

行政改革と稟議制の変容

— 1950～60年代における公文書管理改善運動の展開を中心に —

伊藤 陽平

【要 旨】

本論の目的は、1950～60年代に展開した公文書管理改善運動の中で、行政の意思決定の中核を担っていた稟議制の性格が変容する過程を考察することである。公文書管理改善運動を推進していた人事院、行政管理庁は、末端の起案者から決裁権者の行政長官までが印判を押す稟議制による意思決定を非効率的だと認識していた。戦後初期まで、稟議制は実務に長けたベテランの下級官僚の属人的能力によって運用されており、彼らの影響力をいかに抑えるかが大きな課題となった。高度成長が本格化すると、行政需要の高まりとともに決裁文書も増大した。加えて、財政悪化を抑制するため、公務員数も抑制する必要が生じた。その結果、少ない人員で大量の文書を扱うことができる能率的な行政意思決定が必要となった。こうした状況を背景に、行政管理庁による公文書管理改善運動の最中、決裁権限の委譲と決裁規則の整備が各省庁で進行し、属人的に運用されていた稟議制はよりシステマティックな性格を帯びていった。公文書管理改善運動は、ベテラン下級官僚の力量に依存した属人的行政運営から、一定のマニュアルに基づくシステマティックな行政運営への転換を、文書行政の側面から促進するものであったと言える。

【目 次】

はじめに

1. 人事院の公文書管理改善運動

- (1) 人事院の行政能率化論
- (2) 公文書管理改善と「生地引」
- (3) 公務能率研究会での議論

2. 高度成長と稟議制の変容

- (1) 行政改革と稟議制
- (2) 第1次臨時行政調査会の稟議制論
- (3) 稟議制の変容

はじめに

日本において、公文書は主に稟議制と呼ばれる決裁方式の下で処理されている。稟議制とは、行政の末端が起案した文書を関係局課に順次回覧して印判を求める制度である。回覧の順番は職位にしたがって下から上へと、関係者の同意を積み上げるように設定されており、かつてはボトムアップ的な行政意思決定の象徴のようにも見なされていた。その代表的な議論として辻清明氏の稟議制論が挙げられよう¹⁾。

辻氏は稟議制の特色として次の3点を指摘している。第1に、決裁権を持たない最末端の者が稟議書を起案すること、第2に、稟議書の内容に関係する局課が個別に審議し、関係者が会議を開いて討論審議することは原則ではないこと、第3に、稟議書の決裁権者は行政機関の長官だけであり、稟議書は行政の最末端からトップまでの長い意思決定過程をそのまま反映していること、それゆえ、行政の意思決定過程は起案者と決裁権者との間の距離が、時間的にも空間的にも長いことである。辻氏は、関係する局課全てが意思決定に参加する稟議制の下では、1つの書類に大量の印が必要とされるため、行政能率の低下、責任の分散、上級職員の指導力の低下を生じさせると論じている。辻氏によれば、下位職員は稟議書の内容に不満があれば、稟議書を握りこんで決裁を停滞させることが可能であり、さらに、上級職員は日々大量の文書に印判を押しているため、しばしば稟議書の内容を確認しない「メクラ判」現象が発生しているという。

こうした辻氏の稟議制論を、元農林官僚という立場から批判したのが井上誠一氏である²⁾。井上氏は行政の意思決定には稟議書型と非稟議書型が存在し、稟議書型は順次回覧決裁型と持回り決裁型に分けられること、非稟議書型には文書型と口頭型が存在し、さらに文書型は処理方式特定型と処理方式非特定型が存在することを指摘した。井上氏は辻氏が順次回覧決裁のみを念頭に置いていることを批判し、決裁処理には様々な形態が存在することを強調したのである。さらに、稟議書は作成前に入念な事前調整が行われており、いざ作成されればかなり短時間で決裁されると述べている。それゆえ、井上氏は能率の低下、行政の停滞は辻氏が強調するほど深刻ではなく、事前調整を前提とする以上、文書の握りこみなど起りえないとしている。また、稟議書の回覧に際しては、上級職員不在時の代決や後伺い、回覧順位の変更、関係局課への同時回覧による決裁など、決裁の迅速化に寄与する豊富な決裁規則が存在することも指摘されている。井上氏の見解を踏まえた大森彌氏の研究では農林省以外の省庁の文書管理規則も検討されており、事前調整を前提とする関係局課との合議省略、決裁期限の設定、法令審査会の存在などが指摘された³⁾。現在、井上氏の稟議制論は行政の意思決定の実態を示すものとして受け入れられている。

このように辻氏の稟議制論は、元官僚の井上氏によって大幅な修正を余儀なくされた。それでは、稟議制は最初から井上氏の提示する運用形態を備えていたのだろうか。この疑問を解消する上で北村純氏の問題提起は大きなヒントになる⁴⁾。北村氏は、辻説(初出1965年)と井

1) 辻清明『新版 日本官僚制の研究』(東京大学出版会、1969年)、前篇第4章。

2) 井上誠一『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』(行政管理研究センター、1981年)。

3) 大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」(『年報政治学』第36巻、1985年)。

上説（初出1981年）の間に存在する、16年の歳月の間に稟議制が改良され、井上氏の示す多様な運用形態が生み出された可能性を示した。井上氏自身、「辻論文の指摘するような一面をもっていたのが事実であるとしても、少なくとも現在の姿については、辻論文の所説との間に大きな乖離があるように思われてならない」と留保しているように、時代の変化とともに稟議制の運用も改良された可能性は存在するのである。ただし、北村氏の研究は試論的なものに過ぎないため、問題提起に留まっている。本論は北村氏の視角を継承し、稟議制の運用形態の変容過程とそれを促した要因を考察する。

そこで本論が注目するのが、戦後に人事院、行政管理庁が推進していた公文書管理改善運動である。この運動については瀬畑源氏、坂口貴弘氏の研究が存在している⁵⁾。人事院による科学的管理法を背景にしたファイリングシステムの導入、公務能率研究会の活動、行政管理庁のO&M活動、各省庁統一文書管理改善週間の実施といった事業の実態が明らかにされているが、分析の重点は基本的に公文書の保存と公開に置かれているため、稟議制については言及していない。本論でも述べるように、公文書管理改善運動は行政の能率化を目的に推進されており、稟議制改革は人事院、行政管理庁にとっても主要な問題関心の1つであった。以上を踏まえ、本論は公文書管理改善運動が本格化した時期を高度成長期に求め、稟議制もその最中に変容を遂げたことを明らかにする。

1. 人事院の公文書管理改善運動

（1）人事院の行政能率化論

戦後に初めて文書管理の改善に取り組んだのは人事院であった。人事院は1948（昭和23）年にブレイン・フーヴァーによる国家公務員法制定の動きの中で設置された機関である。国家公務員法には行政の能率化と民主化が謳われ、人事院による公文書管理改善の取り組みもかかる観点から実行されていくこととなる。まずは公文書管理改善の前提に存在した、人事院の目指す能率的行政の内容について考察していこう。

