

〈座談会〉

行政における調整



出席者 敬称略

田 村 明

(横浜市企画調整局長)

遠 藤 文 夫

(日本下水道事業団監事)

渡 辺 保 男

(国際基督教大学教授)

加 藤 富 子

(地方自治研究資料センター所長)

「調整問題」の背景

加藤 「行政における調整機能」ということで、皆さんにお話しいただきたいと思えます。

どうでしょうか、横浜の企業調整局長さんから「調整」問題の背景について。

田村 私ども企業調整局という名前をつけてはいるんですけど、単なる「企画」ではなく、「企画調整」ということばを使った組織が昭和四〇年代後半に数多く現われた。これはことばだけの問題ではなしに、当然内容的な調整機能が必要になってきたことを表わしている。なぜそういう必要性が起ってきたかという理由は、いろいろ考えられると思うんですが、ひとつにはやはり都市問題、あるいは地域の問題というのが非常に複雑になり、まままでのように単発的に個別に処理していくことができなくなってきた。どうしてもそこから起きてくる問題、これは住民の要求でありましょうし、地域特有の問題もありましょうし、あるいは開発の問題もありましょうし、いろいろありますがいずれにしてもひとつの従来の縦割り型のセクションの中で、片

をつけてしまふには、あまりにも複雑化してきた。

そうすると、当然自治体の内部でもその問題をなにかしら一元的に調整していかなければいけない。それで、こういう機能がどうしても必要になってきたと思います。

第二の問題としては、しかし、その場合に行き当るのがどうしても明治以来の国の縦割り行政なのです。国に対してものを言うときに、個別のセクションからそれぞれの国の機関にものを言わなければならぬ。しかも、意志統一は自治体内部でも必ずしも十分にされてはいない。国にものを言うにしましてもその自治体のひとつの問題に対する総合的な意志が決められていることが必要なのです。この二つの問題が非常に大きいと思えます。



それから、さらに三つ目の理由として、地方自治法が変わりまして、首長公選になり、首長はリーダーシップを発揮して何かやろうとする。当然、首

長の考えることも必ずしもひとつの部門の問題ではなく、全体的な部門にまたがっている。そこで彼らが必ずぶつかるものは、行政各部門の縦割りということなのです。ここに、首長がリーダーシップを発揮するための調整、つまりは、自治体が一つの総合性をもち、主体性をもつための調整ということが起

てきた。これが第三の問題です。これらが背景となって、昭和四〇年代以来、調整機能ということがとくに強調されるようになったと思います。

加藤 遠藤さんは、いかがですか。遠藤 一般的に言えばいま言ったようなことなんでしょがね。企画とか調整というのが、地方団体が重要になって、企画部とか、企画調整部とか、開発部というのが、できた。確か、昭和三〇年代の後半なんです。

地域問題を地方団体が積極的に取上げるようになった時期です。地域問題という問題を取上げてくると、その場合にどうしても個別的な取上げ方では、企業の立地とかいった問題にしても、なかなかうまくいかない。そこで、それを取上げるための組織として、結局企画開発部とか、企画調整部とかという形の



組織ができてきたわけです。

しかし、最近になって局面が変わってきたと思います。公害とか環境

問題とかいうものが行政の重要課題となり、それに対応し、住民参加の問題が出てきた。つまり、住民間の利害対立という情況の中で、地方公共団体はそれらの利害対立を調整する責任をも課せられたのです。

渡辺 いまお二方のおっしゃったことにつきるわけで、ひとつは政府の役割りがふえてきて行政の組織が非常に複雑になってきたことです。

それからもうひとつは、都市化とか産業化によって価値観が非常に多様になってきて、住民の行政に対する要求というのが非常に強くなってきた。その場合、個別的な施策についての要求も強くなれば、同時にもっと総合的な要求も強くなった。当然のことですが、住民は、地域を基盤として生活しているわけですから、個別的でバラバラの施策よりも地



域全体の観点に立った施策を要求しているわけなのです。三番目は、先に述べた二つとは違

って今日的な問題です。かつては自然増収が非常に多く、それに期待して政府は、自己の機能を拡大してきました。それゆえ、住民の多様な意見に応えていくこともある程度、可能だったのです。しかし、ここ数年來、周知のように財政が硬直化し、自然増収も余り期待できなくなりました。ここにおいて、地方公共団体は、財政の硬直化という制約下で住民の多様な要求に応えていかねばならなくなり、企画や調整の役割りが更に重要なものとなってきているのです。



