

Title	新興諸国における官僚制の研究
Sub Title	Introductory considerations for the study of Bureaucracies in developing countries
Author	内山, 秀夫(Uchiyama, Hideo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1967
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.40, No.2 (1967. 2) ,p.45- 97
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19670215-0045">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19670215-0045</a>

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.

# 新興諸国における官僚制の研究

内 山 秀 夫

序 章 問題の提起

第一章 政治発展と官僚制

第二章 政治体系と官僚制

終 章 問題の再提起

## 序章 問題の提起

「政治発展」概念は、現代の新興諸国に発現している政治現象を包摂的に認識するための「現代」政治学のたたずまいのあらわれである、とする指摘はすでに確認したところである。<sup>(1)</sup> この包摂性から、当然のこととして、概念内容の多様性が想定されるのだが、筆者はむしろ、その多様性に現代政治学の生命力を見いだそうとした。L・W・パイが、この概念にふくまれる内容を十項目で整理し、統合を試みた後、発展段階説にもよらず、変動の連続性を強調した直線的、進化的認識にもよ

らず、政治発展を平等、能力、分化の三次元の相互的適応作用、あるいは対立・緊張関係によつて考えようとす、この三次元間の関連は、その政治体系のもつ政治文化、政治過程との関連によつてしか展開されも、理解されもしないのだ、と指摘した論点を意識的に強調しながらも、筆者がなおこの論旨に密着しなかつたのは、この政治学の生命力の燃焼をさらにかき立てようとする筆者みずからの意思であつた。

しかし、「発展の比較政治学」を追求するためには、こうした巨視的認識図の推敲ばかりでなく、より有効な分析用具を準備しなければならぬことも確かである。この姿勢は、比較政治学の始発期における基本的反省を踏襲するものである。すなわち政治体系の個別研究Ⅱ各国別アプローチを捨象し、そのアプローチからえられた記述的知識を累積し、相互に関連させようとする努力に専念する志向をふまえている。さらには、一国家の政治体系を分析するに当つても、「その社会的、文化的、および歴史的伝統という文脈によつて考察するべきであり、……そうした伝統が、生命をもつた発展過程にある全体を形成している」ことの認識が出发点において存在しなければならぬし、「研究者は全体的外形を把握してはじめて、その構成部分のいくつかを理解できたという態度をとりうるようになる」ことを前提とすれば、「政治発展」を論じた筆者の論文の意義は、意味のある比較への導入部として定立されるはずである。だが、有効な分析概念の構成の問題は未解決である。この「構成」への努力には、政治学のもつ手垢にもまみれた概念の洗滌もふくまれてくるはずである。筆者が本論文でとりあげた「官僚制」もこの種の問題である。しからば、この概念はいかにして、分析的有効性を現代的にかちとつたのか。この意義を確認する導入部として、官僚制概念の近代的構成をはたしたM・ヴェーバーの論脈をしばらくのべることにする。

ヴェーバーは、官僚制成立(官僚制化)の前提条件として六項目をあげる。第一に、近代的官僚制には、貨幣経済の発達、大きな意義をもつている。たしかに、家産制、封建制下にあつても官僚制は存立する。その場合は、官吏の現物給与が中心

となり、ここでの官僚制の特性は、この現物経済によつて条件づけられる。「歴史的経験によれば、貨幣経済の発達が必要ならば、官僚制的構造がその内的本質をいぢりしく変えたり、まつたく他の構造に移つたりすることは、ほとんど避けられない」<sup>(3)</sup>から、「貨幣経済の完全な発達は官僚制化に対する不可欠の前提条件ではないにしても、すぐれて恒久的な支配構造としての官僚制化は、確かに、その維持のためには、恒久的な収入の存在という、一つの前提条件と結びついている」<sup>(4)</sup>。

第二に挙げらるべき前提条件は、行政事務の量的発達である。この条件は、第三の行政事務の質的变化にもかかわつていゝる。ヴェーバーは、「この「官僚制化の」発達が行われる方向と、その「官僚制化の」誘因は、きわめてさまざまでありうる」と留保しながらも、「官僚制化の誘因は、行政事務の範囲の外延的、量的な拡大である以上に、その内包のおよび質的な拡大と内部的な発展である」<sup>(5)</sup>と指摘する。第四は、官僚制的組織の技術的利点である。この条件は、「複雑化した任務に関するかぎり、有給の官僚制的な仕事は、形式上無報酬の名譽職的な仕事よりもいつそう的確であるばかりでなく、結果として、しばしば安価でさえある」<sup>(6)</sup>点をふまえて、「官僚制化は、純即物的な見地から、行政における分業の原則を貫徹するに、最も好都合な条件を提供する」<sup>(7)</sup>ことに意義を求め、第五の条件は、技術的にはつきりした利点をもつていながらも、歴史的には近代に出現し、発達するにいたつた条件としての行政手段の集中化である。六番目の前提条件は、「官僚制組織は、通常、行政機能の担当との関係において経済的および社会的な差別が、すくなくとも相対的に平均化される場合に、はじめ、支配権をもつにいたる。官僚制的組織は、何よりもまず、同質的な小単位の民主主義的自治と対蹠的な、近代的大衆民主主義の不可避的現象である」<sup>(8)</sup>との認識による社会的差別の平均化である。

こうした前提条件をみたしたかぎり、で、「近代」的官僚制に特有な機能様式が次のように指摘される。まず第一は、「規則、すなわち、法規や行政規則によつて、一般的な形で秩序づけられた、明確な、官庁的権限の原則」<sup>(9)</sup>による様式である。第二は、「職務系統と審庁順序の原則」による機能様式、すなわちヒエラルヒーの原則である。これはヴェーバーによると、「上級

官庁による下級官庁の監督という形で、官庁相互の關係が明確に秩序づけられた上位・下位の体系をなし、——その体系は、同時に被支配者に対して、明確に規制されたしかたで、下級官庁からその上級審庁へ訴える可能性を与えるものである<sup>(10)</sup>」ので、単一、支配的、職務系統として完成される。第三は、「近代的な職務執行は、原案または草案という形で保存される書類(文書)に基づいて行われ、その任に当るものは、あらゆる種類の下僚や書記から成る幹部である。官庁に勤務する官吏の総体は、それに対応する物財や文書の設備とともに『役所』を形づくる<sup>(11)</sup>」と指摘され、文書主義の機能様式が提起される。第四は専門主義である。すなわち、「職務活動、すくなくとも一切の専門化した職務活動——そしてこれはすぐれて近代的なものであるが——は、通常、つつこんだ専門的訓練を前提とする<sup>(12)</sup>」ような機能様式である。第五は、「完全に発達した職務では、職務上の活動には、官吏の全労働力が要求される<sup>(13)</sup>」と指摘されているように職業的官吏主義である。第六は、「官吏の職務遂行は、多かれ少なかれ明確で周到な、また学習しうる、一般的な規則にしたがつて、なされる<sup>(14)</sup>」とする規則主義である。

ヴェーバーの「官僚制」が、理念型概念構成であつたことは周知のことである。また、ヴェーバーが追いつめた問題が、なぜ「近代」は西欧にしか成立しなかつたのか、であつたことも分つている。いわば彼にとつては、西欧「近代」の一決定要因を「官僚制」に見つめる意義も意味もあつたので、そこに社会科学の方法としての「理念型」概念の意義を確認したのだから、こうした諸属性が現代の新興諸国における官僚制にいかにか如しているかを、滔々と指摘しあげて、分析完了を告げることはまつたくおかしな話である。たとえば、P・M・ブラウが正しくのべているように、「この理念型はたんなる概念的図式ではない。それは概念の規定ばかりでなく、その相互關係についての一般化、とくにさまざまな官僚制の特色は管理能率をたかめるといふ仮説をふくんでいる。概念規定は研究上あらかじめ前提されるものであつて調査研究による検証に服するものではないが、諸要因間の關係についての仮説はそのような検証をうけてそれにしたがわねばならない<sup>(15)</sup>」。だから、ヴェ

バーの「理念型」は、この意味で安泰である。しかし、この理念型官僚制概念には、二つの誤謬があることが、このおなじブラウによつて指摘されている点が重大である。

ブラウは、ヴェーバーの理念型に編入された純粹思考には、「フォーマル定形的な要件から逸脱したすべてのものは特異なもので、その組織の研究者にとつては何らの関係もない」とする除外事項がふくまれていると指摘する。かくして、このヴェーバーの態度からすれば、現在では官僚制理論において既知となつてゐる「官僚制の成員間には非定形的な関係や非公式の慣行が発達し、公式には強制されることもなしに組織化された形をとつてゐる。……これらの非公式な模範型は例外的な発生物とはちがつて、……官僚制組織の正規な部分」と確認されてゐる側面には対応できないと主張される。第二点は、「定形的な構造からすこしでも逸脱したものは管理上の能率に有害である」という論旨がヴェーバーの文脈から派生する点である。前でもふれたところだが、理念型官僚制概念は、完成された能率的組織概念でもあるのだから、非定形的な関係と非公式の慣行の、能率にたいする意義が現在のように確認されてしまつたら、この理念型の意義は大きく減殺されることになる。

政治学において、官僚制を一基軸概念とする点にかんしては問題はまつたくない。しかし、企業官僚制などの研究を中心にしてその内部構造にかんする吟味が行われた結果、ブラウの指摘したように、フォーマルな組織と平行し、しかも相互補完的な機能をインフォーマルな組織になつてこそ、官僚制の組織的機能がまつとうされる、という検証済みの事実が政治学では十分にふまえられず、「制度論」的のみ論じられるきらいがある。先進諸国の「近代性」官僚制論においてもそうである。あるいはまた、ヴェーバーの理念型に对照して、この点あるいはあの面において「近代性」を欠くという指摘が、特定の官僚制の機能を論ずる場合に、きわめて説得力をもつかのごとくに展開される場合が多い。この種の論旨が、そのまま発展過程にある諸国の官僚制論にあてはめられると、その「前近代性」、「非近代性」、はたまた「超近代性」を、それに冠するだけのことになつてしまふ。新興諸国の政治制度を研究するのに、機能論、構造論が大きな意義をもちうるのは、その「制

度」論的限界が見えだめられたからにほかならない。かくして、筆者はここで、この種の官僚制の特性を一般的に論ずることとて、後続二章で詳論する内容の手がかりをうるとともに、官僚制の現代的意義を明らかにするための序論的作業をおこなうことにする。

たとえば、F・W・リッグスは、発展過程にある諸国における官僚制にかんして次のような仮説を提起する<sup>(19)</sup>。第一の仮説は、「官僚制と政治権力」とのかかわりについて提出される。すなわち、官僚制のもつ権力の重みは、非官僚制集団のもつ権力に反比例して変動する、というものである。伝統的社会においては、たとえば中世ヨーロッパの封建制においては、貴族、教会、ギルドなどの官僚制以外の集団の権力が優位を占めていたことはいまでもない。また官僚制が高度の発達をとげたアジアの諸帝国でも、国王から郷神にいたる非官僚制集団が、官僚制にたいしてかなりの支配権を行使していたといえよう。一方、近代的社会においては、非官僚制集団——議会、政党、圧力団体、世論など——が強力な場合には、官僚制に一定の責任をあたえ、集団的要求の実現を迫る。この文脈から、ヴェーバーのいうように、官僚制が手段的機構であり、政治的中立性をにない、徹頭徹尾、行政のための機構となつて、政治勢力としては機能しない、と考えることの現実性がでてくる。

移行社会の場合には、非官僚制集団は二つあげられる。一つは、伝統的集団としての国王、酋長、長老、聖職者などをふくむ集団であるが、そのもつ権力が漸減過程にあることは確かである。他の一つは、政党、議会、圧力団体などの新しい集団である。しかしそれらは未成熟であるがゆえに、効果的な権力行使にはいたらない。ここから当然のこととして、官僚制のもつ権力をチェックするだけの効率をもつ非官僚制的権力の欠如が見てとれるので、政府の権威を支える基盤、あるいは正統性の基盤の虚弱さを加えれば、その状態がさらに推進される傾向が了解されよう。

移行社会における官僚制権力が強力な機能を發揮するという指摘が、非官僚制集団のもつ権力の虚弱性から相対的に確認

されるのだが、この種の社会における官僚制の権力の意味内容について若干付言しておこう。その場合、特徴として挙ぐべきものは、官僚制の政治化である、すなわち、ウェーバーの青写真を下敷きにすれば、一般大衆の信頼を付与され、公的なサービス的手段として官僚にあたえられた資源は、合理的計算と合目的性を基準として中立的に官僚によつて配分されるはずだが、その配分の最終決定は、官僚制内での重要な地位への任命、予算操作をめぐる裏面で行われる政治的かけひきによる。ここでは、移行社会の政治的特徴である形式主義フォーミュライズムの背景にひそんでいる複雑ではあるが曖昧な——すなわち、一定のルールをもたないという意味で——ゲームが展開されているのである。官僚制の政治化はまた、官僚制の党派化とは異なるものであることも確認しておかねばならない。すなわち、政党が複数で、しかも競合的に存在している場合には、ある政党に官僚が集約的に所属していれば、「党派化」が成立するが、一党制——新興諸国には特徴的である——の場合には、それに結集しても党派化にはならず、逆に、その支配政党への奉仕が官僚制の必然になつてしまふ。政党が存在せず、またあつたにしても「支配」的水準に達していなければ、「政治化」はさらに深刻な内部抗争として成立する。また官僚制の政治化は、公政策上の争点に官僚がまきこまれることを意味するものではない。この種の争点へのかかわりは、対立的な政策を信奉する集団が存在して、それぞれコミュニケーション活動を行い、また世論創出メディアを有する場合であつて、この種の非官僚制集団の弱体である移行社会においては、したがつて「政治化」の次元は特殊なものになる。この種の官僚制は、官僚制的結束性をもたないことにも留意する必要がある。この結束性は、官僚制の権力にたいする重大な挑戦——非官僚制集団——が常時存在する場合に、対抗的に醸成されるのだが、何度もうり返すようだが、他の集団が弱体なのだから、官僚制はそのまま安泰である。したがつて、官僚制の権力の意味内容は、この種の社会にあつては、業績達成上の効率とか、発展の推進力とはならず、組織的権力ではなくて個人的ないしは小集団——派閥——を単位とする権力となり、提携、反目、対立といった関係の生成、消滅をめぐる葛藤が軸となる。ここに消極的権力行使や腐敗が必然的に出てくる契機がある。



