

D035
W609

ニコラス・ヘンリー

現代行政管理総論

中村瑞穂監訳

D035
W609

文真堂

D035
W609

ニコラス・ヘンリー

現代行政管理総論

D035
W609

文眞堂

訳者紹介

監訳者

中村 瑞穂

明治大学商学部教授

翻訳分担者

角野 信夫

愛媛大学法文学部助教授

[第1章, 第5章]

三渡 忠臣

東京都杉並区役所総務部経理課契約係長

[第2章]

坂井 保

東京都杉並区役所児童部保育課長

[第2章]

風間 信隆

明治大学商学部助教授

[第3章, 第4章]

貫 隆夫

武蔵大学経営学部教授

[第6章, 付録]

佐藤 誠二

鹿児島経済大学専任講師

[第7章前半]

高木 裕之

北海学園大学経済学部助教授

[第7章後半]

菊野 一雄

立教大学経済学部教授

[第8章]

築場 保行

城西大学経済学部専任講師

[第9章, 第12章]

赤羽新太郎

専修大学商学部専任講師

[第10章]

森永 優一

埼玉県立深谷高等学校教諭

[第11章]

現代行政管理総論

1986年2月25日 初版第1刷発行

定価3900円

監訳者 中村 瑞穂

発行者 前野 眞太郎

東京都新宿区早稲田鶴巻町 533

発行所 株式会社 文眞堂

電話 東京(202) 8480 (代表)

郵便番号(162) 振替 東京 2-96437

製版・シナノ印刷 印刷・シナノ印刷 製本・丸山製本

© 1986, 検印省略

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN4-8309-2998-7 C3034 ¥3900E

監訳者はしがき

行政管理とは、行政組織体としての官公庁において実践される管理活動を意味する。すべての官公庁にとってのその重要性が、組織体としての企業のすべてにとっての経営管理の重要性にまさろうとも劣るものであってならないことは、社会的にみるかぎり当然であろう。それにもかかわらず、わが国でこれまでのところ、管理に関する研究ならびに教育において、官公庁の管理としての行政管理の問題が企業の管理としての経営管理と同等もしくはそれ以上の重要性を帯びたものとして、現実に関わられてきたとは到底いいえないのではなからうか。

それに対し、管理の研究ならびに教育の発展において最も長く先導者の役割を果たしてきたとみられるアメリカにあっては、行政機関の運営における管理問題の重要性に対する実践面からの認識の広範な存在に支えられて、早くより行政管理の研究ならびに教育が重視されてきた。その結果、そこでは行政管理論はすでに、十分に長い歴史を有するとともに、その過程で培われてきた広い包括領域と深い洞察とを内に擁し、それらの集約としての独自性をもった豊富な内容を具えるにいたっていることが認められる。

それゆえにこそ、行政管理論を中核として病院管理論、学校管理論、等々を糾合することによる非営利組織体 (non-profit organization または not-for-profit organization; 略称 NPO) 管理論の構成を意図し、さらには、その非営利組織体管理論と企業管理論ないし経営管理論との両者を統合しうる組織体一般の管理に関する理論として、一般組織体管理論を構想することも、相当程度の現実性をもちえているのである。しかし、病院管理論や学校管理論などとの関係はさておき、行政管理論のみに限っていえば、大学院 (graduate school) レベルの高度専門職業教育 (professional education) において、経営管

理論 (business administration 又は business management) と行政管理論 (public administration) とが最もしばしば相互に比較可能な部門として取扱われ、したがってまた、それらの修了資格としての経営管理学修士 (Master of Business Administration; 略称 MBA) と行政管理学修士 (Master of Public Administration; 略称 MPA) とが一对のものと理解されている点に、行政管理論が現に獲得しうるにいたっている地位が端的に象徴されているといえよう。

行政機関の活動に対する社会の期待の大きさと要求の厳しさとが両々あいまって高まりつつある今日、行政管理の研究と教育とを深化させることにより、行政機関における管理のたえざる改善を着実におし進める必要性は、わが国においてもこれまでになく大きなものとなっているといえよう。このような認識のもとに、われわれはアメリカにおける行政管理論の典型的かつ秀逸のテキスト・ブックと目されるものの邦訳紹介を試みることにした。

原書は Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, U. S. A., 1975. であり、著者の Henry は本書刊行当時はジョージア大学 (University of Georgia)、現在はアリゾナ州立大学 (Arizona State University) にあって行政管理論の研究・教育を担当している。