加藤 だいたい今までで尽きたと思います。一つ付加えておきます。それは、積極的に社会をつくっていくという自治体の主体的な役割が大きく

なってきたということです。土地の利用区分や環境整備等はその端的な例でしょうが、今や、自治体は、プランナーとしての役割、指導的な役割を果たす必要もあるのです。このことと調整の問題は切り離せないものだと思っています。

調整問題の今日的局面

田村 現在、自治体の財政難が騒がれていますが、以前の財政難にはもっと深刻なものもあったのになぜ今特に問題になっているのか、といいますと、住民の自治体に対する考え方は前はやってくれることをやってくれりゃいいという感じだった。しかし、昭和四〇年代以降、自治体に主体性が不完全ながら高まりつつあるという状態で、低成長がかみ合って新しい次元として問題になってきたように思います。

遠藤 それはたしかにそのとおりなんですけど、昭和二〇年代から三〇年代というのは、住民としても行政に対する要望自体も、貧乏だということである程度あきらめておいた。それが最近、高度成長を経て、高福祉社会とかいう話で、だいたい期待を持たせたという時期を一遍経ていきますよ。それで、結局住民の

方としても行政というものに対する要求が強くなってきたと思いますね。

田村 しかし、それを自治体がそういうことをある程度してくれる主体として考えるのか、全然してくれないものとして考えるのか。ある程度してくれるものだという認識が、高まってきたことが大きな問題として出てきていると思いますよ。

渡辺 こういうことは言えませんか。二〇年代から三〇年代の初めというのは、まだ急激な都市化が進んでいませんね。ところが、三〇年間に人口が都市に集中して、住宅関係や交通や生活環境が非常に悪くなってきましたね。今はすごく深刻なわけです。それをあきらめちゃうか、あきらめないでやはり自治体というものが、自分たちの生活と密着した自治体だということで、四〇年代の末からいろいろ住民運動ということが起きてきたわけですね。ですから、局面は非常に変わってきているということは言えるし、それから、問題の性質がやはり非常に深刻ですよ。

ところで、いま起きているいろんな問題についての、いちいち既存の法令だとか、前例だとか、あるいは監督官庁や上級官庁に聞

いて、その指示によってやるということでは、解決できない問題がたくさんあるわけですね。ですから、そういう意味で、自治体が自分で解決していかなくちゃいけないような問題が、非常にふえてきておるんじゃないですか。

田村 いま建築基準法の改正の問題なんか起きていますけれど、これは建築問題だけなんだから、こんど電波の問題とか、風の問題とか、そういういろんな問題になってくるとなかなかそこだけでは解決しえないですよ。自治体がある程度の道具をみずから作りだして、それでやらない限り、新しい調整機能を果しえない。国と自治体だけの関係でいけば別な道具をこしらえていうことは、従来ありえなかったことですから、新しい次元になつてきた。

遠藤 たしかに、国との関係で国の組織が非常に固定化しているから、調整しにくいという局面はありますけどね。もうひとつつけ加えておきたいんですが、地域社会の、わかりやすく言えば、関係団体とか、民間の組織が、おのおの各関係行政機関に結びつく利害を持って、そして各組織はうしろに膨大なる

住民の利害のグループを代表していますね。その関係を無視してできないという、国との関係と同じような関係があるんじゃないですか。

渡辺 割拠性ですね。

田村 ええ。いま「住民」ということばでくめておっしゃったけど、まあ組織された住民といいますが、それは昭和三〇年代からあるわけです。しかし、いま組織されざる住民といえますかね、むしろ住民団体ということばで呼ばれるような、非組織的な、しかし非常に一元的な価値を持っているという人たち。それを調整するというのは、またいちじるしく困難になっている。それがいま現れている新しい問題のほうでしょうね。

渡辺 たとえば消費者行政なんて、その粹の上だと思ふんですけど、いわゆるもの言わぬ一般の消費者をどかがテイク・ケアするかどうかとやはり行政なんですね。そのほかたくさんあると思うんですけど、そういうようなことはたしかにありますね。

