

## 現代アメリカ行政学の展開とその「一体性の危機」 (二・完)

今里, 滋  
日本学術振興会奨励研究員

<https://doi.org/10.15017/1802>

---

出版情報：法政研究. 50 (2), pp.85-128, 1984-01-25. 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の展開と

### その「一体性の危機」(二・完)

今 里 滋

はじめに

- (一) 「危機」の開始
- (二) 「危機」の持続
- (三) 「危機」の終結へ向けて(以下本号)
- (四) アメリカ行政学における「危機」の構造  
おわりに

### 三 「危機」の終結へ向けて

これまでみてきたように、第二次大戦後のアメリカ行政学は、方法論的には、政治学的行政学と管理科学的行政学という二大機軸に沿いながらきわめて多様な発展を遂げてきたといえる。しかし、自らの「学問的一体性の危機」を

解決するのに必要な方法論的潜勢力という点では、いずれも克服しがたい限界をはらんでおり、その意味で「部分理論」(partial theory)<sup>(1)</sup>にとどま<sup>(2)</sup>っているといわざるをえない。したがって、「政治にたいする行政の關係についての研究との間には相対的に共通のものが殆どない」<sup>(3)</sup>ために、「行政学ははなはだしく精神分裂症を呈している分野である」というサイモンの指摘は大筋においてなお妥当する。

けれども、アメリカの行政学者たちは、その「一体性の危機」解決を目指し方法論的混迷に何らかの光明を見出そうとする努力を放棄したわけではなかった。それどころか、一九六〇年代後半から一九七〇年代にかけて、大いに注目すべきいくつかの試みが現れるのである。ここでは、その中から次の四つを取り上げ、各々の意義と問題点に検討を加えることにしたい。

(1) 「公正」(equity)をはじめとする規範的価値に行政ならびに行政学をコミットさせることで、それらが社会的有意性を喪失する危機から脱却せしめんとする新行政学運動(New Public Administration movement)。

(2) 行政を一種の専門職業(profession)とみなすことによって新次元での一体性の確立を目指すD・ワルドーの「プロフェッショナル・アプローチ」。

(3) 合衆国建国の父祖たるマディソンらの民主的政治理論と、非市場的決定のシステムおよび機制を経済学的に研究する公共選択理論とを合体させたV・オストロムの「民主的行政のパラダイム」。

(4) 現代アメリカ行政学が抱える方法論上の問題を具に解析したR・T・ゴレムビュースキーが提唱する「ミニ＝パラダイム・アプローチ」。

(1) 参照 Wallace S. Sayer, "Comments on Waldo's Paper," in James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods* (The American Academy of Political and

Social Science, 1968), p. 29.

(2) Herbert A. Simon, "The Changing Theory and Changing Practice of Public Administration," in Ithiel de Sola Pool (ed.), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory* (McGraw-Hill, 1967), p. 108.

大森弥訳「行政理論と行政制度の変動」(内山秀夫他訳『現代政治学の思想と方法』勁草書房、一九七〇年)一七二頁。但し、訳文は邦訳による。

(3) *Ibid.* 邦訳同頁。但し、訳文は邦訳による。

### (1) 新行政学運動

新行政学運動は一九六〇年代後半に起った若手行政学者・実務家らによる既成行政学に対する造反運動である、と定義することができよう。この運動が、同じ時期にアメリカ政治学を震撼せしめ、「脱行動論革命」と呼ばれた政治学〔界〕改革運動と動機および志向を共有していたことは疑いない。そして、何れも、ベトナム戦争や黒人問題などを契機として当時のアメリカ社会に荒れ狂った変革、反乱、異議申し立ての嵐を背景としていたのである。

新行政学運動の発生は、当時シラキュース大学マクスウェル行政大学院の教授であったD・ワルドーに負うところが大きい。一九六七年のフィラデルフィア会議の参加者のほとんどが五〇代、六〇代の行政学者であり、しかも会議の内容に対して若手の研究者や実務家の鋭い批判が向けられたことに心を動かされた彼は、翌年同大学のミノウブルック会議場に約三〇名の若手行政研究者や実務家を招待して行政の理論と実践をテーマとしたシンポジウムを開催した。この会議での報告や討議をまとめたのが、「ミノウブルック所見」と副題のついたF・マリーニ編『新しい行政学へ向けて』<sup>(2)</sup>である。さらに、ワルドーが、一九六九年のアメリカ政治学会総会の際に若手研究者(その内の数名はミノウブルック会議の出席者)を集めて開いた討論会における報告等が『騒乱の時代の行政』<sup>(3)</sup>として公刊された。

