

アメリカ合衆国における New Public Management (NPM) の展開 (一)

竹尾 隆

目次

第一章 概 念

第一節 ORTHODOXY の継承

一 定義

二 ORTHODOXY の核心

三 REINVENTING GOVERNMENT (以下次号)

第二節 政治／行政分断論

第三節 行政と経営の等置

第四節 行政の科学化

第二章 沿 革

第三章 特 質

第四章 現 状

第五章 展 望

第一章 概念

第一節 ORTHODOXY の継承

一定 義

新行政管理論 (New Public Management) (NPM) — (以後単にNPM) — とは、私的部門 (private sector) の大地に根ざし、そこに発展してきた、管理技術が、今日、公務の遂行 (public service) に、どのように適用されているかを記述する《時事的表現》(topical phrase)⁽¹⁾ である。あるいは、NPMは、公共部門 (public sector) は、どのように統治されるべきかという点におけるきわめて最近の paradigm の変化に関する理論 (the most recent paradigm change in how the public sector is to be governed)⁽²⁾ といつてもよい。

ところで、ここでいう公共部門とは、何であろうか。

社会は、総じて、私的・公共の両部門に分割される。もとより、大部分の国家では、いわゆる特殊法人 (quangos)、あるいは、第三部門組織 (third sector organizations) が、存在するということは、事実である。しかし、公・私両部門間における分離は、少なからず制度化されている。公共部門は、《国家》(state) あるいは、《政府》(government) と代替的に呼称される実体もしくはは機能に所属する諸組織の行動を包含する。しかしながら、公共部門という概念は、こうした周知の概念二者よりも、広い内包を所持する。公共部門の概念には、あらゆる段階のあらゆる種類の政府活動、公的規制一般のみならず、また、財政をも含まれる⁽³⁾。

公共部門の外延には、私的部門、換言するならば、市民社会 (civil society) が、拡がっている。ここに、《市場経済》(market economy) といわれる家政と私企業とをそれぞれ反極とする二元的構図が、認められる。多くの諸国で

は、公・私両部門の規模は、ほぼ同一といってよい。少なからぬ国家では、市場部門が、公共部門よりも、実質的に大きい。これは、《福祉社会》(welfare society) と呼ばれる。その他の諸国では、公共部門の規模が、私的部門よりも優っている。《福祉国家》(welfare state) が、すなわち、これに当る。一部のみに存在する国家は、絶無も同然といってよい。⁽⁴⁾

公共部門について、より具体的に述べるならば、⁽⁵⁾ 公共部門は、「用役、そして時には財貨の、給付に関連し、これを中心の職務とする。その範囲と多様性とは、消費者の直接の要望によるのではなく、政府諸機関の、すなわち、民主主義国家においては、市民の代表機関の、意思決定によって、定められる」⁽⁶⁾。もとより、この定義には、公共部門における活動の全位相を隈なく捉えていないというマクロコスモスと、公共部門が、市場経済過程をとまなうよりも、むしろ、公的・政治的意思決定過程の結果であるという重要事項のミクロコスモスとの、鮮明な対比が認められる。もとより、こうしたミクロコスモスは、マクロコスモスから断片化されて生じ、マクロコスモスの本性を承継し、反映したものにほかならない。市場経済が、人々の自由な意思にしたがい変動するのに対して、政府は、それが人々に服従を一方的に強制するという垂直性の命令軸を根幹として成りたつ。

政府は、したがって、国家は、顕著な二者の特徴を備える。⁽⁷⁾

「国家とは、その構成員が全員である一つの組織である。そして、国家は、他の経済組織に授与されていない《強制》(compulsion) 権力を保有する。諸多の個人は、クラブの構成員になることを選べる。彼らは、自らの自由意思に基づき、市公債を購入することができる。彼らは、いずれかの企業で働らくことを選べる。…しかし、一般に、諸個人は、彼らが居住する国土を、選択の問題と考えることはできない。特定の国土に居住することを選択したならば、彼らは、国家権力に服従しなければならない。国家の構成員になることは強制だという事実は、他の組織が保持しえ

(4)

ない強制権力を、国家に付与する。：より一般的にいうならば、国家を除く当事者の間における紛争の解決は、「窃盗と事故を例外として―自発的な意思に基づき行なわれる」。

政府には、由来、幾重もの時間の地層を貫徹してきたこうした強制権力が厳然と存在するにせよ、民主主義社会では、政府は、大部分、権力に対する被治者の自発的合意に、依存しなければならない。こうした事実にもかかわらず、政府を私的部門から一線を画さしめる特質は、構成員の普遍性 (universal membership) と強制権力 (compulsion) の二点に求められる。

公・私両部門は、通常、全く別個の存在とされている。けれども、経済を、相互に排他的な二分野に分割するといふことは、明らかに不自然である⁽⁸⁾。両部門の間には、相互作用が少なからず展開されていることから、両部門間の《厳格な分断論》(a strict dichotomy) を提起することは、誤解を誘うとみてよい。現代の資本主義経済は、「完全なる混合体系」(thoroughly mixed system) であり⁽⁹⁾そこでは、「公・私両部門における諸勢力が、一体形式で相互作用し合う」(public and private sector forces interact in an integral fashion) 結果、「資本主義経済体系は、公的でもなければ私的でもなく、両部門から成る混合体を含む」(the economic system is neither public nor private, but involves a mix of both sectors) こととなる。

私的部門は、infrastructureの整備と維持、そして法体系の形成と運用、の二者を政府に依拠しなければならない。これらを欠く場合、市場経済は、もとより、機能しない。他方、政府は、財貨と用役の生産と供給、それに、税収入を、私的部門に頼らざるをえない。公・私両部門の間に繰り返される相互作用は、双方を、単に別個かつ必然的な敵対関係にあるとみなすよりも、はるかに複雑微妙である。公・私両部門は、相互感応・反響・交錯を、不断に続ける世界を構成するといつてよからう。

ところで、《新行政管理論》(NPM) という場合、《行政管理》(public management) とは、いかなる意味を有するのであるか。

《行政管理》を、M・E・ミラコヴィッチ (Michael E. Milakovich) (University of Miami, Florida) ならびに G・J・ゴードン (George J. Gordon) (Illinois State University) 両教授の最近の研究にしたがい、⁽¹⁰⁾ 叙述するならば、次のようになる。

まず、《行政》(public administration) の概念は、「立法部、行政部、そして、裁判所によって採択され、あるいは、公布された法律、その他の規則を実施することに関連したすべての過程、組織、そして、諸個人(…公式の地位や役割に基づき行動する)の総体」[all processes, organizations and individuals (... acting in official positions and rules) associated with carrying out laws and other rules adopted or issued by legislatures, executives, and courts] と規定される。この概念は、立法のみならば行政命令の形成と実施に対する行政の大幅な関与の相を、複合的に包みこむ。さらに、《行政》は、学問的研究の分野であると同時に、それは、職業研修の場でもある。

このような概念規定は、行政への参加者を、行政部職員 (administrative personnel)、あるいは、政府職員 (people in government) のみに、限定しているわけではない。それは、様々な種類の《利害関係者》(stakeholders) を指す。行政への参加者は、行政官自身のほか、立法部議員、立法部常任委員会委員ならびに委員会専門委員、行政部の高級幹部、裁判官、自らの党派利益が公共政策問題と広く重複する政党幹部、政府に諸種の公共政策・規制措置・行為を要求する利益諸集団の指導者及び一般構成員であるロビイスト (lobbyists)、政府高官の行動と意思決定に対する監視機能を果たすマス・メディアの言論人 (mass media personnel)、多種多様の公共政策の向うべき指標に少なからざる影響力を与える一般社会人、など、幾重にも層を成して拡がっている。

こうした意味における《行政》現象のもう一つの位相に、《管理的な》(managerial)「あるいは、《管理》(management)の、局面が看取される。この局面は、《行政》の関数の一つとしてそこに組みこまれている意味において、《行政》の学問的分野における中軸的地位を占めており、さらに、政府の活動のなかに能率性(efficiency)と実効性(effectiveness)を起動させる動力である意味において、この管理的局面は、無視しえぬ重要性を帯びている。《行政》の管理的局面という発光体から放射される解明のための光の矢は、《政府諸機関の内的運用状況》(the internal workings of government agencies)に、すなわち、政府諸施策の運用に関連する《すべての構造、原動力、そして、手続》(all the structures, dynamics, and processes)に、注がれる。《行政》も《公共管理》(public management)も、主権者や立法部のような権威ある統治の諸制度を通して制定された公共諸政策や諸施策を執行することに関連する活動である。もとより、《行政》と《公共管理》という言葉は、互換性を求められているようにおもわれる。しかし、《公共管理》は、最大限の実効性の確保を目ざす行政機関内の統制と指導のための組織化の方法の探求に、格別の力点を据える。他方、《行政》は、市民的社会的関心事の凝縮した一点に集中する。そこで、《公共管理》に定義を下すならば、次のようになる。⁽¹¹⁾

《公共管理》は、《行政》の中枢を走る実践と研究の分野であり、一つに、行政諸機関の内的運営を強調し、二つに、計画化・組織の運営維持・情報体系・予算作成・人事管理・生産性の向上などの、諸機関の統制と指導に関連する管理事項に関心を集約するという、双極的構造性を示す。《公共管理》は、このような双極を焦点に、これらを基点として描かれる楕円体を構成する。

《行政》と《公共管理》との間には、差異が認められるにせよ、管理技術は行政諸機関の運営に不可欠であるという一点については、合意が成立する。⁽¹²⁾

一九八〇年代中葉以降、西欧民主主義諸国における公共部門は、政府が、技術革新、経済・政治・社会の諸体系のグローバリゼーションの亢進、国際競争の激化などの挑戦に応えようとするとともに、重要な変化をこうむるにいたった⁽¹³⁾。最近における改革は、二十世紀のいずれの時代よりも、広範に行われている。このことは、二十世紀をほぼ全面的に支配した伝統的な行政のモデルから、《管理主義》(managerialism)、あるいは、NPMへの、paradigmの移行を象徴するものにほかならない。ここには、伝統的な行政理論と同じく、今日的現実に基づきそこから構想や刺激を得るような、現実の側からの規制力・拘束力が、作動している⁽¹⁴⁾。

NPMは、一九八〇年代初期に、M・サッチャー(Margaret Thatcher)女史が、イギリス首相に就任した時点を出発点とする。この出発点には、NPMのすべてが、力強い芽の形で存在する。この萌芽は、やがて、時間軸を垂直に下降し、空間軸を水平に拡大してゆくとともに、多様な変奏をとめないながら、急速に成長する。

こうして、イギリスを発祥地とするNPMは、アメリカ、カナダ、ニュージーランド、オーストラリアなどのアングロサクソン系諸国に拡がり、さらに、ブラジル、フランス、韓国、ポルトガル、そしてスウェーデンをはじめとするスカンディナヴィア諸国にいたるまで、その版図を拡張するにいたつて⁽¹⁵⁾いる。NPMは、程度・範囲・浸潤度に少なからざる差異の相を複合的に包みこむにせよ、すべての諸国に影響を及ぼす世界規模の管理革命の一端を形成するものといえよう。

NPMの理論は、ゲーム理論(game theory)、法学、それに、依頼/代理理論(principal/agent theory)のような経済学理論などから抽きだされる鋭い洞察を含む⁽¹⁶⁾。

なお、ここでいうゲーム理論とは、政治的行為者がつねに合理的選択や計算によって動くことを前提にして、行為者間の行動を実験的な条件のもとに説明し、予測することを試みる理論である。これはとくに国際関係の分析によ

く利用される。⁽¹⁷⁾

さらに、依頼／代理理論は、公共部門に、とくに、公的責任の形成と履行の領域に適用しうるものとして、著名である。当該理論は、問題解決能力や高度の知識それに特殊技術を保持する専門家である私企業における経営者（業務執行の代理人）と、比較的単純な知識と通常的能力を有するにすぎない普通人の株主（業務執行の依頼人）との間に設定されている《責任と信頼の体系》（a system of responsibility and confidence）の作動にもかかわらず、双方の目標間にしばしば認められる齟齬の発生原因とその対応策を究明するために、私的部門で開発された、元来、その固有の理論であり、後に、その展開の枠を公共部門に拡げるにいたっている。

