

# ガバナンスと行政学の再構築

安 章浩

## A Study on Regarding the Reconstruction of Public Administration in Age of Governance

YASU, Akihiro

### Abstract

Public administration as discipline has given consideration to the activity of bureaucracy and social management by bureaucracy etc. Now the age of governance has come. So, public administration as discipline must be reconstructed to study new phenomenon “Governance”. This study was aimed at investigating the relation of between public administration as discipline and governance.

### 要 約

行政学は今まで、主として、官僚集団の活動や官僚集団による社会管理等を研究対象としてきた。今日のガバナンス時代において、行政活動等の方向性と質の変化とともに行政学の研究対象も、再構成される必要がある、と考えられる。官民協働が時代精神となった現代行政において、行政学はこうしたガバナンス現象を的確に把握し、考察する必要に迫られている。本稿では、行政学がガバナンス時代にいかなる内容を付加することで同学の研究内容を充実させていけるのかといったことを基本視野に置きながら、ガバナンスと行政学との関係の再構築の試みについて考察することが目標である。

### キーワード

行政学の再構築 (Reconstruction of Public Administration)

ガバナンス (Governance)

国家中心アプローチ (State-Centric Approach)

社会中心アプローチ (Society-Centric Approach)

社会のSTEERING (Steering of Society)

## 1. はじめに

ガバナンスという概念が日本においても、企業統治のみならず、政治や行政の領域にま

で浸透しつつある現在、ガバナンスが行政に与えるインパクト等<sup>(1)</sup>が認識されるようになり、それを行政現象の科学的および解釈的解明を目指す行政学に対して、同学の研究対象とすべき対象領域として取り上げ、それを

契機に同学の再構築が迫られている。周知の通り、1980年代から欧米諸国では、NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）を中心とした民間企業の経営論理を行政領域に導入しようとする気運が高まった結果、とりわけ行政執行領域では、官民の協働による政策執行というあり方が定着しつつある。かつてアメリカのウッドロー・ウィルソン（W. Wilson）は、行政と経営を一元的に把握しようとしたが、まさに現在、行政の領域では「ウィルソン」のアプローチの再来かと思われるほど、民の論理による官の論理の再補強というべき政策執行面での官民協働的活動論理の整合化が進んでいる。

そういった官民協働に象徴されるような統治執行システムの再構築をいかに行政学は把握して理論化していけばよいのか。本稿は、こういった問題関心から新しい行政のあり方に対応した行政学の再構成を考察するために、まずはじめに、これまでの行政学者による行政に対するアプローチを再整理したうえで、ガバナンスとはいかなるものなのかについて検討する。その上で、ガバナンス時代に対応した「学」として行政学を再構築するために、ガバナンス時代の行政の役割を定位させた上で、これからの行政学の解明領域はどのようなものを付加していくべきかについて考察してみたいと思う。

## 2. 行政現象に対するこれまでの主要なアプローチ

行政とは何かについては、いまだ明確な定義は存在せず<sup>(2)</sup>、行政法学ではいわゆる統治権から立法権、司法権を控除したものを行政権に属するものとする控除説が有力視されてきた<sup>(3)</sup>。しかし、この定義では行政の範囲がいくらかでも広げられるといったことも

あって、行政学の分野においては定説にはなっていないのが現状である。行政の定義については、後の章で検討することにする。

さて、行政現象を解明しようとするアプローチには大きく、行政法的アプローチと行政学的アプローチに分類可能である。前者は、主として行政を規範づける法を主要対象にするのに対し、後者は、主として行政現象の実態や過程等の解明を目指すものである。本稿では、行政法学的アプローチについては言及せず、あくまでも行政現象の実態や過程等の解明を目指す行政学的アプローチについて検討する。

行政現象についてのアプローチは、百花繚乱のごとく存在するが、本稿では、それらを大きく以下の3つに分類する。

- 1、行政現象の内、主として官僚集団の行政活動に焦点をあてるアプローチ
- 2、行政現象の内、主として官僚集団の社会制御・管理活動に焦点をあてるアプローチ
- 3、行政現象を、主として政治現象との関連で解明しようとするアプローチ

以下、それぞれのアプローチを代表する学説を取り上げ検討していく。

まずは、1のアプローチであるが、代表的な論者として、辻清明、西尾勝、村松岐夫が挙げられる。

辻清明は、行政を社会集団の目的を実現する手段としての行動あるいは過程である、と考え、彼は行政を以下のように定義する。「公行政は、公政策を実現するための行動または過程であり、体系的な組織を通じて日常の政府活動をおこなう公務員の集団的作業である」（辻、2頁）。従って、辻説によれば、こうした公務員の集団的活動を解明するのが行政学の課題ということになる。

次は、西尾勝の説である。西尾によれば、

「行政とは政府の意図するところを具体化し、これを個別の事務・事業として最終的に国民生活に向けて実施する活動である」(西尾、1990年、1頁)。従って、彼によると、行政学とは、「行政活動について考察する学」「公的な官僚制組織の活動について考察する学」「政府に属するヒエラルヒー型組織の集団行動について考察する学」(西尾、1993年、45頁)であり、従って、「行政学とは公的な官僚制組織の集団行動に焦点を当て、これについて政治学的に考察する学」(西尾、1993年、45頁)である。また「行政学は制度学、管理学、政策学という3つの学を己のうちに抱え込み、3つの価値基準をその魂としながら、進むべき道を模索しつづけているのである」(西尾、1993年、49頁)と、西尾は行政学の対象領域を主として3つ掲げている。

