

アメリカ行政学の歴史的展開（一）

手島, 孝
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/14356>

出版情報：法政研究. 24 (1), pp.41-70, 1957-07. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

アメリカ行政学の歴史的展開（一）

手 島 孝

目 次

- は し が き
- 第一章 先 史 期
 - 第一節 ハミルトニアニズム
 - 第二節 ジェファソニアニズム
 - 第三節 ジャクソニアニズム
- 第二章 生 成 期
 - 第一節 行政学生成の基盤
 - 第二節 政治と行政の分断（以上本号所載）
 - 第三節 行政調査運動
 - 第四節 「能率」と「原理」
- 第三章 変 革 期
 - 第一節 変 革 の 基 盤
 - 第二節 政治と行政の分断から融合へ
 - 第三節 「能率」と「原理」の批判
 - 第四節 新しい行政学の方法

は し が き

本小論は、アメリカ行政学の歴史的展開の通観を試みようとするものである。

アメリカに於ける一の分科科学としての行政学の歴史は新しい。それは、せいとく今世紀初めから前世紀末に遡るに過ぎない。しかし此のことは、それ以前に行政に関する技術的・制度的・思想的な文化財がアメリカに存在しなかつたことを意味するものでないのは勿論である。それらの中、来るべき行政学の成立に何らかの意味で重要な意義を

持つこととなつたものを、アメリカ行政学の先史段階として先ず第一章で取り上げる。

第二章はアメリカ行政学の生成期を取り扱う。十九世紀末に於ける産業社会の發展に基く政府行政機能の重要化の現象が、党派的政治 (partisan politics) による行政の自己法則性の危殆化という当時の政府の状況の中で、如何に斯学の創始者たちによつて受け取られ、如何に理論化されて行つたかが検討される。行政の能働化 (行政能率) という時代の要請に應えて生まれた行政学が、その初期に於いて、行政を政治から切断された技術的過程として把握することによつて此の要請を充たし得るとする管理学的方向に向つたのには、十分の時代的必然性と意義が存したことが、そこに於いて明らかにされるであらう。

第三章では、一九三〇年代から四〇年代以降顯著となつて来たアメリカ行政学に於ける変革の動向が論ぜられる。大恐慌を契機とする計画経済的体制の登場、それに伴う政府行政機能の一段の量的・質的増強が、行政の政治性・社会性を顕在化することによつて、如何に前代の行政学の理論構造をゆるがし、新たな時代の要請 (行政の能働化、正にそのための行政の視野の広角化) に応じた新しいその出現を促しつゝあるかが、そこでの考察の主題となる。以下詳述される斯かる歴史的考察の結論として、我々は次のように云うことができるであらう。

一、アメリカ行政学は二十世紀の行政学である。それは、「大社会」 (Great Society) の出現に伴う「職能国家」 (Service State) ・「行政国家」 (Administrative State) の所産であり、現代の行政を現代の視角の下に把えようとする。

二、アメリカ行政学は「アメリカ的」である。アメリカン・デモクラシーというイデオロギー的枠組と、理論に於ける実践的・プラグマティックな志向とに根本的に規定されている、という意味に於いてそうである。これら二つの規定因子は、何れもイギリスの遺産の上に立ちながら、アメリカ独自の自然的・社会的・精神的風土の中で独自の自

已形成を遂げたものなのである。

アメリカ行政学の発展に関する全般的参考文献

- John A. Vieg, "The Growth of Public Administration," *Elements of Public Administration*, Fritz Morstein-Marx, ed., 1946. pp. 3—26.
- Avery Leiserson, "The Study of Public Administration," *op. cit.*, pp. 27—50.
- Dwight Waldo, *The Administrative State ; A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 1948.
- Albert Lepawsky, *Administration ; The Art and Science of Organization and Management*, 1949.
- John M. Gaus, "Trends in the Theory of Public Administration," 10 *Public Administration Review*, 1950, pp. 161—8.
- W. J. M. Mackenzie, "The Study of Public Administration in the United States," 29 *Public Administration*, 1951, pp. 131—43.
- Dwight Waldo, "Administrative Theory in the United States ; A Survey and Prospect," 2 *Political Studies*, 1954, pp. 70—86.
- George Langrod, *La science et l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis*, 1954.
- Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, 1955.
- William J. Siffin, "The New Public Administration ; Its Study in the United States," 34 *Public Administration*, 1956, pp. 365—76.
- Fritz Markull, "Probleme der Verwaltungslehre in USA," 71 *Deutsches Verwaltungsjahrbuch*, 1956, SS. 536—49.

第一章 先 史 期

第一節 ハミルトニアニズム

我々は、既に合衆国建国の当初に於いて、初代の財務長官ハミルトン(Hamilton, Alexander 1757—1804)の許に、此の国で最初の注目すべき体系的行政思想を見出だすことができる。⁽¹⁾ ホワイトによつて「合衆国に於けるその世代の最大の行政的天才・あらゆる時代を通じての偉大な行政家の一人」と讃せられる彼は、当時の困難な国際情勢の下に、⁽²⁾ 強固な連邦政府による国家的保護育成を求め、新興共和国の若い商工業資本を背景として、共和主義原則の許す限り強力な中央執行権に好意を寄せる政治哲学を抱懷した。それは、彼が合衆国憲法草案擁護のために僚友ジェイ(Jay, John 1745—1829)及びマディソン(Madison, James 1751—1836)の協力を得て書いたアメリカ政治思想史上不朽の名著『ザ・フェデラリスト』(The Federalist, 1788)の中に遺憾なく展開されている。⁽³⁾

行政の重視ということが、そこでの彼の議論を一貫するテーマであつた。

我々は、「政体についての論争は愚者に任せておけ、——最もよく行政されるものが最良なのだ、」——と云う詩人の政治的異端に黙従することはできないけれども、しかし、良い政府の眞の試金石は良い行政を生み出すその適性と趨性である、と安んじて断言することができる。⁽⁴⁾

彼はこゝで行政に三つの要請を加える。独立性と強力性と責任性⁽⁵⁾とである。

先ずハミルトンは、執行部をその自己の領域内で立法部から独立に活動し得るよう組織することの必要を力説する。「執行部はその職務の継続について、人民それ自体を除く何ものからも独立でなければならぬ。⁽⁶⁾」固より彼は、法の優位と憲法に規定された執行権に対する立法的抑制とを是認しはするが、なお彼は、「それ自身の領域内で独立に

行動し得る執行権の断乎たる擁護者」である。^(七)

次いでハミルトンは、良い政府についてのその見解及び彼自身のパーソナリティを反映して、強力な執行部を推奨する。強力な執行部 (a vigorous Executive) は共和政府の精神と両立しないとの議論を排して、彼は次のように述べている。

執行部に於ける活力 (energy) は、良い政府を定義する際の指導的性格である。それは、外患に対する社会の防衛に不可欠であり、法律の着実な執行、時に正義の正常な進路を妨害する不法且つ横暴な結党に対する財産の防衛、野望・徒党・無政府の陰謀及び攻撃に対する自由の保全にとつても、劣らず不可欠である。……

……弱体な執行部 (a feeble Executive) は、統治の弱体な執行を意味する。弱体な執行は悪い執行の別名に外ならない。そして、悪く執行される統治は、理論に於いては如何にあれ、実際に於いては悪い統治である。

……分別ある人々はすべて、活力ある執行部 (an energetic Executive) の必要に同意するであろう。^(八)