新行政学の主張——後述するように、必ずしも共通の信条とはいえないが——はこの二書に体现されているといつてよい。それは次の三点に要約することができよう。

第一は、社会環境における変化や混乱にもっと適応し、もっと社会的有意性 (social relevance) のある行政を目指せということである。レポートによれば、「公的組織の目的は経済的、社会的、精神的苦痛の軽減であり、組織内外にいる人々の人生の機会を高めること」<sup>(4)</sup>であるにもかかわらず、「現代行政学は、その分析モデルは旧式ないし筋違いで、規範的には不毛、という状態にある」<sup>(5)</sup>したがって、行政学が差し迫って必要としているのは、公的組織の行動についての検証可能な科学的知識だけでなく、混乱する社会環境とそれへの公的組織の対応のための指針となるような規範的知識だ、というのである。一言でいえば、「何のための知識か」 (knowledge for what) がすぐれて問われたといえる。

新行政学の第二の特徴は、特定の価値を擁護・主張し、特定の、しかも複数の哲学的立場を取ることをためらわない点に求めうる。リーファスは、新行政学に与する若手行政学者たちにもっとも共通しているのは、論理実証主義を拒否し、現象学や実存主義を思想的・哲学的拠り所とする点だ<sup>(6)</sup>という。新行政学はそこから出発して広汎なヒューマニズムを志向し、社会的弱者の側に立つことを宣言する。それは、「不公平がわれわれの時代のもっとも重要な社会的、経済的、政治的特徴である」<sup>(7)</sup>と認識するからにはかならない。かくして「社会的公平」 (social equity) がその象徴的価値となり、参加、代表官僚制 (representative bureaucracy)、<sup>(8)</sup> あるいは「顧客中心の官僚制」 (client-centered bureaucracy) の必要性が声高に叫ばれる。われわれは、新行政学のこのような関心が「単に政府を人民の多数派の願望に対して応答的にするというそれとは非常に異なる」<sup>(8)</sup>ことに注目しておいてよい。

「社会的公平」の実現は「行政される者」 (the administered) の側からの参加や関与だけでなく、行政官自らが環

境や状況の変動に敏速に対応して変化——その変化は被抑圧階層や少数民族の利益を志向するものでなければならぬ——を促進していくことを必要とする。新行政学の特徴の第三は、行政および行政官を政治的決定の中立的な執行役としてではなく、政治の主役、したがって変革の主体として位置づけることである。その背後に行政国家化の進行を諒とする態度を見出すことは困難ではない。例えば、ホワイトは、脱工業化社会に突入したアメリカ社会は「テクノロジ、社会が必要とするもの、人間的共同体の増大しつつある要求とが対立する」未曾有の危機に直面しており、しかも行政は「今やその問題にとってもっとも関係があり、かつ直接的な舞台である」という。彼によれば、このような危機の真只中に立つ行政と行政官に求められるのは、組織的変革を通じた行政機関の「適応」(adaptation)である。したがって、脱工業化社会の行政改革の原理とは、「組織をその環境から隔てている」境界を撤去するか、またはそれをもっと柔軟ないし通過しやすいものにし、そしてあまりにも厳格な過去の境界の影響を除去するという方向でなければならぬ<sup>(11)</sup>。

しかし、「新行政学」なる新しくかつ体系的なアプローチが誕生したのかという点になると、その評価は概して否定的である。実際、右に述べた特徴はあくまで大まかな共通点であって、細部ではむしろ議論の対立が目立つ。それどころか、新行政学は「聖典なき宗派」であって、「一つの出来事にすぎない」という批判さえある<sup>(12)</sup>。フレデリックソンがいうように、「新行政学における新しいものとは、伝統的行政学を導いた価値から直接に派生する」<sup>(13)</sup> 広汎な価値群なのであって、その特徴は、むしろ、自らが擁護する「異なった(そしてもちろん新しくはない)価値群が有力になるべきだ<sup>(14)</sup>」と主張し、「他の時代とは違った社会問題群に対している点だけ」<sup>(15)</sup> なのかもしれない。また、新行政学に加えられた理論的批判も看過することはできない。その批判の主力は、新行政学が行政に特定の価値を持ち込み、行政を政治化せんとする点に向けられる。公式組織について「自然システム」と「人工システム」に区別したソ

