

■ 論 文

地方行政職員の自由裁量によるこれからの創造的な震災復興の可能性

村山 皓\*

【要旨】

本研究の主題は、政治と行政の人々との関係を踏まえ、政策実施において行政の創造的な独自性がどのように可能かを議論することである。東日本大震災から10年あまりを経て、宮城県の気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市での国のまちなか再生計画の制度利用後の地域復興を例に、さらなる創造的な震災復興の展開を検討する。それぞれの市町の復興政策実施における行政の独自性は地方の行政職員の行政行動にかかっている。統合的な行政の内部統制の下で、行政職員が人々の思いに応えようとする自由裁量の矜持をどのように持てるかが創造的な行政の独自性を左右する。矜持とは、行政の一体性の「掟破り」となっても、人々への応答性のある理にかなった政策執行であるとの行政職員の自信と捉えている。行政組織での厳格な内部統制によって地方の現場の政策実施での自由裁量の余地をなくすなら、行政は政治の従者となって、人々への応答の責任もすべて政治になげけてしまい、そこでは自立した独自性が薄れる。行政は政治の方を向くだけではなく人々の方をも向いて、公共政策の実施を人々と共有する必要があると思う。

キーワード：行政の自由裁量、創造的災害復興、行政職員の矜持、行政行動

はじめに

人々の参加よりも人々への応答に注目する民主主義に私は興味がある。公的領域である政治行政と人々との関係において、行政には政治とは異なる独自性が必要との思いが強い。統治を分担する政治と行政には、参加民主性を基盤とする政治と評価応答性を基盤とする行政との違いがあると考えている。<sup>1)</sup> ここでの行政を、選挙による民選の基盤があるか否かによって、行政府と公務行政に区別する。住民に直接に対応する行政職員による政策実施を「公務行政」と呼んで、本稿の研究対象とする。公共政策の政策形成の最終的な決定責任は議会と行政府の政治にあり、政策実施の実際の執行責任は公務行政にあるとするなら、公務行政の責任の源は何か。行政行動での裁量があつてこそ責任は発生し、自由裁量のないところに責任はないと考えている。行政組織での厳格な内部統制によって政策実施での自由裁量の余地をなくすなら、行政は政治の従者となって、人々への応答の責任もすべて政治になげけてしまい、そこでは自立した独自性が薄れる。行政は政治の方を向くだけではなく人々の方をも向いて、公共政策の実施を人々と共有する必要があると思う。公共政策の定義は、個人や企業で解決できない問題を解決する手法とするのが一般的であるが、加えて、人々(Public)を視野に政策(Policy)を共有して「公」を「共」にする公共性も含むとする。地方の政策実施の現場での公共性の例として、東日本大震災から年月が経過した今後の創造的な災害復興の目標を、住民が共有できうる地域の「顔」の私案として示してみる。ここでの

---

\* 立命館大学名誉教授

「顔」は住民や行政職員の地域への思いが表れるシンボリックなイメージである。この創造的な復興の指針を住民が「共」にできるには、それを提示する行政職員による自由裁量への矜持が必要と本稿では主張する。矜持とは、行政の一体性の「掟破り」となっても、人々への応答性のある理にかなった政策執行であるとの行政職員の自信と捉えている。本研究の課題は、将来への「創造的」な政策展開である。創造的な震災復興の展開には創造的な政策実施が必要であり、それには創造的な公務行政での政策執行を担う公務行政職員の自由裁量による、創造的な行政行動が必要と思う。

2011年の東日本大震災で三陸沿岸の市町は甚大な被害を被った。市街地が壊滅したところでは仮設商店による営業の継続が、地域の復旧へのかすかな糸口にも思える状況であった。震災対応の指針は、阪神・淡路大震災での復旧から、新潟中越地震を経て、東日本大震災では復興へと変化して、被災地域の生活再建が主要な課題となるに至った。復興を目指す地域振興政策のための東日本大震災復興特別区域法では、仮設商店の土地利用などを含む復興推進計画が市町によって申請され内閣総理大臣に認定されて、仮設商店は国の政策の下での地方の復興の地域振興政策としての位置づけを得られた。そのような仮設商店からの地域再生への展開は、震災後10年を経た2022年の今日でも、それぞれの地域の実情に応じた地域振興への途上にあるように見える。例えば、宮城県の気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市では、震災の二年後の2013年や2015年に私が数回にわたって訪れた時の仮設商店は、住民とつながる商業活動の継続を目指しそうだった。2022年の10月と11月に訪れた時には、国の復興事業の「まちなか再生計画」の制度での、市街地中心部の商業集積・商店街の再生の計画申請の認定を経て、補助金支援を得て商業施設の整備等を行っていた。<sup>2)</sup>そこでは、施設整備とその運営の次の将来像に向けての新たな工夫が、それぞれの地域に必要な時に来ているように思えた。

復興段階とは、単に災害前の状態に戻すにとどまらず、新たな社会的課題に取り組んでいく局面であり、復興段階での政治の役割が復興の道筋をつけることなら、行政の役割は、政治に先行する工夫を実施することかもしれないと、私は思っている。宮城県の震災復興計画は提案型復興計画として震災後に作成され、そこでは、創造的な復興を成し遂げるために従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れることが不可欠とした。10年の計画期間を終えて、提案型の創造的復興の理念は、県内の基礎自治体の政策実施での工夫に託されているように見える。ここに、政治と行政の人々との関係を踏まえたうえで、政策実施において行政の創造的な独自性がどのように可能かという、本稿の研究主題がある。その独自性は、まさに人々の思いに答えようとする地方の行政職員の行政行動にかかっており、統合的な行政の内部統制の下で、行政職員が人々の思いに答えようとする自由裁量の矜持をどのように持てるかが創造的な行政の独自性を左右するとするのが、私の主張である。

そこで、震災後10年を経た今後の創造的な地域振興の可能性について、宮城県の気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市を例として検討する。第Ⅰ章では、地域振興への行政職員の工夫につながる創造的な政策実施のシンボリックな目標がいわば「顔」として、「風情ある港町、気仙沼」、「水循環の環境町、南三陸」、「コンパクトな未来の街、女川」、「海から広がる安全都市、石巻」を、私案として示してみる。第Ⅱ章では、行政職員の創造的な自由裁量の困難と克服には、人々の思いに答えようとする政策実施への公務行政職員の矜持が必要であることを指摘する。第Ⅲ章では、創造的な公務行政の意義と展望について、地方の公務行政の創造的な行政行動による政治に対する行政の独自性への貢献に注目する。それらによって、「顔」を掲げての「掟破り」の創造的な自

由裁量は、行政の「無謬」に背く違法なものとなるよりも、政策価値の実現に向けての創造的な公務行政への人々の理解を通じて、公的領域への人々の関与の拡大に寄与する。そこでは、地方行政職員の行政行動が、政治の従者に留まらない行政の独自性への先駆となる可能性を指摘する。

## I. 創造的な災害復興の目標

### I.1 「風情ある港町」気仙沼市

津波による気仙沼市の被災地域は市全域の一部であったが、そこに商業と産業が集中していて、震災後には居住地域のドーナツ化が加速されて市街地の空洞化がとまらない。写真にある打ち上げられた船の地域の整備やかさ上げなども進み、2013年や2015年に見られた仮設商店も2022年には新たな集合施設となり、その周辺地域は「まちなか再生計画」の助成による商業施設整備などで旧市街地の再生が図られている。2019年に開業したスローストリートなどは気仙沼地域開発（株）が運営主体となっているが、内湾地区整備での周辺施設へのテナント入居などのむつかしさが見られる。最盛期には9万人以上だった気仙沼市の人口は今日では6万人を切り将来3万人台になるとの予想もあり、市の産業戦略課の職員と人口減少について話すなかで、市街地活性化のシンボルが模索されているのがわかった。抽象的なシンボルによる地域振興が問題への対応の十分な政策実施につながるとはかぎらないが、行政と住民が共有しうる指針が必要かもしれない。政策実施の現場で住民に伝えようとする公務行政職員には、思い切った手法での創造的な政策実施の目標を住民が「共」にできるかが、将来の地域振興を左右する。そのようなシンボルを「顔」と呼ぶなら、「風情ある港町、気仙沼」は、私の勝手な思いではあるが、漁港風情の美観モデル地域の市街地形成について人々から「了解」の得られる「顔」になりうるかもしれない。

2013年気仙沼市 仮設商店



2013年気仙沼市 被災市街地



2015年気仙沼市 仮設商店



2015年気仙沼市 旧市街地のかさ上げ



2022 年気仙沼市 仮設商店後の施設



(出所) 筆者撮影。

2022 年気仙沼市 スローストリート施設



## 1.2 「水循環の環境町」南三陸町

南三陸町は病院や警察などがあつた湾岸の市街地の志津地域全域が津波で壊滅的な被害を受け、同じく湾岸の歌津地域の被害も大きかった。2013年には仮設商店前にバスも運行し中心地の継続を積極的にすすめて区画整備を経て、2017年には仮設商店からのさんさん商店街が「まちなか再生計画」の助成を得て開業した。それに隣接する震災記念館も2022年に開館して中心施設の整備は整った。(株)南三陸まちづくり未来がハマレ歌津とともにさんさん商店街を運営し、中心地での観光客の集客力は得られたが、居住地域や病院や町庁舎は周辺の高台に移り、市街地としての役割は十分ではない。住宅地と市街地の分断の問題を抱えながら、中心地が湾岸の志津地域と歌津地域に分かれるなかで、住民が「共にできるシンボルとしての「顔」があればと期待される。町の商工観光課や企画課の職員と話すなかで、山に囲まれた湾岸地域の南三陸町はそこに降った雨が町外に流れ出るのではなく湾にそそぐ水循環になっていることがわかった。湾内の海産物が主要産業である町にとって、湾の水質のための森林の重要性が意識されていて、私案ではあるが、水循環の環境持続モデル地域としての「水循環の環境町、南三陸」が「顔」として住民が共有できそうに思えた。それは、震災記念館も含む市街中心地での観光への依存を減らして持続的発展の環境教育の拠点として人々を引きつけて、住民の市街地への思いのプライドにつながるかもしれない。