官僚制のもつ権力を一般的にのべたのだが、ここでその内容を、決定作成過程との関係で考えて見る場合に、それへの参加度と決定作成の範囲、といった質的な検討もさるべきであろう。結論からいうと、移行社会において作成される政策決定の大部分は、その過程に参加する官僚によつて大きく影響されるにしても、決定そのものの質的水準はそれほど高いものではない、といえる。すなわち、この意味は、政策決定量が一般に少なく、実践可能性も低く、直観的な意図にもとづく形式的表明が多いということである。だから、移行社会における官僚制権力は、非官僚制集団を無視に近い形で処理した上で、諮意的に発動されるという原理がでてくる。しかも前述したように結末への契機がほとんどないのだから、官僚制を背景にした官僚による政権担当の傾向がでてこない。それは、制度的にいって、移行社会においては、ほとんど唯一に近い「安定した」制度が官僚制だという事実にもよつている。官僚制のもつこうした諮意的行動原理と制度的安定性から、官僚制と経済発展にかんして第二の仮説が提出される。すなわち、官僚の利得行為プロフィット・メイキングは、その権力の比重に正比例する傾向がある、という仮説である。

企業にあつては、企業家は危険負担と経営機能を担当すると考えるのが通常であるが、近代的企業にあつては、所有——投下資本の危険負担と利潤形成の二要素からなる——と経営が分離している。この経営的文脈からすると、政治は管理という点で、危険負担と行政に分化される。しかし、政治の所有者は選挙権をもつた市民であるから、政治的利潤は市民に分配されるのであり、政治的「経営」は、高級官僚からなる「取締役会」によつて担当される。もちろん、危険負担も本来は、この「取締役会」に課されるものではない。「取締役会」は利潤形成に当るのだが、その全額が所有者——市民に還元されねばならない。この政治における所有と経営の分離は、西欧の近代的政治にあつては制度化され、分離維持にたえざる努力(たとえば行政改革などによつて)がはらわれているが、伝統的社会にあつては、危険負担、利潤形成、経営・管理が官僚制に集約的に委ねられている。そして、組織化度も高く、統御も十分にされている官僚制は、管理に力点がおかれ、利潤形成へ

の傾向が小さくなるといえよう。かくて、官僚制の管理機能と利潤形成機能は反比例する、という下位仮説が成立する可能性がある。

移行社会では、右にのべたように政治的経営と所有の分離が未熟であるし、官僚制が権力の担い手として存在しているのだから、利潤形成機能を自己の私的な利益のための利得に結びつける契機が必然的にでてくる。この意味は、先進諸国においても存在する取賄・汚職という人間的な水準のものではなく、国家全体の利潤の私有化につながっている、ということである。すなわち、西欧においては、たとえば資本主義の発展を支えた利潤契機をになつたのは、企業家精神を培つたブルジョワジーであつた。そして資本主義は、個人的利潤契機を次第に捨象しながら、国家体制にまで拡充する普遍性を内包したのである。しかし移行社会において、この「企業家」層は、外国人集団、宗教的・種族的少数集団、あるいは下層カースト集団である場合が多く、ブルジョワジーとして階級化されない。すなわち、彼らはまさにアウトサイダーである。したがつて、最初から彼らは権力に服するか、おもねることによって自己存続が許されるだけのものであり、発展の推進力を内蔵するほどの積極的な生き方をもたなかつた。もちろん、彼らが経済的権力の掌握に近づき（たとえば東南アジアにおける華僑）、その社会の権力構造を變動させる可能性を潜在的にもつたこともある。しかし、それは政治権力を自己の藁籠中におさめる前に、彼らの本来の低い社会的・政治的地位を思いださせるにたるだけの社会的障壁にぶつかり、権力構造の旧態は微動だにしない。彼らは、政治体に編入されないから、自己の生命・財産の確保、活動の持続をはかるためには、インフォーマルで、非合法的な手段にたよるといふまさに「現実」的な動きをしなければならぬ。移行社会におけるこの種の企業家は、特定の利益を求め、既得の利益の維持を求めて、官僚の餌食となるべく常に存在する。しかも、一般大衆は、この企業家集団を、不当な利益享受者、異邦人として白眼視し、あらゆる敵意をむける贖罪羊集団とみなす態度をもつて、官僚制にも同じような行動を要求するから、移行社会の腐敗の論理は容易に成立する。すなわち、市民に提出さるべき利益の集合のルートが、

形式化されにくいのである。官僚制は、利潤形成機能の点で、必然的に、公的に作動しえなくなる。すなわち、利益はインフォーマルに提出され、利潤形成機能は、官僚の個人的利得行為となるわけである。

官僚制は、腐敗・汚職の契機の点で十分な資格をもつた集団であることは、これで明らかであろう。しかし、官僚そのものが企業家として機能せざるをえない状況も存在する。それは民族資本の欠乏によつて生れる状況である。右にのべたように、私企業活動が「発展」に結びつかないし、加うるに工業化という至上命令には、大量の資本投下が必要になる。この資本は、たとえ外国からの援助にしても、融資によろうと、国家的管理下におかれる場合が多い。すなわち、国営企業ないし公社の形をとる。これを「経営」するにたる能力者が問題である。その場合、「経営」者としての管理技術の専門家は、新興諸国においては官僚しかない<sup>(2)</sup>。したがつて官僚制は、国家的な経営者層と一致してくる。しかも、利益を市民に還元するフォーマルなルートが十分に展開されていないのだから、こうした「国家的」ないし公的利益は、官僚制のメンバーに還元されるといふ文脈がなり立つ。

最後の仮説は、「官僚制と行政」にかんするものである。すなわち、行政的有効性と効率性は、官僚制権力と利潤形成役割に反比例する傾向がある、として提出される。移行社会における官僚制権力が、伝統的社会や近代的社会におけるよりも強力であることはすでにのべた。また、利潤形成という機能的側面も指摘した。しかし、官僚制権力が強ければ、有効性もそれにしたがつて相対的に増大するとは考えられないだろうか。たとえば、伝統的社会に比較すれば、当然のこととして、政策的出力は増大しているはずである。たしかに、出力の量は多くなる。しかし効率とか有効性にかんしては、量と同義でないことも確かである。この点を考えるためには、一つには、それに要する費用と対照しなければならぬ。伝統的社会では、低水準の要求に応ずるサービスで完結するから費用は少なくてすむ。また近代的社会は、決定と執行の能率的な機能分化によつて、費用の逓減をはかつている。だが移行社会においては、発展はず、にはじまっているのであり、至上命令として

の最優先順位の位置を確保しているのだから、要求量も多くなるが、他方、それに対応する制度的機能分化が未熟だから、当然効率が悪くなる。行政的効率を考える場合のもう一つの照合点は、官僚制および官僚制サークル——官僚制がサービスを提供しなければならぬ社会部分——と、それ以外の一般国民との比率である。伝統的社会では、官僚制サークルは小さいから、その比率は小さくなる。近代的社会においては、それは国民大にまで拡大されるから、その比率は大きい。移行社会はたしかに、その中間的位置を占める。しかし、ここでの官僚制サークルは傾向的には、漸増すると理解できるから、何かの手段をとまわなければ、効率は悪くなる。

ここでは、三つの仮説によつて、集約的に移行型官僚制の特性を挙げてきたのだが、この目的は前述したように、ウェーバーの理念型に密着した概念内容をもつてしては、新興諸国における官僚制にかんする一応の見取図をも描き切れないという点を強調するためであつた。とくに、先進諸国の政治社会を論ずるに当つて、むしろ先験的に想定された政治と行政の分離が、新興諸国においてはむしろ接合した形でこそ機能するのだ、という事実に力点をおくための論述であつたといえる。すなわち、官僚制という一構成要素を考えただけでも、それは行政とのかかわりで確認でき、またすべきものであつたにしろ、実は、政治という全包括的な機構で確認しなければならないものの一部でしかないのである。それは、経済・社会生活に、近代的社会における以上に——あるいは質的に若干の差異はあるにしても——全面的に結びついている機構なのである。以下、政治発展と官僚制、政治体系と官僚制を考察することで、新興諸国の官僚制にかんする研究の手がかりを求めよう。

注(1) 拙稿「政治発展の概念とその分析方法」、『法学研究』・第三十九巻第四号(昭和四十一年四月)

(2) Bernard E. Brown, *New Directions in Comparative Politics* (New York: Asia Publishing House, 1962), p. 2. 本書については、拙稿「B・E・ブラウン著・比較政治学の新方向」、『法学研究』・第三十九巻第五号(昭和三十八年五月)を参照された。

- (3) Max Weber, *Bürokratie (Grundriss der Sozialökonomie, III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft, Verlag von J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], Tübingen, 1921—1922, Dritter Teil, Kap. VI, SS. 650—678)* マックス・ウェーバー著・阿閑吉男・脇圭平訳「官僚制」・創文社(昭和一九年)、一八一—九二ページ
- (4) 右、一九ページ。
- (5) 右、三三ページ。
- (6) 右、三四—三六ページ。強調—原著者。
- (7) 右、三六—三九ページ。強調—原著者。
- (8) 右、五〇—五二ページ。強調—原著者。
- (9) 右、三三—三六ページ。
- (10) 右、四—五ページ。
- (11) 右、五—六ページ。
- (12) 右、六—七ページ。
- (13) 右、六—七ページ。
- (14) 右、七—八ページ。この規則主義は、「たとへば、法令によつて、一定の事柄を処理する権能が法制上或る官庁に認められるという場合、それは……その都度与えられる個別的な指令によつて一定の事柄を規制する権利が、その官庁に与えられたという意味でなく、抽象的な性質の規制を行う権利だけが与えられたものと解する」(七—八ページ)として、「近代性」が確認される。
- (15) Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1956) P. M. ブラウ著・阿利莫(譯)「現代社会の官僚制」・岩波書店(一九五八年)、二一九—二二〇ページ。強調—原著者。
- (16) 右、三〇—三二ページ。
- (17) 右、三一—三二ページ。
- (18) 右、三一—三二ページ。
- (19) この提出された仮説は、Fred W. Riggs, *Bureaucracy in Transitional Societies: Politics, Economic Development and Administration* (Prepared for delivery at the 1959 Annual Meeting of the American Political Science Association, Mimeographed) フред・ウィグズ著の論文では、リッグスは「タイとフィリピンに資料を求めながら、この両国がきわめて対照的な特性をもち、これを指摘し、移行社会を一般的に特性づけるだけの広がりも深さも有して、ると判断している。
- (20) この観点でかんしては、Neil A. McDonald, *Politics: A Study of Control Behavior* (New Jersey: Rutgers University Press, 1965), Wil-

bert E. Moore, *Social Change* (New Jersey: Prentice-Hall, 1963), Robert A. Dahl and Charles E. Lindholm, *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes* (New York: Harper, 1953) R. A. ダール・C. E. リンホルム著・磯部浩一訳「政治・経済・厚生」・東洋経済新報社(昭和三十六年)・Herbert E. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (New York: The Macmillan, 1945) H. サイモン著・松田武彦・高柳暁・二村敏子訳「経営行動」・ダイヤモンド社(昭和四〇年)を参照された。

(21) 経営学でいうスタッフとラインの二機能が、この二は一元的に官僚制に付与される。

(22) たとえば Edward Shils, *Political Development in the New States* (3-Chaven Hage: Mouton, 1962) を参照された。

## 第一章 政治発展と官僚制

新興諸国における政治発展の一つの焦点が「行政」にあることは、たとえば R. A. パッケンハムや L. W. パイが発展概念の内容を検討したさいに確認している。すなわち、パッケンハムは、政治発展への行政的アプローチの範疇に、「政治発展は基本的には、法と秩序を十分に、かつまた効果的に維持し、また政府の出力機能を合理的、中立的に遂行する行政的能力の函数である」との基本的認識を共有する研究態度を総括している。また L. W. パイは、「行政的・法律的発展としての政治発展」を識別して、発展概念は、必然的に合理化された行政制度の導入と定着にかかわる、との態度を指摘している。<sup>(2)</sup> もちろん、このように項目的に単純化してしまうことは、政治発展における行政のもつ意味をはなはだしくそこなうものであることはいをまたない。右に挙げた二人の論者も、この範疇に所属する研究者の態度の奥行の深さを十分理解しているのであるが、政治発展を現代政治学の一主要領域に止揚しようとする努力が、経済学者による経済発展ないしは経済成長にかんする理論構成において、はなはだしく閑却され、あるいは付随的に論ぜられていた行政の役割にたいする強調のおきなおしにねざしていたことを思いかえせば、<sup>(4)</sup> むしろその認識が多様であり、認識の深度もまちまちであることはいうまでもないことである。筆者が、政治発展における行政の意義を指摘しうるのは、しかしながら、必ずしも右にのべた現行の理論的流行

によるのではない。すなわち、筆者の構想する「政治発展」理論に発端するのである。

この点にかんして、筆者は最近の論文で、現代新興諸国の政治動態に接近する一つの理論的手がかりをS・P・ハンチントンの「制度化」理論に求めて、政治動態を發展という遠心的ベクトルと、退行という求心的ベクトルの力学的関係において理解しようとする意図を明らかにした。<sup>(5)</sup>しかしこの基礎構図は、二方向のベクトルにすべての動態的現象を還元しきつてしまおうとする安易な楽観論をもちこんだものではなかつた。たとえば、政治発展は政治変動を前提とする。しかし、変動はそのまま發展にはならない。その変動は、伝統からのなんらかの脱出を意味するにしても、「制度化」あるいはD・E・アプターのいう「再伝統化」をへなければ發展に関連しないのだし、<sup>(6)</sup>その限りにおいて、再伝統化されそこなつた変動は、逆に攪乱要因となつて「退行」へと牽引する。こうした過程を突きとめていかなければ、動態論は成立しない。しからば、筆者はこうした構想によりながら、どのようにして新興諸国の複雑な現象にとりくもうとするのか。その一つの試みが、本章でとりあげる政治発展における行政の意義の確認である。

