などの発行を行っている。これらの証明は住民の自動車運転という行動の証明である。

3. ストリート・レベル系業務

(1) 概説

教師、警察官、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士、裁判所職員、保健所職員などのストリート・レベルの行政職員が執行する業務は、裁量の程度が高いことが特徴である。本稿ではストリート・レベルの行政職員が執行する業務を「ストリート・レベル系業務」と呼ぶ。ストリート・レベル系業務の特徴は、政策実施場面における不確実性にある。従って、行政機関は職員に裁量を付与せざるを得ないため、その結果、政策実施過程において、職員の業務執行によって政策形成がなされる。リップスキーは、その態様を明らかにした。以下、リップスキーの議論を簡単にレビューすることとする（リップスキー 1986）。

(2) ストリート・レベルの行政職員の活動基盤

リップスキーは、ストリート・レベルの行政職員が、市民との相互作用の中で、政策を実質的に決定するほどの重要な活動を行う基盤となっているのは、相当程度の裁量と組織的権威からの自律性であることを明らかにした。なお、リップスキーのいう「自律性」は、明確に定義されているわけではないが、管理職からの統制の回避というニュアンスで使用されている。この点、本稿での「自律性」は、「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」を指すこととしているので、意味の相違がある。

まず、ストリート・レベルの行政職員はサービス提供の量や質を決定するための裁量が委ねられている。それは、ストリート・レベルの行政職員は、市民との相互作用が業務遂行上必要であるため、業務の性質上裁量を制限することは困難であることの帰結である。その原因は、第1に、職員の職務状況は複雑すぎる点にある。第2に、職員と市民との相互作用の中で感受性が必要とされる点にある。第3に、職員が、対象者の幸福実現と厳しい法の適用とのバランスを求めることによって、福祉国家の正当性を確かなものに行うことができる点にある。

次に、ストリート・レベルの行政職員は、自律性の拡張を求めるのに対し、管理者は、ストリート・レベルの行政職員の管理を重視し、自律性を最小限に止めようとする。従って、両者の関係は本質的に葛藤的である。しかし、ストリート・レベルの行政職員は裁量的役割を持ち、現実の政策立案者としての立場にあるため、管理者に対して抵抗するための資源を有しており、その結果、上司とは互恵関係が維持されやすい。

(3) 対象者の統制

ストリート・レベルの行政職員は、市民と直接接することによって、市民の要望を認知するが、時間や予算などの資源が不足していることから、市民に対して資源をどのように配分するかに腐心するところに、ジレンマが存在する。つまり、ストリート・レベルの行政職員は、一方では対象者中心のサービスを実行すること、他方ではそれを能率的・効果的に行うことという相反する価値観の緊張関係に遭遇するのである。そして、そのジレンマによって生じるストレスを解消するために、ストリート・レベルの行政職員は市民を統制しようとする。ここに上司によるストリート・レベルの行政職員の統制、ストリート・レベルの行政職員による市民の統制という統制の連鎖が起きる。

ストリート・レベルの行政職員による市民の統制は、広汎な裁量によって可能になる。その方

法は多岐に渡るが、ここでは代表的な方法である次の4点を挙げておく。第1に、対象者に便益と制裁を与えることである。第2に、対象者との相互作用の状況を構造化することである。ストリート・レベルの行政職員は、対象者をカテゴリーに分けることで定型化し、標準的な方法により対処する。第3に、対象者を定型的に処遇するため、対象者に対し自らの役割を教えることである。具体的には、対象者に対し服従を期待されていることを伝える、敬意を表さない対象者には罰を課す、サービスを提供することができる対象者のレベルを対象者に伝える、対象者に自らの組織活用の程度についての情報を伝える、といった方法である。第4に、対象者に心理的便益と制裁を与えることである。ストリート・レベルの行政職員が対象者をラベリングすることにより、対象者は心理的な報酬を受けることもあれば、スティグマを受けることもある。

以上のような方法により、ストリート・レベルの行政職員は市民に対し絶大なる影響力を発揮し、対象者を統制することにより、サービス提供の量や質を決定しているのである。

なお、先述したとおり、公証業務にあっては、ストリート・レベルの行政職員と同様に市民と直接接するが、プログラムに沿って業務の処理がなされるので、市民との相互作用は少ない。従って、窓口職員と市民が接する場面において、一般的には窓口職員による市民の統制は見られない。むしろ、逆に市民が窓口職員の応対ぶりを観察し、接客態度が悪いと判断した場合には、「苦情を言う」という方法により窓口職員の行動を統制することはありうる。

4. 危機管理業務

ストリート・レベル系業務と同様に裁量の程度が高いのが、「危機管理業務」である。その典型は、地震や風水害などの防災業務である。発災時、現場での不確実性が非常に高いため、行政組織は職員に対し広汎な裁量を付与せざるを得ない。ただし、危機管理事態における業務態様は多様である。本来は、トップダウン型の意思決定により、部下は上司の命令に従って行動することが求められ、その点では裁量も自律性も低下する。しかしながら、現実には予期できない事態が発生するため、第一線職員であっても臨機応変な対応を余儀なくされる場合が多々ある。従って、現実的には、第一線職員の裁量と自律性は高い。

ここで、危機とは、個人の生命・資産、社会基盤を滅失し、社会システムを混乱に陥れる事態である²⁷。危機については、様々な分類が可能である²⁸、本稿では、主に自然災害を念頭に置く。自然災害対策については、自治体によって取組の姿勢に差はあるものの、ひとつの業務として認識されているからである。従って、【図2-3】に示す危機管理業務は自然災害対策を指している。ただし、自然災害以外の事故災害やその他のテロリズムなどの危機についても、自然災害と同様の性質を備えているので、それらを危機管理業務に含めても支障はない。また、本稿では、

²⁷ 危機の定義は多様である。例えば、危機とは「個人の生命、地域や社会の組織や仕組み、人間にとって価値ある様々な『財』などの存続を危うくする事態」である(中林 2002: 241)とする定義、また、危機とは「(1)人々の生命・身体・財産など、社会的にきわめて重要とされているものが危険にさらされ、(2)切迫した危険であり、放置すると、不均衡化し悪化して、ひいては社会的混乱・社会的崩壊のおそれがある事態」である(中野編 2000: 33-34)とする定義など、論者によって区々である。

²⁸ 危機については、様々な分類が可能である。例えば、危機が発生する速度に着目すると、危機は、前触れもなく突然的に発生する「突発的危機」と、徐々に進行して発生する「慢性的危機」に区分される(中林 2002: 242)。また、原因の所在に着目すると、危機は、自治体組織内の原因に起因する「内在的危機」、自治体組織外の原因に起因する「外在的危機」に区分できる。さらに、後者は、原因者の相違によって、自然災害、事故災害などに区分できる。また、危機が及ぼす影響の範囲に着目すれば、「広域的危機」、「局所的危機」に区分しうる。

危機管理とは、「危機を予防し、また危機が発生したときに被害を最小限に止めること」を指すものとする。

また、危機管理業務は、平常時と非常時に区分して考えることができる。平常時の業務は、他の一般内勤系業務と同様の執行形態であるのに対して、非常時の業務は、プログラムに記述されない事態が次々と発生する。従って、両者の業務のあり方は全く異なる²⁹。本稿では、他の業務と比べ際だった特徴のある非常時における危機管理業務について述べる。すなわち、本稿で考察する危機管理業務とは、非常時における自然災害対策である。

さて、自然災害が脅威なのは、それが不確実性を孕んでおり、しかも災害発生による被害が甚大であるからである。自然災害が孕む不確実性は多様であるが、自治体の危機管理業務において、政策形成・政策実施を行う上で遭遇する主な不確実性を列挙すると、次の3点である。

まず、第1に、災害が発生する日時・場所・災害の程度に関する予見可能性の低さである。災害を予知できれば、被害を相当程度低減できる。実際に、日本では地震予知に関する研究に注力してきた。そして、地震予知を前提とした「大規模地震対策特別措置法」が1978年に制定され、東海地震を対象として警戒宣言を発令する仕組みが整っている。地震予知とは、「地震の発生時間」「地震の発生場所」「地震の大きさ（マグニチュード）」の3つを地震発生前に判断することである³⁰。しかしながら、一方において、地震予知研究が進展するに連れて、地震予知の実現可能性に疑問が投げかけられている³¹。地震予知については、100%の確実性はないというのが現状の認識のようである。それに対して、台風などの風水害については、ある程度の短期的な予測は可能である。しかしながら、不確実性を完全に払拭することは不可能である。

第2に、住民の行動の予測困難性である。住民は行政が期待するようには行動しないことがある。例えば、人が危機に瀕したときには、社会心理学において「正常化の偏見（normalcy bias）」と呼ばれる心理が見られる。正常化の偏見とは、環境からインプットされる情報を日常生活の判断枠組の中で解釈しようとし、危険が迫っているという事実を認めようとしない態度であり、とくに先行現象が目に見えない場合や未知のものである場合に顕著に現れやすい（三上 1982: 94）。最近の例を挙げると、2004年10月に日本列島を縦断した台風23号によって、兵庫県豊岡市の円山川で大洪水が発生した際、豊岡市は防災無線で避難勧告、さらには避難指示を伝達したにもかかわらず、多数の人が逃げ遅れた³²。その原因として、豊岡市が伝達した情報の主旨が住民に正しく伝達されなかったことが挙げられるが、住民に正常化の偏見が生じたことも原因の一つであろう。

また、一方で、住民が正常化の偏見に陥らなかつた例もある。1993年7月12日に発生した北海

²⁹ 佐藤喜久二は、応急対策や危機管理を担う組織は、発災時、平素の体制から応急対処体制に体制を変換して活動することになるため、最小限、発災時の事務局や全般統制を担う基幹部分の組織は、大きな体制変換をすることなく発災に対応できるようにしておくことが必要であると主張する（佐藤 2004: 33）。

³⁰ 地震予知の定義については、日本地震学会ホームページを参照した。「地震に関するFAQ集」質問9「地震を予知するということは、どのようなことを指しますか？また「地震予知」と「地震予測」とは、どう違うのでしょうか？」に対する回答9は、次のとおりである。「地震予知とは、「地震の発生時間」「地震の発生場所」「地震の大きさ（マグニチュード）」の3つを地震発生前に判断することができる事、と考えられています。一方、地震予測のほうは、地震予知に較べて、一段確度の下がった推定の意味で用いられています」。
<http://wwwsoc.nii.ac.jp/ssj/>

³¹ 地震予知研究の最新の知見については、東京大学地震研究所地震予知連絡協議会が2003年4月に発刊した『日本の地震予知研究』を参照。

<http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/YOTIKYO/nihon-no-jishinnyochikenkyu/pamphlet.htm>

³² NHKクローズアップ現代「巨大台風”直撃”2004年11月1日放送内容に基づく。

<http://www.nhk.or.jp/gendai/kiroku2004/0411fs.html>

道南西沖地震を起因とする巨大な津波により、奥尻町や対岸の渡島半島に甚大な被害もたらされたが、奥尻町においてはそれでも犠牲にならなかった住民がかなりいた。住民は、10年前の日本海中部地震の経験により、津波の来襲を予想し、すぐに避難行動を開始したためであった（廣井 1995：239-240）。このように、住民の行動については、正確に予測することは難しい。

第3に、行政機関自体の被災の予測困難性である。この場合の行政機関とは、自治体の庁舎ないし設備というハードと、職員というソフトの双方を含む。災害発生時の職員の参集率を例にとると、全員が参集できる場合からほとんどの職員が参集できない場合まで、非常に多くのパターンがある。自然災害の場合、特に地震発生の場合は、その予測が困難である。その結果、予め、あらゆる事態に備え防災体制を想定するとしたら、相当に膨大な作業が必要となる。自治体の地域防災計画においては、行政機関自体が被災し弱体化した場合の方策は必ずしも記述されていない（多賀谷 2000：4）のも、被災の予測困難性が理由の一つとして考えられる。

以上掲げた不確実性があるために、すべての対応をプログラムに記述することは不可能であることから、危機管理業務においては、裁量は必然的に高くなる。また、常に変化する事態に応じて職員は自己の判断を具現化する必要があることから、自律性も高くなる。ただし、自律性は、内勤か外勤かでその程度は異なる。内勤の場合には、第一線職員は、上司の監視下において、上司の命令に基づき業務をこなすことが求められる。それに対して、外勤の場合には、上司の監視が及ばない現場において、山積する課題に対して、即断し、即時に解決行動を起こすことが求められる。従って、外勤の場合には、内勤の場合に比べて、任務に当たる職員の自律性は高い。

第6節 小括

本章を総括すると、まず、裁量とは「プログラムが記述していない判断領域において、組織成員によって認知される判断の自由」であると定義した。また、裁量はプログラム及びスキーマによって規定されることを述べた。そして、裁量はその逸脱・停止という可能性を孕んでいるが、現実的には、職員を統制するまでもなく、職員には裁量を適正に行使しようとする指向がある。また、官僚制組織においては、部下から上司に対する裁量の行使の委譲が第一線職員から組織上層部に至るまで連鎖している。その結果、より上位の職員においては、裁量の逸脱や停止が起きる機会が多くなる。そして、首長にまで判断が委ねられたときには、政治的判断が優先され、裁量の逸脱や停止が実際に起きる可能性は高くなる。

次に、膨大な業務を遂行する官僚制組織においては、分業原理が基本であり、組織成員に分化した職務遂行の権限を付与せざるを得ない。そこに、職員に自律性が生まれることを述べた。自律性とは「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」である。また、行政組織においては、上司による統制指向と部下による自律指向が拮抗しており、その関係において、分業に基づく相互依存、上司一部下間の物理的距離空間及び専門性という要素によって、自律性は規定される。そして、これらの自律性の規定要素のうち、専門性が最も強い影響を及ぼすと考えられる。

本稿においては、専門性とは「特定の分野に関する知識、技術の面での相対的な優位性」と定義した。そして、専門性は組織的要素と人的要素によって規定される。まず、組織的要素については、垂直分業が上司の専門性を規定し、また、水平分業が部下の専門性を規定する。次に、人的要素とは、職員の人材育成であり、具体的には、OJT、Off-JT及び自己啓発である。ただし、人材育成の中核となるのはOJTである。さらに、職員の人事異動も専門性に大きな影響を及ぼすが、実際には、ジェネラリスト型人事異動によりその影響は弱い。

最後に、裁量の程度と市民との接触頻度を軸にして、自治体業務の類型化を行った。このうち、市民との接触頻度が高いながらも裁量の程度が低い業務が公証業務である。公証業務においては一般的に、プログラムに準拠して執行されるルーティンワークであるという特徴が共通して見られる。そのような業務執行において、市民との接触によって政策課題が認識されたとしても、裁量が限られているため、自治体職員はジレンマに遭遇する可能性があることが想定される。本稿では、第7章において、市町村での代表的な公証業務である住民基本台帳業務を事例として、政策実施過程における政策形成のメカニズムを分析する予定である。そこでは、上記のジレンマが解消される過程が明らかにされる。

第3章 プログラム

第1節 総説

第1章で既述したとおり、自治体での政策管理業務においては、政策実施業務が中心であることから、政策実施過程における政策形成の可能性を探ることが重要である。しかしながら、そこには、既存プログラムによる裁量の拘束という阻害要因が存する。本章では、自治体でのプログラムの構造を明らかにするとともに、業務の反復化やプログラムの作成者及び実施者の分離等が要因となって、プログラムの同調過剰が起き、プログラムの逆機能が生じることについて概説する。

1. 定義

サイモンは、人間の合理性には限界があるため、意思決定に当たっては、一定の満足基準に適合する代替的選択肢が選択されるとした（マーチ・サイモン 1977：213-215）。そして、満足基準による意思決定を支援する装置の一つがプログラムである。プログラムとは、サイモンによると、環境からの刺激によって喚起される高度に複雑で体系化された反応の集合（マーチ・サイモン 1977：215）であるが¹、本稿では単に「標準化された行動基準ないし行動手順」とする。自治体業務は、法律・条例やその下位規範、予算、計画などの行動枠組みに基づき行われる。さらに、実際の事務処理に必要な詳細な作業手順・様式が文書化されたマニュアルが作成される。それら、行動基準や行動手順がプログラムである。なお、本稿において、標準化とは「一定の標準を設定すること」を意味する²。

2. プログラムの類型

(1) 階層による区分

本稿では、政策とは「政府によって環境での諸問題を解決するために作成される活動の枠組み」と定義した。そこで、政策内容の骨格を規定するプログラムを「政策プログラム」と呼ぶこととする。先の政策の定義からすると、政策は「環境での諸問題を解決する」という目的と、「活動の枠組み」という手段の2つの要素から構成される。つまり、政策プログラムには、目的と手段が含まれる（森田 1988：20，山口 1994：4-5，金井 1999：10）。

政策は、しばしばピラミッド型の階層構造として捉えられる。そのことについて、森田朗は、公害防止対策を例にして説明している。すなわち、「公共の福祉」の実現のために「公害防止対策」という手段が存在するが、「公害防止対策」という手段はそれ自体が目的となり、この目的を達成するために「大気汚染対策」、「産業廃棄物対策」等が手段として実施される。さらに、「大気汚染対策」のために、「イオウ酸化物対策」や「窒素酸化物対策」が実施される。このように

¹ プログラムの定義は多様である。例えば、金井利之によると、プログラムとは「多岐にわたる行政活動を区分して認識・観察するために、当事者ないしは観察者によって設定された、一連の行政活動のまとまり」である（金井 1999：9）。また、沼上幹は、処理プロセスの標準化のことをプログラム化と呼び、プログラムとは「何度も繰り返されて用いられる一連の作業手順」と定義する（沼上 2004：95）。

² 標準化の定義もまた多様である。例えば、サイモンによると、標準化とは「現実世界に潜在的にも実際にも無限にあることを、ある程度の数のよく定義された種類のものに還元させていく」ことである（マーチ・サイモン 1977：244）。また、沼上によると、標準化とは「何らかの基準（standard）を多数の人や部署で共有したり、時間を超えて共通に用いたりすること」である（沼上 2004：92）。本稿では、単純化して記述のとおり定義とした。

して、政策は、目的・手段連鎖に対応して重層的な体系が構成される³。また、個々の政策は重層的な政策体系から一階層を抽出したものと捉えられる（森田 1988：21-23）。

ここで、重層的な政策体系においては、「環境での諸問題を解決する」という政策本来の目的が維持されるのはある階層までであり、さらに目的・手段連鎖を進めると、政策本来の目的は希釈化され、やがて亡失されていくと考えられる⁴。例えば、先の公害防止対策においては、政策体系の最下層では、職員自ら有害物質の測定を行うことがある。その場合、職員にとってマニュアルに基づいた測定器の操作自体が目的となり、職員の意識下においては政策本来の目的は希釈化されている。

さて、政策プログラムが作成されると、政策が実施される前に、予め具体的な事務処理手順を定めたプログラムが作成されることが専らである。本稿ではこのようなプログラムを「政策実施プログラム」と呼ぶこととする⁵。政策実施プログラムは、政策体系の下層において活用されるプログラムである。従って、職員が政策実施プログラムを実行する段階では、政策本来の目的は職員に意識されないことがある。なお、政策実施プログラムを記述したものが、「マニュアル」である。

ただし、政策プログラムと政策実施プログラムとの境界は、不鮮明である。例えば、公職選挙法は、選挙という政策内容の骨格を規定するプログラムである一方、具体的な事務処理の方法に及ぶ記述もある。その意味で、政策実施プログラムの要素も帯びている。例えば、投票所における投票の方法について、「選挙人は、選挙の当日、自ら投票所に行き、選挙人名簿又はその抄本…の対照を経て、投票をしなければならない」（44条1項）と規定されており、選挙管理委員会における選挙人名簿の対照という具体的な事務処理が記述されていると考えることができる。このように、政策プログラムと政策実施プログラムは相互の要素を包含する。しかし、政策を階層によって区分し説明する場合には便宜的であるため、本稿では、適宜この類型を用いることとする。

(2) 作成主体による区分

国が形成する政策にあっては、国が政策プログラムないし政策実施プログラムを作成し、自治体に付与することが専らである⁶。このようなプログラムを、本稿では「所与のプログラム」と呼ぶ（【図3-1】参照）。

しかし、所与のプログラムは、自治体での現実の処理に対して、必ずしも適合的でない場合がある。このような場合、自治体においては、実際の業務の実施場面で機能するように新たなプログラムが形成されることがある。本稿では、自治体が独自に作成するプログラムを「独自プログ

³ このほか、新藤宗幸は、政策の重層構造を政策・施策・事業という概念で説明している（新藤 2004:105-107）。

⁴ このような重層構造を持つ政策における下位政策での目的の極小化は、ヒエラルキー構造の組織においても同様に見られる。サイモンは、「ある組織内単位に対して下位目的に照らして課業が割り当てられたとき、その下位単位の意味決定においては、他の諸下位目的や組織全体の目的の他の局面は、無視される傾向がある」と述べている（マーチ・サイモン 1977：233）。

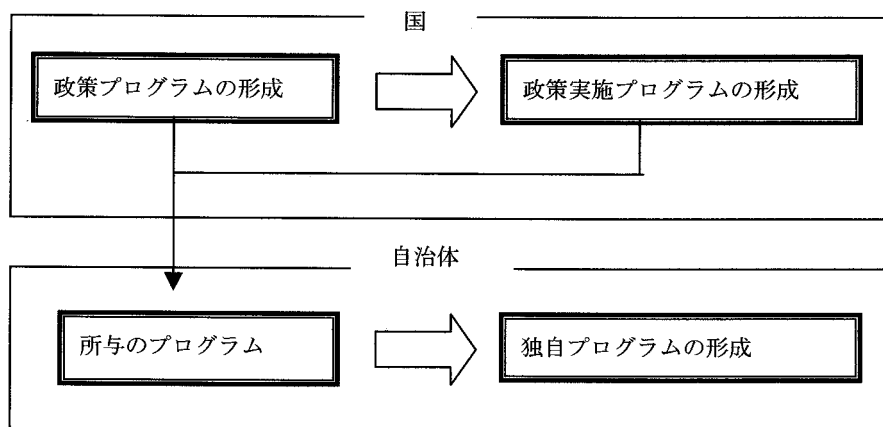
⁵ 2000年4月施行の公的介護保険制度のスタートに当たっては、厚生省は200本からなる政省令を定めた。その中身は認定の基準から審査会の設置の要件、さらには保険給付の対象に至るまで詳細を極めた（新藤 2004：111）。

⁶ 市町村が条例に基づいて行っている印鑑登録証明業務においては、国が「印鑑登録証明事務処理要領」を策定し、市町村に配付している（昭和49年2月1日自治省通知）。このように、自治体独自政策においても、国が政策実施プログラムを作成することもないことはないが、まれであると思われる。

ラム」と呼ぶ。そして、独自プログラムは、作成された後行為の反復によって、徐々に精緻化されていくことが一般的である。

もちろん、自治体が独自政策を実施する場合は、自治体自身が政策プログラム及び政策実施プログラムを作成することになる。それらも、自治体が独自に作成するという意味において独自プログラムに含まれる。ただし、所与のプログラムに即して独自プログラムを作成する場合と、自治体独自政策を行う上で独自プログラムを作成する場合とでは、プログラムに記述する内容についての、裁量の拘束の程度が異なる。前者の場合には、あくまで所与のプログラムが許容する範囲内という制限付きの独自プログラムの作成に止まるが、後者の場合は、関連法令の制限がなければ、自治体の裁量で独自プログラムが形成される。しかし、自治体において、全く法令の制限を受けない業務は、そう多くはないであろう。従って、自治体が独自政策に基づくプログラムを作成するにしても、何らかの裁量の拘束を受けることになることが多いと考えられる。

【図3-1】プログラムの作成主体による区分



(ア) 所与のプログラム

国が作成し、自治体に配付する所与のプログラムは、法令、法定受託事務の処理基準（地方自治法 245 条の 9・1 項）、補助金要綱、告示、通知、事務処理要領、行政実例などである。所与のプログラムと職員の裁量の関係において重要なことは、所与のプログラムが事実上、どの程度裁量を拘束しているかという点である。例えば、分権改革によって機関委任事務制度が廃止され、国から自治体に対する通達は根拠を喪失したが、新たに技術的な助言・勧告（地方自治法 245 条の 4・1 項）と位置付けられた事例は多い。この場合、法律上、自治体は当該助言・勧告に従う義務はないのであるが、自治体現場では従来と変わらず、通知（通達）が座右に置かれている実態が明らかにされている⁷。所与のプログラムに法的拘束力がなくとも、自治体職員がそれに従い事務処理を行っているのなら、事実上職員の裁量は拘束されることになる。

例えば、市町村で行われている人口動態調査における所与のプログラムについて説明しよう。

⁷ 例えば、衛生分野の「通達」は、現場においてはこれまでどおり生きていることが明らかになっている（北村編 2003 : 137）。

人口動態調査は、市町村が、出生、死亡、婚姻、離婚及び死産に関する届出書に基づいて調査票を作成し、毎月1回、保健所、都道府県を経由して、国に送付する事務である。調査結果は、公衆衛生や人口動向の基礎資料となっている。悉皆調査であるため、職員の作業量は相当量に達する⁸。

人口動態調査は、かつて機関委任事務であったが、現在は法定受託事務となっている。そして、その実施については、統計法、人口動態調査令及び人口動態調査令施行規則に規定されている。また、国（厚生労働省大臣官房統計情報部）から自治体に対し、「人口動態調査必携」（平成14年12月19日）が送付されており、市町村では、分権改革以前からマニュアルとして活用されていたが、現在においても、法的拘束力はないものの、人口動態調査必携に基づいて事務処理がなされている（北村編 2003：221-222）。従って、市町村職員の裁量は、人口動態調査必携によって従前と同様に拘束されていると考えられる。以上のことから、人口動態調査においては、統計法、人口動態調査令、人口動態調査令施行規則及び人口動態調査必携が主要な所与のプログラムである⁹。そして、このうち政策実施プログラムの中核となるのが、人口動態調査必携である。

人口動態調査必携は、人口動態調査の概略、市町村、保健所及び都道府県で行う事務、質疑応答などについて、約200ページにわたり記述している。先述したとおり、市町村担当者は、もっぱら同必携をマニュアルとして活用している。実際の事務処理については、微に入り細をうがう説明がなされている。例えば、死亡票の記入方法において、死亡原因の表記の仕方についての説明は次のとおりである。

死亡診断書(14)「死亡の原因」欄からそのまま記入するが、特に以下の点について厳守すること。

… 原則は、1欄1疾病であるが、1つの欄に複数の死因名及び期間が記載されている場合は（たとえ死亡診断書に点（.）が打たれていたとしても）、1枠空けて記入すること¹⁰。

（死亡診断書記入例）

(ア)直接死因	高血圧、不整脈
---------	---------

（死亡票）

高	血	圧		不	整	脈					
---	---	---	--	---	---	---	--	--	--	--	--

なお、上記のような詳細な説明になっている一つの理由は、調査票がOCR（光学式文字読み取り装置）用のシートとなっているためであると考えられる。例えば、OCRが調査票を読み取る際に、異なる死因の間に「、」があると、死因を区別せず一つの死因として読み取るため、OCRが死因を区別して読み取るように、空欄を設けることを指示しているものと考えられる。

(イ) 独自プログラム

⁸ 豊橋市においては、2002年度において、市民課職員総数73人であるところ、処理件数は9,473件に上り、調査票作成に47,403分（約790時間）を要している。豊橋市平成15年度事務事業評価表を参照。

http://www.city.toyohashi.aichi.jp/gyouseihyouka/hyouka/sheet/stpl_7022101.html

⁹ このほかに、「人口動態調査要綱」及び国から自治体宛の通知などが所与のプログラムとして挙げられる。なお、人口動態調査要綱は、調査の概要を記述したものである。

¹⁰ 以下の、記載例は簡略化した。

実際の実施現場では、所与のプログラムだけで十分に業務を執行できるものではない。それには、3つの理由がある。第1に、所与のプログラムを国が作成し配付する場合、詳細性には限界があるからだ。自治体の事務処理体制は、個々の自治体によって異なるため、所与のプログラムはその共通項を記述することになる。つまり、国が作成する所与のプログラムは、詳細な記述に努めたとしても、実際の処理を行うには記述が不足する場合がある。

第2に、第1の理由と相反するが、所与のプログラムが広汎に渡っていると、機能不全になるからだ。特に、小規模市町村で担当職員が少ない場合は、その傾向が強くなる。例えば、住民基本台帳業務における所与のプログラムである「住民基本台帳事務処理要領」は、その守備範囲は網羅的であり、日頃のルーティンからはずれた業務についても記述されている。そこで、市町村においては、職員は業務に最小限必要な箇所のみを目を通し、残りについては、必要に応じて参照するという活用になる。

第3に、所与のプログラムが想定する環境の変化ないしは想定外の事態が発生しうるからだ。当初、所与のプログラムが想定していた環境が、現実どおりであることは、むしろ珍しいかもしれない。行政実例の存在はその証左である。なお、このような場合に、対処方法がなく、当初の政策目的が達成されないときは、政策の失敗として位置付けられる。

以上の理由から、実施現場では、より実践ないし現実に即したマニュアルが必要となる。それが、独自プログラムである。独自プログラムは、その必要性に応じて簡略なものから詳細なものまで多岐に渡る。先述した市町村で行われる人口動態調査を例にとると、横浜市では、独自に事務取扱規程を定めている。条文数が少ないので、全文を紹介すると、次のとおりである。

<横浜市人口動態調査事務取扱規程（昭和51年8月5日達第22号）>

（趣旨）

第1条 この達は、人口動態調査令（昭和21年勅令第447号）及び人口動態調査令施行細則（昭和23年厚生省令第6号）に基づく人口動態調査事務の取扱いについて必要な事項を定めるものとする。

（調査票等の福祉保健センター長への送付）

第2条 区長は、人口動態調査票（以下「調査票」という。）を作成したときは、市町村送付票（以下「送付票」という。）とともに、遅滞なく、これを当該福祉保健センター長に送付しなければならない。

（調査票の検査等）

第3条 福祉保健センター長は、区長から調査票の送付を受けたときは、送付票と照合してその枚数を検査した後、さらに各票ごとに記入事項を検査し、訂正の必要があるときは、直ちに、区長に通知して、これを訂正させなければならない。

（死亡小票）

第4条 福祉保健センター長は、死亡票に基づいて、死亡小票を作成しなければならない。

（調査票等の市長への送付）

第5条 福祉保健センター長は、調査票に福祉保健センター送付票を添え、調査月の翌月23日までに、衛生局長を経由して市長に送付しなければならない。

※附則省略

同規定は、具体的なマニュアルとしての要素を含んでおり、所与のプログラムである「人口動態調査必携」を補完する独自プログラムとして位置付けられるものと考えられる。横浜市は保健所を設置していることから、調査票は、区役所→保健所→衛生局→県という流れで送付される。横浜市が同取扱規程を策定したのは、市内部の事務処理の所管や調査票の提出期限などを明確にする必要性があったためであると推察される。

3. 性質

プログラムの性質について、政策プログラムと政策実施プログラムに区分して説明することとする。

まず、政策プログラムの典型的な例を挙げると、法律や条例である。フッドは、「公式ルール」の基本的性質として、次の4つを挙げる（フッド 2000：22-23）。すなわち、第1に、公式ルールは、決定における選択に影響を与えることによって、人間行動に作用することをめざしている。第2に、公式ルールは、命令、禁止、許容を伝え、それらが適用される条件を付した明確な言明である。第3に、公式ルールは、少なくとも最小限の一般性及び普遍性を有している。第4に、公式ルールは、設計され、原則として、変更されうるものである。以上の性質は、法律や条例にまさしく当てはまる。すなわち、上記の性質が政策プログラムの性質であるということが出来る。

上記の性質に加え、さらに第5に、政策プログラムにおいては、行動に先立って意図的にプログラムが作成されるという性質が認められる。この性質は、日常生活において形成されるプログラムと比較すると理解しやすい。日常生活においては、行為が反復すると処理の中核部分が形成される。そして、その中核部分がプログラムとなる。例えば、起床すると、まずトイレに行く。次に、新聞に目を通す。そして、テレビを見ながら食事をする。テレビはいつも同じ番組である。それが終わると洗面をする。このような一連の行動は、毎日同じ順番で繰り返され、ひとつひとつの行動も同じ様式で行われることが多いだろう。習慣化したそれらの行動は、無意識に形成されたプログラムに則っていると考えられる。それに対して、政策プログラムの場合は、その実施前に意図的に生成されるのが特徴的である。

次に、政策実施プログラムについても、概ね上記の性質が当てはまる。ただし、第2の「公式ルールは、命令、禁止、許容を伝え、それらが適用される条件を付した明確な言明である」という性質については、必ずしも該当しない政策実施プログラムもある。特に、それが環境に対しての言明であれば、侵害留保の原則により、第2の性質は政策プログラムに特有の性質として認められるのであり、政策実施プログラムには当てはまらない場合がある。ただし、このような性質についても、政策実施プログラムにおいて認められないわけではない。例えば、政策実施プログラムが単なる作業の実施手順を記述するに止まっていたとしても、記述された実施手順はそれを遵守することが予定されているのであり、その意味では、命令であり、記述された実施手順以外の手順が認められないとすると、それは禁止でもある。

以上のことから、上記に掲げた5つの性質は、基本的には、プログラム一般について認められる。

4. 機能

プログラムには、環境に作用する機能と組織成員の行動に作用する機能とがある。前者の機能は、政策目的を実現化しようとする。例えば、武川正吾は、公共政策を大きく、秩序政策、経済

政策、社会政策に3区分する（武川 2001：152-153）。秩序政策は社会の秩序を維持することを目的とし、経済政策は経済の安定や成長を目的とし、社会政策は市民生活の安定や向上を目的とする。それぞれの政策において実行されるプログラムは、それぞれの政策目的を実現するために、環境における個人や組織をコントロールする。従って、政策目的ごとに機能の具体は異なる。また、後者の機能は、その効果が及ぶ範囲によって、マクロ機能とマイクロ機能に区分して考察することができる。

本稿では、組織成員の裁量の拘束や裁量の行使に焦点を当てて、政策形成メカニズムを解明することが目的であるため、以下、後者の組織成員の行動に作用する機能について、詳述することとしたい。

(1) マクロ機能

マクロ機能とは、プログラムが組織の秩序維持に効果的な影響を与える機能である。プログラムは、組織成員が行う作業を標準化する。すなわち、プログラムは、作業方法や作業様式に一定の標準を設定するため、組織成員のたいていの行動を支配する（マーチ・サイモン 1977：216）。従って、プログラム化は、組織設計の基本の一つであるとされる（沼上 2003：27）。

サイモンは、プログラムが組織内で果たす主要な機能を2点指摘している。第1に組織内のコントロール、第2に組織内の調整である（マーチ・サイモン 1977：220-223）。また、このほかに、第3の機能として、ヒエラルキーの有効化が考えられる。以上の機能は、組織内システムの秩序を維持するために不可欠であるマクロ的な機能である。

第1の組織内のコントロールとは、組織が組織成員に対し標準作業手続きを示すとともに、褒賞と処罰を付帯させることによって、組織成員をコントロールしようとするを指す。また、ここでいうコントロールの対象とは、組織成員の行動全般に渡るものである。その結果、職員は、法律や条例に基づいて行動することはもちろんのこと、職場独自で定めたマニュアルに対しても忠実であることが求められる。また、職員がプログラムを順守することを担保するため、地方公務員法は懲戒制度を規定している（29条）。

プログラムによる職員に対するコントロールによって確保されるものの一つとして、一定の行政サービス水準が挙げられる。すなわち、プログラムの存在によって、空間を超えて（例えば、地域別の出先機関があったとしても）、また時間を超えて（例えば、人事異動があり担当者が交替しても）、均一の産出物（行政サービスの提供）が確保される。つまり、職員や行政組織による業務遂行に裁量は不可避であるが、プログラムは、人や組織による裁量の行使が招く行政サービスの相違を最小限化するのである。

第2の組織内の調整とは、部門相互間での予測可能性を高めることを指す。「特定のメンバーの活動に対して、組織の他のメンバーが自分の活動を同調させ、ないしは調整させる必要が微細にわたっていればいるほど、プログラムは活動パターンないしはその活動の速度を、より完全に指定するようになる」（マーチ・サイモン 1977：222）。従って、各部門が所管するプログラムの内容を見れば、各部門の行動の予測は容易である。

また、行政組織においては、明確な水平分業により、分立したプログラムを各部門に一对一の関係で帰属させることによって、調整が必要となる場面が生じにくくなっている。このようなプログラムの帰属性が、プログラムが要請している結果と見れば、それもプログラムの調整機能の一つであると考えられる。ただし、いったん調整が必要な場面が生じると、明確な水平分業が故に、コンフリクトは激化しやすい。その意味では、プログラムの帰属性による調整機能は、不十

分である。

最後に、第3のヒエラルキーの有効化とは、プログラムはヒエラルキーに基づく役割分担を形成するという機能である。プログラムは、組織成員の作業を標準化することによって、判断が必要となる機会を減じる。その結果、第一線職員は業務を円滑に執行することが可能になるとともに、上位職員は時間的な余裕を与えられ、上位職員による創造的な仕事の創出が期待されるようになる（沼上 2003：28）。また、かりに、プログラムで処理できない例外事案が発生したとしても、それは順次ヒエラルキーを上昇していくに従って解決される（沼上 2003：27）。

このように、プログラムは、第一線業務を担う職員は末端の業務処理に専念し、また、上位職員は創造的な仕事の創出や例外処理を行うという、職層に応じた役割分担を形成する。

(2) ミクロ機能

ミクロ機能とは、プログラムが事務処理に効果的な影響を与える機能である。プログラムのミクロ的機能として、次の5点を挙げることができる¹¹。ただし、マクロ機能とミクロ機能は、プログラムにおける同一の機能を、視角を変えて見た機能であり、表裏一体である。

第1に、事務処理の迅速化である。プログラムがなければ、仕事を進める上で、その都度雑多な判断が必要となり、事務処理は滞るだろう。しかし、プログラムがあると、定型的事案については判断の必要性が低減する。すなわち、刺激が組織にもたらされると、その後の処理においては、プログラムを適切に選択し適用さえすれば、その後は機械的に事務を行うことができる。その結果、刺激から産出に至る時間のロスが少なくなる。また、業務の大量処理も可能となる¹²。

第2に、事務処理の正確性の確保である。プログラムは、人間の情報処理の限界を補う。プログラムが正しく設計されていれば、それを判断基準とすることによって、正確に事務処理を行うことが可能になる。ただし、その反面、プログラムに欠陥がある場合、それに気づかないで事務処理を行うと、不正確な事務が大量に行われることになるというおそれもある。従って、事務処理の正確性の確保という機能は、プログラムに誤謬がないことが前提である。

第3に、事務処理の容易性の確保である。プログラムがなければ、事務処理の構造を把握したうえで、目的を達成するための処理方法、処理手順、処理の整合等について検討しながら、処理を進める必要がある。それは相当程度困難な作業であり、一定の高度な能力が必要になる。しかし、予めプログラムが用意されていれば、そのような作業を省略することができ、作業者は、プログラムが示す手順どおりに処理を行いさえすれば、処理目的を達成することができるようになる。その作業に当たっては、プログラムを理解し、その記述どおりに実施する能力があれば足りる。従って、事務処理はプログラムによって容易化する。

第4に、事務処理の公平性の確保である。プログラムがなければ、事務処理に当たって担当者の恣意を招くことがあり得るが、プログラムがあると、恣意性を排除し、プログラムの実施者が異なっても同一の産出物を期待できる。この点については、もちろん民間企業においても

¹¹ やや古いが、日本都市センターが1964年に設置した「市役所事務機構調査研究委員会」による報告書『市役所事務機構の合理化』は、事務処理に当たって最も大切な条件は、迅速、正確、容易、経済的の4点であり、事務の標準化はその実現に資すると述べている（日本都市センター 1966：108）。

¹² 村松は、組織活動には環境変化に適応するための革新活動と、先例やマニュアルに従って組織が自動的に活動していくルーティン活動があり、「現代の大量の業務を扱う行政活動にとって、このルーティンが基本的に極めて重要である。ルーティンには、過去のさまざまな事件を処理した経験を凝縮させた独特の知恵が含まれている」と述べる（村松 2001：197）。

重要な機能であるが、特に政府においてはプログラムのマイクロ機能の中では最も重要な機能である。なぜなら、政府が行政サービスを提供するに当たっては、公平性が特に重視されるからである。プログラムの規律密度が高い場合、「お役所仕事」として非難される場合もあるが、反面プログラムによって公平なサービスの提供が可能となる。

第5に、事務処理コストの削減である。この点については、上記4つの機能の帰結である。すなわち、事務処理が迅速化すれば人件費は低減し、事務処理が正確になれば不正確な事務処理に起因する問題の処理が不要となり、事務処理が容易になれば作業者が事務処理方法を習得する時間を節減でき、また、事務処理の公平性が確保されれば不公平な事務処理が行われた場合の善後処理が不要となる。このようなことから、事務処理に係るコストは、プログラムが存在しない場合に比べると、大幅に低減する。

プログラムには以上のようなマクロ機能・マイクロ機能があるため、組織活動にはプログラムが不可欠であると考えられる。また、プログラムの機能は、組織設計上のメリットに止まらず、業務を実際に実施する職員にとっても有意である。なぜなら、職員は割り当てられた業務を迅速かつ円滑に実施することによって、自己の負担を軽減したいという望むのが一般的であるからである。

ただし、ある業務がプログラム化することによって、職員の負担軽減効果が相当程度見込まれると判断される場合には、組織としては、当該業務に係る人員を削減しようと指向するであろう。このような場合には、職員はプログラム化を歓迎するとは限らない。むしろ、プログラム化に対して職員は抵抗を示すこともあるだろう。特に、ある業務の執行過程にコンピュータシステムを導入することによって、業務のプログラム化が行われることとなった場合に、そのような可能性があると考えられる。

第2節 プログラムの同調過剰

1. 定義

ロバート・マートンは、制度的規範への「同調過剰 (over-conformity) (「過同調」ともいう)」や「従順過剰 (over-compliance)」という概念 (マートン 1961 : 167) によって、官僚制の逆機能を分析した。そして、マートンは、同調過剰は社会学的に分析すると、逸脱であるとする (マートン 1961 : 167)。本稿では、プログラムの同調過剰とは、プログラムの機能、すなわち、マクロ機能である組織内のコントロール、組織内の調整及びヒエラルキーの有効化や、マイクロ機能である事務処理の迅速化、正確性の確保、容易性の確保、公平性の確保及び事務処理コストの削減という機能のいずれかが偏重されることによって、職員がプログラムに対して過剰に依存し、同調することを意味することとする。

2. 要因

プログラムの同調過剰の主な要因は、第1にコンピュータシステムの導入、第2に業務の反復、第3にプログラムの作成者及び実施者の分離である。そして、いずれの要因も、自治体業務において多く見られることから、自治体においては、プログラム同調過剰は少なからず起きているものと推察される。

(1) コンピュータシステムの導入

コンピュータシステムの導入は、事務処理に革新をもたらす。例えば、市町村での住民票の写しの交付業務においては、システム導入前は、申請に係る住民票をフォルダから抽出し、それを複写し、認証文及び公印を押印した上で交付していた。ところが、システム導入後は、必要事項を入力しさえすれば、自動的に帳票が出力されるようになる。従って、作業工程の相当部分において、裁量の余地は皆無となる。そのことを「プログラムの完全化」と呼んでもよいだろう。ただし、本人確認、申請書の受理、証明書の交付、手数料の徴収などの作業は残るため、工程全体のプログラムの完全化ではない。それでも、コンピュータシステムにおけるプログラムの内容に疑問が持たれることはない。

また、コンピュータシステムに係るプログラムは精緻であるため、その入力過程における処理プログラムもそれと連動して精緻化する。先述した人口動態調査における調査票の記入がその例として挙げられる。調査票をOCRで読み取ることから、調査票の記入には詳細なルールが設定される。

なお、一部の市町村で導入されている印鑑証明書等の自動交付機は、工程全体のプログラムの完全化をもたらす。こうなると、プログラムはマクロ機能である組織内のコントロール機能を喪失する。なぜなら、人間である職員の作業としては、コンピュータのメンテナンスくらいしか残らないからである。

(2) 業務の反復

第1章で述べたとおり、自治体業務には反復性があることが一つの特徴である。業務の反復は、プログラムやその活用に影響を与える。それは、政策プログラム、政策実施プログラム双方に共通して当てはまるが、ここでは、政策実施プログラムを念頭に置く。なぜなら、第1に、政策実施プログラムは、政策プログラムに比べて柔軟性（可変性）が高く、業務の反復性の影響を受けやすいからである。第2に、政策実施プログラムは組織成員の行動を直接規律することから、組織成員の行動は政策実施プログラムによって大きく左右されるからである。

業務の反復による影響として、次の3点を指摘しうる。第1に、プログラムの精緻化である。そもそも、プログラムにすべての行動基準や作業手順を記述することは不可能である。自治体においては、業務開始前のある程度行われる業務を予測できるため、通常、予め政策実施プログラムを用意する。その際、プログラム作成者は、組織成員の行動を想像しながら、プログラムを記述していくことになる。しかし、いざ業務が開始してみると、プログラムの記述どおりには行かない場合があるし、記述が不足している場合もある。そのときに、プログラムは修正され、または、新たな補足プログラムが作成される。法律改正は前者の例であり、行政実例は後者の例である。業務の反復を繰り返すうちに、プログラムの修正・作成機会が増加することによって、プログラムは精緻化していく¹³。

第2に、プログラムの内在化である。業務の反復を繰り返すうちに、やがてプログラムは職員に記憶され（マーチ・サイモン 1977：270-271）、参照されなくなる。先述したとおり、内在化プログラムはスキーマの一種である。また、プログラムの内在化の程度は、職員の熟練度を測る尺度になる。職員が異動になり、経験のない業務を手掛けた当初は、プログラムを参照しながら

¹³ サイモンは、個々の活動の反復性が大きければ大であるほど、プログラム化はより大になるという命題を叙述している（マーチ・サイモン 1977：218）。

仕事を行うことがある。しかし、やがて反復を繰り返すことによって、プログラムの中心部分は職員に内在化する。例えば、窓口業務においては、プログラムを参照しながら仕事を行う職員を見ることは少ない。これは、職員がプログラムを記憶しているからである。さらに、反復を繰り返すうちに、プログラムの内在化の範囲は拡大する。この域に達した者が熟練職員である。窓口業務においては、非熟練職員が処理に窮した場合、まずは、熟練職員に尋ねる慣習となっている職場がある。それは、熟練職員におけるプログラムの内在化の範囲が非熟練職員に比べると広いからである。

第1のプログラムの精緻化と第2のプログラムの内在化は、プログラムの収斂化を意味する。当初作成されたプログラムは、参照の頻度が考慮されることなく、すべての範囲の業務について、むらなく記述されるのが普通である。しかし、業務の反復を繰り返すうちに、頻繁に参照される中心部分とめったに参照されない周縁部分に分離していく。そして、プログラムの中心部分は、精緻化するとともに職員に記憶されるようになる。一方、プログラムの周縁部分は、相対的に空疎化する。従って、プログラムの周縁部分の内在化は容易ではない。

第3に、プログラムの自律化である。本来職員が自律的にプログラムの作動を決定するべきであるが、業務の反復を繰り返すうちに、プログラムは自動的に作動するようになるのである。プログラムに係る主体性の転換と言ってもよい。すなわち、職員がプログラムを使う立場にあるのに、プログラムに使われる立場に転換すると言ってもよい。

プログラムが自律化すると、行為を誘発する契機（刺激）がもたらされると、上司の指示を受けることなく行為が開始され、淡々とプログラムに沿って事務が処理される。例えば、証明書の交付業務は、申請者が交付申請書を窓口に提出することにより開始される。その際、上司による業務開始についての指示はない。その後、申請書の審査、帳票の出力、証明書の交付というステップを踏んで、最終的に手数料を徴収することで、一連の業務は終了する。その間、組織的な意思決定は行われぬ。通常の自治体業務では、稟議書に最終的な意思決定者が押印することによって、意思決定がなされる。それに対して、証明書の交付業務の一連の過程においては、そのような形式での意思決定はなされない。

以上のプログラムの精緻化・内在化・自律化は、プログラムの同調過剰の起因となり、業務のルーティン化を進行させる。その結果、第一線職員の業務遂行に対する予測可能性が高まり、上司による第一線職員に対するコントロールは強化される（久米 1984（一）：59）。しかし、上司にも第一線職員と同様にプログラムの同調過剰があるとしたら、それは政策実施過程における政策形成の可能性を阻害する要因になると考えられる。

ただし、畠山弘文は、税関における旅行者の持ち込み品検査という単純な認定資格が、入港機が集中する時間帯に旅客が検査場にあふれそうになると、より裁量の度合いを強めることを指摘している。つまり、混雑が激しくなると、検査が選択的になるのである（畠山 1989：317）。従って、担当職員の事務処理能力を超えるほどの業務の反復がある場合には、逆に、プログラムは等閑視されることになる。しかし、自治体現場においてそのような業務は少ないと思われる。例えば、後述するとおり、住民基本台帳業務の窓口には、3月、4月の引っ越しシーズンに来庁者が殺到する。しかし、現場では、即時の処理が必要な届出（転出届）¹⁴と、時間外の処理でも支障がない届出（転入届）とを分類するという工夫をこらすことによって、プログラムが順守され

¹⁴ 転出届を受理した場合、届出者に転出証明書を交付する必要があるため、その場での処理が要請される。

ている。

(3) プログラムの作成者及び実施者の分離

所与のプログラムの運用に当たってプログラムの解釈に疑義が生じたときに、職員がその作成者である国に解釈を確認するのが簡便であるし確実であると考えすることは、ごく普通であろう。しかし、国への依存が強いと、国の解釈を疑うことはなくなり、プログラムは国が示す解釈の積み重ねによって絶対的なものになる。このように、プログラムの作成者と実施者が分離している場合、実施者に作成者への依存体質が生じることも、プログラムの同調過剰の一因となる。

近年、自治体による法律の自主解釈権が主張されることが多い¹⁵。それは、反面では、現実として自治体が法律の解釈を専ら国に依存していることを示している。しかしながら、「所与」のプログラムである限り、その作成者たる国の解釈への依存体質を改めることはなかなか困難である。その理由として、次の2つを挙げることができる。第1に、解釈の省力化である。自治体が所与のプログラムを自主解釈するとしたら、そのためのエネルギーを投入する必要がある。しかし、国の解釈に依ること、それを回避することができる。自治体現場では、増加する一途の所与のプログラムを運用することだけで忙殺される。従って、プログラムの解釈を国に依存することは、自治体現場にとっては合理的である。また、プログラムの作成者である国も、作成者として自治体の疑問に答えることは当然のこととしていると推察される。事実、自治体からのプログラムの解釈に係る照会を国が拒否することはないと思われる。

第2に、責任回避である。所与のプログラムの解釈を国に負っている限りは、その結果かりに新たな問題が生じたとしても、自治体は国に責任を転嫁することができる。かりに自治体が自主解釈を行って問題が発生したとしても、そのときには当然のことながら国は責任を負わない。

以上の理由から、プログラムが「所与」であることを根拠として、自治体には当該プログラムの作成者である国に解釈を依存しようとする誘因が働く。このような過剰依存がプログラムの同調過剰を引き起こし、その結果、裁量の拘束を招くことになる。

また、このような自治体職員による国の解釈への依存を承知しているとみられる国は、多くの行政実例を詳細に示すことによって、自治体の解釈を援助する。従って、自治体における国の解釈への依存はより増長することになる。なお、行政実例を国が示すことには、一面では、自治体の解釈を支援する側面があると同時に、他面では、自治体からの照会を減らすことによって、自らの照会回答という業務を低減しようとする意図があるものと推察される。

3. プログラムの逆機能

プログラムの同調過剰によって、職員の裁量はより一層拘束されることになる。その結果、職員の行動にプログラムの逆機能が生じる。逆機能とは一般的に「ある全体を構成する諸部分が、その全体の維持・存続を脅かす作用」をいう(濱嶋朗ほか編『社会学小辞典〔新版〕』有斐閣、1997年)が、本稿では、プログラムの逆機能とは、「プログラムの存在意義や本質的な機能を歪める予期せぬ作用」と定義する。具体的には、プログラムの逆機能として、次の4点を挙げることができる。

¹⁵ 例えば、兼子仁は、自治事務における法解釈自治権、法定受託事務における法解釈主張権を唱える(兼子1999: 199-205)。

第1に、プログラムの過信による処理の硬直化である。これは、「訓練された無能力」の一形態として考えられる。訓練された無能力はヴェブレンが用いた概念であり、マートンによると「人の才能がかえって欠陥または盲点として作用するような事態」のことである（マートン 1961 : 181）。

自治体現場においてプログラムの想定外の問題が発生した場合、本来、それは裁量領域に属する問題であり、適切に裁量を行使することが求められる。しかし、既存のプログラムへの過信があると、職員はその問題を当該プログラムに無理に当てはめようとするだろう¹⁶。または、発生した問題をプログラムに適合しないものとして、その適用を拒否するかもしれない。このようなプログラムの過信は、プログラムの不備を蔽遮するとともに、処理の硬直化を招く原因となる。

この点については、第7章の住民基本台帳業務の事例研究で触れるが、ひとつ例を挙げると、転出などによって消除された住民票（除票）の写しの交付については、住民基本台帳法に規定がない。しかし、総務省は「住民票に準じて取り扱うことが適当である」との見解を示している。その見解に沿うと、市町村は、除票の写しを住民票の写しと同様の扱いで交付することになる。だが、その結果、死亡に伴う除票までもが交付の対象となる。このような交付が、住民の居住関係の公証という法律の目的に合致するのかが疑問である。しかし、市町村職員が、無理に既存のプログラムに当てはめようとするならば、当該市町村では死亡者に係る除票の写しを交付せざるを得なくなるのである。

第2に、目的の喪失ないし転移である。プログラムが作成されると、刺激がもたらされた場合には、職員は刺激に応じて、対応するプログラムを選択し適用しようとする。その際、本来、職員は政策目的の実現のためにプログラムを適用するはずなのに、プログラムを規定どおりに適用し、運用すること自体が目的となってしまうのである。つまり、プログラムの適用は政策目的の実現のための手段であるはずなのに、手段が目的となってしまうのである（マートン 1961 : 182-183）。それは、目的の転移であるし、また本来の政策目的の喪失でもある。その結果、プログラムが選択され適用されれば、手段という目的は達成されるのであり、かりにプログラムが前提とする環境が変化していたとしても、そのことに注意が向かないことも起こり得る。

例えば、イギリスにおいては、両親の所得が一定レベルに達しない児童に対して、無料の給食が提供されていた。他方、裕福な家庭の児童は有料である。1977年にある社会運動団体が、「無料の給食」と「有料の給食」を別々のテーブルで提供したり、食堂の入口が別々になっていたり、色の異なるチケットを無料給食の児童に配付している例の存在を明らかにした（フッド 2000 : 74）。無料の給食を提供するためのプログラムをプログラムの対象者のみに厳格に適用しようとする結果、学校に置いて貧しい家庭の子どもたちに不利な扱いをしないという当初の政策目的は喪失している。

先述の除票の例では、市町村においては、国の見解が一つのプログラムであり、それに忠実に従った場合には、死亡者の除票を住民票の写しと同様の扱いで交付することとなる。この場合、国の見解に沿って処理するという手段が目的になる。しかし、住民の居住関係の公証という目的は亡失されている。

第3に、行為の非反省性である。この弊害は、第2の目的の喪失ないし転移と関連する。つま

¹⁶ マートンは、「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、誤まった手続をとるようなことになる」（マートン 1961 : 181-182）と述べる。

り、プログラムを規定どおりに適用し、運用すること自体が目的となることで、職員がその行為に何らの疑問も感情も抱かなくなることがある（マートン 1961：184，大森 1994：52）。行為の非反省性が進むと、プログラムが機能不全に陥っていたとしても、それに気づかないこともありうる。

福島真人は、フレデリック・ワイズマンのドキュメンタリー作品を例に取り、ルーティンワークの持つ異様さを紹介している。それは、業務の反復によって、プログラムが強化された結果、行為の非反省性が顕在化したときの光景である。例えば、動物園でのシーンは、次のとおりである（福島 2001：4）。

出産する出産する犀を見守る職員の緊張と、結局それが死産してしまい、子犀の死体がさっさと解剖され、臓器が分けられ、そして死体焼却炉の前で皮だけになった子犀の前に、記念撮影をするスタッフの姿が映し出される。これらはそれを初めて見た観客にとっては驚くような事態に見えるが、一方映されている人々という、まさに淡々と、手際よくことを運んでいるのが見てとれるのである。

おそらく、業務の経験に乏しい新人職員であれば、子犀の死体の前で記念撮影をしようという気にはならないであろう。このような非反省性は、上記の動物園のシーンほど鮮烈ではないにしても、行政の現場においても見られる。畠山が記述する税関での旅行者の持ち込み品検査のシーンは、職員の非反省性が感じ取れて興味深い。その一部を紹介すると、次のとおりである（畠山 1989：316-317）。

（二人の旅行者に対して…筆者）「税金がかかるのはタバコでしたね。どこにありますか？／おや、6カートンありますね。タバコは一人1カートン免税ですから、残りの4カートンに税金がかかります」

「タバコは一人2カートンまで免税と聞いて買ってきたのですが……ダメですか？」

「この紙巻タバコ1カートンで200本ですから、免税限度はそれで一杯です」

おそらく、この税関職員は、なぜタバコの免税が一人1カートンなのか考えることはないだろう。

第4に、心的飽和である。プログラムによって機械的な処理が進む場合、裁量の行使の場面がない業務を淡々と繰り返すうちに、職員は倦怠感を抱くようになる。要するに、職員は単調な業務に飽きてしまい、モチベーションが低下することがありうる。例えば、定期的に行われる調査においてそうである。仮に、毎年1回行われる調査があるとすると、1年目はマニュアルを見て調査の内容を理解しながら、事務を進めていく。そして、慣れを感じる間もなく調査は終了する。しかし、2年目はマニュアルの内容は概ね理解していることから、マニュアルに沿って淡々と機械的に事務を処理する。細かな工夫を重ねる余裕もある。そして、3年目には、慣れによって、いよいよ「飽き」を感じるようになる。一般的な定例の調査事務とはこのようなものだろう¹⁷。

¹⁷ 筆者の神奈川県職員としての経験に基づく。筆者はこれまで多くの調査を行ってきたが、大半は国が設計した調査、国からの依頼に基づく調査である。このような調査は、通常定期的に行われる。

以上のプログラムの逆機能は、心的飽和を除いて、業務の中では意識されにくい性質のものである。その一方で、プログラムのマクロ機能及びマイクロ機能は維持される。従って、プログラムの逆機能は、不可逆的である。その結果、裁量はさらに収縮の方向に向かうのである¹⁸。

第3節 問題の解決

1. 問題の発生パターン

職員がプログラム化されている業務を遂行する際、職員が自ら対処できない問題が発生することがある。問題の発生パターンとして、次の3つを示すことができる。

第1に、内在化プログラムを適用できない場合である。既に述べたとおり、プログラムの内在化の範囲は、作業者の熟練の程度による。新人職員が対処できない問題の多くは、プログラムの内在化が進んでいないためであると考えられる。もし、職員がマニュアルを確認できる時間的余裕がある場合には、自らマニュアルに目を通し、発生した問題の対処方法が記載されているかどうかを確認するだろう。しかし、窓口業務のように、住民を前にしてそのような余裕がない場合には、熟練職員や直属上司にその場で相談することになる。いずれにしても、このような場合の多くは、外在するプログラムを適用することで解決することができる。

第2に、既存プログラムを適用できない場合である。プログラムは条件節と帰結節からなる。既存プログラムを適用できない場合とは、第一に、条件節が発生している問題を記述していない場合である。第二に、帰結節が明細でなく、実行すべき行動が不明確な場合である。既に述べたように、このような場合は、職員は裁量を有する。従って、職員は、裁量を行使することによって、問題の解決を図ることが可能であるはずである。

既存プログラムの記述が不十分なのは、意図された場合と意図せざる場合とがある。まず、意図された場合とは、当初からプログラム作成者が実施者に裁量を付与することを予定して、プログラムを設計する場合である。次に、意図せざる場合とは、プログラム設計時予定していなかった事態が発生する場合である。いずれにおいても、このような場合は、プログラムの実施者がその場で裁量を行使することで、即時的に問題解決を図ることが可能である。

しかしながら、職員が裁量を行使しうる場面であっても、必ずしも裁量が行使されるわけではない。職員は、現実的には、次の2つの方法により問題の解決を図ろうとすることが多い。第一の方法は、外部プログラムの適用である。既存プログラムを適用できない場合、当該プログラムが所与のプログラムであるときは、職員はプログラム作成者等に意見を求めることがある。例えば、プログラムが法律である場合には、市町村にあっては県に、県にあっては国に照会することがある。その場合、県または国からの回答に従って対処する場合には、職員は県や国の有するプログラムを適用したと見ることができる。

一例を挙げよう¹⁹。ある用地買収業務に携わる職員が、地権者の土地を分筆登記するために、現状の公図を確認したところ、実際の土地の状況と公図とが一致していないことが判明した（【図3-2】参照）。そして、嘱託登記のマニュアルにはそのような事態への対応方法が記載されて

¹⁸ 田辺は、行政の構造のマイクロ分析としての裁量論は、公正のみならず、効率や適応という行政の価値からの分析も必要となると指摘するが（田辺 1992: 45）、従来の裁量論と同様に、裁量の行使に視点を置いていると思われる。自治体現場では、むしろ職員自身による裁量の収縮ないし不行使という視点での観察が必要となると考えられる。

¹⁹ 以下の例は、筆者が神奈川県庁で用地買収業務に当たっていたときの経験に基づく。

いなかった。

彼は、まず職場の同僚職員に相談した。しかし、どの同僚職員も処理の経験がないので、わからないという。嘱託登記の関連文献にも当たったが、触れられていない。そこで、法務局の登記官に相談することとした。そして、登記官から「地図（公図）訂正に係る登記官の職権発動を促す文書を提出するように」との指示を受けた。担当職員は、その指示に従って、文書を法務局に提出したところ、後日公図は現況のとおり訂正された。

【図3-2】公図の不備の例（イメージ図）



以上の処理は、登記官の有するプログラムを適用して、問題の解決を図ったものと同じと見ることが出来る。なお、その後、担当職員が処理方法を記憶していれば、それはプログラムの内在化を意味し、また、職場でのマニュアルに記述を加えたとしたら、それは独自プログラムの修正を意味する。

第二の方法は、既存プログラムの強引な適用である。特に、処理の反復が進み、プログラムの同調過剰があった場合や、迅速な処理が要請される場合は、職員はまずはこの方法を考えることになる。この例としては、先述した死亡者に係る除票の写しの交付が挙げられる。総務省は、除票の写しの交付については「住民票に準じて取り扱うことが適当である」との見解を示している。これは一つのプログラムである。このプログラムに従えば、住民の居住関係の公証という法律目的に合致するのかが疑問である死亡に伴う除票の写しまでもが交付対象となる。本来このような事態は既存のプログラムが想定しておらず、職員が裁量を行使しうる余地があると考えられる。しかしながら、職員は、総務省の見解という既存プログラムを強引に当てはめることがある。

以上の内在化プログラムを適用できない場合、既存プログラムを適用できない場合、いずれの場合も、第一線職員がプログラムに基づき業務執行をする際の例外事態として認知される。

第3に、既存プログラムを適用できたとしても、問題が解決されない場合である。ただし、この場合は、既存プログラムを適用することは可能であるため、例外事態として認知されるとは限らない。しかし、職員によって、問題が政策の失敗または政策の副作用と認識されるときには、職員が政策形成を行う契機となる。そのことについては、政策実施過程における政策形成の契機として、既に述べたところであるが、改めて実例を示しながら説明しよう。

第一の契機は、政策の失敗である。プログラムを適用しても、政策目的が達成されない場合である。この場合の問題は、プログラムの設計に不備があることに起因する。従って、既存のプログラムを修正するか、当該プログラムが規律していない裁量領域において、新たなプログラムを作成する必要がある。ただし、いずれの場合においても、既に述べたように、一定の限界が存在する。

ここで、新たなプログラムの作成の例を挙げると、東京都港区では、2003年10月から2004年

3月にかけて、NPO法人に委託して、専門の相談員が、要介護認定を受けながらも介護保険を利用していない高齢者の自宅を訪ね、在宅サービスの相談や必要なサービスの利用方法などを案内する「介護サービス利用促進（訪問相談）事業」を行った²⁰。このケースでは、介護保険制度というプログラムを高齢化問題に適用しようとしたところ、当初の予定どおりに活用されていない（政策の失敗）ことから、その原因を高齢者の情報不足とみて、新たに相談事業を始めることとしたものである。

第二の契機は、政策の副作用である。プログラムを適用した結果、副作用が生じる場合である。副作用とは、本来の政策目的は達成されたものの、附随して新たな問題が生じることをいう。例えば、広島市では、2002年4月1日から「広島市暴走族追放条例」を施行し、「広島市暴走族追放基本計画」に基づいて、暴走族追放のための施策を講じている²¹。そして、2004年度に、暴走族離脱者等の就労支援を目的とするNPO等と協力・連携しながら、概ね18歳未満の少年20人を対象に、短期（5日）、中期（20日）での技能習得や職場体験学習を目的とする「仕事道場」を予定した²²。この「仕事道場」は、暴走族を追放した結果、暴走族をやめた少年の自立を支援する必要性が新たに生じたもの（政策の副作用）と推察される。従って、「仕事道場」は、本来の暴走族追放という目的が達成されたことに附随して新たな問題が発生し、その問題に対処するために講じられた新たな政策であると考えられる。

以上のとおり、政策の失敗または政策の副作用という予期せぬ事態が発生した場合は、職員は裁量を行使することによって、政策形成を行うことが求められる。そして、実際に新たなプログラムを作成し、または、既存のプログラムを修正することが可能であれば、問題は解決される。

しかし、プログラムの規律密度が高く、裁量領域が限られている場合には、かりにプログラムを作成し、または、修正しようとしても、不可能ないしは非常に困難である。このような場合は、問題が放置されることもありうる。かりに、問題を解決するべく何らかの対処をしようとする場合は、裁量の逸脱の可能性が生じる。その例を示すと次のとおりである。

宗教法人アレフ（旧オウム真理教）の信者が、2000年12月に東京都世田谷区に転入した際、区役所はいったん転入届を受理し住民票を記載したが、その後、届出者がアレフの信者であることが判明したため、住民票を削除し、転入届を不受理扱いにした²³。アレフ信者の転入という事態は、世田谷区にとっては政策の副作用と位置付けられる。つまり、アレフ信者の転入届を受理することによって、住民の居住関係の公証という政策目的は達成しうるが、それに付随して、歓迎できないアレフ信者の居住を認めることになる。

世田谷区への対応を不服としたアレフの信者は執行停止の申立を行った。この事件の争点は、区役所の実質的審査権が、届出内容が事実であるか否かの審査に止まらず、住民の生命や身体の安全が害される「特別な事情」があるときは、そうした事情を勘案することが許されるのか否かであった。そして、国が作成した「住民基本台帳事務処理要領」には、実質的審査権の内容について、届出事項が事実と反する疑いがあるときの事実確認と記述されている。すなわち、「特別な事情」があるかどうかを審査することは実質的審査権に含まれていない。従って、事務処理要領の見解に従えば、

²⁰ 港区ホームページ参照。<http://www.city.minato.tokyo.jp/koho/2003/km03i011/>

²¹ 広島市教育委員会ホームページ参照。<http://www.city.hiroshima.jp/kyouiku/tuihou/top2.htm>

²² 広島市教育委員会ホームページ参照。<http://www.city.hiroshima.jp/kyouiku/l6sengen/main01.htm>

²³ 詳細については、磯部力・小幡純子・斎藤誠編『地方自治判例百選〔第三版〕』有斐閣、2003、12事件を参照。

世田谷区の対応は裁量の逸脱の可能性がある。

なお、本件事案については、最高裁は処分執行停止を認めた(最高裁平成13年6月14日決定)。

2. 民間との比較

自治体でプログラムの適用上発生する問題の処理は、民間の量産組立職場での作業と比較すると、その特徴が明らかである。小池和男は、日本の大企業の職場を観察した事例研究(小池・猪木 1987)により、「知的熟練論」を構築した。知的熟練とは、「問題と変化をこなすノウハウ」である(小池 1997: 1)。また、知的熟練論は労働研究の通説となっており²⁴、野村正實が簡潔にその内容をまとめている(野村 2001a: 7)。野村の説明によると、職場には、「ふだんの作業」と「ふだんとちがった作業」がある。「ふだんとちがった作業」とは、変化と異常に対応する作業である。まず、変化は、5つの形で現れる。製品構成の変化、生産量の変化、新製品の出現、生産方法の変化、及び労働者構成の変化である。次に、異常は、機械の不調や不良品という形で現れる。変化や異常に対応するためには、生産方法や機械の構造をよく知る必要がある。そうした知識は技術者の知識とかなり共通しており、知的熟練と呼ぶにふさわしい。以上が知的熟練論の概要である。

量産組立職場における問題とは、産出過程の不確実性に起因するプログラムの規格外産出物の発生ないし発生のおそれであると考えられる。不確実性が多いため、プログラムが規定どおり作動しないことがあり、それが問題となるのである。また、変化とは、環境やプログラムの変動性である。つまり、量産組立職場にもたらされる刺激や処理は不確実性を孕んでおり、それに的確に対応するノウハウが必要とされるのである。問題と変化いずれにおいても不確実性が大きな要因であり、それはプログラムの脆弱性を意味する。

それに対して、自治体の場合は、プログラムの安定性を指摘しうる。なぜなら、プログラムは、刺激の投入—プログラムの適用—行政サービスの産出という一連の処理過程において不確実性を排除するように設計されており、さらに、行政資源の制約によって環境の変化に対する不対応が正当化されるからである。まず、一連の処理過程において、不確実性が排除される仕組みについて、順に述べることにする。

