

行政史に関する若干の考察(1)

千 草 孝 雄

1 はじめに

日本の行政学の研究は、アメリカ行政学に大きく影響されている。アメリカの行政学者の主たる関心事は、アメリカの行政であり、論じられる対象も19世紀後半以降のアメリカの問題である。したがって、アメリカの行政学の文献をみても、19世紀以前の事柄や、アメリカ以外のことが論じられることは少ないといえることができる。しかし、近年になって、古い時代の行政について論じるものがあらわれるようになった。そのような文献を参照しながら、古い時代から現代にいたる行政という営みの流れについて検討を加えることが本稿の目的である。基本的には、Laurence E. Lynn, Jr.の論稿と著作に依拠しながら考察を進めていきたい。

2 行政の始まり

L.E. Lynn, Jr.はパブリック・マネジメントの分野の始まりとして、次のようなものがあげられてきたと述べている。第一に、パブリック・マネジメントの現代的な研究は、1970年代にその起源をもち、新しい公共政策学派のカリキュラムと研究によって始まる。ヨーロッパにおいては、イギリスとニュージーランドにおける、能率を向上させる管理改革において始まるというものがある。第二に、パブリック・マネジメントの研究は、19世紀末と20世紀初頭にはじまるアメリカにおける現代行政国家の科学的研究に、その起源をもつというものである。第三に、パブリック・マネジメントの研究の起源は、17世紀と18世紀のドイツとオーストリアにはじまる官房学と国家学のシステムティックな研究と実務に始まるというものである。第四に、パブリック・マネジメントの研究は、古代中国とオリエントと西洋における中世体制にお

る官僚政府と行政原理と初期のすぐれた実務があらわれたことにその始まりがあるというものである¹。

これらは、これまでの行政学の文献において行政学の始まりと考えられてきたものであり、ここにおけるパブリック・マネジメントは行政と同義である²。

3 行政の展開

(1) 古代文明

エジプト、中国、ギリシャ、ローマ、そして、その他の文化における組織された官僚制と体系化された行政が存在してきたということは、長い間認められてきた³。

(2) 絶対主義

現代官僚国家は、中国の古い官僚が存在したということにもかかわらず、西欧の社会的発明であるという指摘がある⁴。そして、この初期の官僚は、王朝の支配者の家臣 (household staff) と区別できないし、そして、初期の官僚と考えることができないということがいわれた⁵。そして、Barkerにしたがうと、現代行政は2つの歴史的展開をもつ。1つは、1648年のウェストファリア講和に続く、ヨーロッパにおける絶対主義の勃興と、1789年以後のフランスで制度化された国家主権の革命的思想があらわれたことである。もっとも目につく現代のパブリック・マネジメントの先駆者は官房学と呼ばれる研究と実務である⁶。

ルイ14世の治世は、絶対主義の模範的な形態となった。大規模な官房の成長とコルベールのもとにおける財政の新しいシステムによって、過去との大きな断絶を形成した⁷。

それに対して、ドイツでは、1640年以来、大選帝侯フレデリック・ウィリアム、そして、その孫のフレデリック・ウィリアム1世は、単に王室の関心事よりも公益のために働く訓練された有能な官僚により、パブリック・マネジメントを制度化し、中世的な伝統とは断絶した絶対主義国家を生み出した⁸。

フレデリック・ウィリアムは、軍隊と歳出、郵便制度、教育制度において、人民に対する義務として、公共サービスをつくった⁹。そして、フレデリック・ウィリアム1世は、1720年代に行政科目の2講座をつくった。これが官房

学の講座である¹⁰。

この官房学について、Lynnは、次のように述べている。学問分野としての官房学は、今日経営者イデオロギーとよばれるものになる。それは、生まれよりも資格任用を、封建法よりも行政科学を、地方性よりも標準化された原則を、伝統主義よりも形式主義を擁護する。国王と人民の最善の利益は、経済的發展にある。その中心命題は、十分に現代的で、HoodとJacksonは20世紀後半のニュー・パブリック・マネジメントを新官房学といっている¹¹。

4 官僚制

国家が形成されるとともに、制度的変化と社会的流動性をおこす主たる手段としての法の支配と官僚制がつくられた。そして、公務の訓練、学術的なやりとり、政治的なアジェンダの基礎が変わった¹²。19世紀のおわりまでに、行政とマネジメントの分野は、民主的な責任が期待されるとともに、事実上、政策と行政が分離し、帝国をめざす傾向、人民主権の革命思想を示す制度、官僚制の間に緊張をもたらした¹³。

