

## 論 説

# 戦後日本行政改革史の一断面 —1950年代後半の論議と「ミドル・マネージメント」—

若 林 悠

## 序章

1950年代後半、繰り返された人事院への改革構想の帰趨を念頭に置いて、行政学者の辻清明は次のように述べている（辻 1958：46）<sup>1)</sup>。

またしても、人事院は、その解体の運命を免れることになった。吉田内閣の末期から、鳩山内閣を経て、現在の岸内閣に至るまで、三代の内閣が、ことごとく公務員法の改定と人事院の廃止を企てたにもかかわらず、こんどもまた、その企図は成功を見るに至らなかったのである。第十三国会を手始めとして、第十九国会、第二十四国会、その継続審議として、この国会と、合せて四度も、人事院は断頭台に引き上げられたが、不思議にも、その生命を永えて現在に至っている。倒れんとして倒れざるこの人事院の消長の姿こそ、存在理由をもちながら、しかもその目的の実現を絶えず阻まれてきた過去十年間における公務員制度の変遷を、この上もなく明白に象徴するものといってよからう。

この書き出しから始まる辻の人事院擁護論は、人事院の組織存続にかかわる同時代的な危機意識を反映していた。確かに今日までの人事院の歩みを振

---

1) 本文全体の資料引用に関する規定は次の通りである。引用に際して、旧字体は新字体に改めた。引用文の省略部分は（中略）で記し、引用文への註記は〔 〕で記した。引用文中の明らかな誤植は、特に断りなく正した。

り返るとき、1950年代は「危機」の時代であったといえる。この点は、行政学者の西尾隆による人事院論が簡潔に整理した、1960年代前半までの次のような評価からも看取できる（西尾 1988：155）。

こうして人事院は最初の試練の時代を通じて論理と専門性による自己防衛を学んだといえる。自前で開発した専門知識が組織権力の源泉となったとすれば、逆にその専門性が「知識の制度」としては極めて特殊である所にその弱さを宿していた。〔昭和〕四〇年前後を境に人事院は外部との接触を弱めていくが、それは三〇年代までの党派的圧力に満ちた政治状況に対する嫌悪感を反映していると同時に、五〇年後半の公務員給与の政治争点化を準備することになるのである。

だが、ここで考えなければならないのは、1950年代における人事院への改革構想が決して完全に独立した政治的争点だったわけではなく、様々な行政改革の構想のなかの一つだったということである。1950年代後半の行政改革の幕開けであり、人事院廃止に言及した行政管理庁の諮問機関たる第三次行政審議会の設置は、第三次鳩山一郎内閣での首相の次の所信表明を背景として<sup>2)</sup>している。

わが国の行政機構には、占領中に作られた制度がそのまま存続しているものが数多くあるのであります。政府は、そのため、早急に行政審議会を拡充強化して検討を加え、国民の便宜をはかることを最重点に置いて、その組織と機構とを国情に適合するよう全面的に改革するつもりであります。

2) 鳩山一郎発言（1955年12月2日）『第二十三回国会衆議院会議録第二号（その二）』15頁。

それゆえ、先述した辻の人事院をめぐる危機意識は、同時代的に生じていた、占領改革の見直しといういわゆる「逆コース」の文脈で捉える必要がある。加えて、第三次行政審議会の改革構想において注目を浴びたのは、河野一郎行政管理庁長官の主導による「トップ・マネージメント」の機構改革であった。「トップ・マネージメント」とは、首相や大臣といった行政組織の最高首脳部が遂行する組織の方針決定や管理活動を指しているが、同時にそれらの機能や活動の効率性を改善する一連の方策を束ねる際に用いられる概念でもある。審議会の答申は、「政府の政策が行政部内に浸透せず、行政事務の統率に欠けるところあり、とかく政治責任が曖昧となるうらみがあった。これは政府がいわゆるトップ・マネージメントの機構につき、怠ったことによるように思われる」として、この「トップ・マネージメント」の改革を最初の項目に掲げている<sup>3)</sup>。人事院に関する「人事行政機構」の項目は全六項目中の三番目であり、人事院廃止への言及はその小見出しの最後の七番目だったのである。確かに辻の人事院擁護論は、その内容のみならず、同時代の危機意識や人事院が行政改革の主要争点対象であったことを示す有益な資料である。だが、議論の前提ともなっている1950年代の行政改革史全体の文脈から捉えると、そこには人事院だけではない、多くの改革構想の存在がみえてくるのである。

特に1950年代後半は、三度の行政審議会の設置を経て1960年代の臨時行政調査会（第一臨調）の設置へと至る、戦後日本の行政改革史上の過渡期の一つであった。これらの行政審議会の構想の多くは同時代に実現せず、第一臨調に引き継がれたものも多かった（この点について例えば、八木 1978）。加えて、大規模な行政改革となった第一臨調ですら、数々の改革構想は当時採用されないまま、1980年代以降の行政改革にそのアイデアが継受されていった（笠 2017）。それゆえ、1950年代後半の行政審議会に関する行政学・

---

3) 「行政制度の改革に関する行政審議会答申について」（『閣議資料・昭和31年2月24日』、国立公文書館所蔵）。

政治学の先行研究は、必ずしも多いわけではない。これまでの先行研究は、政官関係や政府中枢の総合調整の観点から主に第三次行政審議会の「トップ・マネージメント」の改革に焦点を当ててきた（村井 2013, 牧原 2003, 2009）。なぜならこの審議会の主な成果は、総理府総務長官・総務副長官の新設や、内閣官房の職務に「総合調整に関する事務」を加えるものであり、こうした政府中枢の総合調整をはじめとする改革構想は、第一臨調の主要な争点として継承されていったからである（牧原 2018）。また、政治史学者である黒澤良の自治省創設に関する政治過程研究では、第三次行政審議会と第四次行政審議会の行政機構に関する答申内容と政党・官僚制からのその反響が詳述されている（黒澤 2013）。以上のように、1950年代後半に三度設置された行政審議会は、戦後日本における大規模な行政改革であった第一臨調との連続性や、保守合同直後の政官関係という当時の政治史的文脈との関連から、主に第三次行政審議会が分析の中心とされてきたのである。

先述してきた研究成果に対して本稿は、第四次行政審議会における「ミドル・マネージメント」の改革に着目する。「ミドル・マネージメント」概念は、行政組織の局長や課長といった中間管理部門の管理機能やその活動を指し、「トップ・マネージメント」概念と同様に1950年代における行政学・経営学の流行語であるとともに、改革の数々の構想を一つに束ねる際に用いられる概念であった<sup>4)</sup>。第四次行政審議会は、「ミドル・マネージメント」の改革を通じて何を実現しようとしていたのか。また、同時代の日本の行政学（特に行政管理論）は「ミドル・マネージメント」概念をどのように捉えていたのか。戦後日本の行政改革史における第四次行政審議会の改革構想の可能性や歴史的意義を検討するのが、本稿の目的である。

なお第四次行政審議会の答申内容に着目した近年の研究として、政治史学

4) 「ミドル・マネージメント」の表記には、「ミッドル・マネージメント」や「ミドル・マネジメント」などがあり、「トップ・マネージメント」の表記も「トップ・マネジメント」とされることがある。本稿は、本文中では「ミドル・マネージメント」と「トップ・マネージメント」で統一し、引用文中では原文表記のままとした。

者の伊藤陽平による公文書管理改善運動の行政史研究がある。第四次行政審議会の答申には、日本の意思決定過程の特徴と見做された稟議制の改革につながる構想が含まれており、これも第一臨調の争点として継承されていた。伊藤は、事務能率化の観点から進められた1950年代における人事院と行政管理庁の公文書管理改善に向けた取り組みが、高度経済成長期に各省での文書管理規則の規格化と省内部における決裁ルールの一統化を促したことを明らかにしている（伊藤 2020）。しかしながら、伊藤の研究は、1950年代から1960年代の公文書管理の改革の文脈で論じているため、第四次行政審議会の改革構想を、第一臨調の意思決定過程に関する「トップ・マネージメント」の改革の流れに位置づけられている点で部分的な解釈の修正を要すると考える。なぜなら、後述するように第四次行政審議会において稟議制改革へと昇華していくことになる議論は、その段階では「ミドル・マネージメント」の改革として位置づけられていたものだからである。この点について本稿は、第四次行政審議会の議事録や会議資料、同時代的な行政学の著作を検討することにより、むしろ「ミドル・マネージメント」から「トップ・マネージメント」へと改革構想の文脈が移行した理由に焦点を当ててみたい。

本稿の構成は以下の通りである。第一章は、「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」の概念に関して、第三次・第四次行政審議会と第一臨調との間の改革構想における連続性と非連続性を検討する。次いで第二章は、「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」の概念をめぐる、審議会関係者の議論と同時代的な行政学の議論を考察し、第一章で明らかにした改革構想の連続性と非連続性の要因を明らかにする。結論は、これらの議論を踏まえた上で本稿の意義を示す。

