

りん議制の再検討

田 中 守

まえがき

筆者はさきに「ビッグ・ガヴァンメントと稟議制」と題する論文で、りん議制度の功罪を解明しその将来を展望して、りん議制廃止の要件を提示した⁽¹⁾。以来、10年の歳月が経過したが、現実には、行政の分野に関する限り、りん議制度が廃止の方向に進む傾向は見受けられない。それは、一面において行政に固有の惰性的要因によるのであるかもしれないが、他面ではそれなりに存続する事由があるからでもあろう。旧稿執筆以後たまたま若干の文献に接し得たほか、最近、筆者自身が実施した調査資料にも利用価値が認められるので、叙上の点を顧みつつ、根本的にりん議制度の再検討ないし再評価を試みようとするものである。その意味で、本編は旧稿の改訂版と称してよいと思う。

注

(1) 拙著、「地方行政の管理と改革」、第一法規出版、1967年、203—218頁。

I りん議制度の意義

1 りん議の語義

りん議は漢字では「稟議」（稟を稟とするのは俗字である。）と書かれるが、「稟」の音には「ヒン」と「リン」とがあつて、「ヒン」は「つつしむ」とか「まをす（申し上げる）」を意味し、「リン」の音は「こめぐら」の意で「稟」に同じとある⁽¹⁾。したがつて、「稟議」は「ヒンギ」と発音するのが本来で、「リンギ」は慣用読であるが、現今ではもっぱら「リンギ」が通用している⁽²⁾。本編では、稟の字が当用漢字に加えられ

ていないことを併せ考え、かつ官公庁の用語例にも従って「りん議」と書くこととする。

りん議は、叙上の etymology で理解されるように、「つつしんでご意見をうかがう」とか「おはかり申し上げる」という意味である。なお、りん議と同意語として「りん申」、「経伺」、「請議」などが用いられることもある。これらの用字と語義を一顧するだけでも、わが国の行政庁や企業体における上下の序列が、協力関係というよりも、むしろ一種の主従関係¹³⁾を意味しているといわれるゆえんが諒解されるであろう。

2 りん議制度の本質

りん議とは、一般に行政や企業経営において事案の処理に際し、決定される内容ないし案文を下位者が一定の書式により起草して上位の決定権者がこれを認定すること (authorization) を指す。書類は、起草者から直接に決定権者に提出されることは稀有で、大抵はその中間に起草内容や案文を校閲し所要の添削を施す承認者ないし調整者が何人か介入する。書類の運行過程は、単純あるいは簡易な案件であれば単一の縦系列 (line) を遡るが、複雑な内容であれば職能上その事案に係のある他のラインの職員に回議 (「合議」とも呼ばれる。) されることが多く、いずれにしても最終的に決定権者に至る。したがって、りん議制は、わが国における集権的執行体制の組織にあって、階統制の下から上へ逆流する方向と道程により、意思決定 (decision-making) に運ばれる運営管理方式であるといえよう。この場合、下位者の起草を「起案」、決定権者の認定を「決裁」と称するのが慣行で、そのためりん議制を「決裁制度」の名で呼ぶこともある。なお、起案から決裁に至るまで、各段階における承認ないし調整は、通常、捺印によって表示されるので、この制度については往往「ハンコ行政」という非難の声を聞くことも閑知されているであろう。

りん議制度は、日本の行政ならびに経営にのみ行われる特有の意思決定方式で他国に類例を見ないものといわれ、それは、しばしば、家父長制 (paternalism) に基づく家族制度的な協団体組織に発生したわが国独特の事務処理方法であるとも説かれる。¹⁴⁾ りん議制が封建的な主従関係のもとに生れたことは疑うべくもないが、その遺制は明治政府になっても継承され、さらに「殖産興業」の国是に従って新生した近代的私企業の経営管理方式にも移植されて今日に至ったもので、ここに日本独自の沿革と性質を看取することができよう。

