

行政需要の特性と制御

河崎 俊二

行政需要ということばは、これまで、さまざまな文脈において、明確に定義されないままに多様な意味で用いられてきたが、行政需要を政策形成過程における与件として固定的に取扱うという点においては、おおむね共通していたように思われる。

行政改革論のなかにも、現に形成されている行政需要を是認し、要求水準を所与として、その充足の改善を図ることを暗黙のうちに前提としているものが少なくないように思える。特定の階層やイデオロギーの利益に資するために、一般国民や弱者の要求を犠牲にする口実として行政改革が利用されることのないように注意しなければならないことは十分承知しているつもりであるが、行政需要は経済学でいう有効需要とは異なり、その性質上際限なく膨張する傾向をもつから、需要の制御は国民の福祉という観点からも等閑にできない重要な課題であるはずである。なぜならば、幸福とは充足が意識された状態であり、充足の意識は要求の水準に依存するからである。

行政需要の適切な制御は、したがって、行政改革の重要な構成要素であるはずであるが、それにもかかわらず、行政需要を固定的にとらえるという謬見がこれまでかなり広範に行なわれてきた主な原因は、行政需要概要の多義性に起因する語義のあいまいさにあったと筆者は考えている。

そこで、本稿においては、まず行政需要の概念

を整理し、ついで需要形成のメカニズムを明らかにして行政需要の相対性と主観性を明確化し、これらをふまえて行政需要の制御方法について考察を加えることとする。

1. 行政需要の概念

1.1 概念の多義性

行政需要ということばに最も近い意味をもつ英語は多分 public needsあるいは public interest であろう。James L. Mercer and Edwin H. Koester [10] は、後者に関して共通の定義はまだ存在しないと指摘したうえで、この2つのことばを同義語として扱い、社会において広範に支持された行政サービスへの要求という意味で用いている¹⁾。また、John E. Jackson [1] は前者を、Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson [13] は後者を、それぞれほぼ同じ意味で用いている²⁾。

用法にみられる微妙な差は、後述するニーズの階層における差によるものであるが、「行政需要」の場合ほどその差は大きくはない。「行政需要」の場合、「無限に膨張する個人の需要に対応しうるように行政は不断の努力をしなければならない」というような規範的な文脈においてこのことばが用

- 1) J. L. Mercer and E. H. Koester [10] pp. 6~8 を参照されたい。
- 2) H. A. Simon, D. W. Smithburg and V. A. Thompson [13] pp. 550~551 および J. E. Jackson [1] pp. 1~29 を参照されたい。

いられることがあり、このような場合、個人レベルのニーズと、そのなかから選択され調整された「社会的に支持されうるニーズ」との区別が必ずしも明確ではなく、英語に比べて日本語のほうがことばの意味ははるかに広くあいまいになっている。

西尾勝 [11] によれば、「行政需要」はわが国で生成した独自の新造語であり、由来は不明であるが、普及したのは第1次臨時行政調査会の第二専門部会が用いて以来である³⁾。昭和37年8月に同専門部会が発表した『仮設に関する報告』のなかではじめて公式にこのことばが提示されたが、概念の多様性はまだ十分に整理されていなかった。翌年3月に発表された『第二次仮設に関する報告』においては、「行政需要とは、(中略) 各界各層各域の国民が、(中略) 客観的事実にもとずき政府に対してもつ要望」であると定義され、行政需要はさらに行政素需要と官製の行政需要に分けることができるとしている。前者はなまの需要であり、これを素材として国の立場で整序した後者こそが真正の行政需要であるとされた⁴⁾。

西尾教授によれば、官製の行政需要もまた多義的である。「行政によって対応すべき需要」と「政策決定機構が行政によって対応すべき需要として現に認定しているもの」の2つに分類すべきであり、さらに前者については、需要を認定すべき主体について2説があるという。ひとつは認定主体は行政機構であるとする立場であり、もうひとつは、多元的な利益が拮抗する政治過程において行政需要が認定されるとする立場である⁵⁾。

行政需要という概念は、このようにはなはだ多義的であり、従来、多くの論者が明確な定義を示すことなく、さまざまな文脈でこのことばを用いてきた。文脈との関連でいくつかの含意が派生したが、次にそれらを見てみよう。