新興諸国においては「政治が、政治体系の枠組内での抗争を意味することなどめつたにない。必ずそれは、政治体系そのものにかんする抗争である」<sup>(7)</sup>のだから、存続能力をもつた政治体系に嚮導する過程の政治要素を識別することによつて、政治発展への理解に近づく可能性を期待できよう。K・フォン・ボリスはこの視角から、新興諸国の実態の中心に「社会的分裂」をすえる。独立以前にあつては、これら諸国の社会的内実であつた伝統的社会には、「伝統的な意味で均衡が成立していた。この均衡は、独立以後の国家建設にとまなう変容要因の作動、とくに都市化によつて大きく崩れてくる。しかも「伝統的な小規模社会が崩壊したからといって、国家的な規模での再統合を推進するだけの有効性をもつた勢力がでてくるわけではない」<sup>(8)</sup>し、「脆弱な民族的連帯意識と分裂した小規模社会が結合して、いかなる政治体系といえども、長期的には持続しえないようなアノミックな圧力が生ずる」<sup>(9)</sup>ことになり、新興諸国においては、社会的分裂がますます特徴的に持続すること

になる。

この種の社会的分裂に対応し、均衡を回復し、さらには統合へと望みうる支点は、「社会的・経済的変動の率と進度をめぐつての支配権をもう一度主張できる非常に世俗的なイニシアチブ」<sup>(9)</sup>を求めうるポイントでなければならぬ。それは「政府」だとボリスは認識する。この指摘には、あくまでも政府のもつそうした均衡・統合回復への潜在能力への期待がひめられている。すなわち、序章でのべたことだが、新興諸国の現時点においては、国家的規模にたつた最も広汎な組織構造であると同時に、管理能力をもつ点で最も有効な唯一の存在としては、政府しか想定できないという文脈で、この指摘の意味をとらえねばならない。この潜在可能性への期待を認識に、まてたかめるには、政府のコントロール能力にかんする検討がなされねばならない。

その場合、政府のコントロール能力を強制と説得の二機能で考察することができる。この機能的局面から新興諸国の政治的現実を考察すれば、その説得能力と強制能力が、特徴的な相互関連的機能をはたしている事態が見わけられる。それは一つには、私的暴力が個人および集団間の紛争解決手段であると同時に、政府に対する要求の支持手段となっており、第二は、公的な実力の正統性が承認されていない現実にかかわっている。ボリスが、「その説得能力が最低の場合に、その強制能力の点でも、政府は重大な意味をもつた制約をうける」とのべ、「政府は無政府状態にはいたらないまでも、秩序の混乱を黙認する傾向がある。こうした限界をすれば、政治活動を中心とする集団は、政府のイニシアチブを無視し、街頭での暴力行為によつて、かれらの要求を主張する傾向がある」と指摘するのは、この論点の主張である。

このように論じてくれば、新興諸国においては、説得能力の向上による政府のコントロール能力の拡充——少くとも、大衆の自発的な追従をひきだすにたる水準での——を予想することがむずかしくなる。とすれば、第二の選択肢としての強制力がクローズ・アップされるのは当然である。だが「強制」の特性として、言葉の厳密な意味での「コントロール」能力の充



実に結びつくよりも、支配権拡大の過程を不可逆的に突進する「権力への意思」に仕える傾向がはつきりでてくる。だからして、「支配体制」ではなくて、「政治体系」の確立、維持、発展の過程は、実に「強制」を支持する実力分担者の側で中絶させられてしまう。ここに新興諸国の未熟ではあつても、特殊な性質を有する政治ゲームが発現する。

右の文脈からして、説得と強制の二能力は、新興諸国においてすら、あるいは新興諸国においてこそ、漸次的で、均衡のとれた展開がなされねば、コントロール能力の拡充、ひいては政治発展の期待が可能性ふくみにならないということになる。換言すれば、新興諸国における政治発展は、「特殊な過程、すなわち政治変動よりもずっと特殊で、近代化とも別個の過程をとり扱つているのである。それは、伝統的社会的の均衡状態にその起源を有するのではなく、たかまりゆくアノミックないくつかの圧力の不均衡にその起源を有する過程である。それは、その目標が、長期的な存続の機能的要件を備えうる政治体系、すなわち、おそらくは近代性というテストには見あつてはいるが、それとは関係のない政治体系であるような過程である。それは社会的・経済的変動をふくむ過程ではあるが、その焦点が、社会的・経済的変動のコースと率を左右する政府の能力の発展であるような過程である。それは主として、社会的、経済的実績に依存するが、その進歩は、強制と説得への政府の能力を増大することによつて測定される。とりわけそれは、実際には、その政治的目標を達成する政治過程である。」<sup>(11)</sup>

政治発展はポリスによつて、右のごとく、社会的・経済的変動のコースと率を左右する政府のコントロール能力の発展として確認された。この場合、コントロール能力を強制と説得能力の相互関係において政府が担当する過程と認識した分析的意義は大きい。この認識からすると、強制能力の中核をなすのは、——もちろん相対的にいつてであるが——新興諸国においては行政であり、説得能力はイデオロギーないしナショナル・シンボル——D・E・アプター<sup>(12)</sup>のいう「政治的宗教」——に依存する部分が大きいと考えられるから、「政治発展」にかんするこれまでの巨視的認識に欠如している分析的内容を組みこむ可能性が期待できる。しかしながら、このように理論的に志向された「政治発展」に狙いますまえに、なお新興諸国

における行政の近代化の特殊性を明らかにしておく作業を進める必要がある。その作業によつてむしろ、新興諸国の政治発展の問題が浮彫りになると同時に筆者が問題としてとり上げた「官僚制」に連絡する論理的必要部分が確認されるはずである。

政治の全過程に変化をひきおこすことなくして、行政は近代化されえ、あるいは近代化さるべきか。R・ブライバンティは、この問題を論ずるに当つて、西欧における近代化に成功した政治体系から四つの共有資産を抽出する<sup>(13)</sup>。すなわち、(一)一般大衆の意思の妥当な表現を、かなり予想可能で、その体系のもつ基本的な政治体と矛盾するところのない活動に変形する潜在能力(たとえそれが、現在それだけの能力をもつていないにしても)を有する合法的構造の存在、(二)政治過程にたいする一般大衆の参加の拡大と変動を理解し、責任をもち、また秩序だつた形で追求することによつて、この種の参加の質をたかめること、(三)文化的、宗教的、および類似した分裂的諸力を整然とした形で調和させることによつて、国家的統合を維持する能力、(四)行政上の専門性、責任性、および合理性を一般大衆の意思にまぜあわせて、有効なアマルガムをつくりあげ、また規則的な方法でそのアマルガムを、即時ではないにしても、究極的には、中立的に担われた公平さや公正さに服属させるようにひつづけていく能力を有すること、の四要件である。しかし、「新興諸国における行政的近代化に立ちはだかつている知的ジレンマは、右の近代化の四属性が同一のペースではない、ということである<sup>(14)</sup>」として、問題が提出される。ここでブライバンティは、この問題の意義をむしろ、外国人研究者のもつ先験的な近代的行政イメージを拒否する点に求めている。すなわち、新興諸国の政治ないし行政において、大衆参加の暴発的拡大が最も大きな意味を有することは確かであるが、通常この問題は、低度の市民文化とのかかわりでむしろ政治や行政の攪乱要因と見なされる。しかし、新興諸国の政治を現実主義的に考察するには、攪乱要因と運命づけてしまうのではなくて、「行政的近代化は究極的には、より広範囲の政治化の過程に依存しているのではあるが」、新興諸国においては、「その過程の成熟をまつことはできず、それとは独立して進行しなけ

ればならない<sup>(15)</sup>」とする認識を確定しなければならぬ。そのことはまた、政治的近代化あるいは政治発展のある側面を抑制したり、その進展を遅らせもするにしても、行政の近代化によつて、一般大衆の意思と行政的「合理化」とを均衡させる能力を助長することに目標を定めることを意味するのである。だから、無理に「大衆政府」<sup>ボトム・アップ</sup>の成立を希求しなくともよい。

この抑制と助長の比率は、政治的環境によつて一定さるべきものでなく、したがつて、「急速な行政的進歩は、必然的に政治化を抑制すると主張することは、まさにそれが必然的に政治化を助長するというのと同じように、過度の単純化である。」<sup>(16)</sup>

右にのべた論旨はだから、新興諸国の現在の政治的環境との関連で精緻化されねばならなくなる。そのために、まずはじめに、植民地時代の行政体系にかんして、概括的考察を行う必要がでてくる。(植民地を経験しない諸国にかんしては後述) 植民地統治を特徴づける行政の原理はしからば何か。その根底にあつた信条は、徳による支配(あるいはプラトンの哲学に通ずる護民官による支配)であり、政治は統治と一体化し、先例の尊重による公平と調和の伝統に没入した小規模のエリート集団の行使する「紳士」的権力に依存するものであつた。<sup>(17)</sup>ここから、植民地においては行政が最も優先的位置を占め、立法、司法、そして政党はあつても、第二義的な、しかも統治の文脈でのみ意義があたえられる「構造」がでてくる。この指摘から、政治は行政によつてカバーされ、その行政を担当する官僚の地位が優先することも容易に了解されよう。すなわち、独立以前の植民地国家における行政の特性は、その官僚のもつ全包的な権力である。現代国家は行政国家である、とする事実認識とは異なるが、この時点での植民地国家はまさに「行政」国家であつた。これに密接な関連をもつた第二の特性は、高級官僚の排他主義的エリート主義であつた。それは、万能政府に接触し、あるいは参加しうるカーストともよびうる制限された階層が存在したこと、を意味する。かくして一般的には、官僚制に社会的絶縁性とも孤立性ともよびうる性質を付与するにいたつた。(もちろん、この絶縁度は、官僚制のヒエラルヒーの階梯を下がるにしたがつて小さくなり、末端では一般大衆に融合する水準にまでいたるのではあるが。)そして、官僚はすべて、その思考様式、価値意識などを、孤立しているがゆえに、幹部官僚エ

リートにならうことで、(特殊な水準でだが)官僚「制」の一体性がすぐれて維持されたといえよう。しかも高級官僚は、階層的に特殊な存在であつたばかりでなく、西欧文化に接着することで、特殊な文化的存在として社会からの距離を維持していた。ブライバンティは、「本当の意味で政策形成を行う最高官吏は、大衆から絶縁されていただけでなく、いくつかの環境からして、それ以外の官吏からも孤立していた。まず第一に、かれらはだいたいのところ別個の民族に属していた。すなわちかれらは、政治を行つていく上で、言語上のすぐれた技能を有していた。かれらは、すぐれた管理技術、高い給与、およびそれ以外の関連役得を有していた。最も重要なことだが、かれらは、自分たちが支配した社会の家族的・民族的・ないし部族的組織に属さず、かくして錯綜した人間関係の網の目から容易に脱却することができた」と特徴づけている。

第三の特性として挙げられるのは、植民地行政体系における公職の安定性である。たしかに、官吏採用は競争試験による場合が多かつたが、採用以後、独立の委員会による行動のチェックはなかつた。ここでは、業績官僚制は「原則」的に成立せず、上級職への昇進はだいたい所屬主義であつたといえる。「競争」による加入と、「所屬」による昇進は、業績主義と所屬主義の奇妙ではあるが、巧妙な混淆だといえる。しかし、行政体系のもつ権力、威信、および安定にこの方式が多大の貢献をはたした点にかんしては、別個の分析的評価があたえられるべきである。「所屬」によつて決定された上級職は、当然絶對的に高額な給与を必要としない。同時にこうした「混淆」から生れた安定性は、こうした社会の文化的価値である競争、否定、調和の強調、そして運命予定的諦念に融合した。もちろん、この地位の安定性は、いわゆる「官僚」的な傲慢さに直接つながるマイナスを有していた。(この「官僚」性が、独立以後に問題をのこしていく。)四番目に挙げられる特性は、すぐれた行政は科学ではなくて技術だという信念、に求められる。この特性は、古典的な一般行政官吏ジェネラル・オフィサーにおかれていた重点が、一九三〇年代にアメリカではじまり風靡した「科学的管理」にもおかさねず、植民地国家に温存された事実にもよるのである。それはあなたがち植民地政策によるばかりでなく、一般的には植民地独立運動が盛行し、その阻止に植民列強が腐心して

いた時期に符合した事実にもよるのである。「科学」は、植民地を吹き抜けず、迂回してしまつたのである。もう一つの要因は、植民地政策に求められる。植民地を植民地たらしめるための政策の担当者である行政体系は、もちろん法と秩序の維持と徴税に重点がおかれる。したがつて、この行政体系は、人民主権にもつづいた活性化された政治過程が動きだすことから生ずる混乱や、行政の全能性にたいする挑戦に対応する準備態勢の点で欠如するものがあつた。

かくのごとく概述できた植民地行政体系を支えた官僚制が、独立を達成した時点で最も緊急に直面しなければならなかつた問題は、官僚制の民族主義化＝原地人化であつた。植民地時代にあつては、政策決定の最高位を占めていたのは、植民本国より派遣された「海外派遣官吏」<sup>エクスパトリエイユ</sup>である外国人官吏であつた。<sup>(19)</sup>独立は「民族」主義シンボルの目標であつたから、独立達成から、その国によつて程度に差こそあれ、政策決定者の民族化<sup>ナショナルイゼーション</sup>は必然であつた。一九四〇年代の独立以前には平均して高級官僚の五〇パーセント以上を占めていた外国人が、一九五二年までは二二パーセントまでに減少した(フライパンティの算定による)のをみて、この「民族化」の速度が了解されよう。したがつて、この空白を充填するためには、緊急の補充がなされねばならなかつた。この補充様式はさまざまではあつたが、<sup>(20)</sup>そこから行政体系内で厳しい緊急状態が生じたことも当然であつた。すなわち一つには、植民地時代において外国人行政官僚と原住民との間にあつて、一種の緩衝的機能をはたしていた原地人官僚が消失し、十分な訓練をへていない下級の原地人官僚が幹部官僚として押しあげられ、一般国民の経済状況が、誰にも転嫁することのできない問題として対決を迫られ、その解決への国民の期待を担わなければならなかつたこと。二つには、旧官僚制を支えていた規律や権力構造にとつて代る新しいものが未成立だつたこと。第三には、典型的には、新しい民族主義指導者となつた政治家や弁護士と、独立運動・民族主義運動の期間に中立的位置にあつた官僚とのあいだでの権力競合が現実<sup>(21)</sup>に展開されたこと、が原因となつて緊張状態が発生した。かくして、一九五〇年代後期に、さまざまな形で技術援助計画が実施される段階にいたつた時、<sup>(22)</sup>大部分の新興諸国においては、行政機構は、その国を不安定な統一にま

