

政府システムの改革と官僚特性

——日英比較調査を通じて——

山 本 清

1. 問題意識

(1) 政・官関係の見直し論議

1970年代のロッキード事件及び1980年代のリクルート事件による政治不信は、選挙制度の変更（小選挙区制）をもたらしただけで国民の政治に対する信頼は回復していない。このことは、先の参議院議員選挙の低投票率や東京都・大阪府知事選挙における「青島・ノック現象」をみれば明らかである。しかし、今日「住専問題」等に関して政府・行政自体に対しても不信がかつてない規模で生じ、特に行政活動を担う官僚に対する批判が吹き出ており、政治家はだめでも官僚は信頼できるから日本の政治は大丈夫であるという国民感情が揺らいでいる。日本経済新聞社の調査（1995. 12. 19）によると、政治を実際に動かしている勢力は官僚がトップ（37.0%）と政治家（24.3%）を上回っているものの、官僚及び国会議員の信頼度はそれぞれ17.9%、19.0%にすぎない。確かに、最近上記住専問題の外、同じ大蔵省では大和銀行の不正事故報告の遅れや幹部職員による「不正蓄財」等の不祥事が生じており、他機関でも動力炉核燃料開発事業団の高速増殖炉「もんじゅの事故ビデオテープ隠し」及び厚生省の「エイズ薬害の対応遅延・資料隠し」等がこの1年間に起きている。こうした官僚の行為自体は、「秘密主義

的」・非倫理的で情報開示という点でも弁解の余地がない。このため、官僚機構の見直しが政府与党内部でも現実的検討課題に上ってきているが、「任専問題の処理が大蔵、農水両省の担当局長の覚書（93年2月）をより所に決まった」（日本経済新聞1996. 2. 12）と報じられているように政治家は政治的意思決定（の一部）を官僚に代理させており、官僚との関係が融合している実態をどうするかはの視点は明確でない。多くの政治家は「政治が決定し行政は執行する」という古典的な Wilson（1887）の政治・行政二分論を展開するが、McGregor（1983）が整理したように（図1参照）政治と行政は2分化されるといより統治、政策、管理の3つのアリーナにおいて政治、政府、経営という3つの活動がなされるとみなすのが妥当である。また、Aberbach et. al（1981）の欧米7か国の比較実証研究によっても、政治家と官僚の任務は、次第に融合して「分有」状態に移行することが指摘されている。実際のところ、介護保険制度等の新しい政策の検討や予算・財政審議に際しては専門的知識と経験が必須であり、国民的合意を得る過程において政策の合理性

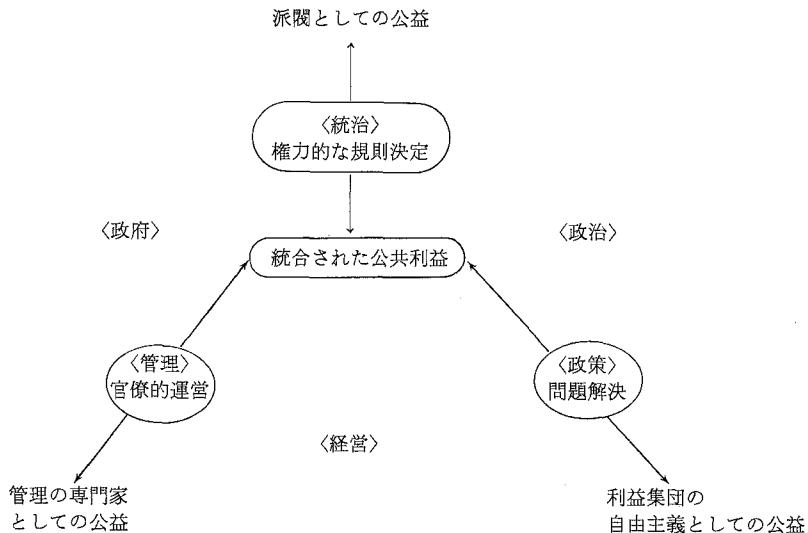


図1 政治と行政の関係

は説得性に劣らず重要な要素である。それゆえ、統治→政策→管理（執行）という階層構造を想定しても統治及び政策領域を政治家が単独で分担すると考えるのは、あまりにも安易で楽観的といえる。

(2) システムの多元性

したがって、政府システムの改革を検討する場合、新古典派の経済学者らが主張するように「キャッチアップ型経済」に適合していた行政主導の日本型システム（いわゆる「1940年体制」）をオープンで明示的なルールによるシステムに変更するだけでは問題は解決されない。政府活動はHood（1991）が指摘するように、公正・効率・安定の3つの公共価値の維持向上を目的にするため、市場原理に委ねてシステムの監視役を果たすだけでは不十分である。行政ニーズのうち市場供給が不可能あるいは不適切なものは、行政需要の変化として政府によって認識され新規政策と改廃の検討を必要とするから、政策アリーナにおける専門的能力の支援を受けた問題解決と統治アリーナにおける集合的意思決定が要求される。そこでは、市場の問題解決は十分機能しないし、また、「行政指導」を廃止して行政の「恣意的運用」を抑止しようとする膨大なマニュアルを必要とし、かえって行政コストが増大する可能性もある。いま求められているのは、単に政治家が官僚に対して優位を確保することでなく、透明性と同時に効率的・効果的な政府の実現であり、専門的知識・経験を有している官僚と政治家の間の適切な均衡と信頼の確立なのである。実際、最もオープンで非裁量的ルールに従うとされる米国においても、統治・政策・管理の3つを一体的に担うことを期待され公務改革法（Civil Service Reform Act of 1978）に基づき創設された上級幹部公務員制度（Senior Executive service）は、専門的知識・経験の必要性を認めた上で省庁官僚制の欠陥を除去しようとした。しかしながら、大統領制に象徴される権力の分割及び多元的な政治社会構造は、Moe and Caldwell（1994）の説く「政治的不確実性」・「政治的妥協」及び「国家への危惧」の3つが効果

的組織に逆作用を生じ、結果的に形式化（formalization）によって議会・省庁・利害集団・大統領の政治的利害を調整することになっている。すなわち、大統領制により1883年の Pendleton Act に基づく官僚へのメリット制は最上層の政治的任命官職には適用されない。このため、政治的任命職と生涯職（キャリア官僚）とが政策と管理のアリーナで併存して両者間でコンフリクトが生じ、また、生涯職は省庁官僚制として議会委員会や利益集団との関係を強め大統領府と一体性を欠くことになっている。その結果、Vogel（1986）が環境規制行政につき米国と英国のシステムを比較して明らかにしたように、米国は明示的ルールに基づき厳格で規則志向であって規制当局にほとんど裁量は与えられていないのに対し、同じアングロサクソン系の英国は非常に弾力的・裁量的という違いがあり、いずれも公害減少をもたらしているものの英国の方が低費用であるとされている。同様に Kelman（1981）は安全・衛生規制につき米国とスウェーデンを比較し、米国の検査官の方が詳細な公式基準に基づき仕事をし、助言的というより制裁的に行動することを示している。現在金融制度見直し論議で中心となっているコーチ、プレイヤー及びアンパイアへの大蔵省権力の分割論（行政としてはアンパイアへの特化）は上記米国システムを念頭においているが、政府における権力分割システムは Palmer（1995）が述べるように「非集権的な政治的取引システム」を創設しているため、政治家と官僚との間のエイジェンシーコストが大きくなる問題点を内在することも認識しておかねばならない。

確かに野口（1996）が指摘するように「本来司法にゆだねるべき問題の多くを行政が裁定者として解決してきた」し、「立法府が判断すべき問題を、テクニカルなレベルの問題におきかえて行政が処理してきた」のは事実で、それが機能してきたのは「共通の目的があったこと」、「ルールの透明性より、共通目的を効率的に達成」する方が望ましいという合意があったこと等によるであろう。だが、既に見てきたように「明示的なルールに導かれた透明性のあるシステムを確立する」だけでは、産業政策等で有効に機能することは

あっても、市場メカニズムが働かない政府自身がサービス供給者（すなわちプレイヤー）とならざるを得ない純粋公共領域の解決にはならないのである。公共サービスの政策形成に関与しそれを供給する官僚制が組織として有効に働かねばならないからである。

すると、問題解決には政府運営のシステムを米国方式に改革するのが直ちに最適とはいえないことになる。前出 Aberbach らの政治家と官僚の関係モデルにおいては、両者の分有化・融合化が進んだイメージⅣに先進国が進展するとされているが、同じイメージⅣでも政治家と官僚の関係は分担度（質的・量的）及び交流度（相互移動）は種々であり、各国の関係システムのどれが優れているとはいえない。なによりもこうした両者の関係は、Moe（1990）が述べるように大統領制か議院内閣制かによって規定される側面があり、Lijphart（1992）によると各システムは利点と欠点を有しており、大統領制は細分化・非効果性・偏狭性という問題点と同時に安定的・民主的・少数者保護の優位点を持つ。また、Moe and Caldwell が説くように、各制度に対応した合理的行動として政治家・官僚の行動パターンが導かれる面も否定できない。こうした視点は経済学においても比較制度分析として青木（1995）らにより提唱されており、そこでは新古典派普遍主義と異なり「経済システムの多面的な存在を素直に認め、それらの源泉と進化（時間的展開）、比較優位と劣位、多様性からの経済利益の可能性等を分析の対象」にする。青木と同様の趣旨で榊原（1995）も、我が国と西欧諸国との社会経済制度に関する比較制度分析を試みている。榊原のアプローチは、新古典派パラダイムにするための改革は行わずにという観点から、各国の特性を考慮して社会経済制度がどのような方向に進むべきかを検討しようとする。そして、予備手続きとして文化・文明の違いに拘わらず、我が国の制度が西欧と比べ「異質」でないことを立証しようとする。政治・行政システムは、グローバルで貨幣という中立的要素を媒介にした取引を前提とする経済システムと違い、本来的に国家主権の点で「異質性」（文化・歴史・環境等）と公共

価値という「同質性」を併存していると考えられるから、榊原の視点自体は正論である。しかしながら、制度・構造は上記 Moe and Caldwell の説くように政治家及び官僚の行動を規定する側面はあるものの、同じ制度・構造にあっても組織成員の行動や業績が異なる側面も少なくない。経営学でいうところの組織文化、リーダーシップや組織成員の基本的属性等の要素とシステムとの相互関係が考慮されないと、比較制度分析は表面的なものになってしまう恐れがあろう。事実、榊原らは産業組織に関しては制度だけでなく実際の企業行動についても分析しているのであるが、政治・行政については政治家・官僚の行動分析には至っていないため、いかに制度・構造の「同質性」を主張しても対外的な説得性に欠けるのである。

以上の予備的検討から、我々の課題は、各国の政治システム及び社会文化的背景の特性を踏まえ、透明性と効率性を兼ね備えた「公共価値」を高める政府システムにするためにどのような政治家と官僚の関係を構築すべきかということになる。このため、既に多くの者によってなされ形式的な「同質性」を確認しがちになる制度・構造分析というより、その対象となっているアクターとりわけ官僚の特性・行動を明らかにすることにより関係システムのデザインを検討していくことにする。我が国の官僚特性を明確化するには比較の対象を必要とするが、官僚特性に影響する要因をなるべく同一なものと比較することが比較の客観性を高めるから、同じ議院内閣制の英国を対象にすることにする。この選択はサッチャー前首相以来の保守党政権によって公務員制度改革が積極的になされており、組織文化の基底部分が行政システムのサブシステムの変更により変化するかを探る意味もあるからである。すなわち、制度・構造が行動・態度を規定するという制度的アプローチの理論を検証する意義を有し、関係システムのデザインにおいて政治家のエージェントである官僚の態度・特性にサブシステムを合わせるべきか、それとも、サブシステムを変更することにより「望ましい」エージェントの行動を期待できるようになるかの貴重なデータを与えてくれると考えられるのである。

こうした問題意識にたち、次節では官僚特性、特に政治家との関係行動に関する既往研究をレビューし、第3節では比較調査の概要と結果を述べる。そして、第4節では分析結果の解釈と含意が述べられ、これを踏まえ第5節では改革への視点と展望が示され、最後に結論が述べられる。

2. 既往研究のレビュー

(1) Putnam の比較研究

Putnam (1973) は Aberbach らとの共同研究を行い、欧米7カ国のうち英・西独・伊の3カ国の高級官僚等に対して1970-71年にインタビュー調査とアンケート調査を実施し、政治的態度を比較している。各国で対象とされたのは、英国では局長と第二次官、西独では課長 (head of section)、伊では局長及び課長と若干の差はあるが、各国とも80-90のランダム標本を得て分析している。そこでは、古典的官僚 (classical bureaucrat) と政治的官僚 (political bureaucrat) の2類型を基礎に、政治的耐性 (寛容性) 指標 (The Index for Tolerance of Politics; ITP)、政策関与指標 (The Index of Programmatic Commitment; IPC) 及びエリート意識指標 (The Elitism Index; EI) の3指標を測定することにより各国官僚の特性分類とその理由を検討している。このうち古典的官僚は、公共問題は技術的・客観的基準にしたがい解決されるとし、政治的機構を信用せず国家の利益に党派的活動は有害とみなすタイプである。もう一つの政治的官僚は、公共利益の多次元的性格と政治的現実を認識して、政策決定における政治的影響を正当なものとなすタイプである。したがって、政治的官僚タイプほど政治的耐性指標及び政策関与指標が大きくなり、反対にエリート意識指標は小さくなると考えられている。

その結果の概要は下表に示すとおりであり、英・独両国は政治的官僚、伊は古典的官僚の特徴を有しているとされる。そして、この理由として

表1 3カ国の官僚特性

国名	ITP	IPC	EI
英	62	49	40
西独	59	46	39
伊	26	32	50

注：各指標の数値は最小値が10，最大値が90であり，数値が大きくなるほど指標の特性が強いことを示す

Putnam は次のような国別要因を指摘する。すなわち，伊で古典的官僚の特徴を示しているのは，政権交替が頻繁に行われ政権基盤が弱体化しているため，官僚制が政治の上に立ち非反应的（unresponsive）になること及び社会的向上よりも個人的利益に関心がある政治家属性から反政治的状况が形成されているためとする。この他，Weber の指摘する「制度破壊の困難性」とその裏返しとしての「革命実施の究めて低い可能性」という官僚制固有特性が第二次大戦敗戦以前に採用された幹部公務員に保有されてきたことを挙げる。一方，西独の結果は，一般に官僚は反政治的で，合理的で満足すべき公共政策を保障するのは政党や議会でないとする傾向があるとされていたため，政治的官僚特性を示しているのは意外な感を与える。この説明として，個人的には民主主義的価値を保有している程度は低いかもしれないが，公式的には民主主義的な態度を示している可能性があること及び幹部公務員の若返り効果を挙げている。また，英国の政治的官僚特性，特に政治的権力に対する反応性（responsiveness）が高い理由としては，歴史的背景を挙げる。英国の公務員制度は議会制民主主義が完全に確立された後に創設されたため，幹部公務員はかなりの社会的地位を有するが，大陸系国家の政治において官僚が指導的役割を果たすのを可能にした公的権力を享受していないとする。民主主義制度が官僚制よりも大きな歴史的規律を有するとされる。

