

「境界関係」から見た公共サービスのあり方に関する考察

—「ストリート・レベルの官僚制」研究を素材に—

松原信継

- 【1】はじめに
- 【2】ストリート・レベルの官僚制—臨床的視点から見たその特質
 - (1) 「ストリート・レベルの官僚制」研究の意味
 - (2) ストリート官僚の権力・オートノミーと心理構造—クライアント支配の実態と構造
 - (3) ストリート官僚と「境界関係」
- 【3】ストリート官僚と市民による「共同統治」の可能性
- 【4】おわりに

【1】はじめに

公務員制度の見直しに関し、2001年末に閣議決定された「公務員制度改革大綱」（2001年12月25日、以下「大綱」と称する）には、冒頭、次のような記述が見られる。

「現在の我が国は、右肩上がりの経済成長が終えんし、限られた資源の中で国家として多様な価値を追求せざるを得ないなど、極めて厳しい状況に置かれている。眼下には、膨大な財政赤字の累積や社会保障の問題を始めとして困難な課題が山積しており、我が国の将来展望を切り開くためにはもはや一刻の猶予も残されていない。このような状況の下で、政府の政策立案・実施のトータルの質が従来とは比較にならないほど厳しく問われている。」

それに続き「大綱」では、職員の能力と業績に応じたインセンティブの重視や民間からの人材導入を進めつつ、「複雑高度化した行政課題に対応できない硬直的な企画立案、非効率な業務執行を生み出す制度疲労を来した行政システム」を改革するための全般的な人事・組織マネジメントの実現を求め、「時代の要請に応じた総合的・戦略的

な政策立案、国民のニーズにこたえた効率的な業務執行を実現するため」の組織パフォーマンスの最大化がめざされている。後者については、特に、「国家戦略スタッフ」の創設に見られるような内閣とりわけ内閣総理大臣の政策立案機能の強化充実が強調されていることが特色である。また、地方公務員制度についても、「地方公共団体が住民に対し質の高い行政サービスを効率的・安定的に提供していくため」に国家公務員制度の改革に準じて改革を進めることが求められている。

このような公務員制度の改革は、世界的不況と経済的低迷のなかで、わが国のみならず今日の欧米を中心とする世界的傾向と言ってよいだろう。同時に、改革を求める背景には、財源リソースの不足といった経済的理由のみならず、従来の公務員による公共サービスの質そのものが国民や住民から厳しく問い直されている現実があることも否定できない。

このように新しい公務員制度と公共サービスのあり方に向けての改革が強力に推し進められようとしている昨今であるが、そこに立ちはだかる一つの大きな問題がある。それは、中央でどのような政策立案がなされようと、また、内閣権限がい

かに強化されようと、国民や住民が公共サービスを受け取るのは、最も身近な第一線の公務員を通してであるという基本的な事実である。一般に、中央の政策立案や決定はそのままストレートに国民や住民に届くわけではなく、行政学理論に従えば、政策実施過程は、同時に政策変容過程でもある¹⁾。このプロセス、すなわち第一線官僚を通じて最終的にサービスが分配されるという事実は、国家サイドにおいても、国民・住民サイドにおいても、ともに大きな意味をもつ。前者については、中央で立案・決定された政策がその官僚機構の途中（特に末端）において「変質」し、思うように政策意図が実現できないという苛立ちにつながり、後者については、サービスの受け手が日常的に第一線官僚の裁量に支配され、求めるサービスの中身と実際に供給されるサービスとの相違に恒常的な不満を感じる要因となる。

このような文脈のなかで、特に1980年代のアメリカにおいて、国家と市民のはざま立つ第一線の公務員たち、すなわち、政策実施過程を担う「ストリート・レベルの官僚」の研究に光が当てられるようになったことは、ある意味で必然であったと言えよう。そして、今日、この分野の研究はますますその重要性を増しているように思われる。なぜなら、公共サービスに対する市民の需要は、近年一層、多様化し細分化し高度化して、従来の硬直的な官僚システムではもはや十分に機能し得ないことは「大綱」の記述を待つまでもなく明らかになっているからである。

筆者は、「大綱」のなかで「行政システムの制度疲労」と表現されるところの官僚制の弊害を取り除くためには、基本的に三つのアプローチが可能であると考えている。一つは、国家の中央レベルで立案・決定した政策がストレートに国民や住民に浸透するシステムを構築すること、そのために、官僚制がもつ命令システムを一層強化することである。ただし、これには中央の政策内容が国民や住民の支持を受け、その要求と大きく異ならないことが前提となる。このアプローチをとるためには、まず第一に、政策を「変容」させる可能

性がある実施過程にたずさわる第一線の公務員がもつ裁量権（discretion）と自治権（autonomy）を大幅に削減し剥奪しておくことが必要となろう。二つ目のアプローチは、主に経済学的観点からの「消費者主権」（consumerism）の考え方である²⁾。これは、特に、限られた財源リソースを強調するなかで、今日の行政システムの非効率を批判し³⁾、1980年代以降のイギリスにおいて顕著に見られるような‘3Es’—economy, efficiency and effectivenessを掲げながら、公共部門（public sector）にマネジメントの発想を持ち込むものである⁴⁾。一口に「消費者主権」と言っても様々な流れがあるが、対価の支払い（バウチャーも含め）を前提に、公共サービスの供給は第一に消費者（consumer）の需要に応えるものでなければならぬと捉える点では共通している。

