

現代行政の病理的考察

—— 巨大政府の疾患診断 ——

田 中 守

I. 序 説 —— 病理的考察の意義

現代の文明世界において行政が果たしている役割がいかに大きいかということ、改めて詳論するまでもない。資本主義体制による自由社会にあっても、私企業の経営に劣らず、行政は至大の作用と影響を人民およびその集団にもたらしている。それにも拘らず、私企業の分野においては、科学的にも実際のにも、経営の診断および指導に関する研究と活動が進行しているのに反し、行政の領域にあってはその点見るべきものに乏しい憾みがある。このことは、元来、保守的・後進的な行政の世界に刷新と改革を促し得ない主要な一因であろう。現代社会における行政集団も一つの有機的活動体であると見なせば、その体質、構造および機能に対して科学的な考察に基づく診断を試み、行政の健全化・正常化に寄与する必要が緊切である。思うに、行政に健全な生理機能の発揮を期待するには、その病理的側面に対する研究を欠くことができないのであって、ここに現代行政への病理的考察を試行する意義が認められるであろう。

生物学や医学の範疇に発達した病理学(pathology)は、有機的生体における病的変化について、その発生原因、推移過程ならびに現象的症狀にわたり系統的に究明する学問であるが、ここでは社会科学の見地から現代行政の疾患に対して病理学的な考究方法を適用しようとするものである。病理学が、生体の正常な発生、形態および機能を扱う生理学、組織学、解剖学などの基礎的部門と密接な関係を保有しつつ、各分科学に通

ずる広汎な研究であるごとく、本編で試みる行政の病理的考察もまた、行政の基本的な原理と法制をはじめ、組織ならびに管理の全般にわたって、科学的論理の深化に幾分でも資するものでなければなるまいと考える。さらに、病理学の主眼とするところが病的変化の本質を解明して疾患の予防と治療に貢献することにあるごとく、行政研究におけるこの種の試みも、現実の各部門行政を通じて、多少ともその体質や構造ないし機能の改善に寄与し得ることを期するものである。

なお、本稿はこれまで私がICUのGSPAで担当してきた「行政学特講 I」の講座で試みた講述内容の一部をなすものであるが、紙幅の制約上、ここでは主として考察の焦点を現代行政の拡大化傾向における諸問題に絞って論述することとしたい。

II. 現代行政の疾患

行政に固有の病弊については、以前より多数の識者が指摘してきたところである。現代の文明諸国においては、行政の質的水準も高位にあって、その機能的効果も顕著であるが、同時に反面では行政の悪弊も軽視し得ない深度と規模で発生することが少なくない。

1. ポール・ダグラス氏の所見

第二次大戦直後、米国の復興金融公庫 (the Reconstruction Finance Corporation—RFC) および次いで国税庁 (the Bureau of Internal Revenue) に起こった汚職事件は空前の規模に及んだものであるが、さらにキーフォーバー上院議員 (Senator Kefauver) の調査にかかる賭博と諸犯罪の摘発もこれに加わって、当時、米国民の良心と神経をいたく傷つけた。これらの事態に対してその調査と対案作成に当たったポール・ダグラス上院議員は、その著『統治の倫理』において政府職員の『好ましからぬ職業的特性』を次のように掲記した⁽¹⁾

1) 保身に汲々として進取の衝動が鈍化する。

- 2) 役所仕事の歩度が遅れがちになる。
- 3) とかく、事なかれ主義である。
- 4) 行政上の諸決定が非人間化して、事案に関係をもつ人びとをも「事件」と見なし、また書類上の仕事に没頭してしまうという病弊がある。
- 5) 時日の経過とともに、仕事が墮落してゆく傾向がある。

特に最後の一点について、同氏は次のように強調する。新しい法令が制定せられ、新しい行政機関が設置せられた当初は、献身的に熱意をもって事に当るが、反対勢力の執拗な運動に堪えかねて次第に骨抜きとなり、果ては退屈なルーティーン・ワークに墮してしまい、終には初心を喪失して、公共の利益に対し無感覚且つ無関心になる。「これは、まさしく大概の政府統制機関が迎ってきた歴史的推移である。私はこの退化する病状を『行政症 (“administrativitis”)]と呼ぶ。この疾患に対する解毒剤は、不断に新しい活力に満ちた人材を注入すること、公益のためにはたとえひとりになってもたたかうという人びとの積極的活動にまつこと、さらに最も大切なのは、一般大衆が事情をよく弁えて絶えず関心を寄せるということ、これしかない。¹⁰⁾」と。

しかし、現代行政の疾患は、ダグラス議員が「行政症」と名づけた一点のみに止らず、上に列挙した同氏の指摘事項がすべて行政の病弊に該当するものと考えてよい。

行政に内在する弊風に関して述べたこの種の所論は、むしろ百家争鳴の観さえあり、ダグラス氏の見解もいわば九牛の一毛に過ぎない。しかも、これら多数の批判的言説を通覧して感ずるのは、そこに摘発された諸点が、洋の東西を問わず、極めて普遍的な問題であることで、わが国の行政にあっても、遺憾ながらその例外ではないのである。

2. マーシャル・ディモック教授の日本批判

マーシャル・ディモック教授は、周知のとおり、さきにフォード財団

の派遣教授として本学に行政学を講じ、その滞日中における見聞と考察によって『日本の技術家政治』なる一書を公刊された。そこでは、各般にわたって繰り返す、わが国の行政における諸種の病弊を挙げて批判されているが、同教授はその末章で、次のごとく日本の官僚制に見受ける病理的事象の要約を試みられている。

「（日本には）諸種の慣例があって、それが多様な形となって現れる。即ち、組織の編制と整頓にこだわりすぎることで、政策も手順もすべて書類にしなければ気が済まぬこと、横の関係を等閑に付して縦の関係に力点を置くこと、実質よりも形式に依拠すること、従業員や消費者の身になって考えるよりも生産高を重視すること、監督責任については規則書どおりに強調し過ぎること、職員や従業者の特段の努力に対しても安易に受け取って、格別にこれに対応する報奨を供与しようとしないうこと、昇進は能力および努力を評価するよりも時期に固執して行われること、‘安全な’人間に肩入れして革新主義者や懐疑論者たちには一種の偏見を寄せること⁽³⁾」

ディモック教授によれば、要するに日本の官僚制は、理屈の面では強いが、刷新をはかり人情の機微をうがつかうという反面では弱く、現在までその制度が一応無難な運営をみたのは、主として伝統的な日本文化の諸要素がこうした形式的・官僚的な欠陥を補ってきたからである⁽⁴⁾とされる。

3. 行政疾患の症状

ディモック教授の見解については、補正すべき点がないでもないが、おおむね要所に触れているものとみて、反論することもないであろう。また、このほかにも日本の行政ないし官僚制に関してきびしい批判あるいは論難を加えた内外の研究的労作は少なくない。しかし、ここでは諸家の所説を引用紹介する煩を避けて、これらの貴重な論評をかえりみつつ、現代行政にみられる病的症状を私見として要約すると、次のとおり

である。

a 非能率と不経済 (inefficiency and wastefulness)

これは最も多く非難されることがらであって、特に事務処理が遅滞がらであることがしばしば責められる。しかし、遅延のみが問題ではない。政策の立案実施や行政上の決定が遅速ともに時宜性 (timeliness) を失する傾向は、深く省みるべき点であろう。

b マンネリズム (mannerism)

行政は、とかく法規、先例に固執しあるいは形式や手続に拘泥して弾力性を喪失し、惰性の支配に服する結果、安易で逃避的な態度に陥りがちとなって、変化への対応力が鈍化する嫌いがあり、そのため制度や機構の刷新および改革にも、むしろ抵抗さえ示すこととなる。これらのことも、往々、指摘されるところである。

c 保身的な責任回避 (self-protection and shifting-off)

これも前項と同根の現象であろうが、職業上の使命観が自己保存欲求に打ち負け、集団のなかに没して責任の明確化を避けようとする性向が認められることで、ひとり公務員に限ることでもないが、行政の分野ではとりわけ著しいとされる。

d 割拠的な思考と態度 (departmentalism)

いわゆるセクショナリズム⁽⁵⁾で、縦関係に忠実なあまり水平的な視野が狭く、割拠的な思考と行動を常とする傾向である。その結果、行政の総合性を阻害し、行政効果における調和と均衡が確保しがたくなる弊害を招来する。

e 不親切と不公平 (unkindness and partiality)

わが国でも行政の民主化が強く要望されてから既に久しいことであるが、一般に、行政における民主化の進度は、人民に接する公務員の言動にくみ取れる懇切の度合いによって、端的に評価されることが多い。由来、公務員の権柄の態度は民衆が感覚的に最も嫌忌するところである。しかし、大切なのは、表面的言動ではなく、公務の運営過程において、