注

- (1) 諸橋徹次編、『大漢和辞典 巻八』、大修館書店、1958年、596頁。
- (2) 一体、いつごろから「ヒンギ」を誤って「リンギ」と呼ぶようになったか、また幕藩体制下の行政では果して「ヒンギ」と発音したか、これらの疑問を解く方法が見当たらないが、時代考証にすぐれた作家子母沢寛の作品『勝海舟』では、「……頻りに藩庁へ稟議しているのですが、……」^{ひんぎ}とわざわざルビが付けられているのに興味が惹かれた。(新潮文庫『勝海舟 第六巻』、1969年、465頁。)
- (3) 辻清明、「日本における政策決定過程——稟議制に関連して——」、「思想」、岩波書店、1965年1月号。
- (4) 辻、同上論文。また、高宮晋ほか編、『新版体系 経営学辞典』、ダイヤモンド社、1970年、226頁。

Ⅱ りん議制度に対する批判

りん議制度に対しては、以前よりわが国の識者が批判ないし指弾を寄せてきた。古くは、中江兆民が『一年有半』で、りん議制が繁文の弊を生むことを指摘し、上級管理層における率先的決定によってその刷新をはかるべきことを論じている¹¹⁾。また、近くは辻清明教授がさきに引用した論説で、行政庁における政策決定方法としてのりん議に関し、その欠陥を論じてわが国官僚制の特徴とりん議制度との関係を究明したうえ、改革の方途に論及された¹²⁾。なお、本編の冒頭で触れた拙稿「ビッグ・ガヴァンメントと稟議制」も、現代におけるりん議制の長短を明らかにし、その廃止に要する諸条件を説いたのち、行政庁における意思決定方式の将来にも言及したものである。

しかし、ここでは本誌の性質を考慮して、アメリカの学者がみたりん議制批判を紹介し、それらに着意しながら、所論を進めることとしたい。わが国のりん議制を批判しその改善意見を書物の上に残した米国人学者は、おそらくチャールズ・ビャード (Charles A. Beard, 1874—1948.) 博士が最初であろう。その見解は、既に旧稿で詳細に引用したので¹³⁾ここでは省略することとし、もっぱら近年の労作に見受けられる諸説を紹介したい。

1 デイモックの批判

最初に掲げるのは本学にも来講されたマーシャル・デイモック (Marshall E. Dimock) 教授である。デイモックは、ICUに在任中、日本の行政をよく考察し、離日後に一書を公けにしたが、そこではりん議制度について次のごとく述べている。長文ではあるが、外人学者の眼に映たりん議制の姿がよくわかるので、あえて引用する。

「過去において、日本の役所仕事は、すべて最下層の輕輩官僚の手で開始され、漸次、階統制の各段階で押印されるのをまって、上層へあがっていった。このようなこまごまとした公式の手續がその道程を経由してくるまでは、最高管理層は何もできなかった。しかも、この手續は往往にして長引くのである。このため、緊急を要する政策事項ないし危急時の決定あるいは国民の経済や福祉にとって最重要の課題が、最上層部にある政策担当の高級職員に達すれば的確迅速に対処できた場合でも、しばしばそこまで届かなかった。実業界を含むすべての人びとは、この硬直した制度の結果にある程度苦しんだものである。

この問題は、現今もなお存在するもので、最高管理者が挑まれている根本的なことから、一方では官僚の熟練に今も信倚しつつ、他方ではりん議制のもたらす欠陥を克服する方途を発見することである。畢竟、組織と人事の諸問題が日本では焦眉の急を告げており、本来ならば第一級の効率を挙げるべき制度的裝備に大きい欠点をなしている。¹⁴⁾」

デイモックは、このような認識に立って、その改善方法には、内部的改革によるものと急激な政治的行動によるものがあるが、日本の行政庁は、前者の方向に沿って勇敢に前進し効果を挙げている、と説く⁽⁵¹⁾のみで、りん議制度の刷新に関する具体的方策は示していない。

2 クレイグの意見

第二に紹介するアルバート・クレイグ (Albert M. Craig) 教授は、行政学者ではなくハーバード大学の歴史学教授であり、特に日本の政治史に明るく、同大学日本研究所のAssociate Director でもある人物で、以下に摘記する同教授の意見は、その論文「(日本) 政府官僚組織の機能面にみる健全と不全⁽⁶⁾」より引用するものである。

クレイグによれば、りん議制は、一般に日本特有の意思決定方式であるとせられ、その特異性が強調されるが、そのことは日本を理解することに役立つよりは、返って妨げとなる、⁽⁷⁾といい、その論拠として次のごとく述べている。

