

現代アメリカ行政学に関する方法論的考察

手島, 孝
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/1413>

出版情報：法政研究. 28 (1), pp.19-47, 1961-09-30. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：



現代アメリカ行政学に関する方法論的考察

手 島 孝

はじめに

- 一 現代アメリカ行政学における行政科学方法論
- 二 現代アメリカ行政学における価値問題への接近
- 三 総括的批判

はじめに

筆者は、これまでそのアメリカ行政学史研究の過程において、「アメリカ行政学の歴史的展開」（本誌二四卷一号及び二号、昭和三三年）、「アメリカ行政学の特徴と限界」（本誌二六卷二号、昭和三四年）、「ウィルソンの行政理論——アメリカ行政学の濫觴——」（本誌二七卷二、四合併号、昭和三六年）、「グッドナウの行政理論——アメリカ行政学の創建——」（『自治研究』三七卷五号、昭和三六年）、「サイモンの行政理論——現代アメリカ行政学の一焦点——」（『都市問題』五二卷一号、昭和三六年）及び「ガウスの行政理論——現代アメリカ行政学における生態学的接近の試み——」（『都市問題』五二卷六号、昭和三六年）を發表してきた。以下の稿は、これらに立脚しつつ、最後の二論文を補って、現代アメリカ行政学を特に方法論の見地から全体的に展望し批判してみようとしたものである。なお、ここで現代アメリカ行政学というのは、ニュー・ディール以後におけるアメリカ社会の構造

論 説

的变化が行政の理論に反映するようになったほぼ一九四〇年以降のそれを指している。

一 現代アメリカ行政学における行政科学方法論

政治機能が行政の本質的側面として顕在化且つ重大化し、それに伴って行政権の著しい強化現象が見られるニュー・デール以後のアメリカにおいては、行政を政治から切り離し、機械的能率を金科玉条として行政問題を取り扱おうとする伝統的行政学の方法は、その妥当性を疑われざるを得ない。すなわち、それは行政を、今やそれに本質的となつた全政治的・社会的ひろがりにおいて把握し得ない。従つて、新時代の行政が要求するような理論を提供できないという点で不毛であるばかりか、さなきだにリヴァイアサン化する行政権に、そのことの政治的・社会的意味を顧慮することなく手を貸す結果になるという点で危険ですらある。かくして、現代アメリカ行政学は、行政をその政治性・社会性において本質把握する広角的・多角的視野を自らのものとすることを迫られる。このことは、実に、十九世紀アメリカ・デモクラシーの帰結たるスポイルズ・システムの克服を過度に強調することから生じた能率観念の自己法則化を、再びアメリカの全政治的・社会的風土すなわちデモクラシーの立場から修正し止揚するということの意味している。

このような課題を前に、アメリカ行政学は一九四〇年前後を境い目として、その伝統的理論体系を支えてきた政治・行政二分論と能率至上主義を批判解体し、政治と行政の統一的理解、従つてデモクラシーと能率の調和を強調する方向へ大きな転回を遂げつつある。^(一)しかしそれは、未だ従来の制度論的方法ないし科学的管理法の原理に接近法に代るべき新たな方法的枠組を確定的に呈示するまでには至っていない。もとより、様々の新しい接近法が現代アメリカ行政学の課題に応ずるものとして提唱され試みられつつはある。しかし、それらは個々のにも、またその多彩な全

体性においても、未だ決定的なものではないように思われるのである。しばらく、その主要なものの幾つかを個別に検討してみることにしよう。^(一)

(一) 社会学的接近法

先ず挙げられるのが、人間生活の共同という社会学的視点から行政現象に接近しようとする試みである。これは、行政の「公共性」解明への最も実り豊かな手がかりとして「構造＝機能的分析」(structural-functional analysis)及び「文化」(culture)概念の適用を指摘するウォルドー^(三)などにも見られるところであるが、しかし、主としては専門的社会学者たちによって、彼らの当然大きな関心領域たる官僚制の問題を究明するという形でなされつつある。

例えば、マートン (Robert K. Merton 1910—) は、社会組織とパーソナリティ形成の相互依存関係という社会学的問題意識に導かれて、官僚の職業的パーソナリティ及び官僚と彼らが接触する人民との間の葛藤の構造的原因に関して諸仮説を展開している。^(四) また、ベンディックス (Reinhard Bendix 1910—) は、「大規模組織」(large-scale organization) の概念を中心に、官僚制の研究はフォーマルな組織構造の「合理性」にのみならず、その構造内部のインフォーマルな「人間的要素」にも着眼しなければならぬとし、^(五) 連邦高級公務員について、サンプリング及び郵送法によって、その社会的出身、履歴並びに権力的地位に関する実証的調査研究を行っている。^(六) ブラウ (Peter M. Blau 1918—) も、「官僚制そのものについての最初の体系的社会学教科書」といわれるその小著^(七)において、官僚制を「多くの個人の仕事を秩序よく調整することによって大規模な管理業務を遂行するよう企図された組織の型」と定義して、^(八) 前二者同様マックス・ウェーバーの古典的官僚制理論を出発点としながら、^(九) 官僚制の純粹にフォーマルな組織のみを取り扱うウェーバーを批判し、そのインフォーマルな諸パターンも亦官僚制組織の正規の部分であり、従ってその分析に当って考慮に入れなければならないと主張する。^(一〇) かくて彼は、一九四八、九年に彼自らが某州職業安定所及

び某連邦実施機関の二政府機関について行った実態調査^(二二)その他の経験的資料に立脚しつつ、官僚制の現実の姿を明らかにすべく社会学的研究を加えている。

更に、セルズニック (Philip Selznick 1919—) の TVA に関する研究^(二三)も見落とせない。この貴重な労作は、「民主主義的プランニング」の機構として構想された TVA の「民衆に基盤を置いた政策」(grass-roots policy) が次第に変貌して行く過程を、現地での綿密な調査に基いて跡づけ分析したものである。ここでセルズニックは、「組入れ」(cooptation) という彼自らの考案に成ると見られる社会学的概念を導入して、大きな成功を収めている。因みに、「組入れ」とは、彼が敢えて定義するところに従えば、「或る組織の安定或いは存立に対する脅威を回避する手段として、その組織の指導ないし政策決定機構の中に新しい要素を吸収する過程」であって、新しい要素を公けに吸収する必要の存する場合の「フォーマルなそれと、社会内部の特殊な勢力中枢の圧力への適応の必要の存する場合のインフォーマルなそれとある。それは、われわれに、制度的環境が組織と密接に関連して、その指導性、構造、政策に変化を惹き起す過程について教えるとされるのである。^(二四)セルズニックには、なお、大規模組織の理解に資すべく「制度的」リーダーシップの意味を社会学及び心理学的に考察した近著^(二五)がある。

