

発展行政論序説

田 中 誠 一

- 一、はじめに——政治発展論の成立とその背景
 - 二、政治発展論の理論構成
 - (1) 近代化論
 - (2) 政治発展の概念
 - 三、政治発展と官僚制
 - 四、政治発展論の新たな展開——発展行政論
 - (1) 行政発展論
 - (2) 発展行政論
 - 五、むすび——理念実現と官僚制
- 一、はじめに——政治発展論の成立とその背景

一五・六世紀に西ヨーロッパに絶対主義国家が成立して以来今日までの政治史は、デモクラシーが権力の正当化理念として支配的地位を確立していった過程とみてよかろう。

ケルゼンによると、デモクラシーの観念は、人間の実践理性の二つの至高の要請の結合物であり、社会的存在の有する二つの根源的本能の欲求の産物である。すなわち「社会状態がもたらす強制への反感、屈服を強いる他者の意志に対する抗議、他律の苦痛に対する抗議」、つまり原始的な自由の欲求と、支配者をも同輩と感じ、その支配に叛逆せんとする平等の欲求の産物である。⁽¹⁾

しかし経験の教えるところによると、すべての人間は平等であるべきだとするならば、そこから一者が他者を支配すべきであるという要請、つまり社会の存立根拠は導き出すことはできない。といって政治的イデオロギーとして両者の結合を断念することはできない。なぜならそれが人間の根源的な欲求だからである。言うまでもなくこの自由と平等の観念の統合したものがデモクラシーの特質であり、それ故に、それは今日、世界的に権力の正当化理念として支配的地位を確保できたのである。しかし政治史の教えるところによると、自由の観念は、個々人の絶対的自由ではなく、国民の政治権力への参加、つまり政治自治擬制と、支配からの自由という二つの方向に意味を限定してきた。なぜなら、人間は社会を離れて生きていけないし、さらに社会はそれを維持する一定量の権力なしには存続できないので(E・バーク)、人間の間には支配が不可避であり人間の自由の抑制と不平等も構造的に必然とされるが故に、われわれ自身が支配しているというフィクションを作り出すこと、つまり国民の枠を作り、その国民の意志を政治共同体の意志にする政治メカニズムを作り出さざるを得なかったからである。このメカニズムが今日の代表制デモクラシーである。しかしそれはあくまでも国民という資格を得た人間たちのデモクラシーといえよう。

西ヨーロッパに限定していえば、一五・六世紀を境にして封建的な中世共同体の内部に、生産力の発展に照応して、商業資本主義的生産関係が拡大し、それに対応して、絶対君主を中心に一定の領土上に住む人口が権力によって組織

されていった。こうした上からの権力によって一つの運命共同体に組み入れられた人々は、上から権力の強制によって共通の言語、共通の法体系、共通の文化をもつ民族に鑄造されていった。つまり民族形成 (Nation building) である。したがって民族形成には、一定段階の資本主義経済の進展、その市場圏に見合う形態での中央集権的権力機構、つまりブルクハルトが言うところの、権力者とその支配を支える機構からなる「国家」(Stato, State, Staat, Etat) の確立を前提する。こうした「国家」が有限な領土をめぐって斗争を繰り返している中に、国家間に一定の力の均衡状態が生じたが、これが国際政治学でいう「勢力均衡」である。国家内のすべての力を組織化して、互いに最大量の力と力で相手国の存在の抹殺が不可能であることの相互確認の状態である。しかしそれは力学的均衡であるが故に、ある国が相手国を抹殺できると思量しうるまでに経済的、社会的、政治的に国内の力を何倍増した時点で確定される一時的なものにすぎない。したがって各国家は競って対外的に効果を力を発揮できるような、上からの人間の組織化、つまり官僚機構の合理化と民力の培養、つまり政治による資本主義経済の発展を積極的に推進する。こうして個人の臣民の奴隸的使役から得る国家全体の力より、個々の臣民の自発性と創意性による労力の全体としての組織化から生じる力のはるかに巨大であることで認識されるにつれて、国家による民族の形成をしてその民族の受動的臣民状態から積極的な人民への育成と生長によって、国内にデモクラシーが政治学の原理に転化することになる。臣民の政治意志形成への参与者としての積極的な市民への成長と共に、民族は国民へと成長し、フランス革命を契機に、国民国家としてデモクラシーの国家形態が成立することになった。

こうして国民国家ではデモクラシーが制約された形ではあったが、国民の支配として成立すると共に、組織された権力としての国家からの自由として基本権の保障と、国民の意志から逸脱して乱用されないような権力運用の規範を

体系化した「憲法」が制定されることになった。これが今日、政治発展のモデルとされる西欧の国民国家の発展の典型的コースであった。一八九〇年代を境に、すでに国民国家を形成し終えていた、いわゆる列強の経済は産業資本主義段階から高度資本主義段階へと移行したために、各列強は未開発の世界の各地に経済市場圏の拡大に狂奔し、ついに第一次、第二次世界大戦をもたすに至ったことは周知の通りである。

各列強がデモクラシーを権力正当化原理としてかかげ、まがりなりにも国内において、その原理の制度化に努めているために、第一次、第二次世界大戦のような総力戦においては、それぞれの権力の支配下にある、非国民の力を活性化し、組織化するためにも、これら非国民にデモクラシーを与える約束をせざるを得なかった。こうして各列強の国内での政治的民主主義(普通・平等選挙権)の確立と社会保障制度の整備が進められ、植民地には、政治的独立が与えられた。

列強の植民地化政策によって受動的に民族形成へと強制された人々は、他人種、他民族、他者(よそもの)の支配から自由な、彼ら自身の運命を自らの手で切り開く、新しい政治共同体作りの機会が程度のあるが——その機会を自らの解放運動で勝ちとった場合や、他律的に外から与えられた場合など両極の間の程度の差はそれぞれの国の歴史的背景と主体的民族形成の条件によって違うが——与えられ、各々が西欧の国民国家をモデルに新しい国家形成の時代が始まった。こうした傾向を第二次大戦後、「ナショナリズム」と称されたが、いつの間にか、西欧の政治学の分野では、こうした「国家形成」を「政治発展」(Political Development)と規定し、新しい政治学の分野として多くの研究を生み出して今日に至っている。

ではどういう背景の下で「政治発展」という用語が成立してきたのかみてみよう。

第二次大戦がファシズムに対するデモクラシーの勝利として終わったものの、このデモクラシーを資本主義経済の維持、発展という土台の上で実現せんとするアメリカを中心とする西欧諸国と、デモクラシーを政治的領域ばかりでなく、経済的、社会的領域へも拡大させる社会主義を實踐せんとするソ連を中心とする東欧諸国とのデモクラシーの解釈をめぐる対立が、いわゆる「冷戦」という形で表面化し、国際政治構造は両極化し、朝鮮戦争において「熱戦」と化し、休戦と共に、両大国の対立は時代状況に応じて、「熱戦」⇄冷戦⇄和解の間をゆきもどりしつつ今日に至っている。

このようにデモクラシーの解釈をめぐる国際的に政治共同体作りの方向をめぐる対立が生じると共に、第二次世界大戦と共に新しい「国家形成」に入りたいわゆる、「第三世界」の国々の、これら両陣営による包摂と組織化が始まり、これら新生国の指導者達は、外から「国民国家」作りのモデルとして、西欧型国民国家モデルとソ連型一国社会主義国家モデルを押しつけられるようになった。

アメリカとソ連は各々異なった国民国家形成の経験と伝統を背景にもっていた。アメリカを中心とする西欧諸国では経済的に資本主義経済つまり現象的には経済的分権化、政治的には政治権力の分権化と民主化、社会的には集団の多元主義を伝統として保有するに至っているのに反して、ソ連では、西欧諸国より遅れて国民国家作りに入り、西欧の資本主義経済を飛躍的に発展させた「工業化」を上から政治権力によって遂行した経験からすると同時に、社会主義の政治的帰結でもある、あらゆる権力の中央への集中、中央統制経済、全国的動員化 (mobilization)、一党支配を経験し、それを伝統として有するようになった。したがって新生国の指導者は、こうした二つの「国民国家」作りのモデルを押しつけられてその反応は多様であったが、大体が両者に対して否定的であった。というのは次のような理

由からであった。

第一、西欧諸国の経験とそれを支えている理論がこれら諸国の歴史的状況を反映し、異なる文化的背景の下で展開されてきたという点で新生国指導者はその妥当性に対して懐疑の念を抱かざるを得なかったという点である。第二に新生国指導者達は、異民族の支配ばかりでなく、政治的、経済的、社会的支配という人間の総体にわたる支配の重圧の下に苦しんできた自国の民衆の総体的解放を約束する理論として社会主義に対して共感し、熱狂するのが、その最も完成された理論といわれるマルクス主義は、高度に発達した資本主義国家のみに適用されるモデルであるという認識の深まりと共に、それを採用することができないという意見が生れ、社会主義を信奉する新生国指導者の間で、「非マルクス主義的方法」で社会主義の建設を新しい「国民国家」形成のモデルとして主張する者まであらわれた。「アフリカ社会主義」、「アジア的社会主義」、「仏教的社會主義」、または南米の「発展的民族主義」などのスローガンが登場したのはこうした傾向の反映である。これは、資本主義と植民地主義を同一視する新生国の傾向と、新しい帝国主義、つまり「社会帝国主義」として登場してきたソ連に対する警戒心を抱くに至った新生国の反応の当然の帰結といえよう。

ところで、これら新生国が西欧国民国家とソ連型社会主義国家の経験を政治発展の普遍的必須条件とみなす理論を排撃して、五〇年代になって独自の国民国家形成へ進んだものの、これといった成果を収め得なかったし、また、社会主義的革命的動員体制をとった国も深刻な経済問題に直面し、失敗を重ねた例があるかと思うと、西欧国民国家モデルを導入して失敗した例も多い。つまり新生国は外庄と内におけるデモクラシーの要求を消化し得ぬまま、上からの即席の国民国家作りが進めば進むほど慢性的な政治不安をかもし出し、それによって一層経済発展を大きく阻害

されていった。デモクラシーの世界大の進展によって世界的な重層的支配階層制ハイクラスの最下層で呻吟する人々の自由と平等への抑えがたき欲求が爆発したため、新生国ではまず人間としての生活を保障する「民生安定」をはかり、人間の自由と平等の欲求を充足させる新しい政治制度作りが必須の課題として提起された。その際、政治が解決すべき課題はあまりにも多く、それを同時に解決しうる能力を各々の政治組織がもっていないために、解決すべき課題の間に優先順位をつける必要に迫られ、「民生安定」つまり「経済発展」がすべての志向価値の中で最優先される国家が多くなっていった。

こうして新生国の経済発展への政策方向づけの決定と実行は、石油重化学工業の技術革新によって未曾有の生産力をもつに至ったアメリカを中心とする西欧諸国の新しい市場への欲求と符合したため、西欧諸国は「経済援助」の形で新生国の経済発展戦略に手助けする新しい国際経済関係の成立をみるに至った。

西欧諸国とりわけアメリカでは経済援助が進められたがそのほとんどが失敗を重ねていくにつれて、新生国の経済発展に「経済援助」が実効性をあげる形で寄与しうるようになるため、経済発展、つまり資本主義経済の円滑な運営が定着しうる政治的、社会的条件の整備が、経済発展に着手する以前に重要であるという認識が深まっていった。というのは、経済発展をもたらす事件の整備がないところでは、経済援助は、それぞれの新生国の非デモクラシー的支配構造を強化するか、あるいはその永続化あるいはその崩壊のくいとめに利用されるのみでますます政情不安を増大させ、国際政治においてはソ連に対する同盟体制の崩壊をもたらし、そのかかげる「自由と民主主義」というスローガンの欺瞞性を自ら証明する結果になりがちであったからである。

