

# 東アジアの行政文化研究の形成と変容 —文化決定論から「文化理論」と「競争価値モデル」の応用へ—

申 龍 徹

## はじめに

本稿は、東アジアの行政文化研究の現在を示す研究として、日本・中国・韓国における「行政文化」(administrative culture)の研究動向について国際比較を行い、その相違に関しての相互理解を深めるとともに、手薄感を否めないこの分野の学際的な穴埋めを試みようとするものである<sup>1</sup>。

「行政における文化的特性」もしくは「行政組織及びその構成員の行動様式」と定義される行政文化の研究は、井出の指摘を借りれば、「本質的に官僚制文化と重なりうる行政文化をめぐる問題は、多かれ少なかれ、確立された官僚制の伝統をもついずれの国においても観察されるはずであり、社会全体のカルチャーのなかのサブカルチャーとして位置づけられる行政文化が社会全体をおおうまでひろがり、ある種の支配的カルチャーとなりつつあるところに、現代国家の最も深刻な問題状況が横たわっている。」という古くて新しい課題である(井出, 1982, 序)。

他方、儒教的伝統を共通の文化基盤としていることがしばしば指摘されている東アジア諸国の行政制度は、異なった政治体制の中でそれぞれの歴史的経緯の中で形成・発展しており、1つの視点での国際比較さえも難しいように見えるが、「アジア的価値」としての儒教的道義の文化的共有はこの地域のもつ特徴の1つである<sup>2</sup>。

これまでの先行研究の数が示す限り、二国間の比較の数に比べ、多国間の比較はその量において格段に少なくなる。同じ文化基盤を共有しながらも相互間の理解や比較が学際的なレベルであまり進まない

のは、国家間の発展段階が異なることに加え、比較対象となる行政制度の仕組みが大きく異なるためと指摘されてきた。

ところが、1990年代を境に、東アジアの諸国は分権化・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は大きく変容し、中でも行政管理の手法に対する共通性ないし同質性は益々拡大している。例えば、行政効率化の推進、不正腐敗の防止、電子調達の構築、成績主義の浸透などであり、政治体制が異なる中国やモンゴルなどにおいてもこうした現象は共通的に見られている。

また、国際化を反映し、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する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<sup>3</sup>。こうした学際的な要請に基づき、東アジア主要国の行政文化研究の形成と変容を確認し、学際的な穴埋めを試みるのが本稿の狙いである。

東アジアにおける行政文化研究の現状把握を主な目的とする本稿では、①行政文化の概念や研究動向について分析するとともに、②日本・韓国を中心に、初期の文化決定論的な視点から現在の多様な研究までを時系列な流れに沿って紹介しながら、その特徴を分析する。その際、③分析視点の主流となっている「新文化理論」及び「競争価値モデル」についてもあわせて概説する。最後に、④東アジアの行政文化研究を紹介し、この研究の特徴と今後の課題について述べ、締めくくりたい。

## 1. 行政文化の概念と研究動向

「文化」そのものは概念定義が困難なもの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<sup>4</sup>。

本稿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。ここでの行政文化は、「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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

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<sup>9</sup>、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<sup>10</sup>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（Guy 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<sup>11</sup>。

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<sup>12</sup>。

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応用されている。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<sup>13</sup>。

## 2. 日本における行政文化研究

東アジアの中でいち早く近代化を成し遂げた日本における行政文化研究は、政治学や行政学よりは文化人類学の視点からであった。戦前にかけて文化人類学の視点から伝統的な日本文化を探究したルーズ・ベネディットは、その著書において、日本社会の文化的特性を「菊の優美と刀の殺伐」とし、その文化的パタンを検討した<sup>14</sup>。中でも、社会結合の原理が主体的な個人と個人間の自由な意思によって媒介されるものではなく、高度に人身的なまた支配的な支配服従的な関係であったことに加え、その結合は「恩」と「義理」によって、無限な義務となる特性が指摘された。こうした垂直的な縦関係から派生する忠誠心や義務、または「和」に対する服従、配慮とその暗黙的了解を特徴とする文化的基盤により、日本の行政文化は「個人」より「集団」の利益を優先する風土をもつようになったと指摘されている<sup>15</sup>。

他方、戦後の日本における行政文化の研究は、政治文化論からアプローチした石田の研究<sup>16</sup>など、多様であるが、ここでは行政文化を分析対象とした研究に限定し、井出の『日本官僚制と行政文化』<sup>17</sup>の他に、日本行政の内面に焦点を当てた武藤/全の論文<sup>18</sup>、文化理論を応用し日本の行政文化研究の特性を分析した伊藤の論文<sup>19</sup>、そして、新文化理論の応用により霞が関文化を分析した西尾の論文<sup>20</sup>の4つの先行研究を取り上げる。

まず、行政文化研究の里程碑となった井出の『日本官僚制と行政文化』は、4つの異なった論文によって構成されているが、中でも第4章の「行政文化の再検討：行政国家の伝統とイメージ状況」は、明治以来の〈官〉と〈民〉との対応関係を〈官〉の優位の確立、すなわち「生まれながらの行政国家」として規定し、はじめから支配的カルチャーとして社会をおおう〈日本型〉の行政文化の形成に関心を

寄せる。すなわち、明治以来の天皇制の超出的権威との結びつきを反映する価値意識と行動様式が定式化した「行政的絶対主義」に支えられた〈官〉文化こそが日本社会の文化的特殊性であり、そこには文化的多様性や階層性などはそもそも存在しないことになる。

他方、1993年に発表された武藤博己・全種燮の共同論文「日本行政文化に関する研究」は、日本の行政の社会的・文化的要因に焦点を置き、日本行政の内面、すなわち、行政現象が公務員らに与える影響の主観的な意味を把握しようとしたものである。この論文が持った関心事としては、官僚的な政府組織の効率性と効果性に寄与する要因は何なのか、伝統的な文化は公務員の行態と行動にどの程度の影響を与えるのか、なぜ日本の公務員は彼らの日常的な任務にそれほど忠誠するのかなどである。