## 第一章 第三次・第四次行政審議会と第一臨調

### 第一節 「トップ・マネージメント」概念の連続性

本章は、「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」の使

われ方に着目して、第三次と第四次の行政審議会の答申をそれぞれ検討し、第一臨調の報告書との比較を行う。この作業を通じて、第一臨調の改革構想の文脈との連続性と非連続性を析出することが目的である。まずは、第三次行政審議会と第一臨調から検討していくことにしよう。序章でも述べたように、「トップ・マネージメント」における第三次行政審議会と第一臨調との連続性は既に指摘されてきたが、ここでは改めてどのような連続性がみられるのかを整理する。

最初に『行政管理庁史』は、当時の第三次行政審議会の答申を次のように位置づけている（行政管理庁史編集委員会編 1984：833）。

この〔第三次行政審議会の〕答申では、占領行政の行き過ぎの是正をその一部で取り上げているが、行政改革の重要な柱としては、議院内閣制における責任体制という近代民主主義における政治と行政の基本的な関連に眼を向けている。この点において、従来の行政改革が人員整理と直接結びついていたのとは異り、これより一步踏み出したものであった。

換言すれば、第三次行政審議会の答申は、行政運営の能率を向上させるだけでなく、官僚制に対する民主的統制を高めることに狙いがあったという。では、答申は実際にどのように記載していたのか。答申の第一項目である「トップ・マネージメントの機構改善」は、次の内容を記していた<sup>5)</sup>。

- 1 政務運営上特に必要と認められる省には複数の政務官を置くことができる。
- 2 事務運営上特に必要と認められる省には新たに事務次官級の職員

5) 「行政制度の改革に関する行政審議会答申について」（『閣議資料・昭和31年2月24日』、国立公文書館所蔵）。

を置くことができる。

- 3 各省庁に政策立案のため特に必要あるときは大臣の補助として特別職の職員数名を置くことができる。(本項については反対意見がある。)

この項目だけを見ると、「トップ・マネージメント」の改革は、大臣を補佐するポストの強化に限定しているように見える。とはいえ、続く「総理府」、「人事行政機構」、「予算編成機構」の改革は、それぞれ総理府に総務長官を新設し、内閣官房との職務を整理すること、総理府での人事局新設を通じた人事行政の総合調整にあたらせること（併せて、人事院の人事委員会への改組ないし人事院の廃止も検討）、内閣での予算閣僚委員会設置を通じた各省予算編成の調整の確保というように、いずれも概念自体には言及せずとも政府中枢の管理活動を対象とした「トップ・マネージメント」の改革であった。特に河野一郎行政管理庁長官の関心は、大蔵省の主計局移管を見据えた予算編成改革にあり、それが前述の答申内容に後退し、加えて政務次官の増置などの人員増加の改革が優先的に実現したことは彼にとって不満であったとされる。河野は、第三次行政審議会の顛末を次のように評している（河野 1958：203-204）。

行政機構の改革については僕には、かねてから、一つの着想があった。単なる人員整理を目的とする行政整理ではない。たとえば、予算編成を、今のように大蔵省中心にして、各省が奪い合うといった形がはたして適当かどうか。この点などについて僕は、内閣の政策を重点的に予算に織込むためには、予算編成権を大蔵省から総理大臣直属の機関に移すことも考えなければならぬと思っていたし、また人事院の問題も再検討を要する。(中略) この案ははじめ非常によい案であったのだが、党との折衝がどうも思わしく進まない。これに反対する官僚勢の議員に

対する圧力や、これに対する議員の思惑もあったのだろう。毎日スタ  
モンダをつづけたあげくのはてには、とうとう内閣総務長官の設置と政  
務次官の増員という、整理とは逆な増員の面だけが切り離されて成立し  
たのである。

なんのことはない、行政機構改革中の肝心の点はふりすてて、こん  
な、事志と違う結果になろうとは、誠に残念無念というところだった。

以上の答申の内容や河野の行政改革に対する意図に鑑みれば、「トップ・  
マネージメント」の改革とは、実質的に行政の総合調整機能に集中していた  
とってよい。

では、第一臨調の報告書は、「トップ・マネージメント」概念をどのよう  
に用いていたのか。『行政改革に関する意見 総論』は、主に基本的な考え  
方と個々の改革に関する概要から構成されているが、「トップ・マネーজে  
メント」の表現自体が使われている箇所は決して多くはない<sup>6)</sup>。まずは、基本的  
な考え方における「総合調整の必要とその強化」に関する部分であり、次の  
ように記されている（臨時行政調査会 1964a：17）。

各省内部における総合調整機能を強化するため、中央省庁のトップマ  
ネージメント体制を整備し、企画部門と実施部門の分離をはかり、局課  
制に代えて広く専門官制を導入すること等が適当であると考えらる。

次は、個々の改革に関する概要部分であり、「中央省庁に関する改革意見」  
のなかの「トップマネージメント体制の強化」として、次のような勧告が記  
載されている（臨時行政調査会 1964a：40）。

---

6) この「トップ・マネージメント」による体系性が弱い点は、牧原（1996）の指摘を参  
照。



中央省庁における行政の統一性を確保し、事務部局間の事務の総合調整をはかるには、トップマネージメント体制を強化する必要がある。その具体的方策として、大臣の在任期間の長期化、政務次官の職務体制の整備、企画・調整の任にあたる「事務次官補」の新設等をはかる。

以上のように、「トップ・マネージメント」の改革は、総合調整機能を強化する文脈で言及されている。ただしこの文脈は、第三次行政審議会の答申が重点を置いていた内閣による統合よりも、まず各省内での大臣による統制が強調されていた点に特徴がある。このことは、『行政改革に関する意見総論』における個々の改革の概要部分の基礎となっている、個別の改革に関する報告書からも窺える。『中央省庁の改革に関する意見』は、次のように「トップ・マネージメント」の改革の必要性を強調する（臨時行政調査会 1964 d: 8）。

すなわち、行政における政策・方針の統一性の確保、行政の割拠性の克服、政治と行政の調和、行政組織における企画部門・実施部門・共通管理部門等の業務の調和ある遂行等、中央省庁の組織および運営面に期待される各種の要請は、まず第1に組織の長としての大臣の機能強化、および大臣を直接補佐する政務次官・事務次官等の職務遂行のあり方、換言すれば管理機能のあり方の改善を検討しなければならない。

第三次行政審議会の答申のなかで「トップ・マネージメント」に直接言及した項目も、先述したようにもともと政務次官複数制など省内部の管理改革にあった。このことを踏まえると、「トップ・マネージメント」概念は、各省大臣の指導性をいかに発揮するかという点において第一臨調との連続性がより明確になるのである。

## 第二節 「ミドル・マネージメント」概念の非連続性

前節は、「トップ・マネージメント」概念に関する第三次行政審議会と第一臨調との連続性を確認してきた。次は、「ミドル・マネージメント」概念をめぐって、第四次行政審議会と第一臨調との関係を考察してみたい。この点については本稿の問いと緊密に関わるため、最初は第四次行政審議会の設立経緯から整理する。

第二次岸信介内閣の山口喜久一郎行政管理庁長官の下で、第四次行政審議会は1958年10月9日に始動した。岸信介首相は、「行政機構が適切に組織されていることは、諸般の施策の基礎でありますから、議会政治の下における行政責任の帰すうを一層明白にし、簡素で能率的な、しかも国民に便利な近代的行政機構を確立するという点に重点をおいて検討を加えて行く必要があるろうと思います」と述べ、能率だけではなく、民主的統制の観点<sup>7)</sup>を強調していた。この点は、第三次の場合と類似している。委員の一人であった政治学者の矢部貞治は、「岸首相、山口行管長官の挨拶があって、会長河合良成の下で今後の進め方を相談。何しろ十一月一杯で答申してくれというのだから、バラック建築みたいなものだ」と、初日の様子を記している（矢部1975：498）。

委員の構成人数は20名であり、第三次から引き続き委員となったのは、小汀利得、河合良成、杉村章三郎、田上讓二、細川隆元、矢部貞治である。新たに加わった委員には、今井一男（第二次以来の参加）、円城寺次郎、永野重雄らがいた。第三次との大きな違いは、蠟山政道が参加していないように、行政学者が委員にいないことである。次に審議会の運営は、特別委員会ないし小委員会を設け、そこでの議論の成果に対して総会で討議していくスタイルをとった。ただし、これらの委員会は、改革項目の整理や改革内容の

7) 「行政審議会（第四次）第一回会議事録」（『行政審議会（第四次）議事録』、国立公文書館所蔵）、15頁。なお、議事録は『オンライン版 矢部貞治関係文書』（丸善雄松堂、2018年）でも参照可能である。

