

行政史に関する若干の考察(2)

千 草 孝 雄

9 アメリカの政府

(1) 初期のアメリカ政府

中央政府を作ろうとする、独立宣言に続く最初の試みは、アメリカ合衆国と呼ばれる13州の連合である。連合規約（The Articles of Confederation）は、アメリカの最初の憲法であり、独立宣言を起草した大陸会議によって起草され、そして、必要とされる全体の承認が1781年3月1日になされた¹。その協約には、今や州となった、かつての13の植民地の、強力な中央政府がうまれることへの警戒が反映されている。州は、その主権を保持し、大統領は、それぞれの州からの代表者を含む議会を主宰するにすぎない。そして、議会は、徴税し、徴兵し、州際通商を規制し、あるいは、法を執行する権限を否定された。

この政府をLynnは、第一共和国と呼び、この第一共和国は短命であったとする²。議会は、法を執行し、国内の反乱から国を守るようにする機能を欠いていて、植民地間の合意を得ることは一般的に不可能であった³。そして、ジョージ・ワシントンが考えたように、このようにしてできた政府は、イギリスをうちやぶることだけのためのものであった。それにもかかわらず、8年間の連合期間（1781年から1789年）は、その後のアメリカにおける政府に対する見方に影響を与えた。Lynnは次のようにいう。この時期のもっとも重要な遺産は、現実の権力をもつ中央政府に対する恐れを和らげることであった。国益を守り、法を執行し、外交政策を行うことが中央政府に求められるということが理解されるようになったのである。しかし、大きな州と小さな州、北部の州と南部の州、それからいろいろな政治哲学の間に相違点があった⁵。そのときに、10ヶ条の修正の形で権利の章典を加えるという約束だけが、アンチフェデラリストの反対を打ち破り、可能になった⁶。

そして、第二共和国の確立について、Lynnは次のように述べている。アメ

リカにとって画期となったのは、1787年の夏に憲法起草が行われて第二共和国が確立したときである。2年たらずで、憲法体制は効力を発し、州によって承認され、世界最古の憲法が成立した⁷。

こうして合衆国憲法が制定されたが、政治権力に対する伝統的な不信ということからすれば、驚くべき強大な中央政府権力がうまれた。それは、私有財産権を護り、契約履行を強制し、国内秩序を維持するのに十分な権力を備えていたのである⁸。

ガウスによると、1787年において、執行官が規則的で、直接的な選挙か間接的な国民の投票に従うという要求がなされたという。憲法が起草された時に、ヨーロッパにおいては、執行官が立法部に対して責任を負うという考え方はまだ確立していなかった。そこで、建国者は、ヨーロッパの国家のような、危険で応答的でない政府の出現を防ごうとした⁹。

ローアは、アメリカにあらわれた行政国家の基礎は、フィラデルフィアにおいてできたと論じ、そして、Publius（フェデラリストの著者である、アレキサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイ、ジェイムズ・マディソンのペンネーム）を引用して次のように主張する。政府は、その管轄にゆだねられたすべてに対する制限のない権限を与えられなければならない。というのは、手段は目的に比例しなければならないのである¹⁰。

(2) 19世紀のアメリカの政府

行政官のうちの多くは公選され、その職位に対して俸給がだされる執行官とは独立に機能した。ワルドーによると、行政活動の強い伝統が欠如したことと、彼らが私的な資格で活動することの間には関連がある。そして、職位のスポイルスや特権は勝利者のものに帰するという、官職交代についてのスポイルスシステムの原理が、19世紀の行政官の選任とその統制について支配し、行政に対する監督は、政党と裁判所によって行使された¹¹。

しかし、こうした標準的説明は少しミスリーディングであると、Lynnはいう。アンドリュー・ジャクソンはスポイルス・システムを生み出したことで知られているが、アメリカにおける官僚政府の端緒も開いた。その基本的な考え方は、連邦の仕事は、すべての知的な人々がそれを行うことができるほど簡単なものであるということである。それと関係するのは、官職保有者の腐敗を制限する必要である。そこで内部の抑制均衡をもつ機関をつくった。しかし、市

民にとってこれらの抑制均衡は、しばしば繁文縟礼のようにみえたのである。ネルソンは、悪をさけるように組織された機関は、よいことをなしえないものになったと述べている¹²。