真に人民の立場や利害を考慮することであり、それがまことの親切というものであろう。また、公正なるべき行政が、しばしば、行政庁自体の都合にとらわれあるいは不当な圧力に屈して、判断を誤り適正を逸することも珍しい事態ではない。かつてドン・プライス教授が、「公務員の陥りやすい過誤は、自分の職務権限や自分が属する行政機構は住民大衆のものであると考えないで、自分又は自分たちの特定集団のために存在すると信じ込むことである。⁶⁾」と戒めたことは、わが国の公務員にとっても適切な警告として妥当すると思われる。

f 人間性疎外 (neglect of humanities)

この点は、広く現代物質文明社会に通ずる極めて重篤な病弊であるが、行政の領域にあっても、業績の挙揚のみに目を奪われて、そこに関与し介在する人間の存在を看過する傾きが著しく認められる。特に行政組織の内部において、管理者が業務一辺倒に傾斜し、そこに従事する多数職員の人間的な欲求や感情を等閑視する弊が目立つのである。行政の職域が公務員にとって魅力あるものでなければならないが、実際には一般職員の張り合いや働きがいや阻害されることがまれではなく、それは一にこの人間性軽視という欠陥に基づくものと考えられる。「日本の経営組織の弱点は、人間関係の心理面を閑却していることである。即ち、コミュニケーション、参加、動機づけ、責任の明確化、進取的な態度の奨励、最後に職務上の満足感といったことどもを等閑に付している⁷⁾」とのディモック教授の批判も、叙上のごとき意義において甘受しなければなるまい。

g 腐敗 (corruption)

行政の腐敗現象についても、これまで多大の批判や非難が寄せられながら、なお跡を絶つ徴候さえも感知できない。汚職事件の報道に接するたびに痛憤を禁じ得ないが、同時に当該公務員の人間的側面における弱さと愚かしさにも深く感じ入るものである。

以上に列挙したもののほかにも数え上げねばならない事項があるかも

しれない。また、これらのことがらは部分的に重複する点もあろう。この種の病弊は、単に一過性の症状として現れるのではなくて、慢性化しているものが多く、時には一の病患が他を誘発して合併症となることも珍しくないので、個別に単純化して分類することが困難なのである。その点、カール・フリードリヒ教授が、近著『政治の病理』において、政治の病理的事象を暴力、背信と造反、腐敗、機密保持と宣伝工作に種別して論究し、その結論部分で述べた「これらの現象は、相互に助長して、誘い合い増大し合う¹⁸⁾」という歴史法則は、行政の場合にも概して妥当するものと思われる。それは、要するに、行政上の諸症状が同根の体質に基づき、あるいは共通の病理より発するものが多いと診断される当然の帰結なのである。

Ⅲ. 現代行政の体質と病理

現代の行政主体を一の有機的生体と見なせば、その体軀と体質ならばに病理について、次のように考察することができる。

1. 行政の体軀と体質

a 肥満化

現代行政の体質を判断するに当って、まずその体軀が肥大化していることに注目しなければならない。行政の構造ないし規模が肥満化し巨大化していることが最も基本的な重要課題の一つなのであり、本稿でもこのことを主たる論点としたいので、後に改めて詳述することとする。

b 虚弱質

次に、行政は、本来、権力的装備によって防衛せられ、さらに各種の法制特に公務員制度上の安全保障により保護されてきたため、体格の巨大規模からは表面的に強健のごとく見えても、その実は体質的に脆弱なのである。それは、あたかも過保護の環境下に育てられた虚弱児に酷似しているといえよう。したがって、議会や政党等から加えられる政治的

圧力に弱いばかりでなく、賄賂のごとき社会的病源体にも冒され易い。一見、強靱で堅固と思われる権力構造が、往々、腐敗現象を呈するのも、こうした体質的欠陥に起因するとみてよい。このような観点に立てば、「権力は腐敗する。絶対的権力は絶対的に腐敗する。」⁹⁾と断言したアクトン卿の戒めが、単なる倫理的教訓ではなくて、むしろ確固たる歴史法則として理解されるであろう。

現代行政の体質が虚弱であるのは、主として公的諸制度の擁護に基づくのであるが、同時にそれは集団への依存によってもさらに助長される。行政官僚群が、その権限を侵犯しようとする意図ないし行動に対しては常に強烈な抵抗を示すのも、ひとり権力欲求によるのみではなく、むしろ、より本能的な集団保存欲求から発することが多いのである。その反抗運動も、本来的に脆弱であるため、集団意識に拠る団体的行動として表現される。ユージン・ジェニングス教授は、現代のエグゼクティブを専制型、官僚型、民主型に分類して、「著しく専制型に傾くエグゼクティブは自分自身に依存し、官僚型は制度に依存し、民主型は集団に依存する。」¹⁰⁾と述べたが、この筆法をもってすれば、制度と集団の双方に依拠する現代の公務員群は民主的官僚型と称すべきであろうか。

c. 硬直性

行政は硬直性の体質を保有し、そのため構造と機能の両面において固定化する傾向がある。一旦、制度や方式を規定すると、容易に改めようとしなないし、また、先例に拘泥して新規の工夫を試みることに臆病である、といわれる。それは、行政官の集団的思考自体に弾力性を欠き、マンネリズムに陥って、遂には惰性の支配に服することとなるからであろう。これらの点についても、既に定評のあるところで、もはや詳論する要もない。一言にして要約すれば、行政は新陳代謝のにぶい固定的・保守的性向の体質から成る、と診断されるのである。

2. 現代行政の病理

現代行政の病理については、種々の考察方法があり得るが、ここでは、意識構造における病理と制度的側面における病理に大別して検討を加えたい。

a 意識構造の病理

i 権威主義

由来、行政にうかがえる意識構造ないし運営態度で最も顕著な病理的特徴は、権威主義的な意識とそれに基づく行動であり、それを支えるものは、主として行政に特有の権力と特権であろう。

行政権力に関する諸問題も、従来、多数の学究によって検討されてきたが、元来、目的実現の手段として付与された権力が、体制の確立とともに行政の構造および機能の実体的要素にまで昇華することによって、強大な作用と影響をもたらすだけでなく、他面、権力の濫用から怠慢ないし無能による権力の死蔵に至るまで、諸種の病弊の因ともなるのである。前記の行政腐敗もその極端な事象で、いわば重篤な症状と称すべきであろう。フェリックス・ナイグロー教授は、その著『現代行政論』において、特に行政権力の濫用ないし誤用に照準をあてつつ、現代行政の悪弊を汚職、非倫理的行動、越権行為、不公正な決定、手続上の不当処分、非民主的行動、無能、隠蔽性ないし閉鎖性、無為無策の9点に分類し詳細に論じている^mが、ナイグロー教授は人事行政に関して早くから一家をなした学究であるだけに、その指摘するところは鋭敏且つ詳細で余すところがない。

次に、行政における権威意識の基盤として忘れてはならないものに諸種の特権がある。特権は、上記の権力と似て非なるもので、行政には公共性を保障するために、各様の特権が付与されている。それは、法制上の特権、財政上の特権および税制上の特権の三種に大別することができ

る。後述する公務員制度上の特権、国費又は公費の負担および補助、国営企業への免税はそれぞれこれらの代表的事例であろう。さらに、行政上の各種情報ならびに資料の集積、特に機密情報の入手とその非公開の権限も、一種の特権と称してよいと思われる。行政は、これらの特権を保有することによって、一層その権威意識を高めるのである。

行政における権威主義的意識構造の支柱は、おおむね叙上のごとくであるが、このほかにも、わが国の場合では国民の精神構造に今なお残存する官尊民卑の風潮が、行政の非営利性に対する信頼感と相まって、さらにその支柱となっていることを忘れてはならないであろう。

問題は、行政自体の権威と公務員的人間的権威が混同され、誤認されるところに多く発生する。行政官に認められる公的権威は、あくまでもその組織や地位に付随する職務権限に基づくもので、公務員自身の個人的権威ではない。公務員各人の権威は人格、識見、能力に認められる属人的なものである。これを峻別することなく、自他ともに同一視して省みないところに、現代行政の権威主義的な意識構造あるいは運営態度が深刻な課題として俎上にのぼされるのであるまいか。このことは、公務員が平常に認識することが少ないが、最終的に任を去るとき始めてこの分離を痛感するのである。いわゆる「天下り人事」の非難は、まさにこの間隙を衝くものであろう。

ii 集団主義

現代行政の意識構造に顕著なものとしてもう一つ挙げねばならないのは、集団主義の傾向である。集団意識は、集団の成員が共通に保有する主観的要素であるが、集団存立の客観的要件たる成員間の相互関係がある程度の高さに達したときに発生し、その強度は集団の協働性(co-activity)と連帯性(solidarity)とによって左右される、といわれる。また、一時的な集合体に比して、恒久的な組織ほど一体的な帰属感が強く、集団主義的な意識と行動が盛んである。さらに、集団意識は ethnocentrismにも似た専属的帰属感であるため、その反面において排他主義(ex-

clusionism) の意識と行動に駆られることが多い。したがって、他の集団との間に対立感や対抗意識を覚えるほど、排他性(exclusiveness)の側面が強化するのも当然の帰結といい得るであろう。

