

【シンポジウム】

報告Ⅲ：行政学・公共政策論にとって 「平等って何だ」

平 石 正 美

目 次

はじめに

- 1 行政学は何を研究してきたのか
 - 2 行政学・公共政策論における「平等」の扱い
 - 3 行政学や公共政策論は何を重視するのか
- おわりに

はじめに

政治研究所の公開シンポジウム「平等って何だ」は、政治学科の3コースに合わせて統一テーマを学問分野別に話し合おうという企画のシンポジウムであった。

政治学にとって「平等」とは、もともと縁の深いテーマであり、いかに実現するか、どのように平等な社会をつくっていくかは常に重要な論点であった。しかし、行政学や公共政策の立場にとって「平等」は、理念的に語ったとしても具体的に論じることがあまりなかったテーマである。それはなぜなのかを、改めてこのシンポジウムを機会に検討してみることにする。

1 行政学は何を研究してきたのか

一般的に現代行政学は、1887年のウッドロー・ウィルソンの「行政の研究」

報告Ⅲ：行政学・公共政策論にとって「平等って何だ」（平石）

が出发点であるとされる。ウィルソンは、「行政の領域は、経営（ビジネス）の領域である。それは、政治の喧噪と抗争からは隔離されている」そして、「行政は、会計事務の方法が社会生活の一部であり、また機械装置が工場生産の一部である」という意味でしか政治学の世界で重要ではないと述べていた。このウィルソンの論理は、政治と行政を明確に分離することで、行政の政治腐敗を廃し、行政の能率性を高める「政治行政分離論」として行政学に論理的支柱を与えるきっかけとなった。

しかし、120年余り経た現在、このウィルソンの論理構図は、実態と相当な違いがあることは明らかとなっている。具体的などころでいえば、政権を奪取した民主党は、国家や政治が弱体化してきたのは官僚制にあるとして、政治主導の政権運営を図るとした。翻って言えば、官僚制が政治的な役割の多くを担ってきており、政治が本来の機能を果たせなかった事が問題であるとしたのである。民主党の判断が正しいかどうかは、異論があったとしても、官僚を中心とした行政システムが、政策形成において大きな役割を果たし、政治体制の中で巨大な組織構造を持ちながらも、自己保身的で国民のために行動していないという批判は、多くの人が首肯できるであろう。これは、行政学でいうところの「官僚制の弊害」や「官僚制の逆機能」の問題であり、50年代から70年代に多く研究された官僚制や行政統制論の研究課題であった。一方で、公共政策論の先駆となる H.D. ラスウェルや Y. ドロアらによる政策科学の研究が始まったのもこの時代である。

80年代から90年代は、政策論の高まりを受けて、公共政策の研究や実証的な研究が増えていった。大学においても、公共政策学部や総合政策学部といった学部の新設も相次いでいった。その後、行政改革論や地方分権論などの実践的研究や個別の政策研究が展開され、その一方でガバナンス論のような伝統的政治行政体制への批判理論が数多く展開されるようになった。

行政学の研究者は、一般理論もしくは中範囲の理論を研究する一方で、学問的性格として社会現実への処方箋を提示しなければならない宿命を持ち、具体的な政策分析や公共政策研究に携わることが多い。したがって、理論というよ

りはプラグマティックな研究性向を持ちがちとなる。

2 行政学・公共政策論における「平等」の扱い

このシンポジウムを機会に「平等」を行政学でどのように扱っているのかを、改めて調べてみた。すると、意外にも行政や公共政策の立場からは「平等」という概念がほとんど語られていない。なぜなのかを、検討してみることにする。

1) 行政学教科書における「平等」概念の扱い

下表のように大学で一般的に使われている行政学と公共政策論の教科書10点から、「平等」概念が目次で取り扱われているか、または索引で示されているかを調べてみた。行政学の教科書7点においては、主要なテーマとして目次で扱っているものはなく、索引においてもなかった(2点は索引がついてない)。

また、公共政策論の教科書においても目次で取り扱っているものはなく、索引レベルでは1冊が該当した。その足立幸男の『公共政策学入門』では、「国民が判断するような価値がいくつか存在する。たとえば、……自由, 平等, 平和, 経済的繁栄, 環境保全などが、そうであろう」といった政治的価値を述べる時に用いたものの、「平等」自体を取り上げ、説明している項目はない。

