

## 行政学説史に関する若干の考察

千草 孝雄

### 1 はじめに

行政学においては、アメリカにおいても、日本においても、確定した学説史というものは存在しないといつてよい。特に近年における行政学の発達についてみると、Public Administration Review だけを見ていても、そこに発表される論文には、組織論、地方政府論、行政責任論など様々な領域のものを含んでおり、それらを鳥瞰する学説史を書くことなど不可能ではないかという印象をうける。もちろん学説史に叙述される研究は大きな価値をもつものだけであつて、現在発表されている成果がすべて学説史として叙述されるわけではないから、いづれなんらかの視点にたった学説史は書かれる可能性はある。翻つて考えてこれまでに学説史について考察し研究したものはかなり多い。しかし、それらもその論旨の重要なところに違いがあることがあり、既に述べたように確定した学説史はない。

本稿においてはウッドロー・ウイルソンに焦点を当てこれまでの議論もふまえながら、ウッドロー・ウイルソンの学説史上の位置づけについて若干の考察を試みる事が本稿の目的である。

## 2 日本におけるこれまでのウイルソンに関する研究

ウイルソンは日本においてこれまでどのように論じられてきたか、この点についてこれまでに研究されたものを検討することから始めたい。

辻清明は次のようにウイルソンを位置づけている。すなわち、技術的行政学の開拓者的役割を演じていると述べている。では、技術的行政学とはどのようなものであるか。この学派の基本的立場は、政治と行政の概念を峻別し、行政を、政治が形成した意思の技術的遂行過程として把握する。ここでは、行政目的に対する価値判断は考察の課題とならず、もっぱら公務 (public job) がいかなる方法と条件の下で、もつとも有効に実現されるかという行政手段の技術的合理性が研究の対象となる。したがって、行政の実効性を判定する最大唯一の基準は、科学的管理法の主唱する「技術的能率」の原理である。辻清明は以上のように述べ、この学派は現代行政学の主流ではないが、その先駆をなすものであり、最近に至るまでの間、もつとも長い時期にわたって承認されてきたのであるとされている。そして、ウイルソンについて次のように論じている。その著 *Congressional Government* (1885) や、*The Study of Administration* (1887) という論文は、「この学派ないし現代行政学の形成にとって画期的意義をもっている。かれは「行政は政治の正常な範囲の外に存在し、行政の問題は政治の問題ではない」とも、「行政の領域は、経営の領域である」とも述べているが、この言葉は、技術的行政学の基本観念を明確に表現するものである。<sup>1)</sup>

次に、手島教授はウイルソンの「行政の研究」について詳細に紹介されたのち、次のように論じられる。ウイルソンの「行政の研究」は極めて綱領的であるとはいえ、まず、第一に、そこにおいて初めて体系的に企てられた行政の時代的重要性の認識と行政学建設の理論的試み——しかも、それは爾後のアメリカ行政学に決定的な方向づけを与える——の故に、始祖としてアメリカ行政学史上不滅の位置を占めるものである、と述べ、「行政の研究」に展開されたウイルソンの行政理論は、アメリカ行政学の「真の端緒」であり、また爾来今日もなお行政学徒にとつての「英智の宝庫」であるとし、前史についての論述はあるものの行政学の始まりとして「行政の研究」が位置づけられている。また、今村教授の見解もほぼ同様のものである。すなわち、アメリカ行政学は、第二八大大統領となつたW・ウイルソン (W. Wilson) が若かりし頃に執筆した小論、「行政の研究」(一八八七年) によつて産声を上げた、と位置づけた上で、ウイルソンは、行政の領域を政治固有の領域の外にある「ビジネスの領域」として捉え、アメリカと異なつて強固な官僚制組織を有していたドイツやフランスとの比較を通して、当時の実践的な政治改革課題に 대응する行政学を樹立することが必要であり、かつそれが可能であることを説いたのである、と述べられている。さらに、足立忠夫は次のような見解を示している。足立忠夫が著わした教科書によると、ウイルソンの「行政の研究」をこの国(アメリカ)の行政学の開幕とするのが通説であり、かれはこの国の行政学の(開拓者)であり、(創始者)なのである。<sup>(4)</sup> (括弧内千章) ただ、なぜ、ウイルソンをもつて創始者とするのかという点については、詳しい理由を示していない。この点は、今村教授についてもあてはまる点である。

それに対して、西尾教授はウイルソンの論文「行政の研究」とグッドナウの『政治と行政』に共通する主張について次のように論じている。「今日では効率的な行政活動の必要が日増しに強まってきているにもかかわらず、現在のアメリカの政府はこの時代の要請に 대응するものになっていない。このことはヨーロッパ諸国の政府と比較し

てみれば明らかなどころである。アメリカン・デモクラシーのこの欠陥は合衆国憲法に定められている三権分立制の仕組みそのものに起因しているというべきであるが、より直接的な原因は、この憲法構造の下で形成されてきた政党政治の異常な姿、ことに政党政治が行政の領域を犯し、行政機構の健全な発達を阻害してしまっていることにある。そこで、このような現状を改め、時代の要請に的確に応えられるような、有能にして効率的な政府を建設していくためには、なによりもまず、政治の任務と行政の任務との違いを明確に認識して両者を区別し、政党政治の介入から自由な行政の領域を確立すること、ヨーロッパ諸国の議院内閣制と官僚制の姿に学びながら、政府の執行権を統合し、その行政機構にヒエラルヒー原理を導入しなければならない、<sup>(5)</sup>というのであった。」