最後は村松岐夫の説である。村松は、「行政学は、国家の任務の中で、政策の執行を委ねられた行政システムと、その担当者である公務員集団の活動を説明することを目的としている」(村松、1頁)と述べる。また、「行政学とは、……政府行政においてその業務を担当すべく採用された行政システムと、そこに雇用された、いわゆる官僚集団の役割と行動の研究を行なうことを期待されている学問である」と考える」(村松、2頁)とも述べ、行政学の対象領域をほぼ官僚集団の役割と活動に同定する。

以上、行政現象の内、主として官僚集団の行政活動に焦点をあてる1のアプローチを主として採用する3人の論者達の見解を提示してきたが、彼らのアプローチに共通するのは、あくまでも、行政学の主たる任務を、官僚集団の集団行動および活動に焦点をあてることであると考えている点である。

次に、行政現象の内、主として官僚集団の社会制御・管理活動に焦点をあてる2のアプ

ローチであるが、このようなアプローチを採用する代表的な論者として、片岡寛光、松下圭一、今村都南雄、森田朗が挙げられる。それぞれの見解について見てみよう。

まずは、片岡寛光の説である。片岡によれば、行政は公共目的を追求することによって、社会を構成するあらゆる人々の間に共通するニーズを充足させることで、人間のよりよき存在を保証していくことにこそ行政は存在理由を持つ、と考える。そして、公共目的を実現するために不可欠な、集合的対他的営為が恒常的に実行されるためには、集合的営為を営む団体とその外にある第三者との関係を媒介し、規律する社会制御のメカニズムが存在する必要があると考えられるので、集合的対他的営為の1類型である政府＝行政が必要とされる。政府の存在は人々の意志を糾合し、集合的営為を実施することを可能にし、また、社会の全ての成員の意志の糾合が必要とされる時、政府による権威的発動による国民生活の介入が必要とされるが、それが許容されるための究極的条件は、社会正義の達成であると考えられる。そして、政治社会の集合的営為としての行政が成立するための前提条件として、社会全体に対する普遍的な権威を有する政府が求められ、そうした政府を形成し、誰が権威の役割に就くかを決定し、また権威の正当性を維持していくことと、その政府を通じて共同目的を達成していくことは一応区別され、前者が政治の問題で、後者が行政の問題である、と片岡は解釈する(片岡、1976年、94頁)。こうした見解に立ちつつ、片岡は、集合的営為の代行としての行政を以下のように定義する。すなわち、「行政とは政治社会を構成する人々がその政府を通じて、さも無くば達成されえないような社会全体としての共同目的ないし共通善を達成し、ひいては社会正義を実現していこうとする集合的営

為である」(片岡、1976年、92-93頁)。片岡はこのように、公共目的の実現のためには「規律する社会制御のシステム」の存在が社会には不可欠であり、それを主たる任務とするのが政府 = 行政であると考え(片岡、1992年、42-43頁)。

次は、松下圭一の見解である。松下によれば、農村型社会から都市型社会へと移行するにつれて、市民自治が起点となり、行政は、市民の生活条件の公共整備つまり社会工学としての「管理」を担うようになる(松下、1995年、257頁)。そして、松下は、「行政とは、自治体、国、国際機構の各レベルで、市民が、政治・政府によって組織・制御する社会の管理」と定義する(松下、1995年、259頁)。そして、松下は「行政は、都市型社会では、市民の生活条件の公共整備つまり社会工学としての「管理」をになう。」(松下、1995年、257頁)と述べる。松下は、行政の主たる任務を、社会の管理として捉えている。

また、今村都南雄によれば、これまで、行政学は、法・政治・管理の3つの概念との関連で行政とよばれる活動の複合的性格を提示しようとしてきたが、これら3つのフィルターをオーバーラップさせると公共政策のフィルターとなり、「公共政策の実現活動」としての行政活動を政治と管理の両面から総合的に分析するところに行政学的アプローチの特徴がある、と考える(今村、1997年、12-15頁)。また、政治的支配の研究は同時に行政の研究であり、政治的支配としての行政はいわゆる権力行政を通じてのみ行なわれているわけではなく、各種のサービス行政を通じて繰り広げられ、社会の隅々まで浸透していつているので、その過程において、行政は「社会管理」の一環を構成する、と今村は解釈する(今村、1997年、16頁)。

最後に森田朗の説を紹介する。森田によれ

ば、最近では、行政にも企業経営の論理が影響を与え、そうした傾向は行政概念の修正を迫っている、と考える。すなわち、公私ないし官民の区別を相対化し、かつ両者を連続的なものとして把握し、公共サービスの供給という機能的側面を行政として理解する傾向が見られるようになってきた現在、行政を構成する要素として以下の3つが考えられる、と森田は考える。すなわち、1、社会という複雑な構造を持つシステムが適正な状態を保つように、現実にもその要素に働きかけて制御を行なう「社会管理」活動、2、行政活動を行なう主体である行政「組織」、3、行政組織が位置づけられ、活動の前提となる枠組みを形成している「制度」である(森田、2000年、16-17頁)。