アメリカでは、行政制度に先だって民主主義が確立していたために、19世紀の政党は、官僚制の権力を削減しようという動機をほとんどもたなかった。その目標は、彼ら自身の政治的利益のために官僚制を動員することであった。ジャクソンを支持するデモクラットは、そのような組織的变化を可能にする獲物の獲得をするために、官僚制化の過程をすすめた¹³。

(3) アメリカにより生み出されたもの

現代アメリカのパブリックマネジメントは、人間が環境と運命をよくする方向へ指示し、統制することができるという基本的な楽観主義を反映した改革運動から生まれた。南北戦争につづいて産業化、都市化と移民がアメリカの社会を変化させ始めた。当時において勃興しつつある分野は、アメリカの思想の様々な流れを反映した。すなわち、革新主義的な政治に関するアジェンダ、科学や管理の思想の伝播、行政法が発展すること、経験主義の精神である¹⁴。

変化をもたらしたものは、連邦レベルの公務員制度改革運動であり、ペンドルトン法はその大きな成果である¹⁵。Stephen Skowronekは次のように論じた。政府職員は、はっきりと官僚制への道をたどり、それは、イギリスのたどった道と同じである。連邦政府は拡張をはじめ、はじめは私的部門を規制し、ついには、福祉国家のサービスと公共事業に及ぶ¹⁶。

それに対し、モッシャーは次のようにいう。行政の現実的にみた場合はじまりは、都市、特に大都市にあり、主権理論、あるいは、国家、あるいは、権力分立の理論にはない。市政改革運動家の目標は、ボス支配にかわる、合理的な事実にもとづくガバナンスにすることであり、市支配人制の地方政府は、おそらく、アメリカの行政におけるもっとも成功した改革の成果である¹⁷。能率的な政府を推進するにあたって、セオドア・ルーズベルトとウィリアム・ハワード・タフトの2人の大統領によって、連邦政府において始まった行政改革は、州政府に広がり、そこにおける目標は、州の政策とプログラムの範囲を広げることにおける、執行に対する統制を強化することであった。そして、行政改革は、1921年の予算会計法で連邦レベルに及び、後に、ルーズベルトのニューディール改革になり、そして、現代大統領権力の基礎をおくことにな

る¹⁸。

ハロルド・ラスキは、次のように述べている。政府の地方、州、そして、連邦レベルにおける変化は劇的であった。レッスフェールにもとづく国家は、積極国家に変容してきた。今や社会生活の広い領域が、立法の範囲内にあり、それに対応する執行権の拡大は必然的な結果である¹⁹。

そして、Lynnは次のような指摘をしている。アメリカの改革者は、ヨーロッパの行政技術が輸入され、適合されるということにしばしば言及しているけれども、ワルドーは、実質的でシステムティックな移転は不可能であると主張した。ヨーロッパの行政技術は、それが発展した社会的、経済的、そして、政府システムに関係しており、アメリカでは簡単にコピーできない。そして、暗黙の裡にヨーロッパの遺産の価値を低くみた。しかし、アメリカの創設者は、今記憶されているよりもヨーロッパ的である²⁰。

10 ヨーロッパとの関係

現代行政国家について、Lynnは次のように論じている。現代行政国家に対する対応にヨーロッパはかかわりがある。アンリ・ファヨール、ハロルド・ラスキ、ロンレンツ・フォン・シュタイン、オットー・ヒンツェや他のヨーロッパ人の著作に対して、アメリカ人は親近感をもっており、アメリカ人の多くがドイツやその他のヨーロッパの国々で研究した²¹。

このようにヨーロッパ中心主義になったのには、理由があった。19世紀末において、高等教育、特に技術教育はアメリカにおいてよりも、ヨーロッパにおいてはるかに進んでいた。アメリカ人はヨーロッパで研究し、あらゆる問題についてアメリカ的な行政国家の建設に関する考え方に関して、ヨーロッパのものを参照した。ウッドロー・ウイルソン、W.F. ウイロビー、W.W. ウイロビー、ジョン・ディッキンソン、カール・フリードリッヒ、ジョン・フェアリー、ジョン・フィフナーといったパブリックマネージメントの分野の初期のアメリカの研究者は、行政法と行政の双方におけるヨーロッパとイギリスの先例についてよく知っていたし、多くのものが、これらの先例はアメリカの必要とするものに合致していると主張した²²。

