

巨大公共事業と官僚制

1989 年スキームの政治過程から

角 一典
(北海道教育大学)

はじめに

「鉄の三角形」「三脚柱システム」など、日本の政治システムの特徴について、政治・行政・産業の密接な関係を指摘する考え方は一般的なものといえる。これらのモデルは、産業政策や外交政策の分析から出てきたものであるが、それ以外の政策過程にもある程度の応用可能性を持つといえるだろう。1996 年に、軽井沢で行われた経済同友会夏季セミナーにおいては、日本の公共事業のあり方に批判が集中し、発言者の一人は、公共事業をめぐる政官業の関係を「公共事業複合体」と表現した。公共事業をめぐる政治システムにおいても、政治・行政・産業の連関は注目されなければならない¹。

以上のことを踏まえると、日本の政治システムの中枢には、政治・行政・産業という 3 つの主要なセクターが存在しているとみることができるが、それぞれのセクターにはさまざまな主体が存在しており、それぞれが独自の利害関心を持って政治過程に参加する。つまり、一言で政治・行政・産業といったところで、それらが一枚岩の存在であるということにはならず、むしろ多様な意志がそこには存在しているのである。この点に注目することによって、現実のより深い認識へと到達することができるものと思われる。

ウェーバーの理念型による分析によれば、官僚制はきわめて合理的であるとされる。しかし、ウェーバーがあくまでも「理念型」として官僚制を描いたように、現実にはその合理性は常に貫徹されるものではない。したがって、官僚制の持つ「合理性」が「非合理性」に転化してしまうのがなぜなのかという問いが必要である。そして、公共事業という観点と重ね合わせるのならば、なぜ、官僚制が公共事業の抑止を実現できないのか、むしろ、場合によってはそれを促進させるのかということを探ることが重要である。

本稿では、これまでの官僚制研究を 3 つの視座から整理し(第 1 章)、整備新幹線建設をめぐる政治過程を行政＝官僚セクターを中心に概観し、いかなる動機に基づいてそれぞれの官僚機構が整備新幹線とかかわり、それがどのような帰結をもたらしたか(第 2 章)、そして、その決定がどのような背景のもとに進んでいったのかについて仮説的に検討する(第 3 章)。

1. 社会学における官僚制研究の視座

官僚制の『弊害』あるいは官僚制に起因する社会経済問題は、直接的には個々の官僚による行為の累積結果であるが、それは官僚個人の資質問題であるよりもむしろ官僚制というシステムの持つ構造的要因の方が大きい。それゆえ、官僚制の弊害は、程度の差はあれ、ある意味で万国共通のものであり、それは官僚制組織という「社会」の構造あるいは機能に起因するものである。したがって、官僚制は十分に社会学的分析の対象になりえるし、これまでに、社会科学上の重

¹ 長良川河口堰への反対を訴えた北川石松や天野礼子たちも、政官財の癒着の存在を指摘している(北川/天野編, 1994)。少なくとも 90 年代においては、巨大公共事業と政官財のトライアングルとの密接な関連性があるという意識が一般的なものとなっていたといえるだろう。

要なテーマとして、膨大な研究の蓄積がなされている。

しかし、社会学における官僚制研究は、少なくとも日本においては、ウェーバー・マートンによる研究の紹介以降、大きな進展をみせずきたように思われる。特に日本では、官僚制研究は政治学・行政学の対象とみなされる傾向が強く、社会学の対象としての認識はきわめて薄かったといわざるを得ない²。しかしながら、社会を認識する上で、官僚制をはじめとした制度構造あるいはその機能に関する理解は不可欠であり、その意味において、社会学でも官僚制に対する十分な意識を持つ必要がある。

ここでは、官僚制研究を、「原理論」「類型論」「競合論」の3つに整理し、本稿における分析視座を明らかにする。

1 - 1 官僚制の『原理』論・『本質』論

社会科学における初期の官僚制研究は、一方は、ドイツ官房学を嚆矢とし、今日では政治学の一翼を担っている狭義の行政学的研究と、もう一方は、ウェーバー・マートンによる社会学的研究とに大別することができるように思われる。前者が主に国家の統治そしてそれを円滑に行うための仕組みなど、制度面を重視した一方、後者は、官僚制の持つ原理的側面、特にマイナス面に着目した研究であったとまとめることができる。そして、日本の社会学においては後者に対する関心が大きかったことというまでもないだろう³。

ここでは、ウェーバーとマートンの官僚制論について簡単に整理し、さらに日本における官僚制研究の「古典」とされる諸業績を概観することで、社会学における官僚制の議論が「停滞」した原因について言及する。

1-1-1 ウェーバーの官僚制論

ウェーバーが示した支配の三類型は、近代的な支配の理念型としての合法的支配、そしてその典型と位置づけられる官僚制がひとつのトピックとなっている。もちろん、官僚制は近代「特有」の支配の型と位置づけられているわけではなく、通歴史的に存在した支配の型であるが、近代の諸組織においては、官僚制的な支配が相対的にその度合いを増しているという点を、ウェーバーは強調しているということができる。そして、近代においてなにゆえに官僚制組織が重要性を増すかということについて、近代化の諸要素との関連をウェーバーは指摘している。

ウェーバーは、資本主義社会において官僚制的組織の出現が「必然的な」ものであるとし、理念型として官僚制を「階層性」「職務に対する従順（＝非人格化）」「能率」「迅速」「精確」などの言葉に象徴させた。官僚制の持つそれらの特性は「計算可能性」の向上へと結びつく。上位者の恣意の入り込みやすい伝統的支配と対照的に、合法的支配においては官僚制的支配においては「誰がやっても結果は同じ」であり、また官僚制的ルーティーンは、基本的に経験に基づく合理性が貫徹されたものであるがゆえに、所与の状況下における「極大の」パフォーマンスを保証するものでもある。したがって、ウェーバーにとって官僚制は、国家の統治にとどまらず、合理性の追

² 日本の社会学において官僚制研究が主要な分析の対象とされてこなかった理由としては、日本官僚制の「閉鎖性」があげられるかもしれない。戦前からの農村研究や福武学派をはじめとした地域調査の伝統にみられるように、社会学は、日本の社会科学の中では比較的早い時期から実証性を重視する傾向にあったといえるが、官僚制が閉鎖的であるということは、実証研究の対象としての魅力とは反比例する。すなわち、分析のためのデータの蓄積という点において、官僚制は困難を抱えていたということである。

³ ちなみに、ニスカネンを端緒として発展してきた官僚制の公共選挙論的アプローチについても、政府の予算肥大化を官僚組織の合理的選択に求める点においては（小林，1988:Ch.8）根本的な部分に大きな差異はないといえる。このように、官僚制を一枚岩的に扱う議論においては、官僚制を原理的に把握しようとする傾向が強いといえよう。