フランスのブルジョワジーは、戦争を遂行する国王の方針を支持するために必要な税金に反抗した。国家の新しい概念が国家主権のドクトリンの中にあらわれた¹⁴。Barkerが述べているように、ナポレオンは、ルイ14世とコルベールの双方の継承者であり、中央政府によって指名され、そして、統制される知事のまわりに新しい行政を組織した。結果として、革命は古い官僚の実務ととくに結びついた新しい民主主義の理論を残した¹⁵。

5 法治国家

次に、法治国家という言葉がディスコースにはいつてきた。行政の基盤としての法である。国家の科学の学者は、法の支配を信じ、限定された人民代表、報道の自由を保持し、重要な世論を考えるとというリベラルな見解をもっていた。法治国家のもと、これらの学者は、強力で、積極的な国家が個人と社会の自律を調和させることができると信じた¹⁶。

しかし、実務においては、法が強調され、国家学は強調されなかった。すべ

ての政府活動の形態において法がさらに強調されることは、官僚の訓練において何が必要であるかということについて、変化をうむことになった。すなわち、それは法であって行政の科学ではないのである。解放された農民と都市行政の新しいシステムにおいて自由化された都市の人々がいるにもかかわらず、プロシヤの絶対主義は持続したのである¹⁷。国家の科学は、官僚それ自体を通してではなく、アダム・スミスの国富論と経済分析の出現によってほりくずされた¹⁸。それは、思考の焦点を富の創出のエンジンとしての国家から自由市場において動くエンタープルーナーにむけた¹⁹。

その後の官僚制の展開について、Lynnは次のように論じている。人民主権の名における革命が刻み込まれた世紀において、行政とマネジメントの主要な制度は、官僚制になる。政策とマネジメントが、思想の上で分けられるという考えがあらわれ、後者は法治国家によって統治されるのである²⁰。

6 官僚制と法治国家に対する批判

この官僚制のパラダイムは広汎な批判を生みだした。例えば、腐敗と怠惰、いきすぎた野望、劣ったものに対する野蛮さ、うぬぼれと狭量があげられた。19世紀の終わりまでに、官僚制と民主主義は相いれないという考えが帝国の官僚制の批判者に一般的となった²¹。

法治国家もまた批判された。19世紀の初期に、法治国家の思想と住民の福祉に責任をもち、国家に対して市民を守ることに関心のある幸福促進主義的福祉国家の思想の間の緊張が明らかになった²²。

しかし、この時代の知的な遺産は、Max Weberの官僚制の分析である。そして、法治国家はさらに深く定着し、現在に続いた²³。

7 アングロ・サクソンの国々の状況

Lynnはアングロサクソン系の国について、次のように述べている。イングランドのような島国国家、あるいは、アメリカのような植民地は、フランスやドイツのような大陸国家とは異なる国家形成の問題に直面している²⁴。大陸国家では、領土的統合の防御と統一の強制がもっとも重要である。民主的な制度

の影響と法的システムの性質が考慮されるとき、違いは大きくなる²⁵。大陸国家と違い、イギリスとアメリカの民主主義は公的な官僚制が発展する前に、それらを統治していたコモン・ローのシステムの上でできた²⁶。そして、次のような指摘がある²⁷。政治的レジームから独立した国家の観念と国家の官吏としての公務員はアングロ・アメリカの行政文化において、容易には理解されない。対照的に、アングロ・アメリカのディスコースの主要な部分である人民主権と公的責任は大陸において容易には理解されない²⁸。

そして、Lynnは、アングロ・アメリカの行政について次のように論じている。類似性はあるけれども、行政はイギリスとアメリカにおいてその発展のしかたが異っていた。その理由は、二つの国の憲法と政治制度の違いにある。イギリスはほとんど権力分立のない議会制民主主義である。アメリカにおける行政と管理的責任をそこで考えようとするところみは、直接的に政府の執行部、立法部と司法部の間の憲法的な緊張の反映である²⁹。しかしながら、これらの相違は19世紀末と20世紀初頭のアメリカの行政国家の出現まであきらかにならなかった。英語を使う世界における行政の領域はイギリスに始まった³⁰。

8 イギリスの政府

イギリスの政府について、Lynnは次のように述べている。

共和国と議会権力の暴力があり、1688年の名誉革命によって、制限された権力をもつ君主国が生まれた。フランスとプロシアは、国家のサービスの科学をつくったが、イギリスは、統治を知的なアマチュアのための仕事と考えた³¹。さらに、イギリスにおけるガバメントは議会が中心であり、地方が重要である。イギリスの国家の理論は、国王の絶対王政の理論でなく、議会の立法全能の理論であり、治安判事と市会の権力の理論である³²。