さらに、西尾教授は、政治行政分断論について、次のような位置づけを与えている。「草創期のこの種の論説のことを、後世の行政学者たちは政治・行政の分離論、分断論、二分論などと命名した。事実、この種の論説は前章でのべたところの「分離の規範」の確立をアメリカにおいて初めて提唱したものにほかならなかったのである。そして、それは世紀転換期のアメリカの課題であった制度改革、なかでも公務員制度改革、地方自治制度改革、軍制度改革などにほぼ共通して必要な基礎理論であった。それは、絶対君主制時代以来の官僚制を継承していたヨーロッパ大陸諸国では改めて確立する必要のなかったものであったが、近代民主制の政党政治の下で官僚制を弱体化させたイギリス・アメリカでは再確立されねばならなかったものであった。いかえれば、草創期の政治・行政分離論は現代の公務員制と行政機構を育成するための基礎理論だったといえるのである。<sup>(6)</sup>」

日本の行政学におけるウイルソンに関する研究という点について、何人かの行政学者の見解をみてきた。日本における研究において、多くの研究者が一致している点は、ウイルソンが行政学の創始者であるということと、政治行政分断論の立場をとっているということである。そして、日本における研究の特徴は、ほとんどの研究者が

「行政の研究」だけをもとにしてウイルソンについて論じていることである。ウイルソンの著作の中で比較的有名な『コングレッシヨナル・ガバメント』を参照している研究もあるが、この著書には、当時の行政学という観点からみても、今日の行政学という観点からみても、行政学に関する叙述はほとんどないので、結論における違いはない。すなわち、日本の行政学におけるウイルソン研究は「行政の研究」だけをもとにして展開されてきたといつて過言ではないといえる。

日本におけるウイルソン研究のもう一つの特徴は、ウイルソンが「行政の研究」を書いた時代と同時代の学問に関する研究が乏しいことである。ウイルソンとともに行政学の創始者であるとされるグッドナウについて論じられることはあるが、それ以外の同時代の学問について論じられることはない。したがって、日本の研究者のウイルソンに関する叙述を読むと、ウイルソンがあたかも孤立した研究者であるという印象をうける。確かに、アメリカの研究者においても、一般的にはウイルソンが行政学について書いたものは「行政の研究」だけであるとされており、こうした考え方が、ほぼ通説となっているといつてよい。<sup>(7)</sup>しかし、アメリカにおいては、「行政の研究」の他に、ウッドロー・ウイルソン文書やウイルソンの講義録を参照した研究もあらわれている。また、「行政の研究」をこれまでよりも詳細に検討した研究もあらわれている。また、単純にウイルソンの立場を政治行政分断論と位置づけることを考え直そうとする研究もある。そこで、アメリカにおけるウイルソン研究、特に新しいウイルソン研究について検討してみることにしたい。<sup>(8)</sup>

## 3 行政学説史上の諸問題

行政学の学説史における、これまで多くの研究者によって考えられてきた流れについては、いくつかの想定があったとP・P・V・ライパーは論じている。ここでは、ライパーの見解について検討してみることにしたい。その想定とは次の四つである。第一に、行政学という研究分野はウッドロー・ウィルソンとその論文に始まるということである。第二に、一八八七年から現在まで、ウィルソンは行政学において、強く継続的な影響を与えてきたということである。第三に、ウィルソンは実際に、政治行政分断論の古典的な概念を信じていたということである。第四に、ウィルソンの分断論は、現在ではしばしば不運とみられている政治と行政の間の区別の発展に特に影響力があったということである。<sup>(9)</sup> これらの問題についてライパーは順をおって検討を加えている。

## (1) ウィルソンの同時代人

まず、第一の問題についてである。この点について、ドーマン・B・イートンが科学としての行政の概念についてもっとも早い言明をしたとワルドーが述べたことをライパーは指摘している。<sup>(10)</sup> そして、イートンについてライパーは次のようにいっている。イートンは公務員制度改革者の中で、指導的人物であったと位置づけている。<sup>(11)</sup> そして、一八八〇年代においてイートンはウィルソンより、公的にはるかによく知られた人物であり、イートンの叙述は公的な事柄や私的な事柄におけるより実際のな経験にもとづいていたということを我々は想起すべきである、と主張している。<sup>(12)</sup>