以上、行政現象の内、主として官僚集団の社会制御・管理活動に焦点をあてる2のアプローチを主としてとるその代表的論者達の見解を紹介してきた。

最後に、行政現象を、主として政治現象との関連において解明しようとする3のアプローチを主としてとる代表的論者である長濱政寿、吉富重夫、手島孝の見解を紹介する。

まずは、長濱政寿の説について見てみよう。長濱は、行政を、政治的統一の形成としての政治をその静態において把握したものであり、同政治的統一の生活を持続せしめる機能である、と捉える(長濱、1959年、131頁)。長濱によれば、社会関係は本質的に政治的なものであり、政治的なものは全体的主権の統一において表現され、政治的なものはまずこのような統一を前提にし、政治が存在するためにはこうした統一がなければならぬ、と考える(長濱、1959年、126頁)。そして、政治的統一が存在する限りそれは「現実的具体的秩序」であり、また法規がそこにおいて妥当するような「正常状態を創設する」

ものであるとみなす。政治は社会現象として存在するが、社会関係が特に政治的現象として発展するようになるのには、政治には常に矛盾対立の契機が含まれているが故に全ての社会的対立が常に政治化されていくという過程に政治的・社会関係の本質がある、と長濱は考える（長濱、1959年、128頁）。こうした政治は社会的矛盾対立を相対化することによって、社会としての統一を維持する機能を持ち、また政治は政治的統一において存在することで、社会的矛盾対立の関係を相対化し、かつ政治的統一を形成する機能であると考えられる。長濱は、行政をこうした政治的統一における機能として捉え、政治的統一を安定せる秩序として理解する。行政とは形成としての政治の静態であり、形成とは政治的結集の持続的調和の維持を、すなわち、安定せる秩序としての結集の存続の保持を意味し、長濱は、行政を、それは政治的統一の生活を持続せしめる機能である、と定義する（長濱、1959年、131頁）。また、安定的秩序としての政治的統一の生活は、政治的統一がその環境を自覚しそれを改変しつつ、同環境へと自己を適応させる活動過程でもあり、こうした生活を持続させることは、「その適応活動を完全ならしめ・合理的ならしめるよう・配慮すること」を意味し、それは行政の任務であると考え（長濱、1959年、133頁）。このように行政は配慮という手段であることによって、政治的統一の生活の持続という目的が達成可能になる、と長濱は考え、政治との対比の中で行政に対してアプローチする。

次に、吉富重夫の説について見てみよう。

吉富によれば、行政は文化形象の産出という目的的活動との関連において規定される。行政法学は、行政活動を規律する法規範の論理構造を明確にする目的を持ち、同学は、行政の規範の意味連関を明らかにし、同規範論

理的内容を明らかにする目的を持つものであるが、行政学は、規範の規律の下に存在するが、それとは別個の存在と論理とを持つ行政的現実の社会論理的関連を明確にすることを目的とする（吉富、1967年、2-3頁）。そして、吉富は、「行政学は、人間の集団現象としての行政活動によって形づくられる行政的現実を対象として、その関連構造を社会論理的立場から解明しようとする現実科学としての性格を有するのである」（吉富、1957年、3頁）と述べ、「政治学の対象たる政治現象」は、「社会的利害の異質的対立を克服し統一する過程」であるが、「行政」はむしろ「同質的過程」として把握されるべき内容を有する（吉富、1967年、4頁）と吉富は考える。政治学は対立する価値体系の克服を前提としてその統一への過程を対象とするものであり、行政学はこのように同質化された集会的処理の過程を対象とし、行政は人間の集会的努力の発揮の過程としての意味を持つ（吉富、1957年、5-6頁）ものと考えられ、また政治は社会的異質的対立を克服して統一の秩序を形成しようとする実践的活動であり、政治は社会内の利害対立を調整、克服して統一の秩序を形づくるところにその本質があると考えられる。政治による社会的異質的対立の統一過程は行政に対する前提的条件を形成するものであり、行政は同質過程ということが出来る（吉富、1967年、6頁）と吉富は考える。すなわち、行政は設定された共通利益、共同目的、普遍価値の実現に関する同質過程であり、管理は行政現象の最下限を形づくり、管理はある主体の維持・発展に向けられた統一的に指導せられた社会的行為である。行政の過程には管理性、技術性、公共性などの要素が見出され、従って行政は複合現象である（吉富、1967年、18頁）と吉富は考える。

最後に手島孝の説を紹介する。

手島は、「行政とは、本来のおよび擬制的公共事務の管理および実施である」(手島、1968年、12頁)と定義する。手島によれば、両事務の分類を理論上のものであると断った上で、彼の定義でいう「管理」とは「実施に必要な諸条件を準備する過程」であり、また、「実施」とは「事務の現実的遂行」を意味する(手島、1968年、14頁)。また、「公共事務とは公共の目的のために公共の負担で行なわれるべき事務であり、社会成員の全体もしくは大多数の利害にかかわるものとして、その負担において行なわれるべきであることを、社会的に正当化された事務」(手島、1968年、12頁)を指し、公共事務は、事物の本性から公共的であるもの=本来的公共事務と、合意を人為的に作り出す手段として政治過程の洗礼を経て公共事務たることを擬制された擬制的公共事務に分類される、と手島は考え、行政の特性を、公共性、政治性、権力性、技術性とみなす(手島、1968年、15-16頁)。そして、手島によれば、政治とは、「擬制的公共事務決定の過程」であり、行政は「政治の技術的執行過程」である、と定義する(手島、1968年、18-19頁)。