ンプソンは、人工システムとしての組織はその所有者の目的を達成するために所有者によって作られた「道具」であって、行政（＝アドミニストレーション）とは自然システムがその目的を覆し、組織を制圧するのを防ぐことであるとする立場から、新行政学の主張は正統な権力保有者である多数派とその代表者たる議会、大統領、そして裁判所から公共の組織を奪取し、ごく少数の価値や原理に奉仕させんとするものと厳しく論難する。<sup>(16)</sup>「行政内民主主義が、政府の組織が公共目的のための手段とみなされる政治的民主主義の原理と目標に対立することはまったく可能である」<sup>(17)</sup>というモシヤールの批判も同じ文脈において理解することができる。

だが、新行政学の「拡散性」と「急進性」ゆえにそれが行政学に与えたインパクトを過少評価するのは誤りであろう。フレデリックソンは、『行政評論』誌上から「新行政学」の文字が消えたのは、その編集者であったワルドー・マリニー、および彼自身がその言葉を使わないように決めたからにすぎず、その「概念と思想は同誌だけでなく一九七〇年代の一〇年間を通じて大いに行政学の文献全体の一部となった」<sup>(18)</sup>と説明する。さらに、一九七〇年のアメリカ行政学会における役員選挙で新行政学の参与者を中心とする「非会議派」(Unconvention)が予想外の勝利を収め、以後その組織と運営を民主化し、より進歩的な姿勢を取らせるのに貢献したことに注目しなければならない。<sup>(19)</sup>このような点を勘案すれば、新行政学は「理論、技術、および目標の複合体全体に加えられた発酵物であり続けよう」というワルドーの展望は決して身びいきとはいえないように思われる。<sup>(20)</sup>

- (1) 「新行政学運動」発展の経緯とその中心的信条については、H. George Frederickson, *New Public Administration* (The University of Alabama Press, 1980), pp. x-xiv 及び pp. 1-12 に要約されている。
- (2) Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Mirrorbrook Perspective* (Chandler, 1971).
- (3) Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Chandler, 1971).
- (4) Todd R. La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organizations," in Marini (ed.),

- Toward a New Public Administration*, p. 32.
- (5) *Ibid.*, p. 21.
- (6) 参照 John Rehfuss, *Public Administration as Political Process* (Charles Scribner's Sons, 1973), pp. 214-222.
- (7) H. George Frederickson, "Creating Tomorrow's Public Administration," *Public Management*, Vol. 53 (November, 1971), p. 2.
- (8) Bob Zimring, "Comment: Empirical Theory and the New Public Administration," in Marini (ed.), *Toward a New Public Administration*, p. 231.
- (9) Orion White, Jr., "Organization and Administration for New Technological and Social Imperatives," in Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, p. 152. 但し 傍点原文。
- (10) *Ibid.*
- (11) *Ibid.*, p. 162.
- (12) 参照 Robert Wilcox, "The New Public Administration: Have Things Really Changed That Much?" *Public Management*, Vol. 53 (March, 1971), p. 4.
- (13) H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," *Administration & Society*, Vol. 8 (August, 1976), p. 150.
- (14) *Ibid.* pp. 166-167.
- (15) Alan K. Campbell, "Old and New Public Administration in the 1970's," *PAR*, Vol. 32 (July/August, 1972), p. 343.
- (16) 参照 Victor A. Thompson, rev. of *Toward a New Public Administration*, *APSR*, Vol. 66 (June, 1972), pp. 620-622 および idem, *Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of Administrative Compassion* (The University of Alabama Press, 1975).
- (17) Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. (Oxford University Press, 1982), p. 23.
- (18) Frederickson, *New Public Administration*, p. xii. 兼て政治の文藝としての行政の文藝として 例として Robert H. Simmons and Eugene P. Dvorin, *Public Administration: Values, Policy, and Change* (Alfred, 1977) & Joseph P. Viteritti, *Bureaucracy and Social Justice: The Allocation of Jobs and Services to Minority Groups*

(Kennikat Press, 1979) 等がある。

(19) 参照' Frederickson, *New Public Administration*, pp. xii-xiii. 1947. Dwight Waldo, "Developments in Public Administration," *The Annals*, Vol. 404 (November, 1972), pp. 238-239.

