

# 「行政の守備範囲」の特集に当って

小島光造

最近、財政赤字とも関連し、「行政の守備範囲」の論議が急速に高まってきた感がする。「日本のリソースマネジメント研究部会」においても発足当時からこの問題にはきわめて高い関心をもってきたし、「日本における社会システムの分析研究部会」に移行してからも引き続き研究続行中である。筆者はかつて、日本に高度成長をもたらした源泉について研究したことがあったが、それは実に日本独自の組織活動のしくみが、民間における自由な活力と結びついて生じた結果であるとの見解に達し、この自由なる活力を支援すべき立場にあるのが行政の役割であるとの趣旨から、部会において「日本の新自由主義待望論」をひろうしたが、その一部が「社会システムの見地からする行政の実証分析」である。

日本における行政が果して適切かどうかの論議も活発であったが、行政の基本たる政策形成にはきわめて日本人臭い独特の体質をもつことが指摘され、地方自治研究資料センター所長の加藤富子氏にそれらについて発表してもらったことがあるが、それをさらに整理したのが「行政における政策形成の問題点」である。

さらにこれと関連して、代表的ないくつかの市の行政について、その政策形成にどのような力関係の要因が作用しているかを実証的に分析した好資料として、同センター編著の「自治体における

政策形成の政治行政力学」を紹介することとした。

環境問題については、地域的特性も強く、しかもそのよってきたるところきわめて複雑多岐であり、行政としてもその対応に苦慮しており、法的措置が未整備のまま、要綱などの行政指導で対処しているのが大部分である。要綱については、法理論的に、また社会秩序の面からもどのような意義をもつかの問題もあり、行政と民間サイドとの関係も含めて、小岩明氏の専門的立場から「環境行政における行政の対応と支援システム」について、執筆してもらった次第である。

「行政の守備範囲」に関しては、かつて地方自治研究資料センターが研究調査した「公共サービスにおける自治体の役割と負担のあり方」の報告書の中の一部に「行政の守備判断基準」としてつぎの項目がのせられているが、われわれの思考上の示唆に富むものがあるので紹介したい。

## 1. 民間部門で処理できるものは民間に委ねる

行政の拡大は民間の自由な活動の領域を狭める結果ともなるし、行政活動は本来きわめて非効率であるとの見解に立っているものである。例として、ごみ処理などでは、自治体直営と民間委託では前者がいかに割高であるかといったものである。

## 2. 権力性の有無

伝染病の蔓延を防いだり、いちじるしい環境の破壊を未然に阻止するといった社会的に必要とさ

れる公共目的のために、当事者の行動を規制し、違反者には刑罰、行政罰で臨むといった権力行使を伴うような分野である。

### 3. 外部効果の程度

この特性としては、非競合性（特定個人の消費が他の人の消費と競合しない）、非排除性（1度供給されると誰もその利用から排除されない）、非選択性（財が1度供給されると、誰も自由に数量的な選択ができない）があげられ、この効果の高いものは行政の所掌と考えられる。この例として警察とか消防などがあげられる。

### 4. 規模の利益

多くの住民にとって必要な社会的ニーズに対応する事業で、民間で個別に処理していたのでは、社会全体として不経済でもあり、実施困難なものなものは、行政が担当すべきである。たとえば、道路や大規模用水路の建設などが含まれる。

### 5. 基本的ニーズの有無

住民にとって生存にかかわるような基本的ニーズに属するものでありながら、不可抗力のハンディキャップ等のため十分それに対応できないようなものは、行政の救済が必要である。たとえば、不測の事故による生活困窮者の支援とか、災害による被災者に対する生活救援などがあげられる。

### 6. 不平等取扱いの排除

これは結局国民が差別されることなく、能力発揮の機会を与えられるような条件を整備することによって、能力がありながら経済的な事情で高等教育が受けられないものに対する奨学金制度などが含まれる。

### 7. 安定性の要否

市場メカニズムに任せておくと、企業経営の好況不況によって、所要の財の供給の中断などが予

想され、それが国民生活に重大影響を及ぼすようなものは、行政がその事業を担当して安定性を確保すべきであるとするものである。これには、水道事業などが該当する。

### 8. 民間部門の活動の支援

住民の理解を深めて、地域福祉の推進をするために、住民の判断や情報能力の補完をしたり、組織化の助成をしたり、それらが向上するよう指導したりすることは、行政が分担したほうが望ましい場合が少なくない。

これらの事項について、同センター主催でいろいろ討議もなされているが、われわれの部会においても断片的ながら議論がなされた。その中から興味のあるものを拾ってみよう。

昔は治安や消防でさえ、自警組織やボランティアでまかっていたこともあるといった話も出たが、現在のようなあらゆる面で都市化現象の進んだ状況では、このようなものは行政が主体となるべきことに異議はない。なお経済活動の質的転換を示した今日では、道路建設のような公共性の高い建設事業については、行政の計画性と集中的な財の投資による経済性の追及は不可欠であるとする意見が圧倒的であったが、いわゆる公益企業については、電力、ガスの例をみるまでもなく、むしろ民間企業に任せたいほうが望ましいとする点も強調された。さらには素朴な疑問として、学校教育に関し、なぜ「一般的に教育効果が悪く、かつ非常に割高になっている」公立学校に委ねなければならないかといった問題も投げかけられた。

日本における社会秩序は、基本的には、日本人の価値意識構造からくる不文律のルールに支配されているところがきわめて多く、この不文律のルールと行政がどのようなかかわり合いをもつべきかが、行政に対する視点の中心となろう。本特集がなんらかのご参考になれば幸いである。

最後に、ご支援をいただいた関係各部に深謝する次第である。