表1 行政学・公共政策における「平等」の扱い

著者	書名	発行年	目次における「平等」	索引における「平等」
西尾勝	行政学	1993	なし	なし
今村都南雄 他	ホーンブック 行政学	1996	なし	なし
森田朗編	行政学の基礎	1998	なし	索引なし
土岐・平石・外山・石見	現代行政のフロンティア	2007	なし	なし
藤井浩司・縣公一郎編	コレク行政学	2007	なし	なし
風間規男編	行政学の基礎	2007	なし	索引なし
真淵勝	行政学	2009	なし	なし
宮川公男	政策科学の基礎	1994	なし	なし
足立幸男	公共政策学入門	1994	なし	あり
宮本憲一	公共政策のすすめ	1998	なし	なし

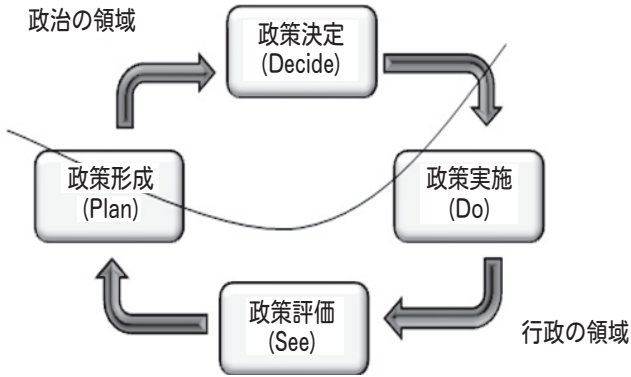


図1 政策過程における政治と行政

つまり、「平等」概念は、政治学における基本理念ではあるが、行政学や公共政策論における主要テーマになっていないことが明らかとなった。これは、ある程度予期していたものの、なぜなのかをきちんと説明をすべきであることを実感することとなった。

2) 政治と行政の役割分担と関心の違い

行政学は、政治学系の一分野であり、政治と行政の関係をどうするべきかという規範論は、違ったアプローチを採りつつも時のテーマとなり続けている。

また、行政学が政治行政分離論から始まり、政治行政融合論へと推移していった流れは、政治と行政の望ましい関係の探求が行政学の根幹であることを示している。その後、80年代以降に民営化論や行政改革論が出てくるが、これも時代状況や環境の変化に合わせて、政治と行政を厳格に分離したり、連携協力を高めたりすべきであるといった関係規範論の変形であるともいえる。

伝統的に、行政学がひたすら研究の骨格にしてきたのは、組織論や管理論を取り入れた組織有効性や管理の効率性であった。ここでは、組織管理論、人事管理論、財務管理論など政府機構を管理していくための行政管理論として体系化されていった。

しかし、現実の社会課題を解決する処方箋を提示するという行政学の使命は、

一方で政策科学や公共政策論の導入や展開を示し、それらを行政学の中に取り込み、よりプラグマティックで処方箋的な政策立案や政策開発を進めていくこととなる。

政策科学を提唱した H.D. ラスウェルは、『政策科学序説』(A Preview of Policy Sciences, 1971) において政策科学の役割を「公共のおよび市民的秩序の意思決定プロセスについての (of)、およびそのプロセスにおける (in) 知識に関わるもの」と定義している。「of の知識」とは、決定され実施される政策についての体系的・経験的研究を意味し、「in の知識」とは、現実の意思決定において利用可能な知識のストックのことである。つまり、民主主義システムを発展させるような政策過程の改善と、現実に役立つ政策分析及び政策開発を発展させることが、政策科学の目的であると位置づけたのであった。そのため、政策科学や公共政策論においては、より具体的でプラグマティックな政策開発や研究が求められるようになったのである。

行政学は、これらの研究傾向や政策科学等の影響を受け、より具体的な制度化と公共サービスの有効性というプラグマティックな側面への研究関心を深めていくことになる。それを概略的に示せば、**図 2** のような関係性を描くことが

