

行政機関と政策転換（四・完）

—高度経済成長期における農業政策—

橋本信之

行政機関と政策転換（四・完）

第一章 課題と対象

第二章 農業基本法の制定（第一節まで、第三二一巻第一号）

第三章 農地法（第一節まで、第三二一巻第二号）

第四章 土地改良事業（以上、第三二一巻第三号）

第五章 政策転換過程と農林省

第一節 政策転換過程の諸段階

第二節 農林省の機能と態度

第六章 政策転換に対する態度とその要因

第一節 行政機関の態度とその要因

第二節 農林省の態度とその要因（以上、本号）

第五章 政策転換過程と農林省

高度経済成長期における農業政策の転換の究極の要因は、その時期に進行した農業をめぐる諸条件の大きな変化であった。一般的に、政策転換をひき起こす究極の要因は経済的・社会的状況の変化である。経済的・社会的状況とは、政策についての要求などを生じさせたり維持したり、変化させたりする基盤となっている社会における価値配分の状態及びそれに密接に関連した諸事象である。政策は社会における価値配分に何らかの影響を与える効果をもっており、経済的・社会的状況の変化は従来の政策の機能とか意義を変化させ、あるいは喪失させる。このことが政策転換の究極の要因であり、高度経済成長期における農業政策の転換についてもこの点が認められることはすでに明らかであろう。農業基本法の制定については、食糧事情の緩和とか、高度経済成長に伴って生じてきた農業従事者と他産業従事者との所得格差の拡大、農業就業人口の減少、食糧需要構造の変化とかいった農業をめぐる諸条件の変化があったのであり、それらの結果、保護農政期の農業政策はその機能とか意義を変化させ、食糧増産という政策目標が再検討されるなどしたのである。土地改良事業については、同じ状況を背景としつつ農業基本法の制定と平行してあるいはそれを受けて政策転換が行われた。農業基本法の制定後も従来の政策がほぼ維持された農地法について、それが七〇年に改正されたのには、持続的な高度経済成長を背景として生じてきた農地法の空洞化形骸化があつたのである。

政策転換の究極的要因は経済的・社会的状況の変化に求めることができるが、経済的・社会的状況の変化が自動的に政策転換を生み出すのでもなければ、両者の関係を一義的なものと見ることもできない。つまり、どのような

状況の変化があつた時に政策転換が起つたかとか、その場合の適合的な政策転換の内容は何かといったことは自明のことではないのである。従来の政策を再検討し、新しい政策を作成するについては創造的努力が必要であるし、政策転換に伴う現状変更には軋轢とか紛争が予想される。従つて、経済的・社会的状況と政策転換が起つたかどうかとかその内容とかとの関係は不確実性を含んだものである。経済的・社会的状況の変化を究極の要因として、政策転換を現実化し、その内容を確定するのは政策転換過程である。

政策転換過程とは政策についての要求、政策案の作成、その検討、決定、実施といった政策に関心が向けられている諸行動及びそれらの相互作用を構成内容としている政策転換へ向けての過程であり、経済的・社会的状況と区別される。政策転換過程は政策形成・実施過程の一形態であり、一般的な場合と同じように、政策転換についての発議、新しい政策案の作成、その決定、実施という諸段階に区分できる。これらの諸段階は政策転換過程の進行に必要な諸段階であり、それらを担う行動をしている諸主体は政策転換過程の進行についてそれぞれ機能を果たしているといえよう。この視点から、行政機関を含めた諸主体の政策転換過程における機能を考察することができるが、これはその行動の客観的結果に着目するものである。これに対して行動の主観的意図に着目して、諸主体の政策転換に対する態度を考察することができる。政策転換に対する態度については、革新的、惰性的の二つを区別することができる。革新的とは、現状の政策を変化させる態度あるいは政策転換を促進する態度であり、惰性的とは、現状の政策を維持する態度あるいは政策転換を抑制する態度である。

本稿は、行政機関の行動様式上の特徴とされる現状維持的性格に焦点をあて、政策転換過程におけるその機能と態度を明らかにすることを課題としている。行政機関の政策転換過程における機能と態度を明らかにするには、⁽¹⁾

論 説

四

政策転換過程を機能的諸段階に分け、それに基づいて分析することが必要である。そこで、本章では、第一節で

政策転換過程の諸段階について検討し、次いで第二節で、本事例の農業政策の転換過程における農林省の機能と態度を考察する。

(1) 現状の政策を変化させる態度であるが、それが旧政策の復帰を目指すものは含まない。これは反動的として、別の類型と考える。本稿の事例では、反動的態度は重要な役割を果たしておらず、本文の一類型で十分である。

第一節 政策転換過程の諸段階

政策転換過程は、(1)発議、(2)政策案の作成（以降、案作成と略す）、(3)決定、(4)実施の諸段階に分けることができる。⁽¹⁾発議とは、現行政策体系に重要な基本的問題が存在することを指摘し、政策転換の必要性あるいは可能性に注意を向けさせることによって政策転換過程を始動させることである。⁽²⁾特定の政策問題に注意が向けられ、政策転換に関心が向けられた諸行動及びその相互作用が生じることにより政策転換過程は成立するのであり、発議は政策転換過程を始動させる作用を果たす。案作成とは、現在の政策に代わる新しい政策案を作成することである。政策転換のために新しい政策案が作成されなければならない。決定とは、新しい政策案が採用され、法制度上の決定手続が行われることである。実施とは、決定された政策を実施することである。実施については、さらに別個に研究される必要があり、本稿では考察の対象としていない。

以上の諸段階は政策転換に必要な機能を果たしているが、その機能を果たすについては、段階を細分することも可能な様々な活動が行われる。発議、案作成については、情報の収集、分析、問題の定式化が行われるだろう

し、発議については要求の組織化が行われることがある。案作成の主体は単数のことであれば、複数のこともある。一主体が複数の案を作成することも考えられる。案作成段階から決定段階へかけて、案は諸主体間で伝達され、修正が行われたりする。

政策転換過程は複雑な過程である。様々な主体が多様な行動を行い、複雑に相互作用している。これらの行動を各段階に区分することは、実証的には必ずしも容易であるとは限らない。また、C・E・リンードブルムは次のようないくつかの論点を挙げて、政策形成過程を段階に分けて分析することを批判した。⁽³⁾ すなわち、(1)各段階において登場する諸主体の構成に大きな変化がない、(2)諸主体が相互作用する形態について、各段階に大きな変化がない、(3)知的な要素に関するいくつかの論点は各段階を通じて存在している、(4)段階に分けて分析する方法では、常識的なことを不必要に叙述し、説明することとなる。政治学が答えるべき問題により焦点を当てた方法がとられるべきである、(5)段階に分ける方法では、政策形成は比較的秩序立った合理的な過程を通じて行われると前提する誤りに陥り易い。政策形成は秩序立った順序によつて行われるとは限らないのである（例えば、実施数段階が発議段階と重なることがあるし、何も決定しないことにより政策が形成されることがある）、との諸点である。リンードブルムはこのような批判に基づき、全段階に共通した「分析」と「政治」との対立と補完という局面を中心に入析を体系づける方法を提示したのである。しかしながら、政策転換過程の分析のために諸段階を概念上区別することは可能であるし、諸主体の機能と態度の特徴を明らかにするためにはこのことが必要である。そこで、諸段階を区別する理由を三点に分けて指摘しておきたい。

第一は、各段階における中心的な問題が異なり、それに関連して各段階において主要な役割を果たす主体が異

論 説

六

なることが考えられることである。発議、案作成の各段階では、従来の政策を批判するとか、新しい政策方針を明らかにするとか、新政策案を作成するとかいった創造性を必要とする諸活動が重要であり、中心的な問題となる。また、政策転換を始動させるとか新しい政策案を作成するとかして現状変革の試みを行うには、将来の批判、抵抗、紛争とか効果の不確実性とかに抗して行動する進取性が必要である。そして、発議と案作成とでは、案作成が発議と異なって一定のより持続的な活動を必要とするのが特徴である。⁽⁴⁾ 現代社会では多くの政策領域において厖大かつ複雑な政策体系が構成されており、政策内容の重要な変化を伴う新しい政策案の作成には、適切な情報、知識とその処理、有能な案作成技術が必要である。案作成では発議と同じように創造性と進取性が必要なだけではなく、一般的により多くの人的、物的、時間的資源が必要である。これらに対して、決定段階では法制度上の決定権者に対する影響力の行使、決定権者間の多数派工作など、諸主体間の相互作用による影響力関係が中心的な問題となる。そこでは、説得による合意の調達、報償と制裁の付与及び交換による支持の獲得と強化、反対の融和とか中立化とか抑圧などが主要な活動となる。

発議と案作成の機能は、民主主義政治体制では原則的にすべての個人に開放されている。しかし、政策転換過程を有効に始動させ、案作成、決定の段階へと進ませる発議については、その主体とか形態は限られたものになる。つまり、案作成のための資源を動員させるとか決定権者の関心を向けさせるとかいった影響を及ぼしうる主体とか形態に限られるのである。また、案作成についても、決定段階を有効に導き、そこで検討対象となる案を作成するには、適切な人的、物的、時間的資源が必要であり、それらを動員できる主体は限られてくる。これに対し、決定段階で主要な役割を果たす主体は、決定権者及び彼らに対して直接的に接近し、影響力を及ぼし

うる者たちである。

以上から、発議、案作成、決定の各段階で主要な役割を果たしうる主体の条件が異なることがうかがわれる。発議段階では、創造性、進取性があり、政策転換過程を有効に始動させる条件を具えている必要がある。案作成段階では、創造性、進取性があり、案作成に必要な資源が動員できなければならない。決定段階では決定権者であるか、彼らに有効に接近し影響力を及ぼすことができるかでなければならぬ。このように、リンクド・プロムの指摘にもかかわらず、各段階で主要な役割を果たす主体が異なることが考えられるのである。そして、諸主体がどの段階で主要な役割を果たしているかを見ることにより、諸主体の機能の特徴が明らかになることが考えられる。⁽⁵⁾

諸段階を区別する理由の第二は、発議、案作成の段階が決定段階と同じように重要であることである。発議の重要性については、社会の支配的な諸価値とか政治制度が実際に政策決定の対象として検討される争点の範囲を制限しており、この機制を通じて権力が行使されることがあるとの視点から指摘されてきている。⁽⁶⁾ 発議は政策転換過程を始動させる作用を果たすのであり、有効な発議がなければ政策転換過程は成り立たず、政策転換は起こらない。発議されて争点となるものの範囲を制限する機制を有効に用いることができる主体が存在する場合はもちろん、そうでない場合でも、多数の可能な争点のうちの特定の争点に関心を向けさせ、政策転換過程を始動させることは、決定段階で影響力を行使することと同じように重要である。また、マーチ・サイモンは、選択問題が、(1)幾つかの選択肢の中から一つを選ぶ型をとるときと、(2)現行の施策を変化させるか、維持するかという型をとるときでは、その意思決定における影響過程が異なるだらうと指摘している。つまり、(1)では影響過程が、

