

自治体の地域振興政策とアカウンタビリティ

——府県出先機関の機能と行政責任——

水 谷 利 亮

目 次

はじめに

1. 府県出先機関の政治・行政機能
 - (1) 府県出先機関類型と規模
 - (2) 結節点における府県出先機関の機能
 - (3) 府県出先機関の政治分権と抑制・媒介・参加の機能
 - (4) 府県の本庁・出先機関関係の類型化と「集中・分散」・「集権・分権」軸
 - (5) 府県出先機関における地域振興政策の事例
2. 行政責任・統制とアカウンタビリティ

—「第一線公務員」論をふまえながら—

 - (1) アカウンタビリティ・説明責任(accountability)の概念の拡張
 - (2) 第一線公務員論と行政責任
 - (3) 第一線公務員の「境界的アクター」としての機能
3. 府県出先機関と行政責任
 - (1) 府県出先機関と行政統制(行政責任)の4類型
 - (2) 出先機関の第一線公務員の自律的責任

おわりに

はじめに

複線型自治制度における府県制度と機能に関して、これまでに府県出先機関の機能に注目して分析したことがある¹。ここで複線型自治制度とは、わが国の府県と市町村の二層制を基礎にした、「市民の政治的信託にもとづく一般目的の総合的自治体を根幹におきつつも、それらを重層的に積み上げるだけでなく、一方において近隣自治を制度化し、他方において特定目的の自治体を縦横に張り巡らした複線型の制度」の実態と構想を示している²。府県出先機関に関心をもったのは、第一次地方分権改革の施行段階より、府県の多くで地域内分権システムの構築として個別出先機関を統合して地方振興局などの総合出先機関化を進める動向に対して、「それ自体として自治と矛盾」しており、「地方振興局の

政治的正当性と代表性が住民から問われて」おり、「地方振興局構想では、『身近な行政』『地域単位での総合的行政』が謳われているが、これらは既存行政機構内の権限委任であって、市民自治と調和するものではない」という行政学者による指摘を読んだことがきっかけであった³。

それに対して、筆者は、府県出先機関、とくに総合出先機関が複線型自治制度において、政治・行政機能を担う主要なアクターの1つとして、府県本庁と市町村との結節点において機能し、府県出先機関が本庁と複合あるいは本庁を補完することで府県総体が地方自治の抑制・媒介・参加の機能を担っていたことを考察し、総合出先機関化を評価する見方を提示できたように思っていた⁴。だが、それ以降も、先の指摘に対する反論としては不十分な部分を残しているように思っていた。

本稿では、わが国のいわゆる複線型自治制度における府県と府県出先機関の政治的・行政的機能のあり方に関して、主として地域振興政策領域において、行政責任論や「アカウンタビリティ」、及びストリート・レベル官僚制論・第一線公務員論と関連づけて検討することによって、筆者自身が不十分に終わっていた分析内容にながしかの新たな蓄積を加えることを試みて、府県と府県出先機関の地方自治における政治・行政的機能に関する考察を深めたい⁵。このことは、自治制度改革における道州制導入論などとは異なった府県機能強化のあり方を考える素材を提供することになる。

まず、複線型自治制度における府県出先機関への地域的分権のあり方や府県出先機関の政治・行政機能に関する議論を簡単に整理する。そして、府県出先機関分析と関連する範囲で、行政統制・行政責任論やアカウンタビリティとストリート・レベル官僚制・第一線公務員論に関する議論について簡単にサーベイした後で、それらと関連づけて、府県出先

機関の行政責任・行政統制に関してギルバートの類型化論を援用して整理・分析するとともに、府県出先機関のあり方について若干の考察を加えてみたい。

1. 府県出先機関の政治・行政機能

まず、複線型自治制度における府県出先機関の政治・行政機能に関するこれまでの議論を、簡単に整理しておこう⁶。

(1) 府県出先機関類型と規模

府県出先機関には、地方公共団体の長の権限に属する事務全般にわたって地域的に分掌する総合出先機関（地方自治法 155 条 1 項）と、税、福祉、土木など特定事務のみを地域的に分掌する個別出先機関（同法 156 条 1 項）がある。それ以外に、内部事務組織の下部組織の分課や試験・研究機関などもある。

府県出先機関制度を総合出先機関と個別出先機関の設置形態からみた府県の類型として、個別出先機関のみからなる「完全個別型」と、総合型には、総合出先機関のみ設置する「完全総合型」、土木事務所や保健所など一部を個別出先機関で設置する「一部個別型」、離島など一部地域に総合出先機関を設置する「一部地域総合型」があり、4 つぐらいに類型化できる⁷。近年みられる府県出先機関の改革動向としては、かつて完全総合型であった府県が完全個別型に移行し、完全個別型の府県が総合型に移行するなど「出先機関の再編をめぐる混迷状況」がみられた。総合型の府県は農山漁村地域を多く抱える府県に比較的多くみられる。

府県における府県出先機関の占める役割・機能の大きさをイメージするために、とりあえずは、本庁と出先機関全体および総合型出先機関の各職員数が府県の知事部局の全職員数に占める割合について、完全総合型の出先機関類型をもつ愛媛県と山形県、および完全個別型の高知県とを比較してみよう（表 1、参照）。

3 県とも出先機関全体の職員割合が

表 1 府県の本庁や出先機関の職員数と割合（2008 年）

職員数[人] (割合[%])	知事部局 合計	本 庁	出先機関 全体	総合出先 機関
愛 媛 県	4,107 (100)	1,458 (35.5)	2,649 (64.5)	1,961 (47.7)
山 形 県	4,578 (100)	1,259 (27.5)	3,319 (72.5)	2,212 (48.3)
高 知 県	3,558 (100)	1,604 (45.1)	1,954 (54.9)	—

（出所） 各県の人事関係資料とHPより作成。

本庁よりも高い。完全総合型の 2 県では、試験・研究機関などを除いた総合出先機関の職員割合が約半数を占め、愛媛県では総合出先機関が本庁より約 12 ポイント高い。山形県では愛媛県よりも本庁の割合がさらに低く 3 割にも満たないで、総合出先機関が本庁より約 20 ポイントも高い。少なくとも、本庁より多くの職員が働く出先機関、とくに総合出先機関の職員あるいは総合出先機関の機能が、府県全体の機能やパフォーマンスに小さくない影響力を内包していることが推測できる。

(2) 結節点における府県出先機関の機能

府県の政策過程において府県出先機関が、本庁関係部局や圏域にある他の府県出先機関、市町村、広域連合や一部事務組合などの機能的公共団体、地域・コミュニティ組織、NPO・住民などの結節点に位置しながら、多様な媒介機能を担っていることが、図 1（丸数字がついている矢印が総合出先機関と他のアクターの相互関係を示す）からうかがえ