イートンは、一八七〇年にそれまでやっていた実務を退くと市政改革運動と資格任用制の擁護者となった。<sup>(13)</sup> イー

トンはグラント大統領の公務員制度委員会の委員であったし、一八七二年から七五年までは委員長であった<sup>(14)</sup>。しかし、この委員会は議会の支持が得られず一八七三年に機能を停止した<sup>(15)</sup>。だが、一八七七年に公務員制度改革運動の支持者であるヘイズが大統領となるとイートンが委員長である委員会は復活した<sup>(16)</sup>。また、イートンは、一八七八年には、ニューヨーク公務員制度改革協会の創設者になっている<sup>(17)</sup>。そして、一八八三年に制定されたペンドルトン法を起草したし、ペンドルトン法のもとでできた公務員制度委員会の最初の委員長であった<sup>(18)</sup>。その後イートンは、市政改革に努力を傾け、都市における政府問題に関する著書を著し、その著書は称賛された<sup>(19)</sup>。さらに、コロンビア大学とハーバード大学にイートンが寄贈した公法・都市政治講座ができている<sup>(20)</sup>。

このようにイートンは、ある意味において、ウイルソンに先行する存在であるともいえるし、行政学という学問において、ウイルソンの重要な同時代人であるということが出来る<sup>(21)</sup>。既に述べたように、西尾教授はアメリカが当時直面していた課題として、公務員制度改革、地方自治制度改革、軍制度改革をあげており、それらが行政学の成立の背景となっているとされているが、そのなかでも、公務員制度改革と地方制度改革は相互に密接な関係をもっている。このことは、様々な角度から論じることができる。例えば、人的な側面において、既に述べたように、イートンは公務員制度改革に指導的な役割を果たす一方で、市政改革にも関与している。また、ウイルソンも後に述べるように公務員制度改革運動に関わっているし、市政改革運動の面においても、投票用紙短縮協会の会長をしている<sup>(22)</sup>。投票用紙短縮協会は当時勃興しつつあった委員会制を支持しているし、ウイルソンは委員会制の後に生まれた市支配人制に支持をあたえている<sup>(23)</sup>。このように、公務員制度改革運動と市政改革運動は人的な面において共通する部分がある。こうしたことから、これらの運動のなから、行政学が形成されてきたということはいえらる<sup>(24)</sup>と考えられる。

しかし、イートンはウイルソンの唯一の先駆者ではないとライパーはいう<sup>(25)</sup>。そして、リチャード・T・エリーもまたそのような存在であると述べている<sup>(26)</sup>。エリーは一八八〇年代初頭に行政についての講義をし、行政の研究者であった<sup>(27)</sup>。エリーはアメリカ的な方法や経験よりもヨーロッパ的な経験によっているとリンクが述べていることをライパーは指摘している<sup>(28)</sup>。

ライパーの論じるころにしたがうと、ウイルソンはアメリカの行政学の創設者のうちの一人にすぎないということになる。そして、現在におけるウイルソンに対する位置づけはウイルソンが大統領になったことが関係しているとライパーは考えている<sup>(29)</sup>。

## (2) ウイルソンの影響力

続いてライパーは、第二の問題、すなわち、「行政の研究」の公刊に続く半世紀を通してウイルソンは行政学に対してどのような影響を与えたかという問題の検討に進んでいく。一八八七年から後の一〇年間についていえば、ウイルソンは著作においてではなく、講義という場において主要な人物であった<sup>(30)</sup>。しかし、その講義もわり、人々の視野から消えていった<sup>(31)</sup>。ウイルソンの二〇世紀の行政における主な学術的遺産はウイルソンに学んだ弟子たちである。そうした人たちの中に研究者や改革運動家がいいたのである<sup>(32)</sup>。一九〇〇年までに「行政の研究」と講義は忘れ去られ、アメリカ行政学はウイルソンのものとは異なる装いのもとに開花していくことになる<sup>(33)</sup>。

そのような時期に、「行政の研究」はどのような扱いをうけたのであろうか。一八九〇年から一九二五年までの間における、当時のアメリカの政治学、行政学の文献を調べてみても、「行政の研究」の註や索引を見出すことはできなかったとライパーは述べている<sup>(34)</sup>。では、ウイルソンの「行政の研究」の論文を最初に引用したのは誰である



うか。その点について、ライパーは、L・D・ホワイトの最初の教科書の第一版においてであると推測している。<sup>(35)</sup> 行政学の基本的な教科書としては、その他に、W・F・ウイロビー、J・M・ファイフナー、H・ウォーカーのものがあるが、ウイルソンの論文に言及しているのは、ホワイトのものだけであるという。<sup>(36)</sup>

そして、ライパー自身、ウイルソンの論文を読むのは遅かったということ述べた後、次のように結論づけている。一九〇〇年と第二次世界大戦の間の時期にウイルソンとかれの論文はアメリカ行政学の発展にほとんど関係がないか、まったく関係がなかった。ワルドーが言っているように「行政の研究」は長い間大きな影響を及ぼさなかったし、注意されることもなかった。<sup>(37)</sup>