求を必須の命題とする資本主義的経営にも不可欠のものとして認識されていたといえよう。

しかし、ウェーバーは単純に官僚制の優秀さを賛美したわけではない。ウェーバーは、資本主義と社会主義とを問わず巨大化する官僚制が、市民社会にとっての脅威であり、自由を抑圧する存在となるということについて言及しており、官僚制のもたらす弊害についても警鐘を発しているのである⁴。むしろ、『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』のまとめで資本主義が誰の手にも負えない巨大な怪物のような存在であることを指摘したのと同じように、資本主義社会の寵児でもある官僚制をも同じ視座で見つめていたと考えるのが妥当であると思われる。

1-1-2 マートンの官僚制論

マートンは、現実の官僚制が、ウェーバーが提示した理念型とは正反対に「非能率」を指摘されることに着目し、機能分析の観点から、官僚制が全体社会に対して逆機能を引き起こしやすい存在であることを4つの観点から指摘した。

第一に、官僚制は変化する社会に対応する能力に欠けている点である。ある政策課題の処理を適切に行うためにつくられた官僚制は、合理的規則にしたがって職務を遂行するが、一度定められた規則を状況に適合させる努力は皆無といってよい⁵。また、規則に対する認識は、本来合理性を前提とした規則は「手段」と考えるべきものであるが、官僚制においては、絶対に守るべき「直接的な価値」へと転化する。このようなことから、官僚制は新しい政策課題に対する対応力が乏しいばかりでなく、古い政策課題を整理する能力を欠く傾向があり、ここに官僚制の硬直化・自存化が発生するのである（Merton, 1949 = 1957:Ch.6）。端的にいつてしまえば、官僚制には自主的にリストラクチャリングを行う能力が本質的に備わっていないということである。

第二に、規則への同調過剰の傾向という点である。これは上記の点と深く関わるものであるが、官僚制の個々の成員においては、規則の是非に関する意識が欠落しており、所与の規則を絶対的なものとして認知し、それを遵守することに第一義的な価値をおくという態度を醸成するのである。この背景には、ウェーバーが官僚の地位の特徴として指摘した終身雇用・年功序列・年金などの制度が密接に関わっているとマートンは指摘する。つまり、安定的な身分保障がなされていることが、自己の利益あるいは既得権の擁護という判断基準を優先させる傾向を生み出す結果、官僚制組織内における競争や相互攻撃を抑制する機能を果たし、官僚の規則に対する過剰な同調傾向を引き起こすのである⁶。

第三に、官僚は高度の専門性を持った存在であるとされるが、その意識が組織や自分自身に対する誇りへとつながり、組織や規則への同調傾向をさらに加速させる点である。ウェーバーの指摘するように、官僚たらんとする個人は、社会において高い権威を承認されており、さらにそれは種々の特権へと通じている。したがって、官僚制的規則の非合理性は、むしろ官僚制的な「高度の専門性」ゆえに生じる宿命とすら考えられるのである。

第四に、非人格化という特徴はウェーバーも指摘したところだが、これが外部に対する「非人間的」対応へとつながる点である。一般に、行政の対応は「四角四面」とであるといわれることが

⁴ ちなみに、官僚制支配に対する処方箋として、ウェーバーは「新秩序ドイツの議会と政府」において政治の英知を提示した。しかし、今日の共的セクターの伸張をみたとき、ウェーバーのようなベシミスティックな方向ではない道筋も見えらるだろう。

⁵ この点については、確かに官僚制自身の自主的な努力によって規則を現状に適合させることは可能であるが、その一方で、官僚制は法による拘束を受けている側面もあり、この評価については幾分か留保を要すると思われる。実際、官僚制の裁量を広く承認することによって、むしろ官僚制の恣意あるいは独善の傾向が強まる可能性もあることを考慮すると、規則は国民の信託を受けた議会が責任を持つべきであるという議論も成り立つであろう。この観点に立つと、これを官僚制特有の弊害と断罪することは困難である。

⁶ ウェーバーは、官僚であることと同時に、官僚制組織の中での位階も権威や特権と強く結びついているがゆえに、個々の官僚は上昇志向を持っているとしたが、この点是对照的であるといえよう。

多いが、それは、個々の事情を無視して形式的に処理を行おうとする傾向や少しの例外も認めようとしない独善的傾向などを指したものであろう。官僚制の外部の人間にとっては、官僚のそうした非人格的行為様式があたかも官僚制の「構造全体の権力と威光の代表として行為」(Merton, 1949 = 1957:186) しているかのように映るのである。そしてこれは、原則的に競争がありえない公共機関の独占的性格に基づくとされる。

1-1-3 佐藤慶幸の官僚制理解

日本における官僚制研究の古典といえ、辻清明の名が真っ先に挙がるだろう。辻の官僚制論に代表される、日本における初期の官僚制研究は、日本の特殊性あるいは前近代性を強調するために「利用」された側面が強い⁷。それは、官僚制の発展を3段階で示した上で、日本では第2段階のない官僚制の近代化がなされたという主張に特に顕著に現れているといえることができる(辻, 1969:3-23)。辻が典型的な例であるが、日本における官僚制研究は、1970年代初頭までは官僚制のもたらす弊害に着目した研究が中心であった(辻, 1969; 三戸, 1973)。

社会学においては、ウェーバー理論の研究から官僚制について言及した佐藤の業績が目立つ(佐藤, 1966=1991; 1972)。佐藤は、主にウェーバーに依拠しながら、戦後復興および高度経済成長と平行に進展した大衆社会状況と、それにとまなう官僚制的支配の量的かつ質的増大を問題視するところから、官僚制へアプローチする。つまり、佐藤は、ウェーバーの官僚制認識のうち、注目されがちな理念型の側面よりもむしろ官僚制が持つ本質的あるいは生得的な「病理」に着目したといえるだろう。

技術の高度化にともなって産業社会はより不可視なものになり、専門的知識の独占による官僚制的組織の支配力および官僚制的組織への社会の依存度は高まっていく。その意味において、現代社会はウェーバーの生きた時代以上に官僚制の弊害が顕著となるのである。また、佐藤は、メイヨー・バーナード・サイモンといった経営学者の論考やブラウ・グールドナーなどのアメリカ社会学の業績を引用しながら、産業組織の官僚制化について言及しているが、これは、現代社会において官僚制は公的機関特有のものではないという認識に立ち、社会全体にはびこっている「官僚制的なるもの」に生活世界が侵食されていることを指摘するものであるといえる⁸。