以上、行政現象を、主として政治現象で説明しようとする3のアプローチを主としてとる論者達の見解について検討してきた。

次に、こうした3つに分類された正統派による行政現象のアプローチは、ガバナンス時代にどのような再構築が迫られているのか、それについて次に検討したい。その前に、ガバナンスとは何を意味するのか、そしてそれは行政学の研究対象にいかなる再編を迫っているのかについて考察していきたいと思う。

### 3. ガバナンス論をいかに捉えるか

ガバナンスとは何か。ガバナンスの語源を辿っていくと、ギリシャ語の「船の舵取り」を意味する Kubernan に行き当たる。それがラテン語の Gubernare になり、さらに古代フランス語の Gouverner と、そして英語の Govern になり、それが派生してガバナンスになったと考えられている<sup>(4)</sup>。つまり、ガバナンスは、もともと航海において方向を設定し、適宜調整を施しながら、舵取りをすることを原義として持っていることが理解される。また、行政を示す Public Administration の Administration の語源を遡ってみると、一方では、ラテン語の Administratio (世話、援助、手伝い、取り扱い、管理)に行き着き、また、他方では、ラテン語の Minor (より小さい、従者)から英語の Minister (しもべ、従者、仕える)になり、それに、~への傾向を示す接頭語 ad が付加され Administer つまり、仕える対象へ向かうこと、と言う意味から、運営、処理、管理という意味となり、それが派生して Administration となったと考えられている。このように Public Administration とは、語源を元に考察するならば、「誰かに対する世話・援助をすることで当人に仕え、それらの業務を管理・運営すること」が原義であると解釈される<sup>(5)</sup>。従って、行政を表わす Public Administration には、国民に対して、公共目的に即しながら (Public) 何らかの公的サポートをすることで仕え、それらの公的サポート活動を管理・運営すること (Administration) の意味が含まれており、この意味をその定義の骨格に措定して考察していくことが重要であると考えられよう<sup>(6)</sup>。

このように、ガバナンスや行政の語源を辿

っていくとそれらの本来意味していたものが浮き彫りになってくる。すなわち、ガバナンスの本質的意味とは、社会を一定の方向へと誘導・コントロールするプロセスであり、そうしたプロセスにおいて、一定の方向付けを所与としつつ、実践面で、社会に対する公共的サポート活動を実行し、同活動の管理、処理、運営を実行していくのが、行政であると考えられる。つまり、行政とは、ガバナンス過程における一局面、一機能を示すものと考えられる。

このようにガバナンス概念の語源を辿るとその本質的意味に接近が容易になるものと考えられるが、同概念が一般的に普及した背景には、ガバメント機能の低下、つまり先進諸国において財政赤字の深刻化や官僚制の非効率性の問題等、いわゆる政府の失敗によって、政府への信頼感が失われる傾向の中で、ガバメントに代わる効果的な統治形態・現象を示す概念として登場したものと考えられる。

このガバナンス的形態・現象に対しては2つの理論的アプローチが存在する。1つは、国家中心のアプローチ (State-Centric Approach) であり、もう1つは、社会中心のアプローチ (Society-Centric Approach) である (J. Pierre and B.G.Peters,2000,p.29.)

国家中心のアプローチは、ピエールとピーターズ (J. Pierre and B. G. Peters) 達のアプローチであり (J. Pierre and B.G.Peters,2000,p.26.) 彼らは、国家機能の衰退を克服するためには、国家機能の再構築が必要であり、それによりガバナンスの語源に当たる国家の舵取り機能の強化を目指すガバナンス改革が行われなければならないと考える。国家のガバナンス能力として、彼らは、1、国家の権威、2、国家の情報収集・処理能力の向上を掲げている。前者は、他の社会主体の重要な関与や挑戦があっても国家が社会に拘束的な決定を作成・

執行することを可能にするのに対して、後者は、効果的に統治に必要な情報の大半を握っている社会的主体と密に連絡をとりあい、それらの協力の下で情報を有効に活用することである、と考えられ、これからの政府にとって、これら2つのガバナンス能力が重要になってくる、と彼らは考える (J. Pierre and B.G.Peters,2005,p.46.)。このように、国家中心のアプローチでは、ガバナンスの中心は政府であることが理解される (J. Pierre and B.G.Peters,2000,p.194,pp198-199.)

一方、ガバナンスに対する社会中心のアプローチは、ローズ (R. A. W. Rhodes) やクイマン (J. Kooiman) 達に代表される。彼らの見解に共通しているのは、ガバナンスにおける社会内組織間ネットワークの重要性であり、ガバナンスは、政府のみならず、非政府部門も含めた社会内組織が中心となって自己統制的に提携し合うネットワークが基盤となって展開する必要があると考えていることである。すなわち、政府の失敗に象徴されるような国家の統治能力の低下傾向に対して、社会内の自律的な組織間ネットワークによって克服していこうとすることが企図され、そういった状況を指し示す概念がガバナンスであると彼らは考えている<sup>(7)</sup>。