このような特性をもつ集団意識の存在は、ひとり行政集団のみに限るものではないが、行政の組織集団にはとりわけ強度に看取できることは論をまたない。行政組織の精神構造における集団意識が病理として作用する場合には諸種の弊風を招来するが、それらはおよそ次の三通りの症状となって現れる。第一は、集団のなかに自我を没入させてしまう風潮である。集団への依存が嵩じ、自我が埋没するに至ると、その過程において各自の人間の個性が弱し能力も減退して、終には平均的な類型像に凝固するに至る。このため、在職中は極力その公的地位に執着し、退任時には固有の価値や能力によって自主的に他へ転ずることが困難となり、勢い行政の権威に庇護されていわゆる「天下り人事」に甘んずる事例が多いのであろう。集団意識に伴う第二の症状は、責任回避である。すなわち、個別の責任を明確化しようとせず、集団のなかに責任を分散させ稀釈させようとする弊害で、稟議制のごときも事案決定にかかわる責任を拡散させる意図を含蓄している¹⁰⁾とされる。なお、ディモック教授が「責任を回避する傾向は、たしかにあらゆる官僚制に共通しているが、高度の産業化に到達した国で日本ほどこれが著しいものはなく、この傾向は日本文化の閉鎖的な伝統によって強められている。」¹¹⁾と批判されていることも、この点に関する病理的診断に資するものであろう。第三の症状は、前にも掲げた割拠主義である。行政集団への依存意識は、時に部門中心主義の帰属感となって、公務員の言動に表現されることがまれではない。いわゆるセクショナリズムの弊は、人民の側からみて目に余るものがあるばかりでなく、行政内部でもその害を自覚しながら、なお解消できないほど根深いのである。渡辺保男教授は、去る1961年に自治、大蔵、農林各本省の課長級以上の幹部職員に対し綿密な意識調査を試み、その成果を整理し分析したうえで、最近、「高級公務員の意識」と

いう注目すべき労作を公けにされたが、そこでもセクショナリズムについては、「面接した者がこの病弊をことごとく認め、内閣の強化、強力な調整機関の設置、各省庁別による公務員採用の廃止等々の是正方策が開陳された。」と述べ、こうした認識はかなり一般化していると思われる⁴⁰とされている。それにも拘らず、依然として抜きがたいのである。

これを要するに、現代の行政は、一面において強固な団結により健全な団体精神 (*esprit de corps*) を発揮し、有効な集団的行動を展開しているが、他面では、その集団主義的意識構造が病的に作用した場合は、叙上のごとき集団への没入ないし逃避という病的症状を呈することは、看過しがたいところといわねばならない。

b 制度上の病理

現代行政の病理を制度上に求めると、そこにも幾多の課題が見出されるが、本稿では次の3点に集約して論述したい。

i 不滅性 (*immortality*)

行政は、国家とともに不滅である、と考えられる。私企業にあっては、いずれも永遠の安定と繁栄を保障されるものではなく、たとえ重要基幹産業でも、経済および社会条件の推移によって盛衰は免れない。これに反して、行政は永続が保障せられ、常に安定が確保されている。このことは、無意識のうちに行政内部における安易感を助長し、行政に沈滞や停頓を招く素因となるのである。行政が安定し永続する安全保障を必要とすることは論をまつまでもないが、そこに病巣が発生しては人民が不当な損失と弊害をこうむることとなろう。

ii 独占性 (*monopolism*)

広義の行政には、国営の諸企業も包含されるが、これらの企業的活動を除いた本来的な行政は、すべて独占的運営によっている。前述のごとく、行政は権力を不可欠の要素としており、その権力は統治権に発する一元的存在である以上、行政もまた独占的特性をもつことは、論理上も当然の帰結である。辻教授も、行政と私企業経営との間に存する主な

る差異を5点挙げて、その一つに「競争による刺激の有無（行政は独占活動であるため、能率や有効性の向上に必要な刺激が稀薄であり、行政改革の実現が困難になる）」⁴⁵とされている。しかし、このことは、余りにも自明の理であるためか、却って看過されがちとなり深く究明されない嫌いがある。けれども、行政が独占形態であることには、重大な意義と影響を認識しなければならないのであって、行政に現れる各般の症状も多くはこの病理に胚胎すると断言してはばからない。

すべて独占とは、他に共有者や競争者がいないことを意味する。何事によらず、無競争の状況下では刺激に乏しく、勢い安逸に流れていわゆるマンネリズムに陥り易いことは、一般に自然の理とされる。辻教授が前掲指摘のとおり、行政もその例に漏れるものではない。これが、行政の世界に惰性の支配を導入する真固の原因であり、行政がその組織および管理の両面において後進性から脱皮しがたい最大の事由でもある。

iii 公務員制度上の問題点

公務員制度上にも病理的問題として指摘すべき点が多々考えられるが、ここでは終身雇用制（lifelong employment system, permanency）と年功序列制（seniority system）を挙げておくのみに止めて充分であろう。

この両制度は、単に行政のみでなく、わが国では私企業においても認められるものであるが、終身雇用は、私企業の場合では労使間の雇用契約ないしは団体協約によって保障されるのに反して、行政では法規によって直接に確保されている点が著しく相違する。なお、厳密に言えば、年功序列制は法律上の保障を受けるものではないが、現実には人事機関が定める任用および昇任の基準とそれらに対応する人事行政の固定的な慣行が、年功序列の原則を法定要件と全く同等に強化し定着させているのである。

元来、終身雇用および年功序列の制度は、わが国における組織的集団の風土に生れ育った工夫の所産でもあり、それらは常に必ずしも弊害の

みをもたらすものではない。行政はもとより、企業経営においても、これらが平和と安定に資する効果は多大であった。特に日本の産業および経済が第二次大戦による壊滅的打撃から短時日の間によく興隆し今日の繁栄をみるに至ったのには、その底流に終身雇用と年功序列の制度ないし慣行があずかって大いに力があつたとみてよい。この評価は、行政にも同趣旨において妥当するであろう。渡辺教授も前掲の論文で、調査対象の各省における年功序列制に関し、「毎年一定数の優秀な人材がほぼ均等に得られる前提になっており、また事実そうであるから、年功序列が厳しく実行されうるし、またこの慣行が最も確実な人事政策となる。抜擢はかえってこの順序を崩す惧れがある。」¹⁰⁵と説かれている。

しかし、年功序列制が弊害をもたらす側面も看過することはできない。ディモック教授は、「国家公務員法によれば、日本の公務員制度における人事管理の基礎は勤務評定 (evaluation of work performance) である。しかし、旧態依然たる日本の年功序列制が法の完全実施を防げている。」¹⁰⁶と指摘されるが、さらに年功序列制は、職階制の完全実施を阻止していることも見過ごすわけにはゆかないであろう。職階制 (position classification system) は、官職を、職務の種類および複雑と責任の度に応じ、法に定める原則と方法に従って分類整理する計画である、¹⁰⁷とせられ、人事行政の近代化に資する合理的方式である。しかしながら、その余りにも合理的な方法にはわが国の行政風土に移植しがたいものがあり、特に年功序列制に抵触するところが多いと認められて、完全実施に至らないのであろう。ちなみに、歴史的な発展過程に即してみれば、機構としての官僚制が民主化されるという条件を欠けば、職階制はきわめて容易に、官僚における身分制を温存する手段に転化するし、能率化の美名にかくれて、特権的支配が横行する危険性をもつことになる、¹⁰⁸と憂慮された故人の言をもここで想起するものである。