図 1 出先機関をとりまくアクターの相互関係

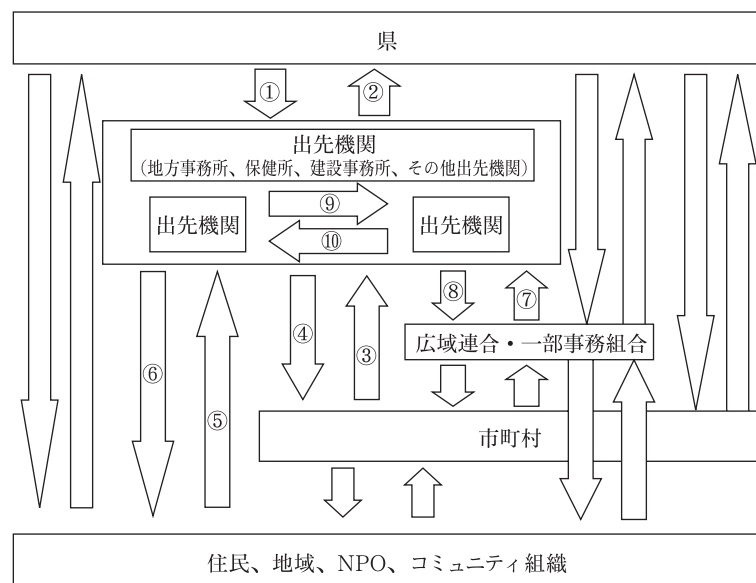
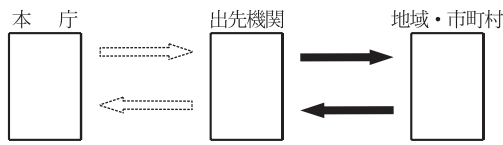
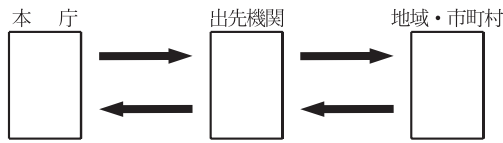


図2 出先機関のインプット・アウトプットにおけるフィードバックのイメージ図

①微視的フィードバック



②巨視的フィードバック



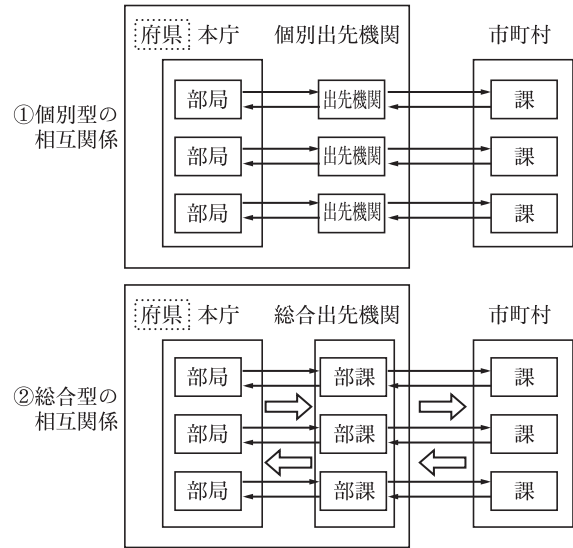
る。

府県出先機関は結節点で、まず、情報などのインプットとアウトプット機能を担っている⁸。インプット機能には、情報の入手と財政収入の2種類のインプットがあり、情報のインプット機能を府県全体に広げてみると、府県は中央政府・中央官庁と府県議会といった2つのルートからの情報に加えて、「出先機関という自分に直属する第三の情報インプット機能を必要」としている。出先機関はインプットとアウトプット機能を担うために「地方行政の神経節的フィードバック機構」として作られてきたものが多く、地域でフィードバック的に処理してしまった方が合理的だと思われる仕事を処理するために作られた機関である。この末端神経節的フィードバックが「微視的フィードバック」(図2-①、黒い矢印、参照)で、府県組織の全体で行われているものを「巨視的フィードバック」と呼ぶ(図2-②、参照)。

巨視的フィードバックシステムに情報がインプットされてくるのが先の3つからで、「出先機関は、微視的な意味での情報フィードバック機構であると同時に、巨視的には県中枢のための情報の三大入手経路の一つであり、そのインプットのための端末機器なのである」⁹。この行政のインプット面を眺めると、巨視的と微視的フィードバック機構の両方の端末機器として出先機関には総合性が必要であり、本庁での総合性と二重の総合性が確保される必要があるといわれている。

本庁・各部局と出先機関・関係各部課、及び市町村・関係各課の相互関係は、個別出先機関型では、基本的には、県の関係各部や市町村の関係各課と、

図3 府県本庁・府県出先機関・市町村の相互関係のイメージ



縦割り型で相互関係をもつ傾向がみられる(図3、参照)。

総合出先機関型では、縦割り型相互関係が強く機能している面もあるが、機関内で部課同士の相互関係が一定程度存在しており、総合出先機関長と圏域の市町村長や、総合出先機関の総務関係課と圏域の市町村の総務関係課長などと直接に情報交換・連絡調整するパイプもある。本庁に向かっては総合出先機関長が直接に知事や本庁総務・企画関係部局長や他の部局長及び財政課長などとの直接の情報交換・連絡調整のルートがある(図3の白抜き矢印、参照)。府県出先機関の事業実施権限や予算要求権限などが大きければ大きいほど、この矢印は太くなると考えられる。

(3) 府県出先機関の政治分権と抑制・媒介・参加の機能

次に、府県本庁と市町村との結節点における府県出先機関の政治・行政機能に関する議論を見てみよう。阿利莫二が提示した「行政分権」と「政治分権」¹⁰という視点を府県出先機関の分析に援用すると、府県出先機関の行政分権とは、単に本庁の機能を柔軟・能率的にする方法で、個別出先機関などが本庁の指示・方針にもとづいて現場で地域・住民や市町村などに対して政策を実施し、それらの情報・要望を出先機関が本庁の縦割りラインの関係部局に媒介して伝える機能である。政治分権は、出先機関

に影響力をもつ政治的環境と出先機関の政治的役割を考慮するもので、2つの機能があると考えられる。巨視的フィードバック機構において総合出先機関などが圏域の地域・住民や市町村などからの情報や要望を反映・総合した政策提言を本庁の意思決定過程にインプットする「政策のイノベーションの源泉」となる機能と、微視的フィードバック機構の場において出先機関が本庁からの指示・方針に対して独自に解釈・判断を加えて、地域・住民や市町村に向って裁量を行使し政策実施をするなどの「本庁の意図を制約する役割」である。

ここで、政治的な地方自治論としての水平的政治競争モデル¹¹を府県出先機関において援用してみよう。府県の本庁・出先機関関係を垂直的行政統制モデルの視点でみると、組織内の行政関係・上下関係にしかみえないが、そこに先機関とくに総合出先機関がもつ執行権だけでなく予算要求や地域振興計画策定や人事に関する権限などのリソースに注目して政治競争モデルの視点でみると、結節点における総合出先機関の政治的機能が浮かび上がってくる。府県出先機関と、知事・本庁関係各部や管内の市町村・地域・住民との相互関係の中に政治競争のダイナミズムが存在しているのである。総合出先機関（長）同士が本庁総務系統組織との関係で、あるいは総合出先機関と本庁関係各部とが互いに知事との関係で、水平的政治競争を行っている実態もとらえることができるように思う。