今日の政府の基本政策を検討すると、上に述べた二つのアプローチが混在していることがわかる。例えば、イギリスのマネジリアリズム（managerialism）の動向に端的にあらわれているように、上記二つのアプローチを混合させながら国家ビジョンの転換—従来型の「福祉国家」からの脱却—が企画されていることが見える⁵⁾。その際、いずれのアプローチをとっても大きな桎梏となるものが第一線の公務員の特質、すなわち、専門職（professional）としてのその裁量権（discretion）と自治権（autonomy）なのである⁶⁾。逆に、第一線の公務員の側から見れば、このような二つのアプローチの複合的な動きは、上からと下からの両方からの専門職へのプレッシャーとして感知されるに違いない⁷⁾。

以上述べたアプローチに対して、筆者が本稿のなかで提示するものは、そのいずれとも異なる第三のアプローチである。上記二つのアプローチの問題点は、そのどちらも第一線の公務員の実態や性格を厳密に分析しないままに、仮定の理論のみを先行させて政策提言を行っているところにある。第一線の公務員は国家と市民のはざままで激しい葛藤を抱えながら専門的な職務を遂行している存在なのであり、その特質は、臨床的な心理分析も加

えながら正確に捉える必要がある。

このような意図から、以下の所論では、特に、アメリカの政治学者であるM・リップスキークの「ストリート・レベルの官僚制」研究を取り上げながら、筆者が考える第三のアプローチを提示していきたい。リップスキークの理論は、本来幅広い範囲の行政活動を対象にしたものであるが、ここでは、主に教育の分野を念頭において考察をすすめている。学校現場の教師は、その専門職としての性格から「ストリート・レベルの官僚」のなかでも最も葛藤的な主体であり⁹⁾、それゆえに、官僚制の弊害を克服するために筆者が求める新しいアプローチを明瞭に示してくれる存在であると考えからである。

【2】ストリート・レベルの官僚制－臨床的視点から見たその特質

(1) 「ストリート・レベルの官僚制」研究の意味

市民が「国家」や「政府」とはじめて出会う場所は、官庁の奥深き部屋の中ではない。アメリカのM・リップスキークはその著書の冒頭で次のように述べる⁹⁾。

「多くの市民にとって政府との出会いは……自分の、もしくは子供たちの教師を通して、あるいは街角やパトロールカーの中にいる警官を通してである。」

リップスキークは、市民と直接に接する官僚を「ストリート・レベルの官僚」と呼び、その典型的な例として、教師、警官、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士、裁判所職員、保健所職員、そして政府や自治体の施策窓口となってサービス供給を行う公務員などをあげている。彼によれば、これらの仕事はそれぞれに分野は異なるものの、ともに「国家と市民が出会うところ」(public encounter)において成立し、一定の共通構造をもっている。リップスキークは、このような性格をもつ行政サービスの組織を「ストリート・レベルの官僚制」と呼んだが、官僚制研究、とりわけ今日の行政が市民に与える影響力を考察するには、この観点を踏まえた分析を欠かすことはできない。(ストリー

ト・レベルの官僚は「第一線職員」とも呼ばれているが、本稿では、以下「ストリート官僚」という名称で統一する。)

このことは、官僚制の研究を政治的な権力問題として捉えることをも意味している。従来の政治学ないし権力論においては、政策の「決定」過程(政党や議会、あるいは最上級レベルの官僚など)に着目することが多く、政策の遂行ないし「執行」過程についてはあまり光があてられてこなかった。政策の「執行」過程については、命令系統に組み込まれた官僚群が上からの「決定」にもとづく通達等に従いながら淡々と事務を遂行していくプロセスとして捉えられていたと言ってもよい¹⁰⁾。つまり、官僚制による行政の中立性が擬制されていたのである。しかし、もともと政治学者であるリップスキークから見れば、政策の「執行」過程のなかにこそ政治性と権力性が潜んでいる。彼によれば、ストリート・レベルの官僚は明らかに政策「決定」者である。そして、その根拠としてリップスキークがあげるものは、ストリート・レベルの官僚が有する裁量と組織的権威からの自律性という二点なのである¹¹⁾。

ストリート官僚がもつ裁量は、「ストリート・レベルの官僚制」研究において最も重要なファクターの一つである。もちろん、リップスキーク自身も、裁量以外の規則や規定、上司からの指示、内部的な規範や慣習の制約を否定しているわけではない。しかし、彼によれば、ストリート官僚の職務は、規則や要綱、通達などに従わせることができないほど複雑であり、逆に、もしそれらの指示、決定に逐一従わなければならないとすれば、職務はたちまち滞ってしまうと言う。加えて、ストリート官僚が相手にするのは生身の人間であり、職務に求められるものは単なる公平性ではなく、人間に関わる感受性をもった観察や判断である。時には、クライアントがもつ特異な環境や背景に対する同情なども必要とされるだろう¹²⁾。相手に即した臨機応変な対応がストリート官僚には要請される。この点にわれわれは、M・ウェーバーが描いた没主観的、脱感情的な官僚の姿とは異なる「もう一

