

新しい行政への模索



中村陽一

はしがき

現在行政は、その実現すべき価値の点で、大きな変化を要請されている。しばらく前までの行政は、能率とその手段としての政治的中立、あるいは内容を確定しにくい公益などを実現するように期待されていた。しかし最近では、その行政はその決定の仕方の点で、またその決定の内容の点で、さまざまな価値の実現を要求されるようになってきているのである。本稿は、これらの新しい価値を識別するとともに、こうした価値の実現がどのような組織定型や成員の行動定型を要求しているかを推測しようと意図するものである。

1 ー 新しい行政が実現すべき価値

最近行政が実現することを期待されている価値のなかで、とくに重要な価値として、市民参加、組織内民主主義、社会的衡平、変化への対応の四つをあげてよいであろう。これらの価値のうちの最初の二つは、組織の決定の仕方に関する価値であり、あとの二つは、決定の内容に関する価値である。

市民参加とは、永続的には組織されていない市民が行政部の決定に有効な影響を及ぼすことを意味するが、これが、実現されるべき価値として主張されていることには、三つの理由が考えられる。その第一は、現在の代表機関が行政機関に対して一般的な指示を与えられるにすぎないという事実である。その結果、代表機関の意見と行政機関の活動結果との間には、しばしばギャップが現れることになる。第二の理由は、現在の統治機構が変化の反対者に、この反対のための機会を豊富に与えており、そのために要求される変化が遅々として実現しないことが多いという事実である。第三の理由は、現代の社会の組織が非常に大規模にな

目次

はしがき

- 1 ー 新しい行政が実現すべき価値
- 2 ー 要請される組織定型
- 3 ー 必要な人的要因
- 4 ー 結び

り、大規模な組織だけが有効な衝撃を与えることができる、と思われるようになったことである。これらの理由が、行政部に対する市民参加を強調させることになっているのである。

第二の価値である組織内民主主義は、組織の決定に組織成員を参加させることを要求する。この要求は、一方で組織の規模が拡大して個々の成員の活動内容が単調化し、他方でかれらの知識能力が向上するとともに、組織成員の自己実現を図るための不可欠の条件として、ますます強く主張されてくるのである。

第三の価値、すなわち社会的衡平とは、アメリカの最近の行政学者の用語から借用した概念であるが、ここではもちろん、わが国における要請を意味している。この価値の主張は、これまでの政府活動が政治的、経済的権力の所有者には有利に、これらの権力を持たないものには不利に作用しているという認識を基礎にしている。こうした差別的作用の結果が、公害であり、物価高であり、無秩序の開発であるとするならば、これらの現象自体が倫理的に悪であるばかりでなく、政府に対する戦闘的な抵抗とこれに対する弾圧の悪循環を招くであろう。ここでいう社会的衡平は、政治的、経済的無力者を援助し、かれらと社会のその他の人々との生存状態における格差を解消することを意味している。

さいごの変化への対応とは、急速な技術的発展がたとえば公害やその他の環境破壊といった多くの社会問題を生み出している現在、こうした激変する状況に対応して、これらの問題が深刻化するまえに解決することを意味する。

ここにあげた四つの価値が、こうして現在のわが国においていずれもとくに強く切望されているかあるいは切望されなければならない価値であることは、おそらくだれも否定できないであろう。そこでつぎに、これらの価値が実現されるためには

行政組織の定型やその構成員の特性に、どのようなものが必要とされるかを、検討しなければならない。

2——要請される組織定型

現在行政が実現するように要請されている価値は組織定型に対しては、階統制構造の修正を要求しているように思われる。まず第一に市民参加は、行政組織の顧客をその成員と対等の地位、あるいはより優越した地位におくことを意味するが、こうした関係は、階統制組織の成員が承認しにくい関係である。この組織では、組織成員間の関係が、そのままかれらと顧客との関係に延長される。つまり顧客は組織成員の部下の地位におかれるのである。その結果、顧客の問題が解決されなかったとき、その責任は顧客の背に負わされることになるのである。この関係は市民参加に内在する関係、つまり顧客が組織成員の活動の評価者となる関係とは対照的な関係である。職員参加が階統制の修正を意味することはいうまでもない。