一九五二年、マートンら四人によって編まれた『官僚制論集』^(二六)は、主として政治的、官僚制に関する社会学的研究を中心とした成果を、諸家の論著から抜萃したものと^(二七)して注目される。そこには、ウェーバー及びミヘルズの古典を^(二八)始めとして、マートン、ベンディックス、セルズニック、ガース (Hans H. Gerth 1908—) らの諸論説が集められている。

このような社会学的研究法は、疑いもなく、行政学に新しい広い視界の展開を可能ならしめるものである。しかし、その場合、その成果を社会学の部分たらしめるのではなく、行政学の理論体系に同化せしめるための、換言すれ

ば、そこにおいて行政学独自の視点をあくまでも見失わないための方法的努力が、行政学者の側において果して十分になされているであろうか。

(二) 社会心理学的接近法

いわゆる超近代的科学としての社会心理学の方法論を行政学に応用しようとする試みは、現代アメリカ行政学において最も注目されるべき最新の動きといえる。サイモン (Herbert A. Simon 1916—) がその第一人者である。論理実証主義と公私一元論と、そして社会心理学的方法の三つの柱に支えられている彼の行政理論については、既に別稿でその全体的な概観と批判を試みた。^(二九)ここでは、その社会心理学的方法の側面のみを問題とする。

サイモンがその行政学体系を構築するに当って設定する視点は、正に社会心理学のそれである。すなわち、彼は、行政を組織的影響の下にある決定形成の過程を核心とした行政行動 (administrative behavior) として把握し、このような把握を通してのみ行政の総合的理解が得られるとするのである。^(三〇)例を彼の「オーソリテイ」理論に取って考察してみよう。

彼は、権利と義務の見地から法的に定義しようとする伝統的オーソリテイ概念から絶縁して、オーソリテイを「他人の行動を指導する決定をなす力」と定義する。すなわち、「組織的影響」の一態容として、或る事情の下で人々が他人の決定を、その長所について十分確信していなくても、或いはたとえそれが悪いと確信していても受け容れる、という事実に関するものとして概念構成するのである。この意味では、オーソリテイは、組織内で「下」に「だけ」ではなく、「上」にも「横」にも機能するということになる。このような立場からサイモンは、オーソリテイの限界の問題を「受容の範囲」(area of acceptance)の問題として論じ、またオーソリテイの効用、オーソリテイの種類を説いている。彼によれば、オーソリテイの効用は、決定形成の「垂直的専門化」を可能ならしめることによって、(1)責

任の強制、(2)決定形成における熟練、(3)活動の調整、を確保するにある。またオーソリテイは、受容の動機の差異に従って、(1)信頼のオーソリテイ、(2)帰属心アイデンティフィケーションのオーソリテイ、(3)賞罰のオーソリテイ、(4)合法性のオーソリテイ、というように分類される。^(二二)

この社会心理学的接近法(二三)に対しても、一般に社会学的接近法について先に批判したのと同じことがいえよう。特にサイモンの場合、行政学を社会心理学に解消する危険が非常に大きいといわねばならない。

(三) 生物学主義的、特に生態学的接近法

生物学の概念と方法に範をとって行政現象にアプローチしようとする傾向——生物学主義 (biologism) ——も看過できない。〃恒常性保持機構〃 (homeostasis) なる生理学的概念を類比したバーナード (Chester I. Barnard, 1885—) やサイモンの〃組織的均衡〃 (organizational equilibrium) の理論(二四)、最近の M・E・ディモック (Marshall F. Dimock 1903—) に見られる〃創造的成長〃 (creative growth) や〃生命力〃 (vitality) の概念等々(二五)、それである。中でも、ガウス (John M. Gaus 1894—) の主唱する〃生態学的〃 (ecological) 接近法は、行政学の方法論そのもの一つとして提唱されているという意味で、特筆に値する。^(二六)

ガウスの所論については、これまた別稿で概説するところがあったので繰り返さないが、要するにそれは、政府機能はその環境との有機的相互関連において理解されなければならぬとして、「行政の研究はその生態学 (ecology) を包含しなければならない」と主張するものである。かくてガウスは、行政への生態学的接近に際して顧慮すべき環境的要因として、人、場所、物質的テクノロジー、社会的テクノロジー、願望と観念、大変事、及びパーソナリティの七つを試示し、また〃進化〃の観点からする歴史的研究及び行政の実体面の研究を重視している。

ところで、生物学主義一般については、それがあくまでも類比にとどまるものであることが常に意識されるべき。

と、論を俟たない。更に、いわゆる生態学的接近法については、人間現象Ⅱ社会現象への生態学の類比的適用——人間生態学 (human ecology) ——は未だ確定された概念装置、方法論を持たないこと、またその視角が極めて有用であるとしても、行政の渉外的側面に焦点を合わせるものとして、それには必然的に限界が存することなどが、念頭に置かれなければならない。

(四) 思想的接近法

さほど普遍的ではないが、行政をその思想的文脈において把握しようとする方向も注目される。ウォルドー (Dwight Waldo 1913—) の処女作『行政国家』^(二七)に代表される接近法である。^(二八)

イエール大学においてコーカー (Francis W. Coker 1878—) 及びノースロップ (F. S. C. Northrop 1893—) の薫陶を受けたウォルドーは、上記力作で、精神史的手法を以てアメリカにおける行政の思想的、理論的枠組を解明しようとしている。すなわち、先ず行政観念の成立——public administration movement——について、その物質的及び觀念的背景、並びにそれに貢献した諸運動、諸人格、諸動因が分析された後、(1) 〃良い生活〃 (Good Life) の本質、(2) 行動の規準、(3) 誰が支配すべきか? 〃(4) 権力分立、(5) 集権対分権、という五つの政治哲学上の問題が行政の分野でどのように答えられているかが探られる。そして最後に、〃原理〃や〃経済と能率〃といったアメリカ行政学の基礎的諸概念についての批判検討が加えられている。この間において、数多の行政学文献が系統的に紹介、引用ないし註記されており、この点で本書は、マクマホンがいみじくも性格づけたように、宛ら〃文選〃 (anthology) たるの観を呈する。^(三〇)

このような本格的な思想的研究は、反思弁的傾向を強く持つアメリカ行政学界にあっては極めて稀れな例であり、それだけに貴重なものに違いない。但し、この場合、思想と現実の有機的相互交渉をともしれば考察の視野から見失

うという、ウォルドーも免れてはいない危険が、警戒される必要がある。

(五) 歴史的接近法

アメリカ行政学は、全体として、そして最近に至るまで、強度に「反」か「非」か歴史的であった。そこでは歴史的研究は、法的研究同様、狭隘な机上の不毛のものとみなされていたのである。^(三二)しかし、今や歴史に対する新たな関心が増大しつつある。ウォルドーはその理由を、(1)社会的領域においては対照実験のような自然科学の確立した方法を適用することが本来困難であり、従って社会学者は比較のために過去の記録に頼ることになるといふ事情、(2)政治的、軍事的及び法的データに重点の置かれていた従来の歴史記述方式が変化して、経済的、社会的、科学的、技術的、精神的、そして行政的歴史に注意が払われるようになったこと、に求めている。^(三三)これらの事情に、歴史的アプローチが、行政現象をその全的な姿において把握するという現代行政学の課題に恰好の一つの視角を提供するものである、という理由が付け加えらるべきであろう。