加藤 遠藤さんのほうから、さきほど住民の間に利害が対立しているんじゃないかというお話でしたので、それをうかがいましょう。

遠藤 ほんとうに住民の利害の対立の調整の問題というのは、本質的にはやはり議会と選挙の場で議論されるように、最終的にはいわゆる政治の場の議論なんだね。そこをふまえた上で、手続き面としてどのような手続き、たとえば情報処理とか、会議のやり方というような形のを議論するという、問題があるわけですね。

要するに、組織における企画調整とかい、行政管理的な技術的な面の議論に、ぼくは三つあると思つているんですよ。ひとつは利害意見を、どういう格好で片づけていくのかという本質的な議論と、第二にそれをやる前提として、どういうような手続きをした場合にもっとスムーズに意志の調整ができるかという問題と、第三にそれをはずして非常に行政管理的な側面において組織だとか、予算だとか、そういうような組織の効率的な運営のために、どういう手段があるのかという問題があると思うんですよ。

田村 普通「調整」ということばを聞きまして、遠藤さんのおっしゃる三番目ですね。その組織管理であるとか、機能管理であるとか、意思の調整というか、これが一番最

初に思いつくことばですよ。だから、きょうはその話かなと思つて。だから、現代における調整ということばを、ぼくらは思った以上に非常に広く解している。しかし、調整という中に、それを含めて行政の組織管理であるとか、機能管理の中で若干それが反映しているから、あえてここで取上げられたのかなと、こういうふうな感じを受けたわけですよ。だから、あまりにぼくら整理をしすぎちゃつてるんだけど、むしろ整理をしないとこの調整問題が、広がつてきているというのじゃないのかな。それで話が多少混乱しているということなんじゃないのかな。

調整機構の問題・企画と財政

加藤 それでは、組織の内部の調整にしほつてお話を進めてください。

遠藤 組織の調整の役割というのは、戦前の県では庶務課の仕事だった。庶務というのは金を掴みながら、それを手段として庁内の調整機能を果していた。当時は、それで間に合つたのです。ところが、昭和三〇年代になつて前に触れた開発関係の問題が生じ、財政を主にした調整だけではうまくいかななくなつた。それを契機として、企画部、企画調整部

という企画調整機構というものができてきたわけですね。

渡辺 遠藤さん、最初庶務課でなさつていたところは、上は何だったんですか、部は。

遠藤 内務部かな。

渡辺 それでは庶務課と財政課。

遠藤 財政課はなかった。庶務課が財政課に名前が変つたのは戦後ですね。

渡辺 そうすると、庶務課は予算もやつていたのですか。

遠藤 そう、予算もやつていた。

渡辺 つまり、そうすると、調整の仕事って、あんまりなかったということですか。全部予算の編成で。

遠藤 予算の担当課が議会対策から何から全部やつてくれた。

渡辺 今、三〇年代の「開発」を中心として企画調整部門ができたといわれたのですが、「総合計画」の策定とも関係ありますか。

遠藤 そうです。

渡辺 その場合、多く見られるのは、長期計画は企画担当の所でやつて、単年度のこととは財政のほうでやるという役割分担の形でですね。したがって、企画が日常の調整をやるこ

とはまず少なく、財政とか他のところがやっている。

田村 それがごく一般的ですね。じゃ、ほんとの自治体内の調整というのはどういうものかといいますと、ただ話をするとか、会議を開くとかいうことではないと思うんですよ。やはり最終的に何かしらの方向を見出すということだろうと思います。そうしますと、実際の組織の中で一番何が強いかといえば、やはりお金をもっているところが強いわけです。そこで、いつも問題になるのは、財政主

導型の調整か企画主導型の調整かということですよ。私は、どっちの主導でもないと考えているわけなのですが。しかし、それが非常に問題になつて、事実県なんか実際に庁内調整しているのは総務部ですよ。それは財政持つてからであつて、企画部が調整機能を持っているといひましても、非常にマクロ的なといひますか、抽象的なつていひますか、そういう意味の調整にしかすぎません。具体的な問題についての調整は、全部、お金が伴うんで、むしろ財政部門のほうが調整を行つていふというのが、県レベルでは現実じゃないですか。

ただ、調整という意味を強い意味だけで理解することにも問題がありますね。マクロ的抽象的な調整もやはり調整なのですから。

市町村では少し違いますが、市町村の企画調整部門のほうが現実的なところにタッチしてる。これは市町村行政が現実的な問題を対象としていることによります。それから、法律で抑えられてませんから組織の上でも非常に自由度が高いこともあげられます。

