

協働型自治行政の理論枠組みに関する研究（試論） ～アドミニストレーション概念からのアプローチ⁽¹⁾～

荒 木 昭次郎

- | | |
|------------------|---------------------|
| はじめに | 3. 多元性・共有性・相互補完性と協働 |
| 1. 新しい行政観の台頭 | 4. シティズン・ガバナンスと自治 |
| 2. 「行政経営」的行政観の特質 | 5. 協働型自治行政モデルをめざして |
| (以上、本号) | (以上、次号予定) |

はじめに

わが国では一般的に、「行政」といえば行政機関が法律を執行していく活動であると観念されてきた。また、学問的には、国家統治機能のうち立法機能と司法機能を除く機能をもって「行政」とする消去法の意味づけがなされたり、あるいは、行政機関を構成するもののうち公選によって選出されたアクター以外の構成員の働きをもって「行政」とする形式的意味づけがなされたり、さらにはアメリカ行政学の影響を受けて、公私の区別なく組織の活動をもって「行政」（アドミニストレーション）⁽²⁾とする意味づけがなされてきた。これらの意味づけのうち、最後の公私の区別なく組織の活動をもって「行政」とする、アメリカ行政学の「行政」についての意味づけを除けば、行政とは行政機関が公共的利益を実現するための組織の集团的活動ということができる。しかしながら、ここで問題となるのは、公共的利益の実現はもっぱら行政機関が独占的に担っていくものであるのかどうかという点であろう。他方、アメリカ行政学では公私の区別なく組織の活動をもって「行政」という意味づけをしているけ

れども、しかしそれが公共的利益の実現のための組織活動を指しているのかどうか判然としない。かりに、企業が営利を追求する組織としての活動であったとしてもそれを「行政」というのかどうか、問題なしとしないだろう。前者の問題点はアクター（主体）にあり、後者のそれはゴール（目標）にあるのだが、こうした考えに基づく問題点の指摘自体は、私が「行政」を『公行政』という側面から観念しているところに起因しているのかもしれない。

本論ではその点に意を払いつつ、先ず、うえに指摘した論点を克服する方向で、つまり、組織を構成し活動する「アクター」の問題とアクター間で共有される組織の活動「目標」の問題を念頭におきながらシステム論的アプローチをおこない、そこに従来の行政観とは異なる面がみられるのかどうかを確認したい。もし、そこになにがしかの新奇性がみられれば、それを取り込んだ行政観を展望してみよう。そして可能ならば、そのコンテクストにおける新たな自治行政に関する理論モデルを素描してみようと思う。

1. 新しい行政観の台頭

「行政」を字義的にとらえていけば、政を行う、つまり、政治で決定されたことを実施していくことといえなくもない。では、政治とは何か⁽³⁾。ラスウェルによれば、かなりの範囲にわたって権力、権威、統制力、影響力、説得力、支配力を含んでいるところの永続的な人間関係であるという。また、ウェーバーによれば、それは一定の地域内での権威や支配の関係であるという。ウェーバーが一定の地域内という条件を付けている以外は両者とも権威や支配を含んだ人間関係をもって政治といっているようである。これだけでは何のことやら理解困難であるけれども、そうした人間関係のなかで、ある時、ある様式で、あることが決定され、それを実行していくことが字義的解釈にしたがえば「行政」ということになる。問題はここでいう「あること」がなんであるかということ、つまり、社会的・公共的利益の実現を目標としたものであるかどうか、ということである。

