

行政概念の歴史的発展（2・完）

千 草 孝 雄

7 19世紀初頭

19世紀の初頭における行政のディスコースについて、Rutgersは次のように論じている。

19世紀になって、システム化と概念の統一性をもとめることが多くなる。それとともに行政の実務と全員の幸福を最大にするということは、出発点であり続けている。しかし、福祉国家の方向づけと新しい市民の法治国家の概念の間に緊張が生じている³⁴。

そして、polityイデオロギーと法治国家思想は統合できないという事実にもかかわらず、この時期、行政のディスコースは実り豊かであると、Rutgersは指摘している³⁵。この点について、Martinは次のように主張している。1937年以前に使われたすべてのアメリカ行政学の重要な概念は、1800年と1860年の間のフランスの文献に既に存在している³⁶。

さらに、19世紀の初頭における行政のディスコースのアイデンティティについてどう考えるかについて、Rutgersは、BonninとMohlを例としてとりあげていて、BonninについてRutgersは次のように論じている。

Bonninは、19世紀初頭のフランスにおける行政のディスコースのもっとも重要な代表者であり、革新者の1人である。彼は、行政のディスコースをscience administrativeへと近代化しようとしている。Bonninの著作であるPrincipe d'administration publiqueは、真の行政的な科学を確立しようとする試みである。そして、Bonninは行政学を社会科学の主題とみなしている。それは法に属しないし、Bonninは、明示的に、その基礎として、政治学を排除している。Bonninは法と社会科学のバランスを望んでいる。Bonninによると、行政は規則によって形成されるということではなく、行政は規則の適用と執行以上のものであるということを認める。そして、Bonninは統治と行政の区別を

示唆する。さらに、行政の研究は、同時に社会行動を説明すべきであるし、実務における適用のドクトリンであるべきだという。Bonninの科学の概念は自然科学にもとづいているし、そうであるから、実証主義の例である³⁷。

さらに、RutgersはMohlについて次のように論じている。

Mohlは19世紀におけるもっとも重要なドイツの官房学者のうちの一人であるという。また、Rutgersによると、polity概念はMohlの思想の中で、中心になっているけれども、Mohlは、それを部分的に近代的な文脈においているという。さらに、Mohlは、いわゆる警察 (rechits-polizei) を行政のディスコースの直接的な関心からはずしている。

そして、MohlについてRutgersは次のように評価している。すべての類型の国家と行政に対する一つの統合した理論を確立しようとする試みは失敗したとMohlは信じている³⁸。それにつづいて、Mohlについて次のようにのべている。Mohlは、法治国家概念を彼の規範的出発点とし、人間性の実現と道徳的教育のどちらか、あるいは、両方を国家の目的とする思想を拒絶する³⁹。

8 Polity Scienceの衰退

19世紀の後半に行政のディスコースに関するものは、出版されなくなる。講座も廃止され、行政の研究は司法的な性格のものになるということを経験し、Rutgersは指摘し、行政のディスコースが消えてしまったことについて、どのように説明されるのだろうかと問い、その原因について、以下のような考察を行っている。

第一に、法についての関心が19世紀初頭から増えたとし、それは、自由主義思想の勃興の結果であるという。国家は全体の福祉を保障するものではなくて、市民を国家から守り権力分立を確保し、人権や市民の権利を保障し、代表政府の確保が求められるようになる。行政法が独立して研究されるようになるのも、こうした動きの一つである⁴⁰。

第二に、Kantの思想があらわれたことがあげられるとする。Eudaimonicな国家の理想を拒否することは、Kantの著作において理論的基礎をもった。Kantは、権力、富、名誉、健康、そして、全体的な福祉がeudaimonia概念のもとに包摂される思想を認めなかった。結果としてeudaimoniaは国家の目標