### (3) ウイルソンと政治行政分断論

次に、ライパーはこれまでの想定<sup>(35)</sup>の第三のもの、すなわち、ウイルソンは政治行政分断論を主張したのかという点について論じている。ウイルソンが政治行政分断論の立場に立っているということは、アメリカの研究者によっても、また、日本の研究者によっても広く認められている。それに対し、ライパーは異なる見解をもち、それは、今日見られる様々なウイルソンに関する解釈によって支持されると主張する。<sup>(38)</sup> そのライパーの見解とはどういうものか。そのことに関していうと、ウイルソンは典型的な政治行政分断論を考えたわけではなく、「行政の研究」はこの政治行政分断論かどうかという論点に関して非常に矛盾し、混乱している<sup>(39)</sup>ので、ウイルソンが意味しようとしていることについて、正確な解釈ができなかったのであるというのである。この論点に関してはウイルソンの講義や他の著作は参考にならない。<sup>(40)</sup> この論点について、ライパーはステイルマンの見解に同意する。ステイルマンの見解とは次のようなものである。ウイルソンの論文は行政を政治から分けることができるか、わけることができない

かということに関する二つの極の間で揺らいだのである。そのことによって、後の世代の学者の双方の議論に十分な材料を提供したのである。<sup>(41)</sup>そして、おそらく、ほんとうのところは、この争点、すなわち、行政の領域と政治の領域の適正な関係ということとは、単に、ウイルソンの主たる関心事ではなかったのだらうとステイルマンはいう。ウイルソンの時代の他の改革者のように信頼性を確実にし、正直さと責任を改善し、能率を確保することなどで、政府に道徳的素質をとりもどすことに、より関心があった。ウイルソンの主たる目的は道徳的改革であり、かれはこれらの理想が、行政の実際に役立つ研究と公務員制度の発展によって、もっともよく実現されると考えた。ウイルソンは次のようにいう。我々の理想は、思慮と活力をもって活動するのに十分な位、手をいれられた、自己完結的な公務員制度をもつことである。ウイルソンの一九世紀的な思考は、未だ実質的に政治と行政のはっきりとした区別を好む政治的な原理である二〇世紀的な科学的管理法にさらされていなかったのである。<sup>(42)</sup>

以上のように、ステイルマンは論じているのであるが、この見解は、ウイルソンの「行政の研究」を規定している考え方を正確に捉えていると思われ、ステイルマンの考え方を支持するライパーの立場は説得力があると考えられる。

ここで述べられているように、ウイルソンは公務員制度改革に共感していた。後にウイルソンは全国公務員制度改革連盟の活動的なメンバーになった。すなわち、一八八七年以降、ウイルソンはイトトン、カーティス、ゴッドキンらと緊密に協働した。<sup>(43)</sup>そして、ライパーは次のように考えている。だれも証明できないが、ウイルソンの政治行政分断論が何らかの歴史的意味をもつのは、アメリカの公務員制度改革というはつきりと定義され限定された場面においてである。このような考え方はウイルソンの後のキャリアアとも一致するという。<sup>(44)</sup>さらに、ライパーは政治行政分断論の発展と「行政の研究」の影響について、明らかになった事実について次のような見解を提案する。「行

政の研究」は、政治行政分断論が発達した時期において、すべてにおいてほとんど影響を与えなかった<sup>(45)</sup>。

ウイルソンを称賛しながらも、ウイルソンの論文における混乱を指摘するライパーに対して、P・J・クーパーは、「行政の研究」に対する行政学者や政治学者の誤解を強調する<sup>(46)</sup>。様々な誤解に関してクーパーは論じているが、まず、ウイルソンが政治から離れたものとして行政学をとりだそうとしたということは誤解であり、「行政の研究」は「行政学は政治学ではない」ということを主張しているのではないということを描している<sup>(47)</sup>。そして、行政法と政治行政分断論との関係を重視するクーパーは、ウイルソンやグッドナウのような初期の研究者は、その論述を正しく読むと、法と政治を行政から分離することを支持したのではなく、作業枠組に活用できるように、これらの概念を混合することを主張したのであるという<sup>(48)</sup>。この点に関するウイルソンに対する評価は既に論じたウイルソンのもった影響力の問題とも関連する。ライパーが「行政の研究」についてその影響力があまりないと論じたことは既にみたが、行政法とウイルソンの関係を重視するクーパーはウイルソンについて、次のような評価をしている。すなわち、ウイルソンの分断論の行政法に対する影響はわずかであるが、実際的で重要性をもっている<sup>(49)</sup>のである。ウイルソンやグッドナウの著作は、その立場をそこなうように誤解され誤用された<sup>(50)</sup>。

クーパーのウイルソンに対する評価のあり方は、「行政の研究」という論文の学問的位置づけとも関連している。この論文は学問上の同僚に対する、成熟した学者の批判をあらわしているかのように議論されるといえる。しかし、実際は、この論文は勃興しつつある分野の若い学者であるウイルソンが初期にまとめたものである<sup>(51)</sup>。クーパーによると、ウイルソンにおける政治行政分断論は通常理解されている政治行政分断論とは異なった意味合いを与えられる。通常理解されている政治行政分断論との関係については、何かを発見する目的のために、概念を工夫する時、あるいは、教える手段として政治行政分断論を用いたのであって、これまでのようにウイルソンの政治行政分断論

を深刻に受け止め、広く適用することは危険であるとクーパーは主張する<sup>(52)</sup>。したがって、関心の対象は異なるが、ライパーの立場とクーパーの立場は結論において近いといえよう。

