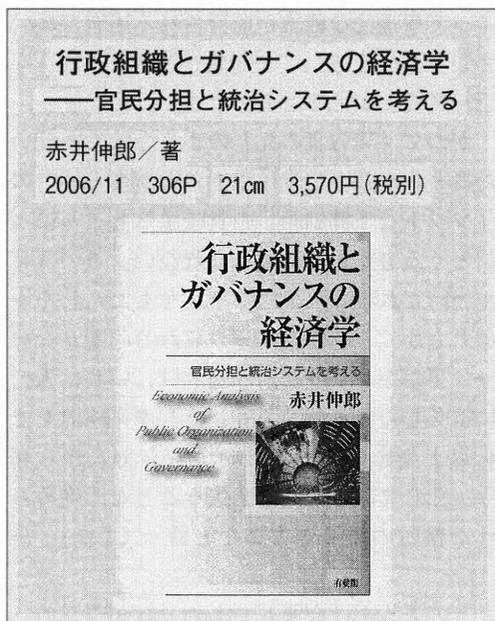


コノミスト賞（毎日新聞社主催）を受賞している。タイトルからしてアーカイブズそれ自体を論じた本でないことはわかる。その目的は、「政策を問うことも大事であるが、政策を決定する組織の制度設計はそれ以前に重要である」という認識のもと、「行政組織の改革、とくに官と民の役割分担の適正化とそのガバナンス・システムの構築に向けた研究」を進め、そこから「行政における非効率性、それを生み出す行政組織体系、その組織を温存するガバナンス・システムの不備を洗い出し、望ましいガバナンスのあり方を検討する」ことにある（「はしがき」より）。

効率的な行政運営に関する経済学者の研究なので、アーカイブズが議論の中心にあるわけではなく、また本論中には経済学独自の数式が頻出し、章によっては著者自身によって「慣れていない読者は、本章をスキップして、次章に進むことも1つの選択肢である」と丸ごと飛ばすよう示唆されている部分もある。数式モデルによる議論の構築に疎遠な文系読者には、字面を追っているだけにならざるを得ない部分も多い。

にもかかわらず、本書は本誌において紹介し、広く会員に知っていただくだけの意義を持つと思う。それは次のような理由による。

施行を間近に控えた公文書管理法が国会で成立する前後、しばしば政府機関の記録にまつわる出来事が報道で取り上げられた。しかし残念ながらその多くは、記録のずさんな管理であったり、違法な廃棄であったり、あるいは秘匿であったり、どちらかといえば日本政府の記録管理におけるネガティブな側面であった。そしてそれ以前から記録といえば二重帳簿とか裏会計とか「埋蔵金」とか、財政面で政府諸機関における不正なあるいは「灰色」のあり方が取り沙汰され、そうしたなか、例えば国会議員の活動資金については1円単位まで領収書を用意すべきだといった議論も起こった。総じて、記録が官僚や政治家の「わるさ」や「ズル」を暴くための手段として論じられる傾向が強かったし、今でもそう



本書は2006年末に刊行され、2007年度のエ

した傾向は続いているように思われる。

公的な記録にそうした側面があることは確かだが、その側面だけに人々の注目が集まるのは不幸なことだ。さまざまな意思決定や業務遂行がしかるべき適正な手続きを経て行なわれたことを証し立てること、それが記録の役割のひとつとしてあり、ゆえにその「適正性」を検証するための資料に記録はなりうる。

ならば、記録に「わるさ」や「ズル」の痕跡がなく、意思決定や業務遂行が適正に（ルール遵守的に）行われていると確認できればそれで何も問題はないのか。多分そんなことはない。むしろ適正に定められたルールにのっとって適正に遂行されたにもかかわらず期待されたような成果があがらなかったり、あるいは予期しなかった不都合が生じたりすることも多い。よかれと思ってルールを作り、そのルールにのっとって取組みを進めたにもかかわらず期待した効果が得られなかった、その時こそ、記録を共有財産として受け継いだ「後世」の出番である。本書は、そうした「後世」の役割を果たした労作の一例だという点で、アーカイブズ関係者に注目されるべき意義を持つと思う。その構成は以下の通り。

