慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	政策過程における専門性 : 審議会に関する社会学的考察
Sub Title	The effect of professional outsiders on the policy process : a sociological study of various councils 政策決定における専門性 : 審議会に関する社会学的考察
Author	橋本, 厚生(Hashimoto, Atsuo)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	1974
Jtitle	慶應義塾大学大学院社会学研究科紀要 : 社会学心理学教育学 (Studies in sociology, psychology and education). No.14 (1974.) ,p.41- 49
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文 表紙のタイトル : 政策決定における専門性 : 審議会に関する社会学的考察
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00069 57X-00000014-0041

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

政策過程における専門性

——審議会に関する社会学的考察——

The Effect of Professional Outsiders on the Policy Process
—A Sociological Study of Various Councils—

橋　本　厚　生
By Atsuo Hashimoto

〔1〕 内部参加の主体

近代以前における変革とは，下層階級を中心とした革命であり，体制の転覆であったが，主体たる肉体的労働者，とりわけ農民を中心に知的リーダーが先導する型であった。しかし，我国では一度も成功せず，仏国では利用されただけであり，成功した国では，その後官僚制に悩まされるのである。その頃の主体の知識の欠如とイデオロギーの固守が指摘されるのである。近代以後になると，所得の平準化，経営の変化，中間層の増大，つまり産業主義の隆盛と伴に労働運動はマンネリ化したサンディカリズムに落ち着く。この状態を打破する動きとして，「新しい労働者」[1] として先進産業構造内の労働者を変革の担い手とする傾向が現われる。彼等は近代前後の労働者と異質で，かなり高度な知識を有する専門家，技術者であり，彼等の「組織の中の人間」，参加の欠如，倫理の不信からくる「疎外」の概念を戦略とする。ここに組織内部の専門，技術者に変革能力を求めることになる。

変革理論の生産者としての知識人を実践的，体制内的，第三者的知識人に分ければ，現代では体制内的，実践的知識人が注目されることになる。しかし，知識人の本質が在野にあって，第三者的に自由批判することにあるとも言えよう。一般に，生産手段，組織を持たず，知的コミュニティーぐらいしか有さない。"知的無政府状態"を必要とするのである。内部に在る知識人に対してはテクノクラートとして非難される。また，イデオロギーを峻別すると批判に終始する。実践にまわると権力が付くのである。こうした知識人内の不統一に加え，知識自体の不統一，不明確さがある。一般に，知識人とは知性を基準に言われるのであり，職業分類とは違う。現代の各専門知識が統一的見解を表明すると期待はできない。かつての知識人の論壇における指導性が低下し，各専門による知識が活動する。その他の知識人はボヘミアン的存在に甘んじる。

知識人が漠然とした知性の基準によるが，知識人たるものは，その高い倫理道徳のゆえにあるとしても，あまり意味はない。従来，倫理道徳に関する意見は，社会では快く一致する。これに対して，職業を基準とするプロフェッショナルとなると，倫理道徳ゆえにプロフェッショナルと呼ばれる。なぜなら，現実では，その職業倫理はギルド的組織に拘束され，政治的には圧力団体として生活権を主張するにすぎないような傾向もある。専門職は，それなしで済まされないという性格を有するから，システム外に置くことができない。専門職の組織は封鎖的ギルドであるから，クロウズドシステムとなるばかりでなく，無しに済まされないということ，つまり，システムを循環・維持させる機能が強く，またそのための教育に徒弟制が必要となってくる。ここに伝統的プロフェッショナルのオープンシステムとしての変革能力に欠ける原因がある。

しかし，歴史上，西欧においては，プロフェッショナルの革新的貢献は大きい。上述のプロフェッションは理念としてのプロフェッショナルとは本質を異にする。企業内のそれも別の論議を必要とする。従ってここで言う専門職とは，医者，弁護士といった伝統的プロフェッショナルではない。現実に存在するもの，例えば，経済，教育，工学，社会学，心理学，統計学などを専門とする大学教授，専門家を指すが，理念的にも展開する必要がある。しかし，科学に基づいた高度な知識を有し，それ

を職業としているもので，理念的には，これに加え，批判に終わらず理論に基づき実践し，高い倫理を有するものと定義できよう。ここでは，ビューロクラシーにおけるテクノクラートとデモクラシーにおけるアマチュアに対してプロフェッショナルを基本的に想定している。

Galbraith, J. K.[2] の教育者，科学者階層への注目は，大組織内の専門的知識を有したテクノストラクチャーの非政治的，非営利的性格と社会目標への共鳴を対にして出てくる。新しい傾向を示しただけに，理想的，純粋すぎると非難されるが，現実の動かしがたい事実である。とは言え，教育，科学者層がその組織外的存在，政治的自由，知識のゆえに革新的能力に結びつき，主に政府機構内部に影響を及ぼすという考えには，実例とともに注意書きが必要である。例えば，Galbraith 自身も言うように，知識人は一体性，行動力，自信に欠ける，などである。