彼は、執行部の活力の要素として、(一)統一性 (unity)。(二)持続性 (duration)。(三)その維持のために適当な給与 (an adequate provision for its support)。(四)として(四)十分の権限 (competent powers) の四を挙げる。此の中、統一性に関しては、決断性 (decision)、行動性 (activity)、秘密性 (secret) 及び迅速性 (despatch) に於いて単独制が複数制に遙かに優ることが論ぜられており、また持続性に関しては、執行部の長官の地位に或る程度の持続性を与えることが、憲法上の権力を行使するに際しての彼の個人的強固性及び彼の下に行われる行政の安定性のため必要であることが説かれて^(九)いる。

しかしハミルトンは、執行部の独立性・強力性に対向せしめらるべき共和主義的保障の考慮をも決して忘れていない。適正な対民衆依存と適正な個人責任とが斯かるものとして言及される^(一〇)。彼は、世論による統制がより効果的に行

われ、不正の発見がより容易であるとの理由から、単独制を責任ある執行部の立場からも望ましいものとした^(一三)

要するに、ハミルトンの説くところは、ワシントン (Washington, George 1732—99) の云う「有効で責任ある執行部」(an efficient and responsible Executive)^(一四)であつた。それは、責任性を条件に執行権の強化を恐れぬものである。^(一五)

ホワイトは、斯かる立場が、ハミルトンその人の専制的なパーソナリティに由来するのみならず、或る社会的背景を持つものであることを、次のような言葉で指摘している。「彼は、アメリカ経済は過度の農業依存から脱して均衡のとれた農・工業経済へと導かるべきであると信じた。斯かる経済は国家的 (national) な活動と国家的規模に於ける効果的指導^{リネターシッパ}を必要とした。斯かる指導に、彼は現下の経済政策の主要な道具を見たのであつた。」^(一六)

ハミルトンは、ワシントンの片腕として、自らの思想を政治的实践に移した。彼は、強力な連邦執行権のために、一七九一年の国立銀行設立の事例の示す如く、憲法の「自由な解釈」(free construction)に従つて行動し、違憲の嫌疑をも敢えて辞さなかつた。建国当初の特殊な社会情勢を背景に中央行政の強力・能働化を要請したハミルトニアニズムは、やがて自由放任国家体制の確立と共に屏息せしめられるに至る。しかし、その行政思想・行政実践は、十九世紀末から二十世紀にかけての職能国家体制の出現に伴い、再び新たな装いの下に登場して来るのである (ニエー・ハミルトニアニズム)^(一七)。此の意味で、その持つ現代的意義は大きい。

(一) アメリカで「行政の分野に於ける著述は、実際のところ、合衆国になつて始まつた。最初に此の語をその近代的用法に於いて定義し、最初に行政思想を樹立したのは、アレクサンダー・ハミルトンであつた。彼の考えは彼の同時代の国人の多くに今わなかつた (not congenial) けれども、彼の貢献は独自のものであつた。」Leonard D. White, *The Federalists*;

A Study in Administrative History, 1948, p. 478.

(二) Cf. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th ed., 1955, p. 208.

- (三) *The Federalist*, Nos. LXVII—LXXVII. 因みに「コミッテーンは行政を次のように定義する。」「行政 (administration of government) は、その最広義に於ては、立法・執行・司法を問わず政治団体 (body politic) のすべての作用を包含する。しかし、その最も普通な、そして恐らくその最も精確な意味に於ては、それは執行的細目に限られ、特に執行部門の領域内に含まれる。対外的交渉の実際の処理、財政の予備の計画、立法部の一般的な歳出予算に基づく公金の充當と支出、陸海軍の編制、戦争遂行の指導——これら及びその他同様の性質の事がらが、最も妥當に行政の語によつて理解されると思われるところのものを形作る。」*Op. cit.*, No. LXXII (Lodge ed., 1888, p. 450).
- (四) *Op. cit.*, No. LXVIII (p. 427). (五) Cf. White, *The Federalists*, p. 89.
- (六) *The Federalist*, No. LXVIII (p. 426). (七) Cf. White, *op. cit.*, p. 93.
- (八) *The Federalist*, No. LXX (pp. 436—7). (九) *Op. cit.*, No. LXX (p. 437).
- (一〇) *Op. cit.*, No. LXXX (p. 437 ff.). (一一) *Op. cit.*, Nos. LXXI—LXXII (p. 445 ff.).
- (一二) *Op. cit.*, No. LXX (p. 437), No. LXXXVII (pp. 481—2). (一三) *Op. cit.*, No. LXX (pp. 441—3).
- (一四) ワシントンの一友人への書簡(一七九〇年)の中の言葉。——「私は、人民が立法部に疑いなく自由且つ平等に代表せられることは、有効 (efficient) な責任ある執行部と共に、アメリカ的自由 (American Freedom) の保持が依存せねばならぬ大きな支柱である、と常に信じた。」White, *op. cit.*, p. 13 より引用。なお「コンマで "efficient" を「有効」としたが、これに関してウォルターは「"efficient" の語に二義ありとして次のように云つてゐる。「これらの意味の一は哲學的なそれと呼ばれ得よう。それは、energy, force 或は cause の觀念である。……他の意味は機械的或いは科學的なそれと呼ばれ得よう。その本質は、割合 (proportion) 或は比 (ratio)」、すなわち費消された energy 或いは可能な結果との比較に於ける現実の結果、の觀念である。明らかに「"efficient" は「行政学の文獻に於いて、これら両義に用いられてゐる。普通、それらは區別されなかつた。すなわち "efficient" は "competent", "productive", "capable" の同義語となる。

“Efficient”を精確に用いる試みがなされるとき……は、比の觀念が強調される。”Waldo, *The Administrative State*, pp. 201—2.

(一五) Cf. Vieg, *op. cit.*, p. 12. ヴィークはここで、ハミルトニアニズム——ハミルトンの行政思想——の主張を“readiness to use governmental power wherever there is assurance of public control over its use”と定式化している。

(一六) White, *op. cit.*, p. 92.

(一七) Cf. White, *Introduction*, pp. 22—3; Langrod, *op. cit.*, p. 36.

第二節 ジェファソニアニズム

ハミルトニアニズムにあつては、行政に於ける共和主義の要請によりは、行政の強力性のそれに大きく重心が偏つていた。^(二) 同時代に、これと並行しつゝ、専らアメリカに於ける行政のデモクラティックな地盤の形成に貢献したのは、ハミルトンの偉大な対抗者ジェファソン (Jefferson, Thomas 1743—1826) の政治思想であつた。

ロック (Locke, John 1632—1704) に大きな感化を受けたアメリカ独立宣言の起草者ジェファソンは、政府の権力と執行部の強力性を強調するハミルトン一派の連邦派 (Federalist) に対し、共和派 (Republican) を率いて市民の自由と代表議会の優位を擁護する。

我々の〔目的〕は、……議會の、そして人民自体の、多数者の意思を擁護することであつた。我々は、人民と共に次の如く信じた。人は、自然によつて権利と生得の正義の感覺とを賦与された理性的動物であり、また彼自身の選択で〔或る〕人々に委託され且つ彼自身の意思に基いて彼らの責務とせられる穩健な権力 (moderate powers) によつて、悪から抑止され正しく保護せられる。^(三)

