

行政概念の歴史的発展(1)

千 草 孝 雄

1 はじめに

「行政とは何か」という問題は大きな問題である。西尾教授も「行政とは何か、何であるべきか。行政を研究対象としている行政学にとって、これはもともと根源的な問いである。行政学が一個の学として自立できるかどうかはこの問いに的確に答えられるか否かにかかっている、ともいえよう。」と述べている¹。行政法学では、いわゆる控除説が通説となっているが、行政学の研究を実践的に行うにあたって有益な考え方であるとはいえない²。そこで、行政学における行政の概念の検討が必要不可欠なものになる。さらに、アメリカ行政学と日本の行政学との関係も重要な問題である。日本の行政学は、当初からアメリカ行政学を継受して出発したといえる。その間の事情について西尾教授は次のように述べている。

「アメリカ行政学は一面では現代国家にほぼ共通する行政課題に対応した普遍的な学問なのであるが、同時にそれは、アメリカの憲法構造に特有の諸条件に強く規定された、特殊アメリカ的な学問でもあったのである。すなわち、アメリカ行政学は、強固な官僚制の伝統をもたない国の行政学であり、高度に分権的な政府間関係を背景にした行政学であり、また大統領制の下での政治・行政関係を前提にした行政学である。

これに対して、日本は明治以来強固な官僚制を形成してきた国であり、集権・融合型の政府間関係を維持してきた国であり、また戦後は議院内閣制を採用している国である。

このような日本にアメリカ行政学の諸概念・諸命題を輸入し、これらをそのまま日本の行政についての考察に適用しようとすれば、そこに少なからぬ齟齬を生じるのは必然であった。³

この問題は、あまり意識されないまま戦後の行政学の研究は行われてきたと

いえる。あるいは、意識されていたのかもしれないが、明確に論じられることは少なかったといえるかもしれない。日本は、明治維新以来、基本的には、ヨーロッパ的な制度や学問を受容してきた。アメリカ的なものが入ってきたのは、主として、第二次世界大戦の後、連合国、とりわけ、アメリカに占領され、いわゆる戦後改革とよばれるものが行われた結果、様々な分野にアメリカ的なものが入ってきてからである⁴。しかし、法律学や政治学をはじめとする社会科学においては、第二次世界大戦後も、日本はヨーロッパの影響を強く受けてきたといえる⁵。それは行政学においてもあてはまることであり、アメリカ的なものはヨーロッパ的なものとのような関係にあるのかについて考察し、アメリカ的な概念とヨーロッパ的な概念を整理し、それらに位置づけをあたえるという作業は日本の学問において必要不可欠なものといえるであろう。このような観点から書かれたアメリカの研究もあるが、こうした問題関心において興味深いのは、ヨーロッパの研究者による成果であると考えられる。そのような中で、Mark R. Rutgersは優れた論稿を発表している。その論稿を参照しながら、日本における研究状況をふまえて検討を行うことにしたい。

2 行政学の起源

Rutgersの指摘するように、行政学研究の起源に関しては、伝統的にWoodrow Wilsonの論文が出发点であるとされ、特に、アメリカにおいては、行政学の研究の起源がWoodrow Wilsonの「行政の研究」が書かれた1887年以前に求められることはめったにない⁶。そして、Rutgersは次のようにいう。行政学の現代的な概念と、それが含むすべてのものは過去に適用されない。行政の概念が最近のものであるばかりでなく、政府、アドミニストレーション、政治、そして、ガバナンスのような関連する観念の意味も最近のものである。そして、求められているものは、行政現象を研究し解釈する固有の試みであり、研究の個別主題を生み出すディスコースである⁷。

ここで、行政の起源は非常に古い時代に求められる。Rutgersは、紀元前3000年位に、シュメール人が最初に管理的統制の証拠をだしたという、C.S. Georgeの見解に同意する。それとともに、エジプトのファラオの達成があるという⁸。ここで、Rutgersが関心をもっているのは、行政の発達それ自体では

なく、アドミニストレーションに関する知的なディスコースの勃興である。ギリシャにおけるものがあり、それに続いて、PlatoやAristotleも行政的な問題に注意を払っていると論じている⁹。特に、Aristotleは後世の行政の研究に強く影響を与えているので重要であると述べている。この点は、官房学におけるAristotleの学問の重要性を考えると妥当であると考えられる¹⁰。