ところで、原書の表題を構成している二つの並列事項のうち、先行の “public administration” については、その定訳が「行政管理」であり、かつそれが適訳でもあることを上述のところよりしても察しうるのであるが、後続の “public affairs” に関しては遺憾ながら、適切な定訳といえるほどのものを見だしえなかった。そのため、この邦訳にあっては、特に直接的な関連性を有する諸概念との関係を示明する意図をもって、「公共的業務」なる訳語を充てることとなったが、その意味するところに関しては該当部分（特に第4部）に直接ついて見られたい。しかしながら一方で、原書の表題にあってアクセントが、並列された二つの事項に共通に見いだされる “public” の語に置かれ、問題の諸側面のうちその語によって示される統一的な性格が強調されてい

るのであろうこともまた、容易に察せられるのであって、その点からするならば、二つの事項のそれぞれに対して選択された上記の訳語を、そのまま表題にまでひきうつすことをもってしては、原著者がその表題において意図するところを正しく伝えることにはならないであろうと考えられる。

かくて、邦訳の書名としては見られる通り、『現代行政管理総論』を採ることとなった。原書の表題にこめられた含意としての問題意識の現代性と議論の範囲の包括性とを共に盛らんがための便法にほかならぬことを了とせられたい。

邦訳作業は途中、担当者の交代や監訳者の個人的な事情などあって当初の予定に対し大幅な遅延を来すこととなり、早期に作業を完了してくれていた分担者には大そう迷惑をかけることとなったが、最終的には、次のような分担をもって成ることとなった。

- | | | |
|-----|------|-----------|
| 第1部 | 第1章 | 角野信夫 |
| | 第2章 | 三渡忠臣・坂井保 |
| 第2部 | 第3章 | 風間信隆 |
| | 第4章 | 風間信隆 |
| | 第5章 | 角野信夫 |
| 第3部 | 第6章 | 貫 隆夫 |
| | 第7章 | 佐藤誠二・高木裕之 |
| | 第8章 | 菊野一雄 |
| | 第9章 | 築場保行 |
| 第4部 | 第10章 | 赤羽新太郎 |
| | 第11章 | 森永優一 |
| | 第12章 | 築場保行 |
| 付 録 | | 貫 隆夫 |

結果的に、数の上では研究者が主体となることとなったが、それだけに、行政管理の実務はもとより、その研究ならびに教育にも豊富な経験を有するメン

パーの存在は貴重なものとなった。分担者各位の献身的な協力に監訳者として心から感謝したい。

なお、原著では、行政管理論に関するさらに高度の学習の便に供すべく、各章の末尾に引用・参考文献ならびに、その他関連文献に関する詳細な目録が付されているほか、巻末にも合衆国における行政管理論関係の情報源・定期刊行物・研究機関などの一覧表が収載されている。邦訳ではこのうち、各章ごとの参照ならびに関連文献目録を巻末に一括して掲げるとともに、そこに含まれる主要文献で邦訳の存在するものについて、その目録を添えておいた。また、本書の性格上、文中にきわめて多数の人名が登場するので、網羅的な人名索引をも付した。その作成については、出見世信之君の手をわずらわした。

この邦訳が、わが国における行政管理論の研究ならびに教育の発展に対し何がしかの役立ちをなしうることを願うや、まことに切なるものがある。それこそが、最近の厳しい出版事情のもと、かかる稠密かつ大部の専門書の刊行にあえて踏み切られ、かつ監訳者側からの数かずの無理な注文をもご海容くださった文真堂の社長・前野眞太郎氏、専務・前野弘氏、そして同社編集部の前野隆氏をはじめとする皆さんのご熱意に報いる何よりの途と信ずるからである。

1985年12月

中 村 瑞 穂

序

ここ10年ばかり、大学の教育現場ではテキスト・ブックがしだいに重きをなさなくなりつつあることが調査や統計などによって知られる。そのようなときに、一篇のテキスト・ブックをあえて世に問う。テキスト・ブックが全く用をなさなくなっているわけではなく、その使用方法に変化が生じたにすぎないというのが著者の持論だからである。廃れつつあるのは、学生と教師とが共に恭しく捧げ持って教室に向かう一巻の大冊といった類のものである。手ごろの厚みで、しかも教師が選りすぐったリーディングス（文献選集）も収められているようなテキストは、むしろ好評をもって迎えられようになりつつある。『現代行政管理総論』と題する本書の目指すところも当然に、後者の条件にかなうテキスト・ブックである。

行政管理（public administration）の分野にみられる急速な発展に即応すべく、本書ではいくつかの新しい試みを行なっている。まず、各章のなかでは、目下の議論的である問題をとくに取扱っている原典の一部を抄録して、知識の豊富化をはかっている。また、各章に関する、かなり詳細な参考文献目録を掲げて、読者の今後の学習の便宜に供することとしている。さらに、付録の形で、学習者でも指導者でも直ちに実践的用途にふりむけることのできる手法の1つと考えられるネット・ワーク分析について、基本的な概念の紹介を試みている。

