

2026年度

法学部第3年次編入学試験

問題紙

小論文	4ページ
-----	------

解答の書き方

1. 問1、2の解答は、それぞれの解答用紙の所定の欄に、はっきりと記入すること。
2. 受験番号は、必ず2枚の解答用紙にそれぞれ記入すること。
3. 解答を訂正する場合には、きれいに消してから記入すること。
4. 解答用紙には、解答と受験番号のほかは、いっさい記入しないこと。
5. 設問ごとに解答用紙に記入すること。

注 意

1. 監督者の「解答始め」という指示のあるまで、問題紙を開かないこと。
2. 「解答始め」の合図と同時に、解答用紙に受験番号を必ず書くこと。ただし、氏名は記入しないこと。
3. 問題の内容についての質問には、いっさい応じないが、問題紙にページ不足・不ぞろい・印刷不良があるなど、その他の用事があるときは、だまって手をあげて、監督者の指示を受けること。
4. 問題紙と下書用紙は持ち帰ること。

問題 次の文章を読んで、各問に答えなさい。

M・ウェーバーの官僚制概念を取り上げるまでもなく、官僚制組織の行動は規則にもとづく。規則はいうまでもなく文書化されている。それは法律、政令、省令にはじまり職員の行為準則（マニュアル）である行政規則まで実に幅広い。こうした文書は行政組織内で日々大量に作成されている。したがって官僚制組織の行動を特徴づけているのは文書主義であるといえよう。以上にみてきた官僚制組織の構造上の特徴をふまえて、意思決定と文書主義の実際を考えていくことにしよう。

公文書の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」とする）は、公文書を行政機関で作成されたもの（「行政文書」）と独立行政法人、国立大学法人、日本銀行などの法人で作成されたもの（「法人文書」）に分類しているが、それらは①職員が職務上作成・取得したもの、②組織的に用いるもの、③その機関が保有しているもの、の三要件を備えたものと定義している。この定義についてはのちにまた考えるが、「職員が職務上作成・取得したもの」とは、いったい何を具体的に指すのか。森友学園・加計学園問題にみるように、定義が定かでない部分が残る。この出発点が明確でないならば、官僚制の行動に一定の枠をはめることは難しい。

ともあれ、こうした三要件を備えた行政文書（「法人文書」をふくめる）は、行政機関が対外的に発した文書と、行政機関間をふくめた行政組織内文書に大別できよう。後者は、いうまでもなく組織の意思決定にかかる文書である。

行政機関はある問題事象の解決を求める外部集団にたいして、法令はもとより行政規則にもとづいて「正当」な解決策を提示する。あるいは、自治体や諸集団に一定の解決方策を「通知」する。行政機関による法令の解釈裁量である決定を知った市民が妥当と考えるかどうかは、とりあえずここでの問題ではない。たとえば、原子力規制委員会が定めた原子力発電所の稼働、設置の許可基準規則である「新規制基準」には、原発の安全性を確保できないとの批判が繰り返されている。そこには、「新規制基準」が原発プラントの技術基準であって、地震・津波への対応や住民の緊急時避難計画が第一義的審査基準とされていないことをはじめとして、傾聴すべき多くの主張がある。

だが、一般的に官僚制組織の文書主義が「合理的」とされてきたのは、そこに行政活動について一定の予測可能性を内在させているからである。もっとも分かりやすいのは税務規則であろう。それが存在することによって、人びとはその社会的地位に関係なく税務執行上「平等」に扱われる。逆にいえば、税務法令等に違反するならば、いかなる制裁を受けるかは予測可能である。文書という形で規則が明文化されそれにもとづく行政機関の行動が「合理的」とされる理由はここにある。

「法律による行政」がひろく社会的に承認されてきたのは、法とその下位規範である政令・省令について政治的・社会経済的価値に照らして妥当とされたからではない。常にそれらにたいする懐疑や批判が存在しているのだが、行政機関もつというならば政治が、法律をはじ