しかし，他方，この層の体質は在野精神，知的無政府状態，自律性が不可欠であり，理論的先導，計画と，執行，管理とは知性的にもレベルを異にする。執行，管理とは，一定の権力により最終的に政策として公共的に影響を及ぼすことである。ところが，計画（あるいは政策作成）において，その役割が終了するが，結果（政策実行と結果）に対して批判し，政治的に先導行動を起すことに問題がある。計画，政策作成と，現実に執行される政策との間の空白が問題となる。

〔2〕 専門組織としての審議会

普通，政策への圧力は，財界団体，労働組合，専門職団体，業界団体，政治家支持団体，市民運動などによるが，それぞれ利益を代表するという意味においては，現代民主主義の欠点を補う直接民主主義的なものとされようが，内容はエゴが強く，感情的であり，また団体としてと言うより，個人的圧力である。例えば，団体の幹部が天下りによる官僚であったり，団体から代議士を送りこんでいるなどである。圧力団体が非公式の型をとるのに，公式化された審議会，委員会においてメンバーがエゴ，つまり利害関係を基準とした意見を表明することも問題となる。しかし，利害に関係のない人選は，ややもすると専門外のメンバーになることも考慮に入れておくべきである。行政の高度化，複雑化が，高度に専門化，複雑化した問題の処理のために現われ，そうした問題に対処する構成メンバーは，生活に密着した問題を感情的に扱う圧力団体，陳情団体のメンバーとはおのずから違ってくる。そこには，すぐれて公共性，専門性，科学性が求められる。ここに外部の教育，科学，専門，技術的能力の内部参加が論じられる。関連した理論を挙げながら論ずる。

Kissinger, A. H. によると，インテリのアウトサイダーの効用として，①その専門知識の必要　②他の場所で政策を擁護してくれる　③政策決定者に道義的補強をしてくれる　④官僚に広く知れわたるのを防ぐため，小グループ内の秘密にしておける。欠点として，①政策立案に際し最悪の場合を考えない　②政策が予見であることを考えない，を挙げる。彼自身そうであるが，また④でも分るように，専門知識人のある程度の行政への“就職”を念頭に入れている。これに反し，Veblen, T. B. は[4] エンジニアによる敵対的参加を意図していた。それによると，①技術者は少数で組織化しやすい　②思考が効率的（非営利的，浪費的でない）　③同質階級で共通目的を有し，統一しやすい　③金融業を必要としない，等を挙げ，主に産業構造内部でその管理機構を残し，利用して影響を及ぼすことを考えた。Veblen の時代は，科学，技術が今日程高度化しておらず，主に当時の個人的金融業者に対抗するものと考えていた。また，エンジニアに期待しすぎている。今日の状況を見ると，①技術者の増大による玉石混淆で統一は難しく，そのため今日では技術者の階級化という新な問題も出ている　②今日も技術者には強力な組織がない　③営利目的に左右され，技術者への管理は強化されている，である。しかし，企業における営利性に対抗するものとして技術者の専門性に注目したことは間違いない。この考えは，社会主義国家（ソ連）におけるアパラーチキ，党官僚，イデオロギー官僚に対抗するものとして技術者（あるいはテクノクラート，経済官僚）の合理性，専門性，自由性について，主に西欧で論じられる。しかし，ソ連においては旧党指導部の影はうすくなり，技術者，経済官僚とともにテクノクラートというひとつのものに統一されている。ただし，Snow, C. P.[5] によれば，政治行政の秘密決定に影響を及ぼすためには，上層部に科学者を増加させることが利点として，ソ連では35%—45%の比率で米国や英国より高いことを示している（1961年）。

次に，Price, D. K. は[6] 諮問機関の設立を促す理由として　①政府外から助言を求めなければならないという政府内部の必要　②政府外の人物が政府内部で行われることに影響を及ぼそうとする要求　③政府内部の人物が政府外の人々に助言とともに（あるいは助言の代わりに）支持を求める，を挙げる。上述の二つと違って公共性の複雑さと，特に科学計画における高度に専門分化された