<刺激の投入>

プログラムは、環境に対して刺激の投入をコントロールする。それによって、環境の不確実性を刺激の投入段階で排除することができる。コントロールの対象は、第1に刺激の分類、第2に刺激の投入時期、第3に刺激の投入方法、第4に刺激の投入様式である。

第1に、刺激の分類に対するコントロールとは、投入された刺激を、対応するプログラムの所管組織へと伝達するために、環境に対して一定の基準に応じた刺激の分類を働きかけることである(マーチ・サイモン 1977: 237)。つまり、この場合の環境とは組織外部に存在する申請者や届出者などであり、行政組織は、環境に対して刺激を分類したうえで投入することを強いるのである。

行政組織内部においては、水平分業によって各基礎単位組織における所管事務が決定されており、通常、刺激に係る事務を所管する組織が、刺激の投入場所となる。刺激の分類に対するコントロールは、刺激の投入場所を環境に知らしめることで、効果が発揮される。つまり、環境に対

²⁴ 小池の「知的熟練論」に対しては、野村正實(野村 2001a, 2001b)や遠藤公嗣(遠藤 1999)などによる批判がある。

して刺激の投入場所を周知することによって、環境に刺激の分類を予め行わせることができるため、役所内での刺激の分類手続きが不要になる。その結果、自治体内の各基礎単位組織には、通常予測される刺激が投入されることになる。例えば、市町村のホームページを閲覧してみると、「生活ガイド」といった名称のコーナーを設け、個別のサービスと受け入れ窓口となる所管課を案内していることが多い²⁵。これは、一見住民にとって有益な情報提供であるが、刺激が自動的に所管課に回送されるよう、役所が住民を誘導している側面がある。

なお、役所には、郵送文書を宛名や内容によって振り分け、所管課に回送するための部署²⁶がある。それは、刺激の分類に対するコントロールそのものではないが、そのコントロールを支援するシステムと位置付けることができる。

第2に、刺激の投入時期に対するコントロールとは、事案ごとに役所への申請等の時期を標準化することである。例えば、資格試験の時期は、毎年同時期に設定されていることが多い。神奈川県ホームページでは、製菓衛生師試験の案内が掲示されているが、そこには「神奈川県では、製菓衛生師試験を毎年1回実施しています。平成16年度の製菓衛生師試験は、7月21日(水)に実施します」との説明がある²⁷。このような標準化は、刺激の分類に対するコントロールであると同様に、住民にとっては、次の試験日を予測できる（おそらく、平成17年度の試験も7月中旬から下旬であろう）ため有益である。試験の時期が定例化することは、役所にとっても業務の年間スケジュールを立てる上で便宜である。また、かりに通例とは異なる日程に変更する場合には、その周知を別途行う必要があるため、よほどの事情がない限りは日程の変更にインセンティブは生じない。

第3に、刺激の投入方法に対するコントロールとは、案件ごとに刺激の投入方法を定型化することである。例えば、住民基本台帳法に基づく転入届を市町村に提出する場合、持参のみで、郵送や電子メールによる提出は認めないといったように、刺激の投入方法は限定されていることが多い²⁸。かりにこのようなコントロールがなされていなければ、様々な方法で刺激が投入されることになり、本人確認の方法などの検討事項が膨大になる。

第4に、刺激の投入様式に対するコントロールとは、申請や届出など様式を定めることである。様式が定まっていると、書類の提出を受理した後の処理が円滑化する。その典型が旅券（パスポート）の発給申請書である。発給申請書はOCR（光学式文字読み取り装置）用のシートとなっており、受理後、読み取り装置によって申請書のデータを入力できるため、職員の労力は少なく、また、入力ミスを防ぐことができる。

また、様式に仮の氏名や住所等を記入した記載例を申請者等に示せば、それは記載マニュアルとなる。つまり、記載例は、申請者等の記載の円滑化とともに、職員に対する問い合わせの削減

²⁵ 例えば、世田谷区では「生活ガイド」、春日井市では「市民生活ガイド」、東大阪市では「くらしのガイド」という名称で、ホームページ上で届出や手続きの案内が行われている。各市区のURLは、順に以下のとおりである。

<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/seikatu/index.html>

<http://www.city.kasugai.aichi.jp/guide/index.html>

http://www.city.higashiosaka.osaka.jp/koho/kurasi/kurasi_index.html

²⁶ 大規模組織では「文書課」、小規模組織では「総務課」といった名称の課が、文書の分類・回送業務を行っている。

²⁷ URLは、<http://www.pref.kanagawa.jp/siken/seikatueisei/seika-top.htm>。

²⁸ 住民基本台帳ネットワークシステムの稼働により、2003年8月から転入届については、必ずしも役所に持参する必要はなくなった。

という機能を持っている。なお、記載例に審査すべき事項を書き込めば、職員にとっての事務処理マニュアルとなる。例えば、都道府県選挙管理委員会が受理している政治資金規正法に基づく政治団体収支報告書の事務処理マニュアルの一例を示すと次のとおりである²⁹。記載例に審査事項が書き加えられた形となっている。

(4) 借入金			
	借入先	金額	備考
01	乙川四郎	2,000,000	平成15年○月×日
02	X銀行A支店	500,000	平成15年△月○日
03			
04			※12月31日現在で100万円超の残高が
05			あれば、17-2表(資産)が必要

※斜体は、手書き部分(審査事項)を示す。

<プログラムの適用>

プログラムは、その適用の実態を外部から遮蔽すること(ブラックボックス化)によって、プログラムの適用過程において不確実性を排除しようとする。処理過程における不確実性とは、外部からの処理過程に対する介入の可能性である。それをコントロールできなければ、行政機関は予測できない介入に翻弄されることになる。外部からの介入には様々なものがある。例えば、住民からの苦情、議員の質問、市民オンブズマンによる追求などである。それらは、プログラムに沿って処理を進める上では障害となる。確かに、規範的には、そのような「介入」に対して、公僕たる公務員には説明義務があると主張されるだろう。しかし、職員にとっては、プログラムを実行することが主たる目的であり、そのような「介入」はプログラムの実行を阻害する要因であるから、歓迎されないのである。そこで、職員には処理過程で情報を秘匿しようとするインセンティブが生じることになる。なぜなら、情報を操作することによって、処理過程をブラックボックス化できれば、不確実性を排除できるからである。

ただし、現在では、自治体における情報公開制度の導入率は、2003年4月1日現在で90.1%に上り³⁰、既に自治体の標準装備として定着したという指摘がある(三木 2002:23)。従って、ブラックボックス化による不確実性の排除は、以前より困難になってきているといえることができる。しかし、情報公開制度が導入されていたとしても、市民が情報の公開を求めるうえで様々な限界がある(三木 2002:36)。また、何よりも、プログラムの適用過程は必ずしも文書化されわけではない(それが起案文書として残されたとしても、形式的な適用過程が把握されるのみである)。従って、依然として処理過程のブラックボックス性が維持される側面を否定することはでき

²⁹ 神奈川県選挙管理委員会が使用しているマニュアルに基づく。

³⁰ 2003年7月22日総務省が公表した地方公共団体における情報公開条例(要綱等)の制定状況に係る調査結果による。同調査によると、地方公共団体全体(3,260団体)のうち2,937団体が条例(要綱等)を制定している。http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030722_2.html

きない。

<行政サービスの産出>

プログラムは、行政サービスの産出過程においても不確実性を排除する。それは、プログラムの適用過程におけるブラックボックス化の帰結である。つまり、処理過程が不透明であると、産出物が予定されたものかどうか判断がつかないため、市民は産出物が正しいものと信じるしかない。

ただし、政策評価制度が導入された場合、産出物に対しての評価が可能になる。その結果、政策評価は、産出物の不確実性を左右するとともに、産出過程のブラックボックス化に対し、全く異なる方向に作用することとなるだろう。すなわち、評価結果は、それが負の場合には、産出過程における原因究明の圧力として作用し、正の場合には、産出過程の不問ないし追認の圧力として作用する。従って、産出過程－産出物に対して、負の評価は不確実性を増加させ、正の評価は不確実性を排除する。それゆえ、政策評価の指標設定を行う職員に対して、正の評価を指向する指標の操作化という誘因が生じることになる。

以上のように、プログラムの処理過程において、不確実性が排除されることに加え、環境に変化が生じ何らかの対応が求められたとしても、行政資源の制約によって不対応が正当化されることによって、プログラムは一層安定的になる。行政資源とは、財源、権限、マンパワーなどである。このような行政資源の不足は、環境の変化に対する不対応の口実となり、その結果、住民が不対応に起因する負担を負わざるえなくなる。例えば、公共施設が老朽化し、耐震性に問題があると診断されたとしても、予算がなければ、耐震工事に着手することはできない。そこで、住民に対しては「今年度は予算がありませんので、次年度以降に検討します」という口上が可能となる。この場合、公共施設の利用者は、地震による被災という危険性を一定程度負わされることになる。その結果、現状施設の維持管理という現行プログラムには変更が生じない。

また、政策プログラムが所与のプログラムである場合（自治体の場合、多くがそうである）には、自治体職員は、環境の変化に対応できない責任を国に負わせることによって、不対応を正当化しようとする。すなわち、自治体職員は法的権限の不足を不対応の正当化の根拠とすることができるのである。例えば、法律の制約により幼保一元化が困難になっていることが以前から問題視されているが、かりに、不対応について住民から問責されたとしても、「法律が変わらないと、どうしようもありません」、「現在、国に法律改正を要望しているところです」のような口上が可能となる。なお、この場合も、幼保一元化が実現しないことによる負担を負うのは住民である。

このように、プログラムの処理過程においては不確実性を排除することによって、また、行政資源のコントロール場面においては不確実性を根拠とすることによって、自治体のプログラムは安定的に稼働することになる。ただし、この安定性は、一面で硬直性を意味する。プログラムの処理過程において不確実性を排除するということは、不確実性を吸収できないということでもある。また、行政資源を自在にコントロールすることができないということは、変化への即応に極めて弱いことを示すものでもある。

量産組立職場においては、「不良品の検出」という工程があった。この工程においては、不確実性が不可避なものとして、予めそれに対する手続きがプログラムに組み込まれていると見ることができる。つまり、量産組立職場におけるプログラムは、不確実性が多いため構造的に脆弱であるが、

それを部分的に強化することによって不確実性に対処しようとしているのである。それに対して、自治体の場合には、一見プログラムに安定性が見られるものの、排除できない不確実性が発生し、不確実性に対応する行政資源が不足する場合には、プログラムの安定性は硬直性へと変化し、柔軟な対応が困難となる。

第4節 自治体の意思決定とプログラム

1. 行政機関の意思決定過程

政策実施中心の自治体業務における処理過程においては、意思決定とは、刺激に対応するプログラムを正しく選択し適用することを主に意味する。そして、自治体においては、プログラムは不確実性を排除することによって、安定的に稼働している。その結果、自治体における意思決定方式は定型化している。

日本の官僚制分析においては、中央省庁での意思決定のメカニズムの解明が一つの大きな論点であった。まず、辻清明が稟議制論を展開し、日本の行政機関における意思決定過程の解明に大きな役割を果たした（辻 1966：116-122, 1969：155-172）。一方で、それに対して井上誠一が官僚経験を踏まえて批判を行い（井上 1981）、両者が代表的な論考として並列して紹介されることが多い（西尾 2001：301-319, 城山ほか編 1999：65-74）。しかし最近では、中央省庁内の意思決定研究は十分ではないとして、城山らが官僚とともに各省庁、各課題領域における意思決定の多様性を解明しようとする試みがなされている（城山ほか編 1999, 城山・細野編 2002）。

それでは、自治体においては、どのような意思決定が行われているのであろうか。以下、辻清明、井上誠一の議論をふり返った後、自治体の意思決定の特徴について論ずる。

2. 稟議制論

まず、辻の主張する稟議制論の要旨をふり返ることにする。

辻は、稟議制を「行政（または経営）における計画や決定が、末端の職員によって起案された稟議書³¹を、関係官（者）に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に法令で定められた決裁者に至る方式である」と定義する（辻 1966：116）。

そして、辻は稟議制の特色を次のとおりまとめている（辻 1966：116-117）。第1に、決定権も指導力もない末端の事務官が、まず稟議書を作成する。第2に、稟議書は、その内容に関係をもつ部局課の者が個別審議し、関係者が会議を開いて、討論審議することは原則でない。第3に、稟議書を承認する法的権限は、組織の長官（各省ならば大臣、企業ならば社長）だけであるが、普通は、この長い過程を経た意思決定を原則として認める慣行である。この結果、起案者と決定者との距離が、時間的にも空間的にも、極めて長くなる。

また、辻は稟議制の長所として、次の3点を指摘する（辻 1969：158）。第1に、議案の決定過程に何らかの意味で関係をもつすべての組織成員が参加できる。第2に、その結果、決定が執行される段階において、組織内部の関係者から異議を申し立てることを不可能ならしめ、関係公務員の協力を確保する。第3に、稟議書が結果において記録の保存という効果を有している。

³¹ 井上の説明によると、中央省庁において、稟議書とは、各省庁の文書管理規則の定めるところに従って作成される文書であって、特定の案件に対する行政機関としての意思決定を、これについての案を添えて、末端の担当官から最終決裁権者に対して求めるものである。ただし、実務では「何い文書」または「起案文書」と呼ばれている（井上 1981：7）。自治体においても同様に解して差し支えない。

一方で、稟議制には次の3点において大きな欠陥があるとされる（辻 1966：117-120）。第1に、能率の低下である。稟議の過程が長いと、決定に至るまで多くの日時を必要とするからである。稟議書が個別審議であるため、関係者の不在や意識的・無意識的放置が生じた場合、それだけ稟議書の進行は停滞する。稟議書の内容に不満をもつ関係官は、潜在的不満または消極的意向を示すため、故意に稟議書を手元に保留することも少なくない。これによって意思決定はそれだけ遅延する。

第2に、責任の分散である。決定に対する最終の責任は最高長官に帰属する。そこで、意思決定の過程に参加するすべての段階の関係官は、回覧される稟議書に目を通したという自覚はあっても、この決定が実行された結果に対して、自己がどの範囲と程度の責任を有しているかという自覚は比較的乏しい。また、最高長官といえども、自己の責任において起案の指示を一々行ったわけではないから、行政行為が社会の実状に妥当しない場合、何人を究極の責任の帰属者としてよいか、一般的にはわかりにくい。「無責任の体系」と呼ばれる所以である。

第3に、指導力の不足である。たとえ長官や上級職員が、議案の決定に対して、指導力を発揮しようとしても、この堅固な伝統的方式に阻まれることが多い。稟議制の下では、ラインがスタッフを代行しており、上級職員は意思決定に参加する部下一同の補助によって、その決定を行うにすぎない。

そして辻は、稟議制と日本官僚制の諸特色との関係について、次の3点を指摘する（辻 1969：163-166）。

第1に、各省中心のセクショナリズムと稟議制の間には密接な関係がある。稟議制は、関係者による意思決定への巡回によって、組織の内部意思の一致が可能になる。そこで、稟議制は、政府のセクショナリズムを維持温存している主要な原因のひとつであることは間違いない。それは、巨大な組織を構成する個々の単位が、あまりにも内部的な意思伝達と小目的への寄与意識が高いとき、かえって組織全体の意思統一を破壊するという組織論の原理と一致している。

第2に、稟議制の存在によって、後見的な上下の序列関係を確保することが可能になる。戦前の高等文官試験の合格者は、昇進期間が早いと、それ以外の官吏は、その人生の大半を中下級の地位に停滞することになっていた。だが、昇進上の不公平に対する不満はある程度緩和されていた。なぜなら、稟議制の結果として、中下級官吏は政策決定の起案者として、専門家でない上級者を長い経験の所産である実務知識によって絶えず補佐しているという内心の満足感を、ひそかに抱いているからである。

第3に、稟議制によって、意思決定に情実の要因が混入しやすい。起案を下級者に任せ回議の過程を増大することによって、関係官の忖意がしばしば混入する余地を産み出す。極端な場合には、利権の温床になることも稀ではない。許可事項の決定には、特にこの弊害多い。

3. 稟議制論批判

辻の稟議制論に対し、農水省での官僚経験を踏まえて批判を行ったのが井上である。井上は、中央省庁における意思決定方式を【表3-1】のとおり類型化した。井上が展開する中央省庁における意思決定の特徴として、次の3点を指摘することができる。第1に、意思決定方式には、稟議書型のみならず、非稟議書型が存在することである。しかも、予算の概算要求の決定、国会答弁資料の作成など重要な意思決定に際して、この方式が用いられている。第2に、意思決定方式が多様であることである。稟議書型の場合、順次回覧決裁型と持回り決裁型という2種類の方

式がある。また、稟議書型決裁の場合も同様に、3種類の方式に区分される。第3に、稟議書型においては、持回り決裁型によって重要な案件についての意思決定が行われている。

【表3-1】中央省庁における意思決定方式の諸類型

類型区分		具体例
稟議書型	順次回覧決裁型	法規裁量型行政処分の決定
	持回り決裁型	法令・要綱の制定 便宜裁量型行政処分の決定
非稟議書型	文書型	処理方式特定型 予算の概算要求の決定 国会答弁資料の作成
		処理方式非特定型 生産者米価の政府試算の決定
	口頭型	会議への出欠席に関する決定

出典：(井上 1981：10)

① 稟議書型

i 順次回覧決裁型 稟議書を表示された関係者に逐次回覧、審議し、押印の上回送する方式(井上 1981：9)。これは辻が主張している稟議制のイメージである。定型的な処理が可能な法規裁量型の許認可処分や軽微な事務的事項の処理(資料の送付等)に限って用いられる(井上 1981：14)。

ii 持回り決裁型 稟議書を作成した課の職員(必ずしも起案者とは限らない)が、稟議書に表示された関係者の席にこれを直接持参し、その内容、作成までの経緯等を説明した上で押印を求める方式(井上 1981：9)。法令・要綱の制定、便宜裁量型行政処分の決定、政治的要素を含んでいるものなど重要な政策的事案の決定の際に用いられる(井上 1981：12)。また、起案に先立って、会議の開催など関係者間の事前調整が行われる(井上 1981：20)。

② 非稟議書型

i 文書型 意思決定の草案が何らかの文書の形をとって作成され、その検討、修正を通じて意思決定の内容が確定する方式(井上 1981：9)。作成すべき文書について一定のルールが定められている処理方式特定型は、予算の概算要求の決定、国会答弁資料の作成に用いられる。また、そのようなルールが定められていない処理方式非特定型は、米価審議会に提出する生産者米価の政府試算の決定等に用いられる(井上 1981：10)。

ii 口頭型 大臣や局長の日常的な事実行為に関する最も一般的な方式。各種の会議への出欠席、陳情者との面会等の決定に用いられる(井上 1981：9)。

4. 自治体における意思決定方式³²

³² 以下の、自治体の意思決定方式に関する考察は、筆者の神奈川県職員としての経験及び今回ヒアリングを行った自治体での状況に基づく。

自治体における内部的意思決定については、やや古いですが、第1次市役所事務機構調査研究委員会による『市役所事務機構の合理化』で触れられている（日本都市センター 1966：152-165）。しかし、そこでは、稟議制による意思決定方式を前提とした議論がなされており、井上のような実質的な意思決定にまで分析が及んでいるわけではない³³。また、中野実は、県における予算案、議会答弁資料作成、審議会での諮問を要する計画の策定についての内部意思決定のプロセスを記述しているが、特定分野に限った分析であり、自治体での意思決定を鳥瞰するものではない（中野 1986：129-140）。そこで、本稿では、井上の整理を参考にして、考察の対象を自治体における意思決定全般に敷衍し、概観することとする。

自治体における意思決定方式の類型自体は、井上の整理によるものと基本的には相違ない。しかし、先述したとおり、自治体業務は政策実施が中心であり、プログラム化されている業務が多いことから、最も適合的である稟議書型の順次回覧決裁型による意思決定が、自治体における意思決定の大半を占める。従って、意思決定方式の選択の偏在性は、中央省庁とは大きく異なる。政策の企画立案が中心の中央省庁では、井上によれば、順次回覧決裁型による意思決定は全体の一部に過ぎないのである。

井上の整理を基に、自治体における意思決定方式適用の具体例を示すと、【表3-2】のとおりである。

【表3-2】自治体における意思決定方式の適用型

類型区分		具体例	
稟議書型	順次回覧決裁型	基本的な意思決定方式	
	持回り決裁型	緊急の決定	
非稟議書型	文書型	処理方式特定型	議会答弁資料の作成 ※
		処理方式非特定型	処理方針の決定
	口頭型	会議への出欠席に関する事前了解	
無決裁型		窓口業務	

※順次回覧決裁型が適用されることもある

① 稟議書型

稟議制による意思決定は、自治体における大半の事案について用いられる。ある事案において誰が起案者になるのかは自治体によって異なり、例えば、都庁では、知事が決定すべき事案は課長以上が、局長、部長の決定すべき事案は係長以上が、課長が決定すべき事案は係員以上が起案することとなっている（佐々木 1991：114-116）。それに対して、神奈川県では、知事決裁であっても、起案は原則として第一線職員が行っている³⁴。また、稟議書型においては、自治体ごとに、事案によってどのように回議するかについてルール化されており、稟議書はそのルールに従って回議される。

稟議書の1枚目（決裁印を押印）は通常自治体によって様式が定まっている（一般型稟議書）。

³³ 同委員会は、稟議制度の改革案を提示しているが、「稟議制度は極めて安定的に機能してきたもので、わが国の行政組織の歴史的伝統的環境に照してそれなりの存在理由もあるのである。… 稟議制度の改革は慎重を期する必要がある、漸進的に進めるのが賢明と考える」と述べている（日本都市センター 1966：162）。

³⁴ 筆者の神奈川県職員としての経験に基づく。

また、簡易な案件の場合は、正式な稟議書によらず、先方からの通知文や依頼文の上部に手書きで決裁者、伺い文（処理方針案）及び起案日を記載するか（【図3-3】参照）、予め必要事項が彫られた下駄判を押印し、伺い文及び起案日を記載したうえ、起案者が主任欄に押印することによって、稟議することがある（簡易型稟議書）。例えば、会議への出欠席についての意思決定を行う場合に、会議開催の案内文にこのような処理を行った上で、稟議することは多い。

【図3-3】簡易型稟議書

i 順次回覧決裁型

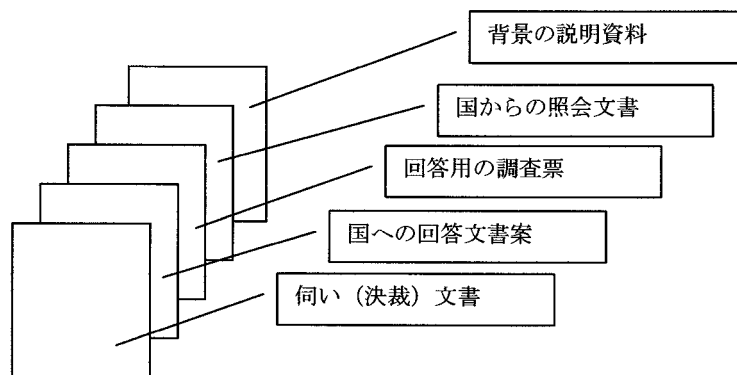
稟議書型の決裁においては、順次回覧決裁型が基本である。起案者は、稟議書を最初の決裁者の机の上に置くだけでよい。その際、起案者は「起案を置いておきます」と声掛けすることがあるが、無言で起案書を置くこともある。その後は、回議ルールに従って、自動的に回議される。決裁過程で決裁者が疑問に思うことがあれば、決裁者は起案者のところに行き、または呼び出し、質問する。

起案書の記述や構成については、特段のルールがない。例えば、起案者によっては、起案書の冒頭にスキームを自ら図示したり、起案の概要を示したりして、起案書すべてに目を通さずとも要点が決裁者にわかるように工夫を施すことがある。どのような場合に、このように要旨を示すのかはルール化されているわけではない。起案者の判断によるのであるが、その判断は行政マンとしてのセンスであり、そのセンスは執務知識でもある。また、起案を行う背景がわかる資料を参考に添付する場合もある。それは、起案に必ずしも添付が求められなくとも、それがなければ、決裁過程において質問を受ける可能性があるだろうと起案者が判断する場合に行われる。つまり、起案者は質問に回答する手間を省くため、予め起案に説明資料を添付するのである。

一例を示すと、国からの調査依頼を受けた県担当職員が、国に回答するときの起案文書の作成手順は次のとおりである（【図3-4】参照）。まず、回答する場合の起案文書には、国からの照会文書が添付される。それは、事務の根拠を示すものであり、調査の主旨を示すものでもある。さらに、国へ提出する回答文書の案が添付され、伺い（決裁）文書を冒頭にして閉じられる。なぜ、このような調査が行われるのか、その背景を説明することが必要だと起案者が判断する場合には、起案文

書の最後に参考として説明資料が添付される。また、冒頭の伺い文書には、国からの照会文書の收受日、回答案の起案日、決裁日、回答文書の発送日などが記載される。従って、後任者などは、伺い文書を一目することで、当該事務に係る一連のスケジュールを把握することができる。

【図3-4】起案文書の構成例



このように、順次回覧決裁型は、起案者の手を離れ自動的に回議されること、また、決裁過程において質問—応答が生じないように工夫されていることから、起案者、決裁者双方によって合理的である。起案者は、起案書を作成し回議に付した後は、別の業務に専念することができる。また、決裁者も起案書が回議されたときに、直ちに目を通す必要はない。例えば、別の急ぎの業務に追われているときは、当該業務が一段落した後に、決裁をすればよい。このように、決裁者が自分の業務を調整し、時間を捻出することによって、起案書を詳細に検討することができる。

ただし、決裁者が長期間自己の業務に忙殺されているときには、起案書が回議されたとしても放置される場合がある。このような不作為は「書類を温める」と言われ、一義的には当該決裁者の責任に帰するのであるが、決裁途中における決裁（押印）日が起案書に記録されるわけではないので、責任は不明確となる。このような場合、もし決裁が遅れ業務に支障が生じるような結果を招いたときには、起案者の責任になる。そのときの間責理由は、「起案者は余裕を持って起案書を回議しなかった」、「起案者は起案の進行管理を怠った」などである。従って、ある程度決裁が急がれる事案の場合は、このような間責を避けるために、持回り決裁が選択されることになる。

さて、このように、自治体においては、順次回覧決裁型による意思決定が一般的である。そして、この方式が最も多く採用されるのは、自治体においてはプログラム化された業務が多いからである。つまり、プログラム化された業務においては、意思決定に当たっての裁量の行使は少なく、従って、上司—部下間の相互作用が必要となる場面が限られているからである。

その点、中央省庁において、裁量領域の狭い法規裁量型の許認可処分など、日常のルーティン業務として処理されている軽易な事案を決定する場合に、同方式が用いられていることと同様である。

ii 持回り決裁型 自治体においては、通常、緊急の決定が必要な場合に持回り決裁型が用いられる。例えば、短期間での回答期限が付された外部団体からの要求書を受理した場合である。当該団体からの要求窓口となっている課においては、要求内容が他課の所管にわたっている場合には、

当該所管課に回答案の作成を求め、さらに集まった回答案をひとつにまとめなくてはならない。担当者は、このような作業を完了するのに、相当程度の時間を要する。その結果、やむを得ず、持回り決裁となることがある。

しかし、緊急性があったとしても、重要な案件の場合は、決裁者は決裁を行うのに十分な検証時間が必要なため、順次回覧決裁を求める。すなわち、案件の重要度が高いほど、順次回覧決裁が要請される。しかし、起案者が順次回覧決裁を選択した場合は、一層決裁の遅れが生じ、起案者は厳しい問責を受けることになる。従って、起案者は、ジレンマに遭遇することになるが、期限内に決裁を取らなくてはならないので、決裁者の求めに反しながらも、より決裁が早い持回り決裁を選択することになるのである。

その点、本方式を法令・要綱の制定、便宜裁量型行政処分決定など重要な政策的事案の決定の際に用いる国とは、大きな違いがある。ただし、国の場合は、起案に先立って、会議形式を基本とする関係者間の事前調整が行われるため、それが実質的な意思決定である場合は、本方式は形式的な決裁であり、単に決裁を早めたいという意識の表れであると考えられることもできる。

自治体においても、関係課に回覧される場合など、決裁の蓋然性を高める必要がある場合には、事前調整が行われることはある。しかし、その場合も正式な決裁は、順次回覧型で行われる。

さて、持回り決裁型の場合、起案者は一人ひとりに起案内容を説明する必要がある。また、質問があればその場で応答する。起案者は、このような作業を最終決裁に至るまで続けることになる。また、中途決裁者が離席しているときは、決裁者は一旦自席に戻るが、自席から決裁者の席に目を凝らし、決裁者が戻ったことを確認すると直ちに決裁者の席に向かう。もし、中途決裁者が出張や休暇により不在の場合は、起案者は当該決裁者のスケジュールを確認し、決裁者が登庁するまで決裁を待つ必要がある。このように、持回り決裁型の場合、最終決裁は早まるものの、その間に生じる起案者のコストは、順次回覧決裁型の場合と比べると相当程度大きなものとなる。また、決裁者も起案者が決裁に訪れれば、自己の業務を中断せざるを得ない。さらに、起案者の説明に依存し、限られた時間内で判断し、決裁をする必要がある。よって、決裁者の負担も順次回覧決裁型に比べれば大きくなる。

このように、持回り決裁は起案者、決裁者双方にコストが生じる。順次回覧決裁型は応答者が時間的な拘束を受けないメール型だとすると、持回り決裁型は応答者が時間的な拘束を受ける電話型である。時間コストの点では、メールの方が電話よりも少ない。従って、時間コストの大きさから、自治体においては、持回り型決裁は極力避けられる傾向にある。すなわち、順次回覧決裁型稟議制が、自治体における意思決定の基本である。

② 非稟議書型

i 文書型 自治体においては、処理方式特定型としては、議会答弁資料の作成の際に用いられる。稟議書型のように、その度に決裁をやり直していたのでは、限られた期間内に意思決定することが困難になるからである。

処理方式非特定型としては、処理方針の決定の際に用いられる。担当者が、上司に対してA4、1枚～3枚程度に主旨をまとめたペーパーを渡し、それを基に説明し、口頭で了解を得るという場合である。また、関係者間で事前調整を行う場合、それが実質的な意思決定である場合には、本方式に該当する。つまり、上司に処理方針を伺う場合と同様のスタイルで、関係課の合意を口頭で得るのである。その場合、すべての関係者の了解が得られたら、正式に稟議書型の意思決定

を行う。そして、稟議書には、「関係者了解済み」というように、事前調整を終えている旨記載する。

ii 口頭型 最も軽易な案件において用いられる決定方式。中央省庁と同様に、各種会議への出欠席、関係者との面会の決定等の際に用いられ、伺い者は、上司に文書なしで口頭で説明し了解を得る。ただし、会議の出欠席の伺いの場合など、事前に口頭で了解を得た上で、簡易型稟議書により順次回覧決裁を行うこともある。

③ 無決裁型

自治体業務においては例外であるが、頻繁に業務が反復する窓口業務においては、届出や申請ごとに決裁を取っていないことがある。1件ごとに意思決定が必要であるとする、事務は相当煩雑となり処理時間は相当長くなるであろう。そうすると、最も不利益を被るのは、待たされる住民である。従って、やむを得ない措置であると思われる。

ただし、窓口現場では、届出や申請に基づき対応するプログラムを作動させることは、当然のこととされており、決裁が取られていないことに違和感はないようである。かりに、業務の遂行にはすべて決裁という意思決定が必要であるとする、窓口業務においては、届出や申請の形式要件・実質要件が具備されていれば受理するという不文ルールが、事前に決定されているということであろう。また、決裁前の公印の事前押印について手続きがなされていれば、その手続きをもって業務の意思決定が行われているとみなすこともできるかもしれない。

5. プログラム化と意思決定方式

自治体においては、稟議書型順次回覧決裁型による意思決定が最も多い。それは既に述べたとおり、自治体業務の多くがプログラム化されており、その意思決定に適合的であるからである。以下、辻が指摘した稟議制の長所とプログラム化された業務との関係について検討することによって、両者の適合性を明らかにする。

まず、辻が指摘する稟議制の第1の長所は、関係組織成員が議案の決定過程に参加できるということである。プログラム化された業務は裁量の程度が低いため、そこに他の組織成員が関与できる部分は少ない。従って、関係組織成員が議案の決定過程に参加できるとしても、実質的な参加という意味は少ない。

しかし、裁量の程度が低い業務において、他の組織成員が関与しにくいとなると、組織成員同士による仕事上の接触の機会が低減してしまう。そうすると、組織の凝集性³⁵が低下してしまうことになりかねない。そこで、稟議制によって、形式的であっても組織成員が意思決定過程に参加できることになれば、それを防止する一定の効果が期待される。なぜなら、稟議制は、組織成員間の一種のコミュニケーションツールになりうるからだ。例えば、決裁過程における各決裁者は、稟議書の内容について理解できない場合、また、場合によっては理解していても確認のため

³⁵ エチオーニは凝集性を「二人またはそれ以上の行為者間における肯定的な表出的関係」と定義し、凝集性の高い関係を「その中で、行為者が相互に肯定的な感情的投入を行ない、しかも、このような投入が「野離し」ではなく、規範によって統制されている関係」としている（エチオーニ 1966:128）。本稿においては、凝集性をエチオーニの定義によるそれと同様に解するが、自治体における凝集性は、必ずしも統制が必要となる関係ではないと考えられる。

に、起案者に質問する。そして、起案者がその質問に回答する。稟議は、このようにコミュニケーションの契機となるのである。従って、稟議制は凝集性を確保する効果があると考えられる。

ただし、組織の凝集性は、何も稟議のみで確保されるものではなく、組織成員及び業務の同質性や、上司一部下間及び同僚職員間での仕事を離れたコミュニケーションなどによっても得られるものである³⁶。従って、プログラム化が組織の凝集性を損なうことがあるとしても、さほど深刻ではない程度であると考えられる。

次に、辻が指摘する稟議制の第2の長所は、異議の生ずる事態を未然に防ぎ、関係職員の協力を確保しようということである。この長所は、さほどプログラム化された業務の実施には関係しない。なぜなら、プログラム化された業務にあっては、裁量の程度が低いいため、組織職員から異議が呈される場面が少ないからである。ただし、辻の指摘するように、組織職員の協力を必要とする場合には、稟議書を回議することによって情報の共有を図ることは有効である。

最後に、辻が指摘する稟議制の第3の長所は、稟議書が記録となるということである。この記録性は、業務のプログラム化と大きな関連がある。自治体業務は、基本的に少なくとも年度という1年間の周期を繰り返して反復される。それぞれのタスクを見ると、周期単位は業務によって区々であるが、特段独自プログラムを作成しなくとも、前回行った方法を学べば済むことが多い。前回の稟議書を参考にしながら、業務を行うことはよくあることである。すなわち、反復業務においては、稟議書自体が一つのプログラムとして機能するのである。

そして、担当者は、次回の担当者が業務の手順を理解できるように、稟議書がプログラムとして機能するように工夫する³⁷。例えば、国から調査の依頼があったとき、前回の稟議書を参照すると、当時の担当者が注意すべき点を手書きで書き込んであり、どのようなスケジュールで調査を行ったのかが一目わかるようになっていることがある³⁸。

筆者がある町の職員に対して、日頃起案をどのように行っているのか質問したところ、次のように応えた³⁹。

決裁はきちんととります。きちんと起案をすることによって、「どうしてそう考えたのか」とか、資料を起案にまとめておくことで、後任者がその起案を見て前回はどう考えたのかとかを学ぶことができるからです。また、一人担当でやっていることが多いので、もし他の職員がその担当者がいないときにその内容について知りたくても、その人がいないとわからないことになってしまいます。だから、起案するときは、その起案を見れば全部わかるように起案することを心がけています。

このように、稟議書が一つのプログラムとして機能する。また、自治体の意思決定の大半は稟議型であるから、自治体の大半の業務については、少なくとも稟議書というプログラムがあることができる。そして、自治体の業務実施現場において前例踏襲という形で事務が進められる(明石 2002 : 83) としたら、その一つの理由は前回の稟議書というプログラムに基づいて事

³⁶ 凝集性の決定要因は様々である。(エチオーニ 1966 : 132-137)を参照のこと。

³⁷ 年度が変わっても事務分担は変わらないことはよくあることなので、次回、自分の業務が円滑に進むようにするための工夫でもある。

³⁸ これは、筆者が神奈川県庁において、総務省から依頼のあった、市町村の勤務条件の調査や土地開発公社の実態調査などの取りまとめを行った経験に基づく。

³⁹ 2004年12月20日に筆者が行った電子メールによる質問に対する回答に基づく。

務が行われるからである。

第5節 小括

本章では、政策実施過程において政策形成を行おうとする場合、裁量を拘束することになる自治体のプログラムについて考察した。

まず、プログラムには、階層によって、「政策プログラム」とそれを実施するための「政策実施プログラム」に、また、作成主体によって、国が作成して自治体に付与される「所与のプログラム」と、自治体が独自に作成する「独自プログラム」に区分される。

また、プログラムには、マクロ機能・ミクロ機能があるため、自治体業務においては、プログラムが不可欠である。さらに、業務の反復やプログラムの作成者及び実施者の分離によって、プログラムの同調過剰が起こりうる。その結果、職員の裁量がより拘束されることになる。

次に、プログラム実施上発生した問題の解決にはパターンがあり、パターンごとに解決方法が異なる。そして、民間の量産組立職場に比べると、自治体では、プログラムが不確実性を排除するように安定的に設計されており、不確実性に起因する問題の発生を抑制している。ただし、その一方で、問題が発生したときには、その処理が硬直的になる可能性がある。

最後に、自治体の意思決定方式は、業務がプログラム化されている結果、順次回覧決裁型の稟議型が大半となっていること、また、稟議書が記録として残る点、つまり、稟議書がプログラムとして活用されることを確認した。

以上のことから、自治体行政においては、プログラム化が進行しており、さらには、プログラムの同調過剰が起きることがあることから、裁量は拘束されている程度は大きいといえる。

第4章 分業

第1節 総説

一般に、組織規模が大きくなるのに伴って遂行すべき仕事量は多くなり、縦横の分業が顕著になるとともに、内部機構は複雑化する（田尾 1990：61）。分業とは、「一連のタスクが異なる専門分野の人間によって集団的に行われる事態」を指す（福島 2001：83）。また、自治体の分業形態¹は、階層による分業（垂直分業）と部門及び部門に属する組織成員による分業（水平分業）とに区分される。

まず、垂直分業とは、階統制組織における権限委譲による役割分担と階統制組織構造による役割分担である。垂直分業による組織像は、自治体組織は首長をトップとするヒエラルキー構造として描かれる。官僚制組織とは一般には、「頂点に独任制の長を戴き、その下に幾層もの階層（ヒエラルヒー）をもち、しだいに末広がりに広がっているピラミッド型のヒエラルヒー構造をもつ組織」を指す（西尾 2001：165）。

次に、水平分業とは、行政組織全体の業務を部門により分割し（部門による分業）、さらに細分化した業務（タスク）を部門に属する組織成員に割り当てる（人による分業）ことである。水平分業による組織像は、縦割りの政策実施部門と横割りの資源管理部門の二層構造として描かれる²。また、タスクの分割方法は、一定のパターンによって行われる。

これらの分業は、上司の統制力及び部下の自律性の源泉となるとともに、両者間の関係に大きな影響力を及ぼす専門性を決定付ける要素となる。

第2節 垂直分業

本稿でいう垂直分業とは、階統制組織における権限委譲による役割分担と階統制組織構造による役割分担である³。その結果、階層別に職員に対して役割が与えられる。役割とは、割り当てられたタスクの実行を自ら意思決定し、遂行することであるから、役割には一定の自律性が附随する。自律性とは、「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」である。また、その一方で、自治体は、階統制組織における上司と部下との間に、支配者－被支配者の関係を規律することによって、上司に部下の自律性に対する統制力を付与している。

なお、自治体組織の縦の階層分化については、地方自治法上規定がなく、各自治体が自由に決め

¹ 分業形態の理解の仕方は論者によって異なるが、基本とされるのは垂直分業と水平分業の区分である。沼上は、分業を垂直分業と水平分業に区分し、さらに水平分業を機能別分業と並行分業に区分する。まず、垂直分業とは、考える作業と実行する作業を分割したり、長期戦略を策定するタスクと短期の現場適応を考えるタスクを分離することをいう。次に、水平分業とは、考える作業と実行する作業を分離することなく、タスクを様々な分割軸により水平的に分割することをいう。また、水平分業のうちの一つである機能別分業とは、全体に対して果たす機能に応じてタスクを分割することをいい、並行分業とは、場所や設備等を共有して、生産量全体を分担し合うタスクの分割方法である（沼上 2004：43-48）。次に、福島は、個別の職種がほとんど平等にそのタスク達成に参加する場合を「水平的分業」、逆にそのタスクに対してヒエラルキーの構造を持つ場合を「垂直的分業」と呼んでいる（福島 2001：83-84）。

² 水平分業による組織構造は、政策実施部門が資源管理部門の統制を受けると捉えた場合は、一種のマトリクス組織として理解することもできる。

³ サイモンは、階統制組織における垂直的な専門化の存在には3つの理由があるとする。第1に、水平的専門化が要請する現場の従業員間の調整、第2に、意思決定における専門的技術の発展、第3に、決定責任の明確化である（サイモン 1989：12）。

られるものの、実際には職務標準表（職務の複雑、困難及び責任の度に基づいて職員の職務を給料表の等級に分類する場合に、その分類の基準となるべき標準的な職務の内容を記述した表）に準じた形式で階層分化がなされている（稲継 2000：167-173）。従って、自治体における垂直分業は、その必要性のみならず、標準職務表の適用がもたらしている側面があると考えられる⁴。

1. 権限委譲による役割分担

階統制組織において、トップが膨大なすべての意思決定を一人で行うことは不可能である。従って、自治体においては、首長の権限が順次下位の職員に委譲される仕組みが整っている。委譲される権限は、統括権限と意思決定権限である。

(1) 統括権限の委譲

自治体組織は、階層の高さの違いはあるものの、首長をトップとするヒエラルキー構造であることは共通している。首長はピラミッドの頂上に位置し、その指揮監督の下、職員が副知事・助役以下、職の上下関係により階層をなしている。このような上下関係を有機的に規定するのが、指揮命令系統である。指揮命令系統を樹立することによって、上司と部下という関係、すなわち、支配者－被支配者という関係が構築され、組織の規律が維持される。例えば、「神奈川県職員の職の設置等に関する規則」では、次のとおり指揮命令系統を明確化することによって、上司－部下間の支配者－被支配者の関係が構築されている。

<神奈川県職員の職の設置等に関する規則（抜粋）>

第3条 本庁機関（神奈川県行政組織規則（昭和31年神奈川県規則第64号）第2条第1号に規定する機関をいう。以下同じ。）の部に部長（防災局にあつては、局長。以下この条及び次条において同じ。）を、出納局に出納局長を、室に室長を、課に課長を、室及び課に設けられた班に主幹又は技幹を置く。

- 2 部長は、上司の命を受けて部の事務を掌理し、所属職員を指揮監督する。
- 3 出納局長は、上司の命を受けて出納局の事務を掌理し、所属職員を指揮監督する。
- 4 室長は、上司の命を受けて室の事務を掌理し、所属職員を指揮監督する。
- 5 課長は、上司の命を受けて課の事務を掌理し、所属職員を指揮監督する。
- 6 主幹及び技幹は、上司の命を受けて班の事務を掌理し、室長又は課長の職務遂行を補佐する。

このように、支配者－被支配者の関係は各階層間で見られ、上位から下位に至るまで連鎖している。また、地方公務員法は、部下に対して、上司の命令に服従する義務を負わせることにより、支配者－被支配者の関係を安定的にしている。すなわち、同法32条は「職員は、… 上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない」と規定する。さらに、このような支配者－被支配者の関係において、上司は部下の人事面での評価者となる。人事権も、地方公務員法上の職務命令に対する服従義務規定と同様に、上司の統制力を高める源泉となると考えられる。

また、このような指揮命令系統に附随して、自治体組織の統括権限は、順次下位の職員に委譲される。そして、統括権限の委譲を受けた職員は、自らが分割された組織のトップに立ち、当該組織を統轄する。その統轄範囲において、職員は自律性を獲得する。

⁴ 稲継は、ピーター・ブラウが提示した、職員数が多くなればなるほど縦の階層数が増えるという理論は日本の自治体に当てはまらず、日本の自治体においては、職務階層は標準職務表と緩やかにリンクしていることを明らかにした（稲継 2000：167-173）。

以上のとおり、自治体は職員を階層化し、自治体組織の統轄権限を階層に応じて委譲するとともに、指揮命令系統を樹立している。その結果、組織末端においては、第一線職員の自律性が、直属上司に付与された統制力によって制御される仕組みが整っている。

(2) 意思決定権限の委譲

自治体においては、首長の意思決定権限は、事務の委任という形式と、専決・代決による決裁権限の委譲という形式で委譲される。すなわち、自治体は、委任または専決・代決により、首長に代わって下位の職にある者が意思決定を行う仕組みを作っている。また、このような首長の意思決定権限の委譲により、各階層ではそれに応じた役割が分担され、その結果、各階層に属する職員は、一定の自律性を獲得する。従って、組織の全体的な規律を維持するためには、各階層の自律性を統制する仕組みが必要となる。それが、先述した指揮命令系統である。

(7) 事務の委任

委任とは、行政官庁法理において、委任官庁から受任官庁に権限を移すことをいう（塩野 2001 : 33）。通常、首長の事務の委任は「事務委任規則」に基づき行われる。例えば、「神奈川県事務委任規則」においては、【表 4-1】のとおり、出先機関の長（保健所長）は知事の権限の委任を受けている。

【表 4-1】神奈川県事務委任規則（抜粋）

別表（第 2 条関係）

保健所長	<p>（衛生総務室及び保健予防課関係）</p> <p>1 衛生試験、治療等に関する条例に基づく次の事務（温泉地学研究所及び衛生研究所の所管に属するものを除く。）</p> <p>（1）第 2 条第 2 項の規定により、試験等の依頼及び治療等を受けることを承認すること。</p> <p>… 略 …</p> <p>（保健予防課関係）</p> <p>2 予防接種法（昭和 23 年法律第 68 号）に基づく次の事務</p> <p>（1）第 6 条の規定により、臨時の予防接種を行い、及び市町村長に行わせること。</p> <p>… 略 …</p>
------	--

(4) 決裁権限の委譲

首長の決裁権限の委譲は、専決または代決により行われる。専決・代決とは、実務上の処理の仕方として、形式的な代理権の授与をすることなく、事実上、当該行政官庁の行為を補助機関が当該行政官庁の名前でを行うことをいう（塩野 2001 : 34）。なお、専決と代決はほぼ同義であるが、専決は常時行われるのに対して、代決は首長の不在の場合にのみ行われる点に違いがある（新自治用語辞典編纂会編 2000 : 529）。

首長の決裁権限の委譲は、通常「事務決裁規程」などを根拠に行われる。「事務決裁規程」には、代決の順位、首長から課長・係長に至るまでの専決の内容が規定される。例えば、「神奈川県事務決裁規程」では、【表 4-2】のとおり、知事から班の主幹に至るまで 6 層にわたる専決事項が規

定されている。また、より軽微な案件ほど下層の職員が専決する仕組みとなっている。

ただし、委譲の範囲は必ずしも明確ではない（大森 1994：33）。例えば、【表4-2】において、「13 条例、規則等の制定等」の課長の専決事項を見ると、「軽易な告示、公告その他の公示に関すること」とある。「軽易」という表現は曖昧であり、特にその基準を定めていない限りは、その範囲の決定は、自治体組織内の慣行と関係者によるその時々's 便宜的な判断によることになる（大森 1994：33）⁵。

【表4-2】神奈川県事務決裁規程（抜粋）

別表第1（第10条、第11条関係）

区分	知事 決裁事項	部長 専決事項	次長 専決事項	課長 専決事項	課長代理 専決事項	班の主幹 専決事項
1 方針の 確立	県行政の総合調整及び運営に関する一般方針の確立に関すること。					
13 条例、 規則等の制 定等	条例、規則及び訓令の制定及び改廃並びに重要な告示、公告その他の公示に関すること。	軽易な訓令の改正及び告示、公告その他の公示に関すること。	告示、公告その他の公示に関すること。	軽易な告示、公告その他の公示に関すること。		

2. 階統制組織構造による役割分担

(1) 上位職員の役割

以上のような制度的な仕組みによって堅牢となった階統制組織は、それぞれの階層に属する職員に対し、非公式な役割を与える。まず、上位職員に求められる役割としては、第1に調整、第2に例外処理、第3に企画立案である。

まず、第1の調整には、内部調整と外部調整がある。内部調整とは、自治体組織内での利害調整や合意調達である。また、外部調整とは、環境からの資源調達や環境との利害調整である。さらに、内部調整には、階統制組織において調整者の上下の職位に位置する者との垂直調整と調整者と同位の職位に位置する者との水平調整がある。

まず、副知事・助役を含む幹部層においては、内部調整には、垂直調整として、首長を含む上位者の合意調達及び統括する部門間の利害調整があり、水平調整として、統括外の部門との調整

⁵ 大森によると、小規模な町村では、首長が係レベルの決定にまで子細に指示する場合がある（大森 1994：33）。

がある。また、外部調整には、議会議員⁶、地元選出の国会議員、業界団体、中央省庁の官僚などのステイクホルダーとの調整がある。

次に、中間管理職においては、内部調整には、垂直調整として、意思決定者たる上司（幹部）と調整事項の実践者たる部下の合意調達という調整や、課内での業務間の利害調整などがある。また、水平調整として、他部課と利害調整がある。また、外部調整には、議会議員、業界関係者、中央省庁の官僚、職員団体の幹部などとの調整がある。

また、首長にも当然のことながら調整業務がある。まず、内部調整においては、首長は最終調整者としての調整機能を有する。ただし、首長は階統制組織の頂点に立つことから、水平調整はない⁷。また、垂直調整は、下方への調整のみであるが、首長は自治体組織内においては最大の支配力を有するため、調整というよりは下命という側面が強い。従って、内部調整が必要となるのは、首長が階統制組織の頂点に立ちながらも、補助職員である副知事・助役以下の部下集団との間で実質的な権力関係が拮抗している場合である。

その一方で、外部調整は首長の重要な役割である。外部調整の対象は、自治体幹部と同様に、地元選出の国会議員、業界団体、中央省庁の官僚など広範囲に渡るが、その中で最も重要なのは、政策を通じて地方に影響を及ぼす中央の政治的アクターであると考えられる。村松岐夫は、従来の中央地方関係において中央政府による地方統制を強調する「垂直的行政統制モデル」に対して、「水平的政治競争モデル」を新たに提唱し、知事への面接調査データによってその実証を試みた（村松 1988）。水平的政治競争モデルは、地方には自律的な意思があり、また、地方はその意思を実現するために中央への働きかけを行っていることを重視している。そして、知事への面接調査の結果、知事は中央の政治的アクターと活発に接触していることが明らかにされている。この調査が行われたのは 1981 年 4 月から 6 月にかけてであり、若干古いと思われるが、現在でも知事が中央の政治的アクターと接触することはよくあることである。ただし、現在進行している三位一体改革においては、全国知事会が主体となって、国との利害調整を行っている。このような特定の地域の利害を超えた課題についての調整に当たっては、まず知事間の利害調整が必要となる。昨今知事の外部調整は、以前より多様化していると考えられる。

このような調整業務は、政策形成及び政策実施双方において、非常に重要である。幹部層は、外部との接触により行政資源を獲得するとともに、政策環境を整えることが期待される。また、部門間の調整は、実際に機能すれば、組織内の矛盾を解消するとともに、部局横断的な政策形成の産出に寄与する。中間管理職もまた、組織内部資源の調達と、組織内部の政策環境を整える役割が期待される。そして、第一線職員にとっては、担当する業務の円滑な執行のために、直属上司の調整は不可欠である。その意味で、部下の直属上司への依存が生じる。

第 2 の例外処理とは、第一線職員がプログラムに基づいて業務を実施するに当たって、例外事態に遭遇したときに、その問題を解決することをいう。第一線職員が例外事態に遭遇するのは、次の 2 つの場合である。第一に、第一線職員に内在化したプログラムに記述がない事態が発生した場合である。プログラムの内在化は、職員の熟練の程度によるから、特に経験の浅い職員にあ

⁶ 議会を職員が属する執行機関に対置する議事機関としてみるときは、職員にとって議員は外部関係者となる。また、議会を同じ自治体政府内の一機関としてみるときは、議員は内部関係者となる。後者の場合、議員との調整は内部調整に位置付けられる。なお、その場合には水平調整とみなされる。

⁷ ただし、首長のプレーンが首長に対して強い影響力を持っている場合には、首長と当該プレーン間における合意形成は、水平調整とみることができる。

っては内在化の程度が浅く、例外事態も多くなる。しかしながら、通常は第一線職員が自ら本来のプログラムの内容を確認することだろう。当然、上司も第一線職員にそのような対応を期待する。その結果、第一線職員がプログラムに記述があることを知り、そのプログラムに沿って対処すれば、もはや例外事態は例外ではなくなる。しかし、窓口業務のように、第一線職員が自らプログラムを確認する余裕がない場合には、上司がそれを処理せざるを得ない。上司がこのように例外処理の役割を担うことによって、窓口業務は円滑化するのである。

第二に、既存のプログラムに記述がない事態が発生した場合である。第3章で詳述したとおり、自治体組織では様々なプログラムが職員の行動を支配し、職員はプログラムに則り業務を遂行する。しかし、プログラムがすべての事態を想定し記述しているはずはなく、現実にはプログラムに記述のない事態は発生しうる。このような例外が発生した場合、第一線職員は自ら解決できないときには上司に相談し、上司の判断を仰ぐことになるだろう。また、相談を受けた上司が判断を下すことができれば、相談事案は第一線職員に差し戻されるが、上司も判断に迷う場合には、さらその上の上司に相談することになるだろう。このように、例外はより解決が困難なほど、ヒエラルキーを上に登り、より上位の職員によって解決されることになる（沼上 2003 : 27）。

いずれにしても、政策実施を業務の中心とする自治体にあつては、上司の例外処理という役割は非常に重要である。また、第一線職員にとって、自己の業務を円滑に進めるに当たって、直属上司の例外処理は不可欠である。従って、直属上司の調整のみならず例外処理においても、第一線職員による直属上司への依存が生じる。そして、本稿の文脈で重要なことは、例外処理は上司の専門性の向上に寄与するということである。特に、窓口業務のように、上司の例外処理が頻繁に行われる場合は、それがケーススタディとなつて、上司の専門性は高度に向上する。

第3の企画立案とは、主に政策の企画立案を指す。政策形成は、上位職員において何よりも重要な役割と考えられる。しかしながら、第1の調整及び第2の例外処理に上位職員が忙殺されるようであれば、政策形成の進展はおぼつかないであろう⁸。そして、自治体業務は既に相当程度のプログラム化がなされているから、現実的には、これ以上調整や例外処理を減じることは容易ではないと考えられる。なお、下位職員にあつても、政策の企画立案が行われなければならない。しかし、下位職員は、組織の末端業務に忙殺されるため、政策の企画立案という役割を担うことは容易ではない。

(2) 下位職員の役割

下位職員は、政策実施業務の中核を担っている。従って、上司は部下に業務執行の面で依存せざるを得ない。また、下位職員の業務執行という役割は、部下の専門性を高める。なぜなら、上司が末端業務を自ら執行することがなければ、末端業務の内容については、それに専ら携わる部下の方が詳しいことは必然であるからである。しかし、先述のとおり、上司は例外処理という役割を

⁸ 沼上幹は、組織の上位者が行う例外処理を減らすための構造的解決法として、次の5つの組織的工夫を主張している（沼上 2003 : 30-36）。第1に、現場従業員の知的能力アップである。現場の例外対処能力を向上させようとするものである。第2に、スタッフの創設である。上司自身の例外処理能力を高めるために、意思決定を行う上司に補佐役を付ける。第3に、IT（情報技術）の装備である。ITを駆使して、人間と組織の情報処理能力をアップさせる。第4に、事業部制（あるいはより小規模で自律的な組織ユニット）の採用である。その意味するところは明確な垂直分業であり、ヒエラルキーをまず上部と下部に分け、下部ヒエラルキーには例外処理を担当させ、上部ヒエラルキーには長期構想を担当させることを企図している。第5に、水平関係の創設である。例外が発生した場合、関連する部門同士で解決する仕組みを組織的に創設しようとするものである。

通じて自らの専門性を高めるから、両者間において、その専門性のあり方は画一的ではない。

また、既述したとおり、政策実施業務の多くはプログラム化されており、またルーティン化しやすい。サイモンは、日常のルーティンがプランニングを駆逐するという「プランニングのグレシャムの法則」を提示している（マーチ・サイモン 1977：283）。その含意するところは「もし組織のすべての資源が既存のプログラムの実行に動員されていたならば、新しいプログラムを創始する過程は緩慢になり、結局休止状態になる」（マーチ・サイモン 1977：285）ということである。下位職員、特に第一線職員はプログラム化された政策実施を日々ルーティンとして実施していることが一般的である。その意味では、下位職員に政策形成を求めたとしても、「グレシャムの法則」により困難な側面がある。

3. 垂直分業による自律性

以上見たとおり、階統制構造をなす自治体組織においては、各階層に位置する職員に広範な統括権限と意思決定権限が委譲されるため、自律性ととも、部下に対する統制力を獲得することになる。また、上位職員は、調整及び例外処理という役割を担うため、その面において部下の依存を誘発する。さらに、上位職員は例外処理という役割を通じて、自己の専門性を向上させる。

その一方で、下位職員は、組織末端の業務を遂行するという役割を持つ。その結果、下位職員は自律性を獲得するとともに、業務執行について上司の依存を誘発する。従って、上司と部下は相互依存関係にある。また、下位職員が業務執行を専門に担うという役割は、部下の専門性を向上させる。

このように、階統制組織においては、部下の自律性とそれに対する上司の統制力という拮抗関係において、上司と部下はそれぞれの役割において相互依存している。そこで、両者の対抗関係に最も影響を及ぼすのは、専門性であると考えられる。専門性が高ければ高いほど、部下の自律性や上司の統制力が大きくなることは、第2章で述べたところである。そして、上司が例外処理を通じて獲得した専門知識、部下が業務執行を通じて獲得した専門知識双方において、より優位に立つ者が相対的な専門性を確保し、自らの影響力を向上させることになる。

第3節 水平分業(1)一部門による分業

水平分業は、行政組織全体の業務を部門により分割する「部門による分業」と、さらに細分化した業務（タスク）を部門に属する組織成員に割り当てる「人による分業」からなる。部門は、大きく政策実施部門と資源管理部門とに区分される。政策実施部門は、公衆衛生、福祉、土木、商工業振興など、政策を企画立案・実施している縦割りの部門である。また、資源管理部門は、人材、財源、権限、情報などの行政資源を一元的に管理する横割りの部門である。それぞれの部門を構成する組織（課、室、係などの基礎単位組織）は、所管する事務を明確化している。

1. 組織分割の原則

自治体の内部組織については、地方自治法 158 条で次のとおり規定されている⁹。

⁹ 地方自治法158条には、「行政組織の条例主義」がとられているとする見解と、「地方自治法は、一般に、長に行政組織権を与えている」という見解がある（稲葉 2001：345）。なお、同条の規定は、長の権限に属する事務を分掌させるためのものであり、出納長及び収入役の事務を処理させるための組織については、別途171条6項で規定されている（松本 2004：482）。

第158条 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる。この場合において、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとする。

2 普通地方公共団体の長は、前項の内部組織の編成に当たっては、当該普通地方公共団体の事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならない。

3 (略)

自治体の内部組織は、以上のとおり、簡素かつ効率的であれば、自治体が条例で自由に定めることができることになっている。ところが、同条の規定は幾度か改正されており、1991(平成3)年の改正前は都道府県の内部組織について、局部の数が限定され、さらに局部の名称と分掌事務の例示までなされていた。例として、人口250万人以上の府県の場合を次に掲げる。

第3 人口250万人以上の府県

1 総務部

- (1) 職員の進退及び身分に関する事項
- (2) 議会及び府県の行政一般に関する事項
- (3) 府県の予算、税その他の財務に関する事項
- (4) 市町村その他公共団体の行政一般に関する事項
- (5) 統計、広報、条例の立案その他他部の主管に属しない事項

2 民生部

- (1) 社会福祉に関する事項
- (2) 社会保障に関する事項

3 衛生部

- (1) 保健衛生に関する事項
- (2) 保健所に関する事項

4 商工部

- (1) 商業及び工業に関する事項
- (2) 物資(農林水産物資を除く。)の配給及び物価の統制に関する事項
- (3) 軽量及び高圧ガス等の取締に関する事項

5 農林部

- (1) 農業、林業及び水産業に関する事項
- (2) 農地関係の調整に関する事項
- (3) 開拓及び入植に関する事項
- (4) 農林水産物資の配給に関する事項

6 労働部

- (1) 労働に関する事項

7 土木部

- (1) 道路及び河川に関する事項
- (2) 都市計画に関する事項
- (3) 港湾その他土木に関する事項

8 建築部

(1) 住宅及び建築に関する事項

上記の例示においては、総務部は資源管理部門、他の部はすべて政策分野ごとに大括りした政策実施部門と位置付けることができる。そして、それぞれの部は概ね中央省庁の区分と対応していた。すなわち、総務部は自治省、民生部・衛生部は厚生省、商工部は通商産業省、農林部は農林水産省、労働部は労働省、土木部・建築部は建設省である。上記例示の名称と分掌事務は、たんに例示したものにすぎない（長野 1975 : 465）が、実際には概ね例示に沿った組織編成がなされていた。その結果、自治体の組織編成は、統制ルートが一元化されることにより、国が機関委任事務を通じて地方を統制する上で有効だったと思われる。

上記のような局部の名称と分掌事務の例示は、1991（平成3）年改正によって廃止された。さらに、2003（平成15）年改正によって当該規定は全面的に改められた。すなわち、「改正においては、都道府県の局部数の法定制度を廃止し、また、都道府県についても市町村についても、局・部又は部・課といった名称についての規定もなくなったことなど、普通地方公共団体の自主的判断により必要な内部組織を設けることができるものとされた（1前段）。そのうえで、最も基本的な大括りの単位である長の直近下位の内部組織については、… 条例で定めるものとする」とされている（1後段）」（松本 2004 : 479-480）¹⁰。このような改正は、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」（2002年10月）において、「都道府県の局部・分課に関する規制については、都道府県の自主組織権を尊重する観点から、局部数の法定制度を廃止する」とされたことを受けてなされたものである（松本 2004 : 479）。

2. 組織分割の現状

(1) 縦割り構造

現行制度においては、自治体の内部組織については自治体が自律的に決定できることになっているが、現在においても都道府県の基礎単位組織を見ると、中央省庁の担当課業務と照応する業務を所管することが少なくない。また、市町村の業務は都道府県と異なるが、市町村の基礎単位組織は同様の構造になっており、都道府県の担当課業務と照応する業務を所管することが多い。

まず、行政資源を一元的に管理する資源管理部門が存在する。行政資源とは、一般的には3ゲンと言われる人間（人材）、財源（予算）、権限（法規）や情報などを指すが、広くは計画も含まれる。いずれにおいても、それぞれに所管課が存在し、自らそれらの資源を有するわけではないが、政策実施部門の有する資源を調整する機能を有する。なお、計画については総合計画という形で、情報については情報公開、個人情報保護、情報システムという観点からの調整が行われる。このような資源管理部門は国においては総務省の各課が照応する。

次に、政策実施部門も中央省庁や都道府県の担当課業務と照応する組織体制が取られていることが多い。後で事例研究を行う住民基本台帳事務を例にとると、国では、総務省自治行政局市町村課が所管し、都道府県では市町村の行財政に関する連絡調整を担う課（以前「地方課」という名称が多かったが、最近では「市町村課」という名称が多い）が所管することが多く、また、市町村では

¹⁰ 地方自治法158条の規定の変遷については、（稲継 2000 : 201-202）を参照（ただし、1997年改正までの変遷に止まる）。

住民基本台帳事務や戸籍事務などの窓口業務を所管している課（「住民課」、「市民課」等の名称が多い）が所管している。このような政府間の照応関係は、国から市町村を結ぶあたかも1本の線のようなものである。このような関係に基づく組織構造が、いわゆる縦割り構造である。

以上のような実態を有する自治体内部組織は、自治体の実施業務が法律に規定されたものや国・都道府県の補助金を得ているものが多いことから、自治体が国等との連絡調整を円滑に行うことに寄与すると考えられる。すなわち、このような利点があるからこそ、地方自治法による自治体内部組織に対する規制が撤廃されたとしても、各自治体においては画一的な内部編成、特に縦割り構造が共通して維持される編成が行われるのである。

(2) 所管事項の明確性

自治体の内部組織（課、係等）ごとの所管事項を見てみると、都道府県や市レベルでは、非常に明確である。例えば、神奈川県座間市を例にとると、行政組織条例により部の事務分掌が、事務分掌規則により課の分掌事務が係単位で、それぞれ明確に規定されている。

<座間市行政組織条例（抜粋）>

（事務分掌）

第2条 前条に規定する部の事務分掌は、おおむね次のとおりとする。

(1)、(2) 略

(3) 市民環境部

ア 戸籍及び住民基本台帳に関すること。

イ 市税及び県民税の賦課徴収に関すること。

ウ 環境保全に関すること。

エ 農業、商工業及び観光に関すること。

オ 清掃に関すること。

<座間市事務分掌規則（抜粋）>

（分掌事務）

第4条 第2条に規定する課の分掌事務は、次のとおりとする。

市民環境部

市民課

窓口係

(1) 公印の管理に関すること。

(2) 住民票の写し等自動交付機の管理に関すること。

(3) 住民基本台帳及び印鑑登録に係る届書等の受付及び記録並びに戸籍謄抄本その他の証明書の交付に関すること。

(4) 住民基本台帳の管理に関すること。

(5) 住民票の閲覧に関すること。

(6) 手数料の調定に関すること。

(7) 市民異動に伴う各課への連絡に関すること。

(8) 児童及び生徒の転入学受付事務に関すること。

- (9) 自衛官募集事務に関すること。
- (10) 課内の予算調整及び実施管理に関すること。
- (11) 部内及び課内の庶務並びに課内の他の係に属さないこと。

第4節 水平分業(2) 一人による分業

1. 個別タスクの分割と専門性

個別タスクの遂行に複数人の人員を割り当てる人的な余裕がある場合は、個別タスクは分割され、分業がなされる。自治体業務で多く見られるルーティン業務の場合、業務内容、業務量、業務スケジュールなどが予めわかっているため、管理監督者は、部下にタスクを合理的に割り当てることができる。そして、部下も、自己のタスクが明確になっているので、割り当てられたタスクにエネルギーを集中的に投入することができる。その結果、全体としてタスクの遂行が効率化する。

ただし、人的スラックは自治体によって大きく異なる。あくまで、人的スラックがある場合に限って、個別タスクが分割されるのであって、人的余裕に乏しい小規模自治体においては、合理的なタスク分割は困難であることが多い。例えば、町村では人員不足により、個別タスクを分割できないどころか、一人の職員が個別タスクをいくつも掛け持ちで行うことがある。その一方で、大規模自治体では、人的余裕があるため、個別タスクを多数の職員で分業することが可能である。そして、タスクの分割が細分化すると、それぞれのタスクを割り当てられた職員の習熟すべき範囲は狭まるため、一般的には専門性が向上する¹¹。

また、個別タスクを分割する場合、組織成員個々に割り当てられるタスクが、他の組織成員に割り当てられるタスクに対して、どの程度明確に区分されているかによって、職員の獲得する専門性は異なる。一般的には、自治体規模（成員数）が大きいほど、職員に与えられるタスクの截然性は高まる傾向にある。そして、タスク間の区分が明確であればあるほど、当該タスクに係る専門性は向上する。なぜなら、タスクが明確になっていれば、職員の習熟すべき範囲が限定されるからである。

2. 事務分担表

通常、基礎単位組織に属する個々の職員の事務分担は、年度ごとに所属長（課長等）によって定められ、年度当初に「事務分担表」（個々の事務とそれを担当する職員の関係を示す一覧表）として形式化され、職員に配付される。従って、少なくとも、形式的には課員個々に個別のタスクが割り当てられる。

事務分担表は、自治体ごとに若干様式が異なるが、【表4-3】に示すような様式が一般的である。なお、事例については後で示す。まず、分担事務が列挙され、それぞれに担当する職員が主任として割り当てられる。また、主任（正）の補助者として副主任（副）の職員が割り当てられる。あくまで主任が一人でタスクを処理することが基本であるが、主任と副主任がペアで仕事を行う場合もある。そして、明示されるタスク間の境界は截然としており、タスクの範囲が明確である。た

¹¹ 武石は企業のアウトソーシングの内的なマネジメントについての分析に際して、「知識は狭い範囲に限定し、専門化することで効率的に学び、獲得することができる。しかし、その知識が価値を生むには他の専門化された知識を必要とする」と述べる（武石 2003：168）。確かに、知識の創造が常に必要となる企業においてはさうだろう。しかし、自治体職場では、一般には知識の創造よりも知識の獲得が求められるため、明確な水平分業においては、その弊害が認識されないことがある。

だし、それぞれのタスクはある程度包括的に記載される。従って、タスクの内容と範囲の解釈によっては、多少の伸縮が起こりうる（大森 1994 : 34）。

なお、後に述べるように、大量のルーティンをこなす必要がある窓口業務など、一つのタスクを複数の職員が協同して処理する場合があるが、それは例外的な処理形式であると考えられる。