市町村のほうはそういう意味で調整機能が割合高く、現実のところへ一歩足を踏入れた調整を行っているわけです。

だいたい現実の問題になりますと財政の問題や、お金の問題がでてくるわけです。それじゃいっそのこと財政をいっしょにして企画財政にしるか、経営局にしるかというふうな全部合わせちゃえばいいということが、ひとつの議論として出てくる。しかし、合わせるところでやはりその中で担当者は別々に付く問題ではない。むしろ、お金の問題（Ⅱ 財政）と内容の問題（Ⅱ 企画）が車の両輪のように一つに絡み合っていくことを必要だと思えます。

いままではお金の問題が強すぎて、内容に対する認識が若干、ぼかされてきた。もうちょっと内容面、つまり、自治体がひとつの目的性を持ってやっていくことを考えなければならぬと思います。だから、お金の

面からの評価だけでなく別の意味の評価が入ってこなきゃいけない。ただ、お金を管理している側があまり積極的のものを考えすぎても困ります。ある意味の健全な保守性は好ましい。つまり、お金を使う側と管理する側とが車の両輪となって正しい方向へ進んでいくことが必要なのです。このことは少しずつ実現していると私は見ているのですが。

遠藤 いまお話のあったように、現実問題として短期的な問題ですと、実際に財政を持つるところのほうが、現時点における調整の手段としては強いという形になる傾向が強いんですけども、これをいっしょにしてしまおうという、逆にこんどは財政のほうに企画を引っぱっちゃって、企画のほうがいっぱいしてしまうという、一種のグレンシャムの法則というものが働く。同じ食器の中で企画と財政をいじっていると、財政が優先して企画のほうをしぼませる。結局企画というのは若干金の関

係なしにいろいろ何か考えたほうがいい面があるんで、マイナスの効果ができると思ってるんです。

総合計画型と開発型

遠藤 都道府県の企画部門というのは、昭和三〇年代の末期から四〇年代にかけて、いわゆる総合計画というようなものを中心に施策全体の相互調整をおこなうことに重点をおいたものと、開発が進行中の地域で臨海工業地帯における補償問題とか団地造成とか企業との折衝とかいった具体的な事業調整を具体的な資料をつかんでおこなっていくことに重点をおいたものと二つのグループに分けることができた。前者がいわゆる総合計画型、後者が開発型です。そして、開発型の方が公害関係とか環境問題を包摂していき、具体的な事業の問題をやっているうちに細胞分裂の現象を呈してきた。企画調整型は、いまなおひとつのものとしてあるんですがね。このところを田村さんにお聞きしたいのですが。

田村 歴史的には遠藤さんがおっしゃるのとおりなんで、特定開発計画型、それからいわゆる総合計画型といえますか、二通りたしかにあったと思えます。

特定開発型というのは開発事業そのものの調整ですから、自治体全体の調整をおこなうものではない。その意味で私は触れなかったのですが、開発計画型は、全部ではないにしても、ある問題については具体性を持ってたわけなんです。

たしかに、従来の部門の外に存在し、その問題だけに関しては全部やるんだというふうな式のものやっていたと思います。ですから、それら全体が集まってやれば、企画調整型になっていると思うんです。ただ、それらは、一つの全体性をもっていない特定開発型であるがゆえの弱味ももっております。しかし、総合計画画型のように抽象的で具体的な内容にまで立ち入らないものと違って、具体的な問題について経験を積みながらやってきました。そういう強味ももっているのです。抽象的な論議や原理原則だけでは解決できない問題があまりにも多い今日、開発計画型から出発した企画調整部門のほうがより現代に対応できる機能を有していると感じています。

都道府県の調整と市町村の調整

遠藤 もうひとつ都道府県と市町村とで、若干調整の機能が違うかもしれませんね。市町

村の場合は住民と直接、接触しますから。現実の問題についての住民の要求をじかに受止めて対処する。そういう意味において特定の問題をテーマとする調整のウェイトが都道府県より大きいと思うんです。

都道府県の場合はどちらかというと、現場処理的な色彩が薄い。むしろ、都道府県の調整の場合には、住民との調整ということよりも、組織間調整というか、市町村との調整、国との調整というような形の役割りが、出てくるわけでしょう。