連邦派に於ける執行部偏重は、共和派と同じく政府の基礎が人民にあることを認めるとは云え根本に於いては貴族主義的であつた彼らの、民衆に対する不信の如実の反映に外ならない。⁽¹¹⁾ 彼らが「人民のための政府」(Government for the people)の哲学は受け容れたが、「人民による政府」(Government by the people)の哲学は受け容れなかつた、とせられる所以である。これに対して、ジェファソンは人民に信頼する。その唯一の著作『ヴァージニア覚え書』(Notes on Virginia, 1781)の中には次の章句が見えてゐる。「すべて統治は、人民の支配者のみに委託されるときは墮落する。故に、人民それ自身が統治の唯一の安全な受託者である。」⁽¹²⁾ 彼自ら、彼の党と連邦派の反目を、民衆を愛する者と民衆を信ぜぬ者とのそれとしてゐるのは興味深い。⁽¹³⁾

斯かる政治哲学は、責任性を条件に執行権の強大化を恐れぬハミルトンのそれとは対蹠的に、「穩健な権力」・「賢明で控え目な政府」の思想に導くものであつた。すなわち彼は、デモクラシーの「山上の垂訓」とまで礼讃される彼の有名な第一次大統領就任演説(一八〇一年)の中で、アメリカ人に与えられた恩沢の数々に触れた後、次のように語つてゐる。

……これらすべての恵みと共に、我々を幸福で繁榮せる国民たらしめるのに更に必要なものは何か。もう一つのものが必要である。市民諸君よ。それは、人々が互いに傷つけ合ふのを抑止し、その他の点では彼らを自由にして彼ら自身の生産及び改良を追求させ、そして勤勞の口からその稼いだパンを奪わない賢明で控え目な政府(a wise and frugal government)である。これが良い政府の要諦であり、而してこれが我々の幸福を完成させるのに必要なものである。⁽¹⁴⁾

彼によつて、公権力は潜勢的に自由によつて危険なものであり、広く分散さるべきものである。「良い政府が実現されるのは、権力の統合又は集中によつてではなく、その分散によつてである」と彼は述べる。⁽¹⁵⁾ 此の制限的・分権的行政(Limited and decentralized administration)の哲学は、ハミルトンの強力・集権的行政の哲学と対を成して、自後

のアメリカ行政思想の底を流れる二大潮流の一の源流を形作るものである。⁽¹¹⁰⁾

当時の商・工業勢力にバックされたハミルトニアニズムに対し、ジェファソニアニズムは独立自営農民層の基盤に立脚するものであつた。「国家を、正しい指導の下に、各人が彼自身の耕地の耕作或いは職人としての独立の作業によつてその家族のための安全を見出だし得るような光輝ある農業民主国家 (agrarian democracy) に発展すべく運命づけられたものと見てとつて、ジェファソンは、対外関係の処理に必要とされる以外の国家的行政の必要を殆ど認めなかつた。」⁽¹¹¹⁾ (ヴィーグ) ジェファソンの夢は、「ヨーロッパの商業主義・工業主義から隔離され、完全に自治的農民から構成された田園的共和国 (rural republic) だつたのである。」⁽¹¹²⁾

連邦派の施政の後を承けたジェファソンは、しかし、その政治的実践に於いて、自らの「賢明で控え目な政府」の所説に整合的たり得ずして終つた。そののみか、嘗てハミルトンの国立銀行設立に強硬に反対したその人が、一八〇三年のルイジアナ購入、一八〇七年の出港停止令 (Embargo Acts) と、連邦派時代にさえ見られなかつた強力な連邦執行権の発動を取えてしなげばならなかつたことは、歴史の皮肉と云うべきである。⁽¹¹³⁾ 此の意味で、ジェファソンの歴史的意義を、行政の技術に対する貢献にはなく、「デモクラシー、自由及び人民の自治の能力についての彼の確信」に見たホワイトの評言は正鵠を得ている。「我々は、ジェファソンを、他の何びとより以上に、我々が今日好んでアメリカ的生き方 (American way of life) と呼ぶアメリカン・デモクラシーの基本的諸原則を定式化したものと考える。」⁽¹¹⁴⁾ (カール・ベッカー)

(110) Cf. White, *The Federalists*, p. 511.

(111) Charles A. Beard, *Readings in American Government and Politics*, 1927, p. 93 より引用。

(112) Cf. White, *op. cit.*, p. 510. ハミルトンは「実に左の如く述べている。「すべて社会は、少数者と多数者に区分され

る。前者は富裕で生れのよい人々であり、後者は民衆である。民の声は神の声と云われて来た。此の格言は如何に普遍的に引用され信じられて来たとしても、事実に於いては真でない。人民は狂暴で無節操である。彼らが正しく判断したり判定したりすることは稀である。故に、第一の階級に、統治への明確な永久的参与権を与えよ。彼らは、変革によつて何の利益も受けることがない故に、常に良い統治を行つて行くべきである。」Beard, *op. cit.*, pp. 47—8 より引用。

(四) White, *op. cit.*, p. 508.

(五) Jefferson, *Notes on Virginia*, Query XIV (Koch and Peden, eds., *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, p. 265).

(六) Cf. Richard Hofstadter, *The American Political Tradition*, 1954, p. 32; Beard, *op. cit.*, p. 94.

(七) John S. Williams, *Thomas Jefferson; His Permanent Influence on American Institutions*, 1913, p. 193.

(八) J. Mark Jacobsen, *The Development of American Political Thought; A Documentary History*, 1932, p. 276 及び引用。

(九) Cf. White, *Introduction*, p. 16. (一〇) Cf. Vieg, *op. cit.*, pp. 12—3.

(一一) *Op. cit.*, p. 12.

(一二) A. Whitney Griswold, "The Agrarian Democracy of Thomas Jefferson," 40 *American Political Science Review*, 1946, p. 681.

(一三) 此の意味で「ホワイトは「シェファンを評して「彼は行政の領域で少くとも二重人格を示した」と云ふ。White,

The Jeffersonians; A Study in Administrative History, 1801—1829, 1951, p. 2f. クリスウォールドは「コンラド「英米の

政治思想及び行動を歴史を通じて支配して来たあのプラクマティックな経験主義」を見てゐる。Griswold, *op. cit.*, p.

669. なお「*op. cit.*, p. 658 は「シェファンの「公務に対する彼の関心の高度に道義的な性質」と共に「彼のプラクマ

ティックな態度」に言及してゐる。

(一四) White, *op. cit.*, p. 4.

(一五) Griswold, *op. cit.*, p. 665 以下引用。

(一六) なお、ハミルトンとジェファソンの行政思想に関しては、cf. Lynton K. Caldwell, *The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson: Their Contribution to Thought on Public Administration*, 1914.