論 説

八

一つの選択肢を他に比べてより魅力的によることによつて作動するのに対し、(2)では影響過程の大きな部分は、
発案 (initiation) —特に、従来存在しなかつたところに選択肢を示唆すること—にあるだろうとしたのである。⁽⁷⁾
これに関連して、特に新しい選択肢が容易に創り出せないときには、発議、案作成の重要性は増すといえよう。
不定形な状況の中で政策転換の方向を模索しつゝ、新しい選択肢を作成する場合には、新しい選択肢の内容があ
る程度明らかになっている場合に比べ、より創造性が必要であろうし、将来の不確実性などに抗する進取性がよ
り必要であろう。このように発議、案作成の各段階は決定段階と同じように重要であり、段階を区別して分析す
る必要がある。

諸段階を区別する理由の第三は、複雑で多様な政策転換過程を単純化して分析することができるとともに、複
数の過程が関連している場合について、相互関係を明らかにし、分析することができる。リンドブロ
ムが指摘するように、政策転換過程は秩序立った過程を通じて行われるとは限らない。政策転換が速やかな過程
を経て行われる場合もあれば、過程が緩慢にしか進まない場合とか、過程が中途で終息して政策転換が行われな
い場合とかもある。過程が速やかに秩序立つて進行せず、発議とか案作成が繰り返されることもある。そして、
一つの過程の案作成とか決定が他の過程の発議の機能を果たすなど複数の過程が関連することがある。政策転換
過程を諸段階に区別することにより、このような過程の多様性を明らかにし、複数の過程の交錯した関係を分析
することができる。それは過程が秩序立つたものではなく、むしろ複雑な過
程を解明する枠組を与えるものである。

さて、発議、案作成、決定、実施の各段階は政策転換過程を構成する機能的に必要な諸段階である。従つて、

各段階を担う行動は、政策転換過程の進行に必要な機能を果たしており、その行動の主体は政策転換について機能を果たしているということができる。しかし、主体の機能の程度については、次の二つの基準を用いて考察する必要がある。第一は、次の段階を有効に導いたかどうかである。発議については、案作成を有効に導いた発議であるほど機能的である。案作成を導くについて力が弱いものは、それだけ機能が低いこととなる。案作成については、決定段階で検討対象となることとなつた案を作成した場合が機能的である。いくつかの案が作成されても、いずれも決定権者による検討の対象とならないならば、過程はそこで終息することとなり、それらの案の作成は政策転換について十分な機能を果たさなかつたこととなる。決定段階で検討対象となる程度の違いに従って、機能の程度が異なるといえる。決定段階については、決定に達するに影響力が大きいほど機能的である。第二の基準は、従来の政策からの重要な変化をもたらすまでの貢献の程度である。これは作成された案の内容とか、決定段階における影響力行使の方向性の問題である。発議については、より重要な政策内容の変化の必要性とか可能性を指摘するほど機能的である。案作成については、より重要な政策内容の変化となる案を作成するほど機能的である。政策内容の変化が重要性に乏しい案を作成することは、政策転換についての機能が小さいといえる。決定段階については、より重要な内容の変化を促す方向に影響力が行使されるほど機能的である。

以上の二つの基準を用いて考察することにより、各主体の機能の程度が明らかにされるが、各主体の態度については、その主観的意図を問うことにより明らかにされる。各段階について次のような行動が見られるとき、革新的態度であると考えることができる。すなわち、発議については政策転換を発議すること、案作成については政策内容に重要な変化のある案（革新的案）を作成すること、決定段階については革新的案の決定に向けて影響

力を行使することである。他方、次のような行動が見られるとき、惰性的態度であると考えることができる。すなわち、発議については、政策転換を発議しないとか、他の主体による発議に対して積極的な反応を示さなかつたり抵抗したりする行動である。案作成については、新政策案の作成をしないとか、他の主体からの作成の示唆、指示などに対する作成を怠るとか、革新的案に対してより現状維持的な案を作成するとかである。決定段階については、案の決定に向けての活動をしないとか革新的案の決定を妨げるとかの行動である。これらの行動は惰性的態度を示しているといえるのである。機能と態度を区別するのは、行動の客観的作用と主観的意図とは異なるからである。例えば、革新的案を作成し、革新的態度が認められても、その案が決定段階で検討の対象とならなければ、政策転換についての機能はたかだか小さなものにとどまる。

やがて、節を改めて、本事例の政策転換過程における農林省の機能と態度について考察することとした。

- (1) 政策形成過程を機能的諸段階に分ける枠組で分析することは、ラスウェルなどによって行われてきた。Harold D. Lasswell, "The Decision Process", in N. W. Polsby et al. (eds.), *Politics and Social Life*, Houghton Mifflin, 1963. 最近のものは、例えば、Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed., Duxbury Press, 1977. は、政策形成過程を諸段階に分けて概説している。日本の研究者による紹介、分析としては、山川雄巳『政策過程論』(蒼林社、一九八〇)、第二章、大森彌「政策」(日本政治学会編『年報政治学、一九七九—政治学の基礎概念』、岩波書店、一九八一)。また、アメリカにおける政策研究の中における過程分析及び段階枠組について、今村都南雄「米国における公共政策研究の位相」(『法学新報』第八七卷第一・二号、一九八〇・五)。なお、実施段階に次いで評価などの段階を設定することが、一つの政策形成実施過程を次の過程と連続して循環的に把握することともに定着しつつある。本稿は決定段階までを考察の対象としており、実施段階を示しているのは、別個に研究すべき重要な段階のこととを指摘するためであり、評価段階の設定とか循環的把握とかを否定する意味ではない。

(2) 発議の定義については、組織における革新の条件 (occasions of innovation) として述べたものから示唆を得て、N. James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., 1958, p. 185.

(3) Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process*, 2nd ed., Prentice-Hall, 1980, pp. 3-5.

(4) マーチ＝チャイコフスキイが組織における革新の条件 (occasions of innovation) と革新のタイミング (timing of innovation) を区別したのも同じ理由によるところである。革新の条件は、どうして環境が組織の注意を現行プログラムの変更に向かわせるかに焦点を当てるものであり、革新のタイミングは、最初の注意向けに続く段階の速度に焦点を当てるものであるが、革新のタイミングは、組織成員が計画業務に従事する傾向に影響を与える次の11つの要因に規定されるとしている。すなわち、時間の圧力 (time pressure) と目標の明確さ (clarity of goals) である。組織成員は時間の圧力が大きい活動に従事し易く、目標の明確な活動に従事し易いのである。しかし、時間の圧力が強く、目標の明確な日常業務が、計画業務よりも優先して行われる傾向が予測される。従って、計画業務が行われるようになると、計画業務を組織目標とした独立計画部局を創設し、それに資源を分配するとか、明確な期限を設定するという条件を指摘している。これらは革新のタイミングが革新の条件と異なる、計画 (planning) による持続的な活動を必要とする段階である」とから引き出された命題といつてよ。J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, pp. 185-6.

(5) 組織が新しい政策を採用する場合についても、新政策案の作成段階と決定段階を区別する必要性が示されている。J. Q. ウィルソンは組織における革新 (innovation) は、仕事構造 (task structure) 及び誘因体系 (incentive system) の複雑さ、つまり組織における多様性と関連していると考え、次のような仮説を提示した。すなわち、組織における多様性が大であるほど、革新の構想は生まれ易く、また革新が提案され易いのに対し、多様性が大であるほど、革新的提案は採用されにくい。また地方公共団体間で新政策が伝播していく過程を考えれば明らかのように、新政策案を作成する組織とそれを採用する組織とが別であることがある。L. B. モーアはアメリカにおける地方公衆衛生機関が新しい事業を採用していく条件を考察しているが、彼は革新 (innovation) を新しい手段ないし目的の採用ということに限定して発明 (invention) と区別し、むしろ革新に考察の焦点を当てる。これらからは新しい政策案の作成段階と決定段階とで

それが異なる問題があつて、また異なる主体が担つた場合があつて、考察上、固有性を区別するに際してのあらじめが求められる。James Q. Wilson, ‘Innovation in Organization: Notes Toward a Theory’, in James D. Thompson(ed.), *Approaches to Organizational Design*, 1966, pp. 198-204. Lawrence B. Mohr, ‘Determinants of innovation in organization’, *American Political Science Review*, Vol. 63, 1969.

(6) バック・ハラップ＝バラツは、権力は、(1)争点となり、実際に行われることとなつた意思決定に参加するかしないかによって行使されるものとし、(2)社会の支配的な諸価値とか政治制度について、それを維持するなど働きかけるもの、争点を「安全なもの」に制限するかしないかによって行使される可能性を指摘した。ローブ＝ハルダーは、争点とか選択肢が考慮の対象となる過程が重要であり、やのよくな点を適切に扱う視座を発展させる一つの方法は、議題事項 (agenda) による概念に焦点を当てるかとした。リチャード・ローブの議題事項の設定と政策の実施の二つのことば、やぶらじおむの特別の問題に関して、別に考察する必要があるとしている。Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, Vol. 56, 1962, Roger W. Cobb and Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, Vol. 33, 1971, C. E. Lindblom, *op. cit.*, p. 3, chap. 13.
(~) J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, p. 174.