この論文では、こうした問題関心を考察するために、①垂直関係の主観的な意味、②集団主義対個人主義、③甘えと相互依存の心理、④象徴主義と調和、⑤意識伝達としての文化、⑥権力と事前交渉現象、⑦官僚的責任性、⑧文化と行政への影響などの諸点について分析を加えている。中では、儒教の影響について、「国王と国家、政府と国民、管理者と部下職員、先輩と後輩の関係などのような社会秩序と階層制の基盤を提供する明治維新以降の儒教的理念は、国家のために奉仕する国民を訓練する手段として教育を強調し、初期には国王に対し、現在は国家に対する義務感を助長するために、倫理・愛国心及び忠誠を強調してきた。」(武藤・全、1993、205頁)、また、「意思決定過程における稟議制の採用は、官僚制において民主主義の原則に対する同意ではなく、関係と忠誠心を増進させる方法である。」(武藤・全、1993、213頁)と指摘している。

さらに、官僚制という共通現象に対し、「官僚制が国民と利益集団の圧力を受けるのは、米国の場合、普遍的な現象である。業界は、政府が厳格な規制と規則を企業体に強制することにより企業活動を妨害していると政府を非難する。市民も政府が社会問題を解決できない場合、税金を非効率的に浪費していると考え。反対に、日本官僚制は、正直・責

任及び公正のイメージを維持することができたため、市民は政府が相当能率的であり、反動的かつ有能で、国民生活を保護していると信じている。」(武藤・全, 1993, 216頁)と述べながらも、戦後体制の終焉と相まって混乱していること、その混乱の原因は「個人主義と多義性」にあり、それらの新しい要素は、従来の忠誠心、義務、献身及び集団主義と連結された重大な問題らによって相当制限されて来た点を指摘している。その例として、社会政策委員会(政府諮問機関, 1992)の指摘、すなわち、作業場においての伝統的な集団主義を個人主義へ根本的な転換を行うべきとの指摘とともに、上級公務員における文化的多義性に対する不感症とそれに対応すべき国際化への困惑を指摘している(武藤・全, 1993, 219-220頁)。

1998年になって、新文化理論を応用し日本の行政文化研究の特性を分析した伊藤の「〈文化理論〉と日本の政治行政研究」は、アメリカ政治学の流れにおける文化論の復権という文脈から新しい「文化理論」を紹介した。文化論の復権は、合理的選択論への批判や新制度主義の登場がその理論的背景となっていることを指摘し、日本の政治文化・行政文化の再検討において新文化理論の適用可能性について論じている。

伊藤は、トンプソンらの研究(Culture Theory, 1990)を引用し、新文化理論の詳細な紹介した後、その新文化理論に対する批判や問題点としては、次の5点を指摘している。すなわち、①「文化バイアス」の問題、②歴史的新制度論からの批判、③「文化」の定義の多義性、④分析単位にかかわる問題、そして、⑤判断基準としての理論的枠組みの有効性問題である。

しかし、こうした内在的な問題にもかかわらず、新文化理論の可能性について、①国民性論的政治文化論への「解毒剤」としての意義、②文化理論の新制度論への抱擁可能性、③組織文化論への適応可能性を指摘し、その有益性を展望した。また、比較論の立場から、従来の比較政治学の文脈において半ばタブー視されてきた行政文化研究への示唆として、その相違点を指摘している。従来の研究では、「日

本文化の単一性を前提に、日本の政治文化や行政文化は他国(特に欧米)に比べて総体として特殊性を備えていることを強調する。」傾向があること、市民社会の文化と国家の統治エリートの文化の同質性についての共通点を指摘し、上述の井出の指摘した「行政的絶対主義」に支えられた〈官〉文化のように、「文化の水平的・垂直的多様性を前提とせず、政治文化・行政文化を国家と社会を包括するマクロ的に捉える〈国民文化論〉を共有している。」ことで日本の行政文化を特徴づけている(伊藤, 1998, 80~81頁)。

同じく新文化理論の応用により霞が関文化を分析した西尾の「公務員制度改革と〈霞ヶ関文化〉」は、公務員制度をめぐる改革論議の検討の中で、霞ヶ関文化における理解・受容・変容を新文化理論により分析している。ここでの〈霞ヶ関文化〉とは、「固有の政治行政文化の形を拡大再生産する中央省庁のキャリア官僚らを中核におく持続的な制度状況」を指し、この霞ヶ関文化の変化は、新文化理論が示す4つのパタン、すなわち、ヒエラルヒー型・平等主義型・個人主義型・運命主義型の要素が混在する複合社会の姿が観察されるものの、中でも、「平等主義」と集団としての共存関係である「相互性」(mutuality)の文化が支配的であると指摘する。

その上、改革の文化的基礎を理解しておくことが現在の「相互性」文化の呪縛から開放される契機であり、既存の文化のパタンの「認識」から出発し、現在の文化パタンを自分たちのアイデンティティとして「変容」することが文化理論的な改革のプロセスであると指摘する。すなわち、非連続的な「転換」ではなく、連続的な「改善」による改革である。

また、こうした文化理論に基づく改革論議の有効性として、公務員の行動パタンの国際比較や長期的変化だけではなく、短期の政治過程の分析や制度設計論にも応用可能であり、その意味では決して実践性を欠いた接近法でないと肯定的に評価している。

以上では、行政文化について研究した井出・武藤/全・伊藤・西尾(隆)の4つの先行研究を概観したが、前者の2つの研究が伝統的な文化的属性から行政文化の特徴を分析しているのに対し、後者の2

つの研究は新文化理論の応用を試みている。

では、同じ儒教文化の影響を色濃く残しながら、戦後において米国行政学を積極的に受け入れ、多くの研究蓄積を持っている韓国の行政文化研究はどのような経過を辿って今に至ったのかを概観することにする。

### 3. 韓国の行政文化研究の内容と特徴

韓国において行政文化研究が盛んになった理由は、大きく2つの要因によるものであるが、1つは終戦後の急速な近代化・現代化の推進において見られる「文化遅滞」または制度と実態のズレに対する原因探求とその処方的な対応においてであった。もう1つは、戦後改革における米国行政学の強い影響の下で、比較行政論や発展行政論の理論的枠組みが多用されたこともその原因の1つとして指摘できる。言い換えれば、米国型行政理論に基づく急速な近代化作業の中で、先進的な欧米諸国の各種制度やシステムの移植がうまく行かない理由を究明する過程において行政文化研究がはじまり、その文化的なメリット・デメリットをめぐる論争を経て、望ましい行政文化に向けた処方的かつ実践的な行政文化研究に変化してきたといえる。