第三節 ジャクソニアニズム

アメリカン・デモクラシーは、ジェファソニアニズムからジャクソニアニズムを経て確立された。ジェファソンは、ホフスタッターのいみじくも性格づけた通り「民主主義者としての貴族主義者」(Aristocrat as Democrat)であり、そのデモクラシーには必然に限界があつた。彼は「常に群衆から超越している。そして、彼が万人の平等を要求するのは、彼が人は平等であると感じ取る (Feel) からではなくて、人は平等でなければならぬと推論する (Reason) からののである。」(チャールス・M・ウィルツ)⁽¹⁷⁾ 東部の独立自営農民を背景としたジェファソンに対し、西部フロンティアの庶民勢力に担われて登場したジャクソン (Jackson, Andrew 1767—1845) にあつては、もはや斯かる観念性は見られ得べくもない。ジャクソニアニズムは自らのまとまつた文献を持たぬけれども、その地に着いたデモクラシーの考えは、選挙権の拡張・公選官吏の増加・公務任期の短縮・公職就任のための財産上宗教上の要件の撤廃等、その制度化に着目することによつて十分明らかである。それは、十九世紀中葉に於ける解放された資本主義 (liberated capitalism) の拡大の一象面に外ならなかつた。「ジャクソンの運動 (Jacksonian movement) は、拡大する諸々の機会と、政府の行為に起原を持つ制限・特権を除去することによつてこれらの機会を更に一層増大しようとする共通の願望とから成長した。斯くて、若干の条件を置けば、それは本質的に自由放任の運動であり、政府と事業を離縁せしめようとする試みであつた。」(ホフスタッター)⁽¹⁸⁾

ジャクソンニアニズムは、アメリカの行政に決定的にデモクラシーの刻印を捺した。行政に対するジャクソンニアニ・デモクラシーの適用は、官職交代制 (rotation in office) の採用に象徴される。^(四) 大統領候補者指名機関として議院内コーカスが凋落して指名全国大会が出現して来たという政党組織の変革、更に成年男子普選に伴つて起つた異常な^(五) 官執等を現実的契機として生まれた此の制度の理念は、一八二九年に於けるジャクソンの第一年度教書中に表現されて余蘊がない。

……すべて公職の義務は極めて平易簡單であり、或いは少くともそうなされ得るものであるから、理解力ある人なら容易にその遂行の資格を得ることができる。そして私は、人々が官職に永く留まることによつて、普通彼らの経験によつて得られるより多くのものが失われる、と信ぜざるを得ない。……官職が人民の利益のためにのみ設けられている国家では、如何なるものも、他のものより以上には官位に対する固有の権利など持たない。官職は、特定の人々を公の費用で養うために設置されたものではない。故に、免職によつて如何なる個人的害悪も加えられるものではない。というのは、官職への任命も官職に留まることも権利の問題ではないのであるから。……免職される彼は、未だ嘗て官職を保有したことのない幾百万の人々が持つと同じ生計獲得の手段^(六) を持つ。

官職交代制は、ジャクソンの予期に反して、党人任用制^(七) 獵官制 (spoils system) に墮する運命にあつた。ジャクソンが官職交代制を導入した根拠は、第一に、長期の官職保有は無關心の成長を惹起する故に職員の頻繁な変更は公務を能率的たらしめると考えたからであり、第二に、此の制度を「共和政の信条の第一の原則」を成すものと見たからである。しかし^(八) 自後、普通選挙の発展・全国的規模の政党の成長・人口の増大に伴つて、官職交代制は獵官制に墮落して行つた。ヘルマン・ファイナーによれば、(一) 全くの非能率、(二) 公の経費の増加、(三) 獵官族 (a class of office-

seekers) の創生、(四) 政治的腐敗、(五) 任命・罷免をめぐつての大統領と上院の間の不斷の確執、(六) 大統領及び諸省の長

官の側に於ける時間及び労力の恐るべき浪費、がその結果であつた。「未だ嘗て一国家がこれほどまでに汚されたことはなかつた。」⁽⁴⁾しかし、官職を利権 (Property) となす考えを打破し、官吏階級を打倒して、すべての市民に自治の事業に参与する特権を享受する平等の機会を与えようというその志向、要するにデモクラティックな理想に対するその献身には、没すべからざる歴史的意義が存する。⁽¹⁰⁾そして、たとえ綱紀水準と行政能率の低下を招いたとしても、それは自後のアメリカの行政の理論・実践にデモクラシーの不動の地盤を決定的に準備したのであつた。「斯くして、アメリカ行政組織^{システム}の主要な一の新要素——その諸制度のデモクラティックな性格——が導入された。ジャクソンの理論の、複雑な社会に於ける必然的限界にも拘らず、行政のデモクラティックな性質は、その顯著な特徴の一として存続する。」(ホワイト)⁽¹¹⁾一八三一年、時恰かもジャクソン治政の初期に當つてアメリカに旅したフランスの若き裁判官トックヴィル (Toqueville, Alexis de 1805—59) の目を瞠らしめたものが、他の何ものでもなく実に「アメリカのデモクラシー」であつたことは、決して故なしとしないのである。

なお、ジャクソニアン・デモクラシーが、他の面よりみるとき、官職交代制から猟官制を帰結することによつて、却つてデモクラティックな政府の存続を脅すものとなり⁽¹²⁾十九世紀末に於ける政府改革運動を誘起し、アメリカ行政學誕生の一契機を提供することとなつた事情については、後述されるであらう。要するに、ジャクソニアンイズムは、アメリカの行政にデモクラシーの消し難い刻印を捺したと同時に、デモクラシー——政治 (Politics) ——が党派性 (partisanship) という粗野な生まの形で行政を支配することが如何に後者の自己法則性を害し、従つてその機能を阻害するものであるかを実証したものであつたのである。

(一) Cf. Horstader, *op. cit.*, p. 18 ff.

(二) *Op. cit.*, p. 19. よし引用。

(三) *Op. cit.*, p. 56.

- (四) Cf. White, *The Jacksonians ; A Study in Administrative History, 1829—1861*, 1954, p. 300 f.
- (五) Cf. White, *Introduction*, p. 17 f.
- (六) Jacobsen, *op. cit.*, p. 302 より引用。
- (七) ホワイトは「ジャクソンを「獵官制の創始者」となす見解を斥けて云う。「ジャクソンは、連邦の経験の最初の四十年に於いて成長して来た事態に照らして重要であつた諸理由から、連邦制度に交代制を導入した。彼は獵官制を導入しはしなかつた。彼の個人的な廉直性の標準はやましいものであり、また彼は公務に於ける誠実と適性の高水準を固執した。」White, *The Jacksonians*, p. 4 f.
- (八) Cf. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, rev. ed., 1949, p. 292.
- (九) *Op. cit.*, p. 831 f. (一〇) Cf. White, *op. cit.*, p. 5.
- (一一) Cf. *op. cit.*, p. 554. (一二) White, *Introduction*, p. 18.
- (一三) Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, 4 tomes, 1835—40. 大塚 cf. Louis Smith, "Alexis de Tocqueville and Public Administration," 2 *Pub. Adm. Rev.*, 1942, p. 221 ff.
- (一四) William E. Mosher, J. Donald Kingsley and O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 3rd ed., 1950, p. 20.