その後、中世においても、ローマの行政的実務は使われ続けたとRutgersは論じている。特に、ローマカトリック教会が行政的遺産の担い手となったのである。このころ、君主のための文献が書かれた¹¹。

そして、近代になり、ルネッサンス期に入るとともに、多くの変化が起こった。特に、絶対主義と重商主義の組み合わせは重要である。Rutgersは次の事実を指摘している。この時代に、人口増加、封建主義の衰退、科学的、そして、技術的発見、植民地との交易があり、さらに、政治的要因が存在した。こうした展開は、常備軍の創設、官僚の出現、国税の徴収、法典化といったものに関係している。それとともに、行政事務の増大に関心もたれたのである¹²。

3 官房学の勃興

Rutgersのいうように、国家の仕事が増加し、そして、国家が経済問題に関与するようになったために官職につくのに、新しい技術が必要になった。このような事情によってドイツとオーストリア・ハンガリーにおいて官房学が勃興した¹³。この官房学は通常、前期と後期にわけられる¹⁴。この官房学について、辻清明は次のように述べている¹⁵。

「官房学は、16世紀中葉から18世紀末までの間、ドイツ・オーストリアに発達した政策学である。政治的には「警察国家」(Polizeistaat) という名称をもつ絶対制の支配過程の所産であり、社会的にはイギリスの重商主義やフランスの重農主義の全盛期に照応する。その根本思想は、いわゆる「幸福促進主義的福祉国家観」(eudämonistische Wohlfahrtstaatstheorie) と呼ばれるものである。」とする。そして、これは大別して前期と後期に区別することができる。とし、前期を代表するものとして、M. von Osse, V.L. von Seckendorf, J.J. Becherをあげ、後期を代表するものとしてJ.H.G. Justi, J. von Sonnenfels, G.H. Zinke, H. von Bergがいるとする。そして、辻清明は次のように整理している。

前期官房学と後期官房学の「主たる差異は、一方では、「公共の福祉」の思想的基礎が、前者においては神学におかれ、後者においては、C. Wolffe (1679—1754) の啓蒙思想の圧倒的影響をうけていることである。他方においては、前期の官房学がいわゆる財政学・経済政策等と混淆しているのに対して、後期においてはJustiの著書であるPolizeiwissenschaft (1756) という題名が示すごとく、経済政策や財政学と区別された独自の警察学の体系を樹立したことである。Justiは、その意味で「行政学の父」という名称をうけている。¹⁶

Rutgersは17世紀に官房学の最初の文献が書かれたといい、大学に官房学の講座が置かれた。1727年にプロイセン国王フリードリヒ・ヴィルヘルム1世が、ハレ大学に、次に、フランクフルト・アン・オーデル大学に「経済・警察・財政学」の講座を開設した。さらに1730年にリンテルン大学に、1751年にウィーン大学に、1755年にゲッティンゲン大学に、1763年にプラーク大学とライプチヒ大学に、1764年にヴェルツブルグ大学に、1768年にフライブルク大学とクラークンフルト大学とインスブルック大学に、1780年にインゴルシュタット大学に「経済・警察・財政学」講座が開設された¹⁷。

そして、Rutgersは官房学には、広い意味と狭い意味があることに注意を促しており、そうした区別は18世紀の初頭からあるという。その狭い意味においては、国王の収入の管理と領地の管理をさし、経済思想の先行者である。広い意味の官房学は、現代のことばにおける国家の管理を扱う経済学、政治学、社会学と考えられるものを含む複雑な研究領域を意味するという。そして、Rutgersの主たる関心は広い意味での官房学、すなわち、行政を含むディスコースであると述べている¹⁸。

4 前期官房学

まず前期官房学が検討されなければならない。RutgersはV.L. von Seckendorfをもっとも古い行政科学者と考えている。そして、それはTeutscher Fürsten Statを著したためであるとする¹⁹。Seckendorfが論じたことは、その著作の成立の経緯からして、実務的な性格を帯びているが、Seckendorfは自分の学問を科学だといっている。また、君主の徳に関する議論のために聖書と政治哲学的な著作に言及している²⁰。さらに、Rutgersは次のように述べてい

る。Seckendorfは学術語であるラテン語を使わず、行政実務にたずさわるものにとって、価値のない同時代の政治哲学的著作よりも、より近づきやすい体系的なスタイルを好んだ²¹。