19世紀における一連の展開が、しだいに官僚制の要素をイギリスの行政にもたらした。様々な改革が古典的教育をモデルにした教育の類型を確立した³³。1853年に、インドにおける公務員の任命について公開競争が採用された³⁴。2年後、ノースコートトレヴェリアン報告にしたがって、グラッドストーンは1855年の命令を作るために議会の反対をおさえた³⁵。そして、公務員委員会をつくり、公務員に最低限の能力を要求した³⁶。

註

- 1 Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence Lynn Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Mangement*, The Oxford University Press, 2005. pp. 27-28.
- 2 *ibid.* p. 28.
- 3 M.K. Rutgersは行政の起源をシュメール人にさかのぼることができるという。M. K. Rutgers, *Beyond Woodrow Wilson-The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective*, *Administration and Society*, Vol. 29, No. 3, July, 1997. 拙稿「行政概念の歴史的発展(1)」駿河台法学第26巻第2号。西尾教授も教科書の叙述を古代から始めている。西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)。
- 4 Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* 30.
- 5 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management: Old and New*, Routledge, 2006, p. 44. Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 30.
- 6 官房学について、辻清明は次のように述べている。

「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産物の所産であり、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。

その特色は二つの点に見られる。その一つは、絶対的支配権ないし警察権(jus politiae)の理念的基礎を、「公共の福祉」(salus publica)に求めたことである。すなわち行政が公共の福祉のために存在すると主張することによって、国家ないし絶対君主の意思に対する一切の抵抗を挫折せしめ、国民生活に対する国家権力の後見性(Obervormundschaft)という周知の原理を樹立することに成功したのである。その二は、このような理念にもかかわらず、現実に官房学が示した意図と成果は、結局、Kammerという言葉にふさわしく、君主の官房財政を増強するための効果的な統治手段を発見するにすぎなかったということである。国民の福祉を配慮するという名の下に、農業・土木・治安・教育・貨幣から人口増殖の問題に至るまで、政治・経済・社会に関する一切の振興政策(Nahrungsgeschäft)を考察することが、当時の官房学者の至上課題であったが、それは、すべて専制君主の利益を促進することと密接に結合したものであったといえることができる。」辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会 1966年)22-24頁。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. 拙稿「行政概念の歴史的発展(1)」駿河台法学第26巻第2号。

官房学についてLynnは次のように述べている。

「革命前のヨーロッパの科学的精神を反映したのは、官房学であった。Albion Smallは次のようにいっている。官房学は行政的技術であり、経営が行われるにあたって、その利害が関わる王にもっとも有利なように、自然的資源と人的能力を管理する理論である。」 Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 47.

7 Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 31. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 45.

8 Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 31. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 45.

このドイツの絶対主義について、次のように説かれている。

「選帝侯フリードリヒ＝ヴィルヘルムは、その権力への意志において、また国土膨張に示した熱意において、しばしば同じ時期のフランス国王ルイ14世と比肩されるし、当時のブランデンブルク国家は、フランスと並んで、ヨーロッパの絶対主義の二つの中心の一つと目されもした。もちろんこの両者は、同じ絶対主義国家というにはあまりにも大きな対照をなしていた。切り刻まれた貧しいかつ文化的にも貧弱な国土を統治し、今やっとバルト海からズンド海峡への出口をめざして世界への通路を求めはじめたばかりのこのプロテスタント国家の選帝侯を、旧教国でありヨーロッパの中心ともいえる大国フランスの絶対主義君主と同一に論じることではできないであろう。」林健太郎編『ドイツ史』(山川出版社 1991年) 205頁。ドイツの官吏制度については、辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会 1991年) 第1章を参照。

9 ドイツ史においては次のように説かれている。

「フリードリヒ・ヴィルヘルム1世はプロイセン軍隊の本来の創始者である。常備軍を作ったのは大選帝侯であるが、フリードリヒ・ヴィルヘルム1世はそれを異常なまでに増強し、さらにその内部構造を確立した。プロイセン特有の将校団、カントン制度、軍事規律などはすべて、かれがつくりあげたものである。しかも彼は先頭にたつてその模範を示した。彼は近衛連隊をとくに長身の兵隊で構成していわゆる巨人連隊をつくり、それをみずから指揮して模範的規律をととのえるとともに、自分自身も1725年以来つねに軍服を着用したのである。」成瀬治・山田欣吾・木村靖二編『世界歴史体系 ドイツ史2』(山川出版社 1996年) 63頁。E. Barker, Development of Public Services in Western Europe, Oxford University Press, 1944.