となりえない。Kantは、国家が個人の道徳の創出の手段とはなりえないと論じる。それは、望ましい、そして、考えられる人間の自由に反するという⁴¹。

第三に、経済思想の発展をあげる。経済は、行政のディスコースから独立であるばかりでなく、経済思想は行政のディスコースを縮減するという。すなわち、Adam Smith等は、国家に限定した役割を与え、制限を加えるような経済政策に反対する。国家は、社会と経済にできるだけ介入しないようにしなければならないとし、自らを市民のための自由と安全を提供することに限定しなければならないという。この点のRutgersの指摘は、自由放任の思想としてしばしば論じられるものである⁴²。

第四に、この時期における別の展開がある。それによって、科学と研究の性質に関する思想が変化する。それは、三つにわかれる。第一に、実証主義と経験主義が重要になったことと、Kantが事実と規範を区別したことから、規範的要素が科学からさげられた。第二に、理想的な教育理想と実証主義が結びついたことによって実務指向の研究が非科学的であるとされた。第三に、19世紀における巨大な産業化が社会問題をうみだした。それが、新しい研究問題を生み出し、社会現象に対する異なるアプローチを要請する。包括的で、国家指向の行政のディスコースについてのアプローチは多くの学者によって不十分で、作動しないものとみなされる。そして、その分野は、そのアイデンティティをまったく失うのである⁴³。

9 19世紀後半

(1) Lorenz von Stein⁴⁴

Lorenz von Steinの学問についてRutgersは次のようにのべている。Steinは、科学、社会と国家に関する変化を同化することによって行政のディスコースを革新しようと試みる。そして、Steinは、実務的知識と同様に様々なアプローチのある包括的な行政学を展開しようと試みる⁴⁵。

SteinはHegelの理想主義的哲学をもっており、Hegelのように自由と発展を基本的に重要なものと考えている。また、同時代人であるKarl Marxと異なり、革命を拒絶する。そして、国家だけが出発点として共通の関心をもつことによって、社会問題を解決することができ、そして、自由を保証することができ

るとする⁴⁶。

そして、SteinについてRutgersは次のようにいう。Steinは革新者である。彼は社会科学的方法論を使い、科学としての行政学の発展を追求し、家政に注意を払い、官職の現象に注意を払い、行政についての機能的アプローチを増している⁴⁷。

結論として、Steinは实际的、経験的、そして、哲学的な思想が包括的な社会科学の中に統一されうると確信している。だが、彼のプロジェクトは完結していない。行政に関する理論的、そして、実務的知識の幅広い統合をもとめることはできないのである。Steinが行政の学際的研究として、そのディスコースに与えるアイデンティティはインスピレーションのもととして利用できるとRutgersはいう⁴⁸。

(2) 公法学の勃興⁴⁹

19世紀の後半において、行政に対する法律のアプローチが有力になる。公法学の勃興である。結果として、行政実務に対する注意は少なくなっていく。主流は、行政を法の執行とみなし、法律家の領域であって、社会科学者の領域ではないとみなす。そして、行政のディスコースはヨーロッパからほとんど完全に消えるとRutgersはいう⁵⁰。

10 現代アメリカ行政学

ヨーロッパにおいて、行政のディスコースがなくなってから、アメリカ行政学が発展し、そのことについては、既に論じられてきたことを、Waldo等の文献をあげながらRutgersは指摘している⁵¹。しかし、20世紀における発展について述べることは、歴史的な視点からアイデンティティの意味を評価するのに役立つとして、アメリカ行政学の論述に進む⁵²。

アメリカの初期の行政思想は、どこに行政があるべきかという強い規範的な方向づけによって性格づけられ、それは有名な政治行政分断論によって表現されているという。その理想は政治的に中立で、専門職的で、道徳的に完全で、成果指向の国家官僚制であるという。Woodrow Wilsonは「行政の研究」において、アメリカで初めてこの思想を擁護したとRutgersは述べている⁵³。とこ

ろが、Woodrow Wilsonは、長い間放置されたのである⁵⁴。Rutgersによると、Goodnowをアメリカ行政学の創設者とするのがより正当であるということになる。WilsonやGoodnow等の初期の研究者はヨーロッパのディスコースを知っていたのである⁵⁵。