Rutgersによると、もう一人の重要な学者はDelamareである。Delamareはフランスの警察学 (science de la police) の最初の重要な学者である²²。Delamareは国家の福祉が依存する善良な秩序を研究しており、王政における行政の科学に到達しようとしているという²³。そして、RutgersはDelamareについて次のように論じている。

Delamareの扱った問題は広い範囲にわたり、polityの概念の歴史から、衛生、食糧生産、商業、ゲームやギャンブルにわたるといふ。そして、売春の監督と同様に、道路や建築物の維持も論じられているという。すなわち、市民の福祉を確保するために、国家によって企てられたものか、あるいは、規制されたものか、またはその両方であることが必要であるとDelamareが考えたすべてのものである²⁴。このような広汎な範囲にわたる検討や議論は、ドイツの官房学と共通性をもっているといふことができる。

5 Polityの概念

Rutgersは、官房学におけるpolityの概念の重要性を強調している。では、polityとはいかなる概念なのであろうか。Rutgersは概略次のように説明している。

官房学の基礎にある哲学は、行政やpolityによって、すべての住民に福祉を提供する福祉国家を確立しようとする試みであるとし、そのディスコースにおける中心的な概念は、polity、あるいは、policeである。そして、それは、17世紀、18世紀における行政に関するディスコースの規範的な基礎を提供している。すなわち、polityは、その研究のアイデンティティ、対象、正統性を規定している²⁵。

Polityの概念はギリシャに由来するとRutgersは述べている。そして、基本思想においては、社会はpolityをとおして幸福、あるいは、eudaimoniaを達成できるというのである。しかし、polityの意味を再構成するのに二つの困難があるとす。第一に、ドイツ語、フランス語、それと、オランダ語 (と古代ギリ

リシャ語)において、polityとpoliceの間に英語にあるような区別がないというのである。(ドイツ語ではpolizei, フランス語ではpolice, オランダ語と古代フランス語ではpolitieである。)しかし、policeの意味は19世紀において変わったと述べている。そこで、Rutgersはpolityを17世紀と18世紀の概念の翻訳として使うという。第二に、polityはしばしば、policeとjusticeの分断論に関わっている。行政のディスコースにおいて、polityはより広い意味をもつ。Polityは家政 (internal home administration) に言及するものであり、社会の維持に必要な規制機能と職位に関わるとRutgersは述べている²⁶。

こうしたことは次のようなことをもたらす。官房学者のディスコースは、広いpolityの概念を使ったので、国家行政にわたる研究となった。その研究者は国家がeudaimoniaを実現することのできるすべての方法と活動をくみこみたいと考えたので、多数の異なるトピックが研究の対象となった²⁷。官房学者によるトピックの選択は、ローマ法や政治哲学にもとづくのではなく、polityの概念にもとづく。結果として、外国に関する事務と刑事に関する事務以外のものは、官房学者やpolity scientistの関心事と考えられるのである²⁸。

6 後期官房学

Rutgersは、J.H.G. von Justiが、18世紀の官房学における主要な学者の一人であるという広く受容されている見解に同意し、Justiについて次のように論じている²⁹。

Justiの講義内容は広範囲にわたり、財政、鉱物学、交易のようなものも含んでいる。Justiによると、国家の基本的機能は、福祉をえるために、内的な、そして、外的な保護を保証することである。したがって、polityは、個々の家族の幸福と共有する富が調整されるように国家の内的な規制を組織する科学である³⁰。また、Justiのアプローチは先行者のように、実務に重きをおいたものになっている³¹。実務において適用するためには、個別の行政実務の詳細な知識が必要となる。しかしながら、このことは、一般的な基礎や規則が見出せないということを意味するものではない。JustiのアプローチはSeckendorfとDelamareのアプローチよりも学問的でさえあるのである。Justiの新しいところは、王子や王を出発点としていないところである。行政は支配者個人の執行的

な部分とみられるのではなく、国家の抽象的目標につくすことであるとみられている。その結果として、一般的利益や支配者の利益は確認されていない。Justiによると、彼の先行者は自分たちの王の個人的支配の実務に大きくまきこまれているのである。Justiによると研究は実務から、ある距離を要求するのである。そして、それは国家に奉仕し、王に奉仕するのではない³²。

