

【文献紹介】

行政官僚制の比較研究

B. Guy Peters,

Comparing Public Bureaucracies: Problem of Theory and Method

The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1988, 217 pp.

社会保障研究所研究員 武智秀之

本書は行政官僚制をめぐる諸問題を「比較」の視座から体系的に論じた数少ない理論書である。行政研究は他の政治行動研究と原則的にかわらない。公共組織は多様であり、経験的・定性的に研究できる。この2つを前提にして、「なぜ比較行政研究は理論的に発展していないのか」という問題に解答を見いだそうと試みている。組織内部の人間行動の観点から、そして時には外部の政治・経済・社会の脈絡から、各国の資料を駆使して官僚制を比較検討している。行政管理と公務員制度とを研究の核にしてきた行政学にとって、この政治学者による「外部批判」は、現代行政学の改革すべき一方向を示しているといつてよい。以下、その概要を説明することにしよう。

まず第一章では、中範囲の理論が採用されていることを明らかにしたうえで、行政官僚制の研究には各国別・時期別・政府レベル別・政策別の比較が必要であると指摘する。比較行政研究が比較政策研究に比べてさほどの進展をみえない理由として、政治行政分断論、官僚制原理志向という仮説、行動科学での教育をあげている。データの一般化・分析に問題が生じる理由は、有益な理論概念がないこと、指標が不足していること、微細な違いにとらわれすぎていることに存すると示唆されている。

次からの各章は行政官僚制を理解するための基礎として、「公務従事者」「公共組織」「行動様式」「権力」の従属変数が検討される。

第二章は、労働市場全体の文脈のなかで公務従事者を定義づける問題を考察する。経済社会システムの複雑性が増大するにつれて、誰が公務従事者なのか確定できなくなりつつあるからである。パートタイム・医療サービス提供者・防衛産業・大学・職業訓練などの例をひきながら、それぞれの留意点を指摘する。「コプロダクション coproduction」を対象から除外したうえで、公共財・サービスを提供する公共部門と民間部門との多様な混合関係を、〈契約〉〈補完〉〈対立〉〈移転〉の4つに区分する。さらに公共サービスの政府から民間への移行をどう理解すべきか、公私の適切な役割は何か、各分野ごとに議論される。結局、公務従事者は単純に確認できず、民間部門にはまだまだ公的活動ともいえるものが残存する。単純に〈公〉〈私〉を二分して考えるよりも、各政策〈産業〉それぞれを検討する必要性があるということになる。

第三章は合衆国をデータ源として、どのように政府が拡大・変容しているか具体的に検証しながら、「公共組織」の定義問題が考察される。まず内閣・行政機関・プログラムのうち、どの

レベルに焦点をあてるのかによって結果が異なることを示唆する。かつてH. カウフマンは『政府組織は不滅か』の中で、21の連邦官僚制組織を55年間のデータで調査し、公的組織が半永久的で変化に抵抗するものとして提示した。しかしながらこの考え方は非効率性・統制不能の価値が混入した概念化にもとづいており、サンプル・方法論・「死」の定義など調査不備があると指摘する。「政策遷移」概念を加味した著者の追跡調査によると、連邦官僚制は不滅で固定した存在でなく、永久性・不変性よりも再編成・廃止が典型的な特質であると述べられている。つまり政府と行政官僚制については、安定より変容・ダイナミズムを強調する思考方法が開発されなければならない。政府の必然的な拡大を待つよりも、組織改革を理解し望ましい変化を生み出す手段を理解することが重要となる。

第四章は、組織内の人間行動をとりあげる。「情報不足」「行動・決定コンテキストの理解困難」「方法論の問題点」が比較を困難なものとしているが、官僚行動を理解する鍵として〈市民との接触方法〉〈上司部下関係〉〈政策実施〉〈腐敗〉〈政策決定〉が指摘されている。ニスカネン・モデルの核心は、政府組織を運営している人々が個人の効用を最大化させる手段として、予算・人員を最大化しようとするにある。しかしながら官僚や議員の動機づけは複雑であり、この公共選択のモデルでは行動様式を狭い範囲でしか理解できない。このモデルを合衆国のデータを用いて分析した結果、高度な分権性とこの国特有の信条のため、そのモデルには一致しないことが明らかにされている。官僚制内部を理解するためには、もっともらしいモデルでは検証できず、管理行動のより多くのより良き説明を発展させなければならない

いのである。

第五章は公共政策を形成する際の公務員権力を議論する。まず最初に、「政治—行政関係」の再考と「政治管理者—終身行政官関係」の理論蓄積が基本問題とされる。〈法制度〉〈村落共存〉〈機能的共存〉〈競合〉〈行政国家〉という5つの理念型の提示により、政治的管理者と終身公務員との関係へ接近する。この関心は、政治の非継続と官僚制の安定とのコンフリクト、民主制とテクノクラシーとのコンフリクトに動機づけられたものである。〈法制度〉は命令—服従の「古典的官僚」イメージであり、前者が政治責任を、後者が機能責任を負う。〈村落共存〉では両者が価値・目的を共有し、政治家と官僚の統合を仮定するのに対して、〈機能的共存〉は職能ラインでのエリート統合を前提とする。〈競合〉は権力と統制力をめぐり対立するものであり、村落共存との対極といえる。〈行政国家〉は官僚制に意思決定が大きく左右されるとしたものである。どの程度実際の世界が理念型と一致しているのか、この二者間関係形態の発生がどの要因で説明できるのか、これらが今後の課題とされている。