めとする規範にもとづいて行動するかぎり、かれらがいかなる行動を執るかを予測することができるからだ。

もちろん、文書主義を基本とした官僚制組織の行動には「^{はんぶんじよくれい}繁文縟礼」(レッドテープ)、「訓練された無能力」といった非合理性、つまり①「官僚制の逆機能」が指摘され、批判が浴びせられることがある。われわれも行政機関との交渉時にこうした逆機能を実感することがあろう。くわえて、法令等の規則にもとづく行政執行といっても、それは機械的におこなわれるのではなく、担当官ないし行政機関の解釈という裁量をとまなう。裁量判断の妥当性・適切性が社会的な議論を呼び起こし、行政の責任が問われることもある。

だが、「官僚制の逆機能」などや解釈裁量をめぐる批判やその改革は議論されても、文書にもとづく法的規範の執行そのものに批判の眼差しが向けられることはなかった。それは民主主義政治体制のもとでの当然の行動とみなされてきた。

ところが、現代日本を揺るがしている官僚制問題は、対外的に発せられた文書の作成が、きわめて不透明であり恣意的であることに端を発している。

(中略)

法案要綱・法案の一部改正案の作成過程において行政組織内では実に多数の文書が作成されていよう。法案要綱の第一次案がまとまるまでには、論点の整理メモ、それについての部内の議事録といってよい発言記録、関係部局や有力関係議員などの「感触」についてのメモなどがある。これをもとにして、^{げんか}原課とよばれる既存法案の所管課職員によって法案要綱の第一次案の素案が作られ、局長をくわえた会議で法案要綱の第一次案が作られる。それは、(中略)自民党政務調査会の部会との協議(審査)にかけられる。当然、政務調査会部会の意見とそれへの対応の記録なども作られる。またこの業務にくわわった職員は、次の会議や他の組織単位との交渉に備えたメモ(備忘録)を作っていよう。これらの職務の遂行過程で作られる文書は、伝統的なペーパーとしてまとめられたものもあれば、パソコンによる電磁的文書として作成され共有される(実際には双方)。しかも共有の範囲は法案要綱の作成を所管した局にかぎられるわけではない。協議や折衝をした他部局の組織単位にも回付される。こうした作業が幾度も繰り返される。パソコンに保存された電磁的文書をふくめて、その量は膨大である。

(中略)

このように、一つの意味決定過程では膨大な文書が作られている。しかし、そのすべてが「公文書」と認識されているわけではない。次章で情報公開法や公文書管理法について詳しくみるが、最終的決裁文書のみが公文書とされているのではなく、「職務上作成」された「組織共用文書」が公文書とされている。だが、「職務上」あるいは「組織共用」とは何かが、

官僚組織において、いかに認識されているかが問われるのである。

財務省による森友学園への国有地売却に関する決裁文書の改竄^{かいざん}はさきに触れたが、これは「かがみ[※]」と呼ばれる部分ではなく、売却決定にいたる経緯・理由を述べた説明文書についてだ。改竄前の文書には実に詳しく首相夫人とのやり取りや係わった政治家名などがあった。それが国会に提出された決裁文書から消されていた。だが、このことは一連の国有地売却についての交渉過程において、財務省近畿財務局の職員のみならず財務省理財局の職員が、職務遂行の必要性から文書を作っており、保存されていたことを意味している。

改竄前の決裁文書に記されていた国有地売却の経緯や理由についての記述は、担当職員が自分の想像に任せて「物語」を作ったわけではない。おそらく、この「異様」な国有地売却を「正当化」するために、官僚組織が「組織共用」していた文書や担当官がもっていた文書などを組織の会議で検討し、「決裁文書」にまとめ上げたと考えられるべきであろう。これは国有地売却という事案だが、法案の作成においても組織としてオーソライズしていない記録が、多数文書化されているはずである。

法案作成にあたっては、さきに述べたように自民党政務調査会部会との協議が必要だ。ここで議員から出された意見等は、当然、官僚側は文書として記録している。だが、それは組織としてオーソライズし、「共用」する（した）文書とはかぎらない。担当官が政治家の「本音」あるいは微妙な発言を「個人的に」記録したものもあろう。しかしそれは「職務上作成」したものだ。