こうした国別の官僚特性の分析の過程で，政治的耐性が低いものの政策関与に積極的な第三の新たな官僚タイプが出現してきていることに着目し，Putnam（1977）ではゼネラリストでなく専門的知識・技能を備えたテクノ

ラートの特性分析を行っている。彼は、テクノラートが、1) 技術は政治に置き換わらねばならないと考える、2) 政治家・政治機構に懐疑的、3) 政治的民主主義の公開性と公平に熱心でない、4) 社会的・政治的コンフリクトを有害とみる、5) イデオロギー的・道徳的基準でなく現実的な尺度で政策論争を行う、という性格を有すると仮定し、専攻分野別の政治的態度を比較分析した。その結果、英・西独・伊の3カ国とも概ね科学技術、人文科学及び社会科学の順にテクノラート志向が強いことを明らかにした（下表参照）。行政の専門家・複雑化に伴いプロフェッショナル層が官僚に増加して行くことがテクノラートの出現背景になっていることを示したといえる。

表2 専攻別のテクノラート志向

(単位：%)

項目	英			西独			伊		
	科技	人文	社会	科技	人文	社会	科技	人文	社会
政治的耐性が高位	42	71	91	46	60	93	0	11	0
エリート意識高位	54	37	9	62	35	21	71	59	81
管理的政策分析中心	33	26	18	33	49	38	62	55	41

注：Putnam (1977) に基づき作成

(2) Gregory の比較研究

Gregory (1991) は、Putnam の研究を踏まえニュージーランド及びオーストラリア両国の官僚を対象に調査を行い新たな類型化を提示している。Gregory の基本的視点は、各国官僚の特性を政治的官僚か古典的官僚かあるいはテクノクラートかの一つの枠にはめ込むのではなく、タイプ別構成により比較しようとするものである。確かに、国が同じであっても国民の性格は種々であるから、このアプローチは適切である。彼は、Putnam の調査項目を基本的に用いているが政治的耐性 (ITP)、政策的関与 (IPC) 及びエリート意識 (EI) の3指標に加え、議院内閣制の特性を勘案して伝統的な大臣責任への同定化 (identification with conventions of ministerial responsibility) にかかる伝統的統治原理指標 (The Index of Traditional Constitutionality;

ITC) を追加した。この ITC は、内容的には大臣への忠実義務と政治的中立性に関するものであり、議院内閣制における政治家と官僚の関係を把握するものとみなされる。具体的には、オーストラリア14省庁、ニュージーランド11省庁の事務次官を除く上位4ランクの幹部公務員を対象にインタビューとアンケート調査を行い、分析データの基礎になったアンケート調査ではそれぞれ149 (71%)、176 (65%) の回答を得ている。そして、政治的耐性と政策的関与の2指標により⁽¹⁾ 4つのタイプに官僚を区分する(下図参照)。この区分する両軸の設定は、以上2カ国の調査結果に先の Putnam の調査結果のうち議院内閣制をとっている英国とスウェーデンを加えた4カ国平均(厳密には平均の平均)により導いている。

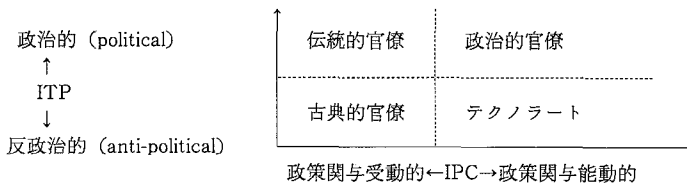


図2 官僚の4類型モデル

上図の類型化に基づき、オーストラリアとニュージーランドの官僚を4タイプに区分して、いずれもテクノラートが大きな比重を占めてきていることを示した。このテクノラート優位という結果は、政治的耐性は低いものの政策関与につき能動的である官僚が多いということであるから、政策関与につき受動的になっていて政策助言機能が低下しているとした公務員制度改革の前提条件に疑問を投げかけたものとして興味深い(表3・4参照)。

なお、Putnam 及び Aberbach らにより報告された若い公務員ほど政治的

(1) 明確な理由を述べていないが、英国とスウェーデンについて ITC のデータがないこと及び ITP と EI の間に負の高い相関があることから ITP と IPC の2指標を抽出したと思われる。

表3 国別の4指標

	オーストラリア	ニュージーランド	英国	スウェーデン
ITP	55	58	62	58
PC	61	66	49	61
EI	42	37	40	—
ITC	68	70	—	—

注：英国及びスウェーデンで指標数値の記載がないのは Putnam らによる調査項目に該当する部分がないためである。

表4 オーストラリア及びニュージーランドのタイプ別構成
(単位：%)

	オーストラリア	ニュージーランド
政治的官僚	24	40
テクノクラート	32	28
伝統的官僚	15	8
古典的官僚	29	24
計	100	100

耐性及び政策関与のという加齢効果は、政策関与についてのみ見られたとしている。

(3) 我が国での研究

我が国における官僚制の研究は従来制度論的観察に基づくものが中心であり、戦後長く「辻官僚論」と称される辻(1969)の家産的官僚制、つまり古典的官僚であり政党に対して官僚が優位に立っているとする説が有力であった。しかし、村松(1981)のエリート調査(1976-77年実施)に基づく実証分析において、古典的官僚以外に政治的官僚の2つのタイプが存在し、後者が支配的勢力であること及び官僚に対する「政党優位論」が主張され大きな論争となった。その後、真淵(1987)は、村松らと共同して行った2回目のエリート調査(1985-86年実施)のデータを用い、多変量解析の手法により Schubert(1957)の3類型公益観にしたがい、「理想主義」「現実主義」及び「理想主義」の3つのタイプの官僚が存在することを明らかにした。真淵の3タイプは、それぞれ古典的官僚、政治的官僚及びテクノクラートに概ね相

当するものであり、Putnam らの先行研究を我が国官僚制についても追認したものといえる。ただ、以上の研究はいずれも我が国官僚のみを対象にしたものであり、国際比較により得られる官僚特性は把握されていない。

我が国と他国を比較した研究は少ないが、近年村松（1991）は Aberbach（1990）らと共同して、米国連邦政府の官僚と我が国官僚との比較研究をしている。ここで村松は官僚の政治認識につき相互比較を行い、1）政策形成における専門的技術的判断の政治的考慮に対する優先度では両国で差異がないこと、2）行政における調整の能率に対する優先度では我が国の方が調整志向であること、3）政治における政党の評価については我が国の方が高く「政治に寛容」であること、4）政治家の行政への干渉による弊害意識については差がないこと、を明らかにしている。上記3）の結果は、村松が唱えた我が国における政治的官僚の支配的勢力を国際比較において間接的に実証したものと理解できる。

この他、社会学者によるアプローチに厚東（1995）の類型化がある。厚東は、Weber の官僚制の支配現象に注目して、支配の「正当性」と「組織」の視角から官僚制の支配構造を規定する。具体的には、前者は合法支配の観点であり法重視か規律重視かに、後者は単一支配の観点であり集権的か分権的かに、それぞれ分極化するから、官僚制は合法支配と単一支配の重なりとして図3のように類型化されるとする。支配という概念から理論化した点では評価されるが、実証分析を伴っておらず、割り当てた国の官僚制に疑問も少なくない⁽²⁾。

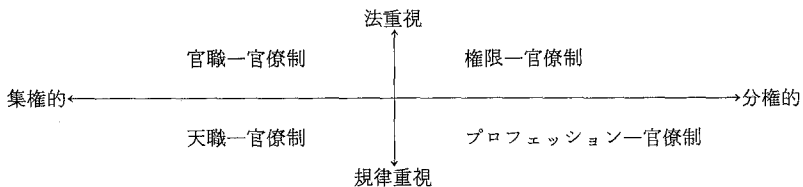


図3 近代官僚制の四類型

(4) 既往研究の問題点と要改善点

以上の考察から、我が国官僚と他国の官僚を総合的に比較分析したものが究めて限定され、貴重な村松の研究も記述統計の比較に留まっているといえる。特に、比較の対象を大統領制でかつ生涯職の官僚がトップを占めない構造になっている米国に求めるのは、制度・構造によるバイアスが調査結果に作用する危険性が高いという方法的問題点を有する。この他、Riggs (1991) が指摘するように、大統領制と議院内閣制を比較しても非現実的で誤解を与える期待をもたらすだけで実りは少ないという側面もある。したがって、Gregory が分類の基準軸設定で考慮したように、政府システムが同一の議院内閣制の国を対象に選択すべきである。すると、比較対象は主要先進国では英国ということになろう。次に、官僚の特性を一次的尺度でなくタイプ別分布（構成）で把握する方法は、客観性にも優れているが各指標間及び指標を構成する質問項目相互間で相関がみられ、比較尺度の設計として問題を有することが挙げられる。この点は Putnam が既に 3 指標間で高い相関にあることを認識しており⁽³⁾、Gregory も指標間だけでなく指標を構成する項目間で相関があることを認めている。また、ITP と IPC の 2 指標による基準軸設定において単純平均値を採用しているのは、統計理論的には全く根拠がなく因子分析なり主成分分析をおこなって軸を設定するべきである。この点においては、真淵の方法は数量化分析第Ⅲ類を採用しているから区分する軸要素が相互に独立性が保たれており優れている。しかしながら、彼の用いた質問項目は公益観に焦点を当てており、政治家と官僚の関係に焦点をあてたものではない。このため、質問項目としては Putnam, Gregory のものに準拠するのが比較技術としては効果的であろう。もちろん、彼らの項目自体を見直

(2) 例えば権限一官僚制、プロフェッション官僚制の代表としてそれぞれ日本及びアングロサクソンを挙げるが、我が国の方が「法重視」とはいえず、また、権限一官僚制は経済職が適合しているとすると我が国での法律職優位現象と矛盾する。

(3) ITP と IPC の相関係数は 0.50、ITP と EI の相関係数は -0.47 である。

し、独自に設定することも可能でその方が望ましいであろうが、既に重複的な質問項目の形態を示していることを勘案すると、因子分析または主成分分析を行い、タイプを規定する指標自体を質問項目の線形関数として特定化の方が能率的で合理性をもつといえる。この方法は、既になされた先行研究（サッチャー保守党政権以前のもの）と比較でき官僚制の固定性（公務員文化の永続性）の程度を検証することにより、問題意識に掲げた制度・構造が組織成員の態度・行動を規定するか否かを評価できるメリットもある。

3. 比較調査の概要と基礎統計

(1) 調査の概要

政治家と官僚の関係システムを分析するという趣旨から、調査対象は我が国及び英国とも政策決定に関与できる中央官庁の課長クラスとした。理論的には事務次官クラスのトップ官僚に限定するアプローチもあり得るが、専攻分野による違い等を把握するに必要なデータ数が現実的には不足することから採用しなかった。既往研究⁽⁴⁾でトップ官僚は圧倒的に事務系優位であることが明らかにされているからである。対象者は、我が国については『政官要覧』（東洋経済新報社）記載の本省庁課長から、また、英国については The Civil Service Year Book (HMSO) 記載の grade 5（我が国の課長相当）該当者から、それぞれランダムに抽出して行った。具体的な省庁名は、我が国については、総理府、法務、外務、大蔵、文部、厚生、農水、通産、郵政、労働、建設及び自治の各省と総務、防衛、経済企画、科学技術、環境及び国土の各庁であり、英国については、内閣府、大蔵、内務、運輸、社会保障、教育、雇用、農水食糧、外務、貿易産業、保健の各省及びこれら省の事業庁（Executive Agency）である。

(4) 例えば、坂本（1994）参照。

調査方法に関しては、アンケート調査票を日・英それぞれ200人に1995年1-2月に郵送により送付して回収することにした。調査項目については比較可能性を保つため基本的に Gregory のものに準拠した(詳細は付録参照)が、情報公開項目については、法制度に関しニュージーランドやオーストラリアと日・英が異なる点を考慮して修正している。ここで調査対象数の200は、Putnam, Gregory のデータが100-150であることから回収率を考慮して決定したものである。なお、本調査は官僚の政治家との関係による類型化以外に官僚の態度と行動に関する組織的研究の一環として実施しているため、その他、組織へのコミットメント、職務満足度、組織行動及び人事制度に関する質問項目並びに個人属性に関する項目が含まれている。

(2) 社会属性

調査票回収につき郵送後特に督促を行わなかったが、1995年3月までに我が国について120(60%)、英国について122(61%)の回答が得られた。この種調査としては高い回収率であり、かつ、両国ではほぼ同じ回答を入手できたことから抽出及び回収におけるバイアスは小さいと認められる。回答者の具体的なイメージをつかむため官僚の社会的属性を整理すると下表のとおりである。

これらの社会的背景から理解できることは、両国とも一般層より学歴が高いものの我が国官僚の方がより高学歴であり、英国では20年以上前から幹部公務員の学歴構成には大きな変動がないことである。これは我が国の高等教

表5. a 学歴 (単位: %)

	英国(1970/71)*	英国(1995)**	日本(1976)**	日本(1985)	日本(1995)
大卒以上***	86.0	82.2	100.0	100.0	100.0
高卒以下	14.0	17.8	0	0	0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* : Putnam (1973) 対象集団で grade 2. 3 が中心である。

** : 村松らが1976-77及び1985-86にかけて2度行ったエリート調査の結果である。

*** : 我が国での旧制高校・短大・高専及び英国でのポリテク (politechnic) を含む。

表5. b 大卒者以上の専攻区分 (単位：%)

