

# 地方自治体の政策実施における行政進展 — 行政行動の変容が新たなガバナンスとなる可能性 —

松 岡 京 美

## はじめに

本研究の主題は、政策実施における行政の進展 (Progress of administrative implementation of public policy) というこれまでにあまり議論されてこなかった概念を捉えようと試みることである。そのための基本疑問は二つある。第一が行政進展はありうるのか。第二が行政進展にはどのような意味があるのか。政策実施を担う行政の活動において、行政進展を見つけ出すことで、行政の行動に注目する実施の動態の研究として、政策過程についての理解、いわゆる OF の知識 (Knowledge of process) <sup>\*1</sup> が深まるだろう。官僚制行政組織の集団行動の核心は服従と自発の均衡にあり、なかでも国と基礎自治体をつなぐ中間自治体において、国主導の政策法令体系に依拠する行動と、地方自治体自らの施策構造体系に依拠する行動の錯綜の下でその均衡が図られる<sup>\*2</sup>。しかし、単に均衡するだけではなく、それを超越する行政行動の変容もあり得るだろう。ここでは、行政実施の基本的な趣旨が、その組織の役割と使命の具体化であると考えて、そのような基本的な目的や理由を変える行政行動の変容が見られる時、それを行政進展と捉える。

行政実施における行政行動の変容による行政進展の概念の導入は、ガバナンス論と関連付けることで、行政学の実施研究に寄与できると思う。ガバメントでの公共セクターの機能の空洞化がガバナンス論への契機であるなら、NPMによる統治の手法の拡大や公共圏のネットワークでの統治主体の拡大を志向するガバナンス論は、その空洞化に対応する新たな視野を開くことに意義があるのだろう<sup>\*3</sup>。しかし、国が公共セクターの至高の存在でないとしても、その中心には政府が

<sup>\*1</sup> 公共政策過程における IN の知識と公共政策過程についての OF の知識に関しては、Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier, 1971, pp.14-33.

<sup>\*2</sup> ベンディクス、ラインハルト著 (高橋徹・綿貫諒治訳) 『官僚制と人間』未来社、1964年、服従と自発の均衡が示される。西尾勝『行政学 (新版)』有斐閣、2001年、195頁もベンディクスを引いて、服従と自発の均衡が官僚制組織の集団行動の問題の核心であるとする。行政の行動の合理性における政策法令体系と施策構造体系については、松岡京美『行政の行動—政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究—』晃洋書房、2014年、207-210頁。

<sup>\*3</sup> 西岡晋「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、2006年。

あり、ガバナンス論の国家中心アプローチを社会中心アプローチにいかにか架橋するかが、今日のガバナンス論に新たに加えるべき重要な課題であろう<sup>\*4</sup>。本稿はその架橋の可能性を、地方自治体の官僚制行政組織の行政実施での作動様式、つまり行政組織集団の行動の仕方の文化が、画一的なヒエラルヒーの文化から柔軟なヒエラルヒーの文化に変容するところに見ようとする。ガバナンス論による公共セクターの刷新が、船を漕ぐことから舵を取ることに転換との見方に沿うなら<sup>\*5</sup>、そこでの視点はガバメントの外延に拡大されるだけでなくその内包での視点の導入の可能性があると思う。漕ぐ力となるガバメントの制度に、舵取りの手法が加わるだけでは空洞化への対応が不十分であるなら、船を「進める行動」としての地方自治体自らの柔軟な変わり身のヒエラルヒー文化への視野の拡大に、空洞化からの活路を見いだせるかもしれない。それが本稿で捉えようとする地方自治体の「変わり身」の作動様式としての行政進展の意味であると見ている。

したがって、本稿の知見は、第一の基本疑問に対して、行政実施の趣旨の変化としての行政行動の変容から行政進展を抽出できることを示し、第二の基本疑問に対しては、地方自治体の行政進展を行政実施の機能の空洞化への処方箋として意味付けることである。ここでは政治よりも行政に注目し、さらに政策形成よりも政策実施に注目し、国よりも地方自治体、特に中間自治体の行政行動に注目する。空洞化をもたらす定型的で画一的な行動の仕方の文化から、空洞化の阻止につながる柔軟な「変わり身」のヒエラルヒーの文化を議論するのに、その前提となる行政進展を抽出する事案としては、阪神・淡路大震災での兵庫県および東日本大震災での宮城県での復旧・復興の行政計画が示す行政実施を検討する。

## 1. 行政進展の分析枠組みと行政行動の変容に注目する理論的背景

### 1.1. 行政実施での行政進展の分析枠組みと行政進展の事例の抽出方法

行政実施での行政行動に注目することで行政進展を示せる。行政進展とは、行政実施の基本的な趣旨の変化が行政行動に見られることと定義する。基本的な趣旨とは実施自体の目的や理由を指し、実施する個々の政策や施策の目的や理由ではなく、本研究では実施を担う組織の役割(Role)の具体化と組織の使命(Mission)の具体化を行政実施の基本的趣旨と操作的に概念化する。それによって抽出できる行政進展は、行政の行動を視野に置いて行政の機能を議論できる概念となっている。ここでは、行政による政策の実現である政策実施と区別して、行政の実施自体に特に注目するとき、それを行政実施と呼ぶ。そのような行政実施の基本的趣旨である具体化とは、行政組織の役割と使命を政策実現のための組織の行動へと結びつけることである。行政の機能は

<sup>\*4</sup> 岩崎正洋「ガバナンス研究の現在」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房、2011年、5-8頁。Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000, pp.14-27.

<sup>\*5</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks Governance Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.50-51. Jan Kooiman, 'Findings, speculations and recommendations,' Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, 1993, p.258.

公共政策の実施であり、その実施を担うヒエラルヒー型の官僚制行政組織は、国からストリート・レベル<sup>\*6</sup>までが一体となって政策の実現を図るが、具体的にはヒエラルヒーのそれぞれのレベルの組織集団が実施の行動をとる。それぞれの組織集団の実施行動での組織の役割の具体化と組織の使命の具体化が、全体としての官僚制行政組織の機能を支えている。公共政策とは、個人や企業での問題解決技法とは異なる技法が政府に求められたりする公共問題への対応<sup>\*7</sup>であり、そこでの技法で合理的に行動するのが官僚制行政組織である。その合理性を法令への依拠のみでまかなえる機械論的<sup>\*8</sup>な行政の見方で済むなら、行政の実施を独自に議論する意義は薄い。しかし、官僚制ヒエラルヒーにおいても、それを構成する組織のそれぞれがその役割や使命の具体化に工夫をこらすことが、全体として官僚制行政組織の行政実施の機能を高めることにつながるところに行政実施の議論が意味を持つ。

本研究が阪神・淡路大震災と東日本大震災での行政実施を分析対象としたのは、行政実施を取り巻く著しい状況の変化に対応する行政実施<sup>\*9</sup>が求められ、そこでは行政行動のあり方の大きな変容が起こっているのではないかと考えるからである。その分析のために、官僚制行政組織の行政実施の機能を高める行政行動の分析枠組みを示すのが表1である。そこから4タイプの行政行動を区別でき、行政実施にその行動タイプ間での大きな変化が見られるとき行政進展があると見なせる。多様なタイプの変化が可能だが、自律的に「何をするか」と他律的に「どのようにするか」の間での変化が、官僚制ヒエラルヒーの服従と自発の行政実施の基本的な趣旨の変化として本研究では注目する。このような理念型のタイポロジーを行動の分析枠組みとするのは、実証的な政治文化の分析手法を援用するからである<sup>\*10</sup>。それは、本研究が行政進展を行政実施の基本的な趣旨の変化の行動として抽出した後、官僚制行政組織のそのような作動様式が、状況の変化に応じた柔軟な「変わり身」のヒエラルヒーの文化として、新たなガバナンスへの芽となる可能性を論じようとの意図からである。

\*6 リプスキー、マイケル著（田尾雅夫・北大路信郷訳）『行政サービスのジレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社、1986年。

\*7 村山皓『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換—』有斐閣、2009年、7-8頁。

\*8 Robert. T. Nakamura & Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, 1980, pp.7-12.