世界最強国へと押し上げられたアメリカはいやおうなしに、その同盟体制下に包摂した諸新生国の経済発展と、そ

の成功の条件と考えられる与件の整備としての、新しい国民国家形成過程をリアルに認識して、その欠陥を是正していかうとする傾向が、一九五〇年初め、アメリカ社会科学界に起きた。それは、世界認識と社会の総体的発展理論としてソ連が用いている「マルクス主義」に対抗して、原始段階の分節社会からまがりなりにも近代国家制度を導入している資本主義国家を含む、しかも多様な文化背景をもつ新生国すべての社会現象を認識し、アメリカ社会をモデルとする「国民国家」へ向けてこれら新生国を発展させる政治戦略論を基礎づける、新しい「科学理論」としての性格をもたざるを得なかつた。⁽³⁾

新生国の多様な政治変化は従来の西欧国民国家の経験を理論化した伝統的政治学の概念では十分に捉える質のものではなかつた。そのため従来の制度論的政治学の諸概念の再検討が要求され、新生国の政治的現実をリアルに考慮していく新しい視角として「比較政治学」の必要が痛感された。一九五三年、マクリディス (Roy C. Macridis) が西欧の強大国を中心とする狭い範囲の政治研究の限界を指摘し、比較政治学の理論があまりにも浅薄な水準にあることを指摘したの⁽⁴⁾はこうした状況においてであつた。

その後、アメリカ社会科学協議会を中心として比較政治研究委員会が少壮政治学者から構成されて、新生国の政治研究が進められ、その成果が「発展途上の諸地域の政治」(The Politics of the developing Areas)として出版されるに至つた。こうした新生国政治研究は、上述したように頻繁な政変に直面して「政治変化」に焦点をあてていたが、一九六〇年代に入って、その関心が「政治発展」(Political Development)という概念の確立に向けられていった。伝統的政治学から行動科学的政治学への大きな転換というアメリカ政治学の大きな流れの中で、政府と財界の要請やアメリカの世界強国としての自覚、および新しい知的好奇心に促がされて、比較政治学の発達は目覚ましく、特に

中国が社会主義国家形成に一応成功してゆくにつれて、イデオロギー的に「マルクス主義」的国民国家形成のモデルに対抗する意味でも、分析概念としての「政治發展」という用語は価値概念としての性格をもおびるに至った。

こうして一九六二年に出版された、ビンダーの『イラン・社会の変化と政治發展』(Leonard Binder, Iran: Political Development in a Changing Society)をはじめ、ワイナーの『欠乏の政治』(Myron Weiner, The Politics of Scarcity)とパイの『政治・個性・および国民形成』(Lucian W. Pye, Politics, Personality and Nation Building)等が比較政治学界の注目を引くようになった。これと時を同じくして、シルズ(Edward Shils)はシカゴ大学内の新生国比較研究委員会議長として、同委員会の共同研究の成果である『古い社会と新しい国家』(Old Societies and New States)を発売し、自らも『新生国の政治發展』(Political Development in the New States)を執筆し、新生国の政治的現実を比較的認識する類型論を展開した。そしてついに一九六三年から一九六六年の間に、「政治發展」研究が比較政治学者の主要な関心事とみなされるほどに、数多くの研究成果を生み出すに至り、政治發展研究がアメリカ政治学界の主要な関心事として登場したといっても過言ではなかった。アプター、ロストウ、パイをはじめとして、プリンストン大学から公刊された「政治發展叢書」(全七巻)に寄稿した多くの政治学者達が「政治發展」という主題の下にその概念をめぐる数多くの論争に従事し、各々異なった主張と見解を述べてきた。

もとより政治發展の研究がアメリカからみて望ましい政治秩序をもたらすのに必要な条件の創出または育成、成長への鍵を模索しようとする実践的な世界戦略的関心から行なわれているため、何よりもまず何が「望ましい政治秩序」または「政治体系」であるかという規範的な問いがその研究につきまとうのは当然の成り行きであった。そこで、これに対する研究者個々人の解答が異なることも理の当然といえよう。したがって、今日、いまだ政治發展という概念

をめぐって多くの見解が提出され、明確な規定を得ていない段階である。そこで次に今日までのアメリカ政治学における政治発展論の主要な展開をいささか跡づけることによって、政治発展論の概要を掴んでみたい。

- (1) H・ケルゼン、長尾龍一他共訳、『デモクラシー論』、木鐸社、一九七七年、四一―五頁
- (2) G・イェリネック、芦部他共訳、『一般国家学』、学陽書房、昭和四九年、一〇―五頁
- (3) Almond and Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, 1966, Introduction, pp. 1-15. (この間の経緯が詳しく述べられている。また、内山秀夫、『政治発展の理論と構造』、未来社、一九七二年、第一部に詳し。)
- (4) Roy C. Macridis and R. Cox, *Research in Comparative Politics*, in: *American Political Science Review*, Sept., 1953, pp. 641-657.

二、政治発展論の理論構成

(1) 近代化論

一九五〇年代から社会科学界において、発展論は、いわゆる近代化論として経済学界で多くの労作が発表され、日本でもW・W・ロストウの経済発展論に基づく近代化論は一時論壇をにぎわしたことは周知の通りである。

それは西欧諸国を近代性、それ以外のすべての新生国を伝統という指標で区別し、まず社会を工業化を規準にして前者を近代工業社会、後者を農業社会と規定し、それに照応する形で政治的領域では近代的政体と伝統的政体とを区別するものであった。その代表的なものとしてウオードとロストウの近代化論による、近代的政体の特徴は伝統社会のそれと比較すると次のようになる。

(一) 高度に分化し、機能的に限定された政府組織の体系

(二) 政府構造間の高度の統合

(三) 政策決定における合理的でかつ世俗的な手続の確立

(四) 多量的で広範にわたる高度の効率性をもつ政治的・行政的決定

(五) 歴史と領土とに対する大衆の広範囲で効率的な一体意識と国家に対する一体感

(六) 政策決定のレベルでは必然的ではないが、広範囲にわたる大衆の政治体制に対する理解と参与

(七) 帰属性に基づくのではなく、業績に基づく政治的役割の分配

(八) 主として世俗的で、非人格的な法体系に基づく司法的な規制技術⁽⁵⁾

その他、西欧の国民国家の特徴とされるものが現象的に類型化されてあれこれあげられるが、それらを一般的に整理すると、近代政体とは、伝統的なそれとは対照的に、権威の合理化、政治構造の分化、大衆参与、そして広範囲にわたる目標を達成することのできる能力、等をもった政治体系⁽⁶⁾である、というハンティントンの定義に総括されるのである。

そして近代化論者によると伝統社会から近代社会へ向かつての過程は大体次のような特徴をもつとされる。

(一) 近代化は革命的過程である。近代社会は伝統社会と根本的に異なり、伝統から近代性への変化は結果的に人間生活全般にわたる根本的で全体的な変化を招来する。

(二) 近代化は複合的過程である。近代化はどれか一つの要素によってたやすくもたらされるものではない。それは実際に人間の思想と行動様式の全体にわたる変化を招来する。少なくともその構成要素として、工業化、都市化、社会的移動性、分化、世俗化、大量伝達手段の拡大、文字および教育の普及、政治参加の拡大などを含む。

(三)近代化は体系的過程である。一要素における変化は他の要素の変化と関連し、それに影響を与える。

(四)近代化は世界的過程である。近代化は一五・六世紀のヨーロッパに起源を有し、現代では世界的現象となっている。近代化は主としてヨーロッパを起点とする近代的理念と技術の拡散を通じて実現されたものであり、部分的にのみ非西欧社会の土着的な発展を通して成立している。

(五)近代化は長期的過程である。近代化による変化の全体性は時間的経過のみでは解決できない。その結果、近代化は伝統社会において生じる変化の程度の点からみて革命的といえるが、こうした変化を引き起こすのに要する時間の量においては進化的である。

(六)近代化は段階的過程である。社会は確実に伝統的段階から始まって近代的段階で終わる。したがって中間的な過渡的段階は下位段階として分類することができる。その結果、社会はそれが歩んでいる伝統から近代性までの程度において比較することができる。

(七)近代化は同質的過程である。伝統社会はいろいろ異なる形態で存在している。一方近代社会は類似性をもっている。近代化はいろいろな社会を統合する傾向をもっている。近代化は政治的に組織された社会間の相互依存性と根本的な社会統合による変化を招来する。

(八)近代化は不可逆的過程である。近代化過程において一時的な亀裂と反転の現象が起きることもあるが、しかし全体としてみると、近代化は本質的に世俗的な趨勢である。変化の比率は社会によって相当異なることもあるが、変化の方向はそうではない。

(九)近代化は進歩的過程である。近代化の外傷は多く、ひどいものであっても、結局、近代化は不可避的であるばかり

りでなく、また望ましいものである。過渡期において支払わねばならない代価と苦痛は特にその初期の段階において大きい、しかし近代的な社会的、政治的、経済的秩序の達成はそれだけ価値がある。結局、近代化は文化的にも物質的にも人間の福祉を高める。

近代社会の特徴と、こうした近代化過程の特徴は、すでに西欧の国民国家が達成した社会の特徴であり、それへ至るまでの過程の特徴を類型化したものにすぎないことは明白である。したがって一九五〇年代から一九六〇年代の近代化論は新生諸国の変化と西欧諸国の現状維持を合理化するものであった。そしてそれは、近代性と伝統をまったく対立的なものとして捉え、前者は価値的に達成が望ましく、後者は否定されるべきものとして評価し、両者が相互補完的關係に立つこともありうるし、伝統社会と称されるものの方が、非西欧的価値観からみて、近代社会より望ましいと思われる点があることに無関心であった。そして変化はすべて西欧国民国家モデルに収斂するため、近代化論は変化の理論であるより、むしろ「比較静態学」の理論であったといえる。⁷⁾

(2) 政治発展の概念

社会科学者の間で近代性と伝統の二分法と近代化過程に対する関心によって研究が進められている一方、政治学者達は一九六〇年代に入って政治的近代化、または政治発展に対してより一層積極的にとりくみ研究が進められていった。といつても彼らの理論的基礎は伝統と近代性の概念であり、したがってそれらの主張は本質的に比較静態学よりは焦点がより動態的で発展志向的な分野に転換したものであったといえる。こうした傾向は、一九六〇年代初めにかけて、アメリカの社会科学者比較政治委員会会長であった、G・アーモンド (G. Almond) の著作に明確に反映されていた。

アメリカ政治学界において政治学者達の注意を發展問題に初めて向けるのに重要な役割を果たした仕事は『發展途上の諸地域の政治』⁽⁸⁾である。同書が比較政治学と政治發展論の分野で知的影響力を及ぼしたのは、アーモンドの序説とコールマンの結論の部分である。それは、D・イーストンによって提起された「政治体系」の概念を修正して非西歐諸国の政治的現象の分析に適用したものであった。