#### (4) 政治行政分断論の発展とウィルソン

政治行政分断論が発展していくにあたって、「行政の研究」が与えた影響について、ライパーは次のような事実と可能性があるという。事実についていうと、政治行政分断論が発展した時期におけるすべてのことに「行政の研究」は影響を与えなかったということである。可能性のあることについて言うとその論文は、あらゆることにおいて、政治行政分断論について混乱していた<sup>(53)</sup>。この点について、R・T・ゴレンビュースキーもまた、「行政の研究」が行政研究の発展に関係がなかったかもしれないということを示唆している<sup>(54)</sup>。

そして、ライパーは次のように論じている。一九世紀の政治行政分断論に責任があるとすれば、イートンと公務員制度改革運動における仲間である。その人々のうちのC・シュルツ、G・W・カーティスを初めとする多くのすぐれた人々である。ウィルソンが政治行政分断論について混乱しているようにみえるとするれば、公務員制度改革運動を行っているものはそうではない。そうした人々は、公務員の人事システムのある観点以外のところでは、党派的な政治を望んだのである<sup>(55)</sup>。

これまでみてきたように、ライパーによると、ウィルソンは政治行政分断論という観点からみると、混乱し、矛盾があり、ウィルソンと政治行政分断論との関係は断ち切られることになる。そして、ウィルソンの時代において、「行政の研究」という論文の影響はほとんどなかったことになる。しかし、ライパーは、「行政の研究」を低く評価しているのでもなければ、また、その価値を否定しようとしているのではない。ライパーは、ウィルソンの

研究を称賛し、高く評価した上で、これまで行政学において、ウイ爾ソンに関して論じられてきたことを批判し、これまであまり論じられてこなかったことを指摘しようとしているのである。

#### 4 ウイ爾ソンの行政論の諸相

##### (1) ウイ爾ソンと法律学

クーパーは、ウイ爾ソンと法律学との関係を重視し、ウイ爾ソンの政治行政分断論の行政法に対する影響を理解する人々にとってウイ爾ソン自身の学問的發展に留意することが必要であることに注意を喚起している。<sup>(56)</sup>そして、ウイ爾ソンと法律学との関係について次のように述べている。ウイ爾ソンは二種類の訓練をうけた専門職であるとされる。まず、法律家として教育をうけ、のちに政治学を研究するためにジョンズ・ホプキンス大学に行った。ここで重要なことは、行政学を公法の一部として定義するようになったことである。そして、ウイ爾ソンは自分を公法の教授として考えていた。<sup>(57)</sup>そして、大きな問題ではないが、重要なことは、ウイ爾ソンが法と行政の研究をする時にとった比較という方法に関連している。それは、当時の行政法を研究する多くの学者によって使われた方法だったのである。どうしてそうであったかという点、この領域における唯一の体系的な研究がヨーロッパの研究者によって書かれたものであったからである。この点について、クーパーはグッドナウトとフロインドの研究を参照している。<sup>(58)</sup>そして、行政学という観点からみると、「行政の研究」は、行政のおかれている環境の政治的要素からなれた科学としての行政の研究を支持したということを示唆しているとクーパーは述べている。<sup>(59)</sup>

## (3) ウイルソンにおける比較研究の問題

この比較研究の問題はこれまで、ウイルソンのことを論じる上で極めて重要視されてきたように思われる。それにもかかわらず、ウイルソンにおける比較研究がどのようなものであるかについて検討したものはあまりないといえる。クーパーが論じているように、行政がおかれているレジームを我々が受容できるかどうかということにかかわらず行政の思想と技術を借りるべきであると、ウイルソンは主張している<sup>(60)</sup>。しかし、クーパーの用語法というと、アメリカの知的なフィルタールをとらなければならないということをウイルソンは述べている<sup>(61)</sup>。これは、どういうことであろうか。この点について、ウイルソンは、次のようにいつている。すべての行政は同じであるとか、行政はそれが行われているレジームからはなれた一般的なものであると主張しているわけではない<sup>(62)</sup>。そして、クーパーは、ウイルソンが次のように主張していることを指摘している。もしも、我々が大陸の行政の科学を採用しようとするならば、我々はそれをアメリカ化しなければならない。そして、それは、単に言葉だけで形式的になされるのではなく、思想、原則、そして、目的においても徹底的になされなければならない。それは、われわれの憲法の基本精神を学ばなければならない<sup>(63)</sup>。さらに、官僚的な熱をその血管から取り除き、大いに自由なアメリカ的な精神を吸い込まなければならない<sup>(63)</sup>。

では、ウイルソンの見解はどう考えられたかという、クーパーは次のようにいう。それがヨーロッパのものであるというだけで、行政の知識を拒絶するものよりも他から借りてきた思想のアメリカ化を主張するウイルソンの方が評価された。そして、アングロ・アメリカンにおける法的な、そして、政治的な遺産以外のところから知的な借り物をするのがむずかしいことであることが、ウイルソンによって理解され、こうしたむずかしさは、大陸から行政法の概念を借りてくることに関心のあるウイルソンのような研究者には特にあてはまったのである<sup>(64)</sup>。

