

行政学第4回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

1 - 2 - 2 行政学の成立と対応

1 - 2 - 2 - 1 基本的段階認識

(1) 政治・行政分離論 (政党政治としての政治)

(2) 行政管理論 (「分離の規範」の適用領域の会計事務、行政組織編成への拡大)

①事務管理論

②組織管理論

(3) 政治・行政融合論 (政策形成としての政治)

Cf. 展開 - 政策過程論、行政責任論

1 - 2 - 2 - 2 政治・行政分離論－行政の共通性

(1) ウィルソン「行政の研究」－1887年：ペンドルトン法の直後
①序：公務員改革（人事）から組織、方法（organization, method）へ

②行政の科学は政治の科学の最新の成果

- 問題はconstitutionを巡って起こってきたが最近は制定よりも運営runが難しくなった
- どこで行政の科学は発達したのか？－ヨーロッパ：仏独－集権的
- 君主制よりも民主制において行政組織化困難－主権者の数多い、世論に対応し妥協必要

③内容

- 行政はビジネスの世界－政治から隔離、行政研究の目的はexecutive methodsの救出
- 公務員制度改革は入口
- Public administration is detailed and systemic execution of public law
- Error of trying to do too much by vote

④比較可能性

- 民主主義国家の行政の基礎と非民主主義国家の行政の基礎が異なるという考えは誤り
- 行政機能は構造的類似性持っている－類似性故に外国の行政システム参照可能
「殺人の意図習うことなくナイフの研ぎ方を教える」
- 別次元での比較：Congressional government cf. Parliamentary government－英国モデル

(2) グッドナウ『政治と行政』1900年－権力分立批判

①政府の2つの機能

cf. 機能と機関のズレ (ex. 議会のspecial actは行政機能)

- Politics: to do with policies or expressions of the state will
- Administration: to do with execution of these policies

②政治・行政関係－権力分立批判

- 法とその執行の調和の欠如は政治的麻痺もたらす
- 執行機関 (executing) が意思表示機関 (expressing) に従うか逆の必要－popular governmentであれば前者である必要
- 政治は行政をコントロールする必要
- 政治が行政の詳細に関与しないように権力分立するならば必要なコントロールはextralegalな手段で行われる必要－政党システム

1－2－2－3 行政管理論－科学的管理法、組織論の影響－民間との共通性

(1) 事務管理論－ウィロビー：予算・財政への着目

W. Willoughby: The Movement for Budgetary Reform in States 1918年

①立法府による行政府コントロールの2つの方法

- Specification in advance
- Establishment of a proper accounting and reporting system

②行政内の能率向上手段

- 政府組織・行政に関する純技術的手法の導入－ビジネスでは会計・報告システムは常識
- 当初市政改革において要求された－連邦レベルではより困難だが cf. 1921年予算会計法

(2) 組織管理論－ギューリック

1) ギューリック「組織理論に関するノート (Notes on the Theory of Organization)」1937年

組織理論＝作業分割単位に課された調整の構造

①分業とその限界 cf.計画・調整の専門家 (specialist in planning and coordination) 必要

②2つの調整方法－組織による調整、理念の支配 (dominance of idea) による方法

- 統制範囲 (The span of control)
- 1人の主人 (One master) －命令系統の統一 (Unity of command)
⇔テラー：機能的職長制
- 技術的能率 (Technical efficiency) ←The principle of homogeneity (同質性の原則)
cf. 同質性の陥穽も－視野狭窄、過信

③組織パターン

- トップダウン－統制範囲の限界適用
- ボトムアップ－同質性の原理適用
- 管理者・執政の組織化 (Organizing the Executive) －POSTCORB
企画 (planning)、組織 (organizing)、人事 (staffing)、指揮監督 (directing)、調整 (coordinating)、報告 (reporting)、予算 (budgeting)

2) ギューリック「政治・行政・ニューディール」－融合論的認識の上での分離要請

- 猟官<政治>＝利己的向上ないし利益を交渉する行為－「政治から行政を取り出す」
- 政治＝支配者の統制・交渉する行為－民主的統制の真髄としての政治－一般政策策定
- 行政における現実の裁量の多くは階統制最下層の公務員が公衆と接触するところで行使－ただし、政治は細部に関与すべきではない

1 - 2 - 2 - 4 政治・行政融合論－公的組織の特徴、多様性、価値判断の埋め込み→経済学のインパクト

(1) Paul Appleby, "Government is Different" 1945年

- 政府と他の社会行動の間の差異は、社会行動間の差異より大きい
- "government attitude" = "public interests attitude" の重要性
⇒ たたき上げタイプのビジネスマン
- 条件: breadth of scope, impact, consideration, public accountability, political character
- Managing relationship between the complex parts 必要 = art of politics

(2) Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration" 1946年

- 原理: 専門分化、ヒエラルキー組織化 (指揮一元化)、統制範囲限定、グループ化
- しかし原理の適用の仕方が明らかではない
- 例: 専門分化－分化の基準?－技術別、地域別?
- 例: 原理間対立: 専門分化原則と指揮一元化原則－原則間の重み付け
- 基本的アプローチ: 状況記述－状況分析に即して、適用する原理を重み付けする必要 (= 価値判断の埋め込み)

(3) ワルドー『行政国家』－公行政運動を政治理論と思想史の観点から研究
1948年

- 行政学の課題：「巨大社会」（＝複雑で密接な相互関係を有する）（ウォーラス）への対応
- 1940年代には行政学は政治学の一部－その後社会学、経済学、社会心理学等との関係
- 科学的管理法＝アメリカ製のよき生活についての理論
cf. 初期モデルはヨーロッパ
- 民主主義を政策の決定に閉じ込めることで民主主義を行政から排除することに努めてきた
- 誰が支配すべきか－政府内専門職業のあり方
「総括的行政」byモシャール：行政は多くの特殊専門化の成果を結合し活用するアート
メリアム：総括スペシャリストに反対、スタッフ機関による問題解決と協働・統合確保 cf. 科学的管理法の「機能主義」の強調に類似

- 権力の分立－一般的に行政研究者は権力の三元的分立に敵意
グッドナウ：機能の区分は良いが権力の分立は悪い
過多にならない程度で、政治による行政の「必要な」統制力確保
cf. 道具としての政党
- ギューリック：裁量は政策決定における本質的要素
行政を政治から取り出すことができない以上、われわれはこの事実を認め、行政実務家による有能かつ責任ある政治活動を発展させるべき－行政責任論へ

(4) 展開－政策過程論、行政責任論

(5) 公共選択論へーオストロムー組織的多様性の範囲を非階統制まで拡大

Vincent Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration 1973年

- サイモンへの批判：サイモンと伝統理論の選択では解決にならない
cf. サイモンはヒエラルキー組織に対象を限定
- 公共財、公共サービス提供と行政を見るとその機能を果たすために代替的組織形態がある←経済学的視点のインパクト
- ウィルソンの理論ー1つだけ良い行政がある、権力分割すると無責任に
- 民主的行政理論：多組織枠組も対象に
民主的行政論は官僚制的行政を排除はしないーただし官僚制行政を唯一の解とはしない
多元性の再評価

参考文献

- Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, Classics of Public Administration 4th, 1997.
- ギューリック「政治・行政・ニューディール」『北九州大学法政論集』5巻1号（1977年）。
- D. ワルドー『行政国家』（九州大学出版会、1986年）。
- Vincent Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration, 1973.