

GLOCOM Review

Volume 5, Number 6
June 2000

今号の内容

政策官庁の「情報史観」: ヴァーチャル・ガバナンスによる
霞ヶ関の改革試案

..... 前田 充浩

2000年6月1日発行（第5巻第6号通巻54号）
発行人 公文俊平 編集人 上村圭介
発行 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
Copyright (C) 2000 Center for Global Communications

GLOCOM Review は、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター（GLOCOM）がその著作権を有するものであり、著作権法上の例外を除き許可なく全文またはその一部を複写・複製・転載することは法律で禁じられています。

政策官庁の「情報史観」

ヴァーチャル・ガバナンスによる霞ヶ関の改革試案

前田 充浩⁽¹⁾

目次

1. 分析の概要：社会制度と「智のマネジメント」
2. 「政策官庁」という制度
3. 政策官庁と「新政策」
4. 「新政策」と「智のマネジメント」
5. IPネットワークの導入による政策官庁の活動の再構築
6. より進んだ「新政策」の実施：分散・協働型モデルの可能性
7. 情報社会と「政策官庁」の役割

要旨

通商産業省に代表される「政策官庁」の内部では、毎年、実施する政策を、所属官僚自らが計画、立案する。その過程では、膨大な量の情報のやり取りと処理が行なわれてきた。しかし、情報通信技術の普及により、これまで有効に機能してきたそのシステムの有効性が改めて問われている。本稿は、これまで政策官庁が抱えてきた新政策立案過程における非効率性をIPネットワークの導入によって大幅に改善する可能性について検討する。

1. 分析の概要：社会制度と「智のマネジメント」

戦後、日本の社会システムを支えてきた枢要な制度が、深刻な機能不全に陥っているのではないかと、次第に多くの人々が懸念を持つようになってきている。このような「制度のデザイン問題」を分析して、改革の処方箋を提案することは、現在、広く日本人に課せられた急務であろう。本稿では、霞ヶ関のいわゆる「政策官庁」を取り上げて、「智のマネジメント」という観点から組織の制度的分析を行いたい。

社会的な組織や制度は、その運営のために、必要な情報を入手・処理して、各種の指令を発するための仕組みを備えている。その際、情報や知識を、どのようにして過不足無く収集・蓄積し、必要十分な速度で処理して、その情報や知識を必要な部署に的確なタイミングと形式で届けるのか、という「手法」については、かなりの程度、各々の社会や組織文化、さらに通信ネットワークや情報機器の能力に依存している。このような組織の情報処理の手法全体を、ここでは「智のマネジメント」と名付けた。本稿で説明するように、「智のマネジメント」は、いわゆる「知識マネジメント」を含む概念であるが、実際には、その組織のガバナンスの構造や、意思決定の手法全体にも深く関係している。

今日の世界は、通信系のテクノロジーの大変革期の直中にある。20世紀第4四半期において本格化した情報通信革命は、特に1990年代後半以降、IP（インターネット・プロトコル）ネットワークの爆発的な普及として顕在化している。

IPネットワークは、通信系のテクノロジーとして、人類の歴史上、新しい時代を切り開くものである。IPネットワークの普及前に当該組織の導入した「智のマネジメント」が、現時点で本質的な変革を経ていなければ、その組織は深刻な機能不全を来している可能性がある。言い換えれば、現時点で各々の組織制度について、以下のような観点の検討を行うことは有意義であろう。すなわち、

- ・当該制度で従来行われてきた「智のマネジメント」のモデルの析出
- ・当該モデルとIPネットワークとの親和性の検討

本稿は、いわゆる「政策官庁」について、従来行われてきた「智のマネジメント」の手法を、誤解を恐れず（やや戯画的に）分析し、それを踏まえて当該制度がIPネットワークと、より親和的になるための改革案を検討したい。

2. 「政策官庁」という制度

2.1 「政策官庁」の定義

「政策官庁」とは、国家行政組織法上の定めのある概念ではない。したがって、どの行政庁が「政策官庁」であり、どの行政庁がそうでなく、またどの行政庁が

「政策官庁」と概念上対比される「事業官庁」であるのかについての明確な線引きがあるわけではない。巷間言われているところをまとめると、「政策官庁」とは、以下のような行政庁だと言うことができる。

政策官庁

行政庁が行う政策の内容を、当該行政庁に所属する官僚自らが立案する制度が実務上確立している行政庁

これに対して、「事業官庁」とは、以下のように捉えることができる

事業官庁

行政庁が行う政策の内容は、基本的には立法府等、他の主体によって決定され、当該行政庁に所属する官僚には、そのようにして決定された業務を執行することのみが求められ、政策自体の内容を立案することは求められていない行政庁。または、当該行政庁が行う政策の内容は、当該行政庁自身によって遠い過去に決定されたものの、それを定期的に見直し、変更するための制度が存在しない（または、有効に機能しない）ため、現時点においては、当該行政庁に所属する官僚には、政策自体の内容を新規に立案することは事実上求められない行政庁

20世紀後半の日本社会は、長らく、このような意味での「政策官庁」の存在を容認し、そればかりか「政策官庁」の官僚が大きな権力を行使することを広い範囲で許容してきた。言い換えれば、「政策官庁という制度」が存在し、それが日本という社会システムのあり方を決定する上で、極めて重要な役割を果たしてきたのである。特に産業政策の分野では、代表的な「政策官庁」を自負する通商産業省が、重要な産業政策をできるだけ独占的に立案、実施しようとする性向を有していた。⁽²⁾

他方で、三権分立原則の中で「行政」のあり方という観点からすれば、「政策官庁という制度」は一般的であるよりは、むしろ異例である。近代的な官僚組織とは、民主的な手続き 典型的には議員代表制による立法府 が決定する内容を、「私心を挟まず、公正中立に、粛々と遂行していく機関」がイメージされるからである。行政庁の官僚が、自らが行う政策の内容を、自らが、しかもできるだけ他の機関の影響を排しつつ決定する、という制度は、民主的なコントロールの手段が十分に機能しない官僚に、多大な権力を付与するものとして忌避される場合が少なくない。⁽³⁾ しかしながら 20世紀後半、少なくとも 1990年代半ばまでの日本では、この制度が国民の間で一定の支持を集めていた。

2.2 「政策官庁」概念の歴史的発展の経緯

それでは日本の「政策官庁」は、どのような経緯によって成立し、その後、どのように発展したのだろうか。「政策官庁」という概念は、1970年代から 80年代にかけて、通商産業省が自らを「政策官庁」と呼び、それと対置する概念としての「事業官庁」よりも、優れた価値を表すものとして用いたことに端を発する。

そもそも通商産業省が、この概念を唱えるまでには以下のような経緯があっ

た。通商産業省は、1949年の設立当初から「政策官庁」だったのでは全くない。設立当初は、太平洋戦争遂行時に設置した軍需省による産業統制制度と外形上類似する多くの統制制度を実施していた。⁽⁴⁾ 具体的には外貨割り当てや設備投資のためのヒアリングなどである。しかし、これらが段階的に放棄された結果、「従前定められていた行政内容の執行を行う」ことのみでは、省の存在意義が危なくなってきた。そこで通商産業省の官僚は、自らが実施する政策の内容を自らが決定する、という方向に活路を求めた。その後、通商産業省は、後述するような新たな政策を定期的に生み出すための、一種の「智のマネジメント・システム」を確立し、かつ、それが生み出す新規の政策の有効性も低くはないと判断し、上記の活路に十分な目処が立つこととなった。⁽⁵⁾ そこでそのような活動を一般化して、「政策官庁」という概念で呼んだ。このように「政策官庁」とは、歴史的な経緯の中で、ある意味では偶発的に生み出された概念である。

1980年代に通商産業省が主張した「政策官庁」と「事業官庁」との対比、および前者の後者に対する優越性といった図式は、日本社会で相当の流行を見せた。「政策官庁」に所属することは、多くの官僚の志気に重要な影響を及ぼしたのみならず、学生の就職においても「政策官庁」であることが高い人気の源泉となっている。このため、従来「事業官庁」の典型と見なされていたいくつかの官庁、例えば運輸省や郵政省は、自ら「政策官庁」への脱皮を宣言している。⁽⁶⁾

3. 政策官庁と「新政策」

3.1 「智場」としての「政策官庁」

次に、この「政策官庁という制度」について、「智のマネジメント」の観点から分析を試みたい。そのために「政策官庁」の活動を、以下で述べる「新政策サイクル」などに依ってモデル化する。