客観的知識を行政機構にいかに組み入れ，組織化するかという問題から，あるいは助言者，決定権者，執行官の組織化という具体的問題から諮問委員会が出てくる。

我国の場合を見てみる。現在各省庁合せて237[7]の審議会があり，そのうち総理府の25が一番多い。例えば，文部省の中央教育審議会，通産省の産業構造審議会，内閣の経済審議会，科学技術庁の原子力委員会などがあるが，内容別には，①きわめて専門的なもの　②政治的，経済的に複雑な意味をはらむもの　③一般国民の目に映じやすいもの　④利害関係の複雑なもの，などに分けられる。性格として，㋑民主的，公開的したがって宣伝効果を狙ったもの　㋺非公開的，秘密主義的なもの，などに分けられる。環境庁設置以前の昭和45年に内閣総理府を中心に多くの審議会，委員会が設けれたが，そのうち中央公害審議会構成メンバーは，科学者，産業界代表，地方公共団体代表，住民，専門スタッフなどであった。現在のメンバーは表Ⅰの通りであるが，その他の公害関係審議会，委員会，部会も同様な構成である。昭41年厚生省のメンバーは，表Ⅰのような構成にマスコミ3名評論家3名加えている。しかし問題の性質により，専門家，報道人が多く，私的組織，行政関係が少いのは，上述の区分の①.②.㋑に当る。上述の区分に当らないものとして，例えば昭和46年通産省のシンクタンク委員会は表Ⅱの通りであるが，もっともこれは審議会以下の委員会で，一般に委員会，部会は専門的人材で占められる。シンクタンクがそれ程政治的な文脈をはらんでいないうえ，害はなく益があるような問題であることからうなづける。これに対称的なものは昭和41年新全国総合開発審議会委員である。表Ⅲを見ると，非常にバランスがとれていない構成である。②特に㋺に当る。しかし，この表から何かを推測するのは早計である。

（表Ⅰ）中央公害審議会

大学教授	24名
公的組織の長	16
私的組織の長	19
行政関係	7
研究所	7
論説委員	2
その他	1

資料：「審議会総覧」行管庁

（表Ⅱ）シンクタンク委員会

大学教授	4名
公的組織の長	1
公的研究所	2
私的研究所	4
私的連合会，協会	2
論説委員	2

資料：「日本のシンクタンク」通産省

（表Ⅲ）新全国総合開発審議会

大学教授	4名
公的組織の長	8
私的組織の長	5
行政関係	15
政治家	15

資料：「新全国総合開発計画」経企協会

（表Ⅳ）新全総審議会部会

公，私的組織の長（委員）	4名
大学教授（特別委員）	5
研究所	2
その他	5

資料：同　上

（表Ⅴ）中教審メンバー

大学関係	5名
学識経験者	6
労働界	1
私的組織の長	2
作家・演出家	2

資料：「審議会総覧」行管庁

国土開発計画は地方行政に深く関連する。とは言え，これ以下の部会において，表Ⅳのように政治，行政関係の顔が見当らず，より影響力のある審議会に集中しているのもおかしい。審議会以下の部会，小委員会が，ただ専門的資料の収集，作成に止どまる傾向があるのではないか。また，国会議員，行政関係の職員は構成員にしない原則[8]からあまりにもはなれている。③の好例とし

て，昭和47年中教審メンバーが難行したが，文部省の教育改革不評の巻き返しに各界の代表と若返りを図ったが，主要人物の辞退が相次ぎ，結局，文部省寄りのメンバーが中心に多彩な顔ぶれになった。この背景には，官僚に対する審議会の影響力という根本的な問題を含む。つまり，審議会の決定がどの程度政策に反映するかである。審議会への軽視，無視は科学，専門性と，政治性の問題であるが，例をあげると，昭和47年運輸省のバス，地下鉄運賃値上げに関して審議会に諮問し，答申後に許可が与えられるが，審議中に内閣末期を利用して決定されてしまった。また，省庁間のセクショナリズムが審議会を無実にする。昭和47年郵便預金金利下げについて，郵政審議会では選挙人気目当てで利下げ反対，大蔵省では円対策として賛成，日銀では銀行金利幅に合せようとする，でもめたあげく政治性の介入で決着がついた。審議会で代表が個人的な意見を表明するのが困難であり，ただ各代表界の利益を表明する型となれば，圧力団体の機能と同じことであり，高度な専門的，科学的意見は反映されなくなる。

大規模な計画にはこの傾向が強い。産業構造審議会，経済審議会がその例で，後者は教授，公私的組織の代表，研究所，行政関係など多数のメンバーを有しているが，代表先を詳しく見ると，経済同友会２名，経団連１名，総評２名，同盟１名，産業問題研究会１名，月曜会６名，日本商工会議所１名[9]などである。さらに，各種類の審議会は共通なメンバーを多く持っている。審議会はそのメンバー構成如何で決定が大きく変わる。体制の勢力関係をそのまま縮図にしたような審議会が為政者の責任を軽減するという考えが改まらなければ，審議会制度は無実のままである。利益の衝突の激しい米価審議会は，生産者及びその関係議員と消費者が全く対立し，混乱するのが普通であった。そのため昭和43年に国会議員をメンバーからはずし，同年にまた学識経験者だけのメンバーが構成された。しかし，その後生産者側の激しい圧力により，審議会決定の米価に政府与党の政治加算が行われるようになったのである。行政管理局による原則では[10]利害関係のある者の委員は全委員の半数を越えないものとされている。昭和48年米価審議会（表VI）を見ると，利害関係者９人，中立と思われるもの８人で，利害関係者は半数を下まわっているにもかかわらず利害の圧力に大きく動かされる。

