

政治学概論 I 《2025》

#10 行政と政官関係 (1) : 官僚制

苅谷 千尋

Wednesday, 4, Feb, 2026

II. 官僚制

1. 官僚制：定義

(1) 行政の定義と官僚制の語源

- 政策を立案・執行する主体
 - 官僚制という制度的特徴をもつ（後述）

国家主権に基づく中央政府と地方政府による統治行為の一部としての官僚制の集団作業（村松 1994）

2. 官僚制：語源

- 官僚制の語源
 - beaurocracy
 - bureau（「机」の意から転じて「オフィス」を指す）
 - 接尾辞 cracy（支配）
 - 当初の語感「机が支配」する（揶揄）
 - cf. アリスト/クラシー（優秀者/支配）
 - デモス/クラシー（民衆/支配）
 - 選挙によって選ばれた者ではない者による支配
 - 中立的な語彙
 - ウェーバー、マートンら社会学者によって特徴が分析される

3. 官僚制：組織的特徴

1. 階級制
 - 指揮命令系統の一元化
2. 権限の分割
 - 服従義務の範囲の限定
 - 決まっていることを決められた通りにこなす
 - セクショナリズム（部局割拠主義）
 - Cf. 大部屋主義（日本の特徴）
3. 専門領域による任用
 - 公務員試験：教養試験+専門試験（法律・技術など）

4. 官僚制：業務的特徴

1. 効率的な業務遂行
 - 数値による把握と統制
 - Cf. ミュラー 2019; 重田 2019
 - Cf. 古川貞二郎（元内閣官房副長官）官僚の心得

- 「数字の向こう側に人を見る能力」

官僚制：ミュラー『測りすぎ』

私たちは測定された説明責任の時代、測定された実績に対する報酬の時代に生きており、「透明性」を通じてそれらの測定基準を公表するという美德を信じている。だが、説明責任を測定基準や透明性と同一視するのは間違っている。説明責任は本来、自分の行為に責任を負うという意味のはずだ。だが、一種の言語的トリックによって、説明責任は標準化された測定を通じて成功を見せつけることに変わっていった。まるで、本当に大事なのは測定できるものだけだとでもいうようだ。しばしば当然のことのように受け止められるもう一つの思い込みが、「説明責任」は実績の測定が公にされること、つまり「透明化」を求めるということ（ミュラー 2019: 4頁）

定量化とは魅力的なものだ。知識を整理して、単純化してくれるからだ。人や組織間で簡単に比較できる数値情報を提供してくれる。だが、この単純化はゆがみにつながる可能性がある。何かを比較可能にするというのは往々にして本来の概念、歴史、意味をはぎとってしまうことを意味するからだ。その結果、情報は問題の現実よりも確実で権威あるもののように見える。危険信号や曖昧さ、不確定要素ははぎとられる。特定の知識の体裁を整えるには、数値で表現するのが一番だ（ミュラー 2019: 25頁）。

学力格差に関して言えば、目に見える結果の進歩がない場合、継続的な測定に費やされるリソースそのものが、道徳的な熱意のあらわれとなるのだ（ミュラー 2019: 100頁）。

官僚制：重田園江「統計」

「アマチュアは公表し、官僚は隠匿する」。イアン・ハッキング『偶然を飼いならす』（木鐸社、4860円）のこの言い回しは、王の寵臣（ちょうしん）たちが集まる秘密の場所＝官房における国家機密と、データをかき集めて推計するアマチュアの知の双方が、近代統計学の源泉となったことを鮮やかに描いている（重田園江（2019））。

なぜ統計はこんなにも普及したのか。背景には、日常生活と「国民国家」規模の状況の乖離（かいり）がある。たとえば、日本の景気が前よりいいのか悪いのか、職を得られない人が増えたのか減ったのか、簡単にはわからない。そこで統計データの出番となる。ポーター『数値と客觀性』が指摘するとおり、統計は、体感される現実を数値に置き換え「客觀化」していく。人びとは数値が実感に合わないと違和感を抱く一方で、数値という根拠にすがつて生きている（重田園江（2019））。