20年代と30年代の研究について、Rutgersは次のように述べている。普遍的行政原則の探求は20年代と30年代においてさかんであった。行政の研究が行政原則と科学的外観に焦点をあてることによって、相対的に広く共有されたアイデンティティを見出すのはこの時期である⁵⁶。

行政学はヨーロッパにおいて完全には消滅しなかったとRutgersは指摘している。第一に、行政学は20世紀において、法律学を補う科学として研究されている⁵⁷。第二に、行政問題は新しい社会科学の中で研究されており、その重要な構成要素としてWeberの官僚制理論があるとする⁵⁸。さらに、学際的な研究となる都市問題の影響がある⁵⁹。第三に、Steinを擁護する学者もいた⁶⁰。しかし、ヨーロッパにおいて、行政のディスコースにとって有利ではない状況があった⁶¹。

11 ヨーロッパにおける研究とアメリカにおける研究

ヨーロッパにおける行政のディスコースは20世紀初頭のアメリカにおけるものとはかなり異なっており、いくつかの類似点と相違点があるとRutgersは指摘している。

ヨーロッパにおいては法的なアプローチが優勢である。組織研究と政治学は非主流であるか、存在しない。アメリカの行政のディスコースはまったく異なった文脈において展開した⁶²。

規範的基盤もアメリカとヨーロッパでかなり異なっている。ヨーロッパにおいてはディスコースの基盤に国家と社会の二元論がある。国家に関することは法の領域と考えられている。主流を形成するものは、行政に対する社会科学のアプローチをよくても副次的なもののみなしている。それに対して、アメリカにおいては、政治行政分断論がその規範的基盤を反映している。しかしながら、どちらにおいても研究領域ははっきりと区分されている⁶³。

ヨーロッパにおける研究とアメリカにおける研究では、科学の基礎にある哲

学がディスコースのアイデンティティに影響を与えている。一貫性、システムティックな研究がヨーロッパにおいては強調されている。結果として、行政の全体にわたる一般理論の創設が、多かれ少なかれ、行政に関する独立した科学的なディスコースをつくりだすための前提要件とみなされている。そのことによって、知的なディスコースと行政の実務が距離をおくことになった。それに対してアメリカの科学の哲学はプラグマティズムである。プラグマティックなアプローチの主な利点は、矛盾する理論である多元主義をたやすく受容できることである⁶⁴。

12 おわりに

日本の行政学は固有の特徴をもっている。その点に関して西尾教授は次のように指摘している。

「この戦後期の行政学に顕著な特徴は以下の2点にあった。その第1は、戦前戦中の文化的鎖国状態から解放され、初めて本格的にアメリカ行政学を摂取し始めたことである。その第2は、憲法改正に端を発した戦後改革に直面し、これらの制度改革に論評をせまられていたことである。

このふたつの動向はそれぞれ別個独立に進み、連動し合うところがなかったのである。すなわち、第1のアメリカ行政学の摂取は主として理論研究の動機からおこなわれ、その成果は行政学教科書の記述に取り入れられていった。だが、第2の実践課題に対応するための研究は、アメリカ行政学とは無縁なところで、明治以来の日本の行政制度史に関する歴史研究として、あるいは制度改革の効果に関する実態調査研究として進められていた。

たとえば、辻清明の教科書『行政学概論・上巻』（1966年）にはアメリカ行政学の新概念・諸命題を導入した論述が多いのに対して、かれの主著である『新版・日本官僚制の研究』（1969年）に収録されている諸論稿には、アメリカ行政学の影は薄い。」⁶⁵

アメリカ行政学の研究は、依然として重要であるが、戦後改革をへても、日本においては、官僚制においても、地方自治のシステムにおいても、ヨーロッパと類似しているところが多いので、本稿のように、ヨーロッパも視野にいれた研究の必要性は高いといえることができると思う。