歴史の立場からする行政の研究は、第二次世界大戦における戦時行政についてのそれに萌芽が認められる。数多くの官民の歴史的記録が刊行され、ギュリック (Luther H. Gulick 1892-) の『第二次世界大戦からの行政的反省』^(三四)などが現われた。そして今やわれわれは、故ホワイト (Leonard D. White 1891-1958) のアメリカ行政史四巻にこのアプローチの輝かしい金字塔を見ることが出来る。実際、一九四八年の『フェデラリスツ』を皮切りに、一九五一年の『ジェファソニアズ』、一九五四年の『ジャクソニアズ』と続いて、死病に蝕ばれつつ最後の力を振りしぼって書き上げた一九五八年の遺著『リパブリカン時代』に至る総頁二千を超える彼の四部作は、建国以来二十世紀の開始までのアメリカ連邦政府における公行政の克明を極めた全面的な歴史的記述並びに分析であり、第一作についてガウスが、また第二作についてウィルツが、これを行政学における「成年の到来」を印しづけるものと評した^(三五)

のも、本業績の大きな意義にかんがみるとき、けだし適切といわねばならない。^(三七)すなわち、ここでホワイトは、各種の公文書、書簡集、及び主として国立記録保管所(National Archives)に保管されている各省の記録など、原史料を丹念に渉獵するという史学者の手法で、「支配的諸価値、及びそれらがそこから大部分引き出されるところの事件、個性、制度」に照らしつつ、「アメリカ人が現在公共管理について持っている諸見解の起源と成長」の探究を試みたのであった。^(三八)このホワイトの仕事が、そのペースペクティヴが公共管理面に偏っている等の批判は免れぬとしても、没すべからざる先駆者の意義を持つことは何びとも否定できぬであろう。

なお、特殊の行政領域についてのすぐれた歴史的研究として、少し古くはガウス及びウォルコットの連邦農林行政に関する労作や、^(四〇)最近ではヴァン・ライパー(Paul P. Van Riper 1916—)による連邦人事行政の研究を忘れてはならない。この中、故ホワイトに献げられている後者は、(1)歴史を政治的、経済的及び宗教的要因の不断の相互作用として把握する史観と、(2)階級的社會觀の否認とに立脚したものであって、^(四二)注目される。

歴史的視座が社会科学としての行政学に不可欠なことはいうまでもないが、しかし、それは単にマンフィールド(Harvey C. Mansfield 1905—)が行政学における「歴史の効用」として述べるいわゆる「一般的」、^(四三)「中軌的」及び「狭軌的」の諸教訓の獲得によりは、むしろ全社會事象の中での行政の發展法則の闡明に焦点を合わせたものであるべきであろう。

(六) 比較研究法

従来のアメリカ行政学は、歴史的でなかったと同時に、「中華主義」(ethnocentrism)の支配するところであつて、^(四四)「排他主義的」(particularist)であつた。^(四五)すなわち、比較研究に関心を示さず、専ら自国内の行政問題にのみ眼を向けてきた。もっとも、その草創期においてこそ、ヨーロッパを対象とする比較研究の要がウィルソンによって

唱道され、グッドナウにその成果を見たのであつたが、以後それは久しく捨てて顧みられることがなかった。その理由としては、(1)この国に特殊の行政問題が数多く存在したこと、(2)行政に先立って発達した私企業経営の理論と實際が前者に範例を提供するとされたこと、などが考えられる。しかし、近時、この研究法への関心の復活が顕著である。その原因は、直接的には、占領行政・軍事的対外援助に関するフォロー・スルー、特に行政面での技術援助計画など、戦後におけるアメリカの世界的責任及び利害関係の増大という實際的事情にあるのであるが、より根本的には、行政学の成熟が視野の広角化・多角化の一環を比較法に求めることを必然ならしめた、と理解すべきであろう。

現代アメリカ行政学における比較研究法の必要は、ライサーソン (Avery Leiserson 1913—)・タール (Robert A. Dahl 1915—)・レポースキー (Albert Lepawsky 1908—)・ウォルドーなど、多くの学者の認識し主張するところである。英米仏独の比較研究に立脚したファイナー (Herman Finer 1898—) の『現代政府の理論と實際』や、『ヨーロッパとアメリカにおける理論と實際』なる副題を持つフリードリック (Carl J. Friedrich 1901—) の『立憲政と民主政』は、比較行政学的にも大きな寄与をなすものである。諸外国の文献をも網羅したレポースキー編『行政

組織と管理の技術と科学』や、既述マートン編『官僚制論集』なども注目される。その他、未だ不十分とはいえ、各行政分野に関して、或いは各国行政システムに関して、少なからぬ比較研究が発表されつつある。

この比較的方法が、往々そうであるように、単なる制度の表面的な記述的比較に終つては無意味なことは勿論である。それは、諸国の行政を各国それぞれの政治的、社会的、経済的、歴史的地盤と一体的に捉える機能的分析を通して展開されることによって、初めて豊かな実りをもたらすであろう。

(一) その詳細については、拙稿「アメリカ行政学の歴史的展開(二)」(『法政研究』二四卷二号、昭和三三年)二〇〇—一六頁を見よ。

- (二) 以下の論述をひらき、Dwight Waldo, "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect," *Political Studies*, Vol. 2, 1954, pp. 70—86; ditto, *The Study of Public Administration*, 1955, pp. 49—70 など、なからぬ示唆を受けている。
- (三) Waldo, *The Study of Pub. Adm.*, pp. 9—11.
- (四) Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces*, Vol. 17, 1940, pp. 560—8. — Merton et al., eds., *Reader in Bureaucracy*, 1952, pp. 361—71 に改訂再録されたものによる。
なお、*Reader in Bureaucracy*, p. 353を参照。
- (五) Reinhard Bendix, "Bureaucracy: The Problem and Its Setting," *American Sociological Review*, Vol. 12, 1949, pp. 493—507. — 高橋徹・綿貫讓治訳『官僚制と人間』(一九五六年)三—六四頁による。
- (六) Bendix, *Higher Civil Servant in American Society: A Study of the Social Origins, the Careers and the Power-Position of Higher Federal Administrators*, 1949. — 参照、上掲邦訳書一—二—四頁。なお、ベンディックスには次の論文もある。Bendix "Bureaucracy and the Problem of Power," *Public Administration Review*, Vol. 5, 1945, pp. 194—209. — *Reader in Bureaucracy*, pp. 114—35に収録。
- (七) Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956のCharles H. Pageの序文、p. 7.
- (八) *Ibid.*, p. 14. なお、本書については、阿利莫二訳『現代社会の官僚制』(一九五八年)を参照。
- (九) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1921—2, SS. 650—78. 訳は、Hans H. Gerth 及び Charles Wright Mills 共訳の *From Max Weber: Essays in Sociology*, 1946, pp. 196—244 に英訳されて、広くアメリカ学界で紹介されるに至っている。
- (一〇) Blau, *op. cit.*, p. 28ff.