韓国における行政文化研究の嚆矢は、1968年の「韓国人の思考方式を通じて見た韓国行政文化」（金鳳式、『韓国行政学報』、第2号）である<sup>21</sup>。金は、一国の国民の思考方式とその国家の行政組織及び行政行為の間には一定の因果関係があると考え、思考方式と行政組織及び行政行為との関係を「文化」という学習された行動により分析し、韓国の行政文化の特徴を、①権威主義的な行政、②家族主義的な行政、③無事安逸的な行政、④形式的な行政、⑤気分主義的な行政、の5つに分類しており、特に⑤の気分主義的な行政の背景には、儒教思想における垂直的な人間関係に起因する行政風土を指摘している。

この金の研究から始まり、2010年代の現在までの行政文化に関する学際的分析を時系列的に区分する場合、韓国の行政文化研究は、大きく3つの時代によって区分できる。すなわち、①発掘期（1960年代末～1970年代末）、②反発期（1980年代～1990

年代）、③拡散期（1990年代末～現在）がそれぞれである<sup>22</sup>。

まず、比較行政学及び発展行政学の影響を受けた発掘期では、伝統的な価値観や思考方式に対する批判が集中し、合理主義に基づく制度の近代化の努力にもかかわらず現実の社会が変化しないことに対するいら立ちが顕著であり、その原因を伝統社会の文化的基盤に求めようとした時期である。

この時期の行政研究は、その性格において、①文化心理的な分析が主であり、行政文化の概念に対しては曖昧であった、②因果関係の説明において客観性や体系的に欠けていた、③処方箋に対し消極的であった、④否定的かつ批判的な性格が多かった、⑤二分法的な近代化論に立脚していたと指摘されている。

この時期の代表的な研究は、文化心理学の視点に立つものが多く、中でも白完基により発表された2本の論文、すなわち、1975年の「韓国行政の近代化に対する文化心理学的アプローチ」（『韓国行政学報』、第9号、）及び1978年の「韓国の行政文化、儀式主義を中心に」（『韓国行政学報』、第12号）はその典型的な研究である。前者は、韓国の行政文化を6つの次元において分類し、それらの要素が行政行為にどのような影響を与えたのかを分析している。すなわち、①運命主義、②家族主義、③権威主義、④情的人間主義、⑤儀式主義、⑥非物質主義の6つの分類がそれであり、これに基づく行政行為と行政文化の関係に対する分析などは、行政文化研究の水準を引き上げるに十分なものであったと言える。

他方、後者は、韓国人の「儀式」に執着しようとする性向を「儀式主義」（ritualism＝儀礼主義）とし、この儀式主義が社会や行政発展に及ぼす影響を与えたのかを検討しようとした。すなわち、「韓国人の礼に対する執着意識は、＜東方礼儀之國＞として称されるほど強いと言える。そして礼儀の問題は、国政において論争の対象となり、党争の道具として利用され、最後は殺し合いまで生じさせた。このような儀礼に対する執着意識は西洋の文物と接触しながら相当低減したと見られるものの未だに政府

当局が規制するほど強く温存していると言える。政府当局が掲げた「家庭儀礼準則」は行き過ぎた儀礼主義を規制するための良き事例である。」と述べ、この儀礼主義の背景に伝統的な儒教文化の特徴である「礼に対する崇尚」が強く影響しており、韓国社会においてはこの礼が人間社会生活における規範であり、倫理的な行動指針としてすべての人にその順守が要求されていると指摘している（白，1978，113頁）。

次の「反発期」では、既存の行政文化研究における批判と反発する研究が盛んであった。言い換えれば、伝統的な社会文化に対する過度な批判や否定に対する反批判であり、先進国の理論模型に照らし自国の文化的特性を批判するのは行き過ぎた認識であり、伝統的な価値観の中でも奨励・継承すべきものも少なくないため、儒教的伝統に基づく家族主義・権威主義・温情主義などの諸心理的要素と行政行動の相関性を探究する研究が多かった。これらの研究の底辺には、自国の文化的自尊心が潜んでおり、傳統文化の批判に対する擁護の性格が強かった。

また、この時期の研究には、従来の行政文化研究において欠如している指摘された現実の行政文化の改革に対する処方的な研究や行政行動に対する伝統的な価値観や思考方式の影響はそれほど強くない、言い換えれば、戦後の社会変動とあいまって伝統的な行政文化も変容し、従来の行政文化の影響は著しく低下したという研究が見られるようになった。

その上、研究方法上においては従来の文化心理学的なアプローチの問題点を指摘する研究が見られ、文化心理学的なアプローチ方法ではいずれの研究も大同小異の結論しか得られないとし、組織文化などの下位文化や個人の意識構造に対する研究の必要性が指摘された。

この時期の行政文化研究の多くは、既存の文化心理学的アプローチからの脱皮を図り、既存研究の補完や組織文化などの新しい分野の活性化が必要との主張が主であり、行政文化研究を価値観や思考方式に限定しないで象徴や慣行なども行政文化の範疇に入れる一方、行政文化を一般の社会文化や下位組織文化との区分を通じて行政の特定される文化的基盤

として規定すべきとの指摘が行われた。

例えば、行政文化の特徴を「文化決定論」(culture determinism)に基づく宗教文化的な視点から分析しようとする試みとして、韓国の伝統宗教の神話・巫教・仏教・儒教がもつ宗教文化的な性格が現代の行政文化を形成する一つの構成要因として把握しようとした「韓国行政文化の宗教文化的な性格研究，韓国の神話・巫教・仏教・儒教を中心に」(崔秉學，韓国行政学報，19 (1)，1985)がそれである。この中で、韓国儒教における特徴を、治国理念的な「支配統制の論理」(崔，1985，183頁)に集約できるとし、この儒教が支配する社会関係の基本原則としては権威と温良恭順であり、権力をもつ存在を中心とする秩序志向的な権威構造を登場させ、ここに連結された階級意識は職業の差別(士農工商)、男尊女卑、形式主義、名分論などで根を下ろし、韓国社会の停滞性と保守性を深化させたと指摘している(崔，1985，186頁)。こうした伝統的な文化としての儒教の行政文化に対する見方は、ほとんどの場合が否定的な影響の指摘に集中している。