1-1-4 小括

これまで、主に社会学における古典的業績について概観した。概して、これらの研究は、官僚制を一枚岩的なあるいは同質的存在として捉え、官庁の所管業務による違いや外部環境の影響等は基本的に議論の対象とはしないという共通点を持っている。

そうした理論に一定の成果があったことは認めなければならないが、社会科学における原理論は必ずしも常に現実社会を的確に捉える手段になりえるとは限らない。むしろ、個別の事例分析においては、原理論を適用することによって大切な部分がこぼれ落ちる危険すら孕んでいるといえる。

1 - 2 官僚制の類型論

現実の官僚制は、時代や国によっても違いうし、政策分野によって官僚制の異なった様相が見ら

⁷ 辻に対しては、実務者からの批判(特に稟議制に対する)もあったものの、辻の主張は日本の研究者の間に根強く残存した。それが、原理論を相対化する形で、日本における官僚制論の新たな展開を阻む要因のひとつとなったのかもしれない。

⁸ 具体的に産業官僚制によって生活世界が侵食される例としては、公害と官僚制との関連について言及した三戸(1973:Ch.8)の論考が参考になるだろう。

れることも感覚的に理解できるところである。したがって、実証的に官僚制を研究すれば、原理論的な官僚制の把握とは異なった視座が現れてくる。

多様な官僚制、あるいは多様な官僚制現象を整理するための作業、つまり類型化は、視座の置き方によってこれも多様に展開しえるものである。ここではまず、歴史的視座からの類型化と、行政統制のあり方による官僚制の類型化について概観しよう。

1-2-1 辻清明の発展段階論

辻についてはすでに触れたが、辻は、官僚制を歴史的な経緯から、官僚制の発展過程として「絶対王政の支柱としての官僚制」「市民主権下の官僚制」「近代的官僚制」の3つに類型化している（辻，1969:3-23）⁹。

「絶対王政の支柱としての官僚制」では、王は臣民の福祉に対する最高の理解者であり、官僚制はそれを実現するための機構とされ、さらに、官僚の身分は臣民の上に立つ「超越的な」とされる。官僚であるための資格要件は、試験をはじめ、宗教や門閥など、きわめて厳密に規定されており、任命権限は王が「独占」している。「市民主権下の官僚制」は、特権階級として位置づけられていた官僚の身分を、「国家の公僕」としての地位に引き下げる。官僚の任用・罷免の権利は国民が有しており、国民は常時官僚を自由に任免することが可能であり、アメリカの獵官制はその典型とされる。そして「近代官僚制」は、ウェーバーの官僚制認識と同じものと考えることができる。公共の担い手としての国家の役割が拡大するにつれて官僚機構に対する要請も量的・質的に変化し、それに対応して、官僚組織は量的に増大し、また、高度の専門性を備えた集団と化しており、あらゆる権力から「独立」した「全体の奉仕者」であり、「国民的利益」を優先するとされる。

これを踏まえて辻は、日本の官僚制は、明治維新で「絶対王政の支柱としての官僚制」の段階に至り、第二次世界大戦での敗戦を期に「近代的官僚制」へと移行したとし、「市民主権下の官僚制」の段階を経た国（ex.アメリカ・イギリス）と比べて「民主的措置への努力」が無視・軽視されがちであるとした¹⁰。つまり、辻における官僚制の発展段階論は、戦後日本官僚制の跋行性を指摘するための類型であったわけである。

1-2-2 行政統制のあり方による官僚制の類型化¹¹

ここでは、行政統制の類型化を試みた2つの論文（Gilbert, 1959; Romzec and Dubnick, 1987）を手がかりに、官僚制の類型化についてみてみよう。

ギルバートは、表1のように、行政統制を、統制の対象が行政の内か外かと統制が制度化されているか否かの2軸によって4つのカテゴリーとその具体例を示しており（Gilbert, 1959:382）ロムゼクとダブニクは、表2のように、統制の対象と統制の強さの2軸で4つ

表1 ギルバートによる行政統制の4類型		
	内在的	外在的
公式	官僚制の階層的統制・ 行政機関の相互チェック	議会統制・司法統制
非公式	組織文化・機関哲学・ 役所の掟	利益集団による圧力・ 市民参加・草の根民主主義

出典：Gilbert (1959:382)

表2 ロムゼクとダブニクによる行政統制の4類型		
	内在性	外在性
統制強	官僚制的統制 (指揮監督)	法的統制 (信託)
統制弱	プロフェッショナルな統制 (専門性への忠誠)	政治的統制 (顧客への応答)

Romzec and Dubnick (1987:229-230)

⁹ 辻のこのような理解には、当時隆盛をきわめていたマルクス主義の影響があるかもしれない。

¹⁰ GHQは日本を統治するために既存の官僚機構を利用し、内務省の解体など、官僚機構の再編を限定した形にとどめた。この点も、前近代性を指摘する論拠となっていた。

¹¹ この部分についての論述は西尾隆（1995）によるところが大きい。

の類型を示した。

この 2 つの類型が示しているのは、行政過程といえども行政単独でそれを扱うことはできず、多様なステイクホルダーの存在を意識しながら見ていかねばならないということである。また、官僚機構が非公式のルールに基づいて統制を行っているということも重要であり、ウェーバーが示した官僚制が理念型であるということをあらためて理解させるものでもある。

1 - 3 官僚制の『競合』理論 —政治的アクターとしての官僚制—

個別の事例を対象とする研究においては、官僚組織がアクターとして現れることは珍しいことではない。その際、アクターとしての官僚組織は、中央政府であれば個別の省庁、地方政府では、日本では都道府県・市町村といった形で登場するのが一般的であるといえる。そして、しばしば、複数の官僚組織がアクターとして登場し、さらには互いの利害が異なり、場合によっては対立していることもありえる。

ここでは、本稿における視座をまとめる材料として、相互依存モデル・政府内政治・戦略分析に注目しよう。

1-3-1 アクター間の占有境界の曖昧化

アバーバックは、政治と官僚制の関係について 4 つのモデルを提示している（西尾 / 村松編，1994a:137）。アバーバックによれば、20 世紀を通じて、政治と官僚制の境界は不鮮明さを増すようになっているが、日本においても、1980 年代頃から、特に自民党内の政務調査会の動きが活性化するようになり、いわゆる族議員と呼ばれる、高度の専門性を有した議員たちが注目されるようになった（佐藤 / 松崎，1986）。民主主義的制度の特徴のひとつとして指摘される三権分立は、今日、特に立法権と行政権との間の役割分化が曖昧になっているのである。