（表VI）米価審議会

大学教授	5名
公的組織の長	9
私的組織の長	4
評論家	3
研究所	2
政治，行政関係	2

資料：「審議会総覧」行管庁

政策に専門的意見を反映さすには，外部の専門家にとって政策にあたる政党，官僚を説得するに十分な理論と，反映さそうとする努力が必要であることが見失われがちである。その原因，対策について述べると，官僚，政治家の責任が政策の立案，結果に対してあいまいであると非難され，失敗についてもその原因，過程がぼやかされるが，このことは審議会における専門家についても言える。政府，官僚にとって審議会その他ブレーン集団として専門家を要請する目的が，実際その専門性を政策に反映さそうというものであればある程，専門家はその意見に責任を持つべきである。現状は，責任が追求されないことになっている。従って，失敗に対しては，政府，官僚に責任がまわされる格好になり，その保証として，決定権，選択権は審議会メンバーに与えられず，行政側に与えられる。こうして審議会メンバーの専門家は本腰を入れる気力がなくなる。

規模と複雑さが増大していく諸問題に対処すべく顧問スタッフも増加しているが，個々の問題ごとに組まれ，各スタッフもその専門別に個々に調査研究するから，明確な全体の目標に欠け，断片的な政策案になりがちである。また，当初（新しい地位，政権についた場合に多いが）鳴り物入りの大政策が専門家．学者グループにより作成され，内容もかなりのものになるが，その後さっぱり現われない裏には，その専門家，学者グループが継続して政策補強，推進に当っていない場合が多い。グループがなくなってしまうのである。

〔3〕 専門組織における専門性と政治性，管理

科学，専門性と政治性，さらには政策との関係が具体的に問題となるのは科学行政においてである。科学技術に関する審議会，委員会，諸会議は非常に秘密主義であり，きわめて専門的要素を含み，科学水準は国力水準となるから，政治的拘束力が強い。従って，ここで科学者と政治の摩擦がよく出てくる。原子力委員会は，[11]その委員長として科学技術庁長官を持つことになっている。科学技術庁は総理府に所属するが，総理府は内閣総理大

臣の直轄としての性格を持つ。委員長の下に非常勤2名，常勤4名）うち大学教授3名，他不明）の委員がいる。非常勤の効用として，組織内の諸関係に拘束されずに，外部からの知識を導入することにあるが，さらに内部事情に深く立入らせず，秘密漏洩を防ぐのにも効果的である。審査会がこれ以下に設置され，部分は専門家（146名）で占められ，四つの懇談会（86名）が設置されている。上部が少数のピラミッドである。当委員会は原子力研究所の責任者であるが，現実の問題はこの研究所に現われる。研究所の資金は大半が政府，一部が財界によりまかなわれた。研究員は大学，民間組織，政府機関の出身である。政治的・経済的利害関係が複雑であることが分る。

原子炉の購入，敷地の選定，特に長期計画は，科学者の科学的調査に基づく要求通りでない場合が多い。こうした機構上ばかりでなく，組織内部の問題，例えば研究員の質，リーダーの質，管理と権限などである。ここでは，室長が専任でなく，他のリーダーも兼任が多く，ひとつの専門分野に没頭できなくなり，研究員の意向が上部に十分とどかない。研究目標，研究方法はリーダーより大かた選定されるが，複数の分野のリーダーであるので，個々の分野を十分理解できず，研究員を無視した研究がなされることがある。リーダーは大学関係出身が多く，研究方法を大学のそれと同じにしていることが研究員の不満となっている。

最も有能な主任クラスの意見はその権限が狭く，尊重されない。また各研究員は狭い専門知識のため他分野に関与できず，有機的作業ができない。なによりも研究員に連帯意識が薄く，上部への影響が途中で消えてしまうことが指摘される。専門組織の問題は，結局，管理と専門家の自律性に行き結まる。研究員と管理者の間に高度な研究リーダーを置き，下部から上部へ影響させる，あるいはその逆というのが一般の解答である。こうしたリーダーを Etzioni, A.[12] は，専門的志向の管理者と考える。それは管理者に専門的訓練を与えたものと，専門家から管理者へ移行したものに分け，後者を望ましいとする。Ely, D.C. と Andrews, F.M. の研究では[13] 研究組織内の高度な研究員（D.R 所有者）は，管理者をむしろ説得し，動かしていることが示されている。しかし，また全く管理の弱い，調整の弱い組織では，特に開発部門では業績が低いことも示されている。管理は手段を有し，研究は目的を有するが，その優先順位が摩擦を起こす。企業研究組織においては，研究目的も営利性という目標の枠内にあり，特にこの摩擦が起るが，科学技術庁で行った三タイプの研究組織調査では，[14] 管理が強い所程業績が高く，個人は協調性が高い程業績も高いことを示している。このことから，管理の質の違いにより業績が上がると解するのは早計である。企業研究所の場合，営利目標が絶対命令であり，それに沿う管理に従えない研究員はただ退りぞくということである。各研究員の要求と組織目標の調整という意味で，管理の質が言われるのである。しかし，管理の質を越えると決定権が最終的に重要となってくる。