\*9 安定的な政策環境での実施と不安定な環境での実施を分ける Berman, Paul., *Designing Implementation to Match Policy Situation: A Contingency Analysis of Programmed and Adaptive Implementation*, The Rand Corporation, P-6211, October 1978 もある。

\*10 Gabriel Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963. Almond & Verb の市民文化の理念型枠組みの分析手法を参照している。その詳細は、松岡京美、前掲書、2014年、214頁。

表1 行政進展を見るための行政行動の比較分析の枠組み

		実施を担う組織の使命の特徴 (体系的な行政実施:政策・施策・事業の体系)	
		「何をするか」の企画使命	「どのようにするか」の調整使命
実施を担う組織の役割の特徴(階層的な行政実施:中央地方関係)	自律的な自発役割	自律的な企画の機能を重視する行政行動	自律的な調整の機能を重視する行政行動
	他律的な服従役割	他律的な企画の機能を重視する行政行動	他律的な調整の機能を重視する行政行動

(出所) 筆者作成。

第一次元の実施を担う組織の役割は、中央から地方までのヒエラルヒー型の官僚制行政組織の階層のなかで、地方の行政がどのような機能を果たすかであり、自らに依拠する自律的な行動か他者に依拠する他律的な行動かでその役割の特徴を示せる。それは服従と自発の機能の均衡をどのように図るかの役割として表れる。日本の行政では、中央政府の政策であっても、実施が地方に委ねられていることが多く、特に、中間自治体は国の政府と基礎自治体を媒介する役割において、中央の政策実施の意図を考えながら独自の実施を試みるが多くなってきている<sup>\*11</sup>。中央省庁が地方自治体を動員するヒエラルヒー型組織でも、地方の自発が中央の政策を変更する役割を果たす1960年代の公害問題の事例などこれまでに見られる<sup>\*12</sup>。それを地方の裁量<sup>\*13</sup>として議論できなくもないが、自発の役割には裁量を超える政策実施過程での組織の機能を含んでいると思う。また、トップ・ダウンかボトム・アップ<sup>\*14</sup>かの政策決定のアプローチではなく、状況の変化に対応する行政実施での行政行動からのアプローチを、本研究は試みる。本研究ではそのような官僚制行政組織の核となる役割を、官僚制のイデオロギーとまでは言わないにしても、中央地方関係のヒエラルヒーでの行政行動の基本原理に関わるものと捉えている<sup>\*15</sup>。この第一次元の自律

\*11 村松岐夫「中央政策の実施構造—地方レベルの「裁量」—」『法学論叢』118巻4・5・6号、1986年、195頁、220頁。

\*12 村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、1999(1993)年、215頁。地方政府の実施段階で当初とは別の結果に注目する Jeffrey L. Pressman & Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 1973.

\*13 行政裁量については、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1996年、305-343頁が詳しく、法律は行政官の行動の細目まで規定し尽くせないところに裁量の源を求める。

\*14 それを政策決定からアプローチするのが、Paul A. Sabatier and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (special issue), 1980, pp.538-560 のサバティアによるトップ・ダウンかボトム・アップのモデルがある。ボトム・アップからトップ・ダウンへのチャレンジについては、Michael Hill & Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Sage Publication, 2002, pp.51-56 で研究のレビューがある。

\*15 水口憲人「官僚制とイデオロギー」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか:行政編』

的な自発の役割の行動か他律的な服従の役割の行動かは、行政実施の具体的な行動を示す行政計画から読み取れ、中央地方関係でのそのような自発と服従の行政実施の特徴を測る指標となる。

同様に、第二次元の企画か調整かの官僚制行政組織の行政実施での使命も、行政実施の特徴を測る指標となる。行政実施のための官僚制行政組織の使命の基本は、組織として「何をどのようにするか」であり、政策・施策・事業の体系的な行政実施での組織の使命の具体化は、「何をするか」の企画の行動と「どのようにするか」の調整の行動のどちらを指向するかで行動の仕方を捉えられる<sup>\*16</sup>。そのために、行政計画相互における企画と調整に注目し、企画とは具体的に計画においてビジョンや施策案を体系的にすることで、調整とは計画において関連する政策内容に応じて事業などを具体的に調節することであると考える、そこでの組織の使命を具体化する行政行動を抽出する。

その第二次元での使命の具体化と先の第一次元の役割の具体化を合わせた表1のタイポロジーの理念型では、自律企画、自律調整、他律企画、他律調整の官僚制行政組織の行政行動を区別できる。行政行動の変容から行政進展を見ようとする本研究では、自律企画と他律調整の相互間での行政行動の変化に最も注目する。その分析のためにここで使用する主なデータは、官僚制行政組織の行動を分析するための兵庫県と宮城県の行政計画である。計画は行動系列を提案する活動であるとの指摘があるように<sup>\*17</sup>、官僚制行政組織の行動の特徴を行政計画から分析できると考える。ここでは計画を政策形成のプランニングではなく、政策実施での行政の合理的な行動の根拠となるプランであることに注目する<sup>\*18</sup>。本稿で検討する具体的な行政計画は、東日本大震災後の宮城県では震災復興計画、総合計画（将来ビジョン）、将来ビジョン・震災復興実施計画であり、阪神・淡路大震災後の兵庫県については、震災復興計画、復興計画実施計画、総合計画、総合計画実施計画である。

## 1.2. ガバナンス論での行政進展の意義

行政進展をガバナンスの新たな視点の芽と見なせれば、そこに行政学研究の視野を広げる可能性があると思う。本研究で行政進展を考えるきっかけは、行政学の関心が伝統的には組織、人事、財務管理など政府官僚制内部の管理に焦点を当てる<sup>\*19</sup>なかで、行政実施を取り巻く状況の変化に

---

木鐸社、2000年、26-27頁では、官僚制の行動を説明する変数としての役割を官僚制のイデオロギーの特徴にあげる。

\*16 西尾勝、前掲書、1996年、206頁は、計画の企画機能と調整機能を分けてそれぞれ独自の機能であると捉えながらも、ともに施策間の総合性がその機能に含まれているとする。打越綾子『自治体における企画と調整-事業部局と政策分野別基本計画-』日本評論社、2004年の議論もある。

\*17 西尾勝、前掲書、1996年、196頁。

\*18 西尾勝「行政と計画—その問題状況の素描」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』ぎょうせい、1972年、7頁、9-10頁では、計画論が多面的に交錯する一因は、機能概念としての計画（planning）と実体概念としての計画（plan）との区別にあるとする。そこでの「計画」の定義は、西尾勝、前掲書、1996年、195-196頁でも継承されている。

\*19 Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler & Sharp Pub, 1980. Laurenc J.