さらに、地方自治制度において府県出先機関が府県の担っている①抑制、②媒介、③参加の機能を複合・補完していることも確認しておこう¹²。

①府県出先機関の抑制の機能であるが、府県内で社会・経済・文化圏などの異なる複数エリアに分散して総合出先機関が設置され、地域ニーズを地域政策へ反映する地域計画策定システムの整備や積極的な権限委譲、予算編成に参画するなどの機能強化を図って、「自由の培養器」として圏域の多様性と独自性を維持し、府県本庁からの「防波堤」（政治分権の「本庁の意図を制約する役割」）の機能を果たしている。総合出先機関が本庁と複合して府県総体として国との関係で抑制の機能を担い、府県内ではさらに総合出先機関が分散して本庁に対して抑制の機能を担いながら、本庁を補完して地方自治の機能を担っていると考えられる。

②媒介の機能についてである。府県では、本庁の割拠性・部局の縦割り行政に対して部局横断的な行政執行体制として総合出先機関が設置されている。そこでは、総合出先機関は、結接点で圏域の地域ニーズや地域課題に対する応答性を発揮し、圏域の地域計画・地域振興重点化プログラムの策定や予算要求システムを活用して、本庁の政策・予算の間口を広げる「実験室としての地方自治」（「政策のイノベーションの源泉」）の機能を担い、府県内での本庁との相互関係と市町村や地域との相互関係において、双方向の媒介機能を担っていると考えられる。

③参加の機能については、府県によっては総合出先機関圏域の地域振興重点化プログラム策定過程などに副市町村長や地方団体・住民の代表などが参加して、地域政策の立案・評価過程に直接あるいは間接的に参加することがある。また、総合出先機関が予算配分権をもって執行する地域づくりの総合補助金や総合支援事業により、市町村や民間団体などが地域づくり事業の政策立案と実施を行うことを支援することがある。このことは、総合出先機関が、府県制度の中で基盤性をもちつつ圏域の政策立案や実施・評価過程に住民や地域の直接参加や市町村参加の機会を設けることで、府県における参加の機能を出先機関圏域や現場で体现しているといえる。

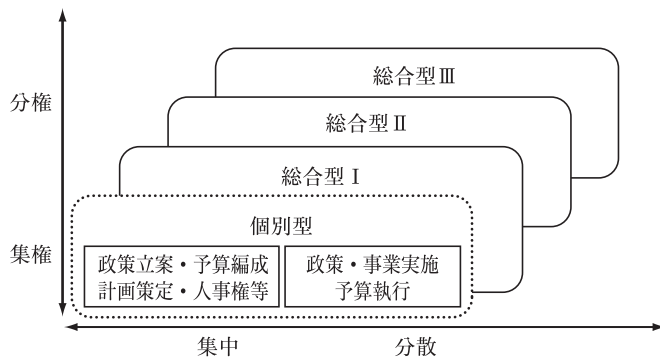
以上のように、府県出先機関が本庁と複合あるいは本庁を補完しながら府県総体が地方自治の抑制・媒介・参加の機能を担っていたことに注目すると、府県の本庁・出先機関関係は民主主義と関連した政治的な地方自治の関係・空間であることがとりあえず確認できる。

(4) 府県の本庁・出先機関関係の類型化と

「集中・分散」・「集権・分権」軸

これまで中央政府と地方政府の政府間関係を類型化して説明するのに使われてきた「集中・分散」軸と「集権・分権」軸による分析枠組みを、府県の本庁・出先機関関係の類型化に援用して考えてみたい¹³。行政サービスの提供業務が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど集中的なシステムで、その逆に府県出先機関が実施する度合いが強いほど分散的なシステムとなる。これらの行政サービス提供業務に関する実質的な決定権が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど集権的なシステ

図4 府県の本庁・出先機関関係の類型モデル



ムで、出先機関に委譲されている割合が強いほど分権的なシステムとなる。集権的集中システム、集権的分散システム、分権的集中システム、分権的分散システムの4つの類型モデルができる。

横軸に集中・分散軸を、縦軸に集権・分権軸をとって府県における本庁・出先機関関係を個別型と総合型で整理してみると、図4のように考えられる¹⁴。

総合出先機関に委譲されている権限の内容や程度が少ない場合は個別型とあまり変わらない「総合型I」、一定程度の権限委譲がなされている場合は「総合型II」、多くの権限委譲がなされている場合は「総合型III」のように類型化できると考えられる。企画調整機能や地域振興計画策定と予算要求などに

関する権限が一定程度委譲されている完全総合型の府県は、分権的分散システムであると考えられ、総合型IIIに類型化できる。一部地域総合型などでそこに企画・調整機能や予算要求権がない場合は、完全個別型とほぼ同じで総合型Iに類型化されることになる。

(5) 府県出先機関における地域振興政策の事例

府県出先機関・総合出先機関の機能に関して具体的なイメージを深めるために、地域振興政策における事例を、京都府と長野県と北海道における取組みにおいて簡単に紹介しておこう。

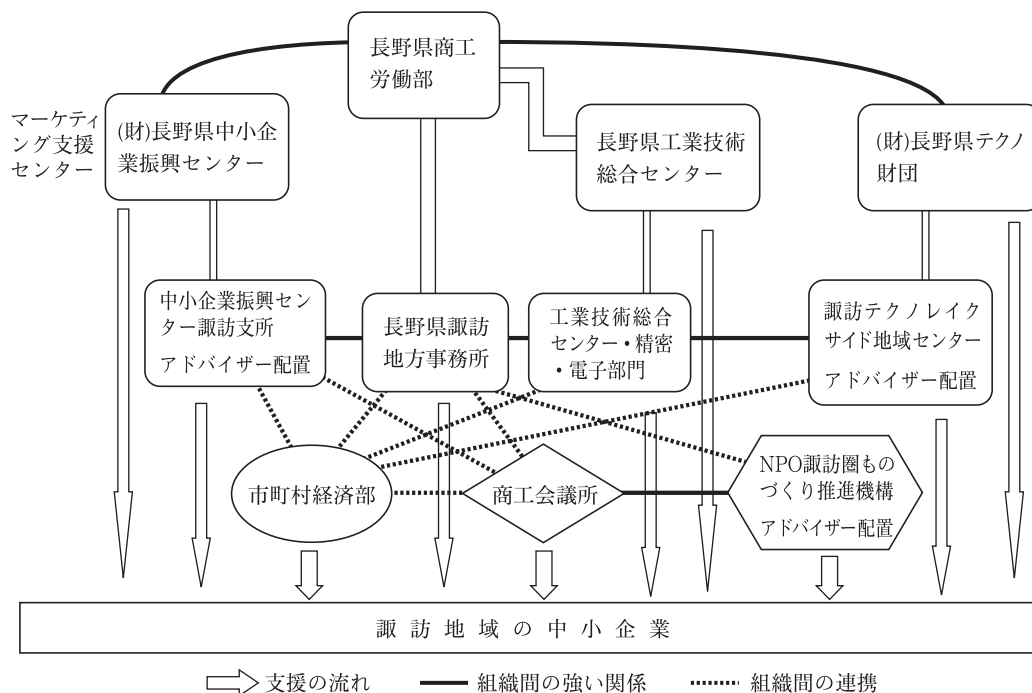
①「命の里」事業と「里の仕事人」

—京都府の事例

京都府では、府職員を「里の仕事人」として、全国で初めて過疎化・高齢化の進む農村地域に配置した。2012年4月現在で、14名の「里の仕事人」が、総合出先機関である広域振興局などに配置されている。

