

東アジアにおける行政文化の形成と変容

SHIN, YongCheol / 申, 龍徹

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費助成事業 研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

6

(発行年 / Year)

2014-06

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 3 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530166

研究課題名(和文) 東アジアにおける行政文化の形成と変容

研究課題名(英文) The formation and the change of administrative culture in East Asia

研究代表者

申 龍徹 (SHIN, Yongcheol)

法政大学・政策創造研究科・准教授

研究者番号：60465359

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円、(間接経費) 480,000円

研究成果の概要(和文)：東アジア諸国における行政文化の研究動向から、初期の研究では文化人類学や文化心理学に基づく「近代化論」・「文化決定論」などが主流を形成し、伝統文化に対する批判や逆機能の強調が関心の対象であったが、1990年を境に、伝統的な慣習や文化的特性に対し現在の解釈を与え、より融合的な視点を求めていることが流れとして分析できたことである。

また、新文化理論や競争価値モデルなどいわゆる新制度主義的なアプローチが行政文化研究の主流を形成しており、より具体的かつ組織的な関心へとその焦点が変化していることである。また、既存の社会制度や政策などに対する文化論的解釈が提起されているといえる。

研究成果の概要(英文)：from the research trend of the administration culture in the countries in east Asia, "modernization theory" and "cultural determinism" based on cultural anthropology or cultural psychology, etc. formed the mainstream by early research. the criticism to traditional culture and emphasis of the dysfunction were the objects of concern. Giving a present interpretation to traditional custom and cultural characteristic, and searching for the viewpoint of fusion bordering on 1990 is having analyzed as a flow .
it is that what is called new system principle approaches, such as a new cultural theory and a competition value model, form the mainstream of administration cultural studies, and the focus is changing to more concrete and more systematic concern. it can be said that the cultural theory interpretation to an existing social system, a policy, etc. is raised.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政文化

様式 C-19、F-19、Z-19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

東アジアの諸国は 1990 年代を境に、分権化・規制緩和などの社会改革により、政府間・国家間のガバナンスが大きく変容している。国家間の経済的・政治的な結びつきは一層高まっているが、政治体制を支えている行政システム、中でも行政文化への相互間の理解に対し、従来の研究は規範的なアプローチに傾斜し、実証的な研究は極めて乏しい (G.Peter, 2010)。こうした学際的な要請に基づき、東アジアの 3 カ国の行政文化研究の形成と変容を鳥瞰し、学際的な穴埋めを試みるのが本研究への着想である。

2. 研究の目的

本研究は、東アジアの主要 3 カ国 (日本・中国・韓国) の行政文化に関する比較研究である。行政組織を構成する構成員 (公務員) の行動特性を指す「行政文化」は、当該国の政治・行政体制はもちろん主要政策の決定や組織運営に大きく影響しているが、中でも 1980 年代以降のニューパブリックマネジメント (NPM) の浸透は、これらの国家の行政文化における伝統的な色彩を薄め、行政組織の行動原理を大きく変容させたと考えられる。本研究は、先行研究の分析及び意識調査を通じて、東アジアの行政文化の形成と変容を実証的に究明しようとするものである。

3. 研究の方法

(1) 文献調査による先行研究の分析 (H23)

・既存のアンケート調査などの先行研究を通じて分析対象である 3 カ国の行政文化の形成過程とその特性を「grid-group モデル」及び「競争価値モデル」(CVM: competing values model) の組織文化類型に当てはめる。前者の類型は、①運命主義、②階層主義、③個人主義、④平等主義 (Ellis & Wildavsky 1990)、後者は、①関係指向文化、②革新指向文化、③階層指向文化、④市場指向文化 (Cameron & Quinn 1999) を用いる。
・この類型化に際し、各国の行政組織がもつ文化的特性の形成要因を分析し、多文化的現象 (multi-cultural phenomena) である行政文化の変数、すなわち、多様性と共通性を抽出する。

(2) 意識調査による現状の把握 (H24)