- (一一) Ibid., p. 35f.
- (一二) Blau, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, 1955. なお、本書の序文でブラウは次のように書いている。「官僚制は、調整された人間活動の複雑なシステムである。これら社会的機構の理解は、それらの内部の社会的相互作用の諸パターンの知識を必要とする。本研究の目的は、二つの政府機関における公務員の小集団の集中的調査（インテンシブ）に基づいて、この知識に寄与するにある。調査は、これら二つのフォーマルな組織において発達した個人間の関係と、これらの関係が機能に影響を与えた態容とに焦点を合わせる。この、社会的相互作用の過程の検討は、官僚制機構の動的性格——その変転性 (*mutability*) ——を明らかにする。」(p. v.)
- (一三) Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, 1949.
- (一四) Ibid., p. 13ff., p. 259ff.
- (一五) Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, 1957. 参照、Albert H. Rosenthal, "Behavior and Administration," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 19, 1959, p. 190f.
- (一六) Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey & Hanan C. Selvin, eds., *Reader in Bureaucracy*, 1952.
- (一七) 参照、ibid., p. 11f.
- (一八) なお、この論集で、ウェーバーの理論及びその批判に冒頭少なからぬスペースが割かれているのは、官僚制を中心とする行政問題への社会学的接近のアメリカにおける今日の状況を示すものといえよう。
- (一九) 拙稿「サイモンの行政理論—現代アメリカ行政学の一焦点—」(『都市問題』五二巻一号、昭和三六年、六四—七五頁)。
- (二〇) これについても、詳細は上掲拙稿六七—九頁を見よ。
- (二一) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 1947, 2nd. ed. 1957, p. 11f, pp. 123—53; Simon et al., *Public Administration*, 1950, pp. 180—201.

- (一二) なまゝ 社会心理学的接近法は C. Spencer Platt, "Humanizing Public Administration," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 7, 1947, pp. 193—9; Morton Grodzins, "Public Administration and the Science of Human Relations," *ibid.*, Vol. 11 1951, pp. 88—102; Harold Guetzkow, ed., *Groups, Leadership and Men*, 1951 などにも窺われる。
- (一三) Chester I. Barnard, *The Functions of Executive*, 1938, pp. 56—9, chaps. XI & XVI; Simon, *Administrative Behavior*, chap. VI; Simon et al., *Public Administration*, chap. 18; Simon, *Models of Man*, 1957, part III.
- (一四) Marshall E. Dimock, *A Philosophy of Administration; Toward Creative Growth*, 1958; ditto, *Administrative Vitality; The Conflict With Bureaucracy*, 1959.
- (一五) Waldo, "Adm. Theory in the U. S.," p. 76 n. 3 は、生物学的類比を恐らく最も広汎に用いているものとして、ハウルディング (Kenneth E. Boulding 1910—) の *Organizational Revolution*, 1953 を挙げている。
- (一六) 拙稿「ガウスの行政理論—現代アメリカ行政学における生態学的接近の試み—」(『都市問題』五二巻六号、昭和三六年、七七一—八四頁)。
- (一七) Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 1948.
- (一八) Waldo, *Perspectives on Administration*, 1956, p. 37f. は「イデオロギーのパスパクティヴ」からする行政の観察を代表するものとして、『行政国家』の外、J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, 1944 など挙げらる。なお、このキングスリーの書は、「イギリス公務員制度の中立性についての、少くとも漠然とマルクス主義的な枠組からの極めて刺戟的な研究である。ここでは、この公務員制度は、その中産階級の環境の故にのみ、またそれに関してのみ、中立的々であるというテーマが展開される。」
- (一九) 参照、Arthur W. Macmahon, "The Administrative State," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 8, 1948, p. 203.

- (三〇) Ibid, p. 203. もつとむ' マンマホンは『行政国家』におけるウォルターの「いろいろの脱漏」を批判して
 590. —Ibid, p. 204.
- (三一) 参照' Waldo, The Study of Pub. Adm., p. 50. f.; ditto, Perspectives, p. 51f.
- (三二) Waldo, The Study of Pub. Adm., p. 51.
- (三三) 参照' ibid., p.57 n. 4.
- (三四) Luther H. Gulick, Administrative Reflections from World War II, 1948.
- (三五) Leonard D. White The Federalists: A Study in Administrative History, 1948; ditto, The Jeffersonians: A Study in Administrative History, 1801—1829, 1951; ditto, The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829—1861, 1954; ditto, The Republican Era: 1869—1901, A Study in Administrative History, 1958.
- (三六) John M. Gaus, "American Administrative History," Pub. Adm. Rev., Vol. 8, 1948, p.291; Charles M. Wil-
 tse, "Reflections on Administrative History," ibid., Vol. 12, 1952. p. 113. ウェルツによれば、「国民は、その歴史を
 自覚するようになるとき初めて成熟期に到達するといわれる。もし同じ法則が学科について適用されるならば、行政学は遂に
 成年に達した。」
- (三七) Waldo, Perspectives, p. 59 は「これらホワイトの業績は「専門的行政学徒によるレヴェルないし管轄の政府につ
 ての全面的な歴史的論究の唯一の試み」として際立っている」と述べる。
- (三八) 参照' White, The Federalists, p. VII.
- (三九) Waldo, op. cit., p. 59f. は「ホワイトの労作において採用されている支配的パースペクティブは POSDCORB のそれ
 であり、これには限界がある」と批判する。
- (四〇) Gaus & Leen O. Wolcott, Public Administration and the United States Department of Agriculture, 1940.

参照、前掲拙稿「ガウスの行政理論」八〇—一頁。

(四一) Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, 1958.

(四二) 参照' *ibid.*, pp. 2—4.