【表 4-3】事務分担表

〇〇課〇〇係

事務分掌	主任	副主任
1. 〇〇に関すること	A	B
2. 〇〇に関すること	B	A
3. 〇〇に関すること	C	D
4. 〇〇に関すること	D	E

以上の自治体における事務分担表は、小池和男が明らかにした日本の生産職場でよく用いられる「仕事表」と対比させると、その特徴が明らかとなる。小池は、知的熟練論の最も重要な資料として仕事表を提示した。仕事表を簡単に示した例が【表 4-4】である。

【表 4-4】仕事表

名前	ふだんの作業			問題への対応		変化への対応	
	持場 1	持場 2	持場 3	作業 1	作業 2	作業 1	作業 2
阿部	***	***	**	***	***	***	***
伊藤	**	—	*	—	—	*	*
鶴飼	*	**	***	**	*	**	**

注：*** ひとりに教えることができる

** ひとりで遂行できる

* ひととおり教えてもらった

出典：（小池 1997 : 98）

野村正實は、小池の示す「仕事表」の基本的性格を次の3点にまとめている（野村 2001a : 55）。第1に、仕事表は、「ふだんの作業」を評価する仕事表と「ふだんどちがった作業」を評価する仕事表の2枚一組からなる。第2に、仕事表は1年以内に定期的に改訂される。第3に、仕事表は査定の重要な参考資料である。なお、上記【表 4-4】の仕事表は、2枚一組の表を1枚にしたものである¹²。さて、実際に、仕事表についての小池による説明を見てみることにする（小池 1997 : 97-100）¹³。

¹² 小池は、1997年から2枚一組の表を1枚にしている（野村 2001a : 55）。

¹³ 小池の仕事表に対しては、野村（野村 2001a : 21-62）や遠藤公嗣（遠藤 1999 : 22-27）によって、小池による創作ではないかとの批判がなされている。例えば、野村は、小池が示した9セットの仕事表（1989-1999）は、1枚1枚どこかしら違っていると指摘している。しかし、本稿では、自治体の事務分担表の特徴を明らかにすることが目的なので、かりに仕事表の存在に確たる根拠がなかったとしても、その目的を阻害するもので

仕事表は、作業者の技量向上を促すために、技量レベルの公正な評価を行うことを目的として作成される。職場のメンバーごとに、ふだんの作業、問題への対応、変化への対応についての能力の程度が示される。問題及び変化の示す内容については、既述したとおりである。そして、普通、職長が3か月ごとなどに各人の技能の向上を見て書き換える。また、職長による評価の主観性、恣意性を排除するために、しばしば職場の掲示板に貼られる。なお、仕事表がどれほど広がっているかは不詳であるが、小池の調査によると、量産職場が仕事表を多く採用している。ただし、ホワイトカラー職場では仕事表の採用は乏しいようである。

仕事表は、自治体の事務分担表とは作成目的が異なるが、両者を比較することで、自治体での業務執行のあり方が明確になる。その特徴は次の3点に整理される。

第1に、仕事表では、持場ごとに複数の社員が配置されており、タスクは細分化されていないのに対し、事務分担表では、個人単位にタスクが細分化されている。それは、自治体における基礎単位組織が所管するタスクは多様であり、相当程度の細分化が可能であることを示している。事実、自治体においては、後述するとおり、様々な方法でタスクが分節されているのである。

ただし、事務分担表では明確な事務分担となっていない、実際の業務遂行では不明確になっている場合がある。なぜなら、タスクの個人単位での細分化には、ある一連の仕事に対して人的余裕があるという必要条件があるからである。大規模自治体においては、人的余裕があり課員の負荷軽減が可能であるため、タスクの個人単位での細分化も可能となるのである。そして、実際にそのような執務体制を取っているところが多い。その一方で、小規模自治体の場合は、より少ない職員で広範な事務をこなすため、人員を最大限活用する必要がある¹⁴。例えば、執務能力の高い職員にはその職員の本来の担当事務を超えて仕事が集中することがあるし、余裕のある職員がいる場合は他の業務に動員させられたりする¹⁵。その結果、各職員に割り当てられたタスク間の境界は不明確になる場合がある。しかし、職員の再配置を行う場合も、事務分担表が土台になっている。従って、町村であっても、一つのタスクについては一人でこなすことを基本となっていると理解される。

第2に、仕事表では、教えることができることには最も高い評価が与えられており、教えることが能力習得の目標となるとともに、職場では重要な役割と考えられているのに対して、事務分担表では、教えるという要素は見られない。それは、それぞれのタスクについては、担当する職員が自ら習得することが基本とされていることの表れであるといえる。もっとも、自治体においても教授を請うという機会がないわけではない。人事異動により新しい職場に転入してきた職員が、自分の担当業務を過去に担当したことがある職員に不明な点を尋ねることはある。また、担当業務の前任者が入れ替わりで他の部署に異動になった場合には、電話でわからないことについて聞くこともある。しかし、そのような知識・技術の授受は、非公式、非定型に行われるのであり、慣習といってもよい。自治体においては、業務形態によるが、基本的には、職員は自習によって仕事の内容を理解し、一人でこなすことが求められる。

第3に、一方、仕事表では、問題への対応、変化への対応も能力評価の重要な一要素であるのに対して、事務分担表では、例外事態に対する処理は表面化していない。既に第3章で述べたとおり、自治体における処理過程は安定的であり、不確実性を排除するように設計されているため、少な

はない。

¹⁴ ただし、小規模自治体でも、大規模自治体のようにタスクを明確に分割しているところはないことはない。実際のところ、筆者がインタビューを行った職員数100人程度のある町では、そうであった。

¹⁵ 2004年6月10日、筆者のインタビューに対して、職員数200人程度のある町の職員が答えた話である。

くとも形式上は、問題や変化への対応は重視されていない。まずは、業務をプログラムどおりに執行することが求められるのである。しかし、そのような硬直的な現状維持指向は、一旦問題や変化が起きると、柔軟な対応が困難なことを示すものでもある。

以上のとおり、事務分担表と仕事表との比較から、自治体においては、職員は割り当てられたタスクを一人で自習し、一人でこなすことが基本となっており、また、タスク遂行上発生する問題や変化の対応については重要視されていないことが、特徴として見出せる。

なお、仕事表は3か月ごとなどに書き換えられるが¹⁶、事務分担表は基本的に人事異動がない限り書き換えはされない。通常、自治体では、毎年4月に一斉異動があるので、それに合わせて、事務分担表は毎年4月1日付けで書き換えられる。このように事務分担表の書き換えが少ないのは、自治体業務は、ルーティンである政策実施を中心とするため、業務内容に変化が生じることが少ないためである。

3. タスク分割の種類

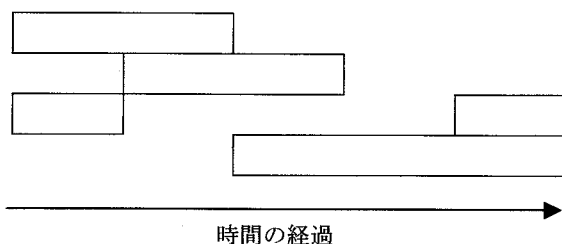
前述したとおり、自治体においては、多様なタスクが職員一人ひとりに分割され、割り当てられる。そして、タスクの分割は、パッケージ、対象及び工程によってなされる。ただし、それら3つの要素は厳密に区分できるわけではなくて、重複して捉えられる場合がある。例えば、対象によってタスクを分割したが、それぞれがパッケージとしても認識される場合などである。

なお、ここで述べるタスクの分割の方法は、組織の分割にも当てはまる。すなわち、組織を分割するときの基本的な方法は、パッケージによる分割である。また、いくつかのエリアごとに出先機関を設置することは、対象を空間によって分割する方法が用いられていることを意味する。さらに、幼稚園、小学校、中学校という組織の区分は、工程（時間）によって自治体組織を分割していると見ることができる。

(1) パッケージによるタスク分割

特定のタスクを独立性のあるパッケージによって分割し、分業する形態である（【図4-1】参照）¹⁷。

【図4-1】パッケージによるタスク分割



個々のタスクには独立性があるため、担当職員以外のものは、その詳細について理解すること

¹⁶ 野村は、小池の説明による仕事表の書き換えの周期は、「3か月ごと」、「3か月や6か月ごと」など一定していないと指摘している（野村 2001a : 55-56）。

¹⁷ パッケージによるタスク分割は、サイモンのいう「機能による専門化」を指す（サイモン 1989 : 26-27）。

が困難である。住民から役所に問い合わせがあったときに、「担当が不在なので、わかりません」と答えてしまうケースは、このパッケージによるタスク分割である場合が多い。この独立性が故に、担当職員は高い専門性を獲得することになる。なお、最終的に他の職員のタスクとの統合が必要な場合もあるが、産出物の統合になるため、獲得された専門性が揺らぐことはない。

<事例：資産税業務>

ある町では、4人で資産税業務を分担して行っている。その事務分担表は、【表4-5】のとおりである。それぞれの事務は、固定資産税の賦課徴収というタスクを目的や性質により分割されたものである。相互に関連するものの、事務実施上はそれぞれの事務が担当者によって個別に行われる。

ただし、一部の業務においては、担当者以外の職員も対応できるようにしている。例えば、「9. 固定資産課税諸証明の作成に関すること」は窓口業務であり、職員Bが主任、職員Cが副主任となっているが、両者が不在の場合には、他の職員が事務処理を行う。

【表4-5】資産税業務の事務分担の例¹⁸

事務分掌	主任	副主任
1. 固定資産税の賦課に関すること	A	C
2. 固定資産課税台帳の整備に関すること	B	D
3. 固定資産課税資料等の調査に関すること	B	D
4. 固定資産の評価に関すること	C	B
5. 固定資産課税標準の算定及び税務統計に関すること	C	B
6. 償却資産の申告並びに検収に関すること	D	B
7. 土地、家屋課税台帳、名寄帳及び土地構成図の整備保存に関すること	C	B
8. 固定資産課税の減免に関すること	C	B
9. 固定資産課税諸証明の作成に関すること	B	C

<事例：選挙管理業務>

都道府県選挙管理委員会では、主に、公職選挙法に基づく事務、さらに市町村にはない政治資金規正法及び政党助成法に基づく事務を行っている。また、事務分担は、平常時（選挙以外の通常業務）と選挙時（選挙業務）とに分けて行われ、それぞれ別個の事務分担表が作成される。

ある県選挙管理委員会における平常時の事務分担表は、【表4-6】のとおりである。また、別の県選挙管理委員会における選挙時の事務分担表は、【表4-7】のとおりである¹⁹。いずれにおいても、分担事務は目的や性質によりパッケージとして分割されたものであり、担当者によって個別に行われる。

¹⁸ 神奈川県二宮町税務課資産税係における事務分担表に基づく。

¹⁹ 通常、選挙管理委員会所属の職員だけでは実施は不可能なので、首長部局の職員が選挙管理委員会職員として兼務辞令を受け、本務と並行しながら、選挙管理委員会所属の職員を応援するのが一般的である。なお、【表4-7】で示される事務分担表には、兼務職員は含まれていないものと考えられる。

ただし、平常時において、【表４－６】「(1)共同で行う事務」に示されるとおり、政治資金規正法に基づく政治団体から提出される収支報告書の受理などの窓口業務や公職選挙法の解釈などの業務においては、全員が担当となっている。なお、「(2)地域別担当」とは、市町村で行われる選挙に関する担当を定めるものである。

【表４－６】選挙管理業務（平常時）の事務分担の例（抜粋）²⁰

分 担 事 務	主任	副主任
常時啓発の統括 選管ホームページに関する事務の統括 選挙関係表彰事務（略）	A	E
選挙人名簿事務 定期収支報告の公表事務 政治団体実態調査事務（略）	B	D
政治資金規正法システムの統括 政治団体諸届に関する事務の統括 農業委員会選挙事務（略）	C	F
収支報告書に関する事務の統括 海区漁業調整委員会委員選挙事務 土地改良区総代選挙事務（略）	D	A

(1) 共同で行う事務

政治団体諸届・収支報告の受理 公職選挙法、政治資金規正法の解釈・運用 政治活動用証票の交付（略）	全 員
--	-----

(2) 地域別担当

分 担 事 務	主任	副主任
横浜市、横須賀市、山北町、真鶴町	A	B
川崎市、三浦市、寒川町、藤野町	B	A
鎌倉市、相模原市、海老名市、愛川町	C	D

【表４－７】選挙管理業務（選挙時）の事務分担の例（抜粋）²¹

分 担 事 務	正		副	
	職名	氏名	職名	氏名

²⁰ 神奈川県選挙管理委員会における事務分担表に基づく。

²¹ 兵庫県選挙管理委員会発行『選挙の記録－平成15年4月13日執行兵庫県議会議員選挙（以下、執行選挙列記）』に基づく。

1 選挙執行の統括に関すること	係長	A	主査	B
1 諸議案のとりまとめ及び県委員会の開催に関すること 2 諸会議の開催（委員長・書記長会議、立候補予定者説明会）に関すること（略）	主査	B	事務吏員	C
1 投開票速報（報道機関との連絡調整を含む）に関すること 2 立候補受付速報に関すること（略）	事務吏員	C	事務吏員	D
1 選挙臨時啓発に関すること 2 投票用紙の作成及び配付に関すること（略）	事務吏員	D	事務吏員 事務吏員	C E
1 選挙公報の発行及び配付に関すること 2 供託物に関すること（略）	事務吏員	E	主査	B
1 選挙時登録及び選挙人名簿に関すること 2 ポスター掲示場に関すること（略）	事務吏員	F	主査 事務吏員	B D

(2) 対象によるタスク分割

特定のタスクを政策の実施対象によって分割し、分業する形態である（【図4-2】参照）。対象を分割する基準は、性質及び空間が一般的である。

【図4-2】対象によるタスク分割

対象A
対象B
対象C

→ 時間の経過

i 性質による対象分割

性質による対象分割とは、政策の実施対象の性質によってタスクを分割することである。例えば、用地買収業務において、公園用地を専門に買収する担当者とその他の用地を買収する担当者を置く場合である²²。また、予算査定、法令審査などで部門別の担当者を置いている場合も、性質による対象分割に相当する。ただし、いずれにおいても、公園用地や庁内組織を一つの空間と捉えた場合は、次の空間による対象分割と考えることもできる。

<事例：感染症対策業務>

ある県においては、感染症法に関する事務から生物テロ関係を除いたものを一つの事務とし、感染症法に関する事務で生物テロ関係のものは、生物テロ全般に関する事務に含め、それぞれの

²² 筆者が以前属した神奈川県のある土木事務所における例である。

事務を別人に割り当てた（【表4-8】参照）。

【表4-8】感染症対策業務の事務分担の例（抜粋）²³

事務分掌	主任	副主任
1. 感染症法の事務に関すること。（生物テロ関係を除く）	A	B
（略）	B	A
3. 生物テロ関連の事務に関すること。		

<事例：法令審査業務>

ある県においては、庁内各部署の条例案等を一括して審査を行う部局横断的な課を設置している。その課においては、担当者に担当部局を割り当て、審査に当たらせている（【表4-9】参照）。

【表4-9】法令審査業務の事務分担の例（抜粋）²⁴

分担事務	担当者	
	主任	副主任
1 法令の解釈及び条例案等の審査並びに公益法人の許認可案の審査に関すること（福祉部、企業庁、監査委員会、公安委員会）	A	B
1 法令の解釈及び条例案等の審査並びに公益法人の許認可案の審査に関すること（企画部、防災局、出納局、教育委員会、選挙管理委員会）	B	A

ii 空間による対象分割

空間による対象分割とは、特定のタスクを自治体または行政組織の所管区域を一定のまとまりによって分割し、分業する形態である（金井 1998）²⁵。

空間による対象分割の例としては、同じく地方税の滞納整理において、自治体区域をいくつか重複がないように分割し、それぞれの地域に個別の担当者を担当させる場合である。郵便番号によって、巡回する地域が区分されることもある²⁶。

<事例：生活保護業務>

ある福祉事務所においては、生活保護業務の事務分担を【表4-10】のとおりとして、担当地区を設けることによって、分業している。担当地区は字単位で分割されている。

²³ 神奈川県保健予防課エイズ・感染症対策班における事務分担表に基づく。

²⁴ 神奈川県法務文書課法令審査班における事務分担表に基づく。

²⁵ 空間による対象分割というタスク分割は、サイモンのいう「場所による専門化」を指す（サイモン 1989：26-27）。

²⁶ ある県税事務所の例である。

【表4-10】生活保護業務の事務分担の例（抜粋）²⁷

事務分掌	主任	副主任
1. 生活保護業務の総括に関すること	A	B
1. 生活保護法の施行に関すること 担当地区 湯河原町（土肥）、真鶴町（岩）	B	E
1. 生活保護法の施行に関すること 担当地区 湯河原町（城堀、宮下、門川、吉浜）	C	F
1. 生活保護法の施行に関すること 担当地区 箱根町（湯本、宮の下）	D	G

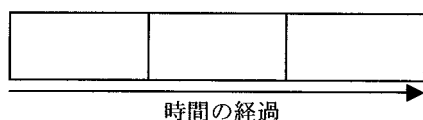
(3) 工程によるタスクの分割

一つのパッケージとなっている特定のタスクをさらにその工程の時間的流れによって分割し、分業する形態である（【図4-3】参照）²⁸。分割されたタスクは、流れ作業によって順次行われていき、最終者の作業によって完成する。従って、分割された個々のタスクは、単独では意味をなさない。

工程によるタスクの分割は、大量のルーティン事務を多数の職員でこなす場合に適している。例えば、市町村における住民基本台帳業務、戸籍業務、都道府県における旅券業務などの窓口業務において、典型的に見られる。工程によってタスクを分割すると、タスクの範囲はそれだけ限定されるため、処理の反復回数も増える。例えば窓口業務において、すべての過程を一人で処理するよりは、工程を区切り、受付業務なら受付業務のみを専門的に行う方が、同一作業の反復性が高まる。

ただし、窓口業務を行っている部署すべてがこのような分業形態を採用しているわけではない。処理件数が少なく、組織規模が小さい町村の場合は、職員一人で一件の処理をすべて行っている方が多いと思われる。また、自治体において、工程によるタスクの分割は、タスクの分割方法としては例外的であり、大半のタスクはパッケージや対象によって分割されていると考えられる。

【図4-3】工程によるタスク分割



<事例：住民基本台帳業務>

ある市の市民課の事務分担表は【表4-11】のとおりである。住民票の写しの交付・転出入届の受理業務は、流れ作業によって行われる。

²⁷ 神奈川県小田原保健福祉事務所生活福祉課における事務分担表に基づく。

²⁸ 福島は、この類型による分業を「工程的分業」と呼んでいる（福島 2001：84）。

【表4-11】住民基本台帳業務の事務分担の例（抜粋）²⁹

No	内 容	正	副
11	住民異動届出に関すること	係員全員	
12	始業、就業時の準備及び整頓に関すること	係員全員	
13	総合窓口受付事務に関すること	係員全員	
14	手数料徴収事務及び証明交付に関すること（レジのみ）	レジ担当除く主査以下職員	
15	各種証明書の作成業務に関すること	係員全員	

4. 水平分業とセクショナリズム

デュルケムは、「分業がなければお互いに独立していたであろう個人は分業によって相互に結びついている。個人は個々別々に発達することではなく、その努力を結集している。個人は相互に連帯し合っている」（デュルケム 1959：206）と述べ、高度に分化した社会は有機的連帯によって結合されるとした。また、トンプソンも「相互依存（の必要）は専門化によって生まれた」と述べている（トンプソン 1971：41）。この点、行政組織における分節した組織目的や業務を統合する機能を持つ装置として考えられるのは、職員間、内部組織間の調整である。

しかし、自治体組織は、基本的にはできるだけ、調整が必要とならないように、明確に水平分業が行われている。それがセクショナリズムの源泉であり³⁰、いざ調整が必要な場面になると、コンフリクトが激化し、しばしば調整が困難になる原因ともなる。そして、このような水平分業が組織成員単位にまで及んでいるということは、セクショナリズムは組織間の業務の分節で生じるだけでなく、組織成員間のタスクの分節によっても生じえることを意味する。従って、セクショナリズムを附随する明確な水平分業は、一方では、個々の基礎単位組織や個々の成員の専門性は向上させる機能があるものの、他方では、組織の凝集性を損なう面があると理解される。ただし、既述したとおり、自治体組織の凝集性を確保する要因は多様に存在するため、さほど深刻な問題とは考えられない。

第5節 業務形態

1. 類型

自治体の組織職場の特徴として大森彌は「大部屋主義」を指摘する。大部屋主義とは、「個室主義」に対する概念であり、大部屋で集団に属して仕事を行う執務体制である。大森の定義によると、大部屋主義とは「(1)公式の（事務分掌規程上の）任務は課ないし係までしか規定されておらず、(2)しかもその規定は概括列挙的であり、(3)職員は、そのような課ないし係に所属し、(4)しかも物理空間的には一所（同じ部屋）で執務するような組織形態」である（大森 1990：154）。そして、

²⁹ 神奈川県厚木市市民課における事務分担表に基づく。

³⁰ 中央省庁においては、職員が1つの省庁に採用から退職まで在職し続ける慣行がセクショナリズムをもたらすものとして批判される（稲継 2000：4）が、複数の部局にわたるジェネラリスト型人事異動が一般的である自治体においてもセクショナリズムが見られることは、セクショナリズムの源泉が単に職員の「忠誠心」といった心情的な要因だけではないことを示唆していると考えられる。

「割り当てられた仕事と了解している職務がそれ自体としては完結した形とはなっておらず、同じ係や課の他の職員の職務と関係し、そのつながりのなかで具体的な仕事の遂行の効果が生まれていくというしくみとなっている」(大森 1994: 10-11)。また、「個室主義」とは、「職務の分担と権限が明細に定められ、人員と職務が不可分に結びつけられている」執務体制である(大森 1987: 31)。

しかし、確かに、自治体では、大部屋で集団に属して仕事を行うという執務体制の外観上の特徴は見られるものの、実際の自治体での業務形態を見てみると、大部屋主義のほかに2つの業務形態が認められる。

第1に、実質的には「個室主義」、すなわち「職務の分担と権限が明細に定められ、人員と職務が不可分に結びつけられている」執務体制によって業務が行われる業務形態である。このように、外観上は「大部屋主義」であるが、実質的には「個室主義」によって業務が行われる業務形態を、「実質的個室主義」と呼ぶことにする。

なお、大部屋主義と実質的個室主義による業務形態は、パッケージや対象によるタスク分割が行われている場合に見られる。

第2は、課内の第一線職員全員が同じ立場で一つの業務を執行する業務形態である。このような業務形態を「一所主義」と呼ぶこととする。この場合も外観上は「大部屋主義」であるが、大部屋主義の場合には、あくまで課員ごとに割り当てられた担当業務があり、他の課員の協力を得ながらその業務が行われるのに対して、一所主義の場合には、第一線職員全員が同じ業務を行うところに違いがある。この業務形態は、主に工程によるタスク分割が行われている場合に見られる。

ところで、中央省庁においては、目玉となる法案作成を行う場合などにおいて、法案準備室が設置されることがある。法案準備室は、局内各課の課長補佐以下の法律事務官を一箇所に召集して結成される臨時のチームであり、法案作成に関する業務のみを集中的に遂行する。そして、法案準備室は、法案の成立を待つて解散となる。また、法案準備室は、局の専用スペースに設置され、「タコ部屋」と呼ばれている(田丸 2000: 57-59)。一所主義は、一箇所で一つの業務を遂行するという点で、法案準備室と似ている。

ただし、一所主義は法案準備室と若干異なる点がある。すなわち、第1に、法案準備室は一時的な業務形態であるのに対して、一所主義は恒久的な業務形態であることである。第2に、法案準備室においては、局内各課の課長補佐以下の法律事務官が集合し、業務を遂行するのに対して、一所主義においては、課内の第一線職員全員が業務を遂行することである。第3に、法案準備室の場合、執務スペースから離れた専用スペースで業務が遂行されるのに対して、一所主義の場合、通常の執務スペースで業務が遂行されることである。

さて、実質的個室主義、大部屋主義、一所主義の相違を示すために、それぞれの業務形態を図式化すると、【図4-4】のとおりである。

これらの業務形態を規定する要因は、第1に組織規模、第2に業務の性質である。

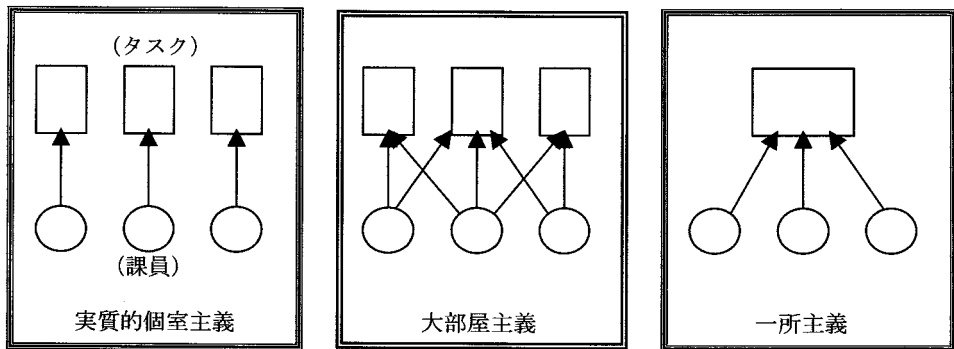
第1の組織規模という要因について述べると、まず、小規模自治体にあつては、事務分担上は個々の職員に個別のタスクが割り当てられる。しかし、組織成員の絶対数が少ないため、一人の職員が担当する業務量は多い。従つて、職員同士が相互に協力しあわないと、業務の遂行はおぼつかなくなるため、大部屋主義的な業務形態をとらざるを得ない³¹。

³¹ 一般的に小規模自治体に分類される場合であっても、自治体によっては実質的個室主義によって業務が行われている自治体もある。しかしながら、全般的には大部屋主義によって事務が行われていると考えられる。

次に、中～大規模自治体にあつては、外観上は大部屋であっても、一般的に、職務の分担は明確であり、しかも、副主任が主任を補佐するという役割を果たしていないことがあるため、担当職員が専属的に一つの職務を分担していることが専らである。すなわち、実質的個室主義により、業務は執行される。

このように、組織規模の相違によって、ある自治体においては、全般的な傾向としての大部屋主義または実質的個室主義という同一の業務形態が見られる。なお、一所主義を規定する要因は、組織規模ではなく、次に述べる業務の性質である。

【図4-4】業務形態



第2の業務の性質という要因について述べると、組織規模によって組織全般の業務形態の傾向が決定されるにしても、個々の業務の執行態様を見ると、業務によっては組織全般の傾向とは異なる業務形態が見られることがある。それは、業務の性質に起因する。業務の性質とは、業務が迅速性、効率性、正確性などを要請する性質である。具体的な例を挙げて説明しよう。

まず、大部屋主義的な業務執行を要請する業務に該当するのが、審議会の運営である。審議会の運営は担当者一人で行うことは不可能である。そこで、担当者は、役割分担を定め、課員に協力を求める。例えば、担当者はある課員には会場の設営を依頼し、また、ある課員には審議会委員の接待を依頼する。このような役割を各課員が並行して果たすことによって、初めて審議会の運営は円滑に行われる。関係者を集めての会議やフォーラムもまた、同様に課員の協力を得ながら開催される。

次に、実質的個室主義的な業務執行を要請する業務に該当するのが、ストリート・レベル系業務である。教師、警察官、ソーシャル・ワーカー、保健所職員などのストリート・レベルの行政職員は、事務所から離れた現場で、基本的には単独で行動することによって、業務は執行される。なぜなら、ストリート・レベル系業務においては、担当職員のクライアントとの相互作用が不可欠であるからである。従って、実質的個室主義によって業務が行われる。なお、先述した用地交渉や固定資産税業務における家屋調査も、事務所から離れた現場で行われるが、複数の職員で行われる点が異なり、それらの業務は大部屋主義的な業務執行と分類される。

また、事務量が少ない業務の場合も、他の職員の協力が必要とならないので、担当者一人によってその業務が行われる。それもまた、実質的個室主義である。このように事務量が少ない業務が実質的個室主義的な業務執行を要請するのは、職員が一人で行った方が効率的であるからである。

最後に、一所主義的な業務執行を要請する業務に該当するのが、窓口業務である。窓口業務においては、同一の事務を大量にかつ反復して処理する必要がある。このような事情から、多くの人員が投入され、投入された人員は同じ立場で同じ事務を行うことになる。ただし、一所主義の場合、事務の処理形態は2つに分かれる。第1に、窓口において職員が申請書などを受け付けた場合、その後の処理は基本的にすべて一人で行うという処理形態である。このような処理形態を「一人一件型」の一所主義と呼ぶこととする。第2に、その業務に関わる課員全員が、一件の事務処理に同時に携わる処理形態である。このような処理形態を「全課体制型」の一所主義と呼ぶこととする。全課体制型の場合には、工程によるタスク分割が行われる。一人一件型と全課体制型のいずれが採用されるかは、業務量の相違による。一般的に、業務量が少ない場合には前者が、業務量が多い場合には後者が選択される。業務量が少ない場合に、全課体制型で行ったとすると、申請等があるたびに全員が現在行っている他の業務の処理をいったん中断しなければならないので、非効率である。従って、合理性のある一人一件型が採用される。それに対して、業務量が多い場合には、申請等の間断が少ないので、全員が工程を分割してタスクを担うことにより、流れ作業で業務を行った方が効率的である。従って、全課体制型が採用される。

一人一件型の例を挙げると、都道府県選挙管理委員会における窓口業務である。都道府県選挙管理委員会においては、基本的には実質的個室主義によって業務が行われていると考えられるが、政治資金規正法に基づく政治団体の設立届等の受理や収支報告書の受理等の窓口業務においては、一人一件型の一所主義によって業務が遂行されることがある³²。また、全課体制型の例を挙げると、中～大規模市町村での住民基本台帳業務や戸籍業務における窓口業務である。業務量が多いため、一人一件型よりも全課体制型の方が合理的である。

このように、業務の性質が要請する業務形態は業務ごとに決定されるから、例えば、組織規模の要因によって「大部屋主義」による業務形態の職場にあっても、その一部に「実質的個室主義」の業務が見られることはある。また、ある自治体において、全体として「実質的個室主義」による業務形態であっても、ある職場を見れば、「一所主義」であるということもあり得る。このように、3つの業務形態は、一つの職場において、また自治体組織全体においても、混在している。

ここで、小規模自治体における業務形態の一例を示そう。

神奈川県清川村は、2004年4月1日現在で人口約3,500人、一般行政職員は56名である。住民課は課長（部長兼任）以外に7名の職員で構成され、戸籍、住民基本台帳、外国人登録、印鑑登録等の事務を行う住民係、国民健康保険、老人保健、国民年金の事務を行う保険年金係、一般廃棄物処理、畜犬登録、公害防止、村営霊園等の事務を行う環境係の3係からなる。また、係とは別に庶務担当を置いている。

住民課の事務分担表（抜粋）は【表4-12】のとおりである。

係長は2人いて、一人は環境係長であり、もう一人は住民係長と保険年金係長を兼務する。2人の係長は係の帰属が明確である。両係長は、係の統轄という業務とともに、係の業務の一部を自ら担当している。それに対して、他の課員は係に帰属していない。従って、課員は各係の仕事を担当する。例えば、C職員は、住民係の住民異動届出の受理不受理及び外国人登録と環境係の畜犬登録を担当する。また、E職員は、住民係の戸籍届出の受理不受理と保険年金係の老人保健の受給者資格の得喪を担当する。このように、課員は複数の係の業務を担当するが、事務分担上は個々の職員

³² 筆者の神奈川県庁職員としての業務経験に基づく。

に個別のタスクが割り当てられており、タスクの区分は明確である。

【表4-12】清川村住民課における事務分担表（抜粋）

係名	分 担 事 務	主 任	副主任
住 民 係	戸籍届出の受理不受理	E	A
	住民異動届出の受理不受理	C	B
	外国人登録に関すること	C	B
保 険 年 金 係	（国民健康保険事業の）保険料の賦課徴収	D	B
	（老人保健の）受給者資格の得喪	E	B・D
	（国民年金事務の）資格の得喪	A	G
環 境 係	一般廃棄物処理業の許可に関すること	F	G
	畜犬登録に関すること	C	G
	村営霊園の管理に関すること	F	C・G

ところが、実際の業務においては、全般に大部屋主義的に事務処理が行われる。すなわち、課員が相互に協力しながら課の事務を遂行している。従って、担当外の業務であっても、職員は少なくともその業務の概要を理解している。なお、清川村においては、大部屋主義的な業務形態は、住民課のみならず他の課においても見られる傾向である。ただし、個別の業務における執行形態を見ると、業務によって相違がある。例えば、人口動態調査については、一人の職員が専属的に事務を処理しており、実質的個室主義により業務は行われる。また、住民基本台帳、戸籍、国民健康保険、国民年金等の窓口業務では、課員7名全員がその業務に当たっており、一所主義であり、一人一件型により業務が執行されている。このように、清川村の場合には、全般的には大部屋主義の色彩が濃い、実質的個室主義や一所主義が混在している。その結果、一所主義による業務は、大部屋主義による業務の一部と化しているとも見られる。

2. 業務形態別特徴

ここで、大部屋主義、実質的個室主義及び一所主義の特徴を見ることとしよう。

大部屋主義の特色は、次の6点に要約される（大森 1990：156-160）。

①職員は課や係に所属し、一所で仕事をするが、課や係の任務を適宜分担しつつ、互いに協力しカバーし合うことが可能になっている。

②課員は仕事振りを縦横に評価し合う一方で、個々の職員の仕事実績（課の任務遂行への貢献度）を個別に評定しにくい。

③集団に属して仕事を行うため、課や係の一員として他の職員と協調的な人間関係を形成・維持できるか否かが個々の職員にとっても管理職にとっても大切な配慮事項となる。

④人事異動とは「大部屋」から「大部屋」へ転居するという意味をもち、そこでは良好な人間関係を維持しつつ、人が代わることで政策発案や組織運営に新味を出すことが可能である。

⑤課や係の仕事を何人の職員で行うのが最適であるのかという組織の適正規模が曖昧になりやすく、員数の点で一定の伸縮性（スラックないしフレキシビリティ）を持っている。

⑥大部屋での協力と協調の関係を形成・維持する必要があると同時に、権限体系では上命下服を含む典型的な階統型組織構造（ヒエラルキー）をとっているため、管理職にはとくによき人柄の持ち主であることが要請される。

次に、実質的個室主義の特徴について、大部屋主義と対比させながら記述すると、次のとおりとなる。

①職員は課や係に所属し、一所で仕事をするが、個々の職員はそれぞれ割り当てられた事務の実施に専念するため、人員の活用が硬直的になる。

②課員は単独で仕事をするので、お互いの仕事を理解していないし、仕事振りを縦横に評価し合うことは困難である。また、一方で、評価者（係長・課長）は、個々の職員の仕事実績を個別に評定しやすい立場にある。ただし、上司よりも課員の方がその専門性が高いため、上司による評価の妥当性には限界がある³³。

③課員はそれぞれ別個に職務を遂行するため、他の課員によるコントロールは及ばない。従って、上司（係長・課長）によるコントロールの比重が高くなる。しかしながら、課員の専門性が高いため、そのコントロールには制約が生じる。

④人事異動とはある職務から他の職務への異動という意味をもち、職務が十分に遂行されるかどうかは、課員の力量次第である。従って、人事異動があった場合、良くも悪しくも職務の結果は大きく変化する可能性がある。

⑤課や係の仕事は何人の職員で行うのが最適であるのかという組織の適正規模が明確であるため、定員管理に適している³⁴。反面、員数の面で硬直性があるため、予定外の業務が発生した場合には、単に組織の柔軟性でカバーするというわけにはいかないことがある。

⑥大部屋での協力と協調の関係を形成・維持する必要はさほどないのと同時に、権限体系では上命下服を含む階統型組織構造の機能性は弱いため、管理職には人柄よりも、調整能力が要請される。

そして、最後に一所主義の特徴について、大部屋主義と対比させながら記述すると、次のとおりとなる。

①職員は課や係に所属し、一所で仕事をする。また、職員は同じ業務を同じ立場で行う。

②課員は仕事振りを縦横に評価し合う一方で、評価者（課長・係長）は個々の職員の仕事実績（課の任務遂行への貢献度）を個別に評定しにくい。

③課員は同じ業務を行うため、課や係の一員として他の職員と協調的な人間関係を形成・維持できるか否かが、個々の職員にとっても管理職にとっても大切な配慮事項となる。

④課員は同じプログラムに則って業務を行うため、人事異動により職員が入れ替わったとしても、業務の遂行に特段の影響はない。

⑤課や係の仕事は何人の職員で行うのが最適であるのかという組織の適正規模が明確であるため、定員管理に適している。また、員数の面ではスラックがあるため、課員が急に休んだりした場

³³ 職員の業績の絶対評価を行う場合、評定者が被評定者の職務内容をよく知っていることが必要である（大森 1994：85）。

³⁴ ある市においては、定員管理に係る労使交渉において、市職と市当局との間で欠員補充のルールが確認された後、機構改革、業務量の増減に伴って変動する具体的な必要人員数が、各部の労使で交渉されることになる。その際、0.5人分増えるとか、0.2分増えるという形で示される（中村・前浦 2004：171）。このような細かい算定は、一般的には実質的個室主義によって業務が行われる市においては、比較的容易だと思われる。

合であっても、業務の執行に影響が出ることは少ない。

⑥大部屋での協力と協調の関係を形成・維持する必要があると同時に、管理職は、例外処理の役割を担うため、管理職には人柄のみならず、深い業務知識、高い判断力・決断力が要請される。

3. 業務形態別専門性

以上のように、各業務形態は各種各様の特徴を呈する。これらの特徴を踏まえて、各業務形態が規定する職員の専門性の相違について考察したい。考察の視点としては、個別タスクの明確性と上司の例外処理量という2つがある（【表4-13】参照）。すなわち、業務形態が包含する水平分業及び垂直分業という両者の分業が、職員の専門性を規定すると見る。

【表4-13】業務形態別専門性

		実質的個室主義	大部屋主義	一所主義
第一線職員	タスクの区分	明確 ←		→ 曖昧
	知識レベル	高 ←		→ 低
上司	例外処理量	少 ←		→ 多
	知識レベル	低 ←		→ 高

まず、前者の個別タスクの明確性は、第一線職員の専門性の相違に帰着する。なぜなら、一般的には、個別タスクの分節性が明確であればあるほど、第一線職員の専門知識は深くなるからである。次に、後者の上司の例外処理量は、上司の専門性の相違に帰着する。なぜなら、例外処理を行うことは、上司が深い専門知識を獲得するための機会となるからである。なお、例外処理は不確実性の処理であり、その能力は組織成員間での影響力の源泉となるから、一般的には例外処理を行う者において自律性が高いといえることができる（Crozier 1964）。従って、第一線職員が自ら例外処理を行うようであれば、上司の専門性の向上には限界が生じるとともに、第一線職員は自律性を向上させることになる。

実質的個室主義においては、第一線職員間におけるタスクの区分は明確なので、第一線職員の知識レベルは高い。従って、第一線職員は上司に比べ高い専門性を有する。その結果、業務遂行上、例外事態が発生したとしても、第一線職員が自ら判断して対応するか、直属上司に相談したとしても、議論をリードできる。また、他の同僚職員も、担当職員の業務の詳細については理解しえない。実質的個室主義において当該担当者が不在である場合、外部から当該担当者の業務内容について照会があったとしても、「後ほど、担当が戻りましたら担当からご連絡させます」と返答することがよくあることは、その証左である。なお、このような事態は、「個室主義」の場合に見られることだと考えられる（大森 1987: 32）。このように担当職員の高い専門性は、上司のみならず同僚職員の関与も困難にする。以上のことから、担当職員は高い自律性を獲得する。

ただし、タスクの分割単位が極度に最小化されると、逆に専門性を失う結果を招く場合がある。すなわち、専門化による専門性の向上には、少なくともある程度パッケージ化された一連の仕事をもっと最低限の単位とすることが必要である。そのことは、工場での流れ作業におけるボルト締めを想像すると理解しやすい（トンプソン 1971: 37）。このような作業の断片化は、労働者の自律性を否定し、裁量を排除する（佐藤 1972: 284）。しかし、自治体では、定員削減が常態化している状況で、

職員一人当たりの業務量は増加しているため、過度の専門化は起きにくい。およそ、ボルト締めのような極度の専門化は認められない。

次に、大部屋主義においては、第一線職員間におけるタスクの区分は曖昧なので、第一線職員の専門知識は深いとは言えない。また、例外事案が発生したときは、第一線職員はまずは同僚に相談し得るため、上司が受ける例外処理は、深い専門知識を獲得できるほどの量ではない。以上のことから、第一線職員、上司とも専門性が生じるほどの知識レベルにない。

最後に、一所主義においては、第一線職員間におけるタスクの区分は非常に不明確である。第一線職員が同じ立場で同じ仕事を行うため、基本的には全員が同程度の知識レベルである。従って、第一線職員はタスク区分の明確性に基づく専門性を獲得することはない。ただし、経験の差による知識量の差は認められる。ベテラン職員の存在はその証左である。

しかしながら、ベテラン職員が存在していたとしても、職場で最も高い専門性を有するのは、第一線職員の直属上司である。なぜなら、他の業務形態に比べ例外処理量が圧倒的に多いからである。一所主義においては、直属上司には業務遂行上発生する例外の解決が、主たる業務として要請される。すなわち、一所主義は、直属上司に各工程で発生する問題が集中する仕組みになっているため、直属上司にとっては、日々の業務が専門知識獲得のための実践的なトレーニングとなっている。また、さらには、直属上司は、業務ラインに参加していないので、第一線職員と異なり専門知識を習得するための時間的な余裕がある。以上のことから、一所主義においては、直属上司が高い専門性を有する。その結果、直属上司は、階統制組織が付与する統制力を向上させることができる。

4. 組織のフラット化

大杉覚によると、組織のフラット化とは「職位階層を簡素化することで、官僚制組織に特徴的なピラミッド型構造における末端（一般の係員）から頂点（組織の長）までの距離を短縮すること」である（大杉 2000：36）³⁵。最近、課係制度からグループ制、チーム制へ移行する自治体が見られるが（西村編 2002：229）、それは組織のフラット化の一形態である。例えば、横須賀市では、1998年度から係制を廃止し、「主査制」を前面導入した³⁶。

横須賀市における主査制は、チーム制及びグループ制からなる³⁷。また、課の所管業務に応じてチーム制とグループ制を併用することも可能である。まず、チーム制とは、業務の重要度・難易度、業務間の繁閑差、担当職員の能力などに応じて、業務に必要な人員をチームに配置して業務を遂行する業務形態である。チーム制においては、一人の職員が複数のチームに所属することもあり、その場合は、複数のリーダーの統制を受けることになる。このような業務形態を採用するには、ある程度、基礎単位組織の規模が大きいことが必要であると考えられる。

本稿で分類した業務形態にチーム制を当てはめて考えると、チーム制は一見大部屋主義に近い。なぜなら、事務ごとに携わる職員が異なるという点で一致するからである。しかしながら、両者には相違点が2つある。第1に、大部屋主義の場合には、事務の統括者が課長や係長であり、一人の職員は一人の管理監督者に支配されるのに対して、チーム制の場合には、事務の統括者は事務ごと

³⁵ 本稿で取り上げた横須賀市以外には、例えば、静岡県、三重県で組織のフラット化を行っている。

³⁶ 横須賀市における組織体制の見直しのポイントは4点ある。第1に主査制の導入、第2に中間管理職的ポストの廃止、第3に部長への部内人事異動権限の委譲、第4に担当課長制度の導入である。この4つの取組により、横須賀市の組織は部-課-係の3段階から部-課の2段階に圧縮されフラット化し、それに伴って、分掌事務が係単位ではなく、課単位となった（進藤ほか 2004）。

³⁷ 以下の横須賀市の主査制についての記述は、（大杉 2000：38）に依拠している。

のリーダーであり、一人の職員は複数の管理監督者に支配される点である。第2に、大部屋主義の場合には、事務に携わる職員が不明確であるのに対して、チーム制の場合には、それが明確である点である。両者にはこのような相違点があることから、同列に議論することはできない。

次に、横須賀市におけるグループ制とは、ある程度恒常的なライン組織を設ける方が望ましい場合に導入される業務形態であり、従来の係制に近い。従って、グループ制においても、実際にどのようなタスク分割を行うかによって、職員の専門性のあり方は異なると考えられる。

以上のとおり、横須賀市におけるチーム制は、従来の業務形態と同列に議論することはできないが、新たな職員の専門性のあり方を示唆するものである。この点については、第9章の提言において触れることとして、ここでは、これ以上の論考は行わないこととする。

5. 総務省における大部屋主義

本項では、自治体での業務執行の特徴を明らかにするために、政策形成業務を中心とする中央省庁における大部屋主義による業務の執行態様について触れておきたい。本項の記述は、筆者が総務省のあるキャリア官僚に対して行ったヒアリングに基づく³⁸。ヒアリングに応じた官僚は、自治体への出向経験も豊富であり、適宜自治体での業務執行と比較しながら、総務省職員の仕事を語ってくれた。

なお、インタビューに応じた総務省官僚は、自治体での政策の企画立案が活発でないことを憂い、筆者に対して「ルーティン業務はアウトソーシングし、政策の企画立案に注力すべきである」と述べた。

(1) 水平分業（業務形態）

総務省における各課（主に旧自治省系）においては、自治体のように政策実施が業務の中心ではなく、政策形成が業務の中心である³⁹。総務省でも、自治体と同じように事務分担表があるが、実際はその分担とは関係なく、仕事のできる職員に仕事が集中する。例えば、ある政策課題が持ち上がったとき、それが既存の事務分担から照らすとAという職員が対応すべきところ能力不足と判断された場合、上位職員はBという能力の高い職員に任せることがある。曖昧な水平分業であるから、総務省の業務形態は「大部屋主義」であると言えることができる。

ただし、総務省における大部屋主義と自治体における大部屋主義には、若干の相違点がある。すなわち、両者とも、課員のタスクの境界が不鮮明である点は共通しているが、自治体にあつては、事務分担を基本としながら、課員同士が協力しながら政策を実施していくのに対して、総務省にあつては、事務分担は便宜的であり、かつ、上司と部下が協力しながら政策を形成していくという相違点が認められる。

総務省において、なぜこのような業務形態になるかという点、①人員が限られている、②業務量が多い、③スピードが要求される、④失敗が許されないといった事情から、より有効な人材活用が必要になるからである。このうち、特に、③スピードが要求されることは重要な要因である。例え

³⁸ 2004年6月18日にインタビューを実施した。

³⁹ 稲継が、中央省庁からの出向者を受け入れているQ市人事課担当者にインタビューを実施したところ、「大学卒業時に同じ大学をほぼ同じ成績で卒業していても、… 日常におけるOJTの密度が異なり、また、判断すべき業務量やその裁量の範囲に大きな違いがある。そのため、一定年数を経てから比較すると、中央省庁に就職した者の方が能力的には相当磨かれたものになっているという」（稲継 2000：92）。中央省庁の官僚と自治体職員との間でこのような能力の差があるとしたら、それは政策形成を主として行う国と政策実施を主として行う自治体との間の、業務の性質の差に起因すると考えられる。

ば、上司から夕方、「明日の朝一番で会議をやるから、準備をせよ」と指示が下ることは珍しくない。また、国会答弁資料の作成については、最も多いときで1日に100問程度こなす場合もあり、時間の猶予はない。従って、答弁資料の決裁は、課長補佐が原案を作成し、課長、局長の了解を得られたら、それで終了である。このようなスピードの要求に応えるためには、既存の事務分担に囚われず、組織成員の持つ能力を最大限に活用する工夫が必要である。そこで、大部屋主義が必要となるのである。

(2) 垂直分業

課長は、調整業務がメインであるが、課の業務については子細に渡って詳しい。基本的な制度については、担当よりも知っていることもある。その理由としては、課長は、日頃から上司（局長等）、国会議員、与党から業務の内容について質問される機会が多く、そのため日頃の勉強が欠かせないからである。

また、課長補佐は、課の業務について、実質的な判断を任されている。課長補佐は、部下の業務を熟知しており、部下の起案、相談内容についてすべて理解している。その理由は、課長補佐は課長と同様、課の業務について日頃からよく勉強していると同時に、日常的に課長補佐と部下が協力しながら政策形成を行っているため、課の業務に通じる機会が多いという点に求められる。

そして、担当職員は、基本的には、調整、根回しを含め担当業務をすべて一人で仕切ることが求められる。従って、担当職員は、時には局長から直接呼ばれることもあるが、その場合は一人で説明に行く。その後、担当職員は、課長補佐に局長とのやり取りを報告する。かりに、担当職員が誤った説明を行った場合は、課長補佐が局長に訂正に行けばそれで済む。

このような総務省各課の垂直分業は、属人的に規定される。すなわち、同じ仕事を行うにしても、そのときの上下関係において能力のある職員を中心にして業務が進められることから、時によって仕事の進め方が異なる。例えば、担当職員の能力が高い場合には当該担当職員を中心に、課長補佐の能力が高い場合には当該課長補佐を中心に仕事が進められる。従って、総務省では、相当程度曖昧な垂直分業が行われている。そして、曖昧な垂直分業は、大部屋主義の一側面であると見ることができる。

(3) 業務の執行姿勢

総務省の職員は、常に政策形成を意識しながら仕事を行う。例えば、業務執行上地方自治法の解釈が必要となる場合、職員は、法令の改正や新たな政策立案を視野に入れて解釈を行う。それに対して、自治体では、逐条解説、実例判例集等の既存のプログラムを参照し、事案に適用するべく解釈を行おうとする⁴⁰。

このような総務省職員と自治体職員との姿勢の違いは、前者が所与のプログラムの作成者であり、後者がその実施者であるという立場の違いに起因すると考えられる。自治体においては、国が作成する所与のプログラムに依拠しながら、当該プログラムを執行することが中心となる。また、自治体が所与のプログラムを変更したいと思ったとしても、それは不可能である。従って、自治体職員の姿勢には、やむを得ない面があると思われる。

⁴⁰ この自治体における法令解釈の観察は、インタビューに応じた総務省官僚の自治体経験に基づく。本稿での観察と一致する見解である。

第6節 小括

本章では、自治体組織における垂直分業、水平分業及び業務形態によって規定される職員の自律性やそれに対する統制力、また両者に影響を与える専門性のあり方について考察した。

まず、垂直分業においては、階統制構造組織の各階層に位置する職員に広範な統括権限と意思決定権限が委譲されるため、上位職員は、自律性ととも、部下に対する統制力を獲得することになる。また、上位職員は、調整及び例外処理という役割を担うため、その面において部下の依存を誘発する。さらに、例外処理は、上位職員の専門性向上に寄与する。その一方で、下位職員は、組織末端の業務を遂行するという役割を持つ。その結果、下位職員は自律性を獲得するとともに、業務執行について上司の依存を誘発する。従って、上司と部下は相互依存関係にある。次に、水平分業は、部門による分業と人による分業に区分される。人による分業にあつては、第一線職員のタスクは、いくつかのパターンにより分割されている。

上司一部下間の関係に最も影響を及ぼす要因は専門性である。また、専門性を規定する組織的要因は、業務形態である。業務形態によって、例外処理量が多くなればなるほど直属上司の専門性は向上し、分割されるタスクの区分が明確であればあるほど第一線職員の専門性は向上する。そして、自治体の業務形態は、タスクの分割が明確な順に、実質的個室主義、大部屋主義、一所主義に区分される。また、この順に、直属上司の例外処理量は多くなる。従って、第一線職員の専門性は実質的個室主義において最も高く、また、直属上司の専門性は一所主義において最も高い。

第5章 知識形成

第1節 知識と学習様式

1. 専門性と知識

専門性の獲得には、組織的な要素と人的な要素がある。前者については、分業の観点から第4章で述べた。そこで、本章では、後者の人的要素に焦点を当てて、詳述することとする。ただし、両者の要素は後述するとおり、非常に密接に関わっている。

専門性の人的要素とは、職員がどのように学習し、どのような知識・技術を獲得するのかという視点から明らかとなる要素である。まず、自治体において、職員の学習様式の中核をなすのは、OJT (On the Job Training)、Off-JT (Off the Job Training) 及び自己啓発である¹。OJTは、職員が職場で職務を遂行しながら学習する様式である。また、Off-JTは、行政組織が職員に研修を命じ、一定期間、執務から解放し（職務専念義務免除という形をとる）、業務と職位に必要な知識を獲得させる様式である。そして、自己啓発は、職員が執務時間外に自習によって知識・技術を獲得する様式である。自己啓発は、自治体が基本的には投資することなく、職員の知識・技術を向上させることができるので、自治体としては歓迎すべきものである。また、自治体によっては、職員の自己啓発を奨励し、それを制度化しているところもある。従って、OJT、Off-JT、自己啓発とも、自治体の人材育成の一環と見ることができる²。ただし、自治体は人材育成戦略において、OJTの位置付けに苦慮していることが伺える³。これは、OJTが職場任せになっており、人事担当者がその実態を把握しきれないためであると考えられる。

以上の学習様式のほか、人事異動も自治体職員の専門性に与える影響は大きい。つまり、ある特定の分野を渡り歩くスペシャリスト型人事異動の場合には、職員の専門性は醸成されやすいが、異なる分野を渡り歩くジェネラリスト型人事異動の場合には、専門性はキャリアとして形成されない。

さて、本稿では、専門性とは「特定の分野に関する知識、技術の面での相対的な優位性」であると定義したが、技術は行政活動の技巧であり、交渉・説得、調整、文献の分析、法令の解釈などの場面で行使される。職員はマニュアルによって、ある程度の技術を獲得することができるが、

¹ 自治省（現総務省）が発した「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」（平成9年11月28日付け自治能第78号）は、「地方公共団体における職員研修は、職員自身が自発的に取り組む自己啓発、職場において上司・先輩等が仕事を通じて行う職場研修（OJT）及び日常の職場を離れた所で実施する職場外研修（OffJT）の3つが柱である」としている。なお、このほか、自治体における組織的な人材獲得戦略としては、国・自治体間及び自治体間相互の人事交流が挙げられる。なお、人事交流の変遷や実態については、（稲継 2000）を参照のこと。

² 自治省（現総務省）は、1997年に「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年11月14日付け自治整第23号）を定め、自治体に対し、職員の能力開発を効果的に推進するため、人材育成の目的、方策等を明確にした人材育成基本方針の策定を要請した。また、自治体が人材育成基本方針を策定する際の参考となるように、先進事例集も発刊されている（地方公務員人材育成施策研究会編 1999）。しかしながら、2003年4月1日現在の人材育成基本方針の策定率は、都道府県で83.0%、指定都市で46.2%に止まっている（自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』平成16年3月）。

³ ホームページで公表されている人材育成基本方針を参照した。例えば、以下参照。

八王子市 <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/pdf/jinzai.pdf>、

岸和田市 <http://www.city.kishiwada.osaka.jp/hp/m/m058/jinzaiikusei/01mokuji.html>、

水沢市 <http://www.city.mizusawa.iwate.jp/htm/soshiki/soumu/jinzai.PDF>、

盛岡市 <http://www2.city.morioka.iwate.jp/01soumu/syokuin/shokuin/jinzai.pdf>

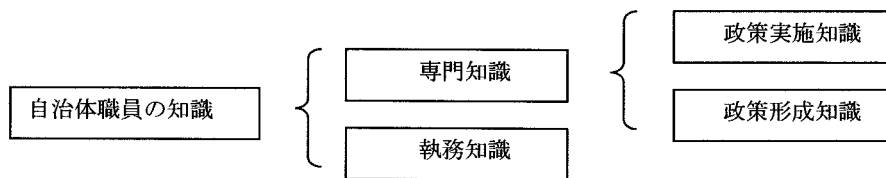
むしろ、職員が経験を重ねることによって、技術は暗黙知として形成されることが多いと考えられる。暗黙知とは、行為者に内在する言語化し難い知識である（ポランニー 2003：18）。つまり、技術は知識の一要素として考えることができる。そこで、本章では、自治体職員の知識形成を考察対象として、職員がどのような知識を、どのようにして獲得するのかについて分析することとする。そして、獲得された知識が、職員の専門性にどのように影響するのかを明らかにしたい。

2. 自治体職員の知識構造

自治体職員に求められる知識は多様であるが、分析の視点を定めることによって、いくつかに分類することは可能である。M. ウェーバーは、官僚制的行政が強大な勢力的地位を生む源泉は「専門知識 (Fachwissen)」であり、さらに「執務知識 (Dienstwissen)」（勤務上の交渉を通じて得られた・あるいは「文書に通ずる」ことによって得られる・事実についての知識）によって、官僚制組織はより一層自己の勢力を強めようとする（ウェーバー 1970：29）。

本稿では、知識を自治体組織内部における職員間の影響力の源泉とみて、自治体職員の知識を分類する⁴。そこで、自治体職員に必要とされる知識⁵を、政策に関する「専門知識」⁶と自治体組織内での常識である「執務知識」に区分するとともに、さらに「専門知識」を「政策実施知識」と「政策形成知識」とに分節することで、自治体職員の知識構造を分析することとする（【図5-1】参照）。

【図5-1】自治体職員の知識構造



⁴ 職員の知識の区分は、論者によって区々である。例えば、大森によれば、専門知識には2つの異なった意味合いがある。第1に、行政の職務本来の目的実現のために有用な「事実知識」（「人」と「物」と「事」に関する認識）と、その適用・応用に関するノウハウである「技術知識」である。専門職はこの意味での専門知識の保有者であるという。第2に、役所に入って長年の積み重ねで保有している執務や職務に関する「執務知識」である（大森 1987：163-165）。また、打越綾子は、自治体基本計画の策定過程を「企画の流れ」、「事務の流れ」、「調整の流れ」に3区分し、それぞれの流れにおいて、「政策知識」、「執務知識」、「職位知識」が必要になるとする（打越 2004：50）。この場合の「政策知識」とは、幅広い調査を通じた当該政策分野に関する多面的な情報の蓄積を指す（打越 2004：50）。また、「執務知識」とは組織内の制度的・手続きのフォーマルな知識であり、それに対置される「職位知識」とは、その職務に就いていなければ得られないし、発揮することもできない限定的なインフォーマルな知識である（打越 2004：53）。基本計画の策定の際は、部局横断的な調整が行われるため、その調整を実効化するための知識として「職位知識」を概念化することが必要であったと考えられる。

⁵ 田丸大は、省庁官僚制における執務と専門の両知識の組織的な共有形態を考察の対象とするため、両者を包括し、「専門的執務知識」と呼んでいる（田丸 2000：77-80）。

⁶ 専門知識については、何をもち「専門」と捉えるかによって、その意味するところは異なる。例えば、藤垣裕子は、科学者ないし科学者集団の専門知識に焦点を当て、公共空間で専門主義がいかんして公共性と折り合いをつけるのかを分析している（藤垣 2003）。また、藤田由紀子は、技術官僚が有する特定分野における専門知識に焦点を当て、中央省庁の技官、自治体の技術吏員をめぐる人事運用や政策決定のメカニズムを解明している（藤田 2002, 2002・2003）。本稿は、行政組織内部で個々の職員に割り当てられたタスクに関する特定の知識を専門知識と捉え、その専門知識が職員相互作用に与える影響について分析することを企図するものである。

ここで、分節した知識を定義すると、第1に、「政策実施知識」とは、主に政策の実施場面で必要となる知識である。それは、法令や条例などに政策の基本的枠組みに関する知識と、国からの通知やマニュアルなど実際に政策を実施する上で必要となる知識からなる。また、政策実施知識は、主に役所内で獲得される。ただし、知識の源泉は、法律など公開になっているものと、行政組織内部での事務処理マニュアルなど公開になっていないものがある。従って、政策実施知識には、開放系の知識と閉鎖系の知識が混在している。ただし、職員は執務上そのことに特に意識することはない。職員がそのことについて意識するとしたら、情報公開請求があったときくらいなものであると考えられる。

第2に、「政策形成知識」とは、主に政策の企画・立案の場面で必要となる知識である。ただし、政策形成にはどのような知識が必要になるのか、一般論としてはなかなか言い難い。普通考えられる政策形成知識とは、政策課題に関連する専門的知識・周辺知識、政策法務に関する知識、データ解析に関する知識、調査に関する知識などが挙げられる（田村 2004）。しかし、どのような知識を兼ね備えて持っていれば政策形成が可能になるのか、そもそも、政策形成に不可欠な知識というものはあるのか、必ずしも明らかではない。多様な政策決定モデルの存在は、絶対的に必要な政策知識を規定できないことを示しているということもできる。ただし、上記の政策形成知識として挙げたいくつかの知識は、それを有していれば、政策形成に寄与することは間違いなだろう。そこで、本稿ではそれらの知識を政策形成知識と呼ぶこととして、論を進めたい。

第3に、「執務知識」とは、専門知識を実際に活用する際の基盤になる知識である。コンピュータの用語を借りれば、専門知識はアプリケーションソフトであり、執務知識はプラットフォームである。執務知識は、職員が役所で経験を積むことによって身に付ける常識と言ってもよい。それには、自治体組織内の手続きルールや意思決定ルールなどの制度的なルールに関する知識のみならず、根回しの方法、交渉の方法などの非制度的なルールに関する知識も含まれる。

なお、自治体経験者によって執務知識が紹介されている書籍も出版されている（青山 2003）。一例を示すと、次のとおりである。

市の文化イベントに手伝いの職員を大量動員することになり、事前の説明会を開催したとする。職員に向かってイベントの文化的意義や出し物の芸術性などをいくら強調しても無駄である。関心のある職員はとっくに知っているだろう。関心のない職員は、そんな高邁なことよりも、昼飯の弁当はいつ、どこで支給されるのか、いつ交替してどこで休憩がとれるのか、といったことが知りたいのである（青山 2003 : 174）。

職員は、採用後、新規採用職員対象の研修や、職場での執務経験を通じて、執務知識を獲得していく。新人研修では、自治体職員として最低限必要となる自治体組織の構造や、起案の方法などを職員に教え込む。また、職場では、新人職員はいわゆる「報・連・相」の方法や会議の運営方法などについて、先輩職員に質問し、先輩職員の方法を観察しながら、自ら習得していく。そして、このような執務知識の獲得過程を通じて、やがて新人職員は、公務員としての心構えや組織内の共通の価値観を身につけていき、当該自治体の職員らしくなっていくのである。

従って、執務知識の獲得には、社会化の側面がある。新人をある社会集団のメンバーへと取り込んでいくプロセスを社会化（socialization）という（沼上 2004 : 121）。社会化には人材の標準化

の側面がある⁷。人材の標準化によって、職員には職場の常識に沿った言動が要請されるのであり、常識から外れた言動を重ねる職員は、アウトサイダーとしてみなされる。人材の標準化は、職員を3～5年程度の周期で異動を繰り返すジェネラリストとして活用する際に不可欠な要素となる。

また、執務知識は、文書化されていないことが多く、暗黙知として職員に蓄積される場合がある。また、役所内で獲得されることも相俟って、閉鎖性が強い。この閉鎖性が故に、それに基づいて行われる役所の仕事は、外部からはわかりにくいと言われるのである。また、この閉鎖性がウェーバーの指摘するように、官僚制組織が勢力的地位を強化する源泉ともなる。

しかしながら、執務知識は、行政組織内部では、職員間での相互作用においては、さほどの統制力にはならない。なぜなら、執務知識は職員が共通して有する常識であり、知識の差が生じにくいからである。新人職員に与えられる業務如何によるが、通常は、新人職員は3、4年でその骨格部分を習得するものと考えられる⁸。つまり、執務知識の学習曲線は、凸型として描かれる。

また、それ以降は、職員は職位に応じた執務知識を身に付けていくが、その付加的な知識は部下を統制する上で決定力を持つほどのものではない。付加的な知識には、次の2つがある。第1に、水平分業によってその職位に求められる調整という機能において必要となる知識である（打越 2004：53）。調整は、階級制組織においては、上位に位置する職員ほどその役割が高まる。また、調整範囲も拡大する。行政組織内で上位者が行う主要な調整は、他部局との調整（水平調整）と上位者の上司及び部下との調整（垂直調整）である。この場合、従って、執務知識の優位性が統制力になるとしても、その行使が実効性を持つのは、専ら執務経験の浅い職員に対する場合である。ウェーバーは官僚制組織の環境に対する「執務知識」の影響力を重視したが⁹、自治体職員間においては、むしろ「専門知識」の優位性の方がその影響が大きいと思われる。

第2に、部下の管理や自治体組織の経営に関する知識である。自治体は、このような知識をその職位にある職員に与えるため、後述するとおり、職員にO f f - J Tの一つである階層別研修を受講させる。しかし、通常1～3日程度の短期間の研修であり、それによって直ちにそのような知識が身に付くわけではない。このような階層別研修は、むしろ職員に責任ある職位にあることを自覚させることが、実際的な効果として期待されていると考えられる。従って、部下の管理や自治体組織の経営に関する知識は、主にO J Tによって付加されると言ってもよいだろう。おそらくは暗黙知に近い形で形成されることが多く、このような付加的な執務知識は、部下に対する統制力の源泉とはなりにくい。ただし、事実として部下に対する管理者という立場自体は、統制力の大きな源泉である。

以上の知識の分類を踏まえると、本稿の文脈において専門性の基盤となる知識として考察の対象となるのは、「政策実施知識」と「政策形成知識」の2つの専門知識である。従って、本稿では、双方の知識を主たる対象として、それらの知識を職員が獲得するメカニズムについて分析することとする。

⁷ 中央省庁における法案準備室では、法案作成という法律事務官にとってのハレの儀式を共有体験させることが、社会化の役割を果たしている（田丸 2000：129）。

⁸ 筆者の神奈川県職員としての経験に基づく。筆者は民間経験を経て自治体に就職したが、従前勤務していた民間企業ではなかった「起案」を初めて行ったとき、新鮮さを感じたことを記憶している。当初は、起案のルールがわからず先輩職員に尋ねることがあったが、2、3か月するうちにそのルールは知識として身に付いた。

⁹ 森田も、職員は特定の政策分野における専門知識とは異なった「行政の技術」（ウェーバーのいう「執務知識」）を独占していることこそが「官僚制の権力」の源泉であるとする（森田 1988：9）。

なお、近年、公務員の専門能力向上の必要性が議論されているが¹⁰、自治体職員にあっては、どのような知識の獲得が求められているのか曖昧である。しかし、規範的には、政策実施知識を習得しているのは当然であって、政策形成知識の獲得が要請されていると解される。ただし、実際のところ、自治体職員における政策実施知識の習得の程度は、自治体の組織規模、業務形態、個人的な能力の違いなどによって、区々である。

第2節 OJT

1. 事務引継

自治体では、通常3年から5年程度のサイクルで人事異動により配置換えが行われていると思われる¹¹。それも部局間を超えることが珍しくない。従って、専門職として採用されない限り、直前に獲得した政策実施知識がまったく役に立たないほどの、異質な業務に携わる場合もある。このことをもって、異動直後に、職員に「転職した気分だ」と言わしめるほどである。

新たな職場に転入してきた職員が最初に行うのは、前任者からの事務引継である。自治体の内部組織の分掌事務は包括的な記載がなされているので、課や係の行っている業務のイメージを掴むことはできても、具体的な業務内容については判然としない（大森 1994：23）。転入職員は事務引継によって初めて、課・係の業務の概要、自らが担当する業務の位置付けや概要を知ることになる。

事務引継はOJTの入口に当たる。前述のとおり、自治体においては、少なくとも形式的には、第一線職員単位にまでタスクが分化されていることが一般的であるため、前任者－後任者という関係が発生する。そこで、転入職員は、引継期間中¹²に、自分に割り当てられたタスクについて、各タスクの前任者から事務を引き継ぐのである。ただし、人事異動のみならず担当換えによって、事務引継が行われることもある。

前任者が入れ替わりで異動した場合は、後任者は前任者と連絡を取り日程調整をしたうえで、事務引継を受ける。引継には、通常、1～2日を要する。その際、前任者から示されるのが「引継書」である。しかし、引継書はまったく標準化されていない。そもそも、引継書の作成自体が義務づけられているわけではなく、当然ながら様式や記載事項も決まっていない。

また、業務によっては、全く事務引継が行われていないことすらある。例えば、ある自治体の税の滞納整理を行う部署においては、滞納者との交渉経過がすべて記録として残されているので、あえて事務引継を行う必要性がないと考えられている。筆者がヒアリングを行ったある職員は、他の部局から当該部署に配属になった。そこで、事務引継が行われていない慣習に驚き、また不安になったため、前任者の異動先の職場まで訪ねていったことがあった。しかし、特に得るものはなく、前任者から単に「交渉記録を見てください」と言われたとのことである。従って、この場合、交渉

¹⁰ 例えば、2001年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」においては、公務員制度改革の方向性として「公務に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性の確保に留意しつつ、政府のパフォーマンスを飛躍的に高めることを目指し、行政ニーズに即応した人材を確保し、公務員が互いに競い合う中で持てる力を国民のために最大限に発揮し得る環境を整備する」旨示されている。

¹¹ 東京都庁の場合、一般的には3～5年ごとに異動・昇任時異動がある（金井 2004b：33）。筆者が行ったヒアリングの範囲内では、自治体の規模による差はさほど無く、概ねその程度のサイクルでの異動が多かった。もちろん、同一自治体でも、職員によって異動サイクルは異なる。例えば、深い業務知識が必要とされる税務、選挙、給与等の業務や、関係者との良好な関係の維持が必要な土地区画整理事業等の業務に携わる職員は、異動サイクルは比較的長期化する傾向にある。また、逆に、管理職は2～3年という比較的短期間でのサイクルで異動することが多い。

¹² 引継期間は、一週間程度が多いと思われる。

記録が引継書を兼ねていると見ることができる。しかし、当然のことながら、交渉記録には業務の概要は記載されていないため、職員が初めて税の滞納整理の業務に就く場合は、上司から業務の概要について説明を受けるようである。