ここでいう《責任と信頼の体系》について述べるならば、現代人の生活行動は、決して主体性のある行動ではない。ここでいう主体性のある行動とは、彼らが日々直面する諸種の錯雑な問題を個々に細密にとりあげ、自らの主導権の下にこれらの諸問題を自力によって個別に解決してゆくところの、合理的な生活行動である。もとより、現代人は、このような合理的な生活行動をなしうるほど、広く生活領域全般の事象に精通しているわけではない。彼らが、このような問題の自主的な解決に不可欠である専門知識や特殊の技術を、余すところなく習得しようとしても、それは、能力的にもまた時間的にも、明らかに不可能であろう。また、彼らは、そうした問題の自主的な解決をなしうるだけの豊富な体験も有していない。もし彼らが、問題の自主的な解決を指標に、すべての事象に精通し、すべてを体験しようとするならば、それは、疑いもなく、《精神錯乱への途》（the road to insanity）に直結するであろう。

にもかかわらず、げんに、人々が、健全な生存を現代世界に保ち続けているという歴然たる事実は、いかなる理由に基づくのであろうか。この理由は、彼らが、《知らねばならない事柄と、些かも知る必要のない事柄とを、峻別する（to distinguish between what they must know and what they do not need to know）を、知っているからには

かならない。

たとえば、自動車を購入するために、機械技師をあえて職業として選んだ人々の实例は、いままで聞かないし、また、出産のためにわざわざ産科医となった婦人も、これまでに皆無といってよい。これらの事例は、いずれも、自動車を購入することと、自動車の製造に応用された機械工学に熟達することとは、全然別個の問題であり、また、出産することと、出産に不可欠の高度に専門化された医学的な知識や特殊技術を修得することとは、次元の異なる問題であることを、人々が、その意識化の有無を問わず、すでに認識しているという事実を示している。したがって、彼らが、現代世界に生存可能であることの基本的条件は、何よりもまして、彼ら自身による特殊と一般への知識の判然たる分離に求められるといえよう。

このような特殊と一般への知識の二元化が、いわば表層に現われない深層構造として、現代人の生活行動の基底部に据えられている。そうした深層構造の上に組成された現代人の生活行動を分析するならば、それは、二つの別種の行動系列から成りたつ複合体系を形づくっていると考えてよい。その一つは、人々が、複雑な現代生活を維持してゆくために、交通・通信・医薬・法律・金融・科学・経済・文化・芸術などの各生活領域について、知識の一定限界を画すということである。もう一つは、こうして画定されたそれぞれの限界内で起る事象に関しては、人々は、限界外の各生活領域における専門家の問題解決能力や高度の知識それに特殊技術を全面的に信頼する反面、その限界内においては、限界外にある各生活領域の専門家がもたらす情報・知識・資料・結果・報告などを基礎に、彼らが、限界内で生起する事象の性能を独自の立場から評価判断のうえ選定しうるだけの、比較的単純な知識と通常的能力とを具備しているということである。

たとえば、現代先端技術の粋を尽して完成したテレビ受像器を普通人が購入したとしても、そのことは、彼らが、

難解きわまる電子工学や音響学、あるいは、特別の芸術感覚の具備を要する工業デザイン理論に、通曉したことの証左とはならない。むしろ、彼らは、こうした専門特殊事項のいずれに対しても無知といってよい。彼らは、このような専門的な知識や高度の特殊技術を駆使することによって、専門家が製作した受像器の画像の鮮明度、色相の豊かさ、音域の広狭、意匠の良否、操作の難易度など、専門家の行為の結果を基礎として、その受像器の優劣を判定し、幾多の受像器のなかから最も彼らが至当と認めるものを自主的に選定し得るだけの、単純な評価判断能力を体得しているにすぎない。彼らには、こうしたいわば消費者としての主権を確保したところの、これだけの単純な知識や平常の能力さえあれば、日常生活の維持にさしたる障害はない。普通人には、これ以上の高度の能力や専門的な知識は不要である。これに反し、専門家は、自己の能力や知識に対する普通人の全面的な信頼に応える使命感を自覚し、特殊な知識と最高の技術の修得に努め、自己の技能の遺憾のない発揮を通して、普通人の利益のためにする問題の解決に当らねばならない。

こうして、現代社会の諸機能は、専門家による高度の特殊技術的立場からの問題の解決と、一般普通人によるその解決結果の自主的な選択という、互いに異なる二つの行動系列を、普通人の信頼に対応する専門家の責任と、専門家の能力や知識に対する普通人の信頼とを内容とする相関関係を通して一つに結合することによって、順調に遂行されるのである。

このように、各生活領域において特殊と一般に機能分化された専門家と普通人という二元的行動主体の各行動系列を、専門家の普通人に対する責任と普通人の専門家に対する信頼を通して整合統一し、両者の共同行為によって現代の複雑高度な諸問題の解決に当らしめるところの、実践的な行動規範を、《責任と信頼の体系》と呼ぶならば、現代の社会機能は、まさしく、この《責任と信頼の体系》によって運営されているということができるといえる。もし《責任と信

頼の体系」という実践的行動規範が、専門家と普通人の間に介在していないとしたら、専門家に属すべき特殊知識と、普通人が具備すべき一般知識との分界が、瞭然としないだけでなく、いまなお未曾有の規模で分業化され最高度に専門技術化されつつある現代社会の諸機能は、すべて麻痺状態に陥り、その結果、現代人は安んじて社会に生活することができなくなるであろう。

現代では、こうして、社会生活の様々な分野に、その分野で発生する諸問題の解決能力を独占する専門家と、この能力を全く欠いている一般普通人とが、明白に機能分化されるにいたっている。これ故、現代社会における行動様式の特徴は、各生活領域の専門家と普通人という二元化された行動主体のそれぞれの行動系列が、相互に作用し合い、規定し合う複合態を形成しているという点に求められる。そして、この複合態の規制原理が、このような専門家と普通人の間に設定された《責任と信頼の体系》にほかならない。

現代人は、《責任と信頼の体系》を自らの拠るべき行動準則として受容することによってはじめて、今日の複雑な社会生活に生存可能となる⁽¹⁸⁾。

なお、依頼／代理理論の場合、公共部門における《責任と信頼の体系》は、一般普通人である国民と、政治の専門家であり主権代行者でもある政党ないし政治指導者との間に、次いで、行政諸機関の長であるこうした政治指導者、したがって、政治的行政官と、その輩下にたつ行政事務処理の専門家である職業行政官との間に、それぞれ、布設される。このような体系二者は、一続きの直線のように連続した、直連する二項の系譜を形成し、民意の実現に向って、有機的に作動することを期待される。

既にふれたように、一九八〇年代ならびに一九九〇年代に、伝統的な行政モデルの欠陥是正の要請に応じて、公共部門における新たな管理接近法 (new managerial approach) が、出現するにいたった⁽¹⁹⁾。この接近法は、初期の行政

モデルの少なからぬ問題点を解消するものといってよい。しかし、それは、公共部門の運営法に劇的な変化をもたらすことを意味する。伝統的な《行政管理》論から NPM への転換が、これである。この場合、前者から後者への転換の入射角は、尖鋭であった。この新たな管理論は、したがって、NPM は、様々な名称で呼ばれている。⁽²⁰⁾

管理主義 (managerialism)、⁽²¹⁾ 新行政管理論 (new public management)、⁽²²⁾ 市場型行政 (market-based public administration)、⁽²³⁾ ポスト官僚制 paradigm (post-bureaucratic paradigm)、⁽²⁴⁾ 企業家型政府 (entrepreneurial government) ⁽²⁵⁾ などが、これである。

NPM は、こうして、一種の多声的構造を呈しながら、その深層に隠れた錘りのように、共通点を沈めている。これを列記的に述べれば、次のようになる。⁽²⁶⁾

- ① その名称の如何を問わず、伝統的な《行政》から、結果の達成ならびに管理者の個人的責任への厳しい関心とそれへの集中。
- ② 古典的な官僚制からの離脱及び組織・人事・雇用条件と雇用期限の弾力化の意図の明示。
- ③ 組織・人事両目標の究明とこれに基づく実績指標 (performance indicators) による両目標の達成度の測定。同じく諸施策に対する体系的・系統的評価の実施。
これらの測定・評価の起爆剤としての「有効な三E—経済性・能率・実効性」(the “virtuous three Es”, economy, efficiency and effectiveness)。⁽²⁷⁾
- ④ 行政部における高級幹部 (高級官僚) のその時々政府に対する少なからざる政治的関与
- ⑤ 《操舵と漕法の分離》(separation of steering from rowing) にみられる《外注》(contracting out) のような、政府職能に対する試験的な市場取引 (market testing) の実施。

社会的経済生活に対する政府の介入と官僚制を手段とする政府による財貨や用役の給付との背離。

⑥ 民有化及びその他の市場審査・市場契約の形式による政府職能の縮減の傾向。

以上の諸点は、一たび焦点が過程から結果に移動した場合に、それぞれの連続した措置が必要とおもわれるという一点を核として、結合する⁽²⁸⁾。

NPMの特徴は、また、簡潔に次のようにも記される⁽²⁹⁾。

「『新行政管理論』 (“new public management”) は、以下のような中核原則を有する。政策ではなく管理・実績評価・能率への思索の照準化、利用者負担の原則に基づき相互に問題解決に当る諸機関への官僚制の解体、競争育成のための準市場機制と外注の活用、経費節減、そして、とりわけ、産出目標 (outputs targets)、期限の定めのある契約、金銭的報奨、それに、組織運営の自由、などを強調する管理様式、以上が、すなわち、これに当る」。

この見解は、組織の内部へ向けて視線と思考を注ぐ。さらに、この見解の意味するところは、組織の実質的改革は、とくに人事のための改革は、不可欠であるということである。加えて、当該見解には、新行政改革の主要特徴の相貌が、少なからぬ明瞭な輪郭で描出されている⁽³⁰⁾。

同じく、L・カブリアン (Linda Kaboolian) 教授 (Harvard University) は、その名称が何であれ、《新行政管理論》のラベルをはられている一連の行政革新運動の底層に、マグマとなって堆積している共通原理を、次のようにいう⁽³¹⁾。

「これらのすべての諸国「イギリス、アメリカ合衆国、オーストラリア、ニュージーランド、韓国など」における改革運動の共通項は、政治・行政諸関係の整序のためのモデルとしての経済市場機制 (economic market) の活用である。新行政管理論の制度的改革は、公共選択接近法 (public choice approach)⁽³²⁾、依頼／代理理論、それに、業務処

理費用経済論 (transaction cost economics)⁽³³⁾ などの、仮定から、多大の影響力を受けている。投票者、官僚、選挙された代議員、そして、利益集団のような政治的役割と、これら相互間における諸関係は、市場機制との類比を用いて、範型化される」。

二 ORTHODOXY の核心

既に言及したように、一九八〇年代中葉以降、先進諸国における公共部門の管理に、変質を生ずるにいたった。⁽³⁴⁾ 十世紀のほぼ全期間にわたって、卓越的地位を占有してきた、行政の剛直で階統制的な官僚制形態は、可塑性の高い市場基盤の公共管理様式に、変遷しつつある。こうした可塑性の豊かな公共管理という言葉は、現代という時代の気流にのって、様々な名称を帯びた独特の色彩に染めあげられている。このことは、管理様式における単なる修正の問題でもなければ些細な変革でもない。これは、社会において政府が果たす役割の変革であり、政府と市民の間における関係の変容である。ORTHODOXY と称せられる伝統的な行政、あるいは、行政モデルは、未だその正統性の底深い余響が絶えない状況にあるにせよ、理論的・実践的に、その評価を落とし、その正統性の主張に、疑問符が形づくられている。NPM の採択は、公共部門における新たな paradigm の登場にほかならない。

このような新たな paradigm は、伝統的な行政の理論と実践の深層から、その基本的かつ永遠とされてきた原理を浮上させ、ここに鋭い批判の矢を集中的に射かける。伝統的な行政は、こうした原理の原型的基層の上に展開されてきたからである。⁽³⁵⁾

第一の批判対象は、M・ウェーバー (Max Weber) の官僚制モデルである。それは、ウェーバーによる官僚制に関する古典的分析に最も簡明に系統的に叙述された階統制的な官僚制原理にしたがって、政府は組織化されねばならな

いとする行政原則である。これは、ウェーバーが観念的な技巧を尽して紡ぎだした、官僚制の構造と機能の、いわば自家製のプリズムを通して映像化された組織原理にほかならない。