フーヴァーの目指す能率化とは、欧米の民主主義に関する歴史認識と不可分の関係にあった。フーヴァーによれば、西洋も東洋も「封建制度」を基礎に発展し、それが崩壊しはじめると、行政の対象は君主から国民へと変化したという。「封建制度」にとって代わった「近代的デモクラシー国家」は当初、猟官によって行政を党派的に運営していた。これにより、行政の能率は低下したため、アメリカでは1883年に「ペンドルトン、アクト」を制定し、行政を「多数政党のサーヴァント」から「国民全体のサーヴァント」へと変化させようとしたという。すなわち、フーヴァーは行政の中立性を確保し、一党一派ではなく、国民全体に責任を持つ政治を実現することを民主化とみなしていたのである⁶⁾。

4) 北村純「稟議制論と文書管理」（『群馬大学社会情報学部研究論集』第20巻、2013年2月）。

5) 瀬畑源『公文書をつかう』（青弓社、2011年）、坂口貴弘「戦後日本の公文書管理改善運動における「保存」と「廃棄」の位置—レコード・マネジメント概念の導入と国立公文書館—」（『レコードマネジメント』68号、2015年）。

6) 農林大臣官房秘書課編『人事行政の基礎原理—日本官吏制度再建の指針—』（農林大臣官房文書課、1949年）、11～13頁。

さらに、フーヴァーは行政による経済への介入を現代国家の大きな特色と考えていた。フーヴァーは「現代の政府は、唯単に租税を徴収したり、治安の維持にあたりたり、その他日常の庶務を取り捌いたりするだけではすまない」として「各種の国家資源の処理」や「産業通商の助長増進」といった「一国の全経済の監督と指導」の役割を有するとみなしていたのである。それゆえ、フーヴァーにおいて、行政の能率性は国民生活を左右する重要ファクターと位置づけられた⁷⁾。

人事院官僚たちも、フーヴァーの問題意識を継承していた。人事院事務総局能率部研修課が作成した「能率序論」では「公務は最小の経費をもつて運営され、国民に対する最大の奉仕を目的として行われなければならない」とし、これを「公務の能率化の目標」と位置づけた。かかる観点から問題となったのが、「官僚という言葉から想起される非能率すなわち、計画性の欠乏、繁文褥礼、事務の渋滞」であった。その原因として、①私企業に比して、規模が大きいこと、②利潤追求を目的としないため、能率の基準が明確でないこと、③私企業よりも責任が重く、法令に注意を払う必要があること、④複雑化、専門化によって拡大した行政を立法が監視するには限界があり、行政事務は官僚のみに委ねられていることを挙げている⁸⁾。

そこで人事院がモデルとしたのが、アメリカで発達した科学的管理法であった。これに関して、「能率序論」では①組織の問題、②財務の問題、③事務管理の問題が言及されているが、文書管理との関わりで重要なのは③であろう。人事院によれば、「官僚の事務乃至仕事は繁文褥礼 (Red-Tape) 先例踏襲」であり、その背景には「国民に対する公正な処理という責任」を果たすため、「法令に非常に細かい注意を払うことが必要」だという点に起因しているという。人事院は「納税者の立場からは単に一つの事務を処理するのに、複雑な手続や決裁の渋滞は全く我慢ならない」として「事務組織の合理化、執務方法の改善、連絡、整理の手続及び書類の標準化」を事務能率化の重要課題と位置づけた⁹⁾。人事院の公文書管理改善運動の背景には、「先例踏襲」による事務の停滞の打破という意図が存在していたのである。

(2) 公文書管理改善と「生地引」

稟議制改革も、こうした行政能率化論の文脈の中で議論されていた。人事院官僚であった三沢仁は『官公庁事務能率』という著書の中で、「アヤマチのないことを主とするから、必要以上に手数をかけ、多数の人のハンを求めて責任の分散をする。いわゆる「お役所のハンコ行政」といわれる」、と行政を批判している¹⁰⁾。こうした三沢の稟議制観が、人事院の行政能率化論を背景にしているのは一目瞭然であろう。

三沢はこうした責任の分散という欠点を克服する策として「権限の委任」を提唱した。三沢は科学的管理法の観点から、行政の原則やマニュアルの通りに進行している事務には特別注意する必要はなく、原則から外れた例外的な事務 (例外事務) だけを注意すればよいと述べた。そこで「監督者は上級になればなるほど日常の事務 (常例事務 routine work) から離れるべきである」として、ルーチンワークである常例事務は下級者に権限を委譲し、上級者は高度な判

7) 同上、14～15頁。

8) 同上、233～234頁。

9) 同上、235頁。

10) 三沢仁『官公庁事務能率』(中央社、1950年)、37～38頁。

断力を必要とする例外事務に専念すべきだと主張したのである¹¹⁾。

ただし、行政がピラミッド型である以上、行政事務全体の中で、上級者の扱う例外事務の比重は小さく、下級者の扱う常例事務の比重は大きくしなければならない。三沢はこの問題に対し、2つの対策を提示した。第1に例外事務の常例事務への格下げである。三沢によれば、例外事務の中には高度な判断を要すると見せかけているだけで、実際には常例事務に近いものがあるという。こうした例外事務を常例事務へと格下げし、権限を委譲すべきだと主張した。また、「例外的なことまでも初めから考えておいて、その場合の処置も文書にしておけば、ますます高級な判定のシゴトは少なくなる」として例外事務の格下げは稟議書の印判の減少、「メクラバン」の減少に寄与すると述べた¹²⁾。第2に、行政事務の標準化である。三沢は常例事務の手続きをマニュアル化することで、誰もが速やかに常例事務を遂行できるようにすべきだと主張した¹³⁾。

この「権限の委任」を実現する上で、三沢が問題視したのは「生字引」と呼ばれるベテラン下級官僚の存在であった。三沢によれば、「前例とか、シキタリとかをよく知っているいわゆる生字引が隠然たる勢力を握っていて、課長でもその生字引をモチアゲていないとシゴトが進ま」ず、¹⁴⁾ 彼らは「一度に全部〔事務のノウハウを〕教えてしまえば自分の存在価値がなくなるから、モツタイをつけて小だしに教え」、「新しいもっと能率的な方法や機器を使うことを聞いても何とかケチをつけて反対する」という¹⁵⁾。こうした「生字引」による行政のノウハウの独占に対し、「組織体の経験というものをそこに働く職員の頭に入れておくことが間違いである。これは文書にして記録として保管しておくべきである」と述べて記録管理の重要性を説いた¹⁶⁾。三沢にとって、「前例」、「シキタリ」に則って事務をこなす「生字引」は、行政の「先例主義」の象徴だったのである。

他の人事院官僚も、三沢の指摘する「生字引」の存在を問題視していた。人事院管理局長の丸尾毅は第3回公務能率研究会（後述）の場で、民間から行政へ入ったある官僚が退官する際に起きたエピソードを紹介している。その人物は業務の中で集められた7メートルの高さに及ぶ大量の文書を後任者に引き継ごうとし、下級の事務官に相談したところ、「官庁では後任者が前任者の事務をそのまま引継ぐということはほとんどない」と返答されたという。そこでその人物は「官庁の事務というのは必要以上に、専門化された事務官の個人知識を主にしているので、一貫された一つのノルムのもとに動いているのではない」として、「生字引的な個人の知識が偏重されて、それが古い官僚制度の悪をなしている。もっと客体化され、客観化された、一貫化されたノルムのもとに事務が動かなければならない」と行政の事務を批判したのである¹⁷⁾。このエピソードは、当時の行政が「生字引」の「個人の知識」という一個人の能力に依存して運営されていたことを端的に示している。