さらに、住民基本台帳業務の主管課においても、基本的には第一線職員間での事務引継は行われない。その理由として、第1に、一所主義で事務が行われており、前任者－後任者という関係が存在しないこと、第2に、仕事の方法はマニュアルを見れば理解できること、つまり、マニュアルが引継書となっていること¹³、第3に、業務の内容は上司・熟練職員や職場研修によって教授されること等が挙げられる。

次に、事務引継が行われる場合の引継風景について述べると、前任者は、引継書をもとに、口頭で事務の内容を説明する。後任者は、前任者が説明する内容を十分には理解できないながらも、必死でメモを取る。質問事項も思いつかない。そして、前任者は引継の最後に、「こうしてご説明しても、わからないことが多いと思います。もし、過去の書類を見てもわからないことがあったら、電話で聞いてください」という。後任者は、当面前任者を頼りにすることもあり得るので、懇懇にお礼を述べ「よろしくお願いします」と頭を下げる。事務引継とは概ねこのような情景であるが、業務によって引継事項は区々である¹⁴。

以上説明したとおり、事務引継において、転入者が理解するのは自分が担当する業務の概要と、その業務がどの程度大変なのかということ程度である。転入者は、その後、業務をこなしながら仕事のノウハウを習得し、その時になって初めて引継書の意味を理解することも珍しくない。ただし、事務引継の場で前任者と接しておくことは、後々業務上不明な点を確認するときに、質問しやすい関係を築くことになり、その意味で重要だともいうことができる。

2. OJTの態様

(1) OJTとは

職員が、職務の経験を積み重ねて「執務知識」を獲得し、また、異動後の新たな職場で担当業務をこなすための知識、すなわち「政策実施知識」を獲得するのは、主にOJTによってである。OJTとは、On the Job Trainingの頭文字をとったもので、一般に「職場内教育」といわれ、「仕事をしながらの教育訓練」を指す(寺澤 1989: 11)。寺澤弘忠の定義によると、OJTは「職場で仕事を行う過程で、上司(管理・監督者など)が、部下(個人および集団)の育成必要点を見出し、それに対するいっさいの指導・援助活動を行うこと」である(寺澤 1989: 12)¹⁵。また、自治省(現総務省)が発した「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」(平成9年11月28日付け自治能第78号)(以下「人材育成基本方針策定指針」という)は、OJTを「職場において上司・先輩等が仕事を通じて行う職場研修」と位置付けており、寺澤による定義と同趣旨である。しかし、このようなOJTの定義は、企業においては適合的であるかもしれないが、自治体職

¹³ ただし、小規模市町村においては、マニュアルが存在しないこともある。

¹⁴ 明石は、公営住宅部門に異動になった職員の引継の様態を描いている。前任者は、「この仕事はたいへんな仕事やから、苦勞が多かった。自分からは何もしないほうが良い。任期のきれるのを待つのが一番や」と自分の経験に基づき「積極的に仕事をすべきでない」という助言を行っている。引継事項はその場面で様々であることを示す事例である(明石 2002: 116)。

¹⁵ 大森は、OJTを、仕事をしながら、仕事を通じて、(1)あることを反復練習させて体得させ、独りでも上手にできるようにさせること、(2)ある課題を出し、それに取り組みせ、いわゆる応用問題を解決できる能力を身につけさせることであるとする(大森 1994: 174)。大森のいうOJTも寺澤の定義によるOJTと同様に、ある指導者が新任職員を育成するという視点での捉え方に基づいている。

場においては必ずしもそうではない。以下、その理由について、OJTを職場内教育として考察してみよう。

企業におけるOJTでの主体と客体は、上司－部下、熟練者－非熟練者、先輩－後輩である（寺澤 1989：20）。また、上司からの影響が社員の人材形成に最も多く作用しているようである（寺澤 1989：16-18）。それでは、自治体においてはどうか。企業における主体・客体関係を、順に、自治体に当てはめて考察する。自治体におけるOJTの実態は、第一線職員間におけるタスク分割によって異なる。タスク分割は、パッケージ、対象及び工程による分割に区分される。

(7) パッケージによるタスク分割

第1の主体と客体は、上司－部下である。パッケージによるタスク分割が行われている場合、上司が部下に対して教えるのは、主に執務知識である。上司は、自ら経験によって獲得した執務知識を、部下に欠けていると判断される場面で伝授するのである。その意味では、上司の部下に対するOJTが行われていると言える。

しかし、部下が担当する業務（タスク）に関し、上司が部下に対して教育することはまれである。つまり、上司が部下に対して政策実施知識を伝授することはあまりない。なぜなら、部下が担当する業務に関しては、部下のほうが上司よりも専門性が高いからである。もちろん、上司が部下から相談された場合や、起案文書が回議されたときに、助言を行うことはよく行われる。それは、いわば受動的な教育である。しかし、上司が部下の育成必要点を見出し、それに対するいっさいの指導・援助活動を行うという能動的な教育は、あまり行われていないと考えられる。

従って、職員が業務の遂行に当たってノウハウを習得するのは、つまり政策実施知識を獲得するのは、自習によることが多い。かりに、職員が仕事の内容について相談したいことがあるとしたら、まず前任者や過去に同業務を経験したことのある同僚職員に対して相談を持ちかけるのである。例えば、ある町の職員は、筆者の質問に対して、次のように応えた¹⁶。

訟務については一人で担当しており、訴訟について誰かに教えることができていないのが現状です。訴訟の担当となったときは、前任者や以前の経験者で詳しい人に教えてもらったり、自分で調べたり、弁護士に聞いたりして学びました。

第2の主体と客体は、熟練者－非熟練者である。自治体では、パッケージによるタスク分割が行われる場合、担当職員以外にその業務を行っているものはいない。従って、熟練者とは前任者であり、非熟練者とは異動した後の後任者ということになる。後任者は、仕事の内容がわからないときは、前任者や同僚の経験者に聞くことが専らである。それに対して、企業において熟練者とは、非熟練者が携わっている業務を現在も行っており、しかも経験年数が長い者を指すだろう。自治体では、前任者は、現在は別の業務を行っている点で大きく異なる。

第3の主体と客体は、先輩－後輩である。先輩とは、組織成員となつてからの期間が長い者を意味するとすると、自治体では、先輩が後輩に対して執務知識を教授する場面はよくある。しかし、政策実施知識については、先輩－後輩のOJTはない。なぜなら、ジェネラリスト型人事異動により、職員は専門知識については職場ごとに学習することになるからである。むしろ、後輩が熟練者の場合は、後輩が非熟練者である先輩に政策実施知識を教授することがよくある。

¹⁶ 2004年12月20日に、筆者の質問に対する電子メールによる回答に基づく。

(4) 対象によるタスク分割

対象によるタスク分割の場合も、上司一部下及び先輩－後輩の関係においては、パッケージによるタスク分割の場合と同様のOJTが行われる。しかし、熟練者－非熟練者の関係においては、若干異なる。すなわち、対象によるタスク分割の場合は、第一線職員間で政策実施の対象は異なるものの、仕事の内容は同じである。従って、業務経験の長い職員がいれば、熟練者－非熟練者関係が形成される。従って、非熟練職員は自習しながらも、不明な点については熟練職員に教授を請うという学習が行われる。その意味では、企業における熟練者－非熟練者関係と同様である。また、人事異動があった年度始め当初に、職場研修が行われ、熟練職員が講師となって転入職員（非熟練職員）に政策実施知識を教授するという学習も行われる。

(5) 工程によるタスク分割

工程によるタスク分割による業務形態は、一般的に一所主義である。同じ仕事を行っている熟練職員が職場にいることから、基本的なOJTの主体と客体は、熟練職員－非熟練職員である。非熟練職員は熟練職員に教えを請いながら、仕事を覚える。また、上司一部下という主体・客体関係も、上司が部下から相談を受けたときや職場研修の場で見られる。従って、一所主義のOJTは企業におけるOJTに近い面がある。また、先輩－後輩のOJTは、他の業務形態の場合と同様の内容であり、企業とは異なる面があると考えられる。

このような状況から、企業と自治体のOJTは、その様相が異なる。ただし、以上は自治体におけるOJTの特徴を挙げたままで、実際には個々の業務によって区々である。ただし、自治体では、OJTについて方針を定め、計画的に行っているとは言えず、各職場任せになっているのが現状であろう¹⁷。

(2) 類型

上司が部下に対して、また先輩が後輩に対して執務知識を伝授するために行われるOJTには、特に決まった型はない。上司や先輩が、機会があるごとに、断片的に口頭で伝授するのである。職員の起案文書が回ってきたとき、または職員から相談を受けたときが、機会としては最も多いと言える。明確な水平分業が行われていると、上司や先輩が自らの仕事のやり方を部下に見せることによって、執務知識を習得させるという方法は取りにくい。

一方で、職員が政策実施知識を学ぶ場合は、タスク分割によってOJTの類型は異なる。OJTは仕事をしながらの教育訓練であるから、OJTには業務の執行に応じた形式があるのである。ただし、厳密な照応関係にあるわけではなく、同一の業務であっても、複数の種類のOJTが並行して行われることがある。

(ア) 自習型

自習型は、パッケージによってタスクが分割される場合に行われるOJTである。職員は、特定の教授者がいない状況で、自らの担当業務について自習するほか知識獲得の手段がないのである。

¹⁷八王子市人材育成基本方針（平成13年4月）の附属資料である職員に対するアンケート調査結果によると、OJTが「計画（意識）され、実施もされていると思う」と答えているのが、一般職で17.4%、課長職で16.4%に止まっている。自治体としてのみならず、職場でもOJTが計画的に行われていないことを示している。

また、対象によるタスク分割が行われる場合も、自習型OJTが行われるが、職場には熟練職員がいるため、次の営業型OJTも並行して行われる。自治体においては、自習型のOJTが最も多く見られる。

職員は、前任者からの事務引継が終わると、まず気になるのは、当座行うべき業務である。通常、引継の際に、中途になっている仕事、すぐに着手すべき仕事を示される。職員は担当業務の全体像がわからないまま、まずはそれらの仕事をこなすことになる。自治体行政はルーティン業務が中核をなすので、それらの仕事が前回どように行われたのかがわかれば、前回のやり方を踏襲すればよい。そこで、担当者は前回の起案文書に目を通すことになる。

起案文書には、事務の根拠が添付されるとともに、起案に至る経緯が記されていることが専らである。従って、前回の起案文書を見ると、事務の概略を把握することができる。また、前回の起案文書のとおり事務処理を行えば、前例踏襲と批判を招く虞はあるだろうが、間違いは少ないので、それに倣って仕事を処理することになる。その意味で、起案文書（稟議書）は、一種の参考書であり、また既に述べたとおり、一つのプログラムとして機能するのである。

職員は、このように業務をこなしながら、政策の仕組みを法律の逐条解説などにより自習し、また、前年度の文書に一通り目を通すことで年間スケジュールを把握する。そして、パッケージによるタスク分割の場合、もし不明な点があり判断ができなければ、前任者に聞くことになる。そこで初めて、教わるという行為が発生するのであるが、それはあくまで自習を補完するものに過ぎない。

すなわち、自習型のOJTの特徴は、文書依存であるということである。自習の際に参照するのは、起案文書、法律の逐条解説、国からの通知、マニュアルなどの文書である。これら一連の文書がなかったとしたら、事務処理は非常に困難になるだろう。

(イ) 営業型¹⁸

営業型のOJTが行われるのは、主に対象によるタスク分割が行われる場合である。民間企業における営業の現場では、それぞれの社員は同じ仕事を行っており、営業の対象（例えば、地域）を分割して分担を受け持つのが一般的であろう。従って、営業に携わる社員は、営業に関する基本的な知識を共有している。そこで、新入社員が入社すると、先輩社員に同行させて、営業の実践を新入社員に見せることで学ばせるというOJTが可能となる。また、OJTにおいては、新入社員は車での移動中に先輩社員にわからないことを質問し、先輩社員はそれに答えるという過程で、新人職員は業務知識を獲得する。

自治体においても、対象によるタスク分割が行われる場合は、熟練職員－非熟練職員の関係が形成される。そこで、熟練職員が非熟練職員に仕事ぶりを見せ、また、非熟練職員の質問に答えるという形で、OJTが行われる。例えば、用地買収業務においては、組織規模が大きいと、業務を担当エリアで分けることによって、タスクが分割される。しかし、職員の仕事自体は同じである¹⁹。用地買収に必要な政策実施知識は幅広い。補償費の算定、土地の評価、税務、登記など多岐に渡る。それぞれの分野に関する制度的な知識は、自習型OJT、職場研修やOff-JTで獲得されるが、交渉に関するノウハウは、熟練職員に同行することによって得られる。そもそも用地交渉では、2

¹⁸ 以下の営業でのOJTの方法は、筆者が以前、食品関係の仕事をしていた頃の経験に基づく。

¹⁹ ただし、筆者がヒアリングを行ったある市では、登記業務だけを専門的に行う職員を配置するといった、パッケージないしは工程によるタスクの分割が行われていたが、用地買収業務では例外的なタスク分割であると考えられる。

人以上の職員で地権者を訪ねることが基本である。従って、熟練職員に同行する機会は多い。営業の場合と同じように、熟練職員の交渉の仕方を見てコツを習得する。そのコツは暗黙知として形成される場合も多い。また、非熟練職員が疑問に思ったことは、交渉を終えて事務所に帰る途中などに、熟練職員に尋ねることになる。

また、法務・訟務業務も営業型OJTに分類される。例えば、東京都法務部においては、職員は「書面・弁論の実務を通じて、先輩のやり方を模倣しながら能力をつけていく」のである（金井2004b：34）²⁰。

なお、営業型OJTの一類型として「徒弟型」がある。徒弟型とは²¹、一定期間、非熟練職員がある業務を習得するまで熟練職員と共同に作業することによって、熟練職員が非熟練職員に知識・技術を体得させるような形式である。営業型においては、熟練職員－非熟練職員の関係が流動的であるのに対して、徒弟型においては、それが固定的である点が異なる。役所においても、「徒弟」という言葉で想起されるような親方－弟子という関係ではないものの、例えば、熟練職員が非熟練職員の副主任となって、自分の後継者となる非熟練職員を熟練職員に育て上げるという例がある。このようなOJTは、弟子がやがて親方になるという徒弟制の仕組みと似ている。

自治体における徒弟型のOJTは、市町村での固定資産税の家屋調査で見られる²²。家屋調査では、家屋の材料を見て、材質を判断できるようにならないといけない。それには経験が必要であり、実地で教えてくれる人が必要となるのである。従って、非熟練職員が一人前になるまでは、熟練職員がサブとなって現地に同行することによって、OJTが行われるのである。

(ウ) 工場型

「工場型」とは、民間の生産職場において見られるOJTの形態である。ローテーションにより新人は様々な工程を経験するとともに、熟練者が新人の隣の持場につき、自分の仕事を行いながらも、新人に何くれと無く教える（小池1997：17）。このようなOJTは、自治体職場においては、工程によるタスク分割が行われる全課体制型の一所主義の業務形態において見られる。例えば、住民基本台帳や戸籍などの窓口業務においてよく見られるOJTである。全課体制型の一所主義においても、新人（転入）職員に、ローテーションによって、最初は易しい工程を経験させ、徐々に難しい工程を経験させることによって、仕事全体を覚えさせるOJTが行われていることが多い。

また、主体－客体関係においては、熟練職員が非熟練職員に教えるという点では営業型と同様であるが、工場型には営業型と異なる点がいくつかある。第1に、営業型においては、徒弟型を除いて、一般的に熟練職員が特定の非熟練職員についてOJTを行うことはないが、工場型においては、一定期間熟練職員が特定の非熟練職員について、OJTを行うことがある。第2に、営業型においては、一般的に直属上司がOJTに関与することはないが、工場型においては、直属上司も日頃の例外処理の過程で、非熟練職員に政策実施知識を教授している。

²⁰ ただし、小規模自治体では、法務・訟務担当者が一人しかいないことがある。その場合、担当者は、「自習型」によって必要となる知識について学習することとなる。

²¹ 福島によると、「徒弟制は一般的に、ある特定の技能を体現した親方がいて、それを習得したがる弟子がいわば丁稚奉公の形で入門し、長期にわたる共同生活を行いながら、その技能を習得し、と同時にその過程で親方による仕事を手伝うという制度を意味している」（福島2001：69）。

²² 先述した住民基本台帳業務の現場においても、一定期間、非熟練職員に教育者として特定の熟練職員をつけるというOJTを行っているところがある。

(3) 職場研修

対象や工程によるタスク分割が行われている職場では、熟練職員によって職場研修が行われることがある。また、工程によるタスク分割の場合は、上司が講師となることもある。職場研修は、職場内で行われるものの、職務を離れるという点で、O f f - J Tの要素を併せ持つ²³。ただし、その目的は、非熟練職員に対する政策実施知識の教授に限られる。また、職務専念義務免除という形式をとるものではない。つまり、職務の一環として研修が行われるのである。そこで、本稿では、職場研修をO J Tの一つとして考えることにする。

例えば、用地買収業務において、実施対象を空間で分割し第一線職員に割り当てる場合、非熟練職員に嘱託登記書の記載の方法など実践的な知識を習得させるために、職場研修が行われることがある²⁴。その際、ベテラン職員が講師となる。

また、都道府県選挙管理委員会で行っている政治団体収支報告書の受理業務においても、職場研修が行われる²⁵。業務形態は、一人一件型の一所主義であり、広い意味では対象によるタスク分割である。選挙管理委員会では、収支報告書の提出開始の直前に職員全員を一室に集め、マニュアルをもとに、業務の取りまとめ担当者が作業の流れや審査のポイントを含む受理の方法について説明する。また、説明後、質疑応答が行われる。

3. O J Tの特徴

(1) 民間企業との比較

自治体におけるO J Tは業務形態によって異なるため、その特徴もまた一様ではない。しかしながら、共通して見られる一般的な特徴もある。そこで、民間企業におけるO J Tの実態と比較することによって、自治体のO J Tの特徴を挙げることにする。民間企業のO J Tの実態について参考になるのは、厚生労働省実施の「平成 15 年度能力開発基本調査結果概要」である。自治体のO J Tにおいては、次の2つの特徴が認められる。

第1に、自治体のO J Tは、自治体組織としては計画的に行われていない傾向にある。計画的なO J Tの実施状況について、民間企業と自治体とを比較すると、民間企業の場合、組織規模によって差異はあるが、全体としては2002年度において、41.6%の企業が実施している。

それに対して、自治体の場合は、例えば、住民基本台帳や戸籍などの窓口業務を所管する職場では計画的なO J Tが行われる場合もあるが、自治体組織としては計画的なO J Tは実施されていないのが専らであると考えられる。自治体においてO J Tは職員の知識獲得の骨格をなすと考えられるのに、組織としてはその認識が薄いと思われる。または、セクショナリズムによる職場の独立性が故に、系統だったO J Tは困難であるという認識があるのかもしれない。

第2に、自治体において、O J Tは軽視される傾向にある。教育訓練方法の方針については、民間企業の場合、O J Tを重視する企業が71.2%を占める（「O J Tを重視（25.9%）」と「O J Tを重視に近い（45.3%）」の回答計）。それに対して、自治体の場合、「地方公共団体における職場研修の推進方策に関する研究会」が都道府県、指定都市、人口10万人以上の一般市及び特別区を対象として1996（平成8）年8月1日現在で行ったアンケート調査によると（自治研修協会1997）

²³ 小池は、このような研修をインフォーマルなO f f - J Tと呼ぶ（小池1997：74）。

²⁴ 筆者が神奈川県庁で用地買収業務を担当していたときの経験に基づく。実務経験3年程度の職員が、転入職員を会議室に集め、実際の嘱託登記書の写しをもとに、嘱託登記の方法について説明を行った。

²⁵ 筆者の神奈川県職員としての業務経験に基づく。

²⁶、「貴団体における職員の人材育成施策の柱は何ですか」（複数回答可）との問いに対して、「研修所における研修等の職場外研修」（O f f - J T）を挙げた団体は 91.7%、「職場研修（日常の業務に就きながら行われる職業能力開発）」（O J T）を挙げた団体は 76.3%であった。従って、自治体組織としては、O J Tよりは後に述べるO f f - J Tの方が重視されていると言えよう。なお、同アンケート調査で、「職員の自覚的・主体的努力による自己啓発」を挙げたのは、65.6%と最も低かった。

このように、自治体においては、民間企業ほどO J Tが重視されていないという印象を受ける。その要因は何であろうか。大森は、「一般に研修をめぐる議論では職場内研修は重要であると説かれることが多いが、少しも具体的な方策として実行されないのは研修とは職場外で行うものが主で、職場での研修など不必要であり、職場とは分担する仕事をきちんと行うところであると考えられているからである」と述べる（大森 1994：149）。確かに大森の主張するように、職場でO J Tの必要性が認識されていないことが自治体でのO J Tの軽視の一要因になっている面はあるだろう。しかし、既述したとおり、職場によっては（特に全課体制型の一所主義の職場においては）、O J Tが計画的に行われている場合がある。従って、各職場でのO J Tに対する意識と職場の集合体としての自治体組織における意識とを区別して考える必要がある。

自治体組織においてO J T軽視の傾向が見られるとしたら、その最も大きな要因は、自治体内で明確な水平分業により各単位組織が割り当てられた業務を自律的に遂行する過程で、各業務の遂行に適した業務形態、また、各業務形態に応じたO J Tが職場ごとに選択されているという実態にあると考えられる。つまり、自治体組織としてはO J Tの方法を各職場に委ねざるを得ない。その結果、自治体組織として一貫したO J T戦略を構築することが不可能となり、組織的にO J Tに注力することが困難となるのである。従って、自治体組織におけるO J T軽視には、不可避的な側面があると考えられる。

なお、「人材育成基本方針策定指針」では、「職場研修の実施は、各職場や各管理監督者の主体性に委ねるだけでなく、全庁的に推進していくことが重要である」として、管理監督者の啓発、職場研修マニュアル等の作成・活用、職場研修推進運動の展開等、職場研修推進のための具体的な方策について検討することを自治体に要請している。しかしながら、上記のように、明確な水平分業がなされている以上は、O J Tの全庁的な推進には限界があると考えられる。

(2) 知識獲得の面での特徴

自治体のO J Tにおける知識獲得面での特徴について、第一線職員の専門性との関係において考察することとする。まず、「執務知識」については、どのようなO J Tの類型においても、その伝授が行われる。上司や先輩職員は、機会を捉えて部下や後輩職員に対して執務知識を教授する。しかし、既に述べたとおり、執務知識の習得にはさほどの期間を要しないため、O J Tの場面は限られる。

次に、「政策実施知識」については、O J Tの類型によってその獲得の方法が異なる。まず、自治体において最も一般的である自習型においては、第一線職員は既存の文書資料を参照するなどして、自ら政策実施知識を獲得する。その結果、第一線職員の専門性は向上する。ただし、政

²⁶ アンケート調査結果については、日本財団図書館ホームページを参照のこと。
<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1996/00652/contents/091.htm>

策実施知識の獲得は既存の文書に依存しているため、当該文書の範囲内に止まる。

また、営業型のOJTでは、政策実施知識を非熟練職員に伝授するのは熟練職員である。そして、非熟練職員は熟練職員に近づく努力を続ける結果、上司に対しての専門性を獲得するに至る。

そして、工場型のOJTでは、新人（転入）職員に、ローテーションによって仕事全体を覚えさせるとともに、熟練職員が一定期間非熟練職員について、あるいは、随時非熟練職員の質問に答える形で、政策実施知識を伝授する。また、上司は例外処理などの機会を通じて非熟練職員に対し政策実施知識を伝授する。このようなOJTによって、非熟練職員は政策実施知識を徐々に獲得していく。

なお、「政策形成知識」については、OJTによっては伝授されない。政策形成知識とは、政策の企画・立案の場面で必要となる知識である。政策形成知識がOJTによって伝授されない理由は簡単である。それは、既に述べたように、自治体業務は政策実施を中心とするからである。従って、そもそも自治体職員に十分な政策形成知識が身に付いているとは言えないだろう。また、自治体職員が政策形成知識を有していたとしても、それを行使する場面は限られているので、他の職員に伝授する機会も少ない。昨今、Off-JTで政策形成能力向上のための研修が盛んに取り入れられるようになったのも、自治体職員の政策形成能力が十分でないという研修機関の意識を示すものである。

以上の考察から、自治体におけるOJTの類型と専門性との関係について総括すると、民間企業ではOJTにおける本来の教授者とみなされる上司が、自習型及び営業型のOJTにおいては主体となり得ないため、相対的に第一線職員は上司に対して専門性を高める結果に至る。その一方で、工場型のOJTにおいては、上司は例外処理などを通じて、政策実施知識の教授者となる。その結果、第一線職員はOJTによって政策実施知識を徐々に獲得していくことができるものの、上司に比肩する専門性を獲得することは困難である。ただし、工場型OJTは自治体業務においては例外的であり、工程によるタスク分割が行われる職場で行われるに限られる。

第3節 Off-JT

1. Off-JTとは

Off-JTとは、Off the Job Trainingの頭文字をとったもので、一般に「社外教育」といわれ、「仕事の間を離れての教育訓練のこと」である。Off-JTは、主として集合教育研修の形をとって行われる（寺澤 1989: 12）。自治体におけるOff-JTは、行政組織が職員に研修を命じ、業務と職位に必要な知識を獲得させることを目的とするものである。自治省の「人材育成基本方針策定指針」は、「職場外研修は、本来の職務から離れて行われる研修であることから、一定期間集中的に行うことが可能であり、職務を遂行する上で必要な知識・技術を体系的に学習したり、高度・専門的な知識・技術を学習する際には効果的な手法であり、また一方では、他の職場や他の地方公共団体、さらには一般の地域住民等、様々な人々と交流し、相互に啓発しあう機会としても重要である」と述べている。

2. 類型

「人材育成基本方針策定指針」は、Off-JTを①研修所研修等、②派遣研修、③広域での共同研修（例えば、都道府県、市長会、町村会が行う研修）に区分しているが、本稿では、自治体のOff-JTを研修所研修、部局研修、及び派遣研修に分けて、順に記述したい。

(1) 研修所研修

集合研修を行う機関は、自治体の研修機関であったり²⁷、自治体共同設置の研修機関²⁸であったり、全国の市町村職員を対象とする市町村アカデミーであったり、様々である。また、いずれの自治体においても、研修所研修は、階層別研修と専門研修が中核となっている。

(ア) 階層別研修

階層別研修とは、自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』（平成16年3月）の定義によると、対象となる階層・職層の職員が原則として全員受講することを義務づけられる研修をいう。同調査においては、階層別研修を、①新規採用者研修、②主任等研修、③係長研修、④課長補佐研修、⑤管理職研修、⑥トップセミナー研修（三役から部長、次長クラスまでを対象とする研修）の6階層に区分しており、都道府県・指定都市では、福島県を除く全団体が階層別研修を実施していることが明らかにされている。階層別研修は、職員に、その職位としては常識とされる知識・技術を獲得させることを目的とする。

当然のことながら、階層によって取得を目指す知識は異なる。まず、新規採用者研修においては、受講者が獲得するのは執務知識の中核部分である。これらの知識は、OJTによって付与されることが専らであるから、階層別研修はそれを補完する位置付けになる。新規採用者研修では、「地方公務員のあり方、執務上の心得、地方自治法の基本、各行政部門の仕事の概要など」（大森 1994：151）についての講義が行われる。また、提示された特定のテーマについてのディスカッション形式の研修も行われる場合がある。

次に、中堅職員層を対象とする階層別研修では、職務遂行能力の向上を目指し、例えば、プレゼンテーションやディベートなどの実践的な研修が行われる。このような研修を通じて得られる知識もまた執務知識である。

そして、管理職を対象とする研修では、監督者としての管理運営能力の向上を図るため、部下の能力の適正な評価、メンタルヘルス、リーダーシップ発揮などに関する知識習得が目指される。また、幹部を対象とする研修においては、主に自治体経営能力を高めるために、企業での経営戦略や、危機管理などに関する知識習得が目指される。

管理職以上を対象とする研修になると、部下や自治体組織の管理能力向上のための研修が中心であり、習得される知識は、業務上必要とされる執務知識とは若干異なる。しかし、先述したとおり、このような高い職位にある職員に付与される知識は、水平分業によってその職位に求められる調整という機能において必要となる知識であり（打越 2004：53）、また、部下の管理や自治体の経営に関する知識であるから、部下を統制する上で決定力を持つ知識ではない。

なお、最近、階層別研修において、選択制研修を実施する自治体が増えている²⁹。これは、職員の積極的な参加を働きかける趣旨であると考えられるが、各階層によって必須になる知識が不鮮明であることを一面では示している。

²⁷ 自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』（平成16年3月）によると、都道府県、指定都市60団体のうち、岩手県、大阪府、和歌山県、長崎県、熊本県及び名古屋市を除く54団体が研修所を設置している。

²⁸ 例えば、埼玉県と県内市町村は、1999年に広域連合として「彩の国さいたま人づくり広域連合」を設置している。

²⁹ 自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』（平成16年3月）によると、都道府県・指定都市等61団体のうち、2000年度調査においては、28団体（46.7%）が選択制研修を実施していたところ、2003年度調査では、37団体（60.7%）が選択制研修を実施している。

<事例：階層別研修の事業体系（抜粋）³⁰>

ある市町村職員を対象とする研修機関における階層別研修は、【表5-1】のような体系になっている。また、3階層の講座を抜粋して、内容を示した。

【表5-1】階層別研修の例

講座名	対象	日数
新採用職員	採用後1年未満の職員	3日
職員初級	在職3～5年程度の職員	2日
職員中級(1)(2)	在職7～10年程度の職員	2日
新任監督者	新任係長（相当職）	2日
現任監督者	現任係長（相当職）	3日
管理者（課長級）	課長（相当職）	3日
管理者（部長級）	部長（相当職）	1日

新採用職員研修 ※（ ）内は時間数、以下同様

目標：市町村職員としての自覚と意識の確立を図り、執務に必要な基礎的かつ一般的知識、及び技術を習得することにより、職場への適応力を養う。

オリエンテーション(2)、人権について(1.5)、地方自治のしくみ(1.5)、地方公務員制度(1.5)、
 接遇研修「応接の仕方」(6.0)、地方財政のしくみ(1.5)、理想とする職員像（グループ討議・
 発表）(2.5)、こんな職員になりたい（作文）(1.5)

職員中級研修(1)

目標：住民との協働を目指し、概念的、論理的な思考方法及び訴求力、説得力について、実習を通して習得する。

住民との協働（演習・まとめ）(12)

現任監督者研修

目標：変革型のマネジメント理論を学び、真に自発的な職員を育成するミッション・コーチングの手法取得を図る。

ミッション・コーチング(12)

(イ) 専門研修

専門研修は、特定の業務の実施や政策形成に必要な知識・技術の獲得を主眼として行われる研修であり、階層別研修とともに自治体O f f - J Tの両輪をなす研修であると位置付けることができる。専門研修において受講職員による獲得を企図する知識は政策形成知識や政策実施知識が中心であるが、パソコン研修など特殊な執務知識の習得を目指す研修もある。

専門研修によって職員は、O J Tで不足となる「政策実施知識」を獲得することができる。上司はこの専門研修には参加しないため、ここで上司一部下間の「政策実施知識」の非対称性は拡大することになる。ただし、政策実施知識の獲得については、職場でのO J Tが中核となるので、

³⁰ 財団法人神奈川県市町村振興協会市町村研修センター『平成16年度研修概要』に基づく。

専門研修は補完的である。

それに対して、政策形成知識はOJTでは教授されないことから、自治体組織としては、このような専門研修によって初めて政策形成知識を職員に付与しうる。また、近年、自治体は、自治体職員の政策形成能力向上の必要性が説かれることを受けてか、政策研究の研修などの政策形成研修に力を入れているようである³¹。しかし、研修期間は短期間であるため、職場でその知識を活用できる機会が少なければ、受講者は、時間が経つうちに研修内容を亡失することもあるだろう³²。そして、自治体業務は政策実施が中心であるので、職場でこのような知識を行使できる場は極めて限られている。

<事例：専門研修の事業体系（抜粋）³³>

ある市町村共同の研修機関における専門研修は【表5-2】のような体系になっている。また、3講座を抜粋して、内容を示した。専門研修とはいえ、様々な性質の研修が混在している。財務、税務、用地、法制執務担当職員向けの研修は、「政策実施知識」の習得が中心である。また、企画力開発、政策形成マインド及び政策法務研修は、「政策形成知識」習得が中心である。また、ワードやエクセルの研修は、いわゆる情報リテラシー研修であり、それから得られる知識は「執務知識」の一部ということになる。

【表5-2】専門研修の例

講座名	対象	日数
財務担当職員	実務経験3年未満の職員	2日
税務職員（徴収）	徴収事務経験2年未満の職員	2日
税務職員（固定資産税）	固定資産税事務経験1年未満の職員	4日
税務職員（市町村民税）	市町村民税事務経験1年未満の職員	3日
用地担当職員	用地関係事務に携わる初任者等	3日
企画力開発	新しい事業やプランを提案・企画したい職員	2日
政策形成マインド	政策形成能力の向上に意欲のある職員	3日
政策法務	中堅から係長までの職員	4日
ワード中級	ワードの基本操作のできる職員	1日
エクセル中級	エクセルの基本操作のできる職員	2日
法制執務	この研修を必要とする職員	2日

用地担当職員研修 ※（ ）内は時間数、以下同様

³¹ 自治研修協議会が1992年に実施した調査では、都道府県・指定都市・主要都市・市町村研修センターで「政策研究の研修」を実施していないのは、1自治体のみである（森 2003：22）。また、自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』（平成16年3月）によると、都道府県・指定都市等61団体のうち政策法務研修を実施している団体は、2000年度調査では21団体に止まっていたが、2003年度調査では39団体に増加している。

³² 政策研究の取組方法は、研修機関により区々であり、例えば、現場調査・先進自治体視察・期間6か月・研究報告書・発表交流会という研修もあれば、講義型・座学研修・3日間・感想文の提出という研修もある（森 2003：23）。

³³ 財団法人神奈川県市町村振興協会市町村研修センター『平成16年度研修概要』に基づく。

目標：用地関係事務を遂行するために必要な基礎的知識及び技術を習得することにより、執務能力の向上を図る。

用地事務のあらまし(3)、公共用地取得の税制度(3)、建物等の移転補償(3)、不動産登記(3)、通常生じる損失の補償(3)、不動産の鑑定評価(3)

政策形成マインド研修

目標：政策課題の演習を通じ、政策形成能力の向上を図るとともに、課題を解決するプロセスや問題の捉え方の基礎力を養う。

政策形成概論・財務演習・法務演習・総合演習・総合演習総括講義(19.5)

政策法務研修

目標：地方分権一括法が施行され、地方分権が理念から実行の段階に入っている中で、自治体が独自の政策を実現していくための法制度を理解するとともに、条例、規則として制度化するための基礎的な能力の向上を図る。

政策法務の意義と可能性(3)、条例づくりの視点と方法(3)、具体的条例・判例の分析(3)、グループ演習(9)、まとめ・報告会・講評(6)

(ウ) その他の研修

自治体によっては、階層別研修、専門研修以外に様々な研修を行っている。そこに、自治体での研修所研修の特色が出る³⁴。例えば、弁護士を講師とする争訟研修³⁵、NHKアナウンサーを講師とする実用話し方研修³⁶、eラーニング³⁷などが行われている。このような研修の多様性は、自治体職員に必要な知識や技術が明確化されていない証左であると考えられる。

なお、職場研修については、OJTの一部をなすものとして、既に述べた。

(2) 部局研修

部局研修とは、部局が主催する集合研修である。神奈川県内の内部資料によると、部局研修は、「専門職員研修」(部局が所管する特定業務に関する専門研修)、「専門業務対象職員研修」(庁内で遍在する特定業務に関する専門研修)、及び「特定課題全庁職員研修」(全職員に習得させるべき特定課題について全庁職員を対象に実施する研修)に区分される。部局研修においては、主に政策実施知識の獲得が企図される。従って、部局研修も第一線職員の専門性の向上に寄与する。

(ア) 専門職員研修

部局が所管する特定業務に関する「専門職員研修」は、事務系職員を対象とするものと技術系職員を対象とするものに区分される。前者の例を挙げると、【表5-3】のとおりである。

【表5-3】専門職員研修の例

³⁴ 森は、自治体による政策研修の方法の違いは、研修担当者が自治体理論を有しているかないかの違いであるという(森 2003: 47-48)。

³⁵ 2004年にふくしま自治研修センターが実施。

³⁶ 2002年に神奈川県厚木市が実施している。

³⁷ インターネットを利用し、主としてWebページを使用する教育・学習システム。自治大学校『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』(平成16年3月)によると、都道府県・指定都市等61団体のうち、9団体がeラーニングを導入している。

所 属	研修名	受講対象者	日数
統計課	地方統計職員業務研修基礎研修	新規統計職員	2日
	地方統計職員業務研修専門研修	統計事務従事職員	1日
消費生活課	消費生活行政新任担当職員研修	県・市町村の新任担当者	1日
	消費生活相談人材育成事業（概論）	県・市町村の相談員等	1日
	同（課題研修）（10回）	県・市町村の相談員等	1日

(4) 専門業務対象職員研修

庁内で遍在する特定業務に関する「専門業務対象職員研修」の例を挙げると、【表5-4】のとおりである。

【表5-4】専門業務対象職員研修の例

所 属	研修名	受講対象者	日数
人事課	給与事務説明会	給与事務担当者	1日
法務文書課	訴訟等実務担当者研修会	訴訟等実務担当者	1日
	立法技術研修会	法規事務実務担当者	1日
	公益法人実務担当者研修会	公益法人事務実務担当者	1日
職員健康管理センター	安全衛生主任者研修	安全衛生主任者・衛生管理者	1日

(5) 特定課題全庁職員研修

全職員に習得させるべき特定課題について全庁職員を対象に実施する「特定課題全庁職員研修」の例を挙げると、【表5-5】のとおりである。

【表5-5】特定課題全庁職員研修の例

所 属	研修名	受講対象者	日数
人権男女共同参画課	人権男女共同参画研修	人権男女主任者	1日
情報公開課	情報公開・個人情報保護事務担当者会議	情報公開事務担当者	1日
環境計画課	ISO事務取扱説明会	新任ISO事務取扱担当者	1日

(3) 派遣研修

自治体によっては、国・他自治体・大学院・民間企業・NPO・自治大学校等への職員派遣を実施しているところがある。このうち、自治体間の職員派遣に焦点を当て、その意義について考察する。

自治省の「人材育成基本方針策定指針」では、地方公共団体間の派遣研修について、「先進的な

行政手法の実地での習得、幅広い視野の滋養等の利点があることから、その趣旨・目的を明確にし、より有意義な派遣となるよう」検討すべきとしている。また、稲継は職員派遣のメリットとして、OJT、Off-JT、自己啓発といった多種類の研修を一度に受け得る効率性の良さを挙げている（稲継 2000：151）。

このように、職員派遣は、派遣研修としてOff-JTの重要なメニューの一つであるが、派遣できる職員数は限られる。つまり、派遣職員の研修効果は大きくとも、その恩恵を被るのはごく一部の職員のみである。しかし、自治体間の職員派遣は、分権時代において求められる職員の高度な専門性を獲得する手段でもある。そこに職員派遣の重要性が孕んでいる。特に、市町村合併を選択しなかった自治体においては、その意義が大きい。なぜなら、組織規模が小さいと職員の専門性向上に努めたとしても自ずから限界があるからである³⁸。ただし、分権時代にあつては、一方的な依存関係は望ましくない。今後、自治体相互で不足する専門性を相補するための人事交流が、派遣研修のひとつの方向性として挙げられる。そして、そのためには、自治体内の閉鎖的な人事戦略を、自治体を越えた開放的な人事戦略に転換するという選択肢も考慮される必要があると考えられる。

3. Off-JTの特徴

以上の観察から、自治体のOff-JTの特徴として、次の3点を指摘しうる。第1に、自治体では、相対的にOff-JTが重視されているということである。この点は、民間での実態と比較するとわかりやすい。厚生労働省実施の「平成15年度能力開発基本調査結果概要」によると、Off-JTの実施状況については、企業の場合、2002年度においては48.7%の企業が実施しているが、2001年度の60.2%と比べると大幅に低下している。また、組織規模が小さくなるに連れて、Off-JTの実施率も低下する³⁹。それに対して、自治体は、地方公務員法39条1項で「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」とされており、職員に対し研修実施の義務がある。従って、全自治体でOff-JTが実施されているはずである⁴⁰。

第2に、階層別研修が自治体研修体系の骨格のひとつであることだ。これは、ヒエラルキー構造を前提とする自治体では、組織の秩序を維持するためには、各階層の職員に各自がある職位にあることを自覚させることが必要であるからだと考えられる⁴¹。実際のところ、階層別研修は新採用職員研修を除き、1～3日程度の短期間の研修であり、内容は即効的な効果が期待できないものが多い。従って、階層別研修は、それをを行うこと自体に大きな意味を有している側面がある。また、新採用職員研修も、基本的な執務知識を習得させる意味で大きな効果があるが、それもまた、階層別研修の第一歩であり、公務員として、また自治体組織人としての自覚を促す側面があ

³⁸ 既述したとおり、職員に割り当てられるタスクの範囲が大きいと、専門性も低下する。

³⁹ 例えば、2002年度におけるOff-JTの実施率は、30人未満の企業においては29.1%であるのに対して、300人以上の企業においては82.6%となっている。

⁴⁰ 自治体大学『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』（平成16年3月）によると、2003年4月1日現在では、都道府県・指定都市においては、全団体が単年度研修計画を策定している。

⁴¹ 森は、人事課が研修所に期待するのは、上司に忠実な能吏の養成であると喝破する（森 2003：38）。しかし、階層別研修には、職位に応じた役割を自覚させる効用があると思われる。すなわち、階層別研修に職員を参加させることによって、部下には与えられたタスクをこなす、また上司を助ける役割を、中間管理職には部下と幹部の結節点としての役割を、幹部には経営者としての一翼を担うという役割を、それぞれ自覚させることに大きな意義があると考えられる。

ると考えられる。

第3に、自治体でのO f f - J Tも、一般的な政策実施と同様にプログラム化されているということである。研修業務は本稿でいう「組織運用業務」に位置付けられるが、「政策実施業務」と同様に、業務の骨格となるのは従前のプログラムである。この場合のプログラムとは、過年度の研修計画や研修体系などである。それぞれの自治体において毎年研修プログラムの様々な改善を行っているが、「従来のやり方を踏襲すればよいと考える研修担当者」（大森 1994 : 153）は少なからずいると思われる。そして、研修もルーティン業務の一つであるから、業務の反復によってプログラムの同調過剰が起きれば、研修内容が硬直的になることはあり得る。

自治体では、O f f - J Tについての取組は熱心であるものの、必ずしも明確な方針に基づいて行われているわけではない印象を受ける。また、研修内容も階層別研修と専門研修を両輪とする骨格自体は毎年変化がなく、柔軟な研修とは言えない側面がある。しかしながら、O f f - J Tが職員の専門性に与える影響という観点で評価すれば、少なくとも専門研修は「政策実施知識」の獲得に大きな寄与をしており、専門研修を受講した職員は、受講前に比べると確実に専門性を高めることができると考えられる。

第4節 自己啓発

自己啓発は、職員が執務時間外にエネルギー投入時間を確保し、自習によって知識を獲得するものである。自己啓発の強い動機となるのが、昇任試験である（大森 1994 : 170）。例えば、東京都では、昇任するには、主任試験と管理職試験に合格しなければならない。まず、主任試験には、短期、長期在職者向けの2種類がある。短期試験は大卒採用で5年、短大卒採用で7年、高卒採用で9年以上在職した者に受験資格が与えられる。また、ベテラン職員の処遇の性格が強い長期試験は、大卒で12年以上、56歳未満が受験資格者である。さらに課長以上の管理職を目指すには管理職試験を受けなければならない。管理職試験はAコース、Bコース、Cコースの3種類がある。Aコースは20代の若手向けであり、主任歴2、3、4年が受験資格者である。Aコースの試験は司法試験と並ぶ超難関の試験と言われてきた。次に、Bコースは30～40代前半の中堅向けであり、係長歴2年以上が受験資格者である。そして、Cコースはベテラン向けであり、係長から課長補佐になって2年以上、または現場の技能長7年以上の者が受験有資格者である（佐々木 1991 : 99-102, 2003 : 39）。

このような昇任試験は、受験する職員にとって自己啓発の強い動機となる。東京都の場合、「20歳後半からはほとんどの都庁職員は主任試験、管理職試験浸けになり、数パーセントの確率を求めて毎年試験勉強に没頭することを要求される。教科書的な知識を何年間も詰め込むことが求められる」（佐々木 1991 : 107）。このような状況を鑑みると、東京都の場合は、職員は昇任試験制度による自己啓発の強制を受けているとも考えられる。

しかし、自己啓発は職員の自発的な動機に基づいて行われることも珍しくない。例えば、最近では、自己負担で大学や大学院に通う職員も見られるようになった。また、政策研究⁴²が自主研究グループによって行われる場合も、それは自発的な動機に基づく自己啓発の一つである。

自治体によっては、職員の自発的な自己啓発を促すために、自己啓発支援（経費一部負担、自主研究活動の援助等）などを行っているところがある。本来、職員が自発的に行う自己啓発を自

⁴² 自治体における政策研究の歴史については、（森 2003）が詳しい。

治体が支援するということは、職員による自発的な専門性獲得のためのエネルギー投入を促す意味があり、人材戦略の一環をなすものと考えられる。

ただし、自己啓発は職場外で職員によって自主的に行われることを基本とするので、実態は必ずしも明らかではない⁴³。また、何をもちて自己啓発とするかも本人次第である。従って、自己啓発によって、職員がどのような知識を獲得しているのかは定かでない。職員は自己啓発によって獲得した知識によって、ある程度の専門性を高めていることは推測されるが、実態について確かなことを述べることは困難である。

第5節 人事異動

自治体によって差異はあるが、前述のとおり概ね3年から5年の周期で人事異動が行われているものと考えられる。なぜ人事異動が行われるのか。この点について、大森は次のとおり、その理由を列挙する。すなわち、「新規採用者の配置、人材の活用と育成、組織の活性化、人事管理上の配慮（病弱者配慮、良好な人間関係の回復、汚職の防止など）、対住民関係の打開などが異動理由としてあげられる」（大森 1994：71）。

そして、自治体では、関連のない分野を渡り歩くジェネラリスト型の人事異動が一般的である。では、なぜ、自治体ではジェネラリストが要請されるのか。その点について、金井利之は、終身雇用制という職員の雇用・身分の安定性と、自治体にとって必要となる職務遂行能力のミスマッチが調整される必要があるためであると述べる（金井 2004a：86）。

その他に考えられるのは、まず、業者との癒着や汚職を防止するためである。この点については、一般的な異動理由として大森も指摘しているが、特にジェネラリスト型人事異動を行えば、その効果は大きくなると考えられる。例えば、公共工事を発注する部署においては、業者と接触する機会が多く、馴れ合いが生じる虞がある。その結果、癒着や汚職を招く可能性が生じる。そのような馴れ合いは、ジェネラリスト型人事異動によって全く異なる分野の部署に移ることで断ち切ることができる。なお、このような癒着や汚職は、特に実質的個室主義による業務形態の場合に、比較的発生しやすいと思われる。

次に、自治体行政の特徴である政策実施業務が反復することによって醸成される倦怠感を解消するためである。既述したとおり、プログラムの逆機能として心的飽和が認められる。しかし、自治体においては、職員がそれまでの職務とは何ら関連のない職場に異動することはよくある。その結果、職員が新たな業務に馴染むまで一定の時間を要するが、従前の職場で抱いていた倦怠感は払拭される。

しかし、ジェネラリスト型の人事異動がなされると、それまで職員が獲得した執務知識以外の知識は不要となり、従前の職場において活用した政策実施知識は、いつか同様の業務を行う機会があるまでは、お蔵入りとなる。それでも、自治体においては、プログラム化されている業務が大半であるから、業務の遂行に特段の支障が出ることはないのである。

従って、ジェネラリスト型の人事異動では、職員の専門性向上に限界が生じるし、また、一方

⁴³ 八王子市人材育成基本方針（平成13年4月）の附属資料である職員に対するアンケート調査結果は、自己啓発の実態がわかる貴重な資料である。それによると、最近1年間で自己啓発を行った者は、41.1%である。また、神奈川県各市町村人事・給与研究会報告書（2003年3月20日公表）によると、自己啓発を行っている職員は全体で39.3%であり、概ね八王子市と同じ割合を示している。しかし、いずれにおいても、自己啓発の内容については、明らかでない。

で、上司と部下との間に専門知識の非対称性があったとしても、ある程度の範囲に収まることになる。その点、スペシャリスト型人事異動においては、職員に政策実施知識が高度に蓄積されていくため、そのような職員が上司として、自らの政策実施知識を活用できるポジションに就いた場合、上司が部下に対して専門性を有することになり、部下の自律性は相当制限されることになると考えられる。また、逆に、ジェネラリスト型人事異動を経た上司に対しては、スペシャリスト型人事異動を経た部下の自律性は相当高いものになる。

第6節 小括

これまで、自治体職員の知識構造、知識獲得方法について概説した。

まず、自治体職員の知識構造について説明した。自治体職員に必要とされる知識を、政策に関する「専門知識」と自治体組織内での常識である「執務知識」に区分するとともに、さらに「専門知識」を「政策実施知識」と「政策形成知識」とに分節した。そして、自治体職員としての本稿の文脈において専門性の基盤となる知識として考察の対象となるのは、政策実施知識と政策形成知識の2つの専門知識である。

次に、自治体職員の知識獲得方法について、説明した。第1の方法は、OJTである。OJTは、自治体職員の基本的な学習様式である。また、OJTは、タスク分割に応じて、自習型、営業型、及び工場型に類型化される。自習型及び営業型のOJTにおいては、上司はその主体となり得ないため、部下は上司に対して専門性を高める結果に至る。その一方で、工場型のOJTにおいては、熟練職員が非熟練職員に対して政策実施知識を伝授するとともに、上司もその教授者となる。上司が教授者となるのは、上司が職場では最も専門性が高いからである。従って、第一線職員も経験によってある程度専門性を高めることができるが、上司との専門性の差は解消されない。ただし、工場型OJTは自治体業務においては例外的であり、一部の窓口業務を行う職場で見られるに限られる。

第2の方法はOff-JTである。自治体は少なくとも形式上は、OJTよりむしろOff-JTを重視している。ただし、必ずしも体系的に行われているわけではない。しかしながら、専門研修は、職員による政策実施知識の獲得に大きく寄与する。専門研修を受講した職員は、政策実施知識の面で確実に専門性を高めることができる。

第3の方法は、自己啓発である。自治体によっては、職員の自己啓発を支援しているところがある。しかしながら、自治体が組織として自己啓発を期待するには、不確実性が高く、人材戦略として自己啓発を職員の能力向上に有機的に結びつけることには、困難な面がある。

最後に、人事異動が職員の知識獲得に与える影響について述べた。自治体ではジェネラリスト型人事異動が一般的である。従って、職員に政策実施知識は蓄積されにくく、その結果、上司と部下との間に専門知識の非対称性があったとしても、ある程度の範囲に収まることになる。

第6章 仮説の提示

第1節 政策形成要件

ここで、これまでの議論を簡単に振り返っておこう。自治体においては、政策形成業務よりも政策実施業務が中心である。従って、政策実施過程における政策形成の可能性を探ることが重要であると考えられる。ここで、本稿では、政策とは「政府によって環境での諸問題を解決するために作成される活動の枠組み」であると定義した。また、政策内容を規定するプログラムが「政策プログラム」であり、それを実施するプログラムが「政策実施プログラム」である。しかし、政策プログラムと政策実施プログラムの境界は曖昧である。そこで、本稿では、政策形成を「政府が、環境での諸問題を解決するために、プログラムを作成し、または修正すること」と定義した。従って、事務処理マニュアルの作成や修正も、それが環境での諸問題の解決効果をもたらす場合には、政策形成ということになる。さて、それでは、政策実施過程における政策形成の要件は何であろうか。

1. 広範な裁量

第1の要件は、広範な裁量である。本稿では、裁量とは「プログラムが記述していない判断領域において、組織成員によって認知される判断の自由」であると定義した。政策実施過程において政策形成を行おうとする場合、既に政策プログラムや政策実施プログラムが存在する。そのような状況で、新たな政策形成を行おうとする場合、既存のプログラムが規定していない領域（裁量領域）で新たなプログラムを作成するか、既存のプログラムを修正する必要がある。ここで、自治体職員が準拠しているプログラムは、法令など国が作成する「所与のプログラム」と自治体が独自に作成した「独自プログラム」からなる。そして、独自プログラムについては、自治体が自由に改廃することができるが、所与のプログラムについては、そのような自由はない。従って、裁量を考える場合に問題となるのは、所与のプログラムにおける裁量領域である。

しかし、所与のプログラムといっても、その拘束力の程度は様々である。法令のように法的拘束力を有するものから、行政実例のように法的拘束力がないものまでである。しかし、拘束力が弱いプログラムであっても、業務の反復やプログラムの作成者及び実施者の分離などを起因とするプログラムの同調過剰によって、裁量に対する拘束が強まることもある。そのような場合は、職員はプログラムを過剰適用してしまい、自ら裁量を拘束してしまうことになる¹。

以上のことから、所与のプログラムにおける裁量の広狭について考察するに当たっては、客観的に拘束力を有するプログラムによる拘束（「客観拘束」と呼ぶこととする）と、法的には拘束力がなくとも、職員がプログラムに同調過剰することによって受ける事実上の拘束（「主観拘束」と呼ぶこととする）という両側面を視野に入れる必要がある。このような整理を前提とすると、政策実施過程において政策形成が行われる場合、次の2つの要件が満たされる必要があると考えられる。

第1に、所与のプログラムによる客観拘束が弱いことである。法的拘束力を有する所与のプログラムによって判断領域が拘束される程度が大きければ、裁量領域は狭く規定されることになる。

第2に、職員による主観拘束が弱いことである。所与のプログラムの客観拘束が弱かったとして

¹ 新藤は、中央省庁の指導・助言・指示などに「従順」に対応し、一体となって政策・事業を実施している自治体を中央各庁の「片割れ機関」と呼んでいる（新藤 2004：173）。

も、職員自身が主観拘束を受けていると、職員自ら裁量領域を狭めることになる。その結果、本来裁量領域であるはずなのに、職員はそれを拘束を受けている判断領域と誤解することがありうる²。

2. 高い専門性

第2の要件は、高い専門性である。専門性とは「特定の分野に関する知識、技術の面での相対的な優位性」であるが、「高い」専門性は、相対的な優位性を意味することはもちろんのこと、職員が相当程度高いレベルの知識を有していることを含意する。高い専門性は、政策形成に向けて、次の2つの効果をもたらす。

第1の効果は、政策発案能力の向上である。政策発案能力は、さらに2つの能力からなる。第一に、政策課題の発見能力である。職員は、業務に関する高い知識を有していれば、政策の手段と目的を十分理解することができる。そのような理解があつて、初めて政策実施過程で発生する問題を政策課題として認識することが可能になる。第二に、裁量領域の正確な理解力である。政策実施過程において政策形成を行おうとする場合、職員は裁量領域を正確に理解する必要がある。その結果、職員は政策形成の実現可能性をある程度予測することができる。かりに、職員の政策実施知識が浅い場合には、職員は、裁量領域を見落とし、また、実は既存のプログラムが規律している判断領域を裁量領域と誤解する可能性がある。

第2の効果は、高い自律性の獲得である。本稿では、自律性とは「行政職員が自己の判断を具体化できる能力」と定義した。高い専門性は、高い自律性を生む。なぜなら、職員が高い専門性を持つ場合には、組織（上司や同僚）による規律が制限されるからである（佐藤 1972：284-285）。従つて、第一線職員であつても、高い専門性を有する場合には、高い自律性を獲得する。また、上司が高い専門性を有する場合には、もともと階統制組織構造によって付与された一定の自律性に加えて、更なる高い自律性を獲得することになる（また、部下に対する統制力は大きくなる）。

自治体においては、政策実施が業務の中心であり、政策実施を念頭に置いて、スケジューリング、人員配置、事務分担等が行われている。つまり、自治体職員の自己実現を阻害する要因が、政策実施構造に潜んでいる。従つて、職員が政策形成を行おうとする場合には、職員に高い自律性があることが必要である。ただし、高い専門性、それを源泉とする高い自律性、いずれも政策形成の必要条件であつて十分条件とはならない。なぜなら、高い専門性、自律性によって、政策形成の可能性はそれを持つ職員への依存の程度を高め、一方当該職員は政策形成の可能性を支配することが可能になるからである。

以上のような効果を持つ専門性は、第4章で述べたとおり、主に業務形態によって規律される。すなわち、自治体の業務形態は、実質的個室主義、大部屋主義及び一所主義に区分され、それぞれの業務形態によって職員の専門性のあり方は異なる。

以上のとおり、広範な裁量と高い専門性という2つの要件が、政策実施過程における政策形成の必要条件であると考えられる。これらの要件が満たされた上で、政策実施現場における職員に何らかの動機が存する場合に、政策形成が起きる可能性が強まると考えられる。

² 文部科学省や都道府県教育委員会による指導・助言を中心とする教育政策の実施を支えているのは、指導主事を中核とする専門職の連鎖である（新藤 2004：179）。それに対して、本稿では、政策実施を担う職員がプログラムに同調過剰することによって、結果的に、国の助言・勸告を受け入れる事実があることを主張するものである。

第2節 仮説の提示

政策実施過程において政策形成を行おうとする場合、まず、第1の要件である広範な裁量があることが必要となる。ただし、そのためには、所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束双方が弱いことが前提となる。従って、これらの要件に基づくと、次の仮説を提示することができる。

仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。

次に、第2の要件である高い専門性が必要となる。そして、職員（第一線職員及び直属上司）の専門性は主に、実質的個室主義、大部屋主義及び一所主義という業務形態によって規律される。すなわち、実質的個室主義においては、第一線職員（担当職員）が高い専門性を有し、大部屋主義においては、高い専門性を有する職員は不在であり、一所主義においては、直属上司が高い専門性を有する。そこで、それぞれの業務形態における政策形成の可能性について論考することとする。

まず、実質的個室主義の場合は、第一線職員が高い専門性を有するため、政策形成実現の鍵を握るのは、第一線職員である。すなわち、第一線職員が発案したとすれば、政策形成の実現可能性は高い。しかしながら、第一線職員には政策形成の動機に乏しい。その理由として、次の2つが挙げられる。第1に、第一線職員が政策形成を行おうとする場合には、自らその任に当たる必要があるからである。第2に、形成した政策が実施段階に移行した後は、第一線職員自らそれを実施する必要があるからである。これらの負担は、第一線職員にとっては小さくない。以上のことから、次の準備仮説を提示することができる。

準備仮説2-1：実質的個室主義の場合、政策形成の実現可能性は、第一線職員の動機によって左右される。

次に、大部屋主義の場合は、高い専門性を有する職員は存在しない。従って、次の準備仮説を提示することができる。

準備仮説2-2：大部屋主義の場合、政策形成の実現可能性は低い。

最後に、一所主義の場合は、直属上司が高い専門性を有する。また、直属上司には、実質的個室主義における第一線職員において見られる政策形成の動機を阻害する要因が少ない。その理由として、次の2つが挙げられる。第1に、直属上司には政策形成の負担が生じないからである。自ら政策形成の発案をしたとしても、部下に政策を具体化するための作業を命じることが可能である。また、かりに自ら政策形成作業を行うこととしても、直属上司は業務ラインに加わることが少なく、第一線職員に比べると時間的な余裕があるので、さほどの負担とはならない。第2に、直属上司には政策実施の負担が生じないからである。形成した政策が実施段階に移行した後も自ら実施する必要はないため、直属上司の負担とはならない。

以上のことから、次の仮説を提示することができる。

準備仮説 2-3：一所主義の場合、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

以上の準備仮説から、次の仮説を提示することができる。

仮説 2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

第3節 公証業務執行過程における政策形成の可能性

公証業務においては、他の業務と比較すると、一般的には裁量は低いと考えられる。確かに、不動産登記業務においては、不動産の表示に関する登記について登記官に広範な裁量が付与されているように、業務によっては裁量が高いこともある。しかし、公証業務全般を俯瞰すれば、そのようなケースは多くはないだろう。

次章で取り上げる住民基本台帳業務においては、法的拘束力のある住民基本台帳法等による客観拘束の程度は、その規定事項によって異なる。しかし、事務処理要領や行政実例などの拘束力の弱いプログラムの守備範囲は広く、規律密度は高い。ただし、実際に職員の裁量がどの程度拘束を受けているかは、職員による主観拘束の程度による。従って、仮説 1 に基づけば、職員による主観拘束の程度によって、政策形成の可能性が左右されると想定される。

次に、公証業務における業務形態は、一般的に一所主義である。組織規模が相当小さい市町村においては、担当者一人でその業務を実施することもあるが、当該担当者が不在の場合には、他の職員が代わって業務を行う必要があるため、完全な実質的個室主義は取り得ない。従って、公証業務においては、一所主義によって業務が行われることが一般的である。住民基本台帳業務においても同様に、通常一所主義によって事務が行われている。しかし、実質的個室主義や大部屋主義によって業務が執行されている職場もないわけではない。従って、仮説 2 に基づけば、住民基本台帳業務の執行においては、その業務形態によって政策形成の実現可能性の相違が認められるはずである。

以上の考察を踏まえ、次章において、住民基本台帳業務における執行過程での政策形成の事例を観察することとしよう。そして、次章の観察結果をもとに、第 8 章において第 2 節で設定した仮説の検証を行うこととしたい。

第7章 住民基本台帳業務執行過程における政策形成事例

第1節 住民基本台帳制度の沿革

1. 寄留法

全国すべての市町村で行われている住民基本台帳業務の歴史は古い。遡れば、戦前の寄留制度に辿り着く。1871（明治4）年、初の近代型戸籍と言われる壬申戸籍の作成が始まったときは、戸主は家族の居住地を指定できるという戸主権により、人々の本籍地と居住地は同じ場所だった。ところが、その後、移動の自由が認められたことにより、本籍地を離れて都市で生活する人々が増加したため、政府は国民の居住の実態を把握する必要が生じた（大田ほか 1994：19）。そこで、1914（大正3）年に寄留法¹が制定され、寄留制度が設けられた。そして、戸籍簿と相まって、市町村住民の居住状況を明らかにするため、本籍外に住所または居所を有する者は寄留簿に登録されることとなった。

しかしながら、この制度においては、市町村の住民全員が登録されるものでなかったため、行政上の利用価値に乏しかった。また、住民の届出に基づく登録であったため、届出の履行を確保することも困難であった。他方、市町村においては、配給制度実施の必要上、1940（昭和15）年ごろから、寄留簿とは別途に世帯台帳を調製し、市町村の住民を世帯別に登録していた。市町村は、住民を把握するための重要な基礎資料として世帯台帳を位置付け、配給の事務だけでなく、選挙、教育、徴税、衛生、統計、生活保護、住民の居住関係の証明等、各種行政事務の処理に利用していた。しかし、世帯台帳の調製は、法令上の根拠がないばかりでなく、本人の申告のみに基づくため、誤りも多く、市町村の公簿とするには不完全であった。

2. 住民登録法

以上の不十分な制度を改め、統一的な住民登録制度とするべく、1951（昭和26）年に住民登録法が制定された²。同法は、寄留制度と世帯台帳制度を統合し、市町村住民を登録することによって、住民の利便をはかるとともに、市町村の行政事務の適正簡易な処理に資することを目的としている。

同法の主な内容を列挙すると、第1に、住民登録の事務は、市町村の固有事務として、市町村が処理するものとされている。第2に、市町村は、その住民について世帯を単位として住民票を作製し、これに住民の氏名、年齢、住所、本籍その他の事項を記載し、かつ、住所の異動その他住民票の記載事項の変動があったときは、その都度これを届出または職権によって住民票に記載するものとされている。第3に、住民票と戸籍とを関連させることによって、住民票の記載の正確性を期するため、市町村は、その区域内に本籍を有する者について、戸籍を単位として戸籍の附表を作製し、これに戸籍に記載されている者の氏名、住所等を記載し、住所の異動があったときは、住所地市町村からの通知によって、その都度これを戸籍の附表に記載するものとされている。以上のとおり、

¹ 以下の寄留簿、住民台帳の説明は、1951（昭和26）年住民登録法案が国会に提案された際の1951（昭和26）年3月27日衆議院法務委員会15号での鍛冶良作委員による提案理由説明に依拠している。同会議録参照。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11444&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=1&DOC_ID=9614&DPAGE=1&DTOTAL=14&DPOS=3&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=11956

² 以下の住民登録法の説明は、1951（昭和26）年3月27日衆議院法務委員会15号での鍛冶良作委員による提案理由説明に依拠している（前掲注参照）。

住民登録法は、現行の住民基本台帳法の骨格をなすものとなっている。

そして、寄留簿も世帯台帳もともにその数字、氏名、年齢等の記載事項が不正確であったため、最初の登録を正確に実施するために、国は1952（昭和27）年に住民登録法施行法を制定し、住民登録法施行の時を基準として積極的に住民の居住状況を一斉調査するとともに、住民にも届出をさせることとした。そして、市町村はこの調査と届出によって判明した正確な事実を住民票に登録したのである。

しかしながら、その後、市町村における住民の届出に関する制度及びその住民たる地位を記録する各種台帳に関する制度については、各種行政ごとに個々に定められているため複雑であり、これを統合し一元化する必要性がつとに指摘されていた。

このような問題について検討するため、内閣総理大臣の諮問機関として設置されたのが「住民台帳制度合理化調査会」である。この調査会は、市町村における住民台帳制度を合理化するための基本的事項を調査・審議することを目的としており、1964（昭和39）年8月31日に内閣総理大臣の諮問を受けて以来、住民台帳制度の問題点の抽出、市町村の実態調査などを経て、1966（昭和41）年3月18日に「住民台帳制度の合理化に関する答申」を決定した（自治省1991：2）。

3. 住民基本台帳法

(1) 制定

「住民台帳制度合理化調査会」の答申を受けて制定されたのが、住民基本台帳法である。同法は、住民登録法及び住民登録法施行法の廃止を伴って、1967（昭和42）年に公布・制定された。現在行われている住民基本台帳業務は、同法を根拠として実施されている。

同法は³、市町村において住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに、住民の住所に関する届出等の簡素化をはかるため、住民に関する記録を正確かつ統一的行う住民基本台帳に関する制度を設けようとするものである。

同法の内容を列挙すると、第1に、市町村は住民基本台帳を備え、その住民につき住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておくとともに、これに基づいて住民に関する事務を行うこととした。また、住民基本台帳は、個人または世帯を単位とする住民票からなり、住民からの届出または職権によって住民の氏名、本籍、住所等をはじめ、選挙人名簿の登録、国民健康保険及び国民年金の被保険者の資格並びに米穀類の配給に関する事項を記載することとなっている。

第2に、住民基本台帳の正確性を確保するための措置として、住民基本台帳と戸籍とを結びつける役割を果たす戸籍の附票制度を存置することとした。

第3に、住民は、住所等の変更をしたときは、市町村長に届出をしなければならないこととするとともに、その変更に伴う届出はすべてこの法律の定めにより一つの届出で足りることとした。従って、選挙人名簿、国民健康保険、国民年金及び食糧配給に関する届出等もこの届出に統合された。

(2) 住民基本台帳ネットワークシステムの導入

1999（平成11）年に住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という）を導入

³ 以下の住民基本台帳法についての説明は、1967（昭和42）年6月23日衆議院地方行政委員会26号での藤枝泉介国務大臣及び長野士郎政府委員による住民基本台帳法の提案理由説明に依拠している。同会議録参照。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=12849&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TO TAL=0&SRV_ID=3&DOC_ID=7838&DPAGE=2&DTOTAL=56&DPOS=24&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=14013

するため、住民基本台帳の一部を改正する法律が制定された。住基ネットは、全国の市町村を専用回線で結ぶネットワークを構築するとともに、住民票の記載事項として新たに重複のない住民票コードを加えることにより、ネットワーク上を流れる住民情報（法律上は「本人確認情報」といい、その住民票に記載された氏名、出生の年月日、男女の別、住所、住民票コード及びこれらの変更情報からなる）を管理しようとするシステムである。

住基ネットの導入に当たっては、個人情報の管理という面から大きな議論があった。例えば、国会においても何度となく野党民主党から住基ネットにおける個人情報保護の信頼性の点で質問がなされた。しかし、附則に修正がなされたものの、改正法は原案どおり成立した。また、住基ネットの稼働を控えて、一部の自治体や民間においても住基ネットを問題視する向きはあった。しかし、予定どおり2002（平成14）年8月5日から住基ネットは稼働した⁴。

なお、住基ネットの稼働時には、一部の自治体で個人情報保護等のための政策形成が見られた。例えば、東京都杉並区は、住基ネット稼働前の2001（平成13）年9月25日に「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」を制定している。広報すぎなみ（平成13年10月1日号）では、本条例の主な内容について次のとおり6項目を掲げている。すなわち、①東京都に（住基ネット専用回線を通じて）送信する事項を明らかに（括弧内筆者）、②（住基ネットに関する）苦情の公表（括弧内筆者）、③情報の漏えいや不正な使用への措置、④ストーカーなどによる閲覧や交付申請への厳しい対策、⑤罰則規定、⑥第三者による大量閲覧への対策である。このように、本条例は、住基ネットに関わる個人情報保護対策のみならず、ストーカー対策や住民基本台帳の大量閲覧対策もあわせて講じている。

また、神奈川県横浜市は、住基ネットの稼働に当たり「横浜方式」を導入した。横浜市は、「横浜方式」について次のとおり説明している。「横浜市は、法を守るという立場から住基ネットに参加しますが、セキュリティに関する運用面等を含め住民基本台帳ネットワークシステムの安全性が総合的に確認できるまでの間、ご自分の本人確認情報について、神奈川県への通知を強制しないこととし、県への「非通知」の申し出を平成14年9月2日から同年10月11日まで受け付けました。非通知の申し出をされた方の本人確認情報は、申し出を受け付けた日以降、県への更新データの送信は行っておりません。ただし、この措置は、住基ネットの安全性が総合的に確認されるまでの当面の措置であり、安全性が確認できた場合は、すべての市民の皆様の本人確認情報を県へ送信します。なお、皆様の申し出についての情報は、この措置の期間が終了したら、すべて消去します⁵。