官僚制行政組織が対応できるような行政行動の変容を模索したことにある。行政実施の基本的な趣旨の変化を伴うような行政行動は、何を契機に生じるのか。行政行動を左右する要因として行政実施の全体的基盤となる計画が新たな展開を迎えるときがその契機の一つになりうると考えた。総合計画やそれと並ぶ震災復興計画などの基本計画とその実施計画の展開は、本研究では行政実施における行政行動を左右する外生的な条件と見ている。計画は実施との関連が深いがゆえに一見内生変数に思えるが、行政行動の選択においてそのような基本計画の展開を考慮するか否かが行動への影響の存否につながる意味では外生変数と見なせる。基本計画の展開は、行政実施をとりまく状況への対応として変化することも、行政行動の外部の状況の変化を体現するシンボルとしての外生的な条件としての要素を持っている。注意すべきは、本研究では外生的条件となる状況を個々の政策をとりまく政策環境ではなく、行政実施をとりまく状況である新たな計画の策定段階などを想定している。そこには、INの知識ではないOFの知識を議論する本稿の特徴が表れている。また、行政の機能を厳密に見るために、行政が担う実施を限定的に捉え、実施の主体となる行政を民選の長を除く官僚制行政組織とし、国から地方のストリート・レベルまで連なるヒエラルヒー組織とする。その組織の機能に特に注目するとき、それを行政機構と呼び、その機構の行動の仕方に文化的な意味を込めて作動様式と呼ぶことにする。そのような官僚制行政組織の政策実施におけるヒエラルヒー集団としての行動を行政行動と呼び、その行動の仕方が変容したとき、そこに行政実施をとりまく状況の変化に対応しようとする行政進展を見る。

そのような本研究の背後には、公共セクターへの研究アプローチにおけるガバナメントとガバナンスの議論がある。日本でもガバナンスへの注目度が2000年に入って加速し、日本行政学会も2004年には年報で「ガバナンス論と行政学」の特集を組んでいる<sup>\*20</sup>。以来、今日までガバナンスは様々に議論され、なかでも行政の制度改革や主体と機能の拡大などガバナンス論の有用性、つまり、ガバナンスの視点の意義が理論と実証を通じて一つずつ明らかになってきていると思う<sup>\*21</sup>。それをガバナンス論がもたらす新たな視点の導入の発見<sup>\*22</sup>と捉えるなら、本研究は、ガバナンス論では今まであまり気に止められなかった行政の行動からガバナンスの意義の新たな発見に寄与することを意図している。ガバナンス論での視野の拡大は大きく分けて二つあったと考える。第一はNPMに代表される市場原理を公共セクターに持ち込む統治から経営への行政の管理

---

O' Toole, Jr., "Policy Recommendations of Multi-Actor Implementation : An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, Part3, 1986 で O'Toole は多くの実施研究が変数提示に注目していることで、実施過程に関する理論的モデルが十分に提示されてないと指摘する。

\*20 日本行政学会編『年報行政研究 39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、2004年、世界のガバナンスの系譜については Anne Mette Kjær, *Governance*, Policy Press, 2004.

\*21 河野勝編『制度からガバナンスへ』東京大学出版会、2006年、山本啓編『ローカル・ガバナメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、2008年、辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンスー地方政府と市民社会ー』木鐸社、2010年、大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、2010年、新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究ー政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年が参考になる。

\*22 ヒューリスティック(発見的)な役割への期待については、曾我謙悟「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」日本行政学会編『年報行政研究 39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、2004年、90頁。

形態の改革の志向である。第二は市民参加や NPO・NGO などの公共セクターの担い手の拡大による行政の管理体制の一元から多元への変革の志向である。一言で言えば、これまでのガバナンス論は、一元的な統治から多元的な経営への公共セクターのあり方についての新たな視野への転換であるのかもしれない。それらに本稿で主張する行政行動での新たな視点の導入を含めて比較したのが表 2 である。本稿は、関係者のネットワークを重視するパブリック・ガバナンス<sup>\*23</sup>や、地方政府のガバナンスを注視するアーバン・ガバナンス<sup>\*24</sup>と並び、政治行政過程の新たな視点の導入として、行政管理行動についてのガバナンスを加えようとしている。

表 2 ガバナンス論での行政管理の視野の拡大

ガバナンス論の 3 種の意義	ガバメントからの拡大	新たな視点の導入
①行政の管理形態について	統治原理から市場原理へ	民間手法の経営
②行政の管理体制について	一元的から多元的組織へ	公共の担い手の参加の政治
③行政の管理行動について	中道・安定志向から変わり身へ	柔軟なヒエラルヒーの文化

(出所) 筆者作成。

確かに、ガバナンス論が制度論の補完としての要素だけであるなら、ガバメントの外側への視野の拡大だけでよいかもしれない。しかし、費用便益の市場と市民参加や非公共組織のみだけで公共セクターの機能が十分に果たせるわけではないので、公共セクターの内部にもガバナンス論の視野の拡大への模索があってよいと思う。行政行動の変容に注目する本研究は、ガバナンスの制度内部での新たなガバナンスの可能性を議論する端緒となるだろう。そこで抽出された行政行動の変わり身は、ガバナンスの制度内部での行政機構の柔軟な作動様式であり、一般には予見可能性の高い画一的な行政行動が期待される官僚制ヒエラルヒーの文化からは、少々異なった行動の仕方の文化と言える。それは、一元的な統治のガバメントにおいて想定される行政行動の文化ではないことから、ガバナンスでの行政の新たな文化への変容の可能性を示唆する。ここでの文化とは行動主体の考え方、感じ方、行動の仕方が示す特徴と定義する<sup>\*25</sup>。個人を主体とする方法論的個人主義ではなく、行政組織を主体とする方法論的集団主義に基づく本研究では、行政組織の行動の仕方の特徴、つまり行政機構の作動様式に行政の文化を見る<sup>\*26</sup>。政策実施における行政

\*23 山本啓編、前掲書、2008年、1-34頁。

\*24 曾我謙悟「地方政府の政治学・行政学：‘アーバン・ガバナンス’の視点からの整理と検討 (1)~(7・完)」『自治研究』74 (6): 89-110、(7): 86-103、(8): 94-115、(9): 88-112、(10): 76-89、(11): 74-93、(12): 57-78、1998年。

\*25 政治意識に注目する経験主義的な研究での政治文化はこのように定義することが多い。京極純一『政治意識の分析』東京大学出版会、1968年、3-12頁。

\*26 ベンディクス前提での彼の理論は、政治行動論に立脚すると見られ、ウェーバーの官僚組織の合理性を念頭に置きつつ、集合体の実在を視野の外に置き個人の行為に基づくウェーバーのアトミズムに対して、集団の行為に注目する。行政組織の集団へのアプローチについては、Simon Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth Edition, The Free Press, 1997.

行動の変わり身は、官僚制ヒエラルヒーでの定型的で画一的な行政行動の文化に対して、変わり身の行政行動をいつでも行える柔軟なヒエラルヒーへの新たな視点の導入である。大震災での中間自治体の行動の変容についてのここでの検証結果は、阪神・淡路大震災後や東日本大震災後の行政実施の外生的条件の変化に伴って、服従と自発の均衡を超える行政行動へと変容する新たなガバナンスの芽としての行政進展の意味を秘めている。

## 2. 被災への対応における地方自治体の行動変容の分析

### 2.1. 行政実施の計画に見る兵庫県の行政行動の変容

阪神・淡路大震災での兵庫県の行政実施において、行政進展が「いつ、どのような」行政行動の変容で生じたかを示せる。阪神・淡路大震災では、「復興」を支える国の法制度は整備されていなかった。そこで兵庫県が復興を目指す政策を実施するために、どのような行動をとったかを分析したのが表3である。行動の仕方の変化を知るために、阪神・淡路大震災後に策定された総合計画の実施計画である第3次中期行政計画を中心に据え、その前後の実施計画である第2次中期行政計画と兵庫2001年計画－仕上げ方策の震災関連事業を見比べ、そこでの変化から行政行動の変容を見る。阪神・淡路大震災後に策定された第3次中期行政計画には24の施策があり、その下に87の施策体系が構築されている。その施策体系において震災関連を含んでいる23の施策体系から、兵庫県全体の政策実施において大震災からの復旧・復興の政策推進が重要なウェイトを示していることがわかる。また、阪神・淡路大震災の震災復興計画のための実施計画であるひょうご住宅復興3カ年計画、産業復興3カ年計画、緊急インフラ整備3カ年計画の施策や事業が、第3次中期行政計画に組み込まれており、そこでは大震災からの地域再建の復旧・復興事業による行政実施が自らの総合計画を基幹にしている。さらに、実施計画において震災関連事業をどのように位置づけたかその動きを見てみる。第3次中期行政計画の事業総数は778事業でその前後の計画と関連がなく、第3次中期行政計画の独自事業として考えられるのが354事業で45.5%を示している。その中で、3割近い事業が震災関連である。そこから、第3次中期行政計画と兵庫2001年計画－仕上げ方策の共通事業やそこでの震災関連事業が、第2次中期行政計画より激減していくことがさらなる変化として捉えられる。兵庫県は第3次中期行政計画で一気に抱え込んだ震災関連事業を、兵庫2001年計画－仕上げ方策以降からまたたく間に手放す動きを見せており、そこに何らかの行政行動の動きがみられると考えられる。