このように、新しいガバナンスの形態や現象に対するアプローチには、大きく2つあるあるが、両者のアプローチは、国家の統治機能の低下傾向の克服手段として、国家機能の再構築、すなわち国家機能の舵取り能力の強化をガバナンスと考えるのか (国家中心のアプローチ)、社会内組織間の自律的ネットワークの展開による統治をガバナンスと考えるのか (社会中心アプローチ) といったように、いかなる形態・現象をガバナンスとみなすのかについては大きな隔たりが存在する。

こうしたガバナンスに対する理論的アプロ

一には、同概念に込められた意味合いの差が見られることから、何をガバナンスとみなすのかについては統一の見解が存在しないのが現状である。しかし、上述したように、ガバナンスの語源は、「船の舵取り」であり、それを敷衍して言えば、ガバナンスとは、「社会における舵取りを誰が担い、いかなるシステムを構築するのか」についての内容を内包した概念であり、その解釈を巡って、ガバナンス概念が多岐にわたっているというのが現在の学界の解釈状況である。

そこで、本稿では、こうした行政を考察する上で不可欠なガバナンス概念の混乱状況を踏まえた上で、ガバナンスの語源として「船の舵取り」という語義を最大限に基底ベースとした、ガバナンスの内包すべき必須内容を合理的に類推することで、ガバナンスの一種の「理念型」を以下、提示してみたいと思う。

本稿では、ガバナンスには「社会の舵取り」機能（以下、Steeringと称する<sup>(8)</sup>）を本義として包含するものと考えた場合、社会のSteeringは、政治学・行政学でいうところの「政策過程」全般をその内容に含むことが理解される。つまり、政策過程のアウトプットが社会的に効果を示した場合、それはSteeringの成功例となるものと考えられる。さて、こうしたSteeringは、1、社会に方向を与えること、2、社会に向けて管理等を通じて規律づけること、この2つの意味内容を包含するものであると考えられる。1の方向付け・誘導を第1のSteering、2の規律・調整・管理・執行を第2のSteeringと本稿では記す。つまり、Steeringのこの二つの機能を総合した形態・現象を本稿ではガバナンスと呼びたい。つまり、ガバナンスとは、「社会に対する方向付け・規律・執行・制御作用プロセス」と捉えることができる。ガバメント（政府）とは、

ガバナンス過程の中心的主体であるが、このガバメントが統治機能の低下を見せてきたために、上記した国家中心的アプローチでは、より一層、国家に対してガバナンス機能を強化することを提案するのに対して、社会中心のアプローチは、ガバナンス機能の中心主体は主として社会的ネットワークにあると主張しているとみられる。こうしたもともと存在していたガバナンス機能の強化を、国家が中心になってやるか、社会が中心になるのかの相違がガバナンスに対する解釈の差を生じさせているものと考えられる<sup>(9)</sup>。

国家の統治機能の低下に見舞われている状態でのガバナンスを、ここでは「Old Governance」と呼び、同機能の低下の克服を目指して新しいガバナンス機能の強化を主張する方向性を「New Governance」と呼ぶことにしたい<sup>(10)</sup>。われわれが考察しようとしている主たる対象は、「New Governance」についてであることは言うまでもない。

さて、こういったSteeringとしてのガバナンスにおいては、まず、社会制御・管理のために、1の方向付け・誘導の第1のSteeringによって、国家目標および戦略目標が設定され（政策を含む）さらにそれらを実行するためのルール（法律等）や予算が補充される。これらは、通常、「政治部門」が担当することになるが、「行政部門」も第1のSteeringに適宜参画している（特に、日本のような議院内閣制等においては）。

次に、第1のSteering機能を現実のものとして実行するために、2の規律・調整・管理・執行の第2のSteeringによって、目標に向けた社会の制御の事務が実施される。これを担当するのは、主として、「行政部門」であり、それは執政機関と行政機関に機能分化している。執政機関は、国家目標の設定にも関わりますが、設定された目標の効率的・効果的

な執行・管理・運営に責任を持つ一方、行政機関は、より具体的な施策レベルでの執行をその主な任務とする。こうして、Steeringとしてのガバナンスは、一定のフローの遂行を制御・管理しながら、かつ一定の社会効果をもたらすことで社会の規律づけをもたらし、そうした政策執行等による社会効果が社会成員に認知された場合、ガバナンス過程一般に正統性が付与され、その正統性の累積的蓄積は、Steeringへの信頼感の醸成、すなわち、国家の統治能力の向上、つまり、社会制御・管理の効果的実現を意味する<sup>(11)</sup>。いわゆる政府の失敗とは、Steeringの失敗、特に、主として第2のSteeringの失敗を意味するものと考えられる。この第2のSteeringを機能させるための試みの一つがNPM改革や官民協働等も含めたポストNPM改革であると解釈される。NPMは、「行政部門」の行政機関の効率化や有効性の向上を目指して実施され、政策執行において、可能な領域では官民協働が基本であるとの認識を行政文化にもたらしていった。このNPMからポストNPM改革は、本稿でいう第2のSteering機能の補完・強化として解釈され、第2のSteering機能をより効果的に作動させるために官民協働政策が実施されていると考えられる。行政学の分野では、この第2のSteering機能にNPM手法や官民協働がビルトインされた現象や状態を「ガバナンス」を呼んでいるものと考えられる。

