

論文の内容の要旨

論文題目 行政組織の「専門性」と「評判」の構築
—気象行政における「エキスパート・ジャッジメント」と「機械的客観性」の制度化—

氏 名 若林 悠

本稿は、科学技術と官僚制をめぐる関係への具体的な接近方法として、中央気象台の時代を含めた気象庁の歴史分析を行い、「気象行政」の構造を析出することを目的としている。「気象行政」の中心である天気予報は、人々の日常生活に身近な行政活動でありながら、行政学の中心的な対象として取り上げられてこなかった。また従来 of 技官集団の研究は、政治家や省庁内の事務官に対する組織的自律性の確保に関心を寄せてきたため、行政活動の作用対象である社会との関係への考察が乏しかった。それゆえ、本稿は「評判」概念に着目し、「専門性」行使を通じて形成される、社会側の天気予報に対する「評判」の変遷と気象庁内外での価値の「制度化」との相互的な関係を分析した。

本稿は、五つの章で構成されている。第一章は、先行研究を通じて分析視角の設定を行い、第二章から第五章は日本の「気象行政」の歴史分析を行っている。分析視角に基づいて各章は、戦前の中央気象台の時代（第二章）、戦後の占領期から気象庁への外局昇格に至る 1950 年代後半までの時代（第三章）、1950 年代後半から 1980 年代を通じての気象庁内の「企画」の活性化と技術開発の時代（第四章）、気象庁と民間気象事業者との関係が焦点となる 1980 年代後半から 2000 年代までの時代（第五章）を主に扱った。

第一章は、行政学・政治学における「専門性」の諸研究と科学社会学の課題認識や視角

の検討を通じて、行政の「専門性」行使に対する分析視角として「エキスパート・ジャッジメント」と「機械的客観性」を提示した。これら二つの価値は、「専門性」に基づく行動様式を支える価値である。「エキスパート・ジャッジメント」とは、専門家の知識や経験、自由裁量に基づく「主観的」な判断のことを指し、専門家が判断を行うことに対して社会からの「評判」を獲得している状態である。これに対して「機械的客観性」とは、定量的方法に基づく計算をそのまま判断に適用することを指し、この計算が代替的に担う非人格的な判断に対して社会からの「評判」を獲得している状態である。これらの分析視角に基づき、第二章以降は歴史分析を試みた。

第二章は、近代日本の「気象行政」を対象とし、中央気象台が組織内外に対して「エキスパート・ジャッジメント」の制度化を進めていく過程を明らかにした。明治期に創設された中央気象台は、天気予報を開始することで社会との接点を模索し始めた。さらに大正期から昭和初期にかけて、中央気象台は「専門性」の蓄積・更新を通じてプロフェッションの諸要素を充足していった。岡田武松と藤原咲平という二人の指導的な気象技術者により、プロフェッションの組織的性格を象徴する価値が注入されていった。すなわち一方で観測業務では「測候精神」が、他方で予報業務では予報官の心得が組織内部での「主観的」な判断を支える価値として浸透していったのである。かくて岡田武松と藤原咲平の両台長の下で中央気象台は、「エキスパート・ジャッジメント」を制度化していったといえる。

しかしながら、第一次世界大戦後の軍用気象への関心の高まりは、軍部による独自の気象組織の創設を試みるに至った。戦時体制への移行期に入ると、軍部の気象組織の構想は中央気象台の組織的自律性を脅かすようになったのである。さらに太平洋戦争の開戦による気象報道管制の開始は、人々が新聞やラジオを通じて天気予報を入手することを不可能にさせた。交通行政の一元化の下、中央気象台の文部省から運輸通信省及び運輸省への移管は、現業機関としてむしろ日々の課業の遂行に専念することを意味した。

確かに中央気象台は観測や予報に関する組織的自律性を最後までかろうじて保持し得たけれども、組織外部からの介入は様々な政治勢力によって中央気象台の「専門性」を利用しようとしたことが要因であった。また軍部の気象組織が制度化していく「エキスパート・ジャッジメント」の価値は、高度な技術の蓄積・更新や気象技術者の人格修養を含む中央気象台の価値とは異なっており、戦時の気象情報においては軍部の依拠する「エキスパート・ジャッジメント」の方が、軍事行動の判断を行う上で有利な条件を備えていた。結局、太平洋戦争開戦の決定という局面でさえ中央気象台の天気予報は、気象将校の天気予報の参考程度にしか利用されることはなかったのである。総じて中央気象台は、組織内部への「エキスパート・ジャッジメント」の制度化には成功したが、終戦まで組織外部への制度化には成功しなかったのである。