村松は、中央地方関係について、ローズの研究に依拠しつつ「相互依存モデル」を提唱した（村松，1981；1988）。村松によれば、日本の中央地方関係は、従来強調されてきた垂直的統合モデルでは捉えきれない部分が多い。例えば、補助金獲得にしても、中央は地方の協力を前提とせざるを得ない面もあるし、地方にとっても、それは中央から押し付けられるものばかりではなく、多様な選択肢の中から地方が主体的に採用するものもあるのである。つまり、中央と地方は、どちらかに一方的な強権が存在するというわけではなく、程度の差はあれども、そこには駆け引きや取り引きの余地が残されているのである。

この考えは、官僚制内部のアクターの関係を表現する上でも有効である。所管業務によってそれぞれの勢力範囲を形成している各省庁は、それぞれの持つ勢力の差異は存在するものの、駆け引きや取り引きが相互の間で可能である。同時に、官僚制はそれぞれの所管業務にしたがって政治勢力を組織化する機能も持ち得る（大嶽，1979=1996）。ここから、官僚制は一枚岩の存在ではなく、各省庁ごとにクライアントを包摂する、多元的なものとして把握する必要が出てきている。

1-3-2 アリソンの政府内政治モデル

官僚制内部の競合を明確に示したのはアリソンである（Allison，1971=1977）。アリソンは、キューバ危機の分析に 3 つのモデル（合理的選択モデル・組織過程モデル・政府内政治モデル）を提示し、それぞれにおいてキューバ危機は異なった解釈が可能であることを示した。そして、政府内政治モデルでは、キューバ危機に際しては閣僚をはじめとする、意思決定の中枢に位置する人々の間での意見の相違があったことを詳細に記している。アリソンの研究は、官僚制が常に一枚岩ではないということを鋭く指摘するものである。官僚制は一元的な存在ではなく、個別の

省庁、場合によっては局課でも「利害関心」が異なることもしばしばである¹²。したがって、官僚制分析にも、『原理』論とは異なったアプローチも必要なのである。

しかしながら、アリソンの方法を日本の事例に応用するためには多少の留保が必要であることも事実である¹³。獵官制の伝統を持つアメリカ官僚制と日本官僚制とでは仕組みが異なるのが当然だが、アリソンの政府内政治モデルでは、意思決定の中枢を担う人々の思想信条やパーソナリティが大きく政策決定に作用している。つまり、分析の単位は個人におかれることになる。一方、日本においては、個人が積極的なリーダーシップをあからさまに出すということは珍しく、就任した役職が与える効果が強いと思われる。例えば、整備新幹線においても、積極推進派である議員が大蔵大臣に就任するや発言が消極的になるということがみられる。したがって、日本の政策過程を、政府内政治に注目して分析するにあたっては、集団として官庁を捉える方が適切であると思われる。

1-3-3 戦略分析論と官僚制

クロジェは、2つの綿密な事例分析から戦略分析論を構築したが、クロジェ学派の戦略分析論は、組織の病理を研究するための問題発見的理論といえることができる。戦略分析によれば、組織は「構造化された場」というアリーナを持ち、組織現象はそのアリーナにおける諸主体の、ある種の政治過程の成果として把握される。それぞれの主体は、構造化された場の中において、それぞれのポジションに応じた「利害関心」と構造化された場に規定された「自由な選択範囲」を持っている。そしてそれは、主体のおかれた地位や役割に応じて不均等に配分されている。そしてそれが、恒常的に発生する組織病理の原因を構成しているのである（Crozier, 1963=1964; Friedberg, 1972=1989）。ここで、クロジェ学派が強調するのは、総体としての病理現象は、個別主体における「限定された合理性」の累積の結果であるということである。

このような視座は政策過程を考察する上でも有益である。表層的に政策過程を追うだけで、決定要因について、アドホックな事柄に注目して結論を下す研究は、残念ながら少なくない。戦略分析は、そうした点を改善し、特にアリーナとその中の主体が持つ利害関心（課題）や資源に注目するという方法によって政策過程論が分析道具たりえるということを示したといえる。

船橋は、戦略分析を熊本水俣病の発生拡大過程に適用し、熊本水俣病に関係した行政組織が総じてミクロで近視眼的な合理性を追求した結果、被害の抑制が可能であったにもかかわらずむしろ拡大させる結果に陥ったと批判し、そうした個々の合理性追求の結果が、問題に対して真摯に対処する場の形成を不可能ならしめ、「無責任」に陥ったと指摘している（船橋, 2000）。

2. 整備新幹線の政策過程 —政府内政治を中心に—

2 - 1 国鉄改革と整備新幹線建設

戦後、鉄道は運輸省の管轄とされ、1949年、GHQの指令によって、国が直轄で運営していた鉄道事業は公営企業である日本国有鉄道へと継承された。国鉄は、独立採算制で経営を行うという前提の下におかれたが、運賃および予算の国会承認や鉄道建設審議会による建設路線の選定等

¹² 城山は、所掌事務などによって日本の官庁は、企画型・現場型・査定型・渉外型の4つに類型化できるとしている（城山他編, 1999:6-10）。当然のことであるが、官僚制的組織はその所管業務によっても相当に性格を異にする。これを逆に考えれば、確かに官僚制としての共通性を各セクションがもつ可能性を否定しない一方で、

¹³ もちろんアリソンの研究対象はキューバ危機におけるアメリカの対応であって、日本の官僚制がおかれた状況とは異なることは認識しておかなければならないだろう。特に、個人の水準に焦点を合わせた分析においては、アメリカ官僚制の特徴であるところの獵官制的な背景がきわめて深く関係している。

をはじめとして、政治的介入にさらされることとなり、それが一因となって経営破綻を迎えることとなった。国鉄の整理にあたった国鉄再建監理委員会は、国鉄を6つの旅客会社と1つの貨物会社に分割・民営化するとともに、累積債務の償還等を主要な業務とする国鉄清算事業団と新幹線保有機構を設立、鉄道建設審議会を廃止して鉄道新線建設に歯止めをかけるなど、抜本的な改革を講じた¹⁴。

このような、いわゆる国鉄改革と並行して、一部自民党議員による整備新幹線建設への働きかけも継続的に行われており、1973年に策定された全国新幹線鉄道網の取り扱いが、国鉄改革の中においてひとつの焦点となった。そして1982年7月に発表された第二次臨時行政改革審議会中間答申では、国鉄再建を最優先し、整備新幹線建設については凍結するという方向性を打ち出された。

しかし、この方針は、80年代後半からの好景気と貿易摩擦を背景とした内需拡大方針の下で転換され、1987年1月に凍結解除の閣議決定がなされる。凍結解除に至るまでの過程では、自民党内において整備新幹線に関するさまざまな方針が決定されており、後のスキーム策定に大きく影響している。中でも重要なものは、建設費に対する国費の投入、建設費の一部地方負担、並行在来線の廃止（経営分離）の3つである。