とめあげながらも、かろうじて機能しているにすぎなかつた」<sup>(21)</sup>状態であつた。そこで、新興諸国における行政改革が、とくに外国の技術援助計画の重大な一環としてとりあげられてくるし、その関連で理論的提言も非常に多く、新興諸国における「行政の近代化」にかんして興味深い示唆もあるが、ここでは、この問題は別の機会にゆずることにして、政治発展と官僚制の分析的拠点設定のための論述を進めることにしよう。

政治発展を政府のコントロール能力という側面にとらえ、この能力の開発が、新興諸国のもつ官僚制的遺産から、いかに困難であるかを概観したわけだが、たとえば前述したボリスにしてもそうだが、政治発展は、構造的には内からそれを支えるだけの駆動力が存在する点に強調がおかれる。S・N・アイゼンシュタットが構想する政治発展論も、この「強調」に依存している。かれの論脈については、政治的近代化論として、かつて詳細に論じたことがあるから、ここで繰り返さず必要はあるまい。<sup>(22)</sup>しかし、筆者の論旨に必要なかぎりて要約してみれば、かれの論点は、ある政治体系があつて、その体系は、発生する政治的要求や組織的動きを吸収し、対応するとともに、みずからそうした要求やら変動を創出する能力——自己維持的成長能力——を備えることによつて、発展型政治体系たりうるという点にあつた。この文脈から、新興諸国の政治をさぐる場合に、政治的要求の吸収能力が、基本的な制度的枠組の発展に密接な関連を有する点が強調され、「第一に重要なのは、さまざまな執行機関と立法機関である。さまざまな利益集団と社会運動の政治的要求を接合する政党が第二であり、第三には、中央集権的な官僚行政がある。……この三者全部はある程度まで、あらゆる近代化過程の基本的結果である。変化しつづつある政治的要求と組織を吸収する能力を制度化するにさいして、これらの役割は決定的である」とのべておいてから、「官僚制は、政治的統合と近代化の重要な手段として機能する点ばかりでなく、分化した体系の枠組を形成する点で決定的に重要であつた。しかしながら、それはまた、近代化を推進する点で、重要な障壁ともなりうるものが明らかになつた」<sup>(23)</sup>と指摘される。

植民地官僚制は、ブライバンティも指摘したように、資源および法と秩序維持を目的とする植民本国の要求に適應する行政体系を始発形態として發展した。したがつて、この官僚制の活動領域は、基本的な行政サービスに限定された。この機能様式から、行政の構造的特性として、高度の集権化、法律的命令と規則にたいする支持、および小規模な内部的分化が結果する。他方、この種の官僚制は、新興諸国にたいして、近代的な法律的・行政的枠組の原型を受けわたす役割をはたしたといえる。また、政治的に中立な官僚制という理念が維持され、政治生活にたいする関与をみずから拒否したから、脱政治的性質を有していた。この点から、植民地原住民の利益と活動にかんしては、第二義的な機能しかはたさなかつたといえよう。この型の官僚制は「法と秩序維持型」官僚制として規定され、現代新興諸国の官僚制の一つの伝統を形成している。

現代新興諸国における官僚制の第二の特性は、独立以後の新官僚層によつて形成される。これも前述したことが、新官僚層は一般的に、訓練——経験度において低く、公職就任資格は、民族主義運動に参加した点に求められた。しかし、新官僚制の場合は、植民地官僚制と、人員配置、目標、部省構成、活動内容の点で、まったく異つていえるといえる。すなわち、経済成長、社会改革、教育振興などの「社会開発型」官僚制と規定されるのがこれである。新官僚層は、「自分たちの機能が主として政治的だと考え、政治目標を實踐し、さまざまな集団と社会階層の政治的利益と活動を代表し、接合し、また規制することによつて、機能をはたそうと努めた」<sup>(28)</sup>。

植民地統治の経験をもたない新興諸国の場合は、少しく異つた官僚制類型が考えられる。ラテン・アメリカ諸国や中近東諸国においては、国家支配形態は、たとえば君主制、寡頭制、共和制であるかは別として、第二次大戦終了まで政治の舞台を御したのは伝統的官僚制であつたと指摘されている。「この行政は通常、支配的な寡頭政治家の利益を支持し、むしろ特定の社会的・経済的目的を實施する傾向があつた。……それらがたとえどんなに近代化への傾向を表明するにしても、その主たる政治的目標は、当時存在していた体系の存続能力を維持するのに要する最少限の分野を限定することであつた」<sup>(29)</sup>。し

かし、近代化の進行によつて、新しい社会的・経済的目標が設定されると、一方では官僚制に新しい部分が導入され、また半革命的な政党による寡頭制の転覆、ないし更新が行われるにしたがつて、新官僚制の意義も効果も増大するのだが、それにともなつて、旧官僚制の痕跡も強化されるという平行現象が見られた。しかし、この新官僚制の安定度は、旧植民地諸国におけるよりもはるかに大きい。<sup>(26)</sup>

官僚制が、支配者と一般的な集団ないし階層との中間的存在であることはいうまでもない。その場合、支配者の方で官僚制を、自分の要求や目的、すなわち経済的資源および政治的支持の動員のための手段として利用する側面と、非権力集団の側で、官僚制にサービスを期待する側面は対立的に成立する。この二方向からの圧力にもかかわらず、官僚制が本質的には二律背反的役割を担当する前提要件として、組織内部の自律性および職業的自律性を強調する特殊な組織特性によつて自己維持を行い、また特殊な政治志向の展開に努めたことは、近代的官僚制成立の契機において明らかである。しかし、アイゼンシュタットが指摘しているように、

こうした傾向は、さまざまな型の組織構造と結びつきえた。いうまでもなく、こうした行政の多くは、必ずしも純粋なヴェーバー的官僚制の特性全部を展開したわけではなかつた。この種の特性が展開される程度は、事例によつて非常に異つており、個別的な研究課題を構成すべきものである。だが、これまでの分析からしても、行政のこうした組織的特性は無限にでてくるのではなく、大部分、より広い社会的条件の産物であつた。この理由から、その正確な組織的特性はどうであれ、官僚制は、より広い社会的・政治的機能をはたし、当初から政治に参加した。<sup>(27)</sup>

ここで指摘された特性によつて、官僚制は、政治体系内における重要な機能——さまざまな要求を吸収し、効果的に規制し、また政治体の統一枠組を維持する機能——をはたすことに対応したのであり、他方では、統一と中央集権そして資源動員の重要な手段ともなり、また支配者の政策の持続的実施を可能にしたのである。この機能をはたすには、官僚制による



サービスの供給と日常的な政治闘争との分離が成功することが要件であつた。この種の官僚制が成立すれば、集団を中央集権的政治枠組に適応させ、さらには基本的制度と規範に順応せしめ、支配的目標に一体化せしめることができ、政治的、社会に大きな役割をはたすことになる。それはひいては、政治体系の政治的要求の吸収能力、処理能力をたかめるといふ貢献をなすのである。しかしこの種の機能遂行によつては、官僚制が政治過程に編入されることになるが、問題は、この政治過程が「近代化」志向をもつた場合に、官僚制がどの程度、これに編入されるかである。アイゼンシュタットは、この問題を論ずべく、歴史上の帝国、植民地以後の諸国において、その「程度」を確認しようとして、「主たる差異は、社会内のより大規模な集団が積極的に政治に参加し、また支配者の本質的な基本的正統化に積極的に参加している程度である」と問題を提出している。<sup>(28)</sup>

歴史的帝国にあつて、官僚制行政は、支配者に資源を提供する意味で、政策形成・施行に参加した。したがつて官僚制は、貴族ないし宗教エリートと提携した活動集団であつた。しかし詳述するまでもなく、この「活動」を現代政治学的に「利益接合」に照合すれば、接合された利益は、単純なものでしかなかつたし、接合そのものも、完全な形をとらなかつた。利益を担う集団や組織は政治の水面にそれほど浮上していかないのだから、逆に官僚制は、「要求」を低水準におさえるといふ意味で一般的枠組を提起し、サービスを提供することができたといえる。<sup>(29)</sup>「政治的社会化にそれがはたした機能は、さまざまな集団を中央集権化された政治体の枠組に編入することであり、支配者の伝統的正統化を支持し、また基本的な社会的枠組をこうした集団にあたえることであつた。」<sup>(30)</sup>

世界大での近代化の始発段階は、西欧における中央集権の帝国に模範的に求められるのだが、新興諸国における近代化の後期始発段階は、植民地以後の社会に求められる。ここでの官僚制の特性は、政治過程への参加度が「帝国」におけるよりもはるかに大きい点に認められる。第二は、まったく伝統的な正統性基盤をもたなかつた新支配者を正統化する機能をはた

したという特性である。第一の特性にかんして論じてみよう。この種の国家においては、官僚制は権力を有する執行部の行政担当者であり、また執行部に有効な部分として参加している。すなわち、「官僚制は、主要な政策的指令を確立するばかりでなく、政治目標を設定し、決定し、また実践する役割をはたす。」<sup>(31)</sup>次に認められるものは、官僚制が政治的規制手段として主要な位置を占め、ますます発達することから、政治過程への参加度が増大する側面である。この側面を強調することから、新興諸国における官僚制の機能上の多様性がでてくる。一つには、官僚制は、それを通じて諸利益が規制され、また集合される主たる溝路の一つである点である。また、官僚制そのものが、他の寡頭制集団と強い提携関係に立ちながら、重要な利益集団になりうる。第三に考えられるのは、官僚制が、社会変動および政治的社會化の主要手段である点である。新興諸国においては、一般大衆の社会生活は、伝統的志向に色づけられており、近代的国家におけるごとく、官僚と大衆の役割にかんする普遍主義的で、機能的な個別化はない。だから、権利——義務は、「人間関係」で規制されてしまう。かくして官僚制の役割は、一般大衆と政治組織との接触が、政治的社會化というより広い、より全面的な過程への枠組の提供にとくに関連をもつて意義づけられてくる。新政治構造にたいする一般大衆の適応の成否は、こうした接触状況における学習の成否に依存するといえるのだからして、官僚制は、特殊化された役割——ヴェーバーの想定したような——を脱して、社会的・政治的リーダーシップや監督にかんするさまざまな役割を担当せざるをえなくなつてくる。

官僚制が後期始発段階の近代化にはたす役割を、右のごとく政治的社會化と政治的規制に見いだすことはできても、官僚制の存在そのものが、この機能の確保の必要十分条件ではなかつたことに留意する必要がある。すなわち官僚制は、「政治的統一、持続的近代化および発展の途上にあつて、障壁物になるまでに発達する可能性がある」と指摘されたマイナス機能をお内臓しているのである。これは、「官僚制自体の利益、ないしそのエリートに属する者の利益にかんして、官僚制の活動および権力分野の拡充」であり、「さまざまな社会生活領域の編成化の増強、およびさまざまな権力的利益と志向のために

ある程度まで、そのサービス目標を転換する傾向<sup>33)</sup>と規定される「官僚制化<sup>ビロクラシーゼーション</sup>」の現象にもとづいているのだが、この現象によつて、「発展しつづつある統一化された政治体の前提条件そのものをそこないうる官僚制化の潜在的傾向」が了解され、「変動しつづつある諸問題を処理する官僚制の能力を最小限におさえる動き<sup>34)</sup>」の重要性も把握できることになる。

このように論じたアイゼンシュタットは、帝国における官僚制の特性を、初期近代化段階と後期近代化段階にまで拡大することに成功し、支配者への奉仕、支配者の単なる受動的手段としての官僚制、国家の下僕としてのその専門的イデオロギ―と自己イメージ、そして職業的・専門的類型の特殊性を失い、力点を喪失する傾向、に礎定する。そしてこの特性は、新興諸国にかんして次のように把握しなおされる。「法規範とルールは、たとえそれが多数の政治的機能を官僚制が独占することによつてもたらされたにしても、是認され、基本的サービスは維持される。だからして、それはその活動領域を拡大し、そのメンバーは多くの社会的・政治的リーダーシップの役割をになう。このような活動の展開を通じて、中央および地方の両水準で、多数の新しい社会組織と活動を生みださう。それはまた、経済的・政治的發展へと導く存続能力をもつた政治的枠組と条件の確立に役だちうる。

新興諸国における官僚制の第二の主要な可能な志向の型は、「……官僚制がいくつかの中心的な政治機能を独占するばかりでなく、主要な利益集団となる傾向（である——内山補）だからして、それはいくつかの制度的集団およびさまざまな寡頭制的階層と密接な提携関係を有しているのが普通である。この提携関係のために、官僚制は、さまざまなホワイトカラーの抱負を有する人びとにとつての魅力の中心となり、過度の人員構成がでてくる傾向がある。それはまた、独立した政治活動の発展をおしつづつ傾向をもつ偏狭な利益集団に容易になりうる」<sup>35)</sup>点に求られる。

右の指摘は、新興諸国の官僚制のプラスとマイナスの機能を確認するための準備作業であつた。しかし、公共の利益は、公共の制度の利益である側面があるし、「それ（公共の利益——内山補）は、政治組織の制度化によつて生みだされ、また存在

するにいたるのである」<sup>(36)</sup>とするS・P・ハンチントンの指摘をふまれば、新興諸国における唯一に近い内容を付与できる政治制度としての官僚制が、実はこのマイナス機能をはたす可能性がそれだけ大きい、という文脈も重大な意味をもつて成立するはずである。したがって、この側面の識別にはさらなる論究が行わるべきである。このために少しく、政治的安定との関連で論じてみよう。

前述したことだが、官僚制が、中央集権的政治体の枠組の確立に貢献しえ、また変動しつつある新しい政治的要求を吸収し、政治問題を解決する能力の発展を推進しうる前提条件は、支配エリートや主要社会集団にたいするサービスを維持し、政治体の全般的目標にたいする基本的忠誠を継続する点に求められる。この条件が充足される場合に、官僚制の政治的安定への貢献度は大きいといえる。新興諸国において、この条件が成立する場合には、往々にして政党と官僚制（というより党官僚制と国家官僚制）の一体化がある。（だから、この点での問題は、政党と官僚制との離反・葛藤の問題として再考察の対象となる）<sup>(37)</sup>政治的安定にかんするもう一つの問題は、「マイナスの発展」とF・W・リッグスがよぶもの、すなわち官僚制の規模が小さく、しかも強力な圧力団体化による自己維持への強調から生ずる発展計画の歪曲機能である。この種の官僚制は、政治的要求や組織化への動機にたいして抑制手段に訴え、統一的な政治的枠組をあたえず、さまざまな型の政治的暴発への道をきりひらいてゆく。しかしこうした指摘は、特殊な構造的要件とのかかわりで分析的規準があたえられなければ、あまり意義をもつまい。次にこの問題に進むことにする。