社会的衡平は、現存する政策内容の変更を要求するから、組織定型へのこの価値の衝撃は、その限りで変化への対応と同じものになる。階統制が組織決定の変化にとって大きなマイナスの要因であることは多くの人々によって同意されている。階統制の最低辺ないしその近辺で生れた新しいアイデアが組織の決定の内容になるためには、頂点までの階統制の各段階が構成する各関門をすべて通過しなければならない。そのうえ階統制の上位者が所有する権力は、かれらに対する下位者の同調性を強化するから、新しいアイデアの生れることがそもそも少ないのである。

それでは、階統制を修正する手段として、現実にはどのようなものが考えられるであろうか。ジョー

ジ・フレデリックソンによれば、この手段のなかで最もよく知られているものが、プロジェクト手法である。プロジェクトの最大の利点は、もちろん廃止できるという性質である。この性質は変化への対応に対して最もよく貢献するが、組織内民主主義にとっても無関係ではない。

またウィリアム・スコットは、組織内部の民主主義と権力の分散を目指して、行政組織の内部に代表政府の原理を適用するように提言している。かれの提案は、組織内部の権力を分立させるとともに、組織内の適法手続を構造的に保障するという内容のものである。

まず第一に、組織内部の執行権は管理者に残し、立法権と司法権を、それぞれ互いに独立し、さらに管理者からも独立した機構に委託する。ついで組織の全成員が、複数の裁判官からなり、管理者から独立した司法部に、かれらの救済を提訴できるように保障する。このような司法部の独立性は、救済を訴えた組織成員が、そのために将来不利益を蒙らないようにするためである。さらに組織の所有者と被傭者——管理者、技術的スタッフ、一般成員——が、すべて組織の政策決定活動に代表されなければならない。この代表は、異端の少数者に対しても保障される。スコットは、このような指示を実行するならば、技術的知識と経済的資源の統制にもとづく執行エリート of 圧倒的な権力も、相対的に弱められるかもしれない、と考えるのである。もっとも、この点でかれはあまり強い自信をもてないようであるが。

筆者もかつて、分権的な組織構造を示唆したことがある。このときは、企業付属の研究所の組織構造をモデルとし、これを通常の行政組織に導入することを考えたのである。企業の研究所は、研究プロジェクトの選択にあたって、参加的ないし合議的決定方式を採用している。この方式では、プロジェクト選択の決定権は管理者の手中におきな

がら、この権限の行使にあたっては、研究者の意見を最大限に尊重するのである。そして選択されたプロジェクトの実施に関しては、研究者に完全な自由が与えられる。管理者は研究組織を不透明な暗箱として運営させられており、研究者の仕事の細部に立入ることを許されない。筆者は組織の政策の革新をとくに念頭において、このような組織構造を行政組織に採用するように暗示したのである。

ここで、以上のような階級制を修正するための提案を、現実採用し実行している組織が存在しているので、この実例を紹介しておこう。この例は、オリオン・ホワイトが紹介している組織である。この組織はある教会に所属する福祉機関であり、その規模は成員30名あまりを含むという程度のものである。組織の頂点に理事会と理事長が君臨しており、これらの機関が、組織が発達させた理論すなわち顧客との対等な関係を要請する活動理論と、この関係を維持するために必要な組織構造の理論とを組織の活動と構造に実現させている。

この理論のワク内にとどまる政策は、組織成員のさまざまな会議体によって決定される。これらの会議体には、執行職員、地域担当職員、計画担当職員、全職員がそれぞれ構成する会議体が含まれ、政策の弾力性と職員の間のある程度の権力の均衡を保障している。

政策の実施にあたっては、組織成員の間に階級制が出現する。すなわち、組織の内部に監督的ないし管理的地位が設けられている。しかしこのような関係が、成員間の支配関係を生み出さないような注意が払われているのである。まず第一に、これらの地位への就任者は、全職員の会議体によって定期的に任命されることになっている。そして第二に、この機関は個々の職員にそれぞれ二つの行政的地位を与えている。ある職員が一つの機能分野において他の職員の上位に立つとき、他の分

野において両者の関係を逆転させ、下位の職員を上位の地位におくのである。そのうえ第三には、役割遂行の実績を測定するための基準をほとんど設けていないのである。したがってまた、階統制が制裁力をもつことがない。給料は必要に応じて支給され、報酬と懲罰の手段としては利用されない。職はできる限り保障されているのである。