2 - 2 整備新幹線建設における官僚セクターの主要な配置

上記のような過程を経て、整備新幹線をめぐる政治的アクターの配置は、かつての国鉄の下におけるそれとは大きく異なるものとなった。ここでは、官僚セクターに焦点を絞って、その配置について簡単にまとめておこう。

2-2-1 運輸省

鉄道を管轄とする運輸省は、整備新幹線という政治課題においても重要な役割を担っていた。しかしながら、国鉄改革の結果、運輸省はかつて国鉄に対して持っていた特権的な地位を喪失し、新たに誕生したJR各社は、「第二の国鉄を作らない」という至上命題の下に、国鉄とは比較にならない大きな自立性を有する主体となった。また、行政改革が叫ばれるたびに、その矛先が特殊法人に向かうことになるが、運輸省の管轄にある日本鉄道建設公団は、国鉄新線建設が事実上不可能となった時点で主要な業務領域を失うこととなった。そうした点に鑑みると、整備新幹線着工は、新たな、そして巨大な鉄道新線建設という業務の発生を意味し、日本鉄道建設公団存続の大義名分ができることになる。新生JRの経営安定と、日本鉄道建設公団の存続という相矛盾した2つの「クライアント」の要求を、運輸省は抱えることになる¹⁵。

2-2-2 大蔵省

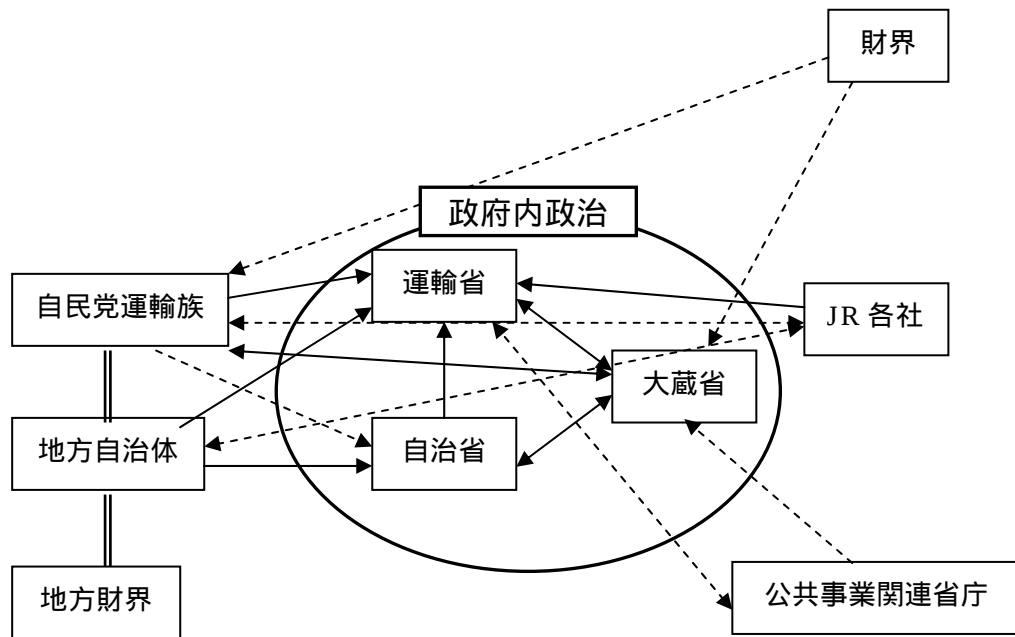
公共事業を行う上で、財政を管理する大蔵省の意向を無視することはできない。財政当局としては、健全財政の維持が目標であり、一般的に、新たな支出の増大に対しては消極的である。また、大蔵省は、相対的に国家的な見地からみた合理性を重んじる立場にあり、個別利害に対する歯止めとなることを自らの役割として任じている傾向があるとされる。

財政投融资を含めた予算配分は大蔵省の査定を経る必要があるため、鉄道建設にも関与してきたが、国鉄時代には、相対的に積極的な関与を行おうとしていなかったように見えるし、結果と

¹⁴ 鉄道建設審議会の廃止と同時に、新幹線鉄道建設審議会が設置されているが、今日まで委員の任命は行われていない。

¹⁵ 運輸省は局の独立性が強く、港湾や空港については特別会計という形で特定財源を保有している。鉄道局にとって、整備新幹線の動向は自己の存立基盤の確保という観点から非常に重要であった。

図 1 整備新幹線着工決定時の主体関連概略図



してそれが国鉄の破綻につながったといえなくもない。しかし、自民党による国費投入という方針の決定によって、整備新幹線建設費用の一部を一般会計から捻出することが政治的課題となったため、大蔵省の関心も必然的に高まったのである¹⁶。

2-2-3 自治省

従来、自治省は直接的に鉄道建設に関係することはなかったが、国鉄の分割民営化に関する議論以降、鉄道政策に自治省の関与する機会が増加している¹⁷。建設費の一部地方負担と並行在来線の廃止という方針によって、自治省の立場は、健全な地方財政の運営に対する責任者として、そしてまた、地方自治体というクライアントの代弁者として¹⁸、整備新幹線建設に積極的に関与していかなければならないものへと変わった。地方自治体の意向は「自己負担を最小にして整備新幹線建設を実現する」ことであり、自治省もそれに依拠して動くこととなる。

2 - 3 1988-89 年スキームの決定とその特徴

1988 年になると、政府・与党で構成する整備新幹線建設促進委員会が設置された。そして、委員会の下部組織としておかれた着工優先順位専門検討委員会と財源問題等専門検討委員会で、議論が行われることとなった。およそ一年にわたる検討の末、整備新幹線建設が決定した。その

¹⁶ 破綻状況が著しくなった国鉄末期には、膨大な長期債務の利子補給として毎年度一般会計から巨額の支出が行われていたし、長期債務の棚上げ（無利子融資）などについても大蔵省が関与していたことを考えると、整備新幹線以前から大蔵省の鉄道建設に関する関心は高かったともいえる。

¹⁷ 国鉄改革では、JR 各社の固定資産税の半額減免が課題となったため、以降、自治省が地方の利益を代表する形で議論に参加することとなった。

¹⁸ 幸田によれば、自治省のキャリアは本省と都道府県や市の管理職への出向を繰り返してキャリアアップしていくが、その過程において自治省と地方との間に関係性が構築されるという。「この人事システムは、地方の実情を最もよく知り地方の立場を理解することが地方行政財政制度の企画・立案を行っていく上で必要不可欠であることによるものである。したがって、自治省においては、システムティックに地方公共団体の要望を吸い上げる特段の仕組みは持っていないが、政策形成にあたってのベースとなる地方のニーズは、個々の職員が地方での具体的な体験に基づいたものとして持っている。また、この人事システムは、常に中央と地方を往復することによって、自治省と地方公共団体との強い絆、ネットワークを形成することにも役立っている」（城山／細野編，2002:216）。