上述は，下部から上部へ科学性を影響させる論脈，つまり政策のための科学性についてであるが，これは科学のための政策の前提である。さて，いかに自主管理が科学者，専門家に必要であろうと，ある程度統一した成果をあげるには管理は必要である。管理の主体と方法が問題なのである。科学のための政策とはこのことを巻き込む。ここで，日本学術会議が1954～65年に行った科学研究5ケ年計画[15] の結論を示す。ここでも，最終的には組織化が中心課題となる。上述のように，各研究の自律性と総合のための組織化であるが，原子力研究所のようにひとつの組織機構に集めるのではなく，各研究単位（ユニット）は大学組織である。各分野は従来の分類によらず，セクショナリズムを少くする。これら分野を結ぶ研究連絡会議を置く，学術会議は審議機関に止まり，各分野の自律性をおかさない。予算とともに，学術会術は政府に勧告を行う。国家の科学行政の管理を受けないように勧告を行う。総合については，参加者から構成される科学総合研究会議がこれに当る。計画推進方法はシステム論的方法を取る。研究リーダーは万能である。だいたいこのようなものであるが，実際これで実行され，効果があがれば問題はない。重要な点として，予算をもっと考慮すべきである。原子力研究所での組織化，上級研究員の動機は，予算配分により左右される。

上記の計画では，学術会議は予算配分権は持たないとされ，予算配分が統制機能を有することに神経を払っているが，予算は政府たる大蔵省から出る。外国も同様だが，科学技術に関する政府との関係は国民の審議，型では国会の審議を当てにする。簡単に言えば，科学の意見を公開で政府に認めさすことである。我国の場合は，米国と違い単なる形式にすぎない。また，このためには国会審議に相応した専門能力が前提となる。以下，政府，官僚との関連で述べる。

〔4〕 官僚制及びその機構

吉田内閣以来，内閣の官僚依存が続き，議員は選挙に

没頭し，国会審議よりも各委員会の審議に出席する方が多くなった。予算案は，国会審議の代表的なものであるが，予算案は党内派閥により修正される。しかし，ほとんど大蔵省原案の型で通る。普通，大蔵省では，各専門別に主査が分れているが，どの程度の専門的知識に基づいて審査を行うかが重要であるが，それは専門分野により異る。議員は選挙区目あての人気を考慮に入れた立法で，科学的根拠を持たず，長期的総合的な展望を持たない。予算要求は各局，各課などから集められるが，問題となるのは特別な計画の予算要求であって，毎年決まった項目はそのまま通る。従って，特別な項目に対して，国会議員，特に局や省，庁の上部，大蔵省の係官の専門的知識に基づく理解力が，党内派閥関係とともに予算を決することになる。科学行政機関における総合的な審議会が，その行政機関の長官，ひいては内閣，大蔵省へ予算についてどの程度の影響力を有するのであろうか。

審議会が各部，課，係の研究員の代表で構成されていれば，この影響力を通じて専門性，科学性が予算に働きかけることが可能ではなかろうか。我国にはこのような会議がなく，科学技術会議というのがあるが，他の会議，例えば原子力委員会などと並列にならび，諸会議を掌握するものではない。また，科学技術庁長官の諮問機関ではなく，その委員は大蔵省，文部省，経企庁，科学庁，日本学術会議の各大臣，長官，会長，内閣総理大臣の任命する大学教授1名，公的研究所1名，私的組織の長1名，常勤2名[16]で構成され，総理大臣の諮問機関となっている。閣僚会議の型なのである。

1964年，英国の DSIR（科学技術研究庁）[17]は，その上部に，そして科学担当相直属として，科学技術会議を有していた。この会議が助言，勧告を得るための各専門委員会がこの会議以下に，科学者，大学教授，政府技術関係から成る諮問機関を持っていた。この機関は全く政府から干渉を受けず，自ら行政的責任，権限を有していた。何よりも長官の発言力が政府に対して強く，閣僚勢力と科学行政長官への科学者，技術者の影響とが予算配分を決定させた。我国では，公害関係は環境庁が，原子力関係は科学技術庁が一括予算計上するが，先にも述べたように，問題は臨時予算など新たな項目に起こる。これについて，大蔵省係官の旧官僚的思考と，科学・技術的展望が合致しないことがほとんどの科学技術にたずさわる者の不満である。急速に変化する科学技術に，係官はどれほど追いていけるのだろうか。

行政における意思の流れについて，一般に稟議制を指して非難されているが，稟議制によるものは日常の件案であり，重大な件案は上部から直接回されたり，下部には回ってこなかったりする。非常に専門的な事項が十分審議されず，従って，良い意味で他の理解，支持を得ずに上部に流れるのも稟議制のみが原因と考えられない。科学，技術者の行政に対する能力の欠如も指摘されよう。さらに，稟議制はただ伝統的機構によるものでなく，専門性に基づく責任体制の欠如にもよる。決定力のあるラインよりも，調査，企画，調整といったスタッフに専門性が集中する。決定権は上級者（例えば長官）に占められ，それ以下は補助的機関というわけでもない。次官，局長クラスの影響力を低くみることになる。