まず「政策官庁」の定義から、次のような実際の活動の系が導かれる。

- ・ 当該行政庁内部に、定期的に「新政策」(新たに立案される政策)を生産する制度を整備して運営している行政庁

「新政策」を立案し、実施するのは官僚達である。このため「新政策を生産する制度」が有効に機能するためには、質の高い新政策を十分な量、生産することに関する動機付けを、何らかの形で官僚に与える制度の整備が重要になる。⁽⁷⁾

この動機付けについて、「政策官庁」の実例を踏まえて言えば、以下のようになるであろう。第1に、「新政策」の立案は、対外的には 省、または 省 × × 課の業績として発表されるにしても、組織内では個人の業績と見なされている。つまり特定の「新政策」について、組織の中で、その政策を立案したのは誰かが、周知となるのである。したがって「政策官庁」内部の動機付けとしては、「新政策の立案」について、官僚がそれぞれ自分の業績を高めようと競争している、と考えることができる。

それでは官僚達を、そのような競争に駆り立てる理由は何であろうか。競争の動機付けとして通常考えられるものに給与の格差、すなわち競争の勝者には高い賃金が支払われる一方で、敗者には相対的に少額しか支払われない、というものがある。しかしながら官僚に対する動機付けとして、この給与の格差は考えにくい。その理由は、官僚の賃金が基本的には、年次によって決定されており、高い業績を上げて（上げなくとも）、フローの賃金に大きな差は出ない仕組みになっているからである。実際には生涯の賃金の合計においても、動機付けとして有効な差は出ないであろう。

これとは別に考えられるのは、「出世」、すなわち組織内の高いポストの獲得である。これは確かに動機付けとして有効に機能している。問題となるのは、何故、出世が動機付けとなり得るのかである。一つの考え方は、官僚が出世を狙うのは、高いポストにともなう権力を狙ってのことである、とする考え方である。しかしながら以下の理由により、この考え方は実態にそぐわない。その理由は、まず、第1点として、「政策官庁」の場合、ポストの高さが、必ずしも組織内の権力の大きさを意味していない。「新政策の立案」は、ポストの高い者にのみ認められる営為ではなく、有名な通商産業省の「下克上」メカニズムからも明らかのように、立案自体にはポストの上下に関わらず参画できる。したがって、ポストが高い場合、ポストが下の者が立案した「新政策」に対する「veto」を出すというネガティブな権力は増すものの、新規の立案というポジティブな面での権力の増大は保証されないことになる。次に、第2点として、ポストの高さは必ずしも対外的な権力の大きさを意味しない。この場合の対外的な権力とは、つきつめれば「自分の判断で好き勝手ができる」という意味である。官僚による政策の決定については、日本の場合、さまざまな面で、官僚個人の独善を排する機構がビルト・インされており、各行政庁においては、高いポストの人間の判断を、最終的にある許容範囲内に押さえる制度が機能している。

それでは政策官庁の官僚の「出世」の動機付けを、どのようにモデル化することができるのだろうか。本稿で提起するモデルは、組織内の高いポストとは、ある種の「記号」であり、官僚は、その「記号」が象徴する価値を求めて競争を展開している、というものである。その内容は、具体的には以下のようなものである。

- ・官僚は「質の高い新政策を立案する」という競争を展開している
- ・質の高い新政策を立案したかどうかについて組織内に一定の評価がある
- ・組織内の評価を象徴するのが「高いポストの提示」である

つまり政策官庁の官僚は、高いポストにともなう何らかのリアルな価値を求めて競争するのではなく、「自らが質の高い新政策を立案したことを組織が評価した」という事実の確認という形而上の価値を求めて高いポストを求めている。この場合、組織内の評価の基準は、基本的には「説得力」である。言うまでもなく、評価の判断には、必ずしも世のため人のためになることだけではなく、省益、権限の拡大など、さまざまな基準が盛り込まれている。これらの複数の基準に照らして、当該行政庁が実施する意義の大きく評価されたものが「質の高い新政策」になる。このように考えると、官僚による出世競争は、「新政策の立案」

に関する一種の説得力の競争であり、「智のゲーム」と見ることもできるであろう。この場合、官僚がそのような競争を展開する「政策官庁」自体を、一種の「智場」と見ることができる。⁽⁸⁾

3.2 新政策の立案と「智のマネジメント」：政策に関する世界像の3層構造モデル

次に、「新政策の立案」過程で、官僚達は、どのような「智のマネジメント」を行っているのかを取り上げたい。この問題を取り扱うために、まず、「新政策の立案」を行う人々が共有している世界像をモデル化し、続いて実際の「新政策の立案」において、人々が利用する情報処理の方法（「智のマネジメント」）をモデル化する。

まず、「新政策の立案」に関する世界像として、これに携わる人々は、以下のような3層から成る世界像を共有している。（これを「政策に関する世界像の3層構造モデル」と名付ける。）逆に言えば、このような世界像を共有しているために、ある種のアイデアが「新政策」として官僚達全員に認知され、かつ、その質を評価することが可能になる。

(1) 世界像の3層構造モデル：第1層 = 行政需要層（所掌空間）

政策に関する世界像の第1の層は、「中央政府が何らかの政策を実施して対処することが必要となっている事象に関する概念（行政需要）」である。中央政府の政策は、基本的に何らかの行政需要に対応して実施される。逆に言えば、行政需要に対応していることが、中央政府が何らかの公権力の行使を含む形で政策を実施することを正当化する根拠になっている。

全ての行政需要は、それを所掌する官庁が決まっている。所掌する官庁として定められた官庁 通常は一つであるが、共管として複数の場合もある のみが、当該行政需要への対応を独占的、排他的に行うことになる。新たな行政需要が見出された場合、それを担当する（所掌する）官庁を決定する手続きが、官庁間における「権限争議」であり、それによって決定がなされた後は、通常、その所掌は変更されない。

この結果として、現時点で日本国内に存在する行政需要の全てについて、所掌官庁が決定している。したがって、現時点で日本国内に存在する行政需要を全て列挙し、それらを所掌官庁毎に分類することによって色分けされる、一種の地図のようなものをイメージすることができる。この形而上に存在する行政需要に関する一種の地図は、その詳細さの程度については個人差があるものの、大まかなところは霞ヶ関の官僚達が共有している。この共有された形而上の地図を「行政需要空間」と呼ぶことができる。また上記のように、それぞれの行政需要は、必ずそれを所掌する行政官庁が決定しているため、これを「所掌空間」と呼ぶこともできる。

(2) 世界像の3層構造モデル：第2層 = 行政行為層

政策に関する第2の層は、行政法で言う行政行為の層である。具体的には法律の執行、補助金の交付、許認可の付与、規制の実施等である。

(3) 世界像の3層構造モデル：第3層 = 実体経済層

第3層は、さまざまな経済主体が経済活動を行う実体経済の層であり、行政庁は行政行為層を通じた実施およびフィードバックの過程で、この層と相互作用を行う。

3.3 「新政策の立案」と3層構造モデル

上記のような3層モデルに立脚すれば、政策官庁の官僚による「新政策の立案」およびその実施とは、行政需要の創出、行政需要に対応する行政行為の組み立て、および実体経済に対する影響のフィードバックという三つの活動であり、それぞれが上記の3階層に対応している。

(1) 行政需要の創出

新しい政策を実施するためには、それを正当化する行政需要が必要であり、これを創出することが、「新政策の立案」過程の出発点となる。行政需要とは、官僚の思惑に関わらず客観的に存在するものではないか、したがって社会の変動等によりある種の事象が発生すれば、それは自動的に行政需要として認知されるものではないか、という点から、このように行政需要を「創出」する、という言い方には違和感があるかもしれない。しかしこの3層モデルの観点からすれば、官僚が新たな行政需要を必要とする理由は、それを根拠として「新政策」を実施しようとするからであり、それ以上のものではない。したがって、社会の中に生じた事象であっても、それを根拠に官僚が「新政策」を組み立てられないものは無視され、逆に社会に対する影響が軽微、場合によっては存在しないものであっても、それを元に「新政策」が組み立てられる場合には、新たな行政需要として重要視（「重宝」）されることになる。

(2) 行政需要に対応する行政行為の組み立て

当該行政需要に対応するために、どのような行政行為を用いれば良いかの判断はクリティカルである。行政行為の内容は、基本的には既存のものをそのまま、または若干の改良を加えて用いる。例えば、「ある種の産業を振興する」という行政需要に対応するために用いる行政行為は、優遇税制の適用、補助金の付与、情報提供、規制緩和などである。これらの組み合わせや、既存の行政行為の内容では不十分な場合、それを拡大するなどの措置を講じることになる。

