

政治と行政：関係性とその変容

安永 勲（コーディネーター）

目 次

はじめに

1 政治と行政：学的視点から

2 現実的視点から

おわりに

はじめに

本学政治学科は、平成28年4月から名称を「政治・行政学科」と改称することになりました。それに因んで、今回のシンポジウムのタイトルを「政治と行政：関係性とその変容」とすることにしました。

矢部貞治は、政治には「通常は政治と行政とが含まれている」⁽¹⁾と述べていますが、政治と行政の関係についての考え方は時代により変化してきました。ここでは、まず、その関係性とその変容を学的な視点から、次いで現実的視点から概観します。あとは、パネラーをつとめる諸先生の議論に委ねたいと思います。

パネラーは、山田 亮介（政治学科）、石見 豊（政治学科）、岩元 浩一（経済学科）の諸先生です。各先生方がご自分の専門的観点から興味深い話を下さいますので、学生諸君にあっては沢山の質問を出してシンポジウムを活発なものしてほしいと願っています。

1 政治と行政：学的視点から

（一）政治・行政分離論

矢部貞治は、政治には「通常は政治と行政とが含まれている」と言いつつ、次のように続けます。

要するに政治は国家意思の最高の創造、決定、及び遂行の最高指導を言い、行政は、このような政治を前提としての国家意思の具体的な実現遂行を言う。・・・現実上は国家意思の創造、決定、およびその遂行の最高指導についても、行政が内面的な補佐をするのであるが、しかし最高の創造、決定、指導、監督はあくまで政治の仕事であって、行政はその政治を前提としてこれを創始する関係である。

しかし行政は他面では社会技術としての固有の法則性を持ち、この面では行政は中立性的な性格を帯びる。すなわち行政はいかなる政治にも奉仕するが、いかなる政治も行政の固有法則性と中立性をみだりに犯すことはできない。それを犯すと行政の技術的能率性は保全されない⁽²⁾。

政治と行政の関係についてのこのような考え方は、19世紀末から20世紀初頭にアメリカ合衆国に出現し、W・ウィルソン（1856-1924）⁽³⁾の論文「行政の研究」（1887）やF・J・グッドナウ（1859-1939）⁽⁴⁾の『政治と行政』（1900）がその嚆矢とされます。ウィルソンは、国家の統治機能を「決定」（政治の機能）と「執行」（行政の領域）とに分け、政治は行政のために課題を設定するけれども行政の職務を左右してはならないとしています。またF・J・グッドナウは、国家の統治機能に意思の表出作用（政治の機能）と執行作用（行政の機能）に分け、政治に行政に対する統制力を認めつつも能率の観点から政治の統制から切り離される行政の自由裁量の領域があるとします⁽⁵⁾。

このような仕方では政治と行政は分離されることになりましたが、それは、19世紀末以降、小さな政府から大きな政府へと転換し始めた時期のことでした。

(二) 政治・行政融合論

しかし小さな政府から大きな政府への転換が決定的となる第二次大戦前後には、上述のような考え方の問題点が指摘されるようになりました。とりわけ、R・ダールは、政治・行政分離論を前提とした正統派行政学⁽⁶⁾を次の点で鋭く批判しています。1) 能率崇拜という価値判断の無自覚な持ち込み、2) 18世紀的な合理的人間観を前提とした人間行動の理解（非合理的・無意識的側面の無視）および3) 行政を取り巻く社会的背景を配慮しない行政の諸原理を普遍的原理とする態度がそれです。かくして、政治・行政分離論から融合論へと転換が行われることになりました。これにより、行政は政治として捉えられ、行政は政治から自由ではありえないものと解されることになりました⁽⁷⁾。

(三) その後の展開：融合論への回帰

このような「行政の政治化」の進行は、行政学の独自性は喪失を意味することになりますが、行政学の側では、政治学と行政学の連結概念としての公共政策に着目し、行政学は公共政策の形成・実施過程の変換装置から出力までを考察の対象とし、他方政治学はこの過程の入力から変換装置までを考察領域として政治学との住み分けを企図しました。結果的にそれは、政治と行政の融合論への回帰を意味します⁽⁸⁾。