2013 年南三陸町 仮設商店



2015 年南三陸町 旧中心地



2015 年南三陸町 被災中心地整備



2022 年南三陸町 さんさん商店街



2022 年南三陸町 被災河岸整備



2022 年南三陸町 震災記念館



(出所) 筆者撮影。

### 1.3 「コンパクトな未来の街」女川町

女川町では湾に面して山に囲まれたまちなか地域は津波で全壊し、石巻市に抜ける山あいにバス停を含む仮設商店が 2013 年には営業しており、そこには仮設の郵便局や銀行もあった。国の堤防建設に対して「海が見える町」の再建を重視し、首長を中心に職員が積極的に市街地の整備に取りかかり、2015 年には J R 女川駅や駅前商店街の区画整備が他の被災地に比べていち早く行われた。比較的小規模の地形が復興助成に有利だったところもあるが、女川原発の誘致を思い起こすと意思統一しやすい歴史的風土があるようにも見えた。そこでの市街地再建は、「まちなか再生計画」制度の 2014 年の一番はじめの計画認定として、商業施設整備シーパルピア女川が、2015 年に開業し、瀟洒な海が見える商店街が女川未来創造（株）によって運営されている。しかし、仮設商店で被災から継続して営業

していた人たちの多くがこの新しい施設に移ったわけではなく、コンパクトシティの構想での中核としてのこの商業施設が、その周辺区画での開業が途上にあるなかでは、住民生活の中心地としてはまだ十分には機能していないように見える。これほど計画整備された単一のコンパクトシティにもかかわらず、人口減少率が近隣の他の被災地や全国レベルと比べても高い状況を打開するには、女川町の産業振興課の職員が目指している外からの企業誘致にひと工夫いるように感じた。そこでは、これまでの「海が見える町」からさらに、住民が「共」にできるシンボルとしての新たな「顔」があればと期待される。人口減少の理由が原発立地自治体であるからとは思えないが、町全体の新しいものに向かう積極的な気風を生かすなら、私案ではあるが、災害避難の先駆的な防災モデル地域としての「コンパクトな未来の街、女川」が「顔」として住民が共有できそうに思える。そこでは、核災害を含む避難のシェルター関連企業など先駆的な未来の街への企業誘致が創造的な政策実施につながるかもしれない。

2013年女川町 仮設商店



2015年女川町 市街地整備



2022年女川町 シーパルピア女川



2013年女川町 旧中心地周辺整備



2015年女川町 JR女川駅



2022年女川町 コンパクトシティ



(出所) 筆者撮影。

## I.4 「海から広がる安全都市」石巻市

旧北上川河口の川と港から広がる石巻では、人々は古くから海と川の恵みのなかで暮らしてきた。旧雄勝町などとの合併によって石巻市は女川町を取り巻き海に面する広がりをもさらに増した。津波で河口から沿岸周辺にかけての被害は大きく、市街地も広く浸水した。2013年に訪れた時には数か所の仮設商店があり地元商店の営業とともに石ノ森漫画館への観光客の継続的な受け入れなども図られていた。2015年にはそのような仮設商店が地元民の集まる場所へと変わったものもあり、「まちなか再生計画」の助成を得て2015年に開業したコミュニティテラス石巻スクエアへとつながった。2022年に訪れた時には、運営主体であるコミュニティカンパニー（株）が、石ノ森漫画館と直結する観光拠点となるとともに住民の川辺の憩いの場になる復興の拠点を意図しているように見えた。宮城第二の都市とはいえ仙台市との規模の違いのなかでの都市としての創造的な復興には、石巻市の「川港」イメージを住民が共有できる海からのさらなる広がりのある特徴を模索する必要性を、復興企画部や産業部商工課の職員と話すなかで感じた。私案ではあるが、安全社会の共生モデル地域としての「海から広がる安全都市、石巻」が「顔」として住民が共有できそうに思える。海から広がる都市の交通網の中での市民生活の安全の点検などのセーフコミュニティ活動の推進は、広域的な生活の安心感を形成できる地域活動へと「まちなか再生」からの政策展開への創造的な政策実施につなげられるかもしれない。

2013年石巻市 仮設商店



2015年石巻市 仮設商店

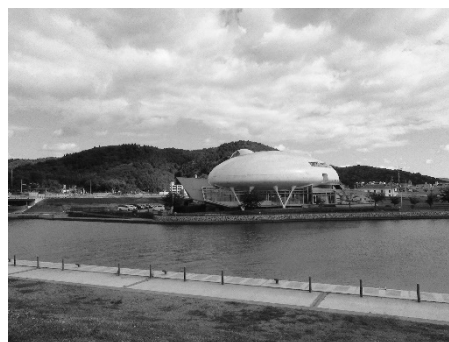


2013年石巻市 石ノ森漫画館被災



2015年石巻市 石ノ森漫画館近辺





(出所) 筆者撮影。

## I.5 小括

東日本大震災後の宮城県震災復興計画が目指す基本的な理念は提案型計画であった。以前の阪神・淡路大震災後の兵庫県創造的復興計画や新潟中越地震後の新潟県創造的復興計画の経緯から、宮城県も提案型の創造的復興を目指したように見えるが、その計画年度の10年が経過して、復旧、再生から発展の提案型へと十分に進み終えたかは定かでない。<sup>3)</sup> それは、政策実施において国と地方の調整を主に担う県が提案型の創造的復興の主体とはなりづらいことによるのだろう。震災からの地域振興のための創造的な政策実施は、住民の思いに直接に応える執行現場の市町の行政行動にかかっている。ここで取り上げた4つの被災市町には、それぞれの問題を踏まえた異なる地域振興の創造性が可能だろう。創造的な政策展開を市町に託することは、災害対応の第一次的責務が市町村にあるとする日本の災害対策基本法の趣旨にも合致する。<sup>4)</sup> 単に災害前の状態に戻すにとどまらず、新たな社会的課題に取り組む再生の段階では、住民に応える立場にある地方の行政職員による政策展開の先駆となる工夫が求められる。県はそれら市町相互の違いを調整しつつ国の政策との整合性を図りうる。ここで例示する4市町で異なる政策実施の工夫は、それぞれの地域振興につながる創造的な行政行動の目標になりうると考え、私案として示した。気仙沼市の「風情ある港町」、南三陸町の「水循環の環境町」、女川町の「コンパクトな未来の街」、石巻市の「海から広がる安全都市」は、政策実施のシンボリックな目標となるいわば「顔」として、地方の行政職員の創造的な政策実施の行政行動の「心意気」を喚起するかもしれない。<sup>5)</sup> 仮設商店から転じた「まちなか再生」のさらなる創造的な政策シンボルとしての多様な「顔」には、震災復興の創造的な展開につながる可能性がある。各市町の「顔」は、まちなか再生の制度を利用した計画からの変化のシンボルとして、気仙沼市では地域の歴史ブランドの拠点への顔として、南三陸町では観光から持続的発展の教育拠点への顔として、女川町では整備計画より先端的な実験の拠点への顔として、石巻市では川港の地形からの地域形成の拠点への顔として、「まちなか再生」に続く創造的な政策実施につなげられるかもしれない。

## II. 創造的な自由裁量の困難と克服

### II.1 行政職員の自由裁量はなぜむつかしいのか



政策実施の自由裁量に懲戒処分や行政訴訟の危険があると行政職員が感じれば、その行政行動をやめるだろう。行政組織の一体性は、行政職員が自由な裁量で創造的な政策実施を工夫しようとする動機をくじき、過不足ない安全運転の行政執行に向かわせる可能性が高い。行政府は住民への政策を執行する公務行政を管理しながら、人々を代表する議会政治とともに統治過程を分担する。そのような行政府の行政行動は、政治への従者となって、政策形成の手法を重視して、政策実施の環境を整えるようとする。そのために行政府が意図する統合的な政策実施環境の統制は、公務行政が人々への応答者となって、政策実施の目標を重視して、地域に応じた政策実施の内容を具体化する行政行動と、必ずしも歩調を合わせるとは限らない。ここでは、公務行政をその行政行動によって政治や行政府と区別している。その区分は民選の基盤の有無に由来する。議院内閣制の国の行政府や二元代表制の地方の行政府には内閣総理大臣や首長の民選が背景にあるのに対して、民選の基盤のない行政職員による現場の政策実施を公務行政と呼んでいる。そのような公務行政での人々に応答する政策実施での行政職員の自由裁量がここでの研究対象である。行政の裁量には羈束裁量と自由裁量がある。統制内の羈束裁量は自由裁量ほどの創造性を持ちえないだろう。政治が決めた政策の執行を旨とする羈束裁量は政治の方を向く行政の内部統制内の行政行動であるが、並行して、人々の方を向く創造的な自由裁量がなされるならば、それは行政の独自性を政治に示しうるものと考えられる。しかし、人々の思いに応える自由裁量を実際に行うには難しさがあり、表1は公務行政を担う行政職員にとっての困難の理由が、懲戒処分と行政訴訟への危惧にあることを示している。<sup>6)</sup> 地方行政の応答性の機能のための地方行政職員の自由裁量（表の右上のシェル）が、地方行政の適正性の機能のための地方行政組織の内部統制（表の左下のシェル）に対峙している。人々の思いに応える行政職員の行政行動につながる自由裁量ではあるが、その裁量が適正性を欠くと判断されれば職員として懲戒処分の責めを負うことになる。また、行政職員の行政行動は自由裁量が応答性を意図したものであっても、行政組織が責めを負うような行政訴訟となる場合もある。それらの危険への躊躇を伴う難しさのなかでの行政行動には、後に述べる行政職員の矜持が必要だろう。