しかし，課長，課長補佐クラスが起案し，局長が決定するわけでもない。省であれば，省議にもかけられる。だが専門的官僚の上位に政策決定者が定めた枠内で，手段を提供するにすぎない。比較的自由に目標，手段を自ら決められ，したがって専門性を反映さすことができる政策は，あらかじめ明確となっている特殊でない問題に限られる。

決定までの過程に関係する者の専門能力を問題にするには，内部の人事システムも見なければならない。戦前，戦後の政治の官僚人事への影響を排除すべく，特に米国の官職重点主義を採用する動きがあった。言うまでもなくニューディール以降の科学的管理から学界のその分野の流れと同じくして官僚における行政管理論も変化してきたが，一向に変わらず，当初の官職の職階性に基づくメリットクラシーは特に上級において行われていない。米国においても上級クラスはスポイル・システムであるが，専門性という点では相違する。例えば我国の場合では，局長昇任は16年組，次官は15年組といった入省年次によることが多い。任用は試験成績，勤務成績及び考査によるが，考査は人物中心すなわち専門能力，一般能力を中心とするスペシャリスト，ゼネラリスト向けであるので，考査における客観性がスポイル・システムに含まれるか否かが重要となる。このことが政党と官僚，ひいては政治性と専門性に連なってくる。任用，昇任の任命権は，人事院で定めた規則以外に，各省庁の長がその所属の機関及び外局（公取委，公安庁，環境庁など）に任命権を有する。

〔5〕 将来の傾向

行政における科学，専門性が政策に反映しにくいことを示してきたが，官僚においてもかなり専門性に基づく人材，部，局もある。特に官庁エコノミストと呼ばれる経済官僚，最近では経企庁，物価局，国民生活局など高

度な専門を必要とするポストには，それなりの人材が配置される。しかし，これにも欠点がある。政党と最も強く関連するところは，経済関係，例えば，産業政策局，企業局，資源エネルギー庁などは大蔵省と並んで次官，代議士への道に好都合となっている。この他，最近多くの官製研究所が設立されているが，多くの若い人材もそれぞれ専門的資質を備えた修士程度の学歴を有している。しかし，先述したように，スタッフとしての機能は決定権を有さず，助言，勧告に止どまる。実際は，それ以下の影響力しかなく，せいぜい資料提供に終る。最近，上級へ進む人材は，調査，企画能力あるいはその理解力がますます必要とされる理由から，こうした専門部門とライン部門とを交互に回るようである。また，現在上級にある者のキャリアに専門的部門の経験があることが多いが，実効はどうであろうか。政策作成において，最も重要とされるのは，調整である。各省庁の政党係と党の政調会との連絡調整により行われるから，斬新でない，当りさわりのない，不徹底な政策となる。

以上，政策の科学性，専門性と官僚に関して論じたが，国家機能を考えた場合，公共性及び統一性を要する立案計画執行をなし得るのは，官庁以外に現存しない。近代国家の合理性が官僚を発達させるとする Weber, M. によれば，[18] 社会的要素がますます増加，複雑化，専門化するにつれ，社会は官僚にますます諸要求を処理させることになる。そこで，官僚は不足する知識を吸収するための諮問機関を設ける。社会政策の任務の一部を利害関係者に負担させる。こうして官僚は存続し，官僚制化が進む。諮問機関が官僚制を強めることを示した Weber はさらに次の点を示す。ひとつは，かつてのフランスのように官職が名望家に買われ，官僚が名望家の権威と結びつくこと。他は，内部からの選任によらず公選（党権力者への忠勤による自由採用を指す）による任用は，官僚の専門性，ひいては合理性を弱めることである。現代では，名望家権威も私的経済的権威も，彼の言う一般規範を除けば，非常に専門的知識を有する。Weber の諮問機関の消極性に対しての Price, D. K. の示唆を挙げる。