第一節 農林省の機能と態度

高度経済成長期における農業政策の転換過程は、政策転換の意図と方向づけを明らかにした農業基本法の制定過程が一つの単位過程として先行し、それを受けた転換の方向を具体化する諸施策の転換が図られるとの形態をとった。そして具体的な諸施策の政策転換は、農業基本法の制定過程から重要な発議を受けつつ、個別の過程によって行われた。農業政策の転換過程は、農業基本法の制定過程とそれを受けて重畠的あるいは継起的に行われ

た諸施策の転換過程とから構成される複合過程であった。ここからは諸主体の機能と態度の考察について次のことが導き出される。すなわち、農業政策の転換の意図と方向づけを明らかにした農業基本法の制定過程は、より具体的な諸施策の転換について発議の役割を果たすことにより、それらの転換に対して重要な意義をもつた。従つて、基本法の制定過程において機能を果たした諸主体は、より具体的な諸施策の転換について間接的な機能を果たしたということができる。そして、諸主体の機能については間接的な機能を含めて考えなければならぬし、態度についても同じ点に注意する必要がある。

さて、農業政策の転換過程の各段階について、主要な役割を果たした諸主体の構成などを見ていくこととし、それに基づいて農林省の機能と態度を考察することとしたい。表5-1は、本稿の三つの事例について各段階における諸主体の構成などを整理したものである。

まず、発議段階については、発議主体が多様であることと、農林省以外の諸主体の比重の高いことがわかる。農業基本法制定過程では、農業政策の合理化、安上がり化を求めた大蔵省、農業基本法という構想を出し、その制定運動を担つた農業関係者、農業政策の再検討を行つた農林省が主要な発議者であり、さらに財界、河野農林大臣も加えることができよう。農地法では、農林省が重要な立案過程に入った四回について、農林水産委員会の決議、「答申」、赤城農林大臣の指示、農林省がそれぞれ重要な発議であった。これらのうち、農地法の政策転換について最も重要な発議の意味をもつたのは、「答申」である。土地改良事業では、「答申」と農林省が主要な発議者であった。

発議主体の多様さに比べて、案作成段階では農林省の比重の高いことが特徴である。特に自民党の単独安定政

表5-1 政策転換過程の各段階における諸主体などについて

	発議	案作成	決定
農業基本法	大蔵省 農業関係者 農林省 (財界) (河野農林大臣)	農林省 試案 社会党案 民社党案	修正(政党、農業団体、中央諸省) 与野党対立
農地法	農林水産委員会決議 ◎「答申」 赤城農林大臣指示 農林省	農林省 試案 (農業法) (人問題) 社会党案	微修正 与野党対立
土地改良業	「答申」 農林省	農林省	修正なし 与野党対立なし

権の下で、決定段階で検討対象となる案の作成という点では、農林省が圧倒的比重を占めていた。農業基本法制定過程では、農業基本法制定運動に際して試案が作成されたが、それは運動を盛り上げ、農林漁業基本問題調査会の設置に貢献するところはあつたかもしれないが、農業基本法の決定段階で検討対象となつたものではもちろんなかつた。農業基本法については、内閣案に対抗的に社会党案、民社党案が作成され国会に提出された。これらの案は決定段階において検討対象となつたということはできるが、ほとんど形式的な意味にとどまり、自民党単独安定政権の下で成立の見込みはなかつたといつてよい。成立した農業基本法の案の作成は農林省によつて行われた。

農地法では、農地法改正の方向について多くの提案が行われた。例えば、六六年に農業構造問題研究会、産業計画会議、経済同友会がそれぞれ発表した提言などがある。しかし、具体的な案としては農業法人問題に際して作成された内閣案に対して提出された修正案(七〇年)を挙げうる程度にとどまる。そしてそれらの案は決定段階にお

いて重要な検討対象となつたということはできないのである。決定段階で重要な検討対象となつた案は、いざれも農林省が作成したものであった。土地改良事業では、農林省以外に案を作成した主体はいなかつた。

決定段階では、案作成段階で農林省が大きな比重を占めていたことと関連するが、複数案が並行してあるいは対抗的に提出され検討されて、そのうちの一案が採用されるという過程は一般に見られなかつた。重要な例外は農業基本法の場合であるが、その場合でも社会党案、民社党案の成立の可能性はほとんどなく、決定段階は一般に次のような様相を示した。つまり、ある一案が決定に至る前に、諸主体の間で説明され、討議され、修正されて次第に最終案となり、最後に採用されるという過程である。具体的には、農林省案が作成され、それが自民党、関係団体、関係諸省に説明され、そこで折衝、調整が行われて案が修正され、最終案となつたものが閣議決定を経て、国会に提出され、決定されるというのが一般的な決定までの過程といつてよい。しかし、その過程で農林省案が大きく修正されたことはほとんどなかつた。農業基本法については、主に自民党との調整過程で多くの修正が行われたが、内容的には部分的なものにとどまつた。農地法についても、農林省案の修正は限られたものにとどまり、政策方針に関わるような修正が加えられたことはなかつた。土地改良事業については、予算額は大蔵省との折衝でほぼ決定されるものの、政策転換に際しての新政策案の内容の修正という点では、農林省案が修正されることとはなかつたと考えてよいだらう。つまり、区画の大きさを三〇アールにするとかいつた新政策案の内容は、農林省によつて作成され、修正されることはなかつたと考えられるのである。

決定段階における修正過程で影響力をもつていたのは、自民党、関係団体、関係諸省であり、野党である社会党はほとんど影響力をもたなかつた。また農業政策の転換について、社会党は構造政策的視点に強く反対した。

論
説

一六

構造政策の観点から位置づけられた農業基本法及び農地法関係については、内閣案は社会党が強く反対する対決法案となつた。それに対して、基幹かんがい排水中心から大区画の形成を推進する区画整理中心へという土地改良事業の政策転換については、与野党間の大きな争点とはならなかつた。

以上を要約するならば、次のようになる。政策転換の発議が多様な主体によって行われる。それらの発議を受けて、農林省が案作成に入り、その案が自民党、関係団体、関係諸省との調整において修正され、最終案となる。農業基本法及び農地法関係については、その最終案が与野党対立の争点となり、土地改良事業についてはそのようなことがなかつた。

さて、農業政策の転換過程についての以上の整理に基づいて、転換過程における農林省の機能と態度を考察することとしよう。機能については、農林省は单一の主体としては最も大きな機能を果たしたと言うことができる。農業政策の転換過程において、農林省以外に、農林省よりも大きな機能を果たしたと考えられる主体はいなかつたのである。このことは農業基本法の制定過程における諸主体が及ぼした間接的機能を含めてそうである。しかし、農林省は各段階で一様な機能を果たしたのではなかつた。農林省の機能を重要なものにしていたのは、案作成における機能であつた。農林省は主要な案作成主体であつたばかりでなく、同省の作成した案は決定段階で大きな修正を経ることもなく、決定に際しての主要な検討対象となつた。そして、作成された案の内容も、農地法の場合を除いて、従来の政策に重要な変化を与えるものであつた。これに対して、発議については、農林省は他の諸主体と機能を分けもつてどまつた。もちろん、農林省が内発的に発議した場合には、それは同省が案作成作業に入ることを意味したし、その案は決定段階で重要な検討対象となるのであつたから、農林省の発議は他の

諸主体による発議よりも大きな機能を果たしたといえよう。しかし、農業基本法、農地法、土地改良事業のいづれの場合においても、農林省が単独で発議して有効に政策転換過程を始動させたことはほとんどなかつた。農林省が内発的発議をみせた場合でも、それは他の諸主体による発議と並行し、相互作用を及ぼしつつ行われた場合が多かつたのであつた。農林省が案作成に入るについては、内発的発議によるよりも外部の諸主体の発議による面が強かつたのであり、これは農林省の機能についての特徴的な点であつた。

次に農林省の態度についてみてみよう。農林省は、案作成について圧倒的な比重を占めていたために、その態度は政策転換過程における機能に対して拡大的に影響を及ぼした。つまり、農林省が発議することは案作成作業に入ることを意味したし、農林省が作成した案は決定段階で重要な検討対象となつたのであり、農林省が革新的な態度を示した場合、それは政策転換過程の進行について大きな機能を果たすことになつた。それに対して、他の主体の場合には、態度としては革新的であつても、政策転換過程における機能としては小さなものにとどまることが多かつたといえよう。例えば赤城農林大臣をとり上げるならば、彼は指示を行つただけで、自ら具体的な案を作成することはなかつた。従つて、内発的発議をした場合には直ちに案を作成することとなる農林省に比べて、主観的意図の機能への転化が弱いものにとどまるのである。農林省の態度と機能の関係については、この点が特徴的であった。

農林省は、機能については段階によつて異なる比重を占めたが、態度については施策ごとに違つていたのが特徴である。農業基本法制定過程では、農林省は他の主体とともに発議者として現れたと言つてよいし、その作成した案は從来の政策からの重要な変化を内容とするものであつた。従つて、農林省の態度はかなり革新的であつ

論 説

一八

たと、いうことができるが、その革新性は特定集団あるいは特定幹部に特徴的にみられたものであった。とくに農林省全体の態度として革新性が認められるようになるについては、小倉武一の意欲と指導力によるところが大きかった。

農地法と土地改良事業については、農林省は対照的な態度をみせた。農地法では惰性的であったのに對し、土地改良事業では革新的であった。農地法では、政策転換への発議は農林省外部の主体が大きな比重を占めた。重要な発議であった「答申」による発議に農林省の内発的発議の要素が認められるとしても、「答申」へ向けての発議においてはやはり外部主体の役割があつた。そしてそれらの発議をうけて農林省が作成した案は、いずれも発議が意図したよりも現状維持的な内容であった。農林省は農地法の政策転換については惰的な態度を示したのである。それに対して土地改良事業では、農林省は内発的発議も行つたことができるし、その作成した案は従来の政策内容を大きく変化させるものであった。農林省は土地改良事業については、革新的態度を示したのである。

第六章 政策転換に対する態度とその要因

農業政策の転換に対し、農林省は施策ごとに異なる態度を示した。この相違を生み出した諸要因を探るのが、本稿の最終章である本章の課題である。

行政機関職員の政策転換に対する態度に影響を与える要因は大きく三つに分けることができる。第一は、職員が職務活動について対価的に得てている諸誘因に対する関心である。職員は職務活動について、給与などの貨幣給

付とか組織における職位及び昇進の機会とか職務遂行から得る内面的満足とかを対価的に得てゐる。これらの諸誘因に対する関心が政策転換に対する態度に影響を与えるのである。第二は、職員が職務活動に際して準拠基準とする諸価値である。職員は職務活動に際して、組織目的とか特定組織の目的を越えたより一般的な諸価値とかの価値基準をもつ。職員が用いる価値基準は統合性一貫性の高い場合もあれば、そうでない場合もあり、また価値基準の内容は多様である。しかし、行政機関職員の行動の分析について重要ないくつかの価値基準がある。職員がどのような価値基準を内面化しているかが政策転換に対する態度に影響を与える。第三は、新政策案を作成し採用する能力あるいは条件である。行政機関が新政策案を作成する能力とか採用に関する条件とかが、政策転換に対する態度に影響を与えるのである。

第一節では、これらの諸要因について順に検討し、第二節では、それらに基づいて、本稿の事例について農林省の態度に影響を与えた諸要因を考察する。

第一節 行政機関の態度とその要因

行政機関職員は、様々な誘因に引きつけられ、多様な動機づけに従って、行政機関職員となり、その職にとどまり、そこで活動している。職員の行動は彼が得ている諸誘因への関心によつて影響される。誘因の減少に抵抗し、その増加を図るなどである。行政機関に限らず、組織成員を動機づける誘因については、組織理論において取り上げられ、考察されてきた。アメリカの組織理論史において、一〇世紀初頭を中心とした時期に発達した科学的管理法では、組織成員は賃金とか物理的労働条件とかいった物質的諸条件に主に動機づけられるとの前提を

論 説

110

とつてはいたのに對し、その後のいわゆる人間關係論では、組織成員が感性的、社会的諸要素にも動機づけられていることが強調された。今日では、組織成員は多様な諸誘因に動機づけられていると考えられている。そこで、いくつかの研究について、組織成員の動機づけあるいはその対象である誘因として挙げられているものを見てみることとしよう。