序章 行政組織のガバナンス

第1部 理論編

第1章 行政組織とガバナンス改革の流れ

第2章 コミットメントとガバナンスの分析 ——ソフトな予算制約の展望

第3章 独立行政法人のガバナンスの経済分析 ——インプット・コントロール からアウトプット・コントロールへ

第4章 損失補填・出資形態のインセンティブ問題

第2部 実証編

第5章 第三セクターのガバナンスの経済分析

第6章 地方3公社のガバナンスの経済分析

第7章 公営企業のガバナンスの経済分析

第8章 地方自治体のガバナンスの経済分析

終章 行政組織とガバナンス・システム

ムのあるあり方

——官(国と地方)と民の役割分担

効率的な行政組織とそのガバナンス・システムの構築をめざす本研究は前半の理論編と後半の実証編からなり、実証編では第三セクター、公社、公営企業など、なんらかのかたちで官の後ろ盾をもつ、純粋に営利のみを追求するわけではない「営利企業」（以下、「企業」と略称する）が検討の俎上に載る。

これら公的な後ろ盾を持つ「企業」の運営を検討する際に重要なのが「ソフトな予算制約」という要素である。詳細は本書にあたっていただきたいが、簡単にまとめれば、その「企業」の提供する財・サービスの価格が需給バランスとは別の要素により、いわば「政治的」に決定されたり、純粋な私企業である営利企業には原則として一律に課されることになっている租税が、政治判断等によって「企業」には減免されたり、「企業」にはしばしば公的な財政補助や債務保証が行なわれ、経営困難に陥った場合にも公的な救済がなされたり、これらを要するに、「企業努力」の及ばない部分については政府という後ろ盾によって事後的な補填が期待される場合が多いという特徴をさして「企業」には「ソフトな予算制約」があると言われる。

かつて「親方日の丸」のような言葉を聞いたことのある一定世代以上の人々なら、この「ソフトな予算制約」の意味するところにピンとくるものがあるかも知れない。この言葉が当時どれほど生産的な議論をもたらしたかはともかく、公的業務→つぶれる心配がない→仕事がおざりという図式は、いわば人口に膾炙した先入観であり、それゆえ検討をそれ以上先に進めようという意志を人から奪う。そして、その意志を失うことなく進められた検討の成果が本書だと言っていいと思う。

どのような「企業」であれ、官が恣意的に設立することはできない。公的性格を持つものである以上その「企業」の運営をコントロー

ルするルールがそれに先立って定められなければならない。高校教科書的な初歩的な理解であることを承知のうえで、これに三権分立に即した説明を加えれば、立法が「企業」運営のためのルールを定め、行政がそのルールに基づいて「企業」を設立し、運営にも関与するという段取りが必要である。適正な手続きを経てルールが定められ、それにのっとってその「企業」が運営されたのであれば、その限りにおいてその「企業」の運営は（たとえ破綻という結果に終わっても）適正であったと、まず言わなければならない。そのうえで、もし運営の結果に思わしくないところが見出された場合、検討の目は営利企業の運営それ自体だけでなく、その運営をコントロールしていたはずのルールの方に向けられなければならない。適正であったはずのルールに準拠して運営されたにもかかわらず、なぜ「企業」は期待された成果を出せなかったのか。その検証こそが必要である。

その「企業」のためにどのようなルールがつけられたかを確かめ、そのルールと照合しながら「企業」の運営実態が検証される時、そこでようやく適正と思われていたルールの適正性それ自体が検討の対象となる。本書でなされているのは、そのような作業だと見ることができ。まず前半では、官民の境界すなわち責任分担のあいまいな「企業」が発生し、存続しつづけてきた日本の制度的背景とそれに関する議論を整理し、国レベルでの「企業」運営における費用対効果に関する考え方が示される。次に後半では地方レベルでの第三セクター、公社、公営企業といった「企業」について運営の実態が検討され、末尾の終章において望ましいガバナンス・システム構築に向けた理論的考察が示される。

本書を通じ一貫して圧倒されるのは、そこで用いられている資料の膨大さだ。もちろん研究書だから当該分野の研究蓄積が参照されているのは当然として、ここにいう「企業」の運営すなわち財務状況や経営実態に関する個別資料が縦横に活用されている。

そのごく一部をご紹介することをお許し願いたい。たとえば総務省ウェブサイトからは『市町村別決算状況調』、『地方公務員給与の実態』、『地方公営企業年鑑』、『第三セクター等の状況に関する調査結果の概要』などが、政府の「行政改革」サイトからは「行政改革大綱」をはじめとする閣議決定など関連資料が、また印刷物としては、『地方公営企業の概要』（(財)地方財務協会)、『公営交通事業要覧』（(社)公営交通事業協会)、「地方鉄道復活のためのシナリオ」(国交省の「地方鉄道問題に関する検討会」による報告書。ウェブからも入手できる)、『全国市区の行政比較調査』(日本経済新聞社・日経産業消費研究所)などが参照され、対象は制度的なアウトラインに関する資料から個別「企業」の経営状況を示すデータにまで及ぶ。