10 成瀬治他編、前掲書、36頁。辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会 1991年) 35頁。拙稿「行政概念の歴史的発展(1)」駿河台法学第26巻第2号。

11 Laurence E. Lynn, Jr., Public Management, in Ewan Ferle, Laurence Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 31. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 48. Christopher Hood and Michael Jackson, Administrative Argument, Aldershot, Ashgate Publishing Company, 1991.

12 Laurence E. Lynn, Jr., Public Manegement, in Ewan Ferle, Laurence Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 32.

13 *ibid.* p. 33.

- 14 *ibid.* p. 33. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 49. E. Barker, *op. cit.*
- 15 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 33. Barkerは次のように述べている。「このような民主政治と官僚制的行政との結合は、その後のフランスの政治制度の特質となっている。われわれは、ナポレオンの地位と権威と永久的な影響力とを思いおこすとき、この結合は不思議でなくなるであろう。ナポレオンこそ、民主政治と官僚制とを結合させた橋であった。そして、この橋は、一方の端においては、国民的意志の基礎のうえに立脚していた。国民投票によって4回も裏付けられたこの皇帝は、「国民の第一の代表者」であったのである。ルイ十四世がたんに「わたくしは国家である」といったとするならば、ナポレオンは、より巧妙に、しかし、より強力に、「わたしは国民である。そして、それゆえに、国家である」ということができたのである。と同時に、この橋は、いま一方の端においては、ルイ十四世の絶対主義がかつてそうであったように、統制され集権化された行政制度の基礎のうえに立脚していた。しかし、ルイ十四世のばあいは、自分がかれの基礎である行政制度を統制していると勘違いをして思いこむことができたけれども、ナポレオンのばあいには、かれのはるかにすぐれた組織力と監督力によって、それを現実に統制していたのである。その意味において、かれはルイ十四世の後継者であるよりは、コルベールの後継者であった。いな、むしろ両者の、すなわち、行政のすぐれた組織者コルベールと太陽王十四世の後継者であった。」 in E. Barker, *op. cit.* chapter 1. (訳文は足立忠夫による)
- 16 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 33.
- 17 *ibid.* p. 33. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 53.
- 18 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。
- 19 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* pp 33-34. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 53.
- 20 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 34.
- 21 *ibid.* p. 34. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 52.
- 22 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 34. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 54.
- 23 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr., and Christofer Pollitt (eds.), *op. cit.* p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., *op. cit.* p. 54. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, vierte, neu herausgegebene, besorgt von Johannes Winckelmann, 1956.* 官僚制に関する部分の邦訳は、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)。西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)第9章。

- 24 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 62. E. Barker, op. cit. p. 31.
- 25 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. 62.
- 26 コモン・ローについては, 田中英夫『英米法総論上』(東京大学出版会 1980年)を参照。
- 27 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. 62.
- 28 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. 62.
- 29 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. 63.
- 30 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 35. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 63.
- 31 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. pp. 35-36.
- 32 *ibid.* p. 36. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 64.
- 33 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 36.
- 34 *ibid.* p. 36. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 68.
- 35 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 36. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 69.
- 36 Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence E. Lynn, Jr. and Christofer Pollitt (eds.), op. cit. p. 36. Laurence E. Lynn, Jr., op. cit. p. 69.

この点について, 辻清明は次のように述べている。

「ところでこの卓れたる改革案を提出した報告書は, しかしながら, もとよりその起草者の創意に出ずるものではなく, そこには, 1853年印度官吏の改革を遂行せしめた歴史家マコーレーの大なる影響のあったことを看過してはならない。即ちこのトレヴェリアンの義兄に当るマコーレーは, すでに1833年東印度会社がその通商上の独占権を喪失するとともに, それが単に印度官吏の情実任用を営む部局と墮したのを見て, これが弊害を救うべく, 1837年, 印度官吏任用における競争試験を提唱し, ついに53年に至って議会の通過を見るに至ったのである。ファイナーのいえる如く「今日このマコーレーの示唆が, イギリスの内外及び植民地官吏一切の採用・昇進の理論と實際を支配していることを想えば, その意義は極めて評価されねばならないのである。」辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版会 1991年)74頁。