確定を機会として、1958年10月から11月の間に大きく二度再編されている<sup>8)</sup>。また、行政管理庁政務次官の浜野清吾が「従来の行政改革が十分な成果をあげ得なかったことは事実で、この際は党とも十分連絡をとりつゝ、行うことが必要である」と述べたように、これまでの答申が実現してこなかったことを念頭に置いて、自民党側の行政改革との連動性が意識されていた<sup>9)</sup>。

審議内容は、許認可事項の整理や国民年金行政機構の制度設計、港湾行政の合理化などに加えて、「ミドル・マネージメント」の改善が対象となった。第二回の審議会では、「ミドル・マネージメント」の改善と許認可事項の整理を一つの小委員会で議論することが確認され<sup>10)</sup>、第三回以降の「ミドル・マネージメント」に関する小委員会の経過報告は元大蔵官僚の今井一男が行っている<sup>11)</sup>。第三回の審議会では、「ミドル・マネージメント」に関して次のような議論経過が報告されている<sup>12)</sup>。

官庁事務の実情に即しまして、実情に即するという意味は中央と出先の関係、それから企画事務と実施事務の関係、あるいは現業と非現業の関係、こういった官庁の機構関係やまた事務の関係あるいは各省の責任の限度とか、こういった各般のものさしによりまして仕訳をする必要がございますが、そういう仕訳けいたしました上で各段階の権限と責任を明確にして、必要に応じて下の段階に権限と責任を移譲する。大幅に移譲する。しかもその移譲の仕方は外部からもはっきり分るような形で移譲する。こういったことが基本的なことであろう。決裁の段階はこれは

8) 「行政運営の改善について」(『内閣公文・行政一般・行政運営・一般・C10-1・第1巻』、国立公文書館所蔵)。

9) 「行政審議会(第四次)第一回会議議事録」(『行政審議会(第四次)議事録』、国立公文書館所蔵)、4頁。

10) 「行政審議会(第四次)第二回会議議事録」(『行政審議会(第四次)議事録』、国立公文書館所蔵)、29-36頁。

11) 例えば、「行政審議会(第四次)第三回会議議事録」(『行政審議会(第四次)議事録』、国立公文書館所蔵)、6-10頁。

12) 同上、8-9頁。

永野委員からの御発言であります。そこで三つぐらい三段階以上の決裁はやめる。こういったことでこれはやれば強行できやしないかということ、これは各委員も御了承いただいたところですが、今のようになくさんのメクラ判や、責任の分らぬようなハンコ、あるいは内部関係の混乱というものによってはそれによって極力排除するか、あるいは事後の連絡というようなことでやっております、決済はそういったきわめて簡素な形にして責任の所在を明らかにする。従って事項によりまして課長起案と局長起案というものをどしどしこしらえるような仕組みを考えたらどうか、といった考え方がこの中に入っております。

ここでの議論経過の主要事項は、局長や課長といった各局課の権限と責任をより明確にすることにあつた。換言すれば、行政組織内部の意思決定における実質的な決定主体と形式的な決定主体の乖離が問題視されたのであり、その象徴としていわゆる「ハンコ行政」の是正が改革対象とされたのである。例えば、第四回の審議会は、今井が執務経験を交えながら「ハンコ行政」の非効率性を強調していた<sup>13)</sup>。無論「ハンコ行政」以外にもスタッフ部局の整備なども検討されていたが、「ミドル・マネージメント」の改革は、行政の日常業務の処理を改善することに主たる関心があつたことが窺える。

では、「ミドル・マネージメント」の改革構想は、具体的にどのような方策を想定していたのか。この点について第五回の審議会で提出された資料は、委員たちが答申に盛り込むべきと考えていた事項を直截的に示している。いささか引用は長くなるが、次のように方策が示されていた<sup>14)</sup>。

#### 1 官庁事務処理の権限と責任を、その実情に即して明確にするこ

13) 「行政審議会（第四次）第四回会議事録」（『行政審議会（第四次）議事録』、国立公文書館所蔵）、26-39頁。

14) 「資料十三の四 許認可事務及び「ミッドル・マネージメント」の改善について」『オンライン版 矢部貞治関係文書』丸善雄松堂、2018年。

と。

- 2 国会における出席及び答弁は、大臣及び政務次官がこれに当ることを建前とし、局長級以下が常時国会に登院して、そのために、日常の事務が渋滞するような事態を避けるようにつとめること。
- 3 各省庁の長は、事務処理の権限と責任を、段階的に局・部・課長及び出先機関に、それぞれ、大幅に、明確な手続をもって委任すること。
- 4 局・部・課長は、その責任において処理する必要のある業務に限りこれを処理し、単に形式的に「メクラ判」をもって処理する事務は、これをその上級職員に明確に委任すること。
- 5 省庁間および省庁内部の関係部課の事前の合議は、できるだけ整理して事後の連絡、報告に代えること。
- 6 決済の段階を少なくすること（できれば、三以内とすること）。
- 7 形式的な権限の不明確な「ハンコ」をおす慣例をやめること。
- 8 書類の形式上「ハンコ」をおす責任と権限の内容を明確にし、捺印に伴う責任を明らかにすること。
- 9 権限と責任を明確にした上で、信賞必罰を励行すること。
- 10 責任と権限とが分離し、責任のない下僚に権限が移行することを防ぐこと。
- 11 事務管理の体制を整備し、責任者は、常に事務処理の過程を把握すること。
- 12 業務の質及び量を勘案して、その均等な配分につとめること。
- 13 特に中央官庁においては、スタッフ機構を充実すること。
- 14 スタッフ又は専門職に対し、給与、職階等の待遇において、ラインの職員に比して、不利な取扱をしないこと。
- 15 日常行政事務の処理は、原則として、課長中心主義をとること。
- 16 課内の事務分担の組織を明確にすること。

- 17 窓口事務を重視して、これに従事する職員には、できるだけ権限を与えること。
- 18 起案はできるだけ、責任者その他上級職員が自らこれに当ること。
- 19 日付入りの印を使用するか、又は、押印のさいには、同時に月日を添記すること。
- 20 日常の事務処理は、できるだけその機械化を図ること。

この資料は、委員たちの自由討議を審議会事務局側の岡部史郎行政管理局長が整理したものである。<sup>15)</sup>内容的には重複する部分も多いが、意思決定における決裁の段階を少なくすること、その改善方策として押印回数を減らすなど非常に詳細な提言案が記されている。前述したように決裁の段階を少なくすることは財界人である永野の強い意向のようであり、今井も「永野さんのいわれたように、ハンコを三つに限るといような、俗受けというか、分かりやすい形が一番いいと思う」と、「ハンコ行政」の改革が大きな柱になり得ることを認めていた。<sup>16)</sup>こうして文書決裁の三段階論は、行政組織の意思決定の特徴に対する改革構想のなかに据えられたのである。

さらに「ミドル・マネージメント」の改革構想は、答申として具体化する際に文書処理の改善という側面を強くしていくことになる。例えば関係部局との調整について、第六回の審議会に提出された資料は、「省庁間及び、省庁内部の関係部局の事前の合議は、できるだけ、整理して事後の連絡、報告に代えること」としていたの<sup>17)</sup>に対し、第八回の審議会に提出された資料は、「文書の持ち廻りによる決済の遅延を防ぐため、省庁間、及び、省庁内部の

15) 「行政審議会（第四次）第五回会議事録」（『行政審議会（第四次）議事録』、国立公文書館所蔵）、18-19頁。

16) 同上、18頁。

17) 「資料十三の十二 ミドル・マネージメントの改善について」『オンライン版 矢部貞治関係文書』丸善雄松堂、2018年。

関係部局の事前の合議は、できるだけやめて、事後の連絡、報告に代えること」と、持ち廻り決裁の非効率性を強調するように書き改められている<sup>18)</sup>。また課長の役割についても、第八回の提出資料では「事務処理の進行過程を把握する」だけではなく、「合理的な文書管理を行うこと」とその合理性が新たに強調されていたのである<sup>19)</sup>。この第八回提出資料を基礎にして答申の「ミドル・マネージメント」に関する記述は最終的に調整されていった。

以上のような審議過程を経て、第四次行政審議会は、まず1958年12月15日に国民年金行政機構要綱という第一号答申を提出し、次いで1959年1月22日に行政制度の改革に関する答申という第二号答申を提出した。第二号答申での「ミドル・マネージメント」の改革は、「行政機構の改善について」という第一項目に続く、「行政運営の改善について」のなかの最初の項目として位置づけられている<sup>20)</sup>。しかしながら、新聞記事上では、「トップ・マネージメント」に続く「ミドル・マネージメント」の改革の側面が取り上げられることはあったものの、総じて機構改革としての人事院分割案や自治省昇格案が注目されたのであった<sup>21)</sup>。