ウェーバーの官僚制モデルは、次のように要約される。⁽³⁶⁾

ウェーバーが観念的に造型した官僚制は、その理論の基層に流れる規範的・規定的な地下水脈に通じているため、「合理的—法的官僚制」(rational-legal bureaucracy)⁽³⁷⁾と称されている。ウェーバーの説くところによれば、綱紀の厳格な官僚制は、公益実現という社会共同の目的を能率的に達成しうる唯一の装置である。政治は、行政とは別個の領域を形成し、そこでは利害の混沌、軋轢、錯綜が支配的であり、常識という神話の体系も揺らぎ、市民の日常性の輪郭と秩序の外にあるようにもおもわれる。これゆえ、社会が効果的に統治されるためには、政治的手段—議会・政党・利益集団・世論など—によって決定された公共政策が、官僚制に伝達され、また、官僚制を通して、社会に適用され、その意図した効果を発揮してゆかねばならない。官僚制は、こうした政策に盛られた実質内容の政治価値を、社会規制や社会統営のための具体的法規に変換し、これを実施に移してゆく人々の期待の装置である。このように人々が期待する変換装置として、官僚制が効率的に作動するためには、官僚制は、厳密に定形化された組織構造、成員に対する厳正な規律力と統制力、高度の専門能力保持者の任用、以上の基礎条件の三者を獲得しなければならない。これらの公分母の上に成立するのが、ウェーバーの官僚制のモデルである。その概略型は、次のようになる。

① 組織構造は、それ自身の権限、もしくは、正当化された権能を具有する各公職の多層体であり、ピラミッド状の階統制を形づくる。組織に必要な活動は、合理的に分業化される。各層に配置された職員の仕事は、直接の上層の職員に向かい、直線的に走行する。そこでは、下層機関は、上層機関の統制と監督の下に置かれる。

② 行政上の権限は、すべて法に由来する。官僚制は、自己の行為につき法律に対して責任を負う。官僚制の行為

は、法律に明定されている行為基準にしたがい、その是非曲直を判断される。

③ 官僚制の行為は、その内部における四要因によって統制される。

- (a) 職員に一定の責任を課し、彼らが誰に対して責任を負うべきかを明確にする法規と命令
- (b) 価値中立性の原理に基づき、あらかじめ決定された公共政策の能率的かつ客観的な執行に献身する職業行政官を発達させる資格任用制

(c) 官僚制内における、また、官僚制の外部に存在する顧客との接触と交流の場合における、職員相互間及び職員・顧客両者間の、形式主義的な無私の精神による非個人的関係 (*impersonality*)

(d) 職員の職務の熟練度ならびに職務に対する業績に基づく昇進制度

- ④ 行政の一般的な諸原則または諸原理は、調査研究と経験との双方によって決定される。これらの規則や原理の妥当性が、一たび、個別具体の状況の下で、立証されたならば、これらは、普遍妥当性を有するものとされる。これゆえ、こうした諸規則や諸原理は、行政の職務の遂行における価値中立性、継続性、そして、標準化を保障するために、前述の個別具体の状況と類似の下におけるあらゆる状況に適用されねばならない。

右のような特性を稜線として築きあげられた山脈のウェーバーの「合理的—法的官僚制」は、公私両部門の区別を越えて、現代に広くみられる大規模形態のあらゆる種類の社会集団に、長きにわたり屹立してきたといつてよい。それは、また、《人間に対する厳然たる統制を実施するための最も合理的な周知の装置》(*most rational known means of carrying out imperative control over human beings*)である。このことを、ウェーバー自身の言葉を借りて表現するならば、以下の三要素が互いに共振し合い混入し合いながら、「合理的—法的官僚制」の他の組織形態に対する優越性を生みだしてゆく。⁽³⁸⁾

その一は、この装置によって、行政は、高度の《正確性、安定性、官紀の厳格化、信頼性》(precision, stability, the stringency of its [bureaucracy's] discipline, reliability) を造出する機能を営むことができるという点である。その二は、行政の組織の長ならびに組織の関係者に、《行政の結果に対する高度の予測性》(high degree of calculability of results) が、保障されるという点である。その三は、《能率の増進と機能の広範性》(intensive efficiency and the scope of its [bureaucracy's] operation) である。

こうした「合理的—法的官僚制」において、多角的に拡散した三論点を、一つの座標軸系に包括的に集約しうる起点を求めるとしたら、それは、能率である。《行政》と《経営》の別を問わず、いいかえれば、公私両部門を一つに結ぶ視線を透徹させるならば、両部門の活動は、官僚制の主導の下にあり、また、官僚制における基本的善としての能率の鉄則の下に律せられる。

官僚制における基本的善としての能率とは、「人力と物質の最小限の消費による所掌事務の完遂」(the accomplishment of the work at hand with the least expenditure of manpower and materials)⁽³⁹⁾ にはかならない。

このように、「合理的—法的官僚制」は、社会目的を能率的に達成するための手段的装置である。それは、政治体制の如何を問わず、公益実現という社会によって割り当てられた義務を、能率的に、しかも、公平無視に、達成してゆくための最良の手段的装置といつてよい。⁽⁴⁰⁾

ウェーバー自身が明言しているように、⁽⁴¹⁾「官僚制による行政は、他の条件が等しいならば、常に、形式上・技術上の観点からいって、最も合理的な行政類型である。現代における巨大規模行政 (mass administration) の必要性を充たすために、官僚制による行政は、絶対に不可欠である。行政領域における選択肢は、官僚制によるか、それとも、素人行政 (dilettantism) に終始するか、いずれかである」。

また、ウェーバーは、「合理的—法的官僚制」が、合理性、あるいは、能率性の明確な輪郭と堅固な核を備えているということを、次のように述べている。⁽⁴²⁾

「経験は、行政組織の純然たる官僚制形態が、純粹に技術的な見地からいって、最高度の能率を達成することができるということを、例外なく示す傾向にある」。

第二の批判対象は、一たび政府が公共政策領域に深く関与するならば、政府は、官僚制を通して、財貨や用役の直接の給付主体となりうるという原理である。

第三の批判対象は、政治と行政の諸問題は、それぞれ、画然と分離されるという原理である。そこには、行政を、政治と対立しつつも互いに補完し合う異界として捉える視野が、認められる。行政は、政治の指令を執行するための手段にはかならない。他方、公共政策や政治戦略のどのような問題であれ、それは、政治指導者の専有領域である。こうして、政治／行政分断論は、国民に対する政治・行政両責任を確保するものとして当然視されたのであった。

第四の批判対象は、行政が、administration の特殊形態と見做されたという点である。行政は、administration と呼ばれる広義の活動概念の一位相を指すものとされる。⁽⁴³⁾ administration とは、公私のいずれを問わず、人間のあらゆる計画的努力 (planned effort) の底に、恰も伏流水のように流れる活動である。この活動の根元的な本質は、環境規制力の可及的排除とこの規制力の下における目標達成のための積極的奮闘の展開の、二点に所在する。それは、意識的目的的活動である。このように、administration の根元的な本質は、《意識的目的を追求する過程に内包される、意思決定に基づく行為》といえることができる。具体的には、その本質は、遂行すべき業務の体系的整序と、綿密な計算に基づく人的物的資源の計画的利用の二者である。これ故に、administration の本質とは、エネルギー・時間・資金の最小限の消費によって、要望された一定結果を達成するための、活用しうる労力と物的資源の効率的配列にほか

ならない。これ故、単一人であると集団であるとかかわりなく、何びとも、自己の行動方針を画定し、これを現実世界に貫徹しようとするとき、こうした動態過程の基底に、恰も地紋のように織りこまれていく administration という活動の水脈を、見出すことができる。一定結果の達成を目標とする人間の計画的努力は、administration という活動の先導と媒介を不可欠として展開されてゆく。

もとより、達成されるべき目標が明確であり、また、目標達成のための各自の機能分担も瞭然としているような単純な状況の下では、当該目標の共有者は、自らが administration という活動に従事しているという明白な意識に、とくに覚醒することもなく、統一チームとして活動することが、可能であろう。この場合、administration という活動の潜流は、人間の計画的努力そのものの奔流と界線を画することもなく、そのなかに融解し回収され、いわば不可視の流れないし層を形成することになる。

けれども、計画的努力の発揮の過程で、目標達成の前途に障壁として立ちはだかる課題とどのように取り組むか、あるいは、目標達成のために活用しうる人的物的資源は、果たして、十分かつ適切であるか、このような問題を正確に見究め、これに対する確な判断や至当な解答を提示することが、もはや決して容易ではないという錯雑した状況に立ちいたるならば、人々は、単純な状況の場合に意識されずに計画的努力そのものの流れの文脈のなかに隠蔽され潜行していた administration という活動を、外界の表面に浮上させ、その本質的意味を改めて問い直し、これに意識的な関心を集申し、これを展開させてゆく。

こうした事情から、administration という活動が定義される場合、通常、この活動の本質に、複数の人々の間における協同 (cooperation) という要素が、新たに付加される。したがって、administration という活動は、エネルギー・時間・費用の最小限の消費による一定の目標ないし目標群の達成に従事する人々によって受容されている、まさ

にそうした目標ないし目標群の達成を目指す《人々の集団的作業》を意味する。したがって、administration という活動の決定的要素は、《合同の努力の発揮に価するものとして相互に受容された課業を遂行するための人々の協同作業》という点にある。

この意味における administration は、多様な情景に包まれて起り、多彩な相貌の下にその姿を現わす。administration が、そのなかに、自己を積極的に実現し投影している制度的枠組は、社会生活のほぼ全域に拡散して存在する。企業、労働組合、教会、教育機関、そして、政府の構成諸単位などは、この代表的例証である。

それでは、行政というとき、その活動は、いかなる情景の下で、また、いかなる面貌によって、展開されるのだろうか。行政とは、政治的な背景や条件の下で繰り広げられる administration の活動分野をいう。この場合、政治とは、社会における物的価値の権威的、したがって、拘束力をともなう、配分の活動をいう。行政とは、それ故に、政治体系における権威ある意思決定者によって行われた公共政策決定を、実行することに主として関連する手段的活動である。ここでいう政治体系とは、それを通して社会的な物的心的諸価値が権威的に配分される相互作用の総体である。この点において、行政は、他の administration から、したがって、私行政もしくは経営から、概括的に区分される。もとより、現代政府の関心領域は、一つの政治的管轄領域から別のそれへと、広範囲にわたって、絶えず変化してゆく。これ故、行政と他の administration、すなわち、経営との分界線は、明晰というよりも、むしろ、流動的というべきであろう。もちろん、双方が、絶対値としての administration という地下水脈によって、通じ合っているという事実は、否定しえない。⁽⁴⁴⁾ 双方の間には、対立軸対共通項の矛盾的統一の図式が、成立する。

こうしたことから、行政は、「政治の侍女」⁽⁴⁵⁾として、政治の上位概念の下に、いかなる《政治の首長》(political master)にも、平等に奉仕する能力を備えた、終身雇用 (employed for life) の《職業的官僚制》(professional

bureaucracy) の存在を、不可避とする。

右に述べたような表見上の紛うことなき真実性が、今日、不審紙を貼られ、動揺しはじめたのである。官僚制による配分は、政府の財貨や用役を給付するための唯一の方策ではない。私的部門によって開拓された柔軟性にとむ管理体系が、全国・州・地方の諸政府によって、今日、採用されつつある。さらに、諸政府は、財貨や用役の直接の給付主体となる代りに、私的部門に対する諸種の補助金、規制、あるいは、請負ないし委託契約を通して、間接的な給付機能を果たすことができる。さらに、政治・行政の諸問題は、今日、長期にわたって、互いに有機的に結びつき、混在し、また、混融して、定め難い状況にある。しかし、この状況と管理構造 (management structure) のあるべき様式との間に、緊密な関連性が存在するということが、意識されはじめたのは、ようやく、今日にいたってからのことである。

一たび官僚制が社会の意思から遊離し、独自の行動路線を突き進むならば、人々は、官僚制の社会に対する責任確保のための、よりよい機構の設定を要求する。

また、公務遂行における異常な雇用条件の擁護の主張は、とりわけ、終身雇用が稀有とされる私的部門に生じた雇用の変化を与件とした場合、いちじるしく弱体化せざるをえない。

以上に述べた諸点は、いずれも重要な論議に価するであろう。しかし、主要な問題点は、この一〇〇年間に、ほとんど変化をみなかった公務遂行の職業に、全体的な変化が生ずるにいたったということである。

(一) Jan-Erik Lane, *New Public Management*, 2000.

see also Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, 2001.

