

「行政国家」と計画行動

木谷晋市

1 はじめに

現代国家を特徴づける代表的用語として「行政国家」があげられる。ただし、この用語の持つイメージは、現代の行政国家現象と考えられている諸側面のどれに注目するかによって、両義性を持つ。一つは「福祉国家」のイメージと結びつき行政の合理的・計画的傾向が強調され、もう一つは官僚支配、中央集権イメージと結びつき反民主的傾向が強調される。本稿では、さしあたり行政国家を次の二点の特徴を持つ操作的な説明概念とすることを前提としておく。すなわち、一つは立法・司法に比して行政の機能が相対的に優位な地位を獲得するという特徴であり、もう一つは統治権力の正当性が行政の機能に左右されるという特徴である⁽¹⁾。

「行政国家」をこのように定義すると、先の二つのイメージと関連して、統治の正当性が行政の機能的合理性に置き換えられる状況をどのように理解するか、が問題となろう。すなわち、現代国家においては、社会的ニーズが質量共に増大しているが、これを充足するための行政の行動規範は、議会によって付与される正当性ではなく、行政独自の機能性に求められるようになってきている。その結果、統治の正当性（legitimacy）は行政行為の有効性（validity）に依存するようになる⁽²⁾。行政国家化が自由主義的経済秩序、延いては、資本主義的社会経済秩序の動揺に対する対応という側面を持っているとすれば、行政行為の有効性は、現存体制の存続にかかわることになる。なぜなら、行政の機能性を保証すべき行政行為が有効性を持ち得るかどうか、行政行為それ自体に矛盾や限界を内包していないかどうか、は、現存体制それ自体の限界に直接結びつくことになるのではないかと考えられるのである。

このような問題関心から、本稿では戦後アメリカ行政学における計画行動論⁽³⁾を歴史的に概観する。なぜなら、一般的にニューディール期の「全般的管理」の発想は行政国家の出現と密接な関わりを持つと考えられ、また「現代行政の構造的な特色」は「計画」または「計画行動（planning）」であると考えられるから

である⁽⁴⁾。このため、ここでは、ニューディール期以降のアメリカ行政学における計画行動を先の二つのイメージに関連させて整理すると共に、両者の関係を考察することによって、現代国家の正当性を担う行政行為の問題性を検討しようと考えるものである。

1 ニューディール期及び第二次大戦直後における計画行動

周知のように、アメリカにおいて、国家全般にわたる社会的経済的計画行動が飛躍的に増大し、行政と計画との結びつきが以前とは比べものにならないほど緊密になったのは、ニューディールから第二次大戦の時期にかけてである。後に政治行政二分論を集大成したとされるギュリック(L.Gulick)は、1933年の「政治、行政および『ニューディール』」と題する論文のなかで、まだ開始間もないニューディールと国家機能との関連について、次のように述べている。すなわち「我々は、現在、新たな状況と新たな必要性に直面している。政府は、国家の経済生活にとって超持株会社(super-holding company)となりつつあり、少なくともある程度まではそうあり続ける運命にあるようだ。この過程において政府が基本的に果たすべき新機能は、国家生活の一貫したマスター・プランを立案し、それを実施するということである。これは、現在の機能の新たな区分、すなわち新たな権力区分の理論を必要とするであろう」⁽⁵⁾ということである。

この主張は、1937年の『行政科学論集』における「能率は行政の公理No.1である」という政治行政二分論を最も端的に示した彼の主張と明らかに矛盾するようと思われる⁽⁶⁾。この点について水口憲人は、37年の論文は「大統領委員会の報告書に理論的支柱を与えるべく編纂された」という政治的制約があり、ニューディール政策をめぐる「政治的論争に対して行政理論の価値中立性を装う」必要性があったのではないかと指摘する⁽⁷⁾。実際、農業調整法(AAA)、全国産業復興法(NIRA)は最高裁の違憲判決を受け、最高裁判所の改革は失敗し、CIOの戦闘的行動は保守派勢力の巻返しを生ぜしめ、民主党内の保守派は福祉政策に抵抗した⁽⁸⁾。こうした状況下におけるアメリカでは計画と社会主義=全体主義を同一視する傾向がある。ギュリックの中立性の装いは、大統領へ権限を集中するような政策を実現するに際して、こうした計画=社会主義=全体主義という理解への配慮というきわめて政治的な意味を含んでいたといえよう。