(四三) Harvey C. Mansfield, "The Uses of History." *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 11, 1951, p. 51ff. マンスフィールドの説く所では、歴史のデータはわれわれ行政学徒にとって極めて重要である。というのは、われわれには他のデータが甚だ乏しいからである。実験的方法も、統計的方法も、時間動作研究も、法的研究も、更には抽象的論理による方法も、行政学においては不可能であるか、若しくは大きな限界がある。かくてわれわれは、研究素材として、主に、面接及び観察に、そして残された又他の人々によって他の目的のために収集された記録すなわち歴史のデータに、拠らざるを得ない、と。それでは、行政史から如何なる種類の普遍命題が引き出され得るか？ マンスフィールドは、次の三つの段階の種類を挙げて、これに答えている。——(1) 哲学的所見 (*philosophical observations*) …… 具体的ケースを決定しはしないけれども、「その仕事を再びしなければならぬ人々に理解のムードを作り出すのを助ける」ところの「一般的教訓」。 (2) 分析的或いは問題解決の技術 (*analytical or problem-solving techniques*) …… 行政プロパー或いは経済的、政治的ないし法的環境に関する「中軌的」教訓。 (3) 行政的技術 (*administrative techniques*) …… もつ一度しなければならぬならばこうしてせよ、というタイプの「狭軌的」教訓。

(四四) Fred W. Riggs, "Notes on Literature Available for the Study of Comparative Public Administration," *American Political Science Review*, Vol. 48, 1954, p. 516 における用語。

(四五) Georges Langrod, *La science et l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis*, 1954, p. 17 における用語。

(四六) Woodrow Wilson, "Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol. 2 1887, p. 197ff. Frank

- J. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, 1893.
- (四七) 参照 Langrod, *op. cit.*, p. 16.
- (四八) 参照 Riggs, *op. cit.*, p. 515; Waldo, *The Study of Pub. Adm.*, p.69; ditto, *Perspectives*, p.114f. ; ditto, *Political Science in the United States of America*, 1956, p. 71.
- (四九) Avery Leiserson, "The Study of Pub. Adm.," *Element of Pub. Adm.*, Morstein Marx, ed., 1946, p. 48; Robert A. Dahl, "The Science of Pub. Adm. : Three Problems," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 7, 1947, p.11; Albert Lepawsky, *Administration*, 1949, p. 183; Waldo, *The Study of Pub. Adm.*, p.69; ditto, *Perspectives*, p. 114f.
- (五〇) Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, rev. ed., 1949.
- (五一) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed., 1950.
- (五二) Lepawsky, ed., *Administration : The Art and Science of Organization and Management*, 1949. なおこの論集には、イギリス、フランス、ドイツ、ソヴェト・ロシア、ラテン・アメリカ及び国際政府について、各々に関する代表的行政文献を抜萃編集した独立の一章をも含んでいる。——第六章「比較行政」(pp. 153—84)。
- (五三) 文献の詳細については、Riggs, *op. cit.*, pp. 515—31を見よ。最近においては、例えば、連年の関心が目下である。—— John N. Hazard, *The Soviet System of Government*, 1957, rev. ed., 1960; John A. Armstrong, *The Soviet Bureaucratic Elite: A Case Study of the Ukrainian Apparatus*, 1959; M. E. Dimock, "Management in the USSR—Comparisons to the United States," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 20, 1960, pp. 139—47. なお、直接参看し得なかつたが、最近の一般的文献としては、W. J. Siffin, ed., *Toward the Comparative Study of Pub. Adm.*, 1959; F. Heady &

S. L. Stokes, *Comparative Pub. Adm.: A Selective Annotated Bibliography*, 2nd ed., 1960 等が注目するべきであらう。

(五四) Dahl, *op. cit.*, p. 11 の次の主張は、この点を指摘したものととして適切である。——「(1) 一国の環境の中での行政の作用から抽出された一般命題は、普遍化されて、異った環境の中での行政に適用されることを得ない。或る原理は、異なる枠組の中で適用可能であるかも知れない。しかし、その適用可能性は、かの特殊な枠組の研究の後にのみ決定され得る。(2) 行政の——もしあるとすれば——如何なる面が国家的及び社会的背景から真に独立であるかを決定するための、行政と密接に関連する様々の国家的及び社会的特徴の深い研究なしには、行政についての真に普遍的な一般命題はあり得ない。(3) かくして行政の研究は、必然的に技術及び過程の狭く限定された知識に基づくのではなく、むしろ行政に各国におけるその特異な刻印を与える様々の歴史的、社会的、経済的その他の規定要因に拡がる遙かにより、広い基礎を持った学科とならなければならない、ということになる。」なお、「一般に比較政治学 (comparative politics) の方法論について、社会科学研究協議会 (Social Science Research Council) の比較政治学に関する大学連合研究セミナーの有益な報告—*Am. Poli. Sci. Rev.*, Vol. 47, 1953, pp. 641—57—及びそれに対する諸家の批評—*ibid.*, pp. 658-75—がある。

二 現代アメリカ行政学における価値問題への接近

上に検討してきたのは、事実としての行政現象に対する接近の諸方法であった。しかし、行政の政治的——政策形成的——機能の顕在化・重大化は、行政における価値への規範的関心を増大させずにはおかない。かくて、論理実証主義的な「価値と事実の峻別」の主張にも拘らず、「人々は行政を処理し又は行政に参加するに当って如何に行動すべきかについての理論の闡明と展開」^(三)が、今やアメリカ行政学においては種々の角度から企てられ始めている。こ

で問題となるのは、ウォルドーに従っていえば、行政をめぐる諸「価値」、諸「規範」を所与の「因果的理論のデータ」としてではなく、「倫理的理論として」考察することであること、^(三)いうまでもない。次に、このような、価値問題への即目的接近の試みの代表的なもの二、三を取り上げて論じてみることにする。

(一) 行政哲学的接近

行政哲学的観点からする問題の究明と特徴づけられ得べきものに、アップルビー (Paul H. Appleby 1891—) の『民主政における道義と行政』^(四)がある。ルイジアナ州立大学での連続講義の所産たる本書で、著者は、「行政の価値的内容」のテーマに取り組む。その際彼の思索は、書名の示す通り、アメリカにおける行政・政治・社会の基本価値として民主主義を措定するところから出発している。すなわち、彼はいう、——「われわれは、哲学者たちが思いめぐらす一層普遍的な諸問題を無証明で前提する。われわれは、民主主義を仮定することから始める」^(五)と。ところで、彼によると民主主義は、共産主義とは対蹠的に、「それが統治的な形態及び過程の手段価値に置く高い信頼」において際立っている。このように見て、彼は、「執行府がよって以て民主主義の実現という永続的事業に参画する手段の価値内包」^(六)の探求を試みるのである。彼に従えば、政府の行為が明確に民主的な——すなわち根本的に道義的な——性格を持つのは、それが次のクルーシャルな諸要件を充たす場合である。——(1)より一般的な自由の代弁者としての政治的自由の全般保護のためにこれまで発展せしめられてきた諸々の手段、象徴に従うこと。(2)公共の決定による変更或いは取消しのための道を開いておくこと。(3)その行為についての責任が公衆によって容易に確認できるような統制のハイアラキーの中に取り入れられること。(4)単に指導者の私的或いは個人的な必要に対する反応だけでなく、一般に感ぜられている必要に対する具体的構成を実現すること。^(七)彼は、なお次のようにも述べている。——「その行政的側面における民主的政府の道義性は、何よりも先ず、……ユニークに公共的な利益への指向性にかかっ