丸尾はこのエピソードに対し、「七メートルの書類というのは、実際のオフィシャルなものに

11) 同上、44～45頁。

12) 同上、45頁。

13) 同上、72～76頁。

14) 同上、43頁。

15) 同上、74頁。

16) 同上、43頁。

17) 「第3回公務能率研究会報告」（国立公文書館所蔵、資00142100）、3頁。

ついてみれば、公式には不必要なものがあったのではないかと下級事務官の立場に一定の理解を示している。ただし、丸尾は単純に文書の廃棄を肯定していたのではなく、「保管されるべきところの文書というのはごくエッセンスでよろしい、そのエッセンスというものはじめて、再資本として、もう一ぺん取出して後継者が応用し、あるいはそれを基礎にして、一つの情勢かとらえられるというところにある」と述べている。すなわち、丸尾は大量の文書を評価選別し、行政の「ノルム」を形成しうる「エッセンス」を内包した重要文書のみを保管することを主張したのである。そして、評価選別によって集積された公文書を行政の「ノルム」の形成に寄与させるには、誰もが簡単に取出し、参照できなければならない。実際、丸尾は、文書は「再び取出して使用する」ために整理、保管されると述べ、未決文書用のファイルの設置や不要な非現用文書の大量廃棄、保管年限の設定の重要性を説いたのである¹⁸⁾。また、人事院管理局標準課の本間郁男は「文書の私有化」の防止の観点からファイリングシステムの導入を主張している¹⁹⁾。人事院官僚は、行政効率化推進における重要なリソースとして公文書を位置づけ、これを活用する前提として文書管理の改善を提唱したのである。同時に、これらの公文書管理改善策は「生字引」に依存しない行政の実現を目指すものでもあった。丸尾は稟議書の停滞に関して、次のように述べている。

自分の思惟で判断して、長く書類を未決の状態において、机の中に未決としてほうりこんでおくのは、忠実な事務官ではないのであります[中略]長く一つのところに書類が停留しておりますと、私物化されるという傾向になつて、民間からきた老士官のいうように、生字引というようなかたちで、ややもすれば個人の知識のもとになる文書が集積されて、その人がいなければわからんというふうに感ずるのではないか。したがって自分の個人のファイルというのを長く止めない。そして処理の終つたものは他の課へまず移す、そして他の課できたそれを処理するというふうにやつていくのが本当ではないかと感ずるのであります²⁰⁾

丸尾は、行政のノウハウが凝縮された公文書が、未決のまま官僚の机の中で忘れ去られ、稟議書の決裁が停滞することを批判している。一個人の机に公文書が集積された結果、行政のノウハウを独占する「生字引」が誕生し、彼らの個人的力量に依存した行政が展開していると人事院官僚は認識していたのであった。人事院官僚にとって、公文書の私文書化は属人的行政の反映だったのである。

それでは、「生字引」の力量に依存した行政を問題視する人事院の認識はどこまで正しいのであろうか。この点に関して興味深いのは、下重直樹氏が指摘する「属僚政治」である。下重氏によれば、「内閣制度移行期には卿・大臣のようなトップマネジメントによる文書の事前査閲と局長への指示、局長による部課長への指示といった重層的な意思の下降が行われていた」が、行政の複雑化によって「セクション毎の判断やその裏付けとなる責任の分有が必要となり」、「実質的な判断権限の下降」が生じたという²¹⁾。日常的な事務をこなす属が、行政の意思決定において大きな比重を占めるようになり、大正末期の内務省ではこれを克服するべく、「一切

18) 同上、4～10頁。

19) 同上、31頁。

20) 同上、10～11頁。

21) 下重直樹「公文書管理制度と近現代史学」(『近代史料研究』第12号、2012年)、12～14頁。

の書類は全部まず朝、局長に出せ」という「局長中心主義」も提唱されるようになった。しかし、短期間で異動する課長、局長級とは異なり、同一部署に長く所属し、業務にも精通するベテランの属の発言権は重く、局長がすべての文書に目を通すにも限界があった。それゆえ、最終的には「盲判」が押されていたようである²²⁾。

以上を踏まえれば、重大な政治問題は別としても、日常的な行政運営において、ベテラン下級官僚が稟議書作成時の関係局課との事前調整や稟議書の決裁に大きな影響力を有していたことは容易に想像できる。こうした戦前以来の下級官僚の発言権の増大を、人事院官僚は「生字引」と表現したのではないだろうか。

（3）公務能率研究会での議論

人事院の公文書管理改善運動は、各省庁への啓発活動という形で進められた。公文書管理改善運動は、各省庁に強制するやり方では成果が上がらなかったため、「相互啓発の方式」によって推進されることとなり、1952（昭和27）年6月10日には、第1回公務能率研究会が開催された²³⁾。それゆえ、この運動は強制力を持っておらず、文書管理改善の実現には一定の限界があったと考えられる。しかし、公務能率研究会の活動において、その後の稟議制改革にも継承される論点が提示されていた。

第1回公務能率研究会では、国鉄、調達庁、大蔵省の文書管理の取り組みが報告された。記念すべき第1回で報告されたという点を鑑みれば、これらの省庁の取り組みは文書管理における先進的事例であったと思われる。

研究会での報告中、稟議制に関連する部分で興味深いのは、順次回覧決裁と持回り決裁の区別が説かれている点である。国鉄業務運営調査室長の石田は、「能率的にやるには工場の何かの規則があてはまるのではないか」という科学的管理法の発想から、「第一に総ての文書を活動状態に保つ、第二に文書を処理者のところにもつていくことにして処理者を文書におもむかせない」という原則を生み出したと報告している。国鉄は文書の運搬専門の業務を設けることで「文書の持回り」を減少させ、決裁の迅速化を図ろうとしたのである²⁴⁾。調達庁でも、持回り決裁の改善が実施されたようであり、調達庁長官官房文書課の大高は「起案書に人間がついて回つて、いちいち同じことを何へんも追加補足の説明をしてまわるのでは、ブザマで非能率です。十分に起案書にもりこむようにしており、口頭の追加説明を排斥しています」と述べている²⁵⁾。大蔵省に至っては稟議書を介さない口頭型決裁も認めていたようであり、迅速な決裁という点ではより徹底した姿勢を有していた²⁶⁾。

次に注目したいのは代決事項に関する言及である。石田によれば、国鉄では各局長への委任事項がほとんどなく、「大体総裁が集中決裁して」いたという。戦前では1920（大正9）年ごろに代決事項を設定したものの、1941（昭和16）年に途絶えてしまい、戦後新たに代決事項を設定する必要が生じた。そこで国鉄は、形式的には総裁決裁事項でも、実態としては総裁まで