このような事情は、政府と計画機能との結びつきが、体制や秩序形態の選好という問題と関連して、イデオロギー上の対立状況、単純化すると、「自由対計画」か「自由のための計画」か、という対抗関係の存在を暗示する。前者は、計画を隷属への道とするハイエクに代表されるように、計画を個人主義に対抗するものとしての集合主義と理解する⁽⁹⁾。これを行政機能との関連でとらえると、行政の議会に対する従属を行政責任の本質とみなし、行政機能それ自体の拡大を問題としたファイナー（H. Finer）の責任論と結びつくであろう⁽¹⁰⁾。後者は、全国資源計画委員会（National Resources Planning Board）のひとりであったメリアムに代表されるように、計画を「人間の能力を解放し、機会を広げ、そして人間の自由を拡大する」ものと理解する⁽¹¹⁾。行政責任論との関係で言えば、ファイナーとの論争で知られ、技術的知識に行政責任の根拠を求めるフリードリッヒ（C. Friedrich）の機能的責任論と結びつくであろう⁽¹²⁾。

このようなイデオロギー上の対立のなかで、事実レベルにおける行政国家化の進行に対して、大戦直後の計画理論は共通する土壌を持つ。第一に、秩序選好の問題に関しては、「自由対計画」という問題視角を否定し、計画行動の積極的意義を擁護する。古典的行政理論の中心人物でもあったホワイト（L.D. White）は、計画行動の増大に伴う行政官の責任を強調していることから、計画行動の必然性を肯定していると推定される⁽¹³⁾。また、サイモン（H.A. Simon）は、公共政策等の根本的争点にかかわる計画行動と価値中立的な意味を持つプログラムをわけ、イデオロギー論争を回避しようとする⁽¹⁴⁾。第二に、第一の問題と密接に関連するが、計画行動を行政管理や事業の実施と関連させ、価値中立的、技術的イメージで理解されている。ホワイトは全般的計画とは別に「実施計画行動（program planning）」という概念を導入し⁽¹⁵⁾、サイモンも広範な計画（broad plan）にたいする「より限定された計画行動（more specific planning）」という考え方でイデオロギー論争を回避しようとする⁽¹⁶⁾。第三に、計画家と行政との関係としては、独立計画委員会方式を否定し、計画担当機関は大統領に直接責任を追うべきと考える。

しかし、計画行動を価値中立性や技術性によって、その政治性から救出することはできないことは明白である。確かに、フィフナー（J.M. Pfiffner）のように科学的管理法の流れをくむ考えもあるが⁽¹⁷⁾、ホワイトは実施計画行動が逆に政

策に影響を与える可能性を指摘し⁽¹⁸⁾、サイモンは計画行動も計画担当機関も政治的に中立ではあり得ないと指摘する⁽¹⁹⁾。計画のイデオロギー的中立性と計画行動自体の政治性との矛盾は、サイモンによれば、人間行動の二面性で説明される。すなわち、究極の人間行動と介在的人間行動である⁽²⁰⁾。だが、計画行動を行政の固有の機能として定着させようとするこのような努力は、結局、政治の機能を行政内化する試みであり、計画行動を単なる管理技法としては抽出できないということを示唆するものであろう。

3 計画行動の合理性と政治性

戦後の計画行動に関する理論動向は、主として意志決定論として現れるが、その先駆をなすサイモンの意志決定論は、前述のように、満足モデル・意志決定の限界を取り入れながら、究極的には合理的・包括的意志決定を暗示すると共に、決定の場における政治過程の存在を内包するものであった。1950年代後半から60年代の意志決定論の動向は、このような二面性を反映し、シック(A.Schick)の表現を借りるなら、「システム」指向対「過程」指向の対立として分析できるであろう⁽²¹⁾。

システム指向とは、費用・便益分析やPPBSのように、システム分析の予算編成過程への導入として現れた動向である。それは、目的の発見、目的達成のための代替案の設定、代替案相互の費用と効果の分析、優先順位の設定というプロセスで意志決定がなされるものである。

