

# 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流-「日本社会」論を前提として-

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2013-05-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小西, 德應 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/15008">http://hdl.handle.net/10291/15008</a>

# 日本におけるセクショナリズムと 稟議制の源流

—「日本社会」論を前提として—

小 西 德 應

---

## —《論文要旨》—

---

日本の官僚制の特徴として、強いセクショナリズムと稟議制の存在が挙げられる。本稿は、これまで第1次、第2次臨時行政調査会などの取り組み、さらには2001年の省庁再編等を経てもなぜそれらの「病理」が無くならないのかを、日本社会の本質に立ち至って分析を試みたものである。第1章では、それらの「病理」が日本や世界でどのようにとらえられているのかに焦点を当て、ほとんどの研究者が明治維新以降の政治状況に病理の原因を見出していることを確認する。第2章では、政治学や行政学の分野ではほとんど引用されることがない『旧事諮詢録』を手がかりに、セクショナリズムや稟議制が江戸時代から存在したことを複数の役所の業務例で示す。第3章では、社会学の分析枠組である「イエモト・モデル」に依拠し、日本社会は「分節的独立機関」を無数に包摂する「一つの大きなヒエラルキー」であり、「分節的独立機関」から成り立っているからこそ、セクショナリズムと稟議制を発生させる契機があること考察する。それは近代官僚制が想起させる社会、あるいはその前提として存在する西洋社会とは大きく異なっているものである。それらを踏まえた上で、立法が行政をコントロールするためにはスローガンだけでは不十分で、なぜ「病理」が生まれるかについてその原因を知る必要性があることを論じる。さらに日本がイエモト社会であることを前提とすると、日本政治はもちろんのことながら、現在の外交や歴史的分析にも大きな変更を迫る可能性があることに言及する。

---

キーワード：セクショナリズム、稟議制、イエモト・モデル、日本社会、日本政治

---

## はじめに

「セクショナリズムは、国民の行政、公務員に対する信頼を失わせるとともに、公務員の国民全体の奉仕者としての自覚を希薄なものとしている」。この評価は、国家公務員の人事に関する事務をつかさどる人事院が2002年に「公務員白書」に記した一文である<sup>(1)</sup>。人事院が認めざるを得ないように、それから明らかにしていくように日本では、国家公務員だけでなく、官僚の世界すべて、さらには社会全体にセクショナリズムとその弊害が広く存在している。

本稿では、日本においてとくに顕著であるとされるそうしたセクショナリズムと、世界の中で唯一日本に見られるとされる稟議制を「病理」として捉え、それらの「病理」が、2001年の省庁再編に代表されるように数多くの取り組みがなされてきたにもかかわらず、なぜ解決できないままになっているのかを日本社会の特質に立ち至り、明らかにすることを課題としている。

日本では総合的な計画を立てるに際しても、その計画を実施するに際しても、それらの阻害要因として強いセクショナリズムの存在がしばしば指摘される。また稟議制も、時にはそうした計画立案から実施にかけての円滑な進行を阻害する要因のひとつと想定することができよう<sup>(2)</sup>。なお稟議制は、近年の研究業績が主張するような全否定されるべきものではないとの主張を一部認めるにせよ<sup>(3)</sup>、以前から指摘されている通り、最終的な責任の所在を不明確にするという問題は依然として存在している。このことを前提とすると、今日広く採用され始めている業績評価手法にもとづいて政策や計画の見直しをおこなう際にも、その課題が行政システム全体のどこに、どのように位置づけられるべきものなのか正確な認識がなされようがなく、単に目前にある問題に対処するだけにとどまってしまう。つまり、根本的改善がはかられな

い可能性がきわめて高いといわざるを得ない。

ところでセクショナリズムや稟議制が存在することとそれらがもたらす悪影響は、その程度に差があるにせよ、公的セクターでも民間セクターでも広く確認されるものである。そのことは今から確認もするが、多くの日本人がよく知っている。しかし、そうしたやり方=「病理」は外国人の目には奇異に映るようである。たとえば2006年に出版されて評判となった早坂隆『世界の日本人ジョーク集』には、「切れてしまった電球を新しいものに取り替えるのに、何人のビジネスマンが必要だろうか」との問い合わせに対し、「三人」との答えが紹介されている。「一人がその電球が日本製であるかを確かめ、一人が電球を交換し、一人が古い電球を輸出する」がオチである。日本人からすればさほど面白いとも思われないこのオチに関してはいくつかの解釈が可能であろう。だがこのジョーク自体は日本のセクショナリズムを皮肉っているものととらえることができる<sup>(4)</sup>。しかもこのジョークがビジネスマンをネタにしたものであることを踏まえると、日本の国内外を問わず、民間においても、役所においても、セクショナリズム（とその弊害）が存在していることがよくわかる。

こうした「問題」が存在することとその影響は、現在の日本政治に対するものだけにとどまらず、経済や文化を含む日本社会が抱える諸問題にも密接にかかわっている。今日の閉塞した政治・社会状況を打破するためにも、社会構造を正しく把握することで、より適切な問題解決法をとる必要がある。現在おこなわれているように目先の問題に対して場当たり的に対処しているだけでは、一方で問題が解決しないにもかかわらずコストがかかり（過ぎ）、他方においては問題が解決しないことで、国民に“あきらめ感”を抱かせ、政治離れを加速化してしまうことになりかねない。さらにはグローバル化の中で、こうしたセクショナリズムと稟議制のような「病理」を抱えたままであれば日本が外国から“誤解”を受けるだけではなく、ひいてはそのことが

日本の国益に多大な損害を与えることにもなる。その意味においても本稿が試みる分析には意味がある。現状とその原因を正しく認識したうえで、適切な対応をとる前提とすることができるのである。

以下に論を進めるにあたり、第1章では、セクショナリズムや稟議制の「問題」がどのように認識され、現場でどのような仕組みや手続きによってその「問題」が解決されようとしてきたのかを、人々の公務員に対するイメージや研究史などを通して概観する。第2章ではそれらの「問題」が少なくとも江戸時代には存在したこと、つまり“慣習”や“慣行”が存在したことを『旧事諮問録』を手がかりにして見てみる。それを踏まえて、第3章ではそうした問題がなぜ存在し続けるのかを、社会学の知見を取り入れながら日本政治と社会を考察する。もしされらが単なる“慣習”や“慣行”にもとづくものであれば、時間がかかるとも、それらは改革をめざす“実践”によって解決できると考えられる。だがこれまでの行政改革の歴史や我々の実体験を踏まえると、こうした「問題」は、より社会に根差したものである、つまり社会的“基層”が存在していると考えざるを得ない。もしそのように根が深いものであるならば一朝一夕に変革することはできないであろう。

なおいまでもないことだが、本稿で扱う二つの問題に言及した研究は多数存在する。こうした研究の多くは、本論で確認するように、近代以降の日本政治の制度面に主たる関心と視点があった。本稿ではこうした対象を分析することは日本社会を分析することにほかならないととらえ、政治学や行政学の分野ではあまり援用されることのない「日本社会」論をベースとして第3章で解明を試みることにする。とはいえそれに関する研究を本格的に取り入れて詳細に自論を展開するには紙幅が限られているため、本稿ではできるかぎりこうした分野の知見をとり入れるにとどめざるを得ないことをあらかじめ断っておく。

## 第1章　日本の官僚制の「病理」と解消への取り組み

### 第1節　問題の所在

セクショナリズムの実態を示す具体的な例として、黒沢明監督が1952年に制作した映画『生きる』に描かれた場面がよく知られていよう。自分が胃癌であることを知った市民課長が自分の生きたあかしとして、市内の、とある場所の暗渠埋め立てをおこなおうとする。自身が勤務する役所内の関係部署や助役のあいだを回るのだが、どこの部署でも直接の担当ではないという理由からたらい回しにされるものの、最終的には、その埋め立て場所は公園に変わるというストーリーである。この映画の最も興味をそそられるところは、その課長の通夜に集まった助役を含む役所の面々が、市民課、公園課、地区の市議会議員、助役の誰に功績があったのかを話しあう場面である。「主管」がどこかを論じ合い、そしてそうした「障害」を超えて問題の解決に当たった助役の決断を役所のものたちが褒めあっている。終戦からほどない時期に制作されたこの映画だけでなく、比較的最近でも、2003年に公開された本広克行監督の『踊る大捜査線 THE MOVIE 2 レインボープリッジを封鎖せよ！』においても同様のことが見られる。公務員の世界におけるキャリアとノンキャリアの違い、キャリア同士の対立を随所に描いている『踊る大捜査線』シリーズだが、この編では犯人逮捕のためにレインボープリッジを封鎖しようとする際のことが描かれている。レインボープリッジを使用している関係部署の封鎖承認が短時間でとれず、犯人を取り逃がしてしまいそうになるというシーンがある。

これら2本の映画はいうまでもなくともにフィクションである。だがわれわれはこうしたセクショナリズムが、国民生活に対して実際に多くの問題を投げかけ、悪影響を及ぼしていることを日常生活のなかで体験的に知ってい

る。文部科学省が学校教育法にもとづいて管轄する幼稚園と、厚生労働省が児童福祉法にもとづいて管轄する保育所の“併存”は代表的な例である。この二つの機関は、その目的や対象年齢などに違いがあり、求められる役割が異なっている。とはいえたが、子供を対象としている点では共通点が多いともいえる。とくに今日では、働く母親が子供を保育時間が長いので保育所に預けたいと願ってもどこも満員で、「待機児童」があふれている。少子化の一因に、子供の養育に多額のお金がかかること、および女性が子育てのために社会から“隔離”されることを恐れていことなどが挙げられるにもかかわらず、子供を預けて外で働くことで、就労を継続したり必要なお金を稼いだりしたいという女性の希望に行政側は対応できていないのである。他方で子供を預かる時間が、原則4時間と短く、外で働く多くの親たちのニーズに合わないため、幼稚園には子供が集まらず多数の“空き”があるのも現状である。しかもそれぞれの機関で先生として働くためには別個の免許が必要で、たとえば幼稚園の“先生”（幼稚園教諭）は保育園の“先生”（保育士）に自動的になるわけではない。こうしたことを背景に、「幼保一元化」が叫ばれて久しいが、二つの省の利害にかかわる事案であるため問題は複雑である<sup>(5)</sup>。現在、内閣府を主管として幼稚園と保育所を一体化させ「こども園」を作る構想があるが、その際にも希望する幼稚園や3歳児未満児を対象とする保育所は存続が可能となる予定である。それは、子供を所管する省庁を増やすだけで、問題をいっそう複雑にする恐れもある。なお、国、都道府県、市町村の業務が重複している「多重行政」「重複行政」も広義のセクショナリズムから生じる弊害の事例に加えることができる。

研究の分野では辻清明が日本の官僚制の特色として割拠制と稟議制（および後見的支配觀）を指摘したことが知られている<sup>(6)</sup>。またセクショナリズムに注目した今村都南雄はその著書で、環境アセスメント法を例にして、三木武夫が環境庁長官として取り組み、ついで自らの総理大臣時代に同法を成立