行政法のヨーロッパからの導入についてウィルソンはどのように考えたか。それについてクーパーは次のように論じている。ウィルソンは終生、イギリスに親近感をもっていたが、行政法の研究を始めたとき、フランスとドイツから学ぶ必要があることを理解した。すなわち、それらの国々のほうがイギリスより進んでいたのである。<sup>(65)</sup>しかし、周知のようにアメリカは、コモン・ローの法伝統に基いていたのに対して、大陸諸国はローマ法を継受した法体系であった。この点は、日本の法律学においてもしばしば強調される点である。日本の法律学においては大陸法と英米法が区別され、ローマ法を継受し、成文法が基本となる大陸法と、コモン・ローとイクイティを基本とし、判例法に基く英米法との違いについての指摘は教科書などでよく見受けられる。英米法の研究において、ダイシーがイングランドに大陸の行政法を受け入れることができないといったことは有名であり、それは、イギリスやアメリカと大陸法の国々では、法律学に対するアプローチにおける相違が大きいからである。この点について、クーパーは、ウィルソンによるダイシーの『憲法の研究』に対するコメントは、ウィルソンがダイシーをあまりに狭く厳格であると考えたことを示しているといっている。そして、ウィルソンは大陸の行政法は法の支配の我々の伝統に適合するようにうまく変えられるかぎりで借りることができるということをはっきりとさせた。ウィルソンがヨーロッパから、狭く定義された行政法の法典を借りたくはなかったのである。彼が借りたものは、より広く適用可能なヨーロッパの行政の概念であった。<sup>(66)</sup>そして、研究と実務の分野としてアメリカ行政法の誕生に関係した、ニューデール以前の多くの研究者は行政法に關係して議論するとき行政への幅広いアプローチを共有していたのである。<sup>(67)</sup>

ウィルソンにおける比較研究の問題について、注目すべき見解を提示しているのが、ステイルマンである。ステイルマンは、ウィルソンの比較研究について次のように論じている。ウィルソンは外国のやり方を取り入れるこ

とについて、すすめることはしない。ウイルソンは次のようにいう。我々の政治が理論の根本的なものでなければならぬ。別の場所での最終的な経験によって是認されるばかりでなくアメリカの経験に適したものが、選好されなければならない。最終的に、ウイルソンは非常に保守的なダイウイニズムにとらわれていたので、外国の制度のアメリカへの大規模な導入を受容することができなかったのである。<sup>(68)</sup>そして、次のように考えることができるかもしれないとステイルマンはいう。明晰な定義をすることは、ウイルソンの論文における主要な意図でなかった。むしろ、ウイルソンと改革者集団にとって、より重要なことは執行機関を強化し、機関を集権化する努力を正当化し、議会の無責任を抑制する適当なイデオロギーをみつけることであった。そして、行政の高次の法に抽象的に訴えかけるよりも、政府における彼らの道徳的改革に対するよりよい正当化理由として、何が役立つのであろうか。それは、政府のすりへった神経を治癒するのに必要なある種の道徳的に元気づけるものであるように思われる。<sup>(69)</sup>ここに於いて、ステイルマンは比較研究という方法論の奥にあるウイルソンの意図を探ろうとしているように思われる。ゴレンビュースキーもまた公務員制度改革と道徳との関連に言及している。<sup>(70)</sup>

### (3) ウイルソンとグッドナウ

クーパールの立場からすれば、法律学の領域におけるウイルソンの同時代人としては、グッドナウ、アーネスト・フロイント、ジョン・ディッキンソンなどの人々がおり、これらの人々が行政法という分野を生み出した。<sup>(71)</sup>クーパーはライパーとは対照的なウイルソンに対する評価をする。すなわち、ウイルソンの行政学と行政法学における評価は現在におけるものよりも高いといえるものである。<sup>(72)</sup>そして、これがニューディール期以前について論じられているので、クーパーとライパーの見解の相違は大きいといえよう。これらの人々の中で、しばしば、ウイル



ソンと並ぶ行政学の創始者として位置づけられてきたグッドナウは議論の対象とされてきた。

ウィルソンがジョンズ・ホプキンス大学で行政の研究について講義していたのに対して、グッドナウはコロンビア大学で都市政府論と行政法を教えていた。<sup>(73)</sup>グッドナウは、ドイツにおける法と行政を研究し、そこで学んだことをアメリカの行政の問題に適用しようとしていた。グッドナウの努力は、一八九三年の『比較行政法』、一九〇〇年の『政治と行政』、一九〇五年の『合衆国における行政法原理』などにあらわれている。グッドナウのアプローチはウィルソンのアプローチと非常によく似ていて、行政と法に対する広い見方をしたということと、二人とも、活動を行っている政府のことを強調し、憲法が静的で、構造におけるものだけではないということを強調したということをクーパーは指摘している。<sup>(74)</sup>

そして、クーパーは次のように論じている。ウィルソンは明らかにグッドナウの影響を受け、グッドナウのことをヨーロッパの研究者に対して、アメリカにおけるもつともすぐれた研究者の一人であると言及している。ウィルソンはグッドナウの『比較行政法』を使い、それは、行政についての分離した学問を特に扱った英語で書かれた唯一の体系的な研究であるという。<sup>(75)</sup>