	英国(1970/71)	英国(1995)	日本(1976)	日本(1985)	日本(1995)
文科系	61.8	65.0	83.6	86.4	79.0
理工系*	38.2	35.0	16.4	13.6	21.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*：医学・薬学・農学・その他の専攻を含む。

参考 (単位：%)

	英国(1970/71)	英国(1995)	日本(1976)*
人文科学	44.4	35.0	2.8
社会科学**	17.3	29.9	79.2
科学技術	29.6	28.8	15.6
その他	8.6	6.2	—
計	100.0	100.0	100.0

*：村松(1981) p60の記載のまま引用したが、合計は100%にならない。

**：社会科学には法学・法律を含む。

表5. c 父親*の学歴 (単位：%)

	英国(1970/71)	英国(1995)	日本(1976)	日本(1985)	日本(1995)
大卒以上	24.0	29.9	45.0	42.3	50.0
高卒	45.0	56.4	29.9	29.9	14.3
中卒以下	31.0	13.7	25.1	27.8	35.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*：父親がいない場合には母親に関するものである。(表5. dも同様)

表5. e 父親の職業*

	英国(1970/71)	英国(1995)	日本(1976)
I (専門職・経営者)	35.0	29.9	29.0
II (管理・事務・販売職)	47.0	56.4	58.1
III (工場労働者・自営・農業等)*	18.0	13.7	12.7
計	100.0	100.0	100.0

*：その他の職業を含む、また、村松とPutnam及び今回の職業区分は全く同じではない。(上記区分は回答者の主観的要素が影響するため我が国については別途の区分を用いて質問したものを参考に示す)

参考 日本(1995) 単位：%

公務員	会社役員	自営業	専門職	一般会社員	農林水産業	教員	その他	計
25.0	11.6	16.0	3.6	20.5	7.1	8.0	8.0	100.0

育進学率が英国より高い（1993年度で我が国約40％、英国約30％）ことも影響しているが、英国における行政職（A T）採用試験が大学での専門的知識を問うものでないことにもよると思われる。また、大卒者に限定して専攻別の傾向をみると、文科系と理工系の比率では我が国の方が文科系出身者が多いこと（いわゆる事務系のバイアス）及び文科系では英国の人文科学優位に対して我が国の社会科学特に法律優位が目立っている。ただし、フルトン委員会で指摘された人文系のアマチュアリズム偏重から専門的知識・能力重視への移行は、この20年間で人文科学系の低下、社会科学系の増加という形で課長級にはかなり浸透してきている。一方、家庭環境については、両国とも一般層よりも父親が高学歴でかつ専門職の比率が高いことがわかる。ただし、時系列的にみると英国では全体的に高学歴化・専門職比率の増大がみられるのに対し、我が国では大卒者と同時に中卒者比率が増加して分極化の傾向がみられる。

（3）政策決定における官僚特性に関する記述統計

既述したように今回の質問項目は Gregory に準拠して設定しているため、項目は政治的耐性（寛容）指標（ITP）、政策的関与指標（IPC）、エリート意識指標（EI）及び政治的忠誠・中立性指標（ITC）にかかる4群に大別されている。そして、各群はそれぞれ8、5、6及び6項目の質問から構成され（付録参照）、各項目は回答者が質問項目への同意度が高いほど小さな値をとる（例外項目もある、詳細は付録の注参照）ように数値に換算（最小値1、最大値9のリッカート尺度）して統計処理される。この変換後の数値に基づき各群別に日英比較を行ったのが表6である。ここで各指標は、各人の各指標にかかる質問項目の換算数値に10を乗じたものの合計を質問項目数で除して算定された平均値である⁽⁵⁾。

これらの結果から、我が国と英国では政策的関与及びエリート意識の点で有意な差が認められない一方、政治的耐性及び政治的忠誠心・中立性におい

表 6. a 政治的耐性

項目	英 国	日 本	備 考
T 1 (政策に対する政治への信頼度)	4.879	3.403	*
T 2 (行政への政治介入の肯定度)	6.034	4.157	*
T 3 (政治家の公共福祉優先度)	3.000	3.000	—
T 4 (政治的要因の重視度)	4.879	5.263	*
T 5 (政党的利害の重視度)	3.448	2.631	*
T 6 (圧力団体に対する肯定度)	6.810	4.807	*
T 7 (政党活動の有用度)	3.862	3.614	—
T 8 (意思決定での官僚主導否定度)	6.258	6.263	—
ITP	48.965	41.425	*

注：*は $P < 0.05$ (片側検定)で有意な差があることを、—は有意な差が認められないことを示す。(以下本表において同じ)

表 6. b 政策的関与

項目	英 国	日 本	備 考
P 1 (官僚の長期志向性肯定度)	7.775	8.000	—
P 2 (政策論争における妥協的解決否定度)	4.137	5.684	*
P 3 (有効性の志向性)	5.189	7.017	*
P 4 (官僚行動の裁量肯定度)	5.431	5.631	—
P 5 (政策評価の努力不足度)	6.741	4.631	*
IPC	58.551	61.929	—

表 6. c エリート意識

項目	英 国	日 本	備 考
E 1 (国民の発言度)	4.224	3.928	—
E 2 (政治家の専門的能力の必要性)	4.586	3.666	*
E 3 (政治家のリーダーシップの必要性)	7.206	5.315	*
E 4 (選挙権の制限肯定度)	1.431	2.087	*
E 5 (国民の政治的理解の不足度)	4.568	4.245	—
E 6 (情報公開への消極性)	2.310	3.070	*
EI	40.545	37.192	—

ては英国が我が国に比して有意に高い状況にあるということがいえる。Gregory の類型化にしたがえば、英国の方が政治的官僚特性を有しているこ

(5) たとえば、ITP = $(4.879 + 6.034 + 3.000 + 4.879 + 3.448 + 6.810 + 3.862 + 6.258) \times 10/8 = 48.965$

表 6. d 政治的忠誠心・中立性

項目	英 国	日 本	備 考
C 1 (官僚の政治的中立性の必要性)	8.724	7.070	*
C 2 (官僚の公開の場での発言禁欲性)	5.913	4.596	*
C 3 (官僚の大臣利益への忠誠心)	7.189	2.035	*
C 4 (官僚の公共利益への超越的価値否定度)	4.517	2.684	*
C 5 (官僚の法令遵守の重要性)	8.413	6.842	*
C 6 (官僚の大臣への従順性優先度)	6.517	4.385	*
ITC	68.793	46.023	*

となる。この指標を個別に見てみると、政治的耐性の差については、英国における政治家・政党活動への官僚の高い信頼と圧力団体・利益集団に対する高い肯定性によること、また、政治的忠誠心・中立性の差については、英国官僚が大臣の判断・利益に高い従順性を示すのに対し、我が国官僚が古典的官僚的に「公共福祉」規範に高い価値を置いていることによることが理解できる。そして、政策的関与及びエリート意識に関しても、全体的な差はないものの、個別にみると前者では我が国官僚の方が有効性重視型で妥協的問題解決を避けるべきという合理主義的性格を有していることが、後者では情報公開への消極性が我が国の方が高いことが読みとれる。

また、Putnam による過去の調査結果と今回の結果を比較すると（一部質問項目が異なるから結果の解釈は慎重でなければならないが）、下表の通りとなり、政治的耐性の低下、政策的関与の増大及びエリート意識の不変という変化を示している。この結果は Putnam が指摘したテクノラート化の現象に符合しており、特に政策的関与の増大は保守党政権の事業庁化等による成果指向のマネジメント構想の浸透結果とも解される。一方、政治的耐性は我が国に比しなお高い状態を保持しているものの、政治家への信頼感が若干低下しているのは、保守党政権の公務員制度改革に関し Wilson (1991) らが指摘するように官僚の役割変化（幹部公務員も大臣への政策助言に特化できなくなり事業庁のマネジャーの職務も行わねばならない）に対するストレスを反映しているのかもしれない。

表7 平均指標の比較

項目	日本(1995)	英国(1970/71)	英国(1995)
ITP	41	62	49
IPC	62	49	59
EI	37	40	41
ITC	46	—	69

注：いずれも整数値に丸めてある。

以上のように Putnam, Gregory の単純平均値による分析でも、指標を国別及び時系列的に比較することにより官僚特性はかなり把握できる。しかしながら、官僚特性を平均値でなく分布パターンにより総合的に（情報のロスを少なく）つかむには、Gregory の ITP と IPC の 2 指標による分類は他の指標を無視している点で適切でない⁽⁶⁾。また、彼らも認めているように指標間の相関性の問題もある。実際、今回のデータにより 4 指標間の相関係数を算定すると下表のとおりとなり、指標間に有意な相関が見られる。

さらに、指標を構成する個々の質問項目間についても高い相関があり（下

表8. a 相関係数（日本）

	ITP	IPC	EI	ITC
ITP	1			
IPC	0.2363*	1		
EI	-0.2587**	0.1168	1	
ITC	0.1758	-0.1078	-0.0214	1

*: $p < 0.05$, **: $p < 0.001$

表8. b 相関係数（英国）

	ITP	IPC	EI	ITC
ITP	1			
IPC	0.0716	1		
EI	-0.3965**	-0.1273	1	
ITC	0.1337	-0.0587	0.0733	1

*: $p < 0.05$, **: $p < 0.001$

(6) 真淵の数量化分析第Ⅲ類においても 2 成分による類型化を行っているため、変動の 37% を説明しているに留まる。

表 8. c 相関係数 (日・英計)

	ITP	IPC	EI	ITC
ITP	1			
IPC	0.1010	1		
EI	-0.2607**	-0.0057	1	
ITC	0.3046**	-0.1678*	0.1174	1

表参照) 内容の重複性が認められ指標自体の尺度につき技術的問題が指摘できる。このため、Gregory の 4 類型の理論的意義は評価されるものの、その区分基準は客観的なものとはいえ、比較分析に際し操作的に大きな問題があるといわなければならない。

表 9 質問項目間で高い相関が見られるもの(相関係数 $r > 0.3$ のものに限定)

1) ITP 指標構成要素間

$$r(T2, T5) = 0.3271$$

$$r(T3, T5) = 0.3559$$

$$r(T2, T8) = 0.3712$$

3) 異なる指標間

$$r(T2, C3) = 0.3189$$

$$r(C3, T6) = 0.3404$$

$$r(C3, E3) = 0.3072$$

2) ITC 指標構成要素間

$$r(C3, C1) = 0.3131$$

$$r(C5, C2) = 0.3110$$

$$r(C4, C2) = 0.3250$$

$$r(C4, C3) = 0.5100$$

$$r(C5, C3) = 0.3834$$

$$r(C6, C3) = 0.5126$$

$$r(C6, C4) = 0.4615$$

4. 分析と解釈

(1) モデル

我々の目的は日英の官僚制を政官関係に関する意識調査に基づき比較して、我が国官僚制の特性を明らかにすることである。したがって、Gregoryの調査項目の回答結果を利用して類型化を行うことになるが、Gregoryの4指標はPutnamの政治的耐性と政策的関与以外の2指標が含まれ包括的であるが、各指標により特徴付けられる官僚タイプと政府システムの有効性・業績の関係は明確でない。官僚制の抱えている問題点を抽出し改善策を探るという視点からは、単に指標の数を増加して区分の精緻化を図るだけでは意義が少ない。官僚制の「類型化」においても、Doty and Glick (1994) が指摘す

るように「相互の関連するものから概念的に導出される理想タイプを同定化する」ものであり、1) 類型の構成要素概念が同定化されること、2) 構成要素間の関係が特定化されること、3) これらの関係が検証可能であること、が要請されよう。この観点から議院内閣制の民主主義国家における官僚制を考察する場合、Putnam の提示した官僚と政治家との関係（政治的耐性）は政府のアカウントビリティ（省庁→大臣、（大臣）内閣→議会、議会→国民の連鎖）の観点からも必須の要素である。いま一つは、官僚の具体的活動としての政策への関与という見方もあり得るが、ここでは厚東が指摘した官僚制の支配構造でもある権限・裁量性を取り上げることにする。アカウントビリティ（「会計責任」）は権限・裁量を付与された者が負うべき責務であって車の両輪の関係をなし、また、政府活動の執行者である官僚にとって責任と権限は、政府組織の外部と支配構造の内部を律する要素であるからである。権限・裁量が大きくアカウントビリティが低い官僚制は、少なくとも適切とは言えないし、両者のバランスをとって効率的・効果的な行政が必要と考えられるからである。

それゆえ、類型化モデルとしては、下図のような4類型を設定する。もちろん Doty and Glick も述べるように類型化は演繹的に特定化された理想タイプのどれに属するかを示し、相互に排他的で包括的に区分する「分類」でないから、上記2要素（アカウントビリティと権限・裁量）によりあらゆる官僚を合理的に区分できない可能性もある。このことは、類型化の意義をなくすものでないが、Gregory の4指標（25項目）も一定の理想タイプをインプリシットに想定しているから、なるだけ2指標の構成要素により25項目の変動を説明できることが望ましいのはいうまでもない。

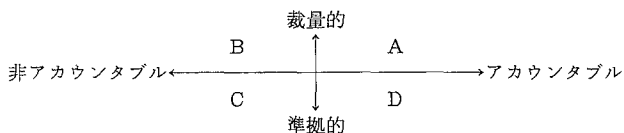


図3 類型化のモデル

(2) 分析結果

前節で検証したように4つの指標間に有意な相関があるため、ここでは主成分分析を利用することにした。主成分分析が互いに相関のある多種類の特性値のもつ情報を互いに無相関な少数個の総合特性値に要約する手法であることに着目したためである。因子分析も同様な手法であるが、今回因子分析を採用しなかったのは、情報損失を最小にする点では主成分分析の方が優れていることを勘案したことによる。その結果は、下表の通りであり、5つの主成分が抽出された。主成分の数の決定基準は固有値が1以上として、各主成分の解釈については固有ベクトル及び因子負荷量の絶対値が大きな項目に着目して行くと、第1主成分は、政治的忠誠・中立性指標のうち大臣忠実性に関するC3、C4、C6が正で大きいから「大臣に対する会計責任（アカウンタビリティ）」といえる。第2主成分は、政策関与指標のうち政策効果重視に関するP2、P3が正に、エリート指標のうち政治家資質重要度に関するE2及び国民への不信度に関するE5が負に作用しているから「官僚の政策決定における裁量性・合理性」に関する特性とみなせる。また、第3主成分は、エリート意識指標のうち情報公開消極性に関するE6及び選挙権制限肯定に関するE4が正に、政策関与にかかる指標のうち長期的志向性P1が負、合理的解決性P2が正に作用しているから「管理的合理性」である。次の第4主成分は、政策関与指標のうち政策効果重視に関するP5及び裁量性肯定に関するP4並びにエリート意識指標のうち政治的能力の必要性に関するE3及び政治的リーダーシップ重視に関するE2が正、反対に情報公開否定に関するE6が負に作用しているから「民主的な政策志向性」である。最後の第5主成分は、政治的耐性指標のうち政治家の公共福祉関心度に関するT3が正、政策関与指標のうち裁量性優先度に関するP4が負であることから「準抛性」を示すものとみなせる。