「米国では、会合で決まったことや一連の協議および会合のういで決定された事項は、それで本決まりで、あとは、すべてその結果を関係の職員に報知するだけである。しかし、日本では、会合で意見の一致をみても、該当文書が関係当局を経由し責任者が捺印した時点で、はじめて最終の形式的承認となる。⁽⁸⁾」

このようなりん議制度が日本の意思決定過程だとしきりにいわれるが、日本でも軽易な事項は事前の協議や会合などなく、いきなり書類が回付される。「しかし、重要な案件については、すでに決定された事項を漏れなく報知することがりん議制本来の役目なのである。こうした点では、日本のりん議制は、H. A. サイモンがいう米国の“referral and clearance system”と酷似している。⁽⁹⁾」

このように述べたのち、クレイグは、りん議制の弱点として、通常、めくら判、非能率および責任不明確の三点が挙げられるが、「しかし、

自分の印象では、日本の意思決定が（たとえ他国に比して緩慢であるとしても）手間どるのは、書類が運行する間に生ずる消極的抵抗によるよりも、むしろ協議や会合の過程で合意をはかる必要から生ずるのである。いかに重要な案件でも、その解決方法が樹立され、しかも（りん議によって）階統制の各段階を経て上局に至るまで、一致した見解が固められてしまうと、もはやこれに反対して止めることは至難となる¹⁰。」

さらに、責任の所在が不分明であるとの一点についても、クレイグは、必ずしも通説にくみせず、りん議制にあっては、起案者の何人たるを問わず、その第一次責任は課長に帰し、上司たる部局長も責任を分かちものであるとの主張を紹介し、多数の捺印によって責任が集団的になるのは、協議や会合で到達した合意の範囲に対応するものであり、関係者の合意を必要とする限り、たとえ書類の回覧をやめても、別の意思決定方式ができはしないであろうと説く。

3 ボーゲルの見解

最後に登場願うのはエズラ・ボーゲル (Ezra F. Vogel) 教授である。ボーゲルはハーバード大学の社会学教授で東アジア研究所長を兼ねる東洋学者であって、前段に引用したクレイグの論文を収めた『現代日本の組織と意思決定』の編者である。彼がその序文において、りん議制に関し述べているところは重要な示唆を含んでいるので、長文ではあるが、その概要を紹介したい。

りん議制は、日本独特の意思決定方式で、よく、決定権が低層部にあったり、決定が遅滞がちで誰もが明確な権限をもたないぎごちないやり方であるなどといわれるが、日本では会社でも役所でもりん議制が用いられているのであって、西欧諸国ではりん議制に関し、何か思い過ごし誤解がある。りん議制に対する西欧の通念は、日本の組織における指導者層の権能と指導力を軽視するものであり、特に有能達識の指導力をもつ組織にあっては、指導階層は、先制的行動力を発揮するば

かりでなく、起案を担当する低層部を周到に監督している。たとえ、上司の指揮監督が強力に行き届かず、また階層間の打合せがあまり頻繁に行われなような組織でも、起案に当る者は組織の目的および上司の意図をよくわきまえていて、その脈絡で起案をするのである。……さらに一般的にいえば、組織の低層部にある職員は、上司の信頼を得ている限り、起案の裁量が認められているのであって、彼らは上司から陰に陽に権能を信託されていて、その範囲内で行動するものである。¹¹⁹

このように述べたのち、ボーゲルは、さらに別の観点から、次のごとくりん議制の意義づけを試みる。

りん議制は、ある程度、組織の各部門が関係の案件については協議にあずかる権利を留保する制度である。ある課で綿密に審査をしないまま文書に押印しても、りん議制では責任なしとはされない。むしろ、どの課でも回議文書を承認するということは、一般に、その文書が大して重要でないか、あるいはその課の所掌範囲を侵犯するものではないことを意味する。このように、りん議制はアメリカの行政庁におけるクリアランス・システムと本質的に大差ないものである。こうしてみれば、りん議制は未熟というよりむしろ成熟した官僚組織、強力な指導者をもつ活動的な組織の特徴であり、要するにりん議制は、日本特有のものでもなく、また日本の組織にある指導者に権能も指導力も欠いている表徴でもない。¹²⁰