内容は、採算性等を考慮して部分的に工事に着手（3線5区間）、JR・国・地方の負担割合を50:35:15とする、原則として並行在来線は廃止（経営分離）する、などであった。このうち、官僚機構が積極的に関わったのは負担割合についてであり、その他の2つに課題については積極的なかかわりを示したとはいいがたい。

また、建設費負担については、JR負担は「受益の範囲内」とし、また、新幹線保有機構に支払われる新幹線リース料の一部をJR負担とみなす、地方負担は県と駅が設置される市町で折半し、90%の起債を認めるとともに、起債額の1/2は地方交付税交付金の基準財政需要に充当する、とされた。

図1は、整備新幹線着工の政治過程における主要な主体の配置を模式的に示したもので、実践が比較的強い関係、点線が弱い関係を、片矢印はパトロン－クライアント関係を、双方向矢印は敵対関係を示している。そして、官僚機構のうち重要な役割を果たした3省庁による政府内政治は、主に建設費の負担割合をめぐるアリーナであるところの財源問題等専門検討委員会において展開されたのである。

3．考察 ―なぜ公共事業は抑制できないのか―

3－1 決定における各省庁の「論理」と「成果」

上記の決定は、行政以外のさまざまなアクターの関与があったにせよ、官僚セクターの諸主体が個別の論理に基づいて戦略的に行為した結果でもある。ここでは、各省庁の論理と成果を簡単にまとめる。

3-1-1 運輸省

運輸省のクライアントであるJRにおいては、老朽化した鉄道設備の高度化も企業として大きな課題であり、負担の額によっては自らに有利に働くという判断がある。したがって、JRを同意させることができれば、整備新幹線建設という巨大事業を日本鉄道建設公団の業務に加えることができ、運輸省としては「一石二鳥」である。運輸省の試算では、JRの経営に影響しない負担の範囲は2割であり（運輸省，1988）¹⁹、それ以外の財源を確保することが課題となった。運輸省は、一般会計における新たな鉄道建設予算の獲得が、公共事業に関係するすべての省庁から拒否され、JR負担50%の壁を破ることが難しくなった状況で、主に鉄道局内の事業を整理することと新幹線リース料の一部を建設財源に回すことで負担問題を解決した²⁰。

また、運輸省は在来線の高速化という方針を掲げており、1986年に第三セクター鉄道として建設が再開された北越北線（十日町－犀潟間）を高規格化する工事に1989年1月から着手することを決定していた。従来、首都圏から信越本線経由で北陸の各都市に向かうには時間がかかり、航空機との競争で劣位にあったのだが、上越新幹線を経由し、北越北線内を140km/h運転することで航空機との競争に十分対応できることとなった。1988年に決定された金沢－高岡間、糸魚川－魚津間の着工も、それがスーパー特急である限りにおいてはこの方針に矛盾するものではなかった²¹。着工優先順位第1位の北陸新幹線高崎－長野間のうち軽井沢－長野間が、そして、

¹⁹ これはJR東日本とJR西日本の場合であり、JR九州の場合は5%とされた。

²⁰ この決断は、本来国鉄債務の償還に充てられるべき財源を削ったということも意味する。また、この背景には、分割民営化されたJRの経営が比較的順調にスタートしたということも、運輸省の判断に少なからず影響を与えたと思われる。特に、1991年に、JR本州3社に約1兆円の追加負担をさせることとなった財源スキーム決定は、それを如実に現している。

²¹ しかし、2000年の新スキームによって富山までの延伸が決定されたことで、北越北線に対する投資はまったくの無駄となる方向で進んでいる。そもそも、官僚機構のセクショナリズムはしばしば指摘されることであり、

第3位の東北新幹線盛岡 - 八戸間のうち盛岡 - 沼宮内間がミニ新幹線とされていたことも、もともと運輸省は整備新幹線に対して拡張的な考え方をもっておらず、幹線強化を目指していたことを物語っているといえよう。

3-1-2 大蔵省

実質的な予算編成権は大蔵省主計局が握っているが、その影響力が最大になるのは一般会計の査定である。国鉄時代は、鉄道建設は会計上国鉄と日本鉄道建設公団の勘定に入り、主に財政投融资によって行われていたため、財投予算の消化圧力も相まって査定は相対的に「甘い」ものとなっていたが、「第二の国鉄をつくらない」という命題の下、一般会計からの支出が要請された。これに対して大蔵省は難色を示したが、バブル景気という時代状況が比較的財政に余裕を持たせていたために、また、貿易摩擦に端を発する、諸外国、特にアメリカの内需拡大要求もあったため、要求圧力に対して比較的「寛大」であったと思われる。そうした背景の中、大蔵省の守るべきラインは、効率よい建設投資を行わせること(ex.リレー着工)建設費の総額を抑制すること、そして、既存の公共事業費配分を大きく変えることなく国費負担を1/3程度に抑えること、となった。

3-1-3 自治省

地方自治体は、自治省にとって重要なパートナーであるといわれる。また、相乗り時代になってからは都道府県知事や市長などに推される例も増えており、特殊法人などの関連機関を多くもたない自治省にとっては有力な「天下り先」となっている。それゆえ、クライアントの意向を実現することは、自治省にとって大きな課題として位置づけられる。

地方負担については、地方自治体においては「やむなし」との意見でまとまっていたため、問題はその額をどこまで抑えることができるかということに絞られた。自治省は10%を最終ラインと設定したが、交付税措置の実現によって実質的にはそれ以下の条件を獲得することに成功している²²。

3 - 2 公共事業拡大の『原理』的理解

省庁には広義の「クライアント」が存在しており、それらの要求を実現するために、さまざまな手段によって予算獲得に奔走することとなる²³。クライアントの要求実現は、実際に自己の組織の維持拡大と直接に関連しているために、その実現はきわめて重要な課題となる。民間企業においては市場によって調整されるために組織規模の拡大は有限であるが、行政は「独占的」性格の強い分野であるために、限度を超えた組織の拡大が可能である。したがって、「過大」要求に対して「寛大」になることができるのである。省庁はそれぞれ所管業務を持ち、それ以外の事柄については基本的に無関心であって、他省庁の公共事業拡大に対してもそれは基本的に変わらない。公共事業に対して(大蔵省を除いた)他省庁の抵抗があるとすれば、それは自分のパイが縮小する可能性が起こったときのみである。

組織と組織規模の維持拡大という課題を官僚機構が持っている以上、官僚機構にとっても公共事業の維持・拡大は「望むべきもの」となる。したがって、公共事業複合体は、官僚機構にとっても「都合のよい」仕組みなのである。