この過程で特徴的なことは、目的の発見それ自体がシステムのなかに組み込まれていることである。たしかに、システム分析の推進者たちは、これが政治家の選択肢の幅を広げ、個々の選択肢の根拠をより明確なものにすることによって、政治家の決定に資すると主張するが、システム分析の目的が、ニューディール以来の利益集団の圧力によって生じた既得権益や浪費を排除し、効率的な意志決定の実現をめざしたということである以上、このような傾向は必然的に行政の政治過程への侵入を伴うであろう。

また、システム分析が全般的効率をめざすものであることは容易に読み取れることであるが、これを行政組織との関連で考えると、トップ・ダウン型の決定方式、すなわち集権型の組織構造を前提していると思われる。このような構造の下

では、国民と直接接触する部門における裁量範囲は狭められ、政策分析担当部局、とりわけこれが予算作成過程と結びつく場合、予算担当部局に権限が集中する可能性をはらむのである。

システム指向がこのような問題をはらむ以上、対抗理論が形成されるのは当然といえよう。シックの言う「過程」指向がそれであり、ウィルダフスキー（A. Wildavsky）とリンドブロム（C.Lindblom）に代表される理論である。ウィルダフスキーは、効率の研究を意志決定過程にまで拡大するシステム分析を批判し、目的は政治過程での利害関係者間の相互作用の結果明らかになるべきものと主張する。彼の予算論との関連で言えば、予算過程のアクターが考慮すべき計算の負荷は非常に大きい、実際には政治という利害の相互調整過程のなかで、この負荷を大幅に減らすことができる。なぜなら、実現可能な代替案の数は限られており、諸政策は以前の政策の部分的変更にすぎず、特定の政策には比較的少数の利益集団しか関連していないからである⁽²²⁾。

また、リンドブロムは、サイモンの合理的・包括的決定モデルに対して、漸増的モデル（incremental model）を提唱する。リンドブロムによれば、漸増的モデルは、合理モデルと比べて、次の三つの点で特徴的である。第一に、現実への適応性についてである。合理的・包括的モデルはあくまで理想型であって、実際の政策決定過程では手段－目的は分離されず、価値や政策も比較されず、結果はただ現状からの「僅かな変化（incremental change）」にすぎない。その意味で漸増的モデルの方が記述モデルとしてすぐれている。第二に、規範性の問題である。合理モデルは、社会には複数の意志決定主体が自律的、多元的に存在するという単純な事実を見落としており、有能なテクノクラートによって中央で政策決定がなされる「全体主義」のイメージと結びつく。そこでは、人間行動は素材化され、素材化困難な人間的諸価値は、場合によっては権力的に排斥される可能性を持つ。これに対して、漸増的モデルは多元的民主主義をイメージしたもので、諸集団や諸価値が平等に存在することを前提とする。その意味で漸増モデルの方が規範的にもすぐれている。第三に、計画を立案する個人の性格である。すなわち、合理的モデルの計画家は、広範な視野、新規かつ例外的着想を理解し、先入観から解放され、悲観も楽観もせず、技術的能力を持つ、いわば万能の人間である。これに対して、リンドブロムの行政官像は、諸利害の相互調整を政治的な「

やりくり(muddling through)」によって実現しようとする行動様式を持つものである⁽²³⁾。

しかし、リンドブロムの批判にもかかわらず、計画行動論の領域では、合理的包括的モデルへの指向は依然強く、リンドブロムに対してはむしろ批判的な評価が多い。その理由はおそらく、計画行動が、憶測や偶然性に代替し得る唯一の手段であり、いわゆる「行政国家化」の進行という現実にも即したものであると考えられたからであろう。また、ローウィー(T.J.Lowi)の主張するように、多元主義的民主主義は、行政が最強の集団の利益を追認することになり、さらに、漸増モデルが持つ現実の極度な単純化と「神の見えざる手」への依存的傾向は、合理性に対する人間の自覚的営みを否定することになってしまうからであろう⁽²⁴⁾。このような問題性にもとづき、合理モデルと漸増モデルの統合という指向が生まれるのは、論理的な必然性を持つとも言えるであろう。