- Vice President Al Gore, *From Red Tape To Results Creating A Government That Works Better & Costs Less: Report of the National Performance Review, 1993.*
- Linda Kaboolian, "The New Public Management; Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review*, vol.58 (May/June 1998), pp.189-193.
- Larry D. Terry, "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", in *Ibid.*, pp.194-200.
- Rita Mae Kelly, "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management", in *Ibid.*, pp.201-208.
- Robert D. Behn, "What Right Do Public Managers Have to Lead?" in *Ibid.*, pp.209-224.
- Brian J. Cook, "Politics, Political Leadership, and Public Management," in *Ibid.*, pp.225-230.
- Laurence E. Lynn, Jr., "The New Public Management; How to Transform a Theme into a Legacy", in *Ibid.*, pp.231-237.
- Robert S. Gilmour and Laura S. Jensen, "Reinventing Government Accountability; Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action'", in *Ibid.*, pp.247-258.
- (2) J. -E. Lane, op. cit., p.3.
- (3) *Ibid.*, p.1.
- (4) *Ibid.*, pp.1-2.
- (5) Owen E. Hughes, *Public Management and Administration; An Introduction, 2nd ed., 1998*, pp.82-83.
- (6) U. K. Hicks, *Public Finance, 1958*, p.1.
- Ibid.*, p.83.
- (7) see Joseph E. Stiglitz, *The Economic Role of the State, 1989*, p.21.
- O. E. Hughes, op. cit., p.83.
- (8) O. E. Hughes, op. cit., p.83.
- see Thomas K. McCraw, "The Historical Background", in W. Knowlton and Richard Zeckhauser(ed.), *American Society; Public and Private Responsibilities, 1986.*

- (9) see Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., 1989, p.4.
O. E. Hughes, op. cit., p.83.
- (10) Michael E. Milakovich and George J. Gordon, *Public Administration in America*, 7th ed., 2001, pp.8-10.
- (11) *Ibid.*, p.9.
- (12) *Ibid.*, p.9.

《公共管理》の研究で著名なO・E・ヒュース (Owen E. Hughes) 教授 (Professor of Public Sector Management, Monash University, Australia) は《行政》と《公共管理》の相違について、修辞学的観点を出発点として議論を進め、より具体的に次のように述べている。(O. E. Hughes, *Public Administration and Management*, op. cit., pp.4-6.)

一般に、administration は、management よりも、意味内容が限定された概念であり、したがって、限定された機能を発揮するにすぎないと、論じられている。これ故に、《行政》から《公共管理》への変化は、理論と機能における重要な変化を示すことになる。もとより、英語の語句は、意味内容の正確さを測定する手段ではなからう。administration という言葉には、十四の意味があるといわれている。(see Andrew Dunsire, *Administration; The Word and Science*, 1973.)

administration の management と同じの言葉の意味は近いにせよ、修辞学的角度から眺めるならば、二つの言葉の意味は、かなり異なっており、このことから、manager と administrator のそれぞれの役割の間にも、逕庭が広がる。administration と management の二つの言葉の基底に、二つの複旋律を聞かなくてはならない。

Oxford 辞典によれば、administration は「運営する」の行為 (an act of administering) である。それは、次に、「営為を統御する」 (to manage the affairs of) であり、あるいは、「営為の執行方法、有用性、行動様式を指導し、あるいは、監督する」 (to direct or superintend the execution, use or conduct of) と定義される。他方、management は「自己自身の行動によって営為の向うへべき進路を先導し統制する」 (to conduct, to control the course of affairs by) を意味する。

また、Webster 辞典の場合、administration については、Oxford 辞典と本質的に同一の意味が記されている。しかし、management の意味は、Oxford 辞典の場合よりも、はるかに包括的である。Webster 辞典における management とは、「統御することの行動、もしくは、技術である。それは、業務としての何かを運営し、あるいは、指揮することである。とくに、それは、結

果に対する責任をとらなう産業上ないし業務上の企画や活動の計画化、組織化、調整、指導、統制、そして指揮に関する執行機能」(the act or art of managing, the conducting or supervising of something as a business, especially the executive function of planning, organizing, coordinating, directing, controlling and supervising any industrial or business project or activity with responsibility for results) である。それは、また、「目的達成のための思慮分別のある手段の行使」(judicious use of means to accomplish an end) を含意する。

administration と management という二つの言葉のラテン語的起源への探究と回帰を試みても、双方の意味の間には、懸隔が存在する。administration は、ラテン語の *minor*、次いで *ministrare* に由来する。その意味は、まず、「仕えること」、次いで、後に「統治する」(to serve, and hence later, to govern) である。management は、同じくラテン語の *manus* の意味を伝承している。これは、「自ら統制する」(to control by hand) を表示する。両者の意味の間における本質的相違は、「仕えること」(to serve) と「統制する」と、あるいは、結果を得る」(to control or gain results.) の差異に求められる。

専門家用の辞典の内容は、一般の辞典よりも、さらに詳密であろう。経営学辞典によれば、administration は、「記録保存と情報処理に結合する活動、すなわち、机上事務であり、他者によって決定された規則、手続、そして、政策を適用することに関連する活動」(activities connected with keeping records and information processing, paperwork and activities concerned with applying rules, procedures and policies determined by others) と明定される。

同じく、management は、次のように記載される。(see Derek French and Heather Saward, *Dictionary of Management*, 2nd ed., 1983)

management とは、「多数の様々な活動が、明確に定められた目的が達成されるような形式で、遂行されることを確実にする事業の、とりわけ、要望された目的が人々の集団 (management を実践する人々を含む) の合同の努力によって達成される状態を創出し維持する」との課業の、実践に関する過程、活動、あるいは、研究」[the process, activity or study of carrying out the task of ensuring that a number of diverse activities are performed in such a way that a defined objective is achieved especially the task of creating and maintaining conditions in which desired objectives are achieved by the combined efforts of a group of people (which includes the person carrying out the management)] として定義される。また、同じく「組織」とは、「組織の management に主として関連する当該組織内の人々による集団」(also a group of people within an organization who are primarily concerned with the

management of that organization) である。

以上のような様々な定義から、本質的に、administration は、指令への服従と用役をととめない、他方、management は、まず、意図した結果の達成、次に、結果が達成されるために、manager が引きつづける個人責任の、二者を必要とする。

administration と management という言葉は、等価にみえる神話の雲に包まれているわけではなく、また、同意語でもない。双方は、ともに、公共部門だけに適用されるのではない。《行政》は、一般市民に仕える活動であり、公務員は、他者の制定した諸政策を実施する。それは、手続、諸政策の行動への変換、そして、公務の管理に関連する活動である。management は、administration を含む。(see Laurie J. Mullins *Management and Organizational Behaviours*, 4th ed., 1996, pp.398-400.) しかし、management は、また、《結果に対する誠実な責任》(genuine responsibility for results) だけではなく、さらに、《最大の能率》(maximum efficiency) をともなうて、目的を達成するための組織の存在を、不可欠とする。これらの二要素は、伝統的な administrative system のなかに、必ずしも存在していなかった。《行政》は、過程 (process)、手続 (procedures)、そして、《慣例》(propriety) の三点に、視線を向ける。他方、《公共管理》は、これら以上のものを必須とする。単に、指令を順守するだけではなく、《公共管理者》(public manager) は、視線の焦点を、こうした三点から、《結果の達成》(achieving results) と《結果の達成についての責任の負荷》(taking responsibility for doing so) へと、移動させる。

このような意味の差異と牽連して、公共部門のなかで、management や manager という言葉が用いられる傾向が目立つ。こうした administration や management という言葉は、慣用法によって、意味を変容させているといつてよい。一方は、頻繁に使用されるのに対して、他方は使用頻度を下げている。このような一般傾向の一環として、《行政》は、明らかに、実施されている職務の記述用語として、人々の支持を失っている。administration と management とは、互いに回転して入れ替ったといつてよからう。かつて administrator という言葉が使用されていた領域では、現在、manager という言葉が、一般に用いられている。administrators をはじめ、行政長官 (principal officers)、財務官 (finance officers)、行政長官補 (assistant directors) などの名称は、いまや、managers という呼称の同一波調に、自らを預けている。(see Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services: Cuts and Cultural Change in the 1990s*, 1993, p.Vii.)

このことは、《気まぐれ》(fad)、あるいは《流行》(fashion) ともいえるであろう。しかし、こうした呼称の変化は、職位を占拠する人々の自己に投げかけた期待における現実の変化を反映するものであり、administration と management の間における位相

差を指摘するものであろう。この変化は、言葉の意味内容の深層部を流れ続ける、公共部門における職務遂行様態の変化を告げる原型的なものと、考えられる。

このような名称の変更は、もとより、表面的なものにとどまらない。狭義には、administration と management という言葉は、活動、あるいは機能の、略式表現である。職務が遂行されているならば、その職務の担当者やその職位がどのように呼ばれようが、問題ではない。しかし、広義に言えば、言葉には、事実に対する規定力がある。administration から management への職位表現の変化は、職位占拠者が、当該職位を認識し、あるいは、職位の義務を実行することの様式を、変えるものとしたら、そのことを記述するために用いられる言葉は、決して取るに足らぬ存在ではない。manager という言葉は、より多く使用されている。なぜなら、この言葉は、現在遂行されている職務内容を、よりよく記述することができるからである。公務員も、次第に、自らを、administrators よりも、むしろ、managers と規定するようになっていく。彼らは、自らの機能を、単に上からの指令を受けとめ、したがって、機械的に縦に流すだけではなく、結果に対する誠実な責任を担い、目的達成のために、有機的な統一体を造成することであると、認識する。その結果、《公共管理》という言葉の慣用法が、今日、定着しつつあり、《行政》という言葉は、全く廃棄されたわけではないにせよ、現在では、流行後れになりつつあるといってもよい。

以上のような修辞学的観点にたった検討からいえるならば、administration 概念に基づく公共職務は、management に基づくそれとの間に、落差が認められ、対立の構図が引かれよう。このような二種の公共職務の間には、継続的かつ未解決の緊張状態が、垂れこめる。互いに乖離しようとする斥力と接近しようとする引力とが入り交る激動の二者の間に、絶え間ない循環運動が、繰りひらげられることになる。《行政》概念が、政治・行政・経済などの体系や人々の精神構造に深く浸透し、その遠い残響の下にある多くの場が存在していることから、《行政》から《公共管理》への迅速かつ円滑な推移を予想したり、あるいは、これに対応し、これをそうした諸体系や精神構造のなかに定着させ発動させてゆくことは、決して容易ではない。さらに、management という新たな行動形式の実践は、行政理論に、目だたぬ程度、依存しなければならぬ。しかしながら、名称の変更の表面を素通りしてその地殻の裏側を掘り起すならば、この変化は、基本的なものである。一たび、management の概念が、一般に受容されるならば、一連の他の変化が、これに引き続き起ってくる。それには、行政長官の責任の変化、行政諸機関の対外関係、同じく対内関係、そして、政府自体の概念、などが、含まれる。これらは、あるいは、administration と management とが、置換可能の等価性に収まるものではないということは、《行政》の伝統的モデルと NPM との間における比較と対照によって、最もよく理解される。今日

では、administration と management の等高線を消し去り、新しい差異線を引く地図が、求められている。以上が、修辭学的角度から展開された《公共管理》に関するヒューズ教授の所説である。

see also Gary Wamsley et al., *Reinventing Democratic Public Administration, 1996*. Hindy Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making Better Government, 1997*.

Cheryl Simrell and Camilla Strivers(ed.), *Government is US; Public Administration in an Anti-Government Era, 1998*. J-E. Lane, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, 3rd ed., 2000*.

B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy, 5th ed., 2001*.

(13) O. E. Hughes, op. cit., p.vi.

(14) Ibid., p.vi.

(15) see J-E. Lane, *New Public Management*, op. cit., p.3.

Linda Kaboolian, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", op. cit., pp.189-190.

(16) J-E. Lane, *New Public Management*, op. cit., p.3.