1.2 文脈と含意

西尾氏によれば含意は次の3点に要約できる。

第1は、「公権力の機能化」論との関連で形成さ

れた含意である。吉富重夫 [16] に代表される見解であり、公権力が機能するためには社会の安定が必要であり、そのためには国民の服従が必要であり、そしてさらにそのためには国民の行政需要を充足することが必要であるとする考え方である。西尾教授によれば、「公権力の機能化」という認識は、わが国の行政学者にほぼ共通する認識なのである。吉富教授は、「権力の経済からいっても、行政は市民需要の充足を不可欠⁶⁾とするから、行政には「環境的条件の変動に対する対応」⁷⁾を適確に行なうために「創造性」が求められ「創造性は、行政需要の客観的把握に始まる」と説く⁸⁾。行政素需要は、ここでは明らかに与件としてとらえられている。

第2は、「行政の積極化」論との関連で派生した含意である。現代の行政は、国民の権利と自由を保護するかつての消極行政から、国民の福祉を増進する積極行政へと変質したという現状認識を基礎として、拡大する行政需要に対応できるように、行政は不断の努力を行なうべきであるとする立場であり、無限の行政成長が想定され肯定される。たとえば、小倉庫次 [8] は、「…行政需要は、無限大といわなければならない。(中略)したがって、民主的自由国家においては、無限に要請される需要を、全体の立場から、どのような仕方、どのような順序で、どの程度に、どの行政需要を充足すべきかが、現代行政に課された最も重要な責務である。」⁹⁾と主張する。行政需要はここでもまた与件とみなされている。

第3の含意は、行政改革ないし行政管理との関連で派生した。第1次臨時行政調査会以来広く一般に行なわれている認識で、行政需要を行政改革

3) 西尾 [11] pp. 1~2

4) 同論文 pp. 4~5

5) 同論文 pp. 5~6

6) 吉富 [16] p. 51

7) 同著 p. 25

8) 同著 p. 177 (下線は筆者)

9) 小倉 [8] pp. 1~2

と行政管理の基礎とみなす考え方である。同調査会第二専門部会の『第二次仮設に関する報告』において設定された行政改革の作業方針は、(1) 行政需要を把握して、(2) それを過不足なく充足する行政事務を確定し、(3) その行政事務を担当するにふさわしい行政機構を整備して、(3) 各機構に対して事務を配分する、というものであり、行政素需要の意識的かつ組織的な制御は考えられていない。

従来、このように行政素需要を政策形成上の条件として固定的にとらえるのが多くの論者に共通する一般的な傾向であったが、寄本勝美 [15] と西尾 [11] は、行政需要論に需要の制御という新しい視点を導入した。寄本教授は、家庭廃棄物の処理に関して、自治体清掃事業に対する負荷を軽減する方策の体系化を試みたが、西尾教授は前掲論文において3種類の需要制御方法を提示し、寄本氏提案のごみ減量方策はこの3つの方法をすべて網羅しているとして高く評価した。

3つの方法は、(1) 予防政策または規制政策、(2) 誘導政策または助成政策、および(3) 減量政策または負担政策、と名づけられている。第1の方法は、需要の発生原因をとらえ、「原因者による自己処理、外部不経済の内部化を求める」ことによって、需要の発生を抑制する方法である。第2の方法は、「政治体系以外の供給メカニズムの機能を強化し、発生した需要の充足期待をこれらに向けて誘導する」ことによって、「需要が行政需要として顕現する程度を抑制する」方法である。そして第3の方法は、「行政サービスを有料化しその価格を操作して、行政サービスの購買動機ないし消費性を抑制する」ことによって、「行政需要の圧力強度を抑制する」方法である¹⁰⁾。

西尾、寄本両氏の制御可能説はまさに卓見である。ことに西尾説は、制御方法の類型を明示した点において高く評価されてしかるべきである。しかし、西尾説は、次節で述べる「個人のニーズ」レベルでの制御に限定されており、個人のニーズ