なお、以上に叙述した意識構造ならびに制度上の各病理には属しないが、行政には、私企業に比して、その成果に計量化が困難なものが多い

ことも、別段の病理的弱点としてここに付加しておきたい。企業の場合は、ほとんど余すところなく業績が計量化せられ、その結果は期末ごとの貸借対照表 (balance sheet) や損益計算書 (income statement) などの財務諸表 (financial statements) によって公表される。それに基づいて、株主その他の関係者は当該企業の営業成績を評価し、経営者も次の事業計画を判定することができる。これに反して、行政では、国営諸企業の運営や公租公課の賦課徴収などのように可測的なものを除き、一般にはその過程および成果を数値によって計量することが至難であるため、業績評価も抽象的に流れる傾向がある。これがために、毎期の業績が経営体の浮沈にもかかわる私企業の場合と異なり、行政にあっては、おのずから業績評価への工夫と努力を欠き、安易感のうちに沈滞するのであろう。渡辺教授が、現在の高級公務員たちも官庁事務の非能率や後進性を認めて改善の必要を感じながら、その努力が不十分なのは、民間企業に比して官庁には緊張感が欠如しているためである旨論ぜられた⁹⁸のは、この病理的欠点をも衝いたものと解したい。

いずれの社会にあって、およそ重要な改革が断行されるためには、そこに避けがたい緊迫性を要するものであるが、わが国の行政改革が遅々として進まないのも、一面では議会や政党の政治的リーダーシップが貧弱であることにもよるにせよ、大部分は行政自体が叙上の病理によって安逸に陥り改革への切実な緊迫感を自覚しない点に帰せられるであろう。そのことは、一般国民との距離感が遠い中央官省庁ほど改革の熱意に乏しく、地域住民との至近距離にあって住民運動等の反応や衝撃に直面する地方自治体において、比較的、見るべき改革が行われていることによっても論証できる。手近な著例としては、「たばこを吸わない市役所」として名を馳せ非能率行政への挑戦を敢行してきた三鷹市や「すぐやる課」を創設して全国的に模範的な先駆をなした松戸市のごときは、この論理を実証したものといえるであろう。

Ⅳ. 行政の拡大化とその病弊

以下は、本編の主眼とする行政の拡大化とそれに伴う課題を中心として論述を進めることとしたい。

1. 行政権の拡大化動向再見

近代社会における行政の拡大化傾向については、早くより多数の碩学が論述されてきたところである。レオナード・ホワイト教授は、行政需要の歴史的推移を達観して、次のとおり簡潔に表現した。

「200年以前には、人民が政府から予期したのは、圧制以外ほとんど何もなかった。100年前は、人民が政府に主として期待したのは、放任することである。現在の人民は、広範な奉仕と保護を望んでやまない。西欧世界を通じて、人民がそれぞれの政府に寄せた要望は、このように着実に増加してきている。²¹⁾」

行政権の拡大化傾向を解明し巨大政府 (big government) の成立を論証するこの種の立論は多数にのぼっていて、ここに一々引用するのは煩わしい限りであろう。また、その動向をもたらしした誘因についても、説くところはおおむね大同小異で特記すべきものも見当たらないが、近年ではその視野も世界的規模にまで達したことは注目されてよい。ジョン・フィフナーおよびロバート・プレスザス両教授が近著において、人口の増大、技術開発、農業社会より都市一産業社会への進展、および国際間の勢力抗争の4点を巨大政府招来の主要原動力として挙げた²²⁾のも、その一例である。

わが国でも、蠟山政道先生は第二次大戦前よりこの動向に着眼し、長編の論文「近代行政の発達²³⁾」において行政権の強化拡大傾向を綿密に解明された。戦後は、まず辻教授がその行政学教材で「行政権の強化と統治構造の変化²⁴⁾」を取り上げ、次いで長浜政寿教授の「行政学序説」も、冒頭において執行権の強化と行政国家 (Verwaltungsstaat) の成立から

説き起こし、⁹⁵「現代においては、議会、内閣、大統領は君臨 (reign) するかもしれないけれども、統治 (govern) するのは行政職員である、と
 言ってよいかもしれない。」とまで強調するところがあった。これら先学の業績に及びもないが、私自身も以前に行政機能の拡大強化とビッグ・ガヴァンメントの出現および特質を、努めて実証的に説明したことがある。⁹⁶そこでは私は、「ビッグ・ガヴァンメントは、広義にあっては、行政機能の優位性を内包とする国家類型たる行政国家が、巨大な政府機構を中枢構造として活動する、大規模な政治・行政機能過程のすべてを意味する概念であるが、狭義においては、その中核を構成する巨大な行政機構ないし政府組織を指すもの」と規定したが、この概念は今も妥当するものとする。いずれにしても、行政の拡大化は、その機能と機構の両面について顕著に看取し得るのであって、この傾向については、今日異論の介在する余地はないであろう。

2. 巨大政府の病理と症状

巨大な規模にまで発達した行政府の機能と機構における欠陥的症状とその病理については、さきに説いたところで大方尽きていると考えるし、さらにその詳述を試みる要もないと思われるので、ここでは最も基本的な病理と判断されるコミュニケーションの不徹底とこれに基づく病弊を指摘するに止める。

コミュニケーション (communication) は、一般に、意志および情報の疎通を意味する。行政集団にあっては、コミュニケーションは公務の運営に正常化と円滑化を期する最も基本的な管理行動である。行政組織においてコミュニケーションが活発に行われることは、単に当該業務の成果が挙揚されるのみでなく、間接的ではあるが、組織の団結を強固にし公務員の帰属感や連帯感をも充実させることに著大な効用を示す。換言すれば、行政組織における一体性 (identification) を確保し、全成員が同一の行政目的に向かって集団的勤労意欲を発揮するには、何よりも

コミュニケーションの徹底をはかることが肝要であり、かつ最も効果的である。この意味で、コミュニケーションと士気 (morale) とはその充実度において正比例するということもできる。同様の趣旨で、コミュニケーションを行政組織における血液の循環に擬した比喩⁹⁸⁾も妥当であるが、それよりも「組織におけるコミュニケーションの体系は、人体の神経系統にまさるとも劣らぬほど重要である。そうして、それが不完全な場合にもたらす結果も、やはり人体に劣らぬくらい混乱をきたす。」⁹⁹⁾という表現がさらに適切であろう。また、「コミュニケーションは協力的な行動形態が複雑化するほど心要不可欠のものとなる。」¹⁰⁰⁾とされることも、至当な見解である。

しかし、現実には、行政に限らず、すべて組織的集団にあっては、行動規模が巨大化しその内部機構も膨脹して複雑となるに伴い、組織内におけるコミュニケーションは次第に鈍化する傾向がある。その結果は、遅滞、非能率、不経済などの症状を呈すること、冗言をまつまでもない。ディモック教授も前にこの点を衝いて、「公共機関の規模と官僚的な性癖との間には直接の関係があるように思われる。行政機関が大きくなるほど、ますます繁文縟礼 (red tape) の傾向が著しくなる。」¹⁰¹⁾と説かれた。近年、アメリカの私企業が膨大な組織体となって big business と称せられるまでに発展した結果、コミュニケーションの不徹底による離心的行動が続発し、その対応策として「目標による管理 (management by objectives)」の方途を開発したことは周知のとおりであり、現在ではわが国でも、私企業のみならず、行政の領域にもこの方法を活用しようとする意図と試行が散見される。「目標による管理は、多分、最も弾力性に富む目標設定の方式である。」¹⁰²⁾と称賛されるが、その方策を効果的に運用するにも、依然、活発かつ円滑なコミュニケーションが不可欠の前提要件となるのである。

3. 巨大政府の極限

行政に対する社会的需要は、漸を逐うて多大となり、しかも現代社会における価値観の多様化に伴って、質的にも多種にわたって錯雑化してきている。行政は、この社会的変化に対応し、各般の需要を充足するのに汲々たる状態で、そのため行政の機能と機構はさらに巨大化の一途を辿るばかりである。このまま推移すれば、どこまで行政の拡大化が推進されるのであろうか。

ここで想起するのは、かの「パーキンソンの法則」(Parkinson's Law)である。それは、周知のごとく、公務員の人数は、仕事の増減にかかわりなく、5.17%から6.56%の間、平均すれば5.75%の率で毎年増加する⁶⁴、というものであるが、パーキンソン教授は、さらに近年の著書「遅滞の法則」の劈頭に「10年後のパーキンソンの法則」と題する一文を掲げ、過去10年間に増加したイギリス公務員の増加数をかえりみて、さきの「パーキンソンの法則」は反証が挙げられていないとし、「推定によれば、労働人口の半分が役人となるのは2145年であり、全部が役人となるのは2195年である。」⁶⁵と述べている。その筆致が時に戯文的措辞に流れるので、どこまで真実性を信頼してよいか疑わしいが、ともかく現代行政組織の無限的な極大化を諷する警世の言としては虚心に受容されてよいであろう。果して、このように行政は際限なく肥大するのであろうか。現代行政の拡大化傾向が行きつく極限はどこなのであろうか。