「官僚制が一方においては、そのもつ固有な目標を置換する傾向を有し、また自律的権力をにぎる傾向を維持しながらも、いくつかの基本的なサービスマ志向を保持する程度は、前近代的社会と近代的社会における政治過程のもついくつかの基本的な構成要素とのあいだの相互作用に依存している」<sup>(38)</sup>アイゼンシュタットはまずこうした文脈を成立させ、複数の政治的目標を接合できるだけの政治エリートの存在を第一の要件として提出する。その場合、このエリートは、主要な社会的・政治的

集団との直接的コミュニケーションを維持でき、政治的・法律的制度の枠組を確立・維持できねばならない。第二の条件は、政治的・社会的に接合的な集団と階層の持続的発達および内在的生命力の保有である。これらの活動を通じて、各種の社会的・政治的目標を實踐でき、また官僚制に補充する人的資源の範囲を拡大できるような社会状況をつくりあげねばならない。そして近代化の始発段階では、第一の条件が優先する。というのは、第二の条件をになう集団や階層は、政治的要求や圧力を集約的に提出することによつて、政治的枠組の安定性や持続性をむしろ侵害する可能性があるからである。だから、この集団や階層の意義は、資源を提供された支配者の専制化を抑制する点に求められる。この二条件が成立していなければ、官僚制は資源の浪費者として発達することになる。それは、歴史的経験からも分るように、官僚制の貴族制化にいたる。

最後に、新興諸国のエリートと官僚制が直面している主要問題の一つは、より高度の消費への圧力を克服できる程度である。この問題に対処できる活動には、どうしても一元的な政治的枠組が必要になる。すなわち、政治エリートとのあいだに何らかの政治的合意がなければ、官僚制は、あれか、これか、の問題を、あれも、これも、無選択状況におきかえてしまう。そのためには、軍隊とか教会といった制度的利益集団が相対的に弱体でなければならぬ。この「合意」がないということ、伝統的エリートとしての政治エリートと近代的エリートとしての官僚との対立・抗争の存在、ないしは制度的利益集団が優位を占めているということに外ならない。この場合には、官僚制は一体的組織としてみずから非政治化し、政治的安定は行政的に攪乱されてくる。しかし、近代化の段階がもつと進んでくれば、政治的ルールの枠組のもつ安定性が維持されてくるから、政治的・組織的能力を有する支配エリートが、この枠組を利用しつつ、有効な社会階層への依存度をたかめ、この相互関係が、官僚制の志向を決定していく傾性がでてこよう。

※ (一) Robert A. Packenham, *Approaches to the Study of Political Development, World Politics*, Vol. XVII, No. 1, October, 1964, p. 113  
(二) Lucian W. Pye, *The Concept of Political Development*, in Karl von Voxy, ed., *New Nations: The Problem of Political Development*, *The*

*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, March, 1965, pp. 7—8.

(3) たとえば A・O・ハーシュマンは、新興諸国において、発展の推進力が不十分ながら存在することを確認するが、そうした諸力を発展目的に矛盾なく有効に結びつけて経済発展を実現させる。その過程に不備があるとすると、そして、二重経済的發展形態に發展の阻碍状況をみいだすのではなく、むしろそこに均衡成長を無理強いすることから、理論的不調和が生れるのであつて、不均衡成長をもつて基本的發展可能性をみだしてつづくのだが、政府の機能の意義は、その文脈においてのみ結論的にとりあげられるべきであらう。Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958). ノルバート・O・ハーシュマン著・小島清監修・麻田四郎訳「經濟發展の戦略」・巖波堂出版(昭和四〇年)。

(4) たとえば Fred W. Riggs, *Public Administration: A Neglected Factor in Economic Development*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 305, May, 1956, reprinted in Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964). を参照のこと。リビブリッソスは、「政府によつて提供されるサービスと同様に、經濟成長に決定的なのは、發展の社会的風土に影響を及ぼす規制と政策である。經濟成長にかんする個々の政策のもつインパクトに多大の関心が払われてきた。しかし、どんな立派な政策にしたところで、遂行されなければ駄目になってしまう。残念ながら、行政的規制は、より以上の發展をひき起こせるために、より決定的となり、またより困難ならしめてゐる」(p. 247)と云つて、行政の意義を強調した。

(5) 拙稿「政治發展の概念とその分析方法」・『法学研究』・第三十九卷第四号(昭和四十一年四月)

(6) David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965). 「再伝統化」に失敗すれば、技術的な実績がどんなにあつても解決するほどの力がある基本的正統性の分野で、政治的問題が持続的に課されることになる」(p. 66)

(7) Karl von Voßs, *Toward a Concept of Political Development*, in Karl von Voßs, ed., *op. cit.*, p. 5.

(8) *Ibid.*, p. 15, 強調一内二。

(9) *Ibid.*, p. 16.

(10) *Ibid.*, pp. 16—17.

(11) *Ibid.*, p. 19.

(12) David E. Apter, *Political Religion in the New Nations*, in Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), 参照。また拙稿「O・キマン編・古く社会と新しい国家」・『法学研究』・第三十七卷第五号(昭和三十九年五月)・一〇四—一〇八ページも参照された。

(13) Ralph Braibanti, *Administrative Modernization*, in Myron Weiner, ed., *Modernization: The Dynamics of Growth* (New York: Basic Books, 1966), pp. 166—167 参照。この共有資産は、「行政」に力点をおつた点で、これまでも D・A・ラストウ——R・E・ウォー

下に典型的にみられるような政治的近代化の特性列挙よりもシャープである。

- (14) *Ibid.*, p. 167.
- (15) *Ibid.*, p. 167.
- (16) *Ibid.*, p. 168.
- (17) フライマン・テイのごうした文脈が主として、旧英領植民地諸国にかんする知識にもとづいているので、この種の一般化には多大の危険があるが、本論文では、筆者の意図する「官僚制の比較研究」への手がかりを求める点に重点がおかれているから、この欠陥は、後に修正さるべきものとして、かえつて意義をもつものである。したがつて、大量にのぼるこの分野での研究にはあえてふれずに論旨を進める。
- (18) *Ibid.*, pp. 169—170.
- (19) たゞきは次の諸国の高級官僚中、イギリス人の占めた百分率は、インド(五三%)、マラヤ(六六%)、ビルマ(五六%)、セイロン(五六%)であつた。
- (20) たゞきは Marie Fainsood, *The Structure of Development Administration*, in Irving Sverdlow, ed., *Development Administration: Concepts and Problems* (New York: Syracuse University Press, 1963) を参照。また拙稿「I・S・スワード編・開発行政」、『法学研究』・第三十九巻第五号(昭和四十一年五月)、九四—九七ページも参照された。
- (21) Braibanti, *op. cit.*, p. 173.
- (22) 拙稿「政治的近代化の理論と問題」、『法学研究』・第三十七巻第十一号(昭和三十九年十一月)、とくに本章第二節、四五—五六ページを参照された。
- (23) S.N. Eisenstadt, *Bureaucracy and Political Development*, in Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 105.
- (24) *Ibid.*, p. 107. この二類型の官僚制は、独立後に必ずしも円滑な相互作用をはたしたのではなかつた。民族主義指導者の旧官僚にたいする不信任は根じよく、旧構造の全面的破壊も行われた。しかし一般的には、両者間に何らかの暫定協定が成立したのである。問題はこの協定がどちら側の優位によつて成立したかである。
- (25) *Ibid.*, p. 108.
- (26) 典型的には、メキシコなどの傾向を認めるところである。Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition* (Urbana: University of Illinois Press, 1959), p. 81 を参照された。
- (27) Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 109—110.
- (28) *Ibid.*, p. 111.

- (26) 上の点にふたして、S.N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), 44-45 Process of Change and Institutionalization of the Political Systems of Centralized Empires, in G.K. Zoltschan and W. Hirsch, eds., *Explorations in Social Change* (Boston: Houghton Mifflin, 1964). pp. 435-436 を参照せよ。
- (27) Eisenstadt, *Bureaucracy and Political Development*, op. cit. p. 111.
- (28) *Ibid.*, pp. 111-112.
- (29) *Ibid.*, p. 113.
- (30) S.N. Eisenstadt, *Bureaucracy, Bureaucratization and De-bureaucratization, Administrative Science Quarterly*, Vol. 4, No. 3, December, 1959, p. 312.
- (31) Eisenstadt, *Bureaucracy and Political Development*, op. cit., p. 113
- (32) *Ibid.*, pp. 114-115.
- (33) Samuel P. Huntington, *Political Development and Political Decay, World Politics*, Vol. XVII, No. 3, April, 1965, p. 412.
- (34) 上の点にふたして、Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1966) 所収の諸論文を参照せよ。
- (35) Fred W. Riggs, *Local Government and Circular Causation*, in Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964), 参照。この概念は「プロセス」の発展」と一対をなしているが、マイナスの発展は「望ましい方向や形で発展が進行しない状況」をさすのである。しかし「発展」であることは間違いない点を見おとしはならない。
- (36) Eisenstadt, *Bureaucracy and Political Development*, op. cit., p. 117.

## 第二章 政治体系と官僚制

前章では、序章で提出した新興諸国における官僚制の構造を見つめるために、ブライバントイとアイゼンシュタットの論脈を中心に考察を進めた。しかし、この両者の文脈は、今後の分析にとつては大きな示唆をふくむものではあるが、あまりにも多くの要因がそれほど整理された形で抽出されておらず、したがって、これだけでは、「理解」に迫ることはできない。本章で提出する政治体系とのかわりでの官僚制の類型的理解は、その意味で「理解」に必須である。もちろん、一つの類



型化が終つたところで問題がさらに提出されるという運命がまぢまえてゐるにしても、である。本章では、筆者の関心に最も近い問題意識によつて提出されたF・ヘデイの類型構成を中心(1)に論述をすすめるが、かれは、「政治体系型が發展過程にある諸国の公的官僚制を区別する最も決定的な基準であるという仮定にたてば、われわれは、それ以外のものにも重点をおくが、その支配体制型(2)のもつ基本的な政治的特徴と、その体系内における官僚制の政治的役割とのあいだの關係に特殊な力点をおくべく設定された分類計画を採用する」とのべて、伝統的——専制的体系、官僚エリート(文官および武官)的体系、多頭制的競合体系、支配政党的準競合体系、支配政党的動員体系、共產主義的全体主義体系、の六類型を提出している(3)ので、その説明からはじめることにする。

### 伝統的——専制的体系

この支配体制における支配エリートは、通常世襲的な君主ないし貴族的な社会的地位に権力的地位の基礎をおきうる社会体系に依存している。(この範疇には、イエーメン、サウジ・アラビア、アフガニスタン、エチオピア、カリビア、モロッコ、イラン、カンボジア、ラオス、パラグアイ、ペルーといった国家群がふくまれる。もちろん、こうした諸国における内部的變動の点での差異が認識された上での範疇化であるが、近代化水準においては後進である。)この場合、伝統的エリートが近代化目標に専心していても、政治的現状維持を必須条件とした範囲で活動することはいうまでもない。したがつてかれらは、精々のところ慎重な改革者ととどまる。競合的政治のルールは認められず、政党や利益集団は存在しないか、弱体であるかである。政治エリートは、政治運動に大衆を動員せず、また一元的な政治イデオロギーを樹立しようとはしない。社会内部にある黙従とか信従をくすすようないかなる政策的試みも、したがつて排除される。かくして、「この種の支配体制における支配的家族とか家族群は、望ましいものとして切望されている變動の手段としても、また望ましくない變動の抑制者としても、軍隊と官僚制に依存しなければならぬ」のであり、「行政機構は、行動にたいする主たる媒介物ではあるが、有効に活動するその能力は、それ自

体の伝統的な特性と、それが社会に浸透するに当つて当面する諸問題によつて妨げられる。こうしたハンディキャップを救うための改革は、よしあるにしても、消極的にまた暫定的に行われる。」<sup>(4)</sup>

ここで、近代化過程にあるこの種の体系としてイランをとりあげ、右にのべた特性を分析的に識別して、ヘディは、統一および正統化の基盤が君主制の伝統によつて強固に与えられており、国王の認識によつて上からの改革が開始され、行政機構の再編成が行われたにもかかわらず、それから生じた組織的分化は調和のない混合物となつて、遂に改革の決定的効果が生まれていない状況を指摘する。「政治エリートにしても、官僚制にしても、変動への衝撃に対応すること、依然として基本的には伝統的である社会秩序を保護することを、同時に試みようとするジレンマにとらえられている」との指摘が、この体系の根本的特性を明らかにして余すところがない。

#### 官僚的エリート体系

政治権力の大部分を職業官僚（軍人ないし文官、あるいは両者の連合体）が掌握している政治体系である。ここでは、伝統的エリートは排除されている。（ビルマ、ガテマラ、イラク、ニカラグア、パキスタン、パラグアイ、南鮮、スーダン、シリア、およびタイをふくむ国家群）近代化目標は、指導者集団によつて言明されもし、奉じられもしているが、一般大衆の支持をえてはいない。政治参加は嚴重に制限されており、したがつて競合的政党は発達せず、支配体制に協力して大衆動員に専従する大衆政党も存在しない。官僚制の機能はその場合、部分的な政治的真空の充填、法と秩序の維持、そして政治的後見段階において政治参加への訓練ができていないという前提を動機とした一般大衆の保護であり、さらには後見人としての政治権力集団の支配権の強化にたいする動機化が、行動原理としてますます重要性をおびてくる。

この体制にあつては、政治機構の接収を發動しうる強制手段をもち、また通常上位の権力的地位にある職業軍人団が官僚制の提携者として登場する例が多い。しかし、この支配体制が成功するためには、非軍事的な計画に資源を集中し、利用す