22) 内務省史編集委員会編『内務省史 第1巻』（大霞会、1971年）、786～790頁。

23) 「第1回公務能率研究会報告」（国立公文書館所蔵、資00142100）、3頁。

24) 同上、5～7頁。石田の名前は記載されていない。

25) 同上、22頁。大高の名前は記載されていない。

26) 同上、33頁。

表1 文書管理規程・規則の決裁関係条項

年代	規程・規則名	持回り 決 裁	電話・ 口頭型 決 裁	代決	後伺い	同時 決裁	事前協 議・合 議省略	調整 会議
1945/11/5	戦災復興院新設ニ付事務処理並ニ取扱ニ関スル件							
1946/6/13	復員庁新設に付その事務処理と文書の取扱について							
1946/10/12	経済安定本部文書取扱規程							
1947/12/23	商工省文書取扱規程	○	○					
1948	建設省文書取扱規程							
1949/6/27	法制意見部文書取扱内規							
1949/7/1	通商産業省本省文書取扱規程		○		○			
1949/8/17	文部省文書処理規程							
1949/11/9	文書取扱規程(郵政省)			○				
1950/9/11	会計検査院文書取扱規程	○						
1950/12/22	文書取扱手続(人事院)	○						
1952/4/1	大蔵省文書管理規程	○	○	○	○	○		
1952/8/6	法制局文書取扱内規							
1953/5/20	厚生省文書取扱規程改正							
1953/6/30	文部省内部部局文書処理規程	○		○				
1955/7/1	行政管理庁文書取扱規則							
1955/8/24	防衛庁文書処理規則			○	○			
1955/8/30	内閣総理大臣官房総務課文書取扱規則			○				

出典・備考：中野目徹、熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』（岩田書院、2009年）。太字部分は総則に「事務の適正」、「能率」化に関する文言があるもの。

稟議書が回っていない事項を調査して代決事項を作成しようと取り組んだのである²⁷⁾。これは人事院官僚が意図する決裁権限委譲の取り組みの実例として位置づけられよう。

関係局課との合議に関しては、大蔵省の取り組みが目される。大蔵省は、複数の合議先が存在する場合、起案元と各合議先のやり取りを何回も行わなければならないのは非能率的だとし、稟議書がある一か所の合議先に出されれば、それ以降は起案元に返されずに次々と合議先を渡って大臣、次官へと至る決裁ルートを設定した。さらに上記の方法でも時間がかかる稟議書の場合は、複数の合議先へ一斉に決裁文書を出す同時決裁による処理が認められていた²⁸⁾。

それでは、人事院の公文書管理改善運動は各省庁の文書管理規則にどの程度影響を与えたのか。表1は終戦から1950年半ばまでに制定された各省庁の文書管理規則における決裁関係条項を表にしたものである。表1の作成で依拠した中野目徹、熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』はすべての規則をカバーしているわけではないが、おおよその傾向は掴めよう。

この表からわかるのは、この時期の文書管理規則は基本的に簡素なものであったということである。基本的に持回り決裁と順次回覧決裁は明確には区別されておらず、代決事項、合議関係規程もあまり充実していない。このことは同時代にも認識されており、松山で開催された公務能率研究会の場で、決裁権限の委任を実現する手段が議論になった際、広島大学教授の兼子宙は「仕事自体のやり方が規定されていない現在の行政のやり方において、一つは政治的な力がそういうふうにもやみにトップ・マネジメントを通じて、下に介入してこないようにする

27) 同上、11頁。

28) 同上、36～37頁。

ということであり、これを技術的に解決する方法としては、実際には処理の手続—処理判断の基準を明確に定めるということだと思います」と述べている²⁹⁾。強制力を持たない「相互啓発の方式」の限界をここに見ることが出来よう。こうした決裁のルールが未整備の状況は、「生字引」の力量に依存した行政運営という人事院の認識が妥当なものだったことを裏付けている。

唯一の例外は大蔵省のものであり、井上説が示す多様な決裁規則をかなり早期から備えている。前述のように、大蔵省の文書管理規則は第1回公務能率研究会で紹介されていた。それゆえ、大蔵省は文書管理においてはかなり先進的な取り組みを行っていた省であり、公文書管理改善運動のモデルケースと位置づけられていたと思われる。このことは、文書管理規則の総則に「事務の適正」、「能率」といった、公文書管理改善運動の精神を示す文言が盛り込まれている点からも窺える。高度成長期になると、大蔵省のような多様な決裁規則を備えた文書管理規則が広がっていくこととなる。次に行政管理庁による公文書管理改善運動を通じて、決裁規則が本格的に変容していく過程を考察しよう。

2. 高度成長と稟議制の変容

（1）行政改革と稟議制

人事院の取り組みが低調に終わる中、公文書管理改善の動きを継承したのは、行政管理庁であった。民間で進められていた経営管理技術の導入に触発された行政管理庁は、1956（昭和31）年に行政監察局内に行政能率に関する調査研究班を設け、行政能率化に関する調査研究を開始した。1959（昭和34）年に2月には、これを母体とした行政能率調査班が設置され、公文書管理改善運動の推進主体となっていく。行政管理庁は学会、経済界から専門委員を登用し、管理技術、事務の機械化の基礎研究を進め、経営能率化に関わる民間諸団体と情報交換、技術的な提携、行事の後援を通じて連携を深めていった³⁰⁾。

1959（昭和34）年7月10日には、「行政運営の改善に関する件」が閣議決定され、公文書管理改善運動が国家的方針となった。この閣議決定は第4次行政審議会の答申を背景になされたものである。答申には「現代国家における行政事務の激増」に対応した「行政機構の簡素化」、「行政の責任体制」の明確化が謳われており、稟議制の改革も盛り込まれた³¹⁾。この答申に高度成長に伴う行政需要の増加という問題意識を読み取ることは容易であろう。

答申の稟議制改革に関する提言は①権限と責任の明確化、②事務管理体制の整備に分けられる。①は大臣、長官級に集中する決裁権限を実情に即して、局部長に委譲することを主張するものであり、「メクラ判」の減少も盛り込まれた。②は稟議書の回覧に関するもので、決裁段階を3段階程度に抑えること、課長を日常業務の決裁権者と重要業務の起案者にする「課長中心主義」、事務処理の進行過程把握のための合理的な文書管理などが謳われた。答申の内容は閣議決定にも反映されており、専決事項の設定による決裁権限の委譲、決裁段階数の抑制、合理的文書管理の徹底が決定されている。