以上、Steeringとしてのガバナンスについての理念型について本稿では提示したが、この理念型をもとに実際のガバナンス形態・現象を解釈すると、行政とは、ガバナンスの内、主として第2のSteeringに関わる諸活動に関するものである。特に政府部門の統治能力の低下傾向は、主としてこの第2のSteering機能に関わるものである。先進諸国でのNPM

を指導原理とする行政の効率化路線は当然のこととして、官民協働を基本とした方向でこの第2のSteering機能を強化することで社会制御・管理の効果を実現し、同ガバナンスへの正統性を回復させる試みが実施されてきたが、こうした第2のSteeringの機能強化による社会制御・管理の遂行が、「ガバナンス」という実態（本稿では、「New Governance」と呼んでいるが）を表現しているものと解釈される。そうした方向性のさらなる強化を目指すのが、上記した国家中心的アプローチであると考えられる。

#### 4. ガバナンス時代の行政学の研究対象領域の再構築

前章では、ガバナンスを社会の舵取り機能に特化した意味を内包した理念型を提示し、特に、NPMや官民協働といった第2のSteering改革の実態を「ガバナンス」と行政学では一般的に考え、こうしたガバナンスの実態をベースに第2のSteeringをいかにリフォームしていくかで、国家中心アプローチと社会中心アプローチで解釈が分かれていることを示した。

このように、ガバナンスといっても、それが、いわゆる第2のSteering機能の再編（NPMや官民協働等の改革実践）<sup>(12)</sup>を示しているものなのか、あるいは、そうした改革実践を踏まえた上で、そういったガバナンス改革の主体は、国家であるべきか、または、社会的ネットワークであるべきなのかについての改革の方向性を示す論議であるのか、を区別して考察しないならば、ガバナンスを巡る「神学論争」の袋小路に陥ってしまう危険性がある。そこで、本稿では、ガバナンスの理念型を提示して、こうしたガバナンスを巡る学問的混乱に一定の整理を試みたものであ

る。

それでは、こうしたガバナンスの実態あるいはそれに対する理論的状況に対して、行政学はいかに対応していけばよいのかについて以下検討していきたいと思う。

第2章で述べたように、行政学のアプローチを主として3つ指摘したが、特に、第2の、行政現象の内、主として官僚集団の社会制御・管理活動に焦点をあてるアプローチは、すでに行政における社会制御・管理活動を行政学の研究対象に含んでいる点で、新しいガバナンスの実態や現象、あるいは理論的状況に対して比較的柔軟に対応できるものと考えられるが、こうしたガバナンスに対するアプローチは、既存のアプローチに加えて、第4のアプローチが必要になってくるものと考えられる。すなわち、実際のSteeringの実態・機能を解明し、改革の方向性を考察するアプローチである。このアプローチを、本稿では、Steering的アプローチと称する。このSteering的アプローチは、政治学と行政学、公共政策学共通のアプローチとして活用されるものと考えられる。すなわち、Steeringを政治過程の舵取り・制御過程と言い換えれば、主に、第1のSteeringの実態や改革方向についての理論的分析・解明を政治学が担当し、第2のSteeringの実態や改革方向についての理論的分析・解明は、行政学が、そして、第1と第2のSteeringの実態や改革内容等を政策科学的な観点から分析・解明を担当するのが公共政策学といったように、3つの学問がそれぞれ機能分化して担当することで、広義の意味でのガバナンスの実態や改革の方向性に関する解明が発展してくるものと思われる<sup>(13)</sup>。

こうしたSteeringアプローチによって、行政学は、新しいガバナンスの実態や現象を研究対象領域に明確に包含することが理論的に今まで以上に可能となり、第2のSteeringの

実態や改革内容の分析及び、ガバナンスを巡る理論の発展に寄与することが今後一層求められるっていく。

以上のように、ガバナンスの実態や現象を主要研究領域に包含した行政学は、ガバナンス解明学の一つとして、政治学や公共政策学と学問的知見の共有を目指すべきであるが、行政学は、今後以下のような研究アプローチを主要なものとして再構成されるものと考えられる。

第1に、上述した第1のアプローチである、行政現象の内、主として官僚集団の行政活動に焦点をあてるアプローチは、ミクロ行政学として再構成される。行政学の主要研究対象の一つが官僚集団の行政活動にあることは、ガバナンス時代にも変化することがないものと考えられるからである<sup>(14)</sup>。

第2は、Steeringアプローチである。このアプローチは、マクロ行政学として再構成される。第2のアプローチの応用編でもあるSteeringアプローチは、上記したように、第2のSteeringの実態・改革内容の分析を行なう意味で、行政学において依然として重要なアプローチであり、第3のアプローチとして指摘した行政現象を主として政治現象で解明しようとするアプローチとも親和性を持つ。何故ならば、政治との対比で行政にアプローチすることは、本稿でいう第1のSteeringと第2のSteeringの対比でもってアプローチすることと言い換えられ、第3のアプローチはSteeringアプローチとも統合できるものと考えられる。また、このSteeringアプローチは、ガバナンスの成功と失敗の原因の解明をも守備範囲とすることで、あるべきガバナンスを規範的に考察することも目指すべきであろう<sup>(15)</sup>。