4 統合モデルの形成

1960年代の問題意識を継承する統合モデルには、いくつかの傾向がある。第一に、合理モデルと漸増モデルのいわば折衷的な解決方法である。そのうちの一つは混合走査法(mixed scanning)で、細部に拘泥しない全体の文脈から決定する基本的決定と、この文脈の範囲内での漸増的決定を組合せることで得られる決定方法である。しかし、この方法は折衷的であるが故に、その想定する体制に矛盾をはらむ可能性を持つ。なぜなら、合理モデルは「全体主義」的イメージを持ち、漸増モデルは多元主義的イメージを持つからである。この点についてエッツィオーニ(A. Etzioni)は、リンドブロムが意志決定の合理的妥当性を合意形成に置き換えており、市場的選択を科学的探求に優先させるという問題点を指摘したうえで、妥当性と合意形成が強く関連するような社会、彼の用語に従えば「活性化社会(active society)」、を想定することで解決しようとする⁽²⁵⁾。もっとも、この「活性化社会」は、現実的ではなく、むしろユートピア的であるという非難をまぬがれ得ないであろう。

もう一つは、市場を包括的行動へと架橋する中間領域を設定する方法である。漸増モデルの根底には市場メカニズムの合理性への信仰が存在するように読み取れるが、その根底には、全体的視野からの規制は否定されるか、たとえあつたと

しても市場メカニズムを通じての調整に優越するものではない、という理解があるように思われる。ここから引き出される視点は、合理的規制を大局としての市場メカニズムと組合せるケインズ主義に類似するが、問題は計画行動担当機関の機能する範囲であろう。この点についてメイヤーソン (M. Meyerson) は、中央における情報収集機能、市場の危険信号を受信する信号受信機能、政策の鮮明化機能、計画展開機能、フィードバック機能をあげている⁽²⁶⁾。ただし、これらの提案は、現存の計画行動を詳細化しただけで、それと同様の問題点を持つように思われる。

第二に、経験的な方法である。この方法は、基本的には、合理的計画行動の可能性を楽観的に肯定するのでもなければ、人間の認識能力の限界や計画と結果との落差を絶対視するものでもない。特定の計画行動が機能する環境的諸要因を変数化し、その相互関係を経験的に分析すると共に、経験の積み重ねから仮説そのものも改善するというものである。たとえば、ドロア (Y. Dror) は、計画行動の要因を一般的環境、計画行動過程の主題、計画行動単位、計画の最終的形式の四つの第一次ファセット (facet) に分解し、さらにそれぞれのファセットの副要因を規定する。そして、それぞれの要因のどのような組合せが最大の結果を生んだかを経験的に検討すると共に、それぞれのファセットの数値を操作することによって計画行動の極大化を実現しようというものである⁽²⁷⁾。しかし、この手続きでは、現実のなかで何が最大かを不問にしている点、個々の計画で得られた結果が一般化され得るかという点、等の問題が残るであろう。

ところで、このような環境要因の変数化という手続きは、環境要因の設定の仕方によっていくつかのバリエーションを生む可能性を持つことは、容易に予測できるであろう。たとえば、ボラン (R. Bolan) は、計画行動が作動する文化要因として、計画行動過程での役割、決定領域の性格、計画行動の戦略、係争点の属性、の四つの要因をあげている⁽²⁸⁾。また、フリードマン (J. Friedman) は、計画行動を発展的計画行動 (基底的政策決定にかかわる自律的計画行動) と適応的計画行動 (状況依存的計画行動) にわけ、それぞれの作動要因を類型化しようとする⁽²⁹⁾。これらの計画行動論には、経験的、適応的という漸増的傾向と、環境要因の係数化、基底的政策決定という包括的合理的傾向の二つの傾向を念頭においており、合理的モデルと漸増的モデルの統合が意識されていると考えられる