**表 1 地方行政職員の行政行動における自由裁量と内部統制**

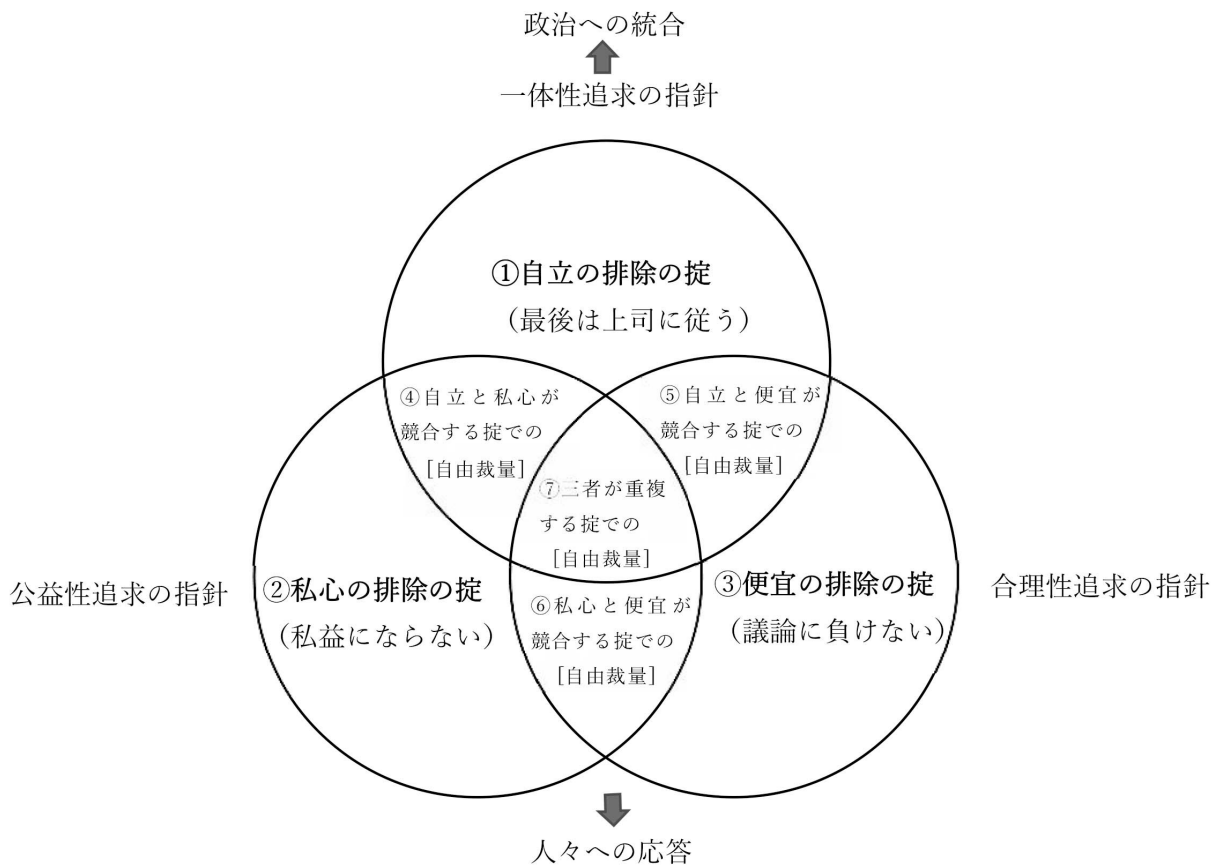
|             |                             | 地方行政の機能                             |                                     |
|-------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|             |                             | 適正性<br>(客観的／主観的)                    | 応答性<br>(客観的／主観的)                    |
| 地方行政<br>の機構 | 地方行政職員<br>(客体として／<br>主体として) | 懲戒処分<br>(客体としての行政職員の<br>客観的な適正性の担保) | 自由裁量<br>(主体としての行政職員の<br>主観的な応答性の担保) |
|             | 地方行政組織<br>(客体として／<br>主体として) | 内部統制<br>(主体としての行政組織の<br>主観的な適正性の担保) | 行政訴訟<br>(客体としての行政組織の<br>客観的な応答性の担保) |

(出所) 筆者作成。

## II.2 行政職員の自由裁量はどこがむつかしいのか

行政組織のなかで地方行政職員の自由裁量がむつかしいところは、行政の一体性を担保する内部統制の「掟」への対処の仕方にある。公務行政の守るべき掟に関して、違法な「掟違反」の行政行動と、適法な「掟内」羈束裁量の行政行動と、「掟破り」に見える自由裁量が違法でないばかりか期待されることもある行政行動の三種類があると思う。図1からは、法規内の羈束裁量を超えるが違法でない自由裁量がどこにあるかを知ることができる。行政が一丸となって政治の決定に沿った政策実施を行う公務行政の一体性追求の指針が、具体的には「最後は上司に従う」自立の排除の掟である。自立を排除する内部統制の強化が行政を政治への統合に向かわせるのに対して、公務行政の「私益を求めない」公益性追求の指針や「議論に負けない」合理性追求の指針は、行政の独自性が「公」を「共」にする人々へと向かわせる公共性につながる。三種類の掟は①～⑦の領域から成る構造をなしている。そこでの行政行動は、①②③の内包のカテゴリー、④⑤⑥の外延のカテゴリー、⑦の重複のカテゴリーに区分され、それらの外側の違法な掟違反と区別される。違法な裁量の公務行政が認められる余地はないが、三つのカテゴリーでは裁量がある。①②③の内包カテゴリーの掟違反では、羈束裁量の「法規適合性」の確認がなされる。④⑤⑥の外延カテゴリーや⑦の重複のカテゴリーでの「掟破り」については、人々の思いに応じて「公」を「共」にする自由裁量の「適正性」が検討される。本研究での東日本大震災後の創造的復興への地方行政職員の自由裁量のむつかしさは、⑥での私心と便宜が競合する掟での適正な行政行動がどのように可能かにかかっている。<sup>7)</sup> 第1章の気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市の「まちなか再生計画」で整備された商業施設は、運営者や入居者は民間であり、そこでの自由裁量には、誰かの私益にならないかの私心の排除の掟違反の疑念がつきまとう。しかし、そこでの政策実施が第三セクターによる過不足ない施設運営の執行にとどまるなら創造的復興への道は開けない。便宜性からの実施ではなく議論に負けない合理性のある自由裁量といえるなら、公益と合理を備えた公共性のある創造的な地域振興政策としての適正性を持ちえるだろう。そこでの行政職員の自由裁量のむつかしさは、「風情ある港町、気仙沼」「水循環の環境町、南三陸」「コンパクトな未来の街、女川」「海から広がる安全都市、石巻」を住民と共有できるシンボリックな「顔」にできる創造性を行政職員が示せるかにある。