田村 まったくそうなんです。ですから、結局都道府県の場合ですと、さっき言ったとおりに、財政主導型といいますか、結局総務部門しか調整機能を持ちえないんです。現実的具体的な事業とあまり内容的にかかわらないところでは、結局、金の配分の問題が一番大きな問題となりますからね。

ただ、都道府県もそれだけにはとどまってはいたらぬ段階に来ているような気がしています。従来とは違う意味の調整機能が問われていると思うんです。はっきりは言えないのですが、財政管理だけの財政が全部の調整機能を果たすことができるとは考えられません。

金の配分だけで終わっては、逆に都道府県自体、機能を問われることになりはしませんか。もうちょっと内容に立入った調整機能が問われてくるような感じがします。

総合計画と調整

加藤 宮崎県とか兵庫県とかシステム・ダイナミックスなんて手法を取入れまして、壮大な地域総合振興政策とかいうようなものを打出しているわけですね。効用があつて、必要性があるから、おおいにやっていると思うんですけど。それはどういうことになりませんか。

遠藤 私は計画の機能というものは現在の都道府県というような大きな組織体を持つ場合、相互調整の中心的手法のひとつとして、相当大きな役割りを果してきているんだらうと考えています。単にペーパープランだけのものではないという気がしていますね。計画というのは、ひとつの基礎的な行政手段ですからね。それをやったことによつて何でも物事が解決するなんてしろものじゃない。計画が必要か必要でないかという議論は、二〇年前の議論であつてね。要するに、基礎的な行政手段として、計画というものはなくてはなら

ぬ、人間の主食みたいなものになってきている。むしろ、計画を、どのような形でどう使うかという議論に現在はずなっているんじゃないでしょうか。要するに、その団体ないし置かれた状況によって、計画をどう使うかというやり方がいろいろあるということだと思います。

田村 私は役人としてじゃなしに、専門家として都道府県のいろんな総合計画の作成に参加してきましたけれども、私も主食になっちゃったという感じはしますね。どこでもいろいろ工夫をこらして計画をつくっていますが、だんだん工夫の余地がなくなっています。丁度、ライスみたいだね。ライスというのは、工夫をこらして炊いてみたところでそう差はでてこない。しかし、作る作らないということではなく、作るものである。そういう意味では、主食だと思っんです。ただ、それがどれだけの実効性をあげているかというところ、食っていくのはだんだん協へよって、おかげのほうで現在ではむしろ主食化しているような状態です。確かに、昭和三〇年代に計画が出てきた時には、万能薬であるかのようなイメージが強かった。しかし、万能薬でないとい

いうことがはつきりしてきた。だからといって、その効果を全く否定するわけではない。要するに、別な使い方が問題となっているわけで、主食として手元に置いておくことには違いないのです。ただ、そこから何が出てくるかが問われているというわけなのです。遠藤 でしょうね。やはり計画という一種の基礎的な行政手段に対する過信があったんでしょう。ひところは。だから、ぼくは、むしろ、計画の本来の域に戻っているというような感じがしているのです。たとえば一例をあげますと、こんどもやはり五〇年代の前期の経済計画を作った。あれがいったいどれだけ役に立つか立たんかという議論があるけれども、しかし、ああいうものなしには経済というものが動かせない時代にきているということであるならば、やはり都道府県も都道府県全体の経済、さらにはその地域の問題、国民の生活、県民の生活というものの全体の総合的な計画というものをつかまないと、行政がやれないということろまできている。ただそれをやったからすべて現実の問題が解決するわけではない。

たとえばもうひとつの例として電算機がそ

うでしょう。電子計算機を入れることによって、行政が画期的に増大するとか、能率が促進されるということで、盛んに議論したのが昭和三〇年代から四〇年代ですよね。今は、大規模な組織では、電子計算機が入ったから人間が減るの減らないの、能率がどうこうという議論じゃない。やはりあれなしには相当大規模な組織は動かない。だからといって電子計算機を使ったら物事が万事解決するわけではなくて、電子計算機をどう使うかによってその効用も決まってくるのです。

田村 私自身、計画のプロフェッショナルと考えていますから、もう少し夢を見たいですね。私どもは、普通なら中期計画と言うところを中期指標と言って、より指標的な意味を出しています。もちろん、計画といっても指標といっても内容は同じになるのですが、指標的な意味合いのほうをはるかに強くなってきている。計画というものをととくに見つめ、これからも中期指標を、いや、総合指標でもかまわないと思っていますが、やっていきたいと思っております。