つの官僚像」を見出すことができる。

二つ目の組織的権威からの自律性という点に関しては、リプスキーは葛藤理論を重視している。彼によれば、ストリート官僚は必ずしも常に上司と目的を共有するわけではなく、「上」からの命令が正当であるとは考えられなかったり、上司による動機づけが、彼らが他で得られる動機づけとは拮抗していることもあると言う。また、組織の異なったレベル間は互いに協力しあい支持しあう関係ではなく、むしろ葛藤的な関係にあると捉えた方が適切な場合があるとも述べている¹⁹⁾。

ここで重要なことは、「ストリート・レベルの官僚」の心理構造は、ヒエラルヒー組織内部の心理的影響（例えば、権威や命令の圧力など）を受けるだけでなく、組織外部からの力（例えば、市民による苦情や要求など）によっても大きく影響されるという点である。すなわち、ストリート官僚の心性や行為は、市民によって規定される側面も強く、その点で、従来の官僚像をそのままあてはめるわけにはいかないのである。

このようなストリート官僚の性格、とりわけ、その心理構造の分析は、本稿の冒頭に述べたような今日の「行政システムの制度疲労」を検討するにあたって、きわめて重要な観点を提供している。以下、この問題をもう少し掘り下げて考えてみたい。

(2) ストリート官僚の権力・オートノミーと心理構造 — クライアント支配の実態と構造

前節で述べたストリート官僚の裁量や自律性の保持という特質は、そのまま彼らの組織外部への影響力の強さとなってあらわれる。ストリート官僚がその対象となるサービスの受給者に対して自己の権威を承認させ、応諾を得ることを「クライアント支配」と呼ぶ。ストリート官僚は様々な方法や技術を使ってこのクライアント支配を維持している¹⁹⁾。

このクライアント支配を可能にしているものは、第一には、ストリート官僚がもつ専門的技術である。素人であるクライアントと専門的知識を独占

する官僚との関係は非対称的とならざるを得ず、ここに、一つの「権力」の問題があらわれる。しかし一方で、クライアント支配は、ストリート官僚にとって必要に迫られた行為でもある。なぜなら、サービスのための資源リソースは慢性的に不足しており、限られたリソースの中で、求められるサービス（それは需要が供給を上回る傾向をもつ）に応えるためには、職務内容の定型化とともに、クライアントの応諾と服従を相当程度にかけ取る必要があるからである。例えば、学校について言うならば、1クラス40人という学級定員を抱える日本の教師は、欧米のような20数名の学級定員の場合に比べれば、勢い子どもへのクライアント支配を強めざるを得ない。そうしなければ、職務そのものが遂行できない状況が根底にあるのである。

このようにクライアント支配は、貧弱な勤務条件や資源へのストリート官僚なりの適応という一面をもつことは、官僚制の問題を考えるにあたって常に念頭においておかなければならない事柄である。しかし、そうは言っても、クライアントにとって見れば、それは、官僚制による直接の弊害以外の何ものでもない。人格的に服従を強いられたクライアントはその市民性を奪われ、官僚への従属物に転化させられてしまうのみならず、ストリート官僚の気分次第で、社会的欠損者としての烙印（スティグマ）すら押される危険性がある。いわゆるレイベリングの作用である。そう考えれば、クライアント支配の克服が、今日、きわめて重要かつ緊急な課題としてわれわれの前に浮かび上がってくるのは当然と言えよう。

このようにストリート官僚によるクライアント支配は様々な側面をもつものであるが、本稿において特に強調したいことは、このクライアント支配が官僚制組織内部の権力関係と深い関連性をもっているという事実である。わが国ではじめてこの問題を明瞭な形で示した研究者は伊藤大一であった。そこで、この伊藤の研究を取り上げ、以下、若干の考察を行なってみよう。

伊藤はその著書『現代日本官僚制の分析』のな

かで、税務行政に一章をさき、税務職員の行動と納税者の関係について次のように述べている¹⁶⁾。

「一般化してみるならば、税務職員がこれら納税者に対して、その程度の差に応じて、『厳しい』態度で臨むということは、ひろく知られている。しかし、それは、何もより多くの租税を徴収せんがためではない。『厳しい』という原則、いわば一般的な厳格主義を定めておいて、例外的にそれを解除する一すなわち、個別的に『温情』のある措置を講ずることにより、納税者から人格的服従を克ち取るという目的があるからこそ、厳しくしているのである」

伊藤はさらに、政府による税務手続きの自己申告制度＝「青色申告」の普及政策を詳細に分析して、次のように結論づける。

管理者が「青色申告」の普及を強行した理由は、それまでの税務職員の「爛熟したオートノミーを突き崩し、『権力支配』の復権を目指すという狙い」からであり、そのために、「かれらは納税者の一部と呼応して、伝統的な技術主義の前提となっていた徴税制度を変革し、その存在理由を薄弱にすることによって、オートノミーの弱体化を図るという挙に出た」のである¹⁶⁾。そして、組織内部と社会の関係については、「官庁の社会に対する働きかけが、必ずしも上級職員の決定した国家意思が媒介組織としての下級職員を経て社会に伝達されるという単純な形をとるものではないこと、むしろ、それは上級職員が下級職員の『権力とオートノミー』に対抗しつつみずからを主張していく権力過程の社会への投射という屈折した形をとるもの」なのである¹⁷⁾。