る能力が前提となる。したがって、文官出身の有能な行政者の存在が不可欠となる。この点から、軍部エリートと文官エリートとのあいだに有効な関係が展開されねばならなくなる。この連合体による支配体制には、職業的理念、献身、および行動志向が内蔵されるし、国家建設と経済発展への専心、そしてそのための費用や危険にかんする理解の存在という利点があるが、政治的妥協にかんする不信任感を核心とする弱点がふくまれる。ここに、支持あるいは黙従を維持するための何らかの「有効な」関係を社会とのあいだに樹立しなければならない無理が、基本的に、でてくる。

ここで分析の俎上にのぼるのは、パキスタンとタイである。一九四七年に独立国となつたパキスタンは、インドからの分離によつて生じた難民問題、統一的な指導層の欠如、大衆の政治参加能力の不足、といつた問題に直面して一連の政治危機に対決しなければならなかつた。回教国家理念の指導者ジンナの死後、モスリム・リーグは内部分裂をおこし、新しい政治派の抬頭による政治的混乱から、一九五六年まで憲法の採択がおくれ、それにもつづいた議会制度も持続力をもたなかつた。一九五八年、軍部が政権を掌握、アヌブ・カーンが首相、ついで大統領に任命された。カーンは、「基本的民主主義」体制をとり、政党の非合法化、憲法の廃止によつて、消極的に政治的崩壊を阻止しようとした。しかし、一九六二年の新憲法公布によつて、大統領制が確立され、六五年の選挙によつてカーンは政権を確保し、かれの支配体制は維持された。ここに比較、安定した政治状況がパキスタンにもたらされたといえる。

パキスタン官僚制、とくに高級官僚（パキスタン官吏団——CSP、たとえば一九六三年においては、約七〇万人の全官吏中、四一〇名）はイギリスの伝統によりながら、いちじるしい役割をはたしていたことは、多数の研究から明らかである。ここでの問題は、「現在のパキスタンの要求にとつて、こうした組織構成ほどの程度適応しているのか。……たとえそれが、そうした目的にかんしてどんなに成功したにしても、外国による支配のために考案された体系が、現在の要求に適応しているのかどうか」である。この問題にかんして、高級官僚が社会からある程度まで分離しており、不安定な環境にあつても地位的に安

泰である性質を有している以上、秩序の維持を主たる課題としていくかぎり活動でき、「軍部指導者にとつて重要な中心的諸問題に対応し、二次的地位を認めるかぎり、政治構造内での政策形成の大部分にかかわるその地位が脅かされる可能性はない」にしても、この限界を脱すれば、未発達達の政党指導者（一九六五年に政治活動にかなする禁止は幾分緩和された）からの敵意の対象となり、また政治指導者から疎隔されるであろう。しかし、H・F・グッドナウが「かれら（軍部将校——内山補——）は、困難な緊急状況を処理することで、CSP官吏を援助したという意味で提携者であつた」と指摘した事実から発して、この両者は、軍事政権の拡充の結果、融合する傾向がはつきりみられる、「国家発展計画を遂行するのに成功するためには、政治制度、および関連諸制度を強化することが必要である。その場合、そうした制度は、もつと後になると、政治および行政権力の独占の現状に挑戦する可能性がある。そういった種類の禁欲が可能かどうか、この種の官僚エリート主義的支配体制における決定的な争点である」この問題は、タイにあつてはどのような状況とのかかわりで認められるであろうか。

タイはパキスタンと異なり、植民地の経験もなく、西欧諸国に大きな影響をうけることなく存続してきた古代帝国である。一九三二年に絶対王制が打倒され、立憲君主制が成立し、国王と少数の王族から政治権力は中産階級の文民および軍部に移行した。この移行過程は、武力蜂起とそれに行動にいらざれたが、この権力集団は支配権を確保した。君主制は正統化機能をはたしたにしても、一九四七年以降、軍隊が支配集団を構成し、エリート層は軍人と文官によつて構成されていた。国民議会と全国選挙によつて擬似政治参加が具備された。政党は有効な機能を発動できず、非法化される場合もあつた。利益集団もほとんど存在しない。「政治リーダーシップは、大衆にたいする態度の点では、独裁的ではなく、むしろ温情主義的であるが、社会全体にたいする責任をとりうる溝路は、ほとんど存在しない」。

このタイの行政原型は、一八九二年のチェラロンコーン王による行政改革に淵源するとされている。かれは、伝統的体系の変形を意図し、ヨーロッパ型の機能分化にもとづく官省の創設、貴族の子弟から選抜され、海外での訓練をへた有給官吏

団の形成、を果たした。ここで成立した官僚型が現在のそれとまで直線的につながっている。すなわち、高い威信の保有者として官僚制が成立している。その現在の特性は、W・J・ツフィンによつて、次のように描かれている。「その主たる権限の型は、ヒュラルヒー的である。予想どおり、この権限の正統化は、ヴェーバー的ではなく、西欧官僚制に見られる程度に近いものではない。権限は、地位によつて増大するものであり、地位はまさに個人的なものである。だから、下位者は『公<sup>ゴインフル・ベジネス</sup>務』に限定されない人間関係の領域で上位者に服属する<sup>(15)</sup>」から、「出力志向的な西欧体系の特性であるフォーマルなものとはインフォーマルなものとのあいだの緊張状態はほとんどない。一般的にいえば、タイ官僚制の人間関係を整えるフォーマルな諸要素は、インフォーマルなものに挑戦するどころではなく、むしろそれを維持している<sup>(16)</sup>」。この意味では、官僚制には激しい内部的緊張状態はないし、S・サイモンズのいう「典型的保守国家」を支える官僚制としては充実している。だがF・W・リッグスは、タイがだいたい古典的官僚政治体系の実例であると認めながら、近代化過程にあつて、西欧の衝撃にたくみに対応した点を指摘し、「二体系が十分に統合されているのであれば、その実績は明らかに、現行の分化水準をその体系に維持させるだけの妥当性をもっていることは明らかである。その結果、統合が十分に成立している体系は變動に抵抗するのだ、と仮定することができる。それは均衡状態にあるのだ。しかし、誤まてる統合をなしている体系は、不満の諸勢力と、体系の變動にまでゆきつきうるような選択肢を不断に求める態度を助長する。この論理が意味を有するのであれば、基本的な變動を追求する傾性を支える必要条件是、誤まてる統合度となろう<sup>(15)</sup>」と結論して、タイ官僚制に不当なままで行政機能をあたえている政治権力の不均衡が、その機能を抑制する制度の補足的成長をとまなわなかつた点を問題にしている。

### 多頭制的競合体系

この範疇に属する新興諸国群（フィリッピン、ギリシャ、マラヤ、ジャマイカ、チリ、コスタ・リカ、イスラエル、レバノン、アル

ゼンチン、ブラジル、セイロン、ナイジェリア、トルコ)が、西欧型の政治体系に従属するものであることはいうまでもないが、西欧型の政治特性全般への固着が必要条件になつてゐるわけではない。この範疇を決定する唯一の本質的特性は、政治的競合の存在である。この政治的競合は、「組織化が十分な政治集団が、政治権力を求めて積極的な対立関係にあつて、権力関係における重大な意味をもつた移動の可能性が、その体系を攪乱することなく存在する」という意味で規定される<sup>(16)</sup>。かくて、この体系型提出の意味は、M・J・エスマンのべたように、「移行社会の大部分において試みられ、多くの社会において放棄され、回復されたものはほとんどない<sup>(17)</sup>」と指摘される状況に理念的に対応したモデルである、という点に求められる。ここに、この体系型のもつ相対性が了解されねばならない。

この政治体系の一般的特性は次のように挙げられる。まず政治エリートは、他の体系ほど限定されておらず、結合力ももつていない。したがつて政治権力は、都市商人、軍部指導者などの既成集団と、新興の企業家、労働指導者、専門職業者の諸集団によつて共有されている。社会的移動があるから、競合も成立する。政治参加も存在するから、権力集団は一般大衆の支持にかかわらねばならない。したがつてプラグマティックな改革的な政治教義への志向がとられる。この方向は、利益集団の活動に開放される政治につながる。ただこの体系での問題は、利益政治とのかかわりが強化されることから、「政府の計画は、たやすく理解され、また評価もされる教育、福祉、および健康といった分野での短期的目標を強調する。大規模な社会的・経済的政策をふくむ長期目標が形成される傾向が少なくなり、また遂行するのはより困難になる。発展計画を支持させるのに大衆動員が試みられる可能性はない。こうした理由で、この種の体系が、政府が支持している基本的な改革政策を発動し、維持する能力は疑問である。大規模な変形は、私的領域において主として活動している企業者集団および連合した専門職業者集団から生ずる可能性がより大きい<sup>(18)</sup>」といった問題が内在する。こうした問題がでてくるのは、行政体系の規制能力の虚弱性による。「行政は、これまでのフォーマルな政策決定を行つてきた政治的諸手段からの持続的支持を断ち

きつて遂行されねばならない<sup>(19)</sup>」ことが、この体系の「決断」となつてくる。その場合、官僚制そのものが、競合している多頭制集団間の焦点となりうる。

トルコ、ナイジェリア、フィリッピンが分析的立証対象とされる。この三国家における官僚制の機能に照準してみよう。行政体系にかんしては、トルコはフランス、ナイジェリアはイギリス、フィリッピンはアメリカの影響が強い。近代トルコでは、文官が権力をにぎっているが、軍部は常に干渉できる位置を占めており、ナイジェリアにあつては軍部はほとんど意味をもたず、フィリッピンでは無視することができる。政治的競合は、フィリッピンにあつてはパーソナリティ志向型の政党間、トルコでは文官と軍部の党派間、そしてナイジェリアでは、地域的忠誠にもとづいた集団間で行われている。これだけの差異にもかかわらず、官僚制の点で類似性を認めることができる。それは、有能で、業績志向的な、政治的支配に対応能力をもつた官僚制の樹立に努力した結果、フォーマルな構造としての官僚制は、近代的で、合理化されている点に求められる。また、それが、程度の点では差があるが、多元機能的である点も留意さるべきである。たとえばフィリッピン官僚制は、政策決定に参加する役割は極少、また政策執行機能は極大とその規範に近い原則に立っている。政策決定にたいする官僚制の寄与は、エリート主義的な官僚イングループ所属のメンバーからではなく、専門技術官僚から行われる。(レバノン、イスラエル、ブラジル、ギリシャの官僚制はこの範疇に属する。)トルコとナイジェリアでは、官僚制の政策決定機能はより大である。それは国家自身が、直接的な政府活動および間接的規制によつて経済分野において活動しているからであり、政策的審議を行うにたる中枢組織が官僚制以外には少ないこと、さらには高級官僚のもつ伝統と構造、による。しかし、官僚制を規制する外部集団を検討すれば、この諸国にあつては、「現在、あるいは将来、支配的な政治エリート集団として存在し、あるいはそうした集団になりうる官僚制は存在しない」のであつて、「高級官僚は、政治権力を共有しようが、独占する傾向がない<sup>(20)</sup>」点が重要な結論となる。

## 支配政党的準競合体系

支配政党による支配体系は、現代の新興諸国にあつては、もつともありふれた体系となつてゐる。たとえばR・C・タッカーは、その「運動体制論」<sup>（17）</sup>において、現代の民族主義的一党制下にある新興諸国を全体主義体系の一種属として論述し、「権力を追求している諸大衆運動の中から組織化され、またこの闘争を遂行する手段として組織され、……ひとたびその体制ができあがると、大衆運動は拡大され、民族復活という絶えざる革命過程で新しい課題があたえられる」<sup>（21）</sup>と指摘し、その支配政党の意義を強調している。またD・E・アプターは、「人民の社会的、精神的生活を、急速で組織的な方法によつて変形することに非常に大きな関心を有している」<sup>（22）</sup>動員体系を論じて、それは「特定の世俗的価値——平等、機会、および開明しつつある社会の文脈での個人的人格の表明にかんする価値——を認めるが、個人の自由、一般大衆の意見の表明、多元主義などのそれ以外の世俗的価値には重きをおかない」<sup>（23）</sup>と特徴づけている。こうした一連の政治的現実に対応する理論的姿勢は、政治的競合の許容度に着目した場合に、さらに精密化される。たとえばM・J・エスマンが「支配的大衆政党」を手がかりに、「この政治形態は、国家<sup>（24）</sup>再建、社会改革、および近代化への強い信条を共有する都市的な世俗化された知識人によつて創設され、また支配されている」<sup>（24）</sup>と識別した政治体系型を、全体主義に近くとも、共産主義的一党体系に還元しつゝさぬために設定されたのが、この「準競合体系」であり、次の動員体系である。すなわち、ヘディは、支配政党を擁する政治体系を、「支配政党的準競合体系」、「支配政党的動員体系」、そして「共産主義的全体主義体系」に分類するのである。「準競合体系」の特性は、「一政党が実際の政治権力を独占しており、重大な期間政治権力を掌握しているが、それ以外の党も合法であり、また実際に存在もしている。支配政党は、その他の政党の存在意義を稀薄にしており、事実あらゆる選挙で勝利をうる。しかしそれは独裁的ではなく、対立政党の挑戦が成功すれば、選挙上の競合によつてその地位を失うことも考えられる」<sup>（25）</sup>と指摘される。この事例は、メキシコの革命党（PRM）とインドの会議党に求められる。



会議党が一八八五年創立以来、独立運動期およびそれ以後にあつて常に揺ぎない地位を占めていたことはいうまでもない。また革命党にしても、一九一〇年に結成されてから、大統領選挙での得票においても議席の点でも、支配的であつた。<sup>(26)</sup>しかし、「これらの政治体系にかんする最近の評価から明らかなことは、支配政党の政治指導者が合意を求めることにおいている。重点に直面して、発展目標へのモメンタムを維持する能力<sup>(27)</sup>」に関連をもつた問題である。インドばかりでなくメキシコにおいても、政治・行政の分野における行政指導部の優越性はきわだつていから、ある時期においては、穏健派の連合政党としての支配政党内での合意に比重をかけすぎて、発展への決断が見逃されてしまう可能性がある。行政能力の検討がここで要求されるにいたる。インド行政を支えるインド行政官吏団 (Indian Administrative Service-IAS) は植民地時代のインド官吏団 (Indian Civil Service-ICS) の後身であるが、その構成員の優秀性には問題がないにしても、権力者の利益に奉仕する姿勢があり、福祉国家への発展目標には適切でなく、法と秩序維持型である。メキシコにおいては、一九一〇年から一七一年の革命期に行政機構は完全に崩壊したから、どうしても再建の基盤は漸進的であるとともに総合性には欠けていた。中心的な人事機関の欠如によつて、各官省ごとの進展がおこなわれた。一九三八年に制定され、四一年に修正された人事基本法で、信任官吏と一般官吏の法的権利は規定されたが、給与水準は低く、したがつて腐敗の必然性、兼職の日常化がみられた。(一九五三年以降、この問題解決の方策がとられてきている)したがつて、開発行政能力の点では、現在、メキシコ官僚制に多大の期待はもたえない。