(17) 飯坂良明『政治学』(一九七五年)(学陽書房)七三頁。

ゲーム理論を、公共政策論の視点にたつてその効用性を論じた T・R・ダイ (Thomas R. Dye) 教授 (McKenzie Professor of Government and Public Policy, Florida State University) にしたがひ、補足的説明を試みるならば、次の通りである。(T.R. Dye, *Understanding Public Policy, 9th ed., 1998*, pp.29-32.)

ゲーム理論は、二人、もしくは、それ以上の参加者が、それぞれ選択権を所持し、彼らの選択権行使がもたらす結果は、各参加者によってなされた選択権行使の輻湊に左右されるといふ、錯綜した状況のなかにおける合理的意思とは何かを問う研究である。ゲーム理論は、政策形成領域に適用される。この領域には、単一人がなしうる独立した《最良の》(Best) 選択はありえない。そこにおける《最良の》選択権行使の結果は、他者がなす選択権行使に依存する。

ゲームという言葉の意味するところは、複数の意思決定者が、相互依存関係にある諸種の選択権に関与するということである。ゲーム参加者である players は、彼ら自身の要望と能力だけではなく、他者がどのように行動を起すかに関する予測を反映させる

		PLAYER A	
		Alternative A ₁	Alternative A ₂
PLAYER B	Alternative B ₁	Outcome 1	Outcome 3
	Alternative B ₂	Outcome 2	Outcome 4

図 1 - 1 行列

よう、自らの行為を調整しなければならない。おそらく、《ゲーム》という言葉の含意するところは、不穏当 (unfortunate) であり、ゲーム理論は、重大な紛争状態の解決には現実に適切でないとする事実を、示唆しよう。しかし、この命題の逆もまた真である。ゲーム理論は、戦時・平時の意思決定、核兵器の使用、国際外交、議会、あるいは、国際連合における取引と連合体形成、などに関する意思決定、そして、そのほか各種の重大な政治状況の収束に、適用可能である。player とは、個人、集団、あるいは、全国政府のいずれでもよく、事実、明確に定められた目標を有し合理的行為をなしうるならば、何びとたりとも、player になりうる。

ゲーム理論をメスで切り開き、論理の核としての思想のきらめく稜線だけを取りだすならば、それは、政策形成の抽象かつ演繹のモデルである。ゲーム理論は、人々が現実に意思決定を行う方法を記述するわけではなく、人々が完全に合理的であるとしたら、競争状態のなかで、人々がどのようにして現実に意思決定に着手するかを説明するものにほかならない。これ故、ゲーム理論は、合理主義 (rationalism) の一形式である。しかし、ゲーム理論は、参加者の意思決定の結果が、二人、あるいは、それ以上の参加者が行う意思決定に懸っているという、競争状態に適用される。ここでは、参加者の選択権行使は、外部世界の客観と内部意識の主観との出会いで成立する。

ゲームの規則は、すべての players に利用可能な選択権を記述する。これらの選択権は、しばしば、《行列》(matrix) に描かれる。《行列》とは、それぞれの player に代替可能な選択権と、ゲームの惹き起すあらゆる種類の結果とを提示する、思考と行動の図表である。最も単純な図表は、二人ずつのそれである。この場合、二名のみの player が存在し、各 player は、選択代案二者を有する。

こうした単純なゲーム形態の場合、起り得る結果は、四者である。それぞれの結果は、図表内の胞体 (cell) によって、表示される。現実の結果は、Player A と Player B の双方の選択権行使に依存する。(図 1-1 参照)

ゲーム理論では、《報酬》(payoff) とは、各 player と相手方の双方の選択権行使の結果として受けとる対価である。《報酬》は、多くの場合、数字で表わされる価値で示される。こうした数字で表わされる価

		DRIVER A	
		stay on Course	Veer
DRIVER B	Stay on course	A: -10 B: -10	A: -5 B: +5
	Veer	A: +5 B: -5	A: -1 B: -1

図 1-2 報酬行列

値は、図表の各胞体内に設定され、おそらく、これらの諸価値は、各 player が、それぞれの結果に設定した価値に相応する。各 player は、それぞれ、様々な方法で、様々な結果を評価する。このため、各胞体内に、数字で表わされる価値の二者が存在する。各 player に一価値というのが、これである。

《度胸くらべ》(chicken)といわれるゲームを考えてみよう。二人の青年が、高速道路の中央線を各々の四輪駆動車で、相手に向かって高速で疾走する。もしいずれの駆動車も進路を変えないとしたら、双方は衝突するであろう。もしいずれかが進路を変えた場合、彼が《臆病者》(chicken)となる。二人の青年は、死を免れたいと願う。しかし、彼らは、いずれも、《臆病者》となることの不名誉の事態を避けたいとおもう。その結果は、二人の青年がどのような行動をとるかによる。さらに、それぞれの青年は、相手方がどのような行動にでるか、予想しなければならぬ。このような《瀬戸際政策》(brinkmanship)は、国際関係において一般によく認められる。(図1-2参照)

報酬行列 (payoff matrix) を点検するならば、次のことが、示唆される。すなわち、二名の青年ドライバーには、重大な損失 (-10) の可能性を極小化するために進路からの逸脱が、すめられよう。しかし、《行列》は、あまりにも単純である。一方、もしくは、双方の players が、ゲームのもたらす結果に、相異なる価値を置く場合もありうる。例えば、一方の player が、不名誉よりも、むしろ、死を選択することも考えられる。それぞれの player が、他方の置く価値の計測を試みなければならぬ。しかし、いずれの player も、相手方の想定する価値は何かについて、十分な情報を確保することは、至難である。加えて、《いけおとし》(bluffing)、すなわち、相手方に対する一方の価値に関する、あるいは、諸資源についての、意図的な不実の、あるいは、虚偽の、表示は、常にありうる。例えば、《度胸くらべ》のゲームにおいて起り得る戦略は、相手方に、一方が、ゲーム開始前に深酒し、相手方の車の方向に酩酊してよろけながら近づき、この腐敗した世界にあまりにも長期にわたり身を置いていることについて、何ごとか低く不明瞭につ

ぶやき歎くという姿を、みせつけることである。相手方に対する一方のこうしたコミュニケーションの効果は、コース上にとどまる一方の可能性に対する相手方の評価・判断を高め、さらに、相手方のコースからの逸脱を誘発し、一方に勝利をもたらすということである。

図 1-2 は、《度胸くらべ》ゲームのために用いられる《ゲーム理論の行列》(A Game-Theoretic Matrix) を示す。ゲーム理論では、数字で表わした価値が、《行列》のなかに充当される。もしドライヴァー A がコース上にとどまり進行し、またドライヴァー B もコース上の走行の継続を選んだとするならば、双方の車は確実に衝突し大破するため、A・B ともに -10 の失点をつけられる。しかし、もしドライヴァー A がコース上にとどまり疾走をつづけることを選び、ドライヴァー B が進路を変更したとすれば、そのとき、ドライヴァー A は、《勇氣》(courage) として 5 点を獲得し、逆に、ドライヴァー B は、《不名誉》(dishonor) として、5 点を失う。もしドライヴァー A が進路を変え、ドライヴァー B がそのままコース上を直進したならば、その結果は、逆転する。もし A・B ともに進路を逸らすならば、各々は、《不名誉》としてわずかに 1 点を引かれる。しかし、このマイナス点は、A・B の一方、もしくは、他方が、コース上にとどまり疾駆している場合ほど、失点が大きくはない。

ゲーム理論における重要概念は、《戦略》(strategy) である。《戦略》とは、合理的意思決定 (rational decision making) を指す。合理的意思決定では、相手方のとらえるあらゆる手段のすべてを考慮した後に、最適の報酬を獲得するために、一連の手段が、計画される。ゲーム理論は、《minimax》という言葉を使用する。《minimax》は、相手方がどのような行動にでるかにかかわらず、Player のために、「最大の損失を極小化するか、それとも、極小の利得を極大化するかのいずれかの合理的戦略」(the rational strategy that either minimizes the maximum loss or maximizes the minimum gain) (T.R. Dye, op. cit., p.31) をいう。この戦略は、相手方の最善の play に対し一方の Player を保護することを意図する。合理的戦略は、保守的戦略と位置づけられている。なぜなら、合理的戦略のヴェクトルは重大な損失の危険を冒してまで最大の利得を追求するよりも、むしろ、損失を縮約し極小限の利得を確実にすることに向けられているからである。しかし、大多数のゲーム理論家は、《minimax》を、最良の合理的選択と確認する評価軸を設定する。「《度胸くらべ》のゲームにおける合理的 Player は、進路を逸脱する。なぜなら、この選択が、Player の極大の損失を極小化するからである。」

以上のように、ゲーム理論は、きわめて複雑な、そして、きわめて単純な、思想の二者を含む。ゲーム理論は、こうして、基本的矛盾を平然と抱えこんだ二極分化の構図を形成する。決定的に重要な問題は、公共政策の考究において、複雑・単純のいずれが

重要であるかという点である。この考究を屈折点として、ゲーム理論家は、単純を複雑へと、あるいは、複雑を単純へと、反照させる。

ゲーム理論は、政府高官による公共政策形成の実践的指針としてよりも、むしろ、社会学者による分析用具として提起される場合が、比較的が多い。ゲーム理論の適応条件は、現実生活のなかにほとんど見出し難い。政策代案もまた、総じて、《行列》のなかに現われることもない。さらに重要なことは、公共政策形成者が、自らの、あるいは、様々な政策代案を有する自らの敵対者の、現実の報酬価値を、ほとんど知らないという事実である。政府による合理的な公共政策形成の前途には、多くの障害が存在しよう。

しかしながら、ゲーム理論は、紛争状態のなかにおける政策選択について明晰に思考しうる興味ある方法を提起する。おそらく、政策分析におけるゲーム理論の現実の効用性は、現在のところ、それが、紛争状況における公共政策形成を論ずる際に、興味ぶかい問題点を示唆し、語彙 (vocabulary) を提供するという点にある。(see Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, 1960. Roger Fisher and Scott Brown, *Getting Together; Building Relationships as We Negotiate*, 1988.

(18) 拙著『現代政治学』(啓文社)(一九九八年)二二三頁—二四八頁。

O.E. Hughes, op. cit., p.12, and *passim*.

依頼／代理理論について、ヒューズ教授の説くところを素描するならば、次のようになる。(Ibid., pp.12-14.)

一般に、依頼／代理関係における問題点の特徴は、次の状況に求められる。(J. Vickers and G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, 1988, p.7.)

依頼人及び代理人に関する経済理論は、公共部門に、とりわけ、責任領域に適用されるものとして、著名である。これは、私企業における業務執行の経営者(代理人)の目標と企業所有の株主(依頼人)の目標との間に、しばしば認められる齟齬を説明するために、私的部門で発達してきた理論である。

依頼人、もしくは、依頼人集団は、代理人、あるいは、代理人集団のために、報奨体系の設置を求め、代理人は、依頼人に影響を与える意思決定を下し、依頼人の目的の達成に最大限に寄与する方法によって行動するというのが、これである。こうした報奨体系の設置にともなう難点は、①依頼人と代理人の双方の目的が、概して、多方向に拡散しこれらの一つの座標軸系に集約することが至難だという要因、②依頼人と代理人が利用しうる情報が、一般に異なるという要因(それ故、依頼人が、代理人の少なから

ざる意思決定を順守することができないという場合も、起りうる）、以上の二要因を介して造型化される。

依頼人と代理人の双方の利益が互いにどのように異なり、また、それぞれの利益の主張の波長がいずれの点で一致するよう双方を共振させるべきであるか、というような議論は、この際、当然でてこよう。そうした議論を源流として、ここから代理人と依頼人の間に張り渡される《責任と信頼の体系》(a system of responsibility and confidence)の内実とは、いかなるものであるか、また、それが、組織に対してどのような影響を与えるか、について、様々な見解が、汲みとられることになる。株主は、いかえれば、依頼人は、最大利潤を求める。他方、その代理人である経営者は、企業の定期的成長と自己のための高給を望む。企業は、株主の利益のために、必らずしも利潤の極大化を期待するわけではない。なぜなら、企業の所有と企業における業務執行の支配との分離が、株主の権能を低落させているからである。しかし、企業利潤と配当額の極大化にいたらなくとも企業はある程度の利潤をあげねばならない。企業内部に重層する利害のもつれ合った錯綜状態が、まさしく、この情景である。