このように、ガバナンス時代に対応した行政学の再編は、大きく、ミクロ行政学（従来

の第1のアプローチ)、マクロ行政学(第2、第3のアプローチをSteeringアプローチと再編・統合したもの)に分けられるものと考えられる。

こうした行政学の再構成によって<sup>(16)</sup>、ガバナンス時代の様々な問題点や課題、あるいはガバナンスに関する理論的展開に対応可能になり、かつ、従来の正統派アプローチである官僚集団を中心とした行政活動についての解明をも充実させることで、行政学はより一層の発展を遂げていくことが期待されよう。

#### 註

- (1) 特に、イギリスのガバナンス改革と行政の再編については、以下の文献を参照。安章浩「イギリスにおける新しいガバナンスのランドスケープ プレアリズムのガバナンスと「民主主義の新しい実験」の試み」寄本勝美他編『行政の未来』成文堂、2006年、安章浩「公共政策の行政経営的展開 イギリス・プレアリズムの分析を通じて」大木啓介編『公共政策の分析視角』東信堂、2007年。
- (2) 何を行政の目的や内容とするのかによって、行政の機能の分類は変化する。従って、ガバナンス時代を迎えた現代社会において、行政を目的論的に把握しようとする試みは恣意的な感を否めない。何故ならば、「ガバナンス」は、公共目的の実現の手段であるのだから、手段たる「ガバナンス」を効果的に実現する上で、行政はいかなる機能を負うべきであるのかといった問いかけのプロセスの中でのみ行政の内容が定義可能になると考えられる。従って、本稿では行政の機能論的把握が主旋律を形成する。
- (3) 伊藤正巳は、「実質的意味での行政を、立法と司法の作用を除いた国家の作用をすべて行政であるとする消極的な考え方で満足するのが適当である」と考え(伊藤正巳『憲法』弘文堂、1982年、513頁)、控除説を支持する。
- (4) ガバナンスの語源を辿っていくと、船の舵をとる、操舵する、指導する、統御する、支配するといったように、目標に向けてコントロールしていく作用を示すことが理解される。本稿でも、こうしたガバナンスの語源的解釈を基本にして、ガバナンスを「社会のSteering作用」と言い換え、社会制御的なガバナンス理解を目指している。J. Pierre and B.G.Peters,2000,p.23も参照。
- (5) 註(2)でも指摘したように、本稿は行政の機能論的把握の観点を支持するものであるが、これに行政の語源的解釈を付加して考察するならば、行政とは、国民に対するサポートを当該基本任務としつつ、そうしたサポート活動の管理・運営プロセス全般が、行政の本源的な姿であり、行政にそうしたサポートの内容が与えられることで、行政の内容が決定されると解釈することが適当であるものと考えられる。従って、ガバナンス時代の行政とは、国民への行政サポートのガバナンス的展開と言い換えることも可能であろう。
- (6) 国民への行政サポートのガバナンス的展開の方向性は、あくまでも行政サポートの内容が定まって確定されることは言うまでもない。何を行政サポートの内容とするのかさえも官民協働の協議プロセスが規定する時代の到来は、ますます「機能論的行政観」が支配する時代となったことを意味する。
- (7) ガバナンス論争における「国家中心のアプローチ」に対して、「社会中心のアプローチ」は、基本的に、政府をガバナンス作動に関して相対化し、あくまでも社会的ネットワークが同作動の中心であると考えた立場を指すが、そうしたネットワークの時代は、ネットワーク「内」及び「間」コントロールすなわち「ネットワークSteering」が重要な課題になってくる。しかし、「ネットワークSteering」といったいわゆるメタガバナンスは失敗する潜在的可能性を秘めていることを指摘する文献として、以下を参照。B. Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Polity Press), 2002。
- (8) Steeringという概念は、本稿ではガバナンスの「機能的側面」を表示するために使用している。
- (9) 結局、「国家中心のアプローチ」をとろうが、「社会中心のアプローチ」をとろうが、国家の機能主体の中で、誰かが「舵取り」をする必要が生じてくる。その舵取り役を「前者」は政府とし、「後者」は政府も含めた社会的ネットワークであるとする。しかし、国家の「舵取り」役は、実効的で、一貫性があり、かつ公平性にも配慮しつつ、また拘束的な政策を実現して、公共的説明責任を継続的に負い、正統性も確保する必要があるため、現在の主権国家体制を基本的所与とするならば、こうした「舵取り役」は政府に求めるのが適当であると考えられる。この点に関してはJ. Pierre and B. G. Peters, 2000, p.198を参照。従って、「政府の失敗」のガバナンス的克服を試みつつ、「機能する政府」へと改革が継続的になされていかねばならないこと

