

1-2 統治構造の歴史的変容と行政学

1-2-1 統治構造の歴史的変容

1-2-1-1 行政サービスの変容

(1) 基本的段階

①重商主義・重農主義と官房学

②揺り戻し＝「安上がりの政府」cf.大陸では消極国家

③職能国家化 (service state) : 19世紀半ばから末、社会問題・都市問題への対応

④福祉国家：世紀転換点以降、大衆民主主義、生存権の保障、所得再分配、景気変動調整

⑤再転換：石油危機以降、減量経営、規制緩和・規制改革、民営化、NPM

⑥再国家化？

(2) 諸側面－段階論の補正

1) 連続的变化か非連続的变化か－各国間の多様性 cf.水谷

2) 19世紀中葉の評価－行政革命論争 cf.岡田

ベンサム主義：個人主義＝自由放任主義 vs 国家干渉局面を持ち近代的国家機構創出に関与

例：1833年工場法：工場監督官の設置、1834年改正救貧法：中央救貧法委員会を設置、

1835年：刑務所監督官、1839年：教育委員会、1848年：中央衛生委員会

<政府介入の基盤>

3) 情報基盤＝行政関与の前提：国勢調査、統計等

<市場のインフラ>

4) 経済活動・科学技術の基盤提供：標準 cf.橋本

例：ネジの規格：英国工学会での検討、英国機械学会が英国工学会から独立

米国機械学会 (ASME)：パイプとパイプ・ネジ規格委員会

1901年：米国国立標準局設立 cf.標準化促進の契機としての1904年ボルチモアの大火

第1次世界大戦：全米ネジ委員会、産業経済局が設置され様々な製品の標準化

原動力としてのハーバート・フーバー

<介入形態の多様性－諸分野>

5) 軍：貴族将校団・傭兵から大衆軍隊(=DIY)へ cf.ナポレオンへの対応

6) 科学技術に対する補助：農業→原子力航空宇宙→バイオ等医療(第2次大戦後の米国)

cf.制度形態：全米科学財団－どこまで科学技術者に自律性を与えるか(本人代理人問題)

cf.各国による重点の違い：日本－エネルギー、フランス－宇宙

<福祉国家の多様性>

7) エスピン-アンデルセン

3類型：自由主義的福祉国家、保守主義的コーポラティズム的福祉国家、社会民主主義的福祉国家

起源：階級連合

含意：ジェンダー的側面

8) 資本主義の多様性論

技能形成(一般的技能、産業特殊技能、起業特殊技能)と社会保護(失業保護、雇用保護)

観点：企業の観点－階級交差連合の可能性

含意：ジェンダー的側面

1-2-1-2 行政の担い手の変容－官僚制と公務員制

(1) 基本的段階

- ①近代官僚制の形成（君主制下）－専門性、終身制・永続性、従属性、中立性
- ②三権分立制の成立－立憲君主制（法治主義、官僚の議会に対する不十分な従属性）、憲政
- ③イギリス：官僚制から公務員制へ－情実任用（既存官僚制民主化という側面？）と対応
- ④アメリカン・デモクラシー：猟官制とそれへの対応