・3カ国の公務員を対象とした意識調査 (3カ国×1000 人) を行い、行政文化の基本的性格 (例えば、保守・革新、管理・競争など) を把握した上、それぞれの国の行政組織において、行政文化の性格を規定する要素 (制度的・非制度的) を解明する。
・意識調査は、性別・年齢・経験・所属別 (国家・地方) ・職種別に設計し、クロス分析を行うとともに、年齢差による時系列的な変化も分析する。
・また、1990 年代における新しい行政管理 (ニューパブリックマネジメント) の浸透が、伝統的な行

政文化に与えた影響、分野及びそのメカニズムについて解明する。

・今後の行政文化の変革のために必要と考えられる要素を制度的・政策的・文化的側面から抽出し、その相違を明らかにする。

(3) 文献調査と意識調査の総合 (H25)

・文献調査及び意識調査を通じて得られた一連の成果を踏まえ、各国の行政組織において行政文化の性格を左右する要素を明らかにするとともに、そのメカニズムを究明する。

・また、伝統性の強い東アジアの行政文化の変容を促す要因として考えられるニューパブリックマネジメントの将来についての展望をもあわせて分析する。

4. 研究成果

本稿は、東アジアの行政文化に対する学際的な動向分析を目的としており、その概念と欧米諸国における研究動向、そして日本と韓国における行政文化研究を先行研究の分析により考察してきた。

周知のように、「文化」そのものは概念定義が困難なものの 1 つとして、曖昧さの上に、流動的な側面が強く、構成要素を特定することは不可能に近い。戦後の比較行政研究をリードしてきたリグス (F. W. Riggs) は、行政だけに限定されるものではないが、社会一般における文化は少なくとも 9 つ以上の相違する意味合いをもっており、このうち、生物学的な連携性をもつものを除く、6 つの要素は共通であると述べている。その 6 つの要素とは、①芸術 (art)、②知識・教養 (knowledge and sophistication)、③共通の信念及び慣習 (shared beliefs and practices)、④文化を共有する者 (people who share a culture)、⑤共有された態度 (shared attitudes)、⑥向上心 (improvement) がそれである。

この研究で用いる行政文化の概念的定義は、必ずしも合意された概念ではない。ここの行政文化は、「行政 (組織) における文化的特性」を指す言葉であるが、行政文化研究の多くは社会における文化の複層性について共通の理解を示しており、上位概念として「社会文化」と「政治文化」が存在し、下位概念として「組織文化」が存在すると認識している。この文化における階層性は、行政文化の概念的な定義にも大きな影響を与えており、社会文化のレベルを議論する場合、その概念は広義の概念となり、個々の行政組織の内部部局の文化的特徴に引き上げる場合は狭義の概念構成となる。言い換えれば、社会一般における文化的な伝統としての儒教や仏教など、または家族主義的な価値観や行動パターンなどを行政文化の特性として挙げる場合の行政文化の概念は社会的な通念までを含む広義の意味となるが、行政組織の一部や行政を構成する諸要素の一部に焦点を当てる場合、例えば、一括補助金をめぐっての総務省と財務省の対立などは行政の組

織文化の対立と考えられ、狭義の概念となる。こうした行政文化の階層性は、社会文化・行政文化・組織文化などのように文化的な重層性を認めており、これらの文化的重層性の相互関係により文化的特性が決まると認識している。

改めて指摘するまでもなく、「文化」そのものは社会科学において重要な研究対象であり、その比較研究は、政治学や行政学においても例外ではなかった。中でも、1950～1960年代を風靡した「比較行政研究運動」(comparative administration movement) における文化的アプローチは特に重要な手段であった。もちろん、文化概念のあいまいさや科学的道具の不備、「アメリカの福音」といった政治的意図、そして「文化決定論」における悲観的視点などにより、1970年代以降の文化的アプローチは沈滞し、新たに登場した政治経済学的視点や合理的選択理論など経済学的なアプローチが主流となったが、国際化が世界的潮流となった1990年代以降の新しい「文化理論」の登場は、比較研究における文化研究の重要性を再び認識させている。