(20) Waldo, "Developments," p. 239.

(2) プロフェッショナル・アプローチ

アメリカ行政学の学問的一体性の問題を一貫して問い続けた行政学者としてワルドーの名を挙げることに異議を唱える者はおそらくいないだろう。彼の持続的な問題意識は、「われわれは一つのディシプリンとなると公言できるのか否か」、「われわれは特別なカリキュラムと教育制度を正当に、かつ首尾よく主張できるのか」という表現に集約されていると云ってよい。そして、その背後には、もしこれらの問題に「否」としか答えられないならば、「われわれは『消失する』だろう」という切実な「一体性の危機」感がつきまとっているようである。<sup>(1)</sup> 行政学とは何か、という問題について数十年にわたる思索を重ねてきたワルドーは次のように問題を設定し、そして自ら答える。<sup>(2)</sup>

行政学は政治学の下位ディシプリンか。否。その理由は、(一) 政治学そのものが行政学に理解を示し、養い育てる環境を与えてはくれなかったこと、(二) 行政教育は学際的でなければならぬこと、そして、(三) アメリカの各大学の政治学部では学生数が減少の一途を辿っているし、それに、NASPAA(全米公共問題・行政教育機関協会)の定めた行政教育の「基準と方針」は政治学〔部〕ではうまく運用できないこと、である。

それでは、行政学は独立のディシプリンか。否。そもそも「ディシプリン」とは軍事的もしくは知的な専門職業の訓練に結び付いた言葉なのであるが、現代アメリカの大学制度における学部の位置を考えれば、それは「関連した関心領域の集合」に等しく、争いの余地のないパラダイムと合意された方法論をもつ「科学」と同列に考えないほうが

よい。むしろ、行政学は多くのディシプリンに關係すべきものである。

こう述べるワルドーは、「二〇年前、終戦直後の批判の後に提起された段階における一体性の問題に対しては何らの解決策も存在しないことを認めること」<sup>(3)</sup>を勧説し、行政学および行政教育を医学および医学教育に類比させた「プロフェッショナル(専門職業的)・アプローチ」を次のように提起する。「私が提起するのは、現実にプロフェッショナルにならずに、そして多分いかなる厳密な意味におけるプロフェッションにもなろうとする希望も意図ももつことさえなく、あたかもプロフェッションであるかのごとく振舞おうと努めることである」<sup>(4)</sup>。なぜなら、「行政学は行政を職業とするための準備がその目的である。いかなる単一のディシプリンも現在それが構成され命名されているままではそうした職業準備のための知的基盤を与えるものではない。いかなる単一のディシプリンもそれに近いものにさえならない。その代りに多くのディシプリンと関心の焦点が現に役立っており、役立つべきなのである。・・・要するに、私は、一体性の危機は新しい種類の一体性を認識することによって正しく解決されると確信する」<sup>(5)</sup>。そして、彼は、このアプローチが直ちに実際の問題を解決できるわけではないと断りながらも、「プロフェッション的アプローチもしくは視角のみが、一体感と方向同一の感覚を同時に与えながら、われわれが現在提起している多くの様々な関心事を包摂するのに十分広くかつ柔軟である」<sup>(6)</sup>その長所を自讃するのである。

確かに、プロフェッション||専門職業、とくに医学とのアナロジーは、行政および行政学の多様性を包摂しながらも、各種の専門職業が有する使命感類似の共同の目的意識によってそれに何らかの一体性をもたらすことを可能ならしめよう。すなわち、その一体性は認識および理解のための何らかの概念的枠組を共有することによって生じるものではなく、斯学の存在目的から派生する類のものである。したがって、ワルドーがそのような性質の一体性を主張する背景には、アメリカでは現に多くの行政教育機関が成長を続けているという事実を積極的に評価し、歴史的にもつ