アーモンドは同書の序説「比較政治に対する機能的アプローチ」(三一六四頁)の中で次のような主張を展開した。

規模も構造も文化も根本的に西欧と異なる政治体系を比較する概念として従来の制度論的政治学のそれはすでに適していない。したがって社会学的・人類学的理論を借りて、従来の政治概念を新しく規定し直す必要がある。行動論的アプローチからすると、国家の代わりに「政治体系」、権力(権限)の代わりに「機能」、官庁オフィスの代わりに「役割」、制度の代わりに「構造」、世論の代わりに「政治文化」、公民教育(citizenship training)の代わりに「政治的社会化」という新しい概念を用いた方が、あらゆる種類の政治体系の比較分析のために有用である。⁽⁹⁾ イーストンの権威の概念をM・ウェーバーの国家の定義(合法的な物理的強制力の独占)の方向により具体化させるなら、イーストンの政治体系論はより有効な概念になる。このように述べた後、アーモンドは「政治体系とは社会における正当な、秩序維持のないしは秩序変換の体系である。」⁽¹⁰⁾と規定した。

政治体系は政治機能を担当する政治構造、機能の多様化とそれに対応する構造の専門化(分化)が生ずること、政治体系は同じ政治機能を果たすが、その構造は状況に応じて多機能的であり、そして文化的な意味からいうと「混合」的であるという特徴をもつ。こうした基本的特性をもつ政治体系を、アーモンドはパーソンズの「伝統性」と「合理性」(近代化論者のいう「近代性」と同義)の分類に依拠して、「發展した」政治体系と「發展しつつある」政治体系

または「発展途上」の政治体系に分類した⁽¹¹⁾。そして入力機能(一)政治的社会化と徵募、(二)利害表現、(三)利害集約、(四)政治的コミュニケーション、出力機能(五)規則制定、(六)規則適用、(七)規則裁定)の点で二つの政治体系の「伝統性」と「合理性」の程度を分析しようとした⁽¹²⁾。

アーモンドの理論は、近代化論者の近代性と伝統の二分法を基礎とするものであっても、それがすべての政治体系が近代性と伝統の要素を共に有し、文化的に混合していると主張している点で近代化論と比べて著しい特徴をもっていた。

しかし『発展途上の諸地域の政治』は政治発展に関する研究ではなく、比較政治分析の方法論を模索したものであった。したがってそれは政治発展の概念ないし理論を提示してはいなかった。同書においてアーモンドとその協力者達は政治体系の二元的モデルの要素を提示したが、政治変化の過程を理解するのに役立つ「発展的モデル」を提示したのではなかった。

こうした反省に立って、アーモンドはパウウェル(G.B. Powell)との共著で、六年後に『比較政治・発展的アプローチ』(Comparative Politics: A Developmental Approach, 1966)を公刊し、前書と違って政治的動態性に関心を注ぎ、政治発展という主要な概念を用いて理論的展開を企てた。アーモンドはその前の著作において、その概念的枠組は主としてある与えられた時間の断面内での政治体系の分析に適するものであって、それは発展的パターンを探し政治体系の変化に関する方法と原因を説明しようとしたものではなかったという限界があった点を認め⁽¹³⁾た。政治体系論のもつ静態的・保守的含意に対⁽¹⁴⁾するこうした反省の上に立って、政治体系の研究に対するアプローチに政治発展を組み入れることを企てた。

アーモンドとパウウェルは、政治発展の基準として、政治構造の点で、後割分化 (role differentiation)、下位体系の自律 (sub system autonomy) をあげ、次に政治文化と社会化の点で、世俗化 (secularization) の概念を強調した。そしてこの三つの基準を変数として用いてあらゆる政治体系の発展を分析しようとした。⁽¹⁵⁾ 彼らはこうした理論的基礎の上に立って、政治発展とは、社会的または国際的な環境における変化に対する政治体系の反応であり、特に国家形成 (state building)、国民形成 (nation-building)、参加 (participation)、分配 (distribution) などの挑戦に対する反応であると主張した。彼らは、国家形成とは統合と統制 (Control) の問題を指し、国民形成とは集団の一体性 (Identity) と忠誠の問題を指し、参加とは体系の決定作成過程に社会の成員のかかわりを指し、分配とは政治体系による財貨、サービス、その他の価値の配分を指した。⁽¹⁶⁾

彼らは西欧的国民国家の発展過程をモデルとして(イギリス、⁽¹⁷⁾ ドイツ、⁽¹⁸⁾ フランス)⁽¹⁹⁾ その特徴を抽出し、この四つの特徴、すなわち国家形成、国民形成、参加、分配を新生国が西欧的国民国家というモデルへ向かって政治的發展を達成するプランニング、ないしは投資の問題として捉え直し、政治的投資戦略の分析から、政治的近代化ないし成長の「合理的選択」を定式化しようとした。ところでこの「合理的選択」とは、まずあらゆる政治体系の出発点を分析して、その構造的、文化的特徴、入力機能の出力機能への転換の特徴、その体系の能力を確定し、次に新しく導入しようとする政治体系の特徴を確定し、現在の体系から所与の望まれた体系へ最少のリスクとコストで最も効率的に導く可能性をもつ戦略の間に投資戦略を予言することである。⁽²⁰⁾ こうした観点から政治發展プランニングの理論に重要な貢献をなすものとして、西欧の政治体系の歴史的発展の研究、すなわち政治史の研究を評価するのである。

このように、アーモンドとパウウェルは政治發展のモデルとして西欧の国民国家の特徴を類型化し、政治

体系の構造的分析、下位体系の自律性、文化的世俗化を変数として用いて新生国の政治的近代化の程度をはかろうとしたにすぎなかった。ところでアーモンドとパウエルが明らかにしなかった「政治発展」の具体的内容について議論を展開したのは、一九六六年のバイによって発表された政治発展の概念である。

バイ (Lucian W. Pye) は『政治発展の諸側面』(Aspects of Political Development) の中で「政治発展」という表現にはしばしば混乱した意味づけがなされているので、意味論的混乱を整理しなくてはならないとして政治発展の内容を次の十項目に総括した。⁽²¹⁾

- (一) 経済的發展の政治的前提条件としての政治發展(三三三頁)
 - (二) 工業社会の典型的政治としての政治發展(三四頁)
 - (三) 政治的近代化としての政治發展(三五頁)
 - (四) 国民国家の運営 (Operation) としての政治發展(三七頁)
 - (五) 行政的・法的發展としての政治發展(三八頁)
 - (六) 大衆動員と大衆参加としての政治發展(三九頁)
 - (七) デモクラシーの確立としての政治發展(四〇頁)
 - (八) 安定と秩序ある變動 (Change) としての政治發展(四一頁)
 - (九) 動員と権力としての政治發展(四二頁)
 - (十) 社会變動の多次元的過程の一側面としての政治發展(四四頁)
- バイは以上のように政治發展について多くの論者の主張を整理し、統合して、政治發展についての最も共通的な属

性を次のように要約した。すなわち政治体系との関係において個人の平等の増大、環境との関係において政治体系の能力の増大、政治体系内部における政治構造の分化と専門化の増大、という三つの次元に要約した。⁽²²⁾

パイによると、「平等、能力、分化の三つの次元は発展過程の心臓に位置するもの」として認識されるが、しかし、この三つの次元は必然的に適合・調和の関係にあるのではなく、反対に歴史的には、平等への要求、能力の必要性とより大きな分化の過程との間に激しい緊張があるとみなされているのである。すなわちより大きな平等への圧力が政治体系の能力に挑戦し、分化は質と専門知識の重要性を強調することによって平等を減らすという具合にである。したがって政治発展は単線的でもなく、明確な段階を経て展開されるのでもない。むしろ政治発展のさまざまなコースのパタン化を企てようとするなら、平等の問題は政治文化と政治体系の正当性に関する感情と一般的に關係し、能力の問題は政府の権力的 (authoritative) 構造の業績達成と一般に關係し、分化の問題は主として非権力的構造の業績達成と全体としての社会における一般的な政治過程と關係するという点に注目することが有用であろう。結局、政治發展の問題は、政治文化、権力的構造、一般的政治過程の間の關係をめぐって転回することが示唆される。⁽²³⁾

以上、アメリカの政治發展論の代表的理論をみてきたが、それらを考慮すればするほど、それらが政治發展の本質を満足のいくように説明してくれるものではないという感を強めざるを得ないのである。そしてそうした失望感をもたらす原因をさぐっていくと、政治發展論が政治發展の歴史的段階の特徴を類型的に羅列するのみで、それらの間の構造的連関性と、歴史的な段階ごとの社会構造や基盤的經濟体系との相互規定關係の認識に欠けているという点であった。

今日、西欧の強大国のみならず新生国にとっても政治發展の問題は言うまでもなく普遍的関心事になっていること

は確かである。そして「發展」は全世界的に肯定的価値として認められており、技術と通信の發達によって全世界が一つの地球国家となりうる環境的条件が整備されるにつれて、「發展」していない諸国の計画的で合目的な變化のための方法と方向を人間が操作しうるのではないかという確信も一般化しつつある。非西欧的な新生諸国は程度の差はあれ、アメリカをはじめとするいわゆる「發展」した国々に対して相対的な価値剝奪感を抱いており、こうした剝奪感は何際關係にも投影され、国家間の貧富の差を狭めるべきであるという要求として「發展」を道義的、倫理的争点にまで高められて、「南北問題」とか「第四世界」という用語まで作られる状態にある。

こうした國際世論を背景に、新生国の「發展」は、それぞれの国の政治指導者の政治的目標であるばかりでなく、いわゆる強大国の國際的な道義的問題として新たに提起されるに至った。西欧の国民国家のモデルとその成立過程の特徴を類型化して「政治發展」のモデルを作り、それを規準に各新生国の政治的現實を分析し、比較して、確かに「政治發展」モデルの開發(發展)は進んだかも知れないが、どういふ政治主体がどのような方法でどのような方向に向かつて「發展」を推進するののかの問題についての一般理論は提起されてはいない。

しかし政治的現實の方が先に進んでいた。西欧諸国の国民国家モデルによって新しい国家的制度作りを外から強要された諸国では、一九五〇年代中頃から一九六〇年代に入って、ほとんど、國家の正當な物理的強制力的手段として、アメリカないし西欧の大国によって作られるか、あるいはその確立に際して援助された軍隊による、合法的または非法的な政權掌握が続き、新生国のあちらこちらに、軍事独裁政權が誕生することになった。丁度西欧の絶対主義國家の形成が、絶対君主の傭兵隊と文民官僚制の合理的組織化によってなすとげられたように、いわゆる傳統社會の遺産を多く受けつぐ新生国の中で、唯一の近代、合理的組織である軍隊によって、經濟發展をはじめとする、いわゆる

る「近代化」事業が企てられていった。現在、それは進行中であるのでその評価は別にして、こうした軍隊による近代化推進によって、「政治発展」の推進勢力として近代の組織についての視点が開かることになった。

パイもすでに『政治発展の諸側面』の中で特別に「政治発展の過程における軍隊」の章を設けて、伝統社会ないし伝統社会の遺産の強く残存する社会において軍隊が近代化的組織である上、武器の急速な開発に対応して軍隊それ自体が近代化と専門化に進まざるを得ず、さらに対外的に国家内の総力を最大限に組織して發揮してはならないという近代的な軍事戦略的要請からして、政治、社会、経済的領域の近代化を推進することに最大の利害関心を有し、それを政治勢力が効果的になし得ない場合、その任務を引きうける唯一の組織であるため、近代化のエージェントとして活動するに至った点を分析している。²⁴