C・I・バーナードは、組織における協働的努力を生み出す誘因について、次の八つを例示として列挙し、簡単な説明を加えた。すなわち、(1)物質的誘因—貨幣など、(2)個人的で非物質的な性格の誘因—威信、権力など、(3)望ましい物理的作業条件、(4)個人がもっている理想の満足、(5)好ましい組織集団環境、(6)習慣的方法及び態度に対する適合、(7)参加感情を得る機会、(8)社会的諸関係から得る満足感である。⁽¹⁾ バーナードの組織理論を吸収しつつ、組織を意思決定を核として分析する視点を示したH・A・サイモンは、組織参加者の組織への参加を動機づける誘因を三つの種類に区分した。第一は、組織目的である。組織目的の達成が参加者個人にとって価値をもつ場合である。自発的組織 (volunteer organizations) に成員がサービスを提供する場合などが、これにあたる。第二は、組織によつて個人に提供される誘因で、組織の規模と成長に密接な関係のあるものである。企業家とか企業経営者とかは、企業の提供する利潤あるいは経済的報酬、またその威信とか権力に関心をもつてゐるが、それらは組織の規模と成長に密接な関係がある。第三は、組織によつて個人に提供される誘因で、給与とか賃金のように、組織の規模と成長には密接な関係のないものである。組織成員が組織内における職位から得る地位とか威信、仕事集団との関係から得る諸価値などの非物質的な誘因も含まれる。⁽²⁾

A・ダウンズは行政機關職員が動機づけられる目的として、次の九つを挙げた。すなわち、(1)権力、(2)貨幣收

入、(3)威信、(4)便宜、(5)安全性、(6)個人的忠誠、(7)仕事を巧みに行うことについての誇り、(8)公共の利益に奉仕したいという望み、(9)特定施策に対する関与である。⁽³⁾D・P・ウォーライックは行政機関において見られる主な動機づけとして、次の六つを挙げた。(1)恐怖—期待された標準を達成しないことに対する処罰、(2)安全性—適切な給与及び給与外給付、身分保障、準自動的な昇進、(3)集団への一体化—集団精神、組織内におけるエリート集団の伝統への忠誠、(4)権力—個人的昇進、政策決定への大きな影響力、他の権力源への接近の容易さ、自身あるいは組織の権限の拡大、(5)仕事への誇り—上手に行つた仕事への満足、達成された仕事についての内面的な満足、(6)内面化—組織目的を自己の価値体系及び自己意識へ内面化すること。⁽⁴⁾

以上のように、行政機関職員の動機づけについては多様なものを指摘できることがわかる。そしてそれらについては、視点のとり方によつて異なる分類が可能であろう。バーナード、ダウンズ、ウォーライックの場合は諸誘因の列挙的性格が強いが、サイモンの三分類は、それぞれの誘因を主な動機づけとする組織参加者の三分類と結びついている。またバーナードは、個人に特定的に与えることができる諸誘因（前述の(1)～(4)）と、一般的なもので特定的に与えることができない諸誘因（同じく(5)～(8)）との分類をしている。本稿では、政策転換に対する態度への影響という視点から、諸誘因を大きく一つに区分する。第一は、職員の職務活動について、対価的に与えられるいは得ている諸誘因であり、第二は、組織目的など、職員が職務活動に際して準拠基準とする諸価値である。

職員の職務活動について、対価的に与えられあるいは得ている諸誘因とは、次のようなものを指す。(1)給与などの貨幣給付、(2)組織内での職位及び職業上の身分保障、(3)昇進及び条件の良い再就職の機会、(4)これに伴う地

論 説

一三一

位、威信、権力、(5)職務活動の物理的・社会的条件（職場の物理的環境とか人間関係など）。以上は、必ずしも正確な表現ではないが有形的誘因と呼ぶことができるのに対し、(6)職務の遂行自体から得られる内面的満足とか誇りは、職務活動について対価的に得られる無形的報償ということができる。これらは行政機関職員が職員となり、その職にとどまり、そこで活動するについての主要な誘因となつており、職員は一般的にそれらが維持され、増大することを望んでいるといつてよい。対価的諸誘因についての関心が政策転換に対する態度に影響を与える関係として、三つのものを指摘することができる。

第一は、地位などの有形的誘因に対する関心から、政策転換についての批判とか政策転換の失敗などに基づいてそれらが脅かされるのを恐れ、惰性的行動をとることである。第二は、無形的報償に対する関心から、革新的行動をとることである。政策転換の発議とか新しい政策案の作成は創造的、進取的な仕事と考えられ、職員に内面的満足とか誇りを与えることがある。これらの無形的報償に動機づけられて革新的行動がとられることである。第三は、政策が変わると、地位、昇進の機会、職務活動の物理的・社会的条件などの対価的諸誘因が変わることがあるが、それらがより良く変わる政策を支持し、より悪く変わる政策に反対することである。対価的諸誘因一般について、政策転換によるそれらの増減に対する関心から、態度が影響を受ける場合である。これらの三つの関係のうち、とくに第一の関係について、さらに検討を加えておきたい。

政策転換を発議したり、新しい政策案を作成したりする革新的行動は、政策転換の内容などについて批判を呼び起こす可能性がある。また、政策転換の結果が思わしくないものとなるなど、失敗と評価されることがある。これらのこととが地位などを脅かすことを恐れるならば、現行の政策とか先例を変えることに慎重になる。行政機

関職員は法制度上、法令に従い、政治的任命職などである上司の命令に従うこととなつてゐる。そこで現在の地位を確實に守る可能性の高い行動は、現行政策に従うことを原則として、法制度上の上司の明確な指示があつた時にのみ、現行政策の変更を検討することである。このような行動がとられる時、創造性、進取性は失われ、その態度は受動的となり、現状維持的となる。ウォーライックはさきに挙げた六つの動機づけに続けて、それらのうち、アメリカ連邦行政機関において強く見られるのは、まず(2)の安全性であり、次いで(1)の恐怖であると指摘した。そして、「この恐怖と安全性の組み合わせは、試みられ真実であるものへの強力な吸引力を創り出している。『粗野な考え方』は当初から疑惑の眼で見られる。⁽⁵⁾」と述べている。有形的誘因に关心をもち、それらが脅かされることを恐れることからは、惰性的態度が生まれるのである。

しかし、有形的誘因は組織管理者が操作することが容易な誘因であり、組織において報償体系を形作つてゐる。従つて、それらを革新的行動と結びつけて構成するならば、有形的誘因に動機づけられて革新的行動が生み出されることが期待できるだろう。ところが、この期待には三つの点で限界がある。第一は、行政機関については、独立人事行政機関の存在などにより、有形的誘因の操作力が分散され、限界づけられていることである。革新的行動を動機づける報償体系の構築についての制度的制約の問題である。

第二の限界は、組織においては職員の行動の信頼性が要求されることが多く、信頼性を引き下げる革新的行動は一般に期待されないことである。信頼性のある行動により、組織における調整され、統合された行動が達成されると考えられるからである。行政機関などの階級型組織では、階級型の上層への昇進が、職員に対する通常最も有力な有形的報償となつており、給与なども職位と多かれ少なかれ結びつけられて構成されている。そして、

論 説

二四

昇進に際しては、革新的行動ではなく、組織への同調が肯定的に評価され易い⁽⁶⁾。容易に昇進を得る方法は組織に同調することなのである。⁽⁷⁾組織管理者が革新的行動を期待する場合も、時期を限り、対象職員を絞り、問題領域を限定してのことが多いといつてよいだろう。一般に組織における主要な報償体系である給与体系とか昇進体系は、革新的行動に対してもなく、組織の示す方針に同調する信頼性のある行動と結びつけて構成され、運用されている。有形的誘因を革新的行動を生み出すために用いることがあっても、それは限られた範囲のものにとどまらざるを得ないのである。

第三の限界は、革新的行動は有形的誘因によつては刺激されにくいことである。革新的行動は創造性を必要とし、創造性は有形的誘因によつて有効に刺激されるとはいえない。新しい可能性を追求することそれ自身に満足を覚えるとか、創造的仕事に誇りを感じるといった無形的内面的報償が、創造性を生み出す積極的動機づけとなるのである。

有形的誘因によつて積極的に革新的行動を生み出すことは難しいが、有形的誘因について不安が感じられると、逆に惰性的行動を生ずるのである。P・M・ブラウが組織における儀礼的形式主義(ritualism)について指摘しているところは、これに関して示唆的である。ブラウは、組織において規則を儀礼的なまでに尊重する儀礼的形式主義は、組織における重要な社会関係における安全感の欠如に由来することを事例調査の結果から述べている。例えば、上司に対する恐怖といったことが、規則への過剰同調(overconformity)を生み出すというのである。職員の組織内における地位、社会的諸関係を脅かすような不安のあるときには彼は危険を伴うことは避けることになる。それは現在の政策、規則、慣行を忠実に守ることであり、政策転換の発議といった革新的行動は生まれ

てこないこととなる。このような不安感を生み出す基盤となるかもしれないものとして、ブラウは三つを挙げているといえる。一つは上司との関係である。上司による叱責は職員を規則への同調へと向かわせる。第二は、職員の仕事についての能力などである。現在の仕事についてすぐれた能力を示している職員にとっては、仕事内容の変化は彼の仕事能力についての重大な脅威とはならない。むしろ、仕事内容の変化が適度の挑戦ととらえられ、好意をもって迎えられる。ところが現在の仕事について十分な能力を示していない職員にとっては、変化は脅威と映る。同じことは、組織内の既存の規範構造にうまく適応していない職員、新しく組織に入り十分そこに慣熟していない職員についても当てはまる。彼らにとって変化は脅威であり、彼らは自身が手慣れている局面に固執し、変化に反対する。第三は、職業身分上の安全感である。この点で、公務員は一般に民間企業従業員より強い身分保障が与えられており、ブラウは政府機関において変化への抵抗が弱められる要因であるとしている。⁽⁸⁾

有形的誘因についての不安が、惰性的行動を生むこととなるので、革新的行動のためには不安が極小であることが望ましいといえよう。また、行政機関の社会的地位が高く、安定していく、政策転換についての批判が職員の地位を脅かすに至る危険が少ないと、強い使命感なり個人的冒険心なりのために地位などが脅かされることへの不安にあまり影響されないと、要因が見られる時には、必ずしも惰性的行動が現れるとは限らないだろう。⁽⁹⁾

以上の検討を要約すると次のようになる。有形的誘因が革新的行動を積極的に動機づけるについては限界がある。ところが、有形的誘因について不安が感じられると惰性的行動を生じる。従って、革新的行動のためには、有形的誘因については不安が極小であるか、不安を克服する要因のあることが望ましいといえる。そして、革新的行動を積極的に動機づけるのは、むしろ無形的報償である。