しかし、これらの政策は、住基ネットの導入に当たっての個人情報保護対策を主眼とするものであり、本稿で考察の対象とする裁量が拘束されたルーティン業務の実施過程で生まれた政策とは言い難いため、特に検討を行わないこととする。

第2節 住民基本台帳制度の概要

1. 意義

住民基本台帳法1条に同法の目的が規定されている。すなわち、「住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等

⁴ 住基ネット稼働時、福島県矢祭町、東京都国分寺市、同杉並区、三重県小俣町、同二見町、神奈川県横浜市がネットワークに未接続だった。

⁵ 横浜市ホームページ参照のこと。<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/jigyo/j-net/j-nety.html>

の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図る⁶ため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」が同法の目的である。

この目的からわかるように、住民基本台帳制度の機能である市町村の住民に関する記録は、2つの意味において重要である。第1に、住民の記録は、単なる住民情報の記録に止まらず、住民の居住関係を公証する意味がある。公証とは「特定の法律事実又は法律関係の存在を公に証明する行為」であり、「公証された事柄は、反証のない限り公の証明力をもつ」（金子ほか編 1999：329）。自治体が行う公証業務としては、市町村においては、住民票の作成のほか、選挙人名簿の登録、外国人登録、戸籍の編成などがある。また、都道府県においては、旅券の発給が代表的である。いずれにしても、公証業務は、住民の権利に関わる重要な業務であり、住民基本台帳制度はその典型である。

第2に、住民の記録は、住民情報の記録として市町村行政における基礎データとなる。住民の記録から得られる自治体区域内の人口、地域ブロックごとの人口、年齢別の人口、転出入数などのデータは、市町村行政にとって不可欠であり、また市町村を地域的に包括する都道府県にとっても同様である。

2. 住民基本台帳

(1) 住民基本台帳の作成

住民基本台帳は、住民票を個人または世帯を単位として編成することにより、作成される（法6条1項、2項）。また、住民票の調製は電算化することもできていることになっており（法6条3項）、2004年4月1日現在で94.6%の市町村において電算化されている⁷。

(2) 住民票の記載事項

住民票には、次に掲げる事項について記載することとなっている（法7条）。すなわち、①氏名、②出生の年月日、③男女の別、④世帯主についてはその旨、世帯主でない者については世帯主の氏名及び世帯主との続柄、⑤戸籍の表示、⑥住民となった年月日、⑦住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日、⑧転入届の年月日及び従前の住所、⑨選挙人名簿に登録された旨、⑩国民健康保険の被保険者資格に関する事項、⑪介護保険の被保険者資格に関する事項、⑫国民年金の被保険者資格に関する事項、⑬児童手当の受給資格に関する事項、⑭米穀の配給に関する事項、⑮住民票コード、⑯市町村長が住民に関する事務を管理し及び執行するために必要であると認めるもの（法施行令6条の2）である。

⑨～⑯の各事項が住民票に記載されることから、住民票が行政サービス提供のための基礎資料となることが、自ずから明らかである。

3. 住民基本台帳の公開

(1) 公開原則

住民基本台帳法制定当時、住民基本台帳は公開が原則であり、市町村長は執務に支障がある場合等に限り非公開とすることができた。

⁶ 1985（昭和60）年改正によって、住民に関する記録の適正な管理についての規定が加えられた。

⁷ 総務省自治行政局地域情報政策室が2004年10月に公表した「地方自治情報管理概要」による。

住民基本台帳法旧第 11 条

(住民基本台帳の閲覧)

第 11 条 何人でも、市町村長に対し、住民基本台帳の閲覧を請求することができる。

2 市町村長は、執務に支障がある場合その他正当な理由がある場合に限り、前項の請求を拒むことができる。

このように、住民基本台帳が公開とされたのは、法制定時において次のように考えられていたからである（自治省編 1991：96）。第 1 に、住民の居住関係を公に証明するとともに、住民に関する行政の基礎とすることが、住民基本台帳制度の趣旨である。第 2 に、住民基本台帳法の前身である住民登録法においても、住民票は公開とされてきており、また個人の身分関係を公証する戸籍も原則として公開とされてきている。第 3 に、住民票の記載事項には、基本的には個人の秘密に属するような事項は含まれていないと考えられる。この点について、1967（昭和 42）年 7 月 17 日衆議院地方行政委員会 35 号における、長野士郎自治行政局長の発言内容を見てみると⁸、当時のプライバシーに対する考え方が現在のそれとは相当の乖離があることが伺える。

住民基本台帳の閲覧、写しの交付というものは何びとでもできるわけでございます。従って、国の機関であろうとあるまいと、民間の人でも閲覧なり写しの交付の請求ができる、見ることができる、何びとにも見ることができるということは、見て写すこともできるわけでございます。そういう意味で、住民基本台帳あるいは住民票に記載されております事項は秘密でも何でも、あらゆる人が利用できるということにしているわけで、それによりまして住民の正確な記録が一そう正確にもなりますし、また同時に、住民に関するいろいろな行政上の仕事も、それから私の営業の関係の仕事、あるいは身分関係についての照会、いろいろなものの便宜の役に立てようというておりますのがこの住民基本台帳でございますので、何びとも利用ができるわけでありませう。

また、住民票の写し⁹や住民票記載事項証明書¹⁰についても、住民基本台帳の閲覧と同様に、何人でも交付請求することができるようになっていた。これは、何人でも住民基本台帳の閲覧請求ができることと連動している。

(2) 公開原則の見直し

(7) 1985（昭和 60）年改正

住民基本台帳法施行後、プライバシー保護についての社会的関心が徐々に強まってきた。そして、

⁸ 1967（昭和42）年 7 月 17 日衆議院地方行政委員会 35 号会議録参照。

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=8484&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=3&DOC_ID=10326&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=8965

⁹ 「住民票の写し」とは、住民票原本の内容を写したものを指す。その作成方法については法律上特段の規定はないので、コンピュータの端末による作成であっても差し支えないとされている（自治省編 1991：110）。

¹⁰ 「住民票記載事項証明書」の様式や規格は法定されていないので、市町村が各々定めることになっている。また、請求者が、自ら住民票の記載事項を記載した用紙をもって証明を求めてくる場合も、原則としてこれに証明することとして差し支えないとされている（自治省編 1991：120）。なお、住民票記載事項証明書の交付は、1985（昭和60）年の法改正によって法定化された。

住民基本台帳の公開制度に対して、住民票の記載事項の中には、本籍、世帯主との続柄等場合によって公開されることが不相当であると考えられる事項があるとの指摘を受けるようになった。また、住民基本台帳の閲覧で獲得した情報により、市町村の住民名簿を作成し販売する事件も発生していた（自治省編 1991：96-97）。

このような状況を受けて、自治省は 1981（昭和 56）年から自治体に対し通知を発出し、住民基本台帳の大量閲覧等がプライバシーの侵害や差別的事象につながるおそれがあると認められるような場合に一定の公開制限を行うとともに、住民基本台帳の閲覧等の処理手続きに関する規定等の整備を推進することで対応を図った。しかしながら、法律の運用のみでは対応に限界があった。

そこで、自治省は、抜本的解決を図るべく「住民記録に係るプライバシーの保護等に関する研究委員会」を設置し、1984（昭和 59）年 8 月 1 日に第 1 回会合を開催した。同委員会はその後数回の調査・審議を重ねた上で、1985（昭和 60）年 1 月 30 日に「住民に関する記録の適正な保護・管理の在り方について」と題する報告書を提出した。この報告書を受けて、住民基本台帳制度における住民に関する記録のより一層の適正な管理を図ることを目的として、1985（昭和 60）年に住民基本台帳の一部を改正する法律が制定され、住民基本台帳の公開制度を中心に大幅な改正が行われた（自治省編 1991：3）¹¹。

改正の主な内容は、次の 3 点である。第 1 に、目的規定の改正である。住民に関する記録の適正な管理を図ることが住民基本台帳制度の目的の一つであることを明確にした。

第 2 に、住民に関する記録の適正な管理についての市町村長等の責務の明確化である。これは、市町村長に、住民に関する記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずるよう努めなければならない旨の責務を課するとともに、何人に対しても、住民基本台帳の閲覧等により知り得た事項を使用する場合に当たっては、個人の基本的な権利を尊重するよう努めなければならない旨を定めたものである。

第 3 に、住民基本台帳の閲覧及び住民票の写しの交付等に関する規定の整備である。これは、現行法の公開の原則に対して、社会情勢の変化に即し、住民に関する記録の適正な管理を図る観点から、一定の合理的な制限を加えようとするものである。

まず、住民基本台帳の閲覧については、請求者はその請求事由等を明らかにすべきものとし、市町村長は、請求が不当な目的によることが明らかなきまたは閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあること等の当該請求を拒むに足りる相当の理由があるときは、当該請求を拒むことができるものとするとともに、政令により、市町村長が閲覧対象事項を氏名、住所、性別、生年月日の 4 情報に制限をかけることができるようにした。

次に、住民票の写しの交付については、戸籍の謄抄本¹²の交付に準じて、請求者はその請求事由等を明らかにすべきものとし、市町村長は、請求が不当な目的によることが明らかなきときは、当該請求を拒むことができるものとするとともに、住民票記載事項証明書¹³の交付の法定化、住民票の写しの交付に際して省略できる記載事項の追加等を行った。

¹¹ 以下の改正住民基本台帳法についての説明は、1985（昭和 60）年 4 月 18 日衆議院地方行政委員会 12 号での古屋亨自治大臣による提案理由説明に依拠している。同会議録参照。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=948&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=1536&DPAGE=1&DTOTAL=35&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=8048

¹² 何人でも戸籍の謄本または抄本の交付請求を行うことができる（戸籍法 11 条 1 項）が、その請求は原則としてその事由を明らかにしてしなければならない（同条 2 項）とされている。なお、戸籍の謄抄本は、原本と同一の様式によってこれを作らなければならない（戸籍法施行規則 12 条 1 項）。

さらに、戸籍の附票¹³については、戸籍に準じて閲覧を廃止するとともに、写しの交付については、住民票の写しの交付の規定を準用することとした。

また、住民基本台帳の閲覧及び写しの交付等の制度の改正に伴い、偽りその他不正の手段により住民基本台帳の閲覧等をした者に過料を科する旨を定めた。

(イ) 1999（平成11）年改正

住基ネットの導入を主眼として、1999（平成11）年に住民基本台帳法が改正された際、住民基本台帳の閲覧についても、見直しがなされた。

住民基本台帳の閲覧については、従前は、市町村長は、住民基本台帳の原本または全体の写しを閲覧に供するか、または政令によって氏名、住所、性別、生年月日の4情報のみを記載した住民基本台帳の一部の閲覧に供するかのいずれかを選択することになっていた。

ところが、住基ネットの構築により、住民票の記載事項に住民票コードが追加されることになった。そして、住民票コードを厳重に保護するため、住民基本台帳の閲覧対象から住民票コードを除外する必要があり、そのため住民基本台帳そのものの閲覧は廃止されることになった。さらに、プライバシー保護を徹底するという観点から、政令によって閲覧対象を4情報に限定していたのを、法律によって限定することとした。なお、現実的には、自治省が要請したこともあり、市町村においては4情報の一部の写しを閲覧に供する扱いが定着していたため¹⁴、市町村における実際の処理が変更されるものではない。

ここで、現行の住民基本台帳法での取扱いを確認しておく、原則としては住民基本台帳の公開を予定していることは法制定当時から変化はない。すなわち、何人でも、市町村長に対し、住民基本台帳のうち、①氏名、②出生の年月日、③男女の別、④住所に係る部分の閲覧を請求できることとなっている（法11条1項）。ただし、その請求は、請求事由等を明らかにしなければならない（同条2項）。また、市町村長は、閲覧請求が不当な目的によることが明らかなきとき、または閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあることその他請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができる（同条3項）。

なお、住民票の写し等の交付についても、閲覧と同様に、何人でも市町村長に請求できることになっている（法12条2項）。ただし、自己または自己と同一の世帯に属する者以外の者の住民票の写し等を交付請求する場合や特別の請求¹⁵がない場合は、請求にかかる事項（世帯主との続柄や戸籍等）の表示は制限される（同条2項・4項）。また、請求が不当な目的によることが明らかなきときは、これを拒むことができることとなっている（同条5項）。

¹³ 「戸籍の附票」は、戸籍法ではなく、住民基本台帳法に基づき作成される（法16条1項）。同法は、市町村長がその市町村の区域内に本籍を有する者につき、その戸籍を単位として、戸籍の附票を作成しなければならないと規定する。また、戸籍の附票の記載事項は、①戸籍の表示、②氏名、③住所、④住所を定めた年月日であり（法17条）、住所の履歴が残ることになる。

¹⁴ 1999（平成11）年8月3日参議院地方行政・警察委員会17号鈴木正明自治省行政局長発言。同会議録参照。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=948&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=2009&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=1188

¹⁵ 特別の請求については、法律上定義がなく、昭和61年2月4日自治省通知で触れられているだけである。また、同通知においても「世帯主との続柄や戸籍の表示等 … については、これらの事項を必要とする旨の意思の表示（すなわち「特別の請求」）があり、それが不当な目的に基づくものでなければ省略しない取扱いとして差し支えない」と記載されているのみである。

第3節 住民基本台帳業務のプログラム

第3章で述べたとおり、自治体職員が準拠しているプログラムには、国が作成する所与のプログラムと自治体が独自に作成する独自プログラムがある。ここでは、住民基本台帳のプログラムを両者に区分し、その内容について概説する。

1. 所与のプログラム

(1) 政策プログラム

住民基本台帳業務の根拠法令は、「住民基本台帳法」、「住民基本台帳法施行令」、「住民基本台帳法施行規則」、「住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令」、「住民基本台帳法別表第一から別表第五までの総務省令で定める事務を定める省令¹⁶」及び「戸籍の附票の写しの交付に関する省令」である。それらは法的根拠のある政策プログラムであり、また、（特に省令においては）政策実施プログラムの側面も有する。ただし、規定事項によって、プログラムの規律密度は異なる。例えば、1999年の住民基本台帳法改正によって追加された住基ネットに係る規定は非常に詳細であるが、従前から行われている窓口業務に係る規定については、必ずしも微細ではない。ただし、それを、後述する事務処理要領や行政実例などの政策実施プログラムが補足する構造となっている。

住民基本台帳法等の政策プログラムは、それが制定・改正された場合は、総務省自治行政局市町村課から自治体に通知される。総務省の通知は郵送で各都道府県に送付されるのが一般的であり、通知を受け取った都道府県は、県内市町村に対し総務省の通知をコピーしたものを送付することになる。ただし、総務省が全国の都道府県担当者を集め説明会を開催し、その場で通知を配付することもある。その場合、都道府県担当者は、説明会の模様を録音し、それを文書化したもの（いわゆる「テープ起こし」）を通知のコピーとあわせて市町村に送ることもある。また、総務省が説明会を開催した場合は、都道府県も市町村担当者を集め、会議形式で総務省の説明内容を伝達することもある。総務省の説明は、政策プログラムの内容を補足するものであり、そのサブプログラムとして機能する。

(2) 政策実施プログラム

住民基本台帳業務における政策実施プログラムとしては、告示¹⁷、通知、行政実例等が挙げられる。このうち、市町村業務において機能性の高い、事務処理要領（通知で示されている）及び行政実例について概説する。

<事務処理要領>

総務省が定める「住民基本台帳事務処理要領」は、住民基本台帳法が1967（昭和42）年11月10日に施行されることになったことに伴い、同年10月4日付けで自治省から各都道府県知事宛に通知されたものである¹⁸。同要領は事務処理の手順を示し、法令上の規定に併せて、実務上留

¹⁶ 住基ネットにおいて、行政機関が本人確認情報（住所、氏名、性別、生年月日、住民票コード、附随情報）を利用できる事務を定める省令である。

¹⁷ 告示は、「住民票に係る磁気ディスクの記録、その利用並びに磁気ディスク及びこれに関連する施設又は設備の管理の方法に関する技術的基準」、「戸籍の附票に係る磁気ディスクへの記録、その利用並びに磁気ディスク及びこれに関連する施設又は設備の管理の方法に関する技術的基準」、「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」及び「住民基本台帳カードに関する技術的基準」である。

¹⁸ 正確には、法務省民事局長、厚生省保険局長、社会保険庁年金保険部長、食糧庁長官、自治省行政局長の

意すべき点を記載している。また、同要領は、地方自治法 245 条の 4・1 項の技術的な助言・勧告に該当するため法的拘束力はないが、市町村職員は同要領を基に実務を行っている。それだけ、実際に使用する市町村担当者にとって「よくできた」内容になっていると考えられる。しかし、実際にマニュアルとして活用するには不十分な面がある。

例えば、2003（平成 15）年 8 月 25 日に住基ネットが二次稼働した際に導入された住民基本台帳カードの発行について、事務処理要領には、次のとおり記載されている。

（住民基本台帳カードの発行）

イ 発行

(ア) 住民基本台帳カードを発行するに当たっては、特に規則別記様式第 2 の住民基本台帳カードにおいて写真の取り違い等が生じることのないよう、その表面記載事項及び内部記録事項が正確であるかどうかについて留意する。

規則別記様式第 2 の住民基本台帳カードにおいては、適宜、写真のトリミング、拡大縮小等を行い、本人確認書類として適切な写真の貼付に努めること。

(イ) 住民基本台帳カードを発行する際に、住民票コードをその内部に記録した日から起算して 10 年間の有効期間を設定する（令第 30 条の 16）。

(ウ) 住民基本台帳カードを発行した後、ただちに交付申請者に住民基本台帳カードを交付する場合を除き、市町村の判断により、交付申請者に住民基本台帳カード交付通知書を送付する。

まず、(ア) で「その表面記載事項及び内部記録事項が正確であるかどうかについて留意する」となっているが、具体的に、どのようにして表面記載事項及び内部記録事項の正確性を確保するのかについては触れられていない。また、「適宜、写真のトリミング、拡大縮小等を行い」とあるが、実際の処理はコンピュータシステム上の処理であって、コンピュータをどのように操作するのかを記述したマニュアルが、実践的なマニュアルとなるのである。その点、(イ) の住民基本台帳カードに「10 年間の有効期間を設定する」操作についても同様である。

(ウ) の住民基本台帳カードの発行後、交付申請者に住民基本台帳カード交付通知書を送付することは、なりすまし交付を防ぐための処理であるが、それは「市町村の判断により」行うこととなっている。市町村はどのような判断を行えばよいのか、その判断の基準は何かについて記載はない。

このように、事務処理要領は「よくできた」内容ではあるが、現実の処理に当たってそのまま使用できるマニュアルではない。従って、市町村においては、後に述べる「独自マニュアル」を作成する必要がある。

<行政事例>

一般的に、市町村が政策を実施する過程において、プログラムの内容や適用についての解釈に疑義が生じた場合、担当者は都道府県担当者に意見を求めることがある。照会を受けた都道府県担当者は、自ら判断できる場合には市町村にその旨回答する。しかし、担当者が判断に自信がない場合は、国の担当者に照会することがある。特に、照会のルールは定められていないので、都道府県担当者は、電話により口頭で照会することもあれば、ファクシミリや電子メールにより文

連名で発出されている。

書で照会することもある¹⁹。そして、国からは早ければ即時、遅ければ数週間を経て電話で回答がある。それを受けた都道府県担当者は、聞き間違いがないように、要点を復唱しながら確認を行う。そして担当者は、当初照会のあった市町村に、得られた回答をそのまま電話や電子メールで伝える²⁰。なお、戸籍事務などのように、都道府県に所管課がない場合には、市町村担当者が直接国（戸籍事務の場合には、法務局）に照会し、回答を得ることになる²¹。

このようにして国が示した見解は「行政実例」となる。行政実例は、「行政実例・判例集」などの形で業務ごとに書籍として刊行されることがある。その場合には、全国の自治体担当者は、掲載された行政実例を判断材料とする。つまり、行政実例も政策実施プログラムとして機能する。

住民基本台帳業務においては、毎年度発行されている市町村自治研究会監修『住民基本台帳六法』（日本加除出版）や、加除式の市町村自治研究会編『窓口事務質疑応答集』（ぎょうせい、1988年）²²には、多くの行政実例が問答形式で収録されている²³。『住民基本台帳六法』と『窓口事務質疑応答集』は、市町村の窓口現場においては必携書であり、それまでに経験のない事件が発生した場合、職員は同書の中から同様の事例を探し出し、それをもとに対応を判断することになる。

以下は、住民基本台帳の作成に当たり、住所の認定に疑義が生じたため、愛知県が総務省（旧自治省）に照会したときの行政実例である。

【勤務の関係上家族と離れて居住している会社員等の住所】

（問）勤務する事務所又は事業所との関係上家族と離れて居住している会社員等が、勤務地と家族の居住地が遠隔であることから飛行機を利用して月平均2回程度家族のもとにおいて生活をともにしていても、このことのみをもって住所が家族の居住地にあるということにはならないものと考えがどうか。

（答）お見込みのとおり。（昭57・7・2愛知県地方課あて電話回答）

出典：『平成16年度住民基本台帳六法』、p.406

行政実例は実践的な要素が強く、業務実施上バイブルとして機能する。また、先述のとおり、都道府県が市町村から照会を受けたとき、行政実例や過去に市町村から受けた照会及びそれに対する回答を参照して、都道府県独自の解釈を市町村に示すことがある。その場合も、市町村の現場においては、上記と同様の理由により、都道府県の示した解釈は「行政実例」と同様に扱われがちである。さらに、都道府県が、蓄積した照会回答を独自に編纂し、市町村に配付する場合がある。例えば、神奈川県においては、県市町村課が監修し、（財）神奈川県市町村振興協会が『市

¹⁹ 神奈川県職員である筆者は、国に照会する場合、電子メールかファクシミリを利用していた。電話では、時間がかかり、また聞き間違いが起きる可能性があるからである。

²⁰ 神奈川県職員としての筆者の経験では、県職員が市町村職員に回答する場合、電話によることが一般的である。

²¹ 戸籍事務は「法定受託事務」であり、市町村の事務である。しかしながら、筆者がインタビューを行った限りにおいては、市町村の戸籍事務担当者の中には、戸籍事務は「国の事務」であり、国の見解に沿って事務を処理することが当然であると考えている者がいた。このような思いこみも国が策定するプログラムの同調過剰の一因になっていると考えられる。

²² 住民基本台帳の制度改正が行われるたびに、加除が行われる。例えば、最近では住基ネットが稼働した後に、大幅な項目の追加があった。

²³ 住民基本台帳法の前身である住民登録法に関する行政実例も、なお、住民基本台帳業務に関する一つのプログラムとして機能している（自治省編1989）。

町村窓口事務質疑応答集』(平成5年3月)を発行した。本書は、同財団の調査研究活動の一環として、県職員及び9市区町の窓口事務担当者が参加する「市町村窓口事務質疑応答集等検討部会」における検討結果を集大成したものである。本書は、市町村において、行政実例を補完する位置付けである。また、体裁は、先述の愛知県が総務省(旧自治省)に照会したときの行政実例のように、一問一答式である。一例を示すと、次のとおりである。

問 19 郵便局長からの閲覧用住民リストの貸出しの請求

郵便局長から、最近郵便物の誤配が目立つので、チェックのためということで閲覧リストの貸出しを請求されたが、これに応じてよいか。

答 住民のプライバシー保護の観点等から、法上閲覧リスト等の貸出しは認められていない。したがって、法第11条の閲覧の手続をとるよう求めるべきである。

出典：『市町村窓口事務質疑応答集』、p.21

2. 独自プログラム

市町村においては、住民基本台帳業務に関し、独自プログラムが作成されることがある。例えば、川崎市は、1994年に「住民異動届事務処理要領」、「住民票発行システム端末操作手引書」及び「住民票記載要領」の3分冊からなる詳細なマニュアルを作成した。いずれもすべて、区役所との連絡調整を行う区政課職員の手で作成されたものであり、労作である。これらのマニュアルは、各区役所窓口に配付された。このようなマニュアルの作成が必要になったのは、現行のコンピュータシステムを新たに導入することになったためである。当該コンピュータシステムの導入は区政課が一括して行っており、その業務の一環としてマニュアルが作成された。

まず、「住民異動届事務処理要領」は250ページを超える大部なものであり、総論と各論からなる。総論においては、住民基本台帳の根拠・沿革から始まり、住所の認定や届出の種類・様式などに至る、制度についての詳細な説明がなされている。また、各論においては、実際の事務処理の方法が記述されており、いくつもの具体例が挙げられている。目次の一部を示すと次のとおりである。

転入
具体例
1 世帯(転入)
2 一部(転入)
3 前住所に転入届出をしていない者から転出届出書を添えて転入届出があった場合
4 転入者を世帯主とする転入届出があった場合
5 児童福祉施設への転入届出があった場合
6 婚姻届出と同時に転入届出があった場合
7 婚姻届出の数日後に転入届出があった場合
8 転出証明書記載者の一部が他市町村に転入する場合
9 国外からの転入届出があった場合
10 旧住所で職権消除されている者から、転出証明書に準ずる証明書等を添え転入届出

があった場合

次に、「住民票発行システム端末操作手引書」は、コンピュータの具体的な操作手順が示されている。例えば、「住民票出力指示」の画面の説明においては、次のような詳細な使用方法が示されている。

(3) 世帯主・続柄区分入力欄

8行目の世帯主・続柄区分入力欄は世帯主・続柄を住民票に記載するかどうかの区分を入力する欄で、この画面に来た時は「1」が設定される。記載しない場合は「2」にすると、世帯主・続柄欄に「省略」の文字が記載される。なお、世帯主・続柄を住民票に記載する区分（「1」）を選択すると、事実上の世帯主がいる場合は事実上の世帯主が記載される。

最後に、「住民票記載要領」は最終的な帳票にどのような記載がなされるのかをパターンごとに示したものである。「住民票発行システム端末操作手引書」が入力の説明書であるとする、「住民票記載要領」は出力の説明書である。例えば、転入により住民票の記載が行われる場合について、次のように一覧で示されている。

異動事由	種別	住所事由欄	記載年月日欄	…略…
(2) 転入(一部)	普通転入	年月日 ○○○ から転入	年月日届出	
(3) 未届転入	世帯	年月日 ○○○ (未届)から転入	年月日届出	

このような独自プログラムが作成される契機は様々であるが、最も多いのは、制度の新規導入・変更の場合である。制度の新規導入・変更とは、住民基本台帳法制の改正や、川崎市で行われた新たなコンピュータシステムの導入などである。

例えば、前述した住基ネットの稼働により、次の3つのサービスが提供されることになった²⁴。すなわち、①全国どこの市町村でも、自分の住民票の写しの交付を受けることができるようになる「住民票の写しの広域交付」、②転出届を郵送することが可能になる「転入転出手続の簡素化」、③ICカードである「住民基本台帳カードの交付」である。以上の新たなサービスを提供するため、市町村では新たに独自プログラムを作成したところがある。次に示すのは、ある市において、住民基本台帳カード発行のために作成されたマニュアルの一部である²⁵。

③ 印字チェック

カードプリンターで発行された住基カードの印字内容及び品質チェックをすべてのカ

²⁴ 詳しくは、総務省ホームページや自治体ホームページを参照。以下示すのは、総務省ホームページである。
<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/index.html>

²⁵ 神奈川県座間市市民課におけるマニュアルに基づく。

ードに実施する。

- ・ 印字項目
申請書又はカード発行結果リストの内容とカード券面の印字内容をチェック
- ・ 印字位置
著しい位置ずれをチェック
- ・ 印字等の品質
印字、写真の品質チェック

第4節 住民基本台帳業務の執行

住民基本台帳業務は、大半の自治体において一所主義によって執行されていると思われる。本節では、住民基本台帳業務を所管している組織が、日頃、どのような執行体制により、どのように業務を執行しているのかについて述べる。

住民基本台帳業務は法令に基づいて執行されているため、業務内容に市町村ごとの差異は認められない。しかし、一所主義という執行態勢であっても、組織規模、処理件数の違いによる事務処理の差異がある。すなわち、処理件数が多く、組織規模が大きい場合には、工程によるタスクの分割を行い、流れ作業により協同で一件の処理を行うのが一般的である（全課体制型）。それに対して、処理件数が少なく、組織規模が小さい場合には、職員一人で一件のすべての処理を行うのが一般的である（一人一件型）。

本節では、前者の全課体制型一所主義の執行形態をとる自治体を例に取り、実際の執行状況について述べることにする。なぜなら、全課体制型の方が一人一件型よりも、第一線職員の自律性が低いため、本稿での裁量が乏しい業務の執行過程における政策形成の要因を探る企図に合致するからである。全課体制型の場合に第一線職員の自律性が低下するのは、時間の流れによって工程が進むため、前の工程の職員がどのような作業を行ったのかを後の工程の職員が確認できることから、同僚職員による統制が働くためである。ただし、一人一件型についても、比較のため必要に応じて触れることにする。ここでは、後に執行過程における政策形成の事例として取り上げる神奈川県大和市を中心に、その執行状況を見ることにしたい。

1. 執行態様

(1) 執行体制

神奈川県大和市は²⁶、都心から40km圏内の神奈川県のほぼ中央に位置し、人口約21万人を占める特例市²⁷である。大和市において、住民基本台帳業務を所掌するのは、市民課である。市民課の組織²⁸について述べると、市民課は、証明交付担当、住民異動担当、戸籍担当の3担当²⁹に分節される。証明交付担当の主な業務は、住民票の写しの交付、戸籍謄抄本の交付、印鑑証明書の交付などの諸証明の交付、及び中央林間、大和、桜ヶ丘各連絡所との連絡調整である。次に、住民異動担当の主な業務は、転入届、転出届、印鑑登録関連の届出等の処理や住民基本台帳の閲覧申請の受付などである。また、戸籍担当の主な業務は、戸籍関連の届出等の処理である。

²⁶ 大和市ホームページ参照。 <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/kouhou/HTML/syoukai.html>

²⁷ 大和市は2000年11月1日から特例市に移行した。

²⁸ 以下の記述は、主に神奈川県大和市市民経済部市民課『市民課の概要 平成16年版』（平成16年9月）に基づく。

²⁹ 大和市における「担当」は、係に相当する。

また、大和市では市内4箇所の出先機関で窓口業務を行っている。まず、証明交付担当の下位組織に位置付けられる中央林間、大和、桜ヶ丘各連絡所では、主に諸証明の交付業務を行っており、諸届出の受理は行わない。次に、市民課各担当と同列に位置付けられる渋谷分室では、概ね市民課同様の業務を行っている。

次に、人員について述べると、2004（平成16）年7月1日現在の市民課の人員配置は、【表7-1】のとおりである。

【表7-1】大和市民課人員配置（課長を除く）

	常勤職員	再任用職員	嘱託職員	非常勤職員	委託業者	計
証明交付担当	10	3	1	8	5	27
（3連絡所）	4			8		12
住民異動担当	17			1		18
戸籍担当	8		1	5	2	16
渋谷分室	5			3		8
市民課 計	40	3	2	17	7	69

また、各担当内の事務分担は毎年度決定される。例えば、住民異動担当内の事務分担は、【表7-2】のとおりである。

【表7-2】大和市民課住民異動担当事務分担

事務分担	人員 ³⁰
住民異動担当の事務の統括に関する事	1名
届書等の受付及び住民異動記録の入力に関する事 住民基本台帳ネットワークシステムに関する事 OA機器管理と電算システムに係る管理及び他課との調整に関する事	16名
住民異動記録の審査に関する事 住民記録の電算システムに係る情報記録の管理に関する事 諸証明に関する事	7名
戸籍附票及び他市との異動通知に関する事	4名
印鑑登録に関する届書等の審査及び処理に関する事	3名
住居表示設定に関する事	2名
実態調査に関する事	2名

各事務の分担は1年間固定であるが、職員は、繁忙期に人員を融通するために分担外の業務を行うことがある。

次に、市民課での業務量を、証明交付及び諸届出処理の件数で見よう。まず、証明交付件数

³⁰ 複数の事務を担当している職員がいる。

は【表7-3】のとおりである。総件数 272,998 件を単純に証明交付担当及び渋谷分室の員数 35 人で割り返すと、職員一人当たり年間約 7,800 件の処理件数となる。

【表7-3】証明交付件数（2003年度）

	本 庁	中央林間	大 和	桜ヶ岡	渋谷分室	合 計
戸籍謄抄本等	28,329	3,487	3,926	1,818	3,499	41,059
住民票	94,869	14,156	17,377	6,470	12,330	145,202
印鑑登録証明	37,825	12,921	10,105	5,245	10,269	76,365
諸証明	6,378	1,016	963	598	1,213	10,168
住居表示証明	90	25	29	2	1	147
町名地番証明	20		13	6	17	56
本籍表示証明					1	1
合計	167,511	31,605	32,413	14,139	27,330	272,998

次に、転出入届や出生・死亡届に伴う住民票の記載・消除等の住民基本台帳事務取扱件数を月別に見てみると、【表7-4】のとおりである。総件数 36,843 件を単純に住民異動担当及び渋谷分室の員数 26 人で割り返すと、職員一人当たり年間約 1,400 件の処理件数となる。証明書交付件数に比べると件数は少ないが、1件当たりの業務量が多いため、相当の事務処理量である。

【表7-4】住民基本台帳事務取扱件数（2003年度）

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
3,782	2,826	2,578	2,841	2,601	2,774	3,023	2,467	2,732
1月	2月	3月	合 計					
2,382	3,996	4,841	36,843					

(渋谷分室を含む)

いずれにおいても、1年間での一人当たりの処理件数は相当な数に上る。ただし、時期によって繁閑の差がある。【表7-4】に示されるとおり、引っ越しシーズンである3月、4月の処理件数が多く、その時期は年間で最も忙しい。4月の処理件数は他の月よりも若干多い程度であるが、それは上旬での件数が多い一方で、下旬は件数が減るため相殺されているためであり、4月上旬も3月に引き続き多忙である。また、4月上旬は、処理件数が多いことに加えて、住民票の新たな作成を伴う転入届が多いこと、さらに、毎年4月1日付で定期異動があるため、残った職員は新たに異動してきた職員に業務を教えながらの職務執行となること等から、むしろ3月よりは忙しい側面がある。しかし、4月中旬には業務は一段落する。

(2) 執行風景

先述したとおり、市民課においては、組織を証明交付担当、住民異動担当、戸籍担当の3担当に区分し、それぞれの所掌事務を処理している。また、各担当内では、一連の窓口業務を、流れ作業

で行っている。なお、本稿では、戸籍担当が行う業務については、説明を省略する。

<始業まで準備>

受付時間は、8:30 から 17:00 までである。なお、市役所本庁では、土曜日及び日曜日においても、12:00 から 13:00 までの間を除き、住民票・印鑑登録証明書・戸籍の全部事項証明書・戸籍の個人事項証明書の交付業務を行っている。

毎朝、8:30 からサービスが開始されるため、8:30 までに諸準備を終えていなくてはならない。最も時間がかかるのは証明交付担当におけるレジの準備である。レジ機器を立ち上げたり、釣り銭を用意したりで、30 分程度はかかる。特に当番を定めていないが、職員は早めに登庁し、協力して準備を行っている。また、証明交付担当、住民異動担当に共通して、始業までにコンピュータシステムの準備を行う必要がある。準備とは、端末やプリンタなどの起動、及び自動的に稼働するホストコンピュータの動作確認である。ちなみに、大和市では、1985 年に電算処理システムが導入されている。コンピュータ関連の準備には 3 分程度の時間しかかからない。すべての準備が終わると、各自持ち場について始業を待つ。

<始業～終業>

8:30 からサービスの開始である。ただし、サービス開始直後から忙殺されるわけではない。一日の中でも繁閑の波がある。大きな山は 2 つあり、1 つ目の山は 11:30 頃から 12:30 頃にかけてである。2 つ目の山は 16:00 頃から終業時刻の 17:00 までの間である。なお、一週間でも繁閑の波があり、休み明けが最も忙しく週末がそれに次ぐ。

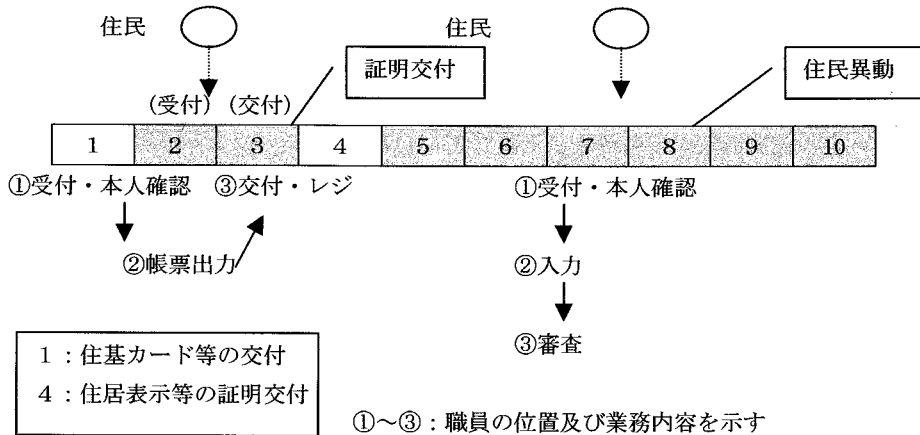
さて、各職員の作業は、住民による届出や申請の受付によって開始される。具体的には、住民基本台帳業務にあっては、転入届や転出届、住民票の写しの交付請求、住民基本台帳の閲覧請求、住民基本台帳カードの交付請求等の受付である。大和市では、届出や申請の種類によって窓口を細分化しているため、住民は該当する窓口を選んで、カウンターに足を運ぶ。なお、後述するとおり、他の市町村においては、申請や届出を一つの窓口で一括して受け付ける形式を採用しているところがある。

各担当内においては、受付後、流れ作業により機械的な処理が行われる。業務の流れを図で示すと、【図 7-1】のとおりである。

窓口は 10 区画に分かれており、その内住民基本台帳業務の関連では、住民基本台帳カードの交付が 1 の窓口、住民票の写し等の受付・交付が 2 及び 3 の窓口、転出届や転入届の受理が 5～10 の窓口で行われる。

ここでは、住民票の写しの交付業務及び転出届・転入届の受理業務の流れを説明することとする。まず、住民票の写しの交付業務については、住民は「住民票の写し請求書」に必要事項を記載した上、2 の窓口にて請求書を提出する。提出を受けた職員は、本人確認と記入漏れがない等の書類の審査を行う。なお、本人確認は「公証事務に携わる職員にとってのもっとも重要な判断業務である」と指摘されることがあるが（西尾 2000: 61）、住民基本台帳法上は、住民票の写しの交付請求の際の本人確認は要請されていない。しかし、大和市においては、2004 年 5 月 1 日から本人確認を実施している。このことについては、後ほど事例研究として詳述する。本人確認と書類の審査が終了すると、請求者に対して請求書引換券（番号札）を交付し、しばらく待ってもらう。

【図7-1】大和市民民課における業務の流れ



次に、バックに控えている委託業者に申請書を回す。委託業者は、端末に必要な事項を入力し、帳票（住民票の写し）を出力して、請求書を添えて3の窓口にいる職員に回す。帳票は個人情報であるため、長時間放置されないように、速やかに回送することが必要である。それを受け取った職員は、帳票の内容と請求書の請求内容とが一致するか確認した上で、請求者に住民票の写しを交付する。ここで、誤って他の請求者に交付してしまうと、本人確認を誤った場合と同じ結果を招くことになるので、請求者と交付する相手方が一致しているかどうかを2つの方法で確認する。第1に、管理番号の照合である。受付時請求者に渡した請求書引換券の番号により請求者を呼び、相手方が示した請求書引換券の番号と市民課の内部処理における管理番号が一致するか確認を行う。一件の事務処理はすべてこの番号で管理されているので、番号の照合が最も確実である。第2に、交付の際に相手方の名前を呼ぶことで、相手方が申請者に間違いないことを確認する。そして、最後に手数料を徴収することで、1件の処理は終了する。

次に、転出届・転入届の受理業務については、住民は「住民異動届」に必要な事項を記載した上、5～10のいずれかの窓口に出書書を提出する。提出を受けた職員は、本人確認と記入漏れがないか等の書類の審査を行った上で、バックに控えている入力作業を行う職員に出書書を回す。本人確認と書類審査の方法は、証明交付の場合と概ね同様である。なお、転出届・転入届の受理においても、住民基本台帳法上は、本人確認は要請されていない。しかし、大和市においては、2001年3月1日から本人確認を実施している。次に、入力内容については、審査を担当する職員が出書書の内容と一致しているかどうかを画面で確認する。もし、入力内容に誤りがあれば、関係書類を差し戻す。概ね以上の処理をもって、1件の処理は終了する。

<業務形態についての他自治体との相違>

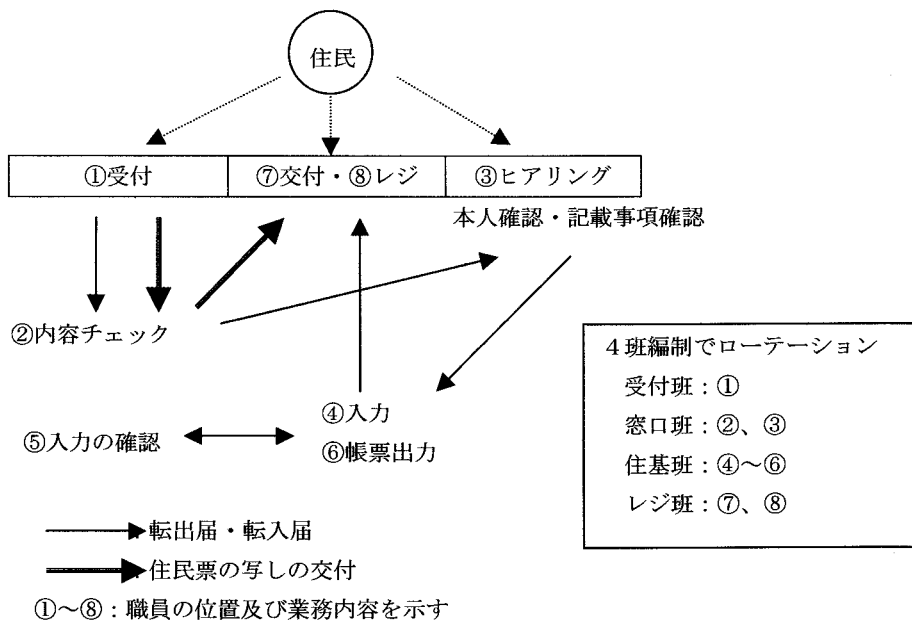
住民基本台帳業務の業務形態は一所主義が一般的であるが、細かい点については、自治体によって区々である。ここで、大和市の業務形態と比較するため、いくつかの市町村における業務形態を観察してみることとしたい。

i 厚木市における業務形態³¹

神奈川県厚木市は、人口約 22 万人で大和市とほぼ同規模であり、また同じ特例市である。厚木市市民課における業務の流れは【図 7-2】のとおりである。大和市と厚木市の相違点を挙げると、次の 2 点である。第 1 に、大和市においては、組織を証明交付担当と住民異動担当に分節し、担当職員は全く別のラインで処理を行うのに対して、厚木市においては、すべての受付を一箇所の窓口で行い、その後の処理において、証明交付の業務と住民異動の業務が重複して行われるという点である。ただし、受理の後、流れ作業で処理が進むという点、つまり工程によってタスクを分割しているという点は、両市とも同様である。

第 2 に、受理後の流れ作業において、組織成員に割り当てられるタスクは大和市においては固定的であるのに対し、厚木市においては流動的であるという点である。すなわち、大和市においては、工程によって分割されたタスクは特定の職員に割り当てられ、原則としてその割り当ては 1 年間変わることはない。それに対して、厚木市においては、4 班編制のローテーションを毎日変えて処理を行っている。

【図 7-2】厚木市市民課における業務の流れ



以上のとおり、両市においてはいずれも、一所主義における全課体制型によって業務を行っている。両市間の上記第 1 の相違点は、一所主義による業務執行の対象となるタスクの分割が若干異なる程度なので、無視し得よう。それよりも第 2 の相違点であるローテーションの有無は、職員の専門性に対する影響という点で無視し得ない。厚木市の場合、ローテーションを毎日変更しているため、一人ひとりのタスクの区分は無いに等しく、経験による知識レベルの差は認められるものの、

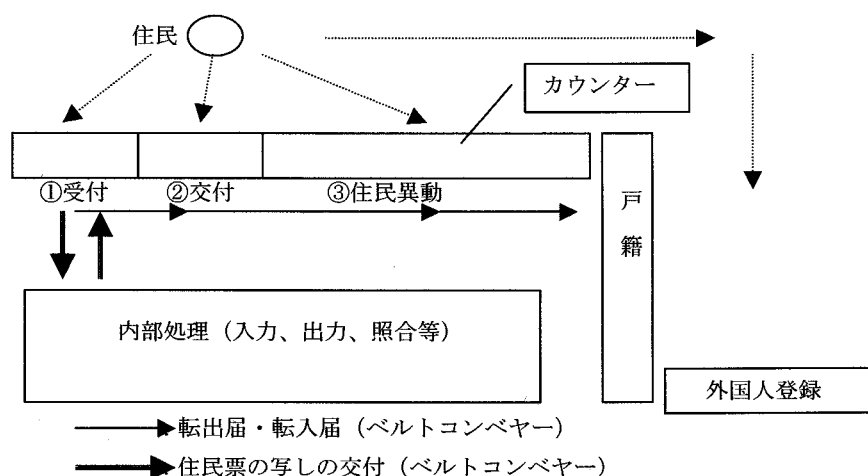
³¹ 厚木市においては、後述する政策形成の事例として取り上げていないが、個人情報保護対策として、住民基本台帳に係るいくつかの閲覧制限を行っている。また、なりすまし対策として、住民異動届の際の本人確認を行っている。

第一線職員の知識レベルに大きな差はない。それに対して、大和市の場合は、工程によるタスク分割が長期間固定されるため、タスクの区分は明確となり、それぞれのタスクを受け持つ職員間で知識格差が生じている。ただし、一つのパッケージである窓口業務がさらに細分化されているため、過度の専門化によって逆に専門性が損なわれている可能性はある。

ii 相模原市における業務形態

次に、大和市よりも人口規模が大きい神奈川県相模原市の執行状況を見てみることにする。相模原市は、人口約62万人の中核市である。住民基本台帳業務を担う戸籍住民課³²における業務の流れは【図7-3】のとおりであり、基本的には厚木市と同様である。ただし、①で受理した申請書等は、その後、ベルトコンベヤーで次の工程に運ばれる。工場の生産ライン作業工程に近い。カウンターのバックヤードの空間が広いため、ベルトコンベヤーは職員の動線を短縮する効果がある。

【図7-3】相模原市戸籍住民課における業務の流れ



まず、①で、戸籍を含めたすべての申請書等の受付を行う。その際、受け付けた職員は、記載漏れなどの書類の形式審査と証明書の交付請求にあつては本人確認を行う。なお、この本人確認については、後ほどなりすまし対策という政策形成の事例として詳述する。その後、受付者が申請書等を内容に応じて、手元のポストに入れると、後は自動的にベルトコンベヤーで次の工程に書類が送られる。また、転出届・転入届の場合は、さらに③に住民に来てもらい、届出書の内容についての実質審査、本人確認、転出証明書等の書類の交付などを行う。

また、業務の割り当てについては、2003年度までは、組織を申請等の受付・交付業務を行う窓口係と内部処理を行う住民基本台帳係に分けていた。タスクが固定的な点で大和市と共通する側面がある。しかし、2004年度からは2係を統合し、住民基本台帳チームとした³³。従来は、必ずしも

³² 相模原市の住民基本台帳業務は、本庁戸籍住民課、12出張所、6連絡所の合計19箇所で行われている。ただし、連絡所は証明書の交付業務のみを行っており、転入届等のいわゆる住民異動届の受理は行っていない。

³³ 相模原市では、2003年度にSTAFF（スタッフ）制度を導入した。この制度は、組織上の最小単位を課とし、課が主体となって、執行体制をチーム制、フラット制、グループ制の中から事務事業にあわせて選択するとい

両系の連携が十分であると言えない面があり、また、3月、4月の繁忙期に受付要員の不足を招く虞があったが、現在ではそれが解消されているようである。なお、現在もチーム内は窓口班と内部班に区分されているが、同じ単位組織（チーム）内であるので、繁忙期であっても人員配置を柔軟に行うことができる。この結果、厚木市に近い形の業務形態となっている。

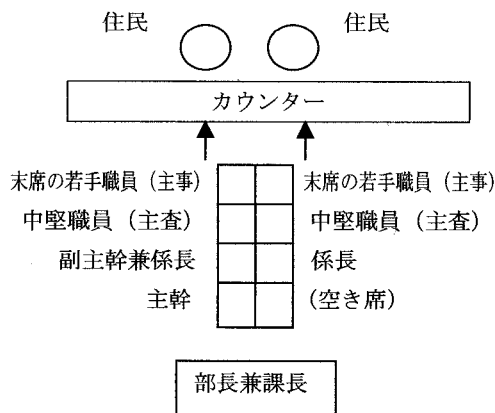
ただし、各出張所、連絡所では、本庁の戸籍住民課とは業務形態が異なり、基本的に、戸籍や住民基本台帳などの窓口業務について、職員一人で行うすべての処理を行っている（一人一件型）。つまり、小規模自治体と同様の業務形態である。

iii 清川村における業務形態

次に、大和市よりも人口規模の小さい神奈川県清川村の執行状況を見てみることにする。既に述べたところであるが、清川村は人口約3,500人で、住民基本台帳業務を所管する住民課は課長（部長兼務）以外に7名の職員で構成される。7名全員が住民基本台帳のみならず、戸籍、国民健康保険、国民年金等の窓口業務に当たる。

ただし、窓口カウンターに住民が訪れた場合、カウンターに近い職員（職位が下位の若手職員）がまず対応する慣習となっている（カウンター内の座席の配置は【図7-4】のとおり）。そして、来客が多い場合には、順繰りに上位の席にいる職員が応援のため、カウンターに行くことになる。

【図7-4】清川村住民課における座席の配置



<終業以降の処理>

17:00が窓口サービスの終了時刻である。しかし、職員はそれですぐに退庁できるわけではない。まず、証明交付担当は、お金と個人情報に関わる書類等を厳重に保管する作業がある。それをもつ

う制度である。このうち戸籍住民課が採用しているチーム制は、業務目的ごとに創られるプロジェクトチームによって課が構成され、一人の職員が複数のチームに属することができる執行体制である。また、フラット制とは、課長と担当者が直結して業務を執行する体制である。決裁は2段階となる（担当→課長）。そして、グループ制とは、現在の係と同じ組織形態である。一人の職員は一つのグループのみに属するところが、チーム制との相違点である。

てようやく17:30頃に業務は終了する。また、レジに収納された手数料と集計金額との照合確認は、翌日午前中に証明交付の業務の合間を縫って、行われる。

次に、住民異動担当においては、日中業務が立て込んでいるときは、直面する処理を即座に完了させる必要のある処理と、後回しにできる処理とに分類することがある。前者は、例えば、転出届を受理する場合であり、処理を完了させ、転出証明書等の書類を届出者に交付する必要があるため、後回しにすることはできない。また、後者は、例えば、転入届を受理する場合であって、しかも届出者が即日住民票の写しの交付を希望しない場合である。もし、届出者が住民票の写しの交付を希望する場合には、転入届での処理を完遂させる必要があるが、そうでなければ、コンピュータへの入力などの作業は後回しにしても支障は生じない。そのように、後回しにされた処理が17:00までに終了しない場合には、17:00以降に行うことになる。ただし、時期にもよるが、概ね17:30頃には終了する。

このような作業が終了して、ようやく一日の業務は終了する。なお、コンピュータシステムにおいては、スケジュール管理がなされている（起動、バックアップ、終了などの作動が自動的に行われるように設定されている）ため、バックアップなどの終了作業はない。

2. 第一線職員の知識形成

住民基本台帳業務に必要な知識は、住民基本台帳法、事務処理要領等の制度的プログラムに関する知識及びコンピュータシステムの操作に関する技術的プログラムの知識が中心である。起案や調整などに関する執務知識は、さほど必要とされない。例えば、第一線職員においては、起案する機会はほとんどない。そして、制度的プログラム及び技術的プログラム、いずれの知識についても主にOJTによって獲得される。なお、Off-JTは特に実施されていない。

例えば、神奈川県座間市市民課においては、新規採用職員及び転入職員は、まず、職場研修を受ける。講師は、係長である。係長は、半日をかけて業務の全般に関する知識を伝授する。午前中に研修を行ったとしたら、午後には実際の業務に当たらせる。また、コンピュータの操作に関しては、別途職場研修を行うが、1～2日程度を要する。従って、端末操作に関する知識が業務知識の中心を占める。その後、転入者が実際の業務に当たる場合、当初は係長が側について必要に応じてアドバイスをするとともに、転入者の行う作業に誤りがないかチェックする。そして、係長は、転入者が慣れたと判断される時点で、一人で業務を行わせる。その後、転入者は、わからないことが生じた場合には、近くにいる職員に尋ねる。転入者は、それを忘れないようにノートに記載しておくのが通例である。

筆者が、配属になって1か月に満たない新人職員に対して、これまで、どのようにして仕事を覚えたのか聞いたところ、新人職員は次のように答えた³⁴。

実際に業務を行うようになって最初の1週間は、近くの職員に質問ばかりしていました。その時は、業務をこなすのに必死で、メモを取る余裕もありませんでした。でも、それ以後は、教わったことはすべてメモに残すようにしています。もし、業務が立て込んでいて、メモを取る時間のない時は、付箋に簡単な事項のみを記して机に貼っておいて、後で時間のあるときにメモを作成するようにしています。

³⁴ 2004年4月30日に行ったインタビューに基づく。

新人職員の答えを見てわかるように、実際に仕事を覚えていくのは、実践の場である。それは、車の運転に似ている。最初、教習所内で運転の方法を習う。次に、仮免許取得した後、助手席の教官による指導・監視を受けながら、実際に道路で運転する。そして、免許取得後、慣れないながらも一人で運転し、長い時間運転するうちに、様々な状況判断ができるようになってくる。窓口職員においても、運転と同様の学習過程を辿る。

なお、市町村によっては、実務経験の長いベテラン職員を新規採用職員及び転入職員の指導担当者として任命する方式を採用していることがある。その場合、当該ベテラン職員は、新人・転入職員に対して、届出の処理の方法、証明書の作成の方法などを懇切丁寧に1か月ないし2か月程度をかけて教え込むことになる。

3. 直属上司の業務

住民基本台帳業務所管課の業務は、一定規模以上の市町村では典型的な一所主義によって執行されている。すなわち、第一線職員は全課体制型ないしは一人一件型の事務処理体制によって、窓口業務の実務を処理する。それでは、係長クラスの職員はどのような業務を行っているのだろうか。一人一件型の一所主義の場合は、係長は係の統括を行いながらも、自ら窓口業務を行うことがあるが、ここでは、全課体制型一所主義の場合における係長の業務を俯瞰することとする。

i 大和市の場合

大和市民課の現任の証明交付担当チーフは、2003（平成15）年10月に配属となった。チーフは約20年ほど前に渋谷分室で住民基本台帳業務を行った経験があるが、電算化される前であり、現在の事務処理の仕方は当時とは相当程度違いがある。また、制度そのものに大きな変化はないものの、長期間のブランクがあるため、事務処理の多くを忘却していた。さらには、今回は担当を統括するチーフという地位にあるため、以前とは役回りが異なる。従って、以前の経験が直ちに現在の業務に活かすことはなかった。

チーフとしての日頃の業務は主に3つある。第1に、前日レジに収納された証明書交付に係る手数料と集計金額との照合確認である。証明書とは、住民票の写し、戸籍の謄抄本、印鑑証明などである。まず、窓口職員が日替わりで照合作業を行い、その後チーフが再確認を行う。この再確認作業がチーフの役割である。照合作業は、概ね遅くとも11:00頃までには終了する。

第2に、窓口業務の応援である。チーフは一日の業務開始当初から業務ラインに参加することはないが、窓口が混雑している場合には他の窓口職員と同様の立場で窓口業務を行う。チーフによる窓口業務の応援は、3月、4月の繁忙期にはよくあることである。しかし、それ以外の時期でも、週の中では申請件数の多い月曜日や窓口職員が休暇を取ったときなど、チーフが窓口業務を行う機会は少なからずある。

第3に、現場で起きた問題の解決である。例えば、住民が窓口で苦情を言っている場合や、窓口職員では判断がつかない事態が発生した場合など、チーフは窓口職員から相談を受ける。住民の苦情は、その半数以上が当該住民と接した職員の言葉遣いに対してである。ただし、チーフが20年ほど前に窓口業務を行っていたときと比べて、現在は、窓口業務はサービス提供業務であり、住民は顧客であるという意識が職員に浸透しているため、現在は職員の言葉遣いに対する苦情は少なくなっている。その他、住民基本台帳上の自己情報を第三者が入手していることを住民が知ったとき、仮にそれが法律上認められる場合であっても、住民は異議を唱えることがある。また、繁忙期に住

民の待ち時間が長くなると、そのことに対する苦情が多くなる。このような苦情を受けた窓口職員が住民の怒りを抑えられないとき、チーフが代わって住民に対応する。ケースバイケースではあるが、住民を説得するのに1、2時間要することは少なからずあり、ときには半日に及ぶこともある。なお、住民が「課長を出せ」と言う場合は、課長が直接当該住民に対応することになる。

また、窓口職員が判断の付かない問題が発生したときは、チーフの判断が求められる。チーフは赴任当時、相談を受けても即断が困難なときがあり、窓口職員と協議しながら判断することもあったが、そのような相談を受けることが繰り返されるうちに、たいていの問題について察しがつくようになった。現在では、自分が疑問に思ったときは窓口職員に調査を命じ、その報告を受けた上で判断を下すというスタイルをとっている。

上記の業務のほか、連絡調整のため月に2回程度各連絡所を回ることは、チーフのルーティン業務の一つである。また、チーフは、各種要綱の作成・改正、市民課ホームページの更新、来庁者用の周知のための案内（例えば、自動交付機使用の際の注意事項）など、随時に発生する業務を担っている。このような随時の業務は、所定勤務時間内に完了せず、時間外に行うことはままある。特に、要綱の作成などまとまった時間を要する仕事の場合はそうである。

ii 厚木市の場合

厚木市市民課の現任の市民係長は、2001（平成13）年4月に配属となった。前任の係長から引継ぎを受けたが、その内容は当座なすべき仕事と懸案事項の概要であった。現任の係長は、住民基本台帳業務は初めての経験であり、当然引継ぎを受けただけで業務内容を理解することは不可能であったが、不明な点についてはベテラン課員に確認するなどして、係長としての業務をこなしながら仕事を覚えていった。

係長としての日頃の業務は主に3つある。第1に、人事管理である。人事管理とは、係員の業務配置や係員が長期的に欠員になった場合の調整などである。具体的には、日々のローテーションの編成、土日に出勤した職員の代休の調整（厚木市では、土日に開庁し、証明書交付業務を行っている）、療養休暇などの長期休暇を取っている職員の代替職員確保のための職員課との調整などである。この人事管理という業務は、日々の係長の業務としては相当の業務量を占める。

第2に、電話の応対である。市民からの問い合わせや他の外部機関（警察や他の自治体等）からの電話による照会については、主に係長や課長が対応している。窓口職員は、ローテーションによる窓口業務に忙殺されているため電話に出る余裕がないためである。

第3に、現場で起きた問題の解決である。例えば、住民が窓口で苦情を言っている場合や、窓口職員が自ら解決できない問題が発生した場合は、窓口職員は係長に相談する。相談を受けた係長はその解決のための判断を下す。

上記の業務が、日常の係長の業務であるが、係長はその他にも、係の予算・決算事務、議会答弁資料の作成、他の機関（他課、県など）から依頼があった調査事務などを行っている。議会で質問があった場合には、課長から対応についての検討の指示を受ける。これらの事務は終業時刻までに終了せず、残業を伴うことが多い。

なお、係長が赴任した当時（2001年）から2年程度の間、係長はローテーションに組み込まれ、他の課員と同様の立場で窓口業務を行っていたが、本来の係の統轄業務に支障が生じることがあったため、ローテーションから外れることになった。従って、係長は、第一線職員が行っている仕事のすべてに通じているわけではない。例えば、コンピュータの細かい操作については、窓口職員の

方が詳しい場合がある。ただし、今でも、人手が足りない場合は係長が窓口業務を行うことはある。なお、係長が休暇を取る場合など不在のときは、次の職位の職員（副主幹）が係長の業務を行っている。

係長の主要な日常業務の中で最も広範な知識が必要となるのが、現場で起きた問題の解決である。係長が窓口職員から受ける相談は、当該窓口職員の知識の差によってその難易の程度は異なる。しかし、いずれにしても検討のための十分な時間的猶予がなく、即断即決が求められる問題処理に当たっては、係長はそれを可能とする十分な知識を身につけておく必要がある。住民基本台帳業務については、Office-JTのプログラムが用意されていないため、必要な知識を獲得するには自習が不可欠である。住民基本台帳業務のプログラムの規律密度は相当程度高い。従って、あらゆる問題に即断即決するために必要なプログラム知識を習得するには、相当の時間を要する。

現任係長は赴任当初、窓口職員から相談を受けた場合、業務知識が不十分であっても即断する必要があるため、経験の長い職員に相談しながらまずは判断を下した。また、その後これらの問題を反芻することで、知識を徐々に増やした。また、議会で質問があった場合に答弁資料を作成することも、ひとつの学習機会となった。このような学習を重ねることにより、係長は住民基本台帳制度全体に通じることができるようになった。

iii 座間市の場合

座間市市民課の現任係長（主幹兼務）は、10年前に係長として赴任した。係長は、前任の係長から引継ぎを受けたが、その内容は厚木市の場合と同様に、当座の仕事と懸案事項の概要であった。係長は、住民基本台帳業務は初めての経験であったため、最初の1か月間程度はあらゆる文献、法令、国からの通知、事務処理要領等に目を通した。その結果、通常のトラブルには対応できるような知識は身に付いた。

係長は、毎朝8:00前には出勤している。そして、課内のコンピュータシステムの起動、ホストコンピュータの稼働の確認などを行う。8:30に窓口業務が開始すると、前日レジに収納された手数料と集計金額との照合確認である。照合作業は、概ね10:30頃までには終了する。

また、係長は係の統括業務として、住民基本台帳業務の執行に当たって、現場で起きた問題について窓口職員から相談を受けた場合には、解決の方向を示している。その際、業務経験の長い係長は大抵の相談内容について「正解」を示すことは可能であるが、あえてそうせず、指針を与えるに止めている。「正解」を示した場合には、窓口職員が自ら解決策を見出すという能力向上の機会を剥奪することになりかねないからである。また、従前は、窓口職員の職位に関わりなく、発生する問題については直接係長に相談する形態であったのを、2004（平成16）年度からは、課員－主査－係長という相談ルートを設けた。これも主査（係長の次の職位）に問題処理の機会を付与することによって、主査としての能力開発の仕組みを通常業務の処理に組み込もうとする試みの一つである。

さらに、係長は同年度から市民課職員向けの「窓口通信」（A4・1頁）を自ら編集し、不定期に発行している。係長は、住民からの苦情内容、職員への連絡事項、コンピュータシステムの操作内容等、市民課職員間で情報共有が必要な事項について周知を図ろうとしている。「窓口通信」の記事の一部を示すと次のとおりである。

1 戸籍システムのレベルアップについて

4月30日、5月1日に本庁・出張所で戸籍システムのレベルアップ作業を行います。

① 戸籍法第2条対応

証明発行時の管掌者自動切替え機能が搭載されます。

② 発行抑止機能の搭載

DV・ストーカー被害等に対応できる証明発行抑止機能（附票にも対応）が搭載されます。

（略）

2 市民課は個人情報を取扱う部署であることの“各自の自覚を！！”

市民課は、戸籍・住民登録・印鑑登録等多くの個人情報を取扱うことが仕事です。市民の考え方も、個人情報の自己コントロール権等個人情報の保護についての認識が大きく変化しています。個人情報が記載された書類を事務室内に放置しない、誤出力した証明書を交付段階で気づいたときは、市民の目の前で破る等の無効となる処理をする等は、最低限のルールと考えます。

このような係長の試みは、窓口職員と係長との間に、専門知識の非対称性が現在することを示すものであると考えられる。その他、係長は、課内の予算の調整や執行管理、出張所との連絡調整などを行っている。なお、ローテーションの編成は、特定の職員が行っている。また、係長が休暇を取る場合には、主査クラスの職員3人が係長の業務を適宜行っている。

以上、3市における係長（チーフ）の役割を俯瞰した。政策形成の可能性を探る上で3市の係長が共通して担う重要な役割は、現場で起きた問題の解決である。いずれの市においても、問題の解決の中核を担っているのは係長である。また、原則として、係長は窓口で人手が足りないときを除き業務ラインに参加することはないので、自らの業務を持ちつつも、第一線職員よりは時間的な余裕がある。

このように現場での問題解決という役割を担う係長は、量産職場における専門工と似ている面がある³⁵。生産に関係する従業員は、ホワイトカラーである技術者と、ブルーカラーである専門工及び直接生産労働者に区分される。このうち、専門工は、設備の保全、検査、金型製作、試作、設備製造などのような高度の職務を担当し、その熟練は、長期のOff-JTによって形成される。そして、1960年代末から1970年代にかけて、自動車産業という量産職場において、直接生産労働者が単純な繰り返し作業に従事してきたことによって不満を抱くようになったため、専門工と直接生産労働者との分業をどのように変えていくのかが問われた（テイラー主義論争）。住民基本台帳業務を担う一所主義の職場における係長は、高い専門性を有し、窓口職員が解決困難な問題の処理を行う点で、量産職場における専門工と似ている。ただし、専門知識を獲得する学習様式は異なって

³⁵ 以下の専門工に関する記述は、（野村 2001b : 146-148）に基づく。

いる。専門工が長期のO f f - J Tによって学習するのに対して、窓口係長はO J Tによって学習する。従って、窓口係長が学習する上で、ベテラン窓口職員によるサポートが不可欠である。

なお、係長を統括する課長（所属長）の本来業務は、調整である。議会や予算等の調整のため、部長、他の所属長、議員などと接触を行っている。課長は、現場で発生する問題解決については係長に任せており、現場の業務に関与することは少ない。ただし、法令の解釈に及ぶような重要な案件で係長から相談を受ける場合には、最終的に課長の判断によって問題は解決される。また、窓口で第一線職員の対応に不満を抱いた住民が課長の対応を求めることは少なからずある。そのような場合には、課長が当該住民との折衝を行うこととなる。このように、課内の最終決定権者、最終調整者として現場の業務にも関わることはある。

4. 問題の解決

(1) 相談類型

窓口業務において第一線職員は、プログラムに沿って淡々と処理を行っていく。住民基本台帳業務に関するプログラムについては、既に述べたところであるが、所与のプログラムである法令、事務処理要領、行政実例等や、独自プログラムである事務処理マニュアル等で構成される。また、実際の事務処理においては、制度上のプログラムよりむしろ、コンピュータの操作マニュアルという技術上のプログラムが主に活用される。そして、その中核となる内容は、業務を反復するに連れて、職員に内在化していく。

既述したとおり、窓口職員が業務遂行上遭遇する問題の発生には、次の2つのパターンがある。第1に、業務が内在化しているプログラムを適用できない場合である。このような場合は、職員にプログラムが内在化している範囲が狭いことが原因である。通常、業務経験が長ければ長いほど、プログラムの内在化の範囲は拡大する。従って、新人職員が配置された場合や、業務経験がない職員が初めて転入してきた場合、経験が浅い期間（その期間、新人職員、転入職員は非熟練職員と位置付けられる）に対応できない問題は、このパターンによる問題の発生であることが多い。

第2に、既存のプログラムに記述がない場合である。このような問題に遭遇した職員は、プログラムが内在化している範囲が狭いときは、内在化したプログラムに記述がないためなのか、そもそも既存のプログラムに記述がないためなのかは区別がつかない。逆に、熟練職員の場合は、それが既存のプログラムに記述がないことがある程度わかる。熟練職員と非熟練職員の差はそこに顕在化する。熟練職員の場合、既存のプログラムを類推適用できるのか、新たな判断が必要となるのか察しがつくのに対して、非熟練職員の場合、ただ熟練職員や直属上司に相談するのみである。ただし、熟練職員においてはプログラムの同調過剰が起きることが少なからずある。

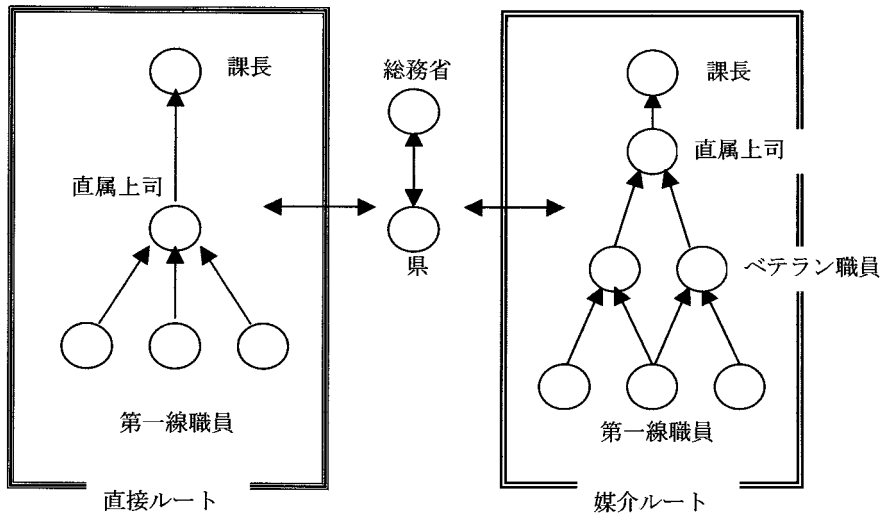
(2) 相談ルート

窓口現場で発生する問題についての相談ルートは、市町村によって異なるが、大きく次の2つに類型化することができる（【図7-5】参照）。第1に、窓口職員が同僚職員に相談することなく、直接直属上司（係長）に相談するルートである。このルートを「直接ルート」と呼ぶこととする。第2に、ベテラン職員が窓口職員と直属上司との媒介者として窓口職員の相談を受け、ベテラン職員が判断できない場合に限って、直属上司に相談するルートである。このルートを「媒介ルート」と呼ぶこととする。