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

させようとして果たせなかつた前後の時期の政治過程を記し、7省庁がかかわりをもつ同法が環境庁の成立から28年後の1999年に施行されるまでを紹介している。さらに今村は1980年代のVAN（付加価値通信網）をめぐる郵政省と通産省の争い、1995年に5省庁共管で成立した「容器包装リサイクル法」をめぐる環境庁、厚生省、通産省の駆け引きも詳細に描いている<sup>(7)</sup>。

1961年の第1次臨時行政調査会、1981年の第2次臨時行政調査会、さらにそれ以降の行政改革審議会など多くの機関が、こうした事態に対処するために設置された。それらの会議の中でセクショナリズムをはじめとする「病理」がどのように議論されたかは興味深いものだが、それを紹介することも紙幅の関係で断念し、以下に最新の取り組みだけを見てみることにする。

2001年1月に実施された省庁再編はこうした省庁間のセクショナリズムにともなう弊害を解消することが最大の目的の一つであったことは間違いない。しかしそれが相当に困難を予想させるものであったことは、総務省の英語表記を見れば容易に想像できる。総務省は設立当初は Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications と表記されていた。日本語表記では「総務省」と簡潔なものだが、英語表記では再編前の個別の省庁名、自治省、総務庁、郵政省が並列されていたのである。日本国民向けの総務省の下に“ホンネ”がわかりやすい形で存在していたといえよう。しかしホンネが多くの国民に見透かされ、当時の麻生太郎総務大臣の「長すぎる」との意見もあり、2004年9月から現行の Ministry of Internal Affairs and Communications へと変更された。興味深いのは総務省が執務に使う建物である。それぞれの担当部署が旧省庁の建物をそのまま使っていいる状況は当然のことであるとしても、総務省が使用している合同庁舎2号館も再編前の省庁単位で使用するフロアが分けられている（今から言及するように、分業の視点からすれば一概に批判されるべき事態ではない部分もあるが、省庁再編の“ねらい”を損なう可能性は大きい）。さらに驚くべきこ

とには、総務省だけに見られることではないが、2001年に合併した省では依然として旧省庁単位で職員の採用が“独自に”おこなわれているのである。

他方で、省庁再編が明白な成功をもたらした状況もある。鉄道の駅におけるエレベータ設置をわかりやすい事例としてあげておく。今日、地下鉄駅や高架駅の多くに地上の道路にアクセスするためのエレベータが設置されている。高齢社会に対応したものといえよう。こうした設置は2001年の省庁再編以降に一般化したもので、それまでは鉄道を管轄する運輸省と道路を管轄する建設省の間にこうした施設を設けることは困難であった。省庁再編以前には東京の地下鉄霞ヶ関駅にあったものが唯一の例だったといわれる。

なおセクショナリズムは省庁や部局、担当といった同レベルの組織間に存在するだけではない。2010年夏に社会問題化した100歳以上の老齢者の所在不明問題は、たとえば神戸市の場合、各区役所と本庁との間にセクショナリズムが存在したことが指摘されている。すなわち各区役所にある健康福祉課では高齢者に所在不明者がいることを把握しながら健康福祉課から同じく役所内で住民基本台帳を管理する市民課に連絡がなされていないのである。注目すべきことは、区役所の健康福祉課はそれを管理する市本庁の高齢福祉課にも報告をしていなかった。並列的な組織間のセクショナリズムだけでなく、縦列的なそれも存在していたのだった。

このように中央政府にも、地方自治体にもセクショナリズムが存在していることがわかる。ではこうした事態は日本国内でどのように認識され、解決のためにどのような取り組みがなされているのだろうか。

もっともわかりやすい事例として、2009年9月に民主党が自由民主党に代わって政権をとった時のことを見てみる。「マニフェスト選挙」と呼ばれた同年8月30日の第45回総選挙では、民主党はそのマニフェストの「政権構想」に「5原則」を掲げた。1「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家指導の政治へ」、2「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

の下に政策決定に一元化へ」、3「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」、4「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ」、5「中央集権から、地域主権へ」が5原則だった。いうまでもなくこれら「5原則」はマニフェストの哲学であり、民主党が掲げる中心的課題に他ならない。

先ず確認しておくべきことは、この政策課題が2001年の省庁再編以降に出されたものである点である。少なくとも、省庁再編だけでは問題の根本的な解決が図られなかつたことがわかる。次に確認しておくべきことは、本稿の視点からすれば、各省の縦割り行政に言及している第3の原則はもっとも注目に値するともいえるが、5つの原則はすべてが互いに密接にかかわっている点である。というのも5原則は広範な事柄に言及しているように見えるが、必ずしもそうとは言えない。これらを要約すると民主党が、「官僚政治の打破」、それも縦割りで中央集権型のそれを打破し、政治家主導型の政治に変革することを最終目的として掲げているのである。政策テーマとしてはきわめて簡潔なものであった。だからこそ、全体がセットで解決されなければ充分な改革とは言えないものなのである<sup>(8)</sup>。

### 第2節 問題発生の時期・原因と解決主体

ではこうしたセクショナリズムや稟議制はいつ発生したのだろうか。これらを「近代官僚制」における「病理」と限定的に位置づければ、近代＝明治期以降に発生ないし現出したものであることはいうまでもない。しかし、仮にそれらが起こったのが明治維新以降のことだとしても、どの段階で発生・現出したとするのか、さらには近代官僚制誕生以前で日本の“行政”はどのように展開されてきたのだろうか。

以下では、代表的な見解と、それらとはやや異なった視点からのアプローチを見てみることにする。具体的には、辻清明、西尾勝、今村都南雄、牧原出の著作に主な焦点を当てる。

辻清明は階統制と割拠性を次のように説明している。「若干の西南の雄藩が中心となり、（中略）短い期間に急速に天皇を頂点とする新政府を形成している。したがって、制度的には天皇を統治権の総攬者とする精緻な階統制が設けられていながら、その制度の現実的な運用面においては、封建時代に存した多元的な政治勢力が存続し、階統制自体に割拠的性格が生ぜざるをえなかつたのである。その意味で組織における階統制と機能における割拠制が矛盾した形態で結合しているところに、日本の官僚制の特色が存しているといつてよかろう」<sup>(9)</sup>。つまり「封建時代に存した多元的な政治勢力が存続してしまつたことが運用（機能）面に影響を与えたという。さらに辻は続けて以下のことを記している。明治6年の征韓論争、明治14年の政変を経て薩長を主体とする藩閥勢力に分裂がおこったため、新たに開かれる国会に対応させるためとの理由もあり、一元的な行政機関を実現するために内閣制度が作られることになった。しかし最終的には首相が強い権限をもつ「大宰相主義」は放棄され、総理大臣は「同輩中の首席」ととどめられた。「こうしたわが国独自の事情は、統帥権の確立、枢密院の設置、貴族院の強力な権限、議院内閣制の拒否、内閣の一体性を保障する内閣の連帶責任を憲法の規定で認めないところの大蔵の単独輔弼責任制、大臣を行政各省の代表者に転化しやすい國務大臣・行政大臣兼任制等と相俟つて、その後もわが国の内閣に多元的な政治勢力を直接流入する途を開き、統治構造自体の脆弱性と各省中心の割拠制（セクショナリズム）を招來する原因となつたのである」<sup>(10)</sup>と。誤解を恐れずに要約すれば、藩閥対立、弱い首相、その他の多元的勢力の存在、内閣と各大臣の一体性の欠如、大臣職の政治的性格などが原因となってセクショナリズムが生まれたのであり、そうした状況が生じたのはもちろん明治維新以降のことであった。

なお稟議制に関して辻は、「議案の決定過程になんらかの意味でも関係をもつすべての組織成員が参加できるため、決定後に、組織内部から異議の生

する事態を未然に防ぐ効用を持っている」<sup>(11)</sup>と記し、関係者（部署）の意思集約過程、言い換えると“調整過程”を担っていると捉えている。なお、関係者が意思決定に参加するので「割拠制」という観点から見れば、稟議制のこの特色は、割拠を温存するひとつの契機になりうるのである」<sup>(12)</sup>としている。稟議制が存在することで、逆にセクショナリズムが存続しうると指摘している点は興味深い。

周知のように辻の行政過程に関する研究がその後の行政学に与えた影響は非常に大きく、多くの人々がその学問的影響を受けている。セクショナリズム・稟議制に対する見解も同様で、辻と同じ立脚点から、辻がおこなった分析をより詳細に論じたものが多数存在する。その一方で、井上誠一ら実務経験者を中心に、実際におこなわれている稟議制は辻の分析とは異なるとの論考が出された<sup>(13)</sup>。それらによって研究は深化することになった。

西尾勝も辻と同様に内閣制度確立時期の歴史過程を論じたうえで、「国務大臣単独輔弼責任制が各省のセクショナリズム（分立割拠制）を一段と助長した」と主張する<sup>(14)</sup>。また稟議制に関しては、「戦前の官僚制における高等官・判任官・雇・傭人の身分制」にみられる「高度の同質性こそが決裁権の下部委譲を促し、代決を許し、また政策立案作業をキャリア集団を核とする組織単位の集団的意思決定に委ねることを可能にしてきた最大の原因でなかつたと思われる」とも記している<sup>(15)</sup>。ここではセクショナリズムがいつ発生したかについては明確には示されていないが、明治維新以降の政治状況に直接原因があるととらえていることはまちがいない<sup>(16)</sup>。他方で、稟議制に関しては井上誠一の論に依拠しつつ論を展開し、すべてが稟議書によっておこなわれるのではなく、稟議書型と非稟議書型があり、重要な事案は非稟議書型で決定される。また稟議書型は順次回覧型と持回り型に分けられ、基本は順次回覧型で、持回り型でやる場合には官房文書課の承認が必要であると紹介している。こうした実態を踏まえて西尾は、「持回り型において便法とし

て回覧順位が変更される場合であっても、この回覧順位の変更は同位の組織間についてしか許されていない。その限りでは、文書管理規則の建前は維持されており、日本の中央官庁の意思決定はすべて稟議制によっておこなわれているとも言える」と結論づけている<sup>(17)</sup>。さらに「日本の官僚組織においては、組織単位間の横の分掌構造が明確であるのに対して、上下の縦の系列の分業構造、すなわち専決権限の割付構造の方は決して明細には定められていないため、事案によっては、その決裁を仰ぐべき専決権者が誰であるのか法制上は詳らかでない場合が少くないのである。そこで、この種の事案はいずれのレベルにまで上申すべきかを、事案ごとにそのつど適宜に判断し振り分けしてきたのが、稟議制ではなかったかと思われる。そしてそれは、法令の空白部分を運用によって補充する慣行にすぎなかったからこそ、ある大臣の下では局長の決裁に委ねられるといったように、その時々の上下の人間関係に応じてかなり柔軟に変更できるものであったように思われる」<sup>(18)</sup>とも書いている。官僚の同質性ゆえに決裁権の下部委譲が起こるとの指摘、および官僚組織を「横の分掌構造」と「縦の分業構造」に分け、上下関係が法的に不明だからこそ事案ごとに専決権者を決める稟議制があるとの指摘は興味深い。他方で、横の分掌構造が明確に定められるのに対して、上下の分業はなぜ明細に定められないのかとの疑問を呼び起す。