インドの政治的伝統からして、政策決定者⇨政治家、政策実施者⇨官僚制の分離と協力の関係は、機能的に円滑である。だが、会議党が社会主義的政策意図を表明し、福祉国家目標を政府が実践的に試みるにしたがつて、行政官僚の政治的役割は増大していると思われる。メキシコの場合は、大統領制が意外に政治制度として完成されておらず、実際の政治権力が拡散している程度は曖昧である。それは実際には、革命党の下位単位である労働者、農民などと、政府との共有であるといえ

る。R・バーノンが、「……メキシコにおける大統領の究極的権限が公然と問題にされたことはない。またかれの行動の自由が、行政部のどのメンバーからも公然と支持されたことはない」と示唆的に指摘していることからしても、大統領は、政策的問題の仲裁者とみるのが妥当であろう。したがって大統領は、政策協議過程に編入する集団の一つにどうしても専門官僚集団を考えずにはいられない。とくに経済開発の専門技術者としてかれらは、重要な計画立案に大きな役割をはたす可能性がある。だが、「かれらの政治的主人にあたられた技術的選択肢を選択する能力ほどには、政策を直接形成する権限はない」のであつて、この能力の増大を通じて、権限の急激な獲得の可能性はまず考えられない。

#### 支配政党的動員体系

政治的許容範囲の点でこの体系は、「準競合体系」よりもはるかに小さい。政治的強制度もはるかに大きい。支配政党が唯一の合法政党であるのが通常である。イデオロギーは教義化される。支配体制にたいする一般大衆の忠誠が強調される。カリスマ的指導者が支配的地位についている。エリート集団は若年層であり、都市化・世俗化を経験し、教育水準も相対的に高く、発展的ナショナリズムの信念を抱いている。支配体制は最近になつて先行体制の座を獲得する場合もあれば、独立当時に政権を掌握した支配体制が変性した場合もある。すなわち、「政治的将来が不安定であるから、大衆の支持基盤を強固に構築し、社会内における中核的集団の忠誠を確保する緊急性を強調するのである。その指導層は、一般人民にたいする強い後見的責任を感じているが、現在のところでは、自治態勢ができていないとは考えていない」(この範疇に属する国家群には、一九六五年ベンベラを打倒するまでのアルジェリア、ポリビヤ、エジプト、ガーナ、ギニア、マリ、およびそれ以外の旧仏領西アフリカ諸国とチュニジアがふくまれる)。軍部の改革主義的支配体制から生じたエジプトの支配体制と独立時における競合的議会体系から生じたガーナの支配体制が典型的にとりあげられる。

一九五二年、パレスチナ紛争に発端した自由将校団が、君主制の廃棄と土地改革を主張し、ナセル大佐が新体制の指導者

として抬頭し、社会的・経済的改革を広範囲に計画化した目標を提出したのは五四年であつた。軍隊と、中間階級・労働者・農民集団のナセル支持者を結びつける機構として一九五六年に創設された民族連合党(ナシヨナル・ユニオン)が支配政党であり、他の政党は禁止されている。エジプトの場合、行政的伝統は、古代エジプト帝国、十六世紀のオトマン帝国、十八世紀におけるフランス、一九五二年に終るイギリス支配の経験から、累積的・混合的であるといえる。一九世紀後期におけるクローマー卿の行政改革ではエジプト人に高級官僚の地位をほとんどあたえなかつたが、一九二二年、フランス型の導入によつて高級官僚への編入が可能になり、地位と給与との関連を前提とした等級体系が設定された。公開の競争試験制度も実績制も採用され、一九五一年には自律的な官吏委員会も設立された。この体系はナセルの新体制によつてより有効化された。西欧型の選抜、昇進、活動、訓練が実施された。かくて、官僚制内の上・中級職は大学卒業生の抱負の対象となり、一般的に人員過剰の現象が生じている。しかしながら、エジプトの縁故主義的伝統が介在して、家族的結合関係、宗教、社会的地位、政治的信条と関連をもつた地位上の不安定性もあつて、獨創性を窒息させ、行動の自由にかんする懸念も結果的にでてくる。したがつて、フォーマリズムと権限の高級官僚への集中化傾向がみられる。官僚制全般にみられるこの消極性(31)は、部分的には専門技術官僚の役割増大にもかかわらず、支配者への追従という一貫した態度に結びついている。

ガーナの独立は一九五七年である。エンクルマは、代表機能をはたしていた野党が存在する状況下で首相となつた。一九六〇年に大統領になつたかれは、「会議人民党はガーナであり、ガーナは会議人民党である」(32)と声明できるような支配体制を形成していつた。「大統領制的君主制が首長にとつて代つたのだ。……イデオロギーは次第に一個の政治的宗教となり、同党の好戦的闘士によつて排他的に表明され、他のあらゆる宗教を許さなくなつた」(33)とD・E・アプターが指摘したように、短期間で、ある程度までの実質的変形をもつた激烈な形態的変動が行われた。政治体系の変動は、政治志向の改変をともなつているのだから、官僚制も当然この激変の過程にまきこまれた。「その際、官僚は社会的地位の高い集団出身であり、西

欧化されているから、會議人民党の指導者ほどには改革的意欲をもつていなかった。」かくして會議人民党の指導部は、高級官僚を不満の源泉とみなし、その不満の表出可能性を予防する挙にでた。一九六〇年憲法では、「官吏団に属するメンバーの任命、昇進、転任、任期、解任、および懲戒権は大統領にあたえられ」(五一条二項)ているし、また同党の綱領一二九項では、「党は、官僚制が完全に再編成され、そのもつ植民地的拘束および精神構造を一掃し、またわれわれの社会主義的抱負にそうようにするべきだ、と提唱する」と規定され、また一三〇項では「官僚制内のさまざまな地位への任命にかんする現行の資格条項は改正され、ガーナの要求と状況に関連させる」<sup>36)</sup>とのべられている。もちろん、実際の措置がこのように激しいものではなかったと考えられる。「体系を機能させていくものは、対立している場合の多い二つの勢力である党官僚制と文民官僚制とのあいだの平穏な提携関係である。相互に軽侮の念をもつてにしているにしても、両者は、日常の問題を処理するのに必要不可欠だということを確認するようになる」<sup>37)</sup>との論評がここでは穩当であろう。したがって、會議人民党の支配に服属することで、政治的消極性を維持しながら、行政上の権限にかんして、不可欠の部分を留保する点で官僚制が重要な機能をはたしうるといえよう。

#### 共産主義的全体主義体系

最近、發展過程にある地域において、教義的訴追力をますために、急速な国家的發展にかんする全体主義的方法のもつ利点が、「反植民地主義・反帝國主義と組み合わされて強調されてきた。現代史においては、全体主義体制は、ボルシエビキ型と伝統主義型(たとえばナチズム)で了解されるのだが、「新興諸国においては、全体主義型へとみずから志向する諸国は、共産主義ないしはボルシエビキ型を想定しているのが通常である」<sup>38)</sup>。同時に、M・J・エスマンが、「その主たる武器は、基本的小および急速な近代化の点でのソビエトおよび中共の実績のもつ神秘性である」と指摘した中共のモデルの及ぼす効果がそれに加わるし、さらには、「それは、自分自身の社会の後進性と公正さの欠如によつて挫折感をあたえられ、また近代化の成功を再保証する定式、自分たちの権力衝動を支える道德的根拠、および陰謀政治の助長を求めている疎外された知識人に

魅力をあたえる。」この文脈は、D・ラーナーが「昂まりゆく期待の革命」から「昂まりゆく挫折感の革命」へとして特徴づけた現代新興諸国の陰鬱な政治状況<sup>(40)</sup>にかけ合わせるとう理解しやすい。(北鮮、北ベトナム、キューバがこの範疇の国家群を構成する。)

この種の支配体制にあつては、一政党が全能的に政治権力の独占を要求するし、全生活領域を支配し、なおかつ従来の独立した権威中枢の排除をうちだす。また大衆動員が至上命令であるが、参加のルートが規制された意味で、強制による参加が要求される。この支配体制にあつては、当然のことながら、行政機構は、党の監督に服属しなければならず、ひいては「党のエリート主義リーダーシップの小サークルに応ずる支配網が必要とされる。」<sup>(41)</sup>この支配体制における官僚制の機能を新興諸国に確認する資料はほとんどない。したがつて、ここでの特性指摘は分析的確認よりも、一般的にならざるをえない。<sup>(42)</sup>この観点にたつと、行政構造の複雑さがまずとりあげられる。すなわち、党が支配権を独占的に行使する権利と、国家官僚制の成員をも党のヒエラルヒーと規律に服属させる意味あい、一人の人間が二元的な官職を所有することで、党と官僚制の結合がある。だから、官僚制をフォーマルに指摘することは困難であり、「……行政の進路は、独立的・手段的であるフォーマルな国家行政体系という意味で、官僚制によつて決定されるのではない。すなわちそれは、指導者、運動、および一連の行政組織間の相互作用によつて決定される」と考へるのが妥当である。ソ連、中共、および東欧諸国において、行政機構に編入されるためには、階級的背景と政治的忠誠、そして専門的知識の所有が決定的な一般的傾向としてとらえることができるのだが、それからすると、そうした選抜に値する資格をもつた人材の範囲はせばまる。たしかにC・ベックが指摘しているように、「新管理階級が東欧諸国において創設されつつあるし、またこの新管理階級が指導的な行政的、政治的評議会において発言力をもつようになりはじめている徴候はある。」<sup>(44)</sup>この「新しい階級」は、忠誠の点で疑問の余地のない専門官僚の形成に結びつけられるし、党対官僚制という予想された問題を、党内の問題に変形してしまふ努力につながる点

で、意義がみいだされる。

しかし右にのべた文脈からすれば、予定された実績達成の速度を支えるだけの資源をもたないが、急速な工業化ないし経済発展を希求している新興諸国における諸問題に直面した場合、この行政体系では当然、特定の行政計画の実践担当官僚と党とのあいだの持続的軋轢を生ずることになる。官僚は、計画担当者であると同時に黨員でもあることが原則だから、この二元的機能のどちらに比重をかけるかの選択を迫られる。しかしこの選択は、党による一枚岩の支配体制がある以上、截然としたものにはなるまい。ここに創造性や積極性の点での減退が予想される。このことは、実績がまだ予期した程度には上つておらず、国家統合の水準でも未完成な新興諸国において予想される支配体制Ⅱ 党支配の強化を考えあわせれば、さらに明らかな傾向としてとらえられよう。だから、工業化のインパクトから一般的に予想される官僚制の発達は、この種の支配体制には当分期待できない。「この状況にあつては、たとえ手段的な型であつても、独立した官僚制が生ずることは、エリート<sup>(45)</sup>の権力的地位と革命的な政治的熱意を維持する目標を脅かすものとなる」といえよう。だから予想からすると、この支配体系の行政的変動型は、前述の支配政党的動員体系に移行する可能性がでてくる。

(1) Hermal Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New Jersey: Prentice-Hall, 1966), especially Chapter 6, Political Regime Variations Among Developing Administrative Systems, pp. 73—97.

(2) *Ibid.*, p. 74.

(3) こうした類型化の試みにたいする批判は、それによつて包摂されない特殊な実例の存在をいかに処理するか、にかんして提出される場合が多い。ヘデイはこの点にかんして、次のように明確な対応をうちだしている。「どんな分類構成にしても、形態を確認しようとする努力によつて現実を単純化するものである。……しかしながら、われわれの目的からすると、完全な分類は不必要である。われわれはただ、それぞれの範疇に、そうした諸国のいくつかを確認し、実例となる事例を用いて、支配体制型の政治的特徴の、官僚制の特性と行動にたいするインパクトを検討しようとするだけのことである。」(p. 74) この知的態度が、社会科学としての比較学術の共通態度であることを知っておかねばならない。

(4) *Ibid.*, p. 75.

- (5) *Ibid.*, p. 77.
- (6) 大木洋次, Henry Frank Goodnow, *The Civil Service of Pakistan: Bureaucracy in a New Nation* (New Haven: Yale University Press, 1964)
- (7) Heady, *op. cit.*, p. 80.
- (8) *Ibid.*, p. 80.
- (9) Goodnow, *op. cit.*, p. 108.
- (10) Heady, *op. cit.*, p. 80.
- (11) *Ibid.*, p. 81.
- (12) *Ibid.*, p. 81. 著者の「サイキンス」タイ王国——典型的保守国家」・ロース編「岸幸一監訳『東南アジアの政治』所収・紀伊国屋書店(一九六五年)・二七三—二八〇ページを参照のこと。
- (13) William J. Siffin, Personnel Processes of the Thai Bureaucracy, in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, eds, *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor: Institute of Public Administration, The University of Michigan, 1962), p. 222.
- (14) *Ibid.*, p. 220.
- (15) Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p. 386.
- (16) Heady, *op. cit.*, p. 82.
- (17) Milton J. Esman, The Politics of Development Administration, in John D. Montgomery and William J. Siffin, eds, *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill, 1966), p. 91.
- (18) Heady, *op. cit.*, p. 83.
- (19) *Ibid.*, p. 83
- (20) *Ibid.*, p. 86.
- (21) Robert C. Tucker, Toward a Comparative Politics of Movement Regimes, *American Political Science Review*, Vol. LV, No. 2, June, 1961, p. 284.
- (22) David E. Apter, Political Religion in the New Nations, in Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), p. 63. ベンター氏の「動員体制」論については、板垣与一「政治体制と経済発展——新興諸国の政治体制類型論の検討」・『一橋論叢』・第五十一巻第一号(昭和三十九年一月)を参照された。
- (23) David E. Apter, *Ghana in Transition* (New York: Atheneum Press, 1963), p. 330.