言うまでもなく、軍隊は文官行政装置と共に、国家の広義の官僚組織ないし行政組織を形作っている。各々の国の事情によって異なるが、長い植民地時代に、すぐれた近代的文官行政組織が独立以前にすでに確立されていた国ではこの文官行政組織が、そして独立以前に植民地搾取のための近代的な文官官僚制ができていたが、独立後それをして近代的な官僚制に民族主義的な組織変えを行なわなかったか、あるいは失敗した国や独立後も近代の官僚制を確立していない国で、強大国の世界政策と新生国の威信政策とが相乗作用を果たして、独立後急速に近代の軍隊を確立していった国では、この軍隊が、おしなべて近代化のエージェントとして登場してきた点に着目して、政治発展論は「行政による発展」論にさらに展開されることになった。

すでにその素地はアーモンドとパウウエルの前記の『比較政治論』にもすでにあった。同書の中で、両人は次のように言っているからである。構造的レベルで、政治体系のより高い能力は「合理的」な官僚組織の出現に依存する。し

たがって「ある体系はなんとかの形の『近代的』な統治官僚制なしに国内における高水準の規制、分配、ないし採取 (extraction) を展開させることはできない、とわれわれは予言する。」⁽²⁵⁾と。西欧の国民国家モデルを導入して成功した日本の秘密は、その絶対主義国家官僚制度の確立にあったこと、さらに西欧諸国の中でも後れて国民国家の形成をなしとげた国ほど、たとえばドイツでは官僚制度の整備がより進んでいたことが、アーモンドとパウウェル等の主張の論拠になっている。

こうして政治発展論はその発展のエージェンツの問題に関心が向けられるにつれて、政治体系と官僚制の関係が研究され、それをふまえて、発展行政論へと展開されることになった。したがって次に政治発展と官僚制の関係、発展行政論について論を進めて政治発展論の全体をつかむことにしたい。

- (15) D. A. Rustow and R. E. Ward, "Introduction", in: Ward and Rustow, ed, *Political Modernization in Japan and Turkey*, 1964, pp. 6-7.
- (16) S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 1968, pp. 32-37.
- (17) W. Moore, "Social Change and Comparative Studies", in *International Social Science Journal*, xv, 1963, p. 523.
- (18) G. Almond, J. Coleman, ed, *The Politics of the Developing Areas*, 1960.
- (19) *Ibid.*, p. 4.
- (20) *Ibid.*, p. 7.
- (21) *Ibid.*, p. 22. リンヌス (Fred W. Riggs) は「農業社会 (Agraria) と工業社会 (Industria) とに分類している。」(Agraria and Industria-Toward a Typology of Comparative Administration; in W. J. Siffin, ed, *Toward a Comparative Study of Public Administration*, 1957, pp. 23-116.)
- (22) G. Almond, J. Coleman, op. cit., pp. 53-56.
- (23) G. Almond and G. B. Powell, op. cit., p. 13.

- (14) Ibid., p. 13.
- (15) Ibid., pp. 299-300.
- (16) Ibid., p. 314.
- (17) Ibid., pp. 315-317.
- (18) Ibid., pp. 318-319.
- (19) Ibid., pp. 320-321.
- (20) Ibid., p. 328.
- (21) Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, 1966, p. 33.
- (22) Ibid., pp. 33-45.
- (23) Ibid., pp. 45-47.
- (24) Ibid., Chapter ix, pp. 172-187.
- (25) Almond and Powell, *op. cit.*, p. 323.

三、政治発展と官僚制

政治発展と官僚制の関係を研究の主題にとり上げ、政治発展論をより深めていったものとして、ラバロムバラと彼の協力者の共同研究の成果である『官僚制と政治発展』（一九六三年）がある。

ラバロムバラによると、新生国では、西欧諸国で非政治的方法で長時間かけて達成された、経済的、社会的、教育的変革（近代化）が一举に、しかも短時間内に遂行することが求められているために、こうした変革の推進役割が「パブリック・セクター」である政府とりわけ官僚制に負わされることになった。したがって「パブリック・セクター」、とりわけ官僚制は発展途上国におけるいかなる種類の変革（Transformation）——それが社会的なものであれ、経済

的、政治的なものであれ——にも大きな影響力をもつ、最も重要な独立変数である。⁽²⁶⁾もしそうであるならば、変動の道具として官僚制が多かれ少なかれ実効的でありうる方法について知ることが、政治發展論にとって最も重要な課題として提起される。もっとも近代化ないし發展について「何から何への」近代化であり發展なのかについて議論もあり、したがって近代化と發展についての概念の混乱は避けられないが、もし近代化ないし發展を単に工業化と農業の近代化を意味するものとして限定すれば、近代化ないし發展の概念が中立化されるであらう。そして政治發展をある一つのタイプのものから他のタイプのものへの政治体系の变革と解するなら、「独立」を契機に「国家形成」期に入った、つまり一つのタイプの政治体系の樹立に入った新生国では、それを支える経済と社会体系の近代化ないし發展を推進するために、これら新生国では、西欧諸国の近代化過程において「プライベート・セクター」に委ねられていた。工業化と農業の機械化を、「パブリック・セクター」が担当せざるを得なくなったことから、「パブリック・セクター」の中核組織である官僚制が近代化のエンジンとして機能するに至った。広義の官僚制の中でも、国民形成と經濟發展の観点からみると、軍隊は、しばしば最も実効的組織として作用することができる。たとえば大皇帝侯以後のプロイセンと維新後の日本でみられたように、封建諸侯の権力を打破し、統一国家を確立するに当って中央に組織された軍隊は、極めて早く国民感覚 (a sense of the nation) を獲得し、既得権や地方的權益のゆきすぎた主張に對して敵意を示す。また軍隊の組織それ自身が全社会のさまざまな集団から徵募されているために、国民志向的な諸価値を強化する、重要な社会化の手段たりうる。軍隊はこうした性格の故に、「転位社会」⁽²⁷⁾ (Transitional Society) にみられる、(技術的意味での)最も近代的な集団になる傾向を有している。軍隊の指導者は防衛欲求に動かされて新しいテクノロジーを受け入れ、工業社会で開發される最新の技術を兵士に修得させようとする。こうした技術は、兵

士が除隊した後、産業界に利用されるのである。さらに通信体系の革命的進歩によって、軍隊が社会資本の創出に直接にかかわりをもつに至ったところでは、軍隊は、道路、橋梁、ダム建設や、急速な経済発展に不可欠な他のプロジェクトの建設において極めて実効的でありうる。さらに軍隊の積極的側面はこれのみではない。軍隊は田舎から都市に出た者にとって(伝統社会から近代社会への)転位的経験(transitionnal experience)を得る重要な施設でもありうる。将校は社会の支配的な貴族層以外から徴募されるが故に、軍隊は中産階級を強化する手段となりうる。軍隊組織はその形式的、実際的な教育機会を通して、未来の行政的、技術的指導層リीडィンゲンの貯蔵所であり、それを提供する最も重要な手段となりうる。

以上のように、軍隊が経済的、社会的発展のエンジンとしての重要な、積極的役割を果たす側面を有していることは明らかであるが、しかし、民主的な政治発展の観点からみる場合、軍隊に社会統制の機能が付与されることは、むしろ民主的発展が阻害されることもまた明らかで、発展のエンジンとしての軍隊の役割の否定的作用がここにみられるといえよう。最近まで、第二次大戦後のアメリカ軍占領下の日本がその例外をなすし、トルコが条件つきであるがまたその例外をなすだけであろう。大体、軍隊が統制権を掌握しているところでは、それは民主的制度や運用を奨励する傾向にない。軍隊は政治家を疑い、さげすむきらいがあり、短絡的行動をとりやすく、立憲主義を遅らせる傾向がある。そしてそれは既存の貴族的階層の部分となるか、あるいはそれ自身の既得権的地位を拡大するか、のどちらかの傾向をもつ。ラテン・アメリカの歴史は明らかに軍事官僚制が国家指導要所(the driver's seat)を占めてしまうと、現われ出る可能性のある一つの政治発展のパターンを例証している。

このようにラテン・アメリカやその他アジアの軍事政権が例証するところによると、さらに経済発展における軍事

官僚制の有用性を過大評価してはならないだろう。その一つは、軍事指導層の国家経済全体に対する財政的・金融的リーダーシップに伴う諸問題について理解力を示さないことが多いという点である。ナショナルな政策決定者として、彼らは、国家官僚制の相棒である文民官僚制と比べて能力が劣る点があるらしいがある。もう一つは、軍事体制は、経済発展のためにより良く用いられるかも知れない限られた資源を軍事的領域に向ける点である。恐らく、ここで指摘される点は、軍隊は経済発展の限られた道具として非常に有用でありうるのに反して、それが社会体系を完全に統制しようとする方向に動き出すにつれて、軍隊の有用性と実効性は大いに減退するということである。いずれにせよ目標設定と目標遂行を担当する官僚制が文民的 (civil) であるより軍隊的であるところでは、民主的な政治発展の展望は暗い、という点は明らかである。²⁸

このように、官僚制、とりわけ軍事官僚制を發展のエンジンとみなす場合、経済發展と民主的な政治發展との間の一対一の関係がなり立たない。一国を工業化すること、つまりその国に食糧が銃を供給するか、あるいはその軍事専門家ないし技術者を訓練することは、自動的に民主的な政治發展をもたらさないことが明らかのように思われる。つまり経済成長の強調は実際、民主的な政治發展という目標と直接的に対立することがひどく明白なように見える。²⁹

ラバロムバラは以上のように、新生国における政治發展と官僚制の関係を事実的側面に焦点を当てて分析し、官僚制、とりわけ軍事官僚制は経済的・社会的近代化の推進エンジンとして一定の有益な役割を果たす場合があるが、民主的政治發展という目標の実現とは対立関係にある、という結論を引き出している。

こうした現状認識をふまえて、ラバロムバラは、西欧の国民国家における官僚制をウェーバーの官僚制概念によって定義し直し、近代官僚制はあくまでも一国の政策決定の最高機関の意志の合理的な執行手段にすぎないこと、し

かし国家機能の拡大に伴う権力の中央への集中と共に行政国家への方向をとり始めた西欧の国民国家の政治体系の中で、官僚制が政策決定権を実質的に掌握し始めた場合に、形式的にデモクラシー体制がとられていてもその実質においては政治体系が反民主的な方向に運用されるきらいがある点に留意して、官僚制を主権者である国民の意志の下に民主的にコントロールし、それが政策の実効的な手段であるようにすることが、新生国のみならず、発展をとげた国にも重要な課題であるとの反省がなされている。⁽³⁰⁾

次に文民官僚制の場合は、政治発展とどのような関係にあるのであろうか。この問題については、ラバロムバラ編著『官僚制と政治発展』の中で、アイゼンシュタット (S. N. Eisenstadt) が担当した、第四章「官僚制と政治発展」でとり上げられている。したがってアイゼンシュタットの主張を次にみてみよう。

彼は、政治的近代化とは一六世紀以降ヨーロッパで発展した政治体系の採用と考え、それを規準に新生国の政治発展の問題にアプローチする論述の方法をとっている。彼によると政治的近代化の特徴は次の通りである。(一)政治的役割と制度における高度の分化、および特定の目標と方向づけをもった中央集権的政治体の発展、(二)「中央の」行政的、政治的組織の活動の拡大とそれら活動の社会のあらゆる領域と地方への浸透、(三)社会のより広い集団への潜在的権力の拡大の傾向、(四)伝統的エリート⁽³¹⁾の弱体化と——そして究極的にすべての成年市民への——支配者の伝統的正當性の衰退、潜在的権力の保有者である被治者に対する、支配者のイデオロギー的制度的責任性の増大。こうした四つの特徴をもった政治的近代化への変革をなしとげた政治体系は、言うまでもなく、他の政治体系と同様に、要求と政策を調整させるばかりでなく吸収を通じて調整する問題に直面する。近代政治体系のこうした変化する政治要求を吸収する能力は種々の基本的な制度的枠組の発展と密接な関係をもっている。それら制度的枠組の中で第一番目に重要