この否定的な伝統的儒教論に対して、肯定的な側面に焦点を当てようとする試みとして発表されたのが「儒教式行政文化に対する新しい解釈」(李大熙，韓国行政学報，25 (2)，1991)である。この中で、従来の儒教的な行政文化の否定的な視点は、「経済と社会の開発遅れに対する自己否定の傾向のため」と指摘し、経済の社会の発展状況に応じての儒教文化の肯定的要素の発見を主張し、従来の儒教文化の否定的な視点を大きく4つに類型化した。すなわち、「無批判的受容型」・「自尊心的反発型」・「厭世的悲観型」・「長/短点列挙型」がそれである(李，1991，549頁)。同じく、行政文化に対する順機能に焦点を当てようとしたものとして、2000年に発表された韓国行政研究院(KIPA, Korean Institute of Public Administration)の「韓国行政文化の順機能性」(A Re-visit to the Administrative Culture in Korea, Are There Any Strengths?)は、「行政文化に対する認識は、否定的な側面を過渡に強調してきた。その理由の一つは経済開発の過程において生じた弊害の原因を前近代的な行政文化

に求めるからである。」とし、このような認識は行政文化に対する研究を否定的な視角に固着させ、肯定的な行政文化の特性の発見を難しくすると指摘している。

最後の「拡散期」に入っては、既述とおり、新文化理論と称される「網一集団文化理論」や「競争価値モデル」などを利用し、従来の研究において見られた近代化論や文化心理学、宗教心理学などの研究方法から脱皮し、より多様な理論的な枠組みにより様々な批判を受容し解決しようと努力した。新文化理論の紹介は、1999年に発表された「新文化理論」(『新制度主義の研究』所収、大栄出版社、1999)<sup>23</sup>が最初であったが、その後の『政策と制度の文化的分析』(博栄社、2002)<sup>24</sup>においては、行政のみならず、政治や社会の諸現象に対して文化変動が社会変動や行政変動を誘発するとの研究が多く見られ、行政文化研究は新しい時代を迎えたことになる。

ここでは、新文化理論を応用した研究として、「韓国の中央行政機構の文化類型の比較分析」(Oh-Soogil & Che-Jonghyun, 『韓国社会と行政研究』14 (3), 2003), 「韓国の行政文化の持続と変化に関する研究」(Joo-Jeahyun, 『政府学研究』17 (1), 2011), 「民主化以降の政府官僚制：政府別の官僚文化の傾向分析」(Kwon-Jakyung, 『行政論叢』49 (2), 2011) の3つの研究を取り上げ、その内容を概観し、その特徴を分析したい。

まず、新文化理論の文化類型を応用し、4つの中央行政機構の公務員(標本数240名、回収率76%)を対象に行った「韓国の中央行政機構の文化類型の比較分析」では、行政自治部(現、行政安全部、日本の総務省にあたる)、財政経済部(財務省)、環境部(環境省)、監査院における公務員は、機関・性別・年齢・学歴・職級・勤続年数・出身地域などに関係なく、回答者の約98%が「階層主義」を支配的な行政文化として答えていることが分かった。この結果は、一般的な観測とそれほど異なるものではなかったが、社会的編入(集団境界)を示すgroup次元での相違より、組織内の制約の程度を示すgridの次元において機構別に差が出ていることも分析され、年齢が多くほど、勤続年数が長いほど、集団境界に

対する意識が弱まっていることが傾向として指摘された。

また、同じく新文化理論を応用し、1992年及び2007年の公務員及び国民の意識調査(韓国行政研究院実施)結果により行政文化の持続と変化を分析した「韓国の行政文化の持続と変化に関する研究」では、「官僚と官僚組織の行態を統制するための制度的努力は行政文化によりコントロール可能である。言い換えれば、特定国家の支配的な行政文化と適切に調和された改革案がそうではない改革案よりもっと高い効果を発揮すること」を指摘し、行政改革の効果を検討する上で、行政文化の分析が必要と主張する。

それぞれ中央・地方公務員3000人(1992年調査)、2050人(2007年調査)を対象に行った意識調査の比較分析では、行政組織内の人間関係・意思疎通及び意思決定における階層制的文化の要素である組織内の上下関係についての認定と強調は、1992年の調査から2007年まで持続的であり、忠誠心・信頼・尊敬などを基盤に上司の意見を尊重し敬う態度を重視する階層制的文化は、韓国の行政文化のもっとも重要な要素として考えられていることが分析された。

また、組織構成員の間の無関心の程度は低く、意思決定過程に対する参加はそれほど活性化されておらず、個人主義や平等主義的な文化の程度は相対的に低いものの、近年に入り、意思決定過程への参加に対する満足度及び組織内の意見の尊重や平等な処遇に対する意識が高まり、変化の兆しを見ることができると分析している。

この比較研究は、その結論において、1992年と2007年の意識調査の共通的要素としては、公共組織分野における階層制的文化が支配的な文化として持続していることに加え、社会民主化の進行とともに進められた1990年以降の多様な行政改革の努力と公共組織の人的構成の変化にもかかわらず、こうした階層制的な文化が持続的であることは、逆説的に行政改革が成功していないことを裏付けているといえる。

ただ、こうした階層制的な文化の持続の中でも、



行政組織レベルでは能力・実績・資格などの要素が報酬決定の重要な要素として位置づけられ、これらを通じて個人主義的文化の重要性が拡大していることは、今後の行政文化の変動可能性を理解する際に注意すべき点である。

さらに、行政文化における個人主義的文化の拡散を促す競争要素の導入は、競争に負けた組織構成員に対し運命主義的な文化を植え付ける可能性をはらんでいる点において、新しい問題を誘発することも看過できないはずである。