そして、クーパーは、グッドナウの著作、特に『政治と行政』に言及している。グッドナウの『政治と行政』は、政治行政分断論を強めていると解釈された。すなわち、グッドナウもまたウィルソンのように過度に単純化され、誤って解釈されたのである。グッドナウによると、政治は相対的に国家の意思の表現に関わり、行政は国家の意思の実行を行っていることが強調された。しかし、それは程度の問題である。<sup>(76)</sup>そして、それはグッドナウが政府活動の二つの面において選択をさせたということではない。しかし、グッドナウは一九〇五年の『合衆国における行政法の原理』においてその双方のもつ意味あいの考察を行うことになる。その問題とは政治的活動と行政的活動の相

互関連にともなう一群の問題である。そこにおいて、グッドナウは次のような関心をもったとクーパーはいう。それは現代政府の問題と政府が機能しなければならぬ複雑な環境についてである。そして、二〇世紀においては公的、あるいは、私的な生活に関わる多くの領域に係する重要な事柄において行政官に広い裁量を与えなければならないことを理解した。グッドナウは通常の政府活動において、政治と行政が相互に排他的であることを期待しなかった。グッドナウによると、行政の問題を扱うやり方を議論し、権力の濫用から守り、基本的な憲法的な枠組みを守るやり方を考えるにあたって、政治行政分断論は有用である。<sup>(27)</sup>

それに続けて、クーパーはウイルソンとグッドナウについて次のように主張している。ウイルソンとグッドナウにおいては行政学の研究は法と政治と管理を含んでいた。グッドナウによると行政を理解しようとするものは、行政の作用と、それと立法府や司法府の作用との関係を理解しなければならないとした。ウイルソンとグッドナウはその著作に加えて、公法と行政学の指導者として重要であった。<sup>(28)</sup>

## 5 おわりに

本稿における再検討によつて、これまでのウイルソンのとらえかたの他にも、ウイルソンの学説を解釈する方法のあることを示すことができたと考ええる。それは、これまでのウイルソンの学説のとらえかた、例えば、行政学を創始したことなどを否定するものではなく、従来のウイルソンの論文の読み方に比べて、より多くのことをウイルソンの研究からひきだそうとすることである。そのことによつて、ウイルソンの学説に対するより多様な考え方をうみだし、より多くのことをウイルソンから学ぶことができるのではないかと考える。

- (1) 辻 清明 『行政学概論』 上巻 (東京大学出版会、一九六六年) 三七—三九頁。  
辻 清明による『年報行政研究』に発表された論文においては、別の分類が試みられ、ここでは、能率学派、人間関係学派、社会学派という分類がなされ、ウィルソンは能率学派の中に位置づけられている。辻清明「現代行政学の動向と課題」『日本行政学会編『年報行政研究Ⅰ』(勁草書房 一九六三年)。
- (2) 手島 孝 『アメリカ行政学』(日本評論社、一九六四年) 三七—四〇頁。
- (3) 今村都南雄・武藤博己・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 二〇〇六年) 二〇頁。  
今村都南雄執筆部分。
- (4) 足立 忠夫 『新訂行政学』(日本評論社 一九九二年) 一〇八頁。
- (5) 西尾 勝 『行政学』(有斐閣 二〇〇一年) 二八—二九頁。
- (6) 同上、二九頁。
- (7) Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*. Dekker. 1984. p. 81.
- (8) Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*. Dekker. 1984. に収録されている論文は、その研究である。
- (9) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*. Dekker. 1984. p. 204.
- (10) ibid. p. 205. D. Waldo, *The Administrative State*. The Donald Press Company. 1988. p. 40. フルードは、「行政の研究」がアメリカにおいて、初めて行政という主題について論じたものではなく、イートンの公務員制度に関する著作が先にならざることを指摘している。
- (11) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bow-

- man (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.
- (12) *ibid.* p. 206.
- (13) *ibid.* p. 206.
- (14) この委員会はもともと G・W・カーチスを委員長としていたが、一八七二年にイートンが委員長になったと考えられる。辻 清明「アメリカの公務員制」(辻 清明『公務員制の研究』〔東京大学出版会 一九九一年〕、一九一頁。Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.
- (15) 辻 清明「アメリカの公務員制」(辻 清明『公務員制の研究』〔東京大学出版会 一九九一年〕、一九一頁。
- (16) 同上、一九一頁。
- (17) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.
- (18) 辻清明「アメリカの公務員制」(辻清明『公務員制の研究』〔東京大学出版会 一九九一年〕、一九二頁。Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.
- (19) Dorman B. Eaton, *The Government of Municipalities*, The Macmillan Company, 1899. Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.
- (20) 拙稿「メットナウの地方自治論(1)」自治研究 第六五巻 第五号。Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 206.