ている。それは、この利益に関連した責任性、統制可能性及び過程にかかわり、他の価値問題は政治的過程における決定に委ねる」と。^{(八)(九)}

また、M・E・ディモックの近著『行政の哲学』^(一〇)は、「われわれ各自の管理的義務における個性的な思考及び仕事への刺戟剤としても、また恐らく、より確実でより安全な目標への指針としても、役立つであろう行政の哲学」を求めて思索をめぐらしている。^(一一)ここでディモックが結論として提示する行政の規準は、組織の「創造的成長」(creative growth)の觀念である(一三参照)。創造的成長とは、多くの個人の成長潜勢力に焦点を合わせた政策及び行動の所産であり、技術や非人格的な仕事の仕方に基く量的な機械的成長と対比的なものとされる。^(一二)かくて彼は、管理者のあらゆる政策、選択或いは行動をテストする方式として、「それが個人の尊厳に、及び彼の成長の潜勢力に、何をなすか？」を挙げるのである。^(一三)

このような行政学者たちによる哲学的考究は、これまでのところ、アメリカ・デモクラシーの大柱を出ないものであること、上述した所から明らかな通りである。この限界を出るには、しかし、より高次の立脚点の設定が要請されるであろう。

(二) 倫理学的接近

これに対し、アップルビーが自らその任にあらずとした^(一四)一般的な哲学の体系的用語での論述^(一五)としてわれわれの注目を惹くのが、倫理学者リース(Wayne A. R. Leys 1905—)^(一六)の業績である。

リースは、既に一九四三年に、倫理学の立場から行政的裁量の問題を論じた一文をPublic Administration Review誌に寄せている。^(一七)この論文で彼は、「なぜ、古くからの行為基準探究たる倫理学が行政家を手助けしてはならないのか？」として、立法的基準の「明確性」(definiteness)に重点を置く行政家による問題の取り扱い方を批判し、基

準に「一般的」(general)と「特殊的」(specific)を、また「不明確」に「漠然」(vague)と「多義的」(ambiguous)を区別する哲学者の眼から、行政家がなさねばならぬ選択の種類の重大な差違を強調すべく、行政的裁量の新しい分類を提唱したのであった。^{(二七)(二八)}

ここでわれわれが取り上げる彼の一九五二年の力作『政策決定のための倫理学』^(二九)も亦、倫理学の立場から政策決定の問題にアプローチを試みたものに外ならない。すなわち、本書序文の言葉によれば、それは哲学的倫理学の教師と行政家・政治家との間の「語い」と関心の割れ目を架橋」し、「倫理学と政策を結びつけ」ようとするものである。^(三〇)

ところで、ここにおいて著者の企てるのが、特定の一倫理学体系の適用ではなく、主要倫理学体系の総動員であることは極めて特異である。すなわち、「政策問題における良き判断は哲学的観点を必要とする」^(三一)との立場をとる彼は、その際、倫理学を解答のためではなく、「批判的設問」(critical question)のために読むべきことを説く。^(三二)曰く、「一

組の疑問とされ得る諸解答としての哲学はしばしば科学及び政策技術と対立するが、一組の解答し得る諸設問としての哲学は実践的思考の組織者である。」^(三三)「設問の学科としての倫理学は、行動の瞬間において精神を痲痺から解放する筈である。それは、研究を必要とするかも知れない忘れられた或いは気づかれない角度を示唆する。」^(三四)かくてリースは、「われわれがわれわれの時代において当面する種類の実践的問題に最も関係のある諸観点」を古今の欧米の倫理学者たちの学説について検討し、これを定式化するのである。そこに取り上げられているのは、ベンサム^(三五)の功利主義、決疑論、プラート及びカントの道徳的理想主義、エピクテートス及びスピノーザのストア主義、アリストテレスの中庸論、ホップス及びバトラーの心理学的倫理学、ヘーゲル及びマルクスの歴史論、デューイの器具主義、並びに意味論であり、定式化されている計三十六の「批判的設問」は、例えば、「何れの政策が最大多数の最大幸福をもたらすであろうか？」(ベンサム)であり、「汝は汝の行動の格率が普遍的法則となることを欲し得る

や?」(カント)であり、「何がこの事情の下で到達できる最高の善を保証する中庸であるか?」(アリストテレス)であり、「全問題は如何に階級闘争に関連しているか?」(マルクス)である。^(二五) なお、リースは更にこの書の後半を費やして、このような諸倫理学的基準の実際問題への適用性を検すべく、政治的、行政的、経営的その他の事例研究を行っている。^(二六) 彼によれば、数多の倫理学的基準の中何れが具体的事件において「適切」(relevant)であるかは、その事件の具体的状況によって決まるのであるから、事例研究を通じて初めて「実際の熟慮の技術の研究」が可能となるわけである。以上要するに、リースの見解は、正しい政策決定を行うには「正しく設問することが必要であり、倫理学は、その特定の一体系ではなく、その累積的総合において、このための多種多様の「批判的設問」を供給する、というにある。本書が『熟慮的な設問を行う技術』と副題せられている所以である。^(二九)

このようなリースの接近法は、政策決定に当って価値的視野をできるだけ広く且つ多角的にする一方法を示すもの(「安易な解答に対する解毒剤」)^(三〇)として興味深いが、しかし、それは結局、肝心の価値選択の場面で指針を与え得ないのではないか。

(二) 事例研究的接近

行政価値一般の即自的把握の困難性は、リースにも見られたように、事例研究(case study)による問題への接近法を生み出す。

その代表例は、スタイン(Harold Stein 1902—) 編纂の『行政と政策展開』^(三一)である。この、大型版九百頁にも及ぶケース・ブックは、(1)一九三四〜四五年にわたる社会科学研究協議会(Social Science Research Council) 行政委員会のケース・レポート、(2)ステイーン(Edwin O. Stene 1900—)によるカンサス大学における、及びライニング(Henry Reining, Jr. 1907—)による南カリフォルニア大学における事例研究作業、(3)ヘリンゲ(E. Pendleton

Herring 1903—)及びフェインソード(Merle Fainsod 1907—)による「ハーヴァード行政大学院の「政府行政と公共政策」セミナーの事例研究を先駆とする一九四八—五一年の行政事例委員会(Committee on Public Administration Cases)——コーネル、ハーヴァード、プリンストン、シラキュース四大学の代表者で構成——並びにその後継組織たる大学連合事例計画(Inter-University Case Program=ICP)——編集長スタイン——の事業、——これらの上に立脚したものである。^(四一)