29) 「松山における公務能率研究会」（国立公文書館所蔵、資00142100）、30頁。

30) 『行政管理庁史』（新日本法規出版株式会社、1984年）、367頁、「行政能率調査班のあゆみ」（『O&M情報』別冊、1962年5月）、1頁。

31) 「行政運営の改善について」（国立公文書館所蔵、平11総01746100）。

さらに1960 (昭和35) 年10月14日には「公務員の給与改定に関する取扱い等について」が閣議決定された。人事院勧告に伴う公務員給与の増額に関するものであったが、同時に「行政運営の簡素能率化」の推進と「行政運営改善の推進機関」の設置も決定された。この閣議決定を根拠として、1961 (昭和36) 年4月27日に「行政運営改善の推進について」が事務次官等会議で申し合された。これは各省庁の行政改善推進機関を文書課長とし、各省庁間の連絡機関として事務連絡会議を設置することを取り決めたものである³²⁾。これに基づき、各省庁に能率推進主管課が設置された³³⁾。各省庁事務連絡会議の事務局は行政能率調査班が担い、行政管理改善に関する実態調査を実行していった³⁴⁾。さらに、各省庁の能率担当官 (OM官と呼ばれた) を対象に行政管理研修を実施し、行政能率を高めることを目的とするO&M活動の普及と強化を進めていった。各省庁連絡会議の下には文書管理研究会、機械化研究会が設けられ、各省庁のOM担当職員の専門知識の向上が図られた。各省庁、団体からの依頼に応じた助言と指導も行っており、省庁部内研修の援助、講師の派遣、研究生の受託が実施された³⁵⁾。このように、高度成長による行政需要拡大を背景として行政改革の気運が高まる中、公文書管理改善運動も大きな潮流となっていたのである。

この一連の流れで注目したいのは、各省庁事務連絡会議設置の根拠となった閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱い等について」である。前田健太郎氏の研究によれば、人事院勧告によって公務員の給与の決定権を奪われた政府は、行政需要の増加による財政膨張を抑えるため、公務員数の抑制を実施した。その結果、日本の行政は先進諸国の中でも公務員数の少ない組織となったという。この公務員数抑制方針の起点こそ、「公務員の給与改定に関する取扱い等について」であった³⁶⁾。行政規模に比して公務員一人あたりの活動量が大きい「活動型官僚制」の成立はこの時期に求められよう³⁷⁾。こうした官僚制の変化は、行政需要拡大によって増加する稟議書を、少ない人員で処理する必要性を生じさせる。ここにベテラン下級官僚の長年の勘で運用されてきた稟議制を改良し、一定のマニュアルに基づいた迅速な稟議書の決裁を実現するという課題がより切実に立ち上がってきたのである³⁸⁾。

事実、行政管理庁による行政能率化の取り組みは、ベテラン官僚による属人的な行政から、組織全体のシステムに立脚した行政への転換を意図したものであった。同庁によれば、従来の

32) 「行政運営改善の推進について」(国立公文書館所蔵、平11総01746100)。

33) 前掲「行政能率調査班のあゆみ」、2頁。能率担当主管課は多くの場合、官房総務課、文書課が担っている(「各省庁能率担当主管課(係)一覧」、『O&M情報』別冊、1962年5月、12頁)。

34) 前掲『行政管理庁史』、370～371頁。

35) 「行政能率調査班の活動」(『O&M活動』別冊、1962年5月)、5～8頁。

36) 前田健太郎『市民を雇わない国家』(東京大学出版会、2014年)、160～175頁。

37) 村松岐夫『日本の行政』(中公新書、1994年)。

38) 実際、行政管理庁の行政能率調査班は1963年10月発行の『行政における管理改善事例集』の中で「大都市周辺の行政需要は各分野に亘り、急激に増加しているが、これが事務処理にあたる公務員数は極力抑制する方針がとられているため、第1線機関では否応なしに事務処理の能率化をはからねばならぬ立場にある」と述べている(「行政運営改善に関する閣議決定の推進方策について」の添付書類、国立公文書館所蔵、平12厚労00081100、5頁)。こうした認識を有していたのは行政管理庁だけではなく、自治省の藤田秀夫は「従来の仕事の処理が個人によって「人による行政」であるために、いろいろの弊害も出た。それを「組織による行政」に改編することによって除去しなければならないのである」と述べている(藤田秀夫「これからの決裁制度—改善への一つの提案—」、『O&M情報』Vol.4 No.4、1965年8月、4頁)。

行政能率化は制度改革が主であり、各省庁の自助努力によってなされていたという。しかも「アメリカの技術的行政学の流れを汲む行政能率化方策」として「事務所管理論」も唱導されたが、「現実の行政感覚と遊離していた」ため、大きな効果を挙げなかった。ところが、急激な経済発展を背景に、行政需要の拡大が生じ、それに対応して行政事務も拡大、複雑化した。それゆえ、「従来は人の仕組みのみで、政策の企画、実施の調整を行なえたものが、組織の複雑化で、その統一性確保が困難」となり、行政の抜本的改革が必要となったという。同庁は、「職員個人の能率」や「一部のエリートの勘や経験」に依拠しない、「総合的でしかもキメの細かい科学的な運営方式、つまり組織システム」に立脚した行政を追求していたのである³⁹⁾。

行政管理庁は、こうした高度成長に対応した行政改革の中に、稟議制改革も位置づけた。同庁は「表面的なハンコの数の削減」に関心が集中する従来の取り組みを批判し、「ハンコの数よりも、その内容にふさわしい文書処理の仕組みや方法」が重要だとして、「会議併用方式、同時合議方式、特急文書処理方式等」の細かな決裁規則にまで踏み込んだ稟議制論を展開したのである⁴⁰⁾。行政管理庁の稟議制改革論が、高度成長に伴う行政の複雑化に対応するべく、属人的な行政運営から一定の決裁ルールに基づいた能率的行政運営への転換を目指すものだったことが理解できよう。

それでは、この時期の稟議制の実態はいかなるものだったのか。行政管理庁が昭和30年代に実施した行政監察によれば、当時の稟議制は決裁の段階が多く、事務の停滞を招いていることが窺える。例えば、農林省農地局所管の農地法第73条の許可事項の事務に関しては、公用公共用以外の農地の許可は大臣決裁となっていたが、起案から局長決裁までに13～14段階、印判の数は15～19個を要し、処理までに平均40日かかると報告している。郵政省電波監理局の業務においても、地方電波監理局に比して過重であり、本省執行業務の一部を現地に委任すること、本省内でも課長専決事項を拡大し、決裁手続の簡素化を行うことを主張している。また、大蔵省理財局所管の資金運用部資金融通先現地調査結果の処理が本省段階で停滞していると、審査基準の制定・処理の権限を財務局へ委任する必要性を述べた⁴¹⁾。これらの事例は、当時の稟議制において、本省レベルに決裁権限が設定されている事務の処理が、停滞し始めていたことを示しており、決裁権限の委譲が重要問題となったことを意味している。行政管理庁はこうした行政の実態を踏まえ、稟議制の抜本的な変革を目指したのである。

（2）第1次臨時行政調査会の稟議制論

1962（昭和37）年から活動を開始した第1次臨時行政調査会で、稟議制の改革案が議論されることとなった。第1臨調は前述の閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱い等について」に明記された「行政運営改善の推進機関」設置の方針を背景に、行政管理庁主導で設置され

39) 『行政管理改善実態調査報告書—16省庁の動向と実例—』（行政管理庁行政管理局、1963年）、1～5頁。こうした行政管理庁の意図の背景には、「福利厚生、安全衛生、勤評、職員研修等の個人能率の増進が主流」となった人事院主導の公文書管理改善運動に対する批判的な意識が存在した（前掲「行政能率調査班のあゆみ」、1頁）。