第二章 生成期

第一節 行政学生成の基盤

アメリカ行政学の誕生は、此の国に於ける産業社会の発展に伴う職能国家・行政国家の体制の出現と時を同じくする。

十九世紀後半、アメリカ資本主義は驚異的な飛躍的發展を遂げた。工業生産高に於いて、一八四九年から一八九九年の間に実に一三倍の増大が見られ、一八六〇年には世界第四位であつたのが、一八八〇年には早くも世界の王座を占めるに至つてゐる。鉄道哩数は、一八六〇年の三万哩から、一九〇〇年には全ヨーロッパのそれを凌ぐ二〇万哩に達した。しかも、一八八〇年代に西漸運動 (Westward Movement) が終熄し、一八九〇年フロンティアの消滅 (Passing of the Frontier) が認められるに及んで、国内市場の外延的拡大は停滞した。斯くて、資本間の競争は必然的に激化し、独占段階の進行が開始する (大企業 Big Business の出現)。当時のアメリカ石油工業の九〇%以上を支配したロックフェラーのスタンダード石油トラストが成立したのは一八八二年のことであつた。人口は都市に集中し始め (都市化 urbanization)、富の集中の他極に極度の貧困が発生し (貧民窟 slum の膨脹)、巨大な独占の現出は労働条件の悪化をもたらして労働運動の成長を促した。一八七七年の鉄道大ストライキを始めとして労働争議は頻発、一八八六年にはアメリカ労働総同盟 (AFL) が結成された。今や、政府は漸く従来の自由放任主義的立場にとどまることを得なくなつた。事実、その実効はともかく、一八八七年には大鉄道企業規制のために州際通商法 (Interstate Commerce Act) が、一八九〇年にはトラスト禁止の目的でシャーマン法 (Sherman Anti-Trust Act) が制定されてゐる。すなわち、國民の福祉のための政府の積極的保護・干渉の方向が、時代の社会的要請となつて来たのである (職能国家体制への移行)。ここに、政府機能は俄かに拡大・強化の兆しを見せ始めると共に、斯く拡大・強化されて行く政府機能の大半を担当すべき行政権の、立法権に対する比重増大の趨勢が現出する (立法国家から行政国家への推移)。アメリカ行政学は、以上述べたようなアメリカ社会の構造的変化、それに基く政府行政機能の重要化、そしてこれに必然に伴つた行政に対する実践的・理論的関心の増大を母胎として誕生した。「何れにせよ、『行政学』は、グレイナム・ウォーラズ (Graham Wallas) が大社会 (Great Society) と名づけた現代世界に対する、その創始者たちの側に於ける

反応 (a response) である。」(ウォルトラー)⁽¹¹⁾

行政に対する実践的・理論的関心の増大は、新しい時代の重責を担うべき政府が、当時、腐敗・浪費・非能率の極に達していたという事情によつて倍加された。「官職交代制に始まつた公務水準の急下降は、南北戦争及び戦争直後の時代に急速化した。ニューヨーク市に於けるボス・トゥウィード (Tweed) と彼の途方もない盗み、多くの州首府と若干の連邦機関に於ける汚職、そして党のためには国家を顧みないという時代がこれであつた。」(ホワイト)⁽¹²⁾ 此の事態の肅正・改善を目指して十九世紀末自覚ある市民の間につつた政府改革運動 (Governmental Reform Movement) は、科学的管理運動 (Scientific Management Movement) と提携して、アメリカ行政学の成立とその方向づけに極めて大きな役割を演じたのであつた。政府改革運動の銚先は、特に公務員制度、選挙制度、そして市政⁽¹³⁾ へと向けられた。就中、政府墮落の一大禍根と目された党人任用制⁽¹⁴⁾ 〔spoils system〕を廃棄し資格任用制 (merit system) を以てこれに代えようとする公務員制度改革 (Civil Service Reform) の主張は、早くも一八八三年、連邦公務員法 (Federal Civil Service Act) の制定にその最初の結実を見るに至つてゐる。すぐれて道義的な動機に導かれた政府改革運動⁽¹⁵⁾ に対し、一八八〇年代に於けるテイラー (Taylor, Frederick W. 1856—1915) の提唱に源を發した科学的管理運動は、政府事務能率化の問題に世人の関心を促すこと多大であつた。⁽¹⁶⁾

如上のアメリカ行政学誕生の経緯は、それがその生成期に於いて行政の技術性を重視する方向に向つた事実の説明を与えるものである。けだし、行政をその不経済・非能率の禍根と見られた政治の容喙から解放し、斯くすることによつてその独自の機能を十分に發揮せしめること、すなわち行政の自己法則性⁽¹⁷⁾ 専門・技術性を強調することこそ、当時に於いては、行政の強力・能働化の時代的要請に應える所以に外ならなかつたからである。こゝから、技術学的な「能率」を最高価値とし、「政治と行政の分断」を基本前提として、実証的な調査研究を行い、以て能率実現のた

めの「原理」を見出だそうとする生成期のアメリカ行政学の理論構造が生まれて来る。

(一) 「職能国家の最も顕著な特徴は、行政の卓越 (prominence of public administration) である。政府が比較的受働的な役割からますます、能動的な役割に転ずるに従つて、政府は不可避的にその行動の機構を拡張する。此の機構は、常設的制度 (permanent establishment) の性格を有す。何となれば、政府は、作業の継続性によつてのみ果たされ得る継続的責任を引き受けざることを余儀なくせらるゝのであるから。」 Fritz Morstein-Marx, "The Social Function of Government,"

Elements of Public Administration, p. 106.

(二) Waldo, *The Administrative State*, p. 3.

(三) White, *Introduction*, p. 19.

(四) 選挙の腐敗に対しては、改革論者たちは、オーストラリア式投票法 (short ballot) の採用を提唱して戦つた。彼らの戦いは、一八八八年マサチューセッツ州が此の方法を実施してから十年を出ない間に、殆どすべての州で勝利を収めた。

(五) 市政改革運動の成果として、一八九四年、「全国都市連盟」(National Municipal League) が設立されている。一九五五年の同連盟の案内書 (*Report and Directory*) によれば、此の間の事情は次の通りである。「一八九四年に於いて、市政は酷く腐敗し無能であつた。此の年、多くの都市からの一四五人の毅然たる市民が、これについて何ごとかをなすために、フィラデルフィアに会した。シオドア・ルーズヴェルト、ルイス・D・ブランタイス、カール・シュルツ、チャールズ・W・エリオット及びマーシャル・フィールドが発起人の中にいた。「此の会合から全国都市連盟が生まれた。それは、根柢の政府 (grass roots government) の水準の向上に献身する市民のための非党派的・非宮利的な情報交換所 (clearing house) である。」

(六) Cf. Waldo, *op. cit.*, p. 28. そこでウォルドーは、特に初期の公務員制度改革論者たちの主たる関心事は、より大なる行政効率 (greater administrative efficiency) ではなく、*「デモクラシーを浄化し振興すること」* (cleansing and

promotion of democracy)であつたとし、それが専ら道義的 (moral)であつたことを指摘している。

(七) 科学的管理運動は、生産能力が市場の消化能力をオーバーし始めその対策として産業合理化が推進され始めた十九世紀末葉から二十世紀初葉にかけてのいわゆる「産業革命の第二段階」に於ける一連の運動である。科学的方法によつて、事實を厳密に観察し、分析し、綜合して企業の最高効率実現のための原理を見出だそうとするものであり、此のアプローチが、同時代に行政の不経済・非効率を改革し産業社会の発展に伴う行政事務の複雑・膨大化に対処せんとする志向に導かれて興つたアメリカ行政学に、至大の影響を与えずにはおかなかつたことは、容易に理解されるところである。因みに、ホワイトは、科学的管理運動の根本命題として次の三つを挙げている。(一)或る仕事を遂行するには一の最良の方法 (One best way) が存在する。(二)此の方法は科学の実験によつて発見される。(三)それを発見するための主導^{イニシアティブ}と責任をとるのが管理 (management) の責務である。White, *Introduction*, p. 20. なお cf. Jean-Paul Palewski, *L'organisation scientifique du travail*, 1948.