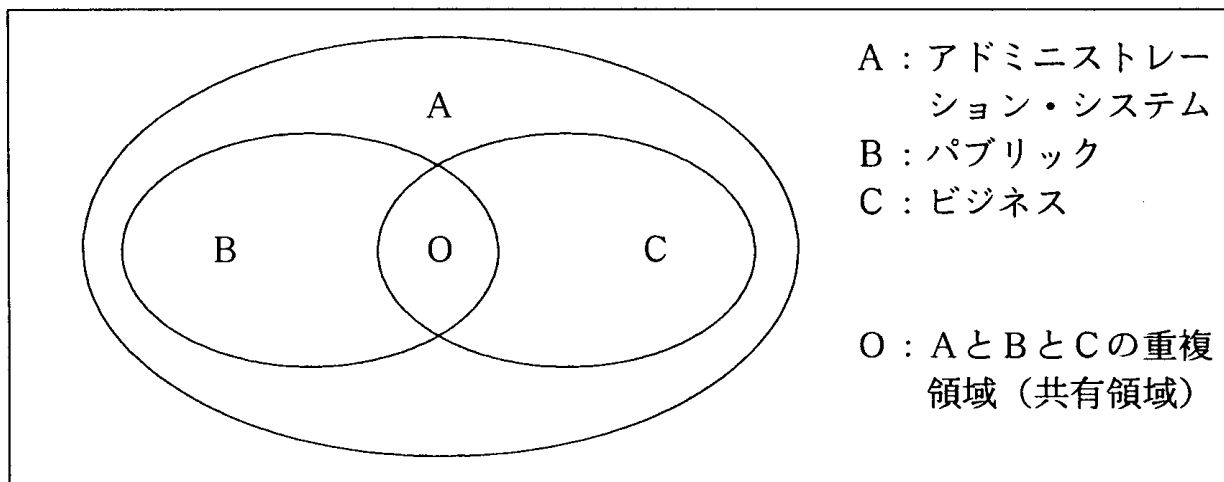
この点、アメリカ行政学でいうところの「アドミニストレーション」にはそ

のような規定は発見できないし、ましてやビジネス・アドミニストレーションになると市場原理に基づく組織の活動（合理性の追求としての経営）という方向に重点が移行し、社会的・公共的利益の実現を直接的な目標として設定することはないであろう。もちろん、そこでの「あること」には社会的・公共的な利益の実現ということも含まれているかもしれないのである。だが、パブリック・アドミニストレーションの場合はその点が強く意識され、だから、行政機関は公共の利益を実現するために組織化され、そして集团的活動を展開することをもって「公行政」としているのである。仮に、ビジネス・アドミニストレーションにも公共の利益実現を目標として活動している領域があるとすれば、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションには共有されうる領域も存在することになり、その共有領域を描き出すことも可能となろう。

そこで、共有領域の描写をシステム論的に捉えてデザインしてみよう。先に見た「行政」についての考え方のうち、公私の区別のない組織の活動で、目標においても社会的・公共的利益の実現であるともないとも明示していないアメリカ行政学でいう「行政」についての考え方はもっとも広い。それゆえここではアドミニストレーション・システムを包括的な上位システムとして位置づける。パブリック・アドミニストレーション・システムとビジネス・アドミニストレーション・システムはそれぞれ組織の活動目標に条件が付けられているのでアドミニストレーション・システムのサブ・システムとして位置づける。そのようにした場合、その概念図は図-1のようになる⁽⁴⁾。

円Aはアドミニストレーション・システムである。その円Aのなかにパブリック・アドミニストレーション・システムとしての円Bとビジネス・アドミニストレーション・システムとしての円Cとがあり、両者は組織の活動目標において部分的に重複する可能性を残しているので部分的にオーバーラップさせておく（Oの領域）。

図-1 アドミニストレーションのシステム概念



いうまでもなく、システムとは概念上、ある諸要素の集合体でそれを構成する諸要素が相互に作用しあいながら一定の方向性を有する状態である⁽⁵⁾とされる。この概念に基づけば、アメリカ行政学でいう「行政」はその意味づけのところで組織の活動目標が明示的でないと指摘してきたが、システム論的に考えると、それはパブリックとビジネスの両方の活動目的を包摂していることを意味し、したがって、アドミニストレーション・システムは社会的・公共的利益の実現をも含んだ、一定の方向性を有する状態であるということができる。しかも、そのシステムの中にはサブ・システムとしてのパブリック・アドミニストレーション・システムとビジネス・アドミニストレーション・システムとが部分的にせよ相互に作用しあう重複領域が存在することを否定してはいない。このことは行政機関の活動のなかには市場原理で処理可能なものが存在し、私企業の活動のなかには社会的・公共的な利益を実現していく領域も存在しうる、ということの意味しているといっていよいだろう。