依頼／代理理論は、代理人が依頼人の利益において行動するための報奨要綱の策定を試みる。代理人の行動は、株主によって、企業買収、あるいは、企業破産の可能性の有無の調査によって、監視されている。他方、非常勤役員会 (non-executive board) の存在は、《経営者の裁量権を弱体化させる》(attenuating the discretion of management) (Vickers and Yarrow, op. cit., p.13.) ために、有効といつてよい。加えて、依頼人の要望を、代理人の行動のなかに放電させ、その要望を果核として代理人の行動のなかに溶かしこみ、依頼人の要望と代理人の行動とを一体的に統合してゆくためには、代理人は、自らの義務と責任とを明細に規定した契約を、依頼人と締結しなければならない。私的部門における依頼／代理理論は、責任の一般的問題点に対する解決策、あるいは、その完全なモデルを、公共部門に提示することができない。しかし、誰が、誰に対して、何について、説明しうる状態にあるかという責任関係 (accountability relationships) の処理には、明確な契約上の義務の規定のような、何らかの救済策が存在することは、一般に知られている。

依頼／代理理論の公共部門への適用は、私的部門と比較した場合に、責任領域においては、長い糸をたぐるようにして追っていくならば、心もとない比較 (disturbing comparison) に到達する。公共部門における依頼人とは誰かを決定したり、あるいは、依頼人が現実にな何を要望しているかを察知するということは、きわめて困難である。もとより、公共事務 (public service) の所有者である依頼人は、選挙民にはかならない。しかし、選挙民の利益は、多方向に分散し、常に変化と多様のなかにあるため、公共管理者 (public manager) という彼らの代理人に対する効果的な統制は、その実をあげえないといつてよからう。また、いかなる

場合でも、それぞれの依頼人が、代理人に対して、どのような行動を望んでいるかということ、代理人自身が、見究めることは、容易なことではない。公共部門には、利潤追及の動機を起点とする重大な影響力は存在しない。そこには、株式市場もなく、破産に相応する等価物も欠く。もし依頼人に自らの願望を代理人に確実に実行させる適切な手段が備わっていないとしたら、代理人が、この願望を実行する可能性は、おそらく急角度に低下するであろう。このように、公共部門には、代理人のすべての行動の系が、依頼人の利益に収斂してゆくような構図は、完成してはいないといえよう。因みに、もしこうした代理権問題が私的部門に存在するとしたら、事態は、公共部門における以上に、悪化し、深刻化するものとおもわれる。

公共部門における代理人の問題状況の解消は、もとより、可能であろう。依頼／代理理論は、示唆の磁力を作動させ、公共部門の可能な限り多数の領域において、契約による公務遂行の私的部門への委託である外注 (contracting-out) の促進を擁護し、拡充・深化させてゆく。このようにするならば、業務が順調に遂行されていると考えてよい私的部門の代理関係と、公共部門におけるそれとが、鏡に映し合うように重なり、両者は等記号で結合されるという公式が、抽出されてこよう。けれども、公共部門における代理権問題の不可視の核に、問題状況が、秘められている。(John D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, 1989, p.45)

すなわち、代理、ないし、代理権という概念は、公共事務の遂行にともなう基本的争点に、鮮烈な照明を当てる。一般の国民である依頼人は、自己の名において、また、自己の費用で、何が達成されるべきかについて、いかなる程度、完全に明言することができるのであろうか。市場型競争は財貨や用役の給付者の行動を規律し、それによって、一般国民に公正価格の維持を確実に保障することが、はたして可能であるのか。産出財貨や用役は、産出量に基づく契約 (output-based contracts) の締結を許容するほど十分に、計測することができるのか。あるいは、代理人の統制圏外にある諸要因が、代理人の行為結果に強大な影響力を及ぼすため、結果のみに基づく支払は、容認できないのではなからうか。もし計測ないし危険負担の諸問題の具体的状況によって、入力総量に基づく契約が必要とされる場合、代理人は非能率、あるいは、欺瞞の行動に、おのずと安易に陥いるのではなからうか。もしそうなら、一般国民は、このような代理人の性向を、どのようにして見分け、統制したらよいのか。如上の諸要因は、政府高官が、共通の必要性を充足するために、利潤追求の代理人との契約を、いかに独断的かつ能率的に活用することができるかを、決定することになる。

こうして、公共部門における依頼人／代理人諸関係には、多重的・多面的な問題状況の紋様の同時的共存が、現出している。

このため、そうした問題状況の清算には、単に政府規模の縮小だけにとどまらず、さらに、職員とその組織の双方のために、契約担当機構 (contractual arrangements) が、公共部門に導入されるべきであろう。そして、当該機構が、積極・消極両者の報奨体系を具備することになる。

理論的には望ましいにせよ、教育産業が、有料で、公立学校における生徒の学力水準の維持・向上に対して責任を負う学力向上契約である performance contracts や奨励給 (incentive pay) の考え方には、それ自身、問題点がある。もし公共活動の展開が、契約によって、外注にだされるところなら、契約順守を確実にするためには、いかにすべきかという問題状況が、浮上してくる。また、作業効率の上昇に応じた加算賃金を支払う能率給 (performance pay) は、当該受給者意外のスタッフから憤慨を喚び起すことになる。see J-E. Lane, *New Public Management*, op. cit., *passim*, and *The Public Sector*, op. cit., *passim*.

M. Barzelay, op. cit., *passim*.

see also R. N. Spann, "Fashions and Fantasies in Public Administration, *Australian Journal of Public Administration* vol. 40, 1981, pp.12-25.

H. Moulin, *The Strategy of Social Choice*, 1983.

T. M. Moe, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, vol. 28, 1984, pp.739-777.

Thomas K. McCraw, "The Historical Background", W. Knowlton and Richard Zeckhauser (ed.), *American Society; Public and Private Responsibilities*, 1986.

J. M. Buchanan, *Liberty and Market and State*, 1986.

Oliver E. Williamson, *Economic Organization; Firms, Markets Policy and Control*, 1986, and *Organization Theory; From Chester Barnard to the Present and Beyond*, 1990.

J. Eatwell, M. Milgate and P. Nennan (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 1987.

Joseph E. Stiglitz, "Principal and Agent", in *Ibid.*, Vickers and Yarrow, op. cit.

J. D. Donahue, op. cit.

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 1989.

J.E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, 1989.

- D. Mueller, *Public Choice II*, 1989.
- (19) C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services; The Anglo-American Experience*, 1990.
- (20) Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp.3-19.
- (21) M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy; A New Vision for Managing in Government*, 1992.
- (22) Zhiyong Lan and David H. Rosenbloom, "Editorial", *Public Administration Review* vol.52, 1992.
- (23) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1992.
- (24) S. Hargreaves Heap, M. Hollis, B. Lyons, R. Sugden, and A. Weale *The Theory of Choice*, 1992.
- (25) P. Milgrom and J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, 1992.
- (26) C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services; Cuts or Cultural Change in the 1990s*. 1993.
- (27) David Farnham and Sylvia Horton, *Managing the New Public Services*, 2nd ed., 1996.
- (28) Laurie J. Mullins, *Management and Organizational Behavior*, 1996.
- (29) I. Macho-Stadler and D. Perez-Castillo, *An Introduction to the Economics of Information* 1997.
- (30) G. A. Boyne, *Public Choice Theory and Local Government*, 1998.
- (31) M. J. Smith, *The Core Executive in Britain*, 1999.
- (32) O. E. Hughes, op. cit., p.52.
- (33) *Ibid.*, p.52.
- (34) C. Pollitt, *Managerialism and the Public Service*, op cit..
- (35) C. Hood, "A Public Management for All Seasons", op. cit..
- (36) Z. Lan and D. H. Rosenbloom, "Editorial", op. cit..
- (37) M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, op. cit..
- (38) D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government*, op. cit..
- (39) O. E. Hughes, op. cit., pp.52-53.

- (27) C. Pollitt, *Managerialism and Public Service*, op. cit.
- (28) O. E. Hughes, op. cit., p.52.
- (29) O. E. Hughes, op. cit., p.53.
- (30) R. A. W. Rhodes, "Introduction", op. cit., p.1.
- (31) O. E. Hughes, op. cit., p.2.
- (32) L. Kaboolian, "The New Public Management", op. cit., pp.189-190.
see also Jack H. Nagel, "Radically Reinventing Government: Editor's Introduction", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, 1997, pp.349-356.
- (32) 公共選択理論 (public choice theory) を要約するならば、次の通りとなる。(O. E. Hughes, op. cit., pp.10-12, 22, 46-50, and *passim*.)

公共選択理論、あるいは、公共選択経済学 (public choice economics) を素朴に定義するならば、当該理論は、公共諸機関 (public agencies) が、組織化された圧力団体の影響力の下で、市民に対する財貨や用役の独占的な給付主体として行動するのでなく、公私の諸機関との間に給付競争を展開すべきことを、主張する。当該理論の説くところによれば、現在の行政体系 (administrative system) の下における行政諸機関は、個々の市民の要望を代表することが制度的に不可能である。市民は、政府提供の財貨や用役の《消費者》 (consumer) であるが故に、個々の市民の要望に対する行政体系の応答度は、ミクロ経済学理論に基づき政府諸活動のための市場体系 (market system) を創設することによって、増大することになる。こうした市場体系のなかで、市民—消費者 (citizen-consumer) は、自由企業経済におけるのと同様、給付の競争状態にある財貨や用役の間における《選択》 (a choice) 権を付与される。公共選択理論の例証は、後述の一九世紀末葉の voucher system と一九七〇年代に話題となった一九五四—一九六一の Lakewood plan の提議に認められる。(see Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, 2nd ed., 1988, pp.105-106. see also Howard F. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*, 1977.)

より具体的に述べるならば、官僚制に適用される最も重要な経済理論は、公共選択理論である。この理論は、現代政府は余りにも巨大規模であり、また、その運営も非効率であって、《行政》の伝統的モデルと尖鋭な対称性を示し、《行政》の文脈をいわば截

然と前後に切り分けるといふ見解を支持する際に、利用しうる妥当な武器を提供する。なお、《行政》の伝統的モデルとは、政治指導者の公式の統制下にある *administration*、厳格に階級制の官僚制モデルを基盤とする *administration*、専門的知識や特殊技術を有する任期の安定した政治的中立の立場にたつ幹部職員の配備、公益実現のみを起動力とする職員の内閣、すべての政権党に対する平等かつ忠実な職務の遂行、それに、政治家によって決定された諸政策の単なる実行、などを、特徴とする。公共選択理論は、ミクロ経済学 (*microeconomics*) の政治、社会領域に対する適用に関連する経済思想の一分枝である。(see D. C. Mueller, *Public Choice II: A Revised Edition*, 1989.)

標準的な経済学の前提からいえば、予見がなされ、次いで、こうした予見が正当化されるかどうかを確認するために、証拠が求められる。公共選択理論の重要な前提は、合理的判断 (*rationality*) に関する包括的見解である。

「合理的人間は、その内部で彼が活動する報奨体系によって嚮導されるに相違ない。彼自身の個人的要望がどのようなものであれ、特定の活動が罰則をとまなうものであれば、彼は、そのような活動から遠のく。しかし、当該活動が大きな報酬をもたらすのであるなら、彼は、それに引きよせられてゆく。飴と鞭 (*carrot and stick*) は、ロバだけではなく、科学者も政治家をも均しく先導する」。(George Stigler, *The Citizen and the State*, 1975, p.171.)