わが国の公務員をかえりみても、国家公務員にあっては、昭和42年度を基準とする第一次削減の結果、同46年度末にわずかながらも4,566人の定員減をみたのに対し、地方公務員では同じ期間に77,492人の増加をきたしている状況で、差引きすれば72,926人の増である。しかも、国家公務員定数の削減も、その率は0.5%にすぎず、それも総数約90万人から推定すれば、欠員数の削除に止まったのではないかと疑われる。⁶⁶

上掲の数値をみれば、パーキンソン教授ならずとも、中央・地方を通

ずる公務員定数削減の意図と努力は、到底、増員の必要と欲求には打ち勝ちがたいことを認識し得るであろう。その主たる原因は、従来の定数規制が単に定員管理のアプローチのみに依ろうとするのみで、基本的に公共事務の整理から着手しないためである。公務員定数の削減や合理的な管理を期するには、まず現在の行政活動をすべて根底から再検討し、個々の事務ごとに今後の必要性を測定し評価したうえで、後述するような着想と要領により、極力、整理をはかることから始めねばならない。換言すれば、現代の行政体にもし贅肉のごとき部分が発見されるならば、速かにこれをそいでさらに強健で敏活な筋肉質の体軀と体質に改造することが、何よりも緊要なのである。ここに至って、本編はドラッカー教授の進言をかえりみなければならないこととなった。

V ピーター・ドラッカー教授の提言

ピーター・ドラッカー教授は、周知のとおり、現代アメリカの代表的な経営学者の一人であり、また極めて有能な経営コンサルタントでもあるが、同時に行政の分野に対しても一家言をもつ、視野の広大な学究である。同教授がこれまでに行政の改善に関して提起された献策ないし忠言には、含蓄に富むものが少なくないが、特にその大著『断絶の時代』の第10章「政府の疾患」(The Sickness of Government)で論述するところは、単なる行政診断のみに止らず、進んで基本的な処方をも示すものとして刮目に値する。

1. 現代政府批判

ドラッカー教授は、「全くのところ、政府は病気にかかっている、それもまさに強力かつ健全で活気に満ちた政府が必要な今の時に、患っているのだ。」⁸⁷と慨嘆し、「政府に関する幻滅のなかで最も大きい要素は政府が実行しないということ、……政府は、戦争ができることと通貨を膨脹させ得ること以外は、約束をするだけで滅多に履行しない。」⁸⁸とまで

極論する。また、「最大の失望は、福祉国家の大失敗で、……福祉国家というのは、うまくいったとしても、別の大きな保険会社に過ぎないことがわかる。」⁶⁹と難じ、さらに巨大政府の無能ぶりについて次のように痛論している。

「いずれの国にあっても、政府は広大な領域の行政をおこなっているが、何ら業績を挙げることはなく、いたずらに費用を要しているのみである。そのことが偽らぬところであることは、アメリカ、イギリス、日本あるいはソ連でどの政府も、大都市の混乱を処理しかねていることをみてもわかるが、それだけではない。教育においても、輸送についても然りである。しかも、福祉国家が巨大化すればするほど、ますます日常茶飯事すら行えぬようになるごとく思われる。」⁶⁹

ドラッカー教授は、このように政府の巨大化に伴う機能減退を衝き、「公務の執行は、政策によるよりは、むしろ巨大な官僚帝国の惰性によって統御されている。」⁴¹と断定する。このような手きびしい批判から発して、同教授は次に掲げる「再民間化」の提案を試み、政府の将来像を描出しようとするのである。

2. 「再民間化」の提唱

ドラッカー教授は、まず、私企業が過去30年間に立ち向かってきた「統御すること」と「行動すること」との分離 (the incompatibility between “governing” and “doing”)の必要に着意して、「経営管理にあっては、この両者が分離されなければならないこと、ならびに最高機関即ち決定権者は“行動すること”から離れていねばならぬことを覚えた。」⁴²と説き始めて、「もしこの教訓を政府に適用すれば、そこでは政府以外の社会的組織が、まさに“行動者 (doers)”となることであろう。」⁴³と述べる。その説によれば、この統御と行動との分離も、一の「分権化」(decentralization)であるが、それは行政組織における通常の「地方分権」ではなくて、現実に行動すること、即ち仕事の実施、操作、執行には政府

以外の組織体が当るという意味であって、このような体系的政策は「再民間化」(“reprivatization”)⁴⁶とでも名づけるものであろう、というのである。

ドラッカー教授に従えば、私企業が「再民間化」に特に適しているのは、それが抜群に革新の機関であり、また企私業はある活動をやめることができるし、さらに大きいことは、現代社会における組織体のなかで私企業は不滅ではなく消滅させられるものであるからである⁴⁵。したがって、現代社会に実行力のある非政府的・自立的組織体を設計することが、明日の政治建築家(tomorrow's political architect)にとって、中心的な仕事となってよい⁴⁸とされる。

3. 政府の将来像

「再民間化」の構想においては、政府は社会の中心的組織となり、「社会にとって主要目的を決定するための頼みの綱とも、また多様な社会を統べる指揮者(conductor)とも目されることであろう。」⁴⁷もし再民間化が実現の運びとなれば、「政府は、漸次、意思決定者、ビジョン作成者、政治機関となるであろう。」⁴⁸そのときには、われわれは、あたかも各楽器の特性を最大限に活用して演奏ができる音楽をつくる作曲者の能力を賛美するように、特定の仕事を多元的な社会における自律的・独立的組織体のあれこれに最も適切に分担させて最善の構成を行う法規作成者を賞賛するに至る。⁴⁹かくして、再民間化は政府を弱体化するのではなく、「実際、その主たる目的は、病んで無力化した政府に体力と実行力をとり戻すことにある。」⁵⁰今後の多元的な社会にあっては、統御することができる政府が必要で、「それは“行動する”政府でも“経営する”政府でもなく、統御する政府なのである。」⁵¹これが、ドラッカー教授の結論とみてよいと思われる。

4 「再民間化」構想への疑問と評価

ドラッカー教授の提唱による「再民間化」は、「統御(又は統治)」と「実行」との分断 (dichotomy between 'government' and 'doing') であり、運営管理機能を民間商社に分封すること (hiving off of management functions to private firms)⁵³と解せられる。

政府機能の分封は、既にスウェーデンにおいて顕著な事例を示しており、「行政の能率化と合理化の点において、とくに最近における各種公企業体の著しい現出をみているわが国にとって、またいわゆる高級公務員の“天下り”とも関連して、十分検討に値する問題」⁵³といわれる。イギリスでも、フルトン委員会(正式には「公務員制度の改革に関する委員会」で、1968年6月19日報告提出。)はこの課題をとり上げた。フルトン報告 (Fulton Report) は、辻教授の理解に従うと、イギリス公務員制度の均質化、統合化および適応化を三大特徴とする改革案⁵⁴で画期的な意義をもたらすものである。同報告は第5章「省庁の機構と能率の増進」(The Structure of Departments and the Promotion of Efficiency)で分封の問題に触れているが、そこでは現実に造幣や航空管制から社会事業に至るまで分封の原則を適用することが可能なものが多数あるとしながらも、「しかし、多くの新しい政策は既存のその発展であり、運用の実際の経験から生ずるものであるという点において、政策形成と実施とを完全に分けることは有害である。」⁵⁵として、分封の方向には消極的な態度を示している。

改めて詳述するまでもないが、スウェーデンが採用している分封は政策形成を主とする中枢管理的各省からその実施職能を独立の行政庁ないし準行政庁の実行機関へ分配する方式であって、ドラッカー教授が提案する再民間化との間には多少の差異がある。それにも拘らず、前述のフルトン報告にみられる意見は、再民間化の構想についても妥当するのではなかろうか。即ち、第一に現実には政策や計画が実施に移されてからも

feedbackによって改訂の必要を生ずることも珍しくないし、さらに進行管理や業績評価の面でも決定機関と実施機関との分断には問題がある。第二に、責任の分裂ということも相像に難くないので、そこにも危惧の念を禁じ得ない。第三に、政策形成や計画策定に関与することなく、実施面のみを担当する機関には、企画立案の基本に関与し得ない欲求不満が残ることと思われる。

しかし、これらの疑問ないし批判に拘らず、再民間化の着想には幾多の示唆と含蓄をくみとることができる。それは、まず行政の肥満化防止であり、次に行政の能率化であり、また行政の純粋化ないし高度化を目指す方向を教示するものであって、一言にして要約すれば、病める政府の健康回復とさらに強健化の方途へ立ち向う努力目標を勇敢に提示した発想とみるべきであろう。このように理解すれば、ドラッカー教授の提言は高く評価されてよいと考える。特に、際限を知らぬがごとき行政の拡大化動向と非能率状況を憂慮する見地に立つとき、一層その感を深くするのである。