そして、「国民国家」といった巨大すぎて漠然とした存在にリアリティを持たせる統計のような技術は、人びとの「生」のすべてを政治と国家の関心事としていく「生権力」の発展とともにいる。このことは、ミシェル・フーコーが『安全・領土・人口』（筑摩書房、品切れ）などで示したとおりである（重田園江（2019））。

ただ、現在よく知られた統計指標の中には、案外新しいものも多い。竹内啓『歴史と統計学』によるなら、経済政策と統計が結びついたのは、「大衆の時代」である20世紀になってからである。とりわけ、大恐慌による大量失業に取り組むため、数値による政策の裏づけが求められた（ただし、アメリカで月ごとの雇用統計が取られようになるのは1940年である）。これ以降、失業率やGDPといった指標が生まれ、政策とその成果をアピールするのに用いられるようになる。他方で、何をGDPに含めるかに定説はなく、統計的指標は社会文化的に移ろいゆくものともいえる（重田園江（2019））。

1. レッド・テープ

お役所風の形式主義。過度に形式上の手続きを尊重すること。官僚主義。お役所仕事。〔イギリスで赤いテープを使って公文書を縛ったことから〕（『大辞林』）

- 無用な諸規則で人を束縛するというイメージ
- 繁文縟礼はんぶんじょくれい
- 挪揄的な意味での「お役所仕事」

特徴

- 杖子定規
 - 煩雜な手続きゆえに、非効率

- 実質合理性の軽視
- 形式合理性
- ブルシットジョブ（デヴィッド・グレーバー）
 - 仕事のための仕事；働いている気になるだけの仕事
 - 点検・評価という名のペーパーワーク（の押し付け）
 - 官僚：「高所」からのPowerPointづくり
 - 現場：募る負担・負担感
 - 例：小学校ブロック辯点検；大学認証評価
 - 大阪北部地震（2018）小4犠牲に（想定外？）

5. 官僚制：行政学者と法律学者の官僚観察

1. 制約された合理性：ハーバート・サイモン

- 経営的（アドミニストレイティブ）人間
 - 人間は制約された合理性しかもたず、不完全な意思決定しかできない
 - Cf. 経済的人間
 - 「全知的な」合理性をもつ人間を前提とする
 - → 多くの場合、予測が外れ、「想定外」と評する
1. 意思決定を行なう際、目的を可能な限り効果的かつ効率的に達成しようと心がける
 2. 決定の「過程」において、知識、情報、予測能力の限界など、合理性が制約されているために、その意図を完全に実現することはできない
 3. したがって、その「結果」は不完全である
 4. したがって、どこで「満足」するか（どこで諦めるか）を問う方が重要である
- → 不完全性を克服するために、権限の分割を試みる
 - 決定範囲を狭めることにより、合理性を高める

2. 公共的人間：真渕勝

リーディングアサインメント

事後的正当化

なぜなら、公共的人間は、自分の下した決定が正当なものであることを事後的に説明できるように準備した上で、決定しているからである。言い換えれば、「過程」において、あらゆる事態を想定して決定したわけではないにもかかわらず（そもそも、そのようなことは不可能である）、あたかもあらゆる事態を想定して決定したかのように、事後的に説明できるようにしておかなければならないからである。政策エリートたちは、日常的な言葉を用いれば、「しっぽを捕まれない」ような理屈をあらかじめ考えた上で決定をしているといつてもよい（真渕 2012: 20）。

官僚は政策エリートの一つである。官僚が「頭が良い」と言われる理由はいくつかあるが、その最たるものは一見、もっともらしい理由をたちどころに思いつく能力にある（真渕 2012: 22）