なものが各種の行政団体と立法団体である。さまざまな利益集団と社会運動の政治的要求が表出される政党が第二番目に重要であり、第三番目が中央集権化された官僚的行政組織である。發展のテンポは場所によって異なるが、これら三つはある程度、近代化の過程の基本的な系である。変化する政治的要求と組織とを吸収する能力の制度化におけるそれらの役割は決定的である。なかでも近代的政治体系、つまり西欧的国民国家成立の初期の段階としての絶対主義国家と、二〇世紀のアジア、アフリカの新生国における官僚制の役割は決定的である。なぜなら両者の場合、官僚制は、分化された諸体系の枠組の形成において、並びに政治的統一と近代化の重要な手段として役立った点において決定的に重要であつたからである。しかしまた官僚制はそれ以上の近代化に対しては阻止的役割を果たすこともありうることを証明した。ともあれ絶対主義国家からより一層の近代化への道程において官僚制が積極的な役割を果たしうる条件があつた。こうした条件の中で最も重要なものは、相対的に分化した社会構造、市場經濟の要因、ステイタス体系におけるある程度の柔軟性、およびある普遍主義的な文化志向の成長、などである。こうした条件の下で官僚組織は拡大し、さらにその活動は中央集権化された政治体ポリティイの確立と継続化の前提条件の整備に寄与したのである。⁽³²⁾

新生国の近代化の初期の段階においても、官僚的行政組織は同じような役割を果たした。

新生国において合理的組織化の程度の差はあれ、独立に際して旧宗主国の植民地官僚行政組織の遺産を受けついでいた。植民地官僚制は言うまでもなく、宗主国の利益のための資源の収奪と法と秩序の維持を行政目的としていた。それは植民地統治は地方の土着生活に最少限しかかわり合いをもたない都市の権力による政治的統制に依拠していた。こうした条件は行政の構造的性質を規定し、高度の中央集権化、法規則による全社会生活の規制、最少限の分化を結果することになった。こうして植民地官僚制は一方において近代的な法的、行政的施政の枠組の確立を助けた。

他方ではそれらは政治に介入せず、政治的に中立的な官吏制度の理想を維持し、それらが仕えている国の政治生活に参加することを控えたが故に、すぐれて非政治的 (apolitical) であった。官僚的行政制度の極めて限定された目標は、それが統治している国の政治集団や世論のどちらに対しても責任を負わない植民地権力によって設定された。それらは植民地住民内の政治的利益と活動を規制する副次的機能を遂行するだけであった。そしてその機能は行政的裁定と法律の強制であった。

こうした「法と秩序維持型」の官僚制に独立と共に新しい官僚制の第二次的層が加わった。新生国は、まず宗主国中心に営まれてきた故に、新生国だけを限定してみた場合、跛行状態にある産業構造や社会資本、労働力の訓練、その他経済基盤の自主的自立的再編成や、受動的に形成されてきた民族意識の国民意識への転化のための国民教育など、経済発展や社会発展の課題の解決に迫られた。したがって、こうした任務を遂行する新しい官僚制が樹立されたが、そのための十分な行政訓練を經ていない上に、民族主義的政治運営にコミットすることを採用資格条件として、徵募されたため、新官僚制は新生国の自主的発展目標を志向するものであっても、その遂行態勢において、人的要素、組織的要素に問題があった。確かに新しい官僚達は、旧植民地時代の官僚よりも、明確な政治的志向と政治的責任意識をもっていたが、国民意識が確立していないところでは、彼らの採用が政治的任命であったために、各々の政治運動や政党、政治集団の代表として思考し、行動する傾向があった。したがって彼らはその機能を主として政治的とみなしていたので、政治目標を遂行することによってか、もしくは種々の集団や社会層の政治的利益や活動を代表したり表出したり、規制するか、どちらかによってその機能を遂行しようとする⁽³³⁾。こうして官僚制はますます政治過程に巻き込まれていった。そしてこの官僚制の政治過程への巻き込まれる程度とやり方はさまざまであった。

多くの新生国において、官僚制はそれ自体実効的な執行部の部分を構成し、さらに強大な執行部の行政手段^{アーク}であった。それは政治的目標の設定、決定、遂行のみならず、主要な政策方針の確定においても一定の役割を演じた。執行部の長を別にすると、多くの国においてこの官僚制のみが政治的であれ、行政的であれ、とにかくどちらかの明確な目的を定式化しうる唯一の団体であった。

これらの国における官僚制の政治過程への巻き込まれ方の第二の主要な側面は、それが政治的規制の主要な道具として発展する傾向である。官僚制はさまざまな利益が規制され集約される、政治斗争の主要なチャンネルの一つである。政治過程のこうした側面におけるその主要な機能は、主要であるばかりでなく支配的である場合さえある。ある場合、官僚制は、ラテン・アメリカ諸国の一部にみられるように、他の寡頭的な集団と強力な同盟を結んでそれ自体が最も重要な圧力団体となる場合がある。

このように、これらの国において官僚制はさまざまな政治機能を遂行する傾向があり、そして政党や立法部、執行部と同様にさまざまな政治活動の中心になる傾向がある。こうした活動を通じて、官僚制は近代政治の基本的枠組を作り出すこともあるが、しかし各種の政治的役割と活動の分化の程度を最少にすることもある。こうしてそれは自立的で分化した政治的な活動、組織、志向の発展を阻止する。

また新しく出現した官僚制はそれぞれの国の社会変動と政治的社会化の主要な道具である。官僚制は最初、少なくとも役職の役割についての普遍主義的で機能主義的な点で明確な定義に基づいていた。しかしこれら諸国の大部分の住民は別の志向をもっていた。すなわち社会生活において彼らの伝統的志向と大家族制度のような構造が支配的であった、これら社会における個人の役割関係の主要な部分は伝統的集団内部で決められていた。したがって、こうした

住民の政治的社會化のますます広範囲でかつ集中的過程を組織したのは官僚制であった。そのため、官僚制はその明確に規定された役割の範囲を越えて各種の社会的・政治的リーダーシップと後見の役割を担うに至った。こうした官僚制は全住民の行動様式の変化を生み出すことが可能になった。このように、官僚の活動の範囲を特定の目標の範囲を越えさせ、官僚をして、全住民の家族、親族、共同体生活の領域にまで立ち入らせるようにしたのは、住民の行動様式の変化を引き起こす必要のためであった。⁽³⁴⁾

以上みたように新生国の新旧官僚制は政治的規制と政治的社會化の主要な機能を果たす。しかし多くの場合、ある一定の段階に達するとすれば、政治的統一、継続的近代と発展への道程において障害物に転化するともありうる。こうした可能性は、官僚制の権力と影響力の範囲がその正当なものとみなされていた範囲を越えて拡大されていく、官僚政治化への内在的傾向に根ざしている。こうした官僚政治化への傾向は、新生国において官僚制が政治過程に巻き込まれたが故に生じたのである。官僚制は、政治過程に巻き込まれると共に、種々の別の型の政治的志向を發展させる傾向があり、その中いくつかのものは、その内部でそれが發展してきた統一的な政治体の土台をほりくずす官僚政治化への潜在的傾向と密接な関係を有していた。こうした官僚政治化への傾向が強まったところでは、官僚制は中心的な政治的機能を独占するばかりでなく、それ自身が一つの強大な政治勢力と化してしまふ。⁽³⁵⁾

もし官僚制がそのサーヴィス目標を、それ自体の自己利益の拡大という非正当的な篡奪的目標にとりかえしてしまふと、官僚制自体の貴族化が部分的に進行する。そうなると、こうした貴族化し始めた官僚制から非伝統的社會層の經濟的資源と政治的支持が撤回されることになり、政治構造のより分化した方向への發展はとまり、漸次的退化の傾向も生じる。

以上の考察によって明らかなのは、新生国の官僚制は、支配的エリートと主要な社会全般的な目標に対して基本的忠誠心を保持している場合、統一的中央集権的政治体の枠組の確立に貢献することができるし、さらに変化する新しい政治要求を吸収し、変化する政治問題を解決する能力を發展させることができる。しかし官僚制が社会の他の寡頭的集団と同盟を結んで、それ自体の利益を追求する強大な圧力団体または政治集団に転化した場合、それはリッグス (F. W. Riggs) が「否定的な發展」³⁶⁾と呼んだ現象をもたらすことになる。

以上の分析によって、官僚制が政治發展に対して積極的役割を果たすのは、次のような政治体系の条件が存在する状況であることが明らかである。すなわち、(一)強力な政治的エリートが存在して、それが政治目標を表述する能力をもっていること。そして彼らは政治的・法的制度の枠組を確立し、維持するのみならず、主要な社会的・政治的集団と直接的コミュニケーションを維持していること。(二)政治的・社会的に自己表現する、集団と階層の継続的發展とヴァイタリティー。これら集団や階層はその活動を通じて各種の社会的政治的目標を遂行する能力をもち、同時に官僚制の徵募源になること。

もしこのような条件がないところでは、官僚制は「否定的な發展」の方向へ作用することになる。³⁷⁾

以上、パイやアイゼンシュタットの新生国における政治發展と官僚制の関係についての論述をみてきたが、彼らの主張は政治に対する行政の関係という、古典的行政学の主張を確認するにすぎないとみても過言でなからう。言うまでもなく一九世紀後半から二〇世紀にかけて、西欧諸国において独占資本主義的段階への移行と共に、国内における社会問題の発生と対外的に市場競争をめぐる緊張激化の中で、国家機能の拡大が要請され、その必然的系として、中央への権力集中と、行政権の肥大現象が起きると共に、国家官僚制の成立をみた。そして行政権、とりわけその担当

機関である官僚制の政策決定権への参加という傾向をみるに至って、政治にたける行政の比重の増大と行政の政治化現象が現われ、行政現象の研究が政治学の独立した研究主題としてとり上げられ、行政学の誕生をみたことは周知の通りである。古典的行政学によると、行政は政策の執行段階として、すなわち政策決定としての政治の手段としての公務員制度の民主的統制をいかに確保するかに主要な関心が占められていた。新生国における官僚制も、その成立背景と国内の政治状況は異なるが、新生国も西欧諸国と同様に「行政国家」化の特徴を示すと共に、行政主導型の政治体系の樹立の可能性が強まり、官僚制をして政治的目標を達成する行政的手段としての機能を固執させる条件がない場合、官僚制それ自体が支配集団に転化する官僚政治化への傾向が強まることは当然といえよう。

そうであるなら、政治発展のエンジンとしての官僚制を捉える視角は、新生国の未来を切り開く方向に理論化され得ないことになろう。こうしたディレンマを打開し、官僚制を含めて広範な行政が政治発展を推進する要因として作用する方向への理論の開発は不可能だろうか。

それは、ある程度、サイモン⁽³⁸⁾の行政理論によって可能である。サイモンは、従来の古典的行政学の学問規定を批判し、行政学を行政組織の内部管理の研究と組織の理論として規定した。二〇世紀に入って高度の技術革新とそのあらゆる人間生活への拡大によって、あらゆる国家は、工業化と官僚制化の趨勢にある。西欧諸国ではこれら趨勢はゆるやかなテンポで進行したために、イギリスやアメリカのように、工業化の拡大が、国家と産業界の官僚制化をもたらし、それはそれでまた工業化を促進するという相互連関の発展が進められていったし、遅れて国民国家への競争に参入したドイツや日本のように、絶対主義国家の官僚的行政組織が短時間内に人為的に上から工業化を遂行し、それによって社会的・経済的発展が進められ、その一定の段階に達して、それらが近代的政治的発展を引き起こし、絶対主

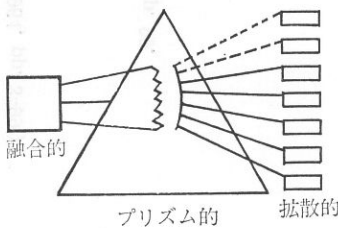
義時代の官僚制度は形式的に存続しつつもその機能において近代的官僚制の役割を行ない、次第に近代的行政機能に対応する構造の変革を惹起して、近代的官僚制に脱皮し、それはそれでまたさらに工業化を促進してきた。こうした工業化と官僚制化の関係における、ドイツ・日本の例は、「官僚制を意志決定のシステムとして理解させる」³⁹⁾ 視角を与えてくれる。こうした視角に立つと、「中立的で価値から自由な専門職業集団」としての官僚制の古典的イメージから、社会の注意を特定の行動可能性に向ける権力、つまり「政策発案の権力」⁴⁰⁾としての官僚制の新しいイメージが創出される。こうしたイメージによって始めて、新生国において官僚制が政治過程に巻き込まれざるを得ない必然性が理解できるし、その傾向を古典的政治・行政学の観点から規範的に否定的に評価するのではなく、未来を切り開く可能性を創出する権力として積極的に評価することができるようになる。

こうして行政を、政治発展のエンジンとして捉える「発展行政論」が「政治発展論」の新たな転生として成立することになる。次に「発展行政論」をみてみよう。

(26) J. LaPalombara, *Bureaucracy and Political Development*, 1963, p. 4.