これまでの学際的な行政文化研究は、大きく2つの文脈において形成されてきたが、その1つは欧米の先進諸国を中心とする伝統的な政治体制と行政官の関係(政官関係)の側面からであり、もう1つは第2次大戦後の新生国における行政文化研究である。前者が欧米諸国における官僚制研究、政治文化(political culture) または組織文化研究の一環として扱われ、類型論・比較研究が主流を形成している。

他方、中国や韓国など、主に発展途上国などで活発に議論される後者は、1950～1960年代の「比較行政論」(comparative public administration) や「発展行政論」(development public administration) における中心的なテーマを形成しており、その内容は国家発展における先進諸国の行政システムの導入失敗の原因を歴史や伝統などの文化的性格に求めるものであった。すなわち、優れた欧米諸国の行政システムが上手く移植できない理由として、儒教的な上下関係や家族主義的な組織観などの伝統に基づく非合理性を取り上げ、その定着を妨げる最大の要因であるとの認識に立つものであり、この視点は従来の伝統文化に対する否定・伝統的な文化の改革視点・方法論に結びつき、行政文化改革論に変化してきた。この行政文化に関する学際的な研究区分では、日本は前者、中国・韓国は後者に属していると考えられる。

ただ、前者の場合においても、重要な研究業績のほとんどは欧米諸国において生産されており、その大半は多国家間の比較によるものである。こうした多国間の行政文化の比較研究が多産されている背景には、行政文化への理解がこれらの多国間関係において重要な変数として浮上してきたことが考えら

れる。

また、1990年代を中心に広がった「新制度主義」の影響を受け、社会制度や主要政策に関する文化的要素を重視する近年の行政文化研究においては、Grid-Groupの行政文化類型、文化類型論、競争価値モデルであるCVM (competing values model) による組織文化モデルなどの影響を受け、多様化しつつある。

もちろん、アジア諸国においても、東アジアの政治や行政の文化的特性に関する国家間の比較としては、『ASEAN 諸国の官僚制』(岩崎育夫編、1996、アジア経済研究所)、『東アジアの政治文化と近代化』(深谷克己、2009、有志舎) などがあるものの、このテーマに対する学際的な研究蓄積の手薄感は否めなく、国際的な研究動向からは大きく乖離しているといえる。

このような文化概念をさらに行政という概念に接続する際、当然ながら、そこには大きな混乱が生じるが、その原因は他ならない。「文化」概念の多義性にある。従って、従来の文化研究から行政文化にアプローチする研究方法では行政文化の理解は期待できない。重要なのはウェイトの置き方であり、文化という一般的な概念の中から行政文化を抽出するのではなく、行政に存在する独特の文化的特徴を抽出するところに、この行政文化研究の面白さが存在するといえる。行政文化と称される中には、官僚文化、組織文化などが含まれており、こうした行政文化は比較研究の中で明確に表れることとなる。

例えば、米国の行政学者であるピーターズ(G. Peter) は、行政文化を類型化する際に、没人格的(impersonally) に制定・適用される法律を受容する程度及びウェーバー(Max Weber) が提示した理念型の官僚制の方法を受容する程度に従い「合理主義的な文化」(rationalist culture) と「低発展文化」(underdeveloped culture) に大別し、西洋社会は前者の性格が強い半面、東洋社会は後者の性格が強いと指摘した。

さらに、比較論的な視点において国家間の文化を比較分析したホーフステード(G. Hofstede) は、組織文化類型における文化の多様性について次の要素、すなわち、①権力との距離(power distance)、②集団主義—個人主義(collectivism vs. individualism)、③女性—男性(femininity vs. masculinity)、④不確実性の回避(uncertainty avoidance)、⑤長期—短期(long-term vs. short-term orientation) という5つの側面から比較している。その結果によれば、韓国社会の文化的特性は、垂直的な社会、集団主義、関係指向、安定指向、相対主義、温情主義、帰属主義などである。