しかしながら、そのようなことよりも、本書にとってさらに重要なのはつぎのような点である。トーマス・S. クーン（Thomas S. Kuhn）が『科学革命の構造』（*The Structure of Scientific Revolutions*, 1962, 中山茂訳、みすず書房、1971年）のなかで指摘していたように、いかなる学問分野のものであれテ

キスト・ブックというものは、その学問分野の知的「パラダイム」(the intellectual “paradigm”)——すなわち、ある学問の研究者たちが自分たちの固有の担当領域であり、研究の焦点であると理解しているもの——を定義し、かつ解説するものである。たしかにテキストは、新しい概念の芝生を切り取り、それらを張りつめて競技場を作り上げるということは減多になく、1つの競技場の範囲を区画する——要するに、その学問そのものがいかなるものであるかを定義する——だけである。

しかし、各種の学問分野におけるパラダイムには榮枯盛衰が見られる。認識の変化や新発見などによって、これまでとは違った見方が生みだされるのであって、この点、いずれの分野も例外ではありえない。物理学のように、誰でもがどこでも認めることのできそうな「ハード」(“hard”)な科学にあってさえ、知識の発達に伴い、それまで定説となっていた定義が覆えされ、専門家たちの間に大きなとまどいが生れることがある。今から60年ほど前、物理学上の概念をめぐる紛糾が高じ、量子力学が理論上、重大な攻撃にさらされていたころ、すぐれた物理学者であるヴォルフガング・パウリ (Wolfgang Pauli) はつぎのように述べている。「目下、物理学は再び恐るべき混乱に陥っている。とにかく物理学は、私にはあまりにも難しく、私としては自分が喜劇俳優か何かで、物理学などというものについては聞いたこともない、という風であったら、どんなにか良かったろうと考えている」と。

多くの行政管理論者はパウリの言に意を強くするにちがいない。行政管理論は「恐るべき混乱」をしばしば経験してきているからである。この分野にとっては、新しい概念が必要である。

本書では、そのような概念の素描を試みる。本書は別に独自の着想を含むものではないが、本書が提示する行政管理論の「構図」を斬新なものと感じられる読者もおられることであろう。

第1部では、過去80年間の行政管理論における各種のパラダイムを概観し、それらが敗北し衰微していった理由について考察する。第1部ではまた、1970年代のニーズ(現実的要請)と思想とを反映する行政管理(論)の構造をも提

示する。その際、著者が行政管理（論）の定義として特に提唱するものは、行政管理（論）とは政治的感覚・管理的技法・倫理的理論という、密接な関係を有する3つの要素を総合するための理論的・実践的な努力である——というものである。第2部においては組織理論をとりあげる。組織理論こそ、一方での政治のダイナミックス（動学）と、他方での行政機関ならびにその構成員のモチベーション（動機づけ）との、双方に対する洞察を可能にしてくれる学問だからである。第3部では、行政管理に用いられる技法の解説を行なう。そこでは、予算編成や人事管理など、すでに伝統的ともいえるまでになっている諸技法に関する説明とともに、システム論や政策分析などから生まれた高度の「方法論」をも取扱う。最後に第4部は「公共的業務」（public affairs）を対象とし、合衆国社会の底に横たわるいくつかのジレンマ——都市化問題・新連邦主義・環境管理など——をとりあげて、それらに分析をくわえることにより、倫理的理論ならびに公共的利益について考察をおこなう。

本書はつぎのような3つの前提のうえに立っている。すなわち、(1)行政機関での「その場しのぎ」の意思決定は、「未来ショック」を特徴とする社会にあってはもはや不適切であり、一段と合理的な意思決定が必須とされていること、(2)行政管理論のかなりの部分が、他の分野に属する人びとの言語ならびにシンボルや、他の分野での実践を学習することから成り立っているということ、(3)行政管理はしだいに独自の地位を確立しつつあり、学問的にも待望久しかった制度的拡大と理論的自立の時代に足を踏み入れていること——がそれである。

本書の提示する行政管理（論）の「構図」が、たとえごく一時的にはあっても、ものの役に立つ地勢図を描き出していることになるかどうかは、時が判定を下してくれるであろう。いずれにもせよ、行政管理のパラダイムを定義することの必要性は、単に学問上の理由からだけ生じているのではない。政治的ならびに技術的な発展によってアメリカ社会のなかに生みだされる社会的変化の急激さと、それがためアメリカの行政府は絶えず危機的状況のもとでの意思決定ばかりを迫られるといった傾向とが存続するかぎり、行政管理担当者は理