(27) アーモンドとパウウェルは、「政治体系というもの——発展した西欧的なもの、並びに発展していない非西欧的なものを含めて——はすべて転移的体系 (The transitional Systems) すなわち文化的変化が生じている体系である。」と述べているところに、「転移体系」の言葉がみられるが (Almond and Coleman, op. cit., p. 24) この「転移体系」という概念を「転移社会」という概念に展開させたのがリッグスである。リッグスは近代国家にみられる多種多様な政治、経済、社会、文化等の諸機能が未分化で融合していた近代以前の社会が丁度光線がプリズムを通して分光して拡散して七色に分れるように、まずプリズム的なものを經由して分化していくとみて、発展途上国を「プリズム的社会」ないし「転移社会」と名づけた。

プリズム的モデル



説

(F. W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, 1964, pp. 3-99.)

論

- (28) LaPalombara, op. cit., pp. 31-33.
 (29) Ibid., p. 60.
 (30) Ibid., pp. 49-59.
 (31) S. N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development", in: J. LaPalombara, op. cit., p. 99.
 (32) Ibid., pp. 104-106.
 (33) Ibid., p. 107.
 (34) Ibid., pp. 111-113.
 (35) Ibid., p. 114.
 (36) F. W. Riggs, op. cit., p. 42, pp. 117-121.
 (37) S. N. Eisenstadt, op. cit., pp. 117-119.
 (38) H. サイモン、「行政理論と行政制度の変動」、エ・デ・ソラ・ポール編、内山秀夫他共訳『現代政治学思想と方法』、勁草書房、一九七〇年所収、一七二頁
 (39) 前掲論文、一五〇頁
 (40) 前掲論文、一七〇頁

四、政治発展論の新たな展開——発展行政論

(1) 行政発展論

「発展行政論」を述べる前に、発展現象の中で行政という構造がどのように発展してきたか、そして発展した行政が全体としての政治体系とどのような関係にあるのかをまずさぐってみたい。なぜなら「行政発展論」は発展した行政なしには不可能であるからである。

さて筆者の知る限り行政発展論を展開した研究書として、代表的なものは、モントゴメリーとシフィン共編著『発展へのアプローチ・政治・行政および変動』(John D. Montgomery and William J. Siffin, ed., *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, 1966)とリッグスの『発展途上国の行政・プリズム的社会の理論』(Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, 1964)ではないかと思う。とりわけリッグスは行政発展論の樹立者としてその所論をまとめて、モントゴメリーとシフィン編著『発展へのアプローチ』にも寄稿しているので、彼のこの寄稿論文「行政発展」によってその概要をみてみよう。

「発展」という概念は、流行すればするほどますます多義化してきた。国民生産とか国民所得の上昇で規定される「経済発展」の概念は限定された定義を獲得しやすい。しかし「政治発展」論はその定義は多義的で、それについての研究文献もおびただしく出ている。社会学の文脈では「社会変動」(Social Change)という言葉が使われているが、社会「変動」を「発展」と同一視しようとする者は少ない。行政理論はこの両極端の間にある。行政学者は最近「発展行政」をさかんに口にするようになった。しかし彼らはその際、発展的目標、すなわち成長を達成するために必要な行政手段を指示している。「経済発展」と「政治発展」の類推に従って、「行政発展」を内在的に有意味な過程として捉えられないか。

パイやビンダーは行政発展を政治発展の必須条件のように捉えていたことはすでにみた。⁽⁴¹⁾ビンダーはイランの研究から民主主義への転移は、経済発展が行政発展に先んじることを必要とする、⁽⁴²⁾という命題を引き出している。このように政治発展論の主要な論者は、行政発展を他の種類の発展の手段として捉えるが、行政制度それ自体が発展の主要な推進力となるかも知れないという点については視野を広げていない。そこで、まず行政とは何か、発展とは何か、

という問題を開明し、行政発展論を考えてみよう。⁽⁴³⁾

行政組織とは行政活動を主として志向する具体的集団である。行政発展とは行政的官僚組織の出現と増殖を指す。西欧近代国家の高度に発達した官僚制は疑いもなく主として行政を志向する。しかしだからといってすべての官僚制はその機能において主として行政的であるということはない。官僚——文民であれ、軍人であれ——の権力掌握は、それ故に「行政的」変動というよりむしろ「行政的」変動のボタンを表わしている。したがって「行政官吏の支配」としての「官僚制」の根元的意味は、行政現象というより、政治現象を指しているのである。しかしこうした分脈からみて、官僚制とはより大きな社会体系のエンジン^{ハイウェー}として形式的に作用する、階層的に關係づけられた役割から成る、具体的組織として定義される。そのような役割を担う人間は、経済的、社会的、政治的、行政的、宗教的な各種の機能を遂行するかも知れない。われわれが「行政組織」としての官僚制という場合、それが主として行政的任務を志向している時のそれをいう。⁽⁴⁴⁾では行政機能とは何か。

どのような集団であれ、それが存続するために、集合体によって有権的 (authoritative) になされた決定を構成員が規範的に拘束的なものと認めうるように、個々人を組織する必要がある。したがってその成員の行動様式に適用しうる規則を制定する社会構造を集団組織は有するものである。どのような集団であれ、それがその成員が義務と感ずるような規則をもっている限り、それは、そうした規則を採用し、適用し、修正する意志決定過程 (decision-making process) を必要とする。ところで意志決定はすべての行動に關係するものではない。多くの行動様式は習慣化されているか、ルーティン化されている。こうした伝統的形態の行為は先例によって確立されたボタンを反復するのみである。ある者が確立されている行為のボタンを破り、新しいやり方で行動し始めた時、革新 (innovation) が起きる。

そのような革新が多くの選択肢の間の意識的な選択に従う場合、意志決定(または決断)(decision)といわれる。集団の意志決定は、その集団が文化的に規定された、伝統的、ないし習慣的な行動様式を新しい規則に代えようと決定する過程、すなわち組織的意志決定(Organized decision-making)をいう。政治的・行政的機能とは組織的決定のある分析的特徴を指す。そのような決定は二つの段階を経る。すなわち初めに規範、価値ないしは目標の選択、次にそれを実現するために必要な行為ないし手段の選択である。ある目標の選択に伴う競合する価値間の選択は政治的側面と呼んでよからう。そして選択された目標を実現するために必要な手段の発動は「行政的」側面を構成する。関係者は彼らの内心ではこれら側面を区別していかないかも知れないし、またわれわれは外部からこれら二つの側面に対応する具体的段階ないし手続を識別することができないかも知れない。一つの意志決定が行政的行為であると同時に政治的行為であるとみなされるかも知れない、ある集団の意志決定は、それが競合する価値の間の一つの選択を伴う限り、政治的であり、それが前もって選択された目標の実現に仕えている限り、行政的である。しかし意志決定というものはその一つの側面が明らかに他の側面に対して優勢であっても、行政的側面と政治的側面の両方の側面をもちがちなものである。

ところで意志決定の行政的側面は決められた規範ないし目標に対する責任性(accountability)を伴い、政治的側面は決定単位(the decision unit)間の権力斗争から生れる。具体的出来事として、意志決定(決断)は、確かに権力の行使と責任性以上のものを反映している。しかし何らかの意志決定(決断)を全体的に分析するために、これらの二つの要素を含める必要がある。またそれに意志決定を行なう手続が前もって制度化されたやり方や、情報の流れの内容、コミュニケーション処理とチャンネルの構造なども含める必要がある。⁽⁴⁵⁾

説

論

以上、「行政」という用語に伴う諸問題を「政治」との関係の中で、基礎的分析を行なったが、では「行政発展」という用語が含意するものはなんだろうか。それは、意志決定過程において責任制を保障されるやり方、ないし道具的手段が目標を達成するために動員されるやり方にある程度の変化をもたらすということではないか。それを確かめるために次に「発展」という用語の基礎分析を行なってみよう。

「発展」概念も「行政」概念と同様に多義的である。しかし多くの「発展」概念に共通する一つの特徴がある。第一に、望ましい価値志向である。つまり発展とは積極的に評価される種類の変化(動)とみなされている。しかし一方のものが積極的に評価されるところに、発展概念を分析概念として用いる際の困難が生じる。たとえばアメリカにおいて人種統合の発展は多くのアメリカ人によって「進歩」であると好意的にみられるが、「白人支配」を信じている若干の者はそれを危険な後ろ向き的一步とか、「退歩」とみなすのである。

さて、発展といえば、通常、国民生産とか国民所得の上昇によって想定される「経済発展」と同義に解されている。この概念をパラダイムとして用いることによって、行政発展の概念を決められた目標を達成するために利用可能な手段の使用における有効性の増大のボタンとして操作しようと努力してきた。したがって政治発展も価値の選択に伴う組織的意志決定を行なう能力の向上と定義された。これは、政党発展とは変化する権力関係を正当化する能力の増大を伴うということと同義であろう。なぜなら、そのような変化は組織をしてその成員間に、価値の再配分の必要に直面させ、正当化はその組織の成員としてその意志決定を権威的(authoritative)なものとして受け入れさせる能力を伴うからである。⁽⁴⁶⁾

さらに発展は「成長」と同義ではなく、変化プラス成長を意味する。すなわち量的変化と同時に質的变化が必ず伴

うことを意味する。したがって一般的に発展は、社会体系の構造と業績達成 (Performance) における量的変化が構造分化という質的变化を伴い、業績達成能力が向上することを意味しないであろうか。確かに発展における一要素として社会分化という観念は広く受け入れられている。社会分化は発展の基本的要因をなすことは疑うことはできない。しかし発展は分化以上のことを伴うし、あらゆる形態の分化がすべてひとしく発展と有意的関係をもつものではない。これまで社会分化を集団や役割の一般的機能から専門的機能への変化とか、職業的分化とか、社会的分業とか、を指すものとして解されてきたが、それを意志決定過程ないし段階における「構造分化」と解してみよう。ラスウェルは、意志決定過程を、情報、推薦、処方、発動、適用、評価、終結、という七つの段階に分け、⁽⁴⁷⁾ H・A・サイモンは、注意を向けること、企画、選択、の三つの段階に分けるなど、⁽⁴⁸⁾ いろいろな段階に意志決定過程を分けることができるが、いずれにせよ、意志決定過程における各段階の各々が別個の手続として承認され、少なくともある程度、異なった役割がこれら段階の一つかそれ以上の業績達成のために専門化されるような過程を「構造分化」とみなす。