直接ルートの場合、現場で起きた問題のすべてについて、直属上司が相談を受けることになる。

従って、必然的に直属上司は、プログラムの知識を獲得する機会に恵まれることになるため、自ずから専門性は向上する。それに対して、窓口職員においては、被相談者となる者がいないため、直属上司に比肩する専門性を獲得する者はいない。その結果、直接ルートにおいては、直属上司と窓口職員との間の専門知識の非対称性は拡大する一途となる。

【図7-5】相談ルート



それに対して、媒介ルートの場合、ベテラン職員が被熟練職員と直属上司との媒介者となるため、直接ルートの場合に比べると、職員の専門性のあり方は複雑である。まず、ベテラン職員の数が少ない場合、現場で起きた問題についての相談がベテラン職員に集中する。従って、ベテラン職員は、媒介者としての立場を築くと、より一層自己の内在化プログラムを拡大することができる。その一方で、ベテラン職員の数が多い場合、相談は分散し、ベテラン職員の内在化プログラムの拡大は限られることになる。しかし、いずれの場合であっても、ベテラン職員が判断できない問題については、係長が相談を受けることになる。従って、直属上司が受ける相談は、直接ルートの場合に比べると、量的には相当程度低減することになるが、質的には高度な問題に収斂することになる。

さて、媒介ルートの場合、直接ルートの場合と比べると、直属上司の専門性は異なるだろうか。まず、確認しておくべきことは、職員の高い専門性は、プログラムの周縁部分の内在化によって得られるということである。そして、それを可能にするのは、周縁部分のプログラムに接する頻度の高さである。周縁部分のプログラムに接する頻度が高ければ、専門性は向上する。

ベテラン職員の数が少ない場合、ベテラン職員は相談を受けることによって、確かに自己の内在化プログラムを拡大することができる。しかし、ベテラン職員は媒介者としての立場にあっても、業務ラインに参加しているため、自ら既存プログラムを調べ、検討する余裕はない。また、自ら判断できない問題の解決については、直属上司に委譲するしかない。従って、ベテラン職員が周縁部分のプログラムに接する機会は限られ、ベテラン職員が拡大することができる内在化プログラムの範囲は、プログラムの中核部分に止まる。それに対して、直属上司は、媒介ルートの場合、直接ルートの場合と比べると、受ける相談は量的には相当程度低減するが、周縁部分のプログラム

に接する頻度の高さは、直接ルートの場合と相違ない。さらに、窓口職員と比べると時間的な余裕があるため、受けた相談について、事後反芻することが可能である。その結果、直属上司は高い専門性を獲得することができる。

以上のことから、直属上司の専門性は、相談ルートの相違に関わらず、高い専門性を獲得することができると考えられる。なお、課長は調整を主たる任務とするから、直属上司に比べると相談を受ける件数は限られている。それは最重要案件であることには相違ないが、係長に比肩する専門性を獲得できるほどのケーススタディとはならないと考えられる。

5. 指定都市における執行体制

住民基本台帳法には指定都市の特例規定があり、区を市と、市の区域を区の区域と、区長を市長とみなしている（38条1項）。従って、単なる行政区域にすぎない指定都市の区は、住民基本台帳法上は一つの自治体のような扱いを受ける。しかし、各指定都市の本庁には、各区の住民基本台帳業務についての連絡調整を行う部署が設置されている。ここでは、川崎市における本庁組織であり、各区との連絡調整部署である区政課を例にとり、その組織や業務について述べることにする。

(1) 組織

川崎市区政課は、推進係と指導係の2係で構成される。推進係は、区役所の総括的な事項（区長会議の開催、予算、窓口業務以外の業務の統括など）に関する連絡調整を行っている。また、指導係は、区役所の窓口業務全般（住民基本台帳、戸籍、外国人登録、印鑑登録など）に関する連絡調整を行っている。本稿では、住民基本台帳業務に焦点を当てるため、以下、指導係の普通の業務について述べる。

指導係は、2004（平成16）年4月1日現在において、係の統括を行う係長のほか、係員6人を含め計7人で構成される。そのうち係長を含む6人は区役所での窓口業務の経験者であるが、経験者が多くを占めるのは、毎年度の傾向である。ただし、中には、窓口業務からいったん離れ、他の業務を経験した後異動してくる者がいる。その場合には、仕事を行いながら過去の経験を思い出すことになる。

係員6人は、個別に分節したタスクが割り当てられ、「実質的個室主義」によって業務を行っている。その、事務分担を示すと【表7-5】のとおりである。しかし、係員のほとんどが窓口業務を経験しているため、他の係員の業務内容について概ね理解している。

【表7-5】川崎市区政課指導係事務分担表（抜粋）

氏名	分 担 事 務
係長	1 係の統括に関すること
A	1 (略) 2 住民基本台帳ネットワークシステムに関すること
B	1 予算・決算及び経理事務に関すること
C	1 公的個人認証に関すること 2 住民基本台帳事務の個別事項（児童手当、老人医療、国保、年金、介護保険、選挙）に関すること

D	1 外国人登録事務に関すること 2 戸籍（犯罪人名簿、民事宣告名簿、埋火葬許可を含む）に関すること
E	1 住民基本台帳事務に関すること 2 印鑑登録事務に関すること
F	1 住民票等の郵送請求に関すること

(2) 業務

住民基本台帳法上、指定都市の場合、既に述べたように、各区は一個の自治体のごとく扱われるため、指導係においても、業務遂行上の最終的な決定権は各区にあると認識している。さらに、各区の課長・係長は住民基本台帳業務の経験者が大半を占めることから、何らかの問題が発生したとしても、各区が自立的に解決することを期待している。従って、形式上、指導系の業務は各区の連絡調整であり、各区の業務の支援である。しかし、事実上それに止まらない。

まず、市としては、各区の事務処理において、ある程度統一性を確保する必要があることから、共通的な運用ルールを定める場合がある。例えば、既に述べた詳細なマニュアルは、指導系の職員によって作成され、各区役所に配付されたものである。これは、事務処理の手引書であるとともに、川崎市での統一的な運用に資する指示書の性格も帯びているものと考えられる。

また、2002（平成 14）年 8 月から住基ネットが稼働するに当たって、住民票の写しの広域交付などの新たな業務が発生することになるため、その共通ルールを定めた。ただし、通常、形式的には各区の課長や係長が一堂に会する会議を開催し、指導係が原案を提示し協議を行ったうえで、全区の「合意」を得ることをもって意思決定とする。なお、課長会議は、2 か月に 1 回程度の頻度で開催されている。

次に、各区で何らかの問題に直面した場合、指導係が相談を受ける場合がある。その時は、指導係は、過去の事例を調べたり、関連の文献を参照したりして、対応策を「案」として相談してきた区に示す。その後、どのように各区が判断して対応しているのかについて指導係は把握していないが、指導係が示す「案」は、少なくとも大きな判断材料になっているようである。また、指導係は各区の係長や担当者を集めた会議を年に数回開催し、現場での問題について意見交換を行っている。なお、川崎市は他の自治体との合同研究会は特に行ってない³⁶。

このように、各区の主体性を尊重しつつも、指導係がまさしく指導的に各区の業務を方向付けていることが伺える。

第 5 節 旅券業務との比較

本節では、次節において住民基本台帳業務の特徴を明らかにするための準備として、都道府県における代表的な公証業務である旅券の発給業務の概要について述べることにする。なお、本節では、全国第 2 位の旅券発行件数を数える神奈川県パスポートセンターにおける旅券業務の執行を事例としている。

1. 制度の概要

旅券法上「旅券」の定義規定はないが、諸外国での取扱いを踏まえると、旅券とは「一国が自国

³⁶ 年に 1 回、全国の指定都市の区長レベル及び局長レベルの会議が開催されており、そのときに、窓口実務に関する問題点について意見交換が行われることはある。例えば、戸籍の虚偽記載や住基ネットへの対応が過去に議題として取り上げられたことがある。

民の国外への旅行のために、その権限ある機関により発行する所持人の国籍呼び身元（同一人性）を証明する文書で、国際的に認知され得るある種の形式を備えているもの」と定義される（旅券法研究会編 1999：41）。公証業務は、特定の法律事実または法律関係の存在を公に証明する業務である（金子ほか編 1999：329）から、旅券の発給業務は公証業務の一つに位置付けられる。なお、旅券の「発給」とは、旅券法上旅券を「発行」し、かつ、これを「交付」することという（春田 1994：130）。

しかし、旅券の発給には、単なる公証業務に止まらない要素が含まれている。出入国管理及び難民認定法 60 条は、日本人の出国について、次のとおり規定しており、旅券発給の法的効果を形成している。

（日本人の出国）

第 60 条 本邦外の地域に赴く意図をもって出国する日本人（乗員を除く。）は、有効な旅券を所持し、その者が出国する出入国港において、法務省令で定める手続により、入国審査官から出国の確認を受けなければならない。

2 前項の日本人は、出国の確認を受けなければ出国してはならない。

ここでいう「旅券」は旅券法上の旅券を指し、また、「出国の確認」とは、その所持する旅券に入国審査官による「出国の証印」を受けけることを意味するから、日本人は有効な旅券を所持しなければ、日本を出国することができない制度となっている（旅券法研究会編 1999：42-43）。そして、この一般的制限に対し、実質的に個別解除の効果を与えるのは、外務大臣による「旅券の発給」である。従って、旅券発給は実質的に講学上の「許可」に代わるべき性質を有しているとされる（旅券法研究会編 1999：43）。

このように、旅券³⁷の発給は出国制限の個別解除の意味があることから、全国的に画一的な運用が要請される。旅券法は、旅券の発行については、日本国内においては外務大臣、国外においては領事官の権限であると定め（法 5 条）、外務省の権限によらしめることで、その画一性を担保しているものと考えられる。ただし、旅券の発行事務のうち、旅券の作成については都道府県知事が行うこととされている（令 4 条 1 号）。また、原則的に、国内で発行される旅券の発給申請の受付及び旅券の交付は都道府県知事の事務とされている（法 3 条、7 条）。従って、旅券の発給に関する事務の多くを都道府県知事が行っているといえることができる。そして、これら、都道府県知事の行う事務は法定受託事務と位置付けられている（法 21 条の 3、令 4 条 3 項）。

2. プログラム

(1) 所与のプログラム

旅券業務における主要な所与のプログラムは、「旅券法」、「旅券法施行令」、「旅券法施行規則」及び「一般旅券事務処理について（処理基準）」である。このうち処理基準は、地方分権一括法の

³⁷ 旅券法では、一般旅券と公用旅券を区別してその発給手続きが規定されている。すなわち、公用旅券とは「国の用務のため外国に渡航する者及びその者が渡航の際同伴し、又は渡航後その所在地に呼び寄せる配偶者、子又は使用人に対して発給される旅券」であり、一般旅券とは「公用旅券以外の旅券」である（法 2 条）。しかし、公用旅券の発行件数は一般旅券の発行件数に比べるとごく僅かであるから、以下、一般旅券の取扱いについて述べることにする。

施行以前から通達によって示されており、都道府県においてはマニュアルの一部として活用されていたが、地方分権一括法施行後は、地方自治法に基づく法定受託事務に係る処理基準として位置付けられた³⁸。

処理基準は法的拘束力を持つものではないが（宇賀 2004：96）、処理基準は「事務を処理するに当たり『よるべき基準』であり、地方公共団体は、それに基づいて事務を処理することが法律上予定されているものである。『処理基準』と異なる事務処理が行われた場合において、法的な義務を果たしていないという評価を受ければ違法とされることもあり得る。また、『処理基準』の内容が法令の解釈に係る場合には、『処理基準』と異なる解釈による事務処理が法令違反と評価されることもある」とされる（松本 2002：472）。従って、自治体職員の裁量に対する実質的な拘束力は、相当程度強いと考えられる。処理基準の一部を示すと次のとおりである。

4. 申請書記載事項の点検

(1) 一般的注意事項

各申請書はMRP作成機の申請書読取り機で機械読取りを行うため、申請書に誤記があった場合は、記入されたとおり読取り、旅券面に記載されるので、申請者に対して文字、数字及びレ印等は特に正確にはっきりと記入するよう指導し、都道府県においても点検を慎重に行うことが必要である。

申請書は機械読取り用であるので、申請書を折らないよう、申請者等に対し適宜指導する。

(2) 氏名欄及びヘボン式ローマ字欄

(1) 記載の原則

旅券への氏名の記載は戸籍に記載された氏名（スペースを含む。）の国字の音訓若しくは慣用による呼称をヘボン式ローマ字（別添資料2）でつづることとなっているので、申請書に戸籍謄本又は抄本どおり氏名が記入されているかどうか、また、戸籍名どおりヘボン式ローマ字綴りで記入されているかどうか確認する。氏名のフリガナ変更の申出について疑義がある場合や判断できない際は外務省に相談する。

以上のとおり、処理基準は相当に詳細な記述となっている。また、外務省職員が執筆している『逐条解説旅券法』も、実質的な所与のプログラムの一つであると言ってよいだろう。必要に応じて、職員は同書を参照している。なお、旅券業務においては、行政実例や質疑応答集などの補足的な所与のプログラムは存在しない。

(2) 独自プログラム

既述のとおり、処理基準は相当詳細な記述となっており、規律密度の高いプログラムとして機能しているが、それでも、窓口現場においてそれで十分とは言えない。そこで、都道府県では、現場の実態に合わせて、独自プログラムが作成されている。例えば、神奈川県パスポートセンターでは、適用場面に合わせて様々なマニュアルが活用されている。そのうち、申請業務の基本的な留意事項等を記述したマニュアルの一部を示すと次のとおりである³⁹。

³⁸ 2000（平成12）年4月1日の地方分権一括法の施行、機関委任事務制度の廃止により、旅券業務に係る一連の通達はすべて廃止された。

³⁹ 受付手順に係る記述を抜粋して掲載した。

☆「呼び出し」ボタンを押す。(姿が見えない時は「再呼び出し」ボタンを押す。)

☆申請者から書類を受け取る。

★「おはようございます。書類をお出し下さい。」あるいは

★「お待たせしました。書類をお出し下さい。」

×「いらっしゃいませ。書類をお出し下さい。」

☆申請書を審査する。

・成年が5年の申請書に10年希望と記入

★「申し訳ございませんが、こちらは5年用の申請書です。10年をご希望の場合は10年の申請書に書き直してからお持ち下さい。」

このように、当該マニュアルには非常に実践的な処理手順が記載されている。窓口業務に携わる職員は、実際のところ処理基準を参照しながら業務を執行するのではなく、これらのマニュアルに基づいて業務を執行している⁴⁰。

3. 執行態様

(1) 執行体制⁴¹

神奈川県パスポートセンターにおいては、組織規模の大きい市町村における住民基本台帳業務執行と同様に、全課体制型の一所主義によって業務が執行されている。

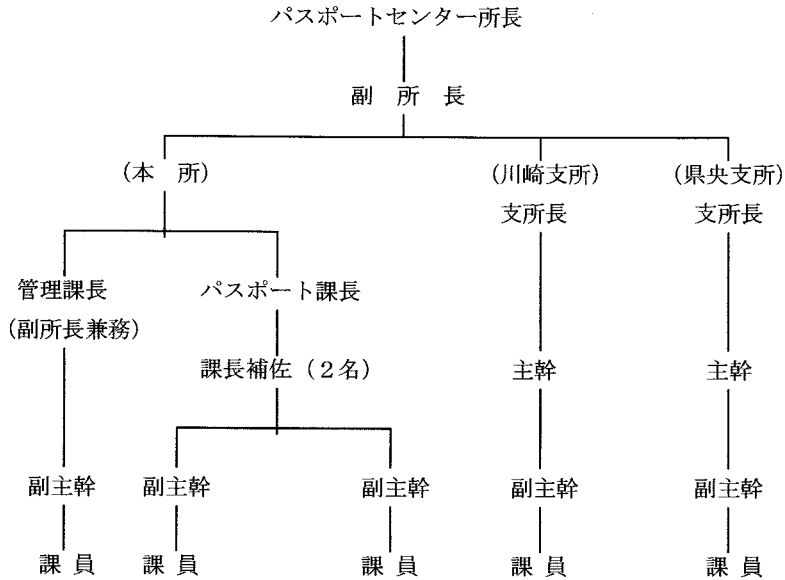
まず、2004（平成16）年4月1日現在のパスポートセンターの組織は、【図7-6】に示すとおりである。所長及び副所長の統括の下、本所及び川崎・県央両支所において業務が執行されている。本所においては、パスポートセンターの庶務を担う管理課及び旅券業務の実務を担うパスポート課からなる。さらに、パスポート課においては、2人の課長補佐の統括の下、申請担当（AグループとBグループからなる）と交付・作成担当の2系列に分かれる。また、本所・支所以外に、横須賀、小田原、平塚、相模原の各出張窓口で毎週1日開所し、旅券の申請受付を行っており、本所・支所の一部の職員が出張し業務を行っている。

次に、人員については、2004（平成16）年4月1日現在で【表7-6】のとおり配置となっている。このうち、本所パスポート課を例にとると、委託職員を含め総勢44名である。そのうち、業務ラインに参加しているのは、副主幹以下の常勤職員（11名）と再任用職員（1名）及び非常勤職員（25名）の37名の職員である。以上の職員は、ローテーションを組んで、申請・受け取り者に直接接するカウンター業務や申請書類の審査等を行っている。また、課長と2名の課長補佐は業務ラインには参加せず、管理・調整業務を主に担っている。なお、委託職員は、事務室内にある機械室で旅券の発行作業を行っている。

【図7-6】パスポートセンター組織図

⁴⁰ マニュアルには政策的な要素が含まれるものも存する。例えば、神奈川県パスポートセンターは、2002（平成14）年4月に「旅券不正取得防止対策マニュアル」を策定し、警察と連携を図りながら、なりすまし等による旅券の不正取得を防止するための対策を講じている。

⁴¹ 以下の記述は、主に神奈川県パスポートセンター『平成16年度旅券事務概要』（平成16年6月）に基づく。



【表 7-6】パスポートセンター職員数

	本所	川崎支所	県央支所	計
常勤職員	20	8	9	37
再任用職員	1	3		4
非常勤職員	25	9	15	49
計	46	20	24	90
委託職員	5	3	3	11

次に、パスポートセンターでの業務量⁴²を旅券の申請件数で見ると、【表 7-7】のとおりである。2001（平成 13）年度から 2003（平成 15）年度にかけて漸減しているのは、1995（平成 7）年 11 月から 10 年旅券が新しく発行され、年々 10 年旅券の比率が大きくなっていることから、旅券の切り替え時期が遅延化していることが最も大きな理由として挙げられる。従って、有効旅券所有者が減少しているわけではない。むしろ有効旅券所有者は、2001（平成 13）年度には 2,825,790、2002（平成 14）年度には 2,962,780 人、2003（平成 15）年度には 3,043,781 人と年々増加している。

【表 7-7】月別申請件数（2003 年度）

4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
15,168	14,659	17,640	26,764	28,566	23,282	23,368	18,488	20,268
1 月	2 月	3 月	合 計		(2002 年度合計)		(2001 年度合計)	
27,395	26,629	27,971	270,198		329,903		352,846	

⁴² 以下業務量に関する記述は、神奈川県パスポートセンター『平成 16 年度旅券事務概要』（平成 16 年 6 月）に基づく。

※ 支所、出張窓口を含む

【表7-7】によると、繁忙期は7・8月及び1～3月である。このような時期になると、待合室の椅子に座れない申請者・受取者も出てくる。また、曜日別の申請件数は、【表7-8】のとおりであり、金曜日の申請が比較的多い。

【表7-8】曜日別申請件数（2003年度）

月	火	水	木	金	土・日・祝日	計
50,267	55,283	54,670	53,273	56,692	13	270,198

※ 支所、出張窓口を含む ※ 土・日・祝日は緊急発給件数⁴³

また、本所における2003（平成15）年度の申請件数は、一日平均503件、最高が822件（8月11日）、最低が233件（5月8日）であった。住民基本台帳業務と同様に業務の反復回数は相当多いとすることができる。

(2) 執行風景

申請受付時間は月曜日から金曜日までの間で9:00から16:30までの間である。午前中、それも早い時間帯が比較的空いている。12:00から13:00までの間も受け付けるため、パスポートセンターは、職員を早番と遅番に分け、昼休みの時間帯をずらすことによって業務に対応している（早番の昼休みは11:30～12:30、遅番の昼休みは12:30～13:30）。

業務は、(ア)旅券申請書の受理・審査→(イ)旅券の作成→(ウ)旅券の審査・交付という過程に区分される。以下、その過程ごとに業務の概要を説明する（【図7-7】参照）。

(ア) 旅券申請書の受理・審査

まず、窓口職員は申請者に対して④の窓口で「整理券」を交付する。このときの整理券に付された番号で、その後旅券の交付までの事務処理が管理される。次に、その順番により①～⑩のカウンターに申請者を呼び、旅券発給申請書の提出を受け付ける。申請書の様式は旅券法施行規則で定められており、すべての都道府県で同一の用紙が使用されている⁴⁴。また、申請書はOCR（光学式文字読み取り装置）用のシートとなっている。申請書を受け付けた窓口職員は、そこで、申請書の1次審査を行う。審査事項は、記載漏れがないか、不鮮明な記載がないか、所持人自署（旅券に転写される。日本字またはローマ字）及び申請者署名（戸籍名）欄が正しく記載されているか、添付書類（戸籍謄抄本、官製はがき等）が添付されているか、写真が貼付されているか、等である。なお、窓口職員は主に非常勤職員であるが、常勤職員も窓口業務を担っている。

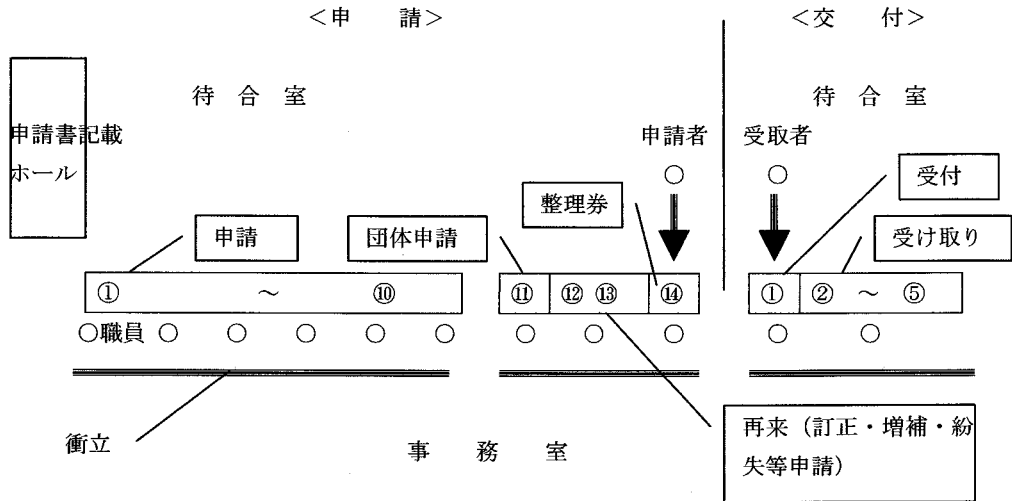
1次審査で重要なことは、「本人確認」と「住所または居所の確認」である。旅券法は、「都道府県知事は、一般旅券の発給の申請を受理するに当たり、申請者が人違いでないこと（下線筆者）及び申請者が当該一般旅券発給申請書に記載された住所又は居所に居住していること（下線筆者）を確認するものとし、その確認のため、外務省令で定めるところによりこれを立証する書類の提示又

⁴³ 緊急発給とは、人道的ケース（海外における親族等の死亡、危篤等により、関係者が緊急に渡航しなければならないケース）で緊急に旅券を発給する必要がある場合に、通常の事務処理手順によらず例外的に旅券を発給することをいう。

⁴⁴ 申請書は、外務省から都道府県に送付される。

は提出を申請者に求めることができる」(3条3項)と規定している。

【図7-7】パスポートセンター平面図



まず、「申請者が人違いでないこと」の確認すなわち本人確認の事務としては、第1に、申請人と申請書に記載された者との同一人性の確認、第2に、申請人と戸籍に当該者として記載されている者との同一人性の確認という2つの確認事務がある(旅券法研究会編 1999: 91)。これらの確認事務のため、申請者は、申請書、戸籍抄謄本、写真(申請書に貼付)(以上3種の文書は法3条1項に基づく)及び住民票の写し(法3条3項に基づく。ただし、住基ネットを利用する場合は不要)の4種の文書が要求される。さらに、それらの文書を補完するものとして、窓口職員は運転免許証などの提出を申請者に求め(法3条3項)、厳格な本人確認を行っている。

次に、「住所または居所の確認」は、住民票の写しまたは住基ネットにより行う。住民票の写しが添付されているときは、それと申請書とを照合すれば済むので時間はさほどかからないが、もし、住民票の写しが添付されていない場合は、申請書の了解を得た上で住基ネット端末により申請者の住民基本台帳情報を検索し、それを印刷したものと申請書とを照合する。住基ネットの利用は2003(平成15)年4月1日から開始となったものである。その結果、申請者は住民票の写しの添付を省略することができるようになった。しかし、一方では、住民票の写しが添付されているときと比べると、相当照合に時間がかかっている。特に家族が揃って申請する場合、住民票の写し(世帯票)が添付されているときは、住民票の写しと申請書とを順次照合すれば済むところ、住基ネットを利用する場合は、一人ひとり検索し、印刷する必要があるため、所要時間は相当の違いになる。現在、住基ネットの利用率は5割強であるが、職員はそれ以上に住基ネット端末を操作しているように感じており、それだけ住基ネットの利用は、職員にとっては負担となっているようだ⁴⁵。

さて、窓口職員は、1次審査を終えると、申請者に「引換証」を交付する。この引換証は、後日申請者が旅券の交付を受け取る際に必要となる。この引換証の交付をもって、申請書の受理は完了

⁴⁵ 2005年1月27日に行ったパスポートセンター職員に対するインタビューに基づく。

する。申請者にあつては、これで申請手続きが終了することになる。しかし、この後、カウンター後ろの事務室内で2次審査、3次審査が行われる。審査内容は、2次審査、3次審査においても、1次審査と同様である。かりに、この段階で疑義が判明した場合（例えば、記載された文字が判読不明な場合）、電話による申請者への内容の確認などを行う⁴⁶。また、1次審査、2次審査は非常勤職員等が主に行っているのに対して、最終の3次審査は常勤職員が行う。3次審査においては、それが最終審査となるため、旅券記載事項である氏名、生年月日、本籍、署名等について特に慎重な審査が要求される。この3次審査の終了をもって、申請書の受理関連業務は完了する。

(イ) 旅券の印刷

3次審査が終了し、申請書の内容に支障がなければ、通常当日または翌日、事務室内に設置された機械室で旅券の印刷が行われる。まず、申請書がOCR用のシートとなっているため、職員は読み取り装置によりコンピュータシステムに申請書記載のデータの入力を行う。この際、読み取り装置が記載された文字が判読不明な場合、コンピュータシステムは作業者に文字の確認を求める。そのときは、職員は申請書の記載を確認し、正しい文字を選択し入力を行う。入力作業が完了すると、次は、印刷作業である。印刷機械によって、入力されたデータに基づき印刷が行われる。この際、申請書に付された本人の署名と顔写真は、旅券冊子の表紙の裏に転写処理される。

(ロ) 旅券の審査・交付

旅券の交付は、申請日から土曜・日曜・祝日・休日及び年末年始（12月29日～1月3日）を除き、6日目で降から開始される⁴⁷。申請者は発行の日から6か月以内に受領しないと申請した旅券は失効することになっている（法18条1項）。

職員は、交付開始日の前日までに、作成した旅券を番号順に並べておく。申請者が来所すると、申請者が持参した引換証に記載された番号と合致する旅券を用意する。交付に当たっては、旅券に転写されている写真と本人が同一人であることを確認し、氏名等必要事項について質問することによって本人確認を行う。そして、本人であることが間違いなければ、旅券を交付する。こうして、旅券の発給に係る一連の作業が終了する。

4. 問題の解決

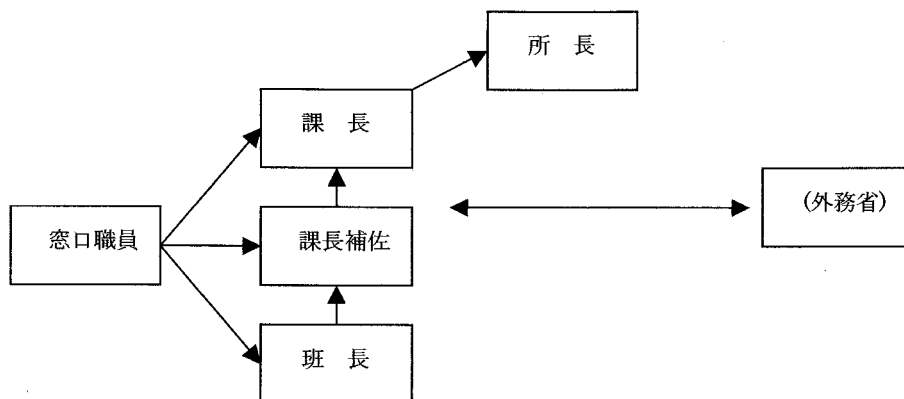
現場で発生した問題については、窓口職員は直接解決することはない。その相談ルートを図示すると【図7-8】のとおりである。

窓口職員は、まず、窓口現場のリーダーである班長に相談する。そこで解決が困難な場合は、班長は直属上司である課長補佐に相談する。さらに、その後も事案の困難性に依じて、課長や所長に相談案件が上っていく。基本的には、このような相談ルートが形成されているが、当初班長が不在等で相談できない状況であるときは、窓口職員は課長補佐や課長に直接相談することもある。なお、相談過程においては、事案によっては外務省に相談することもある。

⁴⁶ 申請書には、自宅の電話番号、携帯電話番号及び勤務先など日中の連絡先電話番号を記載するようになっている。

⁴⁷ ただし、出張窓口で申請した場合は、7日目で降となる。

【図7-8】 パスポートセンターにおける相談ルート



また、恒久的に取り組むべき課題が生じた場合には、パスポートセンターは、随時プロジェクトチームを結成して、対策を講じる運用を行っている。例えば、2005年4月1日から新たに小田原にある神奈川県の出先機関（西湘地域県政総合センター県民課）において旅券の申請の受付及び交付業務を行うこととなったため、現在（2005年3月）、課長補佐を筆頭とするプロジェクトチームにおいて、対応について検討が進められているところである。メンバーは所長が常勤職員の中から選任している。なお、窓口業務があるため、プロジェクトチームは勤務時間外に打ち合わせを行うことが専らである。

5. 住民基本台帳業務及び旅券業務の比較

住民基本台帳業務及び旅券業務は、いずれも自治体における代表的な公証業務である。両者の制度や執行態様を比較すると、いくつかの異同が認められる。

(1) プログラム

共通点としては、次の2点が挙げられる。第1に、所与のプログラムの規律密度が高いということである。まず、住民基本台帳法は、規定事項によって粗密が見られるが、それを補完する形で、詳細な事務処理要領が自治体に配付されている。さらには、行政実例集や質疑応答集が用意されている。次に、旅券法は、住民基本台帳法に比べると、概して規律密度が高いうえに、さらに詳細な法定受託事務に係る処理基準が示されている。従って、住民基本台帳業務、旅券業務いずれにおいても、所与のプログラムの規律密度は高い。第2に、さらに、自治体現場では、より実践的な独自プログラム（マニュアル）が用意されているということである。所与のプログラムと独自プログラムを合わせると、現場の職員の裁量は、相当程度拘束されることになる。

次に、相違点として、次の2点が挙げられる。第1に、客観拘束の差である。住民基本台帳業務においては、窓口業務に関わるプログラムによる客観拘束の程度は低いものに対して、旅券業務においては、旅券法の規定は住民基本台帳法の規定よりも詳細であり、かつ、一定の拘束力を有する処理基準が示されている。従って、住民基本台帳業務と比較すれば、旅券業務の方が客観拘束の程度は強い。

第2に、主観拘束の源泉となる拘束力の弱いプログラムにおける規律密度の差である。旅券業務の場合は、行政実例などの拘束力の弱いプログラムはない。それに対して、住民基本台帳業務の場

合は、まず、拘束力の弱い地方自治法上の助言・勧告（同法 245 条の 4）に当たる事務処理要領が詳細な記述となっている。さらに、行政実例集及び質疑応答集が用意されており、窓口で発生する問題については、たいてい、この両者を参照することで解決される。住民基本台帳業務において行政実例集や質疑応答集が充実しているのは、住民基本台帳業務が 2 千を超える市町村で行われることから、事例が豊富に集積しやすいためであると考えられる。

(2) 執行態様

共通点として、次の 3 点を指摘しうる。第 1 に、常勤職員以外の職員（非常勤職員・臨時職員等）が全体の組織構成員に占める割合が相当程度高いということである。これは、窓口現場においては裁量を行使する場面が限られていることを示唆するものであると考えられる。第 2 に、一日に大量の申請・届出等が処理されており、反復化が進んでいることである。そのため、プログラムの同調過剰が起きている可能性がある。第 3 に、一所主義による業務形態であり、工程によるタスク分割が行われているということである。その結果、執行現場で発生した問題の処理については、窓口職員は直接問題の解決を行うことなく、組織内のベテラン職員ないしは上位職員が担っている。従って、課内の上位職員の専門性は、相当程度高いと考えられる。また、このことは、第 1 の共通点の起因ともなっている。

なお、相違点は特に見当たらない。すなわち、公証業務であって処理件数が多い場合は、業務の内容に関わらず、画一的な執行体制になることが想定される。

(3) 政府間関係

国、県、市町村との相互作用において、旅券業務と住民基本台帳業務とは異なる点があることを指摘しうる。具体的には、次の 2 点である。第 1 に、国の関与の相違である。旅券業務は法定受託事務であるため、制度上、自治事務である住民基本台帳業務よりも、国の関与は強い。日頃の旅券業務の執行において、その相違が特に意識されることはないと思われるが、旅券法上、国内における旅券の発行は外務大臣の権限に属することになっており、また、地方自治法上、外務大臣による代執行の制度（地方自治法 245 条の 8）が用意されていることなど、自治体が独自の取組を行おうとする場合、国による有形無形の統制力が及んでいる側面があると考えられる。

第 2 に、中間団体たる県の存否である。旅券業務の場合は県が業務を執行しているため、当然ながら国との関係において中間団体は存在しないが、住民基本台帳業務の場合は、国と市町村との間に県が介在し、両者の連絡調整を行っている。ただし、連絡調整といってもその役割は法律上明確ではない。現実的に県の役割として最も重要なのは、市町村の窓口現場で発生した問題に関し、相談に応じて助言を行う役割であると考えられる。しかし、その助言の内容が、国の示すプログラムに準拠しているのか、または県独自の解釈に基づいているのかによって、市町村に与える影響が大きく異なることになる。

第 6 節 住民基本台帳業務の特徴

官僚制組織設計の基本がプログラムとヒエラルキーであるとする（沼上 2003 : 25）、住民基本台帳業務を執行する市町村の窓口現場においては、プログラムとヒエラルキーの機能性が高い。従って、住民基本台帳業務においては、その執行において官僚制組織設計の要諦が忠実に守られているということが出来る。

1. プログラムの機能性

住民基本台帳業務に携わる職員の行動は、基本的にプログラムに則っている。また、住民基本台帳業務に係るプログラムは他の一般内勤系業務に係るプログラムに比べると、その規律密度が高いことから、業務の執行過程では例外の発生が抑えられ、円滑な業務執行が期待される。その反面、業務の反復やプログラムの作成者及び実施者の分離などによって、プログラムの同調過剰が進行しやすい。なお、プログラムの機能及びプログラムの同調過剰の弊害については、第3章で述べたところである。

住民基本台帳業務に係るプログラム、すなわち、住民基本台帳法を始めとする制度的プログラム、コンピュータシステムの運用マニュアル等の技術的プログラムとも、他の業務に比すれば全般的に規律密度は高いと考えられる。従って、住民基本台帳業務の執行に当たっては、職員の裁量は相当程度拘束される。ただし、住民基本台帳法は、規定によってある程度粗密が認められる。また、実際の業務では、コンピュータシステムを中心に事務が処理されているため、窓口職員の行動は、制度的プログラムよりも技術的プログラムによって規律される面が大きいと考えられる。

しかしながら、窓口職員がプログラムを参照しながら業務を執行することはほとんどない。というのは、業務の反復により、プログラムのうち業務に必要な部分は職員に内在化しているからである。もちろん経験が浅いうちは、処理に困った場合ベテラン職員や直属上司（係長）に相談することがあるが、経験を重ねるうちに、内在化プログラムは充実していき、やがて相談を受ける立場になる。

ただし、現場で発生する問題の処理を求められる直属上司は、内在化プログラムに記述されない例外的な事案が発生した場合、プログラムを参照することがある。そのような場合には、直属上司は、『住民基本台帳六法』や『窓口事務質疑応答集』などのプログラム集を参照し、行政実例や国の解釈を確認することによって、対応を判断することになる。

また、住民基本台帳業務においては、基本的には住民による届出や申請に基づいて、プログラムに沿って淡々と事務処理がなされる。従って、窓口において住民と接することはあっても、ストリート・レベルの行政職員とは異なり、住民との相互作用はあまりない。また、利害関係者などの業務の執行への外在的な影響主体は、プログラム設計上存在しない。従って、住民基本台帳業務は、刺激の投入があると、それを所管する課内で閉鎖的に執行される。かりにプログラム実施上その合意が必要となる関係者が存在するとしたら、その数が多ければ多いほど、プログラムの成功は困難になる（Pressman and Wildavsky 1984 : 102-110）。しかし、住民基本台帳業務にはそのような関係者は想定されていない。従って、住民基本台帳業務においては、プログラムを実施しやすい環境が整っており、その結果、プログラムの機能性がより高まるということができる。

ただし、それでも、後述するなりすましによる届出や住民基本台帳の大量閲覧のように、予期せざる政策の失敗や政策の副作用と位置付けられる事態が発生することはある。そのような事態が政策実施現場における政策形成を促す契機となるのである。

2. ヒエラルキーの機能性と直属上司の専門性

住民基本台帳業務を所管する課においては、一所主義が一般的である。一所主義においては、窓口職員は同じ立場で第一線業務を行い、その直属上司（係長）は、現場で発生する例外を処理するという役割分担がなされていることが一般的である。その意味で、一所主義は、ヒエラルキーの機能性が高い業務形態であるということができる。つまり、組織の末端においてプログラム（実際に

は、窓口職員に内在化したプログラム) で対応できない例外事案が発生した場合、その都度上司が考えて処理するという業務形態は、ヒエラルキーが有効に機能していることを示すものである。

その結果、住民基本台帳業務所管課においては、比較的専門性の高いベテラン職員が存在するものの、窓口職員間で大きな専門性の差はない。その一方で、直属上司は、部下以上に業務についての詳細な知識を有し、直属上司が大部屋で最も専門性が高いことは珍しくない。このような高い専門性によって、直属上司は高い自律性及び統制力を有する。

先述したとおり、直属上司の専門性が高い場合の要因は、第1に、直属上司は、例外事案についての判断を求められる機会が多いということである。その結果、プログラムの中核部分のみならず、周縁部分についても知識が蓄積される。第2に、直属上司は基本的には窓口業務に参加していないので、日頃から知識の蓄積に努めることが可能であるということである。その一方で、窓口職員の専門性が向上しない要因は、第1に、窓口職員には、判断に迷ったときに十分考察する時間が与えられていないということである。窓口にいる市民を待たせるわけにはいかないのも、すぐにベテラン職員や直属上司などにわからないことを尋ねてしまう。これでは、なかなか知識は蓄積されない。第2に、窓口職員が個々に遭遇する例外事態の件数は、直属上司に比べると限られているということである。従って、かりに窓口職員が例外事態について検討する時間があっても、例外処理は専門性を獲得し得るほどのケーススタディとはならない。

以上のとおり、住民基本台帳業務の所管課においては、ヒエラルキーの機能性が高く、その結果、直属上司の専門性は高いということが出来る。ただし、清川村のように、住民基本台帳業務の執行は一所主義で行われてはいるものの、大部屋主義の色彩を帯びているような業務形態もある。そのような業務形態の場合は、一所主義の特徴は判然としなくなる。

第7節 DV・ストーカー対策

1. 背景

(1) DV防止法の制定⁴⁸

1990年代に、ドメスティック・バイオレンス(DV)が、日本を含め世界的に社会問題として取り上げられるようになった。国際的な動きとしては、1993年12月に国連が「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言」を採択した。また、1995年9月、北京で開催された第4回世界女性会議では、「北京宣言及び行動綱領」が採択された。「北京宣言」には、「女性及び少女に対するあらゆる形態の暴力を阻止し、撤廃する」(第29章)という一章が設けられ、さらに「行動綱領」では、女性に対する暴力行為の防止を国内法で対応すべきものとされた(第124章)。そして、2000年6月にニューヨークで開催された国連特別総会「女性2000年会議」で採択された「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ(いわゆる「成果文書」)」において、各国における女性に対する暴力防止の対策が十分でないことが指摘されている。

日本においては、1997年6月、総理府に設置された男女共同参画審議会に「女性に対する暴力部会」が設置され、女性に対する暴力に関する基本的方策についての調査審議が行われ、その結果、

⁴⁸ 以下の記述は、2000年7月31日に男女共同参画審議会が答申した「女性に対する暴力に関する基本的方策について」、及び2001年10月3日に男女共同参画会議「女性に対する暴力に関する専門調査会」によって取りまとめられた報告書『「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の円滑な施行について』に依拠している。内閣府男女共同参画局ホームページ参照のこと。<http://www.gender.go.jp/>。なお、DV被害の実態については、(内閣府男女共同参画局編 2002)を参照のこと。

1999年5月には「女性に対する暴力のない社会を目指して」が、2000年7月には「女性に対する暴力に関する基本的方策について」が、さらに、2000年9月には「男女共同参画基本計画策定に当たっての基本的な考え方－21世紀の最重要課題－」が答申された。また、政府は、2000年12月、男女共同参画社会基本法に基づく「男女共同参画基本計画」を策定し、11の重点目標の1つとして、女性に対するあらゆる暴力の根絶を掲げた。

また、政府の対応と並行して、1998年8月に、参議院に「共生社会に関する調査会」が設置され、その後の議論により、テーマとして「女性に対する暴力」が選ばれた。そして、2000年4月26日に、同調査会の下、各会派の議員が参加する超党派による「女性に対する暴力に関するプロジェクトチーム」が設置され、DV防止のための法案の検討が進められる。そして、2001（平成13）年4月2日、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）」案が同調査会から提出され、4月6日に可決、成立した。施行は、同年10月13日（一部は2002（平成14）年4月1日）である。

同法でいう「配偶者からの暴力」とは、被害者と加害者の関係が婚姻関係（事実婚も含む。）に限られており、また、被害者の性別を問わないものである（1条）。また、同法では、2条で国及び地方公共団体の責務として、「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止し、被害者を保護する責務を有する」と規定している。

(2) ストーカー行為規制法の制定

ストーカー被害が日本で注目され始めたのは1995年頃である。しかし、アメリカでは、既に1990年にカリフォルニア州においてストーカー行為規制法が全米で初めて制定され、それ以来、各州で相次いで同様の法律が制定されていた。そして、1995年に米国におけるストーカー被害の実態を描いたリンデン・グロスの著書『ストーカーゆがんだ愛のかたち』（秋岡史訳、祥伝社）が日本で出版されたのを契機に、ストーカーという概念が、日本に広く定着されたときとされる（園田 2000：2-3、高島・渡辺 2001：157）。

その後、ストーカー被害は社会問題として認識されるようになる。警察庁調査によると、全国の都道府県警察が相談を受けた「つきまとい事案」の件数は、1997年6,134件、1998年6,032件、1999年8,021件に上り⁴⁹、また、ストーカー行為が凶悪事件にまでエスカレートするケースが相次いだ。このような状況を受けて、DV防止法が成立する前年の2000（平成12）年5月24日に、「ストーカー行為等の規制等に関する法律（ストーカー行為規制法）」制定された（同年11月24日に施行）。同年5月16日に開催された参議院地方行政・警察委員会10号において、松村龍二理事は、提案理由について、次のとおり説明している⁵⁰。

最近、我が国において、悪質なつきまとい行為や無言電話等の嫌がらせ行為を執拗に繰り返す、いわゆるストーカー行為が社会問題化しており、ストーカー行為がエスカレートし、殺人などの凶悪事件に発展する事案が全国的に見受けられるところであります。

これらの行為については、国民からも特にストーカー行為を規制してほしいとの要望が多く

⁴⁹ 内閣府編『男女共同参画白書平成15年版』第1-5-12図。

⁵⁰ 2000（平成12）年5月16日参議院地方行政・警察委員会10号会議録参照。

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=8484&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=3714&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13690

寄せられているところであり、また、その初期段階において法令を適用し、防犯上適切な措置を講ずることが、重大犯罪発生の未然防止に極めて有効であると考えられております。

しかしながら、特定の者に対する執拗なつきまとい行為や無言電話等は、刑法や軽犯罪法の適用により対応が可能な場合もあるものの、現実には既存法令の適用が困難な場合が大部分であり、これまで有効な対策をとりがたいものであります。

そこで、この法律案は、このような現状を踏まえ、ストーカー行為を処罰する等ストーカー行為等について必要な規制を行うとともに、その相手方に対する援助の措置等を定めることにより、個人の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止し、あわせて国民の生活の安全と平穩に資することを目的として立案したものであります。

ストーカー行為規制法においては、地方公共団体の責務が規定されている。すなわち、同法8条は、国及び地方公共団体の責務として、「国及び地方公共団体は、ストーカー行為等の防止に関する啓発及び知識の普及、ストーカー行為等の相手方に対する支援並びにストーカー行為等の防止に関する活動等を行っている民間の自主的な組織活動の支援に努めなければならない」と規定している。

(3) 問題の所在

DVにしても、ストーカー行為にしても、被害者が逃げたとしても、加害者が執拗に追いかけて回すことがよくあり、その阻止をどのように行うのが問題視されていた。先述の2000（平成12）年5月16日開催参議院地方行政委員会におけるストーカー行為規制法案の審議の中で、大森礼子委員が、その問題について触れている⁵¹。

実は、参議院の共生社会調査会というのがありまして、その中で一年間、DV問題、女性に対する暴力問題、これを調査してまいりました。

そしてこの中で、そういう暴力を受けた女性が逃れる場所としてシェルターがございますが、非常に民間シェルターの方が大いに貢献してくださっております。そういう方の御意見を聞きますと、民間シェルターの場合、女性が逃げてくる、かくまうと。そうすると、その夫あるいは恋人とかそういう人がシェルターに押しかけてきて、場合によってはシェルターの人がその危害の及ぶ危険にもさらされる、こういう実態を伺ってまいりました。そして、このストーカー問題につきましても、実はほかの外国でもDV問題の一環として考えられているところがございます。

加害者が住所を変更した被害者の居所を調べる際、有用なのが、住民票の写し、除票の写し、そして戸籍の附票の写しである⁵²。

まず、住民票は個人を単位として作成される「個人票」（法6条1項）と、世帯を単位として作成される「世帯票」（法6条2項）があり、いずれによって作成するかは市町村の判断である。そして、転出届があったときは、住民票に転出先の住所が記載される（事務処理要領）。しかし、個

⁵¹ 前掲注（2000（平成12）年5月16日参議院地方行政・警察委員会10号会議録）参照。

⁵² 以下の説明は、主に、後に触れる神奈川県市町村除票研究会報告書に依拠している。

人票の場合には、個人が転出すると住民票は消除されるが、後者の世帯票の場合は、世帯員の一部が転出しても、除票とはならない。つまり、世帯全部が消除されるまでは、法令上当該世帯票は通常の住民票と同様に扱われる。従って、市町村が世帯票を作成している場合には、DV・ストーカー被害者が転出したとしても、転出先住所が住民票に残るため、請求事由が「不当な目的」に当たらない限り、住民票の写しの交付を制限することができない。その結果、加害者が当該住民票の写しの交付を請求することによって、被害者の転出先住所を知ることがありうる。

しかし、総務省は、一部転出の世帯票について写しの交付請求がなされた場合には、消除された者に関する部分を省略するか否かは市町村の判断であるが、個人票とのバランスから、省略して写しを交付することがより適当としており（『窓口事務質疑応答集』p. 579）、市町村において総務省の見解に沿った対応をすれば、被害者の転出先住所が知れることはない。

しかしながら、除票には転出先住所が記載されており、また、戸籍の附票には住所の履歴が記載されている。そして、除票の写しについては、住民基本台帳法に規定がないため、事務処理要領に沿って住民票に準じて取り扱われている。また、戸籍の附票は、法律上住民票の規定が準用されている（20条）。従って、除票の写しや戸籍の付票の写しの交付請求があった場合、請求事由が「不当な目的」に当たらない限り、その写しの交付を制限することができない。

2. 神奈川県への対応

(1) 除票研究会の設置

神奈川県市町村課は、日頃、住民基本台帳業務において、市町村から窓口で発生する問題について相談があると、過去の事例や関連の文献を調べた上で、見解をまとめ助言するという業務を行っている。その業務形態は「実質的個室主義」であり、すなわち、担当職員1名がその業務を分担するという執務体制となっている。また、担当職員は、大半の事例について、自らの判断で見解をまとめ即答している⁵³。このような業務形態であることから、業務内容については担当職員が最も詳しく、また、市町村職員も当該担当職員を県の窓口として認識しているため、市町村の情報は当該担当職員に集中する。

さて、担当職員は、市町村から頻繁に照会を受ける中で、市町村の現場において、DV・ストーカー被害者に係る除票（消除された住民票）の取扱いに苦慮していることがわかった。前述のとおり、除票の写しについては法律に規定がなく、事務処理要領には「その閲覧の請求に応じる必要はなく、また、その写し又は記載をした事項に関する証明書の交付の請求については、住民票に準じて取り扱うことが適当である」となっていた。それに沿えば、不当な目的によることが明らかでなければ、除票の写しを交付すべきであるという結論に至る。

従って、DV・ストーカー被害者に係る除票の写しの交付請求があった場合も、その見解に沿えば、不当な目的によることが明らかでない限り、交付せざるを得なくなる。担当職員は疑問を抱きながらも、市町村から相談を受けたときには、そのような見解を伝えていた。

このような照会回答を繰り返すうちに、担当職員は国の見解に沿っていたのではDV・ストーカー被害者保護のための措置を行うことは困難なので、対策について研究する必要性を痛感するに至った。そして、その考えを班長や課長に伝えたところ、それはぜひ検討すべきであるとの了解を得

⁵³ このような即答が可能になるのは、市町村からの照会事項が過去の事例と同様の場合が多いからである。過去の事例が一つのプログラムとして機能していることを示唆するものである。

た。そこで、市町村担当職員を交えて研究会を発足させることとして、2001年10月に市町村に参加を呼びかけた。その結果、19市町村から参加の申出があった。神奈川県は37市町村であるから、半数以上の市町村が希望したことになる。そこで、19市町村及び県の担当者で構成される「神奈川県市町村除票研究会」を設置して、同年12月18日に第1回の研究会を開催した。その後、2003年3月末の報告書の作成に至るまで4回の研究会を開催することになるが、その間、電子メールなどによって、県・市町村間で意見交換を幾度となく行っている。

(2) 報告書の作成

除票研究会は、2003年3月末に「消除された住民票等の取扱いに関する報告書」を完成させ、県内市町村、都道府県、国（総務省自治行政局市町村課）に対して同報告書を送付した。報告書では、その目的として次の3点が挙げられている。約すれば、次のとおりである。

第1に、除票における戸籍の表示・続柄の記載について、その基本的な考え方を整理することである。住民票の写しの交付については、法12条で「特別の請求がない限り、戸籍の表示・続柄等の記載を省略した写しを交付することができる」と規定されるにとどまり、どういう場合に戸籍の表示・続柄を省略すべきかということが詳細に規定されているわけではない。また、除票の写しの交付については法定されておらず、住民票の写しの交付に準じて、交付するか否かの取扱いが判断されている状況にあり、具体的には総務省や県が作成した質疑応答集や見解等を参考にしているところである。しかし、第三者から除票の写しの交付の請求があった場合に、戸籍の表示や続柄を記載するか否かという点において問題となることが多い。そこで、本報告書は、除票における戸籍の表示・続柄の記載について基本的な考え方を整理することにより、現在の運用について各団体であらためて検証し、必要に応じて見直しをする端緒となることを第1の目的とする。

第2に、保存期間を経過した除票の取扱いについて、その考え方を整理することである。除票については、住民基本台帳法施行令34条において、消除された日から5年間保存するものと規定されている。この規定は最低限保存すべき期間を定めたものと解され、実際にも各団体の文書管理規程等の規定に従って保存及び廃棄が行われている。その結果、保存期間及び交付請求に応じる期間が団体によって異なることになるため、トラブルの原因になりかねない。そこで、保存期間及び交付期間の考え方を整理することにより、住民等から取扱いについての説明を求められた際の対応の一助となることが第2の目的である。

第3に、DV・ストーカー行為被害者等に係る問題について、その課題を整理し、解決策を提示することである。法11条及び12条により、住民基本台帳は原則として公開とされており、不当な目的でなければ閲覧や写しの交付の請求の拒否はできず、「自分の住民票は、自分の承諾なしに閲覧及び写しの交付請求を受けないように」との申出は受理できないとの総務省見解が示されている。しかし、住民がDVやストーカー行為の被害を受けるなど、住所（特に転出先）を他人に知られることにより著しく不利益を被る立場に置かれている場合においてまで、一般的な取扱いと同様に取り扱うことがはたして適切かという疑問がある。現行の住民基本台帳制度では、請求事由等から不当な目的であると判断できない限りは、住民票の写し等の請求を拒否できない。そこで、被害者の保護や安全の確保のために、現行制度をどのように変更する必要があるのか、また、現時点で可能な対応は何かについて課題を整理・検討し、解決策を提示することが第3の目的である。

報告書は以上の3点を目的として検討を行っているが、ここではDV・ストーカー問題での記述に絞って、その検討内容を紹介する。まず、現状と課題については、次のとおり整理されている。

第1に、住民票は法律により公開原則になっているので、請求事由が「不当な目的」に当たらない限り、その写しの交付を制限することができない。第2に、除票の写しについては、住民基本台帳法に規定がないため、事務処理要領に沿って、住民票に準じて取り扱われている。第3に、戸籍の附票は、法律上、住民票の規定が準用されている（20条）。従って、除票の写しや戸籍の附票の写しの交付請求があった場合、請求事由が「不当な目的」に当たらない限り、その写しの交付を制限することができない。

次に、同報告書によれば、ストーカー被害の場合には、「請求事由の真実性の確認や請求者の身分確認を、通常よりも厳格に行う（例えば、必ず請求事由についての疎明資料を添付させる、請求者に免許証等の提示を求める等）」ということが考えられる。この取扱いは、被害者の住所を調べようとしている加害者が、正当な請求理由のある請求者になりすまして被害者の住民票の写し等を請求することを防ぐ効果がある」とするが、DV被害の場合には限界があるとする。なぜなら、同一世帯の者からの請求の場合には、請求事由を示す必要がないからである⁵⁴。また、かりに同一世帯でなかったとしても、戸籍の附票には住所の履歴が記載されており、被害者と加害者が婚姻関係にある場合には、加害者は被害者の戸籍の附票の写しを請求できるからである。

以上のことから、報告書は、DV・ストーカー被害者に係る問題の解決のためには、住民票の写し等の交付の制度について被害者保護の視点から見直す必要があるとして、具体的な解決方法を提案している。

第1に、報告書は、抜本的な問題解決を図るためには、住民基本台帳法の改正が必要であると結論付けている。具体的には、法12条5項を「市町村長は、第1項又は第2項の請求が不当な目的によることが明らかなき又は請求に応じることにより当該請求に係る住民票の写しに記載された者の生命又は身体に危害が及ぶことその他の著しい不利益を受ける可能性が高いと認めるときは、これを拒むことができる」（下線原文）と改正すべきであるとする。そして、このような改正が行われれば、市町村長はDV被害者等に係る住民票の写しの交付を行わないことが可能になり、また、戸籍の附票や除票の写しについても、この取扱いが準用されることになるので、交付の制限が可能になるとする。なお、同県が本報告書を国に送付したのは、一つには、国にこの問題を認識させ、法改正を促すという意図があったものと思われる。

また、除票の取扱いについては法定されていないから、法律上は市町村に裁量が付与されていると考えられるが、この提案は所与のプログラムである事務処理要領によって裁量が拘束を受けることを前提としている。この点については、自治体においては日頃の業務において事務処理要領を一つの判断の拠り所としていることから、プログラムの同調過剰が起きているものと考えられる。

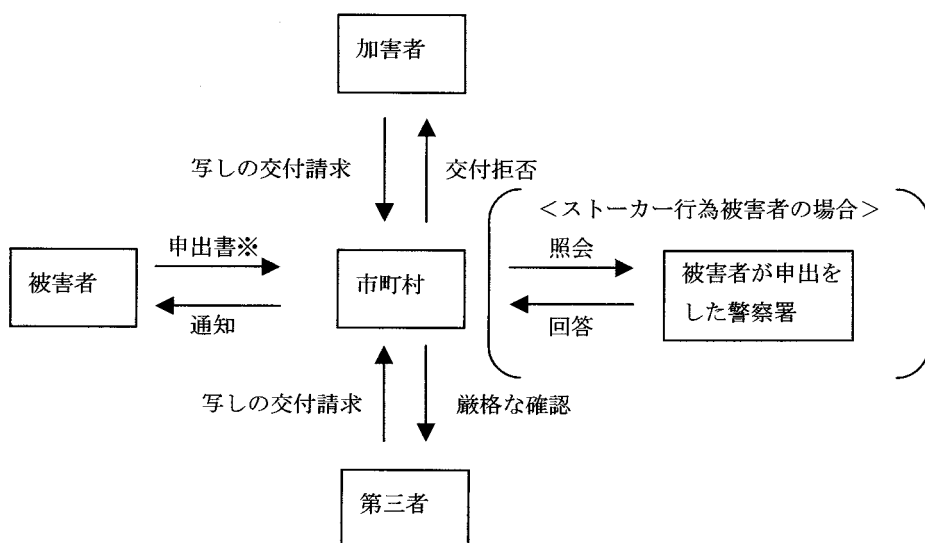
第2に、報告書は、法改正を前提に、被害者が不利益を被る蓋然性を認定するために、DVにあつては「被害者が、配偶者暴力相談支援センター（県婦人相談所及びかながわ女性センター）や警察等に、DV被害について相談したことをもって確認するという方法も考えられるが、この点につ

⁵⁴ 同報告書によると、この点について、「厳密に言えば、被害者が転出して除票になった段階では、既に加害者は『同一の世帯に属する者』ではなくなっているともいえるが、実務上はかつて同一の世帯であった者から請求があった場合も、同一の世帯に属する者からの請求の場合に準じて取り扱われていることが多い」としている。しかし、市町村が、かりに「同一の世帯に属する者」ではないと判断し、請求者であるDV加害者に対して請求事由を明らかにすることを求めたとしても、「不当な目的」によることが明らかでない限りは、交付せざるを得ない。ある市の担当者は、筆者のインタビューに対して、DV被害者が子を連れて転出した場合、加害者である夫が、子の住所を知りたいという請求事由を示したとすると、拒否することが困難であると述べた。

いては今後の配偶者暴力防止法の見直しの動向も踏まえ、検討していく必要がある」としている。

第3に、報告書は、現状において、マニュアルや条例などを制定し、除票の写しの交付の特例規定を設けることによって、DV・ストーカー行為被害者を支援することが可能になるとする。具体的な手続きの流れは、【図7-9】に示すとおりである。なお、被害者の申出内容を確認するために、DVにあつては、DV防止法10条に規定する保護命令の写しの提出を被害者に求め、また、ストーカー行為にあつては、市町村長から警察署長に対し、ストーカー行為規制法7条1項に規定する「援助を受けたい旨の申出」がなされたことを確認するとしている。

【図7-9】DV・ストーカー行為被害者支援の手続き



(※DV被害者の場合、保護命令の決定書の写しを添付)

3. 川崎市の対応

(1) 課題認識

川崎市でストーカー対策の検討を行うきっかけになったのは、警察署からの区役所窓口での対策についての要請であった。2001年12月下旬に、ある警察署がストーカー被害者から相談を受けた。担当者は被害者の相談を聞くうちに、加害者が住民票の写しを取ることで被害者の居場所を探索できることが問題の一つであることに気付いたようである。そこで、担当者は、区役所区民課長に「区役所窓口で何か対応を行うことはできないのか」と投げかけた。それに対して、区民課長は即答できなかった。というのは、川崎市としては、総務省の見解を踏まえ、このようなケースであっても、「不当な目的」による請求であることが明らかでない限り、住民票の写しの交付請求を拒否することはできないとしていたからである。区民課長もそのことを承知していた。そこで、区民課長は区政課指導係長にどのように対応すべきか電話で相談した。

このように区役所から相談を受けたときには、区政課は保守的に法を解釈しがちであるようだ。区政課が保守的な判断を示しておけば、最終的な判断者である区役所がかりに広めの法解釈を行ったとしても、適法の範囲に収まるという判断が働くためであると考えられる。しかし、今回は、警

察からの投げかけであったため、係長は、問題の深刻さを感じ、対応について検討が必要であると感じた。そこで、係長は課長に区民課長の相談内容と自分の考えについて話したところ、課長も同感であった。このようなことから、区役所窓口におけるストーカー対策の研究を始めることとして、その旨区役所区民課長に回答した。そして、区政課では担当者を1名決めて、ストーカー対策についての検討を行わせることとした。

なお、DV対策については、見送ることにした。というのは、住民票の写しの交付請求の場合、同一世帯の者は請求事由を示す必要がなかったため、夫からの請求を拒否しうる根拠を見出せないからである。「まずはできることからやっていきたい」（係長談）ということで、ストーカー対策に絞って研究することになったのである。

このとき、係長が考えていたことは、ストーカー対策の成算である。すなわち、過去の経験から、一旦着手した政策形成は途中で頓挫すると、放置されてしまいがちである。従って、係長は、ストーカー対策についても、検討を行う以上は必ず成功させないといけないと考えていた。その後、係長は、実行可能性を考えながら、戦略を練ることになる。

(2) 案出過程

まず、担当者は係長の指示を受けて、他の自治体でストーカー対策を行っているかを新聞情報やインターネットなどにより調べたところ、練馬区が2000年7月1日から、江戸川区が2001年12月18日から、八王子市が2001年7月1日から要綱を施行していることがわかった。そこで、担当者は、電話により各市区の取組内容について聴取し、それを参考にして、要綱案の作成に着手した。

さて、川崎市において、ストーカー対策を実行するために必要となる調整が3つあった。第1に、庁内法務担当者との調整である。区政課では、ストーカー対策を行う場合、根拠を要綱にするという方向で検討していたので、要綱を制定するには市役所内のルールにより法務担当者の合意が必要となる。

第2に、区役所区民課との調整である。先述したとおり、区政課においては、業務遂行上の最終的な決定権は各区にあると認識している。また、区民課は業務を実施する役割を担う⁵⁵。従って、ストーカー対策の実行には、区民課との問題意識の共有が不可欠である。

第3に、警察との調整である。区政課としては、かりに市でストーカー対策を実施するにしても、被害者の訴えを鵜呑みにするのではなく、何らかの認定が必要であると認識していた。しかし、それを市単独で行うことができるのか、という疑問が同時にあった。そこで、区政課は、ストーカー行為規制法上、被害者は警察に対して「援助を受けたい旨の申出」をすることになっている（7条1項）ことに着目したのである。もし、警察に当該申出があったことについて市への情報提供が可能であれば、この問題は解消する。

以上の調整を行うべく、区政課は係長と担当者を中心として行動に移った。

まず、第1の調整を行うために、係長と担当者は、庁内の法務担当者及び顧問弁護士にこの件について相談を行った。まず、法務担当者は次のとおり意見を述べた⁵⁶。すなわち、ストーカー被害

⁵⁵ その点で、区政課の区役所区民課に対する執行依存関係が見られる一方、区民課は区政課に対して、業務執行の支援を得ているので、両者は相互依存関係にあると考えられる。

⁵⁶ 内閣法制局による法案審査のポイントは、①必要性、②公益性、③法律事項の存在（既存の法制度では解決困難であるのか）、④整合性（憲法に適合的か、既存の法制度体系と整合性が保たれているか）の4点である。ただし、審査においては、③法律事項の存在及び④整合性に重点が置かれることが少なくない（田丸 2000:

者に係る住民票の写しの交付制限を行った場合、住民基本台帳法上認められた交付請求の権利を侵害することにならないか。もし、請求を拒否された者が訴訟を提起した場合、敗訴の可能性があるのでないか。このように、法務担当者は合法性が確認されない状況でのストーカー対策実施に消極的であった。

ところが、それに対して、顧問弁護士は逆の見解を述べた。すなわち、住民票の写しの交付についての制限を行う場合に生じうる損失と、制限を行わない場合に生じうる損失を比較衡量し、大局的な判断を行うべきではないか。前者は、交付請求者の権利侵害という損失であり、また訴訟になったときの敗訴という損失である。それに対して、後者は、ストーカー被害者の生命や身体に危害が及ぶという損失である。両者を比較した場合、後者の損失がより大きいことは明らかである。そうであれば、後者の損失を防ぐべく、すなわち、ストーカー被害者を保護するべく、住民票の写しの交付について制限を行うべきではないだろうか。この顧問弁護士の意見は、ストーカー対策の実施を決定的にした。法務担当者も顧問弁護士の意見に異議を唱えることはなかった。係長は、筆者のインタビューに答えて、「もし、顧問弁護士がこれとは違う意見を述べたとしたら、ストーカー対策は実現しなかったかもしれない」と述べた。従って、顧問弁護士がストーカー対策のキーパーソンの一人であったということができる。

次に、第2の調整を行うために、区役所区民課長が一堂に会す区民課長会議において、ストーカー問題について提起し、対策の必要性を訴えたところ⁵⁷、特に異議は唱えられなかった。そこで、対策内容を定める要綱案の作成については、係長会議に委ねられることとなった。

最後に、第3の調整を行うために、神奈川県警ストーカー対策室と協議を行った。先述のとおり、ストーカー被害者から警察に援助の要請があったことについて、市への情報提供を要請することが、協議の主眼であった。幸い、ストーカー対策室は前向きであり、警察から区役所に対して、文書で被害者からの申出の有無について情報提供を行うこととなった。

このような調整作業を行いながらも、区政課では、要綱案の策定を急いだ。そして、2002年5月に区政課は、各区役所区民課係長が一堂に会する係長会議を開催し、初めて要綱案を提示して、意見を徴収した。その後、区政課は要綱案の推敲を重ね、最終的には2003年3月12日の区民課長会議で要綱案が了承された。

なお、ちょうど区政課がストーカー対策の検討を着手した時期に、「神奈川県市町村除票研究会」が設置されており、川崎市も参加している。ただし、川崎市は研究会の参加によって何かの知見を得るといっても、研究会に対して川崎市での検討について情報提供を行うという側面が強かったようである。

(3) 要綱の概要

川崎市は「ストーカー行為等の被害者に対する住民基本台帳事務に係る支援に関する事務処理要

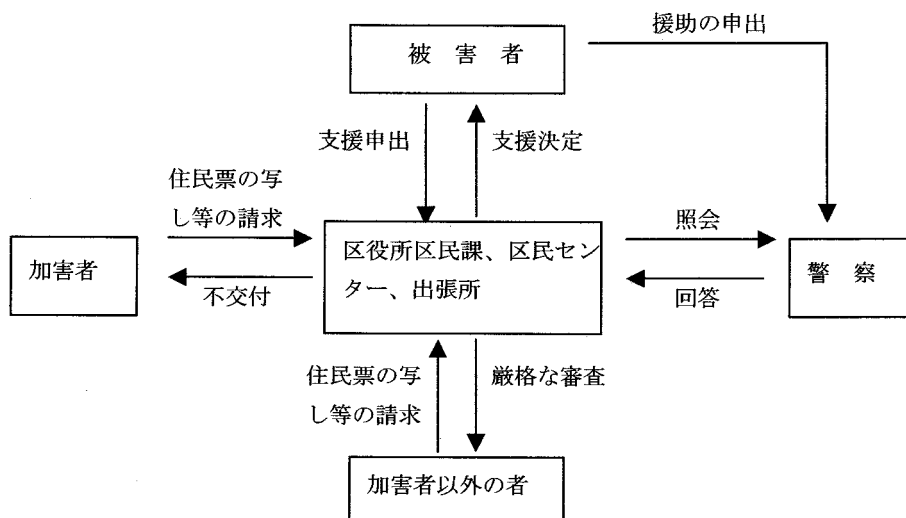
21-22)。このような法案審査のポイント及びその力点については、自治体の法制担当においても同様であると考えられる。例えば、東京都法務部においては、訴訟に関してであるが、あくまで「法務は法務」という姿勢であり、政策と法務のバランスの兼ね合いを図っている（金井 2004b : 41）。また、神奈川県において情報公開条例を制定する際に、文書課に代表される法務事務セクションから、条例の制定自体には反対しないが、現行法制のもとでは条例に知る権利を明記できないとか、意思決定過程の文書は公開の対象にすべきでないという反対論が出された（伊藤 2002 : 146）。