整備新幹線問題においても航空行政との「軋轢」が各地で生じている。それどころか、整備新幹線の事例においては、鉄道行政という共通課題の内部においても総合性が欠如するという事態になっているのである。

²² しかし、並行在来線問題などにより、間接的なものも含めた地方負担は増大する結果となっている。

²³ もちろん、もっと広く見れば、関係の深い政治家や業界・企業などもこれに含まれる。

3 - 3 大蔵省はなぜ同意したのか

しかしながら、冒頭で示したとおり、官僚制は決して一枚岩的な存在ではなく、それぞれの官庁が相対的自律性をもった存在として行為している。特に大蔵省は、実質的に予算編成権を掌握し、他省庁と一線を画す存在とされてきた。多くのOBを与党に送り込み、大蔵シンパ（＝大蔵族）を形成するなどして政治との距離も十分に保つことができ、官僚としての『合理的』判断を下しやすい位置に置かれているといわれていた。大蔵省の予算編成権は、城山によれば「調整」機能であり、これは、個別利害に走りやすい日本政治の調整力の弱さを補完するものとされる（城山他編，1999:248）。

だが、そうした合理性が時として十分に機能しない場合がある。整備新幹線に対する査定はその典型的な例の一つといえる。大蔵省は、整備新幹線に対して一貫して否定的であったし、今日においても消極的な姿勢であるといえる。しかしながら、現実には整備新幹線は着工し、着工区間は拡大の一途をたどってきた。ここでは、大蔵省が整備新幹線建設の「歯止め」とならなかった理由として、「勢力の限界仮説」・「消極的同意仮説」・「政治的取り引き仮説」の3つを検討してみよう。

3-3-1 勢力の限界仮説

大蔵省の持つ実質的な予算編成権は、総額については相当の影響力を発揮するが、細部の裁量については各省庁に担保されており、そのために、個別具体的な事業の是非については、主務官庁の意向に強く影響される。特に、政治が共鳴する政策に対して合理性を発揮することはきわめて困難である²⁴。

個別の事業について、大蔵省がそれをコントロールしようとすることは一定程度可能であるが、それは決定的な権限ではなく、所管官庁の強い意向があった場合、それに対して強権を発動させることは難しい。そういう意味においては、各官庁の相対的自律性は確保されているといえる²⁵。いわゆる個所付けの権限は、各官庁にとっての重要な政治的資源となっており、大蔵省の勢力は、この範囲にまでは及びにくい。

3-3-2 消極的同意仮説

一般に、大蔵省（主計局）対他省庁関係は、実質上の予算編成権を掌握している主計局の勢力が大であり、大枠の予算額の決定については主計局にイニシアティブがあるといわれているが、情報量の非対称性により、予算執行の細部にまでその影響力を波及させることは困難である（城

²⁴ 山口によれば、かつて絶大な力を有していた大蔵省主計局の勢力が相対化される状況になったのは、高度経済成長期において発生した都市問題と、それにともなって生じたさまざまなインフラストラクチャ整備の必要性が大きく関係しているという。均衡財政を旨とし、国債発行を極力抑制することがかつての主計局における絶対的な“掟”であった。高度経済成長が続いていた時期には、税収の飛躍的な伸びに支えられ、公債発行の必要性はほとんどなかった。しかし、成長の勢いが抑制されるにしたがって、新たに生じてきた必要投資に対して公債発行で対応せざるを得なくなっていったのである。そして、その帰結を山口は以下のようにまとめている。

「公債発行を契機に、各省庁の予算要求が活発になることはいうまでもない。そして、実際に従来優先順位の低かった社会保障、社会福祉、生活基盤などの分野に対する予算配分が著しく増加したのである。そこで注意すべきことは、そうした支出増が、アドホックなものにとどまらなかったということである。これらの政策は法律に根拠づけられた制度（年金、生活保護などの場合）中・長期的計画（住宅、下水道などの場合）という形で、以後の財政政策の中に構造的に組み込まれ、それぞれの分野への支出増に対する主計局官僚のコントロールの余地は、著しく小さくなったのである。…財政政策はもはや主計局官僚の裁量によって自由に使える道具ではなくなった」のである（山口，1987:326）。

²⁵ 運輸省についていえば、一般会計からの支出については鉄道局内の事業を整理することによって捻出することとなった点を見ると、局単位での相対的自律性も相当程度高いといえることができる。いわゆる「局あって省なし、課あって局なし」と揶揄された状況が、整備新幹線着工の政治過程から垣間見えるようである。

山他，1999:315-316）。単年度主義を採用している日本の予算制度においては、極端にいうならば、毎年度の予算の均衡が保たれることに大蔵省の最大の関心があり、一定の枠内で予算執行する省庁の「自由」は保障されているのである。大蔵省は整備新幹線に対してきわめて否定的であったにもかかわらず、最終的にはそれを認めてしまったが、その背景には、際限ない歳出の拡大という危惧があったのであって、それが、運輸省内の事業の整理によって財源を捻出し、単年度の事業費がある程度抑制されるという見込みが立ったとすれば、強硬に反対する必要性は失われるのである。

3-3-3 政治的取り引き仮説

この仮説は、自己の利害と関連させて利害調整を行った結果、総体として、大蔵省にとっては本来不適切と思われる政策判断を許容したという観点に立つ。

運輸省にとって JR の経営安定と日本鉄道建設公団の維持が重要な課題であるのと同様、大蔵省も特殊法人等を抱えており、特殊法人の整理問題は自分自身の問題でもあるわけである。自治省と地方自治体との関係も同じような文脈がある。自治省ほどの密接さはないにしても、大蔵省も地方自治体の財政部門に多くの出向者がおり、地方自治体との関係悪化は、自己の勢力範囲の縮小につながる可能性がある。そのような背景の中で、自己の利害と比較考量して整備新幹線建設を容認した可能性も考えられる。

この仮説は、省庁間の相互依存あるいはステイクホルダーとの関係性の中で容易に合理性が失われる可能性を示唆する。

おわりに

本稿では、整備新幹線建設の政策過程のうち、政府内政治モデルを参照しながら官僚制内部における主要アクターの論理と行動について考察した。最後に 3 つの仮説を提示したが、政策過程が必ずしも数量化に適したものではないことを考えると、仮説を検証することは相当に困難があり、仮説は仮説のままで終わってしまうのかもしれない。

サイモンが指摘したように、合理的判断とは限定的なものにとどまっており、ベストな選択ではなくともベターな選択でよしとされる傾向がある。そして、政策過程における選択にあっても、その法則は当てはまるものといえよう。主体は複数の準拠枠を持っているが、直面する政策課題に対していかなる準拠枠を重視するかということは、状況によってまちまちである。