VI 行政の健全化方向

1. 行政の肥満化防止

現代行政の疾患治療は、まず過度の肥満化を防止し、進んで贅肉をそぐことによって強健化をはかることから始めねばならない。この方向に関心と努力を払うことを怠って無為に過ごすときは、激増する行政需要の重圧下に、行政はますますあえぎうめくこととなろう。したがって、行政が不健康なまでに肥大化しないために、人体の健康診断の例にならって、行政の現況を総点検し、次に列挙する四つの対象を発見ないし判定することから着手するよう期待したい。

- 1) 廃止して支障がないと認められる業務
- 2) 縮小ないし統合すべき業務

3) 他の機関、特に民間に委託すべき業務

4) 民間に委譲すべき業務

もとより、これらの選択は、行政庁の便宜本位でなく、あくまでも公共の利益を享受する人民の側に立って判断しなければならない。そのためには、こうした改革にも人民の関与を要請することが必須条件である。また、「政府というものは、保護的な制度に設計されていて、革新には不向きにできている。実際、政府は何一つやめるということができない。」⁵⁵とするドラッカー教授の手きびしい批判を傾聴すれば、前掲の業務判定とその実施には、何をおいても行政の側に多大の良心と勇気が求められるであろう。

前述のごとく、私企業にあっては営業期ごとにその成果が財務諸表によってフィードバックされ、いわば自動的に営業方策の改善が期せられるが、行政の場合にはそうした仕掛けがない。この点に関してドラッカー教授は、政府内部にも業績を評価して不要の業務を体系的に廃止するような「自動廃棄処理」(automatic abandonment process⁵⁷)の装置を導入したいと要望されるが、その具体化が困難であるだけに、とりわけ、行政部内における反省的努力とともに、人民による不断の監視と発言にもとづいて、行政の“放漫経営”を戒めることが要請されるのである。

また、このような改革は、後退や反転を招くことのないように、慎重な態度で着実に推進する必要があるだろう。要は、現代行政の趨勢に予測される過度の肥大化を防止し、可及的に筋肉質の強健な体軀と体質に改造して、高性能・高能率の組織体にするにある。それでこそ、さらに切実な新しい行政需要にもより効率的に対応し得るのではなからうか。

2. 行政の能率化

行政の能率向上については、ここで網羅的に述べる余裕はないが、人間尊重の能率管理という一点のみは、前記(注(7))のとおりディモック

教授の鋭い批判もあるので、特記せざるを得ない。

一般に、行政における能率の概念には労働の効率性（efficiency—労働時間のインプット量に対する仕事のアウトプット量の比）と行政施策の効果性（effectiveness—投入資源のインプット量に対する住民の福祉向上のアウトプット量の比）という二つの側面がある⁶⁵とされるが、行政の能率にはさらに公務員各自の人間的欲求への充足性という一面をも含蓄することを閑却してはならない。すなわち、行政能率の向上は、行政における労働と施策の効率化を期するとともに、公務員の職務上における充実感や満足感を高めることにも指向されねばならないのであって、それがディモック教授の批判にこたえる所以でもあろう。換言すれば、今後における行政能率の探求は、即物的思考に偏して業務一辺倒に流れることなく、公務員の人間性を尊重する価値観を加えた方向へも視野を広げて展開する要があると考ええる。そのためには、既に述べたコミュニケーションの徹底をはじめ、積極的な関与・参画方式の活用、動機づけ（motivation）の励行、職務実充（job enrichment）および職務拡大（job enlargement）によるモラルの振起、集中管理方式より分散方向への転換などが喫緊の要件として挙げることができるであろう。

なお、前後したが、前項に掲げた肥満化の防止と贅肉の割愛による強健化も、必然的に行政体を敏活化し、能率の向上に資する面が少なくないことを付言しておきたい。三鷹市における非能率克服の努力⁶⁶や甲府市の課制廃止による「流動的活動体制」⁶⁷の実現などは顕著な事例である。

3. 行政の純粋化

さきにも触れたが、現在の中央・地方を通ずる行政活動のうちで民間の企業ないし事業との競合関係にある諸活動は、可能な限り民間化をはかって、行政の純粋化を期することが望ましい。別の表現をすれば、今後の行政は行政体でなければ実行不能の機能にできるだけ集約することを期待するものである。現今の行政は、一般社会のなかに多元的存在と

して活動する部面を多く保有しているが、そこに発生する社会的不経済を排除して、行政の個性化を招来することが肝要であろう。

ただ、この方向に進むためには、安易な思考や着想を慎むことが大切である。政府の行動体系を整理するに急にして、単に公社・公団の類を濫造することときは、厳に戒めねばならない。既にディモック教授からも、「日本ほどの規模の国で、これ以上広範囲に民間の分野において公社を発達させているものはない。日本は、小地主と零細企業との犠牲の上に立つ法人国家も同然で、その混合法人は、国家的諸問題が増加し複雑化するに伴い、ますます増大する傾向にある。」⁸⁰と指摘されている。公社・公団等の組織には確かにいくつかの利点があることは無視できないが、easygoing の態度でこれによることは断じて許されない。まして、「天下り人事」を策するための発想に至っては、正に厳禁である。同じことなら、むしろ、民間の資本と経営も参加する「第三セクター」の方式で、それもなるべく多角的に経営する複合的事業体を案出するのが、弾力性ないし融通性に富んでいて、まだしも適切かと思われる。昨今、深刻な財政硬直化に直面したため総需要抑制の政策がとられた結果、一部の公社・公団では主要な事業が停止となり、ほとんど休業に近い状態のまま推移し、いたずらに役職員の給与を消費するのみに止まっているがごとき実態を直視するとき、事業別公社組織の設立が悔まれるであろう。

さらに閑却してならないのは、行政の純粋化・個性化には前述した独占性の病理が強度に作用する危惧が伴うことである。行政にも企業性を可及的に導入することは可能であるが、自由競争の原理まで注入することは至難と思われる。この難点に対しては、特に行政の良心と倫理を喚起するほかないであろう。行政の病理的症狀には、生化学的あるいは物理的な一般対症治療策のほか、根底において精神療法が肝要なのである。

4. 行政の高度化

最後に、行政は高度の政策形成と意思決定の使命を果たし得るように、高水準化を志向することが切望される。ディモック教授によれば、「官僚社会というものは、組織、規則、型にはまった手続、計画の墨守および関係者一同の順応に重きをおく、一種のテクノクラシーである。⁶⁰」とされるが、将来の行政がこの硬直的体制から飛躍して、高次元の公共性ならびに総合性を発揮することができるように、体質の改造と体力の強化をはからねばならない。

それがためには、何よりも公務員の積極的な自己啓発の研鑽によって不断に行政全体の識見と能力を高めることが必要である。同時に、行政が職業公務員の手によってもっぱらにされることなく、所要に応じて外部から有識者が臨機に参画し得る方途を開くことも有意義であろう。この点に関してことさら痛感するのは、大学の使命である。ディモック教授も、「自分が関心を惹かれるのは、日本では、学園と最高管理層特に行政府首脳部との間において、いかに結合が薄弱であるか、ということである。⁶¹」と述べ、政府組織の最高および中堅の管理職員の研修も、日本では多く政府の内部で実施されているが、それを他国のように大学で行えばさらに効果的であろうし、また、大学から有識者がもっと頻繁に政府の中枢部に接触をもつようになるべきである旨⁶²強調されている。それは、ひとり行政学ないし政治科学の範囲のみにかかわることではなくて、現代行政に関係性をもつ限り、すべての学界についていえることであろう。これらのためには、まず政府の側において、閉鎖的機構を打破し、外へ向かって広く門扉を開く配慮が必要である。

なおここで、行政の高度化に対する要請にこたえる課題として、計量手法による合理化方法の開発についても一言しておかねばならない。近來、コンピューターの適用技術が汎用性をもって案出されるに伴い、周知のごとく、民間企業にあっては OR の技法やシステムズ・アナリシス

の手法などが常時に利用されてきたが、「オペレーションズ・リサーチの手法が公共問題を扱うことができるようになったのは、ごく最近である。また行政官が行政実務を遂行していくうえで、オペレーションズ・リサーチが役にたつと認識するようになるまでには、さらに長い時間がかかった。」⁶⁵ 近年ようやくわが国でも行政の分野に OR 等の技術導入が認められるに至ったが、まだその緒についた程度に過ぎず、政策形成ないし長期計画立案に広く活用するまでには及んでいない。将来は、行政の領域でも、及ぶ限り可測的業務の発見と計量化に努め、EDPS (Electronic Data Processing System) の工夫と相まって、OR 技法等の駆使による政策探究や高次元の意思決定に資する合理化方途を開発し、行政の高度化方向へ進むことが期待される。それは、ひとしくテクノクラシーと呼ばれても、現時点よりはるかに高水準の技術革新段階に到達する道であるといえよう。

