HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	階統制の正統化作用に関する仮説（１）　－省別編成のもとにおけるコミュニケーションの状態を手掛りとして－
Author(s)	伊藤, 大一
Citation	北大法学論集, 22(1), 53-91
Issue Date	1971-06-26
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16120
Type	bulletin (article)
File Information	22(1)_p53-91.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

階統制の正当化作用に関する仮説 (1)

——省別編成のもとにおけるコミュニケーションの状態を手掛りとして——

伊藤大一

目次

一 問題の所在——行政と象徴操作
二 大衆における階統制観念の分化（以上本号）
三 官庁における階統制観念の縫合（以下続稿）
四 階統制の正当化作用に関する仮説

一　問題の所在――行政と象徴操作

アメリカの場合、閣僚を頂点に戴く、いわば完全な意味での官庁（Executive department）としての農務省（Department of Agriculture）が設置されたのは、一八八八年のことである。当時の記録は、設置に賛成する議員の一人が、賛成の理由として、「第一に、わが州の農民達がそれを望んでいること、第二に、しかもそれは正しいと考えられること」を挙げたと伝えているが、[1] 実際、それは組織農民の切実な要求に応えるものであった。これに続いて、一九〇三年には、合同官庁たる商務・労働省（Department of Labor and Commerce）が新設され、大統領ウィルソン（W. Wilson）のもとでこの合同官庁から労働省が分離独立することになるが、これら一連の措置も、つまるところ、製造業者連盟（Manufacturers' Association of the United States）および労働総同盟（American Federation of Labor）に代表されるそれぞれの組織利益の要求に直接応えるという意味をもっていた――と言われている。[2]

ここで、官庁の新設とは、もちろん、官庁を設置する旨の法令がつくられたということを意味する。したがって、それ自体は、多分に「便宜的」な現象区分でしかない。[3] しかし、たとえ「便宜的」なものであっても、ひとたび新設されると、その官庁はそれなりに行政の様相を変化させる。では、具体的に、どのような変化が生じたか。サイモン（Herbert A. Simon）等によれば、「政府活動の一部を特定の公認された組織単位に分掌させること」、つまり官庁の新設によって生ずる直接的な変化としては、「これをきっかけとして、もっぱらその活動に従事する専門的な職員の一団が創り出されるという点に尽きよう。けれども、ひとたび活動を開始すると、今度はこの一団が、そもそもそれを創り出す因となった方針なり政策なりをさらに一層発展させていく主要な原動力に転化するのである。[4]」一九〇七年から一九一二年に至るまで僅かの期間ではあったが、とにかく農務省化学局長ワイリー（Dr. Harvey Wiley）

を中心とする官吏の一団が、食品衛生行政を精力的に推し進めていったのは、その極限的な現われとみることができよう。もともと食品衛生法（Pure Food and Drug Act, 1906）制定のきっかけとなった有害食品にたいする研究・啓蒙活動は、ワイリーを中心とする一群の科学者によって自発的に行なわれていたのであるが、「この法律の執行が農務省の管轄に委ねられたのは、ワイリーが農務省に属していたからに他ならない」とされているのである。(5)

もっとも、このワイリーは、一九一二年、食品生産者からの強い抵抗に逢って、自らその職を辞さなければならなかった。のみならず、その在任当時においても、「食品衛生担当官の多くは、消費者の言い分よりも、生産者の言い分に耳を傾けることが多かった」と言われている。(6) つまり、新設官庁の官吏が飜って官庁新設の原動力となった社会的要求の推進者になるといっても、彼等がこの要求に心底からコミットしてしまうということは、まずない。そのコミットメントは、当該官庁の存在を積極的に理由づけることが、とりもなおさず彼等自身の存在を理由づけ、その自尊心を充たす所以になるという打算に多少とも裏打ちされている。それ故、彼等が口にする名分――ダウンズ（Anthony Downs）に倣って、仮に官庁イデオロギーと呼ぶ――はもちろん「官庁が実際にしていることを正確に伝えるものではない。それは、官庁の首脳部ができればやりたいと考えていることを多分に理想化して表現したものに過ぎない。したがって、もともとは売込みのための手法として構想されているのである。(7)」

しかし、たとえそうであっても、「もしそのイデオロギーが、実際の行動と余りかけ離れているならば、売込みの対象となっている人々はそれが行動の指針として信ずるに足りぬものであることを早晩見抜いてしまうに違いない。そこで、このような事態を防ぐために、官庁としても、イデオロギーに描かれた方向に沿って努力しているということを、ある程度行動のうえで示さなければならない。」ところでその場合、イデオロギーに合うように行動を変革する方法と、逆に行動に合うようにイデオロギーを修正する方法の二つが考えられるのであるが、「イデオロギーは言

語的な存在であるから、一般的に言えば、行動を変革するよりは、イデオロギーを修正する方がはるかに容易であると考えられよう。しかし、そうはいっても、言語的な存在としての観念が官庁にたいする支持の結節点として機能している場合には、その観念を変更するということも決して容易ではないのである。[8]」こうして、官庁イデオロギーにたいする信仰は、官吏自身のあいだにもゆき渡り、社会的要求にたいするソフィスティケートされた態度も自ら稀釈されることになる。そして、それに見合って、組織利益を中心とする大衆の側にも、官庁活動にたいする満足感と、そのような活動を生み出す官庁への信仰が滲透することになるのである。農務省、商務省、労働省の設置を境に、以後、それらの官庁を生み出す原動力となった各種組織利益の活動一般が攻撃性を失い、著しく穏健化していった事実は、そのことを端的に物語るものといえよう。[9]

しかし、それにしても、このような活動は、新しく官庁を設けることによってしか実現されえないものであろうか。言い換えれば、このさい、官庁の新設は「便宜的」な現象区分に過ぎないという命題にそれなりの意義を認めることはできないものであろうか。エーデルマン（Murray Edelman）は、それが可能である――というよりは、むしろ、そうすることが適切である――という。何故なら、新しく官庁を設けることによって齎らされた変化といえば、以前からの仕事――あるいは、既存の官庁でも十分になしえたであろう仕事――が、呼称を変えて実施されるに至ったということであり、また、その点に尽きると解釈することも可能だからである。実際、上述の「いずれの場合においても、新設の官庁は、当初、以前からの仕事を引継いだにとどまり、新規の仕事などほとんどなく、ときには恰好をつけるために既存の官庁から仕事を奪い取るということすら行なわれていたのであった[10]」。

にもかかわらず、官庁は新設され、その仕事を既存のそれから区別するために、人々は「便宜的」な呼称を考え出さなければならなかった。たとえば、設立された当初、労働省の本体は労働統計局（Bureau of Labor Statistics）

にあった。そして、その呼称の新鮮さにもかかわらず労働統計の実体は、労働省の母体である商務省の統計業務とえらぶところがなかったのである。[11] では、何故そのような無理をしてまで、人々は官庁の新設を図ろうとするのか。同じくエーデルマンによると、それは、そうすることによって、「自分達の官庁」の設置要求に代表される組織利益の要求一般を充たす——というよりは、むしろ、それをかわす——途が開かれてくるからであるという。すなわち、「行政の仕組というものは、アンビヴァレントにではあれ、とにかく広汎な支持をあつめている政治機能を殊更に強調してみせる効率のよい感光板としての性格を具えている。また、事実、もっぱらこの演出効果を狙って、諸々の機能の優先順位を変えて見せるという操作が繰返されてきたのであった。もちろん、その場合、演出上の変化に見合う政策上の変化あるいは利益集団相互間の力関係の変化が実際にあったとは到底考えられないのである」[12]と。いうまでもなく、ある官庁を設置するということは、一般に、その管掌する行政活動が行政体系全体のなかで優先順位を与えられたというイメージをつくり出す。その結果として、たとえば「労働省という役所が存在すること自体、国家は経済的弱者にたいして一定の責任を引受けるに至ったのだという事実を暗示している」（ヘリング）ということになるのである。[13]

ところで、エーデルマンは、この場合における組織利益の担い手を「権威主義的なパーソナリティ」（アドルノ）のもち主、つまり、複綜した社会状況のもとで自らの利益を弁じえず、ひたすら「抽象的な図式に従って行動する大衆」として理解する。そして、このこととの関連で、上述の演出を構成する主要な契機が官庁自体に具わる象徴作用にあることを推論する。すなわち、「諸々の行政機関が提供する抽象的な象徴は、大衆自身の社会的要求——および、他者の社会的要求——が何であるかを平易に説き明かしてくれる、思考の代用品になる」と。[14] また、実際、このように考えれば、二様の現実、すなわち官庁の新設によって行政面に変化が生じたという現実と、実質的な変化は生

じなかったという現実とを矛盾なく説明し去ることもできよう。つまり、官庁は、一方で「組織された利益集団に現実的な便益を配分する」ための仕組として在りながら、この仕組はあくまでも「象徴として有効であり、かつ広汎な支持をあつめている抽象的な理念」のタームで表象されるよう粉飾されており、このことを通じて、他方、大衆一般に対する関係では、たんなる「心理的」な満足のみを与えるよう「按配されている」、と考えられるのである。[15]

この推論にそれなりの根拠があることは、否定できない。官庁観念の発生が都市化ないし大衆化状況と密接に関連し合っていることは、よく知られているが、もともと、官庁という現象は人間が――すくなくとも独りでは――自らの利益を弁じえなくなった状況のもとではじめて成立してくるものだからである。けれども、それによって現実の行政――そこでは、ディモック達のいう「利益集団」の「公共責任」（civic responsibility）という現実が存在している[16]――を説明し尽すことはできない。それは、行政の現実において、大衆一般とは必ずしも実体的に分離されうるものではなく、「現実的」な給付を求める前者は、同時にまた、「心理的」な給付に満足する後者でもあるという一種の二重人格関係が観測されるからである。この点は、たとえば、いわゆる農業利益の組織化が、何よりも生産者という立場における組織化でありながら、他面、生産・流通手段の調達を市場に仰がなければならなくなった状況のもとで、農民自身、消費者としての立場を自覚せずには済まされなくなった段階と対応していた事実からも、容易に推測することができよう。[17] ダウンズも、上述の官庁イデオロギーについて、それがたんに特定官庁のイデオロギーとしてとどまることをえず、他方で自らその具足性をうち破り、それが「特定の利益関係者に提供する便益ではなく、むしろ社会全体ないしは大多数の市民に如何なる便益を提供しうるかを説明してみせなければならない」立場に置かれているとして、それに包摂された人間が、同時にまた、ある程度ニュヒテルンにならざるをえない必然性を示唆している。[18] つまり、「行政機関が提供する抽象的な象徴」はたしかに、大衆にとって「思考の代用品」になるにしても、