表3 震災関連事業の実施計画での位置づけと行政行動の変化

分野	施策	施策体系の数 (体系で震災 言及の数)	復興計画 の実施計 画と関連	事業の内訳				
				3次独自事業数 (震災関連事業)	2次・仕上げとの 共通事業	2次との共通事業 (震災関連事業)	仕上げとの共通事業 (震災関連事業)	
こ こ ろ 豊 か な	成熟社会にふさわしい「市民意識」の醸成	6(2)		18(4)			2	5
	多様な生涯学習の展開による共に生きるライフスタイルの創造	2		9(1)			9	4
	豊かな創造性と思いやりのこころを育む教育の推進	5(3)		18(4)	1		23	7
	家庭と地域の青少年育成機能の向上	2		4	1		2	3
社 会 こ こ ろ 豊 か な	こころにゆとりとうるおいを与える芸術・文化活動の展開	5(4)		14(5)	1		8	9(2)
	共助の心をつなぐ福祉のまちづくり	4(1)		15(11)			7	4(2)
	総合的、重層的な保健・医療・福祉システムの構築	8(1)		30(8)	3		22	23
	子どもたちがすこやかに生まれ育つ環境の創造	2		1	1		6	3
果 土 さ わ や か な	男女共同参画社会の実現	2		6			1	2
	安全に安心して暮らせる安全重視社会の構築	5		8(2)	3		7	1(1)
	住民主体のまちづくりの推進	2(1)		1(1)			1	3(2)
	生活者の視点に立った快適な生活空間の形成	5(3)★	●	45(22)	3		19(1)	13
産 業 た く ま し く い	個性を活かした魅力と活力あふれる地域づくり	4(1)		10(1)	4		11	19
	環境適合型社会の形成	4		7	7		4	6
	災害に強くだれも安全に安心して生活できるまちづくり	5(2)	●▲	45(15)			28	9(1)
	震災からの本格復興と21世紀にふさわしい産業構造への変革	3(1)	▲	14(1)			3	6(1)
基 盤 づ く り	創造的科学的技術の振興	2	▲	5(1)	2		4(1)	4
	産業界の創意工夫を生かす支援体制の整備	3(1)		14(4)			6(1)	3(1)
	創造性と活力に満ちた農林水産業の展開	4		8	5		17	2
	社会・産業構造等の変化に対応した労働システムの構築	4		23(4)	1		13	4
大 な る 兵 庫 の	関西・瀬戸内世界都市圏の形成	3(2)	●	29(4)	1		14	8
	多様・ネットワーク型県土構造の形成	2	●	21			29	2
	大交流時代にふさわしい地域間交流・連携の促進	2(1)		4				4(2)
	世界に開かれた多文化社会「兵庫」の形成	3		5(3)			6	5
総事業=778(内に震災関連事業は、106事業)				354(91)	33	242(3)	149(12)	

注) 施策体系において復興計画の実施計画の内容や事業を取り組んだそれぞれの実施計画を示したのが、●、▲、★である。●は緊急インフラ整備3か年計画、▲は産業復興3か年計画、★はひょうご住宅復興3か年計画である。また、( )は震災関連事業の数である。

(出所) 兵庫県『第2次中期行政計画』1991年、兵庫県『第3次中期行政計画』1997年、兵庫県『兵庫2001年計画-仕上げの方策-プロジェクト集』1999年、兵庫県『ひょうご住宅復興3か年計画』1995年、兵庫県『産業復興3か年計画』1995年、兵庫県『緊急インフラ整備3か年計画』1995年より筆者作成。

兵庫県は、単に総合計画や実施計画において震災関連事業をその内容に応じて事業などで調整を行うに留まったわけではない。さらに兵庫県は、総合計画において震災に関連する施策案を新たに体系化して位置付けたのである。表4は、阪神・淡路大震災後の兵庫県の総合計画での施策指針内容がどのように変化しているかを示している。兵庫県は震災発生の翌年にすぐ兵庫2001年計画総合的点検を進めて、震災後の地域再建を目指すために、自らの総合計画の下での行政実施の内容を検討した。そこでは、ボランティア活動等の新展開、震災からの本格復興と21世紀にふさわしい産業構造への変革が、指針の内容の中に明確に位置づけられ、加えて、震災復興計画での理念である創造的な復興が兵庫の基盤づくりの基本とされた。しかし、兵庫2001年計画仕上げの方策においての施策方針では、震災からの創造的復興がなくなり、兵庫2001年計画総合的点検と比べて、震災復興計画の性格が総合計画の中では薄れてきたと捉えられる。これらの分析が意味する行政の実施行動は、国と地方の関係における法律-政令-省令-通知等の政策法令体系の下で、法令の根拠が整っていない中で、兵庫県自らの行政実施の基幹である総合計画による施策構造体系への依拠に、復興への自律的な行政実施の合理性を求めたと言える。そこでの

特徴は、既存の計画での事業と新たな計画での事業を「どのようにするか」の調整に留まることなく、「何をするか」の施策体系を企画する行動の仕方を示している。

表4 総合計画における施策指針の変容

兵庫2001年計画(基本計画)	1990年代の重点方策(分野別重点方策)	兵庫2001年計画総合的点検	兵庫2001年計画仕上げの方策
基本方策	主要施策	基本方向	主要施策
<b>教育・文化</b> 学校教育の充実 個別学習ニーズに応える多様な教育システムの整備 生活力あふれる若少年の育成 生活文化創造の風土づくり 国際文化交流の推進	こころ豊かな人づくり 生涯にわたる学習体系の確立 豊かな心を育む学校教育の振興 とともに生きる感動を分かちあう人間教育の展開 個性と創造性豊かな兵庫文化の創造	大震災を契機としたボランティア活動等の新展開 多様な生涯学習の展開による共に生きるライフスタイルの創造 豊かな創造性と思いやりを育む学校教育体制の確立 こころにゆとりとうるおいを与える芸術・文化活動の展開 成熟社会にふさわしい「市民意識」の醸成	そのまま
<b>健康・福祉</b> 健康対策の総合的推進 福祉コミュニティの構築 高齢化社会対策の総合的推進 安全な生活環境づくり 家庭・コミュニティに対する支援体制の強化	すこやかな社会づくり 保健・福祉・医療の総合的推進 調和ある男女共生社会の創出 生き生きした健康社会の形成 とともに生きる福祉社会の形成	多様な個性と能力を開花させることのできる社会づくり 共助の心をつなぐ福祉のまちづくり 総合的、重層的な保健・医療・福祉システムの構築 子どもたちがすこやかに生まれ育つ環境の創造 男女共同参加社会の実現 安全に安心して暮らせる安全重視社会の構築	→ なくなる そのまま
<b>産業・雇用</b> 産業新時代に向かっての商・工・サービス業等の振興 創意と活力にあふれた農林水産業の振興 国際経済交流の推進 雇用の安全と労働者福祉の向上	さわやかで美しい県土づくり計画の策定と推進 人と自然と都市が融合する地域づくり ゆとりある居住環境の整備 総合的土地対策の推進 県土の保全 環境の保全と創造	住民が主役となったまちづくりの推進 生活者の視点に立った快適な生活空間の形成 個性を生かした魅力と活力あふれる地域づくり 多核・ネットワーク型都市構造の形成 環境適合型社会の形成 災害に強く誰もが安全に安心して生活できるまちづくり	(変化)「住民主体のまちづくりの推進」へ そのまま → なくなる そのまま
<b>地域整備</b> 全県全王公園化の推進 定住基盤の整備 ネットワーク社会の拠点づくり 総合交通体系の整備 高度情報通信基盤の整備 県土の総合的管理 水資源・エネルギー対策の推進	たくましい産業づくり 新しい産業の時代を支える高度技術・研究開発体制の整備 多様で創造的な産業の育成と立地の促進 世界に開かれた産業交流の促進 地域に根ざした産業の高度化 創造性と活力に満ちた農林水産業の展開 ゆとりと豊かさのある労働生活の実現と人材の育成	震災からの本格復興と21世紀にふさわしい産業構造への変革 創造的な科学技術の振興 産業界の創意工夫を生かす支援体制の整備 公正な企業市民としての活動の展開 社会・産業構造等の変化に対応した労働システムの構築	そのまま → なくなる そのまま 新たに「創造性と活力に満ちた農林水産業の雇用」追加
	大なる兵庫の基盤づくり わが国を先導する関西・瀬戸内世界都市圏の形成 “ひょうご一週間生活”の創出 多彩な国際交流の展開	震災からの創造的復興 関西・瀬戸内世界都市圏の形成 大交流時代にふさわしい地域間交流・連携の促進 世界に開かれた多文化社会“兵庫”の形成 “世界のなかの兵庫”としての積極的な貢献	→ なくなる そのまま → なくなる 新たに「多核・ネットワーク型県土構造の形成