税務職員と学校教師の専門職性の違いはひとまわず置いて、この分析を学校組織と教師および生徒・親に関してあてはめてみるとどうなるか。

教師が法規には拠らない「さじ加減」(裁量)によって子どもや保護者に服従を強いる例をあげることが容易であり¹⁸⁾、教師が子どもや親に対するクライアント支配を日常的に行っている事実は否定できない。しかし、伊藤の研究によれば、本来避けるべきこのクライアント支配も、一方で、

中央政府による組織末端への「権力支配」の浸透をくい止める重要な機能を果たしていることになる。もし、教育政策の決定者がその政策を社会に浸透させたければ、クライアントたる親・子どもと呼応しつつ、教師がもつ裁量 (discretion) と自律性 (autonomy) を奪い、教師によるクライアント支配の力を弱めることが必要となろう。

冒頭でも述べたように、1980年代以降のイギリスの教育政策、あるいは今日の日本の「教育改革」を考えると、この視点は重要である。教師(集団)が政府の「教育改革」に批判的であり、「改革」がなかなか現場で浸透していかないことは(伊藤によれば、日本の「青色申告」の導入時も同様であった)、ある意味、クライアントたる子ども・親への教師の人格的支配がいまだ弱まっていないことを示している。逆に、もし、教師の専門職性が弱体化し、その自律性 (autonomy) が崩れ、教師(集団)による子ども・親への支配力が弱まれば、「上級職員」が決定した国家意思(政府による「教育改革」)はストレートに「下級職員」(教師)を媒介にして社会(子ども・親)に伝達されることになる。結果は、ストリート官僚によるクライアント支配は弱められても、それに代わり、中央の「国家意思」そのものによる国民支配が貫徹していくのである。

クライアント支配はこのように二つの側面をもっていることに注意しなければならない。近年の歴史は、イギリスでも日本でも、様々な世論操作を行いながら、ストリート官僚とりわけ教師のクライアント支配の実態を非難しつつ、それを弱体化することに関心を集中させてきた。しかし一方で、クライアント支配を可能ならしめる教師の「権力」が、かろうじて国家のストレートな政策の浸透をくい止めてきたという事実にはほとんど目が向けられることはなかった。現場の思いや実態と乖離する「教育改革」が猛威をふるい始めた今日¹⁹⁾、われわれは、「国家意思」と一線を画する教師(集団)の専門職性や自律性を保持しつつ、同時に、クライアント支配の現状を克服していくという第三の道を提示しなければならない。

(3) ストリート官僚と「境界関係」

医師や弁護士など、本来「職業人」として自立自営すべき専門的技術をもつプロフェッションも、現代社会においては、被雇用者となって組織の中に組み込まれることが多い。今日の社会では彼らも「組織人」たらざるを得ない。初等・中等学校の教師がプロフェッション（専門職）であるかセミプロフェッション（準専門職）であるかの議論はおくとしても²⁰⁾、学校教師も、こうした「職業人」と「組織人」の間に位置付けられる存在であることは間違いない。

田尾雅夫は、官僚制とプロフェッションを対比する中で、前者は「自己あるいは組織の目標」が目的であるのに対して、後者は「クライアントの福利」が目的であるとして、両者の違いを指摘している²¹⁾。これから考えれば、組織化されたプロフェッションとも言うべきストリート官僚たちは、「組織目標」と「クライアントの福利」という二つの目的の間に挟まれながら日々仕事を遂行している存在であることがわかる。両者が合致していれば問題はないが、先に述べた慢性的な資源リソース不足などの要因により、両者は往々にして両立しないことが多い。行政の要請は一般に、限られた資源を使っての効率的な組織目標の達成であり、これに忠実であろうとするならば一人一人のクライアントの福利の充実は遠のかざるを得ない²²⁾。このことは、生活保護受給について考えれば容易に理解されることである。

このような立場に立たされたストリート官僚たちには「役割葛藤」とよばれる特殊な心理状態が生まれる。「役割葛藤」とは、同時に2人以上の人から異なる役割を期待されるときに生じる葛藤である²³⁾。クライアントに満足を与えるためには、暖かく人間的に献身的に接することが求められるが、一方で、組織目標の効率的な達成という面からは、定型的でスピーディーな事務的態度が要求される。学校教師が、子ども達を前にしてこのような心理状態に追いやられ、こうした葛藤状態が近年の学校教師のバーンアウト率を大きく高めていることはすでに指摘されているところである²⁴⁾。