おおむね、政治過程においては短期的な視座に基づいた合理性の追求がなされやすく、結果として長期的な視座における非合理を招くこともしばしばである。例えば、整備新幹線と国鉄長期債務の償還問題は、少なくとも第二次臨調や国鉄再建監理委員会においてはセットとして考えられていた。しかし、両者は最終的に分割して考えられるようになり、着工を大蔵省が認めたことによって、整備新幹線予算は「特定財源化」されたといえる。それによって、予算は恒常化され、その後の整備新幹線延伸という帰結をもたらしたのである。それだけでなく、本来は国鉄債務の償還財源とされるべきであった既設新幹線の買い取り費用を整備新幹線建設に流用するという形で、部分的にはあるが、その後の国鉄債務拡大に寄与したとすらいうことができる。

本稿における検討の結論は、少なくとも日本の官僚制には公共事業を抑制する機能が働かないということである。マートンが指摘するように、官僚機構にとって「順機能的」である事柄が、全体社会においては「逆機能的」である場合もありえるし、公共事業が国民的批判にさらされているのは、全体社会にとって公共事業が逆機能的なものとして認識されているからに他ならない。

官僚機構の自存化傾向に「自浄」作用を望むことは難しい。ここにおいては、ウェーバーが指

摘したように、議会＝政治のイニシアティブが求められるのであろうが、公共事業複合体においては政治も官僚機構と同じ方向を向いている。公共事業改革に求められているのは、既存の仕組みから自律的な政治勢力の拡大なのかもしれない。

(付記)本稿は、第78回日本社会学会大会(於:法政大学多摩キャンパス、2005年10月22日)における報告原稿に、大幅な加筆を加えたものである。

<文献>

- ・五十嵐敬喜／小川昭雄，1997，『公共事業をどうするか』岩波新書．
- ・猪口孝／岩井奉信，1987，『「族議員」の研究 自民党政治を牛耳る主役たち』日本経済新聞社．
- ・猪瀬直樹，1997，『日本国の研究』文芸春秋．
- ・磯崎育男，1997，『政策過程の理論と実際』芦書房．
- ・運輸省，1988，『第八回着工優先順位・財源問題等専門委員会合同会議資料』．
- ・大嶽秀夫，1979=1996，『増補版 現代日本の政治権力・経済権力 政治における企業・業界・財界』三一書房．
- ・大嶽秀夫，1990，『現代政治学叢書 11 政策過程』東京大学出版会．
- ・角一典，2008，「整備新幹線着工の政治過程」『北海道教育大学紀要 人文科学・社会科学編』58(2):39-56．
- ・北川石松／天野礼子編，1994，『巨大な愚行 長良川河口堰 政・官・財癒着の象徴』風媒社．
- ・小林良彰，1988，『現在政治学叢書 9 公共選択』東京大学出版会．
- ・佐藤誠三郎／松崎哲久，1986，『自民党政権』中央公論社．
- ・佐藤慶幸，1966 = 1991，『新版 官僚制の社会学』文眞堂．
- ・佐藤慶幸，1972，『現代組織の論理と行動 官僚制を超えて』御茶の水書房．
- ・澤喜司郎，1994，『整備新幹線 政治新幹線を発車させた男たち』近代文芸社．
- ・城山英明／鈴木寛／細野助博編，1999，『中央省庁の政策形成過程 日本官僚制の解剖』中央大学出版部．
- ・城山英明／細野助博編，2002，『続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容』中央大学出版部．
- ・辻清明，1969，『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会．
- ・西尾隆，1995，「行政統制と行政責任」，西尾勝／村松岐夫編，『講座行政学 6 市民と行政』有斐閣，pp.267-308．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1994a，『講座行政学 1 行政の発展』有斐閣．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1994b，『講座行政学 2 制度と構造』有斐閣．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1994c，『講座行政学 3 政策と行政』有斐閣．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1994d，『講座行政学 5 業務の執行』有斐閣．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1995a，『講座行政学 4 政策と管理』有斐閣．
- ・西尾勝／村松岐夫編，1995b，『講座行政学 6 市民と行政』有斐閣．
- ・船橋晴俊，2000，「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」，相関社会科学有志編，『ヴェーバー・デュルケム・日本社会 社会学の古典と現代 折原浩記念論文集』ハーベスト社，pp.129-209．
- ・船橋晴俊，2006，「行政組織の再編成と社会変動 環境制御システム形成を事例として」，船橋晴俊編，『講座・社会変動 4 官僚制化とネットワーク社会』ミネルヴァ書房，pp.29-63．
- ・船橋晴俊編，2006，『講座・社会変動 4 官僚制化とネットワーク社会』ミネルヴァ書房．

- ・ 船橋晴俊 / 角一典 / 湯浅陽一 / 水澤弘光 , 2001 , 『「政府の失敗」の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社 .
- ・ 御厨貴 , 1996 , 『政策の総合と権力 - 日本政治の戦前と戦後 - 』東京大学出版会 .
- ・ 三戸公 , 1973 , 『官僚制 現代における論理と倫理』未来社 .
- ・ 村松岐夫 , 1981 , 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社 .
- ・ 村松岐夫 , 1988 , 『現代政治学叢書 15 地方自治』東京大学出版会 .
- ・ 山口二郎 , 1987 , 『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店 .

- ・ Allison, G.T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*: Boston, Little, Brown and Company. (宮里政玄訳 , 1977 , 『決定の本質 キューバミサイル危機の分析』中央公論社)
- ・ Crozier, M., 1963, *Le Phenomene Bureauclatique: Essei sur les Tendances Bureauclatiques des Systemes d'Organisations Modernes et sur leurs Relations en France avec le Systeme Social et Culturel*, Paris, Seuil. (=1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, Chicago University Press.)
- ・ Friedberg, E., 1972, *L'Analyse Sociologiques des Organizations*, (= 船橋晴俊 / アルヴァレス訳 , 1989 , 『組織の戦略分析 - 不確実性とゲームの社会学』新泉社) .
- ・ Gilbert, C. E., 1959, *The Framework of Administrative Responsibility*, *The Journal of Politics* 21(3) .
- ・ Merton, R., K., 1949=1957, *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*, Free Press. (= 森東吾 / 森好夫 / 金沢実 / 中島竜太郎訳 , 1961 , 『社会学理論と社会構造』みすず書房)
- ・ Reed, S.R , 1986, *Japanese Prefectures and Policymaking*, University of Pittsburg Press, London. (= 森田朗 / 新川達郎 / 西尾隆 / 小池治訳 , 1990 , 『日本の政府間関係 都道府県の政策決定』木鐸社)
- ・ Romzek, B. and Dubnick, M., 1987, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, *Public Administration Review* 47(3):227-238.