合理的人間には、自己本位、自己中心という鋼線が有利の極と不利の極の間で、張りつめていていといえよう。

このような飴と鞭の行動理論の前提は、いかなる領域にも適用可能である。M・ウェーバー (*Max Weber*) の官僚制モデルにおける官僚は、*homo politicus*として本質的に公平無私の立場を貫ぬき、国家への奉仕のような高邁な理想を動機として行動する。久しい間、ウェーバーモデルが依拠する官僚の幻像と実像との一致が信ぜられる幸福な蜜月期が、支配していた。しかし、公共選択理論は、ウェーバーモデルの背後に絶えず浮遊していたこうした幻影を引き裂き、ウェーバーモデルが前提する官僚の行動形態を、非論理的だと断定する。公共選択理論は、公平無私や高邁な理想の動機を虚空に放散させ、個人の野心のみが、必ずしもそれが所属組織の最良の利益とはならないにせよ、ともかく結果を導くと、主張する。

官僚の行動指標は、もとより、公益実現ではない。他者と同じく、彼の行動誘因は、彼ら自身の利益の追求である。彼らもまた、*homo economicus*として自己利益の実現を意識の根幹に据えて行動する。こうした視座から眺めるならば、官僚制は、十分に機能していない。なぜなら、個々の官僚は、彼の所属機関の利益を犠牲にしてまでも、彼自身の権力、威信、地位の安全、収入などの功利を、階級制構造を利用して極大化することを試みるとみなされるからである。官僚の目ざすところは、もとより、公益実現

にあるのではなく、彼自身の福利の極大化である。

公共選択理論が一般に提示する結論は、『最良』(best)の結果は、『市場に作用する諸力のための最大役割と政府機能のための最小役割』(a maximum role for market and a minimal role for government)を不可欠とするということである。仮に、こうした見解が、しばしば、イデオロギー性を帯び、そして、公共選択理論自身の自明の理には当たらないとしても、公共選択理論によれば、私的市場は、政府ないし政治の市場よりも、はるかに優れているとする少なからざる重要な証左がある。財貨や用役を供給する政府の役割が縮小されるならば、全体としての経済は、潤うであろう。しかも、市場は、何びとにも責任(accountability)を負わない官僚制と異なり、責任に対する優れた機制(mechanism)を備えると論ぜられる。

公共選択理論にしたがうならば、官僚制組織は、個人主義的な選択に代替し、また、その反極に位置する意思決定装置である。官僚制組織の含意するところは、『適切な行動の選択の際に、上司の命令への服従を要求され、さらに、当該命令に不服従の場合に制裁あるいは規律を受けなければならない、階級制への依存』(reliance upon hierarchy where subordinates are required to defer to the commands of superiors in the selection of appropriate action and are subject to sanctions or discipline for failure to do so) (Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, rev. ed., 1974, p.64.)である。官僚制は、次の言葉に示されるように、非能率である。(Ibid., p.64.)

「巨大官僚制は、(i)様々な人々の要望への応答に、次第に気まぐれとなり(indiscriminating)になり、(ii)社会福祉事業の受益者とおぼしき人々に、次第に、高額な社会福祉費の負担を課し、(iii)需要に見合う供給をなしえず、(iv)一利益が諸他の利益を侵害するのを阻止する行動をとりえなかつたことによって、公共善の浸食を許容し、(v)公的行動が、公共の目標や目的に関するレトリックから大幅に逸脱する地点にいたるまで、次第に、誤謬に陥る傾向にあり、そして、制御不能の状態となって、(vi)遂に、救済措置が、問題状況を改善するよりも、むしろ、悪化させるという状況を招致することになる」。

こうして、官僚組織と市場とは、互いに遠い対照の向う側の極に立ち、極端なまでといつてよい分極性を示す。官僚組織は、市場を通して選択を認める場合よりも、はるかに非能率であり、また、実効性にも乏しい。市場は、一般に、自然の見えざる手²というA・スミス(Adam Smith)の深い洞察にしたがい最適の結果に到達する個人の野心を斟酌するという意味で、財貨や用役の、より能率的な配分様式を提供する。自由競争、消費者主権、そして、個人の選択は、行政の官僚制モデルに欠落しているとされる低廉な費用への報奨体系を備える。互いに同等の資格で財貨や用役を能率的・実効的に給付するという共属関係は、双方の間

に成立しがたい。既に、一九九一年に、OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (経済協力開発機構) の報告書は、今日、行政体系が、経済的にいって、最適の状態に及ばず、次第に、衰退のたそがれの季節を迎えつつあることを、次のように記している。(OECD, *Serving Economy Better, Occasional Papers on Public Management*, 1991, p.13)

「伝統的な行政組織は、今日、基本的限界に達しようとしているといわれている。政治／行政組織は、社会の要請に應えるだけの、諸資源の能率的な配分機関ではない。行政は、能率的な財貨や用役の生産機関ではない。実地に試みられていない不経済な負担は、実業と個人に負わされる。課業の規模と複雑性とは、伝統的な行政の能力を圧倒する。経済理論と、経済的見地から測定される課業実績とが、示唆するところによれば、厳格に限定された状況においてのみ正当化される、公共部門による財貨や用役の給付には、《固有の費用》(inherent cost) が存在する。憲法の枠内において、政治指導者は、経済的能率と他の諸価値との平衡を決定すべき責任を有する。これに関連する経済的損失は、公共部門における雑経費に対する利益率が高いことの、費用／効果性(cost/effectiveness)の如何による。しかしながら、利用しうる情報量は、危険を冒すことなくされる、そうした意思決定のためには、不十分といつてよい」。

新行政管理体系は、それが、伝統的な行政の地平から離れ、政府による財貨や用役の給付を縮小する方策を含むという意味において優れている。

以上に述べてきたように、官僚制の内部には、恰も腐葉土のように個人的な野心が堆積しており、官僚制の公的行動は、陰画の形で裏面から私的動機の貫徹として説明される。それは、次のものはや古典ともいえる一文から覗かれる。(William A. Niskanen, *Bureaucray: Servant or Master*, 1973, p.23.)

「官僚の行動誘因に組み入れられている数個の変数のなかには、次のものが含まれる。俸給、職務から生ずる俸給外の利得、社会的名声、権力、情実人事権、部局の行為結果、移り身の容易さ、部局運営の気楽さ、などが、これである。最後の二者を除くすべての変数は、官僚の在任中における部局の全予算と正の相関関係(positive function)にある。…単一人の官僚が、《公益》(the public interest) において行動することは、不可能である。なぜなら、彼の個人的動機にかかわりなく、彼が入手しうる情報量は限界があり、また、他者との利益の摩擦を起すからである。このことが、最も非利己的な官僚にさえ、何らかの実現可能な低位の目標を選択させることになり、さらに、これが、狭隘な分野における専門的知識を進展させることになる。…所属部局の予算規模の極大化に個人的動機を欠く官僚は、まさしくその極大化のための目的の方向に、部局内外の情勢によって、常に、駆りたてら

れてゆくことになる。」

右の一文は、どのような官僚制においても均しく普及している《部局内政治》(office politics)の特徴を、説明するのに役立つ。個々の官僚は、公益実現のためではなく、自己利益のために職務に精励するという主張は、全面的に度外視されるべきではない。個々の官僚は、個人的昇進を目ざす。彼は、自己の所属機関のために、しばしば、より多くの資金や人材を要求する傾向にある。海軍がより多くの艦船を要求するということは、もとより、海軍部内の個人的動機に、必ずしも基づくわけではない。これは、個人・組織の二者の動機が、その線を分けたのではなく、二者の動機が一つの矢で射られ、合致したことによる。成功した官僚とは、所属機関の予算規模を擁護し、あるいは、増加させうる人物である。伝統的な行政モデルは、《部局内政治》の実態に、満足な説明を与えることができない。

P・J・ダンリーヴィ(Patrick J. Dunleavy)教授(London School of Economics)は、今日における官僚制が、既に、制度疲労を起している状況を指摘し、これに代るべき制度として、公共選択を説いている。(P.J. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, 1991, p.147.)

「一九七〇年代の期間、因襲的な行政接近法は、疲労を起し、活力を失ったようにみえはじめた。これとは対照的に、政治経済学は、政府諸機関がどのように行動すべきであるかについて、論理的／演繹的モデルを提供する。しかも、そこには、政策分析と、改革のための単純な規範的勧告の、明確な方向性が打ちだされている。公共選択理論は、広く受容されている。なぜなら、この説明は、官僚制に関する平凡な、あるいは、常識的な見解に密接に適合するからである。行政部職員は、高級・一般を問わず、外的な政治的拘束力の範囲内において、彼らの所属機関の予算規模の極大化を希求するものとして、基本的に描かれている。多くの人々は、官僚制が、常に、その規模、スタッフ、財政、あるいは、活動範囲を増大させようとする膨張組織であることを、経験上、知っている」。

このような膨張主義の象徴が、パーキンソンの法則(Parkinson's law)であろう。これは、官僚制組織の病理を組織規模の拡大という視点から捉える。

パーキンソンの法則とは、イギリスの経済学者C・N・パーキンソン(Cyril Northcote Parkinson)が、一九五七年に発表した組織規模に関する注解である。(see C.N. Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* 1957. 拙稿「行政と官僚制」・拙編著『現代政治の諸相』(一九九二年)(八千代出版)二四五頁―二四七頁。)この法則は、《仕事は、その完了のために利

$$G = \frac{100(2k^m + I)}{\%yn}$$

y = 本来の総定員数

組織の拡大率を求める場合には、xを一〇〇倍し、前年度における組織の総定員数で除す。組織の拡大率Gは、次のようになる

$$x = \frac{2k^m + I}{n}$$

k = 下僚の任命を通して昇進を望む官僚数

I = 任命時と退職時の年齢差

m = 行政機関(省)における訓令等の覚え書きに解答するのに要する Man - Hour

n = 統割下にある現実の部課機関数

x = 毎年必要とされる被任命者数

用しうる時間が尽きるまで、拡大を続ける》(work expands so as to fill the time available for its completion) という一句に、集約される。統計的分析に基づくパーキンソンの法則によれば、行政組織は、一定の年率(約五・七五%)で、その規模を拡大する。この年率は、行政組織における現実の作業量と全く無関係である。この法則の説くところは、官僚は、自己の地位を、自らの配下にある下僚の数の観点から測定するということである。下僚の数の増大は、したがって、成功と直線的に結合し、両者は構造的に等価で結ばれる。パーキンソンの法則は、官僚は、下僚の増大を望む、官僚は相互の利益のために仕事を造出する、という前提に立って、次のように数式化される。

G は、常に五・一七%から六・五%の間に分布する。パーキンソンの法則は、彼自身が認めるように、「純然たる科学的発見」(purely scientific discovery) であり、必ずしも政治的価値を主張するわけではない。けれども、「水増し雇用の」(featherbedded)、「確たる目的もない」(purposeless)、「書類をあちこちに移動させるだけの」(paper-shuffling)、「いわば職務状態の機械的な単調さと惰性的常例化とを特徴とする行政機関における職務を遂行する多くの官僚の意見は、パーキンソンの法則が正鵠を射ているという点で、一致する。

パーキンソンの法則の具体例をあげるならば、イギリスの当時の植民省 (Colonial Office) — 植民省は、一九六六年連邦省 (Commonwealth Office) と合併し、一九六八年に外務省 (Foreign Office) と連邦省が合体して外務連邦省 (Foreign and Commonwealth Office) となる。 — は、一九三五年に三七二名の職員を擁していた。しかし、一九五四年には、その職員数は、一六六一名に飛躍的に上昇した。この期間は、大英帝国の衰退期に当る。植民地の領土の面積と人口は、一九三五年から一九三九年にいたるまでの四年間、ほぼ一定していた。しかし、この間における純然たる職員数の増加は、七八名であった。一九四三年にいたるまでに、植民地領土は、著しく減少し、そのうちの若干は、敵国の手中に陥った。しかしながら、この植民地の減少期に、新たに三六七名が、職員として採用されている。一九四三年から一九五四年にいたるまで、大英帝国は、その規模を、着実に縮小した。それにもかかわらず、植民省の職員規模は、新たに八四四名増員されている。(see R.C. Chandler and J.C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, op. cit., pp.148-149.)

公共選択理論は、こうした官僚制の代替手段を提供する。なかでも最も明白な事項は、財貨や用役の給付活動に自由競争を許容し、その公共機関による選択を認知するということである。さらに、重要なことは、可能な限り多数のこうした諸活動を、私的部門に返還させるという点にある。財貨や用役の給付主体は、次第に、官僚制から市場の方向へと、拋物線を描いてゆくであろう。(see Peter Self, *Government by the Market; The Politics of Public Choice*, 1993. Kieron Walsh, *Public Services and Market Mechanisms*, 1995.)