(出所) 兵庫県『兵庫2001年計画』1986年、兵庫県『1990年代の重点方策』1991年、兵庫県『兵庫2001年計画総合的点検』1996年、兵庫県『兵庫2001年計画仕上げの方策』1999年より筆者作成。

そのようにして復旧・復興に向けての実進を進めた兵庫県が、その行政行動を変容させた時機は、1999年の兵庫2001年計画仕上げの方策の直後からである。そこでは、すでに指摘したように第3次中期行政計画で抱え込んだ震災事業もなくなる方向にある。その後、2002年に策定された総合計画では震災に関連する施策やその体系がなくなり、その実施計画において四つの震災関連の事業が残ることになった<sup>\*27</sup>。そのうち国が指定した阪神・淡路大震災の記念事業に関わる二つの事業のみが、震災復興計画の実実施計画である阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プロ

\*27 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム』2000年と兵庫県『全県ビジョン推進方策』2002年の施策や事業内容を見比べて分析した結果である。

グラムと結びついている<sup>\*28</sup>。他に取り組んでいる震災関連事業が、総合計画の実施計画には見られなくなったのは、大震災後の地域再建を目指す復旧・復興事業を推進するために、その合理性の追求を兵庫県自らの政策実施の基幹となる施策構造体系である総合計画に依拠しなくなったことを意味する。加えて、震災関連事業の推進においても、国が提示した事業を自らの施策と調節をする方向へとその行動を変えている。つまり、阪神・淡路大震災後の兵庫県の行政実施においては、自律的に何をするかの行政行動から他律的にどのようにするか行政行動への変容が、2002年を境に起こり、そこに行政進展を見出せる。行政実施においては、常に状況に応じた行政行動の変化が模索されるだろうが、行政実施の基本的な趣旨までも変えての行政行動が選択される行政進展が見られたのは2002年を境にしている。それが趣旨の変わり身としての柔軟なヒエラルヒーの文化の芽と見られるかについては、第二節の分析結果と合わせて後の第三章で議論する。

## 2.2. 行政実施の計画に見る宮城県の行政行動の変容

東日本大震災での宮城県の行政実施において、行政進展が「いつ、どのような」行政行動の変容で生じたかを示せる。宮城県は東日本大震災後に総合計画の実施計画と震災復興計画の実施計画を包摂させる宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画を策定している。その実施計画の構成の変化をめぐる行政機構の動きを分析し、そこでの行政行動の特徴を取り出す。表5は、東日本大震災後の宮城県で、総合計画（宮城の将来ビジョン）のための実施計画と震災復興計画のための各年度の宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画に、どのような変化が見られるかを示している。宮城県は、両計画をただ並存させるためではなく、初年度には、まず震災復興推進事業と宮城の将来ビジョン推進事業を調節し、120の共通事業を推進した。次年度には共通事業を145事業へと増やし、震災復興推進事業と宮城の将来ビジョン推進事業の重なりを増やしたが、宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画の計画推進に関しては、宮城県震災復興計画に沿うことに留まった。しかし、2014年度からの震災復興計画の再生期が視野に入る時点では、宮城県は宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画の計画推進について、明確に宮城の将来ビジョンと宮城県震災復興計画を抱き合わせる方向へと進んでいる。そこでの行政機構の行動の仕方は、国と地方の関係における法律-政令-省令-通知等という政策法令体系の下で、政策法令体系に依拠して他律的に行政実施を行っているが、震災復興計画と総合計画での事業をどのように調節して、自らの行政実施の基幹となる施策構造体系である総合計画に近づこうとしている。それは、他律的でどのようにするか行動だけに留まらず、他律の中でも自律的にどのようにするかを試みる行動へと変えようとしていると解釈できる。

\*28 兵庫県『阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム』2000年。

表5 実施計画の構成の変化と行政行動の変化

事業区分	実施計画		実施計画		実施計画	
	事業数	事業数	【平成24年度改訂版】(案)	【平成24年度改訂版】	再生期(平成26年度～29年度)(最終案)	事業数
宮城県震災復興推進事業	414	481				
共通事業	120	146				
宮城の将来ビジョン推進事業	247	245				
合計	781	872		874		718
計画の見直し			計画の改訂については、…中略…、復興に関する新しい国の制度や予算等、政策評価・実施評価の状況や被災者のニーズ等を反映させたものとし、平成25年度から新たに実施する取り組みを追加したほか、これまでの取組についても見直しを行っています。			
計画推進	実施計画の進行管理については、宮城県震災復興計画と併せて、…中略…、計画の着実な推進を図ります。		実施計画の進行管理については、宮城県震災復興計画と併せて、…中略…、計画の着実な推進を図ります。		実施計画の進行管理については、「宮城の将来ビジョン」及び「宮城県震災復興計画」と併せて、…中略…、計画の着実な推進を図ります。	

(出所) 宮城県『宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画』2012、2013、2014年及び震災復興・企画部震災復興政策課「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画【平成24年度改訂版】(案)について」2013年より筆者作成。

そのような行政行動の変化をより鮮明に示したのが図1である。宮城県は、東日本大震災後の最初の3年間を復旧期と定め、次の4年間を再生期に、さらに3年間を発展期と定めている。復旧期から再生期に向けて、政策展開の方向を創造的な復興へと明確にし、復旧期の施策をまとめて新たに迅速な震災復興への施策展開を掲げた。そこでは、震災復興計画と総合計画での事業をどのように調節するかに立ち止まることなく、新たな施策案が体系として現れるように「何をするか」の企画へと行政行動が変容したと捉えられる。再生期に入る2014年に向けて、東日本大震災後の宮城県の行政実施においては、他律的に「どのようにするか」の行政行動から自律的に「何をするか」の行政行動への変容が見られ、行政実施の基本的な趣旨までもが変化する行政発展の兆しを捉えられる。