この事実は、他ならぬ大衆自身によってある程度見通されている。逆に、大衆としては、この事実を見通したうえで、なおかつ――いわば能動的に――それを「思考の代用品」として受容するのである。

では、何故大衆は、そのように自らすすんで演出の虜囚となるのか。それは――「公益という言語象徴のお陰で、行政に統一と秩序と客観性が齎らされる」[19]状況のもとで――演出を受容することが、要求実現の過程で当然予想される挫折を自ら理由づけ、その自尊心が損われるのを予防する心理的自衛（defensive mechanism）の途に通ずるからに他ならない。したがって、そこにはすでに演技的要素が含まれている。クロージェ（Michel Crozier）に倣って言えば、大衆は、官庁との関係で「たんに手（Hand）と心（Heart）を働かせるだけでなく、頭（Head）を働かせることをも知っている」のである。[20] そして、現実の行政のうちにこのような一面が含まれていることは、何よりも、官庁という現象が成立するための条件として、大衆の側に、「効率のよい感光板」としての「行政の仕組」を逆に使いこなすだけのソフィスティケートされた態度がある程度具わっていなければならぬという事実から、容易に推し測ることができるのである。たとえば、フリードリッヒ（Carl J. Friedrich）は、いわゆる「官庁制度の発展段階」を測定するさい、「その機能的側面がどれだけ明確になっており、どれだけ一般に知れ渡っているか」を尺度とすることが有効であるとして、その場合、「この明確さと公開性とは密接に結びついている。何故なら、公開性が保障されており、そのお陰で一定の知性と関心とを有する人間なら、誰でも平等原則が守られているかどうか、情実・特恵・恣意等々が排除されているかどうかを自分の眼で確かめることができるようになっていないかぎり、明確さを云々することはできないからである」と付言しているが、ここに示された「知性と関心」の重視は、官庁という現象がたんに一方的な演出として構成されるものではなく、むしろ大衆との駆け引き（game-playing）を通して成り立つものであることを表わしていたのである。[21]

このように見てくると、官庁の新設をきっかけとして、大衆の側に人格の分裂が生じてくることが明らかとなる。すなわち、大衆は、一方で、新設された官庁の官庁イデオロギーに包摂される行政上の顧客（clientele）――これは、言い換えれば、「現物的」な給付を受ける組織利益の担い手でもある――として立ち現われる。[22] と同時に、他方で、それは、すすんで「心理的」な満足に甘んじようとする駆け引きの主体――それは、すくなくともその結果において、行政に「統一と秩序と客観性」を齎らす「公益」の立場を代表する――として、前者と対峙する。しかも、そこには、一方で行政上の顧客に傾斜すればするほど、他方でそれだけ駆け引きの主体としての性格も強まらざるをえないというアイロニックな関係すら観測されるのである。「政府とコミュニティとの結びつきが緊密であるという事実から、いわば当然に、官吏は廉直で、有能で、かつ不偏不党でなければならぬという要請が導き出されてくる。しかし、そうはいっても、政府と接触するための経路がはっきり定められているならば、政府による一方的な強制が行なわれたり、コミュニティの意向が誤り伝えられたりする危険も自ら減少するであろう」というヘリング（E.Pendleton Herring）の言葉は、その点を言い当てたものに他ならない。[23]

ところで、こうした大衆人格の分裂は、その効果として、さしあたり、新設の官庁自体を正当化――この場合、たんに心理的な現象ではなく、行政目標と結びついた価値的な現象を指す言葉として理解する――する含みをもつ。しかし、それだけではない。この正当化作用は、さらに、官庁による意思決定にまで及ぶ。つまり、大衆人格の分裂は、官庁によって決定される個々の政策までも正当化するという効果をもっているのである。それは、この場合における官庁がじつははじめから行政意思の決定を業とするもの――ワルドー（Dwight Waldo）のいわゆる「手続による統治」（Government by Procedure）は官庁のこの面を裏から言い表わしたものに他ならない[24]――として理解されており、そこから、官庁が正当化されることによって、その「生産物」（ディモック）たる個々の意思決定までが正当

化されるという仕組になっているからに他ならない。[25] あるいは、むしろ、その「生産物」に正当性の推定を与えるという目的があるからこそ、官庁が白紙委任的に正当化されるのだ、というべきであろうか。いずれにせよ、この点は、次の事実、すなわち官庁の新設にさいして主要な争点を構成するのは、その官庁による意思決定の方法——具体的には、割り当てられた権限を行使する手続、および人事の問題——であり、そもそも権限を割り当てるか否かということ、つまり新設それ自体の可否ではないという事実から逆に推し測ることができるのである。すなわち、新設される官庁の「形態と構成に関する議論は、じつは、実体つまり官庁によって実施される政策の合理化——ないしは、その隠蔽——に過ぎぬことが多い。実際、ほとんどあらゆる場合について言えることなのだが、官庁新設の提案に反対するためのもっとも有効な方法は、新設に原則面で賛成しておきながら、ただその法案に盛られた官庁の具体的な組織形態には反対であるという形で切返すことなのである」[26]——と。

——さて、官庁の新設を機会にはしなくも露呈された大衆人格の分裂は、あらためて、階統制 (hierarchy) ——より正しく言えば、今日、階統制の名で知られているような、しかしその実体はおそらく「未開時代」から存在している組織方法[27]——のもつ正当化作用をクローズ・アップさせることになった。何故なら、官庁を新設するということは、上述の如く権限の主体としての官吏集団を一定の方法で組織することに他ならないが、そのさい、階統制は組織方法のもっとも主要な——ディモック (M. E. Dimock) 達の表現を借りれば、もっとも「正式で、原初的な」——契機をなすと考えられるからである。[28] いわば、官庁の新設という歴史的な現象を、正当化作用という分析的な視点から捉え直すと、それは何よりもまず階統制の形成として現われてくるということになろう。もちろん、大衆人格の分裂がそうした組織方法によってのみ齎らされるわけではない。たとえば、ベンディックス (Reinhard Bendix) はいわゆる官僚制の権力的地位が官吏の保有する——と信じられている——専門技術の神話と現実に拠るものであること

を示唆しているが、[29] ここからも窺われるように、それは、同時にまた、いうところの専門技術の担い手である官吏個人の自覚的行動――いわば、その演技――によって齎らされることにもなる。のみならず、組織方法に限ってみても、それはもとより階統制に尽くされるわけではない。いわゆる官僚制の構成要素となる行動様式上の諸特質――階統制の他にも、たとえば、権限という観念ないし行動様式の成熟等――は、それぞれ、何等かの程度において、大衆人格の分裂に貢献しているといえよう。

けれども、このうち前者についていえば、もともと特定の専門領域に縛られず、むしろ「ジェネラリスト」たることを身上とする行政活動の分野において、その技術を伝統的な意味での専門技術として構成することは難しい。[30] それだけに、官吏個人の演技――それは、彼等が専門技術の担い手であることをひき当てとして可能になる――を通じて大衆人格の分裂を齎すことには本来限界があるといえよう。にもかかわらず、一般に、彼等が専門技術の担い手であるかのごとく扱われ、また、実際にもその技術に何程かの専門性を認めうるとすれば、それは技術それ自体の性格に因るというより、むしろその習得方法にみられる専門性――周知のごとく、行政技術は、今日なお、実務の過程で習得される建前になっており、そこから、職務上の上下関係がそのまま技術上の師弟関係を形づくると同時に、この師弟関係が翻って職務内容の専門性を担保する仕組になっている――に負うものとみなければなるまい。ところで、こうした習得上の専門性を保障し、かつ擬制する方法として階統制が有効であることは、つとに指摘されてきたところであった。すなわち、「階統制は、特別な訓練、特別な思想教育、特別な手引きを何ら必要としない組織方法である。それは、成員が組織に加入する以前に受けた（pre-entry）訓練に、全面的に依存しているのである」[31]――と。そうだとすれば、専門技術としての行政という観念、したがってまた官吏の個人演技自体、じつは階統制によって培養されるところがすくなくないということになろう。[32]

さらに、後者についてみても、たとえば権限の場合、たしかに階統制には、そのような観念ないし行動様式の成熟を前提としている面がある、つまり、階統制とは、直接的には、人間を組織する方法であるように思われる場合にも、その人間は自然人ではなく、あくまでも権限の担い手として立ち現われているのである。しかし、ダウンズの説くように、このさい、そのような観念ないし行動様式自体じつは階統制によって培養されるものであるという事実を見落すことはできない。つまり、「権限という観念自体、すでにある程度階統制の存在を予想している。たとえば、いま甲という人間が乙という人間にたいし、行動のある側面について、権限をもっているとすれば、そのとき甲は、すくなくともこの側面に関するかぎり、乙よりも高い地位を占めていることになるのである」。そうだとすれば、階統制は、ある意味で、一切の組織方法の母体をなすとみることもできよう。それが、しばしば、官庁現象を可能にする「第一原理」に擬せられるのも、まさしくこうした事情に基く。[33]