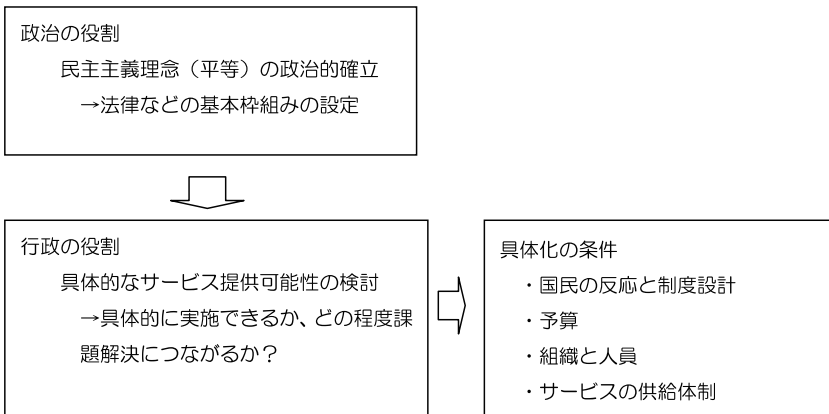


図 2 政治と行政の基本的役割と具体化条件

できよう。つまり、政治の役割は、平等などの民主主義理念を、現代の環境の中で実現していく基本枠組みを設定し、行政はその枠組みの中で実行可能なサービスや事業へと展開していく。しかし、具体化するには、予算、組織、人員といった資源を有効に使って、効果を高めていく必要があり、換言すれば有限性のある資源を元に目的や目標の達成度を描き、それを実施しなければならないのである。そのため、行政学の研究方向は目標設定や達成度といった側面に向けられることになり、「平等」という理念を理解していても、政策を実施することで高められる効果は何か、どの程度解決につながるかに関心を強く持つため、より計量化しやすい概念に着目するようになったのである。

3 行政学や公共政策論は何を重視するのか

1) 政策における価値の対立と手続的公正

行政学や公共政策論は、具体的な政策の有効性を最大化するために、制度と政策との関係、政策に関する環境要因、政策自体の費用効果や費用便益などに焦点を合わせた研究を進めようとする。しかし、政策が形成される過程において、利用可能な資源の有限性、政策への多様な代替案、さらに様々なアクター（企業・利益集団・既得権益者）からの圧力などの影響を受ける。

公共政策は、無限大の資源を投入できるわけではなく、限られた予算などの資源を配分するものであるため、特定分野の政策が実施されることは他の分野や集団への政策予算が削減されたり、転換されたりすることとなる。つまり、現代国家で公共サービスを提供することは予算などの財の移転を意味し、ある集団にとっては賛成でも、他の集団にとっては反対となり、価値観や意見の対立を生みやすくなる。

政策の現場にたつ人間は、政策を具体化すればするほど、対立が生じやすいことを理解している。さらに、行政の立場においては法の目的や基本理念を重視しつつも、少なくとも手続は公平で、公正であろうとする。そのため、政策形成・立案・実施の政策過程においても、手続きを公正かつ公平に行うことを

重視する手続民主主義 (Procedural Democracy) や適正手続 (Due Process) が重要であると考ええる。

しかし、政策に関係する官僚や研究者は、予想される政策効果や有効性の評価を通して、政策目的や理念に直接・間接的に関わっている。つまり、政治的な決定で「平等」という理念の枠組みが制定されれば、何らかの形でそれらの問題に関わらざるを得ない。しかし、「決定は政治の役割」、「実施は行政の役割」という規範論が、直接的な参加を抑制することになる。そのため、行政学や公共政策論の立場では、行政の枠内にとどまりつつ、公共政策に展開可能な政策有効性の尺度を限定的に用意することになる。

2) 公共政策に求められる尺度

公共政策が望ましいものであるか、実施すべき基準に合致しているかを判断する際、伝統的に行政学や公共政策論の世界では、経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness) という判断基準を設けてきた。①経済性とは、同じ成果を最も安い経費で達成するべきとする基準であり、②効率性とは、同じ経費で最も高い成果を上げるべきとする基準、③有効性とは、所期の目的 (行政の枠内で設定された目的) を十分に達成しているかという規準であり、この3つを3Eとしている。これに対して、近年は4つめの尺度として④公平性 (equity) も加えて、4Eにすべきだという考え方が広まってきた。