図1 公務行政の掟の枠組み



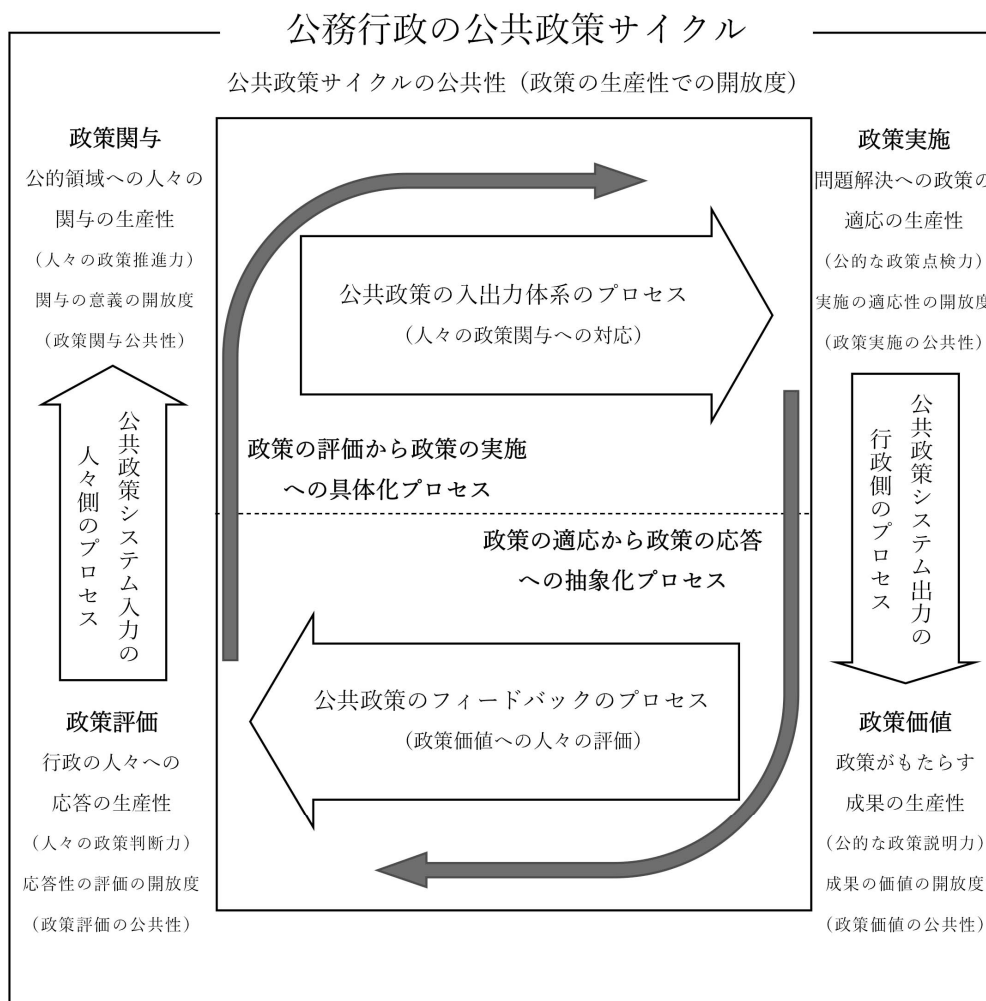
(出所) 筆者作成。詳細は注7を参照されたい。

### II.3 行政職員の自由裁量はどのように可能なのか

公務行政職員が行政の一体性の掟を破る困難を克服するには、公益性と合理性に基づく自由裁量の政策実施をどのようにすればよいのだろうか。私は、公共政策サイクルにおける、政策実施の「抽象化」が有効だと思っている。住民の利害や思いが錯綜するなかで、実施政策が問題解決に適していることを具体的に説明するのはむづかしい。ましてや、自由裁量を伴う創造的な政策実施を具体的に説明するほど、政策執行が住民に理解されるむづかしさは増すかもしれない。そこで、行政側のプロセスと人々側のプロセスから成る公共政策サイクルの循環を示す図2の政策価値に注目して、政策実施の抽象化を行政と人々がどのように共有できる可能性があるかを示す。行政と人々が政策実施、政策価値、政策評価、政策関与の政策サイクルの循環で、「公」「共」にできる開放性をここでは公共性と呼んでいる。<sup>8)</sup> 人々の側での政策関与につながる政策評価のために、行政の側が何を提供すれば公共的な循環になるかが、行政職員の自由裁量の可能性を左右する。よく言われる政策評価は図2の政策実施での適応の生産性の点検にすぎず、ここでの公共政策サイクルの政策評価は人々との関係での応答性の評価として区別している。図2の政策の適応から政策の応答への抽象化プロセスの矢印での政策価値が、人々への応答の政策評価へとフィードバックするところに、公務行政職員が自由裁量を伴う創造的な政策実施を抽象化する

意味がある。政策価値は政策実施の具体的な適応よりも抽象的であり、具体的な形のあるものより、形の奥にある抽象的なものの方が、シンボリックであるがゆえに広く人々に共有される可能性が高い。抽象的な政策価値は、公務行政への人々からの公共的な了解が得られ、人々の政策関与を増す政策サイクルの循環にとって、効果的な自由裁量を伴う創造的な政策実施を可能にする。一般的には政策価値として、人々の幸福、人間の尊厳、個人の自由などが想定できる。<sup>9)</sup> 住民に応える自由裁量が、地域で異なる「顔」の抽象的なシンボルを通して地域振興につながる。そこでの自由裁量が、それぞれの地域の目標の尊厳や理念や安心の政策価値の増進であることを、公務行政職員が地域住民に示す必要である。「まちなか再生計画」から始まった具体的な復興事業のさらなる創造的な展開のためには、「風情ある港町、気仙沼」「水循環の環境町、南三陸」「コンパクトな未来の街、女川」「海から広がる安全都市、石巻」のシンボルで、政策実施の目標を抽象化できるかに自由裁量の可能性がかかっている。住民と直接向きあう地方の公務行政での政策目標の抽象化には、公共政策システムにおいて具体的な政策実施が抽象的な政策価値を経て政策評価に至り、さらに政策評価が政策関与を経て政策実施に再度具体化する循環によって、統合的な行政組織の一体性への「掟破り」の創造的な自由裁量を可能にする力がある。

図2 公共政策サイクルでの公務行政の公共性

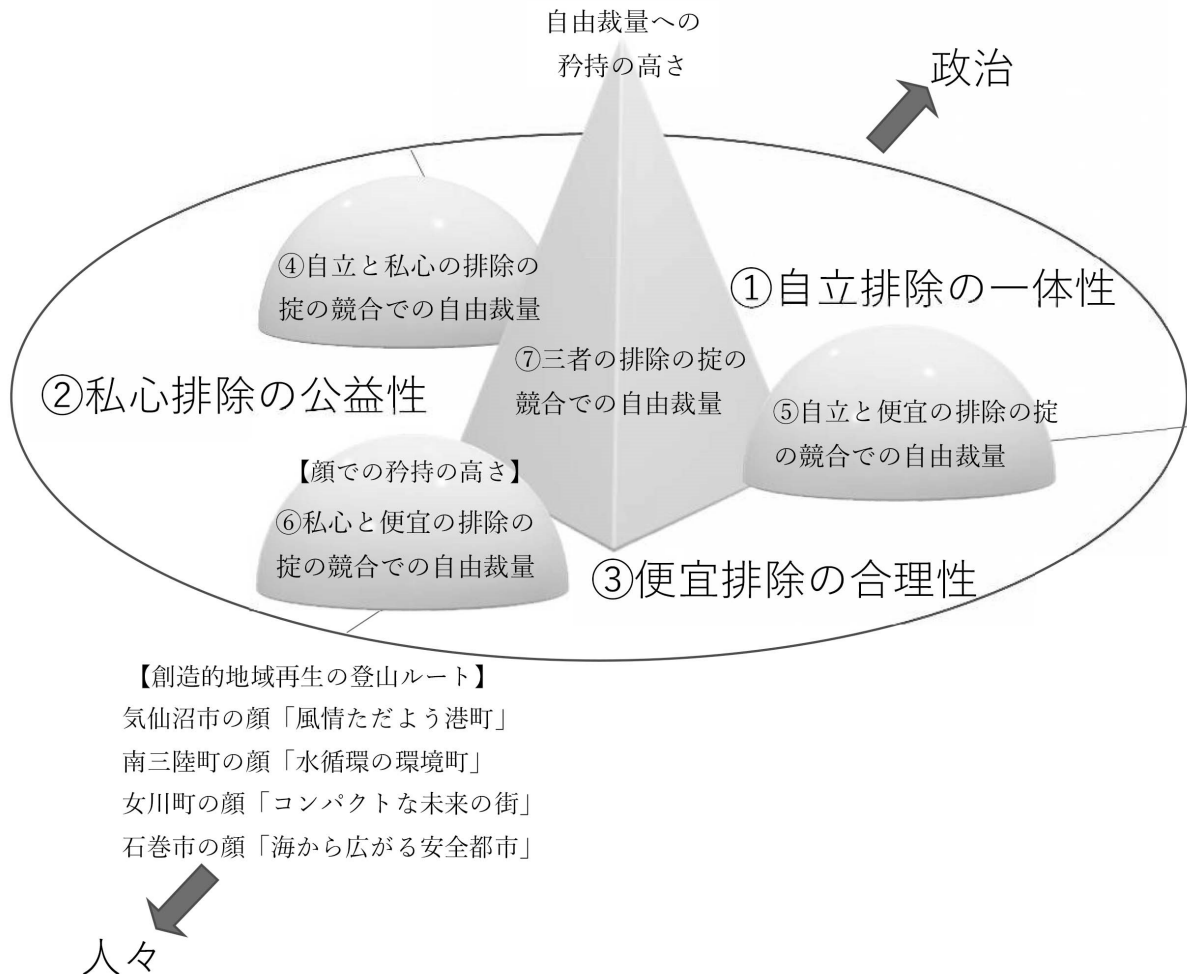


(出所) 筆者作成。詳細は注 8 を参照されたい。

## II.4 行政職員の自由裁量には何が必要か

抽象的な政策価値を示す提案型の政策実施が市町で可能であったとしても、執行の現場でそれを担う行政職員が一步踏み出すには、さらに、何かが必要である。それを私は、公務行政での地方行政職員の矜持に求めている。国や都道府県の下での一体性への掟破りが掟違反の懲戒処分や行政訴訟になる危惧のなかで、行政職員が住民の思いに応える自由裁量を抽象的な政策価値を掲げて行う行政行動への自信を、ここでの矜持と考えている。住民への応答の自由裁量の自信を持てるかは、それぞれの地域の抽象的な価値としての「顔」を政策実施の現場で行政職員が住民と共有できそうかによる。宮城県震災復興計画の10年の期間の経過後に、さらなる地域再生のためには、地域ごとで異なる政策価値を地域振興の目標として、商工、企画、広報などを担当する行政職員がそれぞれの市町で自由裁量の政策実施をどれだけ提示できるかである。例えば「風情ある港町、気仙沼」では、まちなか空洞化へのブランド推進組織の誘致の私益に、公共的な合理性からの自由裁量の矜持をどれだけ持てるかである。「水循環の環境町、南三陸」では、まちなか形成の環境教育企業の誘致での私益に対して、公共的な合理性からの自由裁量の矜持をどれだけ持てるかである。「コンパクトな未来の街、女川」では、まちなか再建への核災害のシェルター企業の誘致での私益への公共的な合理性からの自由裁量の矜持をどれだけ持てるかである。「海から広がる安全都市、石巻」では、まちなか広域化へのセーフコミュニティ活動の誘致での私益への公共的な合理性からの自由裁量の矜持をどれだけ持てるかである。地方行政職員の自由裁量への自信は、図3の山と丘の山登りに例えられる。公務行政は政治と人々の間にあつて、自由裁量への矜持が高いほど政策実施の創造性は増す。滑落の危険があるかもしれない登山には、道案内の標識と登山者の脚力があつてこそ登れる。道案内の標識が図1でも示した私心排除の公益性追求の指針と便宜排除の合理性追求の指針の競合であり、脚力への自信が行政職員の矜持である。山をどこから登って、「顔」としての「公」の政策価値を住民と「共」にできるのか、行政職員がそれぞれの市町で自由裁量の登山ルートを模索する。本研究では、⑥私心と便宜の排除の掟の競合での自由裁量の登山ルートから創造的地域再成へ向かおうとしている。そこでの矜持が、困難を避ける安全な登山と困難に挑む創造的な登山の分かれ目となる。どのような地域の顔となる価値を住民と共有しようとするかの行政職員の矜持は、まさに登山への心意気といえるだろう。