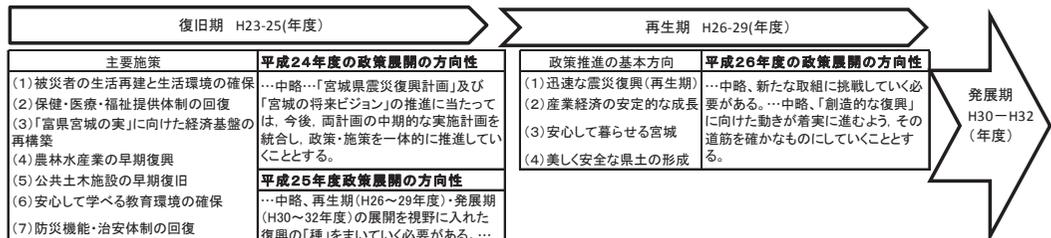


図1 宮城県の行政展開に応じた行政行動の変化

(出所) 宮城県『宮城県震災復興計画』2011年、宮城県『宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画(再生期：平成26年度～29年度)』2014年、宮城県「平成24年度政策財政運営の基本方針」、宮城県「平成25年度政策財政運営の基本方針」、宮城県「平成26年度政策財政運営の基本方針」より筆者作成。

宮城県は、被災後の比較的初期の段階から、国と地方の関係における法律－政令－省令－通知等という政策法令体系の下で、復興に向けての行政実施の合理性を東日本大震災で国が制定した東日本大震災基本法に求めることが出来たのだろう。しかし、インフラの復旧もさることながら雇用の回復への不満など地方の実状に応じた施策を求める声<sup>\*29</sup>も強い中で、自らの施策へと変わる必要が生じてくる。被災者支援を中心に生活基盤や公共施設を復旧させる復旧期の宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画は、行政の行動の仕方が他律的で「どのようにするか」に基づく行政実施だった。しかし、震災の影響により生活や事業等に支障をきたしている人々への支援と、復旧より再生へのインフラ整備などの充実を目指す再生期のための2014年の宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画では、行政行動は自律的に「何をするか」の特徴へと変容していく。そこに行政実施の基本的な趣旨までもが変化する行政進展の兆しを捉えられる。それは2002年を境に自律的に「何をするか」の行政行動から他律的に「どのようにするか」の行政行動へと変容した阪神・淡路大震災での兵庫県の行政進展とを図2のように対比できる。

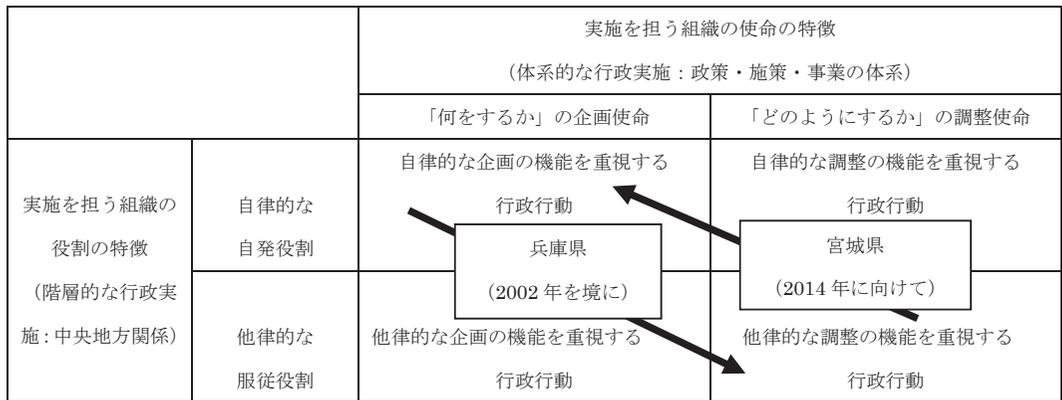


図2 兵庫県と宮城県の行政行動による行政進展

(出所) 筆者が作成。

そのような兵庫県と宮城県の行政進展を、第一章で示した行政実施の基本的な趣旨の変化の分析枠組みの上に示している。そこで注目すべきは、行政実施の役割と使命の重点の置き方が逆方向での行政行動の変容であることである。変容の方向は法律の制定の有無などの政策の実施のみではなく形成をも含む政策環境の違いによるものであり、行政実施の基本的な趣旨の役割と使命の具体化をとりまく状況といえる行政実施の外生的条件である基本計画の検討が契機となっている。そのことは、兵庫県も宮城県も同じである。そのような行政進展が変わり身の作動様式の文化としての意味をもちうるかについては次の3で検討する。

\*29 宮城県『平成24年県民意識調査結果報告書』2013年。

### 3. 行政行動の変容による行政進展

#### 3.1. 兵庫県と宮城県ではどのように行政進展したのか

兵庫県と宮城県の行政進展は、ともに行政実施の全体的基盤となる計画の新たな展開を迎えるときに契機となって行政進展する。そのような本研究の二つの大震災の事例を比べたのが表6である。両震災での被災への対応の根本的な違いは、行政実施の基盤となる制度に復旧への言及しなく、復興の理念での実施ができなかった阪神・淡路大震災に対して、復興の理念が復興庁の設置や復興特区制度などで整備された中での実施となった東日本大震災の差異にある<sup>\*30</sup>。復興が災害対策基本法の射程外であった中で復興を目指す兵庫県は、自律的に企画する行政行動を開始することで、そのような行政実施の状況に対応することを迫られた。その行政行動も国の被災者生活再建支援法などの状況の変化が進むにつれて、国への他律的な調整が行政組織の役割と使命の具体化に適すると行政行動へと変容する。そのような行政実施の基本的な趣旨の変化を伴う変容が、2002年の次期総合計画策定過程を契機に表れ、それを兵庫県の行政進展として抽出できる。他方、宮城県の行政実施は、復興庁の設置や震災特区制度の新設など国の主導の下での施策展開の工夫の行動で進められる。それは、兵庫県が既存の総合計画への復興政策の組み込みでの工夫であったのに対して、自治体が復興計画を自治体の基本構想である総合計画に優先させるな

表6 阪神・淡路大震災と東日本大震災での行政進展

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生時	1995年1月17日 (マグニチュード7.3)	2011年3月11日 (マグニチュード9.0)
被害状況	兵庫県の死亡者 6402人	宮城県の死亡者 10262人
	兵庫県の全壊家屋 10万4004棟	宮城県の全壊家屋 8万5410棟
	兵庫県の被害額 約9兆9268億円	宮城県の被害額 約9兆1620億円
政策目標	制度上は復旧が目的	復興の制度整備 (復興庁の設置)
政策手段としての 特区制度	利用なし	利用あり
	被災地の復興支援の一環として経済特区が検討された	東日本大震災復興特別区域法が制定された
地方自治体の 行政実施の特徴	地方自治体自らの施策展開の工夫	国の主導下での施策展開の工夫
	既存の総合計画への復興政策の組み込み	復興計画が総合計画に優先
行政行動の変容が示す 行政実施の基本的 趣旨の変化による行 政進展の契機	復興理念がない中で自律的企画の行政行動を開始し、2002年を境に行政実施の基本的趣旨が変化する行政進展がある	復興理念の下での他律的調整の行政行動を開始し、2014年に向けて行政実施の基本的趣旨が変化する行政進展がある
	次の総合計画の策定を契機に他律的調整の行政行動へと変容	復興計画の次の段階での実施を契機に自律的企画を加味する行政行動へと変容

(出所) 兵庫県『阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について』2011年、宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp> (アクセス: 2012年7月15日)、および政策目的については災害対策基本法と東日本大震災復興基本法より筆者作成。

\*30 津久井進『大災害と法』岩波書店、2012年、92頁。

かでの工夫である。国が示す復興理念の下でのそのような宮城県の他律的調整の行政行動も、復興計画の復旧期から再生期の次の段階での実施に向けて実施計画策定が外生的契機として考慮することで、服従と自発の均衡での重点の変わり身を見せる。自らの自治体独自の具体的復興を視野におくべき行政実施をとりまく状況の変化に応じて、自律的企画を加味する行政行動への行政実施の基本趣旨の変化を、2014年の再生期の開始に向けての宮城県の行政進展として抽出できる。