辻の分析（およびその稟議制に関する見解に対する井上誠一からの批判）は、今村都南雄の著書『官庁セクショナリズム』にも影響を与えている。「明治国家形成期における官庁セクショナリズムの本格的展開を見るには、太政官制度にかわる内閣制度の創設（1885年12月）を待たなければならぬ」<sup>(19)</sup>や「各省官制（1886年2月）および内閣官制（1889年12月）をはじめとする主要な官制の制定により基幹的な行政制度が整えられ、そのもとで以降の官庁セクショナリズムが展開されるようになったことはまちがいがない」<sup>(20)</sup>と断じている。今村もその始まりは明確にはしていないが、明治維新

以降、内閣制度成立以降にセクショナリズムが顕在化、確立したとの趣旨で論を展開している。また今村は1964年にまとめられた「第一次臨時行政調査会答申」を紹介し、戦後においても、「国の行政は各省によって分掌され、事務の配分はいわゆる縦割り方式になっている。ところが縦割り行政に対する総合調整の体制が未だ十分整備されておらず、これに加うるに公務員が本来もっている権限意識がからんで、行政の割拠制といわれる弊害を生ぜしめるにいたっている」とこと、および人事が省内でおこなわれるため、割拠制が解消される傾向にはないことも指摘している<sup>(21)</sup>。さらに第二次臨調が官庁セクショナリズムにある程度の機能を見出していることも紹介しているが、ここでの言及は割愛する<sup>(22)</sup>。

次に牧原出の分析を見てみる。牧原の研究が行政における「調整」過程に注目しているため、当然のことながら本稿とは解明する対象が同じではなく、着目する事項が異なっている。しかし、日本ではどのようにして行政レベルでの「調整」がなされているかを分析することは、セクショナリズムや稟議制の存在を無視してできるものではないので、本稿の視点から見ても牧原の著作はじつに示唆に富むものとなっている。牧原はイギリス行政学で提唱されている行政理論ターム「ドクトリン」を用いるとともに、「調整」という視点から日本の行政システムと行政改革の歴史を分析している<sup>(23)</sup>。その中で、日本では（日本だけに限られたことではないとも明らかにしている）「総合調整」と「省庁間調整」の2種類があり、その「『調整』と呼びうる活動は明治期から様々な形で存在していた」という<sup>(24)</sup>。そのうえで、その起源は内閣職権（1885年制定）から内閣官制（1889年制定）へ変更されたときに強化されたときにある。すなわち、総理大臣の権限が弱められ、逆に各大臣の権限が強化され、それが次官に対しても強化されたときであったことを農商務省の例を用いて明らかにしたのだった。

さらに1889年に松方正義内閣が閣内に「政務部」を設置したことに言及

して、そのねらいが各大臣の意見を一致させることにあったことを紹介し、その時に決定された「内閣議決書」を紹介している。

我国ハ、他国ニ類例無ク、頻々閣議ヲ開クヲ例トシテ、其議スル所、瑣末ノ常務多ク、大政ノ方針ノ如キハ、時ニ之ヲ冷視シテ去リ、偶々意ヲ注ク者アルモ、遲疑逡巡、敢テ胸襟ヲ披キ、直言以テ事ヲ議セサルノ弊アリ。今回官制ヲ更新セラレ、主務大臣ノ分担稍々重キヲ加ヘタルヲ以テ、将来其ノ大体ノ政略ニ付、統一ノ実ヲ挙クルヲ得ハ、特ニ時事問題ヲ以テ閣議ヲ開キ、或ハ大臣ノ意見ヲ研磨シテ帰一ヲ計リ、内外ニ対シテ、全内閣一致ノ運動ヲ為サルヘカラス<sup>(25)</sup>

改めて確認するまでもないが、明治期には、内閣がバラバラで、閣議で大政の方針を決めることさえなかったために内閣の一致をはかる必要があったことを説明するものとなっている。上記の牧原の分析と併せて読むと、すでにセクショナリズムの萌芽があったことを示唆する内容である（他にも注目すべき指摘が多い）。なお牧原は、その後、主管省庁と関係省庁との「協議」が生まれ、それが「総合調整」として確立されていく過程を描いている。

## 第2章 江戸時代の“官僚制”

### 第1節 江戸時代に対する認識

数名の、限られた著作を見ただけだが、行政学における中心的な研究者たちは、明治維新以降に、太政官制を経て内閣制度成立に至る過程で、内閣職権から内閣官制に制度がかわるなか、セクショナリズムが確立したと述べていることを確認した。それらがいつごろ始まったかについては明示していないが、稟議制とセクショナリズムの関係に、辻と西尾が言及している。くり

返しになるが、近代官僚制が成立する過程を解明しようとすれば、明治維新以降の政治状況に目が向くのは当然のことである。

これらとはやや視点を変えて、太政官制のありように主な焦点を当てて、日本の行政システムがその当時から問題を抱えていたことを解明した笠原英彦の一連の著作<sup>(26)</sup>、明治20年代～30年代を中心にしながらも明治初年から第2次世界大戦終了直後までの官僚たちの公私にわたる“生活”を描いた水谷三公の著作<sup>(27)</sup>など、明治初期・中期の行政のありようを明らかにしたものもある。近代日本の官僚制の本質、およびその行動の源泉を解明するためには、こうした制度の変遷と官僚たちの言動を含めて、内閣総理大臣と各大臣等の権限を定めた「内閣官制」制定時の政治過程までを視野に入れて分析することが不可欠だと考えられる。

筆者もかつて、明治維新以降に官僚のセクショナリズムが形成されたと書いたことがある。その時に、セクショナリズム発生の契機となった原因として、以下の4つを挙げた。すなわち、(1)天皇制の確立とともに藩主への忠誠心が「仕官熱」(升味準之助の表現)にかわった際に、同じ藩出身者が集まることは維新の“同志”であった者として当然のことであったし、同じ藩の者と一緒に仕事をしたほうが気心が知れていて円滑に進んだであろうこと、(2)いっそう立身出世をはかりたいと望む各高官が藩の枠を超えて有能なスタッフを必要とし、採用されたものがその高官やその高官の下にある集団と同じ行動パターンをとったこと、(3)大量の下級役人も地位保全や立身出世のためにそうした既存の組織(役所)の行動パターンに順応したこと、(4)内閣制の下では天皇の権限との抵触を避けるため、首相に弱い権限しか与えられなかつたこと、である<sup>(28)</sup>。なおその際、テツオ・ナジタの著作<sup>(29)</sup>に言及し、「日本の官僚と官僚制の原型は江戸時代までに遡ることができよう(中略)その意味では、徳川官僚制が持っていた精神性やその伝統を無視して明治維新以降の官僚制を分析することは充分ではないと言える」とも指摘しておいた<sup>(30)</sup>。

誤解を恐れずにいえば、江戸時代の政治や行政に関する政治学的視点からの研究は決して多くはない。そのように少ないなかでも、たとえば野中尚人は江戸時代にできあがった官僚制の原型（および議会制の欠如）と戦後日本政治の関係性を論じている。

江戸近世の統治システムの大きな特徴は、近代官僚制の特徴が形成され始める一方、議会が全く姿を見せていなかったことである。水谷三公や笠谷和比古の研究が示すように、官僚制の原型は、例えば幕府の財務を管理するための勘定奉行において典型的に見られた。もともとは戦争を本務としていた武士が、戦士集団としての性格を残しながらも、平和が続く中で行政を担うようになった結果である。試験による採用（例えば読み書きそろばんを試す筆算吟味）や、年功的ではあるが、能力主義と実績主義に基づく昇進管理が部分的ながら取り入れられ、次第に重視されるようになっていった。これらと並行して、行政機関の分業と協業の体制が発達し、文書による管理のほか、機能的な指揮命令系統を備えた階層的な組織ができたのである<sup>(31)</sup>。

くり返しになるが近年は、内閣制が成立する以前の実態、つまり江戸時代の“行政”から太政官制の時代までに注目する研究が少しずつ増えてきていることは間違いない。たとえば野中が言及している、近世史研究が専門の笠谷和比古は、日本社会を特徴づけるイエ社会とタテ社会が有機的な関係を持っており、これらの組織原理が徳川時代の大名家（藩）の組織にもっとも顕著に見られるとして、次のように記している。

「主君独裁型」のようなあり方はむしろ稀なものであり、近世のごく初頭に見られるにすぎないのである。

藩政確立期以降は家老政治が主要な形態となり、家老・中老・用人らの合議ないし諸事分担によって一般政務を処理し、とくに重要な事項については主君の決裁を乞うか、主君を交えた御前会議によって決定をおこなう。さらに政治が家老・重臣に委任され、その責任の下に政治が運営され、主君の実質的な政治関与が極小化していくような形態も多く見られる<sup>(32)</sup>。

また彼は松代藩における文書を分析して、次のような見解を記している（文書の内容は紙幅の関係で略す）。

（紹介した一小西）この事例では事柄が租税の赦免問題であるために、各役職とも手限りの決裁ができず、支配系統を上って、代官一郡奉行一勝手挂り家老という順序で指図を仰いでいる訳である。

（中略）単に指図を仰いでいるのではなく、下位役人の側で当該問題の処置についての判断をすでに具体的に示しており、その実施の了承を求めるという形で事態が進行しているという現実である。この場合、代官の伺書の段階で実行案は具体的に示されており、あとは単にその追認をしているにすぎないのである。

このような、政策的文書が下位の担当役人の手で起案されて、修正の過程も含みつつ、上位での追認を受けていくという意味での稟議型の決定のあり方は、幕府の官僚制度においても顕著であり、たとえば江戸町奉行から発布される触書の制定過程については、町奉行の側から触書案と発布の必要な理由を添えて老中の下に提出し、その裁可を仰ぐという形で多くの場合進行しているのである<sup>(33)</sup>。

と記したうえで、具体的に触書案を示して説明している（本稿での紹介は省（429）

略する)。

こうした分析を総合し、笠谷は次のように結論づけている。「これらの稟議制度、あるいは下位者への試問や政務委任の制度は、幕府を含めて、この近世の大名家（藩）という組織の中で大いに発達したのであるが、それらは組織末端にまで至る成員各層に対して、組織における意思決定への参与を実質的に制度化したものであったと解することができる。大名家（藩）は高度なタテ型組織であったが、この政治体制のタテ型構成は藩主、上位者の意向が下位に向かって専制的に貫徹するというよりは、むしろ組織成員全体の意向が末端から順次上昇して組織中央で集約されていく性格のものであった」<sup>(34)</sup>と。

これも興味深い指摘であるが同時に、西尾勝がいう「横の分掌構造」と「縦の分業構造」に分けた場合、なぜ「タテ」が弱いのか、逆に「ヨコ」が強いのか、さらにはなぜ「組織全体の意向が末端から順次上昇して」いくのかとの疑問を生じさせるものもある。

## 第2節 『旧事諮問録』にみる江戸時代の“行政”

前節でみた笠原のような江戸時代の“行政”に関する研究は、政治史、行政史の分野ではまだ少ないことは間違いない。そこで本節では、書名は比較的よく知られている割にはほとんど引用されたことのない、『旧事諮問録』を手がかりに江戸時代の“行政”（“司法行政”も含む）のようすを見てみることにする。

まず『旧事諮問録』<sup>(35)</sup>について簡単に紹介しておく。同書は、江戸時代後期から末にかけて幕府のなかで一定の役職にあった人たちに対し、明治時代中期にそれぞれの職務内容について聞き書きをおこない、それを速記録の形で謄写版によって印刷し、関係者に配布したものを纏めたものである。今日盛んにおこなわれているオーラル・ヒストリーのさきがけと位置づけられよ

う。聞き取り側の中心になったのは、帝国大学文科大学のメンバーらで、各回に10数名から20名程度が集まったようである。聞き取りの対象者の主要役職は、江戸幕府時代に以下の役職にあった者たちであった（一人の人物がいくつもの役職を経験している場合があるため代表的なものだけを記しておく）。御小姓組頭、御勘定組頭、評定所留役・御目付、中蘗、御目付・大目付・江戸町奉行、御側御用取次、代官手代・八州取締、学問所勤番組頭、奥右筆・外国掛目付、御庭番である。聞き取りは、明治24年1月の第1回から25年4月の第11回まで開かれたことは間違いないが、その後は計画されていたものの、それらが実際に行われたのか否か、速記録が存在するのかについても定かではない<sup>(36)</sup>。

この『旧事諮詢問録』は、管見のかぎり、政治史・行政史・政治学での主要な分析対象として扱われたことはないようである。しかし今から見ていくように、当事者から語られる幕府“行政”的実態は、江戸時代における「セクショナリズム」や「稟議制」の形態を示すものである。その限りでは、今見た、江戸時代における稟議制の存在を指摘した笠原の指摘を補強するものでしかないが、複数の分野においてそうした実態があったことを示す興味深い内容である。そのため引用が多くなる。

まずは分野ごとにどのように“行政”が行われたのか、その実態を見てみる。その中からセクショナリズムや稟議制の片鱗を見ることはできるが、そうした状況は「分業」ととらえることも可能であるため、明らかな事例も上げることにする。なお、これらの事例の中に“調整”過程を見出すことも可能である。

### (1) 勘定関係

勘定奉行（1721年に、財政・民政を担当する勝手方勘定奉行と訴訟関係を担当する公事方勘定奉行に分けられた）と、勘定奉行の下位に位置づけら

れながらも、老中に直属する（つまり別の指揮命令系統下にある）勘定吟味役、両者の役割と関係を中心を見てみる。

### 1) 勘定奉行と吟味役の関係について

問（勘定吟味役には）よほど権力を与えたものでありますな。

答 さよう、何でも吟味役が不承知であると、勘定奉行が何と言ってもできんのであります。

問 その奉行は何人ほどおりましたか。

答 四人でございます。そのうち、勝手方、公事方と二人ずつであります。

問 勝手方の方が最も権力がありましたか。

答 それはどうしてもございました。すべての入用向きのことをいたしておりますから。

問 しかし勝手方と公事方と終始協議でもいたしますか。

答 そういうことはございません。皆別々でありますて、別に協議などいたしません<sup>(37)</sup>。

勘定奉行が勝手方と公事方に分かれていて、協議をすることはないまま、業務が行われる。仮に勘定奉行が何かを決裁しても、勘定奉行よりも下位におられるが、老中直属の監査機関である勘定吟味役の了解が得られないと最終的な承認にはならないことが語られている。

### 2) 勘定における老中の役割

問 吟味役にも勝手方・公事方と分かれておりましたか。

答 否、みな勝手であります。旧幕府時分には入用筋に間違いは決してなかったので、勘定奉行、吟味役が判をおさなければ、金を受け取る事ができません。そしてその当年の総勘定というものを翌年へ這入ると、老中が勘定所へ出懸けて惣勘定を見るのであります。その惣勘定は金奉行がそこへ出て台帳を扣えていると、作事奉行、小普請奉行、

納戸頭、細工頭等の金を受け取って支払いをする役が残らずそこへ出ているのであります。そして、昨年一ヵ年の入用受取方何千何百両という事をいうのであります。そうすると金奉行が扣えを持って相違ないということを言うので、そこできちんと合うので、三文も間違いはありません<sup>(38)</sup>。

担当の勘定奉行、および監査機能を担う勘定吟味役が直接判を押してはじめて出金がなされること、翌年は金奉行をはじめ、関係者が揃うなかで老中が最終監査をしたことがわかる。

なお比較的よく知られていることだが、老中は通常、4~5名がその職にあり、月番制で普段の業務をこなしていたが、1680年から勝手掛専門の老中が置かれ、その人物が老中首座となった。

### 3) 出金手続き

答　すべて入用の事は、勘定の方の掛けあって、その掛けで普請の事は普請掛がある、それがするので、それぞれ下に掛け掛けがあるのであります。そして、すべて入用の伺いの事は勘定所へ評議が下る。そこで、勘定奉行・勘定吟味役がしかるべきとして上へ申し上げると、そこで下知があるのであります。何でも吟味役の評議済みでなければならんのであります。奉行の方は定式の時よりほかは頼むことができんのであります<sup>(39)</sup>。

各係からの出金要求に対し、勘定奉行・勘定吟味役から上（老中）へ承認申請があってはじめて出金がなされる。しかし先に見たように、何よりも重要なのは勘定吟味役からの承認を得ることであって、勘定奉行は定式のものにしか出金承認が与えられないで、特別な事案に対しては吟味役の承認が不可欠であったことが読み取れる。

以上のことからすると、役割分担が明確になっていたことがよく分かる。しかも、直接の担当者であろうと想定される勘定奉行よりも、その上役であ

る老中に直属する機関である勘定吟味役が大きな権限を持っていたこともよく分かる。もっとも『旧事略問録』には徳川吉宗が設けた勘定吟味役は後年、「吟味役は奉行に阿リ、奉行は吟味役を手なずけ、後世奉行の手伝い、組頭の上役という姿に流弊したり」<sup>(40)</sup>とのコメントが付されており、江戸末期には奉行と吟味役の一体化が見られたようである。とすれば監査機能が働かず、本来はさほどの力を持たなかった奉行の力が相対的に高まったと考えられる。

## (2) 裁判関係

ここでは事件や問題の発生場所、当事者の身分等によって担当が異なる3つのセクションの奉行が裁判を担当したこと、裁判にかかる取調べは下役である留役がおこなったことなどを見る。

### 1) 形式的な奉行の吟味

問 それで一つの吟味に、たいてい幾人位出ましたか。一人でもいたしましたか。

答 むつかしき事になると二人であります。ちょっとした盜賊や博奕等はひとりであります。……留役は、自分が吟味しながら直ぐに書くのであります。それで留役と申すのであります。

問 しからば奉行は、自ら吟味することはありませぬか。

答 最初の吟味は奉行が是非するのであります。それは吟味をする仕方を留役が半紙へ書いて、これだけの事をお聴きなさいと教ゆるのであります。それゆえ誰にでもできるのであります。その前に調べが是非あるのであります。……留役が民事刑事とも吟味をするのであります。奉行が最初に吟味をしてそれが判決すると是非口書を取る。「私は、この間から人を殺して誠に恐れ入りました」という口書を取って、無籍なら押印、印形のある者は印を押す。また武士はたいがい花押であります。……

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

問 しかば、最初の吟味を奉行がして、それが先ず儀式というようなものでありますか。

答 さよう、それから留役が吟味をしようというには別段に呼び入れて吟味をするので、それから真剣のことをするのであります。

問 その時は奉行は立会っておりませぬか。

答 通例は立会っておりませぬが、むつかしき事になると後ろに屏風があって、その中で奉行が<sup>かげぎき</sup>蔭聴をするのであります。

問 奉行が初めて吟味をする前に、下吟味がありますか。

答 それはありませぬ<sup>(41)</sup>。

奉行が一つひとつの案件をはじめから終わりまで吟味するわけではないことは当然としても、実質的な「判事と書記を一処に」する評定所の留役が最初の質問事項を決めていることがわかる。だからこそ、奉行の吟味は「儀式」であり、「誰にでもできる」ものであった。なお取り調べをおこなうのも、判決を言い渡す前にそのおせん立てをするのも留役の仕事であった。

問 しかし、たいがいの罪の当りはして置くのですか。

答 さよう、たいがいの罪の当りを決して置くので、伺書は美濃でできているので、その下に黄紙<sup>きがみ</sup>というものでその科の次第を付札をして、そして先例を引いて、これは何々の科でございますから御定百箇条に依り何々の罪科にあたりますとか、中には決定しがたきものは例書を持って来る。それは以前の仕置を受けたものの例が書いてある。その帳面が何百冊もあって、それから繰り出すのであります。……

問 それは留役がしますか。

答 さよう<sup>(42)</sup>。

この書き書きでは、留役が量刑まで決めたいたかどうかは判然とはしないが、留役が過去の判例も参考にしながら、少なくとも罪科を決定し、判決の方向性を決めていたことがわかる。

## 2) 江戸時代の裁判制度

江戸時代の基本的な裁判制度を理解しておく必要がある。まず管轄の場所と事柄について。

問 しかばら、勘定奉行、町奉行、寺社奉行の、おののの受持ちといふものの判然たる区別はどんなものですか。

答 寺社奉行は関外、関東の外は寺社奉行の受持ち、またすべての寺社の訴訟、これは寺社奉行で遣ります。町奉行は町方のことばかりであります。勘定奉行は関内即ち関八州のことをいうので、関内の受持ちであります。

問 土地の区別はそうでありましょうが、事柄の区別は如何でありますか。

答 事柄には関係せぬようであります。

問 刑事、民事を問わず、関外ならば寺社奉行、関内ならば勘定奉行ということになっていたのでありますか。

答 さようであります。

問 立会は他の奉行が出て来ますか。

答 出て来ませぬ。寺社奉行なりの宅で遣るのであります。評定所に他の日に出すということはできませぬ。月に六度しかありませぬから、最初の吟味を評定所で遣って、その後は宅で吟味するので、判決の時には、また評定所に持ち出して遣るのであります<sup>(43)</sup>。

あくまで、どこでとり扱われる事件かによって担当の奉行が異なっていたのであって、とり扱う事柄に区別はなかった。とはいえたが、これは関東におけるやり方である。当然のことながら事件は関東だけで発生したわけではなく、その際は別途、個別の対処がおこなわれた<sup>(44)</sup>。

では、今日の最高裁判所に相当する評定所の機能はある程度想像できるとして、北町奉行と南町奉行の違いは何であったのか。

日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

問 南の町奉行所で裁許したことを不服で、北町奉行所へ持ち出すということはありませぬか。

答 それはありませぬ。町奉行所から評定所へ行けば別格ですが、南の町奉行所で不服で、北の方へ持って来ても取上げませぬ。

問 南と北とは、どう違っておりましたか。

答 場所は違っておりますが、なすことは同じです。その持場に、種々の数が分けてありました。私は書いて置きましたが、何百口というでした。

問 その掛けの口というのは、事件に依ってですか。

答 さようです。商業体の取り扱いの事です。訴訟の方の掛けではありません。諸商の問屋を分け、三人の町年寄にて掛け持ちを定め、たとえば、呉服・木綿・薬種問屋は館の掛けにて、南奉行所の部、書物・酒・廻船・材木問屋は樽の掛けにて、北奉行所の部と申す如くおのおの受持ちのある事でした。

問 商売で差別がありましたか。

答 ありました。酒屋はどことか、米穀とか畳問屋はどちらで持つとか、おのおの異なっておりました。

問 月番で代わるのでありますか。

答 月番ではありません。月番は訴訟を受ける方です。

問 畳屋に関係した訴訟は、南の奉行の月番に出すということですか。

答 そうではないのです。訴は別です。畳屋が、畳の掛けでも取れなくって訴えるときは、畳屋の掛けの方の役所へ持って出るのです。米穀高直なれば直下げを諭すなどは、その掛けの役所でなすというのです。

問 公事訴訟なら、月番に持っていくのですか。

答 さようです<sup>(45)</sup>。

このように、北と南の奉行所に館家、樽家、および喜多村家の三町年寄が所

属しており、各家が担当する「商業体」が異なっていた。以上からわかることは、裁判は、発生場所や関係主体によって担当機関が異なっていた点である。それは分業という視点からは合理的なものといえる点もあるが、関係者が多岐にわたり、関係する場所も広範囲にわたる場合にはうまく機能しないことが予想される。

### 3) 奉行の任務

問 しかば評定所の吟味は、みな奉行がするのでありますか。

答 さよう、けれども五手掛にならんと評定所の吟味はないので。五手掛、三手掛ということがある。当時の大審院の如きもので、大事件になると評定所になって来る。なって来ると、三奉行が掛であります。五手掛は、寺社奉行、町奉行、勘定奉行の三奉行に、大目付、御目付の五手であります。これは大事件でなければないのであります。

問 貴君は桜田騒動〔桜田門外の変〕を親しく御扱いになったのでありますか。

答 さよう、ア、いう事になって来ると五手掛になるのであります。私なども調べましたが、先ず奉行が吟味してその後に留役が出てするので、あれは宅吟味はないのであります。いつでも評定所で留役が吟味するのであります。かの仙石騒動の如き大なる一件は、みな評定所であります。但し、大石内蔵助の復讐一件は、評定所へ出ませぬでした。

問 五手掛の時は、誰が一番主として吟味をしますか。

答 上席は寺社奉行であります。寺社奉行から、大目付、町奉行、勘定奉行、それから御目付が留役の横に坐っております。(割注略)

問 もし説が違うときはどうしますか。

答 それは後に引退って内坐にいって相談をするので、それは奉行は溜りと申して、別に休息する座敷がある、その溜りへ持つていって種々相談をするので、それを内坐と称えるのであります。

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

問 その相談のいよいよ決する時は、別に規則もありませんか。

答 規則はありませんが、銘々存じ寄りが違って来ると、留役が調べをすると老中へ伺うので、寺社奉行は寺社奉行、町奉行は町奉行で銘々上へ持っていって伺うのであります。

問 もし三奉行とも同一説であれば、伺わぬのですか。

答 さよう。

問 そこで判決してしまうと、それより上へ訴える道はありませんか。

答 それはありません。決まるにしても残らず調べをして、上の指図を受けるのであります。大きく言うと、桜田騒動の如きはみな奉行が調べたものを、その上に老中へ伺うのであります<sup>(46)</sup>。

ここでも評定所留役が実務をおこなうことが語られているが、大事件に対しては、三奉行に大目付と目付が加わり、合議し、上=老中の承認を受けたうえで判決が下されたのだった。なお目付は、三奉行の監視が主な目的であったようである<sup>(47)</sup>。

### (3) セクショナリズムと稟議制の実例

上記の事例からもセクショナリズム（分業・分掌と言える部分もある）の形跡を見ることができるが、ここではより顕著な例を見ることにする。

#### 1) 目付の事例

答 御目付へは、始終、検印物が廻って来ます。検印物などの下拵えは、徒士目付がいたします。何にいたせ、柱一本立てるにも御目付に言い出して来て、目付の検印済でなければできぬのでしたから、何でも廻って来ます。

問 他へ出した御達し物でも、目付の検印が必要ですか。

答 さようです。常例の火事沙汰のある時分に、火の元を気を付けろというような達しは廻っては来ませぬ。新規に金銀の吹替とかいうよう

なことは勿論です。それにはまた掛け取りで別です。御勝手の方のことは、御勝手掛の者が検印いたします。外国の方の事は外国掛で検印いたします。他の一般の事は目付一般で検印するのです。十人もいる目付の検印を取るのですから、なかなか暇がとれます。品に依ると用ばかりを言って、残らず検印を取ることができぬこともあります。

問 十人残らず検印を取るのですか。

答 さようです。しかし、掛け取りの分かっているのは、その掛け取りの人のみです。

問 検印する前に、下調べは徒士目付がするのですか。

答 さようです。評議に付する事を調べた書類を持って、徒士目付が出ますから、当番の目付が受け取って置いて、それを順に廻すのです。

(中略)

問 それで、目付が検印するのは、御自分で審査の上で捺印するのではなく、御徒士目付などが調べて来たものへ、盲目判を押すというようなわけでしたか。

答 定例のものにはまずそうでしたが、心ある人は、徒士目付などが調べたのだというと、その者を呼んで、もう一度調べ直してみるということもあります。そうすると、再調査をなして来なければなりません。しかし、きまった事は、そんなことをしていては暇がとれますから、めったに遣りませぬが、むつかしい評議物になると、自身添削をいたします。または徒士目付を呼んで、己はこれこれ思うからこの案ではいかぬ。もう一度書き替えて持って来いというと、書き直して来なければならぬのです。十人の中に既に数人の検印が済んでいても、一人不承知を唱える者があると、御一同の御検印は済んでおりますが、私の存じ寄りは違いますから、こういう論を書かせましたから御覧下さいと言って、下げ札を書いて、一同へ見せるのです。ところ

が、幕末になっては、そんな事はいたしておられぬでした。落着いている間がなかったから、外国の掛りの者は他の事は見ておられませず、京阪ならびに神戸あたりへ往来したり、奉行の応接のときは立会とか、なかなか暇がなかったのですから、たいがいな事はそのままでしたが、私、最初御目付の時分はそういうことを遣っていたのです。

問 その検印は、人数が不足ではできぬのですか。

答 少量不足は仕方ないのです。二人か三人は遠国へ出張している者もあり、それらは省いてよろしいのです。

問 しかし、おのおの意見が異なったときは誰が裁決をするのですか。

答 意見が異なれば、それを一所にしなければなりません。そうなると、なかなか暇がとれます。その時は漸々、下の方から上方へ決めていくのです。上の人をいちばん最後に残すので、まず閑暇のある下の者からきめて、御用の多端なる上方を後へ廻すという勘定になるのです。

問 それで、衆議一決せぬときは、どうにかして一決させようというのですか。

答 さようです。自分が繁忙のときは、御徒士目付に言い付けて、御徒士目付が双方をよく説くのです。御目付が人ごとに、べんべんと時日を費やして、説いて廻ることはできませぬから、御徒士目付に言い付けて、己の論はそれとは違うから、この通り皆へ未だ聞かせぬから、これを持っていって見せてくれというと、それを持って、誰にでも説いて、いかがでありますか、この御論とは違いますか、違いますれば、またこの違った方には御思召がありませぬかと言って、徒士目付に言わせるのです。

問 評議物はすべて、人が欠けてはできませぬか。

答 十人が頭を揃えているということはなかなかできませぬが、揃わぬ

とその評議を実行することができぬのです<sup>(48)</sup>。

ここは特に長い引用になったが、評議を完結させるためには、10名いた目付全員の検印が原則として必要であり、意見が異なるときには部下の徒士目付に意見調整をさせていたことがわかる。上司がその権限において調整するわけではなく、目付は同じ目付同士段階で“調整”を図ったのであり、第1章で紹介した西尾勝が指摘した、今日においても「持回り型において便法として回覧順位が変更される場合であっても、この回覧順位の変更は同位の組織間についてしか許されていない」ということと共通性がある。また、ヒマがある下の方から上の方へと承認がとられたことが記されている。ともに今日の稟議制を見る際にきわめて興味深い事実である。

## 2) 代官所の事例

問 每年、年貢が納まって、その年貢の決算はいつ頃しましたか。

答 三年目です。三年目に決算して御勘定帳という帳へ、御年貢および運上・冥加等、小物成〔割注略〕の類まで、その年納めたものをのこらず書入れ、二冊出すと、御勘定所での調査の上、御老中ならびに御勝手掛りの若年寄、御勘定奉行、同吟味役、同組頭が実印をして、御代官へ一冊渡しました。

問 その決算をする人は、何人位掛りましたか。

答 何人も掛けませぬ。御年貢は御年貢の掛け、小物成の類は小物成の掛けで、その年々調べてある諸帳面を集めて作るのであるから、中席の人が一人で算者を一人相手にして作り、それを帳面方頭取という上席の人が読合させ、算入して、およそ二、三十日にしてできました。この帳また御取箇帳に違いがあると、御代官は差扣伺というのを出すと、五日あるいは七日の閉門になり、調べたものは御代官から減給だとか、酷なのは暇などにもなりますから、違うことは決してありますなんだ<sup>(49)</sup>。

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

本年貢や小物成など、それぞれの担当者が作成した資料が一つにまとめられ、代官から勘定所へ提出され、それが稟議形式でハンコを集めて上司の承認を順に得る手順がとられていたことが語られている。

これまで見てきたように江戸時代においては、“行政”機構の分業がなされていた。しかし社会活動が広域化、複雑化するにつれて組織全体としても、担当グループ内においても意見調整が必要となった。その機能を果たしたのが稟議制にほかならなかった。目付の事例は意見調整作業をともなったものであったのに対し、年貢の決算ではルーティンとも呼べる回覧、承認がなされていたのだった。それらも第1章で紹介した西尾勝の指摘に合致するものであり、江戸時代からおこなわれてきたものだったことがわかる。

