



Title	官僚制の日本的形態について
Author(s)	伊藤, 大一; ITO, Daiichi
Citation	北大法学論集, 29(3-4), 167-201
Issue Date	1979-03-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16265
Type	departmental bulletin paper
File Information	29(3-4)_p167-201.pdf



官僚制の日本的形態について

伊 藤 大 一

一

官僚制ということばは多義的であるが、ここでは、分析上の便宜から、行政職員を編成する特定の仕方——場合に
よっては、特定の仕方で編成された行政機構そのもの——を表わすことば、というように理解しておく。編成の仕方
を表わすことばとして、それは行政職員そのひとを表わすことば「官僚」、あるいはその特殊な行動様式を表わすこと
ば「官僚主義・官僚政治」ほどの通俗性をもっていない（参照、『広辞苑』）。もっとも、それだからといって、専門的
研究者の占有物とするには、それはすでにひろく知識層のあいだに行きわたり、実践的認識のための手段として、共
有財化されている。この点は、たとえば、大学における一般教養科目としての政治学の標準的な講義内容からも確か
めることができるであろう。標準的な教科書の内容分析から知られるように、ここでは、官僚制ということばが行政
職員を編成する特定の方式——その内容が分析的な用語で明示されることはほとんどないけれども——を表わすもの

説
としてかなりの頻度をもって用いられている。つまり、それは、いまでは、知識層一般のあいだに通用する進学術語としての性格を具えているのである。¹⁾

ところで、官僚制ということばの起源は、十八世紀のフランスであたらしく造り出されたことば *bureau-cratie* のうちに見い出される。当時、行政機構およびそこに勤務している職員は、公益を実現するためにはなく、逆
にみずからの存続を図るため、公益というものをひき合いに出しているというド・グリム男爵 (Baron de Grimm) の言葉からもうかがわれるように、このことばはむしろ官僚制の病理面を強調して用いられていたという。その後、このことばは *Bürokratie, bureaucracy* 等々として、西欧諸国のあいだに急速に普及していくと同時に、それぞれの国において、時代の推移とともに、その意味内容を微妙に変化させてきた。マックス・ウェーバー (Max Weber) の官僚制論——彼自身は官僚制の定義を下さなかったが——の歴史的意思是事実上官僚制を行政制度と同一化することにより、「正当性信念」、とくに合法的正当性の構成因として価値関連づけた点にある。もちろん、そうした変化はことばの背後にある官僚制現象自体の変化——たとえば、家産官僚制から近代官僚制への推移という図式に示されるような——と分ち難く結びついている。そして、そのことが、それぞれの国の知識層に、官僚制ということばを突き放し、その意味内容を吟味させるきっかけを提供していたことは疑いない。というより、むしろ、そうした相対性の意識こそが官僚制ということばを生み出すそもその母体になっていたので、とみるべきであろう。そのいわば歴史的帰結として浮かび上がってきたのが、行政職員を編成する特定の仕方として理解するという行き方であった。「完全な発展をとげた官僚制は、特殊的な意味において、怒りも興奮もなく *sine ira ac studio* という原理の支配下にもある」という周知の命題 (マックス・ウェーバー、『支配の社会学』、第一巻、創文社、一九六〇年、九三頁) は、そうした歴史的な流れのなかに位置づけられているのである。

では、日本の場合はどうか。日本において、官僚制と呼ばれるにふさわしい現象が成立したのは、それほど新しいことではない。その時期は——律令官僚制の問題はしばらく措くとして——すくなくとも明治中期にまで遡らせることができる。明治二〇年制定の「文官試験候補及見習規則」(勅令第三七号)——これは、その制定の経緯から明らかにように、西欧諸国の *bureaucracy* をモデルにつくり出されたものである——はその一応の目安となる⁽³⁾。ところが、この現象を表わすことば、すなわち官僚制もしくはそれに代る表現は生み出される気配がなかった。もちろん、たとえば官吏制度というような表現はあった。しかし、これは行政職員の総体を表わす公用語であって、とくにその編成方式を表わす分析用語として用いられてはいたわけではない。官僚制度ということばが *bureaucracy* の邦訳として用いられるようになるのは、満州事変から太平洋戦争へと続く戦争の時代においてであり、それがさらに官僚制と名を変えて知識層のあいだにひろく流通しはじめるのは、戦後になってからである⁽⁴⁾。

このように、日本において、官僚制もしくはそれに代るべき分析用語の成立がおくれた一つの理由は「文官試験候補及見習規則」が勅令の形式で定められていたことからもうかがわれるように、戦前の期間を通じて、行政職員の編成方式が絶対的な所与とされ、それ以外の編成方式がある——または、ありうる——ということ、実際上も、建前上も、考えることが困難であった点に求められる。現存の編成方式が考えうる唯一のものであり、それに代るべき編成方式など考えつかない——かりに、考えついたとしても、それが実現される見込みはまずない——という状況のもとでは、その編成方式をあらためて分析用語に譚案する実益もないし、またその意欲も湧いてこないことであろう。こうした状況に変化の兆しが現われたのは、戦争の時代の到来とともに、いくつかの官庁が新設され、そこで、いわば必要に迫られて、在来の編成方式とは異なる、べつの編成方式が試みられるに至ってからである。とくに、日中戦争の開始と相前後して設けられ、統制経済の中心となった企画院がこの面で果たした役割には無視しえぬものがあつた。そ

ここでは、官庁外部にあるそれぞれの職能領域で専門知識を習得した人々が、すくなくならず、政策の形成と実施にかかわる仕事に携わっていたのである。⁽⁴⁾

このように官庁の実務が、すくなくともある期間、それぞれの職能領域で専門知識を習得した人々によって担われるという方式——より正確に言えば、このような方式がありうるということ——は、戦後、知識として、人々のあいだに急速にひろまっていた。それは、一つには、企画院の後身である経済安定本部が「それぞれの職能領域で専門知識を習得した人々」を、戦争の時代を上廻る規模で、大量に登用したことによるものであるが、より基本的には、占領政策の一環として実施された官吏制度の改革——いわゆる公務員制度の導入——を通じて、そうした職能制的な編成方式が、たんに補完的なものにとどまることなく、それ自体基軸的な編成方式たりうるものであるということ、すくなくとも、それを基軸的な編成方式としているような国が現実存在しているということが、知識として人々のあいだに普及していったことによるものであろう。周知のごとく、昭和二二年に制定された国家公務員法は、仕事本位に、その「種類及び複雑と責任の度に応じて」職員を配置する「職階制」の導入を予定している。(二九条)。そして「実施することができるものから、逐次……実施する」(三〇条一項)ものとされていたこの制度は、法制定後三〇年余を経た今日、未だに実施されず、規定としては死文化しているが、それでも、この仕事本位を突き詰めていけば、それに必要な専門知識の持ち主は必ずしも官庁内部に見い出されるとは限らず、むしろ外部にこそ見い出されるかもしれないという職能制的インプリケーションを通じて、現存の編成方式が唯一のものではないという事実を目を見開かせるという効用は宿していたのである。⁽⁵⁾

こうして、現存の編成方式が相対化して捉えられるに至ったとき、あらためてそれをことばに表現しようとする意欲と、それを可能にする条件とが生み出されることになる。と同時に、これはまた、それまでいわば自明のものとし

て、批判的に取り上げられることのなかった、伝統的な編成方式の特質があらためて問ひ直されていく過程でもあった。その結果として浮かび上ってきた官僚制の特質は、約めていえば「職員の訓練ないし教育のための組織が同時に実務の組織を兼ねているような編成方式」ということになる。しかも、この実務自体が「複雑と責任の度に依じて」階梯化し、各階梯についてそれぞれ「訓練ないし教育」が必要とされる一方、職員はこの階梯を複雑と責任の度が軽いものから重いものへと昇りつめていく——これは先行階梯の実務に習熟することが後続階梯の実務にたいする「訓練ないし教育」を受けるための前提条件をなすと考えられているからであるが——仕組になつてゐる点を思い併せるならば、官僚制下の職員は永遠の徒弟であるとみることが出来るであろう。逆に、アウトプットの面からみるならば、官僚制的な行政とは徒弟による行政である、ということになる。そして、このような官僚制の定義づけは、西欧諸国において *bureaucracy* に関し知識層が共有している理解とも符合するのである。⁽⁷⁾

いわゆる稟議制の遍在は官僚制のこの一面を際立たせるものといえよう。すなわち「決定権も指導的地位も有しない末端の事務官が起案者として、まず稟議書を作成する」この意思決定の方式は「稟議書の内容をとかく起案者の狭い経験の知識に依存せしめる結果をもたらす」ものとして、しばしば批判的にさらされてゐるけれども、じつは、その「経験の知識」が狭いからこそ——それを広くするための「訓練ないし教育」の一環として——あえて「末端の事務官」に起案させるといふ意味合いがこめられてゐることも事実なのである。しかも、このように徒弟による行政の構成要素として捉えるかぎり、稟議制は何も日本に限つてみられる現象ではない。むしろ、それは官僚制を採用入れた国々に多かれ少なかれ認められる共通の特質といつてよい。そこに相違があるとすれば「起案者は上司の指示に基いて起案するか、それとも自分の一存で起案するか」ということ——さらにつけ加えれば「起案された文書が上司によつて修正されるかどうか」ということ——だけなのである。⁽⁸⁾