とはいえ、第四次行政審議会の改革構想の多くは、1958年末からの警察官職務執行法改正案をめぐる政治的混乱の影響を受けて、実現する見込みは乏しかった（この時の政治的状況の整理について例えば、原<sup>22)</sup> 1995）。この状況下では、伊藤（2020）が指摘したように、1959年7月10日の「行政運営の改善に関する件」の閣議決定は、文書管理改善が継続課題とされた点で重要であるといえる。この資料は、第四次行政審議会の答申を受けて、文書の決裁段階を少なくすることや局長・部長・課長等による合理的な文書管理の確立

---

18) 「資料十三の十五の二 行政機関の部局管理組織及び運営（ミドル・マネージメント）の改善要綱案」『オンライン版 矢部貞治関係文書』丸善雄松堂、2018年。

19) 同上。

20) 「行政運営の改善について」（『内閣公文・行政一般・行政運営・一般・C10-1・第1巻』、国立公文書館所蔵）。

21) 『読売新聞』1958年12月22日、1959年1月22日夕刊。

などが明記され、そのための必要措置を講ずることが確認されているからである。<sup>23)</sup>ただし、種々の提言を束ねていた「ミドル・マネージメント」の文言が消えてしまっている点は、この資料において看過できないでない点であろう。なぜなら、第一臨調の報告書である『行政改革に関する意見 総論』は、実のところ「ミドル・マネージメント」の直接的な文言が記されていないからである。例えば、『行政改革に関する意見 総論』において、第四次行政審議会の「ミドル・マネージメント」の改革に関連する記述は「事務運営の改革に関する意見」にみられるが、「ハンコ行政」の記述を次のように記している（臨時行政調査会 1964a：69-70）。

決定を適時適切に行なうためには、決定過程において参加する各人の責任を強調する考え方を改め、結果についての責任の感覚を徹底すべきである。このため、すべての決定にはそれぞれ決定の結果について全面的に責任を負う唯一人の責任者を定め、また、従来より議制度を改めて、起案者、調整者、決定者のみが押印する決定手続に改める。

同様に各論の報告書である『事務運営の改革に関する意見』も、「ミドル・マネージメント」の文言が存在せず、組織内の下位の権限と責任の明確化、さらに意思決定の効率化や押印の回数を減らすものとして稟議制の改革に言

- 22) 例えば、国会で山口喜久一郎行政管理庁長官は、「ただいまのところ率直に申し上げて自治庁を省昇格する問題、それから港湾行政の一元化においては大体成案を得ておりますが、なお港湾行政一元化の問題においてまだ各省間において意見の食い違った点がありますから、これを調整中であります。また許認可事項の問題、あるいは世間でいうミドル・マネージメントというような問題についてもあわせて提案したい考えであります。今期国会においては間に合うかどうか、この点は疑わしいのでございまして、でき得べくんば港湾行政の一元化と自治庁の昇格問題だけは何としても提出すべく、今日なお努力しておるような次第でございます」と、難航する行政改革の進行状況を述べている。山口喜久一郎発言（1959年3月19日）『第三十一回国会衆議院内閣委員会議録第二十一号』3頁。
- 23) 「行政運営の改善について」（『内閣公文・行政一般・行政運営・一般・C10-1・第1巻』、国立公文書館所蔵）。



及している（臨時行政調査会 1964c）。このように「ミドル・マネージメント」の改革における中心的な方策であった「ハンコ行政」の是正関連は、稟議制批判とその改革に昇華されている。そうであるならば、「ミドル・マネージメント」概念も第一臨調との連続性があるといつてよいのかもしれない。

だが、第一臨調の稟議制改革の文脈は、必ずしも「ミドル・マネージメント」のみを背景としているわけではない。この点は、稟議制を具体的に検討した第一臨調の第三専門部会第三分科会の報告書が手がかりとなる。1963年に作成された報告書は、稟議制の特徴を次のように記している（臨時行政調査会第三専門部会第三分科会 1963：85）。

ほとんどの場合、事案の大小を問はず、まず、組織の末端に近い職位が起案し、事案に関係のある職務を分担する組織の各成員に回議し押印を求め、その大部分がトップ・マネージメントにいたるまで順次に上位の職位の決済、押印をうけ、最終決裁者の押印をうけてはじめて実施にいたるといふりん議慣行が、支配的になっている。このため決裁の過度の集中によって、トップ・マネージメントはほとんどの場合、いわゆるメクラ判と云われる形式的な押印を行うに止り、また1事案についての押印が増加するにともない責任はますます組織の各職位に連帯責任として分散され、また処理に要する時間はきわめて長くなるようになっていく。

さらに稟議制の特徴すなわち「ハンコ行政」の課題として、「トップの指導性が低下する」という点も指摘していた（臨時行政調査会第三専門部会第三分科会 1963：83）。換言すれば、稟議制批判とその改革は、むしろ第一臨調では「トップ・マネージメント」の文脈に位置づけられていたものだったのである。稟議制批判論を定式化した辻（1969）も、第四次行政審議会の改

革に言及しているが、稟議制をボトムアップ型の意思決定とみなし、その改革として上級管理者の指導力を強調する点で「トップ・マネージメント」の文脈で整理していたようにみえる。<sup>24)</sup>それゆえ、「ハンコ行政」の議論は稟議制論へと発展した結果、第一臨調との間で「ミドル・マネージメント」概念の非連続性が生じているのである。

以上の議論を踏まえて整理すれば、第三次行政審議会と第一臨調は「トップ・マネージメント」概念からの改革構想の連続性が明確であった。これに対して、第四次行政審議会と第一臨調は、稟議制批判とその改革に関して「ミドル・マネージメント」概念の非連続性が生じていた。むしろ改革構想は、「トップ・マネージメント」の文脈に位置づけられた。では、なぜ「ハンコ行政」の是正は「ミドル・マネージメント」から「トップ・マネージメント」へと、改革の文脈が移行してしまったのか。この点を次に検討することが重要となろう。

## 第二章 行政理論のなかの「ミドル・マネージメント」

### 第一節 審議会関係者の議論と「ミドル・マネージメント」

本章は、第四次行政審議会と第一臨調との間にみられる「ミドル・マネージメント」概念の非連続性の理由について、同時代的な行政理論の観点から考察する。行政理論のなかで「ミドル・マネージメント」概念は、どのように位置づけられていたのか。この理論は、実際の第四次行政審議会の課題認識や改革構想と整合的だったのか。こうした点を問うことは、「ミドル・マネージメント」概念が現実の行政改革を推進しうる説得力を有した「ドクト

24) なお、行政学の教科書で紹介されるように、辻清明によって定式化された稟議制論は、後の井上（1981）によりその意思決定過程の実態に対する理解への批判と修正が行われた。この点は、大森彌による整理が詳しい（大森 1985：113-114）。また、行政管理庁の官僚であった東田親司の実務経験からの述懐も、井上（1981）と重なるものといえる（東田 2017：346-347）。井上（1981）の執筆経緯は、竹本・若林・前田編（2021）も参照。

リン」(Hood and Jackson 1991, 牧原 2009)として機能する可能性があったのかどうかを検討するものである。以上の作業を通じて前章で指摘した、稟議制改革における「ミドル・マネージメント」から「トップ・マネージメント」への改革の文脈の移行理由を探ることが本章の目的である。

第四次行政審議会における「ミドル・マネージメント」の改革は、「ハンコ行政」の是正を主たる目的の一つとしていた。この課題認識は、戦後の民間企業における稟議制を基礎とした経営の在り方への批判とその改革が背景にあった(企業研究会編 1966, 辻 1969)。審議会の議論において、決裁の三段階論を主張したのが財界人の永野重雄であったことは、民間経営の発想から稟議制の非効率性を批判するものといえた。しかしながら、「ハンコ行政」の是正という課題認識とその改革案を検討する上でより重要なのは、審議会の委員であり、元大蔵官僚の今井一男による批判論であろう。今井は「ハンコ行政」の改革について次のように述べている(今井 1953: 121-122)。

重要な問題は、いまの積み上げ方式を積みおろし方式に変えねばならないが、その他の経常的な案件については、むろんひきつづき積み上げ方式によるとして、この際思いきって権限を相当下の方へうつしてしまうのである。すなわち、事項の性質や重要度に応じて、だれが起案者——どんな問題でも画一的に一番下の役人に起案させようというのがよくない、これに区別をつける必要がある——になり、かつどの程度上の方までハンコをとるかをきめ、そして特別の事項以外はその庁の長までのハンコは要らないものとし——但し監督のため事後一かつして目をとおすことは必要である——、その代わりいやしくもハンコを押したが最後、あくまで責任をとらせるという仕組に、変更することが考えられる。いわば工場の過程に似たものにするのである。したがって、ハンコの数も、原則として三つか四つくらいまでとし、それぞれ立案、指揮、検