- Cf. 国会答弁（ペーパーは官僚が用意）
- 霞が関文学
 - 逃げ道としての「等」の多用

3. 「役人学三則」：末弘巣太郎（いすたろう）

1. いやしくも役人として出世せんとする以上、いかに相手の言うことが条理にかなっていても容易にその前に頭を下げてはいけない。法規を盾に形式的な理屈で押し通し、相手をねじ伏せよ。

2. およそ役人たらんとする者は法規を楯にとりて形式的理屈をいう技術を習得することを要す。

3. およそ役人たらんとする者は平素より繩張り根性の涵養に努むることを要す。

6. 官僚制：官僚制の規範

- ・「テクノクラシーにならないテクノクラット」（村松岐夫）
- ・形式合理性と実質合理性のせめぎ合い（水口憲人）

官僚支配に陥らず専門的公務員の能力をどう發揮させるか（水口 2011: 40）

- ・Cf. アイヒマン

III. 日本の官僚制：キャリアとノンキャリア

1. 日本の官僚制

1. 法律上の公務員の位置づけ

- ・国家公務員法第96条：
 - 国民全体の奉仕者
 - 公共の利益のために勤務

2. キャリア官僚とノンキャリア官僚

1. キャリア官僚：全公務員の5%

- ・政策立案の主体：ジェネラリスト

1. ノンキャリア官僚

- ・ロジスティック；スペシャリスト

3. 最大動員モデル

- ・前提：国際的に見て圧倒的に少ない公務員数
- ・Q. 少ない公務員でどう行政サービスを提供、維持するか
- ・A. 最大動員モデル
 - 「目標による能率志向の管理」（村松 1994）
 - 人的、財政的、その他のリソースを利用する仕組み

4. 人事ローテーション

- ・補職：「人材」として採用し、必要に応じていろいろな部署に配属
- ・ジェネラリスト>スペシャリスト
 - → 大過なく；如才なく
- ・事務次官をゴールとする出世スゴロク
 - キャリアパス研究「誰が幹部になるのか？」（竹本 2011）

5. 「おそい昇進システム」 稲継裕昭

- ・長期間に渡って行われる厳しい昇進競争
 - 20年近くほとんど昇進ペースに差がつかない
 - 昇進管理において省員への「動機づけ」を重視
 - 技能への投資を一層促す
- ・中央省庁における個々の政策判断は、課長
 - 近年は課長補佐レベルで為されることが多い

6. 内閣人事局

- 政治による官僚人事の統制（行政と政官関係（2））

V. 次回の授業と宿題

- ・次回：民主主義と全体主義（1）
 - 2026年2月2日（10:25-）
 - 対面授業（教室○○）
- ・宿題：
 1. 授業の感想：
 - 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分
 2. リーディング・アサインメント：
 - 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分

References

- ミュラー, ジエリー・Z・松本裕（訳）(2019)『測りすぎ：なぜパフォーマンス評価は失敗するのか？』, みすず書房.
- 村松岐夫(1994)『日本の行政：活動型官僚制の変貌』, 中央公論社.
- 水口憲人(2011)「「高度成長」と「バブル」時代の行政学：「後知恵」的観察」.『年報行政研究』, Vol.2011, No.46, pp.38–44. Available at: <http://ci.nii.ac.jp/naid/130005130679/>.
- 真渕勝(2012)「公共の人間」.『書斎の窓』, No.618, pp.19–22. Available at: <https://ci.nii.ac.jp/naid/40019453669/>.
- 竹本信介(2011)「戦後日本における外務官僚のキャリアパス：誰が幹部になるのか？」.『立命館法學』, Vol.2011, No.3, pp.1573–1686. Available at: <https://ci.nii.ac.jp/naid/110008722421/>.
- 週刊東洋経済(2018)「特集 官僚の掟」.『週刊東洋経済』, No.6月23日, pp.22–53.
- 重田園江(2019)「（ひととく）統計 数値に置き換えられた「現実」」.『朝日新聞』. Available at: <https://book.asahi.com/article/12365772>.