Lynnはウッドロー・ウイルソンについて次のように述べている。ウッド

ロー・ウィルソンは、創造的で政治的な力をもつものとして官僚制を賛美しがちであり、そして、行政の政治からの一時的な分離を説明している²³。ウィルソンは、またかれの著作の中で、イギリスモデルによっている。Congressional GovernmentについてMiewaldは次のように論じる。ウッドロー・ウィルソンの公刊された主たる著作は、イギリスの憲法体制の称賛と、パークやバジヨットのような哲学者に対する称賛を示している²⁴。実際にウィルソンは次のように論じた。ジョン・チャイルドが、後に行政の技術的機能とよんだもの、あるいは、バジヨットが尊厳的、あるいは、象徴的部分と呼んだものよりも、能率的部分とよんだものをアメリカ人は輸入するだろう²⁵。ウィルソンは、ドーマン・イートンのように、対抗するものとして、外国のモデルを支持しているのかもしれない²⁶。

以上のようなウッドロー・ウィルソンの議論に対して、グッドナウをLynnは次のように評価している。ヨーロッパの思想をアメリカにもってくることについて、はるかに重要な人物は、グッドナウであり、それは、行政法の分野においてももっとも群をぬいていたし、行政学の分野でも同様である²⁷。1886年にグッドナウは次のように述べた。行政法というフランスとドイツの法律家によって既に使われている用語を使うことを好む。というのは、我々は既に類似の関係を叙述する際に、「行政的」という言葉を選択した。そうして、我々は政府システムにおける改革について行政改革と呼ぶ²⁸。

その数年後、グッドナウは次のように論じた。注意深く外国の行政法に関する本を研究することによって研究ははじめられた。このことは、行政法に関する英語でかかれた研究が完全に欠如しているために必要であったし、そして、外国の行政法の文献がたくさん存在していたために有益であった²⁹。

そして、グッドナウは次のように述べている。アメリカは司法的統制に関するイギリスのシステムを模倣し、そして、通常裁判所における特別行政管轄 (special administrative jurisdiction) を形成した。しかし、それは、イギリスよりもより制限された形態になっているにもかかわらずである。連邦裁判所は、合衆国政府の公務員の行為を強制し、審査するためのマンデイマスやサーシオレイライの令状を発行するもともとある管轄を否定されたが、インジャンクションをだすことができた³⁰。アメリカのもっともすぐれた初期の行政改革論者や研究者の多くは、ヨーロッパの観点においてアメリカの問題や解決法を

検討する際に、比較を行っている³¹。例えば、John Mabry Mathewsは州レベルの改革に関わり、多くのヨーロッパの文献を引用している。彼の行政の定義は、フランス行政辞典からのものである。ジェイムズ・ハートは、しばしば、他の国、特にヨーロッパの法のシステムにしばしば言及している。例えば、次のように述べている。ドイツにおいて、上位にいる者は、サービスを組織し、規制するが、アメリカでは、これらは憲法的、あるいは、立法的決定の問題である³²。

また、アメリカの行政に対するフランスの影響の重要性を論じるものもある。フェアリーにしたがうと、ヨーロッパ大陸における行政法の発展は、権力分立の原理のフランス的な解釈によって促進され、司法は立法機関や執行機関に介入すべきではないとされた³³。Daniel Martinはフランスとアメリカにおける行政学の重要な概念の共通性を指摘し、フランス人は、アメリカ人と同じ用語法を使い、同じ仮説を示唆していると述べている³⁴。

以上論じてきたように、アメリカには、イギリスとヨーロッパの影響もあるが、行政改革の世紀にあらわれたものは、優れてアメリカ的な行政のモデルもうみだされたのである³⁵。

11 実際の対応として行われたこと

モッシャーは行政の専門職は、アメリカの発明であるといった³⁶。そして、BertelliとLynnは次のように述べている。その発明は、全国の大都市ではじまり、州政府と全国政府にひろがった科学的管理、政治的に中立的な立場の公務員といった、改革運動によって生み出された正統的な思想は、抽象的な理論化によって生み出されたものではなく、産業化し、都市化し、多様になった社会による挑戦に対応するために、政府を強化すべく意図された改革項目の中にあつたものである。そして、正統派の考え、あるいは、官僚制パラダイムとみられている考えは、連邦、州、都市のレベルの政府でおこっている、その時代に対応するためのものであつた³⁷。