3 ————— 必要な人的要因

現在行政が実現するように要請されているいくつかの価値は、これまでみてきたような組織定型を要求するとともに、この組織を構成する組織成員のあり方に対して、さまざまな要求を提出する。組織成員の思想についても、かれらの技能についても、これまで期待されていたものとは異なったものが、必要とされているのである。

まず思想の次元では、第一に、社会的衡平という価値から直接に、行政官にリスクを冒かす態度が要求される。かれらが政治的経済的無力者を保護しようとするならば、それまで政策の決定を支配していた勢力、たとえば議員、利益集団、地域社会の指導者、これらと結びついた一部の官僚と対立関係に立たされる可能性は高い。またこうした保護のための手段が未経験のものであるかもしれない。こうして社会的衡平は、この価値にコミットする行政官に、政治的、行政的危険を冒すように強いるのである。このような態度は、これまでの行政官にはきわめて見出し難い態度である。

ついでにふれておけば、行政官がこうして危険を冒したとき、当然失敗や敗北に終る場合がでてくる。このような場合には、かれらは辞職に追い込まれるかもしれないが、こうした価値を強調するフレデリックソンらは、むしろこのような結果も心理的鬱屈よりは行政官にとって健康的であると

評価するのである。それはともかく、辞職がかなりの頻度で実現するならば、官僚制はかなり高い流動性を備えることになるであろう。

思想の次元の第二は、要請される組織定型、すなわち分権的な組織を実現させ、効果的に活動させるための思想である。ここではまず第一に、これまで高く評価されてきた能率という価値を低く評価し、むしろ非能率ないし低能率を高く評価するという思考の転換が指摘されなければならない。この転換の必要性は、スコットやフレデリックソンらが一様に認めていることである。組織内部で特定のエリートの権力が強化する最も重要な理由の一つは、かれらが組織を能率よく効果的に活動させる能力をもっているという事実である。このような活動の必要性が、組織の管理者ばかりでなく、組織の一般成員のすべてに感じられているところに、この種のエリートの権力の基盤がおかれているのである。したがって、組織が分権的になり、この状態が維持されるためには、組織成員全員の間に、このような価値の転換が必要なのである。

分権的な組織を活動させるために必要な第二の思想的要因は、ハーバート・シェパードのいう「第二次的」思考である。この必要性について、ホワイトはこう証言する。「この機関<——前述の福祉機関>の異端的な構造がこのようにうまく機能しているのは、明かに、第二次的思考にもとづく視野と行動定型の効果である」

それではこの第二次的思考とはどのようなものであろうか。この点をシェパード自身の言葉に説明させてみよう。「第二次的思考は、個人が相互に単に手段的なもの以上の意味をもつことができると仮定する……。この思考は、人格の発展、福祉、自己実現が、真の人間関係、相手を食いものにしない関係の産物である、と仮定する……。このことは、物理的福祉に必要な消費物資を協力によっ

て生み出すことができ、この消費物資を合意にもとづいて配合することができる、ということの意味する……。協力と合意の体系の構成員は相互の成長にコミットしており、この成長の部分的基礎である上位の目標にコミットしている」

スコットは、組織内に代表政府の原理を導入せよと提唱したとき、この導入が成功する条件として、民主主義政府の精神とスタイルが育成されるべき筈であるという信念が、組織の指導者の間でももちろん、追従者の間でも強く支持されなければならないと注意している。しかしこの精神もおそらく、シェパードのいう第二次的思考と同じ内容をもっていると考えてよいであろう。

分権的組織の活動に必要な思想要因として最後にあげるものは、階統制に依存しない態度と紛争を肯定する態度である。ホワイトの例の機関では、紛争を能率的に抑圧し、あいまいさを急速に失わせる階統制が存在しないために、こうした階統制の効果を生む別的手段を利用しなければならない。そこでこの機関の内部では、職員の間文化的に内蔵されている階統制的規範を除き、これを新しい規範でおきかえる努力が常になされている。またこの種の機関では、組織成員の間に多少の紛争が起ることはやむをえないが、この機関は紛争を、活動に対する再評価を促す刺激剤として尊重する態度がとられている。

組織成員にあらためて期待されている技能には、さまざまなものがあるであろう。ここでは、たまたまアダム・ハーバートが、市民参加を実現させた分権的組織について管理者にとって必要な技能を整理しているので、これを紹介しておこう。その内容は、分権的組織の成員にとって必要な技能を十分カバーしたものであると考えてよい。