一方で、政務調査会は自民党なる政党の組織であって法的根拠をもつ公的機関ではないし、情報公開法の対象組織ではない。政務調査会は官僚組織とは別個に議事録を作成しよう。また議員たちが法案要綱案に書き込むか、別にパソコンなどに書き込むかはともかく、官僚側とのやり取りを文書として残していよう。だが、こうした官僚側が「本音」の部分で何を語ったのか、政治家がいかに応じたのか、を検証するのはきわめて難しいのが実態だ。

（中略）

行政機関が権限を行使するためには、法的根拠を必要とする。権限の増殖は組織のリソースの拡大に直結するから、法令の改廃作業は官僚制組織の行動の中核であるといっていよい。またこれを基本的根拠として許認可権限を行使することは、官僚制組織の権限と存在の正当性を社会的に印象づけることになる。しかも、これらの行為は官僚制組織の権限行使という内発的要因のみによるのではなく、社会経済の複雑化による問題事象の解決のために必要とされる。こうした意思決定過程の透明性の確保は、その活動が複雑さをますにしたがって多くの議論を呼び起こしてきた。情報公開法制の制定は社会的・政治的要請にもとづくものである。

しかし、官僚制組織にとって最も重要なのは、決定そのものであって決定プロセスではない。決定プロセスの全容が明るみに出て組織内の異論の存在が知られることは、権限行使に

とって障害そのものである。もっとも、さきにみたように、きわめて包括的な所掌事務規程をもとにした「大部屋主義」という執務形態では、極端な異論は提起されないどころか、構成員の全員が決定過程に「参加」しているから、それぞれ何分の一かの責任を共有しており、プロセスよりは「決定」が大切なのだ。また、(中略)組織の非民主的構造は、仮に決定過程に「異議」をもつ職員が存在していても、組織上部の権威主義的言動によって自ずと行動を抑制されていく。行政官僚制組織に特有ではないが、内部告発などは、「発覚」した後の「制裁」を恐れて機能するものではない。

こうして、官僚制組織においては最終的決裁文書が最重要文書なのであって、組織の各段階における決裁権者が押印した決裁文書の形式が整っていればよいことになる。国会をはじめとした外部も、「決定」は重視しても「決定過程」を重視しない。だから、「国権の最高機関」にたいしても、組織に「危害」がおよばないように改竄した「決裁文書」が臆面もなく提出されるのだ。

ところで、森友学園疑惑にともなう決裁文書の改竄は、こうした官僚制行動のなかで本当に「異例」なのか。のちにまた触れるが、法案の立法理由となるエビデンスや行政実施の基礎となる統計の「改竄」「偽造」も続発している。これらのデータも所管組織によって決裁されたものだ。組織上部の指示であるのか、実務を担った組織の過失か意図的な操作かはともかく、データの収集やとりまとめ方法といったプロセスへの関心が、組織の関心の埒外※²である結果とあってよい。

こうした「改竄」あるいは「不適切」な処理が明るみに出た理由は判然としていないが、官僚制の「劣化」と一括りできるものではなく、決定過程を重視しない、それを外部に知らせる必要はない、という官僚制行動のなせる技といった方が適切であるといえるだろう。

※1 かがみ：提出あるいは送付する書類の一枚目に、あて先・標題・日付・作成者などを記して添える文書。

※2 埒外^{ちちがい}：一定の範囲の外。

(出典：新藤宗幸『官僚制と公文書－改竄、捏造、忖度の背景』ちくま新書、2019年。ただし、出題に当たり、一部を改変した。)

問1 下線部①の「官僚制の逆機能」が意味するのは何かについて述べなさい。(200字内)

問2 行政組織における公文書の作成に関する現状と課題について、上記の問題文に即して述べた上、それに対する自分の意見を自由に論じなさい。(700字内)