そして、連邦、州、都市には次のような違いがある。都市のレベルにおける改革は、ビジネスの展開と社会の安定にとって重要な急速に増加する行政活動の能率と公平性にむけられていた。州レベルにおける主要なテーマは再組織で

ある。理事会や委員会を組み替えて、議会と公選知事による監督にしたがう、凝集的な部局形態へ変更することである。連邦レベルでの主題は、強力な執行権である³⁸。

初期の革新主義期の改革者が積極国家に形態を与えはじめていたときに、グッドナウはアメリカのパブリックマネジメントの問題を簡潔に次のように述べた。「執行に関する詳細な立法と司法的統制は、国の意思を表現する政府機関とその意思を執行する政府機関の間の調和を産みだすのに十分ではない。法的ルールを作る機関は、それを執行する権限をもたないし、その執行を統制する権限もない。執行官は法を立法機関によって意図されたように執行するかもしれないし、執行しないかもしれない。司法官は、そのような執行官の統制を執行する際に、立法機関がとるのと同じ見解をとるかもしれないし、とらないかもしれない。国家意思の表現と執行の間の調和を確保するために政府機関において何もなされない。最高主権者である国民は、それを表現するものに対するのと同様に、その意思を執行するものに対して統制をもたなければならない³⁹。」

権力分立が憲法体制に不連続をうみだし、それで、国民は彼らの意思が執行されることを十分に確信できなくなっていることを認めている。問題は、執行機関において無責任な権力を生み出すことなく法と執行の調整をすることである⁴⁰。

そして、Lynnは次のように述べている。実際は、アメリカにおける憲法的な権力分立のもとで、パブリック・マネージャーはかなりの裁量を利用することができる。ハートのことばによると、立法がいくら完全でも権利義務ははっきりしない。実際の政府と具体的な憲法は多様である⁴¹。

アメリカにおける政治制度の発展は、政府における非応答的要素とよばれるかもしれないものを強調し強化した。立法部は執行部のガイドから独立してイニシアティブを発揮するようになったといわれる⁴²。ダールベルクは次のようにいっている。ニューヨーク市政調査会は、執行責任の考えを統治体に教えこむことに力をいれ、執行責任の考えを展開した。そして、調査会の寄与の重要な点は、無党派的に客観的に政治と行政を分離するというグッドナウの理論を実施すべき行政の分野を遮断することにあるというのである⁴³。

全国政府の執行権の拡大は、第1次世界大戦を経験することによって支持されるようになった。1921年に予算会計法が制定されたことは、アメリカのパブ

リックマネージメントの発展にとって画期となった。それを支持した人々は、大統領が、新しく創設された予算局のスタッフによって補佐され、強力な執行リーダーにすることを可能にすると考えた⁴⁴。執行予算は、議会と公共に対する応答性を確保するためのものであり、官僚制に対する行政統制の道具となりうる。

註

1 この規約によれば、連合は十三邦の連盟にすぎなかった。各邦がそれぞれ主権をもつものであって、連邦政府は明文によって委譲された権限しか保持しなかった。議員は邦の代表であり、議決は各邦一票、重要議題は三分の二を必要とした。さらにこの中央政府は課税権を与えられず、資金の調達には各邦の自発的拠出による以外方法はなかった。当時の政治思想では主権と課税権とは不可分という考えが強固であったためである。規約修正には十三邦一致の賛成が要求されるほど、邦主権が徹底していた。十三邦独立後の最初の合衆国とはこのような形で出現したのである。有賀貞、大下尚一編『新版概説アメリカ史』（有斐閣 1990年）52頁。Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management: Old and New*, Routledge, 2006, p. 80.