は、こうしたガバナンス時代の舵取り役を政府がメイン機能として要請される必然性から根拠づけられる。

- (10) 行政サービスの供給主体の多様化を肯定して、政府が社会Steeringの舵取り役として再帰的に自らの機能向上を図っていくシステムを本稿では、「New Governance」と呼んでいる。
- (11) 社会Steeringが効果のある成果を表わすことは、舵取り主体たる政府の信頼性を向上させることにつながる。ガバナンス時代の政府には、このようなエンドレスな正統化プロセスが政府の作動根拠の重要な要素の一つとして認識されることであろう(安、2006年、168頁)。
- (12) NPMのように、成果志向や顧客志向、あるいは業務の効率化や有効性の追求は官民区別なく共通のテーマであると考えられる場合、例えば、成果志向や顧客志向の具体的な内容は何であるのかを「行政」と「民間(国民・市民、企業、NPO等)」が協議して決定していくことは時代の趨勢に沿うものであると考えられる。ここでこうした傾向を踏まえて思考実験を試みるならば、そうした傾向が一般化した場合、「民間(国民・市民、企業、NPO等)」のサポート役たる行政機関が、主として内容に関してリードしていくことは根拠を持たなくなってくる可能性がある。何故ならば、民間が必要とするものを基本的にサポートしていくのが行政という位置づけが趨勢化するならば、民間がリードするサポート内容の確定が優勢になってくると考えられるからである。そうした時代に、様々な行政需要等を様々な民間主体それぞれの要望に合わせて満たしていくことは行政にとって困難になってくだろう。つまり、メタガバナンス過程が困難さを露呈してくるものと考えられる。官民協働の行政サービスの実施・運営の時代とともに、官民協働の政策内容の決定の時代へと今後展開するにあたって、解決すべき課題が重大な困難に遭遇することは避けられないが、そうした「産みの苦しみ」の中から、社会Steeringたるガバナンスは成熟していくものと考えられる。
- (13) 政治学、行政学、公共政策学が協働してガバナンスの構造や過程、現象等を分析することで、ガバナンスに関する理論や分析手法が実効あるものとして編成されていくことが期待される。
- (14) ガバナンス時代においても、行政機関は政策執行過程において他の民間供給主体をリード・マネージしていくものと考えられるので、官僚集団の活動の分析は、行政学の主要な解明テーマの一つであることに変わりがないものと

考えられる。

- (15) ジェソップによれば、ガバナンスやそれを制御する作用すなわちガバナンスのための条件の組織化であるメタガバナンスも主としてガバナンス内調整の機能不全等の原因により失敗する可能性が高いと考える。彼は、ガバナンスやメタガバナンスの失敗に対しては、失敗の原因を絶えず学習し、いわば再帰的学習方法によって対処する、失敗した場合でも、戦略を柔軟に変更し、こうした柔軟な対応範囲を確保すること、たえず失敗の可能性を視野に入れながら、成功することを目標にしていくことを心がける自己再帰的アイロニーを求めること、を挙げている(B. Jessop, 2002, pp.2 43-245.)。このように、ジェソップはガバナンスやメタガバナンスのスムーズな運営への対応策を掲げているが、ガバナンスの失敗等の原因の特定と除去のためにどうすればよいのかについての理論的・経験的知見を蓄積し、実際のガバナンス作動過程にそうした知見を提示して改善を求めていくこともこれからの行政学の重要な課題の一つであると考えられる。
- (16) ガバナンスの構造や過程、現象等の解明を新たな学問任務の一つに包含した行政学は、ガバナンス解明学としての内容を内包させるために再編成される必要があると考えられるが、そうした「ガバナンス」一般に対して、その前提やイデオロギーを明確にしていくといったいわゆる知識社会的な「批判行政学」も今後必要とされてくだろう。何故ならば、「ガバナンス」は時代の中から出現したのであるから、当然時代の変化とともにその持つ意味も変化していくものと考えられるので、例えばそのイデオロギー浸透力の社会的効能や「副作用」について適切に吟味することは「学問としての行政学」にとって重要なテーマの一つになるからである。

(参考文献)

- J. Kooiman, *Governing as Governance* (Sage Publications),2003.
- B. Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Polity Press),2002.
- A. M. Kjær, *Governance* (Polity Press),2004.
- J. Pierre(ed.), *Debating Governance : Authority, Sreering and Democracy* (Oxford University Press),2000.
- J. Pierre and B. G. Peters, *Governance, Politics and the State* (St. Martin's Press), 2000.
- J. Pierre and B. G. Peters, *Governing Complex Societies : Trajectories and Scenarios* (Palgrave), 2005.
- R. A. W, Rhodes, *Understanding Governance : Policy*

*Network, Governance and Accountability* (Open University Press), 1997.

- 伊藤正巳『憲法(第3版)』弘文堂、1995年。  
 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997年。  
 片岡寛光「政治理論と行政学」辻清明編『行政学講座1 行政の理論』東京大学出版会、1976年。  
 片岡寛光『行政の構造』早稲田大学出版部、1992年。  
 辻清明『行政学概論(上巻)』東京大学出版会、1966年。  
 手島孝「行政概念の新構成 同時に、行政学と行政法学の統一観念として」『法政研究』九州大学法政学会、35号(1)、1968年。  
 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年。  
 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年。  
 長濱政壽『行政学序説』有斐閣、1959年。  
 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、

- 1991年。  
 松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、1995年。  
 宮川公男『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』日本経済評論社、2002年。  
 村松岐夫『行政学教科書 現代行政の政治分析』有斐閣、1999年。  
 森田朗『改訂版 現代の行政』放送大学教育振興会、2000年。  
 安章浩「イギリスにおける新しいガバナンスのランドスケープ プレアリズム的ガバナンスと「民主主義の新しい実験」の試み」寄本勝美他編『行政の未来』成文堂、2006年。  
 安章浩「公共政策の行政経営的展開 イギリス・プレアリズムの分析を通じて」大木啓介編『公共政策の分析視角』東信堂、2007年。  
 山本隆『ローカル・ガバナンス 福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房、2009年。  
 吉富重夫『現代行政学』勁草書房、1967年。