なお、公共選択理論の問題点を列記的に述べるならば、次のようになる。

- (i) 市場は、あらゆる環境の下で常に順調に機能しうるわけではない。
- (ii) 個人の合理性に関する基本前提は、余りにも概括的であり、非利己的、あるいは、公益志向の官僚の行動の存在を捨象している。この意味で、公共選択理論には、一つの固定観念の限定された枠組のなかで、現実を裁断する傾向が看取される。

(iii)官僚制は、必ずしも、《全目的的な社会の悪漢》(all-purpose societal villain)ではなく、また、何らかの種類の異質の勢力として不吉な存在でもない。(see Charles Goodsell, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 1983) 現代の公共管理論は、官僚制と市場の二極を振幅とする複雑な振り子運動を呈しているといつてよからう。

(iv)公的・私的給付を分つ境界線が、常に分明であるというわけではない。双方の給付の間に完全なパラレルが存在するというわけでもなく、また、私的給付が、公的給付の領内に入りこみ拡散を起すということも、ありうる。

公共選択理論の事例として、教育ヴァウチャー制(voucher system)があげられる。就学保障金証書制といわれ、公的機関が、私立学校(初等・中等教育校)に授業料の支払いを保証する証明書を発行することによって、経済的に公立・私立のいずれの学校も選択できるようにする制度である。(一八八一年制定)

一九九五年の時点において、公立・私立を問わず、小中学校に子供を通わせている父兄に給付される就学保障金証書の額面は、およそ五、五〇〇ドルである。父兄は、この保障金証書を学校に提出し、州政府が、各学校に集められた保障金証書を買戻す。すべての公立・私立の学校は、生徒の獲得をめぐる、同時に激しい争奪戦を展開する。そして、州の教育資金は、より多くの生徒の確保に成功した学校に向って放流される。学校間に繰り広げられる苛烈な生徒獲得競争によって、子供の通う学校が、優秀校もしくは一流校と認められることを切望する父兄の要求を充足するために、各学校は、互いに鎬を削ることとなる。就学保障金証書制の構造を支え機能させている原理は、人種の平等と教育を受ける機会均等である。これ故に、保障金証書を受領する公・私の学校では、人種・宗教・民族の一切の差別が、厳禁とされる。さらに、私立学校教育のための保障金証書の給付は、貧困層や恵まれない階層の子供に、最も効果的に作用する。しかしながら、このような階層の子供は、一般に、公立学校を避け私立学校に入る富裕層の子供と同様の選択肢をもっているわけではない。こうしたことから、この制度の理想主義の原理の内容的虚脱は、隠せない。就学保障金証書制については、州教育諸機関と専門職の教育行政官の間から、強い異論が唱えられている。彼らの説くところによれば、両親に子供を自由に学校から学校へと移動させる権利を承認することは、とりもなおさず、教育計画の立案と執行を挫折させるものであり、さらに、二、三流校と受けとられる学校の生存とその将来を脅やかすことにもなる。このことは、多様な学校の二層化を招くことになるであろう。最優秀の子供を集める評価のよい学校と、子供の教育の状態や環境を知らないか、あるいは、全く関心のない両親の子供の教育を任せられるさしたる評判のない学校との、階層化が、これである。こうして、学校教育内容の多様性は、やがて、両義性に分極する。また、その他の反対論として、両親が活用する選択肢のなかに、子供を、私立の、

教会関係の学校に入れる選択が含まれるならば、公的教育は堀り崩されるであろうと、懸念する声も聞かれる。公立学校関係者が危惧を抱いていることは、保障金制度が、公的資金の流れを公立学校から私立学校の方に変えてしまうということである。アーカンソー州知事のB・クリントン (Bill Clinton) は、この制度の利点を承認しつつも、それが、公立学校体系の維持という基本的枠組を動揺させない限り、この枠内でのみ、存続を許容されるべきものと判断したのである。このように、就学保障金証書制は、教育官僚制 (educational bureaucracy) の肥大化に対する論理的な応答であったにせよ、貧困層の犠牲において地域社会の富裕層を支援し、階層分化を進捗させる可能性を内在している。保障金証書制は、公的資金の能率的な活用であっても、高度の不平等状態をもたらしようという、この制度の虚構性が見え隠れする。(see T.R. Dye, *op. cit.*, p.157. B. Clinton and Al Gore, *Putting People First*, 1992.)

他の事例として、レイクウッド計画 (Lakewood plan) をあげた。

レイクウッド計画は、カリフォルニア州のロングビーチ (Long Beach) に隣接する小規模の住宅居住地域の経験に基づく。この地域の住民は、自らが、ロングビーチ市に編入され、ロングビーチ市の官僚制の支配と統制に併呑されてしまうよりも、彼らは、自己の居住地域を法人に組織化することを選び、地域の諸業務の執行のために、十名の職員を雇用した。彼らは、地方自治体の職務諸部門を創設する代りに、受給すべき行政用役のすべてを、公共部門に属する連邦・州・地方の他の諸政府と広大なロスアンゼルス地域における私的部門の契約人 (contractors) の双方から購入した。このため、レイクウッドは、合衆国における最初の完全な《契約都市》(contract city) となるにいたった。公共選択理論の視角という窓からみれば、この実験の成功の底を流れる基本旋律は、住民を代表する市職員と、地方の要求を充たす諸用役を演出する市職員とが、完全に分離されているという事実である。両者の間には、背反的な斥力が発動されるにせよ、両者は、《契約都市》の原型を告げる二極として、いわば同胎の双生児であった。レイクウッドの市職員は、地方自治体の行政諸用役の給付をめぐって他政府や私的契約人と交渉しうる地位にあった。彼らは、近隣諸都市、ロスアンゼルス郡、上下水道などの公益事業対象地域に設定された州内の行政区である特別区 (special districts)、そして、私的部門の用役供給者などを督励し、代替可能の諸用役を給付するための入札制を提示することによって、これらの機関を相互に競争させたのである。

こうして、公共選択理論は、よりよい公共の財貨や用役を給付するための新たな報奨体系を、官僚制に、供給することに努力を傾注した。この場合、官僚制は、もとより、不用・不毛の骸として、その身を横たえるべきものではなかった。官僚制は、そもそ

も、その存在を認識し無視しようとするほど、かえって、その存在は、陰画的に感知されることになる。(see Adrian Kuyper, "Intergovernmental Cooperation: An Analysis of the Lakewood Plan", *Georgetown Law Journal* vol.58 (March/May 1970), Russell L. Smith and C.W. Kohfeld, "Interlocal Service Cooperation in Metropolitan Areas: The Impact of Council of Governments", *Midwest Review of Public Administration*, vol.14 (June 1980), and Martin J. Schiesl, "The Politics of Contracting: Los Angeles County and the Lakewood Plan, 1954-1962", *Huntington Library Quarterly* vol.45 (Summer 1982).

このように、公共選択の理論と実践は、官僚制による財貨と用役の給付にもなう少なからざる問題点を指摘し、これに代るべきを接近法を提起する。政府という外皮の下にいまなお実質を残している給付諸活動の展開のための公共政策の計画を日ざす合理的な選択方法の使用は、恰もピンでとめられた標本に躍動のエネルギーを賦活されたように、結果の予想によって、よりよい支出目標の定立を可能にするともてよからう。

公共選択理論については既出の文献のほか以下参照。

Richard K. Ghere, "Probing the Strategic Intricacies of Public - Private Partnership : The Patent as a Comparative Reference", *Public Administration Review*, vol.61 (July/August 2001), pp.441-451.

Keith G. Provan and H. Brinton Milward "Do Networks Really Work ? A Framework for Evaluating Public - Sector Organizational Networks", in *Ibid.*, pp.414-423.

Eddie Ade Knowles and Norma M. Riccucci, "Drug Testing in the Public Sector : An Interpretation Grounded in Rosenbloom's Competing - Perspectives Model", in *Ibid.*, pp.424-431.

Steven Cohen, "A Strategic Framework for Devolving 'Responsibility and Functions from Government to the Private Sector' in *Ibid.*, pp.432-440.

Jonathan G. S. Koppell, "Hybrid Organization and the Alignment of Interests; The Case of Fannie Mac and Freddie Mac", in *Ibid.*, pp.468-482.

R. C. Moe, "The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability", in *Ibid.*, vol.61 (May/June 2001), pp.290-312.

N. M. Riccucci, "The 'Old' Public Management Versus the 'New' Public Management: Where Does Public Administration Fit In ?",

- in *Ibid.*, vol.61 (March/April 2001), pp.172-175.
- M. Shamsul Haque "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance", in *Ibid.*, vol.61 (January/February 2001), pp.65-82.
- John Bohte, "School Bureaucracy and Student Performance at the Local Level", in *Ibid.*, pp.92-99.
- D. H. Rosenbloom, *Building a Legislative - Centered Public Administration*, 2000.
- Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O'Toole, Jr. and Hal G. Rainey(ed.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, 2000.
- B. G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 1996.
- Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, 1995, and "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Paradoxes, and Pendulums", *Governance*, vol.3, 1991, pp.115-137.
- Janathan Boston, "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand", J. Boston, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh(ed.), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, 1991.
- (33) 職務処理費理論とは、職務処理は経費をともなわずに行われるべきであるとする見解に異議を唱え、組織が、職務の組織内処理よりも、むしろ、試験的な市場取引 (market-testing) や外注を選択する際の状況を、明確に規定することを内容とする。これが同じことが、公共部門に適用される。そこでは、行政諸経費を削減し、民間部門における財貨及び用役の供給者の間に競争を惹き起すために、外注がなされるとしたら、経費負担の少ない職務処理が行われることになる。しかし、この論理を辿るならば、なかには、試験的な市場取引が強制的となったため、組織内の処理が、現実に、より低廉となる職務処理もありうることになる。外注の場合、購入されるべき財貨や用役の質と、契約内容の詳密事項が、要望された結果の達成に、決定的な重要性をもつことから、購入者と供給者の間に、これらを争点に複雑なゲームがおのずと開始されるため、外注は、自明の優れた方策と考えられるべきではない。(O. E. Hughes, op. cit., p.14. J. L. Brudney et al., ed., op. cit., p.204. O. E. Williamson, op. cit., N. Deakin and K. Walsh, "The Enabling State: The Role of Markets, and Contract", *Public Administration*, vol.74, 1996, pp.33-48.
- J-E. Lane, *The Public Sector*, op. cit., *passim*.
- (34) O. E. Hughes, op. cit., p.1.

- 拙著『現代政治学』一三頁—二五頁。
- (35) Ibid., pp.1-2.
- (36) 辻清明『行政学概論』(上)(東京大学出版会)(一九九二年)九二頁—九三頁。
拙著『現代行政学理論』(嵯峨野書院)(一九九四年)三五頁—四〇頁。
- (37) see also H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, 1946.
Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, 6th ed., 1984, p.142.
- (38) Talcott Parsons(ed.), *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*. (New York: Macmillan, Free Press Paperback, n.d. p.337.
- (39) Luther Gulick, "Science, Values and Public Administration", Lewis Gawthrop(ed.), *The Administrative Process and Democratic Theory*, 1970, p.100.
- (40) Samuel J. Bernstein and Patrick O'Hara, *Public Administration: Organization, People and Public Policy*, 1979, p.41.
- (41) T. Parsons op. cit., p.337.
- (42) M. Weber, *Economy and Society*, vol.1, 1978 (Original German edition 1922.), p.223.
J-E. Lane, *The Public Sector*, op. cit., p.51.
- (43) 拙著『現代行政学理論』一頁—一〇頁参照。
- (44) 前掲 一頁—一〇頁参照。
- 現代行政の概念を、その内部に重層し錯綜する構成諸要因に視力を集中することによって、列記的に叙述するならば、次のようになる。(前掲 九頁—一〇頁)。
- ① 行政は、公共的・政治的な背景や条件の下で生起する人間の協同的な集団作業である。
 - ② 行政現象は、全体としての社会もしくは社会の部分に対する規制・給付機能を遂行すべきことを内容とする法律その他の規則を採択し発布する行政部・立法部・司法部の三部門と、これらの三部門の相互関係とを、範域として成立する。
 - ③ 行政は、公共政策の形成において重要な役割を果たし、したがって、政治過程の一部を形成する。
 - ④ 行政は、公共事業の即自的・直接的な遂行、その主体である政府における規模の巨大性と活動の多様性、などの重要な諸点

において、経営と区別される。

⑤ それにもかかわらず、行政は、社会に対する給付機能の実施において、数多くの私的な集団や個人と緊密に提携する。こうした諸要因を機械的に統合し、いわばモニタージュ方式に合成するところに、二〇世紀の行政の全身像が、立ち現われると
いってよからう。

(45) 辻清明『行政学概論』(上) 四〇頁。