2 *ibid.* p. 81. このConfederationは次のような理由で破綻したと田中英夫は述べている。

第1にConfederationの時代にアメリカは経済危機に見舞われる。ところが、Articles of ConfederationのもとでのUnited Statesは、これに有効に対処する手段をもたなかった。

英本国との抗争の激化によるイギリス商品の不買運動以来独立戦争の終結まで、イギリス商品がシャット・アウトされたことは、戦争遂行のための軍需品の需要とともに、アメリカの国内産業の発達を刺激した。独立戦争の終結がその反動としての不況を産むのは、必然的といってもよいことだが、アメリカの場合には、イギリスが、政治的には独立したアメリカを経済的にはイギリスに屈服させようという政策をとったために、不況はより深刻なものになった。アメリカは、イギリスのNavigation Actsの適用上完全に外国となり、従って、例えばかつて利益の大きかった英領の西インド諸島との貿易から排除されることになる。

こういう状況に対処するための有効な手段としては、アメリカが一体となって国際経済政策を遂行することであろう。しかし、連合には、関税を課する権限がなかった。邦は、関税を課しえたが、それはしばしば、他邦からの商品の輸入に対して自らの邦の産業を保護するという意味を持ち、アメリカが経済的一体として発展するという点ではマイナスになった。そして、このような状態が生じて、連合にはそれを是正する権限がなかった。

第2に財政の面でも連合は弱体であった。

連合は課税権をもたず、その歳入をすべて邦からの輸出に仰いでいた。邦が要求に応じなければ、連合はいかんともし難かった。実際にも邦は、平均して連合の要

求した額の6分の1を醸出したにすぎなかった。そもそも、各邦の醸出額は、邦のすべての土地の価値に比例することになっていたが、連合は直接に各邦の土地を評価する手段をもたず、半ば腰だめで醸出額を決めざるをえなかったのであり、そのため各邦が、不公平だとの主張のもとに、余計に醸出を怠るようになった。

こうして、連合は、その限られた権限の実施にも、事実上大きな制約を受けることになる。

第3に治安の維持という面でも、連合はほとんど機能しえない。

連合は、強力な執行部をもたず、しかも意思決定機関たるCongressが、国際会議的な色彩の、非能率的なものであり、重要事項については9邦の賛成を要したために、連合が適時に適切な手段をとることは期待しえなかった。ごく限られた兵力以上のものを連合がもつことに対する警戒心と、連合の財政難とから、連合の軍隊はないに等しかった。そして、非常時において軍隊を徴募しようとしても、邦の自発的協力にまたねばならぬため、急場の間に合わなかった。田中英夫『英米法総論』上（東京大学出版会 1980年）215-216頁。田中英夫『アメリカ法の歴史』上（東京大学出版会 1968年）103頁。Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 81.

3 ibid. p. 81.

4 ibid. p. 81.

5 アメリカの政治体制をかたちづくる様々な制度が、一貫した政治思想の結論としてではなく、妥協の産物として形成されていった。この点については、田中英夫『英米法総論』上（東京大学出版会 1980年）第1章第2節、田中英夫『アメリカ法の歴史』上（東京大学出版会 1968年）第2章第4節を参照。

6 憲法賛成派の主張のとおり、憲法が制定されるにいたった理由について、田中英夫は次のように述べている。

「憲法賛成派の成功の原因としては、次のようなことを挙げうる。① 社会の上層部の人の多くを含んでいたので、社会的地位からいっても経済力からいっても、その主張を伝播させる点で、有利であったこと、② ワシントン、フランクリンのように、当時の代表的な人物の支持をえていたこと、③ 一つの共通の目的に対してよくまとまっており、早くから行動したこと、なおハミルトン（Alexander Hamilton）、マディソン（James Madison）、ジェイ（John Jay）の3名が“Publius”という共通の匿名で、“Federalist”という一連の論文を公にし、憲法の精神を分かり易く説明したこと功績も大きい。

これらに対し、憲法反対派は、合衆国憲法案に反対するという点では一致していたが、それ以上に出て、Articles of Confederationの欠陥を是正するための一つの案をまとめることができなかつたことが弱点となった。」田中英夫『英米法総論』上（東京大学出版会 1980年）227頁。

そして、次のような経緯で、権利章典の修正が加えられたという。

「合衆国憲法の起草者は、権利章典を設けなかつた。それは、合衆国が憲法によって与えられた権限をもつとされている以上、権利章典は必要ではない；のみならず、権利章典を設けると、かえって、与えられていない権限を禁ずる必要はないのだから