Justiはpolityの概念に固執しているとRutgersはいう。そして、Rutgersは次のように主張する。18世紀において、polityは政治哲学的な著作において、中心的な概念でなくなった。Justiのおかげで、polityは行政的なディスコースにおいて重要であり続けている。同時にJustiは行政的ディスコースの中へ、権力分立に関するMontesquieuの考え方を導入した最初の学者のうちの一人である³³。

註

- 1 西尾 勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990年）1頁。西尾教授は1980年代から行政の概念について論じている。西尾勝・大森彌編著『自治行政要論』序章、西尾勝執筆部分（第一法規 1986年）1-4頁、西尾勝『行政学』（放送大学教育振興会 1986年）20-23頁。しかし、もっとも詳細に行政の概念について論じているのは『行政学の基礎概念』の第1章においてである。そこにおいては、第一に立法・司法・行政の概念、政治・行政の概念、政治・行政・業務の概念の三種類の行政の概念が論じられている。用語法は、それまでの著書とは異なっている。
- 2 西尾教授の『行政学の基礎概念』の第1章においてはこの点の検討がおこなわれている。
- 3 西尾勝『行政学』[新版]（有斐閣 2001年）45頁。行政学の日本における継受については、西尾勝『行政学』（放送大学教育振興会 1968年）13頁を参照。西尾教授はヨーロッパの学問とアメリカの学問との関係について、次のように述べている。「ヨーロッパ諸国も、現代国家の諸課題への対応をせまられていた点ではアメリカ合衆国と異ならない。ただヨーロッパ諸国では、絶対王政時代から立憲君主制時代にかけて軍制と官僚制とを整備し、近代民主制下でもかなりの程度までこれを維持しつづけていたので、現代民主制下の諸課題に対応していくこともアメリカ合衆国ほどむずかしいことではなかった。そのためにかえって、ヨーロッパ諸国では現代行政学の誕生がおくれたのである。しかし、アメリカに発達した行政学は、現代国家の行政の特質を認識し、その改革方策を模索していくうえに有効なものであると認められ、世界各国で摂取されていったのである。」
- 4 この点については、日本国憲法の制定過程をはじめとする数多くの戦後改革に関する研究があきらかにしているとおりである。しかしながら、戦後とりいれられた

アメリカ的な制度が日本においてどのような役割をはたし、あるいは、現在どのように機能しているかについては、まだ研究の余地があると思われる。ただ、こうした戦後改革における様々な課題に直面したことが、日本の行政学の発展において、大きな影響を与えたことは確かである。この点については、西尾勝『行政学』〔新版〕(有斐閣 2001年) 44頁を参照。

- 5 この点については、法律学をはじめとする社会科学の諸分野において、イギリス、ドイツ、フランスをはじめとするヨーロッパ諸国に関する比較研究が数多く発表されてきたことに示されているといえることができる。
- 6 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997. p. 276. 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号を参照。
- 7 これらの概念は、これまで政治学や行政学において議論の対象となってきた。とりわけガバナンスについては様々な議論が展開されている。西尾勝『行政学』〔新版〕(有斐閣2001年) 250頁等。H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer and Michael J. Licat, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, 2012. chapter 11. Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997, p. 277.
- 8 *ibid.* p. 278. 日本においても、行政学の文献では、Woodrow Wilson以降のことが論じられている。文献によっては、官房学にまでさかのぼることはあるが、それ以前のこと論じられることはない。しかし、西尾教授の『行政学』〔新版〕(有斐閣2001年) では、その第1章において、行政サービスの範囲というタイトルのもとに、古代・中世にまでさかのぼって議論が展開されている。この点に関する叙述は西尾勝『行政学』(放送大学教育振興会 1986年)の職能国家に関する叙述にその起源をもとめることができる。
- 9 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997, p. 278.
- 10 *ibid.* p. 278. カメラリストとよばれる多くの学者がいるが、そうした人々に対してAristotleの学問は影響をあたえており、行政に関する議論の射程に官房学が含まれるとすると、Aristotleは非常に重要な存在であるといえることができる。栗城寿夫「18世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向(8)」大阪市立大学法学雑誌第15巻第2号を参照。
- 11 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997, p. 279.
- 12 *ibid.* p. 280.
- 13 *ibid.* p. 280. 辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会, 1966年) 22-24頁, 西