加えて、ストリート官僚の心理状態に見えざる力を与えているものに、対象者（クライアント）の「非自発性」という事実があげられる。ストリート官僚によってサービス資源が独占されているということは、どのようなサービス内容であっても、またサービスの経費が無償であるとしても（否、ある意味、無償であればこそ）対象者にとっては強制的性質を帯びざるを得ない。このことは、刑務所の囚人のみならず、生活保護の受給者にも学校の生徒にも等しくあてはまる事実である。そして、対象者がサービスを受けるにおいて自発的ではないという点は、ストリート官僚と対象者の相互作用にいびつな性格を与え、ストリート官僚の心理に重い負担感を与えている。このことを、畠山弘文は、「非自発的クライアントであるがゆえに、従順さの仮定が相互作用において無条件には妥当しないことへの潜在的インプリケーション（脅威的クライアント）に対し、ストリート官僚はセンシティブたらざるを得ない」と表現している²⁵⁾。確かに、学校教育に関しても、子ども達は憲法上、学習権を保障されて在学しているはずでありながら、多くの場合、「自発的」とは言い得ない状態で、畠山が言うように、教師は従順ではない特定の子どもに対して潜在的脅威すら感じている。リプスキーも、このように対象者が「自発的」ではないがゆえに、ストリート官僚にとって対象者（クライアント）は第一の「準拠集団」たり得ないという重要な事実を指摘している²⁶⁾。

1980年代以降、英米において顕著になった新しい国家政策はこの問題の解決に方向性を与えるように見える。例えば「公共選択」論に示されるような、クライアントによる対価支払（パウチャーも含む）を前提とした上でのサービス供給者の多様化政策は、クライアントの地位を高め、ストリート官僚とクライアントとの関係性の転換を促すように思われる。しかし、筆者は、このような民間部門で使われる手法の導入が、これまで述べてきたようなストリート官僚のクライアント支配の問題を根本的に解決する方法となり得るという見地には立たない。なぜなら、すでに触れたように、

このような公共部門への経済学的アプローチは、一見、合理的に見えながらも、実のところそのマイナス面が十分に分析されず、いまだ仮説にすぎないものを検証なしに政策提言化したものと評価せざるを得ないからである²⁷⁾。上記の問題に関して言えば、クライアントが人格的支配の対象ではなく、対価支払を行う「消費者」(consumer)になったとしても、そのことで、官僚による支配を脱したことになるのかは疑問である。多くの場合、「消費者」は、自らの資力に限定されつつ、国家の政策意図に沿った消費行動をとらざるを得まい。一方で、ストリート官僚自身にとっての意味はどうか。このような新たな「準市場」(quasi-market)のなかに置かれることで、「役割葛藤」によるバーンアウトから解放され、クライアントを第一の「準拠集団」と見なすような自らのアイデンティティを確保できるようになるのだろうか。これについても筆者は否定的である。「準市場」は国家の強力なコントロールを伴って運営される²⁸⁾。そこでは、ストリート官僚たちはますます深く階層制のなかに組み込まれていかざるを得ないのである。

この問題に関して筆者が注目しているのは、上に述べた経済学的(実はきわめてイデオロギー的)アプローチではなく、ストリート官僚の拠って立つ位置を重視した「境界関係」(boundary spanning)の組織理論である。「境界関係」とは組織の内側と外側の境界領域における様々な相互関係を総称した言葉であるが、「境界人」たるストリート官僚は、一方で組織に、他方で市民に、同時にアクセスできる特殊な地位に立つ。これ以外に、外部環境と交渉できる立場にあるものは組織のトップ・リーダー(ウェーバーの言う「ヘル」)のみであると考えれば、このストリート官僚の「位置」の特異性と重要性が理解されよう。一般に、外部環境の変化が激しく、組織をめぐる状況が不安定な場合においては、意思決定を的確かつ迅速にするためには、その権限を中枢から接点(境界)に委譲することが有効となる²⁹⁾。オープンな組織においては、重要な意思決定は接点でなされる

ようになり、境界に位置するメンバーは、それぞれ独自に裁量的に行動することが多くなり、「境界関係」が活発に働けば働くほど、組織にはより良い成果が得られることになる³⁰⁾。このような「境界関係」の組織理論から見れば、官僚制強化の方向性—例えば、教育の領域での「中教審」答申に見られるような職場ヒエラルヒーの強化³¹⁾—も、公的部門への市場原理の導入理論も、各々、その問題点が明らかとなる。前者は、多様な外部環境の変化に迅速に対応できない点で将来的に機能不全に陥る可能性が強い。後者は、「境界関係」には注目するものの、その理解がいまだ一面的である。「境界関係」の本質は組織内部と外部環境との相互作用にあるが、市場の需給関係においては、供給者の意思は基本的に消費者の需要に規定される。つまり、「公共選択」論ではこれまでとは逆方向のベクトルがやはり一方的に働くに過ぎない。クライアント支配の真の解決は、クライアントの地位や権利(「消費者」としてのそれも含む)を高めるだけでなく、当事者間の意思の交流とコミュニケーションを通じてはじめて実現される。その過程においては、サービス提供者側の主体自身もたえず発展し、向上していくのである。求められるべきは、「地位の逆転」ではなく、「境界関係」のインタラクティブな活性化と、それを通じた「境界関係」における意思決定システムの確立なのである。

【3】ストリート官僚と市民による「共同統治」の可能性

上に述べた「境界関係」の現状、すなわち、「一方的な規定関係」を変革するためには、組織内外の相互作用とコミュニケーションを活性化していく「場」がどうしても必要となる。このような「場」を通じて、自発性を喪失した「境界関係」のあり方が、コミュニケーション的行為を中心にした相互作用の領域へと変化し、「境界関係」における共同的意思決定が可能となるのである。筆者はこのような「場」として、ある種の「協議会」を想定しているが、これは行政組織のトップ