論 説

二六

さて、行政機関職員を動機づけるいま一つの分類項目である職務活動に際しての価値基準に移ろう。職員が職務活動に際して準拠基準とする諸価値は多様であるが、それらのうち職員が内面化し一体化している価値基準は彼の行動に重要な影響を与える。これは職員の忠誠あるいは一体化の問題である。職員は行政機関の目的あるいは行政機関そのものへの忠誠を内面化し、それを準拠基準として職務活動を行うことがある。また行政機関を越えたより一般的な社会的諸価値に従って活動を行うことがあるが、これは社会全体への忠誠あるいは一体化と呼ぶことができよう。職員が内面化している価値体系と行政機関の果たしている社会的機能との間に整合性のある場合には、職員はこの点に動機づけられるところがあるといえる。この場合は職員の内面に根差した無形的誘因に動機づけられていると言えるが、第一の分類項目の(6)に挙げた無形的誘因とは異なる。第一分類項目で挙げたものは、職務の遂行自体から得られる内面的満足とか誇りであるのに対して、ここで取り上げているのは、職務が果たす社会的機能のもつ諸価値を誘因とする場合である。

職員が内面化している価値体系あるいは忠誠対象としている諸価値と、現行政策が担っている諸価値との関係が、職員の政策転換に対する態度に影響を与える。この点について忠誠対象に従って、三つに分けて検討する。

第一は、行政機関の目的である。組織目的あるいはそれが実現しようとしている価値を、自らの価値体系の中に位置づけて内面化している時、職員の行動は組織目的を基準とし、それに支配される。H・A・サイモンは、組織の目的に忠誠である職員は、その目的の変更に抵抗するであろうと指摘した。⁽¹⁰⁾ またH・カウフマンは、アメリカ農務省林野庁（Forest Service）の実証的研究を基礎にしつつ、次のような指摘を行った。すなわち、「組織の視点、価値、諸前提を内面化した人々よりなる組織」は、一方で新しい発見とか発明をする創造性を窒息させ、

他方で新しい考え方、観念に対する受容性を失うかもしれない、⁽¹¹⁾と。現在実施している政策の目的、それが実現しようとしている価値、その政策に内在している諸前提といったことを職員が内面化しているならば、その政策の実施は円滑にかつ高い信頼性をもつて行われるであろう。しかし、現状の政策からの変化を志向する革新的行動は、現行の政策に疑問を投げかけ、新しい選択肢を模索するところから生まれる。従って現行政策の諸価値を内面化している職員には、政策転換を発議したり、新政策案を作成したりする志向が見られにくいであろう。

しかし、組織目的を内面化している職員もそれに固執することが組織そのものを危うくすると考えるとときには、組織目的に忠実であるが故に、組織目的の一部を犠牲にして、組織目的の完全な破壊を救おうとするだろう。⁽¹²⁾根底的な政策転換案に対し、その決定を阻止するためにより穩健な案が提示されることがあるが、このような行動が従来の政策目的を少しでも保持しようとする意図から行われることがあるのである。その際、組織目的がどの程度強く内面化されているかが、組織目的変更についての戦術的妥協が行われる可能性を決定する一因となる⁽¹³⁾。組織目的が強くまた完全に内面化されているほど、戦術的妥協が行われにくいだろう。

第一は、行政機関そのものへの忠誠である。組織目的ではなく、組織それ自体への忠誠が内面化されることがある。一つの組織、集団に長く属している場合など、その組織目的の頻繁な変更にもかかわらず、同組織を自らと一体化させ、その存続、運命、成長を自らのそれと同一視する心情が生み出される。この時には、組織目的ではなく、組織の存在そのものとかその威信といったことに直接に価値が付与される。組織目的の内面化はその目的の変化への抵抗を生み出すが、組織そのものへの忠誠は、組織の存続と成長を促進するよう計算された、組織目的の機会主義的な変化への支持を生み出すであろうことが指摘されている⁽¹⁴⁾。組織そのものへの忠誠は、組織の

論
説

二八

存続を第一義的に考える志向を生み、組織の存続条件の改善をもたらす政策転換に積極的に取り組ませることになろう。

第三は、特定行政機関を越えたより一般的な社会的諸価値を、職務活動に際しての準拠基準とする場合である。行政機関職員が公共の利益といった一般的な価値基準に従って行動する場合があるのである。この価値基準は漠然としており、準拠基準として有効に機能するとは限らないが、職員はこれによつて現行政策を評価するのである。従つて、一般的な価値基準による現行政策の評価が肯定的な場合には現状維持的行動が、否定的な場合には革新的行動が導かれよう。

以上において、対価的諸誘因に対する関心、職務活動に際しての価値基準について考察してきたが、次いで新政策案を作成し採用する能力あるいは条件について検討したい。行政機関職員（とくに幹部）の政策転換に対する態度は、革新的な政策案を作成する能力とか革新的案を行政機関の案として採用する状況の条件とかの影響を受ける。革新的案を作成する能力が乏しければ、それだけ革新的行動は現れにくい。この能力については、幹部の個人的能力というよりも、組織としての行政機関の能力が問題である。幹部が新政府案を自ら作成することは必ずしも可能でないし、また必要でもない。行政機関が組織として案作成の能力あるいは条件を具えているかどうかが問題なのである。また革新的案を行政機関の案として採用するについて、それを妨げる条件が強いならば、それだけ革新的行動は現れにくい。行政機関幹部の政策転換に対する行動は、行政機関内部における合意の程度などの影響を受けるのであり、合意調達を妨げる条件が強いならば、革新的行動は行われにくいといえよう。このように新政策案の作成、採用の能力とか条件が政策転換に対する態度に影響を与えるが、これらの点について、

行政機関の組織構造などに多くの問題を指摘できるのである。それは特に大規模な組織における問題であるが、四点に分けて指摘しておきたい。

第一は、資源の問題である。行政機関に一般的な階級型組織構造は、すでに内容の確定した業務を相互に調整をとりつつ、協力して遂行するについて能率的であるように構築されている。従って、現行の日常的業務から解放されていて、新政策案の作成に充てることのできる人的、物的、時間的資源は、意識して作り出されない限り、乏しいのが通例である。今日のような複雑な政策体系の下では日常的業務の処理に追われつつ、革新的な政策案を作成することは、安易に期待することはできないと言つてよい。何らかの形で、日常的業務から解放された諸資源が必要である。

第二は、組織において、各職員の職務内容が細かく分業化され専門化され、詳細に規定されていることである。そこでは各職員は、それぞれの職務についての業務方法とか関連情報に習熟するにつれて、視野が狭く限定されてくる。そして広い視野に立った自由な想像力が枯渇し、創造性が失われ易くなる。創造性のためには、多様な情報が交錯する方が好ましく、特定の狭い領域に関する知識、情報に偏らない方がよい。⁽¹⁵⁾しかし、今日の大規模な階級型組織では、この条件が失われ易いのである。

第三は、組織における通信構造あるいは情報伝達経路の構造である。組織における革新の多くは、発明 (invention) の結果であるよりもむしろ借用 (borrowing) の結果であるとの仮説⁽¹⁶⁾もあるように、外部とどのような通信構造によつて結びついているかは、組織において革新的行動が生み出されるについての一つの条件を構成している。組織外部から新鮮な観念が入り易くなっているならば、それは新政策案の作成能力を高めることになろう。

論
説

三〇

新政策案の原案が作成された場合には、それが組織内において伝達される経路の問題がある。案が幹部に達する前に、中間段階で選択的に破棄されたり、修正されたりすることがある。また案が関連ある組織単位に回付されている間に、破棄されたり修正されたりすることがある。いずれにしても新政策案が幹部の手にどのような形で、どの程度の速度で作成されて達するかについては、組織における通信構造によるところがある。

第一から第三までは、新政策案の作成及びその伝達の局面に関する問題であった。第四は、新政策案を行政機関の案として採用する局面に関する問題である。行政機関などの大規模な組織には、組織内における革新的案の決定過程を複雑化、困難化、長期化させる要因がある。まず、大規模な組織では専門分化の深化のために調整が複雑となり、困難化するとともに、階級制上層による決定までの過程が長大化する。これらから業務遂行について敏速性と柔軟性が失われ、硬直性が現れる。⁽¹⁷⁾ そして革新的案の採用は困難となり、あるいは遅れることとなる。さらに行政機関の各職員は既存の政策に何らかの意味で利害関係をもっていることが多く、このことが革新的案についての合意調達過程を複雑で困難なものとする。政策転換が組織内における誰に対しても何の不利益も与えないということはほとんどないと言つてよく、政策転換による不利益に対する関心が組織における決定過程に影響を与えるのである。

行政機関職員の政策転換に対する態度に影響を与える要因として、(1)対価的諸誘因への関心に基づくものについて二点、(2)職務活動に際しての価値基準について三点、(3)新政策案を作成し採用する能力あるいは条件について四点、を指摘し、検討してきた。政策転換の究極の要因は経済的社会的状況の変化であり、行政機関職員の態度に関しても、究極の要因としてそれらの影響を受けることが指摘できる。しかし、経済的社會的状況の変化は

政策転換過程全体に対して究極の要因として影響を与えるのであり、共通の状況の変化の下にある諸主体のそれぞれの態度は、より個別的な要因の影響を受けて形成される。行政機関職員の態度については、本節で検討した諸要因が複合的に影響を及ぼすのである。

行政機関職員の態度は多くの要因の影響を複合的に受けるのだが、それらのうち、どの要因が強く作用するかによつて態度の相違が現れる。この点に影響を与えるものとして重要なものが二つある。両者とも対価的諸誘因と職務活動に際しての価値基準について、それらの諸要因の影響の違いに關わるものである。一つはそれらについての関心の構成における個人差あるいは集団差である。ある職員は自己の地位の維持に強い関心をもち、それが脅かされるのを恐れて惰性的行動をとるのに対し、他の職員は公共の利益といった一般的な価値基準に従つて行動する傾向が強いなどの個人差である。特定の集団は組織目的との一体化が強いなど集団間に差異の見られることがある。二つは、政策転換過程の状況の違いに基づく要因の作用の相違である。政策転換過程の状況が、行政機関職員が複合的に持つている諸誘因への関心のうち、特定のものを刺激し、その結果特定の行動を導くのである。これは政策転換過程における諸主体などが、行政機関職員の諸誘因に影響を与えることができるに基づく。例えば、大臣は行政機関職員の昇進に有効に影響を与えることができるとし、国会は行政機関職員が忠誠対象としている組織目的とか組織の存続条件に大きな変更を加えることができる。このような力の行使あるいはその示唆は、行政機関職員に対して、特定の誘因への関心を大きく刺激する。昇進が脅かされそうな職員は、組織目的に対する忠誠よりも、さしあたって自己の地位の保全への関心が刺激されることとなる。行政機関の予算が大きく削減されるときには、組織目的とか組織そのものへの忠誠が触発されよう。このように政策転換過程の

論
説

1111

状況は、行政機関職員として複合的に存在している多くの関心のうち、特定のものを触発すると、その作用を果たすのである。そして、異なる政策転換過程の状況は異なる関心を触発し、それに従って行政機関の政策転換に対する態度は違つてゐるのである。