4 批判の推移

以上の引用によって、わが国のりん議制に対する米国人学者の考察にも著しい推移があることがうかがわれる。すなわち、ピアードはもちろん、デイモックに至っても、りん議制度は、旧来の弊習であり、もっぱら改善を必要とする不合理な方式と見なされてきた。また、わが国の識者がりん議制を論ずる場合も、多くはその短所に対する批判にきびしくして、長所に関する評価の面には不十分な観があった。それらの立論で

指摘されたりん議制の重大な欠陥は、おおむね能率の低下、責任の分散、指導力の不足の三点に集中しているように思われる。¹¹⁴ 筆者も、旧稿においてこれらの通説に同意したのみでなく、さらに現行のりん議制では意思決定以後の追跡 (follow-up)、特に執行結果の確認を等閑に付する嫌いがあるので、「上級管理者は、事案の決定後も、関係職員をして施行経過及び結果の報告とそれに基づく業績評価の励行に努力せしめ、これらの欠陥を充填すべきであろう。¹¹⁵」と説いた。

こうした考え方が、これまでりん議制に関する定説とされてきたと認められるが、さきに紹介したとおり、最近の米国学者による日本研究では、りん議制が本質的に見直されている。端的にいえば、過去のりん議制批判がりん議制の存在を疑問とし廃止さえも論じたのが、今やむしろ肯定的に評価されようとしているのである。¹¹⁶ また、現実にも、りん議制は、わずか一部の私企業で廃止されているものごとくである¹¹⁷が、行政庁では一向にそうした風評さえも聞かない。りん議制が、とかくの批判を受けながらも、なお存続しているばかりでなく、そのことが行政庁の内外から責められもしない事実をかえりみるとき、改めてその *raison d'être* を再認識すべき要を感ずるのである。

注

- (1) 中江篤介、『一年有半・統一年有半』、岩波文庫、1936年、39—40頁。
- (2) 辻、前掲論文。
- (3) 前掲の拙著、209—210頁。ピアードの見解を約言すると、無意味な捺印が多くて事務処理が遅れ無駄を生じているので、実質的に責任ある管理者が署名するに止めるべきである、とする。換言すれば、りん議でなく決定書方式である。なお、その原著は次の書である。
C. A. Beard, *The Administration and Politics of Tokyo*, THE MACMILLAN Co., 1923, p. 60.
- (4) M. E. Dimock, *The Japanese Technocracy*, JOHN WEATHERHILL, INC., 1968, pp. 45—46.
- (5) *ibid.*
- (6) A. M. Craig, "Functional and Dysfunctional Aspects of Government Bureaucracy," in *Modern Japanese Organization and Decision-making*, edited by Ezra F. Vogel, University of California Press, 1975. この書物

は、主として1973年1月にハワイのマウイで開催された日米共同研究会議の成果をまとめたもので、その研究内容と参加者の多彩ぶりからも、貴重な文献というべきであろう。

- (7) *ibid.*, p. 17.
- (8) *ibid.*, pp. 23—24.
- (9) *ibid.*, p. 24. なお、*referral and clearance system* というのは、事案の決定に際し、関係の他部局から異議や妨害が生じないように、念のため関係筋へ報知して反対意見や抵抗等がないことを確かめておく方法で、わが国の官庁用語でいう念達（ねんだつ）の語意に近似するものである。
- (10) *ibid.*, pp. 28—29.
- (11) *ibid.*, p. 30.
- (12) *ibid.*, xvii.
- (13) *ibid.*, xviii.
- (14) 辻、前掲論文および行政事務管理便覧編集委員会編、『行政事務管理便覧』、日刊工業新聞社、1967年、210—211頁。なお、前記A. M. Craigの論文でも、りん議制の弱点として、めくら判、非能率、責任の不明確を挙げている。(Op. cit., pp. 27—28.)
- (15) 前掲の拙著『地方行政の管理と改革』、211頁。
- (16) 但し、クレイグらがりん議制を日本独特の方式でもないとしている点には、単純に首肯しかねる。筆者はアメリカの「クリアランス・システム」の実態を認識していないので、正確な比較が困難であるが、沿革的にも機能的にも異なる点があり、りん議制はやはりわが国固有の制度であろうと推断するものである。
- (17) いくつかの進んだ企業においては、りん議制を廃止したが、その場合、従来のりん議書が果たしていた本来の機能は、提案と報告とに分離されて別途に行われるものが多い（前掲、『新版 体系 経営学辞典』、511頁による。）とのことで、それではりん議制廃止の意味と成果が疑われるであろう。