府民の「命の里」である同地域の再生に取り組む住民組織と一緒に、定住環境の整備、雇用・所得機会の創出、定住人口の確保など、地域主体での多様な課題解決の取り組みを支援している¹⁵。具体的には、地域課題を直接的に把握すること（ワン

図5 諏訪地域における産業振興、中小企業支援の組織関係（イメージ図）



ストップ)、広域振興局に縦割りの弊害を排除した組織横断チームを設置することで課題を総合的に検討し解決案を提示すること、地域と共に解決策を考え実践することなどである。

②長野県の地域産業振興策と総合出先機関—諏訪地方事務所の事例

長野県では、本庁や長野市に立地する外郭団体の本部だけで地域産業振興政策に取り組んでいるのではなく、企業現場や市町村に近い県内の10の地方事務所圏域において出先機関や外郭団体のブランチの役割を活用している¹⁶。

例えば、諏訪地域における産業支援にかかわる県機関としては、諏訪地方事務所と工業技術総合センターがあり、その他に県の外郭団体である長野県テクノ財団の諏訪テクノレイクサイド地域センターと長野県中小企業振興センターの支所がある。諏訪地域における広域的な産業振興は、県や県の外郭団体による各種の支援策とともに、民間主導のネットワーク組織による支援が機能しており、それらの関係をイメージしたのが図5である。

③財団法人オホーツク地域振興機構と「食」の地域ブランド化

北海道では、完全総合型の出先機関を設置しており、2012年度から支所制度を総合振興局制度に改革した¹⁷。オホーツク総合振興局では、総合振興局としての組織編成権（地域裁量権）を活用して地域政策課に「地域連携戦略」を所管する主幹・主査を新たに配置して、出先機関内の関係課および産学官が連携しながら「食」の地域ブランドの形成促進を図っている。総合振興局と連携・協働している組織の1つに、「財団法人オホーツク地域振興機構」があり、専門職研究員を複数配置して北海道立オホーツク圏地域食品加工技術センターの管理運営を行っている。研究員が中心になって、圏域の試験研究機関や大学等とも連携を図りながら、地域のニーズに対応した食品加工に関する試験研究や検査分析、機器の開放、技術指導などの業務を行っている。

その事業・活動成果の1つに「北見塩やきそば」のブランド化があり、センターの研究員が中心となって活動して、「オホーツク北見塩やきそば推進協議会」が発足し、地域の食材にこだわったメニュー開発を行った。地域づくりとも連携して、「第5回B-1グランプリ in 厚木」で10位入賞する

など、新ご当地グルメとして定着させて、「北見」の知名度向上に貢献している。

2. 行政責任・統制とアカウンタビリティ

—「第一線公務員」論をふまえながら—

ここまでみてきた複線型自治制度における府県出先機関の政治・行政機能に関する議論をふまえて、後ほど府県出先機関の機能に関する考察を深めるのに、行政責任論や第一線公務員論に関する議論がその切り口として役立つと考えられる。ここでは、関連する範囲で簡単に整理・分析してみよう。

(1) アカウンタビリティ・説明責任(accountability)の概念の拡張

まず、行政責任とアカウンタビリティに関する議論である。

「内在的—外在的」と「制度的—非制度的」の2軸の交差によるC.ギルバートの行政統制・行政責任の4類型は有名である¹⁸。また、行政責任には4つの局面があり、それは、任務的責任、応答的責任、弁明的責任、受難的責任である¹⁹。近年、よく用いられる「説明責任（アカウンタビリティ）」という言葉は、とりあえずは、弁明的責任の局面における責任ととらえられる²⁰。弁明的責任とは、本人は代理人が十分に応答していないと考えたとき、代理人に対して詰問し、代理人は十分に応答していることを本人に対して弁明する。「責任を追求する」と言うときの責任で、この局面では本人は詰問者で、代理人は弁明者である。

以下では、主として、西尾勝によりながら²¹、行政責任論に関する3つの点についてみておく。

①非制度的責任への説明責任概念の拡張

現代国家においては、説明責任(accountability)の概念が従来より拡張された意味で使われるようになってきているという。説明責任は、「元来は政治機関および上級機関に対する制度的責任の一環として、下級機関が上級機関の問責に回答して自己の行った行動について弁明する責任を意味していた」が、「今日では、行政機関が自己の遂行する政策・施策・事業についてその背景・意図・方法とその成果などを広く国民一般に対して明らかにし、その理解を求める責任にまで拡張されて」いる。そのため

に、「上級機関に対する制度的責任(accountability)と個々の行政サービスの利害関係者というべき国民諸集団(publics)に対する非制度的責任(responsibility)とをあえて区別する意味が失われてしまっている」という。つまり、制度的統制に対する責任においてだけではなく、非制度的統制に対する責任においてもアカウントビリティが求められるようになってきているというのである。

②広報広聴活動と国民に直接接触した独自チャンネルの確立

非制度的な事実上の統制に対する非制度的責任が発生・拡大した理由は、現代社会において、「行政活動の対象集団・利害関係者の組織化が進み、これらの団体と行政機関の相互作用が日常化してきて、行政官・行政職員はこれらの団体の要望・期待に的確に応答することを期待されるようになった」からであるという。行政職員の労働組合・職員団体や対象集団・利害関係者の団体などは、行政活動に対して法制度上の統制権限をもっておらず、行政職員側にはこれらの団体・個人の要望・期待に応答する法的義務はないが、彼らの意向・反応は行政活動に対する重要なフィードバック情報であり、これらを無視していたのでは政策実施活動が円滑には進まないためである。

行政責任論争においてフリードリッヒは、「科学の女神」・専門技術への奉仕を「賢明」な行政の条件とした「機能的責任」と、社会的諸利益の代表と表出の「導管」としての官僚制の役割・「民衆の感情に対する応答責任」の2つを行政責任の基準としてあげていた²²。「機能的責任が行政の恣意的決定を正当化するための『欺瞞』にならないためには、行政が市民と不断に接触する『参加』の仕組みが保証されなければならない」としている。つまり、「科学の女神」と「民衆の感情」をつなぐ装置であり、機能的責任の補完物たる位置を占める「導管」・「参加」の意義が強調されていた。また、「導管」・「参加」が有機的に機能するためには、行政における広報広聴活動が重要であり、「行政が新しい複雑な課題を創造的に解決するにあたっては、利害関係をもつ市民の疑問・意見・助言・批判・反抗等を察知できるような、国民に直接接触した独自のチャンネルを確立する」ことも必要であることが指摘されている²³。