スタインは、行政における事例研究について次のように解説する。——「われわれは、行政家の行動に關係のある広範圍の諸々の考慮すべき事から留意するのてなければ、行政の効果的理解を得ることはできない。^(四二)」「しかし、これら諸々の考慮すべき事からを賢明に考え比べるのは、結局、技術的知識の問題であると共に価値の問題である。^(四三)」かくて、このように複雑な行政問題を分析する技術の一つとしてケース・メソッドが登場する。ここで「ケース」(事例)とは、「行政家或いは一群の行政家たちによる決定或いは一群の関連諸決定を形作り或いは導く諸事件の物語(narrative)」である。^(四四)すなわち、それは、記録者が自分の仕事の過程でなし或いは気づいたことの報告である医学上の「ケース」(症例)や、公権的決定たる法学上の「ケース」(判例)とは異り、ハーヴァード経営大学院の始めた経営学上の「ケース」と同じように、決定過程に焦点を合わせた客観的第三者による記述であり、教育的目的のために書かれたものである。^(四五)もっとも、経営学での「ケース」とも異り、ここでは、「主要な企業目的か又は小さな作業集団内部の個人關係に包含されている諸価値よりも、一般に、より深く、より複雑な諸価値の問題」に大きな関心が払われる。^(四六)その狙いは次の三点にある。——(1)冷静な分析並びに批判的判断に余地を有する行政に対する態度を開展させること。(2)公的組織における行政的行動についての相反する諸結論を探究するための共通の地盤をできるだけ供給すること。(3)公的組織における行動についての普遍命題を示唆し証明する手段を供給すること。^(四七)かくて本書に

は、^{ノーマル}「代表的」且つ「正常」な事例二十六が収録される。なお、行政事例の作成はその後もICPの手で続けられており、その成果は一篇毎に公刊され、一九六〇年初頭において、その数五十近くに上っている。^(三九)
 確かに、ウォルドーの評する如く、「本書の出現は、研究分野としての行政学の発達における一大事件」たるを失わ^(四〇)ない。しかし、行政における価値問題への完全な接近は、個別的、具体的な事例研究の方法のみでは不十分であることも亦、確かであろう。

- (一) その紹介と批判——拙稿「サイモンの行政理論」六五—六頁、七二—三頁。
- (二) 参照、Waldo, "Adm. Theory in the U. S.," p. 81.
- (三) Ibid., p. 83.
- (四) Paul H. Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government*, 1952.
- (五) Ibid., p. 28.
- (六) Ibid., p. 26f.
- (七) Ibid., p. 36.
- (八) Ibid., p. 45. なお、参照、James M. Burns の著書評 (Pol. Sci. Q., Vol. 68, 1953), p. 153.
- (九) 政府の道義性という面から問題を捉えたものとしては、この他に、グレイアム (George A. Graham 1904) の *Morality in American Politics*, 1952 や タグラス (Paul H. Douglas 1892—) の *Ethics in Government*, 1952—の一九五一年ハーヴァード大学ゴッドキン講義を収録した小著で、合衆国上院議員たる著者は、一章を「行政家の倫理的問題」に充てて *S&P* (pp. 27—63) 。——『The Annals』誌の "Ethical Standards in American Public Life" 特集号 (Vol. 280, Mar. 1952) 及び "Ethical Standards and Professional Conduct" 特集号 (Vol. 297, Jan. 1955) 更に Robert C. Wood,

“Ethics in Government as a Problem in Executive Management,” *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 15 1955 pp. 1—7
 などがある。なお、「行政における倫理の問題が、どのように考えられ、どのように措置されねばならないかについて、アメリカの実情と諸論を展開することによって、このような問題に関心をもつ人々の参考に資しよう」として書かれた小関紹夫『行政の倫理』（昭和三〇年）が参照されるべきであろう。

(一〇) M. E. Dimock, *A Philosophy of Administration: Toward Creative Growth*, 1958.

(一一) 参照、*ibid.*, p. VII.

(一二) *Ibid.*, p. 166f.

(一三) *Ibid.*, p. 171.

(一四) Appleby, *op. cit.*, p. VI.

(一五) 倫理学者としてのリースには、*The Religious Control of Emotion*, 1932; *Ethics and Social Policy*, 1941 等の著書がある。

(一六) Wayne A. R. Leys, “Ethics and Administrative Discretion,” *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 3, 1943, pp. 10—23.

(一七) 結論としてリースが提唱するのは、次の三分類法である。(Ibid., p. 23.) — (1) 単に技術的な裁量……この場合には、立法部は、それが望むところの結果を行政官が知っているかと述べるか、或いは前提している。(2) 社会的プランニングの点での裁量……この場合には、立法部は、それが結果として究極的に何を欲するであろうかということを正確には知らない。(3) 調停 (reconciliation) の仕事の点での裁量……この場合には、立法部は、事実上行政官に政治的行き詰りを打開することを求めつつある。

(一八) リースには、また、論文 “Human Values in the Atomic Age,” *The Annals*, Vol. 290, No. 1, 1953, pp. 127—133 がある。

(一九) Leys, *Ethics for Policy Decisions; The Art of Asking Deliberative Questions*, 1952 (4th printing, Mar. 1959).

(二〇) *Ibid.*, p. VII.

(二一) *Ibid.*, p. 5.

(二二) *Ibid.*, p. 3 p. 9.

(二三) *Ibid.*, p. 10.

(二四) *Ibid.*, p. 11.

(二五) *Ibid.*, pp. 13—188, pp. 189—92

(二六) *Ibid.*, pp. 205—352.

(二七) 参照 *ibid.*, p. 356.

(二八) *Ibid.*, p. 192.

(二九) 「リースのこの研究は、副題の言葉を引くならば、『熟慮的設問の技術』についての実用使覧に近い。」—H. C. Nixon *on* *レブリス書評* (*Pub. Adm. Rev.*, Vol. 12, 1952, p. 286)。なお、同書評は、リースの試みを「倫理学の哲学的体系と現代の政策形成の諸問題の間の知的な連続往復旅行」とも評している。

(三〇) *Ibid.*, p. 286.

(三一) Harold Stein, ed., *Public Administration and Policy Development; A Case Book*, 1952.

(三二) *Ibid.*, pp. XXXVIII—XLV *レブリス*。

(三三) *Ibid.*, p. X VII.

(三四) *Ibid.*, p. X VIII.

(三五) Ibid p. XXXII.

(三六) Ibid., p. XXXI.

(三七) Ibid., p. XXXI.

(三八) Ibid., p. XXII.

(三九) 参照 F. M. G. Wilson, "Cases and Case Study: American and British," *Public Administration*, Vol. 38, 1960, p. 61ff.