であろう。

第三に、経験的方法と重なる部分もあるが、その中の計画の改善機能に重点をおく、いわば仮説改善型の方法である。ここでは、予測と結果が食い違うのは計画行動の自然的属性であり、それゆえ「よい計画行動」とは、その落差を敏速に修復する柔軟な構造を持つものである、と考えられる。このような考え方は、70年代に隆盛であった反官僚制的組織論や参加管理論と類似する傾向を持つ。たとえばラ・ポート (T.R. La Porte) は、絶えず増大する現代社会の不確定要因を合理的に予測することは不可能であり、それ故、計画行動の中に、失敗の経験から教訓を引き出し、次の計画行動へ役立てるシステムを組み入れることを主張する。ここでは、階統制的で閉鎖的な官僚機構ではなく、たとえばホール (R.H. Hall) のチーム理論のような柔軟で開放的な組織が前提されているのである⁽³⁰⁾。

また、参加の要素としては、先のフリードマンは、計画行動に「構造化された競争」を組み込むことによって、多元的傾向を持ちながら包括的な計画の可能性を示唆する。そこでは、政府の役割が一般原則や政策的誘導に限定され、その他の政策は、分権化された地方政府や利益団体が、中央政府の保有する情報に自由に接近できるという条件の下で、諸利害の調停をしながら立案するのである⁽³¹⁾。その他、都市計画を独立計画委員会方式によって策定するというダビドフ (P. Davidoff)⁽³²⁾、公共計画にマイノリティの利益を反映させようとするピーティ (L.S. Peatie) による利益代弁的計画行動もその一つであろう⁽³³⁾。ただし、これらの理論も現実性を欠くか、またはエリート内参加にすぎないという反官僚制論と同様の批判はまぬがれ得ないであろう。

5 おわりに

これまでニューディール以降の計画行動論を三つの時代区分で概観してきた。第一期は、計画と反計画という対立が、全体主義か自由主義かというイデオロギー的問題を含んだまま、ニューディールや戦争という現実が「自由のための計画」という論理を必然化した時代であったとも言える。第二期は、合理的包括的決定をめざすシステム指向と多元的政治過程のなかに合理性を見いだす過程指向との対立があった。60年代の「福祉」増進政策とその失敗は、一方で複雑で錯綜した要求を合理的に処理する必要性と、それが絶えず「政治」によって反逆される状

況を反映しており、ここにシステム指向に対する対抗理論としての過程指向の論理が発生する原因があった。しかし、社会の複雑化の進行に従い、合理的な計画が立案できる条件が減少するという状況が、かえって計画の必要性を増すという逆説的状況が発生する。その結果が、第三期における統合理論の形成に結びつくのである。だが、これらの理論も、先に見てきたように、必ずしも計画対反計画、システム対過程の枠組みを越えるものではなかった。

ところで、このような状況を当初の問題関心との関連で見ると、計画行動の必然性とその解決不可能性として表現できるであろう。すなわち、資本主義社会とは、生産の社会性を極度に押し進める傾向を持ち、これが計算可能性に基づく行動、計画行動の必要性を高める社会である。しかし、他方、資本主義社会のもう一つの特徴である私有財産制は、無政府的競争を生み出す。このため、計算可能性を前提とした計画行動も、この無政府性から生まれる偶然性や自然発生性のために、常に失敗の可能性を持つのである。これを計画行動論と重ねあわせて考えるなら、合理的計画の論理は、資本主義社会の下では、常に私的利害に基づく政治の論理に反逆されるといえよう。

現代における「行政国家」化現象を、統治権力の正当性が行政の機能性に左右される状況という規程に従うなら、それは自由主義的＝資本主義的國家の危機に対応する一つの解決策である。そして、現代国家における行政機能の本質の一つである計画行動が、このような矛盾をはらむものであるとすれば、それは水口の言う「危機管理の危機」という問題性を示唆するものであるとも考えられるのである⁽³⁴⁾。

(注)

本稿は、筆者のアメリカ行政学説史及び計画行動論研究のためのノートあるいは試論である。本稿執筆にあたっては、アメリカ行政学説史の諸分類、及び問題視角に関して水口憲人氏の以下の論文に多くをおっている。「行政と計画行動」、『法学雑誌』23巻 3号、1976年。「行政国家の危機の諸相」、田口富久治（他編）『講座 現代資本主義国家1』。「行政における技術と参加」、『法学雑誌』34巻 1号及び 2号、1987年。また、氏には、研究会を通じて、多くの御示唆を頂いた。記して感謝の意を表しておきたい。