第六章（結論）は、各章の要約と今後の比較行政研究が進むべき道をあきらかにする。あらためて従来の行政学が理論的基礎の構築に無関心であったことが指摘され、行政官僚制の類似点や官僚の意思決定不能が強調されすぎであることに疑問が提示される。また現代社会科学のさまざまな道具を行政研究へ適用する努力が不十分であったというのである。比較政策研究にくらべて比較行政研究が遅れをとっているのは、前者が統治における政策・優先順位の重要な指標（公共支出など）を有しているからに他ならない。

以上が本書の概略である。これに対する評者のコメントは以下の4点にまとめられる。

第一に、政策問題と組織問題の関連についてである。著者は『官僚制の政治学』以来、一貫して政策研究と組織研究とを接合しようと試みてきた。ただし本書では、この深遠なる課題について解決策が提示されているわけではなく、課題設定にとどまっている。これに対してH. サイモンは『経営行動』の中で、〈政策—組織〉関係について興味深い見解を提示している。古典的組織理論は、縦横の専門化と分業化で組織編成を考えていた。全体の職務を分割して各職務に割り当てることを重要視していたのである。一方でサイモンは、いったん分割したものを再び組み合わせる調整問題が考慮されていないと述べ、個人の決定前提への影響力行使（政策の黙従）によって、分業では克服できない高い政策合理性が達成されるとした。公式権限構造より影響構造を研究すべきとしたのも、この理由による。行政学にとって行動科学の貢献はまだ未吸収なのであり、ミクロレベルの分析について私たちはこれから学ぶ点が多々あると考えてよい。

つぎに第二は、行政学批判についてである。確かに従来の行政学は、契約の監視や民間組織とのバーゲニングに研究の力点をおいてこなかった。統治現象を包括的に把握する視座に欠けていたかもしれない。しかしながら、いくつかの論述に対しては過剰批判の印象も拭えない。ここでは官僚制の多様性が強調されるが、それが各国多様なことは著者の批判するウェーバーや行動科学者にとっても所与のことであった。外見的に異なるかのように見える管理メカニズムの中にも、内在的な類似点と共通点を発見しようとする努力が必要とされてきたはずである。

カウフマンの研究には、著者の指摘するような欠陥が存在するかもしれない。しかし調査結果の違いには、調査時期の違いも深く関係しているのではないか。カウフマンの対象時期は1923～73であり、それは「ニューディール」と「貧困との戦い」を契機としたアメリカ統治の拡大期にあたる。これに対してピーターズの対象時期は1933～85の間となり、近年の政府規模縮小という時代傾向を含む。やはりここにも、研究の時代背景と社会的要請とが色濃く反映されているといえないだろうか。

第三に、政策作成者（賢明かつ合理的な政策を模索する人々）にも本書は有益であろう。たとえば社会保障は従来から、性急な政策提言や運動論を展開することの多い研究領域である。そこでは研究者や実務家に、何が事実でどこが意見なのか、明確に区別する意識が希薄であった。現実をどう理解すべきかという「事実認識」と、現実はどうあるべきかという「価値評価」とが、混同して曖昧模糊としていたといえてよい。

このような研究傾向とは異なり、本書は第三者の観点から政策形成のメカニズムを検討したものである。統治構造が政策内容へどのような影響を及ぼしているのか。管理機制の違いによって政策（＝統治意思）はいかに異なってくるのか。政策を産出するブラックボックスとは、どのような装置なのか。読者は本著を通じて、このような問題について理解を深めることができよう。このような地道な事実認識の積み重ねは必ず、公共政策を考える上での判断材料(contextual knowledge)を提供することになるはずである。

最後に、著者の博覧強記な専門知識は特筆すべきであろう。政治学・行政学・組織理論・国

家論・財政学・社会学などの文献を涉猟し、それらを特定主題の下であざやかに統合している。特に楽観主義的な研究姿勢や政治経済学的なセンスには強い印象をうけた。C. フッドも『行政分析』の中で公共経済学批判を展開しているが、公共選択は新しい行政学が包摂していくべき重要分野かもしれない。また抽象度の高い理論構築やモデリングは政治学の場合、時として現実との妥当性を欠くことになりやすいが、それを回避できているのは著者の現実社会への問題意識の深さ故であろう。また中範囲の理論を採用していることや、独立変数として社会構造

や政治文化を重視していることも、それと深く関係している。

本書の最大の特徴は、前述したように、政策研究と組織研究とを統治論の中で連結させようと努力してきた著者によって、概念と方法論について挑戦的な行政学批判に高められていることにある。行政学には辛く公共政策には甘すぎるきらいもあるが、論点と概念の整理という点では卓越しており、比較統治論の現水準を示す好著といってよからう。

(たけち ひでゆき)