査、監督、補助の立場に応じて、責任をとらせることとする。

今井の議論は、責任と権限の明確化、決済段階の縮小といった審議会の「ミドル・マネージメント」の改革論議とほぼ重複している。換言すれば、実務経験に裏打ちされた今井の行政に対する課題認識が、審議会における改革構想の基調と重なっているのである。このため今井にとって審議会での決裁の三段階論を含む「ハンコ行政」の是正は、「非常に良い提案」であり、永野を中心に議論が広がっていったと、その審議過程の様子を後に述懐するのである（内政史研究会編 1977：18-21）。また今井は、審議会の「ミドル・マネージメント」の改革について次のように評価している（内政史研究会編 1977：19）。

これ〔文書〕は自分が起案すると、これは局長に上げると、これは一番下にさげるとこういう分類の仕事を課長自信がやれと、これがミドル・マネージメントのこつだと言うことへ話を持って行きまして、それらをいろいろと詰めて、能率刷新のための具体的簡素化の方法として、かなり恰好の付いたものにし、長い文章ではないですけれども、相当立派な結論をつけては出しました。

そうであれば、審議会の答申案を整理する過程で今井が述べた次の発言は、「ミドル・マネージメント」概念と具体的な改革構想との整合性を考える上で非常に重要である。<sup>25)</sup>

この問題は初めからミドル・マネージメントという言葉をもって言われてこれが一番適切な表現でございますので、外部にはわかりにくい

25) 「行政審議会（第四次）第八回会議事録」（『行政審議会（第四次）議事録』、国立公文書館所蔵）、32頁。

で日本語に直すのがむずかしいんです。それでカッコに入れたという苦しい表現になっております。

今井の発言は、「ハンコ行政」に対する種々の改革構想を「ミドル・マネージメント」概念で束ねることの難しさを示している。確かに今井(1953)は、「ハンコ行政」の弊害として省庁内部と省庁間で発生するセクショナリズムを指摘していた。この点について今井自身は明確な解決策を述べてはいないが、「総合調整」の問題に立ち入ることを必要とする点で、「トップ・マネージメント」の改革構想と緊密な関連を有するものであろう。また前述の引用文にある「積み上げ方式」から「積みおろし方式」にする発想は、ボトムアップ型の意思決定過程を問題視し、トップダウン型の意思決定過程への改革を迫る点で、辻(1969)が整理した第一臨調の稟議制改革の発想と同様である。それゆえ、後年の積極的な評価とは異なり、今井による審議会での「苦しい表現」という発言は、国民に対する分かりやすさという点だけではなく、種々の提言を「ミドル・マネージメント」概念で統一的に説明することへの逡巡のようにもみえるのである。

以上のように、第四次行政審議会で「ミドル・マネージメント」の改革を中心的に取りまとめた元官僚の課題認識や改革構想は、必ずしも「ミドル・マネージメント」概念のみで体系化できるものではなかった。では、逆に行政改革に用いることに意識的な実務家の行政理論の観点からは、「ミドル・マネージメント」の改革は、どのような内容を含む可能性が想定されているのか。ここでは、第四次行政審議会の事務局として審議運営を支えた行政管理庁の岡部史郎行政管理局長の議論が、実務家からみた行政理論のなかの「ミドル・マネージメント」を考える上で有益であろう。なぜなら、行政改革に携わった「行革官僚」ともいべき岡部史郎の行政理論は、改革構想における理論と実務の連関性を考察する上で恰好の素材を提供するからである。<sup>26)</sup>

まず岡部は、行政管理の指導理念として民主主義と能率を挙げ、次のように「トップ・マネジメント」と「ミドル・マネジメント」を位置づけている（岡部 1957：24）。

運営管理の中心問題は、行政における指導権を如何にして確立するかの問題、換言すれば、ハイラーキーの各段階において、一定の職務権限をもつ組織単位を、上から下まで、一貫して、スムーズに、指導者の意思が流れるようにすることである。そこで、いわゆるトップ・マネジメント及びミッドル・マネジメントが問題となる。

続けて岡部は、第三次行政審議会の改革構想を詳述し、課制に代わる「官」制度の設置を「ミドル・マネジメント」の機構改善策として論じている。しかしながら、全体的に「トップ・マネジメント」の記述と比較して、「ミドル・マネジメント」を用いた言及は決して多くはない。この後に「ミドル・マネジメント」の言葉が出てくるのは、行政機構の制度的側面を論じる箇所での総理府に関する記述であり、次のような総理府に向けられる改革要請を記述した場面である（岡部 1957：138）。

それ故に、何らかの方法で、総理府のトップ・マネジメントの構造の強化をはからなければならないという要請が常に各方面に存するのである。殊に、総理府の外局の事務は、その多くは、ルーティンの、機械的、技術的でなくて、調整的、企画的、審査的な高度なものが多いため、ミッドル・マネジメントの構造強化では足りないと考えられるのである。

---

26) 砂原（2019）は、行政改革に継続的に関与した官僚を「行革官僚」と呼び、その一例として第二次臨時行政調査会などの行政改革に携わった行政管理庁の田中一昭を挙げている。

ここには岡部が「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」をとともに行政の指導権に関する改革対象と見做しながら、その範囲と期待される成果を明確に峻別していることが分かる。換言すれば、「ミドル・マネージメント」の改革に適合的なのは、「ルーティンの、機械的、技術的」な事務であった。この点を踏まえると、岡部（1957）の大部分を占める組織管理論において「トップ・マネージメント」の言葉が頻出するのは当然ともいえる。

だが、組織管理論、人事管理論に続く事務管理論において、「ミドル・マネージメント」の言葉は、その内容を含むものでありながら言及されていないのである。岡部（1957）の事務管理論の中心的なテーマは、行政事務の能率化であった。具体的には、事務処理の機械化や権限と責任の明確化、処理手続の簡素化などが改善策として挙げられており、これらは第四次行政審議会が検討した改革対象である。次の岡部の議論は、これまで述べてきた審議会の改革構想との関連性を如実に示している（岡部 1957：268-269）。

本項で、権限と責任を明確にすると共に、事務能率向上の具体的方策として掲げたのは、「権限の委任」ということである。官界でとかく責任体制がハッキリしないといわれるのは、形式的には、事の大小を問わず、すべて大臣とか長官とかの責任と権限に帰せしめられていて、実際の処理に当る者との間に、間隙があり過ぎるせいではなからうかと思われる。もちろん、大臣や長官が何でも自分でやれる筈はないから、従来も、内部委任の形で、部下に権限の委任を行ってきたことはいうまでもない。しかし、これでは、権限と責任の所在が対外的にハッキリしないので、権限そのものをハッキリと部下に委任し、従って、その権限の委任を受けた者が、自己の権限として、自己の名義で、これを行行使することができるようにするべきである。（中略）次に官庁のいわゆる繁文縟礼が、国民の非難の対象となる。そのうち、いつでも、問題になるの

は、「ハンコ」の数が多くことである。(中略)しかし、権限を適当に委任することによって、大いに「ハンコ」の数を減らし、行政にスピードを与えることが出来るだろう。

岡部の議論と第四次行政審議会の改革構想の類似性は、これまでの行政審議会などの行政改革の議論を踏まえたものであり、事務局としての意向を審議会に反映させている以上、想定されることである。また、岡部(1957)は、第四次行政審議会以前に出版されたものであり、「トップ・マネージメント」の改革への課題認識が強調された結果、「ミドル・マネージメント」への言及が乏しかったと解することも可能である。これは、ここで言及した改善策を「ミドル・マネージメント」の改革として束ねていく過渡期と見做すということである。そうであるならば、岡部が後に「ミドル・マネージメント」をどのように評価したのかが、その理論と実務の連関性への回答に対する一つの手がかりとなるだろう。岡部が自らの実務経験を織り込みながら行政理論の体系化を目指した『行政管理』(1967年)は、アメリカの経営管理の専門家であるM・C・H・ナイルズの研究を引きながら、「ミドル・マネージメント」の機能を次のように説明する(岡部 1967: 47-48)。

トップ・マネージメントの機能の内容は、一応、POSDCoRBによって理解できる。これに対して、ミドル・マネージメントの機能の内容は、どうであろうか。(中略)トップ・マネージメントの政策決定等の職能は、主として、ミドル・マネージメントの勧告、立案、準備等によって具体的基礎が与えられる。また、ミドル・マネージメントは、スーパーバイザーの業務の遂行において、協議、上申等の相手方となる。また、ミドル・マネージメントは、一般的にいて、組織および業務の運営、内部統制、職務評価、昇進、配置転換その他の人事管理、コミュニケーション、提案制度の運用、あるいは業務の調整などに、直接的な責任を負うもので