科学分野における諮問機関のタイプが以下のように分類される。第一は，一般的タイプとして多少とも公的な諮問機関で，委員の一部ないし全部を民間組織の専門家から任命する。第二は，原子力委員会に助言する常勤，非常勤の科学者，技術者などが契約に基づき，一般諮問委員会を構成するタイプ。第三は，大プロジェクトを持つ広汎なもので，以下に15ぐらいの委員を有し，行政機関の代理的機能を持つ。第四は，大統領に直属する型であり，全員民間の科学者から成り，少数である。主に助言を任務とする。第5，第6は，新しいタイプとして，オペレーションズ・リサーチと特殊研究契約である。諮問機関の利点として，非常勤委員の構成が可能であることが言える。しかし，委員の専門性は，上部の地位にある程十分に発揮しにくく，具体的に細かい問題に対処しにくいという面もある。さらに，作成された計画や助言は行政官の意向に委ねられ，言わゆる執行官の自由裁量に会う。そこで，契約に基づき，各分野の専門チームがまるごと行政に入りこみ，行政官の協力を得ながら執行まで成果を吟味するオペレーションズ，リサーチが現われる。これと一般の諮問委員会との融合した型が特殊研究契約である。例えば，大学と行政機関の契約である。我国では，この型に似た方法が多い。これらの利点は，従来の諮問機関の専門性の不明確，不統一を排し，より具体的に組まれた専門性のチームが可能となり，行政内部の権力から独立し，技術的判断と政策的判断とを融合できることである。課題が終了すれば，委員会は解散する。言い換えれば，諮問機関の下部が徹底的に具体的問題を技術的に応対し，上部がその結果を，政治，行政権威に強力に推すということである。しかし，政策についての助言が必要であるかは，あくまでも行政官が決定し，その助言の妥当性基準も助言提供者も行政官が選定することには変わりはない。我国では各省であれば，担当官が各専門別に選定した人物についてその上部の委員が許可する。我国では，具体的問題を扱う委員は多種な機関からの出身であり，特に民間と政府の両方に属する場合，どの見地に立つか難しく，利害関係がからむとさらに困難となる。加えて，政府内部の政党の圧力，国会の政府への圧力も困難にする。諮問委員会の組織化や委員の専門性の不十分さ，科学そのものの不統一の他に，政府，野党，民間，市民などの圧力が政策決定における科学性，専門性に影響を及ぼす。公害に対するテクノロジー・アセスメントが好例である。

〔6〕 事例としてのテクノロジー・アセスメント（T. A）及びニューディール

ここでは，専門性がむしろ政治的権力を利用して発揮されるための大きな意味の組織化を論ずる。枚数制限上，結論のみ示す。①省庁のT・A機関はその利害関係に強く結びつき，偏向する②政府の上部におけるT・A機関は主に少数からなる審議会となり，具体的専門知識に欠ける③環境庁など別個に新たに設けられた機関は中央化され，責任分散になりがち④政治性を排除すべく市

民の行政参加は，その知識，権限，手段により実行は困難であり，専門性の障害は，政治性よりも民衆の理解不足が多い⑤いずれの型をとるにせよ，専門家，科学者は含まれるが，決定権，執行権がない。とりわけ予算については無力⑥国会委員によるT・Aは，スタッフに欠け，複雑な動機によるので素人的見解が混ざると思われる。また，予算については事実上力がない。以上だが，米国では[19]，①大統領側近 (Excutive office) によるT・Aについては，相当な知性，リーダーがいない。問題が多く，緊迫した問題しか扱えない。責任が大きすぎて，公害問題の大きさには荷が重すぎる。公開しにくい。しかし，各省庁間の調整に適し，環境保護というシンボリックな運動に適している。効果的な組織は権力中心であることが多い。②科学技術関係行政 (Office of Science and Technology) によるT・Aについては，議会が予算に対し反発する。扱う問題が広く多いので，T・Aに手が回らず，既存の知識で済ませてしまう。その結果，常に事後処理となる。技術志向であるため，反技術志向である大統領顧問としての立場にある長官が苦慮する。しかし，科学技術の広いコミュニティーと手段を有している。議会の委員会は，感情的に大統領に圧力をかける。しかし，T・Aは政治的なものであるから，当然議会でなされるべきであり，また公開的である④(National Science Foundation) については，省庁に無関係に，政治に拘束されずに政策助言できる。この外部団体の委任の型は，利害関係に拘束されずに新開発に適している⑤特殊な問題は，科学者，学者グループ，シンク・タンク，企業グループに任せる。大統領側近や技術関係の行政には，それぞれ個有の基礎的T・A要素を残し，集中化せず地方へ分散させる，等である。政策としては，T・Aを強力に推進する必要から中央化も止む得ない。また，執行，管理は広いスタッフと資金が必要であるから，行政機関無しでは実行できない。しかし，政策の規模が大きく中央化される程，総花的になり効果が現われないのは，D. S. I. R においても我国の新全総においても同様である。それは，中央から末端，末端から中央への流れが途中で障害に会うからである。大規模な程，それだけ利害関係も多くなるからである。結局，T・Aについても，すぐれて専門的，科学的，具体的な問題は外部の専門グループに処理させ，上部行政機関が決定し，実行し，管理する型である。