レベルに設置されるような協議会ではなく、組織の「境界関係」において成立するところの一つのアソシエーション的組織である。このような具体例として、ここでは、アメリカのSBMおよび学校委員会に注目してみたい。

SBMは、アメリカにおいて、1980年代後半以降、肥大化してしまった官僚機構をいかに分権化すればよいのかという問題意識から生まれた³⁹⁾。SBM (School Based Management) とは、「公教育に関する決定権限を学区（教育自治体）レベルから学校地域レベルに委任ないし分権化し、学校地域構成員である父母・住民、校長、教職員、生徒（中等学校）の代表で学校委員会を組織し、共同で学校教育（改善）計画を策定、実施、評価していくことにより、個々の学校の教育機能を最大化しようとする教育決定手続・制度」を言うが⁴⁰⁾、その論理的根拠は、「教室と生徒に最も近い者が、どんな資源、カリキュラム、および職員配置が最も適しているかを最もよく決定できる」という考え方にある⁴¹⁾。もっとも、このSBMにも、教師参加型のSBM—教師集団への権限委譲を中心とした専門職モデルから、素人統制型とも呼び得る親・住民主導のそれまで様々な形態があるが⁴²⁾、いずれにせよ、このような教育システムのあり方は、公共サービスの提供という観点から見ると、官僚制的アプローチとも、「消費者主権」的アプローチとも異なる可能性をもつものである。

さらに、このような考え方を発展させて、アメリカのシカゴ学区では、教師（集団）と父母・住民の「共同統治」と呼ぶにふさわしい「学校委員会」制度が現実に機能していることが坪井由実によって報告されている⁴³⁾。氏によれば、この学校委員会は、教育委員会と同様の合議制の行政委員会であり、一つの教育統治機関である⁴⁴⁾。そこにおいては特にミッション（教育共同体固有の理念）が大切にされ、徹底した父母住民の参加の中で教育計画が練り上げられていく⁴⁵⁾。このようにミッションを分かち合うなかで、父母住民と子ども、校長、教師集団が互いの「心の絆」を強化し、相互のコミュニケーション行為を重視しつつ、一つ

の教育共同体をつくり上げていくのである⁴⁶⁾。こうした営みのなかでは、父母住民や子どもは決して公共サービスの単なる「消費者」ではない。一人ひとりが教育共同体を担っていく「市民」(Citizen)であり「統治主体」である。同時に、校長や教師も、そこにおいてはもはやストリート官僚という言葉はふさわしくなく、教育共同体の構成メンバーとしてその役割を担うのである。

このような形態は、すでに幾度も触れた公共サービスの経済学的アプローチとは異なる可能性を示している。それは、公共性のあり方を公共サービスの需給関係という視点のみでは捉えず、当事者がコミュニケーションを通じてつくり上げていく「共同統治」のプロセスと見なすことで、今日の経済学の過剰な汎用から政治的民主主義を救い出そうとする試みなのである。

【4】おわりに

以上述べてきたことで、冒頭、筆者が提起した第三のアプローチの姿はある程度明らかになったことと思う。それは、「命令」型官僚的アプローチでもなく、「消費者主権」型市場アプローチでもない、言うならば、「参加」型民主主義的アプローチとも呼ぶべきものであった。このような試みは、アメリカのみならず、わが国でもすでにくつかの自治体や学校で実践されつつある⁴⁷⁾。また、こうしたアプローチは行政の多くの領域で適用することが可能だが⁴⁸⁾、わが国においては、教育基本法が教育の直接責任性の原理を明記している点から見ても⁴⁹⁾、こと教育の領域に関しては一層の妥当性をもつものと言えよう。

ところで、このような協議会（アソシエーション）の場で、行政サービスの提供者の物的・人的条件の向上を議論することはきわめて大切なことと思われる。なぜなら、先にも述べたとおり、ストリート官僚は、乏しい資源リソースしかないがゆえにクライアント支配を強めざるを得なかったのであり、協議会の意向を行政が正確に把握し、それに応えることによって、クライアント支配の現状の改善も期待できるからである。そのことは、

ストリート官僚の心性をも変えていくに違いない。ストリート官僚は、このような協議会を通じて父母住民や子ども達の方向に顔を向けることができ、自己の行動の規準をそこに据えることが可能になる。それは、ストリート官僚を、バーンアウトをもたらす葛藤や苦悩から解放することにもつながるであろう。

民衆の幸福に結び付かない国家や政府の誤った政策は、クライアント支配と結合したストリート官僚のみの自律性 (autonomy) の確保を通じてではなく、父母・住民や子どもとの共同の力で跳ね返していくことが必要である。リップスキーが最も強調したストリート官僚の裁量 (discretion) の問題も⁴³⁾、このような民主主義的アプローチをとることによってはじめて本来の「利他性」を復権させることができるのであり、真の専門職としての役割の発揮も可能となるのである⁴⁴⁾。