註

- 34 Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 285.
- 35 Ibid. p. 285.
- 36 Ibid. p. 286.
- 37 Ibid. pp. 286-287.
- 38 Ibid. p. 287.
- 39 Mohlに関しては、海老原明夫「カメラールヴィッセンシャフトにおける『家』（4・完）」国家学会雑誌第95巻第11・12号、村上淳一「ドイツ法学」（村上淳一・伊藤正己・碧海純一編『法学史』（東京大学出版会 1976年））、手島孝「行政学と行政法学」（辻清明他編『行政学講座』第1巻〔東京大学出版会 1976年〕）、栗城壽夫「十八世紀ドイツ国法理論における二元主義的傾向（13）」大阪市立大学法学雑誌第24巻第2号。Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 287.
- 40 Ibid. p. 288.
- 41 Ibid. p. 288.
- 42 この点について西尾教授は次のように指摘している。

「しかしながら、国家の職能は、近代の絶対君主による殖産興業政策以来今日までただひたすら拡大の一途をたどってきたのではない。その間に一度揺り戻しの時期があったのである。すなわち、絶対君主制の下でやがて資本主義経済が発達し、いわゆる市民階級（ブルジョワジー）が登場するようになると、国家による殖産興業政策がかれらによって批判されるようになった。

国内産業を保護するための関税政策を初めとして、産業を保護、助成、振興するためにおこなわれていた国家による各種の規制・介入措置が、産業の自由な展開を制約し、かえって経済の発展を阻害している、とする批判であった。国家は市民生活と経済活動に対する不必要な規制・介入をやめ、市民社会の側の自由な活動を許容すべきなのであって、そうした方がむしろ、資本主義経済を伸び伸びと発展させ、国を豊かにする早道である、という主張であった。このような新しい思潮のことを、その当時のフランスで流行していたことば 'laissez faire'（レッセ・フェール）をとって、自由放任経済とよぶ。この自由放任主義の思潮を自由主義経済の理論にまで高め、「神のみえざる手」による市場の自動調整作用について説いた古典的著作が、イギリスのアダム・スミス（A. Smith）の『諸国民の富』（1776年）であった。

自由放任主義が一世を風靡していた時代のイギリスでは、国家のはたすべき職能はあたかも警察官が夜間の街頭を巡回して市民生活の安寧を守ることに尽きるかのごとき俗論も横行していた。そこで、このような通俗的な国家観のことを夜警国家論と揶揄した論者もあった。国家の職能は国防・警察・裁判に限られるべきだとす

るのは、いささか極論であったにしても、資本主義経済の先進国であった当時のイギリスでは、「国家は安上がりであればあるほど良し」とする主張が支配していた。そこで、この種の国家観のことを「安上がりの政府」(cheap government) 論と呼ぶのが通例になっている。1801年にアメリカ合衆国第3代大統領に就任したトーマス・ジェファーソン (T. Jefferson) のことは「最小の行政こそ最良の政治なり」も、この国家観を表している。

この種の自由放任主義の思潮は、イギリスに典型的であったが、程度の差はあれ、市民革命を経て立憲君主制または近代民主制の政治体制に移行したヨーロッパ大陸諸国にまで広く普及していき、これが国家の職能の拡大に歯止めをかけていたので、近代国家の職能の範囲は一般に、今日の現代国家のそれに比べればはるかに狭いものにとどまっていた。」西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年) 2-3頁。Adam Smithについては、海老原明夫「カメラルー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662-663頁。Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, Administration & Society, Vol. 29, No. 8, July, pp. 288-289.

43 Ibid. p. 289.

44 Lorenz von Steinについては、辻清明「ロレンツ・フォン・シュタインの行政学説—行政学研究への一つの緒口として」国家学会雑誌第57巻10, 12号, 辻清明「日本における行政学の展開と課題」辻清明他編前掲書, 辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会, 1966年), 村上淳一「ドイツ法学」村上淳一・伊藤正己・碧海淳一編, 前掲書, 手島孝「行政学と行政法学」辻清明他編前掲書。Mark R. Rutgers, Can the Study of Public Administration Do without a Concept of the State? —Reflections on the Work of Lorenz von Stein, Administration & Society, Vol. 26, No. 3, November 1994. Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson —The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, Administration & Society, Vol. 29, No. 8, July.