ある。特に調整というはたらきは、管理の中心機能であるが、ミドル・マネージメントは、調整のための中間的存在である。

岡部自身が「管理の各階層を通じて、その機能を共通的に研究することができる」と述べているように、「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」の機能に対する捉え方はかなり接近している（岡部 1967 : 48）。元々、岡部（1957）では、「ミドル・マネージメント」の改革も組織編制の側面から捉えられていたが、そこでは「トップ・マネージメント」との差異性が明確に強調されていた。しかし、「トップ・マネージメント」の言葉の登場する回数が多くなる『行政管理』内の「組織管理」（第四章）でも、「ミドル・マネージメント」に対する言及は次のように変容している（岡部 1967 : 158）。

今日のところ、マネージメントの各階層に含まれる諸要素—職務内容には、それぞれ量的なちがいは、いちじるしくあるけれども、質的なちがいは、存在しない、という見方に落ちついているようである。そのため、今日の段階において、特に、階層的に管理の機構および機能を論ずる意味は、やや薄らいだといえる。

加えて「運営管理」（第五章）は、稟議制や事務運営の能率化を対象としながら、やはりそれらの項目で「ミドル・マネージメント」の言葉が登場しない。それゆえ、1960年代の岡部の行政管理論は、行政管理における「ミドル・マネージメント」の役割の重要性が反映されているものの、依然として理論的には組織編成上の改革の文脈で捉えられているのである。特に稟議制の批判や改革に関する箇所、行政制度審議会や第一臨調の経緯に触れながらも、「ミドル・マネージメント」の文脈への直接的な言及がないことは、その概念による改革構想としての限界を示しているといえるだろう（岡部

1967: 206-216)。

以上のように今井一男や岡部史郎の議論を踏まえると、「ミドル・マネジメント」概念は、それを通じて束ねようとした第四次行政審議会の課題認識や改革構想とは必ずしも親和的ではなかったことが分かる。第一の理由は、国民にとって「ミドル・マネジメント」概念とそこからの改革成果が分かりにくかったことである。これは、改革の説得力に関わる点である。第二には、稟議制論は「トップ・マネジメント」の文脈でも位置づけることが可能であったことである。このことは改革の論理構成と関係する。第三に、「行革官僚」である岡部の「ミドル・マネジメント」に関する行政管理論が機構改革の文脈に傾斜していたように、ルーティン的な業務処理の改革上に位置づける認識が弱かったことである。それゆえ、「ミドル・マネジメント」概念は、第四次行政審議会以降に直接的な用語としては継受されていかなかったのである。

## 第二節 行政管理論と稟議制論の文脈

前節は、第四次行政審議会関係者の議論を素材にして、その審議会の改革構想を束ねる「ミドル・マネジメント」概念の限界を指摘した。しかしながら、併せて検討しなければならないのは、実務家というよりは行政学者が検討してきた行政理論としての「ミドル・マネジメント」概念が、そもそも改革構想として束ねるにあたり、いかなる可能性を持っていたのかである。この点を明らかにすることで、先に言及した限界の意味はより明瞭になると考える。したがって本節は、最初に日本の行政管理論における同時代的な学説史理解を検討し、行政理論における「ミドル・マネジメント」概念の位置づけを改めて確認しておきたい。

今日の行政学の教科書において行政管理論は、科学的管理法の影響を受けて発展した事務管理論と組織編制の一般原理を探る組織管理論を中核に形成されたとされる(西尾 2001)。この時期に古典的組織論・人間関係論といっ

た組織理論が行政管理論と合流し、アメリカ行政学は発展していった。<sup>27)</sup>戦後日本の行政学者の主たる関心は、アメリカ行政学をどのように日本の行政学へと継受するのかに傾注してきたといえる。では、日本の行政管理論の理論的整理のなかで「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」は、実際どのような文脈で用いられていたのか。<sup>28)</sup>例えば、1950年代後半以降の行政管理や行政組織に関する論稿を中心にまとめた河中二講の著作では、次のように「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」の言葉は登場する（河中 1962：125）。

インフォーマル組織の研究の発達以後、新たな、マネージメントの研究として組織の運営が注目され、トップ・マネージメントやミドル・マネージメントの職務として研究されるにいたって変化をとげる。

このように人間関係論の文脈で、「トップ・マネージメント」と「ミドル・マネージメント」は用いられている。ただし、両方の研究の多くは、経営実務的であると指摘されていた。<sup>29)</sup>はたして実務的であることは、「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」に対してどのような評価へとつながるのであろうか。この点は、1960年に出版された足立忠夫の

27) 当時のアメリカの行政管理や改革の動向に関する簡潔な整理として、例えばLynn (2006)の第五章も参照。

28) 本稿は、「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」の表現を直接的に用いている行政学・行政管理論の著作を主に取り上げた。このため、行政管理論における総合調整を検討した蠟山 (1963) や、行政学教科書における「行政管理」の章でそれらの表現が登場しない辻 (1966) といった、同時代的な行政学・行政管理論の重要な著作のすべてを対象としているわけではない。また、本稿は行政学説史上の位置づけとの関連性から足立や河中の議論に焦点を当てたが、「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」の表現を用いた同時期の行政管理論として、第一臨調第三専門部会の専門委員でもあった三宅太郎の研究がある。しかしながら、三宅 (1961) も「トップ・マネージメント」という項目で行政組織における「トップ・マネージメント」の役割を整理しているが、「ミドル・マネージメント」の議論は主として「トップ・マネージメント」との関連のなかで部分的に言及されるにとどまっている。

『行政管理論』が参考となる。足立は同書の早い段階で「ミドル・マネジメント」を「中間管理」と読み替えているため若干の注意を必要とするが、その重要性は次のように述べられている（足立 1960：260-261）。

民主的参加や民主的指導が強調されるところでは、すでにのべたように、行政管理は、執政長官やその直近の上長官、あるいは、その管理の武器としてのスタッフ機関の独占物ではなくなる。そこでは、トップ・マネジメントのみならず、いな、それよりも、ラインにおいて現実の行政を遂行する、いわゆる中間管理者や第一線職員の管理的機能が、行政管理において大きな役割を果たすことが注目されるのである。（中略）かくて、われわれは、このような一連の特徴をもったいわゆる人間関係の行政管理を民主的行政管理とよぶのである。

足立による行政管理論の整理では、人間関係論的な文脈に即しながら、「ミドル・マネジメント」概念の重要性が「トップ・マネジメント」と比較して高くなっているのである。この点は、後に書かれた足立の行政学の教科書にも、同様の特徴を指摘することができる。足立は、「ミドル・マネジメント」について次のように記述している（足立 1971：258）。

POSDCORB行政学においては、執政長官とその〈管理の手足〉としてのスタッフ機関とに、すなわち組織の頂点にもつばら研究の対象がむけられ、いわゆる中間管理者以下の第一線（ライン）の職員は看過され

29) なお、行政管理論の観点から行政構造の分析を行った河中の別の著作である『行政管理概論』は、「〔従来の行政管理論の著作の〕諸体系と方法は、マネジメント・ガイドの形態に近いものが多く、より実務解説風であって、本書の編成と異っている」と、自著を位置づけている（河中 1967：293）。この書のなかで「トップ・マネジメント」は、「トップ・マネジメント（中枢管理組織）の形成」と言及するように、河中自身は、具体的な分析をする際には組織編成の議論として用いていたことが窺える（河中 1967：233）。

ていたのに対して、現今の行政管理論においては、かれらの感情、満足、態度、そして、それらと深く結合するモラル（morale——士気ないしは勤労意欲）に、さらに、かれらの日々の職務や研修を通して体得した総意や工夫といったものに注意がむけられるようになってきたことである。トップ・マネージメントとともに、ミドル・マネージメントが浮びあがってきたともいえよう。

以上のように、「トップ・マネージメント」や「ミドル・マネージメント」の概念が、組織編制的な側面より人間関係的な側面から位置づけられ、その結果として「ミドル・マネージメント」の役割の重要性が高くなっている。確かに先に岡部史郎が参照していたナイルズの「ミドル・マネージメント」に関する議論も、スタッフ部門などの機構や調整機能にも言及しているが、職場における人間関係やコミュニケーションにもかなりの比重を置いていた。例えば、「中級管理者は自分が部の職員にたいして友誼的であることを示し、そして速やかに部の職員と懇意になるようにしなければならない。名前で人を呼ぶとか、快い微笑とか、さらに部の職員たちの身の辺の些事を記憶することには、一つの魔術がある」といった記述は、非常に実務的である（ナイルズ 1952：115）。こうした動向を念頭に置いて足立も、「あたらしい管理論の発生したアメリカにおいて、それがよい人間関係に注目するあまり、人間関係的管理（民主的管理）は、トップ・マネージメントが一般職員の肩を叩いて激励したり、親しく名前（姓ではなく）をよんだり、ともにカクテルをのんだりすることであると説かれ、実行されている。（中略）部下の人間的主体の尊厳性の承認からいずるものではないことが多いから、人間的差別を前提とした一種の懐柔策というべきである。（中略）皮肉な表現をするならば、アメリカの人間関係的管理においては、われわれの方がはるかに先進国なのである」と指摘し、人間関係的な側面からの具体的な改善策の難しさを指摘していたのである（足立 1960：268-269）<sup>30)</sup>。