40) 前掲『行政管理改善実態調査報告書—16省庁の動向と実例—』、4頁。

41) 行政管理庁『行政監察からみた行政の問題点』（大蔵省印刷局、1962年）、77～82頁。なお、府県レベルでは、茨城県の事例が挙げられており、河川管理行政において、出先機関に委任していた権限を本庁許可事項にしたことで、処理機関が平均1か月伸びたとされている。

た⁴²⁾。「公務能率を増進するための方法に関する問題」を取り扱う第3専門部会が稟議制の調査を担当した⁴³⁾。

1964 (昭和39) 年9月に第1臨調から出された『行政改革に関する意見総論』を見てみると、急速な経済成長による行政の役割の変容という問題意識が通底していることがわかる。行政改革が必要となった背景として「行政に内在する欠陥が、わが国が当面している急速な社会的、経済的変動を契機として、その矛盾を露呈するに至った」ことを指摘し、「今日の複雑膨大化した行政への負担にたえ、能率的、効果的な行政運営を行ないうるよう行政の体質を改善すること」を「当調査会に課せられた課題」だと位置づけた⁴⁴⁾。

第3専門部会第3分科会は、1963 (昭和38) 年の中間調査報告書の中で「ワリツケ方式」による行政運営を提唱している。これは部門の長が業務の中で「失敗すると責任の完遂に重大な結果をひきおこす」ものを確保し、その他の業務の権限をいくつかの群に分けて下位部門に委任する方式を指す。権限を委任する際、群ごとに部門の長が期待する達成目標を設定しておくことで、意思決定における上級職員の主導性を確保することが意図された⁴⁵⁾。この「ワリツケ方式」を実現する上で障害とみなされたのが稟議制であった。末端の起案者が順次上位者に稟議書を回覧し、調整するという稟議制の性質を「ツミアゲ式」と呼び、上位者の指導性が発揮されないと批判したのである⁴⁶⁾。

第3専門部会第3分科会は「ツミアゲ」から「ワリツケ」へと行政の意思決定の原理を転換するべく、稟議制の廃止という極めてラディカルな提言を行った。稟議書に代わる公文書の形式として提唱されたのが決定書形式である。決定書は1つの事案に対して、決定者も1人とし、決定者が結果に対する責任を負うというものである。決定書による行政手続の手順は以下のように想定された。まず、①課長以上が起案し、自己の判断で必要と思われる調整先と調整して直属上長に提出する、②上長は結果の重大性が自己の負いうる範囲にあると判断した場合に押印し、結果についての責任を負う、責任を負えないと判断した場合はさらに直属上長へ提出する、③この際、必要があると判断した調整先と調整する。以上の過程を繰り返して最終決裁者に至り、責任の所在が確定することとなる。なお、決定書案は回覧ではなく口頭か決定書の写しで調整される⁴⁷⁾。上位者から与えられた権限の下、担当者が結果に責任を負う「ワリツケ方式」を体現する文書形式であったと言えよう。

臨調は第3専門部会第3分科会の提言を反映した意見書を提出した。『行政改革の意見総論』において、稟議制は「いたずらに事務手続を複雑にし、事務をおくらせるのみでなく、誰が責任を負うのか明確でない」と批判されており、「事務運営全般の合理化・能率化を促進するため、民間企業に発達している企業運営の原理および技術をできる限り導入し、行政運営上の責任体制を確立し、いわゆるりん議制の改善をはかり、行政組織内部における運営の合理化をはかるとともに、進行管理体制の整備、文書管理体制の整備、事務運営の機械化・合理化等の措置を

42) 前掲前田『市民を雇わない国家』、164～165頁。

43) 臨時行政調査会『行政改革に関する意見総論』(1964)、94頁。

44) 同上、11～13頁。

45) 『第3専門部会第3分科会報告書』(臨時行政調査会第3専門部会第3分科会、1963年)、6頁。

46) 同上、10～12頁。

47) 同上、83、92頁。

表2 文書管理規程・規則の決裁関係条項

年代	規程・規則名	持回り 決 裁	電話・ 口頭型 決 裁	代決	後伺い	同時 決裁	事前協 議・合 議省略	調整 会議
1956/7/31	文書の決裁等に関する内規(外務省)			○		○		
1956/8/1	科学技術庁文書取扱規程	○ (持回り 原則禁止)		○	○			
1956/12/27	警察庁における文書取扱に関する訓令			○				
1958/6/23	自治庁文書決済規程			○				
1958/6/27	自治庁文書取扱規程改正	○ (秘密文書 のみ)						
1958/12/20	農林省文書管理規則	○		○				
1960/12/20	会計検査院事務総局文書取扱規程	○						
1961/3/14	通商産業省本省文書取扱規程改正	○ (持回り 原則禁止)	○	○	○			
1963/1/22	総理府本府文書管理規則	○	○	○		○		
1965/3/1	行政管理庁文書管理規則						○	○
1965/12/1	宮内省文書管理規程	○	○			○	○	
1966/12/28	建設省文書管理規程	○				○		
1967/6/30	経済企画庁文書管理規程	○ (持回り 原則禁止)						
1968/9/19	労働省文書取扱規程改正	○				○		○
1968/10/21	文部省文書処理規程	○		○			○	
1969/5/31	運輸省文書管理規則改正	○		○				
1974/11/8	国土庁文書管理規程	○		○		○	○	
1987/1/12	法務省文書取扱規程改正	○		○			○	
1989/11/14	法務省文書決裁規程改正							
1991/6/11	本省文書取扱細則改正(郵政省)	○		○		○	○	
1991/8/1	郵政省文書管理規程改正		○	○		○		○
1996/6/28	自治省文書管理規程改正	○					○	

出典・備考：中野目徹、熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』（岩田書院、2009年）。太字部分は総則に「事務の適正」、「能率」化に関する文言があるもの。

行ない、あわせて、これらの運営改善の推進体制を整備することが必要である」と文書行政の改善が謳われた⁴⁸⁾。さらに『事務運営の改革に関する意見』においても、責任の明確化や決裁権限の委譲、決定書方式への転換が主張されていた⁴⁹⁾。

（3）稟議制の変容

稟議制の廃止という第3専門部会第3分科会の主張は、あまりにもラディカルだったのか、その後の稟議制改革には継承されなかった。しかし、第1臨調の活動が大きな画期となったことは確かである。事実、1965（昭和40）年5月7日に「行政事務運営の改善について」が閣議決定されている。これは第1臨調の提言を受けて決定されたもので、「行政機関の内部運営については、特にりんぎ方式の改善、事務処理の機械化、資料管理体制の整備および公用文の左横書の徹底をはかるものとする」と稟議制改革の推進が明記された⁵⁰⁾。5月14日の事務次官等