主成分分析の結果は、Gregoryが行ったようにITPとIPCの2成分では特性が十分表現することはできないこと、換言すれば、質問項目の内容は5

表10. a 主成分分析の結果

	固有値	寄与率	累積寄与率
第1主成分	3.6524	0.1460	0.1460
第2主成分	2.8742	0.1149	0.2610
第3主成分	1.5666	0.0626	0.3237
第4主成分	1.4220	0.0568	0.3806
第5主成分	1.2468	0.0498	0.4304

表10. b 固有ベクトル

項目	第1主成分	第2主成分	第3主成分	第4主成分	第5主成分
T 1	0.2623	0.0897	0.2194	0.0894	0.2517
T 2	0.3043	0.0865	0.1152	0.1653	0.1801
T 3	0.1327	0.1968	-0.0483	-0.1902	0.3700
T 4	0.0629	0.2080	0.2433	-0.0662	0.2991
T 5	0.2278	0.2632	-0.0288	-0.0694	0.1199
T 6	0.2812	0.0478	-0.1638	0.2470	-0.1960
T 7	0.1232	0.2568	0.0381	0.0695	-0.1100
T 8	0.1666	0.3069	0.1767	0.1969	0.1072
P 1	-0.0493	0.1271	-0.3453	0.0316	-0.0330
P 2	-0.0796	0.2780	0.3257	0.1994	0.0515
P 3	-0.1735	0.2504	0.1153	0.2169	-0.0240
P 4	-0.0067	0.0532	0.1530	0.2697	-0.5133
P 5	0.1487	-0.2876	-0.0290	0.3939	0.0887
E 1	0.1319	0.1677	-0.0706	-0.1815	-0.4280
E 2	0.0112	-0.3012	0.0608	0.2485	0.1058
E 3	0.1495	-0.2161	0.0073	0.3517	0.0084
E 4	-0.1813	-0.1749	0.3566	0.0174	0.0963
E 5	-0.1180	-0.3083	0.2644	0.0683	0.0604
E 6	-0.1730	-0.0818	0.4041	-0.3622	-0.0080
C 1	0.1573	-0.2020	0.0206	-0.1992	0.0302
C 2	0.1831	-0.0448	0.3193	-0.0500	-0.2250
C 3	0.4095	-0.01997	-0.0190	-0.0909	-0.0417
C 4	0.3174	-0.0518	0.2330	-0.1831	-0.2737
C 5	0.1976	-0.2029	-0.1446	-0.1813	0.1451
C 6	0.3152	-0.0652	0.0801	-0.1658	-0.0094

成分の特性から構成されているとみなせることを明らかにした。すると、区分も5成分のレーダーチャートによる形状により行わねばならず複雑なものになる。しかしながら、我々は1国のデータでなく2国のデータを利用できる立場にいるため、両国の差異に着目して相対的比較を行うアプローチを採用できる。したがって、いずれかの国を基準にすれば、それからの変動にお

表10. c 因子負荷量

項目	第1主成分	第2主成分	第3主成分	第4主成分	第5主成分
T 1	<u>0.5014</u>	0.1520	0.2747	0.1066	0.2810
T 2	<u>0.5817</u>	0.1467	0.1442	0.1971	0.2011
T 3	0.2536	0.3337	-0.0605	-0.2269	<u>0.4131</u>
T 4	0.1202	0.3527	0.3045	-0.0789	0.2558
T 5	<u>0.4353</u>	<u>0.4462</u>	-0.0360	-0.0828	0.1338
T 6	<u>0.5375</u>	0.0811	-0.2051	0.2946	-0.2184
T 7	0.2354	<u>0.4354</u>	0.0476	0.0829	-0.1229
T 8	0.3184	<u>0.5204</u>	0.2212	0.2349	0.1197
P 1	-0.0942	0.2155	<u>-0.4322</u>	0.0376	-0.0369
P 2	-0.1522	<u>0.4713</u>	<u>0.4077</u>	0.2378	0.0574
P 3	-0.3316	<u>0.4246</u>	0.1443	0.2586	-0.0272
P 4	-0.0129	0.0902	0.1915	0.3216	<u>-0.5732</u>
P 5	0.2843	<u>-0.4877</u>	-0.0363	<u>0.4697</u>	0.0990
E 1	0.2522	0.2843	-0.0883	-0.2164	<u>-0.4773</u>
E 2	0.0215	<u>-0.5108</u>	0.0762	0.2955	0.1181
E 3	0.2858	-0.3665	0.0092	<u>0.4194</u>	0.0093
E 4	-0.3465	-0.2966	<u>0.4463</u>	0.0207	0.1074
E 5	-0.2255	<u>-0.5227</u>	0.3310	0.0815	0.0674
E 6	-0.3307	-0.1388	<u>0.5058</u>	<u>-0.4320</u>	-0.0896
C 1	0.3007	-0.3425	0.0258	-0.2376	0.0337
C 2	0.3500	-0.0760	0.3996	-0.0596	-0.2512
C 3	<u>0.7826</u>	-0.3386	-0.0238	-0.1084	-0.0466
C 4	<u>0.6066</u>	-0.0878	0.2917	-0.2183	-0.3056
C 5	0.3778	-0.3440	-0.1810	-0.2162	0.1621
C 6	<u>0.6025</u>	-0.1106	0.1002	-0.1977	-0.0105

注：下線を付した項目は因子負荷量の絶対値が0.4以上のものである。

いてもう一つの国の特性を明確にできる訳である。この相対評価は、業績測定において強調されるように測定対象以外の要素のうち共通する影響を除去できるメリットもあることを留意すべきである。実際、幸いなことに主成分得点による日英を比較すると、下表のとおりその平均値の差が有意なものは、5つの主成分のうち第1主成分と第2主成分の2つに限定され、両者の特性差は、この相互に独立な2つの要素により表現できることになる。すなわち、モデルで想定したような会計責任と裁量・権限の2要素が抽出されただけでなく、日英比較の政官関係の分析要素としても十分であるという結果が得られた。このように、類型化の理想タイプを同定化できるとともに比較

による分類基準としての妥当性も確保できたことは、理論的面のみならず分類の実務的要請にも合致したものといえよう。

表11 主成分得点による日英比較

項目	英国	日本	備考
第1主成分 (z_1)	0.7035	-0.7159	***
第2主成分 (z_2)	-0.3746	0.3812	***
第3主成分 (z_3)	-0.0882	0.0898	—
第4主成分 (z_4)	0.0267	-0.0271	—
第5主成分 (z_5)	-0.0072	0.0073	—

*** : $p < 0.001$ (両側検定)

(3) 類型化

主成分分析の結果から日英両国の官僚特性は、第1主成分 (z_1) である大臣への会計責任 (以下「会計責任」という) と第2主成分 (z_2) である政策決定における裁量的・合理主義的関与 (以下「裁量的・合理主義的関与」という) により比較対照できることが判明した。すなわち、下図に示すとおり会計責任及び裁量的・合理主義的関与の強度 (正負) に応じて I, II, III, IV の4タイプに類型化され、各タイプへの分布状況により相対的差異が明らかにできる。表10. bの第1及び第2主成分の大きさ及び符号を参照して各タイプの具体的イメージを特定化すると、Iは政治的耐性 (ITP), 政策的関与 (IPC), 政治的忠誠・中立性 (ITC) がいずれも正であり、政治活動を正當に評価し責任内閣制の枠内で忠実に政策決定に関与しようとするもので「政策助言型」とみなせる。また、IIは、IPC, エリート意識 (EI) が負であり、かつ政治・政党活動の価値も認めており、政策決定アリーナにおいて自己の信条に従った政策実現のため関与するタイプであるから「半自律行動型」としてよい。一方、IIIは、IIと同様 IPC, EI が負であるが同時に政治的中立性 (C1) と準拠性 (C5) を重視し、政策評価の現状に厳しい意見 (P5) (いずれの項目も Z_2 において負) を有していることから「問題分析型」とされ、最後のIVは、Iと同じく ITP, ITC は正であるもののIIIのように中立

性・準抛性も重視することから「政策管理」型と名付けることが可能である。

こうした4つのタイプへの類型化は、一見すると Gregory の政治的官僚、伝統的官僚、古典的官僚及びテクノラートの4分類に似ているが、彼の ITP, IPC は相互に独立ではない。現に第1主成分 (Z_1) 及び第2主成分 (Z_2) を構成する項目のうち固有ベクトルの絶対値が大きいものは、 Z_1 に関しては ITP, ITC, EI の3指標、 Z_2 に関しても ITP, IPC, EI, ITC の4指標にかかる項目が含まれている。したがって、4指標による官僚特性の比較はバイアスがあると認められる。なお、新しい4類型と村松の「古典的官僚」及び「政治的官僚」との関係については、政治的官僚を政治的耐性・寛容性をもち政策的関与に積極的(古典的官僚はその反対)なものにとらまえると、古典的官僚はタイプⅢ、Ⅳに、政治的官僚はタイプⅠ、Ⅱにほぼ対応すると考えられる。また、真淵の3類型とは明確な対応関係は困難であるが「理想主義」はタイプⅡに、「現実主義」はタイプⅠ、Ⅱ、「合理主義」はタイプⅢ、Ⅳにそれぞれまたがる領域に相当するとみられる。

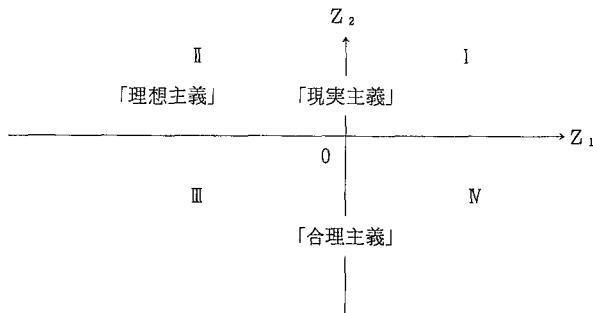


図4 官僚特性の類型化

(4) 政策決定における国別特性

上記4タイプ別に我が国と英国の官僚がどのように分布しているかをみると、下図・表のとおり我が国はタイプⅡとⅢの半自律型及び問題分析型が支配的であるのに対し、英国はタイプⅠとⅣの政策助言型と政策管理型が支配的である。両国の代表的な官僚特性は全く対照的であり、我が国官僚は政治的耐性につき Putnam が英国官僚を政治的官僚と位置づけたと同様の性向を示しているが、大臣への忠誠心・中立性にかかる会計責任については、英国官僚の高い認識に対して極めて低い位置づけにある。エイズ薬害問題等にみられる我が国官僚の責任意識の低さと符合しており、一般的イメージを裏付けるものといえる。我が国官僚において半自律型が最大勢力を占めているという分析結果は、官僚優位か政党優位かという論争にヒントを与えてくれ

表12 日英官僚のタイプ別構成

(単位：人；%)

タイプ	日本	英国
I	16(14.0)	39(33.6)
II	58(50.9)	4(3.4)
III	37(32.4)	15(12.9)
IV	3(2.6)	58(50.0)
計	114(100.0)	116(100.0)

注：日英の計が前記回答数に合致しないのは一部項目のみの回答があったことによる

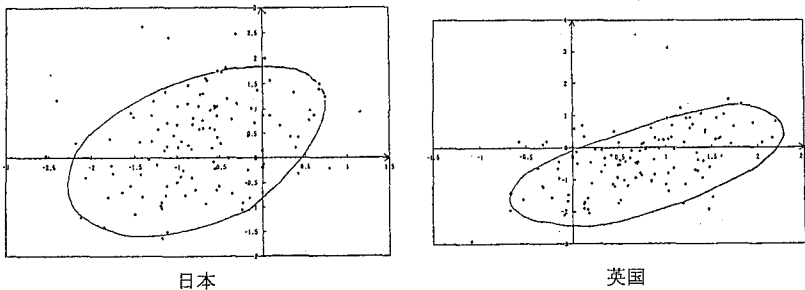


図5 日英の官僚特性

る。官僚優位論は、政策形成・法律策定が依然として官僚主導でなされていることから、政党の力は部分的修正をもたらす程度の小さな攪乱項とみる。これに対し、政党優位論は、官僚が政策形成で主導的役割を果たしているようにみえるのは政権政党との折衝・相談によりその意見を反映した政策を作成する（いわゆる「予測的対応」）からであり、予算決定及び人事権は政党支配に服しているとみる。

両者の見解は、「族議員」の活動に着目するならば、山口（1993）の指摘するように「官僚制の作った制度や政策の枠組みを所与の前提として統治が営まれ・官僚機構によってうまく手なずけられ、取り込まれた」のであり、官僚優位が継続していることになる。一方、農業予算や公共投資計画の政治的決定や自民党長期政権時代の特定派閥と官僚トップの関係や党税制調査会における租税政策の決定（政府税制調査会の地位低下）及び現在の連立政権期における大蔵・通産省人事をみれば、村松（1994）、Ramseyer and Rosenbluth（1993）のいうように、官僚の「自律性」を規定する「法的裁量権、人事権、専門的知識・情報」リソースは低下しており、「活動量」の増大をめざす政党優位状態にあることになる。我が国で代表的な半自律型は、政治的耐性は強く政党活動に対して一定の評価をした上で大臣の利益よりも公共の利益を重視する姿勢をとるから、政治的アリーナにおいて政治家との相互交渉を行っていることになる。したがって、政治的アリーナでの勝敗・力関係に焦点をあてれば村松の解釈が成立し、その舞台設定・演出者は誰かに注目すれば山口の説が説得的になると考えられる。山口は「政治家の発想や行動が行政官僚制の方に同化していく」とするのに対し、村松は「自律性の後退…の結果、官僚が政治化された」と述べており、両者とも Aberbach のイメージⅣの政治家と官僚の融合状態の問題点を指摘しているにすぎない。むしろ問題は半自律型にみられる官僚制の裁量性（反準拠性）と議院内閣制の前提である大臣の代理人（エージェント）としてでなく村松のいう「保証人」としての態度特性であり、この点こそ強調されるべきなのである⁽⁷⁾。