- (21) *ibid.* p. 206.
- (22) Richard J. Stillman II, *The Rise of the City Manager*, University of New Mexico Press, 1974. p. 15. 吉村 正 『シ  
テイ・マネージャー』(東海大学出版会 一九七七年) 二九—三〇頁。
- (23) Bradley Robert Rice, *Progressive Cities*, University of Texas Press, 1977. p. 102. 吉村 正、前掲書、三〇頁。拙稿  
「アメリカの都市政府形態論の再検討」高岡法学第一巻第一号を参照。
- (24) 公務員制度改革運動、市政改革運動、行政学、これらは相互に密接な関係をもっている。公務員制度改革運動と市  
政改革運動の関係については少し論じたが、グッドナウについて考えてみることにしたい。グッドナウがウィルソンと  
並ぶ行政学の創始者であることは、すでに論じられてきた。グッドナウは全国都市連盟に関わり、市政改革運動におい  
て重要な役割を果たした。また、市政学について書いたものも多い。他方市政改革運動の過程において生まれてきた市  
支配人制は、その後の行政学の展開に大きな役割を果たしたといえる。公務員制度改革運動、市政改革運動、そして  
市政学の中から行政学は生まれ、これらのものによつて、行政学はさらなる発展を遂げていったといえることができる  
といえる。拙稿「グッドナウの地方自治論」自治研究第六五巻(一一八完)。西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版  
会 一九九〇年)第一章を参照。
- (25) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bow-  
man (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984. p. 206.
- (26) *ibid.* p. 206. Richard J. Stillman II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Es-  
say," *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973. p. 583.
- (27) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bow-  
man (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984. p. 206.
- (28) *ibid.* p. 206. エリーはクナイスト、ローレンツ、ヤコブ・フォン・シュタイン、ロベルト・フォン・モール、カス

- パー・ブルンチュリなむを扱ったユズナヤラン中集(1973)。Richard J. Stillman, II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973, p. 583. トニ  
 ナチナリムナヤランの國譯(1973)註 Robert D. Mlewald, "The Origins of Wilson's Thought," in Jack Rabin and  
 James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, 44-45參照。
- (29) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 207.
- (30) *ibid.* p. 207.
- (31) *ibid.* p. 207.
- (32) *ibid.* p. 207.
- (33) *ibid.* p. 207.
- (34) *ibid.* p. 207.
- (35) *ibid.* p. 208.
- (36) *ibid.* p. 208.
- (37) *ibid.* p. 208.
- (38) *ibid.* pp. 208-209.
- (39) *ibid.* pp. 208-209.
- (40) *ibid.* p. 209.
- (41) Richard J. Stillman II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973, p. 586. Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 209.

- (42) Richard J. Stillman II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973, p. 586. Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 209.
- (43) *ibid.* p. 209.
- (44) *ibid.* p. 209.
- (45) *ibid.* p. 209.
- (46) Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 80.
- (47) *ibid.* pp. 80-82.
- (48) *ibid.* p. 80.
- (49) *ibid.* p. 80.
- (50) *ibid.* p. 80.
- (51) *ibid.* p. 81.
- (52) *ibid.* p. 84.
- (53) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 209.
- (54) Robert T. Golembiewski, "Ways in Which "The Study of Administration "Confounds the Study of Administration," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 236.
- (55) Paul P. Van Riper, "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 209.

- (56) Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, pp. 84-85.
- (57) *ibid.* p. 85.
- (58) *ibid.* p. 85.
- (59) *ibid.* p. 85.
- (60) *ibid.* p. 85.
- (61) W. Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June, 1887, p. 219. ナンマンは「タービチタベシキ」を「言葉を使ひし」に訳す。Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 85.
- (62) *ibid.* p. 85.
- (63) *ibid.* p. 85.
- (64) *ibid.* p. 85.
- (65) ドイツ公法学については、辻 清明『行政学概論』上巻（東京大学出版会、一九六六年）第一章第四節、及び第二章第三節を参照。ウールンハイトマンの学問との関係については、Robert D. Miewald, "The Origins of Wilson's Thought," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984. を参照。Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, pp. 85-86.
- (66) *ibid.* p. 86.
- (67) Richard J. Stillman, II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973, p. 584.



- (68) *ibid.* p. 587.
- (69) *ibid.* p. 587.
- (70) Robert T. Golembiewski, "Ways in Which "The Study of Administration" Confounds the Study of Administration," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 236.
- (71) Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 87.
- (72) *ibid.* p. 87.
- (73) 拙稿「タッドナウの地方自治論(1)」自治研究第六十五巻第五号を参照。Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 87.
- (74) *ibid.* p. 87.
- (75) ヨーロッパのことに関する研究という点では、ゲッドナウの方がウィルソンよりも先行していたと考える。ゲッドナウは一八八二年にコロンビア大学から招かれた際、ヨーロッパに留学しているし、プロシアについて書いた論文もある。F.J. Goodnow, "Local Government in Prussia I" *Political Science Quarterly*, Vol. 4, 1889; F.J. Goodnow, "Local Government in Prussia II" *Political Science Quarterly*, Vol. 5, 1890.
- (76) Phillip J. Cooper, "The Wilsonian Dichotomy in Administrative Law," in Jack Rabin and James S. Bowman (eds.), *Politics and Administration*, Dekker, 1984, p. 87.
- (77) *ibid.* p. 88.
- (78) *ibid.* p. 88.