さて、本節における検討に基づいて、次節では、農林省の政策転換に対する態度について、施策による相違を生み出した要因の解明を中心として、考察する。以下に、

- (1) Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1938, pp. 139-49
- (2) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., The Free Press, 1957, pp. 110-18.
- (3) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, 1966, p. 84.
- (4) Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy*, Harvard University Press, 1975, pp. 101-3. ただし、この分類は、カミハニカーンの組織心理学的研究の中でもされた分類に示唆もねじれがあるが注記から窺わる。Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., 1966, pp. 340-6.
- (5) D. P. Warwick, *op. cit.*, p. 104.
- (6) ヴ・A・トーハンが階級型組織構造及びそれを説明する階層相が革新 (innovation) を阻害するかを調べて指摘したが、その重要な要因として、階級制と結びついた高い貨幣、権力、地位などの外的報償体系 (extrinsic reward system) を挙げている。組織が「階級制上の地位を組織への回調に対する報償とする」 (Victor A. Thompson, "Bureaucracy and Innovation", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, 1965, p. 4) 「外的報償体系は、階級制組織において実施され、革新よりも回調 (conformity) を刺激する」 (*ibid.*, p. 5) 階級制組織の上層への昇進が成功されねばならぬので、「唯一の安全な態度は回調である」 (*ibid.*, p. 6) 回譯文の後に出版された同名の著書では、最後の部分では「完全な」 (complete) が付加された。ただし、「唯一の安全な態度は完全な回調である」 (Victor A. Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, University of Alabama Press, 1969, p. 19,

(7) H・J・ラスキは次のようく述べている。「情実任用の害悪に対するもの必要な予防策として採用された競争試験による任用の体系は、次のことを意味している。すなわち、若い行政官は省内で成長し、彼の昇進は、彼の先輩たち（seniors）の推薦に大きく依存してくるのである。この意味で、高い報償は省の慣例（departmental code）と同様（conformity）である」とに対して非常に容易に与えられるがゆしだら。」 Harold J. Laski, “Bureaucracy”, in *Encyclopaedia of Social Sciences*, 1937. pp. 71-2.

(8) Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy, revised ed.*, The University of Chicago Press, 1963, pp. 232-49.

(9) 伊藤大一が、上層公務員は下層公務員との関係で、権限意識を満足せねたために革新的たるものや新たなとしているのは、上層公務員が対組織外部関係で地位が安定してゐる場合などに見られるのではないだらうか。上層公務員集団の地位が安定的で自律的であるならば、地位などが脅かされるとの懸念から惰性的行動をとる傾向は弱まるだらう。伊藤大一「公務員の行動様式」、1951九月（辻清明代表編集『行政学講座、第四卷—行政と組織』、東京大学出版会、一九七一）

(10) H. A. Simon, *op. cit.*, p. 118.

(11) Herbert Kaufman, *The Forest Ranger*, Johns Hopkins Press, 1960, pp. 234-5.

(12) キャベン＝ペーブ＝マーク＝スノーパーの *Public Administration* によると、キャベンの *Administrative Behavior* における組織田的に忠誠である職員は目的変更に抵抗するとの指摘があるが、そりではその抵抗は戦術的機会主義（tactical opportunism）によって緩和されるとしている。すなわち、外部からの圧力が非常に強いだらう、組織田的を支持する職員が現行政策の完全な破壊よりも妥協の方を選ぶのがおののぞむ。Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950, p. 390.

(13) H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. Thompson, *op. cit.*, pp. 390-1.

(14) H. A. Simon, *op. cit.*, p. 118.

行政機関と政策転換（四・完）

|||||

論

説

三回

- (15) V. A. Thompson, *op. cit.* (University of Alabama Press), pp. 10, 12.
- (16) J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, p. 188. 通信構造の点については、同書から示唆を得ている。
- (17) A. Downs, *op. cit.*, pp. 158-60.

第一二節 農林省の態度とその要因

表6—1は、農林省の政策転換に対する態度に影響を及ぼした諸要因をまとめて表示したものであり、空欄となつてゐるところは、本稿の事例において重要な影響を与えることがなかつたと考えるものである。表に従つて、まず農業基本法制定過程においてかなり革新的な態度が見られたことについて、次いで農地法と土地改良事業において対照的な態度が見られたことについて考察する」ととしよう。

農業基本法制定過程については、第一に有形的誘因に対する関心から惰性的行動をとる傾向について、それを克服する要因の見られたこと、第一に農林関係予算が削減されるとの状況が組織目的及び組織そのものの忠誠を触発したこと、第三に農林省の影響力が弱まるとの状況がより一般的な諸価値を基準として政策を再検討するとの行動を導いたこと、第四に新政策案を作成し採用する能力あるいは条件についていくつかの注意すべき点が見られたこと、を指摘することができる。これらについて順に見ていく」ととしよう。

農業基本法案の立案過程において大きな役割を果たした小倉武一は、一九三四年に農林省に入省した。当時の日本農業は農地の約半分が小作地であるという地主制の下にあり、小作農は収穫の半ばにも達していた高率小作料の重圧下にあつた。やがて当時の農業は、昭和初期の恐慌の下で悲惨な状況を呈していった。農業基本法制定過

「地主制を維持するという強い層に対して、地主制の崩壊という革命的意欲は官僚にはないが、それを何とか

表6-1 農林省の態度とその要因

		農業基本法	農 地 法	土地改良事業
対価的諸誘因	有形的誘因と惰性的行動	使命感 有形的誘因への関心	与野党対立 決定段階一国会	与野党対立なし 決定段階一行政部
	無形的報償			
	政策内容の誘因への影響			
職務基準活動に際しての価値	組織目的	予算削減	旧地主補償問題 事務官	
	組織そのもの			財政資金技官
	より一般的な諸価値	農林省の影響力の弱化	事務官	
新作成採用案条件の件	資源	企画室局		
	専門分化	事務局		
	通信構造			
採用	最高幹部宣言法的性格			

程の時期に農林省幹部であった者は、このような時代背景の下で農林省に入省した人たちであった。三一年に入省した東畠四郎は、当時入省した農林省職員の意識について、第一に農民の利益を代表し、貧農を救済するという目的意識があつたこと、第二にそれについて強い使命感と誇りをもつていたことを述べている。また、

「農林官僚は、当時の農民の貧乏、地主制の下に苦難な生活をしている貧農の救済をするのは自分らだという一つの使命感を強く持つた者が、比較的多く集まっていたということが多いえると思う。」

地主制に対しても、

論 説

三六

調整して行こうという意図がはつきりあった。ワク内の抵抗力は持っている官僚組織でなかつたかと思う。⁽²⁾

このような目的意識とともに強い誇りをもつていたことが指摘されている。

「農林官僚というのは農民の味方で、自分たちだけが農民を救うんだというえらいプライドを持つていた。」⁽³⁾

「農民からも期待をされ、尊敬されるというエリート意識が旺盛だつた。

たまたま地方へ行つても、今とは違つて農民たちからも尊敬され、十分それに応えてやつたし、汚職的な雰囲気は全然なかつた。メシを食うのにも、一銭でも役所の金から出すことは絶対になかつた。⁽⁴⁾

「特権官僚という言葉はわれわれの農林省入省当時にはなかつた。……われわれの時代には、むしろ特権は当たり前だ、という意識が強かつた。」⁽⁵⁾

このような目的意識と使命感は、「官僚には職を賭しても農民を守るというぐらいの意識があつた」と言われるよう、農林省職員の価値体系の中で重要な位置を占めていたと言えよう。そしてこの意識は、地位などの有形的誘因が脅かされるのを恐れて惰性的行動をとる傾向に対し、それを克服する要因となることができたと考えられる。

しかし、農林省職員が、職務活動について対価的に与えられる有形的誘因に関心をもつていなかつたのではない。東畑四郎も当時官僚を志望する者には出世意欲のあつたことを認め、それを共通点としつつ比較的良心的な者が農林省に入省したとしているのである。⁽⁷⁾ そして当時官僚は、経済的にも条件のよい就職対象であったという。⁽⁸⁾ また、六一年に自治省、大蔵省、農林省の課長級以上の公務員に対して行われた意識調査から、農林省幹部が公務員の身分保障に比較的強い関心をもつていたことがうかがわれる。すなわち、「職業として官吏（公務員）を

選ばれた理由は何ですか」という質問に対し、回答した農林省職員の一五パーセント強が「生活や身分が保障されている」を第一の理由に挙げ、「公務員という職業はどういう点がよいとお考えですか」という質問に対しても、同じく二一パーセント弱が「生活が保障されている」を第一に挙げているのである。⁽⁹⁾ この意識調査は事務次官、局長を含めた幹部を調査対象としており、幹部の間に身分保障に対する比較的強い関心のあつたことが示されているといえよう。

ところで、河野一郎は六一年七月農林大臣に就任すると、直ちに小倉武一事務次官の辞任を認め、後任に西村健次郎を充てるなどの人事を行つた。当時小倉は次官就任後七カ月余であり、また農業基本法制定直後であった。そこでこの人事は、小倉が儀礼的に新大臣に提出した辞表を河野がそのまま受け取つたのであり、小倉は「タビ」にされたものと解釈された。⁽¹⁰⁾ 河野は特に独自の基準によつて省内人事を行つたとされているが、小倉は「大臣を中心に行政機関外部から人事に対して影響を与えるようとする試みは一般に強かつたようである。⁽¹¹⁾ このことは農林省職員に自己の地位に対する不安を呼び起し、彼らの行動に影響を与えることとなる。河野がさきの人事を行つた直後に、次のような記事が見られる。

「河野農相の登場でめつきり口が重くなつたのが農林省のお役人。へたなことをしゃべつて実力者大臣のゲキリンにふれては、ともっぽら逃げの一手。」⁽¹²⁾

このように農林省職員には、有形的誘因に対する関心について一つの面が見られた。一つは、「職を賭しても農民を守る」というように、有形的誘因を第一義的なものとする意識である。この使命感が強く刺激されると、有形的誘因が行動に影響を与える力は減殺され、地位などが客観的には脅かされている状況においても、惰性的

行政機関と政策転換（四・完）

論 説

三八

行動が導かれるとは限らないだろう。いま一つは、有形的誘因に強い関心をもつ意識である。この場合には有形的誘因に対する不安感が触発され易く、その時には革新的行動は抑止され易くなるだろう。この二つの面は、農林省職員の各個人について、多かれ少なかれ併存していたと思われる。しかし、そのいずれにより重心があつたかについては個人によつて異なつていたと考えられる。そしてこの点が農業基本法制定過程において、革新的態度が特定集団あるいは特定幹部に特徴的に見られることとなる一つの要因であつたと考えられるのである。