他方、1987年の民主化以降の政府官僚制に対し、1990年代以降の新公共管理（NPM）が与えたと考えられる文化的変化についてフード（Hood, 1995）の官僚文化モデルを利用し、歴代政府の官僚文化の変化を比較分析したのが「民主化以降の政府官僚制：政府別の官僚文化の傾向分析」である<sup>25</sup>。この研究では、政府官僚制の類型を「無作為性」（運命主義）、「相互主義」（平等主義）、「競争主義」（個人主義）、「監督性」（階層主義）の4つに分類し、それぞれに①「政府委員会」（臨時組織）、②「非営利組織」（民・官共同生産）、③「公共契約」（行政機関委任・民間委託）、④「中央懲戒委員会」（審査）の4つの分野の運営実績を政府別に比較分析した。

その結果、表1が示すとおり、4つの分野及び総合点数では、革新系の金大中政府がもっとも高く、同じく革新系の盧武鉉政府がもっとも低い結果となった。

この分析の結果では、官僚制文化の変動にもっとも大きな影響を与えるのは政治的変数であること、新公共管理の採択が官僚制文化の変化に大きな役割

を果たしたことが分かった。また、政府ごとの傾向が異なった理由の分析においては、政権交代に伴う形式的な改革や政府官僚制に対する長期的な計画不在、そして4つの文化間の相関性不在などの課題が指摘され、新公共管理によってもたらされた新しい官僚文化の定着にはしばらく時間がかかると結論付けている。

以上では、2000年以降、文化理論を応用した実証研究の内容について概略的な紹介を行ったが、この新文化理論の応用は、2005年以降量産の傾向にあり、単に文化類型の比較分析のみならず、成果評価や人事行政、教育訓練など様々な分野において試みられている。すなわち、この時期の研究を支えたいわゆる新文化理論は、多様かつ広範囲の分析に有益な理論的枠組みとして有効であり、質的・量的な分析の他、国家間・組織間・集団間の比較に応用され、また説明変数として行政改革・環境問題など、具体的な政策対象にまで幅広く活用されている。

今まで概観してきたように、東アジアの行政文化の比較の一環として、日本や韓国における行政文化研究の形成は、戦前の文化人類学や文化心理学のアプローチ方法を取り入れながら開始されたことが分かった。その後、行政文化研究を行政研究の1つのジャンルとして開花させたのは、韓国のみであり、韓国では比較行政学や発展行政学の影響の下で、1960年代後半から本格的な行政文化研究が試みられていることも分析された。

他方、主に欧米との比較研究が主流を形成した日本においては、主に政治文化のレベルでの比較研究が行われる一方、井出のような例外を除き、行政文

表1 政府別の政府官僚制文化の傾向（単位：％）

区分	無作為性	相互主義	競争主義	監督性	総合点数
伝統的文化	運命主義	平等主義	個人主義	階層制	
操作的定義	臨時組織	共同生産	公共契約	審査	
測定変数	政府委員会	非営利組織	民間委託	懲戒委員会	
盧泰愚政府	93.8	78.6	94.1	97.4	363.9
金泳三政府	103.8	100.1	71.8	98.0	373.7
金大中政府	99.3	107.9	159.3	106.1	472.6
盧武鉉政府	102.7	122.3	34.5	97.7	357.2

（出典）Kwon, 2011：47頁に筆者追加作成。

化に対する学際的な試みは依然として軽視されてきたことが分かる。2000年を前後として、伊藤や西尾の優れた研究が見られたにもかかわらず、この傾向は変わっていないと思われる。

本稿では紹介してないが、中国における行政文化の学際的な研究も相当の数に上る。中国における行政文化の学際的な関心は、韓国同様、様々な改革の進行にもかかわらず一向には改善されない近代的な行政体質や慣行に対する苛立であり、特に2000年代初めからのサービスとしての行政観念の台頭により行政文化の現代的改革に対する迅速な取り組みの必要性を高めているといえる<sup>26</sup>。

では、以下では2000年代以降、日本と韓国の行政文化研究において応用されている新文化理論及び競争価値モデルについて概略的な説明を行い、その理解を深めることにしたい。

#### 4. 行政文化の理論的枠組みとしての新文化理論と競争価値モデル

##### (1) 新文化理論 (New Cultural Theory)

新文化理論は、社会関係と価値の関係、そして社会的変化と安定を理解する上で最も有効な概念的道具を提示することで社会現象を分析・説明する契機を提供するが、その核心的前提は、人間の自律性である。

この新文化理論は、英国の文化人類学者であるダグラス (Mary Douglas) によって提案されたもので、『Cultural Bias』(1978)、『Natural Symbols』(1973)、ウィルダブスキ (Aaron Wildavsky) との共著である『Risk and Culture』(1982)、エリス (Richard Ellis) 及びトムソン (Michael Thompson) が編集した『Cultural Matter』(1997) などの著作を通じて理論的に整理されている。中でも、ウィルダブスキの『Cultural Theory』(1990) は、ダグラスの文化理論をさらに発展させた点において注目すべき文献である。こうした文化理論は、従来の文化理論との区別のために「新文化理論」ともいう<sup>27</sup>。

「生活様式」(way of life) としての文化は、価値や信念の共有によって生まれる「文化バイアス」

と個人の間関係のパタンから成る「社会関係」との結合によって構成される。また、人間の行動と社会のタイプを規定する2つの要素として、「グリット」(grid) と「グループ」(group) に大別され、すべての文化はこの2つの要素の交差により生まれる4つの次元に属するという。ここでのグリットは、「自己を中心に格子状の多様な社会範疇が存在するあり方」(性・年齢・血縁・種族・身分・職業・社会の慣習・ルールなど) を指し、グループとは、「明確な境界をもった社会(人間関係)であり、所属集団からの圧力の強弱が重要な要素となる。グリットは、「自分は何をすべきか」に、グループは、「自分は何者か」に、それぞれ対応すると説明されるが、それは前者が主に行為規範を、後者が集団への帰属意識を伝達するからである(西尾, 2003, 33頁)。

