

行政学第3回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

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 (←管理・制御手段)

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?

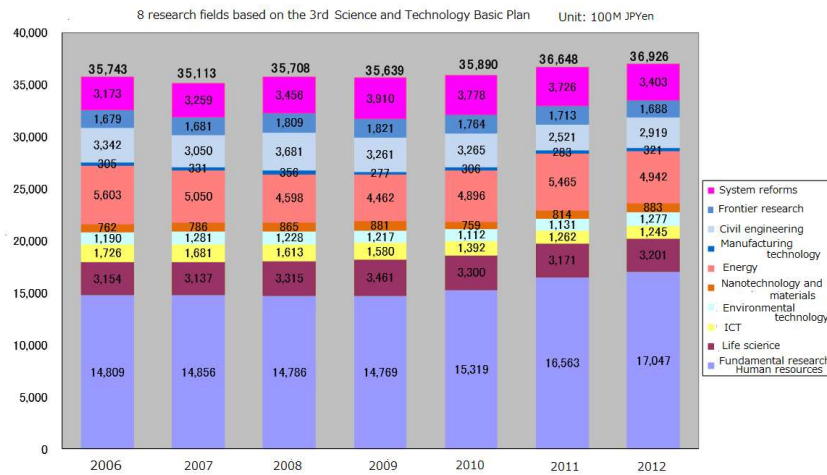
(2) 諸側面－段階論の補正

- 1) 連続的变化か非連続的变化か－各国間（英、仏、日）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
 - ペンサム主義：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關与
 - 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
- 3) 政府介入の基盤としての情報基盤＝行政関与の前提：国勢調査、統計等
- 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
 - 原動力としてのフーバー（後の、商務長官、大統領）

- 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、普仏戦争

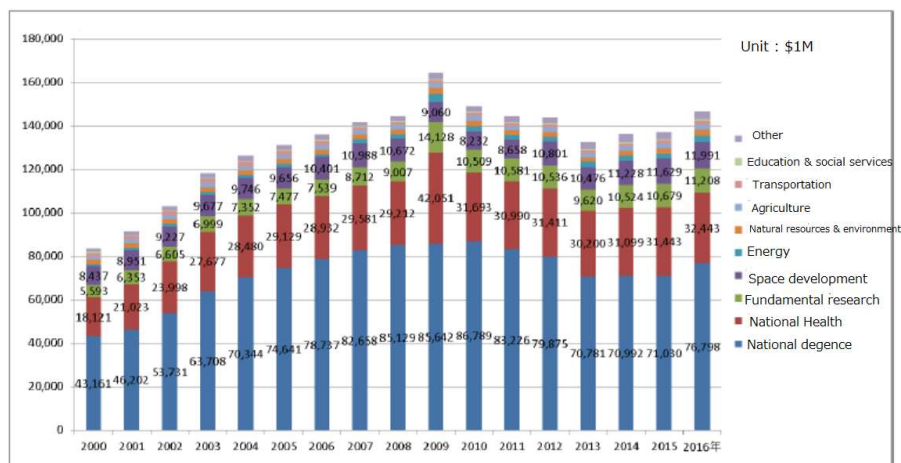
- 6) 科学技術
 - 政府に対する科学的アドバイス：1863年（南北戦争時）全米科学アカデミー設立
 - 補助：農業→原子力航空宇宙→バイオ等医療（第2次大戦後の米国）
 - cf.制度形態：全米科学財団 cf. ブッシュ
 - －どこまで科学技術者に自律性を与えるか（本人代理人問題）
 - cf.各国による重点の違い：日本－エネルギー、米－保健、仏－宇宙

Government Budget Appropriations for Science, Technology and R&D in Japan



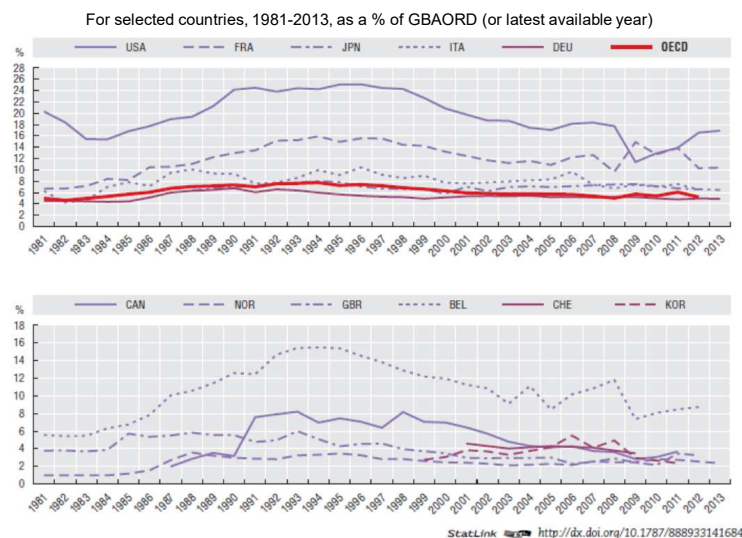
Source: Data from Cabinet Office, Government of Japan

R & D Budget Activities : USA



Source : NSF, Federal R&D Funding by Budget Function: Fiscal Years 2014-2016

Evolutions of Civil Space Budgets in Government Budget Appropriations or Outlays for R&D



7) 福祉国家の多様性ーエスピン-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：ジェンダー的含意（保守主義、社民主義）

8) 資本主義の多様性

- 技能形成（一般的技能、産業特殊技能、企業特殊技能）と社会保護（失業保護、雇用保護）
- 観点：企業の観点ー階級交差連合の可能性
- 生産レジームと諸制度の補完性
- 含意：ジェンダー的含意（特殊技能）、研究開発含意（産業・企業特殊）

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（君主⇔共和勢力→政権党支持勢力）とそれへの対応 cf. 辻
- 4) アメリカン・デモクラシー：獵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"） - 議会調査により閑職（sinecures）削減
- 1854年ノースコット・トレベリアン報告
ポストの分類、採用年齢（若手採用）、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による遅れ cf. 水谷
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

① ジェントルマンによる統治

<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

<ジェファークソン>

- ・ 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

② 猟官制

<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

<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

③ 猟官制の終焉とペンドルトン法

- ・ 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
- ・ 1880年改革組織－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、税関職員が対象

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－評判・自律性の差：郵便・農務省⇄内務省

④ 革新主義：政治行政分離論

- ・ ポピュリスト運動の中でメリットシステムと代表民主主義の調和探る
- ・ 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 cf. ルイス

⑤ ニューディール

- 政治任用拡大
- ブラウンロー委員会 cf. 予算局大統領直下に

⑥ カーター改革

- ウォーターゲート事件で政府への信頼失墜
- 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－日本とイギリス

1) 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

2) 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」

3) 明治期における官吏制度確立－政治任用の制限（対藩閥：英国的→対政党：米国的）

- 1887年：文官試験試補及見習規則－高等・普通試験導入
- 1893年：文官任用令－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－文官任用例改正－勅任官自由任用禁止＝将来の次官政治任用防止
- 藩閥対抗・立憲国家樹立における官僚と政党の歴史的相補関係 cf. 清水

(4) 発展途上国の行政－準国家・ポスト植民地官僚制 cf.大西

1) 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
- ⇨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

2) 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－援助体制; 準国家 cf. Jackson

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』－『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）
- 清水唯一朗（2007）『政党と官僚の近代：日本における立憲統治構造の相克』（藤原書店、2007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）
- 水谷三公『江戸の役人事情』（ちくま新書、2000年）
- デヴィッド・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.