ばら行政官養成をその基本使命としてきたアメリカ行政学および行政教育の存在を正当化せんとする狙いがあると考  
えられる。

しかし、ワルドーがその長期間にわたる思索の末に選択したこのアプローチもいくつかの難点を有している。その  
第一は、「行政は現在真のプロフェッションではないし、そうなるチャンスもほとんどない」という批判に遭遇せざ  
るをえないことであろう。すなわち、真のプロフェッションとは、専門化された抽象的知識群に則した長期間の訓練  
と職務の理念もしくは心構えを必要とするが、行政にはそのどちらも欠けているという批判である。ワルドーは、こ  
の種の批判を、自分はそのような意味で「プロフェッション」という言葉を用いてはいない、行政はあ、た、か、も、プロ、フ  
ェ、ッ、シ、ョ、ン、で、あ、る、か、の、よ、う、に、行、動、せ、よ、と、い、っ、て、い、る、に、す、ぎ、な、い、と、述、べ、る、こ、と、で、か、わ、し、て、い、る、が、し、か、し、そ、の、よ、う  
な論法では、「もっと適切な言葉がほかにない」<sup>(8)</sup>にせよ、「プロフェッショナル」という概念は一種の「謎々」に留ま  
ろう。

第二は、足立忠夫が批判するように、「医学とのアナロジーにおいて行政学に〈専門職業的視角〉を導入しようとする  
ワルドーの試みは、そのアナロジーに厳格な限定を加えないかぎり、行政学における広範な社会目的が、医学にお  
けるそれとは、比較にならないほど広範なものであり、しかも、目的としての性質も根本的に相違するという事実を  
看過することにならないか」<sup>(9)</sup>ということである。それ故、プロフェッショナル・アプローチにおいては政治もしくは  
統治の脈絡における行政の位置を明らかにする視点が生れないのでは、という懸念が生れざるをえない<sup>(10)</sup>。すなわち、  
「将来の行政官を教育するという正当な必要性のために、その解決が有効な行政の科学誕生の前提条件であるところ  
の理論的諸問題をあいまいにする傾向がある」<sup>(11)</sup>のである。

さらに、このアプローチが「現代版官房学」へと発展しうる可能性にも目を向けねばならない。確かに、ワルドー

が「行政学は行政でのキャリアの準備をその目的とする<sup>(12)</sup>」というように、この視角は職業的行政官の育成という斯学の存在目的を正当化するためには適切ではある。そして、その目的の重要性自体は疑いようがない。けれども、そこに行政の外に存在すべき行政学、例えば、公民学(civics)としての行政学——ここでは、「行政学は、市民が自らの生活の非常に多くの部分をコントロールしている行政的環境を理解するようにというだけでなく、市民が行政を自らの利益のために使うようにというだけでなく、また——そして、とりわけ——社会の持続的な再形成のためにもっと能動的に貢献できるように教育する」<sup>(13)</sup>——が包摂される余地を発見するのは困難であろう。

- (1) 参照 Dwight Waldo, "The Administrative State Revisited," *PAR*, Vol. 25 (March, 1965), p. 24.
- (2) 以下 Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (Chandler & Sharp, 1980), pp. 60-61 以下。
- (3) Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," pp. 6-7. 但し、傍点原文。
- (4) *Ibid.*, p. 10.
- (5) Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," in Frederick C. Mosher (ed.), *American Public Administration: Past, Present, Future* (The University of Alabama Press, 1976), p. 223.
- (6) Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," pp. 24-25.
- (7) Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects," *PAR*, Vol. 36 (May/June, 1976), p. 253.
- (8) Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," p. 10.
- (9) 足立忠夫『学際的研究論——神学・医学・法学・建築学・行政学・政治学』(ギョウセイ、一九八〇年)、一七八—一七九頁。
- (10) 参照 Allen Schick, "The Trauma of Politics," in F. C. Mosher (ed.), *American Public Administration*, pp. 159-161.
- (11) Fred W. Riggs, "Professionalism, Political Science, and the Scope of Public Administration," in Char-

- Iesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, p. 32-33.
- (12) Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," p. 223.
- (13) F. F. Ridley, *The Study of Government: Political Science and Public Administration* (George Allen & Unwin, 1975), p. 236. なお参照 足立忠夫『地域市民自治の公共学——学際的かつ市民的規律としての地域主義』(公務職員研修協会 一九八一年)。