Ⅲ りん議制度の再評価

1 りん議制再評価の論拠

筆者は、旧稿において、現在の行政庁でりん議制度が廃止されないのは、単に行政にありがちの惰性に因るのではなくて、やはりそこに若干の価値と効用が認められているからであるとし、その価値ないし効用として次の4点を掲記した。

- a routine における決定の実用
- b 発意 (initiative) の奨励——民主的運営による士気 (morale)

の振作

c 意志・情報の疎通 (communication) と決定への関与 (participation) の効果

d 将来への記録保存の意味

但し、これらの価値や効用も、決して絶対的なものではなく、既述の批判と指弾にはたえ得るものでないと判断した。⁽¹¹⁾

しかし、近時、行動科学的観点より行政の管理理論を構成することに着意し、その努力を継続してきた道程において、公務員的人間的意欲にうたえて執務の効率的運行をはかることが、畢竟、行政の業績を高揚するとともに、公務員の職業的満足感をも充足する最も有意義な管理方策であることに思い及んだのである。その着想と学習の成果を、一応、結実させたのが『行政学講座』に寄せた拙稿「管理の動向」⁽¹²⁾であり、これを執筆するに至って、一層、その感を深くした。

りん議制も、この視角より見直すと、前記の「発意の奨励」や「意志の疎通と決定への関与」は、従来の想定よりもさらにすぐれた効果をもたらしているのではなかろうかと考えられるのである。その意味では、ディモックが日本の行政を批判して、「管理方法の弱点は、人間関係の心理面を閑却していることで、意志・情報の疎通、参加、動機づけ、責任の明確化、発意の奨励、最後に職務上の満足感、こういうことどもを等閑視している。⁽¹³⁾」と述べたのは、いささか速断に過ぎた嫌いがあるが、これまでディモックの指摘を至当と受けとめ、ひとえにこの批判を甘受してきた筆者としては、同教授の見解を浅見という資格はない。

ともあれ、りん議制度をもって単に非能率で無責任な封建的遺制なりと断ずることは再考を要する。むしろ、りん議制は、職員の間人性を重視し、その自主的な勤務意欲の発動によって執務成果を挙揚しようとする現代的発想にかなうものと考えられ、あるいはそこに先人の深い知恵と人間味をも汲みとることができるのかもしれない。

2 ひとつの試み

筆者は、かねて自治大学の第1部および第2部⁽⁴⁾において「行政管理総論」の講座を担当してきたが、今夏（1976年夏）より前掲の拙稿「管理の動向」をその教材として使用することとしたのを機会に、研修効果の測定を兼ねて、りん議制に関するアンケートを実施した。その事由は、筆者の所説が、従来の権威主義的で即物的な管理を避け、新しい人格主義的理念に基づいて、公務員の人間性を尊重する管理方策を案出し実行する必要⁽⁵⁾から、「行政自体に固有の公共目的と公務員自身の人間的目標との可及的接近を図り、究極的には両者の調和と統合を期することが行政管理の理想像であろう。」⁽⁶⁾と説き、その見地より、

- (1) コミュニケーションの徹底
- (2) 参画方式の活用
- (3) 動機づけの励行
- (4) 職務の拡充
- (5) 分散化の促進
- (6) 業績評価への努力

以上6つの管理方策を述べたもので、この叙述を下敷きにして、りん議制に対する考え方をたずねてみるのが有意義と認めたからである。調査は、70分授業の講義を7回継続したのち、本年7月10日に第2部の研修生118名を対象として、多項式選択法（multiple-choice method）により実施した。以下にその調査票および結果を掲記するが、何分にも研修講座における理解度を測定する資料として試みたもので、アンケートとしては不十分の感を免れなかったものの、ある程度まで現職公務員たちの思考状況を窺知することができようと思われる。