次に、事務系と技術系により官僚特性が異なるかを検証してみると、表13に示すように、我が国においては両グループに有意な差が認められないのに対し、英国では事務系の方が第1主成分である合理主義・裁量性が有意に強く、第2主成分の会計責任について5%の水準で有意でない（ $p=0.0889$ で10%では有意）ものの技術系より大きな数値を示している。この点はタイプ別分布でみても我が国においては両グループともほぼ同じ分布パターンであるのに対し、英国ではタイプⅢの問題解決型が事務系で6.8%にすぎないのに技術系では21.4%と3倍になっていることに反映されている（表14参照）。このように英国においては、Putnam が指摘したように技術系の方が政治的耐性が低く（ Z_1 が小さい）かつ政治的に中立的（ Z_2 が小さい）という特性と合致しているが、我が国では該当しないことを示している。

この背景として、我が国において族議員の象徴である公共事業の分野別応援部隊が関連省庁の技官及び建設業界と「鉄のトライアングル」を構成して

表13 事務系と技術系の比較

	英 国			日 本		
	事 務 系	技 術 系	備 考	事 務 系	技 術 系	備 考
第1主成分	0.7956	0.4732	*	-0.7101	-0.7378	—
第2主成分	-0.2698	-0.6034	—	0.3658	0.4387	—

(7) 政治家（大臣）をプリンシパル、官僚をエイジェントとみなすと、両者の契約関係はプリンシパル及びエイジェントにとって明示的（観察可能）な外形の基準により規定されることになる。したがって、予算とか人事にかかる決定に着目すると、これら外形の基準による判断はプリンシパルが実施することになるから、プリンシパルが優位となる。反対に、プリンシパルにとって観察不可能な（契約不可能）具体的内容に着目すると、エイジェントはプリンシパルに対して情報優位にたち、プリンシパルの統制を情報の非対称性を利用して無力化して裁量的活動を行える余地が生じることになる。このように、村松及び山口の見解の違いは、基本的に政治家と官僚の関係を把握する基準が外形の可否から生じるとみるのが適切であろう。なお、Derlien（1992）も代理人理論を援用していないがほぼ同じ趣旨で、Aberbach らのいう官僚と政治家の融合化（hybridization）が生じているか差別化がなされている（differentiation）かに関し、（外形的な）客観的データに依拠すると差別化に、主観的な役割意識調査によると古典的官僚でなく政治的官僚が支配的になり融合化を示す結果になるとしている。

表14 事務系と技術系のタイプ別分布 (単位：人；%)

タイプ	英 国		日 本	
	事務系	技術系	事務系	技術系
I	21(35.6)	8(28.6)	15(16.7)	1(4.2)
II	2(3.4)	1(3.6)	45(50.0)	13(54.1)
III	4(6.8)	6(21.4)	28(31.1)	9(37.5)
IV	32(54.2)	13(46.4)	2(2.2)	1(4.2)
計	59(100.0)	28(100.0)	90(100.0)	24(100.0)

注：事務系・技術系の区分は大学の専攻に基づいている。このため、国別計より人数が少なくなっている。

いることが挙げられる。技術系官僚の支配的勢力である土木系技官は、予算要求及び事業計画・実施計画において政治家と一体化した行動をしており、純粋に技術的に活動するというより事務系官僚以上に予算拡大原理に従った活動をとっていることを反映しているとみられるからである。また、幹部公務員の供給源であるⅠ種試験採用者の意識が、自己の専門的知識・能力を活かすというより仕事の公共性・内容に関心を有する点で事務系と同一であることも大きく影響していると思われる。現に本省庁の行政を担当しないとみられる研究系採用者の志望動機は、自己の専攻を活かすという点をトップに挙げているのである（下表参照）。

表15 Ⅰ種採用者の志望動機上位3項目 (単位：順位；%)

志望動機	法文（事務）系	理工（技術）系	研究系
仕事の内容に興味	① (74.2)	① (66.3)	② (57.3)
仕事の公共性	① (74.2)	② (57.2)	③ (31.3)
性格・能力が適合	③ (38.1)	③ (31.6)	—
専攻学科を活かせる	—	③ (31.6)	① (62.3)

注：人事院（1992）のアンケート調査結果に基づき作成

(5) 官僚制の固定性

英国政府においては、前述したように統一的公務員制度は維持しつつ政策部門と執行部門が分離され、執行部門は1988年から事業庁として事業計画の

枠内で自律的に活動を行えるようになっている。そして、事業庁職員に求められるのは、政策分析などの政策助言機能でなく効率的・効果的なサービス提供を可能にする経営管理技能とされ、民間出身者を含めた公開選考により事業庁長官が任命されている。こうした制度改革により公務員の態度がどのように変化するのかが官僚制・公務員文化の固定性の程度を知る上で興味深い。今回政策部門（本省庁）と執行部門（事業庁）に区分して先の2主成分により差異を検証してみた。その結果は下表に示すとおりであり、事業庁は本省庁に比し大臣への会計責任（政治的中立性・忠誠心）及び合理主義・裁量性とも有意に低い状況になっている。

表16 本省庁と事業庁の比較

	本省庁 (n ₁ =80)	事業庁 (n ₂ =36)	備考
第1主成分	0.7973	0.4952	*
第2主成分	-0.2173	-0.7241	*

* : p < 0.05

政治的中立性・忠誠心という点で低いのは、本省庁の政策部門と異なり大臣と関係・接触する業務が少ないことの裏返しで、それだけ自律的な経営を行っているともみなされる。一方、合理主義・裁量性が本省庁より低いのは、意外な感じを与えるかもしれないが、この主成分には政治的耐性が含まれており事業庁において政治家からの介入を受けることが少ないことを考慮すれば納得できる点もある。現に、本調査に別途含まれている組織文化に関する項目の分析⁽⁸⁾によると、事業庁の方が「成果志向」・「企業家的」でありながら「規制的」な状況にある。したがって、事業庁は本省庁よりかなり自律的・企業的組織に移行しつつあるが、今なお本省庁から規制を受け裁量性は制約されているといえる。この点は、官僚特性のタイプ別分布をみても表17に示されているとおり、事業庁でタイプⅢの問題分析型が22.8%と本省庁の3倍弱になっていることにも反映されている。しかしながら、表12, 14

(8) 山本(1996a)参照。

と表17を対比すればわかるように、本省庁と事業庁の組織間差異は、英国と我が国の国別差異よりはるかに小さい。このことは、官僚制の改革においてサブシステムである人事制度・組織変革は公務員制文化・態度に変化をもたらし得るが、官僚制自体の慣性に抗してドラスチックな変化を生じることは困難であることを物語っている。

表17 タイプ別の本省庁と事業庁の比較
(単位：人；%)

タイプ	本省庁	事業庁
I	29(36.2)	9(25.0)
II	3(3.7)	1(2.8)
III	7(8.8)	8(22.2)
IV	41(51.3)	18(50.0)
計	80(100.0)	36(100.0)

なお、英国では1968年のフルトン委員会報告において上級公務員にオックス・ブリッジの人文系専攻者が優位となっていて政府活動の専門化に対応できない危険性が指摘され、その後オープン構造の採用及び人文系以外の採用増を図ってきている。その効果は前述表5. b-参考に現れており、人文系の比率は減少してきているが、両者を比較すると下表のとおりである。

表18 人文科学専攻と社会科学専攻の差異—英国—

項目	人文科学 (n ₁ =31)	社会科学 (n ₂ =28)	備考(検定)
第1主成分 (Z ₁)	0.8910	0.6900	—
第2主成分 (Z ₂)	-0.2289	-0.3150	—

ここでは、公務員制長官の Butler が将来にわたって維持されるべきとしメイジャー首相も支持した公務員制の原理—「統合性」・「中立性・不偏性」・「客観性」・「メリット原則」及び「議会に対する大臣を通じた会計責任(責任内閣制)」—のうち、最後の会計責任及び2番目の中立性・不偏性に関係する第1・第2主成分とも有意な差が認められない。このことは、Putnam の指摘した社会科学専攻の方が人文科学専攻より政治的耐性が強く反対に政治的中立性は低いという結果は、今日では成立しないことを示して

いる。それゆえ、社会科学専攻者が専門的知識に基づきより適切な政策助言行えるかあるいは効率的マネジメント技能に優れていることが検証できれば、公務員制の原理の基本的要素に差がないことから一連の公務員採用政策の改革は意義があったと言える。ただ、英国の大学における社会科学教育はアカデミック志向が強いから上記前提条件の後半が満たされるかは疑しいものの、経済学の知識は経済政策に関する助言において必要なことは明らかであり有益と思われる。

5. 改革への視点と展望

(1) 政府システムの評価基準

前節までの検討結果を受け具体的な改革展望を示すこととするが、政府システムを変えようとするベクトルをまず明確にすることが必要である。官僚制の固定性を勘案すれば誤った方向に変革する場合のロスは計り知れないからである。

ところで、我が国官僚制を含む政府システムが制度疲労を生じているというとき、意義が少ない規制によるコスト増、長時間を要する事務処理、効果の少ない政策の継続等を念頭においているようである。そして、改革のモデルとして米国が引き合いに出されることが多いが、米国連邦政府も行政改革の1995年状況報告で国防省流通管理局の調達部長が「チョコレート・チップ・クッキーのための700ページに及ぶ仕様書を廃止した」⁽⁹⁾と述べられているように決して「効率的」とはいえないのである。しかし、前述したように米国は情報公開及び行政手続きの透明性が法的に確保されており、その点で官僚機構・行政に対する民主的統制は、我が国と比較にならない位優れている。このように、政府のシステムを改革しようとする場合には、複数の評価

(9) NPR (1995) 参照。

基準を設定して問題点と改善方向を明確にする必要がある。行政改革という
と効率性基準が強調されるが、民主主義国家の政府は、前出 Hood が指摘し
ているように、効率、公正、安定・信頼の3要素からなる公共価値の向上・
確保のため活動している。同時に政府・行政は議会を通じて国民に会計責任
を有しているから、この公共価値に関する活動が民主的に統制されることが
要求される。したがって、この組織業績と統制という2つの尺度で評価する
のが妥当であろう。従来から政治学は後者の統制に焦点を当てる傾向があっ
たが、Moe が指摘するように政府は効果的な組織でもなければならない。同
様に非自発的の拠出による財源調達と消費経済型活動であるだけに企業の一
様な経営学の効率的・効果的組織だけでは不十分である。

以上の観点から、政治的統制システムを公共価値の各要素につき整理する
と下表のようになり、我が国は公正価値において劣っているといえる。

表19 政府システムの公共価値から見た比較

公共価値	西 洋		東 洋	有効な現行制度 ／代替制度
	欧州 (E)	米国 (A)	日本 (J)	
効率	△	×	○	政府内の統一性 ／小さな政府・市場メカニズム
公正	○	○	×	厳格な法令・情報開示 ／監視チェック・倫理観
安定・信頼	△	△	○	安全・社会保障・家族主義 ／慈善・保険

注：○，△，×はそれぞれ高，並，低の水準であることを示す。また、現行制度及び
代替制度の意味は高水準であるシステムを現行とし、それと同等の機能を果たすと
みられるものを代替とみなしたものである。

(2) 現行システムの問題点

我が国の政府システムは議院内閣制であるから、制度的には議会の支配政
党（または政党連合）が内閣を形成し内閣の指揮監督下に官僚が置かれるこ
とになる。このため、政府全体の統一性が保たれやすく、指揮監督系統が垂
直的であるため情報コストも大統領制に比較すると低く「効率的」とされ
る。我が国においては、第二次大戦後自民党単独政権が長期間継続したた

め、多くの者が指摘するように与党・内閣・官僚の3者間は究めて密接な関係になり、政治と行政の一体化が進展したといえる。この一体化構造はエイジェンシー・コストを削減しただけでなく、政治家が国民及び圧力団体の政策ニーズを認識・吸収し、官僚が政策検討・形成を行い、与党責任者と官僚が政策決定をするという分業システムにより能率的に実施された。特に新規政策の決定に際しては、既にモデルとして成功している欧米先進国の政策があったため、問題はニーズと財政状況を踏まえてどの時期に導入するかが中心になった。前出 McGregor の説く真の問題解決の必要性は「政策面の後発利益」から生じなかったものであり、政策の有効性も効率性も事前に保障されていたため、Johnson (1982) のように我が国の政府システム・官僚制が賞賛されるまでになったと考えられる。このニーズ認知から政策実施その後の良好な成果という一連の整合的プロセスが、自民党の長期政権を支えた一因となっている。公共価値のうち効率性を重視することは、経済成長を実現して社会保障などの安定・信頼にかかる財源を確保することにもなり、戦略として効果的であった。政治家の汚職など公正の価値あるいは議会における予算審議の形骸化等の民主的統制の問題は意識されることはあっても、成果・業績への「満足感」から現実的課題にされなかったといえる。「政治家は三流でも経済と官僚は一流」といわれたのは、国民的意識の正直な反映であろう。

しかしながら、近時の公共事業を巡る政・官・業の癒着により現行システムが必ずしも効率的でない⁽¹⁰⁾こと及び阪神大震災における緊急事態の対応不足が明らかにされたのに加え、住専処理やもんじゅ事故等において信頼していた官僚の知識・能力・資質（高潔性）が疑わしくなったのである。このことは、効率性を重視し（結果的にせよ）民主的統制及び公正価値にあまり意を払わなかった政府システムの見直しを求めることになった。もちろん、この背景にはキャッチアップ論者が説くように、目標と手段が明確化されてい