文化を規定する2つの要素である「格子状の規範」と「集団圧力」、すなわち、「グリット」(grid) と「グループ」(group) の組み合わせによって生まれる文化類型は、その強弱により「強-強」・「強-弱」・「弱-強」・「弱-弱」の4つの文化パタンとなるが、それが、①階級制(Hierarchy)文化、②運命主義(Fatalism)文化、③平等主義(Egalitarianism)文化、そして、④個人主義(Individualism)文化である<sup>28</sup>。

まず、A「階級制的文化」は、強い集団圧力と社会的処方2つの要素をもつ文化類型である。この文化類型の下では、集権体制・官尊民卑の伝統・入省年次重視や逆転人事の困難などの要素が見られ、各個人は他の構成員(特に、支配階層)からの統制と社会から付与された役割によりコントロールされる。この文化類型には、様々な葛藤を解消できる多様な調整のチャンネル及び統制手段を保有しており、個人のアイデンティティは組織や集団を通じて充足するため、集団や組織に対する依存度が高いのが特徴である。

次のB「運命主義文化」は、集団圧力は弱い社会的処方についての程度が高い文化類型である。この文化の下では、キャリアの頻繁な人事異動・抜き打ち調査・官僚の武士道精神などの要素がみられる。集団構成員は、強力な規制的処方により統制さ

表2 Grid-Group Cultural Model

		Group	
		強 (Strong bonds between people)	弱 (Weak bonds between people)
Grid	強 (Many and varied interpersonal differences)	A階統制的文化 (Hierarchy)	B運命主義的文化 (Fatalism)
	弱 (Significant similarity between people)	C平等主義的文化 (Egalitarianism)	D個人主義的文化 (Individualism)

れるものの、集団への所属感はそれほど強くない。すなわち、階統制文化と同様に、集団圧力は強いが、生活様式の支配に関連する決定作用からは離れており、その意味では全体主義的な政治・社会体制と共通点を持っているといえる。

他方、集団圧力は強いが社会的処方への程度は相当低い文化類型であるC「平等主義文化」は、稟議制や政官・官民の融合、行政指導、大部屋主義などの要素が見られており、社会構成員のアイデンティティや共同体意識が高い特徴をもつ。この文化類型では、人種や身分などの基準により相互間の権利と義務を明確に区別することにより生じるかもしれない不平等の可能性を危惧し、精巧な役割の分担規定を避ける。しかし、こうした不明瞭な関係規定により内部的な葛藤に対しては調整が難しい特徴もある。

最後に、弱い集団圧力と弱い社会的処方を特徴とするD「個人主義文化」下では、厳しい競争試験・次官レース・出世競争などの「同調と競争」の要素が見られ、社会と集団の境界は臨時的な傾向をもち、妥協を通じて変化する。また、社会構成員の行動を規制する社会的処方と役割の強度は相対的に弱く、当事者間との関係は自律であり、市場における契約関係のような社会関係が成立する。各個人は、成功をめぐる他人と競争するいわゆるゼロサムの関係である。

新文化理論のもつ特徴については、次の5点が指摘されている(伊藤, 1998, 76~77頁)。すなわち、①文化をめぐる個人と社会環境の関係について、文化理論は独自の持論を展開する、②文化理論は、合理的選択論を重要な論敵として想定する、③文化理論は、文化を半ばナイーブに「国民性」と同一視

する従来の政治文化論とは一線を画している、④文化理論が扱う文化とは、ある特定の地域や時代に固有のものとは見なされない、⑤社会関係と文化バイアスが一致しなければならないという制約に見合う文化は4つに限定される(文化の「不可能性定理」)<sup>29</sup>がそれである。

## (2) 競争価値モデル (CVM)

他方、文化的偏向と社会的関係という2つの要素による文化理論と異なり、この競争価値モデルは、「伸縮性」(flexibility)と「統制」(control)の2つの価値による次元と、「外部指向性」(external constituents)と「内部指向性」(internal constituents)という次元の組み合わせにより生まれる4つの文化類型により組織文化を分析しようとするものである。

競争価値モデルは、キャンベル(Campbell)とその同僚らが組織の効果を測定するために作成した目録による統計分析の結果から生まれたもので、2つの次元と4つの指標により構成されている。1つの次元(垂直軸)は、伸縮性・裁量と安定性・統制を、もう1つの次元(水平軸)は、内部指向性と外部指向性を示すものである。この2つの次元の組み合わせにより、4つの空間が生まれるが、①関係指向文化(clan/group culture)、②革新志向文化(adhocracy/development culture)、③階統指向文化(hierarchy/Bureaucratic culture)、④市場指向文化(market/rational culture)がそれである<sup>30</sup>。

まず、A「関係指向文化」は、伸縮性と裁量、人に対する関心とともに、内部的維持・結合を強調し、何よりも組織内の家族的な人間関係の維持に焦点を置く。従って、組織構成員の間の所属感・相互信頼・

参加・忠誠心などが重点的な価値であり、リーダーの役割を強調し、また、人的資源の開発や動機の増進などが組織効果性の基準として重視される。

次のB「革新指向文化」は、伸縮性と裁量を強調するが、特に組織が直面する外部環境への適応をもっと強調する。このような適応と組織の成長を支える適切な資源の獲得と組織構成員の創意性、企業家精神、未来予測などが中心的な価値となる。従って、革新的かつ先導的なイニシアティブを組織成功のカギと前提し、リスクを負う革新家としてのリーダーを強調する。この文化類型は、急変する環境変化に良く反応し、組織の成長や革新の遂行の程度、そして新しい資源の獲得を組織効果性の基準として重視する。

また、C「階統指向文化」は、安定的な組織基盤の上で組織内部の効率性を追求し、何よりも安定性と組織的維持と統合を強調する。従って、規則による規制と秩序が中心価値であり、リーダーに対しては、安定志向の管理者・調整者としての役割を強調する。また、円滑な組織運営のための統制と予測性、内部組織の効率性の増進を組織効果性の基準とみる。

最後のD「市場指向文化」は、安定性と統制を強調するなどの組織内部の関心事とともに、外部環境への適応を指向する。従って、外部の関係者との関係に重点を置き、組織の成果達成と業務遂行における生産性と競争力を重視する。明確な目標設定とそれに伴う組織構成員の間の競争、そして競争での勝利を重視する。リーダーは、結果指向・機能的・成果奨励的な役割が期待される。組織公開性の基準