さらに将来、行政に関する OR 技法が高度に発達し、かつ national minimum のごとき政策的価値体系についても国民的合意が成立すれば、行政の適正規模 (optimum size) を合理的に究明することも不可能ではあるまい。

Ⅶ 行政の健全化への要件

叙上の考察から、本稿も今後の行政について健全化を期するための要件を探求しなければならない段階となった。この部分に関して説くべきことが少なくないが、ここでは次に掲げる三つの要点に照準を定めて叙述することとしたい。

1. 公務員の自覚

現代行政構造を一の組織的生体とみてその健康管理を策するとしても、要は組織成員たる公務員の自覚に基づく事態認識と改善努力いかに決定的に重要である。特に、中級以上の管理職位にある人びとに対してこ

のことを切言したい。多年、公職に在任して安穩な境涯にあると、無意識のうちに惰性になずみ改革への熱意を失うばかりでなく、あたら有為の才幹までも死蔵し遊休化させてしまう恐れがある。その観点から、「私企業であると行政であると問わず、管理の要諦は革新 (innovation) にある。行政管理も経営管理も、絶えず時勢の変化に即応してゆかねばならず、さらに最善の防衛が適正な攻撃にあるということを思えば、むしろ行政庁や企業体に役立つ変化をことさら創造しなければならない。⁶⁶⁾」という立言は、現代の行政管理層にとってまさに頂門の一針である。

公務員とりわけ管理職員の自覚を喚起したい内容は、これまでの叙述で大方尽きているが、ここに一点のみ特に強調したいのは行政倫理の確立についてである。行政の病理に対応して慢性的症状から健康回復への転帰をはかるには、何よりも行政倫理の確保が最も基本的な肝要であり、また効果的であるからである。わが国の行政における倫理基準に関しては、現行の国家・地方両公務員法でも「服務」の節において若干規定するところがあるが、その内容は網羅的でもなく体系的でもない。元来、行政の倫理は法律や条例で規定するよりも、中央・地方の公務員が自発的に表明すべきことであろう。即ち、現代行政国家のビッグ・ガヴァンメントに参加する公務員が、高い理想を掲げ、「団体精神の表徴として、国民の前に倫理綱領 (Ethical Code) を誓約宣言し、みずからその厳守励行を期することが、最も望ましいことである」と考える。⁶⁷⁾ フリッツ・マークスおよびワラス・セイヤー両教授も、公務員の行動規律を制約的に法定することの害を説き、「職業倫理綱領の形式で自己規律を喚起することは、当今、多数に行われている。職業的連帯精神を積極的に表明することは、公共の利益に進んで奉仕するように、公務員を誘導するものである。⁶⁸⁾と述べ、好個の事例として国際市支配人協会 (The International City Managers Association) の多年におよぶ職業倫理綱領を挙げ、「これは集団によって創設された行動基準であり、最終的形態では、集団目的について一致した宣言を表明するものである。」⁶⁹⁾と評価した。デ

イモック教授も、国際市支配人協会の倫理綱領宣言を行政倫理の明確化の好典型として、「日本でも、政府および企業が大学と緊密な連携をとりつつ、権力を行使する人びとのために、さらに力強く感嘆すべき倫理綱領を緊急に展開する要がある。」⁹⁰と力説される。こうした動向がスカンディナヴィア諸国をはじめ、イギリス、フランス、アメリカ、ソビエト連邦などの諸国では顕著にうかがえることを思えば、やがては「各国の公務員が国際的組織を共有し、その国際的会合の場において、公務員倫理の国際的基準を高く掲げ、全世界に彼らの自覚に基づく職業倫理意識を表明することが、最も理想的である」⁹¹と考えることも許されるであろう。日本の公務員もこれに遅れをとらないようにありたい。それには、あくまでも主権者たる国民全体の立場に立脚しつつ、あらゆる社会的変化に即応し、さらに所要の変化をも創造し得るとき柔軟性と弾力性に富む行政の理想像を志向する倫理綱領基準の探究に努力を傾注し、高い責任意識を表明すべきである。

2. 政治階層の自制

現代行政は、政治と分断して存在し行動するものではない。行政と政治とは、相互に連続ないし循環の過程を形成し、融合して一体的に統治(government)の構造と機能を組成するのである。それは、ハーマン・ファイナー教授の“GOVERNMENT IS POLITICS PLUS ADMINISTRATION”⁹² という簡潔な表現に極めて端的に尽くされている。現代行政学の主流をなす機能的行政観では、このような見解を通説とみてよい。したがって、行政の健全化を期するには、行政と不可分の関連にある政治についても、自制と協調が求められねばならない。とりわけ、政党の政策立案能力が貧困で、長期計画の樹立をはじめ各般の施策考案を行政部局に依存することが多い状況下にあっては、政治の志向が行政の健全化を左右する面が少なくないので、一層、政治的環境の整序が行政の強健化にとって前提要件とされるであろう。ここでは政治

学の領域にまで立入って論述することは差控えるが、ひっきようそれは、政治自体の健全化・正常化ということであり、「政治家についても、国民の前に『政治倫理綱領』の宣言を行うことの必要と意義」⁶³に想到するものである。フリードリヒ教授が、政治腐敗の史的考察において、政治上の腐敗がしばしば行政の腐敗を誘発したことを例証して、「歴史上からみれば、腐敗は常に権力を振るうところに発生する。」⁶⁴と述べたが、政治も行政もともに統治権力に関与するものであるだけに、むしろ相互に戒めて健全化を期すべきであろう。

3. 人民の関心

最後になったが、行政の健全化を期する上に最も重大な要件は、国民ないし地域住民の関心と支持である。さきに、ウィリアム・ロブソン教授が東京都政の改革を提言されたときも、その報告書の末章で「市民の関心」⁶⁵を喚起すべき要を強調された。現代行政の健全化をはかるにも、その方向と具体的施策は広く人民の関心と支持によって決せられねばならない。特にわが国のごとき国民主権の統治体制にあっては、行政の病理的弱点を克服して効率化と健全化を招来することは、人民にとって、当然に要求してよい権利であるとともに、大切な責務でもある。「政府がおかす過誤は、すべてわれわれ自身の道徳的怠慢の反映であることが、余りにも多い。」⁶⁶というダグラス議員の反省的意見は、わが国の場合についても普遍的に適應するであろう。そのため行政府は、みずから改革の要を深く認識するとともに、広く人民にその情報と資料を提供したうえで、できる限り多面的にフィードバックを吸収し、真に public relations を確保して旧套からの脱皮を敢行することが緊要である。

以上で本編を擧筆するが、私は日本の行政水準が必ずしも低位にあると考えるものではない。むしろ、世界の文明諸国に比しても決して遜色のないほど高水準にあると信じたい。しかし、同時にかなりコスト高で

あって、この点が、他日、人民の納税者意識を刺激しはしまいかという憂慮に堪えない。行政コストの比較分析的研究は後日にゆずるとして、行政の前途を卜するに当っては、まず現時点における行政体の健康診断により、非能率や不経済の病理的症状を除去することから着手し、さらに進んで、行政の理想像を構想し、その実現に向かって理論的ならびに実際の研鑽を積み重ねることを念願してやまないものである。

— 1974・9・30 —

注

- (1) Paul H. Douglas, *Ethics in Government*, 1953, pp. 28-29. ポール・ダグラス氏は「コップ・ダグラス関数」の理論で広く知られた経済学者でもあるが、1948年民主党所属の上院議員に選出せられ、R F C事件の調査に当たったフルブライト委員会 (Senator Fulbright's Committee) の一員に加わり、さらに上院の行政倫理全般の小委員会主査をも務めて適切な報告を提出した有識者である。
- (2) *ibid.*, p. 30.
- (3) Marshall E. Dimock, *The Japanese Technocracy, Management and Government in Japan*, 1968, pp. 174-175.
- (4) *ibid.*, p. 175.
- (5) わが国では部門別割拠主義をセクショナリズムと通称するが、元来, sectionalism とは地域的な偏見即ち localism の意であって、組織上の部門中心主義は departmentalism とか compartmentalism とかいうべきであろう。(See, M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 52.)
- (6) Don K. Price, "Democratic Administration", in *Elements of Public Administration* edited by Fritz M. Marx, 2nd ed., 1959, p. 83.
- (7) M. E. Dimock, *op. cit.*, p. 18.
- (8) Carl J. Friedrich, *Pathology of Politics*, 1972, p. 224.
- (9) G. E. Fasnacht, *Acton's Political Philosophy*, 1952, p. 134. なお、アクトン卿がその書簡でこの章句に続けて、「ライプニッツも、権力をもてばもつほど罪つくりになりがちで、幾何学の定理でもこれより確かなものはない、と説いている。」と記述しているのが興味深く思われる。
- (10) Eugene E. Jennings, *The Executive*, 1962, p. 119.
- (11) Felix A. Nigro, *Modern Public Administration*, 1965, pp. 446ff.
- (12) 稟議制のもつ欠陥の一つとして責任の分散を鋭く論じたものに、辻 清明教授の論文「日本における政策決定過程 — 稟議制に関連して —」(『思想』, 1965年1月号所載。)があり、拙稿「ビッグ・ガヴァンメントと稟議制」(拙著『地