かくして、アドミニストレーション・システムとパブリック・アドミニストレーション・システムとビジネス・アドミニストレーション・システムには共有される目標領域の存在が論理的には確認される。それは、抽象的にはシステム要素としてのサブ・システムが相互作用しあう領域であり、具体的には組織の活動目標において共有される領域を指す。だからその共有される領域の属性として「社会・公共的な利益の実現」ということが含まれておれば、その領

域はアドミニストレーションとも、パブリック・アドミニストレーションとも、ビジネス・アドミニストレーションともいうことができるのである。

このようにシステム論的なアプローチからすると、従来の行政観とはひと味違った行政観が見えてくる。つまり、従来の「行政」と「経営」の意味を内包した行政観⁽⁶⁾である。いつ頃からかはっきりしないけれども、具体的には「行政経営」という用語がわが国でも使用されるようになったが、その用語の出現こそシステム論的なアプローチから導き出された意味合いをもつ新しい「行政」として観念されるようになったとあってよいであろう。たとえば、その用語がどのような状況なり状態なりを表現するために使用されだしたかという用語法をみると、行政改革が叫ばれはじめ、その処方としての戦略的対応方針を示す言葉として「行政経営」なる用語が使われだしたとみるのが至当のようである。つまり、公共利益の実現にも民間の経営感覚を導入すべしという方針の提示がそれであった。

2. 「行政経営」的行政観の特質

かつて「お役所仕事」という言葉で揶揄されてきたように、「公行政」は競争原理が働かない典型とみなされてきた。公務員数は多く、時間はかかり、無駄の多い仕事ぶりがそのように言わしめたのである。そうした状態を改善していかなければならないということから、民間企業の経営感覚を取り入れた役所とするべく「行政経営」という言葉が使われはじめ、70年代以降は「自治体経営」とか「都市経営」とか、さらには「自治体経営学会」⁽⁷⁾という、「経営」なる用語を使った学会まで登場するに至った。これらの用語が登場しはじめたころの「行政」へのインプリケーションは行政の合理性、能率性、経済性を高めていくことにあったようである。その後は80年代末から90年代にかけて注目されるようになった NPM 論に見られるように、それは活動主体の多元化と活動の目的、過程、結果に対する評価を通じて、行政の合目的性、効果性、透明性、公平性、役割と責任の共有性の確保といった方向に変わってきている。

それでは、新たな意味合いをもって登場した「行政経営」という「行政」観

にはどのような特質がみられるであろうか、つぎにその点を瞥見していくことにしよう。

「行政経営」的行政観の特質をみていく場合、従来の行政観との対比によって類似点や相異点を探り、どのような点がいかなる意味合いで異なるのか、あるいは全く新しい性質なり要素なりをもっているのか、を多角的に追求していかなければならない。しかし、今その作業に取り組む余裕がないので、ここでは先に指摘した「アクター」（主体）と「ゴール」（目標）をめぐる視点から分析していくこととしたい。

従来の行政観によれば、行政の主体は政府、行政機関、執行部といった「お役所の組織」が連想され、「行政」といえば、そうした「お役所組織の集団的活動」を指す「公行政」中心の捉え方であった。そこでは「お役所こそが社会管理の主体」というイメージで認識され、そのことは長きにわたって当然のこととされてきたのである。ところが、そのように当然視されてきた「行政」観は社会・経済の進歩発展や科学技術の発達、さらには都市化・情報化・グローバル化・ボーダレス化の進展などに伴い、次第に変容していく。特にこの点の展開は松下圭一によって体系的に論じられている⁽⁸⁾。かれは農村型社会から都市化型社会へ、都市化型社会から都市型社会へと社会が変容していく過程において、行政と市民の役割関係の変化に目を向け、それまで行政の客体でしかなかった市民の「自治」の有り様を構想するとともに、それが社会を動かす大きな力になっていくという方向を示唆してきた。その核心部分は市民が行政の客体から脱皮し、自律的に主体性を発揮していく、いわば「市民自治」を確立していく方向にあるということであり、自治の主体としての本来的な市民の役割発揮の方向を、社会の変動過程における市民の自主的社会参加活動の動態分析を通じて透視しているのである。要すれば、これまでの「社会管理」の「主体」は専ら「行政」であると見なされてきたのに対し、「市民」も社会管理を担う一主体になりうるし、またその主体性を発揮していかなければならないとの論理的根拠を示したのであった。その論理的根拠は「市民共和」という概念によって示されている。この点、一言では論じられないが、簡単にいえば、行政も社会管理の一つの主体でしかなく、それと同様、生活者としての市民、さ

らには社会を構成している組織体としての市民（企業・地域住民組織・NPO・ボランティア・労働組合・職能団体など）も社会管理の一端を担う一主体として位置づけられ、それらが社会管理という共有された目標を、相互に連携・協力・補完しあいながら達成していく考え方といってよいであろう。この市民共和主義ともいえる多元的主体の協力連携システムが有効に作用していくためには、当然のことながら、各々の主体がそれ本来固有の主体性に基づく役割発揮が求められていくことになる。問題は、社会変動に伴って多元的主体が社会管理に関わるようになってきた現象を、従来の「行政観」で捉えられるかどうかということである。この点、先述したコンテクストからすれば否といわざるえない。ここに主体論の観点から見た新しい「行政観」が浮上する。

では、新たに浮上した「行政観」の特質としては何が考えられるであろうか。第一には、行政という一元的主体から、社会を構成している多様な組織体も行政と同様に社会管理の主体になりうるという意味で、多元的主体へとようになってきているということであり、第二には、各主体はそれぞれ本来固有の主体性に基づく役割を發揮しながら社会管理に関わっていくという点に求められる。そして、そのこと、つまり、各主体がそれぞれ本来固有の主体性に基づく役割発揮という点から、第三には経営観念に内包されている経済合理性の追求と市場原理や競争原理の有効利用がなされる一方、他方では第四に、共和主義に基づく目標共有の哲学がその基盤になっているということである。

つぎに、今ひとつの視点である「目標」（ゴール）の側面から新行政観の特質を探ってみたい。従来の行政観では、いわゆる「お役所のしごと」＝「目標」＝「公共の福祉」という方程式が成立していた。しかもこの方程式を盤石なものにしてきたのは法技術論であり制度論であり法解釈論であった。そして、この方程式の「解」の導き出し方は悪法も法なりの言葉に象徴されるように、時代にそぐわない法律であっても適法化して運用していく技術に求められてきた。しかし、そのこと自体が行政の活動目標を的確かつ具体的に示せなくしてきたのではないか。行政活動においてなにか問題が生じた場合、駆け込み寺的に「公共の福祉」という法律上の文言が活動目標として登場し正当化されるが、それは行政の世界か司法の世界でしか理解されず、一般市民には理解困難な面

が多い。ではどうすればよいか。ここに「公共の福祉」とはなにか、また、どのようにしてそれを実現していくのかについて、市民感覚でも理解しやすいかたちで多角的に議論していく必要があると思われる。これらについても先の主体論と同様、社会の変化に対応して行政の活動目標である「公共の福祉」の向上とそれの「達成手段や方法」についての考え方も変わってきているので、そのような変化のなかから従来の行政観ではみられない特質がどのようなかたちで現れているのかを掘り起こしてみよう。

お役所とか行政機関とか、あるいは政府といわれるところの仕事は一般に、民間の市場原理では遂行しにくい、いわば市場の失敗を招く領域とされ、専らその仕事にかかる資金は国民が納入した税金（公金）で賄われることを基本前提にしている。しかし、その考え方で現に政府が市民に対して生産・供給している財やサービスのなかには民間でも生産・供給の可能なものが多く存在している⁽⁹⁾。確かに、政府でなければ生産・供給できないものも存在するけれども、それはごく一部に過ぎず、多くの財やサービスは政府でなければ生産・供給できないというものではない。このように考えると、行政が活動目標として掲げている「公共の福祉」の向上を図っていく場合、政府が直接的にイニシアティブをとって活動していく場合と間接的にサポートしていく場合があるとみるのが至当であろう。従ってここでの問題はそれをいかなる考え方で仕分けしていくか、ということになる。この点、従来の行政観ではみることができなかったところではないか。つまり、従来の行政観では政府が生産・供給している財やサービスこそ「公共の福祉」の向上に繋がるものと一括して観念されていたわけで、政府以外の主体が公共の福祉に資する財やサービスを生産・供給することは念頭になかったのではないかと思われる。しかし、価値観の変化・多様化、社会資本整備の進展、政府の肥大化防止、経済のゼロ成長、財政逼迫、市民の選択能力の向上などを反映して、政府が真に生産・供給すべき財やサービスはなにかが問われはじめた。そこでは現に政府が生産・供給している財やサービスを、政府が行うもの、政府がイニシアティブをとって行うもの、民間がイニシアティブをとって行うもの、民間が行うもの、というように仕分けをする一方、それに応じた生産供給体制づくりと費用負担のあり方まで示すこと

ができるようになったのである⁽¹⁰⁾。こうしたプロセスにおいて「行政」に関する二つの新しい考え方が展開されるようになった。その一つは行政の活動目標を設定する場合の考え方である。それは公共性が強いと判断されて政府が施策対応してきた結果、問題は解消して一定の良好な水準に達し、それ以上は市民の選択と判断にまかせてもよいという段階になったもので、新たに発生した課題のもつ公共性より弱いと判断されたものは行政の活動目標から外していくという、クロスダイナミックスの分析⁽¹¹⁾に応じた目標設定の仕方が可能になったということである。

いま一つは、現在政府が取り組んでいるものや直ちに取り組んでいこうとしているもののうち、完全に民営化できる領域とどうしても政府だけで対応していかなければならない領域と両者の協働で対応していった方がよい領域とに仕分けできる手法と基準が工夫開発されてきて、それに応じた公共・公益的な財やサービスの生産・供給体制のあり方と費用負担のあり方が示せるようになったことであろう。その結果、行政が以前よりもオープンで客観的になり、行政活動に対して市民の理解と信頼が増すばかりか、場合によっては行政の活動目標に対する意見表明やアイデア提供、さらには行政活動への時間・資金・労力の提供、そして最終的には公民の目標共有化が進むことにより、その目標達成のための公民協働体制 (Public-Private Partnership: PPP) づくり⁽¹²⁾へと道を切り開いているのである。このような意味あいでの行政観は従来の行政観では発見できなかった面ではないか。

以上、「行政経営」的行政観（新行政観）の特質について、主体論と目標設定論の側面からみてみたが、総じていえることは、社会を構成している各主体が社会管理に関わる資質を高めてきたからではないかということである。それはかつて、住民運動や市民参加や公民協働のコンテクストで論じられてきた発展形態⁽¹³⁾と類似したパターンといえなくもない。たとえば、わが国における運動・参加の実際的な展開は生活防衛運動からはじまり、ついで政府政策に対する抵抗運動へ、さらには拒否運動へと深化する一方、他方で意見具申やアイデア提供、そして合意形成過程への参加、政策形成過程への参画へ、さらには市民による行政統制へと変化してきた。この展開パターンは地域住民自身が

いわゆる「住民」レベルから「市民」レベルに意識を高め、より積極的に社会参画する主体性を発揮し始めたことによる。もちろんそれは、社会経済が発展するにつれ、所得の向上、高学歴化、高齢化、女性の社会進出など、市民が自主的に社会参加しやすくなってきたことの反映でもある。加えて、政府側も広報広聴機能の整備をはじめ、情報公開制度の整備、市民協力、市民に対する説明責任、政策過程への市民参画が社会的要請となってきたことに応えていかなければならなくなった点も見逃せない。かつての市民と行政は二項対立の関係であったが、いまやそれが相互補完・目標共有・協力連携という言葉に象徴されるように、多元的主体による行政へ、そして行政活動の目的・過程・結果に対する評価を通じて行政の民主性、合目的性、効果性、透明性、公平性、役割と責任の共有性を確保していく方向に変わってきているのである。そこでは、当然のことながらデモクラシーと成果主義を結びつけた「行政経営」的行政観の特質をみることができるのである。(以上、本号)

脚注(1) 熊本県立大学には総合管理学部という、全国に一つしかないユニークな学部が存在し、その学部と繋がる大学院にアドミニストレーション研究科がある。その独自性に惹かれて、筆者も2000年4月より同大学で研究教育に従事することになった。そこで、筆者の研究領域に引き寄せて「総合管理学」と「アドミニストレーション」の概念を理解したいがために本論をしたためることにした次第である。