ところで、このように「訓練ないし教育」のための組織と実務の組織とを重ね合わせるといふ行き方は、歴史的には、必ずしもそれとして意図的につくり出されたものではない。官僚制はいわば自前で職員にたいし「訓練ないし教育」(post-entry training)を施す仕組になっており、採用に先立ちあらかじめ特別な「訓練ないし教育」(pre-entry training)が施されていることを求めるものではなく、その意味でもっとも経済的な編成方式であるといふことは、しばしば指摘されてきているが、むしろ、それは、財政的制約のもとで、その時々々の課題に経済的に対応していこうと努力するなかから、いわば不可避的につくり出されてきたものという性格をもっていた。⁽¹⁰⁾だが、たとえそうではあっても、ひとたび相対化して捉えられるに至ったとき、それは——すくなくとも、相対化して捉える知識層の立場に即してみるかぎり——事実上、一つの選択としての意味をもってくる。そして、西欧諸国の場合、この選択を合理化する根拠があったとすれば、それは秘伝としての行政、つまり行政に必要な技術ないし知識は実務を遂行する過程で(on the spot)体得していく以外にないという考え方であった。たとえば「私」は行政職員として必要な事柄をいろいろと学んできたが、しかし「それは誰かに教えられたからではない。そうではなくて、役所の雰囲気のうちになんか滲み込んでいたからこそ、そこに生活した私はいわば自ら学び取るようになったのだ」(C. Macmillan)というわけである。⁽¹¹⁾行政は、科学ではなく、アートであるという命題は、そうした考え方を知識層向けに定式化したものに他ならない。

官僚制ということばの成立の経緯からみて、日本においても、官僚制的な編成方式が選択の契機を含んでいたことは明らかである。じじつ、たとえば、公務員法で予定された職階制が「旧来の身分制(≡官僚制)にとって代る」ために、それが「根つき成長するだけの社会的風土が何よりも要求される」ということで、その実現に不可欠な「格付」(職階法三条)は人事院規則六一により効力を停められてしまった。⁽¹²⁾法的な身分保障の裏返しとしての、中途

からの参入を許さない人事の慣行や、職務上の上下関係を「師弟関係」になぞらえ、そこに「訓練ないし教育」の契機が含まれていることを強調する伝統の存続などは、こうして選択された官僚制を補強する制度的な支柱とみることでできよう。⁽¹⁸⁾だが、おそらく選択の強度とともに、選択の対象とされたいま一つのオルターナティブが西欧諸国の場合と異っていたためであろう、そこにつくり出された官僚制も、西欧諸国のそれとは若干異なる属性を具え、若干異なる問題を抱え込むに至った。以下、この点を検討していくことにする。

二

行政事務の処理方式としてみた場合、職能制が仕事中心であるのに対し、官僚制はひと中心である。つまり、官僚制のもとでは、事務処理能力が徒弟方式で時間をかけて調達される仕組になっているから、かりに必要な仕事の量が増えたとしても、それに応ずるだけの事務処理能力をすぐには確保できない。と同時に、他方、たとえ必要な仕事の量が減ったとしても、それに応じて直ちに事務処理能力を収縮させることには無理がある。したがって、ここでは——すくなくとも理論的には——必要な仕事量と現有の職員数とのあいだにたえず不均衡がありうることになる。

しかし、翻って、必要な仕事量とはいったい何か。理論的にはそのようなものを考えうるとしても、現実的にそれを確定していくことは難しい。だが、いかに難しくとも、とにかくそれを確定しなければ、行政の存在理由を明らかにしていくことはできない。ところで、官僚制は、この問題にたいし、一つの解答を用意した。それは、現有の職員でなしうる仕事の量をそのままその必要量とみなす、という解答である。何故このようにみなすことが可能になるのか——これは、基本的には、官僚制のもつ環境形成力の問題であり、これについていくつかの仮説を立てることは可

能であるが、納得のいく説明は未だ与えられていない。⁽¹⁴⁾しかし、すくなくとも経験的な事実としてみるかぎり、これまで官僚制はそうした「みなす効果」をフルに發揮してきた。非能率・繁文縟礼・なわ張り根性・權威主義といった非難のことが官僚制に向けられてきた事實は、そのことを物語る。つまり、これらのことは、「みなす効果」が前提にあるからこそ、浴びせられることになるのである。実際また、官僚制的な編成方式がこれほど普及するに至った一つの理由は、それが「みなす効果」を伴っていたからであろう。そして、この点に関するかぎり、日本と西欧諸国とのあいだに基本的な相違はない。⁽¹⁵⁾

では、この仕事とは何か。官僚制に限らず、およそ編成方式一般を通じて、仕事の中心は大小さまざまの行政意思を決定するところにある。行政意思の決定を可能にする——あるいは合理化する——⁽¹⁶⁾ために、そもそも行政職員を編成することが必要になるのである。日常言語の世界で、官僚制がしばしば権限ないし権限の体系と同一視されている事實は、そのことと見合っている。つまり、権限とは決定を下す資格——および責務——のことであり、ここでは行政職員は、行政職員という身分の担い手としてあるのではなく、つねに何らかの具体的な権限の担い手としてたち現われることになるのである。⁽¹⁷⁾だが、その担われ方——行政意思を決定する仕方——は必ずしも一様ではない。同じく官僚制といっても、そこには対照的ともいえるような相違がある。そして、この相違は、行政のスタイルの相違であると同時に、徒弟方式を通じて何を習得するかという「訓練ないし教育」⁽¹⁸⁾社会化内容の相違を表わしているのである。だとすれば、この権限の担われ方——これは、当然、権限それ自体の性格を規定することになるが——の相違に着目して、官僚制の類型化を試みることに意味があることになろう。

さて、官僚制の歴史的母体となった西欧諸国の場合、行政意思を決定する仕方には——国により、また時代により多少の相違はあるにしても——ある共通の特色 (a common European standard; Ernest Barker) が認められる。すな

わち、まず第一に、そこでは、行政職員は自分に割当てられた権限を役割の一種として観念する傾向が強い。もちろん、権限の情緒化という現象がみられないわけではない。たとえば、フランスの官僚制を分析したクロージェ (Michel Crozier) は、いわゆる「目標の転位」(displacement of goals) つまり本来行政上の手段にすぎぬ権限がそれ自体目標に転化してしまふ現象が、マートン (R. K. Merton) のいうことき官僚制の病理ではなく、むしろ、その生理として捉えらるべきことを主張した⁽¹⁸⁾。また、実際、ある程度の情緒化は行政職員が行政職員としてのインテグリティを保つうえで必要な条件ですらある。それがないと、彼は他の集団や制度にたやすく呑み込まれてしまうからである。だが、しかし、このフランスにおいても、行政職員が人格のすべてを権限に没入させてしまったケースは見当らない。この点は、たとえば、権限への没入自体、じつは職員自身の利益を守る個人戦略の一環を形づくっているというクロージェ自身の指摘からも容易に推測されるところであろう⁽¹⁹⁾。西欧諸国一般について、行政職員の優劣を判定する「黄金のエルレ」は、彼が「与えられた任務を立派に遂行しながら、なおかつその任務から内面的に自由でありうるか否か」にあるとされているのも、理由のないことではない⁽²⁰⁾。

第二に、そうした権限に基づいて下される決定は、その社会的効果という客観化された基準に従って構成され、評価されるといふことである。この点は、たとえば、決定もたらす産出効果 (output) にたいし、行政職員自身が示す関心の強さからも容易に推し測ることができよう。たとえば、パトナム (Robert Putnam) は、西ドイツ連邦政府についての実態調査を通じて、多くの行政職員が〈clientele orientation〉——つまり、一般的な行政需要にたいしきわめて敏感であり、この点で、ウェーバーが図式化した「古典的」官僚制から大きくずれていることを検出した⁽²¹⁾。西ドイツ連邦政府の場合、決定のイニシヤティブはそれぞれの原課に由来するが、原課がこのイニシヤティブをとるにあたり、とくに現行のプログラムがどのような効果をもたらしているか、その産出効果に関するフィード・バック情