にもとづいて形成される「社会的ニーズ」あるいはさらに、それにもとづいて形成される「行政需要」レベルにおける制御を包含していない点、また「個人のニーズ」レベルにおいても認知¹¹⁾や判断に対する制御を考慮していない点に改善の余地がある。

ニーズの階層と、ニーズ形成における認知的側面を考慮に入れた制御の方法に関する議論は第3章において展開する。制御方法に関する議論の前提となる需要形成メカニズムの分析は第2章で行なうが、その分析の前提となる行政需要概念について、概念の多義性に起因するあいまいさを避けるため、節を改めて定義することとする。

1.3 概念の定義

行政需要の定義は、ニーズの階層性に着目して行なうのが適当である。ニーズとは欠乏または過剰に起因する欲求または要求のことであり、飢え、睡眠、呼吸など、身体内部の生理的平衡状態の変動に起因する先天的、生物的な1次的欲求と、後天的または経験的に形成された2次的欲求に分けることができる。

個人のニーズのなかには、多くの人びとに共通すると判断されるものがある。さらに、それらの共通するニーズのなかには、各人が個別に充足するよりも、集団で社会的に充足することが可能であり、そして妥当であると判断されるものがある。これを社会的ニーズとよぶことにしよう。たとえば、住宅団地周辺の共同清掃がこれにあたる。

社会的ニーズのなかには行政活動によって充足することが可能であり、かつ妥当であると判断されるものがある。これを行政需要とよぶことにしよう。判断の主体が個人であるときは前述の行政

10) 西尾 [11] pp. 19~20

11) 認知 (cognition) とは、感覚器官を通して環境や自己の状態を把握することをいう。(濱島 朗ほか編『社会学小辞典』、有斐閣、あるいは、宮城音弥編『岩波小辞典 心理学』、岩波書店、を参照のこと)

素需要にあたり、政策形成過程において判断されたときは官製の行政需要ということになる。いずれにしても判断の主体が異なるだけであり、主観的判断に依存する点は同じであるから、これらの2つを区分して定義する必要は、本稿の目的との関連においては特に生じない。

このような定義は、素需要と官製の需要を区別しないために、一見したところ不便な感じを受けるかもしれないが、官製の需要ということばかり連想する客観的イメージを避ける意味においてもむしろより適切である。従来の実証分析のなかに、県や市町村の区域において現に行なわれている行政活動の水準と他の経済社会指標との間に観察される相関関係をもとにして、因子分析や回帰分析などの多変量解析手法によって「適正な」行政目標水準を算出しようとする試みが散見されるが、これらは分析者の意識のいかんにかかわらず、平均的な官製の需要の客観的ないし無謬性を前提としているのである。官製の需要といっても結局は人間の主観的な判断によって導き出されたものにすぎないことを忘れていたのである。上記の定義のメリットは、判断の相対性を強調する点にある。

2. 行政需要の形成

2.1 形成メカニズム

環境の影響は2次的欲求だけでなく1次的欲求にもおよぶのであるが、その程度において前者のほうがはるかに大きいことは明らかである。そしてこの場合、客観的環境は同じであっても、環境に関する認知によって2次的欲求は左右される。

認知は欲求自体に直接的に影響をおよぼすだけでなく、価値観に対しても影響を与え、価値観の変化を通じて欲求と行動の動機に間接的に影響を与えるという重層的な影響構造をもっている。

過剰や欠乏が認知され動機が生じたとしても欲求充足のための行為がすぐに開始されるとは限らない。行為にさきだつて、まず認知構造（認知さ

れている環境の構造）に含まれる制約条件にもとづいて充足されるべきニーズの選択と要求水準の設定が行なわれる。

可能性と妥当性の判断にもとづいて採択されることになった要求以外の要求については、社会的ニーズとしての可能性と妥当性が判断され、社会的な協働によって充足されないニーズに関しては行政需要としての可能性と妥当性が判断される。このプロセスをつうじて認知と価値観、欲求の三者の間で複雑な相互作用が営まれる。

2.2 判断の役割

可能性の判断とは、Simon [12] のいう事実判断のことであり、妥当性の判断とは価値判断のことである。事実判断は、利用可能な代替的行為群が目的を達成する程度についての判断であり、価値判断は、各代替的行為の予測される結果のなかに含まれている異なった種類の望ましきに対する相対的なウエイトについての判断である。