(3) 「民主的行政」のパラダイム

行政理論の歴史的発展過程に科学史家クーン (Thomas Kuhn) のパラダイム転換論を適用し、アメリカ行政学の一体性の危機解決を図ろうとするのはインディアナ大学のオストロムである。彼の出発点は、一九六〇年代後半から七〇年代前半にかけてのアメリカ社会はベトナム戦争とウォーターゲート事件に象徴される未曾有の危機を迎えつつあり、しかもその危機の進行に「支配的行政理論」——彼によれば、アメリカ行政学の支配的パラダイムとは、今日においてもなお、ウィルソン→ウェーバー→ギューリックへと至る、「命令の統一」(unity of command)を軸にした正統派行政理論である——の誤りと欠陥が少なからず寄与しているのではないかという問題意識である。<sup>(1)</sup> 次いで、彼は行政理論の重要問題の一つである組織編成 (organizational arrangement) に注目する。なぜなら、「組織編成理論が科学的証明可能性をもつとすれば、われわれは代替的な組織編成の選択から生じる条件と結果を示すことができなければならない」<sup>(2)</sup> にもかかわらず、支配的行政理論はそのパラダイムで説明しえない変則 (anomaly) を多く抱えるに至り、パラダイム危機∥行政学の一体性の危機を発生せしめたからである。「支配的行政理論」批判はこれにとどまらない。そのパラダイムは「命令の統一」の命題を大統領権強化のイデオロギーとして用いることによって、ウォーターゲート事件やベトナム戦争の責任の一端を担うに至ったとオストロムはいう。したがって、「クーンの科

学革命の理論が正しいとすれば、われわれは代替的パラダイムを使える場合にのみ行政学の知的危機の解決を期待できる。<sup>(3)</sup>」

そこで彼は「機会選択のコスト」(opportunity cost)なる概念装置を設定する。その装置は次のように機能する。すなわち、ある基本デザインに基づく組織なり制度なりが実現され、人によって管理・運営されて生じる結果には、そのデザインの前提に原因を有するものがある。したがって、ある組織編成の基本デザインを明確にすることでそれがもたらすコストを予測できるし、AパラダイムとBパラダイムの何れがある組織編成やその組織の目的にとって有効であるかを決定できる。アメリカ行政学の支配的パラダイムたる正統派行政理論のコストは、ウォーターゲート事件やベトナム戦争で明らかになったように、アメリカのような多元的・民主的社会ではその利益を大幅に上回る可能性が強い。では、アメリカ社会で払わねばならないコストを最小に、利益を最大にするような組織編成のためのパラダイムはどうあるべきか。オストロムはそのようなパラダイムを、M・ウエーバーが官僚制的行政に否定的に對置し、「類型学上の限界的事例に過ぎない」<sup>(4)</sup>として斥けた「民主的行政」(die demokratische Verwaltung)の理論たるアメリカ建国の父祖、ハミルトン(Alexander Hamilton)およびマディソン(James Madison)らの政治理論と、ブキャナン(James M. Buchanan)やタロック(Gordon Tullock)らの公共選択論に求める。これが、彼が正統派行政理論に對抗する代替的パラダイムとして提起する「民主的行政のパラダイム」である。その骨子は次の二点に絞りうる。

(ア) 単一の権力は腐敗・墮落し、人間の自由を脅かしうる。権力はいくつもの中心に分けて、それぞれが互いに制約し合い統制し合うことが可能である。権力行使者を多元的に分割すればするだけ、権力はよく責任を果たし、人民に対して応答的になる。(≡権限の分節化と重複化)

(イ) 公共財とサービスの供給は、様々な意思決定者の集団が行なう決定に基づかねばならない。また、そのような財およびサービスの供給はその質と種類に応じて各種の多元的組織編成 (multi-dimensional arrangements) によって調整することが可能で、それには相互の利益のための交渉および契約、競争的な対抗関係、裁定、あるいは一定限度のハイアラキー内での命令権が含まれる。(II市場モデル)

彼の「パラダイム」をこれ以上紹介する余裕はないが、それが公共選択理論と、権力の抑制と均衡を通じて個人の自由を実現せんとする政治理論を組み合せることによって、既存の行政学に挑戦するものであることは明らかである。さらに、一歩進んで、政府を公共財・サービスの独占的供給者とは見なさず、市民は競争する複数の供給者から自らのニーズを最大化できる供給者を自由に選択することができる——Lakewood Planはその制度的実現例である——とし、かつ、巨大な行政国家に対する反発を土台にしていることから、「小さな政府」の理論的基礎を提供しうる点にも注目できよう。