報を重視するということの根底には、そうした社会的効果——その客観的な把握——にたいする敏感さというものが横たわっている。⁽²²⁾ もちろん、社会的効果のみが唯一の構成・評価基準になるというのではない。決定が他ならぬ行政職員自身——その人間関係や社会的地位、影響力の大きさなど——にどのような結果をもたらすかということも、それに劣らず重大な関心の対象となる。自前で「訓練ないし教育」を実施するものの集りとして、みずからの存続を図ることは、官僚制の立場からみて、それ自体一つの善を意味することとなるのである。しかし、だからといって、この面が過度に重視されることはない。たとえば、マインツ (Renate Mayntz) とシャルプ (F. W. Scharp) は「政策パターン」の見直し」という作業が、その結果として自己に不利な事態——たとえば、権限の縮少といった——を招くことになるかもしれないぬ原課の段階で推し進められている事実注目しているが、そこにはある種の均衡感覚が働いているのである。⁽²³⁾

もつとも、決定のための構成・評価基準が定められているといっても、それが、実質的な意味で、社会的効果の受け手たる国民の要求なり、期待なりを充たすものであるという保障はない。たとえば、社会福祉政策の実施過程において、イギリス行政職員の法解釈ないし法運用はしばしば国民の期待を裏切ってきた。もちろん、この場合にも、決定の社会的効果を評価する——と称する——基準がなかったわけではない。〈circular〉〈memorandum〉といった形で、そこには多くの基準があった。ただ、それらの基準は、すくなくとも直接的には、行政職員相互のあいだで一種の自己規制としてつくり出されたものであり、国民とのその時々合意を通じてつくり出されたものではなかった。そこから、当然のことながら、何らかの程度において、国民の側には不満が、そして行政職員の側には自己満足が蓄積されることになる。そのかぎり、そこで実現される正義は、実体的なものではなく、手続的正義にすぎぬこととならう。⁽²⁴⁾

クロージェによれば、官僚制には「過去の失敗から学ぶことによつてみずからの行動を是正することのできぬ組織」という一面が具わっているというが、⁽²⁶⁾もともと、官僚制は実質的な意味での効果測定ないし評価というものと相容れぬ性格をもっている。この点は、たとえば「訓練ないし教育」のための組織と「実務」の組織とを重ね合わせる根拠の一つに「秘伝としての行政」というドグマがあつたことから容易に理解されるところであろう。つまり、それはウィルダウスキー (A. Wildavsky) のいう「自己評価を行う組織」の対極を形づくっている。⁽²⁶⁾したがつて、ここで決定の効果が測定され、評価されるといつても、それはアメリカで発達したいわゆる「プログラム評価」の観念や技法とは、直接の関係はない。「プログラム評価」の観念や技法、およびそれがアメリカで発達してきた事情については、西尾勝氏の分析に詳しいが、要するに、それは、独自の歴史的事情から「秘伝としての行政」のドグマを援用できず、行政の「弱さ」に悩みつつある社会——アメリカ——が、この「弱さ」を補償し、行政に自律性を与えようとして編み出した官僚制の機能的代替物としての一面を具えているのである。⁽²⁷⁾このような素姓をもつた「プログラム評価」と、ここで問題にしている効果の測定・評価とでは、外観は類似していても、機能がかなり異なる。後者は、逆に行政の「強さ」を享受しつつある社会が、この「強さ」——つまり、行政は社会的効果を十分發揮しているという前提から出発しうること——を制御するために編み出したカウンター・バランス——つまり、右の前提を確認し、それが欠けている場合にかぎり、是正措置を講ずる——としての性格を具えているのである。ところで、クロージェは、自己修正のきかぬ組織であるだけに、官僚制にとつて、ますます是正ないし革新 (Innovation) の必要が大になるとみえ、具体的に、それが守旧的な下級行政職員にたいする上級行政職員の権力関心に触発されて生まれてくる事実を突きとめているが、このカウンター・バランス、つまり官僚制のもとにおける効果の測定・評価は、一般に、官庁内部における命令関係と重なり合う形で現われてくる。言い換えれば、それは規則の不断の改正——「革新」——と

いう形をとることがすくなくないのである。⁽²⁸⁾〈circular〉〈memorandum〉等々、それが手統的な性格を強くにじませているのは、一つにはこうした事情に因るものであろう。しかし、たとえ手統面に傾斜していても、とにかく社会的効果——とみなされるもの——を測る基準が客観的に存在しているという点に、西欧諸国の官僚制に共通するいま一つの特徴があるのである。

西欧諸国の官僚制に共通する第三の特徴は、そうした客観的な基準に基いて下される評価が、決定にたいする責任という形において、個々の行政職員——行政職員の集合ではなく——に帰属するということである。いうまでもなくこの特徴の背後には、あらかじめ、規則を通して、権限——その関連事務だけではなく——が行政機構を構成する個々の職位に配分されており、そこから、これらの職位に配置された行政職員は、それぞれ、配分された権限をみずからの責任において行使することになるという仕組、そして、さらにいえば、そこにおける「訓練ないし教育」も、したがって、たんに関連事務を処理する技術のそれにとどまらず、すすんで、いかに権限を行使し、それにたいしいかに責任をとるかという判断についての「訓練ないし教育」にならざるをえないという仕組が横たわっている。⁽²⁹⁾

もちろん、それだからといって、行政意思の決定にさいし、行政職員相互のあいだに有機的な連繫・協力——つまり、共同作業——がみられないというのではない。たとえ「その仕事の性質上、行政職員は、他の専門職業人に比べて、自分のした仕事を自分の個人的な業績として意識することがはるかに弱く、逆に、自分自身を越えるより大きな全体の一部として意識することがはるかに強い」とイギリスの一行政職員は述べている。⁽³⁰⁾しかし、これはあくまでも「他の専門職業人」と比べた場合のことであって、すくなくとも官庁の内部で「仕事」が「個人的な業績」として評価されることを否定したのではない。むしろ、みずからを、他の組織人ではなく、専門職業人——本来、独立自営の存在である——と比較するという発想それ自体のうちに、権限が個々の職位に割当てられ、その発動結果にたい

する評価は個々の行政職員に帰属するという了解が成り立っていることを読みとりうるのである。

ところで、このような了解の根底にあるものは、行政職員にたいする積極評価（順位審査）の思想である。つまり、そこには、ここまでいけば合格といった打切りの思想がない。逆に、行政職員は——すくなくとも理論的には——最も優れた者から最も劣った者に至るまで、全員が相対的に評価され、順位づけられる仕組になっている。そして、この仕組は、一方で、権限を行政職員一人一人に割振るための前提条件を形づくるとともに、他方では、たとえ数は限られていても、真に優れた行政職員をいくたりか養成し、このものを選抜して必要な職位に据えるという実力主義人事の要請にも応えるような意味合いをもっていたのである。⁽⁴³⁾

もともと、西欧諸国の場合、官庁における昇進は、年功制度の大枠を維持しつつも、一定の限度で、加点主義の要素を取り入れ、個人的な業績が勘案される仕組になっている。そして、このいわば選別的な人事——ここでは、年少者が年長者を「追い越す」ことが少なくないし、特定の個人が特定のポストを長期にわたり占めつづけることも珍しくない——の仕組が、じつは、いかに権限を行使し、それにたいしいかに責任をとるかという判断についての「訓練ないし教育」と支え合っているのである。⁽⁴⁴⁾

以上が西欧諸国の官僚制にみられる共通の特徴であるが、それはいったいどのような背景から生まれてきたものであるうか。もちろん、その背景は決して単純ではない。けれども、いま問題をこれらの特徴を支える人間の条件という面にしばってみるならば、それは、おそらく、行政機構つまり権限の体系とは別に——というよりは、むしろ、それぞれの特権の取得に先立って、あらかじめ——行政職員のあいだに集団が形成されており、この集団がそれらの特徴を支える役目を果たしているという事実のうちに見い出されることとなろう。

ここで、集団とは共同体的な人間結合のことをいう。たとえば、あるアメリカ人観察者は、全体としてのイギリス

行政職員について「イギリス文化のうちにひろく根を張っており、その起源は、多くの場合、個人主義の時代に先行する歴史のうちに見い出されるあの人間の集団的な存在形態のひとつ」である⁽³⁴⁾とみた。また、別のアメリカ人観察者はイギリス行政職員の職業生活を「村落共同体の生活」になぞらえている⁽³⁴⁾。同様のことは、他の西欧諸国の場合についても、程度の差こそあれ、ひとしく指摘しうるところであろう。では、なぜこうした集団化が起こるのか。考えられる一つの説明は、集団化することによって、行政職員が主体性をとり戻し、権限の行使——行政意思の決定——という活動が可能になることである。もともと、行政意思の決定は国民にたいしても、行政自体にたいしても、大きな、しばしば不測の影響を及ぼす可能性を秘めているのであり、それだけ決定に伴う不安・心理的圧力も大きく、そこから、その任に当る者としてできるかぎり決定を回避しようとする誘惑に駆られることとなる。「たとえ貴方がへまをやったとしても、一般の人々がそれを見つける前に、きつと仲間のうちに誰か気がつく人間がいて、す早く覆い隠し、うまくその場をとり繕ってくれるものです。実際、どのような決定であれ、とにかく何も決定しないよりは、はるかにましだと申し上げてもよいでしょう。というのは、決定を延ばそうにも、事態の方がそれを許さない——逆に、そんなことをすれば、事態の方が貴方に代って決定を下すことになってしまふのです⁽³⁵⁾」という訓戒が行政職員のあいだで通用するゆえんである。だが、同時に、この訓戒のうちに示されたごとく、もしその仕事ぶりを見守ってくれる仲間がいたとすれば、逆に、主体的に行動しようという意欲と勇気が湧き起り、行政意思を決定することも容易になるであろう。そして、集団とはそうした仲間を生み出す母体に他ならない——という筋書きになるわけである。

考えられるいま一つの説明は、職業倫理との関連で、集団を形成することにより、行政職員の自律性が保障されるということである。もともと、西欧諸国においては、職業集団の内部で専門技術的な倫理基準が確立されていること

と引換えに、この集団にたいしオートノミーを賦与するという伝統がある。「イギリスの中産階級」の著者たちが、〈Profession〉について「その職業生活の基礎はあくまでも道德的行為にあるのだから、職業活動の面における自律性と並んで、職業集団の面でもある程度の自律性が保たれていなければならない」と述べたゆえんである。³⁷ 行政職員——厳密な意味では〈Profession〉ではないが——についても、その業務が専門技術的なものとみなされるかぎり、同じルールが当てはまる。³⁷ つまり、その専門技術的な倫理基準を集団の掟という形で定めることにより、行政職員のオートノミー——これは主体的な意思決定を可能にする必要条件でもある——が確保される仕組になっているのである。フリードリッヒ (Carl J. Friedrich) のいわゆる内在的責任論は日本にもひろく知られているが、その言わんとするところは、同じく、集団化が自律性の前提条件になることであろう。すなわち「今日出現しつつある政府体系において、一つの重要な責任のあり方は、個々の行政職員が自分の専門職業の標準と理念にかなっていることをもって責任を意識するような、そういう責任のあり方である」という主張は、行政意思の決定をいかにして政治的な「外部統制」から解放するかという配慮と分ち難く結びついていたのである。³⁸

だが、その説明はどうあれ、とにかく経験的事実として、官僚制は行政職員の集団化を伴う。そして、西欧諸国の場合には、行政職員による権限の取得に先立って、かれらのあいだにあらかじめ集団が存在するという形になっていた。ここで、あらかじめというのは、もちろん歴史的に先行しているということではない。そうではなく、行政職員は、権限の担い手である以前に、まずもって行政を職業とする集団の一員であると心得ている——そういう意識構造のことを指しているのである。たとえば、イギリスの一行政職員によると「年を経るにつれて、行政職員は……他の職業人とは異なる何物かを身につけていく。しかし、その信念や感覚のうえにみられる基本的な類似性に比べれば、相違といっても……表面的なものではない。その生涯を通じ、行政職員は、行政職員である以上に、まずもって他の

説
職業人と年配や地位を同じくする一個のイギリス人なのだ」ということになる。⁽³⁹⁾ひとりイギリスに限らず、西欧諸国全体を通じて、行政職員が相互にファースト・ネームで呼び合うという習慣は、特定の職位への同一化^{アイデンティフィケーション}よりも、職業集団への同一化の方がはるかに強いという法則を日常業務の局面に映し出したものといえよう。

論
いずれにせよ、このように行政職員の引照基準において職業集団というものが第一義性をもっていることから、先にみた諸々の特徴が導き出されてくる。すなわち、第一に、権限に先行する職業集団を起点として発想することにより、権限に埋没せず、逆にこれを突き放して捉え返すことが可能になる。第二に、職業集団は、集団規範の形成維持という形において、個別的に下される決定の功過を判定する共通の基準を提供する。たとえば、現職の一行行政職員が「(われわれ)はあたかも世の中のことに關する公平にして、一般的な見方の持ち主であるかのごとく振舞わなければならぬ。……(われわれ)としては、ある特定の問題に關係があると考えられる事柄、しかも(われわれ)がそう考えるというのではなく、世間一般がそう考えるといったような事柄は、全部把握しているかのごとく振舞う必要があるのである。こうすることによって、(われわれ)は自分自身を個人というものから引き離し、むしろこれと対立するようなものに仕立て上げていく」というとき、かれはそうした集団規範の一面を内側から描き出していたのである。⁽⁴⁰⁾ 西欧諸国において、行政職員という職業が、いろいろな留保があるにもかかわらず、なお専門職業(Profession)に準ずるものとして扱われている主要な理由は、まさしくこうした集団規範の存在にある。⁽⁴¹⁾

ところで、こうした集団規範による評価の対象になるのは、直接的には、決定された行政意思である。しかし、他方、権限に先行する職業集団に発想の起点があり、権限自体は集団の仲間が手分けして担当すべき役割というように観念されている以上、この仲間うちでは、行政意思はすべて特定の権限を担当した特定の行政職員と結びつけられていく。しかも、この集団が集団としての具足性を維持していこうとすれば、厭応なしに直面する昇進問題を、外部か

らの関与——これは集団の具足性にたいする最大の脅威となる——に俟つことなく、みずからの力で解決していかねばならない。そこから、集団規範による評価はおのずから特定の行政職員にたいする評価へと転換していくことになる。これが、第三のポイントである。もっとも、こうして昇進問題の自主解決が可能になるのは、一つには、昇進をめぐる行政職員相互の争いが制御可能な程度にとどまっているからである。そして、争いが制御可能な程度にとどまっているのは、職業集団自体がある程度の社会的評価・威信を賦与されており、それに所属しているということだけで——つまり、職位の点で昇進しなくても——ある程度の満足が得られる仕組になっているからに他ならない。たとえば、イギリスの場合、各省の次官にとつて、その部下たちは「恐るべき敵手」となる。なぜなら「かれらは、才能や、資質や、社会的地位の点で、すくなくともかれと同等、ときにはかれより勝っていることさえあるかも知れない」からである——といわれているのである。だとすれば、この面からも、職業集団は行政職員の業績評価に貢献していることとなろう。

三

以上のような西欧諸国の場合と対比させてみたとき、日本における官僚制的な意思決定の仕方には、どのような特徴が見い出されるであろうか。日本においても、官僚制的な意思決定にとって、集団化は不可避の随伴現象である。実際、日本の官庁内部における家族主義的ないし村落共同体的な結合関係に言及した文献は枚挙にいとまがない。だが、その具体的な在り方は西欧諸国におけるそれと著しく趣を異にしている。そして、この違いが意思決定の仕方におけるさまざまな特徴の全体を貫通しているように思われる。そこで、まずこの点からみていくことにしたい。

日本における行政職員の集団化の在り方を要約して表現すると、権限を媒介とする集団化だということになる。つまり、それは、権限に先行するものではなく、権限に後れて発生する集団なのである。すなわち、第一に、構造上の問題として、それは権限——より正しくいえば、権限自体ではなく、その関連事務——を細分化し、すべての行政職員が行政意思の決定過程に包絡されるよう按配するということを意味する。いうまでもなく、稟議制の存在理由の一半はまさしくここにある。つまり、それは「問題となつてゐる議案の決定過程に、なんらかの意味で関係をもちつすべての組織成員が参加する」よう按配することによつて、集団的に決定が行われる——というより、むしろ、決定を通じて集団化がもたらされる——よう保障するという働きをもつてゐるのである。もし、かりにそうした関連事務の分配を停止したならば、行政職員の多くは「砂のような大衆」に転化してしまふであらう。行政職員が官名で相手——とくに上司——を呼ぶ慣行はそのことを予測させるに十分である。

第二に、作用上の問題として、それは細分化された権限、じつは関連事務が、それぞれの職位で、なんらかの社会的効果を生み出すというより、むしろこれら関連事務の担い手である行政職員相互のあいだに集団的一体性をつくり出す——もしくは、現にある集団的一体性を再確認する——ことを第一義的な目標として行使されるということの意味する。「行政組織が対策実現の手段となつてゐる側面が転倒して、単位組織の一方的な権限の確認が目的と化してきてゐる」という指摘は、行政意思の決定ということが集団的一体性——「単位組織」ごとに形成される——をつくり出し、再確認するための手段に供されてゐる事実を言い当てたものに他ならない。

その結果、ここでは、仲間うちで受け容れられ易いことだけが提案されることになる。たとえば「部下の起案にあたる意思形成における予測に束縛をあたえ、決裁者の採否の予測に重点をおかせて、本来重要な事態の予測に対する考察を副次的にする傾向をもつてゐる」といわれるが、同様の配慮は決裁者が採否を決するさいにも働くであらう。

仲間のすべてが賛同している事案に異議を唱えることは、集團の一体性を損う惧れがあるわけで、余程の理由がないかぎり、差し控えるということになるわけである。同じ理由で、行政意思の決定は、積極的に何を為すべきかについてではなく、むしろ消極的に何を為すべきでないかについて下されることが多い。いうまでもなく、その方が全員の合意を得易いからである。たとえば「役所のなかでは、上意下達ではなく、下意上達が原則なのだ。下の意見が徐々にながって、どこでも否定されないものだけが最後に残るといふしくみを原則としている」——と。だとすれば、この面でも、稟議制は集團形成にたいし構成的な役割を果たしつつあるといえよう。実際「個々の行政機関における家族的協同体の関係」は、稟議制の原因というより、むしろその結果という面を強くもっているのである。⁽⁴⁸⁾

こうして、日本の場合、集團は権限を媒介として形成されることになる。それは、職業集團との対比において、さしあたり権限集團と呼ぶこともできるであろう。このように集團が権限集團として成り立つことから生ずる一つの重要な帰結は、それが「個々の行政機関」ごとにつくり出されるということであろう。もちろん、西欧諸国においても多くの場合、昇進は省庁の枠内で行われ、そのこととの関連で、省庁ごとにそれぞれ独特の「哲学」(departmental philosophy)が構成されることになる。⁽⁴⁹⁾しかし、その場合にも、行政職員が自分の属する省庁を「それ自体において完結した一個の世界」とみることはない。⁽⁵⁰⁾ところが、日本では、省庁はまさしく「それ自体において完結した一個の世界」を構成し、行政職員は省庁ごとに「スペシャライズ」されることになる。そして、あるアメリカ人観察者も指摘しているように、この点は、かれら——すくなくとも、上級の地位にあるもの——が、主観的にはみずからを「ジエネラリスト」に見立てているだけに、いっそう大きな悲喜劇を生み出す結果となっている。たとえば、そこにおける「訓練ないし教育」は「ジエネラリスト」のそれという触れ込み——かれらが上級の地位に安住しているのはこの触れ込みに負うところが少なくない——にもかかわらず、事実上、有能な「スペシャリスト」を培養する手段と化し

ているのである。⁽¹¹⁾

さて、こうした権限集団に支えられることにより、日本における官僚制的な意思決定の仕方には、いくつかの際立った特徴が見い出されることになる。まず、第一に、権限が役割として突き放されず、逆に情緒化される度合いが強いということである。これは、ある意味で、権限が「対策実現の手段」ではなく「権限の確認」の手段として自己目的化していることからくる当然の帰結ともいえるが、その結果として、たとえば「官職と人格の未分離」といった現象がみられることになる。⁽⁹²⁾ いうまでもなく、この現象は、客観化されているはずの官職が、日本では、自然的人格から分離されず、むしろその構成部分として観念され、結果として、担い手のアイデンティティないし自尊心⁽⁹³⁾ (aggrandizement) を支える心理的要因に転化している事実を言い当てていたのである。

ただし、この現象を——多くの論者がしているように——日本官僚制の「封建的性格」という文脈で捉えることに問題はあつた。かつて大蔵省の給与局長を任めた今井一男氏は「責任論だけからいえば、封建制度が一番いい」と論じているが、日本の場合、逆に、明治以降の「近代化」過程において、性急に「封建的性格」を棄て去ってしまったところにこそ問題があると思われるからである。⁽⁹⁴⁾ 権限の情緒化自体は、むしろ「気の小さい善人」が権力という「禁断の木の実」の味をおぼえたために生ずる一般的な「症状」として理解されるべきであろう。⁽⁹⁵⁾ クロージェの分析はそのことを示している。だが、この「症状」がある段階に達すると、西欧諸国の場合には見られなかったような倒錯した現象が発生する。「官僚社会だけにしか通用しない、一種異様な特殊の観念」としての「責任」の発生は、その好例であろう。すなわち「責任」ということばは「通常世間では、受持たされた仕事の範囲においては、よくても悪くても、その仕事の結果がすべて責任者に帰属するという意味に使われるのであるが、この本来の意味を、むしろ排除してしまったわけではないけれども、そこから発展して行って、その官庁なり、そのポストなりのものつ権限という意

味合いの方が、より重点となつて強調される」ようになるのである。権限の自己目的化はここに至つて完結する、といえるであらう。⁽⁸⁸⁾

特徴の第二は——消極面から表現すると——決定された行政意思の効果を評価する基準が、客観的な規範、たとえば職業集団によつて定立される準則というような形では与えられていないことである。たとえば、村松岐夫氏は、中央官庁の役職者を対象とする「行政官僚調査」の結果から、日本では「行政の決定基準」として「先例」が選ばれることがほとんどなく「逆に、あいまいさを許容する政策目的という基準が選ばれる率が高い」ことを検出して⁽⁸⁷⁾いる。西欧諸国の場合、行政意思の決定にさいして「先例」ないし「確立したルールと慣例の枠組み」——多くの場合、これは権限に先行する集団規範の形で与えられることになる——が基準として重要な役割を果たしており、そのことが事後の、ときには事前の評価を可能にしている点を思い併せるならば、この検出結果は決定の評価ということが行行政職員個人の主観的な努力に委ねられていることを示すものといえよう。そこで、もしかりに評価という活動は客観的な基準なしには成り立ちえないものであるとすると、そもそも日本では評価が行われていないという結論になる。「法律をつくつて、通達を完成してしまつと、わがこと成れりとして、一向にあとのことをかまわない」という今井氏の発言は、自虐の含みをこめて、この結論を承認したものと見えよう。⁽⁸⁹⁾

けれども、実際問題として、行政決定の評価ということは、必ずしも客観的な基準に基いて——いわば手続的に——のみ行われるとは限らない。それは客観化されぬ、よりサブスタンスナルな仕方においても行われる。そして、日本において発達したのはまさしくこの仕方、およびそのための技法であつた。すなわち、ここでは、一方の極に「圧力が高まるまで動き出さない、といった固定した政策パターン」、あるいは「被害者の抗議とか、破局を待つて形成されるという政策のテンポ」といったことばに示されるような評価の仕方がある。⁽⁹⁰⁾これは、抵抗ないし破局の到来

をもって評価の基準とするという意味で、非日常的な評価の方式と呼ぶこともできるのであろう。クロージェのいう〈grievance-settling〉のメカニズムである。⁽⁶⁰⁾そして、このメカニズムを作動させるために、これまでいろいろな技法が開発されてきた。たとえば「長い農業社会で型にはまった秩序に慣れながら、都市化が結果的に急速に進んでくる日本では、新規の政策はできるだけ抑えてきた。しかも、外国との比較や、国内での切実な動きが抑えきれなくなり、それを無視すると……トラブルが大きくなるとみるや、やがて新規の政策を採用する。この間、行政官庁の幹部は、しばらく変動を軽く見て旧慣を固執し、非妥協的に変化を抑える。しかし、当然そこからトラブルが発生してくる。その際には、内々担当者が柔軟な運用を試みて、摩擦をできるだけ避けるようにし、ときには運用の妙を発揮して脱線・違法も大目に見たりする。……事態の変動がもはや不問に付せられない程になるや、幹部がはじめて変換を担当者に指示して、それまでの非妥協的硬直的態度を急に改め、変身する⁽⁶¹⁾」——と。行政職員のあいだで、機会主義がプラス・シンボルとして理解されているのは、こうした「変身主義」の現われに他ならない。

これにたいし、他方の極には、同じく客観化されていないが、しかしより日常的な性格をもった評価の仕方がある。それは、すなわち、行政意思の決定過程に評価の契機をもぐり込ませるといふやり方である。オルターナティブを立てず、はじめから原案を一本にしぼり、それを認めるか否か——認めるとすれば、どの程度まで認めるのか——という形で行政意思を決定する日本独特のやり方は、その好例であろう。周知のごとく、このやり方は、これまでとくに予算編成に関連して、問題とされてきた。⁽⁶²⁾しかし、考えてみると、これはなにも予算編成に限ってみられる現象ではない。より広く、行政意思の決定一般に共通してみられる現象なのである。たとえば「日本でのデシジョンは一般に決定者の自発意思でなされるのでなく、部下に命じて得た、あるいは全く部下の発案した意思形成に対する承認である。いくつかの可能性からの選択でなく、部下の選択についての諾否というきわめて選択範囲の限定された形

でのチョイスである⁽⁸³⁾——と。いうまでもなく、このように原案を一本にしぼるやり方には、意思決定の方式として、理論的に多くの欠陥がある。この点は、あらためてサイモン (Herbert A. Simon) の意思決定理論をひき合いに出すまでもなく、すでに明らかなところであろう。しかし、その代り、多少の無理はあっても、とにかく社会内部の多様な要求が一本化された原案に収斂することとなるから、この原案に修正などの形で微調整を施すことにより、それしたいとする社会の反応を探知して、ある程度、決定された行政意思の効果予測を可能にするというメリットももっている。とくに、行政職員——とりわけ、原案の作成に直接関係する「部下」——が顧客集団とのあいだにつくり上げたパーソナルな情報関係のネットワークを、「反応探知の手段」として利用できる場合には、このメリットも著しく大となるであろう。いわゆる通達行政は決定基準の統一を図るものであるが、同時に決定に対する「部下」の責任が解除されるだけに、基準の形成に応変性をもたせ、パーソナルな情報が吸収されるよう仕込まれた面もあるのである⁽⁸⁴⁾。

だが、このように反応探知の決め手となるものが、パーソナルな情報関係のネットワークであるということになると、それに基づいて形成される評価もおのずから射程の限られた、停滞的なものとならざるをえない。決定を状況化への対応とみるならばそれは決定の放棄ですらある。もちろん、原案の作成からその決定に至るまで、事案に関係ある行政職員は、しばしば、評価の射程を拡大し、その停滞性を克服することに熱意を示す。そこから、ときには、顧客集団の明示的な反応を無視して、決定が下されることにもなる。けれども、その前提となる評価に客観性が認められていない以上、こうした決定に説得力をもたせることは難しい。行政の「成果は国民の側に求められるものであるから、行政自体の成果としては、なかなか明確にし難く、また行政の結果が好ましいものであっても、直接には、行政の側の評価につながり難い面がある。このことから従来、個々の行政に成果というような観念を持ち込むことは、不可能視され、成果をとらえるという努力は全くなされていなかった」(臨時行政調査会) という結論が導かれるゆえ

んである。⁽⁸⁶⁾

特徴の第三は、行政職員にたいする消極評価（水準審査）の思想が基本にあることと見合せて、一方で「組織單位のどんぶり勘定」⁽⁸⁷⁾（岡部史郎氏）で行政意思の決定が行われると同時に、他方では、個々の行政職員について多分に主観的な能力評価が行われる結果になっているということである。ここで、消極評価の思想とは、行政職員の能力ないし業績について、ここまでいけば合格という打ち切り線を設け、この線に到達したかどうかを中心に評価を行なっていくという考え方を指す。したがって、ここでは、平均的な能力を具えた行政職員の養成に主眼が置かれ「落ちこぼれ」の発生を防ぐことに力が注がれる反面、真に優れた行政職員を養成し、選抜するということは、制度的な関心の枠外に放置される結果となる。日本の官庁における人事が「どんな立派な業績を残したかというプラス面をみるのではなく、何か問題がなかったかというマイナス面をみる」減点主義の原則に立脚していることはすでにひろく知られているが、この原則が消極評価の考え方と適合的な関係にあることは、容易に理解されるであろう。と同時に、この考え方は、また、日本の官庁における機械的な人事——選別的な人事と区別された意味での——のあり方ともうまく適合し合っている。すなわち、日本の場合、行政職員——とくに、上級の地位への昇進の資格を有する者——の人事は、年次を同じくする者が一斉に昇進する「ともぞろえ」方式で行われている。しかも、他方、年功序列のルールが厳格に守られる結果、それぞれのポストについてみると、これら行政職員が、比較的短い間隔で定期的に移り変っていくことになる。つまり、ここでは、西欧諸国の場合にみられたような年少者が年長者を「追い越す」とか、特定の個人が特定のポストを長期にわたり占めつづけるといったことは起りえない。すべてが機械的に処理されていくのである。⁽⁸⁸⁾ いうまでもなく、このような機械的やり方は、若干の「落ちこぼれ」を除き、行政職員はみな一定水準の能力をもっているということ——裏からいえば、したがって、誰に何をやらせても、それほど差はないということ——を

前提にしてはじめて意味をもつ。そして、消極評価の原則はまさしくこの前提を充たすものという性格をもっていたのである。

ところで、さきに、意思決定にたいする評価が客観化された形では行われていないことをみたのであったが、これは、当然のことながら、決定にたいする評価と結びつけて人事評価を行うことが——たとえ、そうする用意があったとしても——著しく困難であるということの意味する。そして、実際にも、日本の官庁では、そうする用意がなかった。というのも、もともと「わが国における仕事の割り当ては、課や係という組織を単位として行われ、その内部における職務の配分は、その構成員の状況の変化に応じて、柔軟に対処している。そして、組織に属する人達が互いに協力し、カバーしあいながら組織全体で仕事をすすめていくという集団主義的伝統がある」⁽⁶⁹⁾からである。このようにそもそも権限が職位——したがって、個々の行政職員——に割振られていない以上、人事評価という考え方がまた宙に浮いたものとなる。このような場合、もしかりに評価という活動がみられたとしても、それは「管理者を核とする職務集団の業績評価」以外ではありえない⁽⁷⁰⁾。

もっとも、それだからといって、日本の官庁では、人事考課ということが行われていないのではない。人事考課を行わずして官庁組織を維持するということは、そもそも不可能なわけではない。ただ、その具体的なあり方は西欧諸国の場合とはだいぶ異っていた。すなわち、第一に、それは意思決定の効果にたいする評価というものから切り離され、代って「職務集団の業績」を高めるうえでどれほど貢献したか、またそれを通じて集団的一体性が確認されたかどうかという、より内部的な配慮と結びついて行われることになる。だが、そうなると意思決定の効果という外部的な配慮と結びついた考課方式は無用、場合によっては——行政職員相互の足並を乱し、集団的一体性を損わせるといふ意味で——むしろ有害ということにもなる。ここに、外部的な配慮に基づく考課を停止することが必要にな

る。そして、消極評価の原則はまさしくこの要請に應えるものであった。つまり、その存在理由は、一方で、行政職員が一定の能力水準に達しているか否かを測るとともに、他方、この水準に達した者については、それを越える能力ないし業績について積極的に判断停止を行うところにあつたのである。⁽⁷¹⁾

第二に、しかし、このように内部的な配慮を重視して考課を行うことは、しばしば「職務集団の業績」自体を低下させるといふ結果を招きやすい。そこで、こうした結果を防ぐためにも、一定水準を越える分について、いわば例外的に、外部的な配慮を重視した人事考課が行われることがある。形式的な権限の担い手たる組織の長が、問題に應じて、特定の行政職員を担当官に任じ、この者に実質的な処理——つまり「建議」のとりまとめ——を命ずると同時に、その処理の結果を評価するという場合が、それである。すなわち、組織「内部における職務の配分は、その構成員の情況の変化に應じて、柔軟に対処している」という説明からも推測されるように、もともと、日本の官庁では、「デジジョン」の核が……どの機関にあるか、とくに現実の決裁をするところが一定せず、はつきりしていない。形式的には……トップ・レベルにあり、そこで決裁されるが、それはサブ・レベルからの建議をいれるにすぎない場合が多い。実質判断は、個々の政策ごとに、個別の状況に照して、その核がその都度異なる機関におかれ、る仕組になつてゐる。そして、長やブレンの主な役目は「この建議をまとめて決める処を定める」ところにあるとされているが、この「決める処を定める」過程で、同時に、担当官となつた者の能力ないし業績が——その社会的効果と関連づけて——評価される場合があるのである。ただ、この場合には、そもそも担当官の選任に恣意の介在する余地があり、そのうへ、問題ごとの選任であるため、決定についてあらかじめ定められた評価の基準がなく、いきおい主観的な評価におわることがすくなくない。それは、所詮、消極評価にとつて代るものではなく、むしろ——とくに「職務集団の業績」評価を補完するという意味で——そのヴァリエーションにすぎぬこととなるのである。⁽⁷²⁾

それにしても、ここに列挙されたような特徴は、どのようにして生み出されたものであろうか。この点について、一般にいわれていることは、それが伝統——たとえば、集団主義のそれ——の所産だ、ということである。たとえば、行政職員の研修用のテキストに「わが国独特の集団主義を可能にする風土は、わが国が世界でも珍らしい同質民族の国であつて、お互いに相手の心をくみとり、対立をおそれ、和をもって尊しとなして、お互いに自分を押さえて集団の人びとの考えや行動に同調しながら生きていくという伝統によつてつくられてきた」とあるのは、その一例である。しかし、この種の説明には問題が多い。そもそも「和をもって尊し」となす戒律が意味をもつのは、むしろ異質民族の國家においてではないか。実際また、この戒律が生み出された古代日本はおそらく異質民族の國家であつた。そして、また、だからこそ、統一と秩序をもたらすために、官僚制——律令官僚制——が必要とされたのではなかつたか。律令官僚制の問題はしばらく措くとしても、たとえば、明治期の官僚制が官僚制として比較的有効に機能していたのは、それが藩閥という異民族的な集団を基礎にしていた事実にならざる負つていた。つまり、異民族的な基礎をもつていたがゆえに、それは凝集された行動力ないし決定力と、それに見合う責任意識とを保持していたのである。その後、いわゆる業績主義の滲透とともに、この藩閥的基礎がゆらぎ、代つて、別種の異民族性が形成されてくる。それが、いわゆる官制大権に基づく「天皇の官吏」としての自己規定であつた。この当時、天皇にたいして行政職員が——また、行政職員のみが——抱いていた素朴な畏敬と帰属の意識に照らすならば、その効用はいわば民族のなかに民族をつくる点にあつたといえよう。したがつて、この素朴さが失われ、ソフィスティケーションが進行するにともない、官僚制の危機が訪れる。その一つの現われが、昭和期に入つてからの「革新官僚」の抬頭であ

った。その主観的意図はどうか、すくなくとも客観的事実としてみるかぎり「革新官僚」の存在理由は、行政の専門技術性を強調することによって、行政職員の民族的異質性を再構成するという点にあったのである。⁽⁷⁶⁾そして、この方向は、以後、戦時体制を経て、戦後期へと引き継がれていく。してみれば、行政職員における集団性は「伝統」によってつくられてきたというより、むしろ、それに逆らってつくられてきたということにもなる。

もちろん、揚げ足をとることがここでの狙いではない。重要なことは「伝統」は官僚制の特徴を生み出す必要条件ではあっても、その十分条件ではないという点を確認しておくことである。では、その十分条件とは、何であったのか。結論だけを要約していくと、それは一九三七年に始まり、一九四五年まで続いた全体戦争——その準備および事後処理を含めて——であった。たとえば、藤田省三氏は「高度国防国家」という要請を背景にして「明治時代の善意の役人のように牧民官として被治者を一人一人教導して最後のところで郡全体県全体国全体を良く治めようとするのでは駄目なのであって、社会は結局具体的人間から独立した人間の関係そのものだから、その関係の構造つまりメカニズムを把えそれを動かすことで社会問題を解決するのが政治である」という考え方が、はじめは「革新官僚」と呼ばれる人々のあいだで、そして、後には、行政職員一般にひろまっていった事実注目しているが、ここで官僚制の特徴として挙げられた現象の多くはこの戦争体験——または、準戦争体験——のなかから生み出されてきたのである。あるいは、むしろ、そうした特徴をつくり出すためにすすんで戦争体験を招き寄せた、といってもよい。たとえば、企画院の任務は、物資の面で、事実上照らして、戦争遂行が可能であるかどうかを調査することではなく、逆に、事実を無視しても、戦争遂行が可能であることを立証するところにあつたのである。⁽⁷⁷⁾

このようにみえてくると、小論のはじめに取り上げるべくして取り上げなかつた問題と、それにはたいする解答がおのずから明らかになる。それは、官僚制現象自体のうちどのような変化があつたのかということである。すなわち、

ここでは、官僚制問題にたいし、知識層によるその批判的認識という局面から接近しようと試みた。けれども、そうした認識には——その原因としてであれ、あるいはその結果としてであれ、とにかく——何らかの現実的变化が対応し合っていたはずである。それが何だったのか——この問題が問われぬままに残されていた。そのことが、いま、明らかになり、同時に、それになりたいする解答が与えられることになった。その解答とは、すなわち、戦争体験を通ずる官僚制の変質ということである。戦争体験を通じて、官僚制は変質を強いられ、同時に、みずからの存在理由を明らかにする必要に迫られた。知識層——行政職員自身、知識層の一環を形づくっているのであるが——による批判的認識はそうした現実面での動きとまさしく対応し合っていたのであった。⁽⁷⁹⁾

(1) 準学術語としての官僚制の一般的な理解水準を推測させるものとして、大学における一般教養科目としての政治学の教科書の他に、行政職員——それ自身、知識層の重要な一環を形づくっている——の研修用の教材、たとえば『自治研修』（第一法規刊）、『地方自治職員研修』（公務研修協会刊）などがある。

(2) R. M. Spaulding Jr. *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations, 1967*, Princeton, pp. 73-9. この規則そのものについては、山崎丹照、『内閣制度の研究』、高山書院、一九四二年、一〇三頁以下、参照。なお、官僚制の始期を江戸時代初期ないし中期とみることも不可能ではない。たとえば「事務上の特殊な修練を必要とする」ことから「職内の昇進はその同職の下級者をもって宛てる」という「昇進経路」が確立したのは、寛文・延宝期であったという（北島正元『江戸幕府の権力構造』一九六四年、岩波書店、四七二—九頁）。これは、本文中、すぐ後でみるように「職員の訓練ないし教育のための組織が同時に実務の組織を兼ねている」ような編成方式という意味での官僚制がほぼその時期に形成されつつあったことを推測させるものといえよう。もっとも、こうして形成された「封建官僚制」は、「近代の官僚制と一見類似した特徴」を具えているようにみえるが、「実はすべてのものであった」。なぜなら、ここでは「將軍・大名の純個人的な家政がもとであり、封建官僚はこれらの個人的従臣としてそれを分担する」にすぎず、「職務に公私の領域の区別がなかった」からである——とも言われている（同書、四七四頁）。

(3) 官僚制ということばの使用状況——その推移——を知るための一つの手掛りとして、蠟山政道氏の数多くの著作、たとえば、『行

『政学総論』(一九二八年)、『行政学原論』(一九三六年)、その他『行政学研究論文集』(一九六五年)に再録された各論文がある。

これらの著作はいずれも、用語を普及させるうえで、先導的な役割を果たしてきたと考えられる。参照、辻清明、「日本における行政学の展開と課題」、『行政学講座』第一巻、東京大学出版会、一九七六年、所収。

(4) 稲葉秀三、『激動三〇年の日本経済』、実業の日本社、一九六六年、第一部。

(5) たとえば、都留重人、『官僚と大学教授』、勁草書房、一九五一年。

(6) 占領政策の一環として実施された官吏制度の改革については、井出嘉憲、「戦後改革と日本官僚制」、東京大学社会科学研究所編『戦後改革』第三巻、東京大学出版会、一九七四年、所収、に詳しい。

(7) この点は、官僚制にたいする「改革」の提案が、いずれの国においても、行政職員とそれ以外の職業人との人事交流を促進する点に収斂しつつあるという実践的関心のあり方から、逆に、推し測ることができよう。アメリカの場合は別として、いわゆる参加(participation)の問題も、このコンテクストで理解されるべきである。

(8) 辻清明、「日本における政策決定過程」、『新版日本官僚制の研究』、東京大学出版会、一九六九年、所収。

(9) A. M. Craig, "Functional and Dysfunctional Aspects of Government Bureaucracy", in *Modern Japanese Organization and Decisionmaking*, edited by E. F. Vogel, 1975, Berkeley, pp. 17-30.

(10) cf. C. J. Friedrich, "The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence", *Journal of Modern History*, Vol. XI (1939).

(11) C. K. Munro, *The Fountains in Trafalgar Square*, 1952, London, p. 201.

(12) 鶴飼信成、『国家公務員法』、有斐閣、一九五八年、四二頁。

(13) 河中二講、『現代の官僚制』、中央大学出版会、一九六六年、一七九頁、および、足立忠夫、『職業としての公務員』、公務職員研修協会、一九七八年、第四章。

(14) 官僚制のもう環境形成力を分析するものの一つの手掛りとして、M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, 1967, Urbana.

(15) いずれの場合にも、人員整理を伴う行政改革が著しく困難な理由の一半はここにある。最近におけるイギリスの例を取り上げたものとして、*The Times*, February, 20, 21, 22, 23, 1978.

(16) 行政意思の決定は本来「合理的」なものであるべきだ、という前提に立てば、ここは「行政意思の決定を合理化する」と読み替

- えてもよい。cf. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, (Paperback ed.), 1965, New York, Chapter IV.
- (17) この行政職員に具わる二面性については、ウェーバーの官僚制分析のなかにすでに「古典的」な説明がある。ウェーバー、上掲書、第三節。
- (18) Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, 1964, Chicago, Chapter VII.
- (19) *ibid.*, pp. 193-4.
- (20) Alfred Weber, "Der Beamte", in *Ideen zur Staats- und Kultursoziologie*, 1927, pp. 97-98.
- (21) Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Europe—A preliminary Report", *British Journal of Political Science*, No. 3, 1973, pp. 257-290.
- (22) Renate Mayntz and Fritz W. Scharpf, *Policy-Making in The German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, 1975, p. 71.
- (23) *ibid.*, pp. 127-8.
- (24) この問題に関する古典的研究は Harry Eckstein, *The English Health Service*, Cambridge, Mass., 1958 である。また、最近の研究としては Michael J. Hill, *The Sociology of Public Administration*, London, 1972 がある。
- (25) Crozier, *op. cit.*, p. 187.
- (26) A. Wildavsky, "The Self-Evaluating Organization", *Public Administration Review*, Vol. 32, 1972.
- (27) 西尾勝氏の分析は、「効率と能率」『行政学講座』第三巻、東京大学出版会、一九七六年、所収。なお、この「官僚制の機能的代替物」としての「プログラム評価」という問題は、別途に考察を必要とする。
- (28) Crozier, *op. cit.*, pp. 201-3.
- (29) 権限自体を配分する手続ないし技法としては、たとえば、委任といった法技術的構成が考えられる。この点につき、西ドイツ連邦政府の事情を紹介したのもとして、三宅太郎、『行政における組織と管理』、早稲田大学出版部、一九六一年、があるが、ドイツ官僚制に伝統的な組織技術・管理技術を伝える文献としては、いまなお、Ernst von Harnack, *Die Praxis der Öffentlichen Verwaltung*, Zweite Auflage, 1951, Schwenningen の右に出るものはない。
- (30) Lord Bridges, *Portrait of A Profession*, London, 1950, p. 26.
- (31) Mayntz and Scharpf, *op. cit.*, p. 57.