江戸時代の政治・行政システムと今日のそれらの連続性を主張するものはけっして多くないことはすでに述べた。司法システムに関しても同様である。明治維新以降、岩倉具視の命を受けて、太政官の官吏として旧幕府と新政府の実態を細かく比較した木下真弘によれば、新制度は格段に良くなった。法体系は、「古、武門の法令は悉く美とす可きにあらず。而して、人民能く之を記して永く忘失せず。今、朝廷の法令は一も善らざるもの無し。而して、人民往々苦情を鳴し、信奉せざる者有り、其故何ぞや。古は、法令を出す簡易直截、人民をして知り易からしむ。今は政府の施す所、大綱を擧ると雖ども、各省及び府県の令する所、繁碎に亘り細密に極む」と評価されている。裁判においては、「改新して、其効即ち顯わるるものは、蓋し裁判を以て最とす。旧時は戦国の習を受け、事の威儀を主とし、人民之が為に戦々慄々たりしに、今や漸次其弊害を除き、民刑事を分ち、勧解を開き、控訴を受け、上告を理する等、人民の冤屈を伸ることを得るもの勝て数う可からず」とされた。

こうした劇的ともいえる大幅な変化が人々、さらには研究者の目を制度面での変化に向けさせることになった。そのなかで、例外的な一人に松尾博也

がいる。彼はその論文で、「刑事手続きのあり方については、学説と実務の間にかなり大きなギャップがある」との問題意識から、以下のように論じている。「実務が作り出している刑事手続きの現実は、日本的特色ともいべき独自の個性を持ち、しかもそれは鮮明の度を増しこそそれ、消退の兆しはほとんど見られない。これに対して、学説——の主流——は、欧米の法を基準にして現実批判をくり返し、改革の必要を論じていない」。「明治維新後の律令法から西欧法への転身については、法規が一新したため不連続だけが感じられて、連続の相は顧みられることが少なかったと思う。ただ民事法の分野では、いわゆる法意識がしばしば取り上げられ、『前近代的』なものの残存が論じられてきた。(中略) 江戸時代後半期の刑事手続きを観察すると、見出されるのは取調べ中心主義であり、また、萌芽的ながら起訴便宜主義であり、有罪確保主義であって、現代日本の刑事手続きと連続性は著しいのである」<sup>(50)</sup>との指摘がなされている。

以下に見るように、江戸時代と今日の連続性は政治面でも指摘できるのである。

### 第3章 日本社会の特性とセクショナリズム・稟議制

#### 第1節 「イエモト・モデル」とは

ここでは日本社会の特性を「イエモト・モデル」を手がかりに分析する。本稿でいう日本社会の特性とは、日本社会・日本人に顕著に見られると一般的に想定されたり、研究成果として認知されたりしている特徴のことを指す。すなわち、「和」の尊重、集団主義、ホンネとタテマエの使い分け、ウチとソトの使い分け、ルース・ベネディクトが指摘した「恥の文化」、中根千枝が唱えた「タテ社会」、土居健郎の「甘えの構造」、丸山真男が唱えた「無責任の体系」「権限への逃避」、丸山やその他の人たちが唱える「既成事実への

屈服」や「状況への屈服」、さらには、親分—子分関係とも訳されるクライアンテリズム（clientelism）等々、が挙げられる。

これらの特徴はその時々において、日本社会や日本人を説明する際の“道具”や“概念”として用いられてきたものである。今日まで広く受容されていることを踏まえれば、それぞれは一定以上の説明力があるものと想定できる。ではそれぞれの特徴は、まったく個別に独立したものなのか（そうであるなら、相互の関係は矛盾するものなのか、視点が異なるだけなのか）、相互に関連しあっているのか、あるいは、表面的に異なって見えるが近似性が高いものなのだろうか（一つひとつの特徴に関して具体的に検証することは省略せざるを得ない）。

結論からいえば、同じ状況のどこに注目しているか違いがあるため表現は異なるが、今あげた特徴は同じ事柄を相互に矛盾することなく表現していると考えられる。このことを、先に指摘したように政治学の世界ではあまり用いられることがない「イエモト・モデル」論を用いて見てみることにする。

この概念は、アメリカ人の社会学者フランシス・シュेが唱えたもので、中国の「族」（クラン）、ヒンズーのカスト、アメリカのクラブがそうであるように、日本社会では「イエモト」がその社会を代表する「第二次集団」（中間集団）だとしたものである<sup>(51)</sup>。家族ではない者からなる集団が長い期間にわたって増殖したことを、彼は驚きをもって記している<sup>(52)</sup>。ちなみにシュेは、「第二次集団」の特徴を、中国人の場合は「家族そのもののストレイトな拡張として」、アメリカ人の場合は「生まれた家族から完全に独立した諸個人間の契約に基づく自由結社の形でなされた」ものであるととらえられているのに対し、「日本人は、自己の比較的柔軟な親族体系を全面的に棄却することなく、むしろその親族『構造』を組織体の中に転写し、かつその『内容』を強化するという形で、近代社会としての組織づくりをはかってきた」ととらえている<sup>(53)</sup>。このとらえ方は、シュेの著書を訳した作田啓

一や浜口恵俊の多数の著作によって紹介されている。少なくとも社会学においては、今日いくつもの大学の講義内容に「イエモト・モデル」が含まれていることからみても、かなり広く認知されていることがうかがわれる。

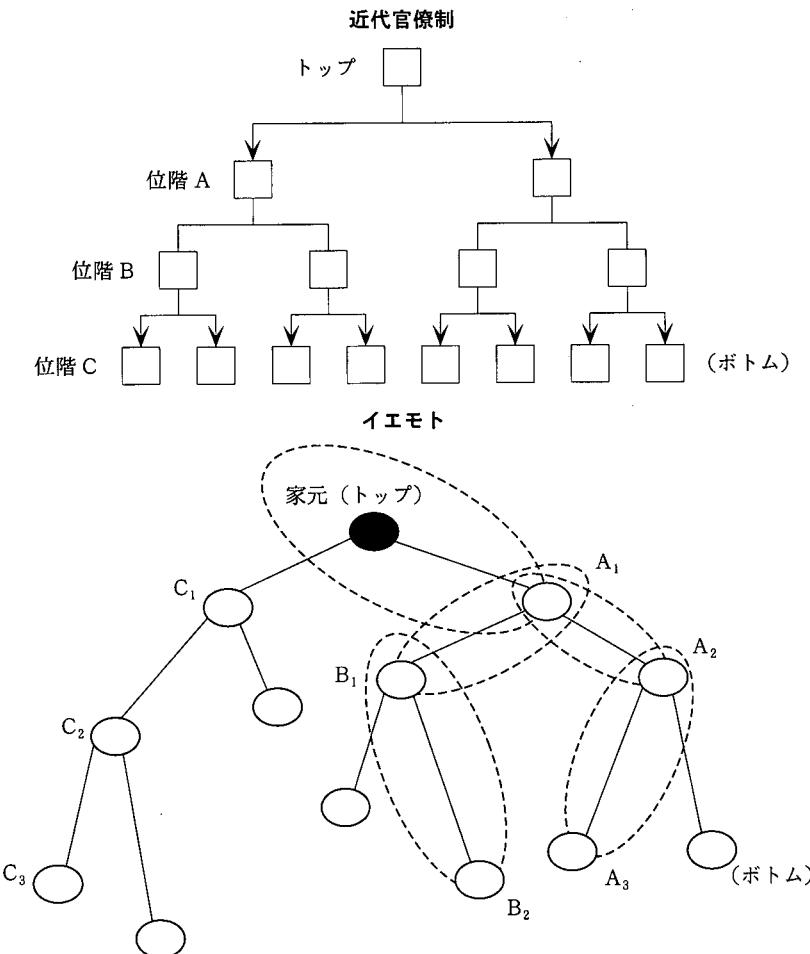
「イエモト・モデル」は改めていうまでもなかろうが、茶道や華道など主に伝統芸能を継承する集団に見られる家元を頂点とした家元制度に着目したもので、そこにおいて根幹をなしている組織構造が日本社会に広くいきわたっていることを主張している。家元制度に注目した研究者は、シュー以前にも、法社会学分野では川島武宜がいたし、芸能史や文化史などの歴史分野には西山松之助がいた。ここでは西山の分析に従って組織構造を見てみる。西山は家元と家元制度はその構造が異なっているとしたうえで、家元を古代遺制とみなし、家元制度は18世紀中葉に日本で成立した文化社会であり、封建遺制だという。そのうえで西山は、その家元制度の維持・拡大をはかっている組織原理として「家元の統制している全弟子社会のなかに、師範家・準師範家、あるいは職分とか名取などと呼ぶ、家元を頂点として、多くの末端弟子に至る中間に、私が名取制度と呼ぶところの、家元に代行する中間教授機関が成立したこと、すなわち、家元家父長的権力の拡大再生産機関が成立した」と<sup>(54)</sup>ことを重視している。さらには、「家元と末端弟子との中間に、いかに多くの連鎖的中間機関が設定されていても、それらはすべて、家元家父長的権力の拡大再生産機関であって、分権的独立機関ではない。つまり、あらゆる末端弟子は、この中間に設定された拡大再生産機関をつうじて、家元に直結して」と<sup>(55)</sup>いるという。

この家元制度が日本社会の基本構造として横たわっているとする「イエモト・モデル」によれば、浜口の説明を援用すると、「その構造的特質は、官庁・企業体・政党・宗教団体など原組織（作田啓一の用語一小西）イエモトに一般化されて遍在」している。さらに「近代官僚制とは対蹠的な、日本独自の構造特性」をもつものであり、「イエモトもまた、一つのヒエラルヒー

組織として、十分な団体性を保って機能しているのである。そこにおける稟議制度などは、実行過程までも事前に考慮に入れた、組織の高次意思決定（吉田民人の用語）の方法であり、トップの意思決定によって動く近代官僚制の場合よりも、はるかに機能合理的なシステムなのである。シューは、イエモトによってこそ日本の近代化が達成されたと強く主張している」<sup>(56)</sup>と、日本社会の特徴であるというだけでなく、その機能（稟議制を含む）も高く評価されているのである。

この家元制度を浜口が図式化したものをそのまま引用すると、次図のようになる<sup>(57)</sup>。対比される近代官僚制のイメージ図とは大きく異なっている。このイエモト・モデルの A<sub>1</sub> を仮に「名取」とすると、「名取が集権的組織内での『分権的独立機関ではない』ことは当然だが、機能的側面から眺めれば、それはむしろ『分節的独立機関』なのである」<sup>(58)</sup>との浜口の指摘は興味深い。また浜口は「イエモトでは、トップは組織の最高の権威（authority）の体現者として君臨するが、その有する権限（competence）は、下位者に順次段階的に委譲されてゆく。中間のポジションを占める者（家元制度での名取に相当する者）の立場からいえば、彼は、トップの権威を代理する上位者に服するが、自己より下位の者（部下）に対しては、自らにゆだねられた権限をさらに政治的に委譲し、かつ、上位者が代理していたトップの権威をさらに代理的に体現して振舞う」<sup>(59)</sup>と、権威を持つ上位者がその権限と権威を下位者に委譲していくとする。また「権力としての職務権限は、自発的に各ポジションに対して順次に委譲（中略）されており、同時に権限一責務の関係は、二つの地位レベルそれぞれの間に限定され、それ以上にはわたらない。したがって、イエモトにあっては、トップからの指令（職務命令的なものは避けられる傾向があるが）そのままの形で直接にボトムに届くことはないし、またそれが意図どおりに履行されるとも限らないであろう」<sup>(60)</sup>ともいう。