行政行為の内容が、すでに法律で定められており、その定められた範囲内では新政策の実行が不十分である場合、その内容を拡大することは「法律事項」となり、新規の立法作業が必要になる。これらの行政行為のパッケージは、「(という事象)に対する××政策」などとしてまとめた上で打ち出される。ちなみに1980年代には「政策名」をカタカナにすることが流行した。具体例として

は『シルバー・コロムビア計画』『オフィス・アルカディア計画』など枚挙に暇がない。名前だけを見ると目も眩むが、その内容は上記のような行政行為のパッケージである。

(3) 実体経済に対する影響のフィードバック

上記の政策は、原則としては行政需要に対応するために実施するものであり、政策の実施によって本来の行政需要に対応できたかどうかのフィードバックは、政策の一部をなすことになる。しかし実際には、「政策官庁」では、フィードバックはさほど重要視されていないということもできる。その理由として考えられるのは、後述するような人事ローテーションの問題である。また、このようにして実施した政策は、行政需要に対応する必要十分なものとして、優秀な官僚が導出した行政行為のパッケージであり、したがって半ば自動的に行政需要に相即した効果が発生する、と官僚は考えがちだということがあるかもしれない。

3.4 通商産業省におけるケース・スタディ

「新政策の立案」の「智のマネジメント」について、担当者の動機付けや世界像と並んで考察すべき点は、実際に官僚が行う具体的な情報処理の内容である。以下では、具体的な情報処理の例として、通商産業省を取り上げて分析したい。

「新政策サイクル」

通商産業省では、1年間を1サイクルとする「新政策サイクル」が運営されてきた。現在、この「新政策サイクル」中心の行政については見直しの機運が出ているものの、少なくとも1970年代以降、1990年代末まで、それが中核的な価値を有すると見なされていたことは疑いない。すなわち毎年、必ず新しい行政需要の創出と、それに対応する体制の構築がなされることが、制度的にも担保されてきた。この「新政策サイクル」の概要は、以下のようなものである。⁽⁹⁾

4月～5月	各課における「新政策」の立案
6月～7月	官房系統における各「新政策」の採否の決定、調整 「新政策」に関する予算措置の省内調整
8月	予算概算要求の大蔵省提出（予算措置の省内決定） 産業構造審議会総合部会（「新政策」措置の決定）
9月～12月	「新政策」の実施に必要な体制の構築 （法案の立案、予算・税制措置等の大蔵省折衝、業界との調整、所要の審議会の開催及び答申の作成等）
12月	予算政府原案決定（予算措置の決定）
1月～3月	法律の国会審議（予算関連法案の閣議決定の締め切りは通常3月上中旬）

「新政策サイクル」の運営

このサイクルでは、次の両者を明確に峻別して実施する。

- ・ 行政需要の創出（3層モデルの第1層）
- ・ 行政行為の体制の整備（3層モデルの第2層）

行政需要の創出は、ジャーゴンでは「政策本体」「サブ（サブスタンシャルの略）」などと呼ばれる。4～6月の省内「新政策ディスカッション」において議論され、予算の概算要求確定時に収束する。また、概算要求確定後には、あまり議論することはなく、修正のある場合でも大枠は変更しない。

体制の整備とは、所要の法律の制定、予算および税制措置など大蔵省マターの獲得、行政組織の構築、業界の調整、審議会の開催および答申の作成などである。これらのうち、政策的な判断を要する領域がほとんどない実務的な部分を、ジャーゴンで「ロジ（ロジスティックスの略）」と呼ぶ。9～12月に法律の原案の策定、大蔵省マターの獲得、行政組織の構築、業界の調整、審議会の開催および答申の作成などを行う。1～3月には、法律の内閣法制局審査、閣議決定、国会審議などがあり、新法を制定する。

「新政策サイクル」の効果：行政需要の採用の恣意性

上記のような「新政策サイクル」を中心として行政が展開された結果、通商産業省の行政には、行政需要の採用の恣意性および行政手続きの戦略的煩雑化（バロック化という効果が発生した。

まず、採用の恣意性とは、拾い上げる行政需要が、当該年度内に対応可能な範囲に止められることである。これは新規の行政需要として何を採用するのかについて、官僚の恣意が大きく入ると述べた点に関連している。人事ローテーション上、行政需要を創出するのも、それに対応するための体制の整備を行うのも同一の官僚グループになる。この場合、ある種の事象を新たな行政需要として採用することを、通商産業省内で説得するのに成功したにもかかわらず、それに対応するための体制の整備に失敗する、業界調整に失敗する、大蔵省との調整に失敗する、何らかの外部の反対により立法を断念するなど、ことは、それに関与した官僚の人事評価上、大きな失点になる。このために、そもそも行政需要を拾い上げる時点で、それに対応することがフィージブルなものを選択し、いかに必要性が高いと見えても、その年に対応が困難な行政需要は、採用を見送ることになる。

「新政策サイクル」の効果：行政手続きの戦略的煩雑化（バロック化）

第2の効果は、官僚達が、行政手続きを意図的に、戦略的に煩雑化することである。これによって時間が経てば経つ程、行政手続きは複雑高度化していく。その結果、大きな改革は次第に出来難くなる。細部の手続きが煩雑化し、大きな改革が出来にくくなる、というのは、技術の発展に関して言われる「バロック化」と同様の動きである。官僚がそのように行政手続きを煩雑化する理由は、次のように説明できる。まず、採用する行政需要が野心的である場合、それに対応する体制の整備に失敗する可能性がある。このリスクを回避するためには、そも

そもフィージブルな範囲の行政需要のみを採用することが戦略上有効であるが、あまりにもフィージブルな行政需要を採用した場合、たとえそれに対応する体制の整備に成功しても、組織内で高い評価を得られない。そこで官僚達には次のような戦略を採用する動機付けが働く。

フィージブルな内容の行政需要を採用し、かつそれがフィージブルではなかったという演技をする。逆に言えば、他の官僚であれば必ず失敗したであろうところを、私が優秀だったためにそれに対応する体制の整備に成功した、などと言う。

そのために有効な手段は、体制の整備に必要な行政手続きを戦略的に煩雑化させることである。すなわち大蔵省、関係業界、他省庁等との調整に気が遠くなる程膨大な手間がかかることにして、その手間を類い希なる能力で乗り切ったと主張することである。この場合、手間はかかるものの、そもそも行政需要の内容がフィージブルな範囲に押さえられているために、徹夜や休日出勤などのデモンストレーションを重ねれば、ある程度、確実に体制の整備ができる。すなわち失敗するリスクは実質的に低くなるものの、リスクが低いことをカムフラージュできる。この戦略を官僚が毎年繰り返し行くと、ある内容の行政需要に対応するために、数年前には必要のなかったさまざまな行政手続きが前例として残ることになり、爾後必要とされる行政手続きは煩雑を極めることになる。

「新政策サイクル」と制度的補完性

「新政策サイクル」は、長年にわたって通商産業省で安定的に営まれてきた。その理由としてはさまざまなものが考えられるが、1年間のサイクルという点が、以下の諸制度と補完性があったことも理由の一つであろう。

- ・ 単年度の予算制度：年度を単位とする1年間のサイクルに対応
- ・ 法律の制定に関する国会の制度：予算関連法案は1～3月に審議
- ・ 人事制度：6月に大人事異動。このため3月頃、人事評価を完了して異動原案を作成

この制度を用いると、次のような意味で階層的な戦果の分配が容易である。まず、「新政策」の創出とは、以上に述べたような全省的な活動であり、かつ体制整備のための業務として、法律の概要の構想、新たな税制、補助金制度の構想といった高次の政策的判断を要する業務から、大蔵省との折衝、審議会の準備などの、手間は膨大にかかるものの、政策的な判断は実質的にはあまり必要ないものまで多様な内容を含んでいる。⁽¹⁰⁾「新政策」とは、このように階層状をなす、様々な業務のシステムであると捉えることもできる。したがって「新政策」が実現した場合、その戦果は階層状に多くのものを生み出すことになり、当該「新政策」実現に関与した多くの官僚　その中には階層状の序列がある　各員に相応の戦果を分配することができる。例を述べると、基本的な政策の方向性の決定は長官、業界調整は審議官、補助金制度の構想は課長、大蔵折衝、法制局審査、審議会関係は課長補佐、対大蔵、対法制局の資料作成は係長、などである。このように人事制度に関しても「新政策サイクル」には一定の合理性があり、それが