図3 公務行政職員の自由裁量への矜持と山登のルート



(出所) 筆者作成。図1を立体化して自由裁量への矜持の大きさを高度で示した。

## II.5 小括

地方の公務行政での創造的な震災復興は、2011年の東日本大震災後に提案型の宮城県震災復興計画の復旧期、再生期、発展期の目標年度の2020年以降、地域住民の思いに応える地方行政職員の行政行動の独自性にかかっていると、私は思っている。そこで行政職員が創造的な復興のためにどのような行動をとれるかを検討した。創造的な震災復興は創造的な政策実施、創造的な公務行政での政策執行を担う公務行政職員の自由裁量による創造的な行政行動でもたらされる。しかし、過不足ない政策執行への内部統制に逆らう行政職員の自由裁量のむつかしさの原因が、懲戒処分と行政訴訟になることへの危惧にあると指摘した。しかし、行政の一体性に背くかもしれない危惧の克服が、違法な「掟違反」ではなく、「掟破り」ではあるが違法とまでは言えない自由裁量で、公益性と合理性を追求することによって可能なことを示した。さらに、公務行政職員が行政の一体性の掟を破る困難の克服のために、政策実施がもたらす政策価値の「抽象化」が有効なことも説明し、政策価値にとってそれぞれの市町の「顔」となる政策目標がその役割を果たしうるとした。さら

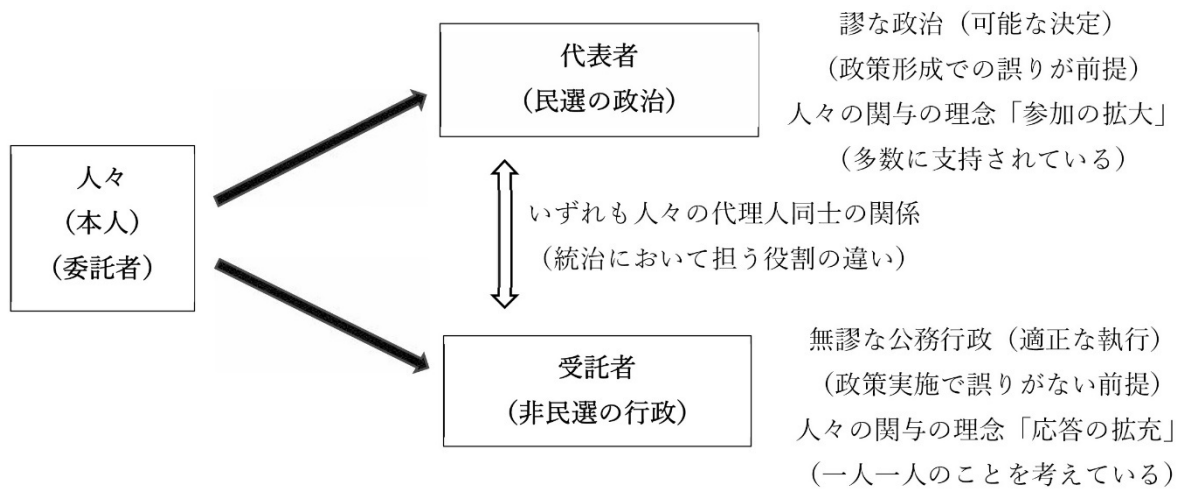
に、抽象的な政策価値を示す提案型の政策実施が市町で可能であったとしても、執行の現場でそれを担う行政職員が一步踏み出すには、顔となる政策目標に向けての政策実施の自由裁量で住民に理解される自信としての「矜持」が地方行政職員に求められると主張した。その矜持の例として、私益排除の掟破りに見えそうな時でも、気仙沼市の「風情ある港町」、南三陸町の「水循環の環境町」、女川町の「コンパクトな未来の街」、石巻市の「海から広がる安全都市」のそれぞれに異なる「顔」が、地域住民の思いに応えられる自由裁量の合理性に自信を持たせるかもしれない私案を示した。

### Ⅲ. 創造的な公務行政の意義と展望

#### Ⅲ.1 代表の政治と応答の行政

何が行政の独自性かといえ、政治の民主代表性に対する行政の公共応答性であると私は思っている。政策の実施を現場で担う公務行政には、人々の思いに応えるために、政治の従者に留まらない独自性が求められると述べてきた。人々への応答性に注目するここでの行政では、民主性の選挙を基盤として政策形成にあたる政治家を含む行政府の行政行動ではなく、選挙とは無縁に行政職員が政策実施にあたる現場に近い地方での行政行動を念頭においている。地方での公務行政も政治と行政の一般的な違いの下にある。図4は、人々との関係での政治と行政の違いを示すモデルである。<sup>10)</sup> 政治と行政には統治を担う役割に応じて異なる行動があり、そこに行政の独自性の源がある。議会政治と行政府と公務行政の区別において、民選の政治と非民選の行政がともに人々の代表者と受託者として代理の役割を担うなかで、国の行政府は大統領制では直接的に、議院内閣制では間接的ではあるが民選の基盤の上であり、地方の行政府は二元代表制での民選の基盤と非民選の公務行政を併せ持っている。そこでの役割を異にする政治と行政では、人々本人の代表者としての選挙で選ばれた代理人の政治が「多数の人々に支持されている」と、民主代表性に基づく行動を主張する。これに対して、委託する人々からの受託者として選挙を経ない代理人の行政は「一人一人の人々のことを考えている」と、一人一人への政策の執行を通じて「公」を「共」にしようとする公共的な応答性に基づく行動の主張に独自性を見出すことになる。人々の代表者として多数に支持されているとして政策の可能な選択をする政治は、誤る「謬」な決定の可能性を前提としているのに対し、決められた政策の実施において公務行政は住民一人一人への応答を視野に置き業務の執行を誤らない「無謬」を旨としている。つまり、議会政治や民選の行政府が人々からの参加の拡大を統治の背景とする謬な政治の正当性を基盤とするのに対して、非民選の公務行政は住民への応答の充実に適するか誤りとは言えないまでの無謬な正当性に基盤をおくといえる。謬な政治と無謬な行政については、多くに支持されているとする民主代表性の統治が収束に向かう政治の正当性と、一人一人の思いに応えようとする公共応答性の拡散に向かう行政の正当性では、以下のフィードバックや政治と行政の行動で示すような違いがある。

図4 政治と行政の人々との関係の違いのモデル



(出所) 筆者作成。

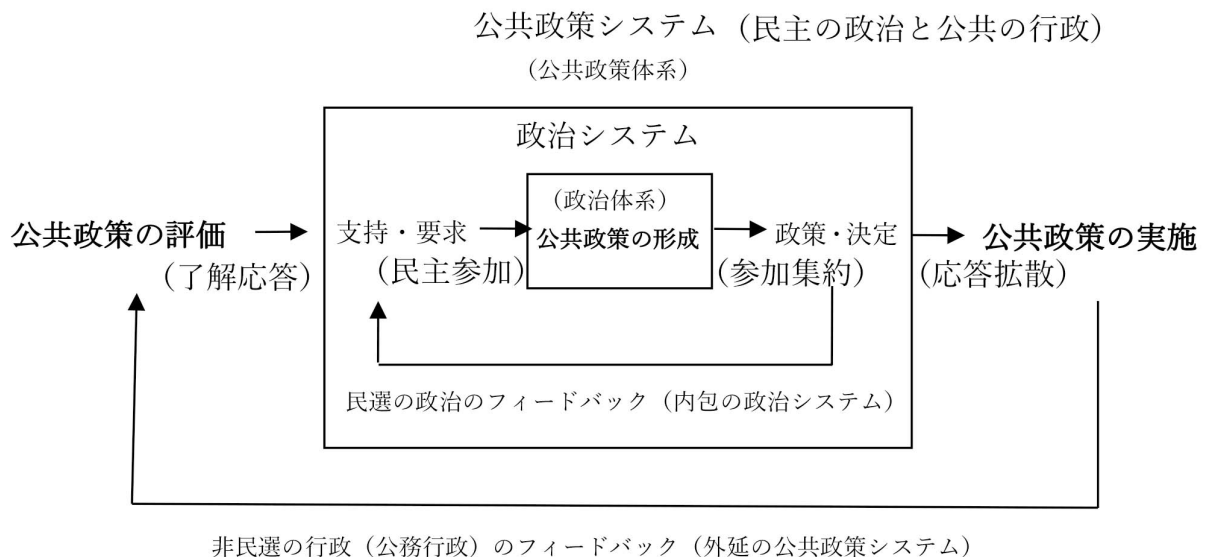
### Ⅲ.2 謬な政治と無謬な行政のフィードバック

行政の独自性が見られるのは、公共政策システムにおいて、無謬を旨とする公務行政の政策実施でのフィードバックが、謬を前提とする政治の政策形成でのフィードバックと異なる点である。政治システムを内包し公務行政システムを外延とする図5の公共政策システムのモデルは、民主的フィードバックの政治とは異なる、いわば公共的フィードバックの行政の独自性を示している。<sup>11)</sup> 政治は人々からの要求を集約して可能な決定へと変換する機能を果たすことで、統治における政策形成の謬を担っており、その是正のフィードバックが民主的な選挙である。一方、政策実施が人々の思いに答えているかの応答性を人々の了解の政策評価へとつなげるのが、統治における適正な執行の無謬を旨とする行政のフィードバックである。(図2参照) そこでは、誤ることを前提とする謬の政治が多数に支持される参加の拡大に向かうのに対して、誤らないことを旨とする無謬の行政は一人一人のことを考えている応答の拡充へと向かう。(図4参照) ただし、民選の政治に対して非民選の公務行政では、フィードバックによる公共政策システムの循環を担保するものが定かでない。だからと言って、その担保を政治に託するなら行政は政治の従者に甘んじることになり、責任を負う裁量への矜持を持ちえず、創造的な政策実施は望めないだろう。参加集約の出力が民主参加の入力にフィードバックする政治のように、応答拡散の出力が了解応答の入力にフィードバックする行政において、選挙で人々に向き合う政治に対して、公務行政が人々に向き合うのは人々からの了解の評価である。その評価を左右するのが、政策実施の政策価値を人々が共有する公共性であると、私は考えている(図2参照)。政治の正当性が人々の参加で支えられるのに対して、公務行政の正当性は、行政行動が人々に応答しているとの了解に支えられる。人々が了解できないことが必ずしも誤りとは言えないところで行政は常に無謬たりうる。そこで、人々の了解での応答の評価のためには、人々が政策実施について知ること、つまり、公共政策システムの開放(公共性)が不可欠である。公務行政は、ただ合法に留まればよいのではなく、違法でない自由裁量がなければ独