しかし，T・Aは非常に多くの専門分野にまたがっているので，政治的判断で押し通すわけにはいかない。しかも，公害については，一般国民は関心が高く，危機感は公害問題を急迫な問題としているので，専門家にとって最大の強みとなる国民の支持，国民への公開が得やすい。政策に専門的勢力を増す好機と言える。また，関係機関が内閣，行政，国会と広く分散していることは，科学性，専門性のコンセンサスを得る好機でもある。こうした状況に類似した1930代米国のニューディールについて見ると，当時の反知主義の風潮の中を種々な大学から経済学者，農学者，法律家，技師あるいは，自営専門職から離れた多くの専門職業者，その他社会学者，政治家，行政官などが何百と連邦政府の主に行政機関の高い地位につき，C. W. A（土木事業局），P. W. A（公共事業局）という新しい機関などで，専門的，科学的知識を生かし，内部から従来の因習を崩そうと試みた。しかし平時においてこのような大規模な効果的な試みは望めない。政治的，社会的に動揺し，国民の機危意識が高まる中で，政府が解決せざるを得なかった事態での成功であった。さらに，思想的にある程度煮詰まった時期であった。ニューディール以前の Roosevelt, T. 以来，多数の改革主義者，進歩主義者が主役であった。彼等はそれまでの仕事を離れ，仮りに政府の仕事をしているという気持ちから，官僚の制約，つまりラインから外しスタッフに専念させようとする種々の力に抗し得た。その後，多くの者が政府機関から離れ，専門知識を犠牲に官僚の権力を巧く利用した者だけ残った理由として，スタッフとして要求されたものが事実についてのデータであり，提言もできず，大学の自由な研究と違い時間に制限され，また，政策決定までの間の職員に介入され単純された計画しかできなかったことなどである。

政策に大きく影響させ得たのは，大統領に近い所での専門家であった。委嘱の専門家も官僚知識人も位置が高い程ラインから外される力に抵抗できる。これは，研究組織の上級研究者がラインの管理に比較的対抗できるのと同じであって，政策への審議会の位置が重要部門の高い地位に属する程，政策に影響させやすいことを示している。しかし，ニューディールでそれ程高い地位にいなかった専門家も政策に影響を与えられたこともあったのは，問題が急迫であったため，それだけ決定過程の早い段階に参加でき，下からの提言が可能だったからである。平時における政策への専門性の参加が，すでに一般的方針が定められた後に，データの提出，裏づけ，支持に終らせないためには，急迫した問題につき行政機関の高い地位においてが効果的である。

しかし，多くの専門家が意見を同じくしてニューディールを実現させたわけではなく，Roosevelt, F. D. のブ

レーントラスト内部でさえも意見が対立していた。重要な点は，社会的混乱を何よりも速く解決するという点に立って，イデオロギーよりも当面の問題を解決できるきわめて実際的な専門知識を必要としていたことである。現在の審議会の第一の欠点は，文化人とか知識人とか言われるような委員が明確な専門知識を有していないことである。ニューディールは，すぐれて理論と実践に適う集団が，意見の対立を越えた政策を作成し，実行した例と言える。

注

1) Serge Mallet, *La nouvelle Classe Ouvriere*, © Edition de Seuil, 海原峻，西川一郎訳「新しい労働者階級」1970，合同出版，pp. 63-118.
2) Galbraith, J. K. *The NeW Industial State* 1967, Hughton Mifflin Co., 都留重人監訳，石川達，鈴木哲太郎，宮崎勇共訳「新しい産業国家」1968. 河出書房，pp. 32-434.
3) Kissinger, A. H. *Bureaucray and Policy Making* University of California, 佐藤信行訳 "政策はいかに決定されるべきか" 中央公論 8 月号 pp. 124.
4) Thorstein Veblon, *The Engineers and the Price System.* 1921, B. W. Huefusch, 小原敬士訳「技術者と価格統制」1962，未来社，p. 55.
5) Snow, C. P. *Science and Government* 1961, Harvard University Press, 朱牟田夏雄訳「科学と政治」1961，音羽書房 P. 108-109.
6) Price, D. K. *Government and Science* 1954, New York University, Press, 中村陽一訳「政府と科学」1954，みすず書房，pp. 115-146.
7) 行政管理庁編「審議会総覧」昭和48年，大蔵省印刷局，から計算
8) 行政管理庁編「行政管理年報」14巻，昭和46年，行政管理庁，pp. 564.
9)「経済社会基本計画」昭和48年，「新経済社会発展計画」昭和45年，経企庁，各々の審議委員から計算
10) 8と同じ
11) 武谷三男著「自然科学概論」第三巻，1963年，勁草書房，pp. 245-263.
12) Etzioni, A. *Modern Organiyations* 1964, Prentice Hall Inc. 波瀬浩訳「現代組織論」1997年，至誠堂，pp. 117-142.
13) Pely, D. C. and Andrews, F. M. *Sciontists in Organization* 1966, John Wiley and Sons Inc, 金子宙監訳，長町三生，加藤愛之助，榊原幸一，井上務訳「創造の行動科学」1970，ダイヤモンド社，pp. 26-37.
14) 科学技術庁「研究業績と研究集団の特性に関する調査」1967.
15) 北川敏男著「科学計画への道」1969，共立出版株，pp. 278-342.
16) 科学技術庁編「科学技術庁年報15」昭和45年，pp. 159.
17) Hogg, Q. *Science and politics* 1963, Faber and Taber Ltd., 松井巻之助訳「科学と政治」1964年，岩波書店，pp. 1-26.
18) Weber, M. *Typen Der Herrschabt* 浜島朗訳「権力と支配」昭和42年，有斐閣，pp. 125-187.
19) KasPer, R. G. *Technology Assessment* 1972, Praeger Publishers. pp. 123-148.