学的観点からすれば、政治と行政の関係はこのような変遷を辿ったということが出来ます。次は、現実的観点から政治と行政の関係について概観していきます。

2 現実的視点から

(一) 近代政治原理の変容

ここでは、政治と行政の関係性を現実的視点から見てみたいと思います。上で見たように、政治・行政分離は小さな政府から大きな政府へと転換し始めた段階、政治・行政融合論はその転換が決定的となった段階、そして二分論への

回帰はその後の行政の政治化が進行する段階に現れたものです。そこにおいては、日下が言うように、近代政治原理すなわち議会主義・法治主義・権力分立主義が形骸化し、諸制度が大きな変容を余儀なくされることになりました。その狙いは、権力の恣意化・濫用を防止し個人の自由や権利を保護することでありましたが、今日では議会の機能が低下し、行政権が拡大・肥大化する状況（行政国家化）が現出するに至っています⁽⁹⁾。そのような状況の下で問題視されるのが、とりわけ高価な大きな政府と官僚政治（官僚支配）であります。ここでは、とりわけ官僚政治（官僚支配）について見ることにします。

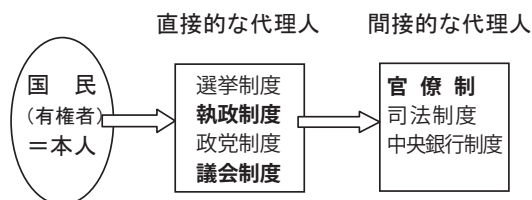
今日、国家権力は三権に分けられ、立法部・行政（執行）部・司法部に分離されていることは言うまでもないことです。また政治の「決定・指導・監督」の機能は立法部に属し、行政のその決定の「実現・遂行」の機能は行政部に属するというのも同様です。しかし議院内閣制においては行政部の長たる首相並びその他の大臣は議会の構成員である議員が担うことになっています。ここでは首相および大臣は「決定・指導・監督」の機能を担う政治の側に立つと捉えて行政からは除外し、専ら官僚制のみ「実現・遂行」の機能を担う行政の側に立つと捉えてこれからの考察に移ります。

（二）官僚政治（官僚支配）

官僚政治とは、「官僚が政治を左右する実権を握り、行政の世界でのみ妥当する慣行や意識によって支配を行使する政治形態」（『ブリタニカ国際大百科事典』）あるいは「政府の統制力が官僚の手中に完全に掌握され、その権力の項

によって一般市民の自由が危うくされているような統治形態」（有斐閣『現代政治学小事典』）とされる。その問題点の一つは、本稿一の（二）で挙げた正統派行政学に対す

政治制度の配置⁽¹⁰⁾



るR・ダールの批判が言っていることに尽きるでしょう。問題点のもう一つは「本人—代理人モデル」⁽¹¹⁾を用いて説明できるでしょう。前頁の図：「政治制度の配置」は、政治制度の配置を説明するために作成されたものです。すなわち、そこでは、本人は国民であり、国民の代理人は一義的に政治家となりますが、その政治家が本人となってその権力を移譲する官僚や裁判官は政治家の代理人となります。したがって国民からみれば政治家はその直接の代理人、官僚はその間接の代理人ということになります。官僚政治（官僚支配）とは、本人である国民にとって直接の代理人である（国民の直接的な付託を受けた）政治家ではなくその間接的な（国民の付託を受けていない）代理人である官僚が自らにとって本人である政治家を差し置いて「政治を左右する実権を握り」「政府の統制力を掌握する」ことであり、官僚制には種々の問題が指摘されますが、この事態は民主主義（代議制）の根幹を大きく揺るがすものと言えます。その是正策としては、議会主義に立ち返って議会本来の地位を回復すること、オンブズマン制度の導入によって行政の監視を強めることなどが挙げられますが、遅々として進まないというのが現状です。最近において活発になっている「政治主導」の議論は、そのような政治（政治家）と行政（官僚）の関係を是正しようとする取り組みです。

（三）政治と行政の関係是正の取り組み：政治主導

政治主導とは、「政治家が官僚に依存せず政策の立案・決定などを進めること」（デジタル大辞泉）⁽¹²⁾とされますが、政治主導で想起されるのはサッチャリズムやレーガノミクスで有名な英国首相M・サッチャー（在任：1975—1979）と米国大統領R・レーガン（在任：1981—1989）でしょう。彼らは、英国病、双子の赤字克服のために先頭に立って諸改革を断行しました。