- (32) cf. Brian Chapman, *The Profession of Government*, 1959, London.
- (33) Anthony Sampson, *Anatomy of Britain*, 1962, London, p. 226. なお、ここで引き合いに出されたアメリカ人観察者とは、ビア (Samuel Beer, *Treasury Control*, 1957) である。
- (34) H. Hecllo and A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, 1974, London, p. 76.
- (35) Sir Harold Scott, *Your Obedient Servant*, 1959, London, p. 184.
- (36) R. Lewis and A. Maude, *Professional People*, 1952, London, p. 70.
- (37) Chapman, *op. cit.*, p. 43.
- (38) 村松岐夫編、『行政学講義』、青林書院新社、一九七七年、二二七八頁。なお、「内在的責任論」の紹介として、足立忠夫氏の著作、たとえば、『行政学』（一九七二年）、「責任論と行政学」（『行政学講座』第二巻、一九七六年、所収）などがある。
- (39) H. E. Dale, *The Higher Civil Service of Great Britain*, 1941, London, pp. 108-9.
- (40) Charles Sisson, *The Spirit of British Administration and Some European Comparisons*, 1959, London, p. 121.
- (41) Sampson, *op. cit.*, pp. 223-4.
- (42) Dale, *op. cit.*, pp. 158-9.
- (43) 辻、「日本における政策決定過程」、一五八頁。
- (44) 河中二謙、「行政計画における意思決定」、日本行政学会編『年報行政研究』第三号、勁草書房、一九六四年、八一頁。
- (45) 河中、『現代の官僚制』、二四頁。
- (46) 参照、辻、上掲書、一五八頁。
- (47) 日本の官僚研究会編、『お役人操縦法』、日本経済新聞社、一九七二年、一四八―一九頁。
- (48) 原因とみる立場を代表するものとして、辻、上掲書、一六三頁。
- (49) Sampson, *op. cit.*, p. 230.
- (50) Dale, *op. cit.*, p. 91.
- (51) Spaulding, *op. cit.*, pp. 319-20.
- (52) 辻清明、『行政学概論』上巻、東京大学出版会、一九六六年、一一五頁。

- (53) cf Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967, Boston, p. 93.
- (54) 今井一男、『官僚』、読売新聞社、一九五三年、一一九頁。
- (55) 同書、四六頁および八〇頁。
- (56) 同書、一一二頁。
- (57) 村松岐夫、「政治過程における政党と行政官僚集団」、『法学論叢』一〇二巻五・六号、一〇八頁。
- (58) 今井、上掲書、一一〇—一一頁。
- (59) 河中二講、「日本における政策決定の政治過程」、『現代行政と官僚制』下巻、東京大学出版会、一九七四年、三七頁。
- (60) Crozier, *op. cit.*, p. 258.
- (61) 河中、上掲書、二〇—二頁。
- (62) たとえば、『地方財務』、二八〇号（一九七七年九月）、三二頁。
- (63) 河中、上掲書、二三四頁。
- (64) 中・下級の行政職員は、一般に、特定のポストの在任期間が長く、それだけ豊富な情報関係のネットワークをもっている。参照、辻、上掲書、一六五—一六頁。なお通達行政とは元来内規にすぎぬ通達が事実上法規のように一般的拘束力をもつ場合を指す。
- (65) 『臨時行政調査会の答申』のなかの「事務運営の改革に関する意見」（一九六四年九月）。なお、日常的で、非定型的な評価の一つの形態として、社会における各種行動主体の相互作用のうちから晶出してきた有力な選好ないし提案を追認する形で行政意思が決定されるという方式がある。社会内部のいわば自生的な選好ないし提案がそのまま行政意思の内容に取り込まれていくのであるから、この方式のもとでは、評価の基準を社会自身に設定させ、いわば社会に下駄をあずけながら、効果の点では、行政意思それ自体のうちに評価まで盛り込まれていることになる。したがって、行政の側で決定にたいしあらためて評価を下す必要はない。かりに下したとしても、それは決定の妥当性を確認するだけのものとなる。もっとも、具体的に何を自生的な選好ないし提案と判定するかについては、争いの余地がある。たとえば、いわゆる粗綱減産指示問題にさいして、社会は不況カルテル的なものの成立を望んでいたのか、望んでいなかったのか（参照、成田頼明、『行政指導』、『現代の行政』、岩波書店、一九六六年、所収、一四三—一四頁）。ここに裁量の契機が介入してくる余地がある。つまり、追認といっても、それはたんに機械的なものとどまることはできない。そこには、権限のミニマムな発動があるのである。一般に行政指導の名で知られている作用形態は、こうした日常的

で、非定型的な評価の一つの現われとみる事ができよう。すなわち、そこには紛れもなく権限の発動がある。たとえば、粗鋼減産指示問題において、行政指導に従うことを拒否した住友金属工業にたいし、通産省当局が「原料炭の輸入外貨割当ての削減など実効ある措置を講ずることによって、減産指示量を守らせてもやむをえない」との強硬態度を示した」という事実は、権限の発動以外のなものでもない(同書、一四四頁)。だが、他方、この行政指導を行うについては、もともと住友金属工業を除く他の有力製鉄会社から——「不況カルテルの結成による自主的生産調整」に代る不況の克服策として——積極的な働きかけがあり、その意を体する形で通産省当局により実施に移されたという経緯があった。実際また、住友金属工業を抑え込むことに熱心だったのは、通産省当局というより、むしろこれら有力製鉄会社自身であったといわれ、その熱心さが、従前から担当官とのあいだに設けられていた回路——パーソナルな情報関係——を通じて、通産省当局に伝えられる仕組になっていた、と推測されているのである(『エコノミスト』、一九六五年二月七日号)。だとすれば、ここではまさしく、社会に下駄をあずける形で、行政意思自体のうちには評価が盛り込まれていたということになる。それが、法技術上、権限の行使に当たらぬものとされているのも、理由のないことではない。ただ、問題は、そこにおける回路が、社会意思の伝達手段として、どの程度の代表性をもっていたかという点である。この点に疑義があるかぎり、盛り込まれた評価に説得力をもたせることは難しい。粗鋼減産指示問題が、まさに問題として、注目を集めるに至ったゆえんである。

(66) 岡部史郎、『行政管理』、有斐閣、一九六七年、七〇頁。

(67) 日本都市センター、『都市経営の現状と課題』、ぎょうせい、一九七八年、一一三頁。

(68) 参照、渡辺保男、「公務員のキャリア」、『行政学講座』第四巻、東京大学出版会、一九七六年、所収。なお、こうした機械的な人事が官僚制の停滞ないし閉塞状況を打破る「自己革新」の契機となっている、という見方が外国人観察者によってなされている。J. A. A. Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economy, 1975*, London, pp. 131-2.

(69) 地方自治研究資料センター、『現代管理者論』、自治研修協会、一九七七年、二二頁。

(70) 田中守、「管理の動向」、『行政学講座』第三巻、東京大学出版会、一九七六年、所収、二五一頁。

(71) 参照、渡辺、上掲書、一八五頁以下。

(72) 河中二講、「環境をめぐる政策決定過程」、日本行政学会編『政策決定と公共性』、勁草書房、一九七三年、所収、一七二頁。

(73) このような定型化されない能力・業績評価の一つの原型は、戦前の、「満州を経験させる」という人事のあり方のうちに見出さ

れるように思う。たとえば、美濃部羊次追悼録、『洋々乎』、日本評論新社、一九五四年。

(74) 地方自治研究資料センター、上掲書、二二頁。

(75) 戦前の官僚制については、升味準之輔、『日本政党史論』第四卷、東京大学出版会、一九六八年、第一章、および、山中永之祐、『日本近代國家の形成と官僚制』、弘文堂、一九七四年。

(76) 参照、橋川文三、「革新官僚」、神島二郎編、『権力の思想』、筑摩書房、一九六五年、所収。

(77) 藤田省三、「天皇制のファシズム化とその論理構造」、『近代日本思想史講座』第一卷、筑摩書房、一九五九年、所収、三〇九頁。

(78) 稲葉、上掲書、六一―九頁。

(79) 戦争と官僚制とのダイナミックな――ときにはパラドクシカルな――関係は、西欧諸国においても、同様に見出される。たとえば、第一次世界大戦とイギリス官僚制との関係について、ハロルド・ラスキ、『議会・内閣・公務員制』、岩波書店、一九五九年、一七〇頁以下。なお、日本における戦争体験と官僚制との関係の詳細については、近く稿を改めて考察を加える予定である。