- (1) 阿利莫二「現代行政の展開と行政国家の形成」、『行政学講座』第二巻、1976 3頁。
- (2) 村松岐夫「行政における『選択』アプローチ」加藤新平教授退官記念論集『法理学の諸問題』、1976、425-6 頁。
- (3) ここにおける計画行動は、planningであり、形式的な文書planと区別して、計画策定過程の全てを含むものとして用いる。西尾勝「アメリカにおける大都市行政の構造(4)」、『国家学会雑誌』79巻、11・12号、1966、参照。
- (4) 遠藤博也『計画行政法』、1976、9-40頁。
- (5) L.Gulick, "Politics, Administration, and the New Deal", Annals, Vol.169 Sept.1933, p.66.
- (6) L.Gulick, "Science, Value and Public Administration" in L.Gulick and L.Urwick eds., Papers on the Science of Administration, 1937, pp.191-3.
- (7) 水口憲人、「行政における技術と参加」、『法学雑誌』34巻 1号、1987年 14-5頁。
- (8) 有賀貞『アメリカ政治史』、1985、216-36頁。
- (9) 中野秀一郎『アメリカ保守主義の復権』、1982、143-5 頁。
- (10) cf. H.Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government" Public Administration Review, Vol.1, 1941.
- (11) C.E.Merriam, "The N.R.P.B.: A Chapter in American Planning Experience" American Political Science Review, Vol.38, 1944, p.1075.
- (12) cf. C.Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", Public Policy, Vol.1, 1940.
- (13) L.D.White, Introduction to the Study of Public Administration, 3rd ed., 1948, p.200.
- (14) H.A.Simon, D.W.Smithberg and V.A.Thompson, Public Administration, 1950, p.423.
- (15) L.D.White, op.cit., p.204.

- (16) H.A.Simon and others,op.cit.,p.431.
- (17) J.M.Pfiffner, Public Administration,1946,pp.205-6.
- (18) L.D.White,op.cit.,p.205.
- (19) H.A.Simon and others,op.cit.,p.450.
- (20) Ibid.,pp.425-6.
- (21) A.Schick, "System Politics and System Budgeting" , Public Administration Review,Vol.29.,1969.pp.139-50.
- (22) A.Wildavsky, "Political Implications of Budgetary Reform" ,Public Administration Review,Vol.21.,1961.pp.183-90.
- (23) cf. C.E.Lindblom, "The Science of Muddling Through " ,Public Administration Review,Vol.19.,1959.,C.E.Lindblom and D.Braybrooke,A Strategy of Decision,1963., C.E.Lindblom ,The Intelligence of Democracy,1965.
- (24) cf. T.J.Lowi,The End of Liberalism,1969.
- (25) A.Etzioni, "Mixed-scanning:A "Third " Approach to Decision-making " , A.Faludi ed. A Reader in Planning Theory,1973,pp.217-29.
- (26) M.Meyerson, "Building the Middle-range Bridge for Comprehensive Planning " , ibid.,pp.127-38.
- (27) Y.Dror, "The Planning Process:A Facet Design " ,ibid.,pp.323-43.
- (28) R.Bolan, "Community Decision Behavior:The Culture of Planning " ,ibid. 371-92.
- (29) J.Friedman, "Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior" ibid,pp.345-70.
- (30) T.R.La Porte, Organized Complex Society: Challenge to Politics and Policy,1975,pp.347-52.
- (31) J.Friedman, "The Future of Comprehensive Urban Planning:A Critique " Public Administration Review,Vol.31,No.3,1971.pp.320-3.
- (32) P.Davidoff, "Advocacy and Pluralism in Planning" , Journal of American Institute of Planners,Vol.31,1965,pp.320-30.
- (33) L.R.Peatie, "Reflection on Advocacy Planning " , Journal of American Institute of Planners,Vol.34,1968,pp.80-7.
- (34) 水口憲人「行政国家の危機の諸相」、239頁。