としては、成果達成の程度と生産性を強調する<sup>31</sup>。

この競争価値モデルは、行政文化研究に応用する際、次の6つの点において有効であると指摘されている。すなわち、①狭義の行政文化概念の採択により、社会文化及び社会内の下位の文化との区別が可能である、②包括的かつ抽象的な価値や信念から具体的な組織価値や信念への応用、③組織文化の多様な要素の統合と組織化が可能である、④組織文化の変化や発展などの組織環境の変化に対して応答的である、⑤文化類型における尺度の妥当性と信頼性が高い、⑥伝統的な行政文化理論より組織間比較に適用可能などの点である（Kim-Hojeong, 2002, 228～232頁）。

では、こうした日本・韓国における近年の研究動向を踏まえ、以下では、多国間の国際比較により東アジアの行政文化を検討した先行研究を分析することとする。

## 5. 東アジアの行政文化の特徴

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

表3 The Competing Values Model(Framework)

	伸縮性・裁量 (Flexibility and discretion)		
内部指向性 (Internal focus and integration)	A関係指向文化 Clan (Group)	B革新指向文化 Adhocracy (Developmental)	外部指向性 (External focus and differentiation)
	C階統指向文化 Hierarchy (Bureaucratic)	D市場指向文化 Market (Rational)	
	安定性・統制 (Stability and control)		

(出典) Cameron & Freeman (1991)及びCameron & Quinn(1999)の分類に追加作成。

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<sup>32</sup>。

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。

表4 日中韓における行政文化の比較

区分	家族主義	権威意識	法意識	序列意識	名分主義
日本	△	△	◎	◎	△
中国	◎	○	△	△	○
韓国	○	◎	△	△	○

(注) ◎とても強い、○強い、△その傾向がある。

このうち、家族主義・権威意識・法意識・序列意識・名分主義の5つの要素について日本・中国・韓国間の相違を分析した結果が、表4の通りである。

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<sup>33</sup>。

他方、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。ただ、行政文化を対象にした二国間の比較研究は多産されていることから、行政文化に対する多国間の比較研究も今後は見られると期待したい<sup>34</sup>。

## おわりに

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。その際、分析の主流となっている新文化理論及び競争価値モデルについての概説を行い、その理解を助けた。その際、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、政治文化論が主流をととなっている半面、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なり、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。

以上が本稿における研究動向の分析結果であるが、行政文化研究の最大の目的は現在の改善により「より良い行政文化」の創出であり、その意味での行政文化研究の将来は、市民的公共に向けたガバナンスの研究になる。しかし、その目的に向けては、学際的な視点における行政文化の現状分析が欠かせない作業である。さらに、行政文化は、社会文化同様に、様々な文化的競合の中から市民的支持を得た文化が次の世代を担っていくいわゆる「文化変容」(acculturation)のプロセスを経る。そのプロセスの究明が今後の行政文化研究に求められているといえる。

## 注

- 1 本稿は、日本学術振興会の科学研究費（課題番号 23530166, 東アジアにおける行政文化の形成と変容）による研究成果の一部である。また、本稿は、拙稿「行政文化の理解に関する一考察：韓国の行政文化研究（1968-2000）を素材に」『法学志林』107（2）、2009及び同「東アジアの行政文化と文化変容に関する予備的考察」『法学志林』108（4）、2011を再構成し、その上、2000年以降の研究動向を加筆していることをお断りしておく。
- 2 この儒教的道義は、東アジアの諸国に対し大きな影響を与えており、その意味で「アジア的価値」としても表現できる。この儒教文化の共有は、①個人的な心理や行動の傾向を中心とする価値（勤勉性や儉約など）、②個人の行動の指針となる社会的価値（出世のための教育の重視、高い教育熱など）、③世界観と関連する価値（現世主義、静態的な自然主義など）、④社会の組織原理と関連する価値（集合主義、家族主義、縁故主義、和合主義、権威主義、序列秩序の強調、義務の重視など）、⑤政治文化をめぐる価値（家族の拡大としての国家観、国家の先導的な役割の強調、官僚の重視、温情主義的なリーダーシップへの期待など）が指摘されている。Kim-Kyongdong, 「アジア的価値と政府改革：アジア的価値と近代化論議の虚実」（韓国行政学会論文集, 1999）が詳細に記述している。
- 3 Guy Peter, *The Politics of Bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. (6<sup>th</sup> edition). Routledge, London and New York, 2010, pp.36-37.
- 4 Riggs, Fred W. *Administration Culture; the concept*, International Review of Sociology, 2002, pp.61-62.
- 5 比較行政研究及び比較行政運動の発展の経緯については、根岸毅, 「行政学と比較の方法」『行政学講座 1 行政の理論』（編集代表辻清明）、東京大学出版会、1976を参照されたい。
- 6 例えば、Almond, G. & S. Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nation*. 1963, Princeton University Press, Schein, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. 1992, San Francisco: Josey-Bass Publishersなど参照。
- 7 例えば、Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, 1964, Boston: Houghton Mifflin. また、Ferrel, Heady. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 1966, Prentice-Hall. また、白完基『韓国の行政文化』高麗大学出版部、1982など参照。
- 8 例えば、Franz Thedieck(ed.), *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Bade-Bade. 2007では、アイランド・イタリア・ドイツ・フランス・ポルトガル・ハンガリー・エストニア・トルコ・ルーマニアの9か国の行政文化について比較研究を行っている。また、Joseph G. Jabbara and O. P. Dwivediの *Administrative Culture in a Global Context*, de Sitter Publications, 2005においては、英米の他に、ベルギー・フランス・ロシアやパキスタンのようなアラブ諸国、そして中国、南米の行政文化が比較の対象となっている。
- 9 Douglas, M & A. Wildavsky, *Risk and Culture*, 1992, Berkeley: University of California Pressまたは Hood, C. *The Arts of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Clarendon Press, 1988参照。
- 10 Cameron, K. S. & Freeman, S. J. *Cultural Congruence, Strength, and Type: Relationships to Effectiveness*, Research in Organizational Change and Development, 5, 1991参照。
- 11 Guy Peter. *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, Longman, New York, 1978, p.42.
- 12 Hofstede, Greert. *Culture and Organization; Software of Mind*, 1991, London: McGraw Hills. この書は、岩井紀子・岩井八郎訳、『多文化世界：違いを学び共存への道を探る』、有斐閣、1995として出版されている。
- 13 Kim-Hojeong, 「韓国行政文化研究と競争価値模型」『韓国政策学会報』11（3）、2002を参照した。
- 14 ルーズ・ベネディット著（Ruth Benedict）・長谷川松治訳、『菊と刀：日本文化の型』、講談社、2005。（原典、*The Chrysanthemum and The Sword, Pattern of Japanese Culture*, Boston, 1946）。
- 15 政治文化を中心に日本社会における諸特徴については、大塚桂、『日本の政治文化』、勁草書房、2008が詳細に論じている。
- 16 石田雄、『政治と文化』、東京大学出版会、1969及び『日本の政治文化：同調と競争』、1970、東京大学出版会。
- 17 井出嘉憲、『日本官僚制と行政文化：日本行政国家論序説』、1982、東京大学出版会。
- 18 武藤博己・全種燮、「日本行政文化に関する研究」『行政問題論集』第12号、1993（韓国語）。または、Hiromi Muto and Jun-Jongseoup, *The Hidden Dimension of Japanese Administration; Culture and Its Impact*, Public Administration Review, 55(2), 1995参照。
- 19 伊藤正次, 「〈文化理論〉と日本の政治行政研究：その限界と可能性」『季刊行政管理研究』第82号、1998。
- 20 西尾隆, 「公務員制度改革と〈霞が関文化〉」『年報行政研究』第38号、2003。
- 21 この金鳳式の論文の詳細は、拙稿「行政文化の理解に関する一考察：韓国の行政文化研究（1968～2000）を素材に」『法学志林』107(2)、2009を参照されたい。
- 22 拙稿「東アジアの行政文化と文化変容に関する予備的考察」『法学志林』108(4)、2011、47頁。
- 23 この『新制度主義の研究』は、文化理論の伝播として大きな役割を果たしたが、1960年代以降の行態主義の限界とその対案として発展してきた新制度主義の3類型、すなわち、歴史的制度主義・社会学的制度主義・合理的制度主義による共同研究として刊行されたもので、その第1章が「新文化理論」、第2章が「新制度主義と