<1>紛争の状況において効果的に活動できる能力。この能力には、市民、組織成員、公選公務員上位機関の職員との交渉の能力が含まれる。

<2>行政官は集団力学に十分通暁していなければならない。

<3>行政官は、かれの活動の対象となる市民の感触、要求、不満、希望を理解できなければならない。

<4>行政官は、かれが複数の上位者に責任を負う状況、それもこれらの上位者の希望が衝突するような状況で活動できなければならない。

<5>行政官は、非常に微妙で高度に不確実な状況、すなわち明瞭な解決が定義し難く、環境条件が常に変化している状況で活動できなければならない。

<6>行政官は、その専門職業内部でのより大きな流動性の不可避性とおそらくはその好ましさを進んで受入れなければならない。かれらの流動を促す条件としては、地域社会の条件の変化、行政官自身の利益あるいは必要の変化、この職に内在する緊張などがある。

<7>行政官は政治的にいっそう機敏にならなければならない。かれはかれ自身が政治的決定を下し、ある意味では公選公務員と政策決定機能を分担していることを意識しなければならない。実際には、市民との接触により、かれは公選公務員よりも市民に近いところにいるかもしれない。おそらくこのことは、かれをかれ自身が好む以上に政治的にするであろう。

<8>行政官は非常に効果的な伝達者であり、かれの感触を階統制の上位者と下位者、市民、公選公務員に伝えられなければならない。それと同時に行政官は、よい聞き手でなければならない。

<9>行政官は多くの市民がかれらについて抱いているイメージ、つまり尊大でエリート主義的であるというイメージを払拭できなければならない。

これまで述べてきたような行政に関する新しい主張に対しては、やはりいくつかの視角から批判が加えられるであろう。行政が社会的衡平を実現すべきであるという主張には、この主張が変化を引起すことのできる行政の能力を過大評価しているという批判、この主張が行政官に法の支配を侵害させようとしている、という批判などが加えられるかもしれない。とくに行政官がその環境に抵抗して、自己の地位を賭けてまで社会的衡平のために献身するであろうか、という疑問はさけられない。もっとも、個人的関心、この関心に対する支持、強い要求などの適切な組合せは、行政官のこうした献身を実現する可能性をはらんでいるが。このような批判のほかにも、分権的な組織定型が、果して行政に、現代社会から負わされている課題を解決させることができるか、という疑問も念頭に浮ぶかもしれない。急速な技術的進歩に促がされて起る政治的、経済的変化に行政が対応するためには、なによりもまずこの組織の能率的活動が必要ではないだろうか。現代の行政には、非能率である余裕はないのではないだろうか。このような問題関心からは、非能率を招く分権的な組織定型を現実の行政に導入することがためられるかもしれないのである。

たしかにこのような批判ないし疑問は重大であり新しい価値を主張する場合には、こうした批判、疑問に対して十分答えられなければならない。しかし本稿で指摘した価値も、やはり行政が実現すべき価値であることはたしかであろう。したがって行政の実務家も研究者も、これらの価値を実現できる条件ないし技法、しかも伝統的で依然として不可欠な価値を損わないような条件ないし技法を探求するために、大きな努力を払うべきではないだろうか。

<参考文献>

- <1>H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration," in Frank Marinied., *Toward a New Public Administration* <1971>, pp. 309—331
- <2>Adam W. Herbert, "Management under Conditions of Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review*, vol. XXXII<October 1972>. pp. 622—637.
- <3>Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power," *Public Administration Review*, vol. XXIX <Jan./Feb. 1969>, pp. 3—14.
- <4>William G. Scott, "Organization Government: The Prospects for a Truly Participative System," *Public Administration Review*, vol. XXIX<Jan./Feb. 1969>, pp. 43—52.
- <5>Orion F. White, Jr., "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy," *Public Administration Review*, vol. XXXIX <Jan./Feb. 1969>, pp. 32—42.
- <6>Herbert G. Wilcox, "Hierarchy, Human Nature, and the Participative Panacea," *Public Administration Review*, vol. XXIX<Jan./Feb. 1969>, pp. 53—64.
- <7>中村陽一「行政の革新」<『行政管理』1969年9月号1～9頁>
<中央大学法学部教授>