他方、1990年代以降の行政文化研究の多様化を促したのは、ダグラス及びウィルダブスキ(Douglas & Wildavsky) による「新文化理論」(New Culture Theory) である。

すなわち、ダグラスが創始し、ウィルダブスキによって発展した「網—集団」(grid-group)文化理論は、文化の概念を心理的な側面に限定するのではなく、「社会的な関係」(個人間の関係類型)と「文化的な偏向」(共有する価値観と信念)の相互作用により形成される生活方式として包括的に捉えている。文献調査によれば、1990年代後半から2000年度にかけてこの網—集団の文化理論を応用した研究が日本や韓国において増加していることが分かる。

また、後述するように、クインとキンバリー(Quinn & Kimberly)によって提起された「競争価値モデル」(competing values model: CVM)では、文化を1つの「道具」(ツール)として捉え、変数として文化を扱うことにより、経験的な研究による組織文化の分析に活用されている。この理論では、4つの文化類型が用いられており、この類型に従えば、①集団文化(group culture)は、伸縮性・裁量・内的維持・統合を強調する文化、②発展文化(development culture)は、伸縮性・裁量・外部関係・差別を強調する文化、③階級文化(hierarchical culture)は、内的維持・統合・安定性・統制を強調する文化、そして、④合理文化(rational culture)、外部との関係・差別・安定性・統制を重視する文化として説明されている。

他方、東アジアの行政文化に対する学際的関心は、日本や中国、韓国においてそれほど強いものではなかった。戦後の日中・日韓などの2国間における比較行政研究の蓄積にもかかわらず、東アジアの行政制度や行政文化などを分析対象とした学際的な試みは、1980年代に入ってからである。

初期の行政文化研究は、主に「文化遅滞」に対する原因分析の一環であったために、何が先進的な文化の導入・定着を妨げているのかに分析の焦点が置かれ、儒教から派生した上下関係や儀式尊重などの伝統的な生活様式にその原因を求めている。

こうした伝統的文化の逆機能に傾斜した初期の行政文化研究は、文化心理学や宗教心理学などの「文化決定論」(cultural determinism)に立って欧米的偏向からのアプローチであり、家族主義や儀式主義などの概念のほとんどは抽象的かつ包括的であるために、一般的な社会文化との区別は困難である。

また、近代化論ないし文化決定論による行政文化へのアプローチは、その射程の中に「文化変容」による改善を明確に示さない重大な問題を内包しており、「何のための研究なのか」という批判に直面する。言い換えれば、処方箋のない診断のみがこの時期の行政文化研究の特徴となった。

こうした中、東アジアの行政文化を研究対象とした最初の比較研究は韓国の金晩基によるものであった。すなわち、金の「東アジア地域の行政文化の比較考察：日本・中国・

韓国を中心に」(『韓国地域研究』1(1)、1983)は、文化決定論の観点から、儒教文化圏である日本・中国・韓国の行政文化において共通的に存在する一般的性格を抽出し、その比較分析の結果として、次の7つの特徴を指摘する。すなわち、①家族主義(または族閥主義)の傾向が強く、公と私概念が希薄である、②官と民の関係が権威主義的である、③法意識が希薄で、情的な人間関係に陥りやすい、④秩序意識(階級意識)が強い、⑤実利よりは名分を重視する傾向(名分主義)があり、儀式主義になりやすい、⑥気分(雰囲気)に左右されやすい、⑦運命主義(または宿命観)に陥りやすいがそれである。

この5つの要素による日本・中国・韓国の行政文化の比較結果として次のように指摘する。すなわち、①「家族意識」においては、中国と韓国が強く、日本は比較的弱い、②「権威意識」においては、韓国が中国・日本より強い、③「法意識」については、中国と韓国は弱く、日本が強い、④「序列意識」については、日本が強く、中国・韓国は弱い、⑤「名分意識」については、中国・韓国が強く、日本は弱いとそれである。言い換えれば、行政文化の側面から、日本は、法意識と序列意識が強く、家族意識・権威主義・名分意識はそれほど強くないという結論である。