- 尾勝『行政学』(放送大学教育振興会 1968年)11頁, 西尾勝『行政学』[新版](有斐閣 2001年)12頁, 手島孝「行政学と行政法学」(辻清明他編『行政学講座』第一巻〔東京大学出版会, 1976年〕)1-3頁, 栗城寿夫「18世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽⁸⁾」大阪市立大学法学雑誌第15巻第2号, 栗城寿夫「18世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽⁹⁾」大阪市立大学法学雑誌第17巻第1号, 栗城寿夫「18世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽¹⁰⁾」大阪市立大学法学雑誌第17巻第3号, 海老原明夫「カメラールヴィッセンシャフトにおける『家』(1-4完) — J・H・G・フォン・ユスティの思想を中心として —」国家学会雑誌第94巻7・8号, 国家学会雑誌第94巻9・10号, 国家学会雑誌第95巻7・8号, 国家学会雑誌第95巻11・12号。
- 14 辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会, 1966年)24頁, 西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)22-23頁, 今村都南雄・武藤博巳・沼田良・佐藤克廣・前田成東『ホーンブック基礎行政学』(北樹出版 2006年)15頁, 吉富重夫『現代行政学』(頸草書房 1967年)30頁。
- 15 辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会 1966年)24頁。
- 16 西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)22-23頁, 今村都南雄・武藤博巳・沼田良・佐藤克廣・前田成東『ホーンブック基礎行政学』(北樹出版 2006年)16頁, 手島孝「行政学と行政法学」(辻清明他編『行政学講座』第一巻〔東京大学出版会 1976年〕)5-6頁。
- 17 手島孝「行政学と行政法学」(辻清明他編『行政学講座』第一巻〔東京大学出版会 1976年〕), 栗城寿夫「18世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽⁹⁾」大阪市立大学法学雑誌第17巻第1号, 海老原明夫「カメラールヴィッセンシャフトにおける『家』(2)」国家学会雑誌第94巻9・10号, 618頁, 成瀬治・山田欣吾・木村靖二編『世界歴史大系 ドイツ史2』(山川出版社 1996年)36頁。
- 18 Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective, Administration & Society, Vol. 29, No. 3, July, 1997. pp. 280-281. この広い意味での官房学というのは, 辻清明がいうところの前期官房学がカバーしていた領域とかさなりあう。他方西尾教授は官房学を財政学, 行政学, 行政法学, 経済政策学の母胎となったものとしている。西尾勝『行政学』(放送大学教育振興会1968年)11頁。
- 19 通常V.L. von Seckendorfは前期カメラリストとされている。辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会 1966年), 西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年), 栗城寿夫「十八世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽⁸⁾」大阪市立大学法学雑誌第15巻第2号等。
- 20 V.L. von Seckendorfについては, 海老原明夫「カメラールヴィッセンシャフトにおける『家』(2)」国家学会雑誌第94巻9・10号, 栗城寿夫「十八世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向⁽⁸⁾」大阪市立大学法学雑誌第15巻第2号を参照。Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective, Administration & Society, Vol. 29, No. 8, July,

1997. p. 281.
- 21 *ibid.* p. 281.
- 22 *ibid.* p. 281.
- 23 *ibid.* p. 282.
- 24 *ibid.* p. 282.
- 25 *ibid.* p. 282.
- 26 *ibid.* pp. 282-283.
- 27 *ibid.* p. 283.
- 28 *ibid.* p. 283.
- 29 Justiについては、海老原明夫「カメラルヴィッセンシャフトにおける『家』(1—4完) — J・H・G・フォン・ユスティの思想を中心として—」国家学会雑誌第94巻7・8号, 国家学会雑誌第94巻9・10号, 国家学会雑誌第95巻7・8号, 国家学会雑誌第95巻11・12号, 栗城寿夫「十八世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向(9)」大阪市立大学法学雑誌第17巻第1号, 手島孝「行政学と行政法学」(辻清明他編『行政学講座』第一巻〔東京大学出版会 1976年〕を参照。
- 30 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997. p. 284.
- 31 ユスティの学問の実務との関係については海老原明夫「カメラルヴィッセンシャフトにおける『家』(4完)」国家学会雑誌第95巻11・12号を参照。
- 32 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July. 1997. p. 284.
- 33 *ibid.* p. 284.