③「行政責任のディレンマ状況」における自律的責任の涵養

民主制の政治体制の下では、多種多様な非制度的統制が追加され、多元的な機関・団体からの相互に矛盾・対立している統制・期待に対して行政職員は、「行政責任のディレンマ状況」に陥ることになる。現代の行政職員が直面している行政責任とは、ディレンマ状況を克服する責任であり、統制の概念から切り離された自律的責任の問題が発生しているという。ギルバートの分類した行政統制に対応する行政責任は、他者による統制・他者の期待に応答する責任という意味で他律的責任であった。これに対して、自律的責任は「自己の内面の良心に従って行動する責任」で、ディレンマ状況を克服する最後の拠り所になるのは彼らの信条体系や価値観であり、自律的責任が問われるという²⁴。行政活動に対する民主的統制を強化するためには、「行政職員の情熱と洞察力と責任感を涵養する措置を講じなければならない」というのである²⁵。

(2) 第一線公務員論と行政責任

府県出先機関の機能を考えるにあたって、次に、第一線公務員論を行政責任やアカウントビリティと関連づけてみてみよう。

第一線公務員論に関する研究は、M.リップスキーによる「ストリート・レベル官僚制」(street-level bureaucracy)論をその嚆矢とする。ストリート・レベル官僚とは、ソーシャル・ワーカー、公立学校の教師、外勤警察官など組織的権威から相対的に高い自立性と相当程度の裁量をもちながら対象者と直接接触し、個別に社会サービスを供給している行政職員のことをいい、彼らをその必要な労働力に応じて相当数雇っている公的サービスのための組織を「ストリート・レベル官僚制」と定義した²⁶。このストリート・レベル官僚の概念を、政府からの委託などにより公的サービス供給を行う民間非営利セクター職員に転用・拡大したのが「新しいストリート・レベル官僚(new street-level bureaucrats)制」論である。民間非営利セクターの職員は、ストリート・レベル官僚と同様に、対象者と直接接触し、限られた資源を活用して職務を執行し、曖昧な競合する目的の中で働き、評価困難な仕事を執行しているといわれている²⁷。

① ストリート・レベル官僚制の病理

福祉国家ないし「大きな政府」では、行政における専門家の比重が増大して「専門家の国家」という様相を示しており、これを支える論理としては官僚制の論理よりプロフェッションの論理の方がすぐれているというフリードリッヒ以来の機能的責任論が大きな役割を果たしたとされる²⁸。「専門家の国家」を体現していたのが、ストリート・レベル官僚であり、専門家としての機能的責任と民衆の感情に対する応答責任の双方を背負っている。しかし、ストリート・レベル官僚は、活用できる資源も少なく、彼らの職能団体や上司、同僚、クライアント・市民の矛盾した役割期待によって行政責任のディレンマ状況におかれて、プロフェッションの理念への奉仕という夢を制約されて心理的緊張のなかで職務についている。このように住民の要求に官僚制の機構や手続きを介して対応せざるをえないという官僚制の論理が優先してプロフェッションの論理の発揮が疎外されることが、「ストリート・レベル官僚制の病理」である²⁹。

② 「使用価値同盟」形成

さらにもう1つの問題は、「プロフェッションが、このような緊張の解消と緩和を、官僚制の病理への積極的同調によってなそうとする点」にあり、「官僚制の病理はプロフェッションの病理と複合することによって拡大」することである³⁰。ストリート・レベル官僚制の病理とは、機能的責任と民衆の感情に対する応答が機能不全に陥った状態であるといえる。

他方で、プロフェッション論の視点を公務労働の議論を補強する材料として使うことにより、ストリート・レベル官僚制の病理克服の可能性もある。自らの職業的使命を具体的有用性＝使用価値的論理で位置づけるプロフェッションないしセミ・プロフェッションであるストリート・レベル官僚の職務は公務労働の一種であり、「脱商品化」した労働であるがゆえに使用価値的基準をもっている。それが住民の使用価値基準と共同・連帯を生み出し、「使用価値同盟」が形成され、ストリート・レベル官僚制の病理が克服される可能性がでてくるというものである。

③ 「新しい第一線公務員」と「行商人主義」化

公的サービスを供給する民間非営利組織の職員

は、「新しい第一線公務員」といえた。民間非営利組織は、機能的責任を行政責任の基準として受け継ぎ、もともとコミュニティや社会のニーズにตอบสนองしてサービス提供を組織化してきたので、民衆の感情に対する応答も責任の基準となっていた。他面で、民間非営利組織は、安定化を指向して政府資金の援助を得るために組織本来の使命を放棄して政府に従属し、政府の要求にตอบสนองして画一化したサービス分野に機関の提供するサービスを修正する「行商人主義（vendorism）」化の問題を内包している。ストリート・レベル官僚制と同様に民間非営利組織においても、機能的責任と民衆・クライアントの感情に対する応答が機能不全に陥った状態が生じうるのである³¹。ただ、社会福祉や地域づくり政策の領域において新しい第一線公務員は、クライアント・市民との「使用価値同盟」形成の可能性をもっていることも確かである。

(3) 第一線公務員の「境界的アクター」としての機能

リップスキーは、第一線公務員の役割として「社会統制機能」と「政策形成者としての機能」の2つを指摘している。

第一線公務員の社会統制機能とは、公共サービスの供給に不十分さや不適切さがあつたとしても、そこでの公共の利益や制裁を住民に受け入れさせる機能である³²。この裏返しとして、畠山弘文は、第一線公務員個人をスケープゴートにして機関全体の制度的問題が職員の個人の問題に還元されるように、一方で国家と住民を結びつけ、同時に他方で第一線公務員が「遮蔽する緩衝器の役割」を受け持つことで秩序管理の機能を果たしていることを指摘している³³。

第一線公務員の政策形成者としての機能とは、直接個々のクライアント・住民に対して大きな裁量を行使して個別に多様に対応しながら、公共サービスの現場であたかも政策形成しているのと同じ状況をさせているが、2つの側面から基礎づけられている。1つは、第一線公務員の職務状況が複雑で人間性にかかわる問題に対応しなければならないことから裁量を厳密に制限することは困難であるという側面である。もう1つは、組織的権威から相対的自律性をもってクライアント・住民との直接的・継続的

な相互作用のなかで実際のサービス供給を実施する役割をもっていることから生じる側面である。第一線公務員が目標や自立性を最大化するような動機をもつのに対して、上位の管理者は資源を効率的に使用おうとして第一線公務員に対する管理を重視し、その自立性を最小限にとどめようとする動機をもつ。このことから、両者は本質的に葛藤関係をはらんでいる。他方で、管理者が譲歩して第一線公務員との間に互恵的な関係があれば、第一線公務員がどのような選好を示そうとかまわないという態度をとるので、相互依存の関係もある。