この制度を維持する理由の一つとなったのではないかと考えられる。

4. 「新政策」と「智のマネジメント」

4.1 「智のマネジメント」としての「新政策」

次に、「新政策」を中心とする政策の展開には、どのような「智のマネジメント」があるのかを、六つの類型に分けて説明する。

(1) 行政需要の創出（第1類型）

新政策の展開に必要な「智のマネジメント」の最初の類型は、行政需要の創出に関わるものであり、これは概ね次の二つの作業から構成されている。まず、第1の作業として、世の中で生起している事象、業界関係者等の悩み等について、ナマ 官僚による処理を経ない情報という意味 の形で情報を収集しなければならない。これについては、公開されている情報もあれば、属人的に聞くなどによって初めて入手可能な情報もある。次に、第2の作業として、収集したナマの情報から行政需要を導出するための情報処理が必要になる。つまりナマの情報を、情報処理によって「新政策」の根拠として有効な情報に転化する作業である。

既述のように官僚達は、それに対応するための体制構築のフィージブルな行政需要を意図的に選択する。体制の構築のフィージビリティを決定する要因としては、次の二つの点が考えられる。まず、第一点は、行政手続き上のフィージビリティである。例えば、他省庁所管の重要な法律を大きく変更しなくてはならないもの、大蔵省に途轍もない予算要求や税制要求などを飲ませることが必要なものは、フィージビリティが低い。次に、第二点として、政策の対象である実体経済の関係者の反応を勘案する必要がある。業界、世論等の猛烈な反対が予想されるものは、当然ながらフィージビリティが低い。また、産業政策の場合には、そもそも当該業界の関係者が支持しない政策は、その必要性自体が問われることになる。

これらの面から、フィージビリティが高い、と判断される行政需要を、特に「有効行政需要」と呼ぶことができる。世の中にあり得る行政需要のうち、この「有効行政需要」のみが、官僚達による「新政策」の根拠になるのである。この場合、「有効行政需要」の根拠となる情報 ナマの場合と情報処理を経たものを両方含む を「有効行政需要情報」と呼ぶことができる。

(2) 行政行為の選択と組み合わせ（第2類型）

「智のマネジメント」の第2の類型は、行政需要に対応するために必要な行政行為を選択して、そのパッケージ案を作ることである。ある事象に対応するために、どのような税制、補助金、情報提供などを実施するのか、そのために新規の立法を行うのかどうか、行政組織 行政庁に加えて、関連の特殊法人、公益法

人なども含む 内にどのような制度を作るのか、といった問題である。この内容が確定すれば、後はそれを取りまとめて「プロジェクト」「××計画」などといった聞こえの良い名称を附することになる。

(3) 体制の確立：他の行政省庁との調整（第3類型）

新政策の導出における第3類型の「智のマネジメント」は、行政行為を実現するために必要な「ツール(tool)」を整備し、行政行為の実施体制の整備のために他の機関と調整することである。このうち、当該「政策官庁」内部の組織の組み替えなどは、他の機関との調整なしに実施できる。他方で「政策官庁」は、必ずしも行政行為のツールを多く所掌しているわけではない。むしろ重要なツールの大半は、他の行政庁が所掌している。

一般に、ツールを所掌し、「政策官庁」がそれを用いた体制を確立しようとするれば、必ず当該行政庁の了解が必要となる行政庁を「査定官庁」と呼んでいる。たとえば税制、予算措置、財政投融资などの重要なツールの大半については、大蔵省が査定官庁であり、機構定員は総務庁が査定官庁である。法律の立案の場合には、内閣法制局の審査が必要であり、これも「智のマネジメント」の観点からは、一種の査定官庁と見ることができる。

いずれにしても新たな行政需要に対応する政策は、不可避的にそれに関係する、または関係しそうな他の行政庁との調整が必要になる。これは「新政策」の実施に必要な法案は内閣提出法案となり、しかも閣議は全会一致制で運営されるために、一つでも調整のついていない行政庁が存在すると、当該法案の閣議決定ができないためである。⁽¹¹⁾このような意味で調整が必要な官庁のうち、法律上当該政策を担当することが明記される行政庁は「主務官庁」と呼ばれる。このように「主務官庁」にとって、「新政策」に関する体制を確立するためには、「査定官庁」および関係する行政庁を説得して、必要なツールを利用するための体制の確立が不可欠である。

(4) 行政庁以外の機関との調整：業界の関係者、立法府（第4類型）

「新政策」に関する体制を確立するために必要な調整は、この他にも存在する。それが4番目の類型に属する「智のマネジメント」であり、概ね次の二つの領域に関連している。

第1の領域は、業界の関係者である。彼(女)達が、少なくとも反対に回らないか、できれば積極的に当該「新政策」を支援してくれるようにするためには、相応の説得や調整が必要になる。第2の領域は、新規の立法を行う場合には必ず、また、立法をとまなわれない場合でも重要な政策の場合には、ほぼ必ず必要とされる立法府の有力議員との調整である。これは調整というよりも、通常は行政庁からの一方的な説明であり、行政庁内部では「根回し」などと呼ばれる。

(5) 行政行為の実施に関する行政上の指示（第5類型）

5番目の類型に属する「智のマネジメント」は、上記によって体制が確立した場合、それを実施するために行政庁の各部局に対して行う「指示」である。新政策を行う主務官庁は、行政庁内部、またはその地方支部等に対して、行うべき広

報、届け出の受付、審査等各種の事務の内容について適切な指示を作成しなければならない。

(6) フィードバック (第6類型)

「新政策」が実施された結果、所期の効果が発生し、問題としている行政需要に確実に対応できたかどうかの検証は、モデルを考える場合には本来必要な営為であるため、これを第6の類型に属する「智のマネジメント」としておく。

4.2 「新政策」の「智のマネジメント」: 伝統型モデル

次に、このような新政策導出にともなう「智のマネジメント」の各類型が、IPネットワーク登場以前には、基本的にどのように遂行されてきたのかを概観する。

(1) 有効行政需要の創出 (第1類型)

先に述べたように、有効行政需要の創出 (第1類型) の「智のマネジメント」は、情報の収集と、その処理の二つの過程から成っている。

情報収集

「有効行政需要」の根拠となる情報は、公開されている場合と公開されていない場合とがある。公開されている情報の入手は、本を読む、テレビを見る、公開された資料に目を通す、などであり、この分野で「政策官庁」のみに整備された固有の方法はあまりない。「政策官庁」で整備の進んでいる特有な方法は、非公開情報の入手面にある。伝統的に「政策官庁」は、非公開の「有効行政需要情報」の収集のために、審議会・研究会、ヒアリングおよび特殊なヒアリング、という三つの方法を採用していた。

「政策官庁」の主催する審議会・研究会

従来より、対外的に表明することは差し控える内容であっても、「政策官庁」の主催する場であれば、業界関係者も安心して発言する、と考えられていた。そのような内容を業界関係者に表明させる場として設定するのが、審議会や研究会などである。法律上の根拠を持つものを「審議会」、そうではないものは「研究会」という形式を採る。研究会は多くの場合、局長や長官などの私的研究会になる。私的とは言っても、それは「有効行政需要情報」の収集という「政策官庁」にとって重要な業務として開催されるために、経費などは「政策官庁」が負担する。

ヒアリング

会議形式の問題点は、業界関係者が自分の意見を表明する際に、官僚のみならず、会議に出席している他の人間もそれを聞くことである。ある意見について誰が表明したのが明確になるのも厭われることが多い。この結果、機微にわたる内容については、必ずしも表明されない蓋然性が高くなる。逆の言い方をすれば、会議形式によって表明される情報だ

けでは、行政需要空間のニッチが早晚、埋まることになる。この場合には、その内容を超える内容の情報を入手することが重要になる。上記の蓋然性を回避し、また会議形式によって入手できる内容を超える内容の情報を入手するための方法が、「政策官庁」によるヒアリングである。これは言うまでもなく業界関係者に個別に話を聞くことである。

特殊なヒアリング

しかしながらヒアリングによる情報に依っても、行政需要空間のニッチが早晚、飽和する恐れがある。この場合には、再びその内容を超える情報を入手しなければならない。そのための方法論として大々的に展開されたのが、官僚が業界関係者と飲食を共にする 俗な言い方をすると「接待を受ける」 ことである。