「問題：りん議制度の長短と存廃

——人間尊重の管理方策に照らして——」

という提出課題で、まずその長短については下記のとおりのお答えである。

一 長 短

(1) コミュニケーションについて

- a りん議制では公文書が正式に回議されるので、コミュニケーションが行き届く。……………11人
- b りん議制では公文書が形式的に回されるのみであるから、これに依存するだけではコミュニケーションの徹底は期せられない。……………98人
- c りん議制は、元来、コミュニケーションと無関係なので、どちらともいえない。…………… 9人

(2) 参画について

- a りん議制は自主性に基づく参画方式であり、人間尊重の精神に適するものである。……………34人
- b りん議制では、進言や献策の機会が乏しいので、参画の実が伴わない。……………60人
- c りん議制と参画方式とは全く別個のことがらである。……24人

(3) 動機づけについて

- a りん議制は自主的な意思決定の方式で、これに動機づけを加えることにより、多大の効果を伴う自動的意思決定制度となるであろう。……………92人
- b りん議制では、動機づけの契機がほとんどないため、モラルの振起を妨げる。……………17人
- c りん議制は動機づけと全く関係がないので、どちらともいえない。…………… 8人

(4) 職務の拡充について

- a りん議制にあっては、おのずから職務の拡充が行われる。…12人
- b りん議制では、職務の拡大をはかることができるが、職務の充実を期することはできない。……………28人

- c りん議制はあくまでも意思決定の方式であり、職務の拡充は別個にくふうしなければならない。……………78人
- (5) 業績評価について
- a りん議制は自主的な業績評価を伴うものである。……………42人
 - b りん議制では業績評価が等閑に付されがちとなる。……………21人
 - c りん議制は必然的に業績評価を伴うものではないから、別途に業績評価への努力を必要とする。……………55人
- 次に、りん議制度の存廃について問うた部分を掲げる。

二 存 廃

- (1) りん議制は現行のまま存続するのがよい。…………… 9人
- (2) りん議制はその欠陥を補正したうえで存続すべきである。…109人
- (3) りん議制は廃止して、もっと簡略な決定方式を採用したい。… 0
- (4) 何ともいえない。………………………… 0

以上は、前記のとおり、りん議制を題材として講述内容への理解度を考査することを本旨としたものであるが、同時にりん議制に対する現任公務員の批判と評価をも問おうとしたものである。

これによると、現行のりん議制度は、必ずしも職員の間人性を重視する諸方策の角度からは高く評価されていない。特に、一—(1)—b (「りん議制に依存するだけではコミュニケーションの徹底は期せられない。」)に98人もの多数意見が集まっている。しかし、二の存廃に関する部分でみるとおり、これらの欠陥により直ちにりん議制を廃止して簡略な決定方式を採用したいとする者は皆無で、実に 109人という圧倒的多数が、「りん議制はその欠陥を補正したうえで存続すべきである。」とした。そのことは、一—(3)—a の命題に対して92人もが賛意を表したことと呼応するものであろう。また、りん議制廃止の意見や判定留保がいずれも0であったのに比して、わずか9名にもせよ、「りん議制は現行のまま存続するのがよい。」としていることにも注目しなければなるまい。

なお、一の長短に関する調査部分を概観すると、現行のりん議制は、「人間尊重の管理方策に照らして」みると、全般的には高い価値を認められていないが、部分的には、比較少数とはいえ、(2)―aと(5)―aがそれぞれ34と42という相当数にのぼったことにも、りん議制に参画とか自主的な業績評価のごとき人間性重視の効用を認める者がまれではないことを表示するものとして、深く留意したい。

この調査は、ただ一度のみのもので、これをもって万般を推すわけにはゆかないかもしれないが、国家公務員たると地方公務員たるとを問わず、現任の中堅階層に同様の設問を供すれば、おそらく上掲のものと大同小異の結果をもたらすことと推定してよいであろう。