遠藤 私、先ほど計画が基礎的な行政手段だと申しましたが、計画万能のイメージを捨て

去るべきだと言ったまでで、自分としても夢がないわけじゃあない。計画が社会指標とか生活指標とかをふまえて社会を管理する上で、の仕組みを考えるのに役立つものとなること、が理想だと思ふ。

田村 どなたか、「行政学講座」で「調整された計画」と「計画による調整」と、二つに分けてお書きになっている。非常におもしろいと思つたんです。いままでは計画を調整して作るという計画だったんでしょうけど、計画による調整ということがいわれるようになった。総合計画が、果してそういう調整機能を持ちうる計画かという、私はちょっと弱いような気がする。もっと別な調整機能を生み出すような計画が現れてきていいんじゃないかと思ひます。調整とからめて計画の問題を見ますとね。計画によって調整していくという機能もあるんですね。

コア・スタッフによる調整

加藤 企画部門の役割りの中で、田村さんはとくにこれからは特定開発型というんですか、具体的な事業と結びついたものを高く評価したいとおっしゃいましたね。たしかに最近従来の行政機構では片づかないような、総

合性だとか、専門性を必要とする新しい行政需要がふえてきてますね。そういう状況の中での企画部門の役割りといまして、各部の人たちや専門家を集めてプロジェクト・チームを作り、そこでいろいろな調整をして、できたものをラインのほうへ返してあげるというルートをつくるのが大切になるのではないのでしょうか。

田村 ええ、私は、できるだけそういうふうにしていくんです。ただ、誤解が生じるといけないので先にことわっておきますが、特定開発型を重視するといひましても、特定問題だけについての具体性とどまってもよいものではない。特定問題についての具体性を全体的な具体性に変えていくという可能性に期待して特定開発型を重視すると言つたわけです。

確かに、加藤さんがおっしゃる通りに現実起こっている問題は、単なる財政問題とか法律問題ではなく、どこかで対決することを要求されているものが多い。そうした問題に抽象的なレヴェルだけで対応することは有効な調整とは言えません。観念的な議論だけしなくてもしょうがないんで、具体的な問題に専門

家が実際に入っていく相互に討論し、良い答を出していくことが必要とされている。

だが、プロジェクト・チームというのまた会議をするという式のものではダメで、実際のある程度作りあげていかねばならない。それをするためには、行政各部門の間を集めたというだけではむづかしい。やはり、ある程度コア(核)になる専門家グループ、即ち、コア・スタッフの一部には必要となる。コア・スタッフが存在しなければ、プロジェクト・チームもあまりうまく運営されてはいかないでしょう。そういう形の調整部門が今後必要だという気がします。

調整の方向性

遠藤 ある面での調整はここ一〇年来、進んできたと思うんです。たとえば、伊勢湾台風当時、各省の災害対策がバラバラだといひ批評の声がおこった。しかし、今度の台風では、そういう声はあまり聞かない。行政の組織もここ一〇年来経験を積むうちにそういう問題に対してはロスをしなくなつた。しかし、その反面、新しい問題が生じて新しいロスがでてきた。ここ一〇年間にどのように調整が変わってきたかというところに焦点を合わ

せなければ、一〇年前と同じ議論になるのではないですか。

田村 私もまったくそうだと思うんです。いまおっしゃったような災害問題などの庁内の事業には調整部門は必要ないと思うんです。ただ、災害のときに(役所の)人が集まる「場」と、誰が大将になってやるかということだけを決めておけば、各人、専門家なのでそこからうまくやっていける。そこへ企画問題とか調整問題が入り込む余地はあまりないですね。われわれも、それなりに経験を積みまして、そこら辺はうまくいっていると思うんです。

しかし、うまくいっていない問題もある。それは、やはり、数多く起こってきた新しい問題です。これには、どこでも対応しきれない。悪いのは、そういう問題をまず自分のところから拒否しようとする態度です。それゆえ、調整以前にそれを受止める所がどこにもない。複数の部局にまたがり、しかも行政的な慣行もルールも存在しない問題に対しては誰かがリーダーシップをとらねばなりません。そのために調整部門の必要性が起きてきているのです。