図 近代官僚制とイエモトの構造モデル



**近代官僚制** トップの権威と権限が、下位の各階級に段階的に縮小されて配分される。しかしその命令系統はトップからボトムに向けて確立している。成員は契約にもとづいてこの指揮系統に従う。要するにこの組織は、位階的ヒエラルキーである。

**イエモト** トップの家元の権威は組織全体を覆うが、その権限は  $A_1$ ,  $C_1$  に委譲され、指令は直接にはボトムに届かない。 $A_1$  は、家元には賛務を負うが、その権威を代理し、 $A_2$  に自己の権限の一部を移譲する。 $A_2$  は  $A_3$  に対し同じような立場に立つ。 $A_1$  は分家の部下  $B_1$  を持ち、彼にも一部権限を委譲する。イエモトは、こうした連結的ヒエラルキーである。成員は、縁約にもとづいて組織に加わる（イエモトの図は、川島武宜『イデオロギーとしての家族制度』、岩波書店、1957年、338頁の家元構成図に準拠）。

こうした「分節的独立機関」が、家元の権威をピラミッドの頂点とし、「二つの地位レベル」間だけで「権限—責務の関係」をタテ方向に連続的に保持している。それはあるときは極めて小規模なグループ（人間関係）として、またあるときはそうした独立機関を複数結集させて、成立するのである。それは何を「ソト」と見なすかによって（何を「ウチ」と見なすかと同じ）、自己が所属する組織に対する認識がおこなわれるのであって、特定のルールがあるわけではない。たとえば、流派が異なれば、それ自体は組織同士の大規模な対立になりうるし、もし同じ流派内で名取（教授職）同士の対立ということであれば、その名取（教授職）の組織内のランクによってその対立状況は異なると考えられる（高位にあれば、弟子、孫弟子などが増えるのが一般的であり、その特定個人の下に形成される分節的独立機関が相対的に大きくなることは想像に難くない）。

## 第2節 イエモト・モデルからみた日本の行政

ここではなぜ今日においてもセクショナリズムと稟議制が残っているのかを、日本社会を特徴づける「イエモト」と合わせて考察することとする。

シューは川島武宜の家元分析にもとづいて、(1)家元（師匠）と名取として取り上げられた門弟との間に比護一奉仕の相互的責務関係がある、(2)組織構造は、中間段階者が縄張りを持ちながらも、一つの大きなヒエラルキーを形成している、(3)家元は最高の権威として君臨している、(4)擬制的な家族制度であると記したうえで、それらを総括し、「イエモトの中核構造は、相互的依存によって特色づけられた師匠=門弟（配下）<sup>クライアント</sup>の関係である」と記している<sup>(61)</sup>。

ここから読み取れることは、イエモト・モデル=日本社会においては、上下関係は、ある意味では自明のことである。しかしその上下関係は、支配一服従関係ではなく、擬制的な家族のようなものであり、下位者が上位者から

権限を「実質的に」委譲されている（と想定されている）のである。だからこそ、第1章第2節でみた、西尾勝が指摘する「日本の官僚組織においては、組織単位間の横の分掌構造が明確であるのに対して、上下の縦の系列の分業構造、すなわち専決権限の割付構造の方は決して明細には定められていないため、事案によっては、その決裁を仰ぐべき専決権者が誰であるのか法制上は詳らかでない場合が少なくないのである」という事態が生じるのである。

ではなぜ「横の分掌構造」は明確になったのか。それは分掌にかかる（法的）権限が付与されたため、発生しやすくなったと考えられる（浜口が指摘しているように、イエモト・モデルでは「職務命令的なものは避けられる傾向がある」）。「分節的独立機関」はテーマによって離散集合を起こすことを記したが、分掌事項が定められれば、組織内で問題解決が図られやすくなることは当然であろう。この件に関しても、イエモト・モデルは興味ぶかい示唆を与えてくれる。浜口は次のように記している。「現代の日本の公的組織体は、リーガルな形態としては、ビューロクラティックな機構を備えている。こうした状況は、近代化にともなって欧米から導入された近代官僚制を形式上採用したことの帰結なのであるが、なぜそれが可能だったのだろうか。おそらくその理由は、近代官僚制が日本の伝統的組織（家元制度・仏教教団など）と表面上相似していたために、官僚制へのなじみを早くもちえた、ということであろう。けれどもそれを構成する人間が日本人である以上、その組織は擬似官僚制にとどまっている。つまりタテマエ上は近代官僚制なのだが、実質的内容に関してはかならずしもそうではないのである。ホンネとしての組織構造は、あくまでイエモトとしてのそれである」<sup>(62)</sup>。

やや長い引用となったが、少し補足説明が必要であろう。つまり「イエモト」が意味する日本型社会構造は、「相手」に応じて離散集合がおこり、それゆえにセクショナリズムの発生を容易にしていた。その社会構造の上に、各集團に権限を与える近代官僚制的な手法が付与されたため、セクショナリ

ズムの発生が助長されたのだった。

## おわりに

本稿で明らかにしたように、日本社会は「分節的独立機関」を無数に包摂する「一つの大きなヒエラルキー」である。こうした状況では、それぞれが独立機関であるため、「横の分掌構造」は明確になる傾向が生まれ（権限が規定されていればなおさら）、ゆるやかな上下関係においては（権限委譲がなされていると想定されているので）「縦の分業構造」は不明確になる傾向が生じた。そこに、セクショナリズムと稟議制が発生する契機があり、容易に消滅しない理由がある。

こうした社会を基盤として、（法的）権限を付与された近代官僚制が成立し、さらに内閣制度発足時に、「弱い首相」を作ったためにセクショナリズムと稟議制は温存・強化されることになった。こうした状況が、冒頭に紹介した人事院の「公務員白書」にその一端が記されているように今日までさまざまな弊害をもたらしている。そしてその解決策として現民主党政権がそのマニフェストに明記しているように、今日においては立法側（議院内閣制のもとにある政府も）が行政の“病理”に対処しようとしているのである。

国民の代表である政治（政府）が行政をコントロールする（できる）ことは、民主主義や政治的正当性の見地からすれば当然である。しかし本稿で論じたように、行政側の組織構造が近代官僚制の外観を備えつつも、その内実において「イエモト」構造である以上、立法側が行政側をコントロールすることは理念的には是とされることは間違いないが、現実にはかなりの困難をともなうものである。というのも、行政側にだけでなく、社会全体にイエモト構造がいきわたっている日本では、立法側も「分節的独立機関」から成り立っており、「分節的独立機関」としては比較的小さなものでしかない政党

組織もまたその内部において、アクター同士がバラバラである日本型組織なのである。しかも立法が行政をコントロールすることを是とするのは、国民主権を前提とする「理念」に依拠するものであるのに対して、客体側の行政は法律に基づいて存立している「実体的」存在なのである。

誤解を恐れずに言えば、「理念」が「実態」を“超越”するためにはその理念を支持する圧倒的な勢力、つまり世論の後押しが必要である。しかし国民自身も「イエモト」社会に暮らしているため、現状にさほどの違和感を持っていない。他方、立法側が現状を本気で変えようとするなら、行政側を「相手」として大規模（本格的）な“対立”にいたらいい限り、それを改変するどころか、牽制したり、抑制したりすることさえできない。しかし立法側では、よく知られているように、内閣総理大臣といえどもその権力を自由に行使することは難しく、仮に何らかの政治的意志を首相が抱いても、その意志を立法（任意の政党においても）側のボトムまで到達させることは相当に困難であり、まして組織全体が一致して行動することはまったく期待できないといった過言ではない。

ではこうした現状にある日本で、政治が行政を真にコントロールすることは不可能なのだろうか。仮にコントロールとまではいかなくても、どのようにすることで現状の改善がはかられるのであろうか。

ここで、日本がいかに「イエモト」社会で成功と発展、ならびに失敗をしてきたのかを見てみることは有用であろう。結論を急げば、成功と発展の背景にはそれぞれの「分節的独立機関」が共有できた国家目標があった。明治維新以降、太政官制の下であろうとも、内閣制度の下であろうとも、さらには戦後の新憲法体制下でも一貫してとられてきた、「追いつけ、追い越せ」政策が一番わかりやすい例である。立法側が細かく指示しなくても、各「分節的独立機関」がそれぞれに創意工夫をして、目標の遂行に当たったのだった。それらの成功の中には、立法側が期待した以上の成果を挙げた事例もあつ

たと考えられる。しかし反面、時に「分節的独立機関」が暴走し、失敗した例も多数あったことも事実である。第二次世界大戦中の軍部のさまざまな行動が想起される。たとえば、現地軍の独走を軍首脳が押さえられないうえに追認してしまう、さらには（統帥権という権限問題はあったにせよ）軍の独走を政治が止められない、などの事例が容易に挙げられる。

ここで確認しておくべき、組織行動上の問題点がある。プロジェクトの成功、失敗を例として考えてみる。日本ではプロジェクトが成功した時は“成功”という事実のみが評価され、なぜ成功できたかについては考えられることはまずない。トップリーダーが良かった、現場担当者が良かった、その上司が良かったなど、せいぜい自分もしくは関係者を“評価”するにとどまる。他方で失敗したときには、“反省”をしても“分析”がなされることはないという特徴がある。戦後の東久邇内閣の「軍、官、民の国民全体が徹底的に反省し、懺悔」するという発言に端的に示されている。「一億総懺悔」、つまり全員が揃って反省することが重要視されているが、その結果を生んだメカニズムの分析にはいたらない。「イエモト」社会では全体を把握できるものが存在しないし、各構成員が全体を把握しようともしないのである。成功のときは個人ないし「分節的独立機関」それぞれが評価されうるが、失敗のときは全員が沈黙してしまうのであり、もし責任追及がなされた場合には、明らかに（法的）権限がないことを盾に自己保身がなされるのである。また今日のように、国家目標が示されていないとき（立法側＝リーダーが示せないとき）、日本全体が閉塞感に包まれてしまうことになる。各「分節的独立機関」がバラバラで、それぞれがその内部で自己完結してしまうのである。

以上のように、日本社会をより根本から理解し、正しい分析をしたうえで対策をとらなければ、その対策は「政治離れ」「あきらめ」などの逆効果をもたらしかねない。さらにそうした視点で、政治を含む社会全体を、歴史分析も交えて見れば、これまでとは異なる様相が見えてくる。たとえば今触れ