45 Ibid. p. 289.

46 Ibid. p. 289. Mark R. Rutgers, Can the Study of Public Administration Do without a Concept of the State? —Reflections on the Work of Lorenz von Stein, Administration & Society, Vol. 26 No. 3, November, 1994.

47 Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson—The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, Administration & Society, Vol. 29, No. 8, July, p. 290. Mark R. Rutgers, Can the Study of Public Administration Do without a Concept of the State? —Reflections on the Work of Lorenz von Stein, Administration & Society, Vol. 26, No. 3. November, 1994.

48 Mark R. Rutgers, Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective, Administration & Society. Vol. 29, No. 8, July, p. 290. Ibid. p. 290.

49 ドイツの公法学については辻清明, 前掲書, 28-31頁。村上淳一「ドイツ法学」

- 村上淳一・伊藤正己・碧海淳一編前掲書。Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson—The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July.
- 50 Ibid. p. 291.
- 51 Ibid. p. 291. D. Waldo, *The Administrative State* (2nd ed), Holmes & Meier, 1984. 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。
- 52 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson—the Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 291.
- 53 Ibid. p. 291.
- 54 Paul P. Van Riper, “The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?” in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984. 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。
- 55 Robert D. Miewald, “The Origins of Wilson’s Thought” in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), op. cit. Phillip J. Cooper, “The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law” in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), op. cit. Richard J. Stillman, II “Woodrow Wilson and the Study of Administration: New Look at an Old Essay”, *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973. F.J. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, G.P. Putnum’s Sons, 1983. Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson—The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 292. 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。
- 56 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson—The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 292.
- 57 Ibid. p. 292.
- 58 この点に関しては、M. ウェーバー（世良晃志郎訳）『支配の社会学』Ⅰ・Ⅱ、創文社、1960、1962年、M. アルブロー（君村昌訳）『官僚制』（福村出版 1974年）。日本においてMax Weberに関して熱心な研究が行なわれてきた。そして数多くの文献が発表されてきた。しかしながら、Max Weberに関して研究すべきことは今なお多い。西尾教授は、Weberの官僚制論を紹介したのち、次のように指摘している。「ウェーバーの上述のごとき官僚制論ないしは官僚制化論をどのように理解すべきものなのであろうか。問題の核心はウェーバーのいうところの合理性ないしは合理主義とは何を意味しているのかである。
- だが、この設問に対して的確に解答することは筆者のよくなしうところではないので、ウェーバーの全著作を本格的な研究対象にしているウェーバー研究者たちの解釈を参照してもらうほかない。ウェーバーは、目的合理性と価値合理性、形式的合理性和実質的合理性、あるいはまた理論的合理主義と実践的合理主義といった諸概念を複雑に使い分けているのであって、これらの諸概念の意味をそれぞれの文

脈に即して正確に読み取ることは、決して生易しい作業ではないからである。」西尾勝『行政学』（有斐閣 2001年）171頁。

Petra Schreurs, "The Rule of Rationality: Weber's Concept of Rationality in his Writings on the Bureaucracy", in Mark R. Rutgers (ed.), *Retracing Public Administration*, Jai, 2003. Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July.

59 Ibid. p. 292. 辻清明「最近における英米及獨逸行政学」国家学会雑誌 第52巻第1号を参照。

60 Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, p. 292.

61 Ibid. p. 292.

62 西尾教授は、教科書にお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。」西尾勝『行政学』（放送大学振興会 1988年）。13頁。この点は、ヨーロッパについては、再検討する必要があると考えられる。Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, p. 293.

63 Mark R. Rutgers, "Tracing The Idea of Public Administration: Towards a Renaissance of Public Administration?" In Mark Rutgers (ed.), *op. cit.* Mark R. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Administration in Historical Perspective*, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 8, July, p. 293.

64 Ibid. p. 293.

65 西尾勝『行政学』（有斐閣 2001年）44頁。