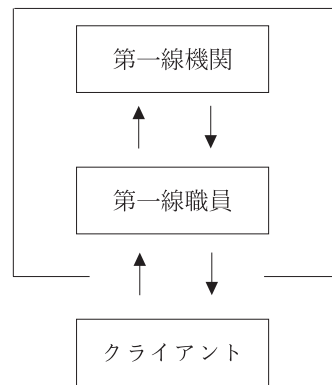
この政策形成者としての機能に注目してみると、第一線公務員は「境界的アクター」としての独特な組織内地位を占めていることがわかる。「境界的アクター」とは、「上昇的かつ下降的情報の結節点にあり、情報を媒介にして両者（組織と市民）をつなぐゲートキーパーだということ」、つまり行政組織と市民に同時にアクセス可能な地位のことである（図6、参照）³⁴。そうすると、府県出先機関において一定程度専門的な知識・技術をもちながら住民と直接相互関係をもっている府県出先機関職員もまた、「境界的アクター」としての独特な組織内地位をもっていることがわかる。

なお、社会サービス・ネットワークにおいて「媒介者」として重要な役割を担っている民間非営利組織の職員である新しい第一線公務員も、同様に「境界的アクター」としての地位にある³⁵。

畠山は、第一線公務員の心理的な価値志向には、まず、自分の職業的利益・意向を追求しようとする「自己本位主義（利己主義）」的志向と、職業的な規範的価値判断やクライアントの利益を追求しようとする「クライアント本位主義（利他主義）」的志向があるという³⁶。さらに、その統合した「利他主義的配慮の残余性」という第一線公務員の権力性を指摘し、「狭義の残余性」と「強権的善意性」の2つに分類している。

さらに彼は、第一線公務員権力を源泉にした「利他主義的配慮の残余性」が、その大量性のゆえに一種の常識となって広く日常的に慣行化され一般的に認識されにくくなっている事態を「官僚制支配の日常構造」といっている³⁷。この議論は、社会の統治がストリート・レベルにおいて日常構造として貫徹されており、国家による統治の維持が第一線公務員

図6 「境界的アクター」としての第一線職員の地位



出所) 畠山弘文『官僚制支配の日常構造』
(三一書房、1989年) 92 ページ。

の重要な役割を通して行われていることを示唆していると思われる。

3. 府県出先機関と行政責任

これまでみてきた府県出先機関に関する整理・分析内容と行政責任論・第一線公務員論において得られた知見とを突き合わせて、府県機能・府県出先機関機能に関する考察を深めたい。

(1) 府県出先機関と行政統制(行政責任)の4類型

府県出先機関における行政統制（行政責任）のあり方を、これまでみてきた内容を踏まえてギルバートの4類型に沿って整理したのが、表2である³⁸。

これをみると、府県出先機関に対する制度的外在的統制の手段・方法が少なく、議会・議員による統制が中心になっており、非制度的統制の方法・手段が多く、非制度的な事実上の統制に対する非制度的責任の発生と拡大を確認することができる。「従来の答責性の概念に代わる応答性の概念の導入」を促している状況を府県出先機関においてもみることができそうだ。

府県出先機関（長）に対する制度的内在的統制としては、知事による統制・指揮命令と、予算や人事、法令に関する本庁総務系統部局や本庁政策関連部局による管理統制である。しかし、実際の行政サービスのパフォーマンスやサービスの内容に関する統制は知事による統制が中心で、個別出先機関であれば本庁関連部局による管理統制が機能するが、総合出先機関に対する統制の場合は本庁政策関連部

表2 府県出先機関における行政統制（行政責任）の4類型

（○印は、第一線公務員に関連する行政統制）

	制 度 的	非 制 度 的
外 在 的	議会・議員による統制 監査委員による監査 外部監査人による監査	審議会・諮問機関における要望・期待・批判 市町村長による要望・期待・批判 市町村の関連部課による要望・期待・批判○ 地域組織・コミュニティ・住民の要望・期待・批判○ その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力・抵抗行動○ 専門家集団の評価・批判○ 積極的な情報公開による統制○ マスメディアによる報道○
内 在 的	知事による統制・指揮命令 本庁総務系統部局による管理統制 本庁政策関連部局による管理統制 出先機関長による統制・指揮命令○ 出先機関総務系統組織による管理統制 上司による職務命令○	本庁政策関連部局による要望・期待・批判 本庁の同僚職員の評価・批判○ 出先機関の他部局による要望・期待・批判 出先機関の同僚職員の評価・批判○ 第一線公務員による要望・期待・批判 同僚の第一線公務員の評価・批判○

局からの直接の制度的統制は強くなく、非制度的内在的統制である本庁政策関連部局による要望・期待・批判となる。

出先機関に対する非制度的外在的統制としては、対象集団・利害関係者による要望・期待・批判があり、特に総合出先機関にとっては、そのような集団に地域組織・コミュニティ・住民に加えて市町村が含まれ、市町村の政策関連部課に加えて市町村長による要望・期待・批判が含まれる。出先機関の側にはこれらの団体・個人の要望・期待に回答する法的義務はないが、これを無視していたのでは政策実施活動は円滑に進まないで、彼らの意向・反応は行政活動に対する重要なフィードバック情報として出先機関の地域計画策定過程や政策実施の現場では配慮・尊重される傾向があるといえる。積極的な情報公開やマスメディアによる報道は、圏域の住民・地域団体にとっての重要な情報源であり、説明責任・アカウンタビリティの概念が拡張している現在において行政機関が政策・施策・事業についてその背景・意図・方法とその成果などを住民に対して明らかにし、その理解を求めるためにも不可欠の要素である。

非制度的内在的統制には、本庁政策関連部局と出先機関の他部局による要望・期待・批判や、本庁と出先機関の同僚職員の評価・批判に加えて、第一線公務員による要望・期待・批判がある。出先機関長や出先機関各部局長がこれらの統制に対してどれだけアカウンタビリティと応答性を果たせるかが、出

先機関のパフォーマンスと、組織のモラルや自律的責任の維持・涵養に対して影響を及ぼすと考えられる。

出先機関の第一線公務員に対する制度的内在的統制には、出先機関長による統制・指揮命令と上司による職務命令があり、その他は非制度的統制である（表2の○印の項目、参照）。第一線公務員にとっては、非制度的統制に対するアカウンタビリティを確保し、自律的責任を涵養することが求められている。

（2）出先機関の第一線公務員の自律的責任

これまでの筆者の府県出先機関分析においては、主に出先機関を代表する出先機関長などの権限に注目して、出先機関組織と個々の公務員・第一線公務員の区別を十分に反映した分析をしてこなかったことが問題点として指摘できる。本稿で、この区別する視点を取り入れて、行政責任論や第一線公務員論と関連づけることによって、出先機関職員が府県職員全体に占める割合が高いだけでなく、府県機能を考えるにあたっては第一線公務員による影響力が少なからず働いていることが「発見」できる。出先機関で第一線公務員に分類できるような一定程度の専門性をもって職務に従事している公務員は、保健師など保健福祉政策領域だけでなく、普及指導員や京都府の事例でみた「里の仕事人」などの地域づくりの専門職が働く農林水産・商工労働政策領域などでも一定程度の割合を占めていると思われる。ま