48) 前掲『行政改革に関する意見総論』、26～29頁。

49) 臨時行政調査会『事務運営の改革に関する意見』（1964年）、27～38頁。

50) 「行政事務運営の改善について」（国立公文書館所蔵、平11総01746100）。

会議申合せ案においては、各省庁行政運営改善推進機関の間で連絡会議を設け、8月末頃に具体的な推進策を決定するとされている⁵¹⁾。さらに、1966(昭和41)年4月12日の事務次官等会議申合せ案において「決定の責任を明確にするため、各省庁においては、決裁の実態に即し、できるだけ権限を下部に委譲し、これに関する決裁規程等の整備をはかるものとする」、「関係部局に対する合議の多い場合については、できるだけ会議、同時決裁等により迅速化をはかるものとする」と決裁権限の委譲、決裁規則の整備が掲げられた⁵²⁾。これはあくまで申合せ案であるものの、少なくとも、閣議決定を経て稟議制の具体的な改革案が模索されていたことは窺える。

行政能率調査班主催の文書管理研究会は閣議決定「行政事務運営の改善について」を受け、「各省庁決裁制度改善要綱(案)」をまとめた。この要綱は決定責任者の明確化と決裁手続きの合理化の2点を大きな主眼としており、決裁権限の委譲、決裁規程の整備、決裁責任者の明確化、会議・同時決裁による合議の迅速化、決済日付印の使用、文書授受の明確化、決裁文書と供覧文書の区別などが謳われている。文書管理研究会には各省庁の能率担当官が参加しているため、要綱の趣旨は全省庁に波及していったと考えられる⁵³⁾。

それでは一連の公文書管理改善の取り組みは、決裁規則にどの程度の影響を与えたのであろうか。表2は50年代後半以降の文書管理規則における決裁関係条項を表にしたものである。前章で示した表1と対比すると、①持回り決裁と順次回覧決裁の区別が一般化していること、②合議、代決関係の豊富な決裁条項が設定されていることが窺える。総則に「能率」、「事務の適正」の文言を掲げた文書管理規則が一般化している点も注目される。表1では、こうした総則を備えているのは大蔵省と文部省のみであった。このことは、高度成長期を通じて、公文書管理改善運動の行政能率化の精神が各省庁に浸透していったことを意味している。ここから、行政能率調査班による研究会や研修、指導・助言といった一連の活動は、省庁全体に行政能率化の精神を浸透させたことが窺えよう。行政管理庁の公文書管理改善運動を通じて、各省庁の文書決裁ルールが規格化されていき、井上説に近い稟議制の運用形態が定着したのである。

決裁ルールの規格化は省庁レベルにとどまらず、局課レベルにまで及んだ。例えば、郵政省は業務内容の同一性を保つため、1965年1月20日に郵政省文書管理規程を制定した。それまでの郵政省の文書管理規程は各部署独自に設定されていたようであり、地方郵政局長が管内の郵便局、貯金局長が地方貯金局、簡易保険局長が地方保険局の決裁規程を定めていた。そのため、「解釈の不統一、責任の所在の不明確等の弊はまぬかれなかった」という。そこで郵政省は省内全組織に適用される統一的文書管理規程を設定し、地方部局は規程の定める範囲内でそれぞれ準則を制定し、決裁処理を行うこととなった⁵⁴⁾。

51) 「行政事務運営の改善の推進について(事務次官等会議申合せ)」(国立公文書館所蔵、平11総01746100)。

52) 「行政事務運営の改善措置について(事務次官等会議申合せ案)」(国立公文書館所蔵、平11総01746100)。前掲前田『市民を雇わない国家』によれば、1967年10月段階になると、大蔵省の財政硬直化打開運動を背景に、公務員数抑制の動きが本格化したという。総定員法の国会提出が見通される中、各省庁でも限られた人員で大量の公文書を捌く必要性が強く意識されるようになったのではないかと(170～172頁)。

53) 村山旭「各省庁決裁制度改善要綱案をめぐって」(『O&M情報』Vol.7 No.7、1965年11月)、26～27頁。

54) 「郵政省文書管理規程の制定について」(『O&M情報』Vol.4 No.1、1965年4月)、30～31頁。

表3 決裁権限委譲・専決処理の設定事例一覧

年代	省庁	委譲内容	委譲前	委譲先	効果
1962	運輸省	バス・トラック運送事業の免許可権限	運輸大臣	現地の陸運局長	免許申請の処理日数が276日から100日以内に減少。
1964	通商産業省	日本工業規格関係事務の一部	通商産業大臣	通商産業局長	表示許可申請の処理日数が約280日から約120日に減少。
1964	厚生省	不良、不用等の麻薬の廃棄許可権限の一部	業務局長	地区麻薬取締官事務所長	1件あたりの処理期間が3か月から1か月に減少。
1965	建設省	都市計画審議会付議権限の一部	建設大臣	都道府県知事	約2800件の付議事項の内、知事権限で付議されたものの割合が28%から50%に増加。
1965	科学技術庁	原子力局の局番文書に関する課長専決事項の設定			課長段階での専決処理が65%を占めるように。決裁日数が12日から5日に減少。

出典：『行政事務運営改善実績報告書』（行政管理庁、1967年）、『行政管理改善実態調査報告書—16省庁の動向と実例—』（行政管理庁行政管理局、1963年）。

こうした局課レベルまで貫徹した省内全体での決裁ルールの一統化も、行政需要の増加による事務の複雑化と密接な関係にあった。この点で興味深いのは、次に挙げる自治省の文書広報課の藤田秀夫の発言である。

庁内の事務処理も機構の複雑化と事務量の増大化に伴い、内部的にも有機的な連絡がなく、総合性、一元性が失われつつある。特に文書を主体とした改善の企画およびその実施、処理規程等、権限についての規定ならびに事務量に適応した適正な人員の配置をするための定員の管理等は当然文書課において調整することの必要性がある。日常の文書の審査を通じて、調整作用を講じて内部的にも一貫性のあるルールを確立し、バラバラのものを統合一元化し、調整をすること、協調ムードをすること、地ならし的な役割を果たすことも文書課のなすべき分野の筈である⁵⁵⁾

藤田は行政の複雑化に伴って局課毎の独立性が高まったことで、省全体のまとまりが弱まっていく傾向を懸念していた。かかる観点から求められたのが、「文書の審査」を通じた「調整作用」による省全体の「統合一元化」であり、文書行政全体を司る文書課への期待感も高まったのであった。

次に行政管理庁作成の行政改善関係の事例集を用いて、決裁権限関係の変化を考察しよう。表3には改善効果が明記されている事例のみ掲載した。行政管理庁によると、「能率化の方策として、第一線機関では、本省の権限委譲を望む声が強く、また実際出先機関へ権限委譲を行った省庁も多」かったという⁵⁶⁾。実際、『行政事務運営改善実績報告書』で紹介されている事例を見てみると、出先機関や地方自治体への決裁権限の委任、拡大に関するものが多く報告されている（「許認可等に関する権限委任」22件中13件、「許認可等以外の業務に関する権限委任」13件中5件、「許認可等に関する専決処理」8件中6件、「許認可等以外の業務に関する専決処理」3件中3件）。おそらく、行政需要拡大の中で行政サービスの窓口となる地方や出先機関の業務が膨張したため、こうした決裁権限の委譲がなされたのであろう⁵⁷⁾。