代替的行為のもたらす結果に関して判断が必要な理由は、上に述べた認知に限界があるからである。代替的行為についても、またそれらと結果との間を結ぶ因果関連についても、われわれの認知はきわめて不完全であり、確信をもって一意的な予測を行なうことができないからである。代替的行為群のなかからそのひとつを選択するかどうかを決めるためには、可能な複数個のしかも多くの場合きわめてあいまいな予測を基礎として、最終的には主観的判断で予測を確定しなければならないのである。判断が正しかったかどうかは、事後的には事実と照らし合わせることによって明らかにすることができるので、この判断は事実判断とよばれている。

代替的行為の結果にふくまれる異なった種類の価値に対する総合的評価は、個人の価値観に照らして行なわれるのであるが、抽象的な価値観と、より具体的な行為の成果との対応関係はかなり漠然としており、総合評価は結局のところ主観的判断によって行なうほかに方法はないのである。

2.3 行政需要の相対性

ニーズの階層の各段階に認知が関連し、かつ主観的判断が介在するとすれば、行政需要は人により、また同一人においても環境の状況や認知構造によってさまざまに異なることになる。判断に起因する相対性と認知との関連についてはすでに述べたので、欲求と認知の関連から派生する相対性についてふれておこう。

第1に、価値とは欲求を満たすために役立つ対象がもつ特性のことであるから、2次的欲求の場合、価値は対象に関する認知によっても影響され、逆に認知は価値判断を含むから欲求自体の影響も受けられるということになるのである。欲求と価値判断、認知はそれぞれ相互に規定しあっており、この意味において妥当性は相対的にならざるをえない。

第2に、ニーズ充足の可能性については、分析にもとづいてある程度までは明確にすることができるが、分析は認知に依存し、認知には主体の感情、欲求、態度などが影響を与えるから、分析自体が相対的にならざるをえないのである。

3. 行政需要の制御

西尾氏が指摘した制御の方法は、いずれも個人ニーズのレベルにおける制御の方法である。予防政策または規制政策は、個人ニーズの発生の原因となるイベントを予防ないし規制する方法であるといえるし、誘導政策または助成政策は、個人ニーズの充足を市場メカニズムかまたは非市場的な民間活動に委ねる方法であり、減量政策または負担政策は、私的財に対する有効需要形成のメカニズムを利用して、公共サービスに対する個人ニーズを制御しようとするものであるということができる。

しかし、制御の方法は、個人ニーズに関してもこれにつきるというわけではなく、認知に対する影響や「誘因の手法」をつうじてニーズの発生を制御しうるし、さらに、社会的ニーズや行政需要

への転換を制御することも可能である。

個人ニーズの制御から考察しよう。過剰あるいは欠乏（簡単化のために以下では欠乏に限定して議論を進める）は、要求水準と認知された充足水準の間に差が意識されるときに意識される。要求水準は試行の成功によって上昇し、失敗によって低下するほか、将来の試行についてはその結果に関する予測によって左右される。また、要求水準は、欲求充足のために必要な共通の資源をめぐる他のニーズとの多面的なトレードオフに関する認知によっても影響される。

ニーズ形成に関するこれらの認知的側面に影響を与えることによって、ニーズ形成の根源において制御を行なうことができる。行政に期待してももともと実現が不可能な要求については、欲求が非現実的であることを知るのに必要な情報を提供し、未然にニーズの発生を防止したり、要求水準が実現可能な水準に調整されるように影響をおよぼす必要がある。トレードオフは、充足を個人に依存する欲求以外の欲求については意識されないのが普通であるから、行政側からトレードオフについての情報を積極的に提供しないかぎり、競争する多様なニーズが自然に形成され、それらが行政需要に発展する可能性はきわめて大きいと考えなければならない。

ニーズの制御に関するもうひとつの方法は、Simon, Smithburg and Thompson [13] の「誘因の手法」¹²⁾の応用である。制御したいニーズについては、(1) そのニーズを充足するために利用できる代替的行為の選択可能な範囲に影響を与える、あるいは、(2) 選択に際して適用される価値の基準を変化させる、のいずれかによって制御することができる。