た、総合出先機関では、地域づくりや地域振興に関する職務には総合企画関係部局の地域政策課などの事務職員が担当している場合が多いので、いわゆる専門職に限らず事務職も地域組織や住民に対して一定程度大きな裁量権を行使しながら直接相互作用を行っている³⁹。そうすると、出先機関における第一線公務員の総体としてのパフォーマンスが府県出先機関機能、ひいては府県機能のパフォーマンスに少なからずインパクトを与えていると考えられる。

出先機関の第一線公務員に対して制度的内在的統制を厳密に行うことは難しいが、彼らの自律的責任を刺激して組織としてのパフォーマンスを高めるという視点は重要である。ただ、彼らは、第一線公務員であることによって「行政責任のディレンマ状況」にあったのでストリート・レベル官僚制の病理を体現する場合もあるし、他方で自律的責任に基づいてプロフェッションの論理から地域・住民との使用価値同盟を形成する可能性の両面をあわせもっているのである。出先機関では、政策実施や政策立案、評価において地域・コミュニティ・住民・企業などとの直接的な相互作用や交流が日常的に行われており、それらの利害関係者の要望・期待・批判に応答することが、行政サービスのパフォーマンスを高めるために重要なことであった。とくに出先機関の第一線公務員には、専門職業的な規範的価値判断やクライアントの利益を追求しようとする「クライアント本位主義（利他主義）」的志向が傾向として生まれやすいと考えられるので、それが住民・対象集団の使用価値基準と共同・連帯を生み出して「使用価値同盟」が形成される可能性が広がる。そうすると、ストリート・レベル官僚制の病理の克服がなされる可能性も広がってくるのである。

また、長野県諏訪地方事務所における地域振興・地域産業振興政策でみたように、府県出先機関は政策を実施するうえで財団法人など民間非営利組織などとの連携・協働が不可欠な要素であった。また、公務員には異動があるが、民間非営利組織で職務に従事している専門職は継続して雇用される場合が多いので、その専門職が新しいストリート・レベル官僚・新しい第一線公務員として、府県の政策実施過程において民間企業や地域に対して公的サービスを提供することに係わっていた。北海道オホーツク総合振興局においても同様であった。新しい第一線公

務員は、第一線公務員と同様に、ストリート・レベル官僚制問題を体現する場合と、それを克服して使用価値同盟形成の可能性の両面をあわせもっているため、ここでもアカウンタビリティの確保が課題となってくるのである。

おわりに

以前の筆者の府県出先機関分析においては不十分な点を残していたが、その所在が、行政責任やアカウンタビリティなどについて考えることで少し明らかになってきたように思う。

それは、まず、これまでの府県出先機関分析において、主に出先機関を代表する出先機関長などの権限に注目して、出先機関組織と出先機関で働く個々の公務員、とくに第一線公務員の区別を十分にしていなかったことが問題点として指摘できる。そして、この区別がないこともあって、府県出先機関を総合出先機関化して圏域の地域計画の策定や予算要求、人事などに関する権限を総合出先機関に移譲すれば、総合出先機関（長）が地域課題や地域ニーズに適切に対応するために権限と裁量を行使して知事や議会の評価や承認を求めて活動・競争することになると安易に考えていたことにある。つまり、総合出先機関（長）が制度的統制に対する説明責任・アカウンタビリティを果たすよう努めることで、自動的に総合出先機関のパフォーマンスが高まるのではないかという楽観的な思い込みがあったのである。

また、これまでの研究における不十分な点は、制度的統制と「機能的責任」に対する過度の期待があり、現代国家において非制度的責任の領域にまでアカウンタビリティの概念が拡張されていることを見落としていたのである。以前の分析の中でも、総合出先機関の抑制・媒介・参加の機能に関する考察を行って参加の視点はもっていた。しかし、それだけでは不十分で、出先機関において機能的責任と相互に補完し合う「市民感情に対する応答責任」が果たされるためには、行政による広報広聴活動や「市民参加」や「国民に直接接触した独自のチャンネル」を充実することの重要性に対する認識をもっておく必要があったのである。

筆者が反論したつもりになっていた、総合出先機関化の動向に否定的であった行政学者の指摘には、

「市民自治と調和」する市民参加やアカウンタビリティを確保する仕組みを欠いたままで総合出先機関に本庁権限を移譲することは、出先機関やその第一線公務員が「遮蔽する緩衝器の役割」を担うことになる危険性に対する警鐘が含まれていたのである。また、彼は、市民参加やアカウンタビリティ確保の仕組みを欠いたままでは、ストリート・レベル官僚制の病理の出現を容易にして、機能的責任が行政の恣意的決定を正当化するための「欺瞞」に陥る危険性を示唆していたのである。さらに、彼の指摘を筆者は、一見、ファイナーが指摘した時代遅れの制度的統制の強化を主張しているように思っていたが、これも、「民主主義を貫徹させるためには、行政機能の拡大をここでストップさせ、それを適切な範囲にまで減少させなければならない」とファイナーが考えていた点⁴⁰についても考えが及んでいなかった。つまり、府県機能や府県出先機関機能を強化する視点を強調するあまり、府県や府県出先機関の権限を市町村へ積極的に移譲することで地方自治を発展させる可能性を軽視していたのである。

現在の地方自治のあり方においては、行政改革の行き過ぎで市町村の職員数が限界を超えて少なくなっており、市町村合併により編入された市町村の周辺に位置する高齢・過疎化した地域や限界集落などに対して政策的な目配りをする余裕をなくしている市町村が少なくない。そのような市町村にとっては、人的・財政的にもそれほど余裕がない府県であっても、府県や府県出先機関による市町村補完機能は、地域振興政策などではとくに重要な要素であり続けていると思われる。また、府県出先機関とくに総合出先機関では、本庁と比べて職員・第一線公務員が地域・住民と直接交流する機会や場が日常的に設定されているので、出先機関職員に自律的責任を涵養して、対話能力・説明能力と「対市民規律の自覚」のエートスをもった「対話型職員」⁴¹となるよう育成・訓練する機会が、本庁よりも格段に多いと考えられる。

したがって、地方自治改革のあり方として、道州制とは異なって、府県の出先機関エリアごとに市町村と協働しながら市町村を補完して、きめ細かく地域政策に取り組むように府県出先機関・総合出先機関の充実・強化をはかることは、引き続き1つの地方自治制度のあり方として議論に値するものである

と思われる。その際には、市民参加や「導管」、住民に「直接接触した独自のチャンネル」を多元的に用意することが条件であるということをおぼろげに忘れない。

[本研究は、科学研究費補助金（基盤研究（C））、課題番号 23530180、研究課題名「複線型自治制度における地域産業振興と府県機能に関する実証研究」による研究成果の一部である。]

[参考文献]