その上、こうした相違が生じる原因について、次の3つの点を挙げている。すなわち、①自然環境・地理的要因、②宗教や哲学、③政治行政の構造がそれであり、こうした3つの要素により同じく儒教の影響を受けながら、中国や韓国とは異なる行政文化を形成した日本の特徴について、「日本の特殊な地理的要因と風土は、歴史的に統治理念における非イデオロギー性、そして統治構造上の分権性をもたらすのに決定的な作用をした。このような非イデオロギー、分権的な統治構造は、日本における家族主義的な傾向の弱さ、実利中心の態度や価値観を形成させ、独特な行政文化の形成に膨大な影響を与えた。」と分析している。

また、金は、東洋及び西洋の間の行政文化の比較を試みており、「東・西洋の行政文化の比較のための接近方法」(『公共政策研究』14(1)、韓国外国語大学公共政策研究所、1996)においては、ホーフステード(G. Hofstede)の文化特性モデルとその統計データを応用し、次の4つの点を比較の手がかりとしている。すなわち、①権威意識・序列意識・官と民の関係、②集団意識・家族意識・公と私概念、③正義性・清貧性・物質主義/非物質主義、④事流れ主義・保身主義・規則指向性である。この研究では、①及び②においては東洋的な行政文化が認められるが、③及び④においては、東洋との西洋との差はほとんどないと結論づけている。

ただ、こうした行政文化を研究対象としている研究はこの金の研究が唯一であり、文化研究から切り離された行政文化だけを持続

的な研究課題とすべき必要性はそれほど高いものではなかった。必然的に、今のところ東アジア諸国を対象とする多国間における行政文化の比較研究は見当たらない。

以上の分析から得られたいくつかの知見を整理すれば、次のような5つの点に集約できる。

最初の1点目は、行政文化に対する学際的な理解において、日本と中国・韓国の間には大きな相違が存在することである。その原因は、近代化論に基づく発展段階の相違から生まれるものと考えられる。すなわち、戦前から後発先進国である日本と戦後の発展途上国である中国・韓国における行政文化に対する理解は、前者が欧米諸国に習って政官関係からアプローチし、政治文化論が主流となっている半面、後者は後述する比較行政論や発展行政論との関係において探求され、行政文化論が1つのジャンルとして独立していることである。

その2点目は、戦後における比較行政論と発展行政論は、米国の主導の下で主に新生国ないし発展途上国などに大きな影響を与えたことから、戦後において近代化を進めた発展途上国において特に盛んであったことである。特に、前近代的な慣習や文化が優勢な地域ほど、新しい行政文化を求める要求が強く、その理論的支えとして、比較行政研究が使われたことが中国・韓国において行政文化研究を活気づけた理由である。

第3点目は、東アジア諸国における行政文化の研究動向から、初期の研究では文化人類学や文化心理学に基づく「近代化論」・「文化決定論」などが主流を形成し、伝統文化に対する批判や逆機能の強調が関心の対象であったが、1980年代以降はその批判に対する反批判やその処方箋を求める研究へと変化しており、1990年代末から2000年代にかけては、伝統的な慣習や文化的特性に対し現在の解釈を与え、より融合的な視点を求めていることが流れとして分析できたことである。

そして、第4点目は、1990年代末を境に、新文化理論や競争価値モデルなどいわゆる新制度主義的なアプローチが行政文化研究の主流を形成しており、抽象的かつ包括的な行政文化の研究からより具体的かつ組織的な関心へとその焦点が変化していることである。また、既存の社会制度や政策などに対する文化論的解釈が提起され、既存の価値とは異なる価値への関心が高まっており、その影響は研究対象の多様化として現れているといえる。