社会的ニーズあるいは行政需要にふりわけられるニーズのなかには、私的消費による充足が不可能であるか、あるいは可能であっても妥当でない

12) Simon et al. [13] pp. 451~487

と判断されるものが含まれている。可能性に関する判断への影響については、予測に含まれる不確実性の操作と誘因の手法の(1)とが利用できる。個人の消費計画の基礎となる予測に含まれている不確実性が大きいならば、個人は安全を確保するために行政への依存を増大させようとするであろう。経済社会の動向に関する適確かつ迅速な情報と、実効性の高い公共計画にもとづく将来の見とおしは、この不確実性を減少するのに役立つであろう。「誘因の手法」による代替的選択肢への影響は、資金面の助成、表彰、技術指導などによって行使することができる。

妥当性の判断に関連する制御方策としては、「誘因の手法」の(2)を利用することができる。個人の消費生活の枠内からはみ出すニーズをできるだけ少なくするために、教育、広報などを活用してプライベートなニーズを抑制する方法が利用できる。持家政策はこの一例である。

個人の消費生活または社会的協働によって充足することができないニーズについては、個人は行政による充足の可能性と妥当性を検討することになる。行政需要になるかどうかは、行政活動の環境に関する認知と行政活動に対する価値判断によって決まる。James G. March and Herbert A. Simon [9]が述べているように、認知は客観的状況を正確に反映したものではなく、単純化され、主観的な偏りが加えられたものであるから、目標や価値、代替的行為やその結果に関する予測など、判断の前提となるべきものはどれもこの抽象化によって影響されているのである¹³⁾。したがって、この段階においても、上述の諸方策によって需要形成を制御することができることは明らかである。

本稿では、行政需要の制御という問題について、その可能性の考察という側面に重点をおいて検討を加えたが、紙数の制約上、制御の妥当性お

よび制御の規準については言及できなかった。残されたこの2つの問題を含めた詳論は近く別稿で明らかにする予定である。

参 考 文 献

- [1] Jackson, J. E. (ed.): *Public Needs and Private Behavior in Metropolitan Areas*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1975
- [2] 河崎俊二: 地方行政のための資金配分モデル, 神戸商科大学研究年報, 10 (1974), 1-21
- [3] 河崎俊二: 地域計画の特性と住民参加の意義, 神戸商科大学研究年報, 13 (1978), 1-19
- [4] 河崎俊二: 合理性の概念と地域指標の利用方法, 神戸商科大学研究年報, 15 (1981), 1-15
- [5] 河崎俊二: 意識調査データの利用方法, 神戸商科大学研究年報, 16 (1982), 3-16
- [6] 河崎俊二: 漸変主義批判, 商大論集, 33, 5-6, 379-394
- [7] 河崎俊二, 木村幸信, 斎藤 清, 辻 新六: 地域指標の作定と利用の方法に関する研究, 神戸商科大学研究年報, 14 (1979), 1-109
- [8] 小倉庫次: 現代行政の理念と行政需要の変動. 都市と行政需要の変動 (日本都市センター), 1964
- [9] March, J. G. and H. A. Simon: *Organizations*. John Wiley and Sons, Inc., New York, 1958
- [10] Mercer J. L. and E. H. Koester: *Public Management Systems*. AMACOM, New York, 1978
- [11] 西尾 勝: 行政需要概念の再構成. 社会変動と行政対応 (日本行政学会編), ぎょうせい, 1976, 1-51
- [12] Simon, H. A.: *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. (3rd ed.). The Free Press, New York, 1976
- [13] Simon, H. A., D. W. Smithburg and V. A. Thompson: *Public Administration*. Alfred A. Knopf, Inc., New York, 1950
- [14] Stipak, B.: Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuses as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 1 (1979), 46-52
- [15] 寄本勝美: 都市清掃に関する諸問題. 地方自治通信 77 (1976)
- [16] 吉富重夫: 現代の行政管理. 勁草書房, 1974

13) J. G. March and H. A. Simon [9] p. 154