自性がなく、了解の評価も意味を持たない。政策形成での合法と違法を決める政治に自由裁量はなく、当然に、違法でない自由裁量もない。だからこそ、柔軟な政策実施を通じて統治の役割を担う公務行政において、人々に向けられた公務行政の自由裁量が必要である。公務行政が「なぜ」「どのように」無謬であるのかは、違法でない掟破りの自由裁量が公務行政にあってこそ、無謬な公務行政への人々からの公共的な了解が得られる意味がある。

図 5 民選の政治と民選でない公務行政でのフィードバックの違いの入出力モデル



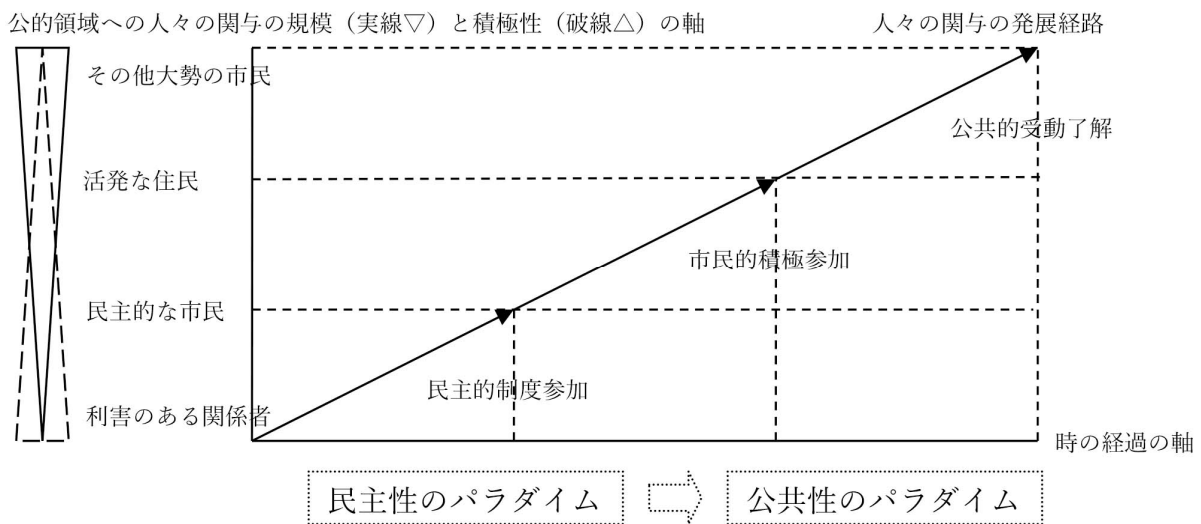
(出所) 筆者作成。詳細は注 11 を参照されたい。

### Ⅲ.3 参加の政治と了解の行政

行政の独自性が必要な理由は、住民に身近で対応する公務行政が、参加の政治に対する応答の行政としての独自性を示すことで、人々の公的領域への関与の規模が拡大すると考えるからである。政治や行政への人々の関与が「参加」の政治の民主性にとどまらず、行政での「了解」の公共性へと向かうなら、了解を増す自由裁量が行政の独自性による関与の規模の拡大に寄与するだろう。図 6 は、参加よりも了解の方が公的領域への人々の関与の規模が拡大すると見て、人々と政治行政との関係が民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへと変化するモデルである。<sup>12)</sup> ここでは、選挙での投票率の低迷する政治の民主性の状況において、その他大勢の人々の関与を模索する必要があると考えている。人々の関与の規模は、利害ある関係者に限られるもっとも低い規模から、「民主的参加」での民主的な市民を経て、「市民的積極参加」での活発な市民へと高まるが、地域社会に積極的に参加して投票へも参加する人々の規模はさほど大きくはならないだろう。より大勢の人々の公的領域への関与を図るには、参加とは別に、公共政策への人々の了解での関与にも注目する必要がある。なぜなら、政治や地域に積極的に参加するとは限らない多くの人々の関与は、その他大勢の市民による政策評価に関わる「公共的受動了解」を通して関与の規模の拡大につながる可能性がある。そこでは、公務行政の政策実施の行政行動が了解されるかの評価が、人々と行政の関係で重要である。民選の直接の基盤を欠く公務行政が、

無謬であることを主張するには、行政行動を羈束裁量にとどめて責任を間接的な政治にすべて託するだけではなく、公務行政のフィードバックでの自由裁量が適正との了解を人々から得ることを意図する必要があるだろう。つまり、公務行政が政治と異なり無謬であると見なせる理由は、誤らないことを旨とする公務行政の無謬への人々の了解が、公的領域への人々の関与の規模の拡大につながるからである。もちろん、ここで言う責任につながらない無謬と無責任とは異なる。責任無縁を旨とする公務行政も違法であれば責任を問われる。ここで取り上げる4市町について言えば、「顔」の目標に向けての自由裁量の政策実施が、私心排除の掟破りに見えても合理性追求の公共性で説明でき、また、便宜排除の掟破りに見えても公益性追求の公共性で説明できることである。その説明が住民に了解されるなら、行政の一体性の内部統制に対する地域の多様性への公共的な政策執行は、地方行政職員の矜持があるフィードバックとなるだろう。(図3参照)

図6 民主的な参加から公共的な了解への人々の関与の規模の拡大モデル



(出所) 筆者作成。詳細は注12を参照されたい。

### III.4 謬な政治の行動と無謬な公務行政の行動

政治が政策形成に関わる法と予算によって公共政策の実質的な方法を決定するのに対して、行政は政策実施の執行を通じて公共政策の実際の目標を人々と共有すると、私は考えている。選択肢からの方法の決定は誤る可能性を前提とする謬な政治が分担し、目標を共有すること自体は誤らないことを旨とする無謬な行政が分担する。組合せとしては、謬な政治と無謬な行政、無謬な政治と謬な行政、謬な政治と謬な行政、無謬な政治と無謬な行政が想定できる。一見、逆に見えるかもしれないが、社会の目標の決定が無謬な政治によってなされる場合を考えるなら、意に反する行為を人々になさしめることのできる政治の権力を、謬な方法の決定に限るとするのは重要だと思う。政治は目標となる価値を決めるのではなく目指せる目標を方法で示すのに対して、行政はシンボリックな価値を目標として、そのための手段を講じるのがよいと思っている。自ら決定してその責任を負う政治には秘密はあっても公開される自由裁量はなく、公務行政による目標への自由裁量に対し

て、政治が自由に目標設定できるとするのは統治の分担としては危険すぎる。そのようななかで、公共政策システムには謬な政治の決定の誤りの是正を人々の参加の民主性に託する政治のフィードバックと、行政の執行の目標が人々に了解される公共性が得られる無謬な行政に人々が関心を持ち続けるかの行政のフィードバックがある。責任をすべて政治に投げる責任逃れによって、行政は簡単に無謬であり続けられるかもしれないが、それは一人一人を視野におく行政の独自性を放棄する無意味な無謬である。民主政治の集約には評価行政の拡散のバランスがあつてこそ人々の公的領域への関与の規模は拡大する。(図5と図6参照)そこで、本研究での政治行政機関の区別にしたがって、政治での政治家や行政での行政職員の行動における制限や裁量での違いを、謬な政治と無謬な行政との区別とともに示したのが表2である。本研究が対象としている行政行動は、住民に現場で対応する市町の公務行政職員の自由裁量であり、表2では無謬/拡散多/公共原理の特徴がある。民主原理は政策形成での政治の収束を指向する統合的支配の原理であるのに対して、公共原理は政策実施での開放を通じて「公」を「共」にする分散的支配での行政の拡散を指向する原理である。市町村の公務行政での行政職員の自由裁量では、条例の規制力が示すような民主原理の比較的小さな集約の下で、人々への応答のための公共原理での裁量が必要になるのだろう。そのような特徴が、参加の収束の民主政治と応答の分散の公共行政による統治の分担において、公益と合理の公共追及への矜持を伴う掟破りの自由裁量をもたらす地方公務行政の独自性によって、政治よりも公的領域への人々の関与の規模の拡大に資する可能性がある。それは参加と応答の両者を備えた民主主義において、参加民主主義に偏らない評価民主政での公務行政の独自性へとつながる。地方の公務行政における創造的な政策実施での自由裁量の先駆性が、行政全体の独自性に貢献できれば、人々に近い行政が政治の先駆けになる可能性を示しうる。地域で異なる政策実施の目標として、「風情ある港町、気仙沼」「水循環の環境町、南三陸」「コンパクトな未来の街、女川」「海から広がる安全都市、石巻」が創造的復興の「顔」となつて、創造的な政策実施につながるかもしれない。そこでの政治に先行する現場の公務行政の人々への応答の自由裁量が、政策評価から政策関与を経る公共政策サイクルでの応答、了解へと至ることによって、震災復興での人々の関与の規模の拡大における地方での政治と行政のバランスが期待される。

**表2 政治での政治家や行政での行政職員の行動の制限と裁量の特徴**

|      | 国           | 都道府県        | 市町村         |
|------|-------------|-------------|-------------|
| 政治   | 謬/集約大/民主原理  | 謬/集約中/民主原理  | 謬/集約小/民主原理  |
| 行政府  | 謬混合/調整/調和原理 | 謬混合/調整/調和原理 | 謬混合/調整/調和原理 |
| 公務行政 | 無謬/拡散少/公共原理 | 無謬/拡散中/公共原理 | 無謬/拡散多/公共原理 |