ここまでの議論を踏まえると、行政理論の観点からも「ミドル・マネジメント」概念は、組織において果たすべき機能の重要性にもかかわらず、行政改革において改善策を具体化するのが難しいことが分かる。組織編制的な側面からの改革となれば、スタッフ部局の改革などが想定されるものの、そうした改善策は組織階層の違いを除けば、「トップ・マネジメント」の改革内容と類似のものになってしまう。逆に差異化を図ろうとすれば、コミュニケーションやモラルといった人間関係的な側面を強調することになり、行政改革の成果に対する国民へのインパクトや説得力が「トップ・マネジメント」よりも乏しくなる。足立が「わたくしの行政管理論は、単なる楽観的な道徳的説教に終わるといふそしりをうけるかもしれないが、人間性の革新なくして、いかなる民主主義的変革も成就しえないことを思うとき、行政管理論からの発言は、それが限界点ではないかと考える」と述べている点は、行政改革のための構想として「ミドル・マネジメント」概念を用いる限界点が端的に示されていると考えることができる（足立 1960：271）。そうだとすれば、前節で検討した実務の側からの理論との関連性とは異なり、理論の側からの実務との関連性の観点では、実のところ「ハンコ行政」を是正する稟議制の改革とは、組織編制的な側面や人間関係的な側面を前面に出すことなく、「ミドル・マネジメント」の改革となりうる対象だったのではないだろうか。

この点について、伊藤（2020）が検討した人事院能率局活用課を事務局とする1950年代の公務能率研究会の議論のなかには、公文書管理改善と意思決定過程の改善である稟議制改革をつなぐ稟議制論の文脈として、「ハンコ行政」の是正を「ミドル・マネジメント」に位置づけうる可能性が存在していた。元々、公務能率研究会は、業務運営の能率化を目的とし、科学的管理法の紹介といった理論的な話題に加えて、各省庁の文書管理や物品管理など

30) こうした行政管理論が抱える当時の限界点は、足立にとって行政管理論から行政サービスの実態研究へと関心を移行していく要因となったと考えられる（足立 1983）。

の取り組みが検討されていた(人事院編 1998:174)。松山で開催された1953年の研究会では、人事院能率局長を務めた後に広島大学教授となった兼子宙が、組織下層への権限の委任に関して次のように述べている。

仕事自体のやり方が規定されていない現在の行政のやり方において、一つは政治的な力がそういうふうにもやみにトップ・マネージメントを通じて、下に介入してこないようにすることです。これを技術的に解決する方法としては、実際には処理の手続——処理判断の基準を明確に定めるということだと思います。

兼子の発言は、文書管理規則の規格化の必要性を述べているものだが、同時にそれが「トップ・マネージメント」への対策となることを指摘している。これは、全体的に当日の研究会の話題が「トップ・マネージメント」の改革の必要性を述べていったなかで、その冒頭で示した兼子のスタンスが現行の機構改革や行政整理を重視する行政改革に消極的であったことが反映されている<sup>32)</sup>。とはいえ、こうした稟議制論では、文書管理の改善を通じた「ハンコ行政」の是正という改革構想は、「トップ・マネージメント」の改革とは相反する文脈を秘めていたのである。そうだとすれば、第四次行政審議会の「ミドル・マネージメント」の答申で「日常行政業務の処理は、原則として課長中心主義をとり、簡易なものは課長を最終責任者とし、特に重要なものは課長が起案し、決裁の段階を少なくすること」と言及した、その「課長中心主義」という表現は、やはり「ミドル・マネージメント」の改革における中心的なメッセージだったといえるだろう<sup>33)</sup>。

---

31) 「松山における公務能率研究会(昭和28.4.20)報告」(『公務能率研究会報告(1)』、国立公文書館所蔵)、30頁。

32) 同上、5-10頁。

33) 「行政運営の改善について」(『内閣公文・行政一般・行政運営・一般・C10-1・第1巻』、国立公文書館所蔵)。

確かに「課長中心主義」は、権限と責任の観点から、ボトムアップ型を中心とする行政の意思決定過程における形式面と実態面との間の齟齬を幾分理めるものではあっても、その意思決定の実態が大きく変わるわけではない。しかしながら、岡部史郎が指摘するように行政管理の指導理念が民主主義と能率にある以上、「課長中心主義」の表現は理念同士の緊張関係を帯びざるを得ない。なぜなら、「課長中心主義」は、日常業務という限定があるとはいえ、局部課長の方に意思決定の中心があることを明示するだけでなく、省内統制における大臣の過重な責任の緩和も意味していたからである。この点は、自民党の「ミドル・マネージメント」の改革に対する次のような見解からも看取できる<sup>34)</sup>。

事務の処理に当っては、各級機関の責任を明らかにしなければならない。すべての責任を大臣に帰一することは、結局何人も責任を負わぬことになる。各級機関の権限と責任を明確にし、信賞必罰を断行しなければならない。

この点は、確かに機構改革の明確さと比較しても、国民にとって分かりやすいものではないだろう。むしろ前述した文書管理の改善による「ハンコ行政」の是正が「トップ・マネージメント」への対策を含んでいるように、「課長中心主義」は、能率化を理由に大臣の官僚統制を弱めるようにも読まれかねないのである。辻清明の稟議制に関する論文では、その原型論文である辻（1965）から加筆されている箇所があり、意思決定の実質的な支配の所在に続いて「マックス・ウェーバーが、官僚制に対する議会の民主的統制を考察した論文のなかで、行政官の「専門知識」(Fachwissen)のみならずその「執務知識」(Dienstwissen)についても、議会が体得しなければならない

34) 「行政機構改革に関する構想及び所見」『オンライン版 矢部貞治関係文書』丸善雄松堂、2018年。



い点を指摘しているが、この指摘は、稟議制を重要な意思決定の方式として  
いるわが国では、とくに切実な響きを有している」と、民主的統制の強調が  
書き加えられていた（辻 1969：166）。それゆえ、行政管理論と稟議制論の  
観点から「ハンコ行政」の是正すなわち稟議制の改革が「ミドル・マネー  
ジメント」の改革構想の中核になり得ても、次第に「トップ・マネー  
ジメント」の文脈に読み替えられていくことは、民主主義と能率という行政管理上  
の二つの指導理念を両立させるという意味においては必然だったのである。

## 結語

本稿は、「ミドル・マネージメント」概念に着目し、第四次行政審議会の  
改革構想の内容を検討してきた。第一章は、第三次行政審議会と第一臨調の  
改革構想が「トップ・マネージメント」概念を通じた連続性が見られるの  
に対して、第四次行政審議会と第一臨調の改革構想は、個々の改革方策が引き  
継がれながら、「ミドル・マネージメント」概念については非連続性が見ら  
れることを指摘した。特に、「ハンコ行政」の是正すなわち稟議制の改革は、  
「トップ・マネージメント」の文脈に読み替えられていることを明らかにし  
た。次いで第二章は、この理由を考察するために「トップ・マネージメン  
ト」や「ミドル・マネージメント」の概念をめぐる、「行革官僚」をはじめ  
とする審議会関係者の議論と同時代的な行政学の議論を検討した。行政改革  
における実務と理論の連関性について双方の側から考察しても、「ミドル・  
マネージメント」概念は個々の改革方策を束ねる大きな可能性を持ちつつ、  
やはりその改革を推進する際に限界点を含んでいたことが明らかになった。  
従来の1950年代後半の行政改革史研究の多くが機構改革面に着目し、第三  
次行政審議会の改革構想やその第一臨調との連続性を明らかにしてきたの  
に対して、本稿の意義は、「ミドル・マネージメント」概念から行政運営の改善  
面に着目し、第四次行政審議会の改革構想の可能性と限界を考察した点にあ  
る。

確かに、第四次行政審議会の答申によって示された改革内容は、ほとんど同時代には実現することなく終わった。伊藤（2020）が明らかにしたように、答申の影響の下、各省で文書管理規則の規格化が進むのは1960年代にかけてである。また第三次行政審議会と比較して、行政学者が委員に加わらず、同時代の政治状況においても注目度が低かった点もある。これらを踏まえると、第四次行政審議会を取り上げる積極的な意味は、一見すると大きくないように見える。だが、第一臨調の報告書に対して行政学者の西尾勝が行った考察に鑑みると、改革構想自体の成否以上に、行政改革史のなかで第四次行政審議会を検討することは重要な意味を持つと考える。西尾は、第一臨調に対して次のように述べている（西尾 1965：1-2）。