(四〇) Waldo のよる書評 (*Am. Poli. Sci. Rev.*, Vol 46, 1952), p. 876. なお参照 Egbert S. Wengert のよる書評 (*Pub Adm. Rev.*, Vol. 12, 1952, pp. 193—200)。

三 総 括 的 批 判

以上、現代アメリカ行政学に見られる新しい諸方法について個々の短評を試みてきたが、通観して看取されるのは、先ず、科学方法論の上での行政学のいわば分裂ないし拡散の傾向であろう。なるほど、現代行政学の課題に対応する方法論の広角化及び多角化は、確かに実現されつつある。しかし、そこで提唱され適用されている諸接近法は、それぞれ思い思いの隣接社会科学に強く依拠する限りにおいて、互いに統一を欠き、また行政学の独自性を危うくする方向に向かいつつあるように思われる。私見によれば、これら諸接近法は、行政学独自の視点を中心に、相互補完的なものとして総合さるべきである。そしてその際、いうまでもないが、行政学独自の視点を確定するに当っては、特に社会心理学派に見られるような政治学疎外の傾向は批判されなければならない。なぜなら、既に明らかなように、「行政の理論は現代では政治の理論をも意味する」(ガウス^(三))のであるから。

次に、行政における価値の問題に対する規範的関心の増大、及びそれへの接近の試みの出現は、高く評価されるべきものである。しかし、それらと、事実としての行政に関する理論との間に現在横たわる断層の存在は、大きな問題である。ウォルドーが、彼のいわゆる「因果的」理論と「倫理的」理論との適切な関係づけこそ、「行政理論における現下の最大の必要であり挑戦」であると述べているのは、正に問題の所在を的確に指摘したものと^(三)いえる。論理実証主義や、ドイツ観念論の「没価値性」論が主張する両者の峻別は、観念論理としてはともかく、現実論理としては維持されまい。かの断層を埋めるには、しかし、アメリカ行政学に致命的に欠けているように思われる巨視的觀察に俟たなければならぬであろう。

(一) 参照 Roscoe C. Martin, "Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union," *Am. Poli. Sci. Rev.*, Vol. 46, 1952, p. 671.

(二) Gaus, "Trends in the Theory of Pub. Adm.," *Pub. Adm. Rev.*, Vol. 10, 1950, p. 168. なお参照 Martin, *op. cit.*, p. 672. 「政治学は、依然として行政学の自然な学問的基盤として承認される。」

(三) Waldo, "Adm. Theory in the U. S.," p. 85.

(四) ウォルドーは、「現在においては、このギャップを埋めるべき行政理論内の総合の何らの徴候もない」としながらも、「社会的研究の特殊の分野において、因果的なものと倫理的なものとの間に、少くとも、相互の援助と顧慮の実際的關係がもたらされ得る」と信するよう私を勇気づけるもの」として、イーストン (David Easton 1917-) の *The Political System*, 1953 を挙げてゐる。——Waldo, *op. cit.*, p. 86. 因みに、イーストンのこの書は、「今日合衆国で知られている政治科学の狀態及びそれに対する道德的並びに因果的一般政治理論の關係」を取り扱ったものであり (Easton, *op. cit.*, p. IX) その中の一章では、(1)概念的枠組はその道德的前提についての明瞭な知識と理解なしでは不十分であるという程度にまで、道德的見

解が理論的思考に影響していること、(2)これら倫理的前提の単なる記述ないし形式的知識は、この道徳的明晰さのための要件を満足させないこと、(3)そして、体系的理論への、より精密な注意の必要は、道徳的理論が最近半世紀にわたって研究されてきた態容を再検討し最後には改訂する責務を自動的に政治科学に課すること、を論じている (ibid., pp.219-32) のである。

〔附記〕

君村昌「アメリカにおける民主的行政理論の展開」(『同志社法学』一二巻五号、昭和三六年)には、拙稿「アメリカ行政学の特質と限界」(本誌二六巻二号、昭和三四年)の論旨・行文を、註記なしに利用・転用した箇所がある。左は、その代表的な例である。

<p>手 島 論 文</p>	<p>君 村 論 文</p>
<p>アメリカにおけるデモクラシーは、いうまでもなく、主としてイギリス的な、ヨーロッパのデモクラシーの伝統を受け継ぐものであるが、それは、空間的・時間的に特異な新大陸の風土の中で、特殊アメリカ的な形で根を下ろした。かかるものとしてのアメリカ・デモクラシーは、齋藤真氏の適確な表現に従って云えば、権力への参与の面で直接民主政、権力の抑制の面で立憲主義に特徴づけられた政治制度の上のみならず、今やアメリカニズムそのものとして体制信従化している点に、その特性を認められよう。(三三三頁)</p>	<p>……いうまでもなく、アメリカにおけるデモクラシーは主としてイギリス的な、ヨーロッパのデモクラシーの伝統を受け継ぐものであるが、それはアメリカ社会のなかで特有の性格をになうようになった。これを政治制度の面からいえば、第一に権力への参与の面で直接民主政、第二に権力抑制の面で立憲主義として特徴づけられるものであった。(一〇五頁)</p>

…アメリカ・デモクラシーのアメリカ行政学規定の態容は、決して単一ではない。それには、次の二つの場合が認められる。すなわち、デモクラシーがいわば行政学の外枠を劃するものとしてこれを規定するか、或いはその内部にまで滲透してこれを規定するか、である。…

第一の場合、行政学にとってデモクラシーは「外的」(external) なもの、「周辺の」(peripheral) なものである。特に、形成期のアメリカ行政学にあつては、そうであつた。これは、当時、デモクラシーを擁護し促進するには、一見逆説的であるが、行政のデモクラシーとの直接の関係を断ち切らねばならぬ、と考えられたからに外ならない。(三四頁)

第二の場合には、…デモクラシーは、少くとも能率と並んで、行政学に内的な指導原理として作用する。このような傾向は、全統治機能の中に占める行政の比重のめざましい増大が、やがて行政過程そのもののデモクラシー化を要請せずにはおかなくなるに及んで、出現した。行政における能率化のための能率化が、もはやデモクラシーに奉仕するものではなく、却つてデモクラシーを脅威するものとなつてきたのである。(三五頁)

さて、アメリカ行政学の流れを通観した場合、デモクラシーと行政との関連づけという問題については、二つの立場をみてとることが出来る。第一の立場はデモクラシーが行政にとって外的なもの少くとも偶然的なもののみならずものであり、第二の立場はデモクラシーが行政の内部にまで滲透してこれを規定すると考えるものである。

行政学の形成期においては第一の立場がとられ、デモクラシーは行政に対して外的 (external) なものと考えられた。これは、当時、デモクラシーを擁護し促進するには、一見逆説的であるが、行政とデモクラシーとの直接の関係を断ち切らねばならないと考えられるに至つたからである。(一〇三―四頁)

これに対して、第二の立場は主にニュー・ディール以後にあらわれたもので、デモクラシーは行政の内部にまで滲透し、その指導原理となるべきであると主張する。このような主張が出現したのは全統治過程の中に占める行政の比重が増大し、やがて行政過程そのもののデモクラシー化が要請されるようになった結果であり、第一の立場が主張するような行政における能率化のための能率化が、もはやデモクラシーに奉仕するものではなく、かえつてデモクラシーを脅威するものとなつてきた結果である。(一〇四頁)