接待については、官僚の腐敗の象徴として捉えられる面が強い。しかしながらここで言う「有効行政需要情報」の入手の方法論としては、以下のような合理性を持っている。まず、会議方式では、上記の問題により真に望んでいることを表明し難い。また、ヒアリングと言っても、行政庁によるヒアリングであるため、当然遠慮がある。そこで飲食を共にして、属人的な親近感を増大させ、さらには酒の勢いも借りつつ、業界関係者に真に望んでいるところを表明させる、という訳である。業界関係者にとっても、発言者の明示を避け、秘匿を守り、かつ酒の勢い、という言い訳も通用するために、上記の二つの方法に比べて格段に豊富な内容の情報を提供できることになる。

情報収集とポストの構造

以上の、審議会・研究会、ヒアリングおよび特殊なヒアリングという三つの非公開情報収集の方法論は、「政策官庁」におけるポストの構造とも補完性を持っている。

既述のように、ポストの高さは、必ずしも権力や自由にできる予算の大きさを意味しない。ポストの高・低にかかわらず、「政策官庁」の官僚には、「新政策の立案」をめぐる競争を展開することが求められている。その際に、「有効行政需要情報」の収集は、「新政策の立案」において、きわめて重要な「智のマネジメント」であるため、官僚はポストが高くとも（低くとも）まずはこの情報の収集において競争を開始する。そうは言っても、ポストが高い官僚と低い官僚とが、全く同一の条件で競争を展開することには問題がある。ポストが高い官僚は、低い官僚に対する指揮命令権限を持っているために、実際には平等な競争が成立しない。そこで次のような競争の場の分離が行われている。

まず、審議会、研究会などについて、議事録の取りまとめなどの実際の業務は、階層上、末端または末端に近いポスト しばしば入省1年生 の官僚が担当する。審議会や研究会などの運営に積極的に参画して、より有益な情報を収集しようとするのは、このポストの階層の官僚にとって競争上、重要な戦略となる。

次に、特殊なヒアリングを含めたヒアリングは、全ての階層の官僚にとって競

争上、重要な戦略となる。この場合には、官僚のポストの階層によって、ヒアリング対象者のランクが峻別されるために、同一階層の官僚間では競争が成立するが、階層が異なる官僚間には競争が成立しない。典型的な例を述べれば、官僚の係長のヒアリング対象者は企業の課長クラス、官僚の課長補佐のヒアリング対象者は企業の部長クラス、官僚の課長のヒアリング対象者は企業の取締役、しかも有力な取締役クラスとなる。(官僚の課長が企業のCEOに直接ヒアリングできるかどうかは、ケースによって分かれる。)

このようなレイヤー間の分離の結果、各階層の官僚が同一の条件で競争を展開しつつ、かつポストの上位の者が下位の者に対して権威を保つことも容易になる。仮に下位の者が、有益な情報を収集し、上位の者の権威が危くなる事態が生じて、上位の者は、『君は部長クラスの間人としてしかつき合っていないから知らないだろうけれど、実は社長達はそうは考えていない』などと言えば済むのである。

既述のように、このような特殊なヒアリングは、情報収集の手段としては相応の合理性を持っていた。しかし「公務員倫理規制法」の施行により、2000年4月1日以降は、その実施が出来なくなっている。このために従来、特殊なヒアリングを通じた情報収集によって権威を保っていた階層の官僚達も、現在ではその手段が使えなくなった。したがって引き続き権威を保とうとすれば、階層が下の官僚と同一の競争を展開して勝利するか、または新たな情報収集の方法を開発しなければならない。このように「公務員倫理規制法」は、公務員の倫理に関する効果とは別に、政策官庁の「智のマネジメント」について大きな影響を及ぼしている。

情報処理

「有効行政需要」の根拠を構築するためには、上記のようにして得たナマの情報を的確に処理する必要がある。これについては基本的に、官僚各個人が有する属人的なノウハウが用いられてきた。ノウハウの中には、上司から部下へと伝えるものがある。例えば、「三点計測」という方法論があるが、これは「世の中の動きを知るためには、立場の異なる3者にヒアリングをすると大体間違いのない把握ができる」というものである。この他にもさまざまノウハウ＝暗黙知が存在しているが、あるものは出世の戦略上、開発した官僚が門外不出とし、あるものは自分の派閥の若手にだけ伝え、あるものは省内に広く普及した。いずれにせよ伝統的な情報処理は、生物学的な人間1個体の情報処理能力に依拠する、という点で共通している。

(2) 行政行為の選択・組み合わせ(第2類型)

ある行政需要に対応するために、どのような行政行為を選択し、組み合わせればよいのかというアルゴリズムは、官僚組織の中に共有されている。この選択・組み合わせを導出する情報処理の方法論は、マニュアルとして整備されている訳ではないが、これまでに毎年なされてきた膨大な量の「新政策」を分析すれば、それぞれのツールの有効性や、どの程度の効果を上げるには、どのツールをどの程度用いれば良いか、などに関する相場感は、自ずと明らかになる。

この種のマニュアルとして、整備はされていないが、官僚が共有している情報処理のアルゴリズムを、どのように理解しているのかが、官僚の初期の選抜の基準となる。このアルゴリズムを理解し、ある行政需要が提示に対して、それに対応するための適切な行政行為の選択と組み合わせを導出する作業は、通商産業省の場合には、係長（入省3～5年目程度）の段階で、初歩段階のマスターが要求される。また課長補佐時代は、これの理解の程度が競争上、重要な基準になる。

組織内にマニュアルが整備されていないことから、これを理解するための最も有効な方法は「経験」であり、「新政策」関係の仕事にできるだけ多く携わることが有効である。省内で立案される全ての「新政策」の判断を行う大臣官房総務課の係長ポスト ジャーゴンで「ボーイ」と呼ばれる に付くことが重要視されたのは、このような事情がある。

(3) 行政行為のツールに関する体制の確立：他の行政庁との調整（第3類型）

以下では査定官庁と関係する行政庁に分けて分析する。

対査定官庁

査定官庁に対しては、基本的には以下のような「智のマネジメント」を展開する。

- ・ 「新政策」を実施しようとする官僚が直接査定官庁の担当者のところに日参する
- ・ 査定官庁の担当者が要求するままに膨大な量の資料を作成し、日々届けて説明する⁽¹²⁾

「新政策」を担当する官僚には、このように説明のみならず、資料作成の負担がかかる。この結果として、休日出勤は当然で、1週間の睡眠時間が合計で10時間未満、月間の残業時間が合計で300時間超、という事態も当然のこととなる。この点について注目すべき点が二つある。

第1点として、実施しようとする「新政策」の内容に関わらず、「新政策」を査定官庁に持ち込むと、必ず上記のような悲惨な労働状態が避けられない、ということである。また、1000億円を要求する場合と、1億円を要求する場合を比較しても、後者を要求する官僚の労働量は、前者に比べて数割は少なくはなるかもしれないが、数桁分の1には絶対にならない。極端な場合には、後者の場合の労働量の方が前者を上回ることも珍しくはない。第2点として、ここ数十年間、霞ヶ関では毎年このような「智のマネジメント」が行われ、大いに悲惨を極めているにもかかわらず、「智のマネジメント」を合理化して、官僚の労働量を少なくとも数分の1程度には減じようとする努力の兆候が見られないことである。

権限争議

関係する他の行政庁との調整は「権限争議」と呼ばれる。権限争議はいつでも発生し得るが、毎年1月末から3月初めにかけてが、典型的な権限争議の季節である。法律案の閣議決定の締め切りが、通常は3月上旬から中旬に設定されるために、この時期、法律案の閣議決定をめぐって、霞ヶ関は一種の「お祭り状態」

になる。これは権限争議のために、ほとんど全ての行政庁が連日、徹夜態勢になるからである。この場面で行われる「智のマネジメント」をモデル化すれば、以下のようになるであろう。

- ・ 当該省庁から関係する省庁への、法律案の説明。なお説明会を開催する場合もあれば、文書で通知する場合もある
- ・ 関係する省庁から当該省庁への、法律案に関する質問の送付
- ・ それへの回答。なお、質問と回答は、数ラウンドにわたって行われる
- ・ 調整のための会合。この会合は、課長補佐級、課長級、部長級、局長級、次官級と次第に上がっていく
- ・ 調整結果の確認と覚え書きの取り交し