〔第一臨調の〕意見書に示された行政診断と処方箋が行政学者の目から見ていかに意に満たぬものであり、改革意見が政治過程の中でいかに歪曲されたものであるとしても、意見書は現段階での行政学的認識の水準を示すものと考えらるべきであろう。（中略）行政理論の体系化という視点から重要なのは、調査会意見書の体系から距離をおいた視座である。意見書を全体として把握し、そこにおいて従来の行政理論の基本的論争点がいかに処理されているかを探ることである。例えば、政治と行政の関係とか行政権強化と民主的統制、そして行政管理の「原理」論争はどのように解決ないし回避されたのか。そして、より基礎的な作業としては、行政管理の基本概念である企画、調整、組織、予算、観察、スタッフ、ライン等々がどのような意味内容で使われているか個々の分析することである。

第一臨調による行政改革が実務と理論を接合しようとした当時の到達水準であるならば、その精緻な検証は第一臨調以前の行政改革の模索も踏まえる必要がある。この作業には、改革構想の連続性だけでなく、非連続性にも

注目する必要があるだろう。例えば、本稿で明らかにした、第一臨調における稟議制の改革が「ミドル・マネージメント」から「トップ・マネージメント」の文脈へと読み替えられていた点は、第四次行政審議会の議論を検討することにより、その実務と理論を架橋させようとする緊張関係の過程が顕在化するのである。これは行政改革史のなかの「未発の可能性」の存在を紡ぎ出す作業に他ならない。

行政学・政治学における戦後日本の行政改革史の研究は、大きく分けて二つのアプローチから研究成果を蓄積してきた。第一のアプローチは、新制度論などの一定の分析視角を用いて、改革史の画期をなすいくつかの行政改革の構想やその政治過程の特徴などの連続性や変容を明らかにする構造的研究である（例えば、大山 1991, 待鳥 2020, 笠 2017）。換言すれば、単一の行政改革を対象とすること以上に、複数の行政改革の連関性を検討対象とする点<sup>35)</sup>が特徴的である。こうしたアプローチには行政改革の中核となる概念の行政理論史的検討（今村 1988, 牧原 2009など）もあり、さらにはアメリカの行政改革史研究のように、「行政改革」を時代整理の切り口としたダイナミックな国家論にまで展開することが可能である（例えば、Durant 2019）。他方で、第二のアプローチは、行政改革史の文脈を意識しつつも、個々の行政改革の改革構想や政治過程について詳細を明らかにしていく実証的研究である。占領期の行政改革を扱った岡田（1994）や1950年代の行政改革を検討した牧原（2003）などが挙げられる。これらの研究の蓄積が前者のアプローチの理論的な深化を促し、前者のアプローチが後者の事実関係の詳細な把握への関心を生む以上、両アプローチは相互補完的である。

以上の整理を踏まえると本稿は、第四次行政審議会自体の検討のみなら

---

35) この複数の行政改革同士の連関性を問う点は、New Public Management (NPM) や新自由主義といった改革を支える理念、あるいは「改革の時代」という時代状況などの観点から、1980年代以降の行政改革を主な対象とする行政改革研究にもみられる（例えば、森田 1997）。なお「改革の時代」に対する捉え方については、大森（2001）などが参考となる。

ず、第三次行政審議会や第一臨調との関連性を考察しようとした、両アプローチの中間的なものとして位置づけられよう。かくて対象の性格とアプローチの二重の意味において、本稿は、戦後日本行政改革史の「一断面」を描くことを目指したささやかな試みだったといえる。

### 参考文献

- 足立忠夫 (1960) 『行政管理論』 玄文社。  
 足立忠夫 (1971) 『行政学』 日本評論社。  
 足立忠夫 (1983) 「行政学と私」 『年報行政研究』 第17号。  
 伊藤陽平 (2020) 「行政改革と稟議制の変容—1950～60年代における公文書管理改善運動の展開を中心に」 『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』 第16号。  
 井上誠一 (1981) 『稟議制批判論についての一考察—わが国行政機関における意思決定過程の実際』 行政管理研究センター。  
 今井一男 (1953) 『官僚—その生態と内幕』 読売新聞社。  
 今村都南雄 (1988) 『行政の理法』 三嶺書房。  
 大森彌 (1985) 「日本官僚制の事案決定手続き」 日本政治学会編 『年報政治学1985 現代日本の政治手続き』 岩波書店。  
 大森彌 (2001) 「改革の時代と日本行政学」 『年報行政研究』 第36号。  
 大山耕輔 (1991) 「行政機構における占領改革・再改革の成果と政策過程」 日本政治学会編 『年報政治学1991 戦後国家の形成と経済発展—占領以後』 岩波書店。  
 岡田彰 (1994) 『現代日本官僚制の成立—戦後占領期における行政制度の再編成』 法政大学出版局。  
 岡部史郎 (1957) 『行政管理論』 良書普及会。  
 岡部史郎 (1967) 『行政管理』 有斐閣。  
 河中二講 (1962) 『現代の官僚制—公務員の管理体制』 中央大学出版部。  
 河中二講 (1967) 『行政管理概論』 未来社。  
 企業研究会編 (1966) 『稟議的経営と稟議制度』 東洋経済新報社。  
 行政管理庁史編集委員会編 (1984) 『行政管理庁史』 行政管理庁。  
 黒澤良 (2013) 「自治省創設への政治過程」 坂本一登・五百旗頭薫編 『日本政治史の新天地』 吉田書店。  
 河野一郎 (1958) 『今だから話そう』 春陽堂書店。  
 人事院編 (1998) 『人事行政五十年の歩み』 人事院。  
 砂原庸介 (2019) 「『行革官僚』の成功と挫折」 御厨貴編 『オーラル・ヒストリー—何ができるか—作り方から使い方まで』 岩波書店。  
 竹本信介・若林悠・前田貴洋編 (2021) 『井上誠一—オーラル・ヒストリー—』 大東文化大学法学部若林悠研究室。  
 辻清明 (1958) 「人事院の独立性」 『行政研究叢書』 第3号。  
 辻清明 (1965) 「日本における政策決定過程—稟議制に関連して」 『思想』 第487号。  
 辻清明 (1966) 『行政学概論』 上巻、東京大学出版会。

- 辻清明 (1969) 『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。  
内政史研究会編 (1977) 『今井一男氏談話速記録』(第13-16回)、内政史研究会。  
ナイルズ, M・C・H (1952) 『ミドル・マネージメント—指導者としての部課長の在り方』(占部郁美・鈴木繁訳)、ダイヤモンド社。  
西尾隆 (1988) 「人事行政機関—歴史の相からみた人事院」人事院編『公務員行政の課題と展望—人事院創設40周年記念論文集』人事院。  
西尾勝 (1965) 「企画と調整の概念—臨時行政調査会の意見書について」『行政管理』第16巻第10号。  
西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣。  
原彬久 (1995) 『岸信介—権勢の政治家』岩波書店。  
東田親司 (2017) 「講演 私の行政遍歴と所感」『大東法学』第26巻第2号。  
牧原出 (1996) 「内閣・官房・原局 (二) —占領終結後の政党と官僚制」『法学』第60巻第3号。  
牧原出 (2003) 『内閣政治と「大蔵省支配」—政治主導の条件』中央公論新社。  
牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。  
牧原出 (2018) 「政府中枢とその「レポート・コミュニティ」」『年報行政研究』第53号。  
待鳥聡史 (2020) 『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡』新潮社。  
三宅太郎 (1961) 『行政における組織と管理』早稲田大学出版部。  
村井哲也 (2013) 「戦後政治と保守合同の相克—吉田ワマンから自民政権へ」坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新地平』吉田書店。  
森田朗 (1997) 「行政改革と行政学」『季刊行政管理研究』第79号。  
八木俊道 (1978) 「行政改革の動向と課題」『年報行政研究』第13号。  
矢部貞治 (1975) 『矢部貞治日記 紅葉の巻』読売新聞社。  
笠京子 (2017) 『官僚制改革の条件—新制度論による日英比較』勁草書房。  
臨時行政調査会 (1964a) 『行政改革に関する意見 総論』臨時行政調査会。  
臨時行政調査会 (1964b) 『公務員の改革に関する意見』臨時行政調査会。  
臨時行政調査会 (1964c) 『事務運営の改革に関する意見』臨時行政調査会。  
臨時行政調査会 (1964d) 『中央省庁の改革に関する意見』臨時行政調査会。  
臨時行政調査会第三専門部会第三分科会 (1963) 『第三専門部会第三分科会報告書 (本文)』臨時行政調査会第三専門部会第三分科会。  
蠟山政道 (1963) 「行政管理における調整の意義」『年報行政研究』第2号。

Durant, Robert F. (2019) *Building the Compensatory State: An Intellectual History and Theory of American Administrative Reform*, Routledge.

Hood, Christopher and Michael Jackson (1991) *Administrative Argument*, Dartmouth.

Lynn, Laurence E., Jr. (2006) *Public Management: Old and New*, Routledge.