総合計画やそれと並ぶ大震災での震災復興計画などの基本計画とその実施計画の展開は、実施計画策定を契機として、行政行動を左右する要因の一つになりうると考えた。一見内生変数に見える行政計画も、行政行動の選択においてそのような基本計画の展開を考慮するか否かを行政組織が決められる外生変数である。政策の実施の背景となる政策環境と区別して本研究ではそれらを行政実施における行政行動を左右する外生的な条件と見ている。自治体の基本計画の展開は、行政行動の外部の状況の変化を体現するシンボルとしての要素を持っており、法律-政令-省令-通知等の政策法令体系の下で一体的行動を取る官僚制行政組織において、自らの地域の独自性や行政ニーズに応じる行政行動で、画一的な行政実施の機能の空洞化の回避を図る根拠となる。先の2でそれらの行政進展の詳細を示したように、兵庫県での行政実施の基本的な趣旨の変化が自律的企画から他律的調整であるのに対し、宮城県では他律的調整から自律的企画へと変化の方向が逆転している。それは制度の整備状況や制度が目的とする理念の違いなど行政実施をとりまく状況の違いの結果であり、注目すべきは変化の方向ではなく、行政実施の基本趣旨である組織の役割と使命を具体化する行政行動の変化が、行政実施の計画の展開を契機にいずれの県でも生じていることである。そこには、兵庫県と宮城県がそれぞれの時期での政策の実施をとりまく状況に対応する行政計画の展開を、どのような行政行動を選択するかについて考慮すべき外生的条件として、自らの組織の役割と使命の力点を変化させた行政進展を見いだせる<sup>\*31</sup>。そこでの兵庫県と宮城県の行政行動の変容には、行政実施をとりまく状況の変化に対応して、それまでの行動の仕方から脱却して、行政行動の変容をとげなければ画一的な行政実施として行政の機能が空洞化し、行政実施の趣旨を貫徹できず公共セクターへの不信の一因となることを阻止する行政の進展として意味があるだろう<sup>\*32</sup>。

### 3.2. 行政行動の変容による行政進展にはどのような意味があるのか

大震災での中間自治体の行政進展は、行政実施での変わり身の行政行動の柔軟なヒエラルヒー

\*31 砂原庸介「ガバナンス論の射程-代表民主制における‘公共的問題’への対応をめぐって」『相関社会科学』第15号、78頁での外生的な条件は、アクター間のゲーム理論での外生的条件の行動への影響というコンテキストに違いはある。

\*32 世界的な不信の研究については、Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow and David C. King eds., *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, 1997. そのような公共セクターへの不信が時には官僚制までに広がっていることについては、Susan J. Pharr and Robert Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, 2000.

の文化の定着への経験値を増しただろう。行政実施の基本的な趣旨の変化が行政行動に見られる行政進展は、一時の現象として抽出できるが、そこに長期的な現象としての意味を見いだすこともできる。外生的条件の変化がもたらす行政行動の変容が、行動の仕方の長期的な文化として定着するなら、それを新たなガバナンスと捉えられないか。その芽が大震災の兵庫県と宮城県の行政進展に付与しようとしている意味である。ガバナンスがガバメントの空洞化への新たな視点の導入と見るなら、行政での民間手法の経営の視点も公共の担い手との協働の視点も、一時的に借用された現象ならガバナンスとは言えず、視点として行政に定着してこそ新たな視野を開くユーリスティック(発見的)なガバナンスとなる。官僚制行政組織の行動は、地方自治体では特に、法律-政令-省令-通知等の政策法令体系を基盤にする行動の合理性から、画一的な服従の作動様式のヒエラルヒーの文化を形成しやすい。そこで地方自治体の自発的な行動は、たとえ行動の合理性を自らの基本計画などに依拠できる可能性があっても、裁量の範囲を超えてまでに至ることは珍しい。しかし、今日の公共セクターの機能の空洞化には、そのような地方自治体の消極的な行政行動の文化も要因の一つになっているように思える。そこで、積極的な変わり身の行政行動を可とする文化が形成される行政進展なら、行政の機能の空洞化への処方箋となる新たなガバナンスの視点となるだろう。

官僚制は、官僚の活動を統制してその予見可能性を高め、設定された目的を最大限に達成する組織形態であり<sup>\*33</sup>、そのヒエラルヒーには、どの階層の行政組織であっても必然的に画一的な行政行動へと連なる余地がある。そのような行政組織の画一的ヒエラルヒーの文化に柔軟なヒエラルヒーの文化への視野を開く新たなガバナンスの芽を見いだそうとして、行政進展のガバナンスとしての意味をまとめたのが表7である。一体としての官僚制行政組織の中であって、特に中位にある行政機構としての中自治体は、「中道」での服従と自発の一定の均衡を図る行動をしてもおかしくない。しかし、本研究の分析からは、その行政実施の行動は服従もしくは自発への変わり身による柔軟さを積極的に図ろうとするように見える。そこには安定した行政行動を目指す無難な制御の調整よりも、行政実施をとりまく状況に対応するために、総合計画やそれと並ぶ震災復興計画などの基本計画とその実施計画の展開を機会と見て、行政実施の基本的な趣旨までも変えての行政行動を、積極的に図ろうとする行政進展への意欲が感じられる。行政行動の変容の方向は違っても、そのような積極的な外生的条件の考慮による変わり身の行政行動は、官僚制行政組織の柔軟なヒエラルヒーの文化への経験値を地方自治体では増したと言えるだろう。

---

\*33 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年、36頁。ウェーバーの官僚制に沿って説明。

表7 官僚制行政組織の作動様式が示す地方自治体の行政行動の文化

	画一的なヒエラルヒー文化	柔軟なヒエラルヒー文化
行政行動の特徴	制御（サイバネティクス）による安定を目指す行政行動	進展（プログレス）を求める変わり身の行政行動
行政実施の行政行動の目標	役割と使命での根本的な変化を伴わない服従と自発の均衡	役割と使命での根本的な変化を伴う服従と自発の変わり身
行政機構の管理行動の特徴	服従と自発の均衡を求めてその「中道」に収束する行政の継続	服従と自発の均衡を超える進展を求めて変容する柔軟な「変わり身」の行政の進展
行政行動の変化の捉え方	従来からの行政研究の基礎であるガバメントの視点で消極的調整の行動	行政研究のガバナンスの新たな視点での積極的な適正な行動の追及

(出所) 筆者が作成。

本研究の分析から、その行動には服従と自発の均衡を超える柔軟な「変わり身」により、行政実施をとりまく状況に適正に対応しようとする積極的な行動への変容を行政実施の基本的な趣旨をも変えてまで進めようとしている。それは中道への収束ではないがゆえに、変化への展開を求める進展と呼ぶことができるだろう。その意味で、本研究の理論的な意義は、行政行動の変容による行政進展の視点を、市場原理の導入や公共の担い手の拡大へのこれまでのガバナンス論での視点に加えて、行政の新たな展開方向へのガバナンス論の視野を開いたところにある。それは、服従と自発の均衡のヒエラルヒーの官僚制の文化に、服従と自発の変わり身を含むヒエラルヒーの文化をガバナンス論の新たな側面として提起している。そこでは、ガバメント論での従来の静的な均衡を求めがちなコントロールのサイバネティクスに、ガバナンス論の行政管理の制御のサイバネティクスとして、調整を超える変わり身の動的なコントロールの行政行動へと新たな視野を加えるとの見方も可能かもしれない<sup>\*34</sup>。市場原理による民間経営の行政への導入や公共の担い手の拡大による民主政治の行政への反映に加えて、行政実施を取り巻く状況変化に対応する官僚制ヒエラルヒーでの柔軟な行動の文化を行政に定着させることが、行政の行動に注目するガバメントの今日的な意義に加えられることが望まれる。これまでもローカル・イニシアチブの行政実施や、行政裁量での独自性の発揮の工夫は様々に見られた。それらが服従と自発の均衡の範囲内なら行動の文化を新たなガバナンスとする必要はない。変わり身の文化であってこそ、行政行動の変容による行政進展である。大震災での地方自治体の変わり身の行動の経験値は、行政の行動の仕方による影響が非常に大きいがゆえに、変わり身のヒエラルヒーの文化は定着に向け