方行政の管理と改革』, 1967年, に所収。)も, この点に触れている。

- (13) M. E. Dimock, *op. cit.*, p. 56.
- (14) 渡辺保男, 「高級公務員の意識」(『現代行政と官僚制 下 一 辻 清明先生還歴記念 一』, 1974年, に所収。) 458頁。
- (15) 辻 清明, 「行政学概論」, 1966年, 13頁。
- (16) 渡辺, 前掲論文, 436頁。
- (17) M. E. Dimock, *op. cit.*, p. 110.
- (18) 国家公務員の職階制に関する法律(昭和25年, 法律第180号。)第2条第1項。
- (19) 長浜政寿, 「現代国家と行政」, 1973年, 114頁。
- (20) 渡辺, 前掲論文, 456-457頁。
- (21) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th ed., 1955, pp. 3-4.
- (22) John M. Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration*, 5th ed., 1967, p. 21.
- (23) この論文は, 1938年, 「国家学会雑誌」に連載されたものであるが, 1950年に公刊をみた先生の「行政学講義序論」の第四章に採録されている。
- (24) 辻 清明, 「行政学講義 上巻」, 1956年, 第四章。
- (25) 長浜政寿, 「行政学序説」, 1959年, 3頁。
- (26) 同上, 8頁。
- (27) 拙著, 「行政の中立性理論」, 1963年, 第一章。
- (28) 同上, 22頁。
- (29) John D. Millett, *Management in the Public Service*, 1954, p. 97.
- (30) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration*, 1950, p. 243.
- (31) H. A. Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., 1957, p. 106.
- (32) この叙述は, ディモック教授が *Public Administration Review*, Vol. IV (1944) に寄せられた論文 "Bureaucracy Self-examined" にみえる由であるが, ここでは Robert K. Merton and Others (ed.), *Reader in Bureaucracy*, 1952, p. 398. に拠った。
- (33) J. D. Stewart, *Management in Local Government*, 1971, p. 157.
- (34) Cyril Northcote Parkinson, *Parkinson's Law*, 1957, p. 12.
- (35) 原著は C. N. Parkinson, *The Law of Delay*, 1970. であるが, この訳文は三田貞雄訳「10年後のパーキンソンの法則」, 1971年, 20頁によった。
- (36) これらの数字は自治省公務員部作成の資料(昭和49年8月調)に拠った。なお, これによると国家公務員の第二次削減では昭和49年末に6413人の定員減が見込まれている。

- (37) Peter F. Drucker, *The Age of Discontinuity, Guidelines to Our Changing Society*, 1969, p. 212.
- (38) *ibid.*, p. 217.
- (39) } *ibid.*, p. 218.
- (40) }
- (41) *ibid.*, p. 220.
- (42) } *ibid.*, p. 233.
- (43) }
- (44) *ibid.*, p. 234.
- (45) *ibid.*, pp. 236—237.
- (46) *ibid.*, p. 240.
- (47) *ibid.*, p. 234.
- (48) } *ibid.*, p. 236.
- (49) }
- (50) *ibid.*, p. 241.
- (51) *ibid.*, p. 242.
- (52) Desmond Keeling, *Management in Government*, 1972, p. 22.
- (53) 小関紹夫, 「イギリスにおける公務員制度の改革 — フルトン報告について —」 (専修大学法学研究所研究紀要「法と政治における諸問題」, 1972年, 所収。) 255頁。
- (54) 辻 清明, 「転換期の公務員制〔1〕」(『国家学会雑誌』, 第83巻9・10号)。
- (55) 小関, 前掲論文, 同所。
- (56) Drucker, *op. cit.*, p. 226.
- (57) *ibid.*, p. 232.
- (58) 1973年4月27日提出の「地方公務員公務能率研究会報告書」(自治省公務員第二課編, 「地方公務員のための公務能率の追求」, 1974年, 所収。) 67頁。
- (59) 鈴木平三郎 (三鷹市長), 「非能率行政への挑戦」, 1971年, 参照。
- (60) 鷹野啓次郎 (当時, 甲府市長〔物故〕), 「地方行政の未来のために」, 1968年, 参照。
- (61) M. E. Dimock, *The Japanese Technocracy*, pp. 62—63.
- (62) *ibid.*, p. 119.
- (63) *ibid.*, p. 123.
- (64) *ibid.*, p. 127.
- (65) Philip M. Morse (ed.), *Operations Research for Public System*, 1967, p. 4. (藤沢製薬利・藤田 忠・松行康夫訳『計量行政学』, 1972年, 6頁。)
- (66) John W. Kendrick, "Exploring Productivity Measurement in

- Government", *Public Administration Review*, June 1963.
- (67) 前掲の拙著, 『行政の中立性理論』, 185頁。
- (68) F. M. Marx and Wallace S. Sayre, "Morale and Discipline", in op. cit. edited by F. M. Marx, p. 450.
- (69) *ibid.*, pp. 450—451. 国際支配人協会の倫理綱領は, 1924年に採択せられ, その後たびたび改訂をみたが, 10箇条から成る。ホワイト教授も, 早くよりこれを紹介して, 「この宣言は公務員の行動に関する高い基準を表明したものと称揚した。(L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 3rd ed., 1948, p. 487.)
- (70) Dimock, *The Japanese Technocracy*, p. 129.
- (71) 前掲の拙著, 185頁。
- (72) Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 4th ed., 1961, p. 7.
- (73) 前掲の拙著, 189頁。
- (74) C. J. Friedrich, op. cit., p. 141.
- (75) William A. Robson, *Report on Tokyo Metropolitan Government*, 1967, XVII Citizen Interest. (pp. 111 ff.)
- (76) P. H. Douglas, op. cit., p. 103.

Pathological Reflections
on
Modern Public Administration
— A Diagnosis of the Big Government —

《Summary》

M. Tanaka

It is to be noticed that modern public administration is inevitably accompanied with some abuses — inefficiency, wastefulness, inertia, departmentalism, corruption, etc. Each of these is, so to speak, a disease of the government. The Japanese public administration, in particular, was called “technocracy” and its many weak points were disclosed in the severe criticism by Prof. M. E. Dimock, who formerly visited Japan and held the chair in ICU. The present writer believes that if modern government is regarded as an organism, there will be a possibility of pathological reflections on the organization and functions of public administration.

From this viewpoint, the defects in the physical constitution and the pathological problems of modern government are pointed out as follows.

The physical constitution — (1) fatness, (2) infirmity, (3) rigidity.

The pathological issues — (1) authoritarianism and group consciousness,
 (2) immortality and monopolism, (3) life-long employment and seniority system.

Especially, the most serious subject which the present writer proposes to emphasize is the enlargement of the mechanism and operations of the

government. From the 19th century the power and organization of governments in all countries has been steadily expanding, and the trend can hardly be expected to stop in the near future. Where, then, shall we find the limit to this expansion?

Prof. P. F. Drucker mentions inefficiency and wastefulness as evils of the present-day big government, and proposes that the functions of government will have to be decentralized to private firms as widely as possible. He calls it "reprivatization." It is true that there are some criticisms against Prof. Drucker's idea of "reprivatization", but we must admit that his claim contains many useful suggestions.

To improve the physical constitution and strength of governmental body, at least, several remedies are indispensable: namely, (1) prevention of excessive enlargement of governmental organizations, (2) devices for more efficient and effective administrative activities, (3) purification of the governmental functions (i.e., development of the activities properly belonging to public administration), (4) setting up of higher levels of standards for public administration.

Finally, the following matters should be stressed as the necessary conditions to achieve the above-mentioned goals — (1) self-consciousness of the public officials, (2) self-restraints on the part of the political class, (3) interest of the people in general.