わが国で「政治主導」が脚光を浴びたのは、2009年の第45回衆議院選挙に際しての民主党マニフェストとされます。その選挙において民主党は自民党から政権を奪取しましたが、5原則と5策からなるそのマニフェストにはその第一原則に「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導（傍点筆者）

の政治へ」⁽¹³⁾が掲げられました。

しかし政治主導という考え方は、我が国では戦前にまで遡ります。それは政治指導の制度化という形で進められ⁽¹⁴⁾、戦後は行政改革を進める中で政治主導の考え方が顕在化することになりました。とりわけ増島は1961年に設置された第一次臨時行政調査会の主眼を6点とし、その②として「行政における民主化の徹底」を挙げています⁽¹⁵⁾。そこから読み取れるのは、行政改革に官僚支配の抑制/政治主導が付加されたということです。さらに、増島が言う「臨調行革の期間」⁽¹⁶⁾には、行政改革の概念が拡大され財政再建のための規制緩和が包含されることにもなりました。これはオイル・ショック後の財政逼迫に対応するためでした。

その後の我が国の諸改革は政治（家）主導で実施されました。とりわけ省庁を1府22省から1府12省へと半減させた2001年の中央省庁再編の断行、財政再建の観点から歴代自民政権は選挙において不利に働くことを認識しつつも消費税の導入（1989）、その増税（1997・2014）を断行しました。さらに小泉純一郎首相が行った有名な郵政民営化、さらには安倍晋三現首相の諸施策への取り組みは官僚支配から政治主導への移行を察知するに十分な実例であると言えるでしょう。

おわりに

理論的および現実的という二つの観点から政治（政治家）と行政（官僚）の関係について見てきました。立法国家から行政国家への移行の中で、行政部が拡大し行政権が強化されたのに伴って、官僚政治（官僚支配）が顕在化しているとの指摘があります。それは、民主政治という考え方に反するものでは正されるべきことです。本人—代理人モデルに照らして言えば、行政（官僚）は「本人」である政治家の代理人に過ぎません。本人（政治家）の指令を誠実に遂行することこそ代理人（官僚）に求められることです。

とは言え、政治（政治家）と行政（官僚）を分離して論じるのは分析的な方

法に過ぎません。政治（政治家）の「決定」と行政（官僚）の「実行」、そのいずれを欠いても広義の政治は成り立ち得ません。政治（政治家）と行政（官僚）についていろいろなことが言われますが、これらは政治を支える両輪です。学生諸君にあっては、このようなことも頭に入れて政治の勉強に励んでもらいと思います。

注

- (1) 矢部貞治『政治学』（新版）（勁草書房 1994）17 頁。
- (2) 同上書 17-18 頁。
- (3) プリンストン大学の法学・財政学教授を経て第 28 代アメリカ大統領（在位期間：）に就任。
- (4) アメリカの行政法・行政学者，コロンビア大学，ジョン・ホプキンズ大学学長を歴任，アメリカ政治学会の初代会長。
- (5) 佐藤俊一『政治行政学講義』（成文堂 2004 年）8 頁。堀江湛『政治学・行政学の基礎知識』（一藝社 2008 年）238-239 頁。
- (6) 正統派行政学とは，後藤によれば「能率」と「管理」を両手・両足をするもので行政管理論へと総合・基礎づけられるものとされる（同上書 9 頁）。
- (7) 佐藤同上書 10 頁，堀江前掲書 240-241 頁。
- (8) 佐藤同上書 11 頁。
- (9) 日下前掲書 27-44 頁。
- (10) 建林他『比較政治制度論』（59 頁）から中央政府の部分に限定して引用。
- (11) 同上，54-58 頁。
- (12) dictionary.goo.ne.jp/jn/240665/meaning/m0u/
- (13) www.dpj.or.jp/article/manifesto2009
- (14) 清水唯一朗「政治指導の制度化：その歴史的形成と展開」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学』《慶應義塾創立 25 年記念法学部論集・日本政治》143-171 頁。
- (15) 増島俊之「20 世紀後半 50 年間の行政改革の動向と 21 世紀における展望」日本公共政策学会編『公共政策研究』第 1 号，111 頁。
- (16) 第二次臨調発足（1981）から行革審（臨時行政改革推進審議会）の廃止（1993）までを指す。同上 113 頁。