第三章は、戦後の中央気象台による平時への復帰を検討した。藤原咲平から和達清夫に台長が代わった中央気象台は、中核的な課業を維持する志向にあり、戦時体制下以来の現業機関の組織的性格を強めるに至った。さらに相次ぐ自然災害を背景に、中央気象台は気

象庁へと外局に昇格した。「エキスパート・ジャッジメント」に代わる新たな価値を注入すべく気象庁は、「客観的」な予報の実現を目指した。気象技術者は、戦後の気象学の動向を基に「客観的」な予報の手段として数値予報に期待を寄せた。したがって、1950年代の気象庁は、もはや「エキスパート・ジャッジメント」を組織外部に制度化させることを目的とせず、組織内外に向けて「機械的客観性」という新たな価値を掲げたのである。

第四章は、気象庁が組織内外の「評判」を獲得するために「機械的客観性」の制度化を進めていく過程を明らかにした。気象庁が策定した「長期計画」や世界気象機関による観測網整備の国際的要因は、気象レーダー、アメダス、気象衛星という技術開発の成果に結実した。人々の天気予報の入手の仕方はテレビが中心となっていくなかで、気象レーダーや気象衛星の画像データは映像や紙面により人々の視覚へ訴えることに適していた。さらに天気予報の表現法が多様化していくことで、天気予報の制度や内容への「評判」は着実に高まっていったのである。

また技術開発とその実用化は、組織内部で気象業務の捉え方に対する気象技術者間の感覚の違いを生み出した。現場での経験に精通し、かつての「測候精神」や人による観測を大事にする気象技術者に対し、若手の気象技術者は、早くから数値予報や新しい技術に慣れ親しんだゆえに、効率化や誤差の減少を理由に観測を「機械化」していくことに抵抗感はなかった。むしろ彼らにとっての課題は、1980年代までに戦中から戦後直後に採用され、現場の経験に精通した多くの予報官たちが退職の時期を迎えることであった。かくて組織内部の気象技術者の世代交代と人々の高まり続ける天気予報への期待を背景として、企画課主導による気象業務の「機械化」及び「自動化」が実現する。この画一的な天気予報の実現が、人々の高まり続ける詳細な天気予報への期待を前にして、民間気象事業者の活性化を促したのである。

第五章は、組織内部での「機械的客観性」を制度化した気象庁が、活発化した民間気象事業者の天気予報への対応のために「天気予報の自由化」を進めていった過程を明らかにした。民間気象事業者による天気予報の表現の工夫は、気象業務法による規制の存在を浮き彫りにした。このため気象庁は、民間気象事業者との役割分担を明確にするための新たな構想を打ち出す必要に迫られたのである。気象庁が進めた「天気予報の自由化」は、「機械的客観性」の価値を組織外部の民間気象事業者にまで適用を拡大することで、彼らによる「エキスパート・ジャッジメント」の適用をむしろ抑制することにあつた。換言すれば、民間気象事業者の役割は気象庁の「予報」を補完することに主眼が置かれていたのである。

ところが民間気象事業者による独自のサービスは、「天気予報の自由化」が想定していない事態を続発させた。民間気象事業者からすれば、天気予報に対して「機械的客観性」をそのまま適用するのではなく「エキスパート・ジャッジメント」の適用にこそ、気象庁とは異なる独自の存在意義があつたからである。とはいえ「天気予報の自由化」と並行して「防災官庁」の方向性を強めた気象庁は、防災情報の「シングルボイス」を最も重要視した。このため民間気象事業者による独自の防災情報の存在は、気象庁にとって容認できな

いものであった。それゆえに気象庁は民間気象事業者の活発な活動に対して「指導」を繰り返していったのである。

2000年代以降、「防災官庁」を自らの役割として積極的に掲げた気象庁は、「機械的」な課業の遂行ではなく能動的に「指導」を行う行政組織へと変容した。このことは、気象庁の組織外部に対する「機械的客観性」の制度化が浸透したことにより、皮肉にも気象庁と民間気象事業者の双方に対して、「客観的」な予報に裏付けされた「エキスパート・ジャッジメント」の価値が社会的に要請された結果でもあった。ここに「機械的客観性」の制度化を通じて「エキスパート・ジャッジメント」の再生が図られたのである。

以上が歴史分析から析出された「気象行政」の構造である。結語は、本稿の意義として主に三つの点を挙げた。第一は、「気象行政」の実証的な歴史研究への貢献である。第二は、「エキスパート・ジャッジメント」と「機械的客観性」という行政研究に対する新たな視角の提示である。第三は、日本の官僚像の類型や技官集団の研究、行政裁量論の理論的深化に対する行政学上の貢献である。最後にこれまでの知見を踏まえて地震火山業務の現状を考察し、本稿は、今後の気象庁の方向性に関する将来的な展望の検討も試みた。