【注】

- 1) 西尾勝・村松岐夫『講座行政学<第5巻>』(有斐閣, 1994年) 35頁。
- 2) C.C・フッド著/森田朗訳『行政活動の理論』(岩波書店, 2000年) 187頁以下。
- 3) 例えば、H・ライベンシュタインの「X非効率」の理論を官僚制組織に採り入れる試みがこれである。「X非効率」の理論については、Harvey Leibenstein, *Beyond Economic Man: A New Foundation for Microeconomics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1976.
- 4) 'New Public Management (NPM)' については、Mike Bottery, *Professionals and Policy: Management Strategy in a Competitive World*, Cassell, 1998, pp.6-10.
- 5) 例えば、イギリスの health や higher education 等の分野においては、公的機関をいくつかの部局に分け、'Head office' がそれぞれの部局の 'financial status' を厳しく精査し、消費者の需要に responding しているかどうかの 'per-

formance measurement' を行なうことによって、結果的に中央による強力なコントロールが進められている。そこにおける、'professional' は 'management hierarchy' の中に組み込まれ、自らの実践への評価権限を奪われた存在なのであり、このような形態は、'market mechanism' と 'central control' の 'hybrid' と呼べる、(Tony Cutler and Barbara Waive, *Managing the Welfare State: The Politics of Public Sector Management*, Berg Publishers Limited, 1994, pp.2-7. pp.133-136.)。

- 6) 裁量権や自治権の削減と「消費者主権」アプローチの関係に関しては少し説明が必要であろう。第一線の公務員は基本的に専門職 (professional) であり、それゆえに、往々にして、その専門的裁量権にもとづく判断や決定は、「消費者」としての需要の質とは異なることがあり得る。したがって、公的部門を市場原理を通じて動かすことを支持する人々は、「消費者」としての意向の方を重視するために、第一線の公務員の判断や決定をそれに適合させることを求め、そのためには、専門職性を希薄化し形骸化しておくことが必要になる。つまり、第一線の公務員から裁量権と自治権を取り去り、公務員を専門職としてではなく、「消費者」に機敏に対応するサービスの供給者へと変質させておかなければならないのである。
- 7) Bottery, *Professionals and Policy*, p.12.
- 8) 拙稿「教育における官僚制と専門職性—官僚制克服の視点から見た教師の専門職論—」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要』第49巻第2号 (榊達雄教授退官記念号), 2003年3月。
- 9) M・リップスキー著/田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』(1986年, 木鐸社) 17頁以下。
- 10) 行政学的に言えば、政策執行研究が立ち遅れてきたのである。畠山弘文は、第一線職員の行為に関わって、「トップダウン・アプローチ」に対する「ボトムアップ・アプローチ」の意義

- を指摘する（畠山弘文『官僚制支配の日常構造—善意による支配とは何か』三一書房，1989年，29～30頁）。
- 11) リプスキー，前掲書，31頁以下。
 - 12) 同上書，33～34頁。
 - 13) 同上書，35～37頁。
 - 14) 『講座行政学＜第5巻＞』196頁以下。また，リプスキー，前掲書，92頁以下。
 - 15) 伊藤大一著『現代日本官僚制の分析』（東京大学出版会，1980年）229頁。
 - 16) 同上書，255頁。
 - 17) 同上書，209頁。
 - 18) 例えば，進路指導や成績評価において。懲戒権の行使においては，生徒の態度如何によっては家庭謹慎の日数が簡単に延びたりする。
 - 19) 2002年3月，国立教育政策研究所が行ったアンケート調査結果によると（全国の公立中学校367校の校長320人と教員5610人が回答），文科省が進める教育改革に関して，校長の93%，教員の97%が「もっと教育現場の現実をふまえた教育改革にしてほしい」と答えている（2002年9月22日，「朝日新聞」朝刊記事）。
 - 20) 例えば，A・エツィオーニ著／渡瀬浩訳『現代組織論』（至誠堂，昭和42年）117頁以下。勝野尚行編『教育実践と教育行政—教職理論研究序説』（法律文化社，1972年）8頁以下。市川昭午編著『教師＝専門職論の再検討』（教育開発研究所，昭和61年）8頁以下。
 - 21) 田尾雅夫著『組織の心理学』（有斐閣ブックス，1991年）106頁。
 - 22) リプスキーは，ストリート官僚の，対象者中心の目標と組織の目標の間に生じる葛藤に関して「目標転移」の事例で説明している（リプスキー，前掲書，73頁）。
 - 23) 田尾雅夫著，前掲書，53頁以下。
 - 24) バーンアウトとは，看護婦やソーシャルワーカー，教師などの職業で対人サービスを提供している人たちに多発する極度の心身疲労を言う。なお，大阪教育文化センター／教師の多忙化調査研究会編『教師の多忙化とバーンアウト—子ども・親との新しい関係づくりをめざして』（法政出版，1996年）は，実態を知る上で参考になる。
 - 25) 畠山弘文，前掲書，101頁。
 - 26) リプスキー，前掲書，88頁以下。
 - 27) 西尾勝・村松岐夫『講座行政学＜第1巻＞』（有斐閣，1994年）277頁。
 - 28) Cutler and Waine, *Managing the Welfare State*, pp.48-74. Bottery, *Professionals and Policy*, pp.10-12.
 - 29) 田尾雅夫著，前掲書，165頁。
 - 30) 同上書，166頁。田尾雅夫著『行政サービスの組織と管理—地方自治体における理論と実際』（木鐸社，1990年）120頁以下。
 - 31) 中教審答申『今後の地方教育行政のあり方について』（1998年9月）第3章「学校の自主性・自律性の確立について」のなかで，校長・教頭の権限強化や主任のスタッフ化などが提言されている。なお，これに先駆けて東京都では，職階制を強化する「学校管理規則を一部改定する旨の通達」（1998年7月17日付）が出された。
 - 32) 荒井文昭「学校選択と『学校を基礎とした経営』論」平原春好編著『学校参加と権利保障—アメリカの教育行財政』（北樹出版，1994年）110頁以下。
 - 33) 坪井由実「アメリカのSBMと学校委員会制度」『講座学校7—組織としての学校』（柏書房，1996年）194頁。
 - 34) 榊達雄「イギリスおよびアメリカにおける子ども・父母・住民・教職員の学校参加」勝野尚行・酒井博世編著『現代日本の教育と学校参加—子どもの権利保障の道を求めて』（法律文化社，1999年）238頁。
 - 35) 高野良一「学校の再生と教師参加型のSBM」平原春好編著『学校参加と権利保障—アメリカの教育行財政』。
 - 36) 坪井由実「アメリカ大都市における教育改革と地域—シカゴ学区の学校教育共同体づくりの可能性—」『都市問題』第90巻第5号（1999年5月号）。