前者の3Eは、政策において「ムリ、ムラ、ムダをできるだけ少なく」すべきだという経済的合理性を追求する基準であり、後者の4Eはそれに社会的合理性である公平性 (公平・公正・社会的正義) を加えるものである。つまり、3Eの段階では行政資源である予算や人員をいかに節約して、有効に使うかが求められるものであり、そこでは政治的価値からの分離が可能であった。しかし、4Eの段階になれば、納税者である国民に対していかに公平で公正であるのか、いかに社会的な正義を達成できるのかという政治的価値の領域への踏み込みを必然のものとしてざるを得ない。これらの尺度が利用されるのは、近年、多くの地方政府や中央政府で実施されてきた行政評価や政策評価である。これ

報告Ⅲ：行政学・公共政策論にとって「平等って何だ」（平石）

は、政策形成・政策決定・政策実施・政策評価という各政策段階を連携循環させることを前提とした手法であり、この手法の有効性を高めていくことは必然的に政治の領域への介入を意味することになる。

おわりに

行政学や公共政策論は、アクターの規範的抑制を意識的もしくは無意識に理解し、その領域内の研究に専心する傾向があった。これは、クライアントが行政であることが多く、プラグマティックな傾向を持つ学問的性格にも起因している。しかし、政治と行政のあるべき関係は、形を変えつついつの時代にも重要な研究テーマであり、避けて通ることができない本質的なテーマであることは過去の研究の歴史が物語っている。さらに、公共政策の有効性や効果を深く追求することは、結果的に政治的価値の領域に足を踏み入れることになることも指摘した。

行政学や公共政策論にとって「平等」などの政治的価値は、数量化しにくく、政策の目標化がしにくい概念であったため、別な尺度に置き換えることで研究を精緻化してきたが、政策の有効性を深く探究し、あらたな社会参加の時代に対応していくためには、政治的価値と国民の反応などをより分かりやすくするとともに、計量化できる研究手法の開発に挑戦していく必要がある。

しかし、行政学や公共政策論が単純に政治的価値の領域に介入するわけではなく、蓄積してきた研究を元に、政策代替案の目的価値の達成度に関する多元的評価や新たな有効性尺度の開発などからその問題に踏み込んでいかなければならない。現実の社会では、ボランティアやNPOが多くの社会的役割を果たすようになった結果、公共政策への参加アクターの拡大や官民融合の深化などが見られるので、こうした課題対応も含めた本質的な研究が求められているのである。

《比較した行政学・公共政策の文献》

1. 西尾勝『行政学』（有斐閣，1993年）
2. 今村都南雄他『ホーンブック 行政学』（北樹出版，1996年）
3. 森田朗編『行政学の基礎』（岩波書店，1998年）
4. 土岐・平石・外山・石見『現代行政のフロンティア』（北樹出版，2007年）
5. 藤井浩司・縣公一郎編『コレーク行政学』（成文堂，2007年）
6. 風間規男編『行政学の基礎』（一藝社，2007年）
7. 真淵勝『行政学』（有斐閣，2009年）
8. 宮川公男『政策科学の基礎』（東洋経済，1994年）
9. 足立幸男『公共政策学入門』（有斐閣，1994年）
10. 宮本憲一『公共政策のすすめ』（有斐閣，1998年）

《参考文献》

- D・ワルドー『行政国家』（九州大学出版会，1986年）
辻清明編『行政学講座1』（東京大学出版会，1976年）
H・サイモン「行政理論と行政制度の変動」，I・デ・ソラ・プール編『現代行政学の思想と方法』（劉草書房，1970年）
西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会，1990年）
日本行政学会編『年報行政研究17 行政学の現状と課題』（ぎょうせい，1983年）
橋本信之『サイモン理論と日本の行政』（関西学院大学出版会，2005年）
Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky eds., *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham House Publishers, 1990).
H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration* (Jossey-Bass Publishers, 1997).
Barry Bozeman, *Public Management* (Jossey-Bass Publishers, 1993).
Wayne Parsons, *Public Policy* (Edward Elgar, 1995).
Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, June 1887, in J. M. Shafritz & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration* (Wadsworth Pub Co., 2008)