(10) 建設省(1993)によると、米国に比し3割程度建設コストが高い。

た段階で有効で効率的（必ずしも民主的でないが経済合理性があるという意味において）であった政・官の一体化による政策推進戦略が、1980年代にキャッチアップを完了した結果機能しなくなったことが影響している。だが、規制を緩和して小さな政府を実現し、政と官の関係を明確にし情報公開をするだけで問題は解決しないのである。小さな政府を是としても政府固有の純公共財の提供義務は残るから、その効率的・効果的実施方策が必要であり、また、国民からの資金抛出の強制性（義務）から決定・執行の民主的統制が要請されるからである。議院内閣制が民主的統制システムとして有効に機能するには、Palmer 及び山口が指摘するように1) 内閣・大臣による官僚に対する政治的指揮、2) 議会野党による内閣の監視、3) 事後的な政治的制裁（大臣の罷免・内閣の総辞職）及び4) キャリア官僚と政治家の中立的関係が前提になり、官僚が重要なアクターを担わねばならないのである。特に2)と3)が成立するには、政党間で選挙を通じた競争及び政権交替が起こることが必要である。すなわち、現政権の与党が自己の政党に対する政策助言や野党に対する批判に官僚を利用することを禁止しなければならないから、官僚の政治的中立性が1)の裏付けとしての大臣に対する忠誠心と同時に基礎的要件として要請される。これらの4つの前提を満たした上で、官僚が政策助言と執行の双方につき十分な専門的知識と能力を有し、政治家が官僚を活用することによって初めて効果的・効率的な政府が実現するのである。

しかるに、前節の分析結果から明らかになったように、我が国官僚は英国官僚に比して大臣への会計責任意識が低く、かつ、より合理主義的・裁量性である。つまり、政治的中立性と大臣への忠誠心という議院内閣制下の官僚に要請される項目につき、いずれも英国より低い水準にある。特に行政官として政治的意思決定や行動を行うことに官僚及び政治家の他一般大衆も（理論的にはともかく）違和感を有しない傾向がこれまで強く、その典型が住専問題に関する大蔵省銀行局長と農水省経済局長の覚え書き及び母体行首脳の

辞任を「要請」した大蔵事務次官の発言であろう。前者は大臣に対する会計責任に、後者は法的権限のない行為を与党側の要求にしたがい行ったことで政治的中立性に反することは明らかだからである。この官僚特性は、戦前と戦後の連続性を強調する辻官僚論あるいは歴史的経緯・慣行の重要性と制度的補完性を主張する比較制度分析学派に基づき説明することも可能である。しかし、前節で実証された官僚制の固定性・変化の限界性を前提にすれば、なおのこと我が国官僚特性は、議院内閣制の民主的統制に適合しないこととなる。事実、非自民の細川連立政権時代は官僚制に共通する政治家に対する情報・経験優位と我が国独自の上記特性が組み合わさって、政策決定における官僚優位が自民党単独政権下より強まったのである。こうした官僚特性を認識して、最近の識者・マスコミは官僚の裁量を限定し、厳しい監視を併用するという米国の権限分割システムに倣った組織・構造改革案を提案するが、既述したように米国システムは統制に優れているが効果的な政府とはいえないのである。統制と良好な業績を満たすには、議院内閣制の統一的政府による効率と我が国官僚の裁量性のプラス面（法の精神の枠内で執行の柔軟性を図ること）を活かす形式で、いかに官僚の恣意的活動を抑止し大臣への会計責任を確保するかを検討すべきであろう。幸いにして、米国連邦政府も学ぶべきとした新しい行政改革の理念がこの困難な2つの命題の両立のヒントを与えてくれるのである。

(3) 改革の理論モデルと事例

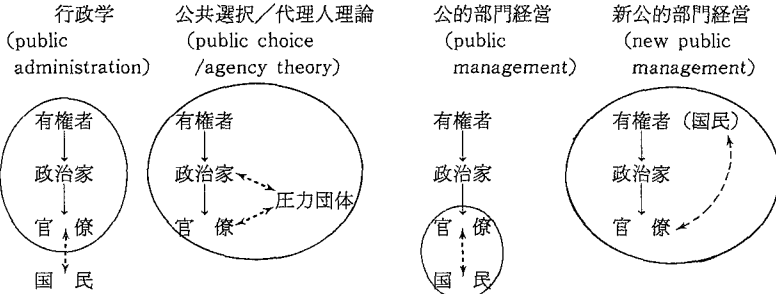
議院内閣制でかつ官僚が身分保障されている場合には、官僚の資質が政治家の行政・官僚に対する統制及び執行の効率に大きな影響を与える。このため、各国ともメリット原則により公務員の採用及び昇進を行っているが、政治家への忠誠心及び効率的なサービス供給の点で必ずしも満足すべき水準ではない。伝統的な行政管理学から公共選択学派及び代理人理論と進展するに伴い、行政の内部管理を中心としたモデルは、有権者をプリンシパルとみな

すプリンシパル・エイジェント関係からなる統一的モデルとなった。このモデルは政治家と官僚の恣意的行動を抑制することを強調し、小さな政府の理論的根拠を与えたが、効率的執行の処方箋を提示するものではなかった。1980年代から形成されてきた新公的部門経営（New Public Management; NPM）と称される理論は、これら経済学的要素と同時に民間企業の経営管理要素を統合しようとするものである⁽¹¹⁾。具体的には、公的部門の欠陥とされる業績測定システム、効率向上誘因及び競争の欠如を、官僚制の内部及び外部者との関係に内部市場を形成することにより解決しようとする。つまり、組織内部においては、企業会計方式による財務・会計システムに基づく業績評価を人事・給与システムと関連させ、業績評価結果が高い組織または個人に金銭的誘因を提供すること（業績給制度等）により克服しようとする。また、組織と外部者との関係においても、政府が独占者としての立場からサービスを国民に供給するのではなく、サービス供給者を複数にすること（政府による直接供給と民間委託と同一条件で競争させる）により競争させ、その結果を「顧客」である国民の満足度及びサービス品質を事後評価・公表して、質と効率の改善を図ろうとする訳である。さらに、官僚が政治家への忠誠心を高めるため、トップ公務員は公開競争により任命し、業績主義による期間雇用契約を結ぶようにする。したがって、NPM は、代理人理論における有権者→政治家→官僚というプリンシパル・エイジェント関係の連鎖を、官僚と顧客（＝有権者）を相互取引関係という委任でも支配・従属でもない関係に置きかえるものといえる。官僚と有権者に供給者・消費者の関係を人工的に作ることによって、有権者のプリンシパル性（エイジェントである議会を通じた官僚に対する）と公権力による政府の有権者支配（法の執行）という矛盾（代理人理論の欠陥）を解決しようとしたわけである（従来理論とを対比させた下図参照）。このように、NPM 官僚のバイアス行動を巧みに回避

(11) 詳細は山本（1995）または Zifcak（1994）を参照。

したマネジメントを通じた民主的統制の確保といえ、議院内閣制に米国流の部門主義と経営主義を導入したため Washington と Westminster-type をもじって Washminster と称されることもある。

図6 新公的部門経営への展開



注：→はプリンシパル・エイジェント関係，----→は一方的取引（支配）関係，<--->は相互取引関係を示し，また，実線で囲まれた枠は主たる焦点領域である。

(4) 改革への視点

ただし、上記 NPM は、医療、保健衛生、教育、社会給付、各種申請等の対人個人サービスについては内部市場に顧客満足度及び業績評価を組み合わせることで有効に働く。しかしながら、集団の効用を有する防衛・警察・治水等の純粋公共財にかかるものについては、顧客がサービスの質・内容を認識するのが困難なため十分機能しない。また、公共の福祉の観点から政府は公権力を行使して国民に強制的サービスを供給することがあり、この場合当該国民である有権者はプリンシパルでも顧客でもなくなる。伝染病患者の強制入院とか犯罪者の収監あるいは公共事業にかかる土地の強制収用などである。したがって、NPM だけでは効果的な組織及び統制という2つの評価基準を満たさない。特に、市場メカニズムを働かせるサービスについても、政策の価値を所与とした枠組み内部での効率化に留まることに留意する必要がある。執行の前提になる政策自体の評価及び統制は、議会で行われねばならず、政策に関する会計責任をどのように確保・向上するかがなおざりになる

恐れを認識しておかねばならない。実際、NPM の強い影響を受け事業庁制度が実施された英国では、執行に関する管理的会計責任が強化された反面、本省庁の政策部門の会計責任（政策の有効性）が不透明なままであるため、依然として従前の経費節減型のカットバック・マネジメントであるという批判がある。一方、官僚の人事面に関しては、米国方式の政治的任命という形式でなく公開競争・期間雇用により政治家への忠誠心及び業績を確保しようとしている。Pearce and Perry (1983) 及び山本 (1994a, 1996b) で確認されたように、官僚は共通して昇進に関し高いモチベーションを有しているから、キャリア公務員が官僚機構のトップになれる制度は維持することが効果的と思われる。ただし、こうした業績による期間契約方式には、ニュージーランドで行っているように政策のアウトカム（効果・成果）とアウトプット（産出・事業量）を区分して、政治家はアウトカムに、官僚はアウトカムにそれぞれ責任を負うことを明確化することが要請される。しかし、同時にこのことは Mascarenhas (1990) も指摘するように、管理的会計責任を強調することにより政策助言機能を低下させる可能性がある。このため、ニュージーランド等においては大臣に対する助言・補佐機能を民間のコンサルタントを活用することにより補っているが、政策助言は政府の政策形成・決定における重要な要素である。それゆえ、法制度や実態に関する専門的知識・経験を有する官僚を政策助言から排除し、事業庁のように執行に特化させるのは人的資源の活用からみて合理的でないと思われる。

このように考えると、NPM の適用を前提として問題は、政治的中立性と大臣への会計責任・忠誠心につき英国よりネガティブな我が国官僚特性を政策形成を含め、いかに民主的に統制するかということになる。政治的中立性に欠けるということは、行政官が政治的決定・行動を代理することを許してきた政治家の能力・行動体系にも原因があり、また、大臣への忠誠心が相対的に低いのも、政治家の資質等に起因して官僚が信頼をおけないため「国益」という価値基準を大臣の意向より重視して（法的権限を越えて）行って

きた結果ともいえる。こうした「理想主義的」官僚タイプが我が国の経済成長を支えてきた側面は否定できない。まさに「無限定に国家のため働く」のがエリート官僚の特性であったため、現在でもこのタイプⅡが最大勢力を占めていて、かつ、政策決定における「官僚主導」を保持するため政治的耐性・寛容性も（必要に迫られ）養成されてきたのであろう。したがって、正確には、かかる高いモラルと勤勉性を維持しつつ政策形成に中立的な見地から助言・関与させる方策は何かということになる。政府における政策形成とは、民間企業で言えば戦略策定・長期計画の検討といったものに対応する究めて重要でかつやりがいがある仕事であるから、キャリア官僚志望者にとって十分に魅力ある仕事内容である。これまでは、政策形成の補助・支援でなく決定自体を政治的アリーナで行うという行政と政治の混在したスリリングな状況、つまり、政治家と行政官の両方の仕事を実質的に行う生涯職の統治者の地位が官僚のモラルとモチベーションを支えてきたといえる。しかし、既述したように専門的知識・能力自身が政治的アリーナでの業務に時間・勢力を割かれ優位性を失いつつある他、政治的アリーナで首尾よい結果を得るため政治的中立性を犠牲にしたり⁽¹²⁾、反対に政治家からの圧力に抗しきれず意に反する行為をする⁽¹³⁾危険性が増している。一方で、世代交替により官僚に勝るとも劣らない有能な戦後世代の政治家が興隆してきて、政治と行政との関係を明確化（政治の指導性の回復）しようとする動きが大きくなっている。こうした状況を鑑みると、官僚側がかつての官僚主導体制を復活することは連立政権の過渡期において一時的に可能かもしれないが、長期的に見ると不可能で、無理に従前スタイルに回帰しようすると政治家からも一般国

(12) 齊藤元大蔵事務次官の国民福祉税構想は、連立政権への一方的接近により細川元首相により発表されたが、当時野党であった自民党から以降敵愾心・政治的干渉を受けることになった。

(13) 小川大蔵事務次官の金融機関に対する首脳「辞任要請」は、一般国民だけでなく経済界からも行政不信を引き起こした。

民からも信頼を失い自己崩壊する危険性すらあると考えられる。実際のところ、官僚のタイプ別に組織コミットメントを定量化すると⁽¹⁴⁾下表のとおり、我が国の代表的官僚であるタイプⅡのコミットメントは、会計責任が強いタイプⅠ及びⅣより低いのであり、この傾向は日英共通となっているのである。このことは、政治に対する専門的「優位」性と高い裁量性・自律性が我が国官僚のモチベーションを支えてきたとする定説に疑問を呈じるものでもある。

表20 官僚のタイプとコミットメントの関係

タイプ	日本	英国
Ⅰ (会計責任>0)	0.1217	-0.0577
Ⅱ (会計責任<0)	-0.0850*	-0.4100
Ⅲ (会計責任<0)	0.2399	-0.1812
Ⅳ (会計責任>0)	0.3609	0.0416*

注：*は両国での代表的タイプ

したがって、官僚制の改革方策としては、まず、政策形成の支援・助言者としてのプロフェッショナルリティを確立し、政治的中立性を保持することが必要である。幸いにして政治的耐性は事務系・技術系ともに比較的高い状況にあるから、政策決定過程においては政治的要素も考慮した専門的知識・経験を活かした政策分析・検討に特化することは可能である。政治的アリーナでの政治的関与活動がなくなるだけ、十分な政策検討時間及び最新の専門的知識習得時間が確保できると思われる。同時に、政治的中立性を保持するため、公務員の倫理規定・行動規定を明文化して外形的基準を設け、不当な政治的干渉を防止する必要がある⁽¹⁵⁾。政と官の関係は単なる支配と従属というのではなく、官は政の決定を補佐しその委任を受けて執行するのであって、法令の限度を超えた指示に従う必要はないからである。専門家としての処遇は

(14) 山本 (1996c) 参照。

(15) 太田 (1996) は、官僚制の立憲的側面—制度・規則は組織側の権力行使を制限し個人の権利や自由を保障する機能—を個人の視点から再評価している。

代理人理論によれば、プリンシパルとの委任契約の枠組みの中で一定の裁量を与えるものであるから、我が国官僚特性にも適合するといえる。米国のように裁量性を厳しく限定すると、膨大な規定・マニュアルを必要として非効率であるだけでなく、統治は公権力の行使だけですべての分野をカバーできない。政府活動には統計調査の有効回収にみられるように公務員に対する国民の信頼に依存するところがどうしても残るから、脆弱性があっても柔軟性を担保するものとして、公務員倫理は、統制及び効果的組織双方にとって戦略的価値を持つのである。しかし、政策形成を行政官僚だけに依存することは、いかに有能な集団であっても政策選択の幅を事前に狭めてしまったり特殊な分野で十分な知識・能力を欠いたり、あるいは生涯職の制約から革新的なアイデアを生み出しにくくなる可能性がある。