⁵⁷ このように社会的な要求に応える必要性が生じた場合、区民課が主導的に区役所に対して問題提起をすることが専らであるようだ。

綱」を2003年4月1日から施行することとして、前日の3月31日に記者発表を行った。記者発表資料では、その仕組みについて【図7-10】により説明している

支援内容は、加害者が、ストーカー行為等を行う目的により、被害者に係る住民票の写し、戸籍の附票の写し及び削除された住民票の写しの交付請求、また、住民基本台帳の一部の写しの閲覧請求を行うおそれがある場合に、加害者からの請求に対してはそれを拒否し、加害者以外の者からの請求に対しては、当該請求が不当な目的によるものでないか厳格に審査し、不当な目的が明らかである場合には請求に応じないとするものである。

【図7-10】川崎市におけるストーカー対策



4. 大和市の対応

(1) 課題認識

2002年6月頃、ある女性が市民課窓口で相談に訪れた。この相談が大和市におけるストーカー対策の大きなきっかけとなる。職員がカウンター越しに話を聞いてみると、彼女はストーカー被害に遭っていて、ストーカー行為者から逃れるために、大和市に転入してきたのだという。しかし、ストーカー行為者が執拗に追い回しているため、住民票の写しの交付請求や住民基本台帳の閲覧請求のために市民課に来るかもしれない。そこで、もし、そのストーカー行為者が窓口を訪れたとしたら、請求を拒否してもらえないだろうかということであった。ただし、ストーカー行為者が誰なのか特定はできないという。窓口の職員は対応に困り、直属上司である課長補佐に相談した。

市民課がこのような相談を受けたのは、実は、それが初めてではない。プライバシー保護に敏感な窓口職員としては、そうそう事情を詮索することは憚られたが、課長補佐は、以前にも同じような主旨の相談があったことを記憶していた⁵⁸。しかし、相談に対して十分な対応を取ることは困難

⁵⁸ 記録としても残されているので、かりに記憶にない場合であっても、過去の事例を探索すれば同主旨の相談が以前にもあったことは知らう。

であった。その理由は、次の2つである。第1に、相談内容を全面的に信用してよいのかというためらいがあったからである。相手方を疑いたくはないが、例えば、被害者がストーカーと称する相手方が、もしかしたら金融業者かもしれない。つまり、被害者が金融業者に借金をしながら返済が滞ってしまったため、業者の返済を迫る手から逃れるために、住所を異動させたという可能性も否定できない。なお国は、このような債権債務関係がある場合に、業者が債権者の立場として住民票の写しの交付や住民基本台帳の閲覧を請求したとしても、不当な目的にはならないという解釈を行っており⁵⁹、それに従えば請求は拒否できない。事実、このような請求は少なからずある。そこで、もし相談者がうそをついていて、それを信じて住民票の写しの交付請求等を拒否したとしたら、請求者は正当な権利を侵害されることになる。従って、相談者が相談内容を証明することができなければ、気の毒であるとは思いつつも、相談に応じることはできなくなる。

第2に、住民基本台帳法は、住民基本台帳の公開を原則としているからである。既に述べたとおり、プライバシー保護の観点から、数度にわたる見直しはあったものの、現行法においても、住民基本台帳の閲覧については、「何人でも、市町村長に対し、当該市町村が備える住民基本台帳のうち … の閲覧を請求することができる」（11条1項）とされている。請求を拒否できるのは、請求が不当な目的によることが明らかなきや請求を拒否するのに相当な理由がある場合に限られる（11条3項）。また、住民票の写しの交付請求においても、同様である（12条5項）。従って、「不当な目的」によることが明らかであるという判断ができない場合には、請求を受理せざるを得ないのである。相手方が、請求を拒否できないような事由を添えて請求したとすると、その理由を覆すのは困難である。

このようなことから、課長補佐が相談を受けたときも、課長と協議を行ったが、住民基本台帳制度上相談に応えるのは難しいと判断し、その旨相手方に説明し、そのような請求があったときには、より慎重に対応することを約束するに止まった。また、前述のとおり、ストーカー行為者やDV加害者が被害者の居所を調べるのに最も有用なのは、住民票の除票や戸籍の附票を参照することであり、前住所地の市町村や戸籍のある市町村にも相談をした方がよいとアドバイスをした。女性は、不承不承の様子ではあったが、課長補佐の説明を受け入れ、腫を返した。

これまで、職員自身が腑に落ちない思いをしながらも、このような対応を繰り返してきたが、今回は、課長も課長補佐も何らかの対策を講じる必要性を強く感じた。その背景としては、DV防止法及びストーカー行為規制法の制定がある。DV・ストーカー問題が社会問題となり、DV防止法及びストーカー行為規制法が制定され、自治体による被害者の保護や支援が責務として規定されていたからである。両法とも市民課の所管法律ではなかったが、課長や課長補佐はその内容について承知していた。そこで、何らかの踏み込んだ対策が必要ではないかという意識が生じたのである。相談を受ける内容自体には変化がないものの、社会状況の変化により、職員の問題意識が先鋭化したとすることができる。職員がルーティン業務に埋没し、プログラムを規定どおりに適用し、運用すること自体が目的となってしまうという目的の喪失ないし転移がある限りは、環境の変化に気付きにくい。しかし、職員が、ルーティン業務を行いつつも、社会環境に目配りし、それに対する関心と問題発見能力があれば（大森 1994：42）、プログラムの内容に疑義を呈するこ

⁵⁹ 自治省通知で次のとおり見解が示されている。「債権保全に係る債務者本人の住民票の写しの交付の請求に際して、請求者が真に債権者であるか否かは、原則として、請求書の記載内容によって確認すれば足りるが、その真実性につき疑義を生ぜしめる特段の事情があるときは、請求者に対し、身分証明書や契約書の写しの提示を求める等適宜の方法により確認することが適当である」（昭和61年2月4日自治省通知要旨）。

とが可能になると考えられる。

相談者が帰った後、課長、課長補佐は再度話し合ったが、両者の思いは一致していた。DV・ストーカー被害者の支援のため、何らかの対策を講じることが可能なか、可能であるとしたらどのような対策を講じるべきかについて、検討しようということになった。

(2) 案出過程

課長は、一人の職員（窓口職員の上位に位置する職員）に対し、この問題についての専任の担当者となるよう命じた。当該担当者は、従来受け持っていた業務と並行して行うこととなったので、担当職員はしばしば残業を強いられることとなった。担当者がこのような負担を甘受したのは、ひとつには所属長たる課長の命令であること、またもうひとつには、上位職員としてこのような負担を負うのは当然のこととされていたことが背景として挙げられる。

神奈川県内市町村では、少なくとも特にDV・ストーカー対策を講じている例はなかったし、検討が進んでいる様子もなかった。新聞に県内市町村でそのような対策を講じた事例を伝える記事がなかったこと、また、指定都市を除く県内17市で構成される任意の研究会である窓口事務研究会などで、県内市町村担当者と顔を合わせる機会は年間に数回あるが、課題として認識している市町村はなさそうだったことから、そのように推察されたのである。そこで、担当者が近県市町村の状況を新聞記事で調べてみたところ、八王子市、小金井市、三鷹市など東京都西部のいくつかの市町村が、先進的な取組を行っていることが判明した。担当者は、先行自治体に連絡を取り、どのような方法で対策を講じているのかヒアリング調査に向かった。

調査結果を踏まえ、課長、課長補佐、担当者の3人を中心に、今後の対応について協議した結果、ストーカー被害対策として要綱を作成することによって被害者を支援することが可能であるという結論に至った。その理由の一つに、ストーカー行為規制法の制定によって、被害者の相談内容の真偽を確認することができるようになったことが挙げられる。つまり、ストーカー被害者が警察の援助を受けるためには、警察本部長等に対してその旨申出を行う必要があるため、市の要綱上の支援対象者を同法に規定する援助の対象者とすれば、市が警察に照会することで、相談者が同法に規定する援助の対象者であることを確認できるのである。

ここで、DV被害を対象としなかったのは、先述のとおり、住民票の写しの交付請求の場合、同一世帯の者は請求事由を示す必要がなかったため、夫からの請求を拒否しうる根拠を見出せなかったからである。DV問題への対応は課題として残されたが、ストーカー被害者支援のための要綱案の作成に、担当者は着手した。そして、担当者の努力により、2003年3月までに素案がまとまった。今後、市民課としては、素案の内容の精査、関係機関との調整を行っていく必要がある。

ところが、翌4月1日になって、同じ神奈川県内の川崎市がストーカー対策として、住民票の写しの交付制限や住民基本台帳の閲覧制限などを行うことが新聞報道された。市民課は、川崎市での検討の動向を承知していなかったので、先を越された思いがした。しかし、最も刺激を受けたのは、おそらく市長であった。新聞報道のあったその日、市長から、本市でも早急に同様の取組を検討するようにとのトップダウンの指示があった。それ以降、要綱の施行に向けて準備は加速化した。

まず、要綱の素案の見直しを行った。後発の利を活かすべく、川崎市に対してヒアリング調査を行い、その取組を参考にした。また、4月に前述した神奈川県市町村除票研究会（大和市は不参加）から「消除された住民票等の取扱いに関する報告書」が送付されたので、部分的に活用した。

また、並行して、関係機関との調整を行った。まず、県警ストーカー対策室と協議したが、県警

に異論はなく、協力について了承を得られた。なお、その際、DV対策についても相談した。しかし、住民票の写しの交付請求の際は、同一世帯の者は請求事由を示す必要がなかったため、請求事由によって拒否することはできず、県警は対策は難しいとの見解を示した。また、近隣市とも調整を行ったが、その調整には2つの意味がある。第1に、情報提供という意味合いである。市町村が同じ事務を行っている場合、ある市町村の施策が近隣市町村に影響を及ぼすことがあるので、このような情報提供はままある。第2に、事務の協力依頼である。住民は近隣市から転入してくることは少なくないため、前住所地である市町村と情報交換が必要な場面があるからだ。近隣市の了解も得られた。

庁内では、まず、法規事務の取りまとめを行っている総務課と協議を行ったが、総務課は市民課が検討している施策に異議はなかった。その後、市民課は総務課と協議を重ねながら、要綱案を推敲した。また、男女共同参画推進を担当する市民活動課とも協議を行ったが、異論は出されなかった。女性の暴力の排除を目指す市民活動課の方針に合致していたからであるが、そうでなくとも、水平分業による所管の明確化により、住民基本台帳法の世界に横やりを入れることはできなかった側面もあると思われる。

市民課においては、このような関係機関との調整を終え、ようやくが要綱が完成した。

(3) 要綱の概要

要綱の正式名称は、「大和市ストーカー行為等の被害者支援に関する住民基本台帳事務処理要綱」である。そして、2003年9月1日から同要綱は施行した。要綱の概要は、次のとおりである。

まず、目的は、ストーカー行為規制法に規定するストーカー行為者が、住民基本台帳の閲覧、住民票の写し等の交付等の制度を不当に利用することを防止することにより、ストーカー被害者に対して支援することである。

次に、具体的な支援の手続については、まず、被害者は、警察本部長等に対してストーカー行為規制法に規定する援助の申出を行った後、市長に対し被害者支援申請書を提出しなければならない。そして、市長は、警察本部長等に確認した上で、被害者を支援対象者として認定する。また、支援の決定後、その旨被害者に対して通知する。

次に、具体的な支援方法については、行為者の住所、氏名等が判明している場合で、ストーカー行為者から、支援対象者（及びその同一世帯員または同一戸籍内の者）に係る住民票の写しの交付請求、住民基本台帳の閲覧、戸籍の附票の写しの交付請求があった場合には、請求を拒否する。また、行為者以外の者から、住民票の写しまたは戸籍の附票の写し等の交付請求があった場合には、本人確認をし、また請求理由により不当な目的でないことを確認し、確認ができなければ請求を拒否する。

また、行為者の住所、氏名等が判明していない場合には、支援対象者（及びその同一世帯員または同一戸籍内の者）以外の者から、支援対象者（及びその同一世帯員または同一戸籍内の者）に係る住民票の写し等の交付請求、戸籍の附票の写しの交付請求があった場合には、本人確認をし、また請求理由により不当な目的でないことを確認し、確認ができなければ請求を拒否する。また、住民基本台帳の閲覧請求があった場合には、「住民基本台帳の一部の写しの閲覧に関する事務処理要領（2003年4月1日施行）」に定める確認をする。

最後に、支援期間は6か月間である。ただし、延長は可能である。

5. 座間市の対応

(1) 課題認識・案出過程

座間市市民課では、厚木市と同じように、ローテーションによる業務態勢を敷いている。ローテーションを変更するサイクルは半日単位である。また、既述したとおり、座間市市民課の係長は業務経験が長く、住民基本台帳業務の制度面、技術面にわたり、広範かつ子細に通じている。

座間市では、ストーカー行為規制法やDV防止法制定以前（少なくとも1994年より前）から、ストーカーやDV被害者からの訴えに基づいて、運用により、転入者に係る住民票の写しの交付や転出者に係る住民票の除票の交付を制限してきた。すなわち、被害者が加害者を特定し、支援を要請した場合には、住民票の写し等の交付を行わないこととして、内部で取り決めを行っていたのである。ただし、文書化されているわけではなく、係長から窓口職員に対して、口頭で周知がなされていたに止まる。また、実際に請求を拒否した事例はなかった。

座間市では、DV・ストーカー被害者から相談があった場合、このような運用を行うことを決定してはいたものの、係長はこのような措置が果たして適法なのかどうか確信を持てずにいた。例えば、妻が夫からの虐待を逃れるために子どもを連れて転入、または転出した場合、夫が親権のある父親として「子どもの居場所を知りたいため」という理由で住民票の写し等の交付請求を行ったとすると、それを住民基本台帳法上の「不当な目的」とであると断定できるのかという疑問が残った。すなわち、請求事由が「不当な目的」と断定されなければ、当該請求を拒否することに適法性が認められる余地が少なくなる。しかし、座間市では、請求を拒否しなかったとすると、母子に危害が及ぶ虞があることを重視して、緊急避難的な措置としてこのような運用を行うこととしていたのである。

座間市では、「運用」としてこのような対策を講じていたのであるが、係長は、上記のような法的課題の整理を行う意味を含め、何らかの制度化の必要があるのではないかと感じていた。また、ストーカー行為規制法やDV防止法制定以降は、特にその念を強くしていた。

係長がこのような問題認識を持っていたところ、2001年10月に、神奈川県からDV・ストーカー問題を論点の一つとする除票研究会への参加の募集があり、係長がこの研究会に参加することになった。そして、2003年3月末に完成した研究会報告書が送付されるのを待って、係長は課長の了解を得た上で、具体的な対策の検討に着手した。なお、課長は議会対応などの調整業務を主に行っており、窓口実務の統制については係長に委ねている。

(2) マニュアルの概要

座間市では、マニュアルにDV・ストーカー行為被害者の支援の項目を新しく設け、課長決裁により、2003年5月22日にマニュアルを改正した。県の除票研究会の「消除された住民票等の取扱いに関する報告書」が送付されてからマニュアルの改正まで2か月弱しか経過していない。このような短期間でマニュアルの改正がなされたのは、係長が除票研究会に参加する傍ら、既に改正の構想を描いていたからである。また、マニュアルの改正だったので、法規担当部署との調整が不要であったこともその理由として挙げられる。なお、係長自らがすべてのマニュアル改正作業を行っている。

改正されたマニュアルにおいては、まず、被害の事実確認のために、DV被害者の場合は、被害者にDV防止法10条に規定する保護命令が決定された旨の文書の写しを被害者に提出させることとした。また、ストーカー行為被害者の場合は、ストーカー行為規制法7条1項に規定する「援助

を受けたい旨の申出」がなされたことの確認を、当該申出がなされた警察署長に対し文書で照会することとしている。これらを規定するに当たっては、係長は地元警察署と調整を行っている。さらに、上記の手続きが進行中の場合、また上記の手続きを被害者が行っていないとも、口頭や疎明資料等で被害の発生または発生のおそれを確認できる場合は、事実が確認されるものとした。

次に、具体的な支援として、DV・ストーカー行為被害者に係る住民票または除票の写しの交付を制限することとした。第1に、被害者本人からの請求の場合には、なりすましによる請求を防ぐため、運転免許証などで本人確認をする。第2に、加害者からの請求の場合には、被害者に係る住民票または除票の写しを交付しないこととする。第3に、第三者からの請求の場合には、疎明資料の提出を求めるなど厳格な請求事由の確認を行うこととした。

座間市では、DV被害者に係る住民票または除票の写しの交付を制限したことが特筆に値する。先述のとおり、同一世帯の者は請求事由を示す必要がなかったため、請求を拒否しうる根拠を見出しがたいという法制度上の困難な壁がある。しかし、座間市は、請求事由がなくとも、加害者からの請求そのものに「不当な目的」があるとみなして、請求を拒否することとしたのである。

6. 国の対応

(1) 研究会の設置

DV・ストーカー問題に対して、総務省は特段の対策を講じていなかった。しかし、国会では、個々の対応ではなく、国として統一的な対応基準を策定すべきではないかという議論が幾度かなされ、また自治体からも同様の意見が総務省に寄せられていた（日本加除出版『住民行政の窓』平成16年5月号、p.18）。また、2003年9月19日に閣議報告された「規制改革集中受付月間において提出された全国規模の規制改革要望への対応方針について」においても、「ドメスティックバイオレンス被害者保護のための住民基本台帳閲覧制限の在り方について先進的な取組み事例も参考にしつつ、検討を開始し、検討結果を踏まえて閲覧制限に関するガイドラインを策定する」という規制改革の内容が示された。

このような動きを受けて、総務省は学識経験者、自治体、国の関係機関が参画する「ドメスティック・バイオレンス、ストーカー被害者保護のための住民基本台帳閲覧・写しの交付に係るガイドライン研究会」を設置した。この研究会には、神奈川県市町村課長及び大和市市民課長がメンバーとして参加している。おそらく、神奈川県にあっては除票研究会が作成した報告書を国に送付したこと、大和市にあっては早い時期に取組を開始したことが、メンバーの選考の際に考慮されたものと考えられる。第1回研究会は2003年11月12日に開催され、その後検討を重ねた結果、2004年3月31日に報告書が取りまとめられた。そして、この報告書の内容に基づいて、省令及び事務処理要領が改正されることになった。

(2) 省令改正

DV・ストーカー問題に対応すべく、2004（平成16）年5月31日付けで「住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令」及び「戸籍の附票の写しの交付に関する省令」が改正された。また、あわせて、事務処理要領も改正された。なお、省令と事務処理要領は、同年7月1日から施行している。

改正された省令と要領の要旨は次のとおりである。まず、市区町村は被害者から支援措置の申し出を受け付ける。次に、市区町村は警察の意見を聴くなどして、支援の必要性を確認する。そして、

支援の必要性を確認できれば、加害者からの住民基本台帳の閲覧、住民票の写しの交付、戸籍の付票の写しの交付の各請求を拒否することができる。

この改正によって、DV加害者である同一世帯の配偶者からの請求を市区町村長は拒否できることになった。

(3) 市町村の対応

上記の省令及び事務処理要領の改正は、所与のプログラムの改正である。従って、市町村が独自プログラムを有している場合には、あわせて改正する必要がある。例えば、大和市では、2004年6月29日付で、従来の要綱を「大和市ドメスティック・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者支援に関する住民基本台帳事務処理要綱」に改め、省令の施行に合わせ、同年7月1日から施行している。

第8節 住民基本台帳大量閲覧対策

1. 背景

住民基本台帳法上、何人でも、住民基本台帳の一部（氏名、住所、性別、生年月日）の写しの閲覧を請求できるようになっている（11条1項）。この規定が、住民基本台帳の大量閲覧問題の原因になっている。ただし、請求者はその請求事由等を明らかにすべきものとし（11条2項）、市町村長は、請求が不当な目的によることが明らかなきとき、または閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができるものとされている（11条3項）。すなわち、住民基本台帳の閲覧請求には一定の制限が設けられている。

また、自治省は、法11条3項後段の解釈を示しており「住民基本台帳の閲覧により知り得た事項が不当な目的に使用される蓋然性の高いときをいう」（昭和61年2月4日自治振第12号）として、その例のひとつとして、「住民の住所、氏名等を転記して『住民名簿』を作成し、これを不特定多数の者に頒布、販売するような行為を行うおそれがあると認められる場合の請求」を挙げる。しかし、後述するとおり、ダイレクト・メールへの利用は、この不当な目的には該当しないとされており、その結果、市町村窓口では対応に苦慮することになる。

近年個人情報の取扱いに対する社会意識が先鋭化し、住民基本台帳の大量閲覧に関しても問題視されるようになってきた。市町村の窓口職員も、問題意識は持っている。しかし、住民基本台帳の公開原則が壁となっているため、市町村では、法改正なしには抜本的な解決が困難な状況である。

住民基本台帳の大量閲覧問題については、実は、住民基本台帳法の制定時すでに指摘されていたのである。1967（昭和42）年6月6日参議院地方行政委員会12号において、住民票の閲覧による自衛隊員の募集が行われているのではないかと指摘に対し、長野士郎自治行政局長は次のとおり答弁している⁶⁰。

先ほど申し上げましたが、基本台帳は何人も自由に閲覧できるわけです。個人にいたしましても、それから関係の行政機関にいたしましても、理屈の筋から言いますと、利用方法につき

⁶⁰ 1967（昭和42）年6月6日参議院地方行政委員会12号会議録参照。

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=12849&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=3&DOC_ID=7596&DPAGE=1&DTOTAL=17&DPOS=6&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12990

まして、別段の異論を住民台帳の側から立てることは、なかなかむずかしいわけでございます。したがって、たとえば極端なことを申しますと、百貨店のダイレクト・メールの台帳になりましたり、あるいはまた、何かそういう募集のためのいろいろな基礎の住所録になりましたり、そういうふうに使われますことも、まあそれがいかぬというわけにはいかないわけでございます。

このように、自治省としては、法制定当時から、住民基本台帳の閲覧によって住民情報が様々な目的に使われることも、公開原則からしてやむを得ないという解釈を取っているのである。そして、現在でもその基本的な解釈は変わっていない。例えば、市町村自治研究会編『窓口事務質疑応答集』（ぎょうせい、1988年）では、次の問答が掲載されている。

○ダイレクトメール業者による住民基本台帳の閲覧

問 ダイレクトメールの送付のための住民基本台帳の閲覧については、昭和60年の法令等の改正後においても原則として応じることとされています。しかしながら、結婚適齢者を対象とするブライダル産業の案内（結婚斡旋所への勧誘）等、目的によってはダイレクトメールを受けた者に不快感を与えるものがあります。ダイレクトメールにあつては、その請求事由により、請求を受理すべきかどうかにつき、適宜判断すべき性質のものだと考えますがいかがでしょうか。

答 住民名簿等の販売又は頒布を目的としたものは拒否できますが、自己が利用するものにあつては、それが不当な目的によるものでなければ拒否できません。ダイレクトメールを郵送するためとの請求にあつては、送付を受けた者に不快感を与えるものかどうかを、その用途から判断することは、人それぞれ価値観が違うことから事実上困難であり、設問の事例にあつては、拒否できません。

出典：『窓口事務質疑応答集』、p. 522

ただし、個人情報保護関連5法の国会審議において、片山虎之助総務大臣は住民基本台帳の公開原則について、次のとおり、見直しのための検討を行う旨答弁を行っている⁶¹。

今の住民基本台帳の考え方は、四情報は公開情報なんです。何人でもそれを知り得る。これが居住関係の公証ですし、それから同時にあらゆる行政のベースとなっていますから、基礎になっていますから、これぐらいは公開すべきだろうということで来ているわけですが、いろいろな議論が出てきたものですから、…略… 例えばダイレクトメールをやるために、そういう名簿を大量閲覧をして作ってそういうところに売り込んでいるとか、金融機関、余り良質なのはいいんですが、良質でない金融機関がまたこれを利用しているとか、いろんな御指摘があるから、そういうことは確かに弊害がありますよ。あのDVの話もありますし。

そこで、関係者の意見も聞きながら実態を見て、必要なら検討いたしたいと、こう言いまし

⁶¹ 2003（平成15）年5月16日参議院個人情報の保護に関する特別委員会12号会議録参照。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=16026&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=7529&DPAGE=1&DTOTAL=3&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=16141

だが、もうすぐやるという話じゃ川橋委員ないんですよ。よく実態を調べて、これは大問題ですから、基本的には公開ということなんだから。それを变えるんですから、そのところは大きな議論を、議論というか改革になりますから、いろんな多方面から議論をしてできるだけ多くの人の合意を得てスムーズに、場合によっては直すということもあり得るなど、そういう検討をさせていただくと。これだけ踏み込んだというのは大変なことなんですよ、この委員会で。だからそこは御理解を賜りたいと、こういうふうに思います。

しかし、現在のところ法改正の動きは見られず、その結果、業者にとって住民基本台帳の閲覧によって入手できる住民情報は、「とても“おいしい”個人情報」になっているようである(奥津 2003: 41)。2005年2月23日に公表されたNPO法人である「情報公開クリアリングハウス」の調査結果の概要⁶²では、ダイレクト・メールを使った悪徳商法の例が次のとおり紹介されている。

消費者宅にDMを送り連絡してきた消費者に、「お得な会員サービスがある」「記念品をあげるから取りに来て」などと話して、本来のパソコンソフト販売目的を隠して会社に呼び出した後、アンケートを書かせて会員サービスの特典を強調。パソコンソフトと会員サービスは別契約であるのに一体のものであるかのよう説明し、長時間にわたる加入を行っている……

さらに、同調査は住民基本台帳の閲覧状況を明らかにしている。例えば、閲覧目的は、DM・営業が2,097件(46.6%)、市場調査が985件(21.9%)、その他の調査が1,081件(24.0%)、その他が340件(7.6%)となっている。また、ダイレクト・メールの内訳は、教育が1,407件(67.0%)、節句などが181件(8.6%)、プライダルが90件(4.3%)、その他が423件(20.1%)となっている。

また、同調査は、閲覧の申請目的が曖昧であることを指摘している。例えば、「DM送付のため」、「○○などの商品の案内及び社内における調査研究資料用アンケート」、「食品や日用雑貨品及び家事に対する意見および消費者の実態調査における対象者名簿の作成」、「生徒集客のため」という実例が示されている。

情報公開クリアリングハウスは、大量閲覧を合法としている住民基本台帳法の改正が最終的な目的であるが、少なくとも現時点で際限なく個人情報が流出する状況を自治体に改善させることも必要だとしている。

2. 川崎市の対応

(1) 課題認識・案出過程

住民基本台帳の大量閲覧問題は、各自治体で十分認識されており、全国連合戸籍事務協議会において、毎年、住民のプライバシー保護の観点から、住民基本台帳法11条(住民基本台帳法の閲覧規定)の改正を国に要望している。しかし、国は動く気配を見せなかった。このような状況において、川崎市では、住民基本台帳の閲覧請求書に目的外使用を行わない旨の宣誓書を添付させる対策を行っていた。しかし、その効果は限られたものであった。

⁶² 全国83自治体を対象とする調査で、2005年2月20日現在で集計、整理されたデータに基づいている。なお、調査結果は速報版という位置付けである。情報公開クリアリングハウスホームページ参照のこと。
<http://www.clearing-house.org/>

川崎市が、法改正を待つことなく、住民基本台帳の実効的な大量閲覧対策を行う必要性を認識した最初のきっかけは、個人情報保護条例に基づく異議申立てであった。1995年11月に同条例に基づき、住民リスト表(住民基本台帳の一部の写し)から本人に係る部分の削除を求める請求があり、川崎市が当該請求に対する拒否処分をしたところ、翌1996年3月に処分に対する異議申立てが個人情報保護審査会へ提出された。そして、翌1997年12月に、個人情報保護審査会から答申があり、市の拒否処分は妥当と結論付けられた。ただし、答申は、住民リスト表の閲覧について一層の工夫をするよう求めた。

その間、ちょうど上記の異議申立てが提出されたのと同じ時期、すなわち1996年3月に、川崎市は住民リスト表の閲覧を制限するために、新たに要綱を策定し、閲覧時間、閲覧人数及び住民リスト表の出力回数を制限することとした。しかし、先述の個人情報保護審査会の要請があったことから、川崎市は、住民リスト表の閲覧制度を再度見直すこととした。このとき、中心になって動いたのは、区政課指導係長である。なお、抜本的な対策には法改正が必要なことから、同年秋に開催された全国連合戸籍事務協議会において、区役所の区民課長が神奈川県を代表して住民基本台帳法の改正要望を出している。

(2) 要綱の概要

川崎市における住民基本台帳の大量閲覧対策は多岐に渡る。そこで、ここでは代表的なもの5点に絞って紹介する。まず、第1に、閲覧者の確認である。例えば、請求者が法人の場合は、法人の概要が分かるパンフレット、会社概要等の提出を求めることとした。第2に、閲覧目的の確認である。例えば、請求目的が、アンケート、ダイレクトメールの送付の場合は、そのサンプルの提出を求めることとした。第3に、閲覧人数の制限である。従前は1事務所2名に制限していたところ、1事務所1名にした。第4に、閲覧回数の制限である。同月5回以内に制限した。第5に、予約制の導入である。従前は、先着順にしていたところ、前月の1日以降、翌月分の予約を行うこととした。この他にも対策を講じているが、説明を省略する。以上の対策は、2000年1月1日から実施することとした。

対策の実施に当たっては、区役所区民課長会議で了解を得た。その際、区民課長から、業者に対して措置の内容について周知を行うべきであるとの意見があった。それを受けて、区政課では過去の請求者のリストから主な業者を抽出し、当該業者に対して郵送で措置の内容を記述した文書を送付した。

また、上記の対策とは別に、2000年4月1日から閲覧手数料を上げた。従前は、閲覧1回につき200円だったのを、1世帯の閲覧につき300円とした。300円は、当時の住民票記載事項証明書の手数料に合わせた結果である。このとき、閲覧者に転記用紙を渡すこととした。転記用紙は複写式になっており、1枚は市の控えになる。それは、閲覧者が請求目的どおりに閲覧を行ったのかを確認する意味と、手数料を徴収する際に閲覧した世帯数を確認する意味がある。

以上の対策は、先述したとおり、主に当時の係長が中心になって講じたものである。

第9節 なりすまし対策

1. 背景

住民基本台帳法上、転入届・転出届等の届出や住民票の写し等の交付請求の際の本人確認については規定がない。そこで、市町村の窓口で本人確認が行われていなければ、なりすまし(虚偽)に

よる申請や届出の可能性が高まる。特に深刻なのは、「なりすまし転出」のようであり、その実行犯の多くが転出先で国民健康保険証の交付を受け、悪用しているという指摘がある（奥津 2003：49）。市町村窓口でのなりすましによる申請や届出の問題は、住民基本台帳業務においてだけでなく、戸籍業務においても発生している。すなわち、婚姻や養子縁組などの届出においては、書面審査主義により本人確認をせずに受理することが原則となっており、そのため虚偽の届出が発生しうることになる。そこで、法務省は、2003（平成 15）年 3 月 18 日付民事局長通達（法務省民-748 号通達）により、2003（平成 15）年度中に全国すべての市区町村に対して、準備ができ次第本人確認を実施するよう求めている。このような動きは、住民基本台帳法を所管する総務省では見られない。

しかしながら、市町村においては、国の対応を待たず、独自に対策を講じるところが現れ始めた。そのような市町村が手掛けたのは、まず、問題が深刻である、なりすましによる転入や転出などの住民異動の防止対策である。具体的には、例えば、転入届や転出届の受理の際、本人確認を実施することが挙げられる。次に、市町村によっては、住民票の写しなどの証明書類の交付の際に本人確認を始めたところがある。証明書のなりすまし取得の実害は、「なりすまし転出」に比べると小さいと思われるが、一部の市町村においてはその対策を実施するようになった。

本節では、まず、なりすましによる転入や転出の防止対策を行っている神奈川県藤沢市の取組について、次に、証明書交付に係るなりすまし対策を行っている同県相模原市及び大和市の取組について紹介することとしたい。

2. 藤沢市の対応

(1) 組織体制⁶³

神奈川県藤沢市で住民基本台帳業務を担う市民窓口センターは、若干複雑な組織体制なので最初に説明しておく。2004（平成 16）年 4 月 1 日現在の市民窓口センターの組織図は、【図 7-11】のとおりである。総勢 57 名の大所帯である⁶⁴。

まず、センター長（参事級）を筆頭に、3 人の主幹（課長級）及び 2 人のセンター長補佐（課長補佐級）の 6 人が管理職であり、原則的には現場の業務遂行には加わず、調整業務（議会調整、予算調整、庁内各課・支所（市民センター）との連絡調整等）を主たる業務としている。ただし、窓口職員が休暇を取ったときや繁忙期に人手が足りないときには、主幹やセンター長補佐はラインの業務に参加することがある。

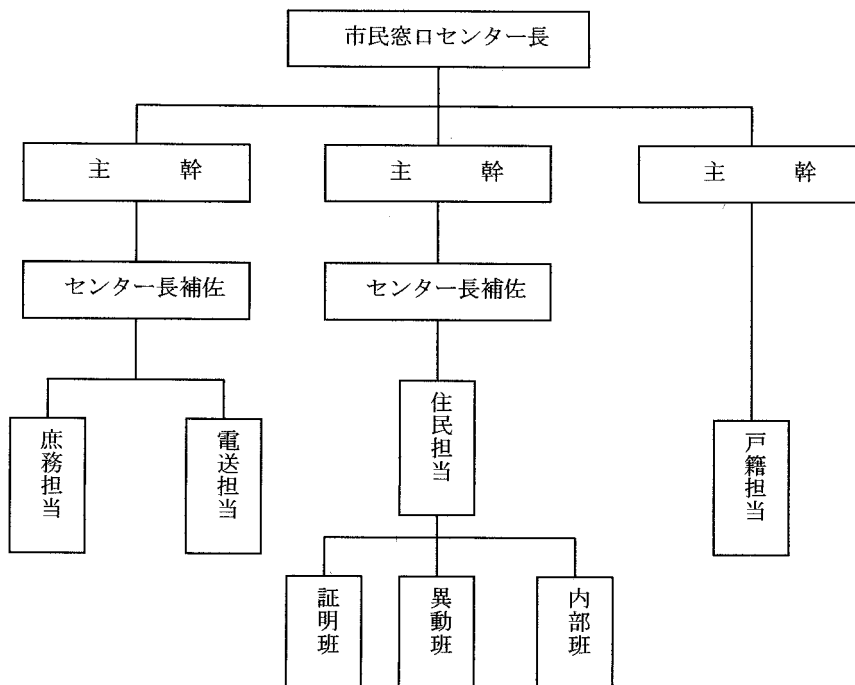
次に、管理職以外の職員は 4 担当のいずれかに属する。まず、庶務担当は市民窓口センターの庶務や外国人登録業務を担当し、7 人体制である。次に、電送担当は市民センターとのデータの送受信などを行っており、8 人体制である。次に、住民担当は住民基本台帳の窓口業務を行っており、24 人体制である。さらに、住民担当においては、職員を組織上区分される A～C 班の 3 班に編成し、各班を業務上区分される証明班、異動班及び内部班に割り当て、ローテーションを日々変更することによって、業務を行っている。例えば、ある日 A 班が証明班の仕事を行うとすると、翌日 A 班は異動班の仕事を行うという具合である。また、各班内においても、午前と午後とで職員に異なる担当職務を割り当てることもある。ただし、班編制や班内での業務の割り当ては固定的ではなく、

⁶³ 本項の記述は、藤沢市市民自治部市民窓口センター『平成16年度事務のあらまし』に基づき、職員に対するヒアリングにより補足したものである。

⁶⁴ 市民窓口センターのほか、支所に相当する11市民センター及び1分館が地域別に設置されている。

状況に応じて柔軟に行われている。最後に、戸籍担当は戸籍の窓口業務を行っており、12人体制である。なお、各班の統括（調整）を行うのは、センター長補佐の次席に位置する主査である。

【図7-11】藤沢市市民窓口センター組織図



住民担当において窓口現場で何らかの問題が発生したときは、窓口職員はまず班の統括を行っている主査に相談し、また、主査が判断に迷う場合は、センター長補佐に伺う運用となっている。さらに、案件によっては、その後主幹、センター長に判断を仰ぐ場合もある。ただし、実際のところ、常に上記の相談ルートがとられるわけではない。例えば、主査が業務ラインに参加しているため、窓口職員は主査に相談できないこともある。そのようなときは、窓口職員が主査以外のベテラン職員に相談することはよくある。ベテラン職員とは、職位に関わらず、現場経験の長い職員を指す。現在では、市民窓口センターに配属になって3年目ともなれば、職員は相談を受ける立場になる。また、状況によっては、窓口職員が直接センター長補佐に相談することもある。

(2) 定期会議の開催

市民窓口センターでは、センター内の職員全員（57人）が参加する「課内会議」及び各担当内職員が参加する「担当内会議」が、原則月1回のペースで開催されている。各会議は窓口業務が終了する17:15以降に開催され、課内会議は1時間程度、担当内会議は1時間半～2時間程度の時間を要する。また、各会議における議論の内容は議事録として残されており、会議を欠席した者も議事録を見ることで、会議の内容を把握することができるようになっている。そのことによって、窓口サービスの均一性を確保することが可能となっていると考えられる。さらに、住民担当においては、6人の事務改善担当職員が参加する「事務改善担当会議」が、随時（概ね月1回）開催されて

いる。事務改善担当会議は、窓口が空いている時期には勤務時間内に開催されることもあるが、時間外に開催されることが専らである。

課内会議は、課員への連絡事項の周知が主目的である。それに対して、担当内会議及び事務改善担当会議は、業務上発生する問題についての具体的な検討の場になっている。まず、担当内会議は、主幹がトップとなり、連絡事項の周知のみならず、担当内で発生した課題の周知やその対策についての検討の是非、対策内容の決定などが行われる。次に、事務改善担当会議は、ベテラン職員やコンピュータシステムに通じた職員などで構成され、メンバー間で職位がトップの主査が日程調整や会議での取りまとめ役を担う。ただし、主査が会議での決定権者という位置付けにあるわけではない。事務改善担当会議には、次の2つの機能がある。第1に、担当内会議の露払いとしての機能である。すなわち、担当内会議の前に会議を開催し、そこで、担当内会議において提起すべき課題について検討を行う。第2に、担当内会議で検討が必要とされた事案についての具体的な対策の立案という機能である。そして、事務改善担当会議における検討結果をその後に開催される担当内会議に諮る運用となっている。例えば、本稿で政策形成の事例として取り上げる転出に係るなりすまし対策については、担当内会議において発案され、その後に開催された事務改善担当会議において、具体的な対策が案出されている。

(3) 案出過程

藤沢市では、2002年8月から、住民異動届（転入届・転居届・転出届）を受理する際、本人確認を行うようにしている。本人確認によって、なりすましによる届出の未然防止の効果が期待された。これは、同時期に住基ネットが稼働することに伴い、住民異動届出書を改正し、「住民票コード欄」を新たに設ける必要があったために、その機を捉え「本人確認欄」を追加し、住民異動届においても本人確認を行うこととしたものである。ただし、実際はそれまでも届出者の態度に不審な点が見られるときなど、状況に応じて職員は本人確認を行っていた。しかし、ルール化されていなかったため、そのことは懸案事項となっていたのである。

さらに、藤沢市では、転入、転居の際は、本人宛に後日確認通知書を送付するようにしている。この確認通知書には、住民票の記載内容が記載されている。この確認通知書を送付する目的は次の3点である。第1に、届出の内容に誤りがないか、住所を異動した者に再度確認をするためである。かりに誤りがあった場合、相手方の通報に基づき、住民票の記載内容が訂正されることになる。第2に、届出に係る住所に転入者が実際に住んでいるかどうかを確認するためである。かりに、確認通知書が返戻になったとしたら、記載に係る住所に転入者が住んでいないかもしれないという疑義が生じる。そのようなときは、職員が現地調査を行うなどして事実確認をし、不居住の事実が明らかであれば、住民票を職権消除する手続きを行うことになる。第3に、なりすましの届出による不正な住民票記載の防止である。これは、第2の目的に付随する。確認通知書を送付することによって、届出がなりすましによることが判明すれば、職員は住所を元に戻す手続きを行う。その結果、なりすましによる転入または転居を事後的に防止する効果を期待することができる。つまり、確認通知書の送付は、届出時の本人確認を補完する効果があると考えられる。

さて、藤沢市ではこのような取組により、なりすましによる転入、転居を防ぐことには一定程度効果があったと思われるが、転出においては必ずしも十分であるとは言えなかった。というのは、なりすまし転出が2002年から2003年にかけて、10件ほど発覚していたからである。その事実の多くは、なりすまされた住民が自己の住民票の写しを交付請求したときに判明している。すなわち、

交付請求を受けた職員が当該住民の住民記録をコンピュータシステムで検索したところ、既に転出したことになっている。そこで、職員がその事実を住民に伝えたときに、住民に身に覚えがないことから、なりすまし転出があったことがわかるのである。

さて、2003 年秋に開催された住民担当内会議において、転出についても、転入、転居と同様に確認通知書を送付した方がよいのではないかとの問題提起が、ベテラン職員である主査からなされた。担当内会議は、参加する職員が経験の有無や職位に関係なく自由に発言できる場である。いずれの職員も、この件については同様の問題意識を有していたためか、反対意見はなく、何らかの対策を講じた方がよいということになった。そして、具体的な検討は事務改善担当会議に委ねられた。

この後、事務改善担当は検討を重ね、第 1 に、これまで運用で行っていたなりすまし対策を文書化し、要綱を新たに作成すること、第 2 に、転出に係る確認通知書を新たに送付することについて合意した。そこで、事務改善担当は、新たに作成する要綱の項目立てを行うとともに、具体的な要綱の素案作成を主査に一任することとなった。主査は、担当内会議でこの件について発案した本人であり、また、業務経験が長いことから、要綱の素案作成には適任であったためである。ただし、事務改善担当会議においてこのような作業が必要な場合、作業量が嵩むときは分担して作業を実施することもある。

主査は、精力的に要綱の作成作業を行い、素案の完成後、次に開催される担当内会議の資料として要綱案を担当内職員に回覧した。このように、担当内会議の開催前に関係資料を担当内職員に周知することによって、当日の会議において、限られた時間内に活発な意見交換を行うことが可能となる。そして、主査は担当内会議で提出された意見を踏まえ、要綱を推敲したうえで、さらに担当内会議に諮るという作業を繰り返した。その結果、2004 年 1 月 9 日に開催された担当内会議において、職員の了解を取り付けた。その後、主査は正式に要綱作成について起案し、センター長決裁により要綱は確定した。同要綱は、同年 2 月 1 日から施行されている。

なお、支所に相当する市民センターの業務の変動を伴うような案件の場合は、月に一度各市民センターの庶務担当者が一堂に会する庶務担当者会議において、意見調整を行うことが多い。しかし、今回の場合、転出に係る確認通知書の発送は本庁（市民窓口センター）で行うこととしたため、市民センターの業務には影響がないことから、市民センターの意見を徴することなく、本庁で意思決定を行った。

(4) 要綱の概要

要綱の正式名称は「住民異動届に係る届出人の本人確認等事務処理要綱」であり、また、対象となる届出は、転入届、転居届、転出届及び世帯変更届である。同要綱は、本人確認と確認通知書の送付を骨格とする。まず、本人確認については、先述したとおり、従前行っていた手続きを運用どおり記述したものである。上記の届出があった場合には、身分証明書等により本人確認を行うことを明確した。次に、確認通知書の送付については、転入届及び転居届に係る確認通知書の送付手続きは、従前行っていたとおりに記述されている。それに加えて、転出届においても、代理人から届出がなされた場合には、新たに本人宛に確認通知書を送付することとされた。確認通知書の内容は、届出日、異動日、異動者氏名、転出先及び代理人氏名・住所である。そして、同要綱は、不正等が判明した場合は、速やかに是正の処理を行うものとしている。

3. 相模原市の対応

(1) 課題認識

相模原市戸籍住民課では、既に1998年3月18日から、なりすましによる不正の住民異動届を防ぐためにマニュアルを作成し、それに基づき本人確認を行っていた。その後、しばらく動きはなかったが、印鑑登録において代理人になりすまし、不正に印鑑証明を取得するという事件が発覚したため、2003年1月6日から、それを防止するための新たなマニュアルを作成し、印鑑登録申請が代理人による場合、登録者本人に通知等で本人の意思確認を行うこととした。

このような経過を辿り、相模原市においては、住民票の写し等の証明書類の交付に関しては、特になりすましによる事件は起きていなかったが、戸籍住民課職員は、報道などによって自己の個人情報取扱いに敏感になった住民の不安を鑑み、何らかの対策を講じることの必要性を感じていた。特に、窓口で直接住民と接する職員にあっては、時折、以前居住していた別の自治体で、証明書の交付請求の際に本人確認を求められていたらしい住民が、自発的に免許証などを提示するのを見て、本人確認を行った方がよいのではないかと意識を強く持っていた。

このような状況の中で、2003年2月12日に企画政策課の呼びかけにより、全庁で証明書の交付を行っているすべての担当部署が集まり、会議が開催された。企画政策課がこの会議を開催した主旨は、次のとおりである。市民税課が発行している証明書の多くが2003年4月1日から法定化することに伴い、証明書の交付に当たっては本人確認を行うこととする予定である。ついては、このような対応は全市的に検討すべきではないか。

企画政策課の投げかけに対して、戸籍住民課長や係長は検討の必要性を強く感じた。その要因として、次の4点を挙げるができる。第1に、市民税課と戸籍住民課とで取扱いを異にすることはできないと意識があったことである。戸籍住民課は、市民税課と同様に重要な個人情報を取り扱っており、しかもその件数は市民税課の処理件数よりも相当程度多い。従って、市民税課が本人確認を行うのであれば、戸籍住民課においても同様の個人情報保護を行うことが要請されると判断された。第2に、先述したとおり、課内では窓口職員から課長に至るまで証明書交付請求における本人確認の実施への気運が高まっていたことである。第3に、隣接する東京都町田市においては、同年3月1日から証明書の交付においても本人確認を行うことになったという情報が入っていたことである。相模原市・町田市相互間の転出入の件数は多い。また、全庁的に両市は業務上の連携（例えば、図書館の相互利用）を行っていたため、住民基本台帳所管課同士で日頃から電話などによる情報交換を密に行っていたのである。第4に、戸籍の届出については、間もなく本人確認が行われる予定であるという情報が入っていたので、それにあわせて、戸籍住民課においては、戸籍関係の証明書や住民基本台帳関係の証明書の交付に関しても、同様に本人確認が必要となるのかどうかを検討する予定であったということである。

このような状況から、課長は係長の意見を踏まえ、証明書交付請求における本人確認を市民税課における実施と同時期に行うべく、対策の検討を早期に行うことを決断した。

(2) 案出過程

戸籍住民課では、戸籍を担当する戸籍係、住民基本台帳を担当する住民基本台帳係、窓口での受付業務を行う窓口係の各係長が協力しながら、要綱の素案を煮詰めていった。窓口職員が検討に加わらなかったのは、窓口業務に追われ、時間を割くことができないためである。なお、要綱の取りまとめは、住民基本台帳係長が行っている。ただし、住民基本台帳係長が主導的に作成したわけではなく、各係の意見を取り込むようにしている。

また、そのような作業と並行して、戸籍住民課は頻繁に会議を開催し、関係課との意見調整を行った。会議の主な出席者は、戸籍住民課のほか、企画政策課、市民税課、そして出張所である（すべて係長クラスの職員）。出張所においては、戸籍住民課の所管する住民基本台帳、戸籍関連の証明書のみならず、税関係の証明書の交付を行う。また、少ない人数で一人が一件の処理をすべて行うという小規模自治体的な事務処理を行っている。従って、本庁戸籍住民課では工程によるタスク分割が行われているため、本人確認という新たな作業は窓口班の職員だけに生じる負荷であるのに対して、出張所では、窓口業務を行うすべての職員に負荷が生じる。このような事情から、出張所職員の意見も聴く必要があった。その後も、必要に応じて会議を開催し要綱案を煮詰めていった結果、3月中旬には要綱案の制定についての課内での合意形成がなされた。

このような過程で、出張所職員から、本人確認を新たに行うことで現場が混乱することを懸念する声が挙がった。その不安は、戸籍住民課においても同様であったので、証明書交付における本人確認を先行して始めた町田市の状況を視察することにした。町田市は先述したとおり3月1日から本人確認を実施していたところ、3月5日に戸籍住民課3係長と規模の大きい出張所職員とで町田市を訪れた。そこで、町田市役所の窓口現場を観察したところ、実施してから5日経っており職員が本人確認という作業に慣れたせいもあるのか、円滑に本人確認は行われていた。そこで、証明書交付において本人確認を行ったとしても、実務上支障はないと判断し、戸籍住民課3係長はその旨課長に報告した。このように、町田市の窓口現場を観察することで、本人確認を実施することに伴う窓口の混乱や住民からの苦情という不安は払拭された。

また、実施時期をいつにするかが検討課題となった。税に関する証明書交付請求の際の本人確認は2003年4月1日から実施される予定であったが、戸籍住民課としては、引越しシーズンで忙殺される同時期の施行は避け、同年5月1日から実施することとした。そして、それまでの期間を要綱実施までの準備期間と位置付け、住民への周知に努めた。具体的には、4月15日付け及び5月1日付け広報への記事掲載、及び庁内でのポスター掲示などの方法により周知が行われた。

(3) 要綱の概要

新たに策定した要綱の内容について簡単に紹介すると、第1に、対象となる届出及び請求の範囲は、戸籍の届出、戸籍関係証明書の交付請求、住民票に関する証明書の交付請求及び住民基本台帳の閲覧請求である。第2に、来庁者の本人確認は、身分証明書や関係文書の提示を求め、また口頭で質問する等の方法によって行われる。第3に、郵送による証明書の請求者等に係る本人確認の方法を定めている。第4に、身分証明書として提示させる書類を定めている。

そして、5月1日から実際に本人確認を始めると、町田市を視察するまでは懸念された住民からの苦情は特になく、むしろ、住民からはきっちり本人確認を行ってもらうことで安心するとの声が聞かれた。

4. 大和市の対応

(1) 課題認識

市民課内の上位職員、すなわち、課長、課長補佐、チーフは、以前から新聞報道などにより、大和市においても、なりすましによる不正の届出等の可能性があるのではないかとの疑念を抱いていた。そこで、市としては、何らかの手を打つ必要性を感じてはいたが、抜本的な対策を講じることに困難であったため、手をこまぬいていた。なぜなら、住民基本台帳法上、転入・転出届や住民票

の写しの交付請求に際しては、本人確認は不要とされていたからである。また、先述のとおり、国は動く気配を見せなかった。

市民課が最初に対策を講じるきっかけになったのは、1998年に発覚したなりすまし転出である。それは、なりすまされた本人からの市への通報で発覚した。市民課は、事実確認を行った後、その事件について告発するとともに、まず他の市町村と意見交換を行う必要性を感じ、県内市町村で構成される窓口事務研究会に問題提起を行った。しかし、その場では、特に前向きな対策は提案されなかった。そこで、市民課では、独自に事務処理要領（マニュアル）を新たに作成することとなり、2001年3月1日から、すべての異動事由に伴う住民異動届（転入届・転出届等）について、届出人等の本人確認を行うことにした。本項では証明書交付におけるなりすまし対策に焦点を当てて分析を行うこととし、このなりすまし異動対策については特に分析を行わないが、この取組も政策形成として位置付けられる。なお、同要領の目的は「第三者からの偽りその他不正な手段による住民異動届が出されることを防止し、あわせて市民の個人情報保護するとともに、住民基本台帳の記録の正確性を確保すること」である。

このような対策を講じながらも、市民課内では、一部の職員は、より一層の個人情報保護のため、住民票の写し等の証明書類の交付についても、本人確認が必要かもしれないという意識を持っていた。それは、担当のチーフのみならず、窓口で実際の証明書類を交付する職員もそうであった。そのような職員が、来客が少なく空き時間ができたときなどに他の職員と意見交換する中で、本人確認の対象を拡大することについての問題意識が市民課内に共有されるようになっていた。また、隣接する相模原市においては、すでに2003年5月1日から証明書類の交付において本人確認を行っているという情報を得ていたことも、課内の問題意識を強める要因となった。そのような中で、同年9月定例会において、なりすまし問題について議員から市の取組を問う質問がなされた。

(2) 案出過程

2003（平成15）年9月定例会において⁶⁵、ある議員は、個人情報保護に関連し、新宿区住民基本台帳基本条例の内容に触れて、同様の取組の必要性を訴えた。同条例は2002（平成14）年12月20日に制定され、住民票の写しの交付請求や転入・転出届の際に本人確認を行うこととし、その上で次のとおり、なりすまし請求を防止するための策を講じている。

（なりすまし請求等の防止）

第16条 住民基本台帳記録者等は、なりすまし請求等が行われることを防止するため、区長に特例的措置を講じるよう申出を行うことができる。

2 区長は、前項の申出に基づき、次の各号に掲げる特例的措置を講じるものとする。

(1) 前項の申出を行った者の氏名等を、請求等を行う者の氏名等として行われる請求等の手続は、当該申出の手続を行った窓口においてのみ、かつ、当該申出の手続の際に提示した書類を提示することによってのみ、行えるものとする。

(2) 前項の申出を行った者の氏名等を、請求等を行う者の氏名等として行われる請求等の手続は、当該申出の手続を行った者のみが行えるものとする。

⁶⁵ 以下の議員及び市長の発言は、大和市平成15年9月定例会会議録に基づく。

議員は、このような新宿区での取組を紹介した後、「本市においても個人情報の保護に向けて、本人なりすまし請求の防止策として、本人から事前の申し出があれば対応すべきと考えますが、この施策についての見解をお伺いいたします」と、市長の見解を問うている。それに対して、市長は「住民票の写しの請求者に窓口で本人確認の制限を加えるということは難しいと言わざるを得ない」としながらも、次のとおり答弁した。

本市としても先進市の事例を参考に、地方自治体として住民の個人情報保護の責務にこたえられるよう、なりすまし請求の防止策を検討していきたいというふうに考えております。

この市長の答弁が大きなきっかけとなり、市民課においては、課長、課長補佐、チーフらが協議を行い、証明書交付運用の見直しを行うことになった。そこで、証明交付担当チーフが中心となって、具体的な検討に向かって動き出した。

先述のとおり、すでに住民異動届においては本人確認を行っていたので、検討に当たっては、その根拠となる事務処理要領を叩き台にした。また、担当チーフは、新宿区の条例を参照するとともに、相模原市では先行して 2003 年 5 月 1 日から証明書交付において本人確認を行っていたので、相模原市から関連資料を取り寄せ、また、電話によって取組の内容を聴取することによって、検討の参考にした。このように、既存のプログラム及び他市のプログラムを応用できたことから、検討は概ね順調に進み、同年 12 月中に粗々の素案はできあがった。

また、戸籍の届出に関しては、2003（平成 15）年 3 月の法務省民事局の通達（法務省民-748 号通達）に基づき、同年 6 月から本人確認を実施していたので、戸籍の証明書類の交付請求における本人確認についても、検討に取り込むこととした。この間もすべて担当チーフが一人で作業を行っている。このようにして、素案は徐々に洗練されていったが、一つの大きな検討課題があった。それは、実施時期をいつにするかということである。その点、相模原市においても同様の検討課題であった。市民課としては、早めの実施したいという思いがあったが、窓口業務は年間を通して 3 月、4 月が最も多忙となる。そのような繁忙期に新たに本人確認を行うこととすると、現場の混乱を招き、ひいては住民に迷惑をかける虞があった。そこで、窓口が落ち着きを取り戻す 2004 年 5 月 1 日から本人確認を実施することとして、それまでの間は住民に対する周知期間と位置付けた。

以上のような検討を重ねた結果、新たな対策は、同年 3 月までに「大和市市民経済部市民課窓口における本人確認に関する事務取扱要綱」として結実した。

(3) 要綱の概要

要綱の目的は、「市民等の戸籍、住民基本台帳及び印鑑登録に関する個人情報の一層の保護を図り、併せて第三者による虚偽（なりすまし）の届出及び請求の発生を防止すること」であり、従前の要領に比べて、より住民保護の色彩が濃くなった。

要綱の内容を簡単に紹介すると、まず、従前、住民異動届に関して本人確認を行っていた根拠は、事務処理要領（マニュアル）であったのを、本要綱とした。要綱は市長決裁のうえ告示されるため、より正当性が高まると考えられる。

次に、本人確認を行う対象を大幅に拡大している。第 1 に、住民基本台帳法関連業務については、従来の異動届に加えて、住民票記載事項証明書・住民票の写し・戸籍の附票の写しの交付請求、住民基本台帳の閲覧請求等において、本人確認を行うこととした。第 2 に、戸籍法に基づく戸籍の記

載事項証明の交付請求を対象に含めた。なお、戸籍の届出については、既述のとおり 2003 年 6 月から別途本人確認を行っている。第 3 に、身分証明書⁶⁶の交付請求においても同様に本人確認を行うこととした。

最後に、本人確認の具体的な方法として、来庁者に対して、①官公署が発行した本人と確認できる書面（運転免許証、旅券、住民基本台帳カード、健康保険の被保険者証等）や写真が貼付されている社員証・学生証等の提示を求め、②①の書面がない場合は、預貯金の通帳、診察券、消印のある本人宛郵便物等の提示を 2 点求めることが規定されている。また、これらの書面では本人確認が十分でないと判断されるときは、口頭で質問することによって確認することとなっている。

第 10 節 小括

本章では、まず、住民基本台帳業務の沿革及び制度について概説した後、窓口職員が準拠しているプログラムについて説明した。所与のプログラムのうち、住民基本台帳法を始めとする政策プログラムにおいては、窓口業務に係る規定は必ずしも微細ではない。それを、規律密度の高い事務処理要領や行政実例などの政策実施プログラムが補足する構造となっている。

次に、大和市を例にとり、他の市町村と比較しながら、日頃の住民基本台帳業務の執行風景を描いた。大和市では、一所主義の業務形態によって、工程によるタスク分割を行った上で、大量の事務を反復的に処理している。そして、一方で、窓口職員の専門性、自律性は低く、他方で、直属上司のそれは高くなっている。このような業務形態やそれに基づき規定される職員の専門性のあり方は、同じく一所主義により行われている旅券業務においても同様に見られる。つまり、上記の専門性のあり方は、一所主義に起因するものと考えられる。また、指定都市の執行体制について、川崎市を例にとって説明した。川崎市で住民基本台帳の窓口業務を担う区役所との連絡調整を行っている区政課においては、実質的個室主義によって、業務は執行されている。

最後に、住民基本台帳業務の執行過程における政策形成の経緯等について紹介した。具体的に取り上げた政策形成の事例は、DV・ストーカー対策、住民基本台帳の大量閲覧対策、及びなりすまし対策である。各事例において、それぞれ異なる経緯によって政策形成がなされていることが観察された。

以上の政策形成事例から得られた知見をもとにして、次章において、第 6 章で設定した仮説の検証を行うこととする。

⁶⁶ 身分証明書は、法的根拠がなく、市町村が慣例として発行している成年被後見人、被保佐人、破産の宣告通知を受けていないことの証明書である（大和市ホームページ参照）。

第8章 仮説の検証－政策実施過程における政策形成メカニズム

第1節 仮説の検証

1. 仮説再掲

本節では、第6章で提示した仮説について、第7章での住民基本台帳業務執行過程における政策形成の事例を基に検証を行う。ここで、仮説を再度提示すると、次のとおりである。

仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。

準備仮説2-1：実質的個室主義の場合、政策形成の実現可能性は、第一線職員の動機によって左右される。

準備仮説2-2：大部屋主義の場合、政策形成の実現可能性は低い。

準備仮説2-3：一所主義の場合、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

仮説2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

2. 検証の準備

(1) 検証対象事例

今回実証研究の対象とした住民基本台帳業務における政策形成は、DV・ストーカー対策、住民基本台帳大量閲覧対策及びなりすまし対策である（【表8-1】参照）。

【表8-1】事例一覧

政策形成の事例	神奈川県	川崎市	大和市	座間市	藤沢市	相模原市
DV・ストーカー対策	○	○	○	○		
住基台帳大量閲覧対策		○				
なりすまし対策			○		○	○

(2) 裁量

各自治体で政策形成が行われた事例において、既存のプログラムによって裁量がどのように拘束を受けていたのかについて、補足を加えながら振り返っておく。

(ア) DV・ストーカー対策・住民基本台帳大量閲覧対策

DV・ストーカー対策においては、自治体が被害者の要請に応じて、加害者による住民票や除票の写しの交付請求及び住民基本台帳の閲覧請求を拒否し得るかが問題になる。また、住民基本台帳の大量閲覧対策においては、閲覧をいかに制限するかが問題になる。その問題の背景として、住民基本台帳法等による客観拘束及びプログラムの同調過剰による主観拘束が自治体職員の裁量領域を縮小させていることが挙げられる。

まず、法律上関連する規定は次のとおりである。

(住民基本台帳の一部の写しの閲覧)

第11条 (略)

3 市町村長は、第1項の請求が不当な目的によることが明らかなき又は住民基本台帳の一部の写しの閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができる。

(住民票の写し等の交付)

第12条 (略)

5 市町村長は、第1項又は第2項の請求が不当な目的によることが明らかなきときは、これを拒むことができる。

住民基本台帳法上は、住民票の写しの交付請求、住民基本台帳の閲覧請求いずれにおいても、共通して、「不当な目的」によることが明らかなきときは、市町村長は請求を拒否しうる。「不当な目的」とは曖昧な表現である。本来、この「不当な目的」の解釈については、裁量の程度が大きいと考えられる。すなわち、所与のプログラムによる客観拘束の程度は低そうである。

しかしながら、総務省(旧自治省)がこの点について通知(昭和61年2月4日自治振第12号)により、次のとおり見解を示している。

「不当な目的」とは、他人の住民票の記載(法第6条第3項の規定により磁気ディスクをもつて調製する住民票にあつては、記録。以下同じ。)事項を知ることが社会通念上、相当と認められる必要性ないし合理性がないにもかかわらず、その記載事項を探索したり、暴露したりなどしようとするをいう。例えば、住民票の世帯主との続柄の記載により嫡出でない子であること等他人に知られたくないと思われる事項をみだりに探索し、又はこれを公表する等プライバシーの侵害につながる場合、あるいは本籍の記載を手掛かりとして、同和地区出身であるか否かを調査する等差別的な事象につながる場合等の住民基本台帳の公開の趣旨を逸脱して不当な目的で利用することをいうものである。

さらに、住民基本台帳法上、住民基本台帳の閲覧請求においては、「住民基本台帳の一部の写しの閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるとき」には、拒否できることになっており、この点についても、総務省は「住民基本台帳の閲覧により知り得た事項が不当な目的に使用される蓋然性の高いときをいう」(同通知)との見解を示している。その例としては、「同和地区が含まれる地区の『住民名簿』を作成するおそれがあると認められる場合の請求、住民の住所、氏名等を転記して『住民名簿』を作成し、これを不特定多数の者に頒布、販売するような行為を行うおそれがあると認められる場合の請求」が挙げられる。なお、住民票の写しの交付請求よりも、住民基本台帳の閲覧請求の方が拒否できる範囲が広がっているのは、「市町村の全住民ないしは不特定多数の住民に係る住民票の閲覧が可能なることから、多量の住民記録が請求者の手に渡り、不当な目的に転用される危険性が高いからだと考えられる」と総務省は説明している(自治省1991:103-104)。

このように、法律上の規定には曖昧さが残るものの、この総務省の見解という所与のプログラム

がそれを補完している。しかしながら、総務省の見解には法的拘束力はなく、かりに、自治体職員の裁量がそれに拘束されるとしても、総務省が示す例示は限定的であり、例示されている事態以外の事態については解釈の幅が広そうである。従って、なお自治体職員の裁量の程度は大きいと考えられる。それにも関わらず、今回の事例においては、自治体職員は、問題として顕在化している事案が総務省の示す事例に当てはまらなければ、それ以上の解釈を断念しがちであった。すなわち、自治体職員は主観拘束を強く受けていたのである。

なお、除票の写しの交付については、住民基本台帳法上規定がない。従って、客観拘束は皆無であり、どのように対応するかは、自治体職員の裁量に委ねられていると解釈することができる。しかしながら、総務省は事務処理要領により、除票の写しの交付請求については、住民票に準じて取り扱うことが適当であると見解を示していた。事務処理要領には法的拘束力はないので、自治体職員の裁量はそれによって拘束されることはないはずである。それにも関わらず、自治体職員の裁量は、総務省が示す見解により強い拘束を受けていた。

以上のとおり、自治体担当者は総務省の解釈の範囲内で運用しなければならないと強く思っており、法的拘束力のない所与のプログラムに同調過剰している面がある。つまり、所与のプログラムにより客観拘束以上に、自治体職員は自らの主観によって裁量の拘束を強く受けていると考えられる。

(4) なりすまし対策

住民異動届や住民票の写し等の証明書交付におけるなりすまし対策については、住民基本台帳法上規定がなく、また、事務処理要領等においても、国の見解が示されていない。従って、所与のプログラムによる裁量に対する拘束は全くない。このことから、なりすまし対策は、自治体職員の広範な裁量が行われることによって形成される政策である。しかしながら、市町村で住民異動届や証明書交付における本人確認を行っているところは多いとは言えないだろう。これは、なぜなのであろうか。このことについては、後ほど分析を行う。

(3) 対象団体の業務形態

ここで、事例対象団体の業務形態を確認しておくこととする。

まず、神奈川県市町村課と川崎市市政課は、いずれも窓口現場から離れた場所に位置し、窓口業務の所管組織との連絡調整を行っている。連絡調整の対象となる窓口現場は、神奈川県にあっては各市町村であり、川崎市にあっては区役所である。従って、神奈川県市町村課、川崎市市政課は、いずれも現場業務の実施を行っていない。そして、両者においては「実質的個室主義」によって業務が行われている。神奈川県市町村課の場合は、住基ネットを除いて住民基本台帳業務については担当者が一人で行っており、担当者が高い専門性を有する。川崎市市政課の場合も、係員のタスクの分担は明確であり、その意味においては担当者の専門性は高いはずである。しかし、係長は窓口業務の経験者であることに加え、さらに区役所から窓口現場で生じた問題に関して照会があった場合、実質的な最終判断者となるため、「実質的個室主義」であっても、係長が高い専門性を有すると考えられる。

次に、他の4市は、住民基本台帳業務の執行という窓口業務を行っている。業務形態は、全課体制型による「一所主義」である。個々の第一線職員は同等の立場で大量のルーティン業務をこなしているのに対して、直属上司（係長）は、作業ラインに参加せず、問題が発生したときの判断者

として多くのケーススタディを積み重ねている。従って、課内では、係長が高い専門性を有する。さらに、第一線職員に比べると比較的時間的な余裕はあるため、政策実施知識をより多く獲得する機会に恵まれている。垂直分業によって付与された統制力は、このような専門性によってさらに強化される。それは、第一線職員の自律性を抑制することに繋がる。

なお、所属長（課長）は、垂直分業によって付与される調整の役割が期待される。課長は、窓口現場の細かい作業に通じている必要はなく、その実質的な統括は、係長クラスの職員に委ねればよい。このような役割分担は、垂直分業においてはごく普通である。その結果、係長クラスの職員は高い自律性を獲得する。

以上のことから、住民基本台帳の窓口業務を執行している4市においては、係長の専門性が最も高く、また自律性も高いといえることができる。

3. 仮説の検証

(1) 裁量の拘束が政策形成に及ぼす影響—仮説1の検証

本項では、仮説1の検証を行う。仮説1は、次のとおりである。

仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。

(ア) DV・ストーカー対策

まず、住民基本台帳法では、「不当な目的によることが明らかなき時」等の場合に、住民基本台帳の閲覧請求や住民票の写しの交付請求を市町村長は拒否することができると規定されている。これらの規定の表現は曖昧であり、規律密度は低いと考えられる。しかしながら、今回事例対象となった自治体担当者は、当初は、DV・ストーカー被害者に係る請求を拒否することは困難と考えていた。なぜなら、国の見解に従うと、DV・ストーカー加害者からの請求であるからといって、直ちに「不当な目的によることが明らかなき時」といった法律上の規定に当てはまるわけではないと判断されるからである。従って、法律の規律密度が低かったとしても、必ずしも政策形成には結びつかないことを示している。すなわち、総務省の見解等法的拘束力のない所与のプログラムであっても、職員がそれに同調過剰し、職員自身による事実上の拘束（主観拘束）を招いている場合は、職員の判断領域は客観拘束と同様の拘束を受けてしまう。

それでは、自治体職員が本来拘束力が弱いはずの国の見解に強く拘束されるのはなぜなのだろうか。その理由の一つとして、プログラム作成者と実施者の分離が挙げられる。その結果、プログラムの実施者としての自治体が作成者である国への過剰依存が生じるのである。既述したとおり、自治体は、国の見解に依存することによって、解釈の省力化や責任回避が可能となる。以上のことから、国の見解への依存は組織運営上のメリットとなる。

また、職員が住民に接する場面において、国の見解に依存する合理的な理由として、次の2つが挙げられる。第1に、事務手続上、相手方を説得する必要がある場合には、国の解釈（つまり、市町村の独断ではないこと）を示すことで、相手方の納得を得られやすいからである。例えば、住民が市町村職員に対し、ダイレクト・メール業者による住民基本台帳の閲覧請求を拒否すべきであると主張した場合、それは不可能であるとする国の見解を示すことは、住民に対する説得材料の一つになる。第2に、行政事例は全国統一のルールであり、それに従っていれば、他の市町

村との差異がなくなるからである。つまり、住民から「前の市町村では、違う扱いだった。なぜ、同じ役所でルールが異なるのか」といった種の苦情を受けることはなくなる。以上のことから、国の見解に依存することで、住民とのトラブルを回避することが可能になる。