55) 藤田秀夫「文書課の役割と期待—これからの文書管理に—」（『O&M情報』Vol.5 No.6、1966年9月）、29頁。

56) 前掲『行政における管理改善事例集』、5頁。

57) 『行政事務運営改善実績報告書』（行政管理庁、1967年）、28～30、34～35、44～45、48頁。

このことが端的に表れている事例が表3にも示したバス・トラック運送事業の免許可権限に関するものである。運輸省は「自動車輸送は飛躍的に発展し、免許可事務量も大幅に増大している」との現状認識を有しており、「自動車輸送全般に関して総合的かつ広い視野から行政を行なう」ため、「総合的な企画調整に力を入れる」ことを意図した。そこで問題になったのが自動車輸送に対する大臣の権限であり、運輸省は「地方的であり、その経済的効果を及ぼす地域の限定される事案に関しては、極力陸運局長に委任」することとした。その結果、乗合バス事業の免許事務に関しては76%、路線トラック事業の免許事務、運賃認可事務に至っては共に76%が現地の陸運局で処理されることとなった。これらは権限委任前まで100%本省処理となっていたため、改善効果も大きく、処理に要する日数は平均276日から100日以内へと大幅に減少した。それゆえ、許認可を担当していた本省職員を企画業務に専念させることが可能になったという。自動車輸送の拡大の中、本省の企画業務と出先の実施業務が区別されていく過程がこの事例には端的に表れている⁵⁸⁾。

以上のように、高度成長の中で行政需要の拡大が意識され始めると、公文書管理改善運動も大きな潮流となり、稟議制も大きく変容していった。少ない人員で大量の文書を捌くため、各省庁の文書管理規程は多様な決裁規程を備えるようになり、システムティックな運用が展開するようになったのである。

おわりに

本論では、人事院、行政管理庁による公文書管理改善運動の展開を通じて、稟議制の運用形態が変化していく過程を明らかにした。最初に公文書管理改善に取り組んだ人事院の意図は、能率的行政という国家公務員法の理念の実現にあった。人事院は行政事務を、ルーチンワークの常例事務とそれ以外の例外事務に区分し、前者を下級職員に、後者を上級職員に分担させ、責任の所在を明確にするというプランを有していた。末端の起案者から大臣までボトムアップ的に稟議書の承認が行われることで、責任の所在が曖昧になるとして、稟議制は人事院官僚からの批判的となった。

稟議制による意思決定を改革する上で、人事院が問題視したのが、「生字引」と呼ばれるベテラン下級官僚の存在であった。実務に精通する彼らは日常的な行政の意思決定において隠然たる影響力を有していた。当時の文書管理規程には、持回り決裁と順次回覧決裁の区別も、その他の多様な文書決裁方式に関する規定もなされておらず、稟議制も彼らの長年の勘によって運用されていたと考えられる。そこで人事院は「生地引」が独占する行政事務のノウハウを行政全体に共有させるべく、ファイリングシステムを中心とする文書管理改善を推進したのである。さらに人事院主催の公務能率研究会では順次回覧決裁や同時決裁、代決事項の設定といった先進的事例も紹介された。ただし、人事院の活動は各省庁への啓発という形で進められたため、これらの取り組みは一般化せず、一定の限界を有していた。

高度成長の本格化に伴い、行政改革の気運が高まると、稟議制改革も大きな潮流となっていっ

58) 前掲『行政における管理改善事例集』、5～8頁。

た。経済発展によって文書量が増大する中、行政管理庁は公務員数の抑制を志向していった。その結果、少ない人員で大量の文書を捌くための能率的な文書決裁ルールが必要となったのである。第1臨調では、トップマネジメントの確保を目的とする決定書方式が提唱され、稟議制はボトムアップ的な意思決定の典型として批判の対象となった。

かかる中で稟議制の改革も閣議決定され、各省庁の文書管理規則も大きく変容していった。持回り決裁と順次回覧決裁の区別や代決関係、合議関係の決裁規則の導入が進み、地方、出先機関への決裁権限の委譲が進んだ。こうして、井上氏の提示する多様な稟議制運用が制度化していったのである。

1950～60年代の公文書管理改善運動の展開を総括すれば、ベテラン下級官僚の力量に依存した属人的行政運営から、一定のマニュアルに基づくシステムティックな行政運営への転換を、文書行政の側面から促進するものであったと言えよう。無論、本論で論じたのは行政全体の傾向に過ぎないのであり、全ての文書管理規則が一律に変化したわけではない。決裁規則の変容過程は、本論が明らかにした行政全体の変容を基礎としつつも、省庁ごとに様々な展開を見せていたと思われる。さらに、ルールが整備されたとしても、運用するのは人間であり、属人的要素は必然的に残存する。この点について、井上氏は次のように述べている。

文書管理規則は〔中略〕いかなる場合に稟議書を作成すべきかについて一般的基準を明らかにしているとは言い難い、また、稟議書を作成することとした場合、それを順次回覧決裁の方式で処理すべきか、持回り決裁の方式で処理すべきか、についても、緊急の処理を要するか否かという極めて抽象的な（従って、どのようにも解釈することの可能な）基準が示されているだけである。〔中略〕このように明瞭な基準が存在しないとすれば、特定の意思決定にあたって、関係者は任意にその方式を選択しうるのかのよう解されるかもしれないが、実際にはそのようなことはない。実務においては、意思決定ごとに、それがいかなる方式によって処理されるべきかについての共通の理解が、関係者の間に明らかに存在している⁵⁹⁾。

このように、文書決裁には規則をいかに解釈するかという、弾力的で柔軟な領域が存在しており、各省庁の業務の性質に照応する形で、多様な慣行が存在したと考えられる。したがって、人事院、行政管理庁の活動を各省庁側がいかに受容し、どのような文書決裁の慣行が形成されたのが問題となるが、それは今後の課題としたい。

59) 前掲井上『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』、11頁。

**Administrative reform and ringi system : focus on the movement to
improve official document management in the 1950 to 60s**

ITO Yohei

This report aims to discuss the process whereby characteristics of a bottom-up decision-making system (ringi system), the core of administrative decision-making in Japan, changed during the movement to improve official document management in the 1950s to 60s. The National Personnel Authority and the Administrative Management Agency, which promoted the movement to improve the official document management system, understood that the ringi system, in which a seal was required at each successive stage from a drafter at the bottom to the administrator who had final authority, was ineffective. Until the early postwar years, the ringi system was dependent on individual skills of junior government officials with long-term practical experience, and thus it was a major problem how the power of such officials could be decreased. When high economic growth began in earnest, the number of settlement documents increased along with increase of demand for administrative services. In addition, it was necessary to decrease the number of public employees to maintain financial viability. As a result, an effective administrative decision-making process was required so that a small number of public employees could deal with a large number of official documents. Under these circumstances, delegation of decision-making authority and improvement of final decision rules were promoted amid the movement to improve the official document management system by the Administrative Management Agency, and the ringi system, which was operated depending on personal skills and experience, became more systematic. The movement to improve the official document management system promoted a shift from individualistic administration and management depending on skills of junior government officials with long-term practical experience to a systematic administration and management based on specific manuals from the standpoint of document-based administration.