このため、大臣直属の契約スタッフを活用するとともに、政府全体の政策の調整・統一性を確保するため、内閣スタッフも生涯職官僚とは別に充実することが必要である。省庁の階級構造上は生涯職のトップが事務次官につき、このスタッフはあくまでも大臣の個人スタッフで政策形成にのみ生涯職官僚と共同して関与するに留まるものとする。また、内閣スタッフ制は村松も提唱しているが、青木（1989）が我が国官僚制の弱さとして指摘する人事の省庁管理制度（全体としての情報の分権化と人事の集中化が成立していない）を克服し、省庁主義の弊害と首相のリーダーシップ強化に資するであろう。これに類するものとして新進党の小沢党首や山口氏が主張した政務審議官構想があるが、各省庁の行政に大臣・政務次官以外に政治家を増員すれば政策的訓練と腐敗防止に役立つかもしれないが、専門的能力・知識はやはり政治家以外に求めるのが合理的であろう。立法補佐機能の充実として政党の政策スタッフ及び議会委員会スタッフの増員を求めるのは正論である。ただし、政権与党は官僚制を活用できることから、野党側が政党助成のシフト配賦等により政策スタッフを強化し分析・評価及び立案能力を備えても、過去からの知識の蓄積・経験及び省庁の保有する情報格差があるため問題解決は

容易でない。この点からは情報公開と国会の国政調査権が同時に利用できる環境にならないと意味がない。

また、政策に関する会計責任という観点では、NPM は管理的会計責任向上に有効であるにすぎないことから、政策評価を各省庁内部で実施するとともに会計検査院等の内閣から中立的な組織によって検証されることが必要である。事前における政策論議と同時に事後的な検証によって初めて政策に関する会計責任が果たされるのである。政策効果の当該政策と関連政策及び環境要因の影響など複雑な相互関係を事前に予想することが困難なことを考えると、事前評価より重要といえる。政策形成における専門家としての官僚・スタッフの助言・支援が客観的で十分な専門的能力・知識を破発揮して行われたかを検証することは、専門家としての官僚の権威と中立性を保持するにも資するし、専門家の業績評価は専門家によって行われる他ないのである⁽¹⁶⁾。ただし、政策に対する会計責任を直接負うのは政治家（議院内閣制下では内閣・大臣）であり、官僚は政策的枠組みを前提にした管理的会計責任を負うことを明確にしておく必要がある。議院内閣制で官僚は一定の裁量性を認められるが、その適正な発揮を担保するものとして会計責任を負うことを忘れてはならない。この意味で政府のアウトプットに対する業績評価が法令・基準への準拠性に留まらず経済性・効率性・有効性の観点から実施され、内部及び外部統制を通じ執行者としての責任を追求することが重要になってくる。裁量性を認めると準拠性の拘束が緩和され、裁量性のマイナス面（官僚の利己的行動や無責任主義）が強まる恐れがあるからである。特に我が国のような内部統制が不十分な状況では、会計検査院のような独立した外部監査機関あるいは市民による有効な監視が戦略的に重要であるといえ

(16) プロフェッショナルは自己規律性が統制であり、会計責任においても同僚による統制（ピアレビュー）に従う面がある。もちろん、政策形成を支援する官僚はプロフェッショナルリティを有するとはいえ政府という組織に属するから、その自律性は独立の弁護士や医師と異なり大臣への忠誠心から組織人として制約を受ける。

る。外部監査機関は政策執行のマクロ面を市民は日常の政府サービスの「顧客」としての立場からミクロ面をそれぞれ分担するなどする機構が確立しないと、権力分割システムでない議院内閣制は「制度疲労」にあえぐ「官僚主導」国家を脱却できないであろう⁽¹⁷⁾。

もちろん、NPM が有効な政策執行にかかる仕事を行う官僚にとっては、NPM に基づき政府サービスの提供を行うマネジメントシステムの確立及び運営能力を必要とされる。すなわち、組織の業績評価と連動した人事制度における業績主義の適用が前提になるから、顧客志向と内部管理の双方に有益な業績測定・管理システムが開発されなければならない。政府は原則として消費経済型活動であるため、顧客満足度中心だけでは、サービスの質の向上→顧客満足度の上昇→顧客の消費意欲増加→消費量の拡大→収益・利益の増大→サービスの質の向上という拡大再生産の循環メカニズムが働かないためである。このため、サービスの質、政策効果と同時にコスト情報を提供して国民・議会の意思決定に資する必要がある、従来の原則資金収支型の官庁会計から発生主義に基づく企業会計への移行が要請される。また、内部市場が有効に機能するには省庁が、国民に公表する業績指標等のデータが信頼でき客観的であることが保障されなければならないから、情報監査が同時になされる必要がある。そして、監査に際しては政策評価と併せて資源管理の改善方策についても勧告することが管理的会計責任の確保の点から重要である。NPM を適用しても市場メカニズムが働かない領域が残り、この部分は効率化の誘因が欠けることになるからである。そして、政府組織と外部との関係においては特定領域に関する顧客志向によるサービス供給及び組織内部における業績主義の人事管理を行うには、従来の権威・指揮監督を背景にした管理手法は有効でなく、公共価値に配慮しつつ民間部門のマネジメント手法を応用した技能の開発・習得が必要である。先の阪神大震災及び豊浜トンネル

(17) 会計検査院の果たすべき機能については山本（1996c）参照。

崩落事故の救出・災害復旧は、防災システム自体の欠陥を別にしてもヒト・モノ・カネ・情報・時間の統一的マネジメントという視点と能力がないことが被害を拡大し救出を遅らせた側面も少なくなかった⁽¹⁸⁾。

最後に忘れてはならないのは、政府システムは官僚制だけで成立していないから、資源拠出である一般有権者とその委任を受けた政治家に関しても改革が必要とされる。有権者と政治家との関係においては、政治家が完全に地元利益や業界等の圧力集団から独立的な行動をすると期待するのは、選挙制度を前提にすれば無理で非現実的である。むしろ各利害集団及びサイレントマジョリティである一般市民層が、それぞれに自己の選挙区の政治家の活動を監視することで結果的にバイアスを抑止するのが有効であろう。ただし、政治の成果は政策効果で判断されるべきで、これは一政治家の意思決定による結果でない。したがって、議院内閣制において政党間の政策競争を活性化させる（官僚の中立性にプラスに働く）意味でも、業績評価による現政権の政策と野党側の政策提案につき有権者に判断させる比例代表制が併用されることが望ましい。そして、官僚と政治家の関係につき官僚に中立性を保持させ政策助言に活動を限定させるには、政治家が政策決定についてもリーダーシップをとること及び政治家と官僚相互に信頼が前提になる。政治家には国民の意識を把握するという点で精神的なアマチュアリズムは必要であるが、政策を分析・評価して官僚と対等に討議できる能力・知識及び将来の社会をデザインする先見性が要求される。このことは、何も経済分析で自ら計量経済学モデルを開発・利用して予測することではなく、計量経済モデルとは何か、その予測結果をどう解釈するかが可能であればよい。要するに官僚に判断を委ねなくても自分で意志決定できれば十分であり、より専門的な内容は大臣ならば自己の専門スタッフに一般議員ならば政党スタッフや議会委員会

(18) 命令系統・情報の非一元化、優先順位の不透明等により多くの救援物資が被災者に届かなかった。

スタッフに尋ねればよいのである。その意味で議員立候補者は政党による事前審査を課す等の自律的規制を通じた能力・知識の質確保が要請されるといえる。結果的に、このことが政治家に対する国民の信頼と尊敬を得ることにつながると思われるのである。

以上が改革提案の内容であるが、残された課題は、この改革後の新システムが比較制度分析が説くように、いかにして新たな均衡状態に達し安定を維持し得るかということであろう。現行システムが戦後有効に機能し均衡であったことは前出青木や岡崎（1994）が指摘するとおりでであろうが、新システムにおいて制度的補完性が成立するとしても、システムを構成するサブ・システムを一気に変更するか漸進的に移行するかという問題である。まず、制度的補完性については、業績主義は業績評価システムを前提にするから、人事システムと情報システム、執行システム、関係システムと相互補完にあり、また、財政・会計システムは会計専門職の必要性和コスト情報を通じて人事システム、情報システム、執行システムと相互補完関係にあると考えられる（下表参照）。明らかに、現行システムのうち官庁会計システムのまま業績評価を行うことは、資金収支会計には減価償却費等の概念（支出の期間配賦等）がなくコスト情報を提供できないこと及び将来債務等に関する情報が隠されたり恣意的操作になり情報公開に逆行することから制度的補完性は成立しない。すると、新しい均衡はサブシステムが同時に成立すること、つまり、同時一斉移行を必要とすることになるが、ロシアと中国の社会主義経済から市場経済への移行に関し、今までのところ漸進的アプローチを採用している中国の方が急進的移行政策のロシアより順調であるから、この一斉移行は失敗するのではとの疑問が生じよう。しかし、比較制度分析のモデル例とされる「日本的経営」自体、1940年前後の総合的な統制政策により一斉導入された諸制度間に制度的補完性があったため、戦後統制が取り除かれた後も存続して戦前と別の均衡が生まれたと説明されているのである。それゆえ、少なくとも我が国においてはサブシステムを同時に変更すべきであり、なか

でも業績測定・評価システムこそ奥野・滝沢（1996）が説く「補完的体系の根っこに位置している」もので鍵を握るものといえる。

表21 現行システムと改革後の新システムにおける制度的補完性⁽¹⁹⁾

サブシステム	現行システム	新システム
人事システム	試験十年功制 (活動志向・同質性重視) (アマチュアリズム)	業績主義 (成果志向・異質性重視) (プロフェッショナリズム)
財政・会計システム	官庁会計・現金主義 (インプット志向)	発生主義会計 (オペレーション志向)
情報システム	内部文書制度 (機密・閉鎖的)	情報公開制度 (オープン性)
執行システム	計画・予算準拠制 (計画優先・量的整備)	マネジメント・サイクル (計画と評価の統合・質的整備)
関係システム ・有権者と政治家 ・政治家と官僚（行政） ・官僚と国民・企業	交換 (取引) 一体化・融合化 (効率と癒着) 監督と依存 (権威による支配)	委任 (信頼と監視) 政の決定・官の助言の分担 (会計責任と中立性) 参画・協同・規律 (顧客志向と自己責任)

注：括弧内はサブシステムの有する特性を示す

6. 結 語

我が国の官僚制の見直しが叫ばれているなか客観的な現状認識が必要という視点から、その特性、特に政策決定における政治家との関係がどのような

(19) 現行のサブシステムは、人事制度と財政・会計制度及び情報システムが組織内の職階と情報優位（機密）の連動性において、また、情報システムと執行システムは、政府内の閉じられた系において官僚の裁量性・操作性を高める点において、それぞれ制度的補完性がある。さらに、執行システムと有権者・政治家の関係においても政策の可視化において、行政と国民・企業との関係と人事制度及び情報システムは、官の民に対する優位を能力（主として学歴と試験による）と情報において確立する点に補完関係にある。

ものであるかを同じ議院内閣制でキャリア公務員制度を採用している英国と比較することにより明らかにした。統計解析の結果、両国官僚の差異は大臣に対する会計責任・忠誠心および合理主義的・裁量性の2要素に見られ、我が国は英国よりも前者については低く、後者については高いことを明らかにした。この分析を踏まえ、官僚制を含む政府システムの改革として、1) 政策決定においては政策助言の専門家として中立的存在に特化すること、2) 大臣及び内閣スタッフとして期間契約の専門スタッフ（政治的任務は負わない）を充実してキャリア公務員の政策形成能力・知識を補完すること、3) 独立した外部監査機関等に政策評価と業績評価情報の監査を行わせること、4) 新公的部門経営（NPM）が有効な領域につき、NPMを導入するとともに官僚の政策執行に関するマネジメント能力を向上させること、5) 政治家の資質向上と信頼確保に努めること、を提示した。内容自体は格段新規性あるものでないが、改革が有効なものにするにはシステムと官僚・政治家・国民との適合性が必要で、特に官僚制の固定的性格及び官僚属性を勘案しておかないと、米国政府のメリット給「失敗」のような「仏作って魂入れず」になる危険性を踏まえたことを強調しておきたい。我が国官僚の合理主義的・裁量性の特性を活かしながら政治的中立性・会計責任を向上させるため、米国の権力分割システムに適合した裁量性限定・政治的任命職でなく、キャリア公務員の政策決定関与を助言機能につき認め、事後的統制によりチェックすることでバイアスを抑制し政策効果を高めようとするものである。NPM自体、事前に確定された枠組み内ではあるものの柔軟性が要求されるし、厳格な裁量制限規定がかえって非効率の原因になったり官僚のモチベーション低下をもたらす可能性もある。Rohr (1991) が、フランス国民の高い信頼を得ている行政管理の不偏性は官僚の「自制の義務」(obligation de reserve) というアモルファスな基準によって支えられいるとしているのも同様の趣旨からである。なお、議院内閣制の行政システムは大統領制下における議会及び司法との関係と異なり、野党の監視及び官僚制の中立性を条件に一定の自

律性を官僚に認めるものであるが、行政内部における相互牽制が公共価値の公正の点から必要なことは言うまでもない。それゆえ、大蔵省組織の機能的矛盾（アンパイアとコーチが同一組織）を解決する組織改革を否定するものではない⁽²⁰⁾。

ただし、残された課題も多い。まず、方法論的には政策決定の政治家と官僚の関係を知るための項目が適切か及びこれら項目の統計解析の結果に回答者によるバイアスがないかの検討が必要である。明らかに質問項目間で類似しているものも見受けられるし、質問の設定も具体的状況を思い浮かべる事例形式で尋ねる方法がよりふさわしいかもしれない。また、最近産業心理学及び経営学における国際比較研究で注目を浴びている「項目反応理論」(IRT)⁽²¹⁾は、異なる言語・文化を有する国の集団を比較する場合に当該集団の属性以外に質問項目に特異項目機能(DIF)が作用して、本来同じ属性(潜在特性)を有していても異なった回答反応を引き起こす結果を生じているか否かを明らかにできる。特に我が国のような東洋と西欧を比較する場合には、従来のバック・トランスレーションの方法(例えば、日本語から英語に翻訳したものを再び日本語に訳し等価性を確認する手法)だけでは不十分と思われる。次に、今回の分析では官僚特性を意識調査による態度により把握しているが、態度の差異が行動の差異につながる保障はない。職務満足度の高さは必ずしも組織業績の高さを意味しないから、今回の調査票に含めて