- (42) Milton J. Esman, *op. cit.*, p. 96.
- (43) Heady, *op. cit.*, p. 88.
- (48) Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition* (Urbana: University of Illinois Press, 1959) especially Chapter 7. Presidential Nomination and Elections.
- (47) Heady, *op. cit.*, p. 88.
- (48) Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development* (Cambridge: Harvard University Press, 1963), p. 13.
- (49) *Ibid.*, pp. 136—137.
- (49) Heady, *op. cit.*, p. 92.
- (49) M・ハーガーは、エジプト官僚制にかんする調査研究の中で、官僚制モデルを、西欧型とエジプト型に分けて次のように述べている。「西欧モデルの意味することは、より官僚的な役人というのは、許された程度の個人的イニシアチブをより積極的に行使する人間であるが、エジプト(ないし東洋)あるいは前工業的)モデルは、より小さな役人がきわめて官僚的であるという意味だとしたらどうだろう。その場合、より小さなエジプトの役人を、今ここで仮定した西欧官僚制の尺度で測定したら官僚水準は低い。エジプトの尺度ではより官僚的といわねばならぬ。」
- (50) J・Morroe Berger, *Bureaucracy East and West, Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, No. 4, March, 1957, p. 521.
- (50) Krume N. Krumah, "A Message on the Twelfth Anniversary of the Convention People's Party, June 12, 1961" quoted in David E. Apter, *Ghana in Transition*, *op. cit.*, p. 341.
- (53) David E. Apter, *ibid.*, p. 361.
- (53) Heady, *op. cit.*, p. 94.
- (53) Apter, *Ghana in Transition*, *op. cit.*, Appendix A. p. 391.
- (53) *Ibid.*, Appendix B. p. 421.
- (53) *Ibid.*, p. 363.
- (53) Edward Shils, *Political Development in the New States* (s-Gravenhage: Mouton, 1962), p. 75.
- (53) Esman, *op. cit.*, p. 102.
- (54) Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization, in Lucian Pye, ed., *Communication and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1963), pp. 330—333.
- (41) Heady, *op. cit.*, p. 96.
- (42) Carl Beck, *Bureaucracy and Political Development in Eastern Europe*, in Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development*



(New Jersey: Princeton University Press, 1963), Carl Beck, Party Control and Bureaucratization in Czechoslovakia, *Journal of Politics*, Vol. XXIII, No. 2 May, 1961, Allen S. Whiting, China, in Robert E. Ward and Roy C. Merriam, eds, *Modern Political Systems: Asia* (New Jersey: Prentice-Hall, 1963) などの少数の文献からの一般化はしかならぬ。

(3) Beck, Bureaucracy…… *ibid.*, pp. 298—299.

(4) *Ibid.*, p. 296.

(5) *Ibid.*, p. 299.

### 終章 問題の再提起

第一章で新興諸国における官僚制の構造的分析のための予備的考察を行い、第二章では政治体系を類型的にとり上げて、機能的分析の手がかりを求めた。もちろん、本論文中でとりあげた諸研究者の理論的提起はそのまま、この種の官僚制研究の方法論として十分なものでないことは筆者自身が最も明瞭に理解している。それは一つには、現在この分野での研究業績がまさに発展途上にあることと、方法論的提起の点でも十分な合意をへたものがないからである。たとえば、W・F・イルクマンは、「開 発 行 政」<sup>(1)</sup>を論じて、行政体系アプローチと社会体系アプローチを識別しているが、この研究分野が、「そのもつ困難の一部は、発展過程にある諸地域にたいして、西欧的な前提と分析用具が、非常に批判されたにしても、時期尚早な適用から生ずる」<sup>(2)</sup>、マイナスを有している点を確認しながらも、公共政策決定に接近した学問の興隆と、行政学より発した開発行政論の展開に期待をつないでいる。

しかし、ここでの方法論的未統一は、前述したように狂瀾怒濤期にある現代社会科学の生命力を明確に表明するもの以外のなものでもない。おのずからなる方法論的統一は夢想してはならないにしても、方法論の進化論的自然淘汰はありうる。だがこの進化過程は「自然」に委ねるのではなくして、常に新しい提起が行われることを前提としなければなるまい。この意味から、本論文でふれるべくしてふれなかつた諸問題は、筆者自身に課された運命的課題になる。この「課題」の告

白は、筆者の責任である。

筆者が構想している「政治発展理論」にかんしては、前にもふれた。反覆する必要はないし、またしようとも思わないが、そこで予定されていた理論的志向には、これまでに展開された政治変動論で、依然としてM・ヴェーバーおよびK・マルクスを超越しようとの努力に成功したものがない状況をふまえて、「新興諸国」の簇生という千載一遇の好機に接した現代に、まさに「現代的」という意味で、政治変動論の推蔽が中心に存在していた。政治、発展という歴史的現実に対決する理論的契機は、比較史的な総合的対応姿勢からでてる。また新興諸国の政治、動態としての政治変動論は、この政治発展論を内側から支える。予定されている分析スキームには、政党、官僚制、軍部の三組織がふくまれる。この三者の相互関係、対立関係、提携関係こそ、複雑な、そして理解の手に余るように見える政治状況に理論的に立ちむかう核となるであろう。

そこで、新興諸国が現在至上命令として自ら奉じている「近代化」という課題にたいして、この三組織集団が支配権力を行使する場合の問題状況を論じてみよう。まず第一に、「近代化」を最短距離である水準まで達成しなければならぬという問題がある。M・ハルパーンはこの問題を、「ある特定の政策、ないし出来事が、全体としての体系の点で、あるいは社会内での体系間の関連の点での変形作用の過程を推進するかどうか、またそれにはどれくらいの費用を要するか」としてにつめている。しからば、近代化の成否をにぎる択一的費用にかんして、どのような状況が提示されるか。ハルパーンは、八項目の費用を提出する。新興諸国の指導者は、一般的に短期的利益ないし結果にたいする関心によつて支えられている。

すなわち、限られた資源に動員可能な手段を見合せて、目標を変更してしまう点にまでゆきつく態度である。この第一の項目にあつては、「近代化」は見すえられた課題というより、回避の対象に近い問題になつてしまう。持続的変形能力や自己維持能力が獲得されなくとも、政治的には「変動」し、「発展」することも可能だからして、むしろ伝統的要素を維持すること糊塗しようという「伝統保守」的姿勢もでてくる。しかし、伝統的要素の中で、近代化推進にプラスの機能をはたしうる

要素を分離するだけの「費用」を支出しなければ、「近代化」が本質的に要求する変化へのためらいのない積極性に結びつかない。しかも、変化ははじまつてしまつた。とすれば、それを嚮導する意欲は必要経費の支出の水準に投入されなければ、この変化は混乱となり、社会のそのままでの維持すら危険になつてくる。ここから、選択された、伝統的要素の新たな形での復活が第二の選択肢としてでてくる。

だが、この種の「寂靜主義」への転向は、その後を生ずると予想される反抗への感情的・道徳的基礎の醸成につながる意味での費用を予定しなければならぬ。これは、さらに、過去の選択された教義と絆を回復するための制度化されたテロにまで費用の拡大が出現する第三の選択肢につながる。第四は、M・J・レヴィが指摘した私的快樂主義の公的鼓吹としての「リクリエーションとしての政治」<sup>(4)</sup>にまで拡大される方向である。公的な建設目標にかかわりをもたないデモ、内乱、戦争といったもので、資源は蕩尽され、費用は増大する。これに対立する選択肢が第五の禁欲主義である。厳しい窮乏状況に直面した場合、この選択肢が最も効果的である。主として共產主義政治体系が担う選択肢であるが、ここでの強制的禁欲原理は、負担や欠乏にたいする感応力が一般国民のあいだで増大することを予想すれば、「現代において、人民がもつている時間という高度の価値意識を、もう一度変更することができような形の禁欲主義を展開できるだろうか」<sup>(5)</sup>。その時点での節減された費用は、この「人間の生活」的欲求——現世的欲求——が拘束できなくなり、しかもその時点で、この解放された欲求を吸収し、対応し、しかも満足させるだけの近代化水準に達してなければ、反動的に激増すると予想されよう。第六の選択肢は、すべてを黙認する現状肯定主義である。これに予想できる費用は、昂まりゆく欲求不満から生ずる過激主義の簇生による混乱である。第七は、こうした欲求不満や挫折感を対外的侵略姿勢に吸収することで活性化することである。しかし、現代の国際環境や新興諸国の国力からして、この「活性化」は、すくなくとも挫折感を満足させることよりも、自分たちの問題を意識させる方向をたどりやすい。第八は、近代化処理を、国家的能力にばかり依存させるのではなく、国際的能

力に期待する選択肢である。ここでは、ナショナリズムによつて興起され、維持されている現代の新興民族国家の心情と、どこまで無理なく接続しうるか、の費用項目を考えねばなるまい。

この費用項目という照合点は、支配集団の指導原理を支える点で重大な意味をもっている。というのは、こうした現実的な照合点がなければ、近代化という現実的争点ないし志向は、ただお題目になつて、予期しえぬ破局が自由放任——後見制とか計画という名称を冠するにしても——の結果でできてしまうからである。その場合、近代化過程は国家建設過程ナショナル・ビルディング・プロセスとはとんど一致しなくなる。K・W・ドイッチュは、この過程を、(一)普通の民族国家に政治的に融合されることへの公然たる、ないし潜在的な反抗、(二)こうした同化された政府の命令にいやいやながらも服従するという最低限の統合、(三)種族的、ないし文化的な集団的まとまりと多様性を常に擁しながらも、この種の通常の国家に積極的な支持をあたえる点にまで達している強固な政治的統合、(四)あらゆる集団を一個の共通した言語と文化に同化してしまふことによる政治的一体化と統合の一致、に識別している。<sup>(6)</sup>この認識項目は一見、発展的定式化と思われるのだが、新興諸国の政治状況からすると、こうした諸要素がすべて存在した形で国家的現実が成立していることが分る。だから、新興諸国の近代化という問題は、国家的統合の問題と組合されて、考察の対象にしなければ、よりさらなる「理解」への方向に結びつかないことになる。

近代的国家にあつては、こうした統合はすでに経験され、確認をへて、内実をもつた上で、たとえばアノミーとかアパシイという現代的な問題意識の対象にふたたびとりあげられているのだが、新興諸国の場合には、政治的内容の充実をえられないまま、すなわち政治的空虚さの上にシンボルとかイデオロギーがまさに上部構造として積みあげられている。だから政治的あるいは国家的統合の問題を前記の三組織集団との関連で論ずることが今後の検討に値する分野となる。ここではただ、「とくに国家的統合への要求が顕著である新興諸国においては、行政に機能的専門家が浸透することは、すでに存在している多数の遠心的諸力にさらに加わることであろう、ということである。ある社会が、対立的、分裂的方向に牽引してい

るあらゆる種類の社会的、政治的諸力によつて分裂している場合には、一般行政官吏は、その体系を接合する最も重要な接着剤になりうる。経済発展の計画は、ある量の機能的専門家層を行政内部に必要とすることはありうる。実際に、経済的近代化によつて意味されている多数の技術的活動がどのようにして、かれらをとまなわずして発展しうるかを構想することは困難である。だが、これら一般官僚が政治権力の対抗中枢の発達を妨げないようにすることが必要なばかりでなく、かれらが遂行しうる決定的な政治的役割にも同じような関心が払われねばならない<sup>(7)</sup>との問題提起を確認しておくだけにしよう。

次の問題は、官僚制の構造分析と平行して了解さるべき機能の問題である。筆者は本論文ではF・ヘディを中心にとりあげたのだが、こうした政治体系の類型化による理解の方法に、比較分析の手段的明敏性を認める以上、この志向での考究は、今後の研究にとつて重大な課題であると確信する。もちろんここでは、比較政治学と比較行政学との連環部分を想定しているのだが、少くとも現在までに、A・ダイヤモンドの「運動体制」における官僚制の意義づけ<sup>(8)</sup>、またM・J・エスマンの試み<sup>(9)</sup>がある。またF・W・リッグスの「プリズム社会」<sup>(10)</sup>論もはなはだ興味深い。本論文でこうした体系的分析枠組を詳細に紹介し、検討しなかつたのは、この問題だけで十分独立した争点になりうると考えたばかりでなく、こうした試みがどのような視角で、新興諸国の政治動態に照準しうるかを示唆することに筆者の意図があつたからにはかならない。

注(1) Warren F. Liebman, *Rising Expectations and the Revolution in Development Administration*, *Public Administration Review*, Vol. XXV, No. 4, December, 1965.

(2) *Ibid.*, p. 314. 筆者は、この開発行政にかんする論考を目下準備中である。

(3) Manfred Halpern, *The Rate and Costs of Political Development*, in Karl von Voxy, ed., *New Nations: The Problems of Political Development*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, March, 1965, p.22.

(4) Marion J. Levy, Jr., *Patterns (Structures) of Modernization and Political Development*, in Karl von Voxy, ed., *Ibid.*

(5) Manfred Halpern, *op. cit.*, p. 27.

(9) Karl W. Deutsch, Introduction: Some Problems in the Study of Nation-Building, in Karl W. Deutsch and William J. Foltz, eds., *Nation-Building* (New York: Atherton Press, 1963), pp. 7-8. K. W. Deutsch の提出した「国家建設」概念の中心問題性は、拙稿「カール・W・ドイツのナショナル・ビルディング」、『社会学研究』・第三十八卷第二号(昭和四〇年二月)とくに九五—九七ページ参照。

(7) Joseph LaPalombara, An Overview of Bureaucracy and Political Development, in Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 25.

(8) Alfred Diamant, *Bureaucracy in Developmental Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies*, Comparative Administration Group Occasional Paper, October, 1964.

(9) Milton J. Esman, The Politics of Development Administration, in John D. Montgomery and William J. Siffin, eds., *Approaches to Development: Politics, Administration, and Change* (New York: McGraw-Hill, 1966)

(10) 「ソビエト社会」概念の中心として、ソビエト多数の論文をまとめた『ソビエト社会の発展』(Boston: Houghton Mifflin, 1964)

〈追記〉 本論文は、昭和四十年年度慶應義塾学事振興資金による研究「発展の文脈よりみたる官僚制の比較研究」の第二回目の研究報告であり、総論的位置を占める論考である。