3 りん議制の見直し

以上に述べきった考究と調査の結果に基づいて、筆者もりん議制を見直すべき必要に迫られた。

りん議制度は、たしかに反面において若干の弱点ないし欠陥を蔵してはいるが、各般の批判や改正意見に拘らず、今もって根本的な改廃に至らないのは、それが不十分ながら「職員の間人性尊重」ともいうべき理念に合致しているからではあるまいか。換言すれば、りん議制は、単に行政における前例踏襲の惰性や変革をいとう保守的体質によってのみ支えられてきたものではなくて、わが国独特の歴史的・社会的条件のもとで育った日本流の人格主義的有効手段と認めたいのである。ことに、それは日本人の勤勉さによく適合してきたように思われる。クレイグも前掲の労作で、「日本の職員は、必要などときには長時間働き、いかなる基準で比べても誠実であり、かつ自分に与えられた大抵の業務は、ほどよい能力で完遂する¹⁷⁾。」と称賛して所論を結んでいる。りん議制は、さきに引用したディモックの批判や前節に示したわが国現任公務員の認識に拘らず、日本の伝統的な行政風土のなかに生育しながら、意外に現代の行動理論にも適合性を示すものではなからうか。このように考察すると、

りん議制度は、公務員の人間的欲求、特に「認識・評価」(recognition, esteem) や「自己実現」(self-actualization) の意欲⁽⁸⁾を誘発し、職務上の満足感(job-contentment)を充足させるにも幾分か役立つ方途であって、しかも職員の自主性を重んじ、自発的努力にまつ方法であるだけに、いわば自動的操作方式(automatic operation method)であることに一層深い意味を見出すものである。

注

- (1) 前掲拙著、207—208頁。
- (2) 編集代表辻清明、「行政学講座 3」、東京大学出版会、1976年、に所収。
- (3) M. E. Dimock, *op. cit.*, p. 18.
- (4) 1, 2部ともに地方公共団体の中堅幹部に対して高度の幹部要員研修を行うもの(自治大学校編、「昭和51年度自治大学校編」、「昭和51年度自治大学校研修計画大綱」、2—3頁による。)であるが、主として第1部は都道府県職員、第2部は市町村職員を対象としている。
- (5) 上掲の「行政学講座 3」、234頁。
- (6) 同上、235頁。
- (7) A. M. Craig, *op. cit.*, p. 32.
- (8) Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard, *Management of Organizational Behavior*, Prentice-Hall, Inc., 1969, pp. 18ff.

IV りん議制度の改善

1 りん議制改善の必要と方向

上述のごとく、りん議制は視角を改めて評価するとき、そこに新しい行動科学的な人格尊重の意義が認められるものであるが、そのゆえをもって改善の必要なしと論断するものではない。現行のりん議制には、依然として、非能率、責任の混迷、リーダーシップの不発等の欠陥が随伴する。そのため、筆者も、旧稿において、臨時行政調査会の答申⁽¹⁾にならない、行政の内容に応じて実質的に処理し得る能力を有する部局長以下に適宜委任する「割り付け方式」に切替えることを前提とした「決定書方式」への移行を強調したのである。

しかし、その方法に依っても、単に制度を改め方式を変えるのみでは、

十分の効果を挙げるができないであろう。すなわち、他面において、公務員の人間尊重理念に基づく諸般の方策が講じられなければ、従来から指摘された欠陥はある程度是正されても、そこに新しく職員の執務意欲減退や欲求不満等の重大な難点が生ずるに相違ない。

また、あえて急激な変革によらずとも、現行のりん議制にさらに人間性重視の配慮と努力を加えて、自発的・躍動的な職務集団を形成しつつ、権威主義的でなく人格主義的観点に立って能率の向上、責任の明確化、リーダーシップの発揮をはかることも、一顧の価値があると考ええる。前掲のアンケートが示す帰趨もここにあることは明らかであり、むしろその方が実情にも適して実効を期し得るのではなかろうか。

2 りん議制改善の要件

りん議制の改善は、上記のごとく、二途に分かって考えねばならない。その一は、りん議制の廃止—決定書方式への移行という方向で、この場合は、筆者が旧稿で列挙したとおり、次の5項目に掲げる要件を前提としなければならない。

- (1) 決定の権限・責任の再分配及び明確化
- (2) 目標・方針の指示と決定基準の明定⁽²⁾
- (3) 報告の励行と事後監督の努力
- (4) 命令事項と承認事項の区別による整理
- (5) 記録の保存方法の考案