(20) 本稿はあくまでも議院内閣制を前提にして、政府システムを構成する司法及び議会システムに対し、もう一つの行政システムを支える官僚制がどうあるべきかを論じたのであって、各省庁別の行政サブ・システム・レベルは別次元の話であることに留意されたい。財務・金融行政や公共投資等のサブ・システムのあり方は別稿に譲りたい。なお、公共事業の執行システムに関しては山本(1994b, 1994c)参照。

(21) IRTの詳細についてはAngoff(1993)を参照のこと。我が国における適用はWatanabe(1992)が先駆的であり、我が国の従業員が米国より職務満足度及びコミットメントが低いという「通説」は、質問の等価性が確保されていないことによる可能性があることを示した点で特筆できる。

いる組織における行動 (prosocial behavior) 及び新公的部門経営への対応 (response to the new public managerialism) 並びに職務満足度のデータを活用して、政策決定における態度との関係を分析していく予定である。また、こうした比較調査を継続して行うことにより変化の把握と分析技術の向上を図る必要もあり、国際的ネットワークの確立が望まれる。最後に、政治家に対する意識調査と行動分析が必要である。政治家の個人属性や集団の行動については政治学者により積極的に分析されているが、理念・意識に関してはあまり知られていない。政治家と官僚は双方とも政府システムの鍵となる要素であり、好むと好まざるとにかかわらず相互の適切な均衡関係を維持していかなければならず、システム改革に向けた問題点と改善点を明確化する上でも実態把握が必要である。

参 考 文 献

1. Aberbach, J. D. R. D. Putnam and B. A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.
2. Aberbach, J. D., E. S. Krauss, M. Muramatsu and B. A. Rockman (1990), "Comparing Japanese and American Administrative Elites", *British Journal of Political Science*, Vol. 20, pp. 461-488.
3. Angoff, W. H. (1993), "Perspectives on Differential Item Functioning Methodology" in Holland, P. W. and H. Wainer (eds.), *Differential Item Functioning*, Lawrence Erlbaum Associates.
4. 青木昌彦 (1989) 『日本企業の組織と情報』東洋経済新報社
5. ——— (1995) 『経済システムの進化と多元性』東洋経済新報社
6. Derlien, H. (1992), "Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe—Rather Comparable than Comparative", *Governance*, Vol. 5, No. 3, pp. 279-311.
7. Doty, D. H. and W. H. Glick (1994), "Typologies as a Unique Form of Theory Building: Toward Improved Understanding and Modeling", *Academy of Management Review*, Vol. 19, pp. 230-251.
8. Gregory, R. J. (1991), "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence ?", *Governance*, Vol. 4, No. 3, pp. 295-331.

9. Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons ?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19.
10. 人事院 (1992) 「新規採用職員に対するアンケート調査結果」
11. Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press. (矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBS プリタニカ, 1982)
12. Kelman, St. (1981), *Regulating America, Regulation Sweden*, MIT Press.
13. 建設省 (1993) 「公共工事積算手法評価委員会報告」
14. 厚東洋輔 (1995) 「近代官僚制の類型学」『社会学評論』Vol. 46, No. 3, pp. 38-54.
15. Lijphart (1992), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press.
16. 真淵勝 (1987) 「現代日本の『公益』観—サーベイデータの分析から」『行政管理研究』No. 40, pp. 13-24.
17. Mascarenhas, R. C. (1990), "Reform of the Public Service in Australia and New Zealand", *Governance*, Vol. 3, No. 1, pp. 75-95.
18. McGregor, Jr. E. B. (1983), "The Public-Service Problem", *ANNALS, AAPSS*, No 466, pp. 61-76.
19. Moe, T. M. and M. Caldwell (1994), "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, No. 1, pp. 171-195.
20. Moe, T. M. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6, Sp. pp. 213-253.
21. 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
22. ——— (1991) 『『小さい政府』圧力下の日本官僚集団』『法学論叢』128巻4・5・6合併号.
23. ——— (1994) 『日本の行政』中央公論社
24. 野口悠紀夫 (1996) 「住専と「40年体制」の矛盾」日本経済新聞1996. 2. 12.
25. 岡崎哲二 (1994) 「日本におけるコーポレート・ガバナンスの発展：歴史的パスティブ」日本銀行『金融研究』第13巻第3号, pp.
26. 奥野正寛・滝沢弘和 (1996) 「いま、なぜ「比較制度分析」なのか」『経済セミナー』1996. 3, p. 6-12.
27. 太田肇 (1996) 「有機的組織と官僚的組織：どちらが人間的か」『組織科学』Vol. 29, No. 3, pp. 15-24.
28. Palmer, M. S. R. (1995), "Towards an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, No. 1, pp. 164-188.
29. Pearce, J. and J. Perry (1983), "Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis", *Public Administration Review*. Vol. 43, pp. 315-325.
30. Putnam, R. D. (1973), "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: a Preliminary Report", *British Journal of Political Science*, Vol. 3, pp. 257-

- 290.
31. ——— (1977), “Elite Transformation in Advanced Industrial Societies”, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 383-412.
 32. Ramseyer, M. and F. Rosenbluth (1993), *Japan's Political Market*, Harvard University Press.
 33. Riggs, F. W. (1991), “Public Administration: A Comparativist Framework”, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6, pp. 473-477.
 34. Rohr, J. A. (1991), Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study”, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 4, pp. 283-297.
 35. 梶原英資 (1995) 『日米欧の経済・社会システム』東洋経済新報社
 36. 坂本勝 (1994) 「国家公務員制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』第2巻
 37. Schubert, G. (1957), ““The Public Interest” in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?”, *American Political Science Review*, Vol. 51, No. 2, pp. 346-368.
 38. 辻清明 (1969) 『日本官僚制の研究』東京大学出版会
 39. Vogel, D. (1986), *National Styles of Regulation*, Cornell University Press.
 40. Watanabe, N. (1992), “Item Response Theory and Language Translation: An Aid to Comparative Studies of Management in the United States and Japan”, *Nanzan Review of American Studies*, Vol. 14, pp. 20-32.
 41. Weber, M (1972), *Wirtschaft and Gesellschaft*, 5 Aufl., Tuebingen.
 42. Wilson, G. K. (1991), “Prospects for the Public Service in Britain: Major to the Rescue?”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57, pp. 327-344.
 43. Wilson, W. (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, pp. 197-222.
 44. 山本清 (1994a) 「地方公務員の行動様式と人事制度に対する意識」小樽商科大学『商学討究』第44巻第4号, pp. 15-47.
 45. ——— (1994b) 「公共事業の執行システムを改善する視点(上)」日本地方自治研究学会『地方自治研究』第9巻1号, pp. 1-11.
 46. ——— (1994c) 「公共事業の執行システムを改善する視点(下)」同上第9巻2号, pp. 77-85.
 47. ——— (1995) 「予算システムの改革と会計検査」(財)統計研究会『会計検査の現状の比較制度論的研究—米国を事例として—』
 48. ——— (1996a) 「変革のマネジメント」『岡山大学経済学会雑誌』第27巻第4号, pp. 51-85.
 49. ——— (1996b) 「業績給の効果」同上第28巻第1号, pp. 23-42.
 50. ——— (1996c) 「政府マネジメントの展開と会計検査」(財)統計研究会『会計検査の現状の比較制度論的研究—最終報告書』
 51. ——— (1996d) 「業績給, 組織文化及びコミットメント」(未定稿)
 52. Zifcak, S. (1994), *New Managerialism*, Open University Press.

付 録

以下の文面をつけてアンケート調査の依頼文書を郵送した。英国についても基本的には同じ内容である。

秘

国家公務員（幹部職員）の組織行動と人事管理制度に関する意識調査

—御記入にあたってのお願い—

1. この調査は、高度情報化、高齢化、国際化という社会経済情勢の変化に対応したシステムの変革の必要性が唱えられ、特に行政改革及び地方分権の推進につき官僚制の果たす役割について各方面で議論がされている状況下で、国家行政の責任ある地位において政策形成及び執行に関与されている管理者の方がかかる組織環境をどのように認識され、また、いかなる勤労意識を有しておられるかを把握するため実施するものです。
2. 調査項目は、マスコミ等の議論が官僚機構の「制度疲労」を指摘するに留まっていることを考慮し、建設的で実りある行政改革を検討するにはまず組織環境と行動を科学的に把握する必要があると考え選定致しました。また、政治システムが議院内閣制で似ていて参考にされることの多い英国の senior civil servant についても同様の調査を並行して実施し、官僚機構の文化的・組織的差異を勘案した公務員制度改革に関する基礎データを得ることとしています。
3. 調査対象者は、中央官庁に勤務されている課長相当職のなかから無作為に200名を抽出させて戴き、ご協力をお願いしております。より良い調査結果を得るため（必要な標本数を得られませんと統計分析が不可能になり、調査の価値が失われます）、本調査の趣旨につきご理解を賜り、ご協力下さいますようお願い申し上げます。抽出に際しましては、『政界・官庁人事録』（東洋経済新報社）を参考にさせていただきました。
4. この調査票は、課長職の方に直接ご回答いただくものであり、ご記入の後、同封の封筒に調査票を封入して、ご多忙のところ申し訳ありませんが本年2月28日までに御投函下さいますようお願い申し上げます。
5. ご回答は責任をもって秘匿し、また、回答結果は調査目的以外に使用することは絶対にありませんので、ありのままを御記入下さい。
6. この調査の実施にあたっては、文部省から平成6年度科学研究費補助金一般研究（c）：採択題名「政府部門における経営管理主義の展開と受容性に関する研究」を受けております。
7. 調査内容等について、ご不明な点がございましたら、下記までお問い合わせ下さい。

〒047 小樽市緑3-5-21 小樽商科大学社会情報科
山本 清 (Tel 0134-23-1101 内線281, Fax 0134-22-0467 (代表))

〈今回の分析にかかる政策決定における政治家と官僚の関係を質問した部分〉

1. 政策決定における官僚の役割についてお尋ねします。
以下の設問について、最もあなたのご意見に近い項目を一つ選択して○をつけて下さい。
- 1) この国で合理的かつ満足できる公共政策を保証するのは基本的に政党及び内閣でなくむしろ官僚である。(T 1)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 2) 行政事項への政治家の介入は行政管理の攪乱である。(T 2)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 3) 政治家は狭い政治的利害よりも公共の福祉により関心を有している。(T 3)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 4) 公共政策の形成において専門的・技術的配慮が政治的要因よりも重視される。(T 4)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 5) 公共政策の形成において、政治家は一般に自己または所属する政党の政治的利害に影響する要素をずっと重視する。(T 5)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 6) 圧力団体は政治過程において望ましくない要素である。(T 6)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 7) 政党は政治において重要な役割を果たすが、しばしば意味なく政治的摩擦を増大させる。(T 7)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 8) 公共サービスの有効性は政治家が意思決定にあまり口を出さず官僚がより発言すれば高まる。(T 8)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 9) 高級官僚は長期計画よりも短期的可能性により関心を持つべきである。(P 1)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

- 10) 政治論争においては、最も妥当な対応が通常中間に見いだされるから極端な立場は避けられるべきである。(P 2)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 11) 行政管理の効率性は特定の政策の有効性よりも重要である。(P 3)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 12) 高級官僚の仕事は、一般にその裁量やイニシアティブよりも法令によって規定されるべきである。(P 4)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 13) 各省庁は執行する政策の効果を適切に評価することがほとんどない。(P 5)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 14) 国民は政府の政策決定においてあまり発言しない。(E 1)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 15) 政治的指導者は、専門的・技術的教育によって当該職務に最も適合した者であるべきである。(E 2)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 16) いかなる政府においても指揮監督する方法を知っている強力な個人をもつことが必要である。(E 3)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 17) 一定の教育水準を有する国民のみが選挙権を有するべきである。(E 4)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 18) 国民が投票するとき政治的に最も良いのは何かをほとんど知らない。(E 5)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 19) 情報公開法の導入は行政管理において望ましい進展である。(E 6)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 20) 高級官僚の個人的な政治信条は公共政策決定に影響を与えるべきでない。(C 1)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない
- 21) 高級官僚は従事している政策事項について公開で話すより大きな自由を持つべきである。(C 2)
1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

22) 高級官僚の主たる義務は、できる限り誠実かつ熱心に大臣の利益に貢献することである。(C 3)

1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

23) 高級官僚はたとえ大臣の意向に反しても公共の利益の観点から行動すべきである。(C 4)

1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

24) あらゆる状況において、公務員の最も重要な忠誠心は法に関してであり、その義務は法の遵守である。(C 5)

1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

25) 高級官僚が大臣の意向と政策目的の効率的達成においてコンフリクトを生じたときには、大臣への従順が優先されねばならない。(C 6)

1. そう思う 2. ややそう思う 3. あまりそう思わない 4. そう思わない

注：T 3, P 5, E 2, E 3, E 4, E 5, C 1, C 3, C 5及びC 6の質問項目については、非同意のほど点数は低くなる。

Political-bureaucratic relationships in Japan and the UK

Kiyoshi Yamamoto

Political-bureaucratic relationships and bureaucrat's roles are major public concern in Japan. Senior bureaucrats, who decided on many policy issues on behalf of politicians under the people's high confidence, successively failed the treatments for housing loan companies, HIV's infection and FBR's incident etc. since 1995.

However political-bureaucratic role relations are never clearly divided into two parts, policy and administration. Senior bureaucrats inevitably take part in policy making process owing to complexity and professionalization in policy making. They need to have political tolerance, programmatic commitment, democratic sensibilities and acceptance of the concept of ministerial responsibility in cabinet government system.

Therefore, this research focuses on the attitudinal orientation held toward various dimensions of their work in Kasumigaseki and Whitehall. The study compares Japanese bureaucrats' attitudes toward political-bureaucratic relationships with UK's in the same system. By principal component analysis of their responses to the written questionnaire, two significant different components are identified; the first is accountability to ministers and the second is discretion in policy making. The analysis shows that Japanese bureaucrats are less accountable to their ministers than UK's, while they have more discretion in policy making.

Finally some recommendations are made about the reform of Japanese civil service system by considering these findings.