最後の第5点目は、こうした研究動向の結果から推察すれば、東アジアの共有価値である儒教文化の影響力は時間の経過とともに弱くなっていることが考えられ、伝統的な行政文化理論が分析してきたアジアの価値（例えば、家族主義・権威主義・保守主義など）の現在の行政文化に対する影響力は減少し

ており、そのことは欧米諸国の合理主義的な要素の浸透がその代わりとなっていることを示すものである。

そのほか、日中韓の地方公務員の計1000人（回収50.8%）を対象に行った結果では、情報化（主に人事行政システム）の推進が、行政文化の変化に及ぼす影響については、日本及び中国においては否定的であり、行政の民主化よりは効率向上に寄与すると答えており、行政文化は情報化及び国際化の影響とは直接的な相関関係は確認されていないが、ガバナンスの浸透に伴い、行政内部組織における行政文化の変化よりは、市民文化や政治文化、企業文化などの外部要素との相関性が強く影響することが考えられる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 6 件）

- ① 「行政文化研究□域下の日本公共行政的文化特性与行政改革」[中国語]、『日本学刊』、共著（白智立、申龍徹）、平成25年11月（2013/11）、中国社会科学院日本研究所/中華日本学、60～74頁。査読あり
- ② 「日本行政文化研究with□践的借□」[中国語]、『中国行政体制研究会行政文化委員会編論文集』、共著（白智立、申龍徹）、平成25年11月（2013/11）、国家行政学院、121～135頁。査読あり
- ③ 「東アジアの行政文化研究の形成と課題：文化決定論から〈文化理論〉及び〈競争価値モデル〉の応用へ」、『公共政策志林』第1号（創刊号）、単著（申龍徹）、平成25年3月（2013/3）、法政大学大学院公共政策研究科、49～64頁。査読なし
- ④ 「人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較」、『法学志林』第110巻第2号、単著（申龍徹）、平成24年9月（2012/9）、法政大学、221～252頁。査読なし
- ⑤ 「日中韓の人事行政システムの比較：制度化過程と公務員の受容度」[中国語]、『日本学』第17号、共著（申龍徹・王琳琳）、平成24年7月（2012/7）、北京大学（Peking University）、134～154頁。査読あり
- ⑥ 「人事行政の情報化と公務員の認識に関する日中韓比較」[韓国語]、『開かれた忠南』(Chungnam Review)第57号、共著（申龍徹・コスンヒ）、平成24年3月（2012/3）、忠南発展研究院、24～33頁。

査読あり

[学会発表] (計 5 件)

- ① 平成 24 年 9 月 (2012/9)、申龍徹「人事行政システムの情報化と公務員の受容度に関する国際比較」、中国燕山大学主催、国際シンポジウム「東アジアの行政改革の現況と課題」(中国燕山市)
- ② 平成 24 年 9 月 (2012/9)、申龍徹「比較行政の中の行政文化研究の意味」、中国北京大学政府管理学院主催、講演、
- ③ 平成 24 年 8 月 (2012/8)、申龍徹「東アジアの公共人材の確保」自治体学会、分科会 6「東アジアの地方政府と公務人材の確保・育成」(国際交流分科、広島市)
- ④ 平成 24 年 7 月 (2012/7)、申龍徹「地方分権改革の日韓比較」、韓国忠南発展研究院主催、日韓シンポジウム「地方分権改革の日韓比較」(韓国公州市)
- ⑤ 平成 23 年 11 月 (2011/11)、申龍徹「韓国における地方首長の民選状況と課題について」、山梨学院大学主催、国際シンポジウム「東アジアにおけるローカルガバナンスの現状と行方」(甲府市)

[図書] (計 1 件)

- ① 『東アジアの公務員制度』、共編著 (武藤博己、申龍徹)、平成 25 年 3 月 (2013/3)、法政大学出版局 (法政大学現代法研究所叢書 36)、340 頁。(iii～vii、161～218、291～332)

6. 研究組織

(1)研究代表者

申 龍徹 (SHIN、Yongcheol)

法政大学・政策創造研究科・准教授

研究者番号：60465359

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：