しかし、従来の行政理論にとってきわめて異質のこの「代替的パラダイム」が果して新たな支配的パラダイムとなりうるかという点については、肯定論は多くないようである。むしろ批判的評価の方が目立つといった方が正確かもしれない。それは、「公益」を対立もしくは競争する個人や集団間の交渉・取引・和解・妥協等の産物とするために、客観的公益の存在を確信する合理主義サイドからの批判に晒されることは当然としても、次のような理論的問題点を抱えるからではないだろうか。

一つは、公共選択論の概念的諸前提に対する批判がそのまま妥当なことである。例えば、その基本的前提の一つである方法論的個人主義——「個人は自らの効用を最大化するように行動し、彼等の行動は何らかの尺度を用いて測定することが可能である」——に対しては次のような批判が加えられる。

「ブキャナンとタロックは〔空想上の動物である〕一角獣について洗練された申し分のない論理を展開しはする。しかしながら、彼らの論理の説得力が一角獣の存在を証明するわけではない。」<sup>(7)</sup>「公共選択理論家たちは、外部性を語る場合はすべて、力ある者が基本的経済財を否定し、そうすることで無力な者の自由を制約するという個人的自由の負の外部性を無視してきたのである。」<sup>(8)</sup>

また、行政学にパラダイム論を適用することも批判の対象となる。現に、ステイルマン二世は、オストロムのパラダイムと正統派行政理論はその内容において違いこそすれ、行政に「唯一最良の道」があるとするドグマ的な態度はよく似ているのではないか、体系的で美しく整ったモデルを求めるのが学者の本能かもしれないが、行政現象を理解し、今日と明日の社会問題に対処するのに多様な接近法と方法論があつてなせいけないのか、その多様性こそ行政学ディシプリンの健全さの証であり強みではないのか、との批判を加えている。<sup>(9)</sup>

すでに述べたように、確かに、「現代行政学はヴィンセント・オストロムが『民主的行政』と呼ぶものを理論的にも規範的にも求めるだろう」と<sup>(10)</sup>として、彼の新パラダイムに対し積極的評価を与える者がいないわけではない。しかし、少なくとも現在までのところは、次のベイカーの見解の方がより妥当な評価といえるのではないだろうか。

「新しいパラダイムは論理的に演繹された『真理』から正当に出てくるものであるが、それが実際に活動している行政に一般に適用できるかどうかは、経験的真理を集中的に帰納的に『探求』することで有効と認められることもあれば、葬り去られることもある。つまり、新パラダイムは有効になるように『操作化』(operationalize)されねばならない。代替的パラダイムとしての公共選択理論は、その論理の大部分に浸透している神秘的『一角獣』に別の角が生えない限り、『非操作的』(inoperative)であり続けることは確かである。」<sup>(11)</sup>

(1) 参照 Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, rev. ed. (The University of Alabama Press, 1974), pp. 1-5.

- (2) *Ibid.*, p. 2.
- (3) *Ibid.*, p. 16.
- (4) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Verstehenden Soziologie*, fünfte, revidierte Auflage (J. C. B. Mohr, 1976), S. 546.
- (5) Lakewood Plan の 5 項目 Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis* (Cummings, 1977), pp. 173-174 を参照せよ。また、キム・キム・ロウの「保守主義的」立場を批判したものの「Patrick Dunleavy, "Is There a Radical Approach to Public Administration?" *Public Administration*, Vol. 60 (Summer, 1982), pp. 215-225 を参照。
- (6) James M. Buchanan, "An Individualistic Theory of Political Process," in David Easton (ed.), *Varieties of Political Theory* (Prentice-Hall, 1966) [大森弥他訳『現代政治理論の構想』勁草書房、一九七一年] p. 28.
- (7) Norton E. Long, rev. of *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, *The Journal of Politics*, Vol. 36 (August, 1974), p. 804.
- (8) Thomas R. DeGregori, "CAVEAT EMPTOR: A Critique of the Emerging Paradigm of Public Choice," *Administration & Society*, Vol. 6 (August, 1974), p. 220.
- (9) Richard J. Stillman, II, "Professor Ostrom's New Paradigm for American Public Administration," *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 10 (December, 1976), p. 191. この批判はキム・ロウの区別への批判を参照せよ。"The Undisciplinary Discipline of Public Administration: A Response to Stillman's Critique," *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11 (December, 1977), pp. 304-308.
- (10) Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," p. 172.
- (11) Keith G. Baker, "Public Choice Theory: Some Important Assumptions and Public-Policy Implications," in Robert T. Golembiewski et al. (eds.), