

2020.5 改訂

行政学

公務員試験専門 喜治塾

<目次>

I 官僚制		V 行政責任と行政統制	
1 官僚制論	1	1 行政責任	67
2 官僚制の病理	7	2 行政統制	71
II 行政組織と公務員制度		3 行政広報	77
1 ラインとスタッフ	11	4 情報公開	79
2 独任制と合議制	13	5 オンブズマン	83
3 日本の中央行政機関	14	VI 行政管理と政策過程	
4 行政委員会	18	1 行政の能率	85
5 審議会	19	2 行政管理	86
6 公務員制	22	3 行政改革	87
III 地方自治		4 予算	91
1 地方自治の歴史	27	5 政策過程	94
2 地方自治の現状	37		
3 リージョナリズム	42		
IV 行政学理論			
1 行政国家	43		
2 行政の概念	45		
3 行政学の生成と展開	46		
4 シュタイン行政学	47		
5 アメリカ行政学①	50		
6 アメリカ行政学②	56		
7 科学的管理法	59		
8 人間関係論	60		
9 古典的組織論	62		
10 現代組織論	64		
11 サイモン	66		

I 官僚制

1 官僚制論 (A)

(1) 官僚制の意義

頂点に 制の長を戴き、そのもとに幾層もの階層（ヒエラルキー）を持ち、しだいに末広がり
に広がっているピラミッド型の階層制構造を持つ組織

i) 起源

絶対君主制下（とくに仏）で形成 ←封建領主に対抗し、政治機構を改革

官僚制=bureaucracy ←行政官とその組織に対する批判的（マイナス）な意味合いで使用

18世紀後半～ド・グルネ（仏）の造語（「事務机」＋「支配」）

19世紀前半→ドイツを経て西欧社会に定着

※英米では近代的官僚制の導入は遅れた。英国では前近代的なパトロネージ（情実任用制）
が行われていたが、ノースコート・トレヴェリアン報告（1853）に基づき、公開競争
試験が導入され、19世紀末までに近代官僚制が整備された。米国は後述。

※仏は現在も行政主導型国家であり、国立行政学院（ENA）出身者が特権的な大官僚団（グラ
ン・コール）を形成している。

ii) 多義性

（広義）特定の構造的・機能的特性（ヒエラルキー構造）を備えた一定規模以上の組織形態

→◎国家のみならずあらゆる大規模組織に見られる

（狭義）近代以降の国家に特徴的な政府の行政組織

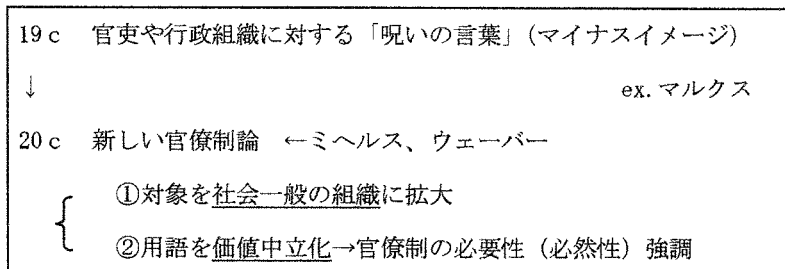
cf. 上記の対象の違いに加え、さらに価値的（批判的）観点（侮蔑＋恐怖）を加えた使用法も
多い

（広）巨大化・硬直化した組織の病理現象を指す場合

（狭）現代国家の告発されるべき支配形態（＝官僚制支配・官僚政治）を批判する場合

(2) 官僚制概念の変遷

<大きな流れ>



①マルクス

「呪いの言葉」としての官僚制論を全面展開

官僚制は、独占企業の利益とのみ結びつく

→「革命によって破壊される代物」

②ミヘルス ～『政党社会学』(1911)

近代の高度に組織化された社会集団における官僚制化の必然性を指摘

→「寡頭制(少数者支配)の鉄則」 ←社会主義政党の研究

③ウェーバー ～『経済と社会』(1922)

ミヘルスの理論を継承し、官僚制化の不可避性・普遍性を指摘

→「官僚制は純粹技術的に卓越しており、ある意味において をそなえている」

※ 批判はしていないが、必ずしも手放しで歓迎しているわけではないことに注意

<官僚制の現代的評価>

- ①官僚制は行政官僚制に限定されず、社会組織全般に見られる普遍的現象
- ② 主義の拡大・深化が官僚制化を促進
- ③ 主義体制下においてかえって強化

(3) ウェーバー (1864~1920) の官僚制論

i) 家産官僚制と近代官僚制

	家産官僚制	近代官僚制
人材の任用方法	身分の不自由な官吏で構成 (奴隷や家臣)	自由な身分の官吏で構成 官吏の自由意思に基づく契約により任命
ex.	古代エジプト・中世	近代西欧

※ ウェーバーは、近代官僚制こそが純粹かつ合理的な官僚制 (合法的支配の純粹形態) であるとした

ii) 近代官僚制の構成要件

近代官僚制の識別基準を 12 項目にわたって列挙

①	の原則…業務は規則に従い継続的に行われる	形 成 原 理 人 事 制 度
②	明確な の原則…所掌事務の範囲や、命令権、制裁権を定める	
③	明確な の原則…指揮命令系統の一元化、上意下達	
④	経営資材の公私分離の原則…必要な資材は職場で提供	
⑤	官職専有排除の原則…官職の世襲・売買の禁止	
⑥	主義の原則…最終的決定はすべて文書形態で表示記憶・保存	
⑦	制の原則…選挙制の不採用	
⑧	契約制の原則…自由な個人の契約による採用と辞職の自由	
⑨	制の原則…メリット・システム、公開競争試験の実施	
⑩	貨幣定額俸給制の原則…労働対価は貨幣により定額支給	
⑪	専業制の原則…兼業の原則的禁止	
⑫	規律ある昇任性の原則…在職年数や業務成績による昇進	

※あくまで理念型であることに注意 →実際の行政組織では必ずしもこの通りに行われているわけではない。たとえば、①②③などは、状況に応じて臨機応変に変更される場合も多い。

iii) 官僚制化論

官僚制的経営幹部による支配こそが [] 的支配の純粹形態であり、官僚制は一定の [] 性を備え、他の組織形態に対して [] している（ウェーバー）

予測可能な客観的に定められた [] に従って [] に事務を処理

↓

([] 性→合理性→卓越性)

ひとたび官僚制が確立すると、破壊は困難 ([] 性)

↓

知識・情報・意図を秘密に保つことで優越的地位を確保 ([] 性)

↓

完全に発達した官僚制は他の組織を駆逐

↓

行政組織だけでなく、企業・政党・労働組合など、社会のさまざまな領域の組織形態に普遍的妥当性をもつ

iv) 評価

ウェーバーは官僚制を評価しつつも、必ずしも望ましいものとして歓迎していた訳ではない

↓

官僚制化は不可避の現象であるという事実認識を示しただけ

(価値評価においては、人間の自律性を阻害すると考えていたとされる)

(4) 日本の官僚制の特徴 (辻清明)

① 制 (セクショナリズム→縦割り行政・縄張り意識) ⇔階統制

←明治政府の多元的権力構造

②特権的性格

←士族の登用・「天皇の官吏」

③ 制

←藩の経営

職場の第一線が起案書を作成し、それを関係各所に回議しつつ上のレベルに上げていき、最終的に決定権者による決裁を仰ぐ方式

①末端職員による起案→②関係各所の回議→③決定権者の決済

= 方式の意思決定 (⇔トップダウン)

※実際には事前の会議等で実質的な意志決定を行い、事後的に稟議書を回すこともある。

(背景) 藩の経営に用いられた方式+ドイツの官庁の運営方式

= **日本独自の意思決定方式** →官庁以外にも民間企業で採用

(長所) ①回議の過程で関係各所の が図られる

②下級職員の が高揚

③決定内容の周知徹底が図られ、 に資する

(問題点) ① が曖昧・不明確←決定権者は到達過程を尊重

②末端レベルの職員が政策形成→上位者の指導力が発揮しにくい

③ の浪費、能率の低下

④ の温床 (ex. 省閥)

(通説への批判) 稟議制による意思決定がなされているのは に属する事

案処理だけで、法令立案などの重要事項については関係者間の会議で行われている。

稟議書型：関係者が協調して合意形成を行うときに用いる

文書型：対立する当事者が文書を作成して折衝するときに用いる ex. 予算の概算要求の決定

<その他の特徴>

※ **最大動員型システム** 限られた資源を総動員しつつ、省庁ごとに一丸となって目標実現を目指す

※ **大部屋主義**

課や係を単位として業務上の権限と責任が定められ、同室の職員は協力し合いながら業務を処理する。個々の職員の権限と責任は曖昧で、上下関係における分業も明確ではない。

cf. 個室主義：欧米では個人単位で職務が定められ、個室で職務をとる

※ **縦横無尽の情報伝達経路**

命令系統一元化の原理が必ずしも遵守されておらず、官房系統からの指示や、上司を飛び越えての指示も多い。

cf. **3人1組論**（ダンサイア）

行政における情報流通の仕組みを、**上司⇔中間管理職⇔部下**を一組として考える。部下は現場に近く、細かい知識や情報を持っているのに対し、上司は組織全体を見渡す、大局的な視野や幅広い情報源を有している。この橋渡しをするのが中間管理職である。

※ ジョンソン『通産省と日本の奇跡』

戦後日本の官僚制は戦前の伝統を受け継ぎ、開発の軸となる産業分野を定めたくえで政策を推進した。手段としては、統制経済ではなく、市場協調的な行政指導を軸として用いた。このように国家主導型の産業政策をとる国家を「発展指向型国家」と名付け、アメリカ等の「規制国家」（市場経済を法的に規制する国家）と対比した。