さて、戦前の農林省がその救済、擁護に使命感を燃やした農民の地位は、農地改革によつて戦後大きく変化した。小作農に対する地主制の重圧は取り除かれ、自作農体制が確立されたのである。農民の利益を代表するとの意識をもつっていた農林省職員は、旧体制への逆行を防止し、自作農体制を保持し、そして農業の利益を守つて他産業に対する相対的地位を向上させることを新たな目的意識とすることになった。戦後の五〇年代後半において、農林省幹部にこのような農民代表としての意識が強かつたことは次のような挿話からもうかがわれる。すなわち、中国農業試験場の福山市への移転（六〇年四月移転完了）に際して、強硬な反対者（農民）に対する土地収用法の発動が考えられたが、農林省内関係局長の同意が得られなかつたというのである。この点について、当時の振興局長は次のように述べている。

「判を押さない人の考え方は農林省がいやしくも農民の土地に対し土地収用法を発動することは理由の如何を問わず、どうかということであった。⁽¹³⁾」

そして、農業基本法制定過程における次の二つの状況が、農民の利益護護を中心とした価値意識をもつていた農林省職員に対して、農業政策再検討への取り組みを刺激した。すなわち、一つは農林関係予算が連年削減され

るという厳しい状況におかれたことであり、いま一つは農業政策形成について農林省の影響力が相対的に弱まったことである。その際、職員によって再検討に取り組むように刺激される程度が異なり、一方で革新的態度を示す職員が見られたのに対し、他方で政策転換に無関心あるいは消極的な職員が見られることになったと考えられる。

まず、農林関係予算の削減は、主に農林省の組織目的あるいは組織そのものへの忠誠を触発したと考えられる。農林関係予算の削減は、食糧増産を政策目標とした保護農政期の農業政策を、従来通り継続することを脅かすものであり、農業政策の目標に対する関心を呼び起こさざるをえない。その際、食糧増産という政策目標に固執することが現実的な対応でないとの認識は、比較的早く一般化したといつてよいだろう。しかし、零細農家も含めた自作農体制を総体として維持するという政策傾向については、零細農家も農家として保護するとの理念が強く内面化されているならば、この点についての政策転換への抵抗が生まれることとなる。塩見友之助にはそのような面が見られたようであるし、「農林新政策」の決定段階で働いた現状維持的力はこの点に由来するところが大きかったと考えられる。しかし、従来の政策目標の保持に執着するならば、それが完全に破壊されることとなるかもしれない。政策目標に対する鋭い批判、攻撃に対しては、農民の利益を守り、農業の発展を図るといったより一般的な目標の達成の観点から、戦術的妥協が行われる必要があるかもしれない。そして農林省の組織そのものへの忠誠は、組織の危機に対応したそのような組織目標の変更を支持することになろう。実際、農林関係予算の削減は、農林省の組織規模に影響を与え、その行政機関としての地位、威信、権力を弱める可能性があるのであり、農林省の組織そのものへの忠誠をも触発せざるを得なかつたのである。このように農林関係予算の削減

論 説

四〇

は農林省の組織目的あるいは組織そのものへの忠誠を触発し、農業政策の目標について戦術的妥協への志向を生み出す要因となつた。それは従来の農業政策の再検討という行動を導くことになつたのである。

しかし、農業基本法において示された新しい農業政策体系は、従来の農業政策に対して妥協的変更を加えるにとどまるものではなかつた。それは従来の政策目標を越えたより一般的な社会的諸価値に従つて従来の政策を再検討するという志向があつて、それに支えられつつ生み出されるような内容であつたのである。そして、主に農業政策形成について農林省の影響力が弱まつたことが、より一般的な諸価値による政策の再検討への志向を刺激したと考えられるのである。

次は、小倉武一の述べているところである。

「『諸君の入つた役所は、必要ならパッカードで乗りつけて陳情したり要求したりするような人々を相手としているのではない。陳情や要求にくることもできないし、たとえ来たつて満足に話もできないような人々を相手とする役所に諸君は入つたのである。』 声なき声をきかなくてはならない、という主旨である。

これは農林省にはじめて登庁したわれわれを前にして、その頃の農林次官であった石黒忠篤氏のおこなつた訓示の一節で、昭和九年四月十六日のことである。この訓示の一節はその後ずっと私の心のなかに活きていた。そして時々反芻してみる機会があつた。

……『声なき声を聞く』といふのは、単に農政だけでなく、行政一般に必須なことだ。」⁽¹⁴⁾（傍点筆者）

ここからは、昭和初期の零細な貧農を念頭において述べられた訓示から、行政職員について的一般的な行動基準を引き出していることがうかがわれる。そしてこのように引き出され内面化された一般的な行動基準は、農業

政策形成について自民党などの影響力が強まつた状況に対し、次のような問題意識を生み出した。すなわち、小倉は行政職員の行動基準として五つを挙げ、それら相互間の比重について五〇年代後半に変化の見られたことを指摘したのである。⁽¹⁵⁾ 五つの基準とは、(1)論理あるいは学問的な研究の成果、(2)与論あるいは新聞論調、(3)その役人が所属している役所あるいは関連のある役所、(4)関係の民間の業界、(5)国会である。そして行政職員の行動が(1)、(2)の基準に重点を置いたものから、(4)、(5)の基準に重点を置いたものへ変化してきているとしているのである。その結果現れたものは行政の分裂傾向であるとした。すなわち、

「こういうわけですから、与論とか論理というものが行動の基準として漸次ウエイトが減ってきているとすれば、彼らの行動は統一的ではないだらうというふうなことになるわけです。」（傍点筆者）

また、

「どうも政党の権力というものが、いわば圧力団体の特殊利益と結びつく。選択は甚だ容易であるようありますが、そこに統一的な選択というものがなかなか行われない。」（傍点筆者）

ここには、農業政策形成について自民党などの影響力が強まつてきた状況⁽¹⁶⁾に対し、行政職員の行動基準の観点から問題を意識し、個別諸利益の特定的影響力の相互作用による政策形成ではなく、合理的で統一的な農業政策体系への志向が示されているのである。そしてこの志向と当時行われていた農業政策の再検討とが結びつけられていたのである。⁽¹⁹⁾ つまり、小倉にとっては、農業政策を再検討し、新しい農業政策体系を明らかにすることは、行政職員に対して統一的な行動基準を与えるという意義をも有していたのである。

次に、新しい農業政策体系の内容については、小倉の問題意識の中心にあつたのは、厳しい条件下に置かれて

論 説

四一

いる日本農業の発展とその担い手の問題であった。小倉は、農林省を退職した後の六五年に出版された著書の冒頭で次のように述べている。

「村々の青少年が少なくなってきた。あたらしく学校をでる青少年で、農業を職業として選択するものは近年いちじるしく減少しているのである。……青少年ばかりではない。壯年も出稼などで、農業を離れ、村を離れるものが目立ってきた。……いったい農業の担い手はどうなるのであろうか。……所得や生活の面からいえば、兼業農家になって、所得が増加し生活が向上すれば、それでよいわけであるが、農業そのものはどうなるのであろうか。⁽²⁰⁾」

小倉は、農業基本法の下における農業問題の中核は零細耕作の構造問題であり、零細な農業構造をもつた日本農業の置かれている状況ははなはだ厳しいものがあるとしている。しかし、構造改善が必要である条件は強まつていて、またそれが可能であることを述べ、その可能性とききの問題意識を結びつけて次のように述べた。

「わが国の農業の病根は、その構造にあって、明治の初期から最近まで経営規模の狭小と労働力の過剰に悩んでいたが、近年労働力の過剰は緩和され、いまや労働力不足を迎えるのである。他方、食糧の需要は着実に増加し高度化しつつある。そこに経営規模の拡大の可能性があるのである。……このような可能性を現実化する主体となるものは、農業の担い手たるうとして努力している比較的に数の少ない青少年層であろう。⁽²¹⁾

このような認識に基づいて農業政策が確立されなければならないとしたのである。そしてそのような農業政策の展開を、「社会的正義」といった一般的な価値概念と結びつけて位置づけたのである。すなわち、

「近年、おおくの青少年のうち、わずかしか農業を職業として選択しないが、この比較的わずかの青少年こそ、将来の農業の担い手として成長し、農業を職業として選んだことに喜びを感じることができるよう、そして、さらにわずかであっても非農家出身の青少年も農業に志すことのできるような、農政の展開が望まれるのである。それは社会的必要にもとづくものであると同時に社会的正義にもとづくものであり、農政の当路者にとつてさほど困難な課題ではあるまい」⁽²²⁾（傍点筆者）

以上のように、小倉は農業政策に対処しつつも、それをより一般的な諸価値に引照しつつとらえるという思惟構造をもつていたことがうかがわれるのである。そしてこのように一般的な諸価値を準拠基準とすることにより、政策転換に伴う抵抗とか紛争に抗しつつそれを推進していく革新的態度が生み出されたと考えることができるのである。より一般的な諸価値を準拠基準とする志向は、農業政策形成について農林省の影響力が弱まつたことにより刺激されたと考えができる。農業政策形成についての有力な一主体と自負していた者にとって、自己の影響力の弱化は自身の抱っていた基盤をより強く自覚させるであろうからである。それは行政職員にとってより一般的な社会的諸価値に準拠して行動することであると考えられたのである。それは合理的で統一的な農業政策体系への志向にも、また構造政策を社会的正義に基づくものと位置づけることにも認められよう。

一般的な社会的諸価値を準拠基準として革新的行動が導かれるという点について、職員の間に大きな相違があつたであろう。そしてそれが、農業基本法制定過程において農林省内に見られた態度の違いの一因であったと考えられる。しかし、その過程において政策転換を推進する態度をみせた職員は、小倉に限らず、多かれ少なかれ一般的な社会的諸価値を準拠基準としつつ行動していたと思われるのである。

論 説

四四

さて、農業基本法制定過程については、新政策案を作成し採用する能力あるいは条件について、注意しておくべき点がいくつもある。まず、資源の問題である。大臣官房企画室は、農業行政に関し総合調整を要する事項の企画、立案、あるいは総合計画の作成、重要事項の調査などを所管とする部局である。日常的な政策実施業務から解放されたこのような部局は、政策転換の発議の源泉となったり、新政策案作成についての資源の供給者となるであろう。五〇年代後半における農業政策の再検討について、大臣官房企画室が一定の役割を果たしていたことは第二章で見た通りである。また、農林漁業基本問題調査会の設置に伴って設けられた事務局は、予算措置がとられ、農業政策の再検討に特定的に与えられた資源であった。そして同事務局の要員については、省全体を対象に広く人選が行われたのであり、多様な観念、情報の相互作用が可能となっていたといえよう。このことは新政策案の作成にとって重要な創造性に対し、良い条件となっていたと考えられる。