かくして、ここに、官庁の意思決定は階統制によって正当化される——すくなくとも、そのような面がある[34]——という命題が成立つ。これは、いわば行政の自己正当化である。しかし、もとより、このことは階統制が何時如何なる場合にも官庁の意思決定を正当化する、ということを意味するものではない。現実の階統制が正当化にたいし必ずしもつねにファンクショナルであるとはかぎらず、むしろそれを否定するような方向——たとえば、官吏集団の「団体精神」(esprit de corps)を過度に推し進める場合[35]——にも作用しうることは、階統制を「第一原理」とするはずの官庁が、現実には、その内なる紛争と対立を処理するにあたり、階統制に代る組織方法——いわゆる合議制[36]——を併用する事例が少なくないことからも容易に推測されるであろう。たとえば裁判所の審級制度が合議制による階統制の修正であることはフリードリッヒの指摘する如くであるが、アメリカ大衆のあいだにみられる裁判所信仰(アーノルド)は、ある意味で、階統制による正当化の限界を表わしていたのである。[37] つまり、右の命題は、無条件に、妥当す

るものではない。階統制が官庁の意思決定を正当化するについては、一定の条件が必要なのである。では、その条件とは、如何なるものであろうか。以下の論述は、この点の究明に当てられる。そして、そのための手順として、ここでは――アメリカに焦点を絞り[38]――まず大衆の側における階統制観念の分化を検討する。いうまでもなく、大衆化状況のもとで、階統制がおよそ正当化作用を発揮するについては、その前提として、自らを対象化し、コミュニケーションのルートに乗せなければならない。しかるに、大衆人格に分裂があるときは、それに見合って、コミュニケートされる階統制観念にも当然分化がみられるはずなのである。次いで、この分化した階統制観念――正しくは、この観念に見合う階統制行動――が官吏人格において縫合されていく過程を跡づける。縫合されるということは、この場合、官吏の側に行政価値の担い手としての条件が具わるということであり、そのとき――またそのときにのみ――階統制は官吏の行動すなわち意思決定を正当化することになると考えられるからである。ところで、そのさい、分化を検討するにも、縫合を跡づけるにも、本来ならば、意思決定の具体的な事例に即して叙述をすすめるべきであろう。しかし、そのためには、当然、リサーチが必要になる。そして、それだけの準備はさし当ってもち合わせがない。そこで、以下においては、もっぱら第二次的な資料、すなわち階統制についてこれまで一般向きに書かれたもの――とくに、行政学教科書[39]――を用い、その論述を適宜読み分けることによって、叙述をすすめることにする。したがって、ゲス・ワークが交り込むことは避け難い。というよりは、もともと、そのようなリサーチのための仮説を提示することこそ、本稿の目的に他ならないのである。

(1) Congressional Record, May 21, 1888, cited in E. Pendleton Herring, Public Administration and the Public Interest, 1936, p. 259.

(2) ibid., p. 258.

(3) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, Public Administration, 1950, p. 39.
(4) ibid., p. 39.
(5) Herring, op. cit., pp. 227-229.
(6) ibid., p. 229.
(7) Anthony Downs, Inside Bureaucracy, 1967, p. 243.
(8) ibid., p. 243.
(9) Murray Edelman, The Symbolic Uses of Politics, 1964, p. 63.
(10) ibid., p. 63.
(11) cf. R. G. Dixon and E. Plischke, American Government : Basic Documents and Materials, 1950, p. 267.
(12) Edelman, op. cit., p. 63.
(13) Herring, op. cit., p. 291. なお、「法についての混乱の多くは、それが実際には或る作用を営んでおりながら、しかし表面上はそれとまったく別の作用を営んでいるかの如く装わなければならないという事情から生まれてくる」という立場から、アーノルドは、司法制度が同じように「効率のよい感光板」としての作用を営んでいることを指摘している。すなわち、「裁判所という制度は人々に――審理方法について何も知らず、法廷のなかに入ったこともない人々のあいだにすら――そこへ行けば確実に保護が与えられるという感情を植え付ける。かりに、裁判所が人々の望んでいるような保護を与えることができず、不様な結果になったとしても、人々はそれが裁判所の責任だというようには考えない。むしろ、その責任は議会か、陪審員が負うべきであって、とにかく裁判所としてはベストを尽したのだということになるのである」と（Thurman W. Arnold, The Symbols of Government, 1935, p. 34 and p. 203.）。
(14) Edelman, op. cit., p. 62.
(15) ibid., pp. 63-64.
(16) M. E. Dimock and G. O. Dimock, Public Administration, 1953, p. 53.
(17) もっとも、この消費者という立場は、必ずしも「心理的」な給付に満足する大衆一般と同一視されうるものではなく、むしろ、それ自体「現物的」な給付を求める一つの組織利益を構成しているという見方も成立つ。たとえば、いわゆるニュー・ディール

期における消費者審議会（Consumers' Advisory Board）の役割を強調する立場がそれである（cf. Gardiner C. Means, "The Consumer and the New Deal", Annals of the American Academy of Political and Social Science, May, 1934）。けれども、一般には、この機関は「消費者利益の結節点たりえなかった」といわれている。それは、もともと、「消費者利益」なるものの正体が不明確であるからであって（cf. Herring, op. cit., pp. 253-254）、そこから、たとえばフィフナー達も、「公益という観念は純粋に規範的なものであるけれども、われわれの信ずるところによると、それは多数者の利益――これはふつう消費者利益と一致する――というように置き換えることができるのであり、官吏としてはこれに奉仕することを第一の責務としなければならない」と述べている（John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, Public Administration, 3rd ed., 1953, p. 525）。

(18) Downs, op. cit., pp. 242-243.

(19) Herring, op. cit., p. 23.

(20) cf. Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, 1962, p. 149.

(21) Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Politics, 1937, p. 38.

(22) 同じく顧客と呼ばれる集団のうちにも、「その利益が官庁の活動によって強い影響を受ける集団――したがって、その官庁にたいする政治的支持もしくは抵抗の中核となる集団」と、たんに「その行動が官庁の計画によって修正を受けるにとどまる集団」という二つの型がある。そして、いわゆる給付行政の分野ではこの両者が重なり合うが、規制行政の分野では両者のあいだにずれが生じてくるということは、ひろく知れ渡っている（cf. Simon and others, op. cit., pp. 461-462）。しかし、この点については、後に改めて触れることになろう。ここでは、さしあたり、顧客を右の第一の型、いわば直接的顧客に限定して理解することにする。

(23) Herring, op. cit., p. 42.

(24) Dwight Waldo, "Government by Procedure", in Elements of Public Administration, edited by Fritz Morstein Marx, 1946, pp. 381 ff.

(25) Dimock and Dimock, op. cit., pp. 411-412.

(26) Simon and others, op. cit., p. 44.

(27) この言葉は、当初、教会組織を指称する宗教用語として鋳出されたものであったが、次第にその使用が一般化し、世俗組織を

指す言葉としても用いられるようになっている（John D. Millett, "Working Concepts of Organization", in Elements of Public Administration, op. cit., pp. 148-149.）。キリスト教文化圏において、階統制が正当化作用を営んでいる、というのも、一つには、そうした宗教的背景から説明される現象であろう。ただ、そうした用語の一般化にもかかわらず――あるいは、むしろその故に――現実の行動様式ないし組織方法としての階統制は、次第にその一般的通用力を失っていく傾向にある、といわれる。たとえば、「官僚制的な階統制（die bürokratische Hierarchie）は、かつてはもっとも効率のよい管理手段であったが……今日では、硬直した、役に立たないものであることが判ってきた」と（Hans Paul Bahrdt, "Die Krise der Hierarchie im Wandel der Korporationsformen", in Bürokratische Organisation, herausgegeben von Renate Mayntz, 1968, p. 133.）。

(28) Dimock and Dimock, op. cit., p. 117.

(29) Reinhard Bendix, "Bureaucracy and the Problem of Power", in Reader in Bureaucracy, edited by Robert K. Merton and others, 1952, pp. 114 ff.

(30) cf. Brian Chapman, The Profession of Government, 1959, p. 43.

(31) Simon and others, op. cit., p. 200.

(32) いわゆる「二元的階統制」（dual hierarchy）は、そうした階統制と専門性との交錯から生まれる現象の一つとして理解することができよう――Dimock and Dimock, op. cit., pp. 331-333.

(33) Downs, op. cit., p. 52. すなわち、官庁現象は、もともと、一人の人間の能力に限界があるという前提から出発する。限界があるからこそ、大規模組織（large scale organization）――ダウンズによれば、これが官庁現象の第一の特徴をなす――をつくって、一人の人間では為しえない事業を行う必要が生ずるのである。したがって、権限相互間の紛争や対立を処理するということは、官庁にとってもっとも根源的な課題であるといえよう。しかも、それに加えて、これら権限の担い手たる多数の成員はそれぞれ独自な利害関心と価値観とをもっているという事情がある。したがって、官庁としては、これら多様な利害関心や価値観から生ずる紛争や対立をも処理していかなければならない。ところで、官庁とはもともと市場の法則によって整序されることのない組織（nonmarket-oriented organization）――これが、官庁現象の第二の特徴をなす――である。このような組織がその内なる紛争や対立を処理していくためには、階統制という方法に訴えざるをえない。そこから、官庁と階統制との「論理必然的」な結びつきが生ずるのである――と（ibid., pp. 50-52.）。もっとも、現実問題として、階統制は必ずしも意思決定を組織化する

方法としてのみ存在するのではない。それは、同時にまた、決定された意思の伝達方法としても存在する。しかし、この後の面は、ここでの関心の対象ではない。そして、この点については、次節の註(11)を参照されたい。

(34) これ以外にも、もちろん、官庁の意思決定が政治によって正当化される面がある。そして、伝統的な責任論はもっぱらこの面に注目する。ファイナー（Herman Finer）の外在的責任論（ex. "Administrative Responsibility in Democratic Government", Public Administration Review, Vol. 1, 1941, pp. 335-350）はこの伝統的立場を代表するものといえよう。これに対し、階統制によって正当化される面に注目する当面の立場は、行政に自己正当化の機会を与えるという意味で、むしろフリードリッヒに代表される内在的責任論のそれに近い（Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", in Public Policy, edited by C. J. Friedrich and E. S. Mason, 1940, pp. 3-24）。いずれにせよ、このようなわけで、政治による正当化と階統制による正当化との二元性――この両者は、互に排斥しあうものではなく、むしろ相互補完の関係にあると見るのが、本稿の立場である――は、行政責任の問題としては、外在的責任と内在的責任との並存という形で表わされることになるのである。なお、こうした行政責任の問題については、村松岐夫氏の『行政学における責任論の課題』（「法学論叢」、第七五巻第一号所収）に、すぐれた紹介と分析がある。

(35) Don K. Price, "Democratic Administration", in Elements of Public Administration, op. cit., pp. 94-95.

(36) Downs, op. cit., pp. 51-52.

(37) たとえば、アーノルドによると、「まことに皮肉なことだが、官僚主義の徴表として人々が忌み嫌う官庁のいわゆるレッド・テープは、じつは、この官庁を彼等の崇拝する司法制度に似せて作ろうとする識者達の努力の結果であることが多い。こうして、政府はこれら司法象徴（legal symbols）――これは、まさに官僚主義を排除することを目的として作り出されたものであるが――に取り憑かれた人々の手で運用されるが故に、ますます〝官僚主義的〟なものとなっていく」という（Arnold, op. cit., p. 215）。

(28) 階統制の観念自体は、ある程度、国際的な拡がりをもっているが、この観念に対応すべき現実の組織方法ないし行動様式は国家が異るに応じて、それぞれ異ったものとなる。この点は、たとえば、行政の比較分析の必要性を強調するワルドーが、そのさい比較の視点として「組織管理」（administered organization）を挙げていることからも理解されるであろう（Dwight Waldo, "Comparative Public Administration", in Comparative Administrative Theory, edited by Preston P. Le Breton, 1968, pp.

92 ff.)。そこで、階統制の観念それ自体ではなく、むしろ――それを手掛りとして――組織方法ないし行動様式としての階統制を分析し、そこからその正当化作用を探り当てていこうとする本稿も、分析の焦点を特定の国家における階統制に絞らざるをえない。なお、この場合、特定の国家としてアメリカをえらんだのは、主として資料上の制約・考慮に因る。

(39) 行政学教科書の叙述、とくにワルドーがもっとも標準的な教科書として挙げているフィフナー達、ディモック達、およびサイモン達のそれは、一般に「知性と利害関心を有する市民」(フリードリッヒ)に提示される行政上の観念、あるいは行政についてこれらの人々のあいだで交わされているコミュニケーションの内容、いわば行政常識を代表するものだ、というように考えることができる(cf. Dwight Waldo, The Study of Public Administration, 1955, pp. 24-32 and Chap. 6)。もっとも、それだからといって、これらの教科書に学問的な叙述が含まれていないというのではない。ただ、この叙述は、常識の叙述から自覚的に区別されているとは言い難い。つまり、教科書のなかには、行政にたいする学問的認識と常識とが混在しているのである。そして、このさい「その叙述を適宜読み分ける」とは、そのうちの常識部分――これは、それ自体、現実の行政の構成部分を成している――を抜き出し、これを学問的部分で述べられている認識を用いて分類・整理する作業を意味しているのである(cf. Herbert J. Storing, The Science of Administration, in Essays on the Scientific Study of Politics, edited by H. J. Storing, 1963, pp. 123-142)。

二　大衆における階統制観念の分化

官庁の意思決定がその組織方法――とくに階統制――によって正当化される場合、大衆は、組織利益の担い手としてのそれと、「公益」の担い手としてのそれとに分裂している。そして、これに見合い、組織利益の担い手としての大衆が抱く階統制観念と、「公益」の担い手としての大衆によって抱かれる階統制観念の間に分化が生じてくることは、正当化の過程においてコミュニケーションの果す役割からみて、容易に理解されるところであろう。あるいは、むしろ、コミュニケートされる観念にもともと分化があるからこそ、それに応じて大衆人格にも分裂が惹き起こされるのだ、というべきであるのかも知れない。官庁――および、その政策――の売込みは行政責任の前提であると、ハ

ーロウ（Rex Harlow）も述べている。[1] いずれにせよ、両者の間には、一種の相互規定関係が存在しているのである。では、その分化せる観念とは、具体的に如何なるものであろうか。

もともと、階統制は官庁を構成する官吏が自らを組織する方法として、余儀なく、もしくはすすんで受け容れたものであるが、サイモン達は、その行政学教科書（Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, Public Administration, 1950. 以下、S.S.T. と略記する）のなかで、何故そのような受け容れが行なわれるかを問い、その理由を、階統制によって上司に与えられる権限、すなわち「階統制の権威」を「正当（legitimate）なものと看做す感情」のうちに見出している。すなわち、「組織のメンバーが組織の作業手続を受け容れるということのうちには、上司から提案があった場合……それを受け容れていかなければならないという了解が含まれている。かくして、服従を齎らす要因が他にあろうとなかろうと、とにかく組織のメンバーは上司の意向に従わなければならないのだと感ずるようになる。つまり、正当性の意識は階統制における上司の権限を支える主要な根拠の一つとなっているのである」（S.S.T., p. 199）――と。[2]

では、この場合、組織のメンバーは階統制における上司の権限を、何故「正当なもの」と看做すのであろうか。生活史的な立場からすると、それは何よりも彼等が組織に加入する以前に受けた社会的訓練の結果であるということになろう。すなわち、階統制は、行動様式として見た場合、服従されるものとしての上司と、服従するものとしての下僚という役割の分化を意味するが、一般に人間は「幼少年期における親子関係にはじまり、社会的および組織的な諸々の階統制との出逢い、そこに組み込まれることを通じて得られるさまざまな体験を経て、死――それはこの特殊な社会的教育の終焉を意味する――に至るまで」、不断にそうした役割を教え込まれ、その取得に必要な訓練を受ける仕組になっているのである。[3] けれども、社会史的な立場からすれば、その根拠はむしろそうした社会化の前提になっ

ている事実、すなわち、「社会的および組織的な諸々の階統制」――組織のメンバーが加入に先立って出逢い、そこにおいて階統制に関するさまざまな体験を受けたという――が遍在しているということのうちにあるといえよう。何故なら、この事実は階統制的に組織された官庁を取り巻く環境、つまりこの官庁を生み出す母体であり、同時にまたその作用対象でもある社会が、それ自体、階統制的な方法で編成されているということを意味しているからである。実際また、「われわれの社会は著しく階統制的である。そこでは、成功は一般に階統制的な地位の高低によって測られる。たとえば、社会的な地位や金銭上の報酬はもとより、教育やさらには理想の女性を射止めるといったロマンチックな営みまでが、階統制的な地位の高さというものと密接に結びついている。そこから、階統制の階梯を昇るということは、一般に、人格的に高潔であること、善良な性格のもち主であること、すぐれた管理能力を身に着けていること、社会的責任に耐えうるということ、そして知的能力の点で他に擢ん出ていることの表われであると考えられるようになっているのである」(S.S.T., pp. 199-200)。しかし、そうだとすれば、この階統制という行動様式を通して、「社会のモーレス」が官庁の内部に「もち込まれ」、官庁のモーレス――とでも称すべき価値意識――との間に、一種の対応関係が成立することとなるであろう (cf. S.S.T., p. 210)。

もちろん、それだからといって、実際上もつねにそのような対応関係が存在しているということにはならない。官庁のモーレスと「社会のモーレス」の間にどのような現実関係が存在しているかは、具体的な実証に俟つべき問題であろう。しかし、そうした現実論議は、当面の問題ではない。むしろ、ここで重要なことは、真偽はともあれ、とにかくそうした説明が、官庁に関するコミュニケーションの標準的内容を表わす――と考えられる――行政学教科書に載っているという点にある。何故なら、一般に行政価値と社会価値との落差を公認しないアメリカ文化のもとで、[4]「社会のモーレス」が官庁のモーレスに対応しているという場合の「社会のモーレス」の実体は、ほぼ「公益」の担

い手としての大衆に合致すると考えることができるのであり、そこから、右の階統制の「機能」に関するサイモン達の説明は、そのまま、「公益」の担い手としての大衆が階統制の「機能」を「正当なもの」と看做す場合に援用する観念の内容を表わすことになると考えられるからである。すなわち、階統制という組織方法に訴えることにより、「公益」が官吏による意思決定を整序するようになる、と大衆は観念する。そして、そのことにより、官吏による意思決定が――そのような観念の担い手としての大衆との関連で――正当化されることになるのである。(5)

しかし、ここで説明の対象となっているもの、したがってまた観念の内容を構成しているものは、あくまでも階統制の「機能」であって、階統制そのものではない。階統制そのものは、不問に付されているのである。そこで、次に、階統制がそのような「機能」を営むと見られている場合、そこにいう階統制とは具体的にどのようなものとして観念されているかということを見なければならない。ところで、この点について、行政学教科書のなかにポジティヴな説明があるわけではない。もともと、制度の機能といった思考は分析のための用具であって、大衆はそのような図式に従って観念を組み立てるものではないのである。階統制そのものについて大衆が抱く観念は、この場合、むしろ説明の欠缺、つまり行政学教科書がそれとしてまとまった形では説明を与えていないところにこそある、と見ることもできよう。

すなわち、階統制のいわば演技者である官吏自身がこの行動様式について抱く観念は――後に見るように――必ずしも一様ではないが、すくなくともそれが上司と下僚の両者を包摂するものであり、たんに下僚だけでなく、上司もまたそれなりの形態と程度においてその規制に服するということは、争い難い事実である。否、むしろ、それは、上司の自己抑制と、この自己抑制にたいする下僚の期待――および、その充足――から成り立っていると見ることもできよう。つまり、バーナード（Chester I. Barnard）も言うように、「管理行為の原則のうち、服従されえない命令、

あるいは服従されないような命令はそもそも発令されないという原則ほど、健全な組織において十分に確立されている原則はない。このことについて考えたことのある管理者や経験豊かな人々なら、そんな命令を出せば権威や紀律やモラールが破壊されるということをよく知っているのである。[6]」にもかかわらず、ひとたび意思決定の正当化という文脈に置かれると、観客である大衆は――先に見たように――もっぱら下僚つまり「組織のメンバーは上司の意向に従わなければならない」という形において階統制を観念するようになる。言い換えれば、階統制の行動様式によって上司もまた拘束されるという面は欠落することになるのである。これは、おそらく、上司に無限の権能を与え、下僚にそれへの服従義務を課する組織方法が階統制であるという事実認識こそ、当面の文脈において大衆に抱かれる観念の内容であることを示すものに他ならない。[7]

いわゆるコモン・ロー (Common Law) が社会規範の国法化であり、かかるものとして「公益」の担い手としての大衆の価値意識を法次元で体現していることはよく知られているが、このコモン・ローの延長線上に階統制現象を把握しようとするフィフナー達の立場 (John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, Public Administration, 3rd ed., 1953. 以下、P.P. と略記する)も、同じように、上司万能の階統制観念を想定するものといえよう。すなわち、フィフナー達によると、「階統制は、組織の目的を実現するために、それぞれ果すべき役割をもった人間の集合から成り立っている」(P.P., p. 150) という。けれども、この役割の体系として捉えるという視点は、一貫して維持されているわけではない。むしろ、階統制的な組織においては、「それぞれの役割が詳細に規定され、上級機関によって正当なものと認定される」ことになっているという「通念」との関係で、あらためて階統制それ自体の役割――および、その限界――が問われることになる。この場合、それ自体の役割が問われている階統制とは、もちろん成文化されたそれに他ならない。そして、成文化されることにより、本来メンバー相互の約束にすぎぬ役割の体系が、あた

らしく組織外的な関心と関与――とくに、「上級機関」たる議会のそれ――を受けるようになり、それだけ、相対的に上司の行動が制約される結果になると想定されていることは、明らかなところなのである。(8) いずれにせよ、ここに、階統制という同じ言葉が使われながら、その意味内容が変化してきていることを看て取ることができよう。

では、フィフナー達は、この成文化された階統制にたいし、どのような限界を劃そうとしているのか。その行政学教科書のなかに、次のような一節がある。「法学の研究者達は、習俗や慣習や伝統が法に転化する時期や条件について、長い間議論を重ねてきた。とくにアングロ・サクソン系の諸国について、そのことが言える。というのも、これら諸国の法学はイギリスのコモン・ローを基礎に築き上げられてきたのであるが、このコモン・ローは伝統に培われた習俗や慣習に基づいて裁判官が下した判決の集成であり、法典として成文化されたものではなかったからである。しかし、もちろん、このためにコモン・ローの公的性格が損われるというようなことはなかった。……同様に、官庁の階統制についても、それ独自のコモン・ローに基く公的組織といったものを考えることができる」(P.P., pp. 153-154)。すなわち、フィフナー達は、ここで、階統制の成文化に一定の限界効用があることを指摘し、そこから、法次元での「官庁自治」(bureau autonomy) がいわば事実として不可避であることを推論する。(9) これは、ある意味で、役割の体系としての階統制の復権を示す。と同時に――「公益」の担い手としての大衆に即して見るならば――それはまた組織外的な制約にたいする上司の自由の復活をも意味していたのである。

もっとも、言葉の問題として見れば、階統制の成文化には限界があるという指摘にも、異論がないわけではない。それは、階統制という言葉を技術的な意味での序列関係一般と解し、そこから成文法それ自体のうちに階統制的な関係を見出そうとする立場があるからである。たとえば、行政命令 (Executive Order) から、省令 (Administrative Order)、訓令 (Instruction) を経て通報 (Information Bulletin) に至る一連の行政法規相互の間に、階統制が成

立していると見るディモック達の立場（M. E. Dimock and G. O. Dimock, Public Administration, 1953, pp. 87-88. 以下、D.D. と略記する）がそれである。たしかに、こうして成文法自体を序列化して考えれば、頂点の上司から末端の下僚に至るまで、それぞれの役割の体系を成文法の綱で蔽い尽くすこともできよう。けれども、そこで把握されるものは、じつは、官庁活動にたいする法的規制ないしは根拠づけであって、官庁活動それ自体ではない。そして、階統制の名のもとに当面扱われている問題はいうまでもなくこの後者――ディモック達の用語法に従えば、むしろ「行政組織」（administrative organization）[10]――なのである。ところで、この「行政組織」、とくにその範型をなす「ライン型組織」（line type organization）の徴表として挙げられるのは次の事実、すなわち「組織の長はその部下を排他的に掌握する。一切の命令は彼を通して発せられ、その部下は彼を権威の唯一の源泉として仰ぎ見る」ということである（D.D., p. 117）。他方、こうした「ライン型組織」を範型として構成される「行政組織」は、一般に、「コミュニティという社会組織――これは官庁の母体であり、同時にまたその作用対象でもある――におけるリーダーシップおよび権威の形態の一部を構成している」（D.D., p. 106）――と。そうだとすれば、ここには、一モーレス」の対応関係を前提にして描き出された先の上司万能の階統制観念が、ただその用語を変えて、そっくり再現されていることになろう。[11]

こうして、「公益」の担い手としての大衆は階統制を上司万能の組織方法として理解し、そのことを通じて、官庁の意思決定を正当化する。「官庁は余りにも一枚岩的である。そこでは、無数の多種多様な活動にたいする統制が頂点に立つ邪な詐術師の手に集中している」という批判は、その点を裏から言い表わしたものといえよう。すなわち、ダウンズも指摘しているように、一般に官庁の内部管理について観客としての大衆が抱く批判は、官庁と当該大衆との間に横たわる「政治的距離」の差（differential distance）に応じてその内容を異にするが、この「政治的距離」

が遠い場合――ということは、この場合、大衆が「公益」の担い手として官庁と係り合う場合ということになるが――には、官庁は「集中的に管理され、そのメンバーの人間性が危殆に瀕している、権力の巨大な貯蔵庫として、観客の眼に映ずる。つまり、観客は、官庁から余りにも隔てられているために、官庁内部のさまざまな対立や矛盾を見抜くことができない。そこから、彼は一種の呪縛、すなわち一人の傑物によって思うまま操られた複雑な統制の綱の目にあたかも彼自身引き込まれてしまったかの如き体験を味わわされることになるのである」[12]。もちろん、ここで批判の的になっているのは、余りにも一枚岩的であることであって、一枚岩的であること自体ではない。むしろ、それは一枚岩的であることにたいする肯定的評価を当然に予想しているのであって、そのかぎり、こうした大衆の態度は、その官庁観念が内部管理の主役すなわち上司の万能を前提に組み立てられていることにたいする一つの傍証となるのである[13]。

しかし、それならば、逆にこの「政治的距離」が近い場合、大衆は官庁の内部管理についてどのような批判を浴びさせることになるか。同じくダウンズによると、この場合には、官庁と観客との接触が頻繁であることから、「観客としても、官庁内部の動きを直かに見聞しうるようになり、その結果、管理上の問題をめぐって生ずる誤りや手違いを直接確認する機会に恵まれることになる」。そこから、大衆のあいだに、官庁の成員はいずれも「不器用で、狭量で、かつ無能であり、自分の活動と他の部局の活動とをうまく調整することができないために、いつも馬鹿げた失敗ばかり繰り返している」といった観念がゆき渡ることになる――という[14]。言い換えれば、このような成員から成り立っている官庁は余りにもまとまりが悪いという形で、観客は官庁を批判することになるのである。もっとも、この場合にも、批判の的になっているのは余りにもまとまりが悪いということであって、まとまりが悪いこと自体ではない。むしろ、それはまとまりが良すぎることへの否定的評価を当然に予想しているのである。しかし、そうだとすれ

ば、ここに示された態度は「組織利益」の担い手としての大衆が階統制について抱く観念を予知するものといえよう。何故なら、この場合、官庁との「政治的距離」が近い観客とは、「組織利益」の担い手としての大衆に他ならないと考えられるからである。[15]

では、この大衆によって抱かれる階統制観念を探り当てるためには、どのような文脈に拠るべきであろうか。ダグラス (Paul H. Douglas) は、「凝集した私的利益」と「拡散した公的利益」の抗争において、一般に前者が優位に立つ理由として、「行政決定というものはあくまでも個別的な項目について下されなければならず、壮大で熱気を感じさせるような一般的原則について下されるものではない」ということ、そして、「公衆が消息に疎く、相対的に無関心であるのにたいし、特殊利益というものはまさしくこの個別的な項目を核として組織されるものである」ことを挙げている。[16] これは、その利益主張の個別性ないし限定性ということが、組織利益の基本的な特徴を形づくっていることを意味する。実際また、その組織性は利益主張の限定性を代償として購われたものと見ることもできよう。あらゆる利益集団は「自己中心的な、目標の単一性」という共通の性格をもっている。しかも、その「目標」とは、「何よりも、集団組織それ自体にとって、直接役に立つもの、有利なものは何かということを基準にして立てられたものに他ならない」とレザソン (Avery Leiserson) も述べている。[17]

他方、この限定的な組織化に見合う官庁側の態勢は、どうなっているか。とくに、その「個別的な項目」は階統制的な組織の如何なる地点、如何なる部署において処理されているのか。ダウンズは官庁行動の特徴の一つが煩瑣な法的規制にあることを指摘しつつ、他方、この特徴が組織末端の下僚のあいだでは比較的稀薄である事実に注目し、その理由として、これら下僚の職務内容が余りにも単純で、機械的であり、法的に規制するまでもないと考えられていることを挙げている。[18] この場合、職務内容が単純で、機械的であるということと、「個別的な項目」の処理から解放

されているということとは、もちろん同義ではない。しかし、一般に、法規による規制が当該法規の――執行しない自由を含む――自由な執行と表裏の関係にあり、かつ、「個別的な項目」の処理が多くの場合そうした法規の執行として行なわれることを考え併せれば、その処理地点が組織末端の下僚レベルでないことは、まず確かなところであろう。

しかし、それだからといって、ここから組織の頂点に位する上司の手で処理されるという結論が抽き出されてくるわけではない。むしろ、頂点の上司もまた「個別的な項目」を処理することになじまない。それは、経験的な事例が示すように、「どのような官庁であれ、およそ特定の集団に特別な待遇、特権、保護措置を与えることを主要な任務としているものは、より包括的で、一般的な政策の執行主体となるに必要な資格ないし根拠を自ら放棄したことになる」からである。[20] こうして、「個別的な項目」の処理は、おのずから、階統制的な組織の中間レベルにおいて処理されることになる。つまり、典型的には、局長（chief of bureau）から係長（chief of unit）に至る段階――ダウンズによると、これは法的規制をもっとも強く受ける段階であるという――において処理されることになるのである。[21] 農業関係者の統一的な利益要求に応えて出発したはずの農務省が、その実、各種作物の生産者、加工業者、流通業者――さらには、金融業者――等々、農業関係者の「利益分割」を行ない、これら「分割」された「利益」の各々を階統制的な組織の中間レベルに代表させて、そこから「利益の内部的均衡」をつくり出すに至った事実、あるいはまた、労働者の統一的な利益要求に応えて出発したはずの労働省が、その実、各種の産業別組合、職能別組合等々、労働者の「利益分割」を行ない、これら「分割」された「利益」の各々――さらには、工場主の利益まで――を階統制的な組織の中間レベルに代表させ、そこから同じく「利益の内部的均衡」をつくり出している事実は、あらためて指摘するまでもない。[22]

階統制の存在理由は官庁内部の紛争や対立を調整し、統合する審級制度たるところにあるという命題は、右の文脈において、はじめて意味をもってくる。すなわち、「上司のもっとも重要な職務の一つは、下僚の間に生じた紛争や対立を解決することである。一般に、ある程度こみいった仕事をするということになると、そこで達成すべき具体的目標について、また――この点が一層重要なのであるが――この目標を達成するさいに採るべき最善の手段は何かということについて、必ずといってよいほど、意見の分化が生じるものである。しかも、そのさい、幾つかのコースが可能であり、その各々が目標を達成するうえでそれなりに十分有効であると思われるようなことも、決して少なくない。しかし、このような場合にも、調整をとるためには、組織全体が同一のコースをとるようにしなければならないのである。このような状況に置かれた場合、争われている問題が共通の上訴裁判所、すなわち上司の手で解決されるという仕組になっていると、組織のメンバーとしても十分納得し、満足がいくということになろう」(S.S.T., p. 212)――と。この場合、「下僚」が、下僚一般ではなく、むしろ官庁の中間レベルを予想していることは、ことわるまでもない。[23] そして、このような「下僚」の立場から見たとき、各種の組織利益は、それぞれ、セルズニック(Philip Selznick)のいう「行政地盤」(administrative constituency)を構成することになる。[24] のみならず――すくなくとも審級制度としての階統制という文脈から捉えるかぎり――この「下僚」、すなわち中間レベルを構成する各部局は、それぞれの「行政地盤」にとって、いつしか、その官庁における唯一の代表者となる。言い換えれば、ある部局が複数の組織利益を代表することはあっても、その逆は起りえなくなるのである。「行政官庁は、立法行為を通じてその管轄に属せしめられた行政目的――これは、同時にまた、自らその正当な受益者たることをもって任ずる各種の組織利益によって擁護されている……の化身(personification)と看做されるようになる」(Fritz Morstein Marx (ed.), Elements of Public Administration, 1946, p. 197. 以下、Elements と略する)という現象は、一つ

には、そのことを示すものに他ならない。[25]

さて、このように「個別的な項目」が官庁の中間レベルで処理されるということになると、それを「核」として組織された利益により抱かれる階統制観念も、おのずから、二元化することとなろう。この中間レベル自体、下僚すなわちそれぞれの部局を構成する一般官吏との関係では上司であるが、各省首脳部との関係では下僚としての立場に置かれるという、二重性を帯びることとなるからである。では、この前者、すなわち中間レベルを上司とする各部局の階統制について、組織利益はどのような観念を抱いているか。サイモン達は、官庁組織の目標を設定するうえで、上司が「不釣合いなほど大きな力」をもっている事実に注目し、その理由として、上司が官庁組織と外的世界の接点を構成していることを挙げている。すなわち、「上司が目標の設定にたいしとくに深い繋がりをもっている一つの理由は、外部の要求や圧力に対抗して組織を維持するという、その役割のうちに見出される。実際、組織目標やその活動の変更――もしくは、変更の可能性――ということが当該組織の関心事になるのは、そうした外的な危険に対して組織を擁護する過程においてであるというのが通例であるが、その役柄からして、一般に上層部の官吏は既定のプログラムを脅かす外的な危険をまっ先に探知する立場に置かれているのである」（S.S.T., pp. 211-212)。ところで、こうした説明は、組織利益と中間レベルとの関係についても、等しく当て嵌まる。というよりは、むしろ、この関係をモデルにして、そうした説明が生み出されたのだと見ることもできよう。たとえば、フィフナー達は部局の官吏と組織利益の間に一種の「目的共同体」が成立していることを重視しているが、そこにいう部局の官吏とは、部局の官吏一般ではなく、明らかにその上司を指していたのである（P.P., p. 138)。いずれにせよ、ここから、組織利益は部局の上司を通してその階統制を俯瞰するようになる。その結果として浮び上ってくる観念は、当然、上司に「不釣合いなほど大きな力」を認めるもの、すなわち上司万能の階統制観念とならざるをえない。

もっとも、この場合、「目的共同体」にいう「目的」とは限定された利益の擁護以外のものではない。そして、一般に、利益はその具体的内容について、一義的な明確さをもっており、言葉の解釈を通じて内容を曲げる操作になじまないという性質をもっている。そのかぎり、部局の上司に許された裁量の幅も、「公益」裁量——この場合には、言葉の解釈を通じてその内容を多義化することが可能である[26]——の場合に比べ、はじめから著しく制限されたものでしかない、と一応は考えられるであろう。「部局の官吏は、所詮、圧力集団の限定された関心（particularism）を越えることができない」とレザソンも述べている[27]。

けれども、このような一般論は、ここでは——すくなくとも、そのままの形では——通用しない。何故なら、この場合、部局の官吏はたしかに組織利益の「限定された関心」に禁縛されているけれども、この「限定された関心」自体、じつは部局の官吏にとってたんなる所与ではなく、むしろその発意と指導のもとに具体的な形態を与えられたもの、という面を含んでいるからである。そして、この点は——次に述べる上司の「目標」設定機能とも関連するが——「目標」による利益の弁証という周知の事実からして、容易に理解することができよう。すなわち、組織利益の主張を代表する部局の決定が、その部局を含む官庁の決定として公認され、通用するについては、部局として、その決定を官庁首脳部が認める「目標」のタームで弁証し、その同意を取り付けておかなければならない。しかし、そのためには、部局の決定を下すにあたり、組織利益の主張をたんに受動的な立場で取り次ぐというのでなく、むしろ——内容的に、ある程度、それを先取りしつつも——自らのイニシャティヴに基き、「目標」のタームで弁証しうるような形にまとめ上げておく必要があろう。ここからして、当然、組織利益にたいする部局の関係も、拘束的な意味での代表ではなく、むしろ「代表の虚構」（virtual representation）へと接近せざるをえなくなる[28]。官庁は組織利益によって擁護された「行政目的の化身と看做されるようになる」という上述の現象は、一つには、このことを物語っ

ていたのである。そのかぎり、利益による部局の禁縛も、たんなる他律ではなく、むしろ逆に、裁量の幅を確保するための一種の自己抑制という性格をもつことになろう。これが上司万能の階統制観念にたいする現実的な基礎をなしていることは、あらためて指摘するまでもない。[29]

では、その後者、すなわち中間レベルを下僚とする官庁の階統制については、どうであろうか、じつは、この点については、先の「公益」の担い手としての大衆の場合と同様、行政学教科書にポジティヴな説明があるわけではない。したがって、ここでも、説明の欠缺を手掛りに、その階統制観念を探り出していく以外にない。ところで、農務省の次官（Under Secretary）を勤めたことのあるアプルビー（Paul H. Appleby）は、ブレヒト（Arnold Brecht）に宛てた書簡のなかで、官庁内部における「下降的な作用」（downward drag）、つまり実施業務を担当する部局が各省中央部から分離・自立していく傾向の著しいことを打ち明けているが、[30] この事例を承けて、マークス（Fritz Morstein Marx）の編集にかかる行政学教科書は次のように結論している。すなわち、「各省は、それぞれ、行政上の判断と行動の自由を求めて争い、政府中央の統制を拒絶したり、回避したりするための巧妙な方法を見つけ出そうとする。それと同様に、各省内部の部局もまた、各省の首脳部による命令ないし指導を好まず、むしろ自由放任の状態に置かれることを強く望んでいるのである。」ところで、このような傾向は、ある程度まで、組織の常態として説明することができよう。しかし、同時にまた、「それが各部局の有する自負――これは正式な授権のもとに特定の行政機能を分掌しているのだという自負であるとともに、顧客たる特定の利益集団を確実に掌握しているのだという自負でもある――によって一段と強められるということも事実なのである。そこから、各省の首脳部との関係で、強度の非妥協性ないし制度的自律性（institutional intransigence）が生み出されるとともに、他方、外部の各種利益集団にたいしては、その意向に追従し、ひたすら要求実現のために立ち働くという結果が齎らされることになった」

(Elements, p. 204) ――と。

すなわち、右に見たように、部局の上司は「目標」の解釈権を掌握しており、その結果として、ある幅の裁量を享受する。そして、この裁量は――「代表の虚構」を通じて――他ならぬ組織利益のうえに行使されることとなる。けれども、組織利益自身は、そのようには考えない。むしろ、この裁量は――組織利益の立場を代表しつつ――あげて官庁の首脳部にたいし行使されることになると観念するのである。[31] フィフナー達が、「階統制に内在する傾向」、いわばその公理 (Proposition) として、「官庁の内部単位が自立 (autonomy) と地位の保障 (security) を求めて動く」ことを挙げているのは、その点をより明確に表現したものといえよう。すなわち、「官庁の首脳部にとっていちばん頭の痛い問題は何かというと、他でもない、各部局のそうした自立化傾向にどう対処するかということなのである。彼等はそうした動きを〝調整〟し、〝統合〟し、〝統制〟しようと試みる」。しかし、この試みは徒労に帰することが多い。それは、「各部局は、通常、それぞれの専門分野を代表しているが、これら専門分野にはしばしばエンパイア・ビルダーが君臨しており、この人物が職業集団の形で組織されている専門家仲間としめし合わせて議会筋に働きかけ、首脳部の動きを封じ込めてしまう」からである。しかも、こうした自立化傾向は、連邦政府の場合、とくに著しい。ここでは、「部局の自治を守るために、驚くほど強大な圧力が各方面から加えられることになるのである」(P.P., pp. 162-163) ――と。[32]

では、この観念は事実の裏付けを伴っているといえるか。もともと、ある組織利益が「行政地盤」として官庁に代表を求めるのは、他の組織利益との抗争に勝ち抜くうえで、そうすることが得策であると考えるからに他ならない。しかし、このように組織利益が多元化しており、「それに見合って、部局相互の間にも対立が避けられない」(D.D., p. 267) 状況のもとでは、それぞれの利益主張を代表する部局が、それぞれ、その決定にたいする官庁首脳部の公認

を取り付けようとして鬩ぎ合い、結局、ほとんどの部局の決定が「上訴裁判所」によって破棄される結果に陥るということも、十分考えられるであろう。つまり、官庁首脳部が部局の決定をつねに支持するという保障――これが右の観念にたいする事実の裏付けとなる――はどこにもないのである。

にもかかわらず、組織利益の担い手としての大衆は、その利益主張が階統制を通じつねに支持されるかの如く思いなす。とすれば、そこには事実と観念の乖離を支える何らかのメカニズムが介在していなければならない。ところでこのようなメカニズムとしてまず考えられるのは、不均衡の認識とでも称すべき自制作用である。すなわち、今、組織利益は互に抗争し合っているといったが、しかしそれはこれら組織利益相互の間に力の均衡が保たれているということを意味するものではない。むしろ、そこには、利益主張能力の点で、明確な差がある。この点は、たとえば、階統制をいわゆる行政責任の保障装置と見た場合、そこで保障されるものが「政治的に有力な集団の追求している価値」であり、それ故、この装置によって部局相互間の抗争にゲームの「ルール」が提供されるとしても、この「ルール」自体すでに一定の偏向を伴ったものとならざるをえないという指摘からも窺い知ることができよう。[33] しかも、こうした事情は、精粗の差はあれ、とにかく他ならぬ組織利益自身によっても、それとして認識される。これは、組織利益の相対的な力関係が一つの客観的認識にまで高められるということを意味する。この事実、つまり、組織利益の自己認識が翻って当該組織の利益主張に一定の枠付けを与え、その抗争に最少限度の秩序を斉らす効果を有することは、容易に理解されるところであろう。[34]

けれども、思うに、こうした組織利益の自己抑制は、観念と事実の乖離を狭める働きはあっても、乖離それ自体を支えるものではない。そして、この後者は、じつは官庁行動それ自体のうちに見出される。上司の「目標」設定機能と呼ばれるものが、それである。すなわち、「階統制の権威をとり巻くモーレスとの関連で、一般に、上司は、下僚

の関心領域を越えるより広汎な領域に渡って、そこで生じてくる問題に関心を注ぐだけの権利を保有しているものと考えられている。もし、ひとが、その管轄に属する単位組織の目標だけでなく、それを越えるより大きな単位組織の目標にまで関心を寄せるならば、それは越権行為であり、そのような行為は到底容認されえないという反発に出喰わすことであろう」。そこから、「階統制における上司は、組織の目標を設定するうえで、一際擢んでた役割を演ずることになるのである」(S.S.T., p. 211)。とすれば、部局の上司がそれについての解釈権を掌握しているという「目標」も、じつは、官庁の首脳部によって予め用意されたものであったことになろう。逆に、部局の上司としては、はじめから官庁の首脳部の支持が得られることを見越して——また、見越せる範囲内で——その解釈権を行使していたにすぎないのである。ただ、この事実、とりわけ「目標」の操作を通ずる官庁首脳部の部局支配は、「個別的な項目」の処理に比べて、人目につきにくい。いわば、それ自体、密教的な性格をもっているのである。組織利益の担い手としての大衆が、明らかに事実と乖離するにもかかわらず、なお「部局の自治」の観念を抱き続けえたのは、おそらく、こうした事情に因る。[35]

ただ、たとえ如何に密教的であろうと、とにかく官庁の首脳部が「目標」の操作を通じて部局の上司を統制しているという事実に変りはない。つまり、軍隊用語を借りていえば、すくなくとも官庁の首脳部が部局の上司の「戦術的決定」に制約されるのと同程度に、部局の上司もまた官庁の首脳部の「戦略的決定」によって制約されているのである。にもかかわらず、組織利益の階統制理解には、この後の面が見当らない。それは、この理解が組織利益にたいする階統制の効用という観点から出発しているからであろう。しかし、そうだとすれば、ここから遡及して、階統制そのものにたいする組織利益の観念を推し測ることが可能になる。それは、すなわち、階統制とは原審たる部局の決定を支持するための審級制度に他ならない、ということである。[36] つまり、組織利益にしてみれば、その代表者たる部局

の決定を――他の組織利益の主張を排除して――当該官庁の決定にまで高める必要があるのであり、階統制はまさにそのための恰好な組織方法として観念されることになるのである。そして、先の「余りにもまとまりが悪い」という官庁批判も、仔細に吟味してみると、じつは第三者的な形式批判ではなく、むしろ、当該組織利益の主張を代表する部局の決定が実際には、「上訴裁判所」たる官庁首脳部によってつねに支持されるとは限らず、場合によっては破棄され、自己にとって不利な方向に修正される惧れがあることにたいする、多分に利己的な、また実質的な批判にすぎなかったことが判明してくるのである。[37]

(1) Rex Harlow, Public Relations in War and Peace, cited in, Dimock and Dimock, op. cit., Chap. XV.

(2) 服従を斉らす他の要因として挙げられているのは、信頼（confidence）、同一化（identification）および制裁（sanctions）の三つである（Simon and others, op. cit., pp. 188-198.）。

(3) Simon and others, op. cit., p. 199.

(4) cf. Crozier, op. cit., pp. 231-236.

(5) ストーリングは、「行政についての学問が現実に適用されるようになるためには、伝統的な法の支配がまとっていたような権威を身に着けることが絶対に必要である」というが、いまの場合、そうした「権威」をもたない行政学上の「理論」は、学者自身が意図している方向とは異り、むしろ通俗化され、「常識」と接合する形で、「現実」に係り合う仕組となっている。しかし、こうした意図との乖離があるとはいえ、とにかくそうした形で「現実」と係り合い、それによって大衆の行動が整序されていくという結果自体に着目するならば、ここにはなお「法の支配」に代る「学問の支配」が存在しているといえよう（Storing, op. cit., p. 102）。

(6) Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, 1938, p. 167. なお、この「権威や紀律やモラール」を維持する目的で上司に与えられている主要な「武器」の一つに制裁（sanctions）があることはよく知られているが、この制裁自体、じつは決して一方的なものではない。「一般には余り知られていないことなのだが、階統制の権威のこの側面、すなわち制裁というものも……上司だけがもっている特権ではないのである。下僚もまた、上司にたいして、それなりの制裁を行使する」。そして、そ

の代表的なものは、いうまでもなく能業権である。もちろん、「政府職員がこの手段を用いることは、多くの場合、法で禁止されており、また実際にもそれほど多用されているわけではない。にもかかわらず、それと同じ性質をもった制裁は紛れもなく存在する。たとえば、上からの命令にたいする鬱憤や不満が広汎にゆき渡ると、組織的な――場合によっては、組織的な背景をもたない――怠業が発生することになろう。あるいはまた、命令を曲解するという戦術がとられることにもなるのである」と (Simon and others, op. cit., p. 194)。

(7) 制裁が一方的なものではなく、むしろ上司による制裁と下僚によるそれとの間に一種の均衡が成立していることは、註(6)で触れたところであるが、それが発動される仕方という点から見れば、これは制裁機能が制度的にも分化し、個人による制裁から組織による制裁 (organization sanctions) ――たとえば、公平制度――へと昇華していくことを意味する。つまり、「制裁は組織の運営手続を経て科せられるようになり、上司個人の特権ないし権能として発動されるということはなくなる。だが、しかし、そうはいっても、今日のところはなお、制裁の発動にたいし、上司個人が――反抗的な下僚に比べて――より大きな影響力を及ぼしているのであり、この事実がまた、飜って、階統制の権威を強化することにもなっているのである」(Simon and others, op. cit., p. 196)。なお、村松岐夫氏は、「自然的リーダー」と「フォーマル・リーダー」を明確に区別することから出発したサイモン達が、この「二者を区別する論理を徹底させないで、いつの間にか、フォーマル・リーダーシップの統合機能をリーダーシップ全体の問題として議論を展開」するに至っているとして、そこに「矛盾」があることを指摘しておられるが、この「矛盾」は右の上司優位の観念と見合っているのである (村松岐夫、『行政における組織目標と人間の行動』、「法学論叢」、第七八巻第六号、一九―二〇頁)。

(8) フィフナー達によれば、成文化された階統制には、三つの種類ないしレベルがある。憲法典、議会制定法および行政規則の三つが、それである。そして、憲法典はもとより、議会制定法もまた、行政機能や行政組織の細目には関与すべきでないこと、「個々の官吏もしくは官吏の集団によって営まれるべき機能は、当然、行政裁量の領分に属すること」が公理として挙げられている。これは、階統制の法的存在領域が本来行政規則にあることを説いたものに他ならない。そして、これが階統制のコモン・ローを導く伏線となっているのである。ただし、ここでは、意思決定を組織化する方法としての階統制と、既に決定された意思を伝達する組織としての階統制とが区別されていない。このことが、前者の階統制にたいするフィフナー達の観念を若干捉えにくくしているのである。なお、註(11)を参照されたい (cf. Pfiffner and Presthus, op. cit., pp. 154-155)。

(9) 官庁自治という用語については、註(31)を参照されたい。

(10) ただし、この「行政組織」には「委員会型組織」(committeetype of organization)が含まれているが、この型はもちろん除外して考える。なお、このディモック達の教科書には――また、この教科書に限り――索引に「階統制」の項目がない。そして、本文中に出てくる場合にも、たとえば「階統制という通俗的図式」といった具合に、若干軽蔑の意味をこめて用いられているのである(Dimock and Dimock, op. cit., p. 111)。

(11) ここで、階統制をいわゆる行政責任(administrative accountability)の保障装置と見る立場に触れておく必要があろう。すなわち、例のフーバー委員会(Hoover Commission)は、その報告書のなかで、「実体的責任(responsibility)にせよ、形式的責任(accountability)にせよ、とにかく責任というものは権威――すなわち、コントロールする力――なしには成り立ちえない。そして、この権威を行使しうるためには、頂点から末端に至る明確な命令の体系と、末端から頂点に至る責任回帰の体系とが具わっていなければならない」(Report on General Management of the Executive Branch, p. 1)と述べているが、ここでは、明らかに、階統制というものが立法部にたいする行政部の責任を保障する装置として観念されている。ところで、この立法部はアメリカ社会における「公益」価値を体現している――すくなくとも、そのようなものとして観念されている。とすれば、この場合、行政責任は、一方における官吏と、他方における「公益」の担い手としての大衆との媒体を構成しているということになろう。そこから、この媒体を手掛りとして、逆に「公益」の担い手としての大衆が抱く階統制観念を探り出すことも可能であるかのように思われてくる。けれども、この見通しは当たらない。何故なら、そこで観念されている階統制とは、立法部で決定された「国家意思」をたんに伝達するだけのもの――「立法部と個々の政府職員とを結ぶ強力なチェーンのなかの、たんなる一媒介項」――にすぎず(Simon, Smithburg and Thompson, op. cit., p. 536)、それ自体意思決定過程である行政の一契機としての階統制――本稿では、まさしくこのようなものとして階統制を捉えている――ではないからである。いうまでもなく、意思決定に係わりがない以上、正当化作用という問題もそもそも起りえない。もっとも、フーバー委員会によって呈示された観念がアメリカ行政の現実から著しく隔たっているということは周知の事実であり、本稿自体この事実を前提に組み立てられている。しかし、だからといって、行政責任の保障装置としての階統制と、「公益」の担い手としての大衆の眼に映ずる階統制とが重なり合ってくるわけではない。前者はせいぜい「国家意思」の決定という行政の現実を擬装する「虚偽の象徴」(irrelevant symbol=Harold D. Lasswell, Psychopathology and Politics)にすぎず、正当化作用の主格としての階統制――これはそうした行政の

現実にたいする認識と評価の象徴 (cf. Edward Sapir, "Symbolism", in Encyclopedia of the Social Sciences, 1934) から組み立てられている——とは無縁の存在なのである。

(12) Downs, op. cit., p. 132.

(13) 官庁内部の序列制 (status system) が「階統制の権威」を増幅することはよく知られているが (cf. Chester I. Barnard, The Functions of Status Systems, in Reader in Bureaucracy, op. cit., pp. 242 ff.)、サイモン達によると、「この序列制が過度に重視されると、権限は頂点から下に向って一方的に行使されるものであり、特定の組織が順調に機能するかどうかはもっぱらその頂点に立つ者の才覚の有無によって決められるという観念が生み出されることになる。その結果——科学的と銘打って書かれた多くの叙述を含めて——無数の組織史が、多かれ少なかれ、個人の伝記という形をとって書かれることになった」。ところで、「このような叙述の仕方は、たしかに、物語を劇的なものとする。けれども、その反面、一人の人間が組織にたいして及ぼす影響を過大に評価する結果を招くこととなろう。多くの証拠が示すところによると、如何に才覚がすぐれていようと、とにかく一人の人間が複雑な組織の活動に及ぼしうる影響力というものは、ごく限られている。カリスマをもった指導者の場合ですら、彼が行使する影響力は、個人としての資質ないし行動力によるものではなく、むしろ彼がその部下に代って表現しようとしている諸々の観念の力に負うところが大きいのである」(Simon and others, op. cit., p. 209 and p. 194)。

(14) Downs, op. cit., p. 132.

(15) cf. ibid., pp. 239-241.

(16) Paul H. Douglas, Economy in the National Government, cited in, Pfiffner and Presthus, op. cit., p. 532.

(17) Avery Leiserson, Interest Groups in Administration, in Elements of Public Administration, op. cit., p. 315.

(18) Downs, op. cit., pp. 59-61.

(19) Waldo, op. cit., pp. 382-383.

(20) Leiserson, op. cit., p. 322.

(21) 局長から係長に至る管理者レベルという表現はフーバー委員会の報告で用いられているものであって、必ずしも実定法上の呼び名ではない (cf. Dimock and Dimock, op. cit., p. 124)。なお、具体的な処理レベルが局長になるか、係長になるか、それともその中間になるかは、もちろん組織利益の圧力の種類および強度の如何に応じて決められてくる。そして、出先機関との関

係では、本省機構の末端も中間地点たりうるのである（cf. Millett, op. cit., p. 150）。

(22) Leiserson, op. cit., p. 319.

(23) もっとも、サイモン達自身は、「下僚」を下僚一般として理解している。けれども、これはサイモン達が階統制のうちに、意思決定を組織化する方法としての階統制だけでなく、決定された意思を伝達する方法としての階統制（註(11)参照）をも含めて理解しているからで、この後者を差し引いて考えれば、「下僚」を官庁の中間レベルを指称するものとして解釈することも可能になるのである。

(24) cf. Philip Selznick, TVA and the Grass Roots, (Harper Torchbooks) 1966, pp. 145-146.

(25) Fritz Morstein Marx, The Departmental System, in Elements of Public Administration, op. cit., p. 197. 一般的に言えば、顧客としての組織利益と、それを行政地盤とする官庁との代表関係は、必ずしも一様ではない。すなわち、ある場合には、単一の組織利益が複数の官庁によって代表され、またある場合には、組織利益一単価に官庁一単位が対応する、といった具合である。けれども、いま官庁が階統制的に組織された場合にかぎって見るならば、組織利益一単位にたいし官庁単位が一を越えることはない。言い換えれば、単一の官庁が複数の組織利益を代弁することはあっても、その逆は成り立ちえないのであって、もしこの条件が失われるならば、そのとき官庁は、第三者の眼にはなお階統制として特徴づけられるとしても、行政地盤との関連でみるかぎり、そもそも階統制という特徴づけを喪失することになるのである（cf. Dimock and Dimock, op. cit., p. 53 and p. 105）。

(26) 「公益」観念の多義性については、すでに多くの紹介と説明が試みられているが、とくに学問的な立場からこの問題を論じたものとして、J. D. B. Miller, The Nature of Politics と、これに対するバリー（Brian Barry）の反論（A. Quinton, ed., Political Philosophy, 1967, pp. 112 ff.）は興味深い。

(27) Leiserson, op. cit., p. 316.

(28) 「代表の虚構」に関するまとまった説明としては、Alfred de Grazia, Public and Republic, 1951, Chap. 2. がある。

(29) 組織利益の主張を代表する部局が「代表の虚構」によって武装されるとき、その部局は、紛争解決の過程において、たんなる当事者ではなく、むしろそれ自体第一審裁判所を構成することになる。言い換えれば、審級制度としての階統制という観念は、「代表の虚構」を前提として成り立っているのである。

(30) "Organization for Overhead Management", Public Administration Review, vol. 2. 1942, p. 63.

(31) フィフナー達によれば、「分権化 (decentralization) の象徴はアメリカ行政においてとくに高い地位を占めている」というが、このような象徴状況が「部局の自治」を支える心理的前提になっていることは、あらためて指摘するまでもない (Pfiffner and Presthus, op. cit., p. 212)。

(32) Simon and others, op. cit., pp. 532-540.

(33) そうした客観的認識が、同時にまた、官庁内部にもゆき渡っていくことは、当然の成り行きである。つまり、官吏にとっても、「ある人々、ある企業、ある利益は、はじめから他と比較にならぬほどの重要性をもっている」(Chapman, op. cit., p. 319) ということになる。というよりは、むしろ、――一般に情報蒐集の点で官庁が優位に立っていることを思い併せるならば――官庁こそそうした客観的認識の提供者であるということになるかもしれない。いずれにせよ、そこには一種の「市場の法則」が支配しているのである (cf. David Truman, The Governmental Process, 1951 Chap. 1.)。

(34) 加えて、「例外性の原則」(exception principle) からいわゆる組織教程 (organization manual) の作成に至るまで、階統制内部には、この密教的事実を勿体づける装置が具わっている (cf. Pfiffner and Presthus, op. cit., p. 217)。

(35) 一般に、審級制度は原審の判決を修正するためではなく、むしろ――外見上はどうあれ、すくなくとも実質的には――それを支持するためにあるということは、西欧世界における共通の認識であるらしい (cf. Otto Kirchheimer, Political Justice, 1961, p. 270)。

(36) cf. S. E. Finer, Anonymous Empire, 1958, pp. 112 ff. なお、この官庁首脳部によって設定された「目標」が――利害主張の実質的修正を通して――階統制にたいする大衆一般の期待、すなわち「公益」と接合するか否かに、その正当化作用の成否がかかっている。そして、この点を検討することが、本稿後半の課題になる。