政治と行政の分離は、こうした「構造分化」を意味するものと解することができる。政治的機能を狭く定義するならば、ラスウェルのスキームにおける「処方」の段階として解することができるし、同様に、行政的機能を狭く定義するならば、ラスウェルのスキームにおける発動と適用の過程と同一視することができる。

あらゆる社会において官吏 (bureaucratic official) は、もっぱら発動と適用、すなわち行政の機能のためのみに専門化されていると仮定する理由はないであろう。彼らはまた処方にも参加するかも知れない。ある組織の役員がこれら両方の役割を遂行するならば、彼らが官僚 (Bureaucrat) として、仕えている社会体系は実質的な構造分化を経ている、ということができる⁽⁴⁹⁾。

これまでの分析単位は社会体系であって、官僚制ないし「政治体系」ではなかった。政治体系——社会体系のための処方箋を主として志向する制度——は他の制度が主として情報と推薦(アーモンド的に言えば利益表出と集約)という前政治的 (Prepolitical) 機能に従事し、そして通用という行政的機能が政治構造から分離して、別個の存在として社会体系内に現われてくるところまで、構造的に分化した一組の具体的な制度として成立する。こうした意味で、発展とは構造的に分化した制度としての政治体系と行政体系の出現を伴うのである。もつとも、ここで注意する必要があるのは、政治的機能と行政的機能は内在的に別個の活動ではなく、より大きな社会体系のために遂行する機能の相違を表わしているという点である。したがって意志決定機能はあらゆる「政治体系」によって遂行されるというのは混乱を招く。こうした機能はあらゆる「社会体系」において遂行されるといった方が正確であろう。なぜなら構造的に未分化な社会体系において、たとえ政治機能が遂行されても、具体的な「政治体系」が存在していないからである。構造的な分化が生じると共に、具体的な政治的、行政的下位体系が出現するのである。それらは、意志決定機能のあるもの——処方箋と適用——をそれが部分となつている社会体系のために遂行する。しかし構造的な分化が必ず政治的、行政的な下位体系の制度的分離に導くという保証はない。歴史的にみるなら、制度化の最も共通した型は官僚制ないし役人のハイラーキの出現である。そのような官僚制はそれが仕えている国家のために政治的機能と行政的機能の両方の機能を遂行したことは特徴的であった。したがってわれわれは、官僚的構造は制度化されているが、政治的、行政的機能のための分離した制度が生れていない社会を「半分化」社会と定義しよう。

すでに述べたように、官僚制はそれが仕える社会のために政治的、行政的機能の両方を遂行し——それは価値を配分し、その価値の実現のための手段を供給することもできる——その結果、官僚制の外に政治構造の出現が経済成長

や、行政能率ないし發展、その他の表われのために不必要であるといえる。エリートが官僚制の内部にみられる場合、彼らは官僚制を自らの利益のために利用する傾向があり、その帰結として、行政能率を下げたり、資源の最適利用能力をだめにする傾向がある。しかし逆に、エリートが官僚制の外にみられる場合、彼らは、役人が彼らのために規則を適用し、彼らのために決められた任務を遂行するように官僚制に制裁を課す。それによって行政能率が上がる。

言うまでもなく、官僚制の機能は基本的政策と規範の定式化ではなく、適用であるからといってそれ自身が「行政体系」に転化するわけではない。たとえば、政治的機能である処方(アーモンドの言えば規則制定)の機能をより大きな社会体系のために引き受ける他の制度がないところで、官僚制がそのような機能を放棄することはありえないであろう。したがって「半分化」の社会において官僚制が政治機能をも行使するばかりでなく、高級官僚そのものがその社会のエリートであるため、それは権力を保有する官僚制、つまり「行政官吏」によって支配される社会である。「官僚的政治体」(bureaucratic polity)そのものとなる。⁽⁴⁹⁾

したがってエリートが官僚制の外に存在し、それによって与えられた行政目的ないし政治目標の実現の手段として有効であることを求め、それを確保しようとした場合のみ、行政發展がありうる。つまり官僚制の規模が拡大していても、それ自体は行政發展と同一視されるべきではない。こういう意味で、行政發展は政治發展を補完するものであり、官吏に責任を課することのできる規則制定機能の制度化の系である。したがって發展とはエリートが恣意的に権力を行使する彼らの能力に課する立憲的な制限を受け入れるように強いることのできる制裁の制度化を必要とする。⁽⁵¹⁾

以上のリッグスの行政發展論は、「官僚制を意志決定のシステム」として理解するサイモンの考え方を部分的にとり入れて、意志決定過程の分化の一つの構造として行政の發展を考えようとしている点は大きな進歩といえよう。ま

説

た行政発展を社会体系の中で意志決定過程においてそれと相補関係にある政治構造の発展と連関させ、両者の相互関係の中で正しい行政発展の展望を示している点も首肯できる。さらに行政を意志決定過程の一過程として捉え、それを担う官僚制が政治機能をも遂行する可能性があること、そうした段階は意志決定過程の分化がまだ進んでいない状態であることを明らかにした点は、われわれが発展途上国の政治発展を考える場合、多くの示唆を与えるものといえよう。

とはいえ、リッグスの行政発展論からは「半分化」的社会で、しかも官僚が社会のエリートでもある発展途上国になわち「官僚的政治体」における、行政組織の発展エージェントとしての役割の積極的評価は引き出すことはできない。ここに別の視点からの行政と発展の考察が必要となってくる。すなわち行政が主導となって発展を引き起こすこととはないかという問題意識から行政と発展の関係との考察が必要である。それは一応「発展行政論」と称されている。

(2) 発展行政論

新生国が当面する国民形成と社会経済的進歩という課題の解決を行政に期待して、「発展行政の政治学」(The Politics of Development Administration)を提唱したのはエスマン(Milton J. Esman)であった。

エスマンは、新生国が解決を迫られている多くの深刻な問題をすべて解決するシステム能力も資源を有していない以上、何よりもまず、競合的な諸価値の間に優先順位をつけ新生国が苛烈な権力斗争的な国際関係の中で生き残るために緊急に重点的に解決を迫られている問題をまず設定し、その解決に全力をあげるべきであると考え。そして最も重要な課題として次の十二点をあげている。

(1) 対外的安定と国内秩序の確保

- (2) 政治^{レジム}体制の正当性についてのコンセンサスを確保し維持すること
 - (3) 異なる人種的、宗教的、地方的要素を一つの国民的政治共同体に統合すること
 - (4) 中央政府、地域政府、地方政府の諸機関の間に、そして公的当局 (Public authority) とプライベート・セクターとの間に公式の権限と任務の組織化と配分
 - (5) 伝統的な社会的・経済的な既得権の解体
 - (6) 近代化推進的な技術と制度の発展
 - (7) 心理的・物質的な安全の確保
 - (8) 貯金と流動財政資源の動員
 - (9) 投資の合理的計画化
 - (10) 施設とサービスの能率的な管理
 - (11) 近代化推進活動、特に意志決定の役割への参与の活性化
 - (12) 国際社会における安全な地位の確保⁵²⁾
- 以上十二のリストは新生国が緊急に解決を迫られている国民形成と社会経済的進歩という主要な課題を解決するために必要なものすべてを尽しているのではない。とはいえこれだけの課題でも一九世紀的なレセ・フェールの政府では荷の重すぎる課題であり、新生国にとって過重負担であることは言うまでもない。ところでこれら課題をよくなしうるのは次の三つの政治的要素、すなわち、(1) 近代化過程を推し進め、指導する統治エリート、(2) 経済エリートの規範、優先権 (priorities)、道具、戦略をプログラム化した行動の観点から正当化する教義^{ドクトリン}、(3) 両面的コミュニケーション

モンを円滑にし、行動人のコミットメントを操作的プログラムに翻案する一連の道具を備えた政治体制であろう。⁽⁵³⁾しかしこのような政治体制は、統治エリートのリーダーシップ、発展を志向する教義、多様な行動とコミュニケーション道具を備えた発展途上国の政治体制を創出し、有効に用いる能力の観点からみて次の五つに分類できる。(1)保守的寡頭制、(2)競合的利益志向的政党システム、(3)支配的な大衆政党システム、(4)権威主義的な軍事的改革者、(5)共産主義の全体主義である。

発展に向かつてのその道具使用能力の点からみると、保守的寡頭制と権威主義的軍事的改革はただ行動的道具のみを用いることができるが、その支配のスタイルはダイナミックな、あるいは革新的な行政行為に好都合のものではない。競合的利益志向的政党レジムは主としてプライベート・セクターの自律的エネルギーによって補完される行政道具に依拠する。行政の実効性は、このレジムが基本的争点か論争的争点を処理しようとする時、しばしば発生するところの立法部と執行部の弱体化への傾向によって損なわれるきらいがある。しかし有利な条件にめぐまれば、こうした制約は他の要素、特にプライベート・セクターの活力によって克服される場合もある。しかしこのような有利な条件にめぐまれないならば、このレジムは効果的で果敢な近代化への変化のための政治的歯車となる展望は限られている。

一方共産主義的全体主義はあまりにも厳格な教義、刺激を抑えるスタイル、強制力による操作への性向等のマイナス面をもっている。そのため老大な人間のエネルギーと資源を動員することが可能でありながら、その操作技術が行政システムに過重負担をかける傾向があり、テロに訴える場合、この体制はコミュニケーションを閉じ、行政的創意を禁じ、人間の尊厳を公然と侮辱する。

最後に支配的な大衆政党レジムは果敢なリーダーシップの利点、発展を志向する教義、広範囲の支持と参加を動員し、規律化する能力、多様な行動とコミュニケーション道具を展開する能力、を結合するようにみえる。こうした理由から、このタイプのレジムは急速で徹底的な変貌を遂げつつある多くの転移中の社会の必要に特に適合しているようにみえる。このレジムは、それが許容する競争性の程度に相異はあるが、人道主義的コミットメントと共同社会との反応的關係を保持する傾向がある。

とはいえ、支配的大衆政党システムは一応発展にとって有用とみられるが、発展への制度的障害が克服され、行動能力が遂行され、ますます分化してきた利益が発展の過程そのものによってつぶされてしまう場合、このレジムがその数を増す相対立する要求を処理し、調整し、かくしてレジムの安定と経済の上向的運動を維持することはますます困難になってゆくであろう。その場合、このレジムは発展過程によってとき離された多くの利益と最もよく適合しうる競争的でオープンなシステムに代わらざるを得ないであろう。⁵⁴⁾

以上、発展との関連において五つの政治体制の長短を比較して明らかなのは、政治発展を推進する最も実効的歯車となるのは競合的利益志向政党システムであるという点である。なぜならこのシステムは公的行動を制度的に責任のあるものにし、そして予測可能にし、あらゆる関係の利益の自由な表出を許容し、市民参加と市民の責任制の習慣を育み、政治体、社会、経済間の「境界維持」を実効的に行なうからである。したがってこれ以外の政治体系からのこの形態の政治体系への進化 (evolution) が政治発展の望ましく同時に不可避的な道である。⁵⁵⁾