- 文化理論」であった。
- 24 『政策と制度に関する文化的分析』は、文化理論の文化類型に立脚し、政策・組織・リーダーシップ・行政文化に対する分析を試み、文化理論の有効性と適切性を確認しようとするものである。すなわち、「制度の再発見」を乗り越え、「文化の再発見」を目指す試みである。
- 25 分析対象の歴代政権は、①盧泰愚（1988-1993）、②金泳三（1993-1998）、③金大中（1988-2003）、④盧武鉉（2003-2008）の4つであり、①及び②は保守系、③及び④は革新系の大統領であった。
- 26 割愛した中国の行政文化研究の動向については、拙稿、2011、45～47頁を参照されたい。
- 27 Kim-Jongwan, 「新文化理論」(Jeong-Yongdok編著、『新制度主義研究』所収), 大栄出版社, 1999, 138頁。
- 28 4つの文化類型の説明は、西尾隆, 2003及びJoo, 2011を参照・整理した。
- 29 文化理論は、「構造対文化」という二元論の限界を克服しようとする。社会的関係は、特定の文化的偏向を生成し、文化的偏向はその社会的関係を正当化するために作用し、特定の生活様式はこれらが互いに支え合う時に持続可能である。これを両立性条件 (compatibility condition) と呼び、この両立性条件を満足させるものは4つの生活様式のみであるというのが「不可能性定理」(impossibility theorem) である。すなわち、文化的偏向と社会的関係は無作為的に結合しないことである。また、両立性条件を満足させるもう1つの前提は、必須的な多様性条件 (requisite variety condition) であり、文化類型が4つの文化より少なくなることはないとのことである (Oh-Che, 2003, 49頁及びThompson Michael, Richard Ellis and Aaron Wildavsky, *Culture Theory*, 1990, Boulder, Westview Press, pp.2-4)。
- 30 Kim-Hojeong, 「韓国行政文化研究と価値競争モデル」(韓国行政学会発表論文集), 2002, 25頁。
- 31 Lee-Dongsoo, 「競争価値モデルを利用した韓国の行政組織文化の診断」『韓国行政論叢』19(2), 2007, 218～220頁。
- 32 Shin-Wonhyung, 「韓国行政文化研究に関する批判的分析」『現代社会と行政』17(3), 2007, 29～30頁。Shinは、この初期研究について、行政問題の認識を制度よりは人的要因に求め、文化決定論の立場に立っており、包括的・総体的な概念として理解し、行政文化のルーツを儒教文化に求め、否定的な影響を強調すると指摘している。
- 33 この研究においては反制度主義的な立場において韓国の行政問題及びその現象を行政文化または心理性格として説明しようとしている共通点を持っている。その理由は、これらの研究が戦後の欧米化に対する挫折と60年代・70年代に流行った近代化論的な発展視点においてこれらの問題にアプローチしたためであるとの指摘を受けている。鄭成浩, 「韓国行政研究における文化心理学的アプローチの評価」(韓国行政学会夏季学術大会報告論文) 1991, 117頁。
- 34 この儒教文化を対象とした二国間比較研究としては、韓国・中国の公務員における行政文化の比較を通じて、儒教文化のアジア的価値を再検討しようとした『儒教文化の二つの姿：韓・中公務員比較によるアジア的価値の探求』(アヨン出版社, 2004) が挙げられる。この研究は、高麗大学アジア研究所の意識調査の結果を利用しているが、その結果は、アジア的価値としての儒教の有効性に対し否定的であり、韓国及び中国の行政文化は儒教的価値という共通のルーツにもかかわらず共通性よりは相違点が多多いとの結論であった。また、儒教をアジアの共通価値と同一視し、東アジアの諸国の国家発展の動力として儒教を位置づけるには限界があることを指摘している。