第二節 政治と行政の分断

前述のような時代の動きの中にいち早く行政学成立の気運を見たのは、当時プリンストンの講壇にあつた後の合衆国第二八代大統領ウィルソン (Wilson, Woodrow 1856—1924) その人であつた。トックヴィルがアメリカに於ける行政の科学の欠如を指摘したのは、既に早く一八三五年のことである。自來半世紀、奇しくも州際通商法の制定 (州際通商委員会 [ICC] の設置) と年を同じくして、ウィルソンは、將に生れ出でんとするアメリカ行政学のための綱領^{プログラム}を書いた。ウォルドーは、此の一致は重大であると云う。けだし、州際通商委員会の設置こそ、「大社会」の到来を合図するものに外ならなかつたのであるから。⁽¹¹⁾

「行政の研究」 (“The Study of Administration”) と題された此の一八八七年の一論文⁽¹²⁾で、ウィルソンは、先ず行政

の科学のレーゾン・デットルに關して次のように述べる。「生活自体が単純であつたが故に政府の機能が単純であつた」時代には、政府の憲政コンステイションに關する問題が専ら理論的・実践的關心を奪つていたのは当然である。しかし、彼の世紀、特に彼の世代に入つてからの急激な社会的發展は、政府の機能の増大・複雑困難化をもたらし、従来「博士連が原則について合意した後書記たちが処理し得る『實際上の細々した事から』として閑却され」て来た行政アドミニストレーションの問題を大きく前面に押し出して来た。ただし、「毎日、国家がなさねばならぬ新しい事がらを見る、とするならば、次の問題は、国家がそれらを如何にしてなすべきかを明瞭に見ることである。」^(四)

これが、政府の進路を真直ぐにし、その経営をより少く非經營的 (less unbusinesslike) にし、その組織を整頓し純化して、その義務を義務遵守 (dutyfulness) を以て飾ることに努むべき行政の科学 (a science of administration) が存在せねばならぬ所以である。^(五)

こゝから、斯かる行政の科学の目的とすべきところは自ら明らかである。

行政の研究の目的は、第一に、政府は、如何なることを適切・有効になし得るか、第二に、如何にしてこれら適切な事がら、できる限り最大の能率とできる限り最小の金錢及び労力の費消とでなし得るか、を發見するにある。^(六)

行政の研究の目的は、執行方法を經驗的実験の混乱と高価とから救ひ、それを強固な原理に深く根づいた基礎の上に置くことである。^(七)

彼は、此のような行政の研究は、行政を政治から切り離すことによつて初めて可能になると考えた。

行政は公法の詳細な組織的な執行である。一般的な法律の特殊の適用は、すべて行政の行為である。例えば、税金の賦課と徴収、犯罪者の処刑、郵便物の輸送と配達、陸海軍の裝備と募集等は、すべて明らかに行政の行為である。しかし、これらのなすべき事項を指圖する一般的法律は、同じく明らかに、行政の外にあり上にある。政府行為の広汎な計画は行政的ではない。斯かる計画の詳細な執行が行政的である。^(八)

行政の分野は経営 (Business) の分野である。それは、政治の焦りと争いことから免れており、大部分の点で憲法研究の論争点からさえも離れている。それは、会計事務所の手続が社会生活の一部であり、機械が工業製品の部分であるが如くに、政治生活の一部であるに過ぎない。^(七)

……行政は政治の固有の領域の外にある。行政問題は政治問題ではない。政治は、行政のために仕事 (tasks) を設定しはするけれども、その職務 (offices) を左右することは許さるべきでない。^(八)

これは、立派な典拠のある区別である。すぐれたドイツの著者たちがそれを勿論のこととして主張している。例えば、ブルンチュリ (Bluntschli) は、行政を政治からも法からも分離することを我々に命ずる。彼は云う。政治は「大きな普遍的な事項に於ける」国家活動であり、「他方、行政は個々の小さな事項に於ける」国家の活動である。斯くて、政治は政治家の特殊領域であり、行政は技術的な官吏の特殊領域である。「政策は、行政の助けなしには何ごとでもできない。」しかし、それ故に行政が政治ではない。しかし我々は、此の立場をとるのにドイツの典拠を要しない。此の行政と政治の差別 (discrimination between administration and politics) は、今や辛いにも、余りにも明瞭なので、これ以上論議を必要としない。^(九)

ウィルソンの此の見解は、以後五十年の間に、^(一〇) ドイツの教義としてアメリカ行政学を支配し、その技術学的発達に理論的基点を与え、役割を果すことになる政治と行政の分断論 (dichotomy) の嚆矢である。彼は、アメリカ行政学を建設するに当つての比較的方法 (comparative method) の必要を強調するのであるが、行政と政治の区別こそ、行政の分野に於ける此の方法を極めて安全なものたらしめる、と見る。すなわち、彼は、「殺意ある男がナイフを器用に研ぐのを見るならば、私は彼のナイフの研ぎ方を、彼のそれで人を殺そうという蓋然的故意を借りることなしに、借りることができる。同じように、君主主義者が徹底的に官庁をうまく管理しているのを見るならば、私は彼の経営方法を、私の共和主義的諸点の一つだに変更することなく、学び取ることができ」と云うのである。^(一一) 斯かる観点から、彼は、独
自行政学の先進的理論を「アメリカ化」しつゝ撰取すべきことを説いている。^(一二)

こうして、続く成長期に於けるアメリカ行政学の基本方向は指し示された。その際、我々は、ウィルソンがアメリカ行政学の根本前提たるべきデモクラシーの要請を繰り返して強調し、結論に近づくように述べていることを、忘れてはならない。「我々自身の政治上の主義が、すべての理論の試金石でなければならぬ。アメリカのための行政の科学が基くべき諸原理は、デモクラティックな政策を著しく核心に持つところの諸原理でなければならぬ。」^(二五)

ウィルソンの開拓者の業績は、しかし、結局綱領的なものであつた。「未来の大統領ウィルソンが此の新興分野に對して親たる關係を占めたとしても、彼はその後子の責任を殆ど何ら認めなかつた。また、そのことについてならば、彼自らの国家行政は公務の管理に於いて優れた水準の業績を示しもしなかつた。」^(二六)斯くて、實質的には、「アメリカ行政学の父」なる尊称は、彼の同時代人、コロンビアのグッドナウ (Goodnow, Frank J. 1859—1936) に呈されるのである。^(二七) ピードの言を藉りるならば、グッドナウは、「現代社会に於ける行政の無限の重要性を認識し、その分野の輪廓を粗描した合衆国で最初の学者であつた。」^(二八)

グッドナウの問題意識は、その一八九三年の著『比較行政法』(Comparative Administrative Law)の序文中の左の章句に要約的に表現されている。

現代公法の大問題は、殆ど専ら、性質に於いて行政的である。過ぎ去つた時代が憲政的改革の時代であつたのに対して、当代は行政的改革の時代である。我々の現代の複雑な社会情勢は、政府の行政面に巨大な要求を加えつゝある。此の要求は、行政法及び行政学のより大なる知識が我々の立法者及び世論の形成者によつて持たれない限り、全然満足されないか、又は不十分にしか充たされぬであらう。^(二九)

欧州に学んだ法律学徒として、彼のこゝでの方法が比較的・法律的なものであつたことは自然であつた。たゞ、法律的方法と云うも、法律を通じての行政組織及び運営の制度的考察であつたことは、注意されなければならない。彼が