質問について特筆すべきは、1980年代半ばに某（明記は避ける）省が開発した通称「紙爆弾」方式である。これは、ある日の18時頃に、法律案を出した行政庁に質問を数百項目投げ、それへの回答期限を翌朝10時に設定し、回答がなければ「誠意が見られない」などのいちゃもんを付けて、権限争議を有利に運ぼうとする戦術である。この戦術は、1990年代前半には広く霞ヶ関に普及し、その結果、法律案を提出しようとする行政庁の担当課は、1晩で1000問近い質問に対する回答を3～4人で行う、という作業を強いられることになった。このように毎年やっているにもかかわらず、「智のマネジメント」について合理化の動きがほとんど見られない、それどころか、より非効率化させる動きが目立っている。

同様の非効率化の原因として次の点を指摘することもできる。これまでの膨大な権限争議の結果から、ある事象に対して、A省庁が80%の権利を有し、B省庁が20%の権利を有するという相場が固まっている。それを毎回、BはAに『Bが100%の権利を有することを認めろ』というところからスタートする。もちろんAがそれを認めることは絶対にあり得ない。このために膨大なやりとりが実質的には無意味に展開される。

この場合の問題は、79:21にするのか、81:19にするのかという点に絞られる。このため最初からこの点だけを議論すれば良さそうなものである。しかしBに所属する官僚で、最初から例えば、『相場から言って75%はAのものであることを認めますから、25%いただけませんか』と言うと、当該官僚は、ジャーゴンで「降りた」と呼ばれ、B省庁の中で決定的な叱責を受ける。このため当該官僚は、無理を承知で『100%ともBのものだ』と主張せざるを得ないのである。

なお、この点について特筆すべきは、目下進められている省庁再編手続きでは、官邸の指示により、懸念された膨大な権限争議が大幅に回避されたことである。例年、ちょっとした法律案をめぐって、あれだけの権限争議を展開してきたのだから、省庁再編ともなれば、気の遠くなるような（実質的な意味を持たない）作業が待っているのかと思われたにもかかわらず、それが回避されたということは、合理化しようと思えば、以前から合理化できたのではないだろうか、とも考えられるであろう。

(4) 行政庁以外の機関との調整：業界の関係者、立法府（第4類型）

これについては、通常、以下のような「智のマネジメント」がともなう。

- ・ 説明会の開催
- ・ 直接出向いて行つての「ご説明」（「根回し」と呼ばれる）
- ・ 相手が反対しそうな場合には、特別に飲食をともにする形での説明（これも「根回し」と呼ばれる）

(5) 行政行為の実施に関する行政上の指示（第5類型）

これについては、普通、以下のような「智のマネジメント」を採用する。

- ・ 指示に関する文書の送付
- ・ 説明会の開催
- ・ 直接出向いて行つての説明や指示

(6) フィードバック（第6類型）

これについては既存の実効的なモデルを見出し難い。

5. IP ネットワークの導入による政策官庁の活動の再構築

言うまでもなく上記のような伝統型モデルでは、「新政策」の「智のマネジメント」にIPネットワークを用いていない。以下では、IPネットワークを活用して、この「智のマネジメント」を合理化する方途について考えたい。この検討に当たっては、分析者がどのような立場を採るのかによって分析の前提が異なるであろう。そこでまず、漸進の方針として、IPネットワークの活用による既存の「智のマネジメント」の合理化の方途について考え、次により先進的な立場について考察したい。

漸進の方針

漸進の方針とは、以下のような前提に立って、IPネットワークの導入により、政策官庁の活動の再構築を行おうとする考え方である。

- ・ 既存の「政策官庁」の組織、すなわち雇用を維持
- ・ 既存の「政策官庁」が日本国内の重要政策の大半を決定することの正統性を維持

(1) 「有効行政需要」の創出の収集（第1類型）

以下ではナマの情報収集と、情報処理の二つの面に分けて概観する。

情報収集

公開情報の収集は、IP ネットワークによって画期的に合理化できる。Web ページなどを通じて相当な内容の情報を入手することが可能であり、この効果については改めて述べるまでもない。問題は「公開されていないものの、業界関係者が切に望んでいる情報」である。そこで、このような非公開情報について、伝統型モデルのそれぞれの類型の方法論を、IP ネットワークによって合理化できるのかどうかを検討する。

「政策官庁」の主催する審議会・研究会

メイリングリスト方式のヴァーチャルな審議会や研究会を立ち上げることで、画期的な合理化が可能になるであろう。忙しい人々の日程調整等の手間を避け、かつ従来の審議会や研究会によって入手したものと、すくなくとも遜色のない内容の情報を収集することができる。現在、一般的な普及の進んでいる電子的なフォーラムは、この面での「智のマネジメント」を洗練するものとして期待できる。

ヒアリング

電子メールと Web などをお組み合わせることによって、ヒアリングも画期的に合理化できる。電子メールが普及した当初には、パブリック・コメントの Web ページを公開するだけで、果たして相手が重要な情報を提供するのかわかを疑問視する向きもあった。しかしながら、これは「カルチャー」の問題であり、十分な体制で運営すれば、という条件付であるが、ネットワークを使ったヒアリングに対する疑念は、現在ではある程度、払拭されたと見て良い。

特殊なヒアリング

通常のヒアリングでは吐露されない特別の情報を収集する場合に、IP ネットワークは効果を発揮するのだろうか。これについては、まずは以下のような考え方がある。従来は飲食を共にすることによって人間としての親しさが増し、相互の信頼が高まり、それによって重要な情報を教えてもらうことが可能になった。IP ネットワーク時代には、メールのやりとりを繰り返すことによって、飲食をともにしなくとも信頼関係を構築することが可能になり、メールで重要な情報を教えてくれるだろう、というものである。

他方で、重要な情報を収集するために、いちいち人間的に親しくならなければならない、という前提を保持する限りにおいては、メールの活用等によって多少の改善は図れるものの、決定的な合理化は望めないことになる。この点について、筆者は、人間的に親しくならなくとも、重要な情報、特にその情報を政策担当者に漏らしたことが露見した場合には、所属する組織から強い制裁を受けかねないような情報を収集する方法論を確立すべきだ、と考えている。ここで想定しているのは、電子的なプラットフォーム上に、企業等の組織に属する人々が機微な情報を持ち寄る仕組みを作るものである。これは関係者が「アサイラム (Asylum) プラットフォーム」と呼んでいるものに近い。

(2) 行政行為の選択・組み合わせ (第2類型)

ある行政需要に対応するために、どのような行政行為を選択し、組み合わせればよいのかというアルゴリズムは、基本的には、これまでの「新政策」の実例から導出することができる。従来型モデルでは、この実例は知識ベース化されていないために、個人の記憶、または各部屋のロッカーの奥底で肥料と化しつつあるファイルを見るしかなかった。このため、できるだけ枢要な課に所属して経験を積むとともに、出世競争の先端にいる人々（女）達は有効な「新政策の立案」を行ってきた人達である。と親しくなり、話を聞かせてもらうことが有効な戦略であった。

理論的には、ある「新政策」を実施しようとして、どのような行政行為を検討し、どのような理由によって、どれが採用されたのか、という情報は、入力の手間さえ惜しまなければ知識ベース化が可能である。ただし、この知識ベース化に成功した暁には、枢要な課を経験し、激務の日々を送らなくとも情報や知識が入手できるため、折角それまで苦勞を積み重ねてきた官僚が優位性を失うことになる。このために政策ノウハウの知識ベース化を早い速度で推進することには抵抗が生じるであろう。

(3) 行政行為のツールの確立：他の行政庁との調整 (第3類型)

ここでも査定官庁の場合と関係する行政庁の場合とに分けて分析する。

対査定官庁

査定官庁に対する説明は、理論的にはテキスト情報で十分である。言い換えれば新政策を要求する官僚が、査定官庁の担当者の所に出向く必要はない。要求する官僚がメールで必要性を説明し、それに対して査定する側がメールで質問を投げ、それに対して、またメールで回答すれば足りるからである。さらに現在、実用化しつつある「政策支援プラットフォーム」を用いると、質問に対する回答の作業も圧倒的に合理化できる。

査定官庁の質問の多くは、事実関係の照会である。伝統型モデルにおいては、それを官僚が持ち帰り、各方面に電話をかけまくり、ファクシミリを集めまくり、それをもとに自分でペーパーを作成して、「馬に喰わせる」程の量の資料を持参していたのである。これに対して、政策支援プラットフォームを用いると、将来的には、例えば、以下のような形で短期間に回答をまとめることができる。