新しい問題の発生は、外部的な条件から起きてきたかもしれませんが、それを解くのは、三つの関係があればたして三で割るといっただけではすまない。何かひとつの理念なり目的性なり方向性なりを出さない限り、調整ができない。だから私はよく言うんです。たして組織の数で割る調整なら、組織の数だけ掛け合わせた順列組合わせだけできると。そんな無駄の調整をやっていたらきりがありませんよ。月に行くのか火星に行くのかもわからずにロケットは飛ばせない。それと同様に、調整も目標や方向性がなくては調整なのかどうかもわからないのです。

さつき遠藤さんがおっしゃった普通の組織間の調整は、いろんな経験をして「場所」さえつくっておけば、うまくおこなわれるようになった。しかし、新しい問題はなかなかむつかしい。それを解決するためには、目標や方向性をはっきり定めることが必要です。このことは、計画機能にも関係することです。これが今日の調整の問題だと思います。

結 び

加藤 それじゃ最後に言い残したことを、ひとことずつ。

調整ということにしても結局は、人、即ち職員の姿勢が大切だと思うんです。従来が行政は、法令執行型の体系としてとらえることができると思います。それで、法律にないものはやらなくてもよいという雰囲気組織の中にも、職員の中にもはびこってしまった。それゆえ、情報を積極的に求め、自己の問題解決能力を高めようとする姿勢が職員の中に育たなかった。要は、個人個人が積極的に問題を解決していこうとする姿勢です。これが、調整の問題にもつながっていると思うのです。また、組織にしましても機能中心、目的中心のシステムのアプローチをとることが必要なのです。

田村 まったくおっしゃるとおりだと思いますね。いままでの法令執行型だけではない分野が起きてきた。私は民間経歴が非常に長いんで、そういう感覚をもっていえば、法令執行型なんていうのは、ほんとに組織として組織の体を成してない。それなら個別に出先事務所があってやりやすいんで、自治体全体としてどうものを考えていくかということが必要だ。新しい意味の自治体経営が必要とされているのです。その自治体経営って意味

は、コンピュータを導入するか、帳表どうするか、文書管理をどうするかというふうな事務管理的な意味の経営ではなしにやはり経営主体として、いったいどういうふうにみずから考えていくかということです。このことこそ本当の意味での調整につながると思っています。

渡辺 今日、調整の機能が非常に重要となりました。しかし、このことを裏返して考えれば、行政の側の裁量が大幅に増えてきたことにもなるのです。したがって、行政の理念とか公務員の在り方が大変大事になった。つまり、行政責任の問題が生じてきた。このことは、同時に別な次元で考えるべきことだと思います。

遠藤 調整という問題は、要するに、組織の問題だけでも、一方においては人間の行動パターンとの問題なんですよ。人間の行動パターンというのは一番変わりにくい問題であるし、またとくに日本人の社会というのは縦社会で、横の調整が非常に不得意な国民性だと言われている。だからこそ、調整の問題というものが取上げられる理由があるのだと思います。

基本的には、考えねばならないことが二つあります。一つは、人間の行動パターンが変わりにくいことです。社会が変わって新しくなるなるといいながら、その実、ここ一〇年間、表面の道具立ては変わっても、組織ないし人間の行動パターンは何ら変わっていない。そこに、調整の問題を議論していても隔靴搔みしたいところがある。組織ひとつ直すに当たって、政治とか選挙とかを抜きに語ることはできないと思う。表面の道具立てだけの議論では不毛なのです。

田村 そういうところはありますけど、まさにそういったものを変えていく機能そのものを、私は調整機能じゃないかなと思っ

ています。遠藤 そうでしようね。渡辺 やはり、非常にむづかしいのはこの点だと思いますね。都市化や産業化が今日のように進んできますと、社会の利害が複雑に絡み合ってきます。そういった利害に行政各部門もみんなくっついていくわけですから、勢い、行政の剛脆性も強くなります。片方が何かやれば、片方はそれを減じるようなことをやる。これでは、停滞社会になってしまいま

す。せいぜいやれることは、微調整だけです。

調整とか企画というのは、本来、組織えなのです。固定のパターンでくるまったものゝうかに変えていくかという。だから、やはり非常にむづかしいわけですよ。おまけに、住民パワーとか、いろいろなものがでてきた。そういう状況の中でやっていかねばならないのですから。

加藤 どうもありがとうございました。