その後一九一四年以後十五年間総長を勤めたジョン・ホブキンス大学からは、彼の薫陶の下に、フェアリー (Fairlie, John A.)、フロインズ (Freund, Ernst)、ハート (Hart, James) 等有力な学者が輩出した。しかし、師の衣鉢を継ぐ彼らの法律的方法は、結局、ドイツ行政法の場合のように行政学を支配するに至らなかつたのは勿論、却つて後者から疎外されて法学の一分科としての行政法学の路を辿らざるを得なかつた。アメリカ行政学の此の「反法律的気性」(anti-legal temper)⁽¹¹¹⁾は、何よりも先ず、そのプラグマティックな動的性格に帰せらるべきものであらう。けだし、改革の要請に動機づけられ、実践との緊密な接触の下に展開されて行くアメリカ行政学にとつて、靜的・形式的な法律のアプローチに多くを俟つことは到底できない故である。更に、ウィルソンによつて示唆されグッドナウにその成果を見た比較的方法は、この後久しく顧みられることがなくなる。これは、範を私企業にとりつゝ徹頭徹尾自國の行政の診断・処方⁽¹¹²⁾に専念する方針を採るに至つたアメリカ行政学の孤立主義に由来する結果である。

グッドナウがアメリカ行政学の歴史に残した大きな遺産の一は、その一九〇〇年の『政治と行政』(Politics and Administration)であらう。「殆どのその後の行政学徒は、たとえそれを読んでいなくても、また『政治』と『行政』の適用に關して全く反対の結論に到達する場合でも、十八世紀の学者がニュートンの『原理』(Principia)を重んじたように『政治と行政』を重んじて来た。」(ウォールド)⁽¹¹³⁾

此の書で、グッドナウは先ず、政治と行政の分断論に古典的表現を与えた。国家有機体説に言及した後、彼は次のように説く。

此の國家觀に如何なる真理或いは誤謬が存しようとも、政治的諸機能が、自意識ある人格の精油作用と活動とも同じように適用できる二つの種別に無理なく分類されるということは、依然として真理である。すなわち、政治的統一體としての國家の活動は、その意思の表現 (expression) に必要な作用か、又はその意思の執行 (execution) に必要な作用から成つてゐる。國家或

いは主権者の意思は、政治的活動がなされる前に、作り上げられ形成 (formulate) されなければならぬ。国家或いは主権者の意思は、若し統治的活動となるべきであるならば、表現された後、執行されなければならない。更に、国家或いはその諸機関のすべての活動は、此の意思の形式を容易にするか或いはその執行を助けるかの目的で行われる。此のことは、統治組織の形式的性格がどんなであつても、此の通りであると思われる。^(二六)

これら二つの機能の間の区別は、更に、心理学的な理由によつて必要とされる。単一人の場合には、彼は当然彼の意思を自ら形成もし執行もするのだが、此の意思がその執行される前に形成されることが必要である。政治的行動の場合には、主権者の意思がその執行され得る以前に形成され或いは表現されることが必要であるのみならず、またその意思の執行がそれを表現する機関とは別の機関へ大部分委ねられることが必要である。政治的条件の非常な複雑さは、同一の統治機関が両機能の遂行を同じ程度に委ねられるということを実際不可能ならしめる。^(二七)

故に、単にこれら二つの機能があらゆる種類の政府に於いて区別され得るといふのみならず、またすべての政府に於いて多かれ少かれ分化された諸機関が設けられるといふのが事実である。^(二八)

こういふわけで、すべての統治組織には、二つの本来的又は究極的な統治の機能が存在する。すなわち、国家の意思の表現とその意思の執行とである。また、あらゆる国家に、別々の機関が存在し、その各々がこれらの機能の中の一の遂行に主として従事する。これらの機能は、それ／＼政治 (Politics) であり行政 (Administration) である。^(二九)

グッドノウは、しかし、政治と行政を単に分別したのみではなく、両者の関連にも亦その考察の眼を向けた。彼は、現実の政治的必要が、極端な権力分立原理に反して、国家意思の表現と執行の間の調和を要求する、となす。「法律とその執行との間の調和の欠如は政治的麻痺を帰結する。行為の規則すなわち国家意思の表現は、若し執行されないならば無に等しい。それは単なる *butum fulmen* (無力な雷鳴) である。^(三〇)」此の調和を得るためには、国家意思を表現する機関か、それを執行する機関か、何れかの独立が犠牲とされなければならぬ。「民主政治 (popular govern-

ment)は執行の機關が表現の機關に從屬すべきことを要求する。何となれば、後者は、事物の本性に於いて、執行の機關よりも遙かに人民を代表するものたらしめられ得るから。⁽¹¹¹⁾

換言すれば、實際上の政治的必要は、政治の機能を行政のそれから離れて考えることを不可能ならしめる。政治は行政に対して或る統制 (a certain control) を及ぼさなければならぬ。……⁽¹¹²⁾

前に、政治の機能は、第一次的に国家意思の表現に關係する一方、第二次的にはその意思の執行に關係する。⁽¹¹³⁾

グッドナウによれば、此の必須の「或る統制」はフォーマルな統治組織の中にか又はその外部及び政党に於いて見だされ得るものであるが、それは、政治と行政の間に調和を生み出すというそのレーゾン・デートルの範圍を超えるものであつてはならない。

故に、国家意思の執行を確保するために政治は行政に対して統制を及ぼすべきであると共に、民主政治 (popular government) と能率的行政 (efficient administration) 兩者のために、此の統制はその存在の正当な目的が達せられるのに必要な限度を超えぬことを許さるべきではな⁽¹¹⁴⁾。

此の「必要な限度」を劃定するに際して、グッドナウは行政機能を次のように分析した。先ず、administration of justice と administration of government とが區別される。⁽¹¹⁵⁾ 次いで後者は、(一) 準司法的な機能及び統計的半科學的な機能、(二) 国家意思即法律を執行する機能すなわち執行的な機能、(三) 政府組織を設立し維持し發展させる機能、に分類される。⁽¹¹⁶⁾ 斯く分析した上で、彼は、事理の当然として此の中執行的機能のみが政治の統制に服すべきものであり、他は、全然ではないとしても、極めて広汎に政治の統制を受けぬものである、とした。⁽¹¹⁷⁾

以上の『政治と行政』に於けるグッドナウの所論は、しかし、続く時代の理論家・實踐家によつて分断論として單純に受け取られる時代的宿命にあつた。斯くて、アメリカ行政学の二人の創始者ウィルソンとグッドナウは、同時に

初期に於けるその合言葉「政治と行政の分離」の創唱者であつたわけである。此のドグマが「合言葉」(shiboleth)となつた所以としては、根本的には、それが此の期のアメリカ行政学の技術的方向の恰好の拠り所を提供するものであつたこと(スウィフティンは此のドグマのプラグマティックな性格を指摘している)^(三九)、そして附随的には、それが当面アメリカに適用するため学ばれつゝあつたイギリスの政府機構の経験に合致すると看做されたこと、それがアメリカの権力分立のドグマと見事に調和すると思われたこと等を挙げることができよう。^(四〇)

- (一) Cf. Tocqueville, *Democracy in America*, Phillips Bradley, ed., Vintage ed., 1954, Vol. I, pp. 219—20. ヲムでトックザイルは、「合衆国に於ける行政の不安定性 (instability)」を論じた序でに、次のように書いている。「行政の不安定性は民衆の習慣にまで滲透している。それは、一般的嗜好に適合するようにさえ思われ、何びとも、彼の時代以前に起つた事を顧慮しない。すなわち、そうすることが極めて容易である場合でも、整然たる体系が追求されたり、記録が取られたり、文書が編纂されたりすることはない。そういうものが存在するところでは、殆ど何の保存措置も講ぜられていない。私は、私の書類の中に幾つかの原本の公文書を持つているが、これらは、官庁に於いて私の質問の或るものに対する回答として私に与えられたものである。アメリカでは、社会は、戦場に於ける軍隊の如く、手から口への生活をしているように思われる。それにも拘らず、行政の技術は疑いもなく科学であり、而して如何なる科学も、次々の世代の発見・観察がその生起する順序で連絡せられない限り、改良され得ない。或る人が、その短い一生の間に、一の事実を観察し、他の人が一の観念を考え出す。前者は実行の手段を發明し、後者は真理を公式に還元する。そして人類は、進行中の個人的経験を集めて、漸次科学を形成して行く。しかし、アメリカに於いて行政を担当する人々は殆ど互いに教え合うことがない。彼らが社会の指導を引き受ける場合、彼らは、単に社会に広く伝播されているところの知識を所有するのみであつて、彼ら自身に特有の知識を所有するものではないのである。」

(二) Waldo, *The Administrative State*, p. 4.