『御質問の(1)については、<http://www.miti.go.jp/shitsumon/+++/kaitou123/jyouhou1.html> のWeb ページに記載されていますので、<http://www.miti.go.jp/shitsumon/+++/kaitou123/jyouhou1.html> を参照してください。御質問の(2)については、対外秘情報ですが、通商産業省のデータ・ベースに記載してありますので、以下のアドレスを参照してください。なおこれはメンバー限定のサイトです。××様(査定官庁の担当者)はメンバー登録しておきました。他にも省内で登録が必要な方がいらっしゃれば、おっしゃってください。』

月間の残業時間が、合計で300時間超になっていたのは、資料作成の手間もさることながら、説明、質問、質問への回答について、全ての関係者が時間と場所

を共有していたからである。上記の電子的な方法論は、この面を抜本的に改善するであろう。

権限争議

先に整理した権限争議にともなう「智のマネジメント」についても、基本的には既述のような折衝、つまり、当該省庁から関係する省庁への法律案の説明、関係する省庁から当該省庁への法律案に関する質問と回答、課長補佐級、課長級、部長級、局長級、次官級と次第に上がっていく調整のための会合、および覚え書きの取り交しなどによる調整結果の確認、といった全ての分野で、電子化と抜本的な合理化が可能である。

従来、言われていたのは、この中の会合だけは、実際に会って人柄の値踏みが必要であるために電子化ができない、ということであった。しかしながらこの分野も電子化できる、というのが筆者の考えである。すなわち、『 部長殿 課長級協議の結果は、別添ファイルの通りです。誠にお手数ですが、部長級の調整をお願いいたします。相手の部長のアドレスは、以下の通りです。なお、問題となっている案件の事実関係については、以下の URL をご参照下さい』などという指示を受けた部長が、相手の部長とメールで協議すればよいのである。また、これはチャットが大きな効果を発揮し得る分野であろう。

(4) 行政行為の実施に関する行政上の指示 (第4類型)

これについても基本的に電子化ができる。電子化し難いとされる内容は、『何卒、御理解と御協力を賜りますよう、云々』という、内容が曖昧なお願いに関する誠意の見せ方である。しかしそれは、メールの文章に工夫を入れ、必要とあらば相手が喜びそうな音声や動画を入れることで、かなりの部分を克服できるのではないだろうか。

以上をまとめると、現行の「政策官庁」の体制を維持しつつ、「新政策」について、IP ネットワークによる「智のマネジメント」を導入すれば、官僚の労働力とパフォーマンスの対比において、数倍程度の効率化が期待できるであろう。

6. より進んだ「新政策」の実施：分散・協働型モデルの可能性

次に、より先進的な立場から、IP ネットワークの政策立案効果を存分に発揮させることを考えたい。すなわち何らかの主体が、「新政策」という方法で政策を実施することが、社会システム上有効であるという前提は保持するとしてその前提自体が問題であるという主張も十分に成り立つが、その是非については別途検討する。そのために IP ネットワークの効果を存分に活用する場合、先に設定した既存の「政策官庁」の組織や雇用の維持、あるいは、既存の「政策官庁」が日本国内の重要政策の大半を決定することの正統性などといった条件は、どのように変化するのであるだろうか、ということである。

(1) 「有効行政需要」の創出 (第1類型)

IPネットワークのより広範な普及は、「有効行政需要」の創出について全く異なる事態を招く可能性がある。この新しい事態においては、情報収集の面、情報処理の面の双方において、「政策官庁」の官僚のみがそれに携わることの正統性が疑問になるかもしれない。

情報収集

IPネットワークの普及以降、「政策官庁」の官僚のみが質の高い情報を入手する、ということは原理的に不可能になった。そもそも、この情報収集を「政策官庁」の官僚達が独占的に行うことについては、その正統性に関する以下のような前提があった。すなわち、「有効行政需要」の根拠となる情報 具体的には、世の中で実はこういうことが起きているという情報、世の中がこう変わって欲しいと人々は考えているという情報などは公開されておらず、仮にそのような情報や知識を有していても、人々は、自分の意思を広く公衆に向けて開示する簡便な手段を持たない、ということである。公開されていないがゆえに、その検索と入手は「政策官庁」の官僚のみが可能である、ということになる。しかしながらIPネットワークの普及にともなって、人々がさまざまな情報を公開し、また、政策課題毎に有効行政需要情報を編集する能力は次第に向上している。従来は属人的な関係においてのみ明かされた情報を、サイバー空間内で入手することは可能であり、かつその利用についての方法論は、今後とも発展していくと考えられる。

情報処理

近年の経営学を中心とする「知識マネジメント」の研究によって、情報の質を高める組織的な管理手法についての研究が進んでいる。例えば知識マネジメントの「SECIモデル」とは、各個人が暗黙知として保有し、これまで具体的な組織の活動には活かされていなかった情報や知識を、集団として共有化する手法である。⁽¹³⁾ 別の有力な方法論は、知識の分散処理、すなわち、多くの議論を同時並行的に進めることである。例えば産業政策のあり方について、多くの人々がメイリングリストなどを活用して複数の議論を展開していくことによって、優れた「有効行政需要」の導出が可能になるかも知れない。この傾向は、今後、より多くの民間人が社会システムのガバナンスに関心を持ち、それに関するメイリングリスト上の議論を立ち上げていくにつれて、より顕著になるであろう。現時点で、官僚達が情報処理能力について、民間人に対する劣位を自覚していないとすれば、それは、たまたま民間人の中に、社会システムのガバナンスに興味を持つ人間が、まだ多くはないという事情によるものである。しかしながら社会システムのガバナンスに興味を持つ民間人は、今後とも増えることはあっても減ることはないのである。

(2) 行政行為の選択・組み合わせ (第2類型)

行政行為の選択・組み合わせに関する知識ベースが利用可能になれば、この「智のマネジメント」は、官僚に限らず、民間人でも実行できる。言うまでもな

く、この「智のマネジメント」を行う権能を官僚に限定することは可能である。すなわち、知識ベースへのアクセスを官僚だけに限定するのである。しかしながら、「情報公開法」といった最近の動きは、このような限定化に否定的な効果をもたらすであろう。

(3) 行政行為のツールの確立：他の行政庁との調整（第3類型）

査定官庁に対する説明は、基本的には官僚のみが行う、という体制には、相応の合理性がある。行政行為を行うのは行政庁に限る、ということに合理性があるからである。この官僚の作業に対して民間人は、「政策支援プラットフォーム」への情報提供などを通じて電子的に協力することができる。ただし、ここで言う行政庁とは、「行政行為を行う権能」になるので、「リアルな官僚」の存在を必要としなくなるかもしれない。つまり誰であっても、「その時に官僚である資格を有する者」が査定官庁に説明することができ、また「査定官庁の官僚である資格を有する者」が査定を行うような制度、ある意味でのヴァーチャルな政府を考えることもできるであろう。

権限争議について言えば、複数の行政庁によって所掌範囲の区別が存在する限り、各行政庁の権能の調整は必要である。それは官僚、または「官僚である資格を有する者」が行うのが妥当であろう。しかしそのためには、実務的に必要な調整を行えば足りるのであって、現在のような恒例のお祭り騒ぎは必要がない。実務に必要な調整に専念するならば、実は、権限争議に多くの官僚の膨大な労働時間を費やすことが、本質的に不可避な作業かどうかは疑わしいのである。

7. 情報社会と「政策官庁」の役割

以上の議論から、政策官庁の今後の方向性について、どのような示唆を得ることができるのだろうか。まず第1点として、IPネットワークが、ここで述べたような形で一層、普及すれば、新政策の立案に関する「智のマネジメント」としての有効行政需要の創出（第1類型）および行政行為の選択・組み合わせ（第2類型）について、国家公務員としての身分を有し、日本国政府から俸給をもらっている、という意味での「リアルな官僚」が独占する必然性は、次第に低下する、とすることができるであろう。

これと関連して、結論の第2点として、IPネットワークは、次の2点で、「有効行政需要」の創出という「智のマネジメント」を大幅に合理化する可能性を持っている。まず第1点として、情報の収集量を数桁ベースで拡大することである。第2点としては、収集した情報に基づいて、「有効行政需要」を導出する際の「智のマネジメント」について、多くの人間が参画し、議論を同時並行的に行うことを通じて、組織内外の連繋による分散・協働型情報処理といった方法論のデザインが可能になる、ということである。さらに、政策立案に関する知識ベースを共有化することによって、「リアルの官僚」以外にも、多くの人々が、行政行為の選択・組み合わせという「智のマネジメント」能力を獲得するようにな