(出所) 筆者作成。

### Ⅲ.5 小括

行政が政治と違うのは、政治が参加の民主性を基盤に統合の統治に向かうのに対して、行政には応答の公共性を基盤に分散の統治に向かえる可能性があることである。公的領域

への人々の関与が積極的な参加を通じて収束に向かうよりも、消極的な了解への拡散を通じての方が政治行政に関わりを感じられる人々は増えるだろう。一人一人の関わり方が薄くなったとしても、関わる人々の規模が拡大するなら、より多くの人々が「公」を「共」にできる公共性が高まるところに、民主主義の将来展望の一つを見ることができるかもしれない。特に、住民の思いに直接に答えようとする地方の公務行政には、政策実施から政策評価への公共政策システムのフィードバックにおける公共性の高まりを期待できる。気仙沼市ではブランド形成への私企業優遇への市民の了解の可能性、南三陸町では持続的発展の環境教育推進の私企業優遇への町民の了解の可能性、女川町では核災害へ対応する私企業優遇への町民の了解の可能性、石巻市では安全社会へのセーフコミュニティ活動の私企業優遇への市民の了解の可能性は、「単一」な政策実施を「多様」な政策執行へと展開する例示になるかもしれない。各市町での多様な「顔」への分散は、創造的な自由裁量の創造的な政策実施によってもたらされる。そのような地方の公務行政の創造的な行政行動による行政全体への貢献として、地方の公務行政の創造性は中央の公務行政さらには行政府および政治に対する行政の独自性の先駆となり、無謬を旨とする行政が政治の従者に留まらないで人々に応答できる独自性をも兼ね備えるものとなる。

## おわりに

行政は、政治と人々との間にあって、政策実施を担うと私は位置づけている。行政は政治との関係でどのように行動すべきか、また、行政は人々との関係でどのように行動すべきか。行政行動が私の関心である。行政の行動の仕方によって、政策の形成、実施、評価の公共政策サイクルで「公」を「共」にする公共性が左右されると思っている。投票率の低下に見られる選挙を通じての民主的な関与の減少傾向のなかで、公共的な政策実施を通して、公的領域への人々の関与の規模が拡大する可能性を模索した。その可能性が、住民の思いに答えようとする現場の地方行政職員の自由裁量をもたらす多様な政策実施による行政の独自性にあると考えた。この独自性は、行政が政治の従者として、その責任を政治に託する民主性のシステムに埋没することなく、自らの責任を果たしうる公共政策システムの政策実施において、政治を通しての人々への間接的な責任とは別に、人々への直接的な責任を持つ応答性に表れる。私の主張は、誤る「謬」を前提とする政治のフィードバックが民主的な選挙による是正であるのに対して、誤らない「無謬」を旨とする行政のフィードバックでは、政策実施の価値を住民が共有することへの行政職員の矜持を伴った行政行動が必要と思っている。人々との関係での政治と行政の違いは、人々を「代表」する選挙の民主性が政策形成の政治の原理であるのに対して、人々の思いに「応答」する政策実施の公共性が行政の原理であると捉えている。ここでは、国の議院内閣制や地方の二元代表制において選挙の基盤を背景として政策形成にあたる政治家を含む行政府と、選挙とは無縁に政策実施にあたる公務行政を区別して、後者の行政職員が政策を執行する行政行動の創造性を研究対象としている。そのような地方の政策実施の公務行政における国からの統制と地方での裁量に注目してきた。裁量できないところで責任は生じない。公務行政の独自の責任の所在は自由裁量にあり、政策実施の公共性に向けて公務行政の自由裁量はどのように必要で、どのように可能なのかを考えた。東日本大震災後の地域振興の「まちな

か再生計画」を経たこれからの自由裁量の可能性を、「創造的な震災復興」への地方行政職員の公務行政を例に検討した。表3は、そのような公務行政の自由裁量による行政の独自性への創造的な地域振興の可能性を、試案として議論した本研究結果をまとめている。

**表3 公務行政の自由裁量による震災後10年を経た今後の創造的な地域振興の試案**

|   | 気仙沼市  | 南三陸町                                     | 女川町                                       | 石巻市  |
|---|---|--|---|--|
| 創造的な災害復興の目標<br>(住民にとって共有できるかもしれない地域の「顔」の私案)             | 「風情ある港町、気仙沼」が、まちなか再生を地域の歴史ブランドの拠点への目標   | 「水循環の環境町、南三陸」が、まちなか再生を観光から持続的発展の教育拠点への目標 | 「コンパクトな未来の街、女川」が、まちなか再生を計画より先端的な実験の拠点への目標 | 「海から広がる安全都市、石巻」が、まちなか再生を地形からの地域形成の拠点への目標   |
|   | 地域振興の政策目標のシンボルとして地域それぞれでの「顔」を人々が共有できることで、仮設商店施策の展開ともなった「まちなか再生」制度を利用した施設整備を経て、創造的な震災復興への「思い切った手法を取り入れた」新たな多様な可能性が開けるかもしれない。         |  |   |  |
| 行政職員の創造的な自由裁量の困難と克服<br>(人々の思いに応えようとする政策実施への公務行政職員の矜持)   | まちなか空洞化へのブランド推進組織の誘致の私益への公共的な合理性からの自由裁量   | まちなか形成への環境教育企業の誘致の私益への公共的な合理性からの自由裁量     | まちなか再建への核シェルター企業の誘致の私益への公共的な合理性からの自由裁量    | まちなか広域化へのセーフコミュニティ活動の誘致の私益への公共的な合理性からの自由裁量 |
|   | 行政職員の創造的な自由裁量の困難は政策実施が「掟違反」になる危惧にあるが、政策実施で実現できる尊厳や理念や安心などの「抽象化」された政策価値を、「掟破り」の行政行動によって地域住民が「共」にできるなら、住民への応答性への矜持が、困難の克服をもたらす可能性がある。 |  |   |  |
| 創造的な公務行政の意義と展望<br>(地方の公務行政の創造的な行政行動による政治に対する行政の独自性への貢献) | 文化的な尊厳の政策価値のための地域ブランド形成での私企業優遇への市民の了解   | 環境保護の理念の政策価値のための環境教育推進での私企業優遇への町民の了解     | 先端的災害対応の理念の政策価値のための核災害対策での私企業優遇への町民の了解    | 社会生活の安心の政策価値のための安全への社会活動での私企業優遇への市民の了解     |
|   | 「顔」を掲げての掟破りの自由裁量による創造的な公務行政は、行政の無謬に反するより、むしろ、公共政策システムのフィードバックでの了解を通じて、公的領域への人々の関与の拡大に寄与し、地方行政職員の行政行動が、政治の従者に留まらない行政の独自性への先駆となる。     |  |   |  |

(出所) 筆者作成。

創造的な災害復興の目標（第Ⅰ章）では、仮設商店から転じた「まちなか再生」のさらなる創造的な政策展開のシンボルとしての多様な「顔」について、各市町の「顔」の可能性の私案を示してみた。まちなか再生計画の制度を利用した施設整備からの展開に向けて、気仙沼市では地域の歴史ブランドの拠点への顔として「風情ある港町、気仙沼」、南三陸町では観光から持続的発展の教育拠点への顔として「水循環の環境町、南三陸」、女川町では整備計画より先端的な実験の拠点への顔として「コンパクトな未来の街、女川」、石巻市では地形からの地域形成の拠点への顔として「海から広がる安全都市、石巻」が案となるかもしれない。創造的な自由裁量の困難と克服（第Ⅱ章）では、行政の一体性への内部統制違反となる危惧からの自由裁量の困難に対して、地域住民の思いに応える自由裁量に行政職員が矜持を持てるには政策価値の実現への公益性と合理性に基づく政策実施の「抽象化」が有効なことを示した。私益排除の「掟違反」に見えそうでも、創造的復興の「掟破り」の自由裁量として住民に了解されるかもしれない。そこで、次のような私案を考えた。気仙沼市ではまちなか空洞化へのブランド推進組織の誘致への自由裁量、南三陸町ではまちなか形成への環境教育企業誘致への自由裁量、女川町ではまちなか再建への核災害でのシェルター企業誘致への自由裁量、石巻市ではまちなか広域化へのセーフコミュニティ活動推進への自由裁量による抽象化されたそれぞれの顔の合理性が、違法でない「掟破り」になるかもしれない。創造的な公務行政の意義と展望（第Ⅲ章）では、抽象的な顔を掲げての掟破りの自由裁量の行政行動は、行政の無謬に反するよりむしろ、公共政策システムのフィードバックの了解により、公的領域への人々関与の拡大をもたらさうことを示した。気仙沼市ではブランド形成への私企業優遇への市民の了解の可能性、南三陸町では環境教育推進への私企業優遇への町民の了解の可能性、女川町では核災害対応への私企業優遇への町民の了解の可能性、石巻市では安全社会への私企業優遇への市民の了解の可能性が具体的に検討できるだろう。そのような各市町での「顔」を掲げての自由裁量の創造的な行政行動は、地方の公務行政の創造性が中央の公務行政さらには行政府および政治に対する行政の独自性の先駆となり、行政が政治の従者に留まらないで人々に応答できる行政全体の独自性による貢献へと広がるかもしれない。

行政の機能などにアプローチする研究は多いが、行政の行動にアプローチする研究はさほど多くない。なかでも人々への応答性を視野におく行政行動に注目する本研究は、公共政策の政策科学での政治行動論への寄与となるだろう。<sup>13)</sup>また、本研究が、東日本大震災の被災地域の再生に向けて、今後の創造的な政策展開を考える具体的な契機となりうるなら、なおさら研究としての意味はあるかもしれない。そのための知見は以下にまとめられる。第一に、思い切った創造的な政策実施には、住民が共有できる地域の「顔」のようなシンボリックな目標が役立つ。第二に、創造的な政策実施の行政行動には、行政組織の内部統制の下で「掟破り」になっても、住民の思いに応える地方行政職員による公益性と合理性への自信に基づく自由裁量への矜持が必要である。第三に、創造的な政策がもたらす行政の独自性によって、行政が政治の従者に留まることなく公的領域への人々の関与の規模の拡大に寄与するなら、自らの裁量を放棄する責任逃れの無謬に安住することのない、人々が関心を持てる意味ある無謬の公務行政が期待できる。