- (三) Wilson, "The Study of Administration," 2 *Political Science Quarterly*, 1887, pp. 197-222 (reprinted in 56 *Pol. Sci. Q.*, 1941, pp. 481-506 with the interpretation of L. Rogers). 此の外は、ハルソンの左の註書も参照せらるべきなり。 *Congressional Government; A Study in American Politics*, 1885. *Constitutional Government in the United States*, 1907. *The President of the United States*, 1916. "Democracy and Efficiency," 87 *Atlantic Monthly*, March, 1901, p. 289 ff. Cf. Louis Brownlow, "Woodrow Wilson and Public Administration," 16 *Pub. Adm. Rev.*, 1956, pp. 77-81.
- (四) Wilson, "The Study of Administration," pp. 198-201. (五) *Op. cit.*, p. 201.
- (六) *Op. cit.*, p. 197. (七) *Op. cit.*, p. 210. (八) *Op. cit.*, p. 212.
- (九) *Op. cit.*, pp. 209-10. (一〇) *Op. cit.*, p. 210. (一一) *Op. cit.*, pp. 210-1.
- (一二) Cf. Lepawsky, *op. cit.*, p. 43. 因みに「彼の時代」同じ行政の政治からのは「ありした分離を説いた者」ステュケンニー・スティッキー (Albert Stickney, *True Republic*, 1879)° Cf. Lepawsky, *op. cit.*, p. 44.
- (一三) Wilson, *op. cit.*, p. 220. (一四) *Op. cit.*, pp. 201-7.
- (一五) *Op. cit.*, p. 220. (一六) Siffin, *op. cit.*, p. 365.
- (一七) Cf. Charles G. Haines and Marshall E. Dimock, eds., *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration; A Volume in Honor of Frank J. Goodnow*, 1935, p. X; Leiserson, *op. cit.*, p. 30.
- (一八) Haines and Dimock, *op. cit.*, p. VI への引用。実際、一八九三年の *Comparative Administrative Law* を世に問ふて以来、 *Municipal Home Rule*, 1895; *Politics and Administration*, 1900; *City Government in the United States*, 1904-8; *Principles of the Administrative Law of the United States*, 1905; *Municipal Government*, 1909, 等々、彼が此の新興分野に遺した足跡は「行政学の父」なる尊称に相応わしうものであった。

(一九) Goodnow, *Comparative Administrative Law*, p. IV.

(二〇) グッドナウは、一八八二年コロンビア大学で L. B. の学位を得、次いでパリの *Ecole Libre des Sciences Politiques* 及びベルリン大学に遊び、行政法を専攻した。Cf. Haines and Dimock, *op. cit.*, p. VII.

(二一) Cf. Langrod, *op. cit.*, p. 41 et s., p. 85, p. 88. 「その種々の著作の中で、彼は「……一般に行政研究、特殊的には行政法研究に於いて比較的方法 (la méthode comparative) を適用することが絶対に必要である」という考え……を強調し主張する。」*Op. cit.*, p. 41. 「行政現象を研究するには多くの方法がある。最初の体系的なアメリカ的アプローチは法を通じて (through law) のものであり、官庁の法的組織、その法的活動形式及びその権力の限界に向けられた。フランク・J・グッドナウの諸著作が此の学派を例示する。」White, *Introduction*, p. 11.

(二二) Cf. Goodnow, *op. cit.*, p. III. 因みに、『比較行政法』二巻の章別は次の通りである。

第一巻 組織

第一篇 権力分立(第一章 行政、第二章 行政法、第三章 権力分立理論、第四章 権力分立理論の例外、第五章 執行部と他の機関との関係、第六章 行政機能の地域的配分)

第二篇 中央行政

第一部 執行権力と最高行政庁(第一章 総論、第二章 合衆国に於ける行政庁及び執行権力の歴史、第三章 合衆国に於ける最高行政庁の組織、第四章 フランスに於ける執行権力及び行政庁、第五章 ドイツに於ける執行権力及び行政庁、第六章 イギリスに於ける執行権力及び行政庁)

第二部 行政委員会(第一章 合衆国に於ける行政委員会、第二章 フランスに於ける行政委員会、第三章 ドイツに於ける行政委員会、第四章 イギリスの枢密院)

第三部 各省長官(第一章 事務の配分と組織の方法、第二章 各省長官の任期、第三章 各省長官の権力と義務)

第三篇 地方行政(第一章 合衆国に於ける郡部地方行政の歴史、第二章 現在に於ける合衆国の郡部地方行政、第三章 合衆国に於ける都市組織、第四章 合衆国に於ける地方行政の一般の特徴、第五章 イギリスに於ける地方

行政、第六章 地方行政のフランスの体制、第七章 プロシヤに於ける地方行政)

第二卷 法律關係 (Legal Relations)

第四篇 官吏法 (第一章 官職と官吏、第二章 官吏関係の形成、第三章 官職に対する資格、第四章 官吏の権利
第五章 官吏の義務、第六章 官吏関係の終了)

第五篇 行政の活動 (The Administration in Action) (第一章 行政行動の指図と方法の區別、第二章 国家意思
の表現、第三章 国家意思の執行、第四章 行政の社会主義的行動)

第六篇 行政に対する統制

第一部 統制の方法 (第一章 統制の形成)

第二部 司法的統制 (第一章 司法的統制の分析、第二章 民事法廷の統制、第三章 刑事法廷の統制、第四章 イ
ギリス及び合衆國に於ける行政上の司法権、第五章 上級裁判所の行政上の司法権、第六章 フランスに於ける行
政上の司法権、第七章 ドイツに於ける行政上の司法権、第八章 司法権の衝突)

第三部 立法的統制 (第一章 立法的統制の歴史、第二章 特殊な行政権の濫用を救済する議会の権力、第三章 財
政に対する立法的統制、第四章 彈劾)

(一三三) Cf. Waldo, *op. cit.*, p. 79.

(一三四) Cf. Langrod, *op. cit.*, p. 16 et s. 『行政学』は、アメリカ社会の特殊的諸問題に極めて広大な場を認めたので、
宿命的に、一般的には比較的研究、そして特殊的にはヨーロッパ大陸の諸例の研究をおろそかにして来た。」

(一三五) Waldo, *op. cit.*, p. 106. (一三六) Goodnow, *Politics and Administration*, p. 9.

(一三七) *Op. cit.*, p. 10. (一三八) *Op. cit.*, p. 11.

(一三九) *Op. cit.*, p. 22. なお、『国家意思の表現』と『国家意思の執行』の區別は、既に一八九三年の『比較行政法』に見え
る (p. 106 ff., p. 119 ff.)。

(一四〇) Goodnow, *Politics and Administration*, p. 23 f. (一三一) *Op. cit.*, p. 24.