これらの資料を踏まえ、たとえば鉄道経営を取り上げて「職員一人当たりの給与」および「営業キロ当たり正規職員数」を公営・民間の鉄道各社で比較し、個々の経営体の特徴を浮き彫りにするようなグラフが示される。

当該分野の専門家であればこのくらいの資料収集は当然ということなのかも知れないが、一方で、これだけの一次資料を目の前に置かれても、筆者のような素人には何をどう見ればいいのかおそろくさっぱりわからないだろうという感想を持たざるを得ない。そもそも、種々の報道によってつけられた色眼鏡によって半公営「企業」の経営の非効率を憶測することはできても、ならば一体それをどうしたらいいのかと問われても、とても有効な提案を出せそうには思われない。詰まるところ、「余分な人手があるはずだ。人減らしが第一だ」のような安直な結論に飛びついてしまいそうになり、それはおそろく事業仕分けにおいて、仕分け人の追及にしどろもどろになっている担当者をテレビで見ている種のカタルシスを感じていた態度と似たようなものに過ぎないのではないと思われる。

加えて言えば、半公営「企業」の経営実態の把握にはこれだけあちこちに散らばった資

料を、まず手許に集めるところから始めなければならぬのかと思うと、それをどう解決すべきかという議論に加わろうという意欲を持ちつづけること自体とても困難なことではないかと思われ。 「問題」を前にして手も足も出ないと感じれば、その無力感を解消するためにも「無駄な人員」を削ってふさいだ気分を晴らしたいという気にもなりそうだ。

一般にバブル経済と呼ばれる20年ほど前の現象についても、土地開発公社について検討する過程で、1972年の「公有地の拡大推進に関する法律」制定以降、政府が公社の土地購入促進のためどのような施策を進めてきたかが時系列に沿ってまとめられ、国会の定めた法律、政府の発した通達などが、地方の土地開発公社の運営にあたり、自治体政府にどのような影響を及ぼしたかが跡づけられている。

国や地方の政府をはじめ公的機関に何か問題が「発覚」すると、どうしてもその時点での担当者なり責任者なりが追及されることになりがちだ。もちろんルールに反する不適正に関してはそのような追及の仕方も可能だろう。しかし、たとえば国債を大量発行しないとまかなえないような国家予算や目前に破綻が迫っていると危機感をあおられる公的年金などの問題について、今の政府担当者に一挙的解決を求めるのは酷ではないかと思われる。まず、どのような経緯で「こんな状態」になってしまったのかが検証されなければならないし、そこからどんな「問題」を見出し、それをどのように「解決」するのかについて、議論と合意が必要であろう。何をもって「問題」の「解決」とするのかに関して国民的（さしあたり立法の場での）合意もなされないところで、突然にか万能的解決策が降ってくるとは思われない。

このような本書がアーカイブズについて持つ含意をまとめると、次のようになる。

公的な記録は社会の共有財産である。その作成に携わる、すなわち公的な業務に取り組む機関には社会に対する記録管理を踏まえた

アカウントビリティが求められる。アカウントビリティを求める側の市民は、公的機関とその取組みの現状にどのような背景や経緯があるかについて、提供された記録によって知る権利を持つが、そのために記録を集め、読み解くための労力や知識を求められる。

記録の証しだてる業務遂行の適正性は、第一に定められたルールに準拠しているかどうかという観点から判断される。業務遂行の結果の妥当性についてはその業務遂行をコントロールすべく制定されたルールの適正性にさかのぼって検証されるべきであり、その検証の結果はルールの修正や新設、廃止に結びつけられることが望ましい。

地方自治体における「企業」に関連する記録でも、当の「企業」の業務遂行過程に関わるものだけでなく、そのような「企業」の設立を可能にしたルール（条例など）や、さらにはそうしたルールの自治体による制定を可能にし、また促進した国レベルの政策決定など、多層的なレベルのものが存在し、そうした多層性への目配りが記録管理に携わるアーカイブズ機関には求められる。

アーカイブズそれ自体は自治体に収益をもたらす機関ではないが、自治体による住民サービスのあり方を検証するための一次資料を整理・保存することで、その効率性や適正性の改善に資するツールを自治体に提供するものであり、それゆえ適切な運営と活用が期待される、自治体運営に不可欠の機関である。

〔高野山大学 藤吉 圭二〕