[注]

1) 人々への応答に注目する出力型民主政については、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換—』有斐閣、2009年、272頁。代表民主政に対する評価民主政については、村山皓「民主主義の危機と評価民主政」立命館大学『政策科学』22巻3号、2012年、35頁—37頁。村山皓「政策への期待の託し方—行政の民主主義—」立命館大学『政策科学』28巻1号、2020年、55頁—57頁。

2) 2012年12月にNEXCO東日本（東日本高速道路）が「東日本大震災に伴う復旧工事完了のお知らせについて」を發表し、復興応援「復興商店街を巡る旅スタンプラリー」の冊子による仮設商店の一覧も入手できた。2013年の5月に私はそこに掲載されている仮設商店のほとんどを訪れた。その後もたびたびそれらを訪れ、2022年の1月には今回の研究のために「まちなか再生計画」制度で採択されたものの中から、特に、それまでにもよく訪れていた宮城県の気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市での職員へのヒアリングを行った。

3) 復興を目指す基本的な理念について、兵庫県の阪神・淡路震災復興計画では、復興にあたって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」をなし遂げることであったとした。新潟県の新潟県中越大震災復興計画では、復興に向けては、被災地の災害状況、地域特性や地域課題を十分に踏まえながら、将来を見据えた復興を進めることを基本とし、壊れたものをただ単に元に戻すだけではなく、旧を踏まえつつ、その上に新たな価値を生み出す、すなわち「創造的復旧」を柱として復興事業を推進するとした。宮城県の宮城県震災復興計画では、復興を成し遂げていくためには、従来とは違った新たな制度設計や思い切った手法を取り入れていくことが不可欠として、「提案型」の復興計画として策定するとした。そこには、「創造的復興」への意図が県関係者へのヒアリングなどを通してうかがえた。

4) 災害対策基本法3条は、国の責務について「組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」「災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない」としている。4条は、都道府県の責務について、「区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する」としている。5条は、市町村の責務について「当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」としている。

5) 地方行政における「心意気」については、真淵勝『風格の地方都市』慈学社出版、2015年、185頁—186頁、16頁—18頁で、被災地の人々の生まれ育った土地に対する愛着と誇りの「心意気の風格」に触れている。それは、辻村明『地方都市の風格—歴史社会学の試み—』東京創元社、2001年、20頁—21頁の形而上の風格のような独特な雰囲気の研究を、主に政令指定都市に注目して実証的な比較を試みたものである。歴史的な風格に加えて「多様な主体による様々な営為」に現代の風格が見られるなら、本研究では、地方の小さな自

治体の行政職員の行動によって、地域の風格を人々が共有する現代の風格を捉えてみよう  
と試みた。

6) 本研究は、立法の政策形成と行政の政策実施、さらには、行政機構の内部統制での適正性  
と自由裁量での応答性へと研究を進めようとする助成研究の一環である。独立行政法人  
日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基礎研究(C)(研究代表者:上子秋生、課題  
番号:19K01492、H31~R3、研究課題「行政の政策実施の効率性と有効性の担保の構造と  
地方自治体の規模」の研究成果である。それは、独立行政法人日本学術振興会の学術研究  
助成基金助成金の基礎研究(C)(研究代表者:上子秋生、課題番号:16K03506、H28~H30、  
研究課題「民主主義の規模と行政の自律的裁量」の研究成果である村山皓「政治行政過程  
での政策形成と政策実施における自由裁量—カンボジアの基礎自治体の選挙で選ばれた評  
議員の立ち位置を手がかりに—」立命館大学『政策科学』25巻2号、2018年に続くもので  
ある。

7) 図1の⑥の公益性追求の指針と合理性追求の指針の競合のみではなく、他の競合におけ  
る自由裁量についても今回の調査で知ることができた。④の競合について、宮城県の公安  
委員会の下での市町の署協議会の議事録において、担当職員の意欲ある作成が他とは異な  
るものとなっていた。警察のような一体性追求の内部統制の強い組織でも、私心によらな  
い公益性追求からの特徴ある議事録による住民との共有への心意気の可能性があることが  
わかった。⑤の競合に関して、中央政府からの統制が比較的強い病院医療行政において、  
市町の公立病院の役割について、統制下で急性期医療を担うと分類される病院での回復期  
医療や介護サービスの展開を、便宜ではなく合理性追求の指針から行おうとする意欲を持  
つ病院事務担当の公務員がいることもわかった。

8) 公共政策サイクルの図2の詳細については、前掲、村山皓「政策への期待の託し方—行  
政の民主主義—」、56頁。行政が担う公共政策に関する私の公共の定義の開放性について  
は、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダ  
イムから公共性のパラダイムへの転換—』、7頁—8頁。

9) 政策価値に関わるシステムの財、過程的財、政策的財については、G. アーモンド、B.  
パーウェル著、本田弘、浦野起央訳『比較政治学』時潮社、1986年、563頁、569頁—586  
頁(Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Little, Brown and  
Company, 1966 1978)を参照した。本研究ではその中の政策的財に注目して政策価値を考  
えている。アーモンドの政策的財は福祉、安全、自由であるが、人々の幸福、人間の尊厳、  
個人の自由を「人」にとっての基本的な財と私は思っている。さらに、人にとっての政策  
価値は中央の政治で決めるよりも、地方の公務行政での人々との政策評価の共有で醸成さ  
れるのがよいと私は考えている。

10) 政治行政と人々の公民関係の複合交差の図4の詳細については、前掲、村山皓「政策  
への期待の託し方—行政の民主主義—」、44頁—45頁。本人と代理の関係の民主制の一般



的な捉え方は、国民と官僚は政治家を通しての関係として、私の図4の見方とは異なる。それはフリードリッヒとファイナーの論争にも由来し、一般的な捉え方については、曾我謙悟『行政学』有斐閣、2013年（2022年）、18頁－19頁。人々と行政の応答性の関係を想定して、一人一人の政策への期待に注目する私の政治行動論は、ラスウエルの政策科学の政治学にその源があり、Harold D. Lasswell, “The Policy Orientation,” Daniel Lerner and H. D. Lasswell, ed., *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951を参照した。また、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、2007年（1990年）、305頁－307頁の官僚制と政治過程の関係の考察において、「技術と政治の交差」こそが行政学的な考察の核心をなすとす。さらに、行政サービスの量的拡大と質的充実による、「立法国家」から「行政国家」への転換において、「決定作成」の構造分析を巨視的な行政国家論にまで関連づけていく一つの鍵が、「行政裁量」の再構成ではないかと言う。政治の民主主義に対して応答性を通じての行政の民主主義に注目する本研究の底流には、これに似た視点もある。

11) 公共政策システムのフィードバックの図5の詳細については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化－公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換－』、14頁－15頁。前掲、村山皓「政策への期待の託し方－行政の民主主義－」、45頁－46頁。そこでは、行政の外在的機関への服従を強調する行政責任論に対して、新たに「市民感情に対する直接責任」、つまり、本研究が注視する「応答性」とも言える政策に関わる責任を指摘する。また、市民との関係で行政責任でのフィードバックを分析対象とし、そこでは行政の市民に対する応答責任と説明責任を指摘するものとして、曾我謙吾『現代日本の官僚制』東京大学出版会、2017年（2016年）、234頁－236頁を参照した。それによって、官僚制の行政行動を、人々への直接の応答性ではなく、官僚制がどの程度の代表性を備えるかの政治を経由しての間接のものとして捉える点で、本研究での現場の地方行政職員の直接の行政行動との違いを知ることができた。

12) 公民関係の発展モデルとしての図6の詳細については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化－公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換－』、295頁－299頁。そこでは、人々の積極的な関与の民主性パラダイムが限界にきているのではないかとの見方から、人々の了解のようなその他大勢の人々への広がりのある公共性パラダイムへの考え方を提起している。

13) 本研究の基盤には、個人に視点をおく方法論的個人主義の政策科学の政治行動論がある。方法論的個人主義は分析の仕方ではあるが、そこには人々に身近なところから政治行政にアプローチする意図が含まれている。民主政システムの構造についての村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃洋書房、2003年、35頁では、日本人の政治への不信は国民の政治への影響力についての不満よりも、国が行う政策や決定への不満が強く反映していることを明らかにした。本研究は、そこでの参加と応答の意識の違いへの注目に加えて、政治と行政への意識の違いも視野に置き、人々に応答する公務行政の行政行動を議論した。その知見は私の最近の投票行動の研究にもつながる。村山皓、伊藤誠、市瀬比呂「京都市民の選挙行動の構造－京都市議会議員一般選挙での投票行動調査の分析－」立命館大学『政

策科学』30 卷 2 号、2023 年では、政治関与と行政関与、政府応答と政治的有効感から選挙行動における政治意識の実証的な分析枠組みを構築している。

## Possibility of creative policy implementation in the future for the earthquake disaster revival through the discretion by the local administration staffs

Hiroshi Murayama

### Abstract:

The subject of this study is the originality of the administration for the politics on the process of public policy implementation. I am in particular interested in the discretion by the local administration staffs who are going to meet thought of inhabitants in the execution of the public policy. I think that the originality of the administration for the politics is derived from the discretion by the local administration staffs under the difficulty of internal control of the administrative organization. It is the administrative discretion that brings creative policy implementation. The policy development of the local promotion by the new technique seems to be necessary for the revival of the disaster affected areas after 10 or more pass from the Great East Japan Earthquake. A variety of aims for revival sheared by inhabitants in every affected city may enable the discretion by the local administration staffs to carry out creative policies.

Keywords: Administrative originality, Creative policy implementation, Administrative discretion, Earthquake disaster revival