以上がエスマンの「発展行政の政治学」の概要であるが、彼の言わんとするところは、発展途上国の初期の段階では、支配的大衆政党システムが適合的で、それによってある程度の発展が実現されると、競合的利益志向政党シ

テムに成長するのが望ましいという点である。確かに、発展を志向する統治エリートのリーダーシップを重視した点、そうして発展を推進するための教義とその手段としての組織された政治集団——官僚制であれ、政党であれ——を同時に重視した点は、政治発展のエンジンに視点をあてた点として評価してもよからう。

しかし発展行政についての明確な概念は、エスマンによっては主張されていない。

確かに、エスマンが言うように、新生国が当面する課題の重要性とその解決の緊急性からみて、西欧の国民国家の行政国家への転化以上の「行政」国家への発展が要請されている。⁶⁶⁾ 西欧諸国の歴史をかえりみると、行政国家化する前の行政は狭義の執行・管理機能が主であったが、行政国家化するに従い、それは立法部の独占的機能であった政策決定機能をも担当するに至った。したがって単純な管理機能を主とする行政は、現状維持、秩序維持、統制等の政治体系の安定維持者の機能のみを行なってきたとみられるが、後者の政策決定機能まで担当するに従い、それは安定維持者の機能ばかりでなく、自ら変化を指導する変化担当者としての機能まで引き受けるようになった。

勿論、ここでわれわれが注意すべき点は、行政のこうした政策決定者・変化担当者としての機能には内容的には次の二つが区別されるということである。その一つは、消極的で受動的なもので、環境から要求される葛藤問題に対して迅速な決定を行なうもので、主として欧米のように高度に分化し、工業化・専門化した社会にその例を多くみるこ
⁶⁷⁾とができる。もう一つはより積極的・能動的に変化・発展を自発的にはかるもので、前者の場合と同様に、主として環境からの挑戦を受けて動くが、その時その時の葛藤問題を解決することで終わるのではなく、初めから変化・発展を引き起こす目的・計画を能動的に立てて、これに従って新しい決定・変化をはかろうとするものと考えられる。こうした範疇の行政は、発展途上国の行政のいちじるしい特徴である故に、一九六〇年代に、こうした行政を「発展行

政」と称するようになったことはすでに述べた通りである。

ジャコブが「秩序と権威を伴わない革命はまもなくアナキーに転化する」が故に、近代諸国では環境からの挑戦が大きくなければなるほど、出来事を秩序づけ、目的を合理的に遂行するためのシステムとして官僚制の発展が企てられたと指摘⁽⁵⁸⁾しているように、自ら政治社会の発展目標の設定に積極的に参画するのみならず、設定された目標達成のための政策・発展計画の形成を主導する機関は、とにかくエスマンが言うように、発展を志向する組織、すなわち広義の行政組織以外に考えられない。したがって共産主義的全体主義体制では、一枚岩的な共産党が、あるいはエスマンの言う支配的な大衆政党がそれであるけれども、しかしイデオロギーで武装した一団の政治集団、そうした組織が欠如しているところで、当該社会で、発展を志向するイデオロギーにコミットした軍事官僚制か文官官僚制が秩序維持としての行政ばかりでなく、発展行政を推進している、という発展途上国における政治的現実がうかがい上ってくる。

発展途上国のこうした「発展行政」の政治的現実と、西欧国民国家の行政国家化にみられる「発展行政」とは現象的に類似した面がみられるが、本質的に異なっている点にわれわれは注意しなくてはならないであろう。発展途上国が緊急に解決を迫られているのは国民形成と、国民に人間らしい生活の保障を与える経済社会的進歩という課題は、エスマンの言う三つの政治的要素、すなわち発展を志向する統治エリートのリーダーシップ、そのリーダーシップを実効的なものにする発展志向的イデオロギー、そして統治エリートのリーダーシップを支える手段として組織集団、この三つから成る「国家」によってのみなしとげられるものである。しかしその「国家」はリッグスの意志決定過程の高度の分化した形態としての西欧の国民国家と比べてはるかに分化度の低いものであるので、それは領域内住民を効果的にコントロールできる組織された権力としての、広義の「官僚組織」であるが政治機能をもあわせもつもので

説

ある。言いかえるならば、西欧の発展した近代国家を規準にすると、発展途上国の「国家」は外見的にみると、官僚組織そのものであると言うことができよう。したがって政治と行政を対象的に区別する古典行政学によっては、発展行政は理解し得ないのである。行政学を組織の理論と規定し、官僚制を「政策発案の権力」としての新しいイメージをもって規定したサイモン説に従って、発展途上国の「国家」である官僚制は政策発案、政策決定、政策執行、いわゆるモンテスキュの古典的権力分立論でいう、立法と行政の両機能をあわせ遂行するものとして捉えた場合、初めて発展のエンジンとしての行政の役割、つまり「発展行政」論が発展途上国の政治論として位置づけることができるのではなからうか。

論

- (41) L. Pye, ed, *Communications and Political Development*, 1963, p. 17.
- (42) L. Binder, Iran: *Political Development in a Changing Society*, 1962, p. 58.
- (43) F. W. Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept", in: J. D. Montgomery and W. J. Siffin, ed., *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, 1966, pp. 225-226.
- (44) *Ibid.*, p. 227.
- (45) *Ibid.*, pp. 228-229.
- (46) *Ibid.*, p. 230.
- (47) ヨスウェルは次のように意志決定をする際の七つの異なった段階ないし機能を区別した。第一段階は情報 (Intelligence) で、問題に関する知識を収集し、それに基づいて予測し、解決のための計画を行なうこと。第二段階は「推薦」 (Recommendation) で、さまざまな政策の選択肢を考へること。第三段階は「処方」 (Prescription) で、選択肢のあるものをとり上げて、一般の規則として制定すること。第四段階は「発動」 (Invocation) で、実施にのり出すこと。第五段階は「適用」 (Application) で、処方に基いて具体的事例に規則を適用すること。第六段階は「評価」 (Appraisal) で、政策の成功と失敗の評価。そして最後に「終結」 (Termination) で、決定を更新するか、修正するかあるかは廃止すること (Harold M. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, 1956.)。

- (48) H. A. Simon, *Political Research*, in : D. Easton, ed., *Varieties of Political Theory*, 1966, pp. 15-24.
- (49) F. W. Riggs, *Administrative Development*, pp. 232-234.
- (50) *Ibid.*, p. 236.
- (51) *Ibid.*, p. 253.
- (52) M. J. Esman, *The Politics of Development Administration*, in : Montgomery and Siffin, op. cit., pp. 60-64.
- (53) *Ibid.*, pp. 71-72.
- (54) *Ibid.*, pp. 105-106.
- (55) *Ibid.*, p. 112.
- (56) *Ibid.*, p. 64.
- (57) M.E. Dimock and G. O. Dimock, *Public Administration*, 1956, pp. 41-42.
- (58) Charles E. Jacob, *Policy and Bureaucracy*, 1966, p. 34.

五、むすび——理念実現と官僚制

ヘーゲルは人類の歴史を自由の理念の展開とみた。ヘーゲルによれば世界上にちらばった人類の一人一人が自由の意識に目覚めた時、初めて地上に自由の王国が誕生するのである。今日一人の人間が自由が目覚めた場合、その生活全般にわたる自由が国民国家の枠内で、しかもこの国民国家を通じてのみ部分的にしか実現され得ないということを知るであろう。なぜならヘーゲルが言うように国民の自由は国家において実現されること、個人の自由も国家内で、国家を通じてのみ実現されるという国民国家原理がいまだ人間の政治的組織化原理として支配しているからである。したがって逸早く国民国家を作り上げた国の国民や個人は国民国家をもっていない人々よりもはるかに自由で「仕合せ」であったことをこの五〇〇年間の世界史は教えている。技術革新と工業化の進展によって、社会的、経済的に、

現在、世界国家を成立させる条件は成熟しつつある。しかしなお国民国家が人間の自由を確保する単位とみなさず觀念が支配的であり、事実、個人の自由は国民国家を離れては確保され得ない現状では、国民国家を作っていない人々が、自由のために国民国家作りに向かうのは当然のことといえよう。

第二次大戦後、百数十年前に一応国民国家を作り上げた、西欧諸国や米國、日本等の帝國主義的支配によって人間としての尊嚴を否定され、自由を奪われた人々が、人種、言語、宗教、慣習、歴史等、とにかく彼らを共通に結びつける何らかの紐帯を基礎に、一つの組織を作り、それを中核に、彼らに自由と人間の尊嚴を保障する國家の形成に進んだところで、同時に國民が形成され、それはそれで、國際的に自己主張しうる國民の政治組織としての國家の強化が試みられた。西ヨーロッパの國民國家が五〇〇年かかった歴史過程をこれらの國では数十年間に短縮して通りすぎる事が要請されていた。こうした新生國の「政治發展」の希求と、超大國による世界の再分割とその支配領域の再編成の動きが符合して、超大國の一つとしてのアメリカにおいて「政治發展論」が世界政策の一貫として展開された。それは、社會主義を標榜する、もう一つの超大國のソ連に対抗するために、マルクス主義「以上」にダイナミックで実践的な理論でなければならなかった。したがってアメリカの現代政治学の主要なアプローチの一つである「政治發展論」は五〇〇年間の西ヨーロッパの近代國家への發展の歴史をリアルに分析し、政治、行政、經濟、社會という人間の行為構造がどのような条件の下で分化・分離し、それぞれは他とどのような相互依存關係と相互規定關係をもって今日に至ったかの過程を明らかにしてきた。こうした分析の成果を理念型として、それによってさまざまな發展段階にある新生國の現實を具体的に分析して、歐米の近代的國民國家という發展の頂上の段階に、それぞれの新生國をいかに「發展」させるかを論議した。帝國主義的學問であるというそしりを受けようと、新生國が自己の置かれた歴

史的境位を科学的に認識できないところでは、政治發展論は、新生国の自己認識の科学として有益であったばかりでなく、国家目標の確立とそれへ至る道すじと方法を教えた点でも有用であった。しかしアメリカの勢力圏内にあるほとんどの新生国では伝統的エリートから革新的エリートまで含めて、統治エリートはその出身の階級、階層、ないし人種集団の利益と、アメリカの国益を同一視する例が多く、そうした国では、政治發展論は統治エリートの権力安定と強化のために用いられ、結果的にアメリカを中心とする西方世界の維持、強化のために役立っていることも事実である。

しかしこの政治發展論によって、丁度學問に王道がないように、近代国家作りにおいても「王道」はなく、まずマキアベリのいう *stato* としての国家、いわゆる政治發展を志向する権力核としての政治組織が何らかのきっかけで誕生し、それが権力によって上から国民作りを行ない、その国民の物質的生活を保障する經濟關係の合理化と自立化をはかることが、まず新生国がとり組むべき最大の緊急課題であることが教えられた。そしてこの課題を解決する主体である国家機構としての官僚制をクローズ・アップさせた点も、發展論の貢献といえよう。しかしそれ自体国家機構であり、場合によると権力核としての政治的権力組織である官僚制を西欧の近代国家の行政組織としての官僚制のイメージで捉えようとしたところに、政治發展論の限界があった。私はむしろ發展途上国家の官僚制を、ソ連邦社会主義国家やナポレオン帝国の官僚制と同じように、新しい人間形成と經濟關係の確立における能動的政治組織として捉え、その組織による近代国家作りをはかる「發展行政論」を古典的行政概念の呪縛から解放し、新たに深める必要があるように思う。