らという理由で、禁じられた事項に隣接する権限は合衆国に与えられているという解釈を産み、権利章典が合衆国の権力を広げる根拠に用いられるおそれがあるというのが、その理由とされていた。しかし、独立後新しく邦憲法を制定したところでは、7邦が権利章典を(統治機構の部分と並ぶ)独立の文書としてもち、他も憲法の中に基本権を保障する規定をもっていたこともあって、合衆国憲法が権利章典をもっていないことは、反対派の攻撃の的とされた。

この反対に対応するため、憲法賛成派は、憲法反対派の主張を採り入れた憲法修正案を第1回の連邦議会で討議することを希望する旨の附帯決議をつけるという妥協案を出し、これで、憲法反対派を切り崩した。

1789年に第1回の連邦議会が開かれると、この譲歩はすぐ実行に移される。同年9月25日に、12個の修正条項が提案される。そのうち、(権利章典とは関係のない2つを除く)10の修正条項が、必要な賛成をえて、1791年12月15日に成立する。」田中英夫『英米法総論上』(東京大学出版会 1980年)227-228頁。田中英夫『アメリカ法の歴史』上(東京大学出版会 1968年)127-136頁。憲法修正の付加については、斉藤真『アメリカ革命史研究』(東京大学出版会 1992年)を参照。

7 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 81.

8 ibid. p. 81.

9 有賀貞, 大下尚一編, 前掲書, 57頁。

10 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 82. Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist*, Hackett Publishing Company, Inc, 2005. p. 125.

11 スポイルス・システムについては、辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会 1991年)171-172頁。西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)23頁。を参照。

ジャクソン・デモクラシーについては、辻清明, 前掲書, 176-177頁。田中英夫『英米法総論』上(東京大学出版会 1980年)第3章第4節。西尾勝, 前掲書, 23-24頁。有賀貞・大下尚一編, 前掲書, 76頁。

12 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 83.

13 ibid. p. 83.

14 ibid. p. 84.

15 ibid. p. 84. ベンドルトン法については、辻清明, 前掲書。西尾勝, 前掲書, 24-26頁。拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第22巻第1号。Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?", in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984.

16 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 84.

17 ibid. p. 84.

18 ibid. p. 84.

19 ibid. p. 85. 西尾勝, 前掲書, 4頁。

20 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 4.

21 ibid. p. 85. Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Manage-*

- ment, The Oxford University Press, 2005, p. 38. この点については、拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第22巻第1号。拙稿、「行政概念の歴史的発展（2・完）駿河台法学第27巻第2号。を参照。
- 22 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. pp. 85-86. 拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第22巻第1号。グッドナウもPolitics and Administrationにおいて、イギリスに関して詳細な叙述を行っている。F.J. Goodnow, Politics and Administration, Macmillan, 1900. 千草孝雄『アメリカの地方自治研究』（志學社 2013年）を参照。
- 23 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 86.
- 24 Robert D. Miewald, “The Origin of Wilson’s Thought,” in Jack Rabin and James Bowman (eds.), op. cit. p. 23. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 86.
- 25 *ibid.* p. 86.
- 26 *ibid.* p. 86. 拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第22巻第1号。
- 27 F.J. Goodnow, Comparative Administrative Law, G.P. Putnam’s Sons, 1983. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 86.
- 28 *ibid.* p. 86.
- 29 *ibid.* p. 86.
- 30 *ibid.* pp. 86-87.
- 31 *ibid.* p. 87.
- 32 *ibid.* p. 87.
- 33 *ibid.* p. 88.
- 34 *ibid.* p. 88.
- 35 *ibid.* p. 88.
- 36 *ibid.* p. 88. Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 38.
- 37 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 88.
- 38 *ibid.* p. 89
- 39 *ibid.* pp. 89-90. E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt, (eds.), op. cit. p. 37. F.J. Goodnow, Politic and Administration, Macmillan, 1900. Pp. 97-98.
- 40 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 90. Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollit, (eds.), op. cit. p. 37.
- 41 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 90.
- 42 *ibid.* p. 90.
- 43 *ibid.* pp. 90-91. Jane Dahlberg, The New York Bureau of Municipal Research: Pioneer in Government Administration, University of London Press, 1966. p. 240.
- 44 Laurence, E. Lynn, op. cit. p. 91.