（２）公務員制度改革－英米の異同

１）イギリス公務員制度改革 cf. Drewry/Butcher←→辻

立憲君主制の裏面としての立憲官僚制（"Constitutional Bureaucracy"）

ノースコット・トレベリアン報告

ポストの分類、採用年齢、公開競争試験、筆記試験（教養）、メリットに基づく昇進、公務員の（各省）分断的性格の克服

反応：上級公務員等からの反発

1855 年枢密院令－Civil Service Commission の導入

1870 年枢密院令：公開競争試験の原則ようやく確立

1919 年：共通給与（common salaries）の導入

1968 年フルトン報告－アマチュアリズム批判

２）アメリカ公務員制度改革－通時的展開 cf. Schultz, Maranto

<国際機関的前史>

①ワシントン

大統領権限小さい－強大な大統領権限への恐れ

職員数少ない；代表性の問題 cf. 地理的配分

任用基準"fitness of character"－家柄、学歴、名誉・尊敬、新政府への忠誠＋地理的配慮

②ジェファーソン

任用基準："good behavior and competence"、党派による解職行わず

就任当初全てであったフェデラリストに代わり半分をリパブリカンに＝社会の政治的代表

<猟官制の原型>

③ジャクソン

主たる勢力としての政党の出現、はじめての外部者－非議員、西部、ビジネスの代表

官僚制を多様かつ代表性のあるものにするものとしての猟官制 cf. 腐敗増大、特に税関

④リンカーン

最大の更迭人事：1457 人／1639 人代える

リンカーンによる更迭は大きな行政問題生む－多くは 4 年以下の在職

⑤改革動向

共和党リベラル：平時の改革への関心 cf. 岡山

大統領政治：民主党は連敗－改革志向に、弱い現職も終身職化への関心

cf. 真淵－行政改革の理論－勢力拮抗論

改革組織：1880 年－National Civil Service Reform League

1881 年：ガーフィールド暗殺事件

1883 年ペンドルトン法

地理的配分＝代表性基準残る、古典試験でなく専門技術（skill）試験

ただし短期的直接的影響は限定 cf. ルイス

対象は連邦公務員の 10.5%－大きな郵便局、税関職員

上院承認職とメリットシステムに組み入れる権限を大統領に委任

むしろ分権的官僚人事を可能にした意味 cf. Carpenter

⑥革新主義：効率経済性への関心－ビジネスプラクティスの利用、対象領域の拡大

⑦ニューディール：中間期には政治任用増大、ブラウンロー委員会

⑧カーター改革：1978 年公務員改革法－官僚機構への大統領のコントロール強化

政治任用増加 cf.活用したのはむしろレーガン

(3) 国際比較ー日本とイギリス

イギリス：ノースコット・トレベリアン報告＝英のシステム再編は後向きに前進

日本の比較優位 cf.水谷

自由貿易への既得権不存在、制度部品の導入に際して幅広い輸入先の選択可能

「吏道」の伝統と武士集団の存在

「役方」：財務・民政、土木・営繕 cf.戦闘を主任務とする「番方」

特に、勘定・地方（じかた）：財政、徴税、地方行政

高い識字率＝「文書行政」

明治期における官吏制度確立ー政治任用の制限

1887 年：文官試験試験補及見習規則ー高等・普通試験導入

1893 年：文官任用令ー奏任官、判任官の任用を高等・普通試験合格者に限定

1899 年：山県内閣ー文官任用例改正ー勅任官自由任用禁止＝将来の次官政治任用防止

(4) 発展途上国の行政ー準国家・ポスト植民地官僚制 cf.大西

植民地型官僚制＝植民地に形成されたモノカルチュア産業の管理行政

植民地型官僚制そのものが管理費用を生み出したために、植民地に居住する住民から

徴税・徴兵等のリソース動員を行う必要がなかった。住民把握も不要だった

cf.西欧：近代的軍隊を運営する必要から構築され、住民からのリソース動員必要だった

ポスト植民地官僚制：自律性を有しながら政策執行能力が弱い cf.補完ー援助体制

<参考文献>

G・エスピン-アンデルセン『福祉資本主の三つの世界』（ミネルヴァ書房、2001 年）

大西裕「開発行政学（開発途上国）」西尾・村松編『講座行政学第 1 巻：行政の発展』（有斐閣、1994 年）。

岡田与好「「自由放任と社会改革」ー「19 世紀行政革命」論争に寄せて」『経済的自由主義』（東京大学出版会、1987 年）。

岡山裕『アメリカ二大政党制の確立：再建期における戦後体制の形成と共和党』（東京大学出版会、2005 年）

辻清明『公務員制度の研究』（東京大学出版会、1991 年）。

橋本毅彦『<標準>の哲学』（講談社、2002 年）。

ピーター・A・ホール、デヴィッド・ソスキス『資本主義の多様性：比較優位の制度的基礎』（ナカニシヤ出版、2007 年）

水谷三公「「行政国家」と政治システムの転換」西尾・村松編『講座行政学第 1 巻：行政の発展』（有斐閣、1994 年）。

デイヴィッド・ルイス『大統領任命の政治経済学：政治任用の実態と行政への影響』（ミネルヴァ書房、2009 年）

Daniel Carpenter (2001), The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928

Gavin Drewry, Tony Butcher (1988), The Civil Service Today.

David A. Schultz, Robert Maranto (1998), The Politics of Civil Service Reform.