農林省のような大規模な組織では、新政策案を省の原案として採用するについて、相当な困難とか遅延の生ずることが予想される。農業基本法案の作成についてとられた組織上の措置は、農業基本法起草委員会を設けたことと、その下に関係課長よりなる幹事会を置いたことであった。このような措置が農林省案の早期採用を容易にしていたと考えられるが、さらに注意しておくべき点として次の二つを指摘しておきたい。一つは、次期次官候補とされていた有力な最高幹部（小倉武一）が意欲的に指導力を發揮したことである。このことが採用局面における諸困難の緩和にある程度貢献したと思われる所以である。いま一つは、農業基本法が政策転換の意図と方向づけを明らかにするにとどまる宣言法的性格の法律であったことである。もちろん、関連諸施策の検討が平行して行われていたのであるが、農業基本法それ自体は宣言法的性格にとどまつたのであり、そのことが農林省内にお

ける採用を容易にしたのではないかと考えられるのである。実体規定をもつていたならば、省内における合意調達過程はより困難さを増していたのではないかと思われる。

さて、次に、農地法と土地改良事業において対照的な態度が見られた点の考察に移ろう。両者における対照的な態度をもたらす上で最も重要な要因となつたのは、農地法では主に組織目的に対する忠誠が触発されて、その変更に抵抗的となつたのに対し、土地改良事業では主に組織そのものに対する忠誠が触発されて、組織の存続条件の改善をもたらす政策転換に積極的に取り組む志向が生み出されたことだと考えられる。

農地法は農地改革の成果を維持することを主な狙いとする性格の法律であった。農地改革は戦前の寄生地主制を解体するものであったが、それは少なくとも結果的には大規模で根底的な改革となつた。そしてそれは占領下において、占領軍の権力を背景としつつ実施されたのであつた。そこで講和後、農地改革の正当性を糾問し、旧体制への復帰を図る動きが旧地主層によつて展開され、それがその後も形態を変えつつ、かなり長く持続することになった。日本農業をめぐる諸条件の変化に伴つて生じてきた農地法改正問題は、このような事情を背景としていた旧地主補償問題と微妙に交錯していた。旧地主補償問題は農林省職員に農地法の目的に対する関心を喚起し続け、このことが彼らの農地法改正問題に対する態度に大きな影響を与えたと考えられる。旧地主補償問題は農地改革の正当性に関する内容をもつており、農地法の目的に対する関心を触発せざるを得なかつたし、農林省職員には農地改革の意義に対する強い内面的関与がみられたといつてよい。農地法の目的は、当時の農林省あるいは所管部局の組織目的といつてよいものであつたが、この組織目的への忠誠の触発は、その変更に対する抵抗力を生み出したのである。もちろん、組織目的への固執は組織目的の完全な破壊を導くかもしけず、組織目的

論 説

四六

の部分的変更を戦術的に行う志向が生まれることも考えられる。農林省が権限ある機関の明確な意思表示を受け立案過程に入つたこと、農地法の空洞化に対する危機感から内発的に農地法改正の検討を行つたことには、この要素が認められよう。すなわち、農地法の大きな改正あるいは全面的な形骸化を回避するために農地法の部分的改正を行うという志向である。しかし、農地法について重要なことは、組織目的の機會主義的な変更への支持を生み出す、組織そのものへの忠誠が触発されることが乏しかったことである。旧地主補償問題は農地法の政策内容を争点に押し上げるにとどまり、農地法所管部局の存在を脅かすことはほとんどなかつたのである。そのため、組織そのものの存続を図るとの関心はほとんど触発されなかつたといつてよい。

また、農地制度の企画、立案を担うのは事務官であるが、事務官は次に述べる農業土木関係の技術者と異なり、政策実施の技術的側面などに比べて政策目的により強い関心をもつ傾向があつたといえるだろう。そして、このことは農地法において、組織目的への忠誠が触発され易い一因となつていたと考えられる。農地法の場合、さらにより一般的な社会的諸価値を準拠基準として政策目的を検討する志向をもつた者もいたであろう。農林省内にも農地法の政策転換に積極的な職員のいたことが考えられたが、それはこの点から理解することができるだろう。つまり、政策目的に関心をもち、それをより一般的な社会的諸価値によって再検討し、農地法の政策転換に積極的となつた職員がいたのではないかと思われるのである。しかしながら、農地法においては、すでに述べたように、主に組織目的への忠誠が強く刺激されることにより、農林省は農地法の政策転換に消極的な行動をとつたと考へられるのである。

ところが、それに対しても土地改良事業では、主に組織そのものへの忠誠が触発されたと考えられる。土地改良

事業においては政策転換の内容はほとんど争点にならず、主な争点となつたのは、他の公共事業などとの間における財政資金の配分割合であり、優先順位であった。土地改良事業は財政資金の必要度の高い施策であり、その所管行政機関の規模とか存続条件は配分される財政資金量に大きく依存しているのである。さらに土地改良事業関係職員は、事業の政策目的よりもむしろ事業そのものへの一体感を強くもつていた。職員の中核は農業土木関係の技術者であり技官であるが、技術者は農業政策の目的の批判的検討といったことよりも、所与の政策目的を合理的に達成する方法の開発、適用に関心の重点があるといってよいだろう。すなわち、事業の政策目的ではなく、事業の有効あるいは能率的な遂行により強い関心が日常的に向けられているといつてよいのである。このような事情の下で、土地改良事業においては組織目的ではなく、組織そのものへの忠誠が主に触発され、それが農地法とは対照的な態度を生み出すことになったと考えられるのである。組織そのものへの忠誠は、組織の存続条件の改善をもたらす政策転換に積極的に取り組ませることになる。毎年の予算過程において組織そのものへの忠誠を触発されている土地改良事業関係職員は、事業の維持を容易にし、事業規模の拡大をもたらす政策転換に積極的に取り組む志向をもつことになったと考えられるのである。

農地法と土地改良事業において対照的な態度が見られるに至った主な理由は以上の通りであるが、両者の相違をもたらす上で貢献したと思われる点を、さらに二つ指摘しておきたい。

一つは、政策転換について、農地法においては与野党の対立があつたのに対し、土地改良事業においてはそれがなかつたことである。いま一つは、実質的な最終決定段階の状況である。農地法においても土地改良事業においても、政策転換についての最終決定権限は国会にあつた。しかし、農地法においては実質的にも最終決定段階

論 説

四八

が国会にあつたといふことができるが、土地改良事業においては最終決定段階は、実質的には大蔵省との予算折衝過程あるいは農林省内での採用過程にあつたといつてよい。これは自民党単独安定政権下で、国会において予算の実質的審議があまり行われなかつたことにもよるが、いずれにしても実質的な最終決定段階の状況が両者で異なることとなつた。この二つの点における相違は、いづれも農林省職員の有形的誘因についての不安感の醸成に、微妙な違いをもたらしたと考えられるのである。

与野党の対立がある場合は、そうでない場合に比べて、政策転換を促進する意図が挫折する確率が高い。そして挫折した場合には、それを推進していた職員の地位などに微妙な影響が生ずることがあるだろう。また、実質的な最終決定段階が国会にある場合には、そこが公開の場であるだけに、挫折した時の職員の地位などへの影響がより重大なものになる可能性が高い。大蔵省との折衝過程とか省内における採用過程とかの行政部内における挫折ならば、それを推進していた職員の地位などへの影響は比較的小さなものにとどまる可能性が高いと考えられる。このような相違のため、農地法についての政策転換に関しては、有形的誘因についての不安感が醸成され易かつたと考えられる。そしてその結果、農地法においては革新的行動が妨げられ易かつたと考えられるのである。

行政機関は現状維持的であり、変革に消極的であるといふ。しかし、政策形成についての幹部の態度に関しては、本稿の事例を見る限り、少なくとも常にそうであるとはいえない。発議について必ずしも積極的でなく、受動的性格が見られたものの、現状変革については積極的な態度も見られたり、また現状維持的態度も見られた。

そして、政策転換に対する態度は様々の要因の影響を受け、それらの複合的な作用によつて異なる態度が生まれたのである。つまり、行政機関の幹部が現状維持的か現状変革的かは条件によつて異なるのであり、いざれかを固有の性格として考へることはできない。もし、いざれかの態度がかなり広く恒常的に見られることがあるならば、それは特定の諸要因が広く恒常的に働くこととなる条件が存在していると考へるべきであろう。

- (1) 東畑四郎「現役農林官僚を叱る」(『日本農業の動き』No.11、一九六八・一)、一七頁。なお東畑四郎の回顧談については、「農林官僚、今と昔」(寺山義雄『対談集・生きている農政史』、前掲)もあるが、ほとんど同じ内容である。
- (2) 東畑四郎「現役農林官僚を叱る」、前掲、一八頁。
- (3) 同右、二〇頁。
- (4) 同右、二二頁。
- (5) 同右、一六頁。
- (6) 同右、二四頁。
- (7) 同右、一六一八頁。
- (8) 同右、一六頁。
- (9) 渡辺保男「高級公務員の意識」(溪内謙・阿利莫ニ・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制 下』、東京大学出版会、一九七四)、四二九頁。
- (10) 寺山義雄「農林次官論」(『日本農業の動き』No.11、前掲)。
- (11) 東畑四郎は次のように述べている。「今も昔も人事に対する干渉は非常に強く、歴代次官は困ったものだった。」東畑四郎「現役農林官僚を叱る」、前掲、三六頁。
- (12) 「日本農業新聞」一九六一・八・九。
- (13) 増田盛「振興局長から事務局長へ」(農林水産技術会議事務局編『農林水産技術会議の十年』、一九六六)、三二八頁。

論
説

五〇

なおこの挿話は、五八年から五九年にかけての頃のことと考えられる。

(14) 小倉武一「産業組合と農業協同組合」(小倉武一『ある農政の遍歴』、前掲)、三頁。

(15) 以下、これについては、小倉武一「農業の基本問題」(『農業経済研究』三二巻二号、一九六〇・九)。なお、これは農林漁業基本問題調査会が審議を行つてゐる時期に、小倉が農業経済学会で行つた報告である。

(16) 同右、二五頁。

(17) 同右、二二頁。

(18) この点について小倉は、占領軍の権力がなくなつた五一以降、農林省の影響力が弱まつていつたとしている。同右、二二頁。東畑四郎も次のように述べて、同じような認識を示してゐる。「終戦後、農林官僚はアメリカを利用して行政を進めていたので、いちばんやりやすい時代だつたかもしれない。……ただ占領がすんで以後、一時はその体制が続いたが、急激に権力が政党に移行して行つた。」東畑四郎「現役農林官僚を叱る」、前掲、二六一七頁。

(19) 小倉は次のように述べている。「統一的な行動基準というのをだすのは、役人に対しても可能な筈だと思うのです。ところでそういうものとしては何かあるのだろうか、どういうものを指向すべきであろうかということになると、先ほどの基本問題なりあるいはそれに対する問題解決の条件というのを考えて、農政の基調を貫くための狙いとすべきもの、農政を通じて狙いとすべきものは何かということを、やはり明らかにしておく必要がある。」小倉武一「農業の基本問題」、前掲、二五頁。

(20) 小倉武一『日本の農政』、岩波書店、一九六五、一一二頁。

(21) 同右、二二三一四頁。

(22) 同右、二二五頁。なお、これは同書の末尾の文章である。