(2) この点については多くの行政学者が指摘するところであるが、一般的な解説としては行政の概念について整理している次の文献を参照されたい。西尾勝・大森彌 編著『自治行政要論』第一法規 昭和61年 1-4ページ

(3) 政治とは何かについて学ぶ学生のために、アメリカ政治学会会長も務めたイエール大学のロバートA. ダールは“Modern Political Analysis”, という政治学教科書を1963年(初版)に Prentice-Hall から出版した。1995年には第5版を刊行し、世界の20カ国以上の大学で教科書として使用されているが、その中で、ダールは政治の本質についてアリストテレスやウェバーやラスウェルの考え方を抽出し、三者の考えの共通する点をシステム論的に描き出している。この論文のシステム論的アプローチは大部分、ダールの考えに依拠していることを断っておきたい。Robert A. Dahl, “Modern Political Analysis”, (4th Edition), Prentice-Hall International Editions, 1984, pp.8-10

- (4) この概念図は社会システムの中に政治システムと経済システムとがサブ・システムとして機能しているという考えにヒントをえて作図したものである。ここでは社会管理システムをアドミニストレーション・システムとし、そのなかにパブリック・アドミニストレーション・システムとビジネス・アドミニストレーション・システムを配置した。ibid., p.10
- (5) 北川隆吉監修『現代社会学辞典』有信堂 1984 492-94ページを参照
- (6) 「行政」と「経営」の概念を内包したかたちで『行政』が論じられるようになったのは第一次オイルショック後における市町村の事務事業総点検運動からであった。遠藤文夫・苦米地行三 『新版市町村の経営』第一法規 昭和52年を参照せよ。
- (7) 第一次、第二次のオイルショックの影響を受けて自治体運営は困窮の度を増したが、その状況からの脱却をめざして新しい都市経営の方向を模索する研究会も立ち上がった（財団法人日本都市センターの自主研究事業『都市行財政研究委員会＝鈴木俊一委員長』昭和52年5月）。もちろんこの研究会がスタートする以前にも、柴田徳衛・石原舜介編『都市の経営』日本放送出版協会（昭和46年）がみられるが、同じ問題意識からは財団法人神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』（都市政策論集第二集）勁草書房 1977年12月や高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房昭和53年がみられる。なお、上記研究会の成果は『都市経営の現状と課題』ぎょうせい（昭和53年6月）として公刊され、全国の都市自治体の教科書的役割を果たした。そして、それが基礎となって昭和59年3月に「自治体経営学会」の創設をみたのである。この一連の「経営」なる用語を冠した著作のもつコンテクストは従来の行政一元的な考えで地域や都市を運営管理していくのではなく、多元的な主体によって3Eの原則に則り運営していくことを目指したものであった。
- (8) 松下圭一氏の著作は数多いが、ほとんど一貫して「市民自治」を基礎に論じられている。筆者が氏から影響を受けたのは『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会 1971年をはじめ、一連の岩波新書と『市民自治の政策構想』朝日新聞社 1980年、『政策型思考と政治』東京大学出版会1991年などである。
- (9) See, E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector: How to shrink Government*, Chatham House Publishers, Inc., 1982
- (10) 第7回 韓・日地方自治セミナーが1998年10月31日、韓国安養市の文芸会館国際会議室で開催された。筆者も日本側代表として発表の機会が与えられ、その時の発表者の論攷を編集して『地方政府改革』と題する冊子が公刊された。その中に「地方政府の民営化：自治行政のパラダイム転換」という筆者の小論において、協働生産体制づくりと費用負担の問題を扱った。本論ではそれを参照している。

- (11) ある時期においては基礎的で必需的な財やサービスでありながら、後年になって施策効果が上がり、現在では市民生活にとって必ずしも必需的とは考えられなくなったサービスが生じる。これを時間軸に沿って分析する手法のこと。
- (12) E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House publishers, 2000, chapter three(cf) and *David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman (Eds.), "Theories of Urban Politics", Sage, 1995, pp. 54 - 71 (cf)*
- (13) 荒木昭次郎「自治行政にみる市民参加の発展形態：第2世代の参加論としての公民協働論」『社会福祉における市民参加』社会保障研究所編所収論文 東京大学出版会 1996年 209 - 229ページを参照。