これらの条件は、どの一つをとっても簡易な命題ではない。しかも、長年月にわたって伝承してきたりん議制を廃止すること自体に、すでに心理的抵抗も少なくないことであろう。筆者自身が、さきにもそのことを提唱しながら、今改めてかえりみると、まことに容易でないことを痛感するものである。

これに反して、もう一つの改善方法は、現行のりん議制を活用しつつ、行動理論的研究に基づいて、公務員のモラルを高める方策により、一

層の成果を期待しようとするもので、この場合は、前者のごとき急激な変革が避けられ、多数職員の深層心理における反応もむしろこの方途を歓迎するであろう。しかし、この方向を辿るにしても、決して道は平坦でもなく近くもない。第一に、公務員一般特に管理層に人間尊重の配慮と努力が強く要請される。第二に、この方途においても、前者の場合に列挙した要件の一部は不可欠であることを認識しなければならない。第三に、りん議制に関しこれまで指摘されてきた難点を克服するためのくふうを加えることが肝要である。

要約すれば、現行のりん議制を活用する方向へ進むのにも、安易な態度は禁物で、思い切って意識の変革と発想の転換をはかるとともに、行政に随伴しがちの惰性に対して勇氣ある挑戦を試みなければならない。しかし、この困難な道程を踏破することができた暁には、そこに行政の公共目的と公務員の人間の目標との合成による「公私一如」の境地が開けるであろう。

注

- (1) 臨時行政調査会答申、13-IV-1。（『自治研究』、第40巻臨時増刊第11号、良書普及会、1964年、275頁以下。）
- (2) 決定基準には、事案に対する判断基準のほか、進行を促進するための処理規準も包含されねばならない。この点に関し、最近筆者が入手した香川県の「許認可等事務の標準処理日数」（1976年7月1日改正）は、同県で扱うすべての許認可等処分事項645件を本庁各課および出先機関別に分類し、1件ごとに標準処理日数を示した規程（訓令）で、一顧に値する。この規程は、筆者が同県総務部長に在任中、1963年12月に創設せられ、その後66年6月、71年12月、72年6月、74年4月および6月、75年4月と6回の改正を経て、本年7月の改正に至ったもので、この累次にわたる改正過程を一見するだけでも、当局者が絶えずこの標準処理日数を勵行しようとしてきた熱意と努力をうかがい知ることができる。しかし、それにも拘らず、筆者がこのほど面接した同県首脳の意見では、十分に守られていない部局もある模様で、要は職場管理者の意識と態度のいかんによる、とのことであった。

あとがき

この論説は、当初にことわったとおり、旧稿への反省であり、その改

訂である。したがって、旧稿と併せ読んでいただくことを期待するものであるが、旧著がすでに絶版となって入手しがたいことを考慮し、できる限り本編のなかにその要所を摘記したつもりである。しかし、稿を閉じるに当たってかえりみると、紙幅の制約もあって思うに任せず、徹底を欠く憾みを筆者自身も感ずるほどで、この点とくにご諒恕をお願いしたい。

要は、在来のりん議制批判が一概に廃止論に偏しているのに対し、この制度をよりよく生かして、西欧風の「割り付け方式」とは一味ちがう日本的な意思決定方式の存続にも意義あらしめようとする発想であり、その方が比較的に実行可能で、しかも新しい行動理論に適合するものであると考え、この一文を草したのである。

(1976. 11. 25)

RE-EXAMINATION OF *Ringi-sei*

◀Summary▶

Mamoru Tanaka

Ringi-sei, a decision-making process peculiar to Japan, has so far been said to have such defects as inefficiency, irresponsibility and lack of the executive leadership. Formerly, the present writer was in the same opinion and severely criticized the *ringi-sei* from the similar standpoint.

But the present writer has recently become conscious of the necessity to re-estimate the *ringi* system through his study of the newest American political and behavioral sciences. It is possible that the *ringi* system would be a more functional and useful decision-making system, if communication, participation, motivation and so forth are improved in line with the development of behavioral science, so that the morale of the officials might become higher. In other words, the *ringi-sei* may be reformed to be an self-motivating (as it were, “automatic”) data processing system operated with the officials’ high morale.

In short, the *ringi-sei* can be, *mutatis mutandis*, fairly adaptable to the human needs of the working officials and correspond with the theory of behavioral science.