論的一貫性の必要を痛切に感ずるはずである。この意味では、行政管理の理論と実践とが自らについてのいかなる見方を有意義なものとして選択するかは、他の学問分野のとうてい望みうべくもないほどの社会的重要性を帯びることとなる。行政機関が何を、自己の職能ならびに職務に「関わる」ものと認識するかは、相当程度まで、行政管理を定義するしかたによって決まってくるであろう。この困難な定義に、『現代行政管理総論』は取組んでいるのである。

ニコラス・ヘンリー

ジョージア州アセス

目 次

監訳者はしがき	i
序	xi
第1部 行政管理論の学問的性格	1
第1章 行政管理論の歴史—混迷の80年	3
1. 行政管理論の学說的発展	5
2. 関連領域の発展	29
管理学でも政治学でもない行政管理論	25
ルーサー・ギューリック	
ジャック・L・ウォーカー	
第2章 公共的利益を志向する行政管理教育	38
1. 行政管理の倫理的向上	38
2. 行政管理と公共的利益の認識：二つの知的試み	44
3. 行政管理における倫理的選択の応用例	47
4. 公平こそ正義：公共的利益に関する一見解	49
5. 直観主義・完全論・功利主義	50
6. 「公平こそ正義」の応用	53
7. 公共的利益と行政管理教育	56
行政管理の道徳的ジレンマについて	54
ヘンドリック・ハーズバーグ	
第2部 行政組織体：理論，概念，そして人間	61
第3章 組織理論の系譜	63

1. モデル, 定義, 組織	63
2. 組織の閉鎖的モデル	66
3. 組織の開放的モデル	74
4. 閉鎖的モデルと開放的モデル: 本質的差異	86
5. モデル統合の文献	95
官僚制 対 人間主義: 組織の閉鎖的モデルと 開放的モデルにおける2つの人間観	83
マックス・ウェーバー	
フレデリック・ハーズバーグ	
第4章 組織理念の諸概念	98
1. 変革と革新	99
2. 組織における情報と情報活動	105
3. 組織における統制と権限	115
4. 組織体における意思決定と管理	119
官僚制における秘密主義に関するマックス・ウェーバーの見解	114
マックス・ウェーバー	
第5章 組織体における管理人のモデル	122
1. 組織はあなたに何をなしうるのか	122
2. 管理人の各種モデル: 古典的人間観	127
3. 管理人の各種モデル: 社会・心理的人間観	129
文化と組織人	143
リチャード・ホガート	
第3部 行政管理技法: 基本用具	147
第6章 システムズ・アプローチと経営科学	149
1. システム概念	152
2. システム論争	155

3. 経営科学：いくつかの技法の概観	160
4. 技術，行政機関，および一般大衆	179
5. 結 論	189
行政における能率について	179
リバプールにて，ラッセル卿	

第7章 予算：概念と過程	191
1. 予算概念の歴史	191
2. P P B：展望，便益および責任，諸変種	203
3. 連邦P P Bの崩壊？	211
4. 予算過程	213
5. 予算が成功するための戦略	217
政府の資金調達について	221
ジョン・ギドナー	

第8章 行政人事管理	223
1. 行政人事制度	223
2. アメリカの行政人事管理の発展	227
3. 専門的職業主義の意味と行政担当機構の発達	237
4. 行政人事管理の基本用具	242
5. 行政人事管理の3つの問題点	252
行政人事管理の実例：如何なる原因によって解雇されるか	251
モートン・マインツ	

第9章 行政管理における評価	268
1. 行政管理者の業績の評価	270
2. 行政組織体の業績評価	273
3. 公共政策の業績評価	277
4. 過程としての公共政策形成のモデル	278
5. アウトプットとしての公共政策形成のモデル	283

6. 結 論	292
職員の評価：何を実際に評価するのか？	271
C. ノースコート・パーキンソン	
第4部 公共的業務	293
第10章 都市の経験	295
1. 都市人口統計に関する若干の傾向	295
2. 都市生活：若干の行政的側面	297
3. 都市自治	320
4. 都市行政府の財政と予算	326
都市行政の人的損失について	318
アラン・ルーボ	
第11章 新連邦制	331
1. 連邦制の意味	331
2. 連邦制の危機	333
3. 地域連邦制における革新	340
4. 行政面での連邦制の革新	353
5. 財政面における連邦制の革新	358
連邦制と大都市の苦境	349
ジョン・W・ガードナー	
第12章 環境管理	364
1. 環境の危機：概観	364
2. 人間の地球との関係の規制	371
3. 環境管理の意義	383
4. 全地球的な管理をめざして	386
新環境主義	382
『環境の質に関する諮問委員会第4回年次報告』	

付録 PERT（計画評価・検討技法）：	
その基礎的考え方について	390
参照・関連文献目録	399
人名索引	433

第 **1** 部

行政管理論の学問的性格