- 足立忠夫『新訂 行政学』（日本評論社、1992年）
 安達勇「府県の出先機関」日本行政学会編『年報行政研究』、16号、1982年
 阿利莫二「出先機関の理論と行政課題—中央の出先機関について」日本行政学会編『年報行政研究』16号、1982年
 新藤宗幸「自治体の制度構想」、松下圭一他編『自治体の構想2 制度』岩波書店、2002年
 辻清明『日本の地方自治』（岩波書店、1976年）
 辻琢也・荒川絹子「出先機関の再編」『地方財務』563号、2001年
 西尾隆「行政統制と行政責任」（西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第6巻』有斐閣、1995年）
 西尾隆「行政のアカウンタビリティとその内在化：「応答的政府」への途」『年報行政研究 33』1998年
 西尾隆『現代行政学』（放送大学教育振興会、2012年）
 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990年）
 西尾勝『新版 行政学』（有斐閣、2001年）
 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、2007年）
 畠山弘文『官僚制支配の日常構造』（三一書房、1989年）
 真淵勝『行政学』（有斐閣、2009年）
 真淵勝『官僚』（東京大学出版会、2010年）
 水口憲人『現代都市の行政と政治』（法律文化社、1985年）
 水口憲人「福祉国家と官僚制」日本政治学会編『年報政治学』岩波書店、1989年
 水口憲人「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第6巻』有斐閣、1995年
 水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』（法律文化社、1995年）
 水口憲人「地方自治と民主主義」『政策科学』第7巻第3号、2000年
 水谷利亮「福祉多元主義と『第三者政府』」『法学雑誌』第42巻第2号、1995年
 水谷利亮『「ストリート・レベル官僚制」論と福祉サー

ビス論』『社会福祉研究』72号、1998年

水谷利亮「多元的複線の地方自治システムにおける県の出先機関の機能分析：序論—長野県の現地機関に関する事例をもとにして—」『社会科学論集』第91号、2006年

水谷利亮「府県の出先機関機能と『自治の総量』」『法学雑誌』第54巻第2号、2007年

水谷利亮・平岡和久「府県出先機関の組織と予算に関するサーベイ」『社会科学論集』95号、2009年

水谷利亮「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」『立命館法學』第333・334号、2011年

村松岐夫編『テキストブック地方自治 第2版』（東洋経済新報社、2010年）

M.リップスキー [田尾雅夫、北大路信郷共訳]『行政サービスのディレンマ』（木鐸社、1986年）

D.F.Kettl, “Contracting Out in State and Local Government”, in *Sharing Power*, 1993

L.M.Salamon, “Partners in Public Service”, in W.W. Powelled., *The Nonprofit Sector*, 1988

S.R.Smith and M.Lipsky, *Nonprofits for Hire*, 1993

注

- 1 水谷利亮「府県の出先機関機能と『自治の総量』」『法学雑誌』第54巻第2号、2007年、同「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」『立命館法學』第333・334号、2011年、など。
- 2 新藤宗幸「自治体の制度構想」、松下圭一他編『自治体の構想2 制度』岩波書店、2002年、12ページ。
- 3 同、7～8ページ。
- 4 水谷「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」、参照。
- 5 本稿は、2012年5月20日（日）に慶應義塾大学で行われた日本行政学会における研究会（分科会E「福祉多元化とアカウントビリティ」）での報告ペーパーをもとに加筆・修正したものである。なお、分科会Eを企画して当日司会をされた原田晃樹先生（立教大学）と討論者の毎熊浩一先生（島根大学）には、貴重な機会と適切なコメントを頂いたことにお礼を申し上げます。
- 6 以下は、水谷「府県の出先機関機能と『自治の総量』」、同「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」、水谷利亮・平岡和久「府県出先機関の組織と予算に関するサーベイ」『社会科学論集』95号、2009年、参照。
- 7 辻琢也・荒川絹子「出先機関の再編」『地方財務』563号、2001年、347～349ページ。
- 8 安達勇「府県の出先機関」日本行政学会編『年報行政研究』16号、1982年、179～197ページ。
- 9 同、197～201ページ。
- 10 阿利莫二「出先機関の理論と行政課題—中央の出先機関について」日本行政学会編『年報行政研究』16号、1982年、16ページ。
- 11 村松岐夫編『テキストブック地方自治 第2版』東洋経済新報社、2010年、9～10ページ。
- 12 辻清明『日本の地方自治』岩波書店、1976年、IV章、および、水口憲人「地方自治と民主主義」『政策科学』第7巻第3号、2000年、291～312ページ、同「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第6巻』有斐閣、1995年。
- 13 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、8ページ。
- 14 水谷「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」、1460ページ、参照。
- 15 以下の京都府の内容については、京都府ホームページ「共に育む『命の里』事業とは」(<http://www.pref.kyoto.jp/inochinosato/1257139245010.html>)、および、京都府農林水産部農村振興課資料「平成24年度 共に育む「命の里」新展開事業」によっている。
- 16 水谷・平岡、前掲、参照。
- 17 以下は、北海道オホーツク総合振興局の資料「オホーツク連携地域政策展開方針の概要」、同「オホーツク『食』の地域ブランドの形成・確立に向けて（平成23年3月）」、および、北海道立オホーツク圏地域食品加工技術センターにおけるヒアリング調査（2012年3月2日）の内容による。
- 18 C. E. Gilbert, “The Framework of Administrative Responsibility,” *Journal of Politics*, pp.21-3.
- 19 足立忠夫『新訂 行政学』日本評論社、1992年、243～248ページ。
- 20 真淵勝『行政学』有斐閣、2009年、259ページ。
- 21 以下は、主として、西尾勝『新版 行政学』有斐閣、2001年、401～402ページによる。
- 22 水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』法律文化社、1995年、128～130ページ。
- 23 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、320ページ。
- 24 西尾『新版 行政学』、403ページ。
- 25 同、404ページ。
- 26 M.リップスキー（田尾雅夫、北大路信郷共訳）『行政サービスのディレンマ』木鐸社、1986年、第1章。
- 27 S. R. Smith and M.Lipsky, *Nonprofits for Hire*, 1993, pp.115-6.
- 28 水口憲人「福祉国家と官僚制」日本政治学会編『年報政治学』岩波書店、1989年、61～65ページ。
- 29 同、64ページ。
- 30 水口、前掲書、および、水谷利亮「『ストリート・レベル官僚制』論と福祉サービス論」『社会福祉研究』72号、1998年、参照。
- 31 L.M.Salamon, “Partners in Public Service”, in W.W.

- Powelled., *The Nonprofit Sector*, 1988,p.114.
- 32 リプスキー、前掲書、1・2章。
- 33 畠山弘文『官僚制支配の日常構造』三一書房、1989年、68ページ。
- 34 同、92ページ。
- 35 D. F. Kettl, “Contracting Out in State and Local Government”, in *Sharing Power*, 1993, pp.175-177.
- 36 畠山、前掲書、264～270ページ。
- 37 同、423～438ページ。
- 38 西尾『行政学の基礎概念』、第9章、同『新版 行政学』、第20章、参照。
- 39 水谷利亮「多元的複線的地方自治システムにおける県の出先機関の機能分析：序論—長野県の現地機関に関する事例をもとにして—」『社会科学論集』第91号、2006年、および、同「府県の本庁・出先機関関係と地域的分権」、参照。
- 40 真淵勝『行政学』有斐閣、2009年、308ページ。
- 41 西尾隆「行政のアカウンタビリティとその内在化：「応答的政府」への途」『年報行政研究 33』1998年、74ページ。