- 37) 坪井由実「アメリカにおける学校委員会制度—シカゴ学区の事例」『生活指導』1998年12月号46頁。
- 38) 坪井由実「アメリカ大都市における教育改革と地域」28～29頁。
- 39) 同上書, 33頁。
- 40) 川崎市の取り組みについては, 喜多明人「学校運営参加を支援する自治立法—川崎市『子どもの権利条例』を中心に」日本教育法学会編『講座現代教育法3—自治・分権と教育法』(三省堂, 2001年), あるいは, 篠原一・牧疋名編『地域からの教育改革—川崎における学校・家庭・行政の地域ネットワークングの実践—』(自治体研究センター, 1987年)。鶴ヶ島市に関しては, 鶴ヶ島市教育審議会検討委員会(仮称)資料「鶴ヶ島市教育審議会の設置に向けて」(報告)平成12年3月16日, 「鶴ヶ島市学校協議会設置について」(資料)。高知県の状況については, 『土佐の教育改革を考える』(高知新聞社, 1997年), 野村幸司「検証・『開かれた学校づくり推進委員会』」教育科学研究会編『教育』(国土社, 1999年4月号)。宗谷の教育運動に関しては, 横山幸一・坂本光男『宗谷の教育合意運動とは』(大月書店, 1990年), 植田健男「住民自治と学校」浦野東洋一・堀尾輝久編『講座学校7—組織としての学校』(柏書房, 1996年)等参照。辰野高校の取組みに関する資料としては, 「私たちの学校づくり宣言—長野県辰野高等学校学校憲法宣言(1998年1月)」, 「辰野高校三者協議会要項(1997年12月)」, 上田市立第六中学校の取組みに関しては, 皆川宏「地域・父母との協力・共同の学校づくり—学校自由参観から四者会議へ」(『教育』, 国土社, 1999年9月号), 千葉県立小金高校の実践に関しては, 「命令より話し合いを—学校自治を貫こうとした3ヶ月の記録」(国府台・小金・東葛飾高校生編集会, 2001年6月)等参照。
- 41) 例えば, ニューヨーク市のコミュニティ・ボードの活動など注目すべき実践がある。コミュニティ・ボードについては, 加茂利男著『都市の政治学』(自治体研究社, 1988年)204頁以下, 宮本憲一著『公共政策のすすめ』(有斐閣, 1998年)289頁以下, 土岐寛「アメリカの地方分権—分権の風土に基づく多様な自治の制度」藤岡純一・自治体問題研究所編『特集・海外の地方分権事情』(自治体研究社, 1995年), 横田清著『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』(敬文堂, 1997年)208頁以下, 参照。
- 42) 坪井由実「教育基本法10条と教育委員会制度改革—直接責任性の法理と教育統治機構論—」『教育学研究』第65巻第4号/日本教育学会。
- 43) ストリート官僚の裁量は確かにクライアント支配の武器であるが, リプスキーもこれを決して否定的には捉えていない。今日の機械化・非人間化へと向かう「事前のカテゴリー化システム」の進行に対して, 専門職としての裁量は対象者(クライアント)を“全体として”扱うものであると指摘している(リプスキー, 前掲書, 270～271頁)。
- 44) Botteryは専門職の概念を整理して, ‘expertise’ ‘altruism’ ‘autonomy’の三つにまとめている(Bottery, *Professionals and Policy*, pp.2-3.)。筆者は, このうち‘altruism’について今一度注目すべきだと考えている。なぜなら, 例えば, 「公共選択」論のように, 近年の潮流は, 公務員を「自己利益の最大化」をはかる人間として捉え, その前提(仮説)の上に政策理論を組み立てる傾向が強く見られるからである。しかし, 教師に関して言えば, 内発的に動機づけられた「心的報酬」をこそ求める存在であることはこれまでの多くの研究が明らかにしている。