\*34 宮川公男「今なぜガバナンスの改革が求められているか」宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、曾根泰教「民主主義の新展開」曾根泰教・大山耕輔編『日本の民主主義－変わる政治・変わる政治学』慶應義塾大学出版会、2008年。

て数歩前進したのではないかと考える。

## おわりに

行政の実施をとりまく状況に応じた行政行動ではなく、官僚制ヒエラルヒーの下での画一的な行政行動にとどまるなら、一見、合理的な行動に見えても行政実施の機能不全による空洞化をもたらし、政治行政を担う公共セクターへの不信の一因となるのではなからうか。そのような思いから本稿は、行政実施に限ったものではあるが、空洞化を阻止する新たなガバナンスへの展望として、行政行動の変容による行政進展を構想し、行政の行動の仕方での空洞化の阻止の可能性を探ろうとした。ここで取り上げた中間自治体による大震災の事例は、日常の行政よりも緊迫した行政実施が求められるがゆえに、全体的な基本計画の展開の必要性などの外生的条件の変化を契機に、行政行動の変容の行政進展が見られる可能性が高く、行政進展の抽出に適していると考えた。実際にも、阪神・淡路大震災や東日本大震災での緊急時の行政には、個々の政策案件での不満や評価はあったとしても、行政は全体として日常の画一的なヒエラルヒー以上の積極的な行動を図り、そこに行政実施の空洞化を阻止する処方箋の可能性を見いだせた。それは、服従と自発の均衡を目指す行政行動のヒエラルヒーの文化がともすれば無難な中道へと収束し、画一的な消極的行動となって空洞化を招く恐れがあるのに対して、服従と自発の均衡を超える柔軟な「変わり身」のヒエラルヒー文化が、空洞化を阻止する新たなガバナンスの可能性につながるように思えた。

そのような本研究は、第一の基本疑問「行政進展はありうるのか」について、行政行動の根本的な変容として行政進展を抽出することができた。そこでは官僚個人の行動ではなく、官僚制行政組織の集団としての行動について、実施を担う組織の役割の具体化と使命の具体化での行政実施の趣旨の変容を伴う行政行動に注目した。行政進展の契機となりうる計画の展開の分析結果から、兵庫県は、2002年を境に行政行動の根本的な変容による行政進展があり、宮城県は2014年に向けて行政行動の根本的な変容による行政進展があるとみなすことができた。第二の基本疑問「行政進展にはどのような意味があるのか」について、震災対応の行政実施において阪神・淡路大震災の兵庫県と東日本大震災の宮城県が共に、官僚制行政組織がその機能を高める工夫を凝らした変わり身の行動進展の作動様式の芽から、地方自治体の行政の空洞化への処方箋の可能性を示唆できた。

ガバナンス論が行政の管理形態や管理体制での視野の拡大として意味づけられるなら官僚制行政組織の「変わり身」の作動様式の特徴を捉える行政行動の文化的アプローチは、ガバナンス理論での行政自らの内部でのヒエラルヒー行動の文化の変容へとガバナンスの視野を拡大するものとなりうる。ガバナンス論での新たな理論的なアプローチでそのような行政行動の視点の導入をさらに強固にするためには、今後、変わり身の繰り返しの検証、官僚個人の行動と官僚制組織の集団としての行動をつなぐ理論の検証が必要である。また、行政進展の契機となる外生的条件が

全体的な基本計画の展開以外にも検討されなければならないし、計画ではなく執行での実施の趣旨の変化の検証も必要である<sup>\*35</sup>。加えて、ここでの大災害のような緊迫した行政行動だけではなく、平時の行政行動でも行政進展がどのような状況で可能かを、ヒエラルヒー文化の議論では検討されなければならない。さらに、今回の事案が時系列に発生した事例の比較に基づいているのに加えて、国際比較研究への展開も期待できる。それらを通じて、空洞化の機能不全の処方箋として、行政実施の基本的な趣旨の変化を伴う行政進展が行政の裁量を超える工夫として、官僚制ヒエラルヒーの予見可能性を崩壊させるような無秩序の機能不全にならないような工夫の範囲を明確にする必要がある。それは、日常の行政行動の文化として定着するための条件を、柔軟な行政行動の新たなガバナンス論として議論することになるだろう。今後やるべきことは多く残されているが、本稿では、少なくとも新たなガバナンスの視点をもって行政行動の変容を行政進展として研究する枠組みは示せたと思う。

#### 【参考文献】

- 岩崎正洋・田中信弘『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、2006年。
- 岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房、2011年。
- 打越綾子『自治体における企画と調整－事業部局と政策分野別基本計画－』日本評論社、2004年。
- 大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、2010年。
- 京極純一『政治意識の分析』東京大学出版会、1968年。
- 河野勝編『制度からガバナンスへ』東京大学出版会、2006年。
- 砂原庸介「ガバナンス論の射程－代表民主制における‘公共的問題’への対応をめぐる」『『関連社会科学』第15号、2006年。
- 曾我謙悟「地方政府の政治学・行政学：‘アーバン・ガバナンス’の視点からの整理と検討（1）～（7・完）」『自治研究』74（6）：89-110、（7）：86-103、（8）：94-115、（9）：88-112、（10）：76-89、（11）：74-93、（12）：57-78、1998年。
- 曾根泰教・大山耕輔編『日本の民主主義－変わる政治・変わる政治学』慶應義塾大学出版会、2008年。
- 津久井進『大災害と法』岩波書店、2012年。
- 辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス－地方政府と市民社会－』木鐸社、2010年。
- 新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究－政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年。
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1996年。
- 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、2001年。
- 日本行政学会編『行政計画の理論と実際』ぎょうせい、1972年。
- 日本行政学会編『年報行政研究 39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい、2004年。
- 松岡京美『行政の行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究－』晃洋書房、2014年。
- 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年。

---

\*35 仮設商店施策について同様の検証結果を得ているが紙面の都合で省略した。

- 水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか：行政編』木鐸社、2000年。
- 宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年。
- 村松岐夫「中央政策の実施構造—地方レベルの「裁量」—」『法学論叢』118巻4・5・6号、1986年。
- 村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、1999(1993)年。
- 村山皓『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換—』有斐閣、2009年。
- ベンディクス, ラインハルト著(高橋徹・綿貫譲治訳)『官僚制と人間』未来社、1964。
- リプスキー, マイケル著(田尾雅夫・北大路信郷訳)『行政サービスのジレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社、1986年。
- 山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、2008年。
- Almond, Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963.
- Hill, Michael and Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Sage Publication, 2002.
- Kjær, Anne Mette, *Governance*, Policy Press, 2004.
- Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, 1993.
- Lasswell, Harold D., *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier, 1971.
- Nakamura, Robert. T. and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, 1980.
- Nye, Jr., Joseph S., Philip D. Zelikow and David C. King eds., *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, 1997.
- O' Toole Jr., Laurenc J., "Policy Recommendations of Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, Part3, 1986.
- Paul., Berman, *Designing Implementation to Match Policy Situation: A Contingency Analysis of Programmed and Adaptive Implementation*, The Rand Corporation, P-6211, October 1978.
- Pharr, Susan J. and Robert Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, 2000.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 1973.
- Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (special issue), 1980.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative*

*Organizations*, Fourth Edition, The Free Press, 1997.

Waldo, Dwight, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler & Sharp Pub, 1980.

**【付記】**

本研究は、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基盤研究（C）（研究代表者：松岡京美、課題番号：26512014）の助成を得た。

（2015年9月24日受理）

（まつおか きょうみ 公共政策学部公共政策学科 准教授）