た政軍関係を政官関係までに拡大して見れば、法的コントロールなど制度面だけではなく、政一官の中にある「分節的独立機関」をも考慮の対象にしなければ、歴史分析はもちろん、今後の真に良好な政官関係を構想することはできないであろう。逆に「イエモト」を基盤として社会構成がなされていることを踏まえて見てみると、政治におけるリーダーシップ論、派閥論、政治家が国家目標を描けないこと、天皇の戦争責任問題、植民地支配のあり方、「転向」などの思想問題、あるいは外交手法など多くの政治的な事柄がこれまでとは異なった様相を見せることになるはずである。さらには、野球部員が不祥事を起こしたことが原因で甲子園出場を辞退する高校や、社会的な問題を起こした大学生がいれば学長がテレビで謝罪するなどが起こる日本では、責任論や危機管理論を含む、社会全体に目が向けられることになると考えられる。また本稿ではほとんど論じられなかったが、日本社会や日本人の特徴を描いたさまざまな先行研究やイメージにも合理的な説明を加えることができるとも考えられる。

「イエモト・モデル」を提唱する研究者たちの著書を読むと、日本社会の特徴と諸外国のそれとの違いに気づかされることが多い。政治学関連分野の研究者が欧米の政治・社会モデルを援用して分析をおこなう際には、あたかも日本も欧米と同じ条件下にあるかのような前提に立ちがちだが、相當に相違があることを再認識することになるであろう。その意味で、こうした関連分野の知見の活用が期待される。

今後は、こうした日本社会の特性を踏まえた政治史の分析をおこなうとともに、「イエモト」の原点である「イエ」に対しても分析をおこなうことを課題としたい。

#### 《注》

- (1) 人事院編「公務員白書」(平成14年版), 2002年, 30頁。
- (2) 実務経験者から、稟議制といっても一様ではなく、あらかじめ意思形成がお

## 日本におけるセクショナリズムと稟議制の源流

こなわれたうえで稟議書が用いられる場合があることなどが指摘されている。また注(3)に見るように全否定するべきものではないとの指摘もある。しかしこの状況では稟議書を用いた稟議制が使われていることから、それを「常態」として論を進める。

- (3) たとえば今村都南雄は「セクショナリズムが弊害をともなうことはそのとおりだとしても、それが諸悪の根源であるかのように即断するのはあまりにも短絡的で、一面的にすぎるのではないか、またセクショナリズムを病理現象としてのみとらえる視点では、それがもたらす弊害に効果的に対処することもできないのではないか」との問題関心から分析をおこない、「セクショナリズムはすぐれて複合的な現象であり、短絡的、一面的に割りきってとらえることなどできはしない。ましてや、それを諸悪の根源であるかのように断定して済ますことなど許されることではない」と結論づけている（今村都南雄著『官庁セクショナリズム』（行政学叢書1），東京大学出版，2006年，209-210頁）。また分析対象の時期が明治初期に限定されるが、笠原英彦は「一般に官僚制の弊害と指摘されるセクショナリズムが、日本の初期近代化過程、すなわち行政官僚制の初期発展段階においては、むしろ近代化推進のバネとして作用した側面をも射程に入れうる」と、肯定的にとらえている（笠原英彦著『日本行政史序説』芦書房，1998年，102頁）。
- (4) 早坂隆著『世界の日本人ジョーク集』中公新書，75頁。この解説によれば「電球ジョーク」は1970年代にアメリカで始まったもので、元はポーランド人をからかったものだと言う。今日までそれが増えて、各国・市民を対象に300パターン以上あるそうだ。ニューヨーク市民の場合は、5人が必要で、1人が電球を盗んできて、1人がそれをねじ込み、3人が周囲で落書きをしている。ロンドン市民の場合は3人が必要で、1人がねじ込み、2人がそれにケチをつける、というのが紹介されている（167頁）。さらに、日本人に関しては3人が必要だという別の答えもある。「1人がその電球を替え、1人がその姿をマンガにし、1人がそれをアニメにする」という（227-228頁）。これは日本のアニメやマンガが世界を席巻している事例として紹介されているものだが、3人を同じ組織に所属するものだとすれば、これもセクショナリズム状態を皮肉ったものと見ることもできよう。
- (5) 幼保一元化の問題は、文部科学省と厚生労働省の管轄問題だけでなく、とくに保育園に関わる問題では、旧厚生省と、保育士の労働問題、さらには労働者の福利厚生を担当する旧労働省との間でも解決すべき問題が存在する。
- (6) 辻清明著『行政学概論』上巻、東京大学出版会、1966年、97-122頁。
- (7) 前掲今村、119-144頁。

- (8) 2010年7月の参議院選挙時のマニフェストで民主党は、「政治のリーダーシップを欠いたまま、産業構造や社会構造の変化に対応できていない政策を続けた結果、経済の長期低迷、財政赤字の拡大、社会保障の不安定化が進みました」と自由民主党の失政を指摘したうえで、これらの問題を解決するための政策の第一番目に「行政刷新」を掲げた。その内容は、「ムダづかいと天下りを根絶し、財政を健全化させます」であった。「事業仕分け」に対する世論の高い支持もあり、民主党がそれまで主張してきた、行政改革推進による、財政改革の推進を改めて宣言したものだった。つまり09年の衆院選と基本的に同じことがマニフェストに掲げられていたのである。
- (9) 前掲辻、99頁。
- (10) 同上、108-109頁。同様のことは、内閣制度成立後も「本質的にはあいまいも交わらぬ藩閥的な支配構造を潜在せしめる封建的性格であるにとどまっていた」と簡潔に表現されてもいる（辻清明著『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、87頁）。
- (11) 同上、117頁。
- (12) 同上、102頁。
- (13) 代表的なものとしては井上誠一著『稟議制批判論についての一考察：わが国行政機関における意思決定過程の実際』『行政制度研究資料』行政管理研究センター、1981年。
- (14) 西尾勝著『新版行政学』有斐閣、2001年、98-99頁。
- (15) 同上、316-317頁。なお西尾は同じ個所で、戦後は「キャリア・ノンキャリアの二重構造が通達・通牒等の行政規則と内規を制定する必要を生み、この種の執務マニュアルの発達がルーティン・ワークの処理を末端職員に委ねることを可能にしてきたように思われる」とも記している。
- (16) 稟議制に関し「これをいきなり日本社会の文化（カルチュア）と結びつけて論ずるのではなくに」（同上、316頁）と西尾が記している点からすれば、日本の文化に何らかの基層があると想定していると考えられるが、論が展開されているのは明治維新以降のことだけである。
- (17) 前掲西尾、316頁。
- (18) 同上、317頁。
- (19) 前掲今村、27頁。
- (20) 同上、29頁。
- (21) 同上、84-86頁。
- (22) 同上、87-88頁。
- (23) 牧原出著『行政改革と調整のシステム』（行政学叢書8）東京大学出版会、

2009年。

- (24) 同上, 第3章「近代日本における『総合調整』と『省間調整』」, 117-178頁。
- (25) 春畠公追頌会編『伊藤博文伝』中巻, 1940年, 1051頁。
- (26) 一例をあげれば, 笠原英彦著『日本行政史序説』芦書房, 1998年。笠原の大政官制に関する分析は, 本稿で述べる江戸時代のやり方から内閣制確立期に移行する日本の政治・行政システムを分析するうえで興味深い。
- (27) 水谷三公著『官僚の風貌』(日本の近代13), 中央公論新社, 1999年。
- (28) 拙稿「日本の官僚制の特色を歴史から考える」の「第2節 セクショナリズムの発生」(中村章編著『新版官僚制と日本の政治——改革と抵抗のはざまで——』北樹出版, 2001年) 84-96頁。なおこの節は同書の旧版『官僚制と日本の政治——国が変わる, 行政が変わる』(1997年) 79-91頁にも記載されている。
- (29) テツオ・ナジタ著『明治維新の遺産——近代日本の政治抗争と知的緊張』(坂野潤治訳) 中公新書, 1979年。
- (30) 同上, 67-68頁。
- (31) 野中尚人著『自民党政治の終わり』ちくま新書, 2008年, 153頁。
- (32) 笠谷和比古著『士(サムライ)の思想——日本型組織と個人の自立——』岩波書店同時代ライブラリー, 1997年, 57頁。
- (33) 同上, 63-64頁。
- (34) 同上, 66-67頁。
- (35) 旧事諮問会編『旧事諮問録——江戸幕府役人の証言——』(上)(下)(進士慶幹校注), 岩波文庫, 1986年。
- (36) 同上, 進士慶幹「『旧事諮問録』について」,(上) 11-24頁。
- (37) 同上, (上) 62-63頁。
- (38) 同上, (上) 65頁。
- (39) 同上, (上) 67-68頁。
- (40) 同上, (上) 301頁。
- (41) 同上, (上) 107-108頁。
- (42) 同上, (上) 110-108頁。
- (43) 同上, (上) 142-143頁。
- (44) 同上, (上) 137-138頁には, 諸藩の町人と江戸の町人との間の訴訟は原告の居場所によって異なり, 相模・下総のような江戸の近場では勘定奉行, 伊豆以遠の関外は寺社奉行の担当となる。また大名の領内の者と幕下の者との間に起こった裁判でも, 原告のいる所で関外関内の差別があることなどが語られている。さらに, たとえば九州辺りの町人が, 江戸の人に金を借りて返済せぬと

きは、江戸の町人は勘定奉行に訴えるのが筋だが、勘定奉行が当該の藩に使者を立て、評決を付けてもらうこともあった。

- (45) 同上、(上) 260-262 頁。
- (46) 同上、(上) 109-110 頁。
- (47) 同上、(上) 233 頁には、「評定所の立会は、公事吟味の傍聴です。傍聴していく、三奉行に目を付けているので、三奉行の調べる様子を見ているのです」とある。大目付も同様の役割をしていたと考えられる。
- (48) 同上、(上) 236-239 頁。
- (49) 同上、(下) 91-92 頁。
- (50) 「法曹時報」第46巻第7号、1994年、1-3頁。なお松尾論文の歴史的位置づけに関しては、大平裕一『日本の特色』の歴史的探求について—『精密司法』と江戸幕府の刑事手続について—(大平裕一・桂島宣弘編『日本型社会』論の射程—「帝国化」する世界の中で』文理閣、2005年、63-88頁)を参考にした。
- (51) Francis L. K. Hsu, Clan, Caste, and Club, 1963 (作田啓一・浜口恵俊共訳『比較文明社会論—クラン・カスト・クラブ・家元』培風館、1971年)。
- (52) 同上、308 頁。
- (53) 同上、浜口恵俊・作田啓一による解説、357 頁。
- (54) 西山松之助著『家元の研究』(『西山松之助著作集』第1巻、吉川弘文館、1982年、20頁。なお初版は校倉書房、1959年、25頁)
- (55) 同上、547 頁。
- (56) 濱口恵俊著『日本研究原論—「関係体」としての日本人と日本社会』有斐閣、1998年、238 頁。
- (57) 同上、233 頁。
- (58) 浜口恵俊著『「日本らしさ」の再発見』講談社学術文庫、1988年、235 頁。
- (59) 同上、239-240 頁。
- (60) 同上、240 頁。
- (61) 同上、225-226 頁。
- (62) 同上、237-238 頁。