しかし、職員が国の解釈に沿って判断しようとしても、遭遇する事案によっては迷いが生じる場面はある。既述した総務省が示している「不当な目的によることが明らかなき」の事例は、まさしく疑問の余地なく、不当な目的であることは明らかである。しかし、実際にこのような判然としている例は少ない。そのような場合には、職員は判断に迷うことがある。本来そこには、所与のプログラムが規定していない裁量領域があるはずである。しかし、市町村担当者は、硬直的に国の見解に従うことによって、判断することになるだろう。

その理由として、次の2つを挙げることができる。第1に、総務省の示す判然としている例が、自治体職員の判断基準となり、アンカリングの役目を果たすからである。おそらく、総務省としては曖昧な例は示したくないので、疑義のない例を挙げたのであろうが、自治体は、そのような明白な事例に相当しない限りは、「不当な目的によることが明らか」であるとは言えないのではないかと判断へ向かう。

第2に、かりに解釈を緩め、請求を拒否した場合、請求者は異議申立てを経て訴訟を提起する可能性があるからである¹。自治体担当者は一般的に、訴訟の発生を嫌う（金井 2004a : 116）。訴訟が発生すると、「余計な業務」を背負うことになるからである。このようにして、自治体職員による国の見解への依存は過剰化する。その結果、職員の主観による事実上の拘束（主観拘束）によって裁量は縮小する。すなわち、裁量が自治体職員に委ねられたときに、裁量は拡張傾向を辿るのではなく、自治体職員が所与のプログラムに同調過剰する結果、職員自らが裁量領域を縮小させてしまう。このように、裁量の余地があったとしても、裁量は主観拘束によって極めて縮小することになる。

しかしながら、各自治体においては、当初は確かに総務省の見解に強く拘束を受けていたが、その後、政策形成に至っている。それは、なぜであろうか。

まず、神奈川県除票研究会においては、同研究会が作成した報告書は、現状において、マニュアルや条例などを制定し、除票の写しの交付の特例規定を設けることによって、DV・ストーカー行為被害者を支援することが可能になるとする。これは、従来、除票の写しの交付については、住民基本台帳法に規定がないため、各市町村は、事務処理要領に沿って、住民票に準じて取り扱っていたことの方角転換を行おうとするものである。ただし、現状の取扱いを踏まえ、「特例」として対応しようとする。それにしても、このような「特例」を設けるということは、事務処理要領という所与のプログラムに同調過剰し、縮小していた裁量を拡張させることを意味する。すなわち、主観拘束を職員自ら弱めたと考えることができる。

次に、川崎市においては、支援内容は、加害者が、ストーカー行為等を行う目的により、被害者に係る住民票の写し、除票の写し及び戸籍の附票の写しの交付請求や住民基本台帳の一部の写しの閲覧請求を行うおそれがある場合に、加害者からの請求に対してはそれを拒否し、加害者以外の者からの請求に対しては、当該請求が不当な目的によるものでないか厳格に審査し、不当な目的が明らかである場合には請求に応じないとするものである。

¹ 住民基本台帳法31条の3では、市町村長がした処分不服のある者は、審査請求または異議申立てをすることができる」と規定されている。

また、大和市においては、ストーカー行為者の住所、氏名等が判明している場合で、ストーカー行為者から、支援対象者に係る住民票の写しの交付請求、住民基本台帳の閲覧、戸籍の附票の写しの交付請求があった場合には、請求を拒否することとした。

川崎市、大和市いずれにおいても、それぞれ講じた対策は、職員が主観拘束を自ら弱め、従来の裁量領域を拡張したことを意味する。従来の解釈であれば、かりにストーカー行為者からの請求であっても、請求事由によって正当な目的か否かを判断し、不当な目的が明らかな場合に請求を拒否する手順となる。ところが、両市の対策では、ストーカー行為者からの請求であれば、それをもって、請求事由が「不当な目的」であることが明らかであるとみなしていると解される。従って、両市は総務省の見解への同調過剰という主観拘束から解放され、自ら拡張した裁量領域において、対策の芽を見出したものと考えられる。

最後に、座間市においては、ストーカー対策に加え、DV対策も実行している。座間市では、DV被害者に係る住民票及び除票の写しの交付を制限した。市町村がDV対策を実行しようとしても、同一世帯の者は請求事由を示す必要がなかったため、請求を拒否しうる根拠を見出しがたいという法制度上の困難な壁がある。しかし、座間市は、請求事由がなくとも、加害者からの交付請求そのものに「不当な目的」があるとみなして、請求を拒否することとしたと解される。これは、従来の総務省の見解よりも相当程度解踏み込んだ解釈であると考えられる。つまり、座間市においては、他の3市以上に主観拘束を弱め、裁量領域を拡張したことになる。

このように、各自治体は、従来主観的に拘束を招いていた裁量領域を、今度は主観的に拡張し、その裁量領域において、新たな独自プログラムを形成または修正することによって、対策を講じたものである。従って、裁量領域の伸縮と政策形成との連関を次のように説明することができる。第1に、裁量領域は、職員の主観によって収縮ないし拡張する。そして、職員の主観によって裁量領域が拡張したときに、政策形成が行われる。第2に、職員の主観によって拡張した裁量領域は、政策形成によって策定された独自プログラムによって、新たな客観拘束を受けることになる。すなわち、政策形成とは、裁量領域に対する拘束を、職員による主観拘束から組織による客観拘束へと転換させる作用であるということができる。ただし、独自プログラムについては、自治体自らが改廃できるから、独自プログラムによる客観拘束は、職員の意識次第で再び主観拘束に転換することがありうる。

さて、以上検証した結果から、「仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。」は実証されることになる。それでは、なぜ、主観拘束は縮小の方向に変化したのだろうか。その要因として「きっかけ」の存在を指摘しうる。各自治体においては、例えば、川崎市においては警察からの相談が「きっかけ」となって、また、大和市においては住民からの相談が「きっかけ」となって、裁量領域が拡張した。そのことについては、後ほど詳述することとするが、次の派生仮説を提示することができる。

派生仮説1-1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。

(4) 住民基本台帳大量閲覧対策

住民基本台帳法 11 条 3 項は、市町村長が住民基本台帳の閲覧請求を拒否できる場合を次のとおり規定している。すなわち、「市町村長は、第1項の請求が不当な目的によることが明らかなとき又は住民基本台帳の一部の写しの閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあ

ることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができる（下線筆者）。「不当な目的」や「相当な理由」という表現は極めて曖昧であり、客観拘束は低いと考えられる。しかし、総務省は、住民基本台帳の閲覧のダイレクト・メールへの利用は、「不当な目的」には該当しないとの見解を示しており、市町村担当者はこの解釈に従う結果、住民基本台帳の大量閲覧対策に苦慮している。これは、プログラムの同調過剰による主観拘束を意味すると考えられる。

また、総務省はこの規定について、既述のとおり、1986（昭和 61）年 2 月 4 日通知により事例を挙げて解釈を示しているが、総務省が示す事例は限定的であり、例示以外の事態については解釈の幅が広そうである。しかしながら、自治体担当者は当該通知を限定解釈することによって、やはり、主観拘束を招いている。

しかし、その一方で、総務省は 1992（平成 4）年 11 月 24 日通知により、次の見解を示している。すなわち、「閲覧の請求事由については厳正な審査を行うこと。また、閲覧件数が多い場合については、請求事由等の審査について特に慎重を期するとともに、閲覧に供する書類は必要最小限にすること」、「長時間にわたる閲覧や多人数による閲覧であって執務に支障が生じる場合には、法第 11 条第 4 項（現行法第 3 項…筆者）に定める『請求を拒むに足りる相当な理由』があるものとして請求に応じる必要がないこと」とし、市町村による住民基本台帳の一定の閲覧制限を認めている。さらに、「閲覧件数が多い場合」、「長時間にわたる閲覧」、「多人数による閲覧」、「執務に支障が生じる場合」といった表現は具体的でなく、裁量の程度は大きそうである。

ここで、川崎市が行った対策を振り返ると、まず、1996 年 3 月に新たな要綱を策定し、閲覧時間、閲覧人数及び住民リスト表の出力回数を制限することとした。これは、基本的には 1992 年通知に則った対策である。その意味では、裁量を行使した結果の政策形成とまでは言い難い。しかし、川崎市は、1997 年 12 月になされた個人情報保護審査会の答申を「きっかけ」にして、2000 年 1 月から、①閲覧者の確認、②閲覧目的の確認、③閲覧人数の制限の拡充、④閲覧回数の制限、⑤予約制の導入などの幅広い対策を実施している。このうち、少なくとも、①及び②は、1992 年通知に則っただけでは講じ得ない対策であり、それは、主観拘束が弱いことを意味する。従って、「仮説 1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。」は実証される。

次に、多岐に渡る住民基本台帳の大量閲覧対策は、個人情報保護審査会の答申が「きっかけ」であった。しかし、この「きっかけ」によって主観拘束が縮小したのかどうかは、川崎市におけるストーカー対策ほど定かでない。すなわち、職員は広範な裁量領域が存することを認識していたものの、それまで裁量を行使する必要性を感じていなかったのが、個人情報保護審査会の答申が「きっかけ」となって、裁量が行使されただけかもしれない。この可能性を前提にすると、次の仮説を提示することができる。

派生仮説 1-2：「きっかけ」があると、裁量は行使される。

なお、「派生仮説 1-1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。」は、「派生仮説 1-2」を包含する。なぜなら、主観拘束が縮小するのは、職員が裁量を行使しようとするときであるからである。

(ウ) なりすまし対策

住民異動届や住民票の写し等の証明書交付における窓口での本人確認や文書による事実確認については、住民基本台帳法上規定がなく、また、事務処理要領等においても記述がないので、所与のプログラムによる拘束は皆無である。また、所与のプログラムがない以上、プログラムの同調過剰は起きえないから、主観拘束もないはずである。それは、「仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。」の条件節に合致する状況である。しかしながら、従来、多くの市町村では本人確認や事実確認が行われていなかった。すなわち、政策形成は起きていなかった。このことについて、合理的な説明は可能であろうか。

所与のプログラムにおいて、裁量を拘束する規定が皆無であったのにも関わらず、従来、市町村で本人確認や事実確認が行われなかった要因として、次の2つが考えられる。第1に、職員は広範な裁量領域が存することを認識していたものの、裁量を行使する「きっかけ」がなかったという可能性である。すなわち、「派生仮説1-2：「きっかけ」があると、裁量は行使される。」の裏の適用である。そこで、次の仮説を提示することができる（今後、「派生仮説1-2」を「派生仮説1-2-1」に改める）。

派生仮説1-2-2：「きっかけ」がないと、裁量は行使されない。

それでは、なりすまし対策を行っていない市町村は、裁量を行使する「きっかけ」がなかったのであろうか。それは定かでないが、この仮説の適用の余地があるとしたら、「仮説1」は否定されない。

第2に、プログラムに記述がないため、裁量が行使されなかったという可能性である。ここで提示できるのは、プログラムの全体的な規律密度が高く、また、それに準拠する程度が高ければ、プログラムの記述の隙間（裁量領域）に対して不作為の指示という方向で規律が及ぶという仮説である。この仮説に従えば、プログラムに記述のあることは行ってもよいが、プログラムに記述のないことは行ってはならないという意識が職員に醸成され、主観拘束が発生することになる。住民基本台帳業務においては、客観拘束は必ずしも強いとは言えないが、事務処理要領や行政実例等の政策実施プログラムの規律密度は高く、また、職員はそれに同調過剰することによって、主観拘束を受けていることが伺えるから、この仮説が合理性を有する状況は存する。

そして、この仮説は、他の事例について裁量が行使されないことについての説明要因となる。まず、プログラムの記述が曖昧であるとき、そこに裁量が発生するのではなく、逆に仮想的な不作為のプログラムが発生するとすれば、不作為のプログラムの同調過剰が起きていると解釈することによって、裁量が行使されないことについて説明できる。次に、プログラムの記述が明確であるとき、プログラムに合致しない状況があっても、裁量が行使されないことについても、同様に説明できる。例えば、住民票の写しの交付請求や住民基本台帳の閲覧請求において、法律上は「不当な目的」によることが明らかなきに市町村長が拒否しうることになっている。そこで、表現が曖昧であるがために、不作為のプログラムが発生していると考えることができる。また、総務省通知により「不当な目的」の解釈が示されているが、そこで示されている事例は非常に限定的である。しかし、その事例が明確であるが故に、不作為のプログラムが発生していると考えることができる。すなわち、プログラムの規律密度が高く同調過剰があると、プログラムの記述の如何に関わらず、不作為のプ

プログラムが発生しうると考えられる。そこで、上記の仮説を単純化し、改めて派生仮説として提示すると、次のとおりである。

派生仮説 1－3：規律密度の高いプログラムの同調過剰は、裁量領域において不作為のプログラムを産出する。

上記の仮説を前提にすれば、仮想的な不作為のプログラムによる主観拘束があったために、なりすまし対策という政策形成は行われなかったことになる。従って、上記の仮説は「仮説 1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。」に適合的である。

そして、なりすまし対策を講じた各市においては、政策形成が行われる際に「きっかけ」があった。まず、なりすまし転出対策が行われた例を見ると、大和市においては、なりすまし転出が発覚したことを「きっかけ」にして、住民異動届の際に本人確認を行うこととした。また、藤沢市でも同様になりすまし転出が相次ぎ、担当内会議でベテラン職員が問題提起したことを「きっかけ」にして、転出者に確認通知書を送付することとした。次に、証明書交付に係るなりすまし対策が行われた例を見ると、相模原市においては、企画政策課からの投げ掛けが「きっかけ」となり、また、大和市においては、議会での市長の答弁が「きっかけ」になった。

この事実は、「派生仮説 1－2－1：「きっかけ」があると、裁量は行使される。」にも、「派生仮説 1－1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。」にも適合的である。前者については特に説明を要しないだろうが、後者についてなぜ適合的かということ、「きっかけ」によって、仮想的な不作為のプログラムによる主観拘束が縮小したと考えることができるからである。

(2) 業務形態が政策形成に及ぼす影響－仮説 2 の検証

本項では、「仮説 2」の検証を行う。「準備仮説 2－1～3」及び「仮説 2」は、次のとおりである。

準備仮説 2－1：実質的個室主義の場合、政策形成の実現可能性は、第一線職員の動機によって左右される。

準備仮説 2－2：大部屋主義の場合、政策形成の実現可能性は低い。

準備仮説 2－3：一所主義の場合、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

仮説 2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

(ア) 実質的個室主義の場合－神奈川県・川崎市

本項では、「準備仮説 2－1」の検証を行う。「準備仮説 2－1」は次のとおりである。

準備仮説 2－1：実質的個室主義の場合、政策形成の実現可能性は、第一線職員の動機によって左右される。

まず、神奈川県市町村課においては、実質的個室主義によって住民基本台帳業務が行われており、

担当職員が発案することによって、除票研究会が設置され、DV・ストーカー対策の私案を含む報告書が作成された。この報告書は、国や市町村に送付され、政策形成に向けて一定程度の影響を与えたと考えられることから、一種の政策形成と位置付けられる。

ここで、一つの疑問がある。当該担当者は、発案すれば自ら政策形成作業を行わなくてはならないことはわかっていたはずである。それは、担当者にとっては、大きな負担である。それでは、なぜ当該担当者は発案する気になったのだろうか。考えられる理由は2つある。第1に、当該担当者は、市町村からの問題提起に事態の深刻さを痛感したからである。ここで、責任感のない担当者であれば、市町村現場で起きている問題も等閑にすることもできるだろう。というのは、実質的個室主義の場合、直属上司を含めた他の職員に問題の所在を悟られることはなく、かりに第一線職員がそれを放置したとしても問責を受ける機会がないからである。従って、実質的個室主義の場合は、政策形成作業を厭わない担当者の意欲がないと、政策形成には至らないと考えられる。

第2に、政策形成作業を担当者が行ったとしても、自ら実施する必要はないからである。この場合、除票研究会において形成された政策を実施するのは、市町村の窓口現場である。従って、将来の政策実施という心理的負担は担当者には生じない。市町村窓口職員と比べると、その点での政策形成の阻害要因はない。

以上のとおり、担当者には一定の動機があったからこそ、政策形成の発案がなされたと考えられる。このような動機がなければ、おそらくは担当者は発案しなかったであろう。特に、担当者の意欲の有無は政策形成を大きく左右する。このように、政策形成の実現可能性は、担当者の動機次第である。従って、「準備仮説2-1」は実証される。

次に、川崎市行政区課においても、実質的個室主義で業務は執行されているが、係長の発案によって、ストーカー対策や住民基本台帳の大量閲覧対策という政策形成が行われた。つまり、第一線職員に動機があって政策形成が行われたわけではない。そうすると、区政課は実質的個室主義であるから、「準備仮説2-1」は否定されることになる。それでは、この仮説のどこに誤謬があったのだろうか。

区政課は確かに実質的個室主義で業務は執行されているが、係長は窓口業務の経験者であることに加え、さらに区役所から窓口現場で生じた問題に関して照会があった場合、実質的な最終判断者となる。その結果、係長は高い専門性を有している。このような事情から、区政課の場合、一般的な実質的個室主義の業務形態が規律する職員の専門性のあり方とは異なる面がある。すなわち、区政課は、特殊な実質的個室主義ないしは特殊な一所主義であると考えられる。従って、仮説2を検証する上で、区政課における政策形成は、必ずしも適当ではない面がある。ただし、高い専門性を有する職員の動機によって政策形成が実現化することについては、川崎市の場合でも同様である。

(イ) 大部屋主義の場合—清川村の場合

本項では、「準備仮説2-2」の検証を行う。「準備仮説2-2」は次のとおりである。

準備仮説2-2：大部屋主義の場合、政策形成の実現可能性は低い。

清川村においては、住民基本台帳業務を一人一件型による一所主義で業務を行っているが、課の業務形態は大部屋主義であり、住民基本台帳業務の執行は大部屋主義の色彩を帯びている。そして、清川村は、今回事例として取り扱った3対策については、特に実施していない。従って、「準備仮

説 2-2」はある程度実証されると思われる。

しかし、清川村は人口 3,500 人程度の小規模自治体であるから、3 対策を要請する事態が起きる可能性は比較的低い。従って、清川村においては、「きっかけ」がなかったために、主観拘束を受けている裁量領域が拡張せず、政策形成が起きなかったという議論も可能である。それは、「派生仮説 1-1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。」の裏の適用であり、次の派生仮説を提示することができる（今後、「派生仮説 1-1」を「派生仮説 1-1-1」に改める）。

派生仮説 1-1-2：「きっかけ」がないと、主観拘束は縮小しない。

また、職員は広範な裁量領域が存することを認識していたものの、「きっかけ」がなかったために裁量を行使する機会を得ず、政策形成が起きなかったという議論も可能である。つまり、それは、「派生仮説 1-2-2：「きっかけ」がないと、裁量は行使されない。」の適用である。

以上のことから、「準備仮説 2-2」については、明確に実証することはできない。

(ウ) 一所主義の場合－大和市・座間市・相模原市・藤沢市

本項では、「準備仮説 2-3」の検証を行う。「準備仮説 2-3」は次のとおりである。

準備仮説 2-3：一所主義の場合、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

大和市・座間市・相模原市においては、業務の執行状況に若干の差異が認められるものの、一所主義による業務形態によって、業務が執行されている。各市において、DV・ストーカー対策または証明書交付のなりすまし対策という政策を発案したのは、窓口職員の直属上司（係長・課長補佐・チーフ）であった。このことから、「準備仮説 2-3」は実証される。ただし、各市における政策の具体化の作業については、一人の窓口職員が担当者として任命され、当該担当者を中心に行う場合と、直属上司自らが行う場合に分かれる。大和市においては、ストーカー対策のために一人の窓口職員が担当者として任命された。当該担当者は通常業務をこなしながらの任務であったので、時には残業することもあったが、精力的に与えられた任務を遂行した。また、座間市や相模原市においては、係長がすべての政策形成作業を行っている。これは、係長にその意欲があったためとも考えられるが、現場の窓口職員にその作業を命じた場合、窓口業務に支障が生じる虞があるという判断もあったためと思われる。

しかし、藤沢市においては、窓口職員である主査が、担当内会議において、なりすまし転出対策としての確認通知書の送付を発案している。つまり、発案したのは直属上司ではない。この事実は、一見「準備仮説 2-3」を否定するものである。しかし、藤沢市においては、相談は媒介ルートで行われており、ベテラン職員である主査は、窓口で発生した問題について最初に相談を受ける立場にあったため、ある程度の高い専門性を有していた。また、主査は、現場の職員のトップに位置するため、相応の責任感を有していたと考えられる。従って、他 3 市の係長に準じた専門性及び自律性を有していたのである。そして、担当内会議は、現場で発生する問題解決を行う場であり、活発な議論がなされる。そこでは、主査は前向きな意見の提出が求められるのであり、また、本人もそのことを自覚していたものと思われる。そこで、主査が担当内会議において、問題提起することに

至ったと考えられる。主査の責任感の強さは、その後に開催された事務改善会議において、主査が要綱の素案の検討を請け負ったことから、推察される。以上のことから、藤沢市においては、一所主義における直属上司に準じた役割を担っている主査が発案したものであり、むしろ、「準備仮説2-3」を実証するものであると考えられる。

(3) 検証結果

以上の検証結果から、次の仮説1及び仮説2は、概ね実証された。

仮説1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。

仮説2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

また、検証過程で新たに設定した仮説は次のとおりである。

派生仮説1-1-1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。

派生仮説1-1-2：「きっかけ」がないと、主観拘束は縮小しない。

派生仮説1-2-1：「きっかけ」があると、裁量は行使される。

派生仮説1-2-2：「きっかけ」がないと、裁量は行使されない。

派生仮説1-3：規律密度の高いプログラムの同調過剰は、裁量領域において不作為のプログラムを産出する。

4. きっかけ

前項においては、「きっかけ」について新たに仮説を設定した。そこで、改めて今回事例研究を行った政策形成事例を振り返ると、共通して何らかの「きっかけ」が生じることによって、主観拘束が縮小し、政策形成が行われていることがわかる。事例研究の直接の対象としていない政策形成も含めて、裁量の行使をもたらした「きっかけ」を一覧にすると、【表8-2】のとおりである。また、「きっかけ」がもたらされるまでは、いずれの事例においても裁量は行使されなかった。

【表8-2】きっかけ一覧

政策形成事例	神奈川県	川崎市	大和市	座間市	相模原市	藤沢市
DV・ストーカ一対策	市町村の相談	警察の相談	市民の相談	除票研究会へ参加		
住基台帳大量閲覧対策		審査会の要請				
なりすまし対策：証明書交付			市長の議会答弁		企画部門の投掛け	
なりすまし対策：住民異動届			なりすましの発覚			なりすましの発覚

なりすまし対 策：印鑑登録					なりすま しの発覚	
------------------	--	--	--	--	--------------	--

※国がDV・ストーカー対策のために省令改正を行った「きっかけ」は、自治体から意見が寄せられていたこと、及び規制改革方針において住民基本台帳閲覧制限について検討を行うこととされたことである。

※政策形成を加速化させた「きっかけ」として、大和市において、川崎市によるストーカー対策についての新聞記事を読んだ市長が、現場へのストーカー対策の検討を指示したことが挙げられる。

このような「きっかけ」がもたらす効果からすると、「きっかけ」は人間の意識や行動を受動から能動へと転換させる要因になると考えられる。すなわち、「きっかけ」には、人間の意識に変化を及ぼすエネルギーが潜在していると考えられる。では、そのエネルギーの源泉は何であろうか。それを探るために、以上のきっかけの共通点に着目してみたい。「きっかけ」には次の2つの共通点が認められる。

第1に、「きっかけ」は執行現場の外部からもたらされるという点である。上記の政策形成の事例においては、現場での職員間の相互作用が直接の政策形成のトリガーにはならなかった。確かに、藤沢市においては、担当内会議での主査の発案によって、住民異動届のなりすまし対策が実施された。しかし、この発案は相次ぐなりすましの発覚を受けてのものであり、直接の「きっかけ」とは考えられない。

それでは、なぜ、執行現場の内部では直接の「きっかけ」が起きにくいのだろうか。その理由は、本稿で再三触れてきたとおり、自治体業務が政策の実施を中心としており、プログラム化されているからであると考えられる。さらには、業務によっては、コンピュータシステムの導入、業務の反復、プログラムの作成者及び実施者の分離などの要因によって、プログラムの同調過剰がなされ、政策の手段が目的化することがある。このような業務執行においては、政策形成をもたらす「きっかけ」は生じにくいだろう。それは、構造的な問題である。

自治体執行現場の内部で「きっかけ」が生じにくいとすると、執行現場の内部に「きっかけ」を生じさせる装置を用意することよりも、外部からの「きっかけ」を内部において「きっかけ」として捕捉する装置を用意することの方が重要であり、また現実的である。では、「きっかけ」を捕捉する装置とは何か。それは、執行現場における問題意識である²。問題意識とは、政策課題の認識以前の段階において、問題の所在を認識することである。今回の政策形成事例においては、例えば、相模原市においては、課長、係長のみならず、窓口職員を含めて、証明書交付において本人確認を行っていないことについて問題意識を持っていた。このような問題意識があったからこそ、企画政策課の投げ掛けは「きっかけ」となって、戸籍住民課が具体的な行動を起こす影響力を持つことになったと考えられる。また、藤沢市においては、担当内会議を定期的で開催しており、それが問題意識の醸成に寄与している³。その結果、なりすましによる住民異動届の発覚は、主査

² 自治体によっては、政策研究報告書の内容を首長や幹部にアピールするため、研究成果の報告会や部局長会議での説明などを行っているところがある（森 2003：35）。このような工夫は、自治体組織内での「きっかけ」を意図的に発生させようとする取組であると考えられる。

³ 明石は、「同質的なメンバーの間でいくら知恵を絞っても、斬新なアイデアはなかなか出てこない」という（明石 2002：77）。一所主義のように同質のメンバーで同一の仕事を行っている場合、確かに、斬新なアイ

の発案によって、「きっかけ」として捕捉された。このように、「きっかけ」によって、問題意識は政策課題の認識へと変化する。このような問題意識の醸成は、同質な業務執行が行われる一所主義において行われやすいと考えられる。

第2に、「きっかけ」は応答を要求という点である。住民からの相談、審査会から要請、企画部門の投げ掛け、市長の議会答弁、なりすましの発覚等、これらはすべて、担当部門の応答を要求する。ただし、座間市の神奈川県除票研究会への参加や同研究会の報告書の送付は、そのこと自体が応答を要求するものではない。しかしながら、県からの研究会への参加要請に対して座間市が受諾したということ、また座間市が報告書を受領したときに、組織内部的にはその報告書の取扱いについての判断が求められることから、その「受諾」や「判断」は一種の応答であると考えられることができる。その意味では、座間市の事例は他の事例と比べると応答の要求性は低いが、「きっかけ」の応答の要求性を否定するものではない。

このように、応答の要求性にも強弱がある。例えば、大和市長のように、首長が議会では対策を検討していきたくと答弁すれば、担当部署としては、検討は半ば義務化する。従って、応答の要求性が極めて強い「きっかけ」があると、業務形態の如何に関わらず、政策形成は行われるはずである⁴。以上のことから、次の派生仮説を提示することができる。

派生仮説2-1：「きっかけ」における応答の要求性が強い場合、業務形態に関わらず、政策形成が実現する可能性は高い。

「派生仮説2-1」に基づけば、「仮説2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。」の検証に大和市における証明書交付におけるなりすまし対策の事例を用いることは適当ではない。すなわち、かりに大和市が大部屋主義によって業務を執行していたとしても、政策形成は行われていたはずである。

その一方で、市民からの相談があった場合、可能な範囲内でそれに応答する必要があるだろうが、相談内容に対応するための新たな政策形成の検討まで義務づけられるわけではない。そして、この場合、政策形成の可能性を握っているのは、業務形態によって規定される専門性を有する職員である。従って、「仮説2」は機能すると考えられる。以上のことから、次の派生仮説を提示することができる。

派生仮説2-2：「きっかけ」における応答の要求性が弱い場合、政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

それでは、応答の要求性の強弱を決定する要因は何であろうか。次の2つの要因が挙げられる。

デアの発案には向かないかもしれないが、職員によって些細な変化が認識されやすく、また、それを問題として共有することによって、問題解決に至るといった側面はあると考えられる。また、大森は、管理職は不適応事象に基づく新たな課題の発生を察知し、タイミングよくその明確化と検討のための職場討議を行うべきことを主張している（大森 1994：181-182）。このように管理職が問題意識を持っている場合には、職場での問題意識の共有化は図りやすいと考えられる。また、藤沢市のように職場討議が定期的に行われている場合も、それは問題意識の共有化の機会となると考えられる。

⁴ 伊藤が行った、情報公開条例、環境基本条例、環境アセスメント制度、福祉のまちづくり条例の政策波及の研究において、新政策を早期に採用した自治体で、首長の早期の関与が鍵となっていることが明らかにされている（伊藤 2002：279）。

第1に、「きっかけ」をもたらす主体の権威である。自治体組織においては、上位に位置するものほど権威を有するから、首長がもたらす「きっかけ」が最も応答の要求性が強い。それに対して、一般の市民には権威がない。従って、市民がもたらす「きっかけ」の持つ応答の要求性が弱いと考えられる。

第2に、「きっかけ」が含む問題の重要性である。その重要性が高ければ、応答の要求性は強くなる。例えば、市民からのなりすましの通報は、大和市や藤沢市の職員にとっては重大な問題として認識された。一般の市民には権威がないから、市民がもたらす「きっかけ」は応答の要求性が低い。このように重要な問題を含んでいる場合には、その応答の要求性は強くなる。しかし、問題の重要性の程度は、職員の認知により決定されるから、同じ問題であってもときにその重要性の程度は異なる。そして、重要性の決定に強い影響を及ぼす職員は専門性のある職員である。従って、「きっかけ」をもたらす主体に権威がない場合には、「きっかけ」における応答の要求性の強弱についてさえも、業務形態の相違が影響を及ぼすことになる。

以上の「派生仮説2-1」及び「派生仮説2-2」は、「派生仮説1-2-1:「きっかけ」があると、裁量は行使される。」を修正する仮説である。よって、「派生仮説1-2-1」は削除する(今後、「派生仮説1-2-2」を「派生仮説1-2」に改める)。

5. 政策形成主体と政策実施主体の分離

神奈川県と川崎市に共通する特徴は、両者が窓口現場で必要となる政策形成を現場から離れた場所で行ったという点である。神奈川県においては、市町村職員に参加を呼びかけ除票研究会を設立し、報告書を県内市町村に送付した。それは、実質的に同研究会が市町村におけるDV・ストーカー対策の政策形成を行ったと見ることができる。また、川崎市区政課においても、区役所の意見を随時採り入れながらも、主導的に、区役所の現場で必要となるストーカー対策及び住民基本台帳の大量閲覧対策を講じている。このように、神奈川県、川崎市においては、現場から離れた部署で政策形成が行われた。すなわち、政策形成主体と政策実施主体が分離していると見ることができる。

では、その他の4市においてはどうか。4市では組織としては政策形成主体と政策実施主体は同一である。しかしながら、組織内部を、窓口業務として直接政策実施を担う窓口職員と上司(課長、係長等)に区分した場合、特殊な事情のある藤沢市を除いていずれの市においても、政策形成の発案は、窓口職員ではなく、上司によって行われた。ただし、政策形成作業については、直属上司自らが行った場合と、任命された担当者が行った場合がある。前者においては、政策形成主体と政策実施主体は分離していると見ることができる。それでは、後者においてはどうか。担当者の作業は、直属上司の指示を受け、また、担当者と直属上司が連携を図りながら進められている。その意味では、直属上司の主導性が認められる。従って、後者においても政策形成主体と政策実施主体は分離していると見ることができる。

以上のとおり、すべての政策形成事例において、政策形成主体と政策実施主体は分離している。それでは、なぜ、政策形成主体と政策実施主体は分離するのであろうか。その理由として、次の2つが挙げられる。第1に、政策実施業務を担う組織や職員には、積極的な政策形成を行う意識や余力に欠ける側面があるからである。その傾向は、政策実施が担われる末端に近づけば近づくほど強くなる。そこで、政策形成は、政策実施現場から離れたところで行われがちになる。

第2に、政策形成主体においては、政策実施という負担が生じないからである。かりに、政策実施主体が自ら政策形成を行うこととしたら、政策形成が行われた後、それを自ら実施しなければ

ばならない。これは、大きな負担になるので、政策形成のインセンティブを阻害する。それは、政策実施を担う組織においても、政策実施を担う第一線職員においても、同様である。それに対し、政策形成主体と政策実施主体が分離している場合には、政策形成主体においては、政策実施は現場で行われるので、そのようなインセンティブの阻害はない。

以上のことから、政策形成が実現するのは、巨視的に見ると、当該自治体以外の行政機関が政策形成を行う場合か、微視的に見れば、当該政策実施組織における上司が主導的に政策形成を行う場合か、または当該自治体内の政策立案部門が政策形成を行う場合である。逆に、このような政策形成主体と政策実施主体の分離という必然性が意識されなければ、いくら実戦部隊である第一線職員に政策形成に努めよと鼓舞しても、政策形成は期待どおりには進まないであろう。

そして、このような政策形成主体と政策実施主体の分離は、国が主体となって政策の企画立案を行い、自治体はその実施を担うという国・地方の役割分担の構図に酷似する。つまり、中央地方における役割分担という巨視的な構図と自治体内部での役割分担という微視的な構図は一致する。巨視的な構図の中に微視的な構図が入り子になっているといってもよい。さらに、この構図は、中央省庁と国の地方出先機関、自治体本庁と出先機関との関係においても当てはまる。

以上のことから、次の仮説を提示することができる。

準備仮説 3-1：政策形成主体と政策実施主体が分離している場合、政策形成の実現可能性は高い。

準備仮説 3-2：政策形成主体と政策実施主体が融合している場合、政策形成の実現可能性は低い。

仮説 3：政策形成の実現可能性は、政策形成主体と政策実施主体の分離・融合によって異なる。

6. 政策決定過程

今回の事例においては、基本的には、政策実施組織において発案された政策は、特段の障害がなく、原案の枠組みどおりに決定されている。その理由として、次の2つを挙げることができる。

第1に、政策実施過程における政策形成は、既存のプログラムの存在をベースにして行われているため、新たに必要となる調整が少ないからである。座間市のようにマニュアルの改正だけで政策形成が行われたところに、政策実施過程における政策形成の特徴が象徴的に認められる。ただし、政策形成の根拠に正当性を持たせようとする場合には、「要綱」という表示形式の政策となり、川崎市におけるストーカー対策要綱のように、区政課と法制担当課との間に認識の相違が生じることもありうる。しかし、大和市においては、ストーカー対策要綱の策定に対して、法制担当課は異論がなかった。両市の差異は、法制担当課における基本方針の違いによるものであると考えられる。また、川崎市にあっても、顧問弁護士によって意見が示されたことで、法制担当課はそれ以上の反論をすることはなかった。つまり、丁々発止の幾重に渡る調整が行われたわけではない。それは、政策実施過程における政策形成は、既存のプログラムの存在をベースにして行われているため、そのような調整の場面が限られているからであると考えられる。

第2に、政策実施過程における政策形成は、明確に水平分業された組織における政策実施に伴う政策課題に対して行われるため、他の組織とのコンフリクトが生じることが少ないからである。例えば、大和市ストーカー対策の策定に当たって、男女共同参画推進の担当課と調整を行っているが、特に意見は出されていない。このことは、ストーカー対策が男女共同参画推進の担当課の方針に叶

った対策であることがその要因と考えられるが、さらに、明確な水平分業によってセクショナリズムが生じているため、他の組織における政策実施過程における問題に対しては、意見を出しにくい側面もあると思われる。ただし、他の所管課の利益を侵害するような政策形成の場合は、明確な水平分業が故に、激化したコンフリクトが生じる虞がある。しかし、このような虞がある場合、そもそも所管課において、政策形成のインセンティブは生じにくいであろう。

以上のことから、次の仮説を提示することができる。

仮説 4：政策実施過程において政策実施組織が発案した政策の実現可能性は高い。

第 2 節 結論

1. 仮説一覧

本章で検証した仮説及び検証過程において新たに提示した仮説を一括して提示すると、次のとおりである。

仮説 1：裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。

派生仮説 1-1-1：「きっかけ」があると、主観拘束は縮小する。

派生仮説 1-1-2：「きっかけ」がないと、主観拘束は縮小しない。

派生仮説 1-2：「きっかけ」がないと、裁量は行使されない。

派生仮説 1-3：規律密度の高いプログラムの同調過剰は、裁量領域において不作為のプログラムを産出する。

準備仮説 2-1：実質的個室主義の場合、政策形成の実現可能性は、第一線職員の動機によって左右される。

準備仮説 2-2：大部屋主義の場合、政策形成の実現可能性は低い。

準備仮説 2-3：一所主義の場合、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

仮説 2：政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

派生仮説 2-1：「きっかけ」における応答の要求性が強い場合、業務形態に関わらず、政策形成が実現する可能性は高い。

派生仮説 2-2：「きっかけ」における応答の要求性が弱い場合、政策形成の実現可能性は、業務形態によって異なる。

準備仮説 3-1：政策形成主体と政策実施主体が分離している場合、政策形成の実現可能性は高い。

準備仮説 3-2：政策形成主体と政策実施主体が融合している場合、政策形成の実現可能性は低い。

仮説 3：政策形成の実現可能性は、政策形成主体と政策実施主体の分離・融合によって異なる。

仮説 4：政策実施過程において政策実施組織が発案した政策の実現可能性は高い。

2. 政策実施過程における政策形成メカニズム

上記の仮説を前提として、さらに実証研究で得られた知見を基に、政策実施過程における政策形成メカニズムについて、次のとおり結論づけることができる。

まず、裁量に対する所与のプログラムによる客観拘束及び職員による主観拘束がともに弱ければ、政策形成の実現可能性は高まる。そして、客観拘束は固定的であるのに対して、主観拘束は職員の主観によって伸縮するため、流動的である。従って、主観拘束が収縮するか否かが政策形成実現のポイントとなる。

次に、「きっかけ」があれば、主観拘束は縮小する。しかし、主観拘束が縮小したとしても、必ずしも裁量が行使されるわけではない。政策形成の実現可能性は、「きっかけ」における応答の要求性の強弱によって異なる。一方で、「きっかけ」における応答の要求性が強い場合は、業務形態に関わらず、裁量が行使され、政策形成の実現可能性が高まる。他方で、「きっかけ」における応答の要求性が弱い場合は、裁量が行使される可能性は、さらに、業務形態によって異なる。

すなわち、業務形態が規定する裁量を行使しうる専門性の高い職員のあり方によって、政策形成の実現可能性は異なる。まず、大部屋主義の場合は、専門性の高い職員がいないため、政策形成の実現可能性は低い。次に、実質的個室主義の場合は、第一線職員が高い専門性を有しているが、政策形成主体と政策実施主体が融合しているため、政策形成の実現可能性は第一線職員の動機によって左右される。最後に、一所主義の場合は、直属上司が高い専門性を有しており、また、政策形成主体と政策実施主体が分離しているため、直属上司のイニシアティブによって、政策形成が実現する可能性は高い。

そして、高い専門性を有する第一線職員ないし直属上司が、「きっかけ」を捕捉することによって主観拘束を自ら縮小させ、拡張した裁量を行使するときに、政策形成が実現化するのである。

なお、所与のプログラムによる裁量の拘束がなかったとしても、「きっかけ」がなければ、裁量は行使されない。

第9章 提言

本章では、これまでの論考を踏まえ、自治体における政策形成を活発化させるためのいくつかの提言を行いたい。自治体は政策実施を中心とする業務構造であるから、政策実施過程における政策課題を発見し、それを政策として具体化させる仕組みを作ることは、非常に重要であると考えられる。また、今回の実証研究では、実際に、政策実施現場からの発案によって多くの政策が実現していることが明らかになった。従って、政策実施現場に政策が発現する装置をいかに組み込むかが、政策形成活発化の鍵となる。

提言1. グループ主義の導入

政策形成の活発化は、上司の専門性の向上及び政策実施現場における問題意識の醸成が可能となる業務形態を自治体の職場に導入することができれば、実現しやすい。本稿での事例研究においては、実質的個室主義、大部屋主義、及び一所主義のうち、一所主義がそれに最も適した業務形態であることが明らかになった。しかしながら、一所主義は自治体での業務形態としては一般的でなく、公証業務のように、専ら一つの業務に対して多くの人材を投入する必要がある業務において、採用されている。公証業務以外の業務に一所主義を導入しようとしても、それは容易ではないと考えられる。それでは、一所主義の特長を生かした新たな業務形態を実質的個室主義、大部屋主義で業務が行われている職場に導入する方法はないだろうか¹。

その一つとして考えられるのは、グループ主義の導入である。ここで、グループ主義とは、あるパッケージ化された業務が複数人の担当者によって共同執行される業務形態を意味するものとする。すなわち、グループ主義は、先述した横須賀市が導入しているチーム制を係内に組み込んだイメージで捉えることができよう。グループ主義を導入した場合、現状の事務分担表がどのように変化するのかを一例として示したい。【表9-1】は、自治体で採用されている一般的な事務分担表である。この職場にグループ主義を導入すると、【表9-2】のようになる。

【表9-1】一般的な事務分担表

事務分掌	〇〇課〇〇係	
	主任	副主任
係の統括に関すること	A	B
業務Ⅰに関すること	B	A
業務Ⅱに関すること	C	D
業務Ⅲに関すること	D	C
業務Ⅳに関すること	E	F
業務Ⅴに関すること	F	E

¹ 仕事の分割方法を変えると、能率と目標に影響が生じる。従って、グループ主義を導入する場合は、現状の事務執行によって達成される価値が損なわれないように配慮することが肝要である (Simon, Thompson and Smithburg 2000 : 135-136)。

【表9-2】グループ主義導入後の事務分担表

〇〇課〇〇係

事務分掌	主任	副主任
係の統括に関すること	A	B
業務Ⅰ-1に関すること 業務Ⅱ-1に関すること 業務Ⅲ-1に関すること	B	C、D
業務Ⅰ-2に関すること 業務Ⅱ-2に関すること 業務Ⅲ-2に関すること	C	B、D
業務Ⅰ-3に関すること 業務Ⅱ-3に関すること 業務Ⅲ-3に関すること	D	B、C
業務Ⅳ-1に関すること 業務Ⅴ-1に関すること	E	F
業務Ⅳ-2に関すること 業務Ⅴ-2に関すること	F	E

従前は、【表9-1】に示すとおり、業務Ⅰ～Ⅴが担当職員A～Fに個別に割り当てられていたのが、グループ主義を導入すると、【表9-2】に示すとおり、業務Ⅰ～Ⅲについては、それぞれの業務が3分割されてB～Dに割り当てられ、業務Ⅳ及びⅤについては、それぞれの業務が2分割されてE及びFに割り当てられることによって、それぞれのグループによる共同執行体制により執行されることになる。

グループ主義を導入した場合のわかりやすい事務分担の例は、政策実施対象によるタスク分割である。それは本稿で触れたとおり、既に自治体における一般的なタスク分割の方法として実施されている。その意味では、意図せずグループ主義が導入されていることになるが、そのようなタスク分割が行われていない場合であっても、意図的にグループ主義を導入することは可能である。

さて、横須賀市におけるチーム制においては、一人の職員が複数のチームに所属することもあり、その場合は、複数のリーダーの統制を受けることになる。それに対して、グループ主義においては、一人の職員は一つのグループに所属し、リーダーは複数のグループを統括する係長である。その点が、両者の異なる点である。

また、【表9-2】に示される事務分担は、一見大部屋主義による業務執行について実態どおり記述したかのようである。しかし、大部屋主義においては、必要に応じて職員間で相互協力を行うことによって事務が執行されるため、実際の個々の職員の事務分掌は必ずしも明確でない。それに対して、グループ主義の場合は、共同執行体制ではあるものの、個々の職員の事務分掌は明確である。その意味では、むしろ、実質的個室主義の要素を有する。しかしながら、グループ主義においては、実質的個室主義では得られない次の2つの効果が期待できる。第1に、係長は新たに個々の業務間の調整者としての役割を担うという効果である。係長が分化した業務間の調整を行うことによって、業務の執行が円滑化するともに、係長は調整が必要となる場面で相談を受け、ま

た、積極的に介入することによって、専門性を高めることができる。この点、大部屋主義においても、係長は同様の役割を担っているのではないかとの反論が予想される。しかし、大部屋主義の場合は、あくまで事務分担表上の担当者が当該業務の執行を担うのが基本であって、しかしながら、それが困難であるために、職員間の相互協力が行われている。従って、係長の役割は不明確であり、必ずしも業務間の調整が行われているわけではない。

第2に、問題意識が醸成されるという効果である。すなわち、複数人が関連する業務を担うことによって、担当者間のコミュニケーションにより問題意識を共有することが可能になる。そして、係長が業務間の調整の場面で、その問題意識を吸収することで、政策形成が行われる土壌ができる。

このように、グループ主義は、実質的個室主義に一所主義の特徴を加味した業務形態と言えるかもしれない。現状において、実質的個室主義や大部屋主義によって業務執行がなされている職場においては、グループ主義は、導入しやすい業務形態であると思われる。

しかし、係長が統括する業務範囲が広いと、係長の専門性の向上には限界が生じるとともに、グループ主義を導入した場合に期待される業務間の調整という役割も不十分になる虞がある。そのような弊害を除去するためには、係長のスパン・オブ・コントロールをできる限り縮小する必要がある。スパン・オブ・コントロール (the span of control: 統制範囲) については、これまで若干述べてきた。スパン・オブ・コントロールとは、一人の役職者が適正に管理監督しうる部下の数であり、管理効率の指標の一つとされているが (田尾 1990: 62)、上司の専門性に大きな影響を及ぼすのである (Gulick 1969: 7)。

やや古いのが、田尾雅夫は、1978年1月から10月にかけて実施された調査²に基づき、市 (本庁) の課長のスパンを明らかにしている。その結果は【表9-3】のとおりである。なお、表中、「市 (小)・企業 (小)」は正規職 (社) 員数 500 人以下、「市 (中)・企業 (中)」は 501~1,500 人、「市 (大)・企業 (大)」は 1,501 人以上の市を指す (田尾 1990: 61)。

この結果を基に、田尾は「市の場合、組織規模が大きくなるとともに課長のスパンは大きくなる傾向を示すが、企業に比べて、そのスパンは非常に大きい。部長と同様に、課長の場合も、市では適正なスパンを超えた大きさに拡がるようであり、細部にわたるコントロールは困難のようである。課員の自立的な行動の余地が大きくなると予想される」と分析する (田尾 1990: 62)。

【表9-3】本庁 (本社) の課長スパン (人)

	9.9以下	10 ~ 19.9	20 ~ 29.9	30 ~ 39.9	40以上	計	N
市 (小)	5.3	78.9	15.8	-	-	100.0	19
市 (中)	7.8	71.1	18.9	2.2	-	100.0	90
市 (大)	-	58.3	33.3	5.6	2.8	100.0	36

² この調査では、市を首都圏、中京圏及び近畿圏内の10都府県内の全市から無作為に抽出している (田尾 1990: 59-60)。

企業（小）	38.5	43.6	10.3	-	7.7	100.0	39
企業（中）	48.5	30.3	9.1	6.1	6.1	100.0	33
企業（大）	31.6	52.6	10.5	5.3	-	100.0	38

出典：（田尾 1990：64）

昨今、各自治体においては、管理監督者層の割合が増加している一方で³、行政改革によって、総職員数や⁴基礎単位組織（課や係など）は漸減傾向にあるようだ⁵。つまり、単純に考えれば、管理監督者層の割合が増加したからといって、上司のスパン・オブ・コントロールは縮小しているわけではない。

終身雇用を原則とする自治体組織にあつては、年齢別職員数の不均衡によって生じている管理監督者層の割合の増加は、構造的な問題である。このような背景の下、少なくとも現状においては、管理監督者のスパン・オブ・コントロールを縮小させることによって、係長の専門性を高め、業務間の調整という役割を機能させることは困難なことではない。

ただし、スパン・オブ・コントロールの縮小は、セクショナリズムの誘因になるのではないかという反論が予想される。確かに、必要以上の組織の細分化を行えば、そのような危惧もある。しかしながら、グループ主義において、係長の業務間の調整を機能させるためには、ある程度組織の細分化は行った方がよいと考えられる。

提言2. 第一線職員への政策形成の動機の付与

中～大規模自治体にあつては、実質的個室主義が一般的であると思われる。そして、実質的個室主義の場合は、第一線職員が高い専門性を獲得しており、政策形成の実現可能性は第一線職員の動機に左右される。現状の業務形態を維持する場合に、政策形成のインセンティブに阻害要因がある第一線職員に対して、積極的な政策の発案を求めるためには、第一線職員に対して何らかの動機を組織的に付与することが必要である。その方法としては、政策を発案する職員が高く評価されるシステムを構築することが有効であると考えられる。例えば、褒賞の付与や人事考課への反映等である。

ただし、そのためには、第一線職員が発案する政策についての客観的な評価基準が必要となる。しかし、それはなかなか困難である。また、かりに評価基準が策定されたとしても、発案された政策をそれに当てはめることもまた困難である。従って、現実的には、発案された政策内容の評

³ 例えば、千葉県佐倉市においては、8級（課長）及び9級（部長）の職員数構成比は、合計で1998年度では9.5%であったところ、2003年度では11.9%に上昇している。

http://www.city.sakura.chiba.jp/syokuin/kyuuyo/kyuuyo_15-6.htm

また、福岡県新宮市においても、7級（課長）及び8級（課長・課長補佐）の職員数構成比が、合計で2000年度では14.8%であったところ、2004年度では20.3%に上昇している。

<http://www.town.shingu.fukuoka.jp/index.cfm/4%2C1352%2C174%2C97%2Chtml>

⁴ 総務省によると、全国の地方公務員数は、1995年から9年連続して減少し、累積165,488人の純減である。また、2003年4月1日現在の地方公務員総数は、3,117,004人、内訳は、都道府県職員が1,630,316人(52.3%)、市町村職員が1,486,688人(47.7%)である。総務省ホームページ参照。

<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu2.html>

⁵ 毎年刊行されている神奈川県企画部市町村課「市町村要覧」によると、神奈川県内市町村における基礎単位組織数を1994年と2003年で比較すると、全般的に減少傾向にある。また、特に市においてはそうである。例えば、横浜市289→253、川崎市82→66、平塚市129→127、小田原市168→150など、19市中17市において減少している（増加は1団体）。また、町村においては、18町村中8団体において減少している（増加は7団体）。

価を行うよりも、政策の発案という事実そのものを評価することにならざるを得ないかもしれない。それにしても、それが第一線職員にとって発案の「動機」にはなると考えられる。

提言3. 政策調整部門の積極的調整

相模原市のなりすまし対策においては、政策調整部門の「積極的調整」が政策形成の「きっかけ」となった。企画政策課は、税務関係証明書において本人確認を行う予定であるという動きを踏まえて、証明書交付を行っているすべての部署を集め、全庁的な対応の必要性について問題提起を行った。この働き掛けが、戸籍住民課における証明書交付におけるなりすまし対策の「きっかけ」となったのである。このことは、自治体組織内部において「きっかけ」を発生させる仕組みを作ることができる可能性を示唆している。

得てして、政策調整部門の業務は、いわば「消極的調整」が中心となりがちであると思われる。例えば、総合計画の策定においては、政策調整部門は、各事業課から提出される計画の整合性に留意しながら、一つの計画に取りまとめるという業務を行う。それに対して、相模原市の政策調整部門は、むしろ、ある事業課での取組を各事業課に対して参照させるいわば「積極的調整」を行っている。このような「積極的調整」は、セクショナリズムによる政策の分断化を解消し、ある事業課の政策を全庁的に波及させ、政策の有機的結合をもたらす効果がある。その意味で、政策の「積極的調整」は重要であり、政策調整部門における「積極的調整」機能の発揮が求められる。そして、政策調整部門が「積極的調整」を行うには、日頃の内外にわたる情報収集が肝要である。相模原市においても、企画政策課が、税務関係証明書において本人確認を行う予定であるという情報を得たからこそ、「積極的調整」が可能になった。その意味では、各所管課においても、随時、政策情報を政策調整部門に提供する仕組みも同時に必要になると考えられる。

なお、政策調整部門がこのような「積極的調整」を行えるとしたら、それは、政策調整部門が政策実施部門とは同列に位置しないからである。部局横断的な課は、その所管業務の対象は全庁の各組織の業務である。従って、所管の相違といったセクショナリズムはそこにはない。逆に、各所管課が他の所管課に働き掛けるとするのは困難である。本来はそれが望ましいかもしれないが、現実的には所管の明確性により、ある所管課が他の所管課に口を挟むことには躊躇を覚えるであろう。従って、なおさら、政策調整部門の役割は大きいと考えられる。

おわりに

本稿は、2004年12月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出したリサーチペーパーを原型とし、加筆・修正を加えたものである。そして、本稿での知見の多くは、自治体、総務省及び自治体関係団体の方々に忙中お願いしたヒアリングに依拠しており、この場を借りて深く感謝申し上げたい。なお、本稿での記述のすべては筆者の責任にあり、また、各自治体の見解を示すものではないことを改めて断っておく。

また、リサーチペーパーの執筆を御指導くださった金井利之先生には、頭が上がらない。まとまりのない愚稿を何度となく、専攻指導の直前に電子メールで送りつけるという筆者の不躰を咎めることなく、熱心な御助言、御鞭撻をいただいた。本書の完成は、金井先生の御指導なくしてはありえない。

さて、本稿では、まず、自治体の業務が政策実施を中心としており、それが構造的な要因となって政策形成を阻害することを指摘した。しかしながら、そのような状況にあっても政策形成は不可能ではないことを、住民基本台帳業務の実施過程における政策形成の事例をもって示した。

自治体において政策実施を中心とする業務構造を変えることが困難であるとするれば、その業務環境を所与として、政策形成を引き起こす装置を自治体組織に組み込むことは重要であると考えられる。そこで、本稿では事例研究を基に、自治体における政策形成を活性化させるためのいくつかの提言を行った。もとより、自治体によって業務の執行体制や組織風土は区々であるから、今回行った提言がそのまま活かされるわけではないことは承知している。しかしながら、政策形成を活性化させるためには、単に職員の意欲に期待するのではなく、そのための仕組み作りが必要ながることが認識されれば、本稿での提言はある程度有意なものになると期待される。

しかしながら、本研究にはいくつかの限界がある。第1に、実証事例の不足である。まず、本稿で実証研究の対象とした住民基本台帳業務における政策形成事例が限られている。実証研究で得られた知見をより一般化するためには、さらに多くの事例を取り扱う必要があるだろう。次に、他の公証業務における政策形成事例を扱っていない。確かに、住民基本台帳業務は代表的な公証業務であるが、ほかにも自治体現場には馴染みのある窓口業務は多い。本稿では、住民基本台帳業務と比較するために都道府県において執行されている旅券発給業務の態様を描いたが、政策形成事例を調査する余力はなかった。本文でも触れているが、旅券発給業務においても、なりすまし対策などの政策形成が行われている。これらの事例の不足を補うことが残された課題である。

第2に、実質的個室主義や大部屋主義における本稿での仮説の検証が不十分である。住民基本台帳業務は基本的に一所主義で行われている。従って、実質的個室主義や大部屋主義によって業務が執行されている事例は限られた。このことから、実質的個室主義や大部屋主義を基本業務形態としている業務を事例として調査し、本稿での仮説を別途検証する必要がある。

第3に、本稿は、各自治体における政策の意思決定メカニズムを解明し切れていない。例えば、大和市においては、先行自治体の取組を見た首長の指示により、ストーカー対策は加速化した。また、議会での首長の答弁によって、証明書交付におけるなりすまし対策の検討が事実上決定した。このような首長による影響力がどのような過程で現場の職員の意識に作用したのだろうか。また、川崎市においては、なりすまし対策における要綱の検討過程で、顧問弁護士の意見によって、裁量が拡張した。顧問弁護士は、自治体組織においてどのような存在として位置付けられているのだら

うか。このような疑問に答えることが、業務の執行現場で発案された政策を具現化するメカニズムを解明することに繋がると考えられる。

以上のとおり、本稿で残された課題は少なからずある。これらの課題に応えることができたときに、政策形成活性化のためのさらなる実践的かつ有効な提言を行えるはずである。今後の研究テーマとして、研鑽を重ねたい。

参考文献

【和書】

- 青山侑編 2003『行政マンの体験的情報術—こんな成功、あんな失敗』学陽書房
- 明石照久 2002『自治体エスノグラフィー—地方自治体における組織変容と新たな職員像』信山社
- 秋月謙吾 2001『行政・地方自治』東京大学出版会
- 阿部泰隆 2003『政策法学講座』第一法規
- 天川晃 1986「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 磯崎初仁編 2004『政策法務の新展開—ローカル・ルールが見えてきた』ぎょうせい
- 井出嘉憲 1972『地方自治の政治学』東京大学出版会
- 伊藤修一郎 2002『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 伊藤大一 1980『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 2000『政治過程論』有斐閣
- 稲継裕昭 2000『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 稲葉馨 2001「自治組織権と附属機関条例主義」『行政法の発展と変革・下巻』有斐閣
- 井上誠一 1981『稟議制批判論についての一考察』行政管理研究センター
- 今村都南雄 1997『行政学の基礎理論』三嶺書房
- 岩橋健定 2001「条例制定権の限界」『行政法の発展と変革・下巻』有斐閣
- 印南一路 2002『すぐれた意思決定—判断と選択の心理学』中公文庫
- 宇賀克也 2004「普通地方公共団体に対する国または都道府県の関与等」『法学教室』2004年3月第282号
- 打越綾子 2004『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画』日本評論社
- 遠藤公嗣 1999『日本の人事査定』ミネルヴァ書房
- 大杉覚 2000「自治体組織の弾力化」大杉覚編『シリーズ図説・地方分権と自治体改革6—自治体組織と人事制度の改革』東京法令出版
- 大田秀子・谷合佳代子・養父知美 1994『戸籍・国籍と子どもの人権』明石書店
- 大森彌 1987『自治体行政学入門』良書普及会
- 大森彌 1990『自治行政と住民の「元気」—続・自治体行政学入門』良書普及会
- 大森彌 1994『自治体職員論—能力・人事・研修』良書普及会
- 奥津茂樹 2003『個人情報保護の論点』ぎょうせい
- 鹿兒島重治 1995『地方公務員の政策形成』学陽書房
- 金井利之 1998「空間管理」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店
- 金井利之 1999『財政調整の一般理論』東京大学出版会
- 金井利之 2003「自治の資源とその管理」森田朗ほか編『分権と自治のデザイン』有斐閣
- 金井利之 2004a「自治体経営」特別区職員研修所『特別区職員ハンドブック2004』ぎょうせい
- 金井利之 2004b「東京都庁における法務管理—東京都庁総務局法務部」『都市問題』2004年5月号
- 金子宏・新堂幸司・平井宣雄編 1999『法律学小辞典第3版』有斐閣
- 兼子仁 1999『新地方自治法』岩波新書
- 木佐茂男編 2000『自治体法務入門（第2版）』ぎょうせい
- 北村喜宣 1997『行政執行過程と自治体』日本評論社
- 北村喜宣編 2003『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか』ぎょうせい

- 北村喜宣編 2004『分権条例を創ろう!』ぎょうせい
- 久米郁男 1984「組織内下位単位の影響力—組織政治モデル構築のために(一)(二)」『法学論叢』115巻4号・5号
- 桑田耕太郎・田尾雅夫 1998『組織論』有斐閣
- 小池和男 1997『日本企業の人材形成—不確実性に対処するためのノウハウ』中公新書
- 小池和男・猪木武徳編 1987『人材形成の国際比較—東南アジアと日本』東洋経済新報社
- 小早川光郎・小幡純子編 2000『あたらしい地方自治・地方分権』ジュリスト増刊、有斐閣
- 佐々木信夫 1991『都庁—もうひとつの政府』岩波新書
- 佐々木信夫 2003『東京都政—明日への検証』岩波新書
- 佐々木信夫 2004『地方は変わるか—ポスト市町村合併』ちくま新書
- 佐藤喜久二 2004『主動の地震応急対策』内外出版
- 佐藤慶幸 1972『現代組織の論理と行動』御茶の水書房
- 塩野宏 2001『行政法Ⅲ〔第二版〕行政組織法』有斐閣
- 塩野宏 2003『行政法Ⅰ〔第三版〕行政法総論』有斐閣
- 自治研修協会 1997『地方公共団体における職場研修の推進方策に関する調査研究—分権の時代の職場研修マニュアル—』
- 自治省行政局振興課編 1989『住民登録法の実例からみた住民基本台帳法の解釈と運用』日本加除出版
- 自治省行政局振興課編 1991『新訂住民基本台帳法逐条解説』日本加除出版
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編 1999『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖』中央大学出版部
- 城山英明・細野助博編 2002『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版部
- 新自治用語辞典編纂会編 2000『新自治用語辞典』ぎょうせい
- 進藤聡・丸山浩史・三村泰央「今後の自治体に求められる行政組織—進化を恐れるな 第1回・有効な組織とは」三菱総合研究所自治体チャンネル 2004年9月号
- 新藤宗幸 2004『概説日本の公共政策』東京大学出版会
- 園田寿 2000「ストーカー—規制法の成立とその背景」『法学教室』2000年8月第239号
- 田尾雅夫 1990『行政サービスの組織と管理—地方自治体における理論と実際』木鐸社
- 高島克子・渡辺智子 2001『ストーカーからあなたを守る本—法的対策から心のケアまで』法研
- 多賀谷一照 2000「危機管理と行政システム(二)」『自治研究』76巻4号
- 武石彰 2003『分業と競争—競争優位のアウトソーシング・マネジメント』有斐閣
- 武川正吾 2001『福祉社会—社会政策とその考え方』有斐閣
- 田辺国昭 1987・1988「生活保護政策の構造(1)~(3)—公的扶助行政における組織次元の分析」『国家学会雑誌』100巻11・12号、101巻3・4号、101巻9・10号
- 田辺国昭 1992「行政学の諸問題(4)—西尾勝著『行政学の基礎概念』によせて」『自治研究』68巻8号
- 田丸大 2000『法案作成と省庁官僚制』信山社
- 田村秀 2004『政策形成の基礎知識—分権時代の自治体職員に求められるもの』第一法規
- 地方公務員人材育成施策研究会編 1999『地方自治・新時代 人材育成先進事例集』ぎょうせい
- 地方六団体地方分権推進本部 2001『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめ』
- 辻清明 1966『行政学概論上巻』東京大学出版会
- 辻清明 1969『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 辻清明 1976『日本の地方自治』岩波新書

- 寺澤弘忠 1989『OJTの実際』日経文庫
- 内閣府男女共同参画局編 2002『配偶者等からの暴力に関する事例調査 一夫・パートナーからの暴力被害についての実態調査』財務省印刷局
- 中西正司・上野千鶴子 2003『当事者主権』岩波新書
- 長野士郎 1975『逐条地方自治法』学陽書房
- 中野実 1986「地方利益の表出・媒介と公共的意思決定」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社
- 中林一樹 2002「危機管理の基本論点」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想3－政策』岩波書店
- 中野章編 2000『行政の危機管理システム』中央法規出版
- 中村圭介・前浦穂高 2004『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店
- 西尾勝 1990『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝 2000『行政の活動』有斐閣
- 西尾勝 2001『行政学〔新版〕』有斐閣
- 西村清司編 2002『人材育成と組織の革新』ぎょうせい
- 日本都市センター 1966『市役所事務機構の合理化』
- 沼上幹 2003『組織戦略の考え方－企業経営の健全性のために』ちくま新書
- 沼上幹 2004『組織デザイン』日経文庫
- 野中郁次郎・上之郷利昭 1997『俊敏な知識創造経営－東芝ナレッジマネジメントの研究』ダイヤモンド社
- 野中郁次郎・紺野登 1999『知識経営のすすめ－ナレッジマネジメントとその時代』ちくま新書
- 野村正實 2001a『知的熟練論批判－小池和男における理論と実証』ミネルヴァ書房
- 野村正實 2001b「知的熟練論の問題点」上井喜彦・野村正實編『日本企業 理論と現実』ミネルヴァ書房
- 島山弘文 1989『官僚制支配の日常構造』三一書房
- 春田哲吉 1994『パスポートとビザの知識』有斐閣
- 廣井脩 1995「災害情報と避難」下鶴大輔・伯野元彦編『自然災害と防災』日本学術振興会
- 廣瀬克哉 1994「情報技術と行政事務」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻－業務の執行』有斐閣
- 福島真人 2001『暗黙知の解剖－認知と社会のインターフェイス』金子書房
- 藤垣裕子 2003『専門知と公共性－科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会
- 藤田由紀子 2002「職員の専門性と資格職」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4－機構』岩波書店
- 藤田由紀子 2002・2003「日本の技官制度(1)～(3)」『季刊行政管理研究』No.99～101
- 藤田由紀子 2004「政策決定と技術系行政官をめぐる人事・組織－日本と英国のエイズ問題への対応を事例として」『専修法学論集』第90号（西川利行教授・林茂教授・前田政宏教授退職記念号）
- 堀部政男 2002「個人情報保護の保護」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1－課題』岩波書店
- 松下圭一 1996『日本の自治・分権』岩波新書
- 松本英昭 2002『要説地方自治法－新地方自治制度の全容』ぎょうせい
- 松本英昭 2004『新版逐条地方自治法（第2次改訂版）』学陽書房
- 真山達志 1994「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻－業務の執行』有斐閣
- 三重県 2003『三重県の改革8年の軌跡－生活者起点の県政をめざして』
- 三上俊治 1982「災害情報の社会過程」東京大学新聞研究所編『災害と人間行動』東京大学出版会
- 三木由希子 2002「情報公開と市民活動」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想5－自治』岩波書店
- 宮崎伸光 2003「自治の担い手」森田朗ほか編『分権と自治のデザイン』有斐閣
- 村松岐夫 1977「政治過程における政党と行政官僚集団」『法学論叢』102巻5・6号

- 村松岐夫 1988『地方自治』東京大学出版会
 村松岐夫 2001『行政学教科書〔第2版〕』有斐閣
 森啓 2003『自治体の政策形成力』時事通信社
 森田朗 1988『許認可行政と官僚制』岩波書店
 森田朗 1995「法治行政と裁量行為」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻－市民と行政』有斐閣
 森田朗 1998「行政責任」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店
 森田朗 2000『改訂版現代の行政』財団法人放送大学教育振興会
 森野美德 1989「自治体の政策形成の実状と展望」田村明編『自治体の政策形成』学陽書房
 山口二郎 1994「政策の類型」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻－業務の執行』有斐閣
 山口道昭 2002『政策法務入門－分権時代の自治体法務』信山社
 寄本勝美 1990『ごみとリサイクル』岩波新書
 旅券法研究会編 1999『逐条解説旅券法』大蔵省印刷局

【翻訳書】

- ウェーバー, マックス 1970『支配の諸類型』世良晃志郎訳, 創文社
 エチオーニ, A. 1966『組織の社会学的分析』綿貫譲治監訳, 培風館
 サイモン, H. A. 1989『経営行動』松田武彦・高柳暁・二村敏子訳, ダイヤモンド社
 デュルケム 1959「社会的分業論」小関藤一郎訳『世界大思想全集 社会・宗教・科学思想編 16』河出書房新社
 トンプソン, V. A. 1971『洞察する組織－組織一般理論』大友立也訳, 好学社
 野中郁次郎・竹内弘高 1996『知識創造企業』梅本勝博訳, 東洋経済新報社
 フッド, クリストファー 2000『行政活動の理論』森田朗訳, 岩波書店
 ポランニー, マイケル 2003『暗黙知の次元』高橋勇夫訳, ちくま学芸文庫
 マーチ, J. G.・サイモン, H. A. 1977『オーガニゼーションズ』土屋守章訳, ダイヤモンド社
 マートン, ロバート. K. 1961『社会理論と社会構造』森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳, みすず書房
 リプスキー, マイケル 1986『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制』田尾雅夫・北大路信郷訳, 木鐸社

【洋書】

- Crozier, M. 1964 *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press.
 Gilbert, Charles E. 1959 "The Framework of Administrative Responsibility", *The Journal of Politics*, Vol.21
 Gulick, L., 1969 "Notes on the Theory of Organization", L.Gulick and L.Urwick ed., *Papers on the Science of Administration*, Augustus M.Kelly・Publishers.
 Pressman, J.L. and Wildavsky, A. 1984 *Implementation*, 3rd ed., University of California Press.
 Simon, H.A., Thompson, V.A. and Smithburg, D.W. 2000 *Public Administration*, Transaction Publishers.
 Vinzant, J.C. and Crothers, L. 1998 *Street-Level Leadership*, Georgetown University Press.

著者紹介

松尾 聖司 (まつお せいじ)

1963年 長崎県に生まれる

1987年 上智大学経済学部卒業、同年ハウス食品工業株式会社入社

1989年 神奈川県庁入庁

2005年 東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了

現在 神奈川県教育委員会教育局総務課勤務

[付記] 本稿は、2004年12月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出したリサーチペーパー「裁量の拘束と政策形成－住民基本台帳業務執行過程における政策形成メカニズム－」を加筆・修正したものである。

東京大学行政学研究会 研究叢書2

裁量の拘束と政策形成

－公証行政における執行態様の分析－

著 者 松尾 聖司

発 行 2005年8月31日発行

東京大学21世紀COEプログラム

「先進国における《政策システム》の創出」

〒133-0033 東京都文京区本郷7-3-1

東京大学大学院法学政治学研究科

(事務局 e-mail: coepps@j.u-tokyo.ac.jp)

印 刷 所 よしみ工産株式会社

東京都文京区小石川2-5-7 A-3F

(本書の無断転載・引用・複写を禁じます。)

ISSN 1349-9971

2