る。この場合にも、「リアルな官僚」が独占的に行う方法に比べて、多くの人々が政策の素案を提示し、素案の競争の中から結果として優れたアウトプットを得る蓋然性が高い。これを要約すれば、以下ようになるであろう。

IPネットワークが十分に普及した段階では、「政策官庁」のうちの相当部分を、現行のリアルなもの 国家公務員の身分を有し、国家から俸給を得て生計を立てる官僚が実際に多数存在し、彼（女）達が集合して労働するための場（建物）が実際に存在する から、サイバー空間上の政策プラットフォームに移行させることが合理的である。

言い換えれば、「政策官庁」の中の、少なくとも「有効行政需要」の創出を行う部分、および、それに対応するための行政行為の選択や組み合わせを行う部分については、サイバー空間上に多くの人々が情報を持ち寄って議論する「政策プラットフォーム」を構築することによって、現行のリアルな存在としての「政策官庁」をほぼ有効に代替できる、ということである。

それではこの場合、「リアルな官僚」は、最早、必要なくなるのであろうか。筆者は、このような官僚不要論については否定的である。サイバー空間上のプラットフォームの構築自体についてはアウトソーシングできるとしても、以下の2点については、引き続き「リアルな官僚」が担当すべきであろう。すなわち、第1点としては、サイバー空間上のプラットフォームの運営であって、具体的には、議論に参加する論者を選定し、彼（女）達に動機付け 場合によっては身分、場合によっては俸給 を付与して、「有効行政需要」の創出および行政行為の選択・組み合わせについての有効な議論を展開させる、というマネジメントを行う業務である。第2点としては、行政行為の実施であって、立法化等の手続きや大蔵省を初めとする、リアルに存在する他の行政庁との調整などの手続きを、「リアルな官僚」として担当することである。言うまでもなく、これはかなり将来の一つの仮想的なガバナンス像に過ぎない。現時点で検討を進めている「政策支援プラットフォーム」は、基本的にはこの部分について、「リアルな官僚」をエンパワーする効果があるもの、とすることができる。

さて、以上の議論を要約して、次のスローガンを導出することができるであろう。

政策官庁においては、「新政策」の立案者としての官僚から、サイバー空間上のコーディネータとしての官僚に転身せよ

このようなスローガンについて、政策官庁内の多くの官僚は反発を覚えるかもしれない。つまり、自分達は、「新政策の立案」という高度な仕事をするために官僚になったのであって、議論のコーディネータという、前者に比べれば劣る仕事では充実感が得られない、ということである。

しかしこれも結局、情報革命の前と後の「カルチャー」の相違の問題だ、ということになるであろう。かつては議論のコーディネータ自体に、さしたる高度な「智のマネジメント」は必要ではなかった。また優れた頭脳も必要ではなく、したがって魅力の薄い営為と見られていた。しかしながら情報社会では、対話と議論のコーディネータは、決定的に重要な「智のマネジメント」である。「政策官庁」の官僚が、仮に自らは「新政策」の立案を行うのではなく、サイバー空間上

の議論のコーディネートに徹するとしても、そこには高度な「智のマネジメント」の方法論が必要となり、「血沸き肉踊る人生」を送る蓋然性は決して低くはない。また「カルチャー」の変化にともなって、世の中から十分に高いステータスを与えられることであろう。現状を再度、確認すれば、以下の通りである。

- ・ IPネットワークの普及は絶対に止めようがない
- ・ IPネットワークが普及した暁には、サイバー空間上の議論のコーディネート以外に官僚の活躍の大きなニッチは見出し難い

以上の議論が正しければ、この与えられたニッチの営為に全力を尽くすこととして、当面は、そのようなサイバー空間上の議論を可能にするような方法論の整備に尽力することが、「政策官庁」の官僚に、時代が与えた「恩寵への道」だと言えるのではないだろうか。

最後に、今後、必要な政策官庁の規模について付言したい。「政策官庁」の官僚達が、上記の方向に進む場合、必要な「リアルな官僚」の総数は、現行のそれに比べてかなり少なく済むであろう。その数が、どれ位になるかの算定は別の機会に譲るが、今日の代表的な「政策官庁」の場合、局の数は10程度である。それぞれの局で、同時に議論を進めなければならない案件の数は、例えば10程度ではないだろうか。さらに、それぞれについて議論のコーディネートに専念するリアルな官僚の数は1人から5人程度であろう。したがって「有効行政需要」の創出および行政行為の選択と組み合わせについては、各行政庁で数百人程度いれば足りることになる。これに各行政庁との調整や立法化等の要員が必要となるが、これには「政策支援プラットフォーム」のエンパワーメントが可能のため、現行のような人数は必要ではない。結局、主要「政策官庁」において俸給を受ける「リアルな官僚」の数は、数百人程度を大きく超えることはなくなるだろう。「政策官庁」を、IPネットワーク時代に即したものと変身させる道筋を阻む最大の要因は、これにともなうリストラの必要性であるかもしれない。

前田 充浩（まえだみつひろ）
政策研究大学院大学助教授
国際大学 GLOCOM 主任研究員

参考文献

- 公文俊平 『情報文明論』 NTT 出版、1994 年
 公文俊平編著 『2000 年日本浮上』 NTT 出版、1998 年
 チャーマーズ・ジョンソン 『通産省と日本の奇跡』 矢野俊比古監訳、TBS ブリタニカ、1982 年
 野中郁次郎、竹中弘高 『知識創造企業』 東洋経済新報社、1996 年
 村上泰亮 『反古典の政治経済学』 中央公論社、1992 年
 山内康英、鈴木寛、澁川修一 「日本の政策決定過程の新しいデザインと知識マネ

注

- 1 本稿の議論は、筆者個人のものであり、筆者の所属する組織や機関を代表するものではない。
- 2 1980年代前半までの時期、通商産業省の官僚の多くは、「政策官庁とは通商産業省の別名であり、日本を含めて地球上には、実質的な意味での政策官庁は通商産業省しか存在しない」と豪語することが少なくなかった。ジョンソン(1982)などの研究は、この言説を受け入れたものであろう。
- 3 「政策官庁という制度」が、産業政策の分野において大規模に展開されることは、開発主義の観点からは、ある種のキャッチ・アップ型の産業政策において費用通減の方向性が明らかな場合に、過当競争を排して適正競争を誘導するという意味においては正当化される可能性がある。村上(1992)第7章、第8章。
- 4 1960年代当初まで通商産業省が有していたこれらの制度と軍需省による統制制度との類似については、公文(1998)第4章で本稿の筆者がまとめた。
- 5 このような「知のマネジメント・システム」の本格的な確立は、1973年の機構改革後のことと見ることができる。
- 6 運輸省は、実際に1980年代前半に機構改革を行い、政策局、という名称の局を複数新設した。
- 7 現実の問題として、特に「政策官庁」では、いわゆる「キャリア」とそれ以外では、行動規範やキャリア・パス等に大きな違いがある。以下の分析では、官僚とはキャリアのみを指している。なお、キャリアとは、1985年入省者までは国家公務員試験上級甲種、以降は国家公務員試験 種合格者を言う。
- 8 「智のゲーム」は、知識や情報の優位性自体をめぐって人々が行う社会ゲームである。「富のゲーム」が「市場」で発達したように、「智のゲーム」は「智場」で行われる。公文(1994)参照。
- 9 「政策サイクル」とは、政策形成過程で毎年生じるパターンを指す。山内、他(2000)「図1」参照。
- 10 法律中の法律事項の決定は、高次の政策的判断を必要とする業務である場合もあれば、1980年代後半から1990年代前半の中小企業立法に見られるような画一的なものが用いられる(政策的判断を要しない)場合もある。当時は、毎年同じ法律事項を用いて膨大な数の新規立法を行ったので、それら法律事項(三つあった)は、関係者に「お笑い3点セット」と呼ばれた。「またこれか!」と思わず笑ってしまう、という意味である。
- 11 調整の完了していない案件を無理に閣議に提出しようとしても、閣議の前日に開催される事務次官等会議において、当該案件の説明の後に、調整が完了していないことを主張する行政庁の事務次官が『未了』と発言し、それによって当該案件は閣議にはかけられないことになる。
- 12 実際にジャーゴンで「馬に喰わせるような」と言う。
- 13 組織の持つ「暗黙知」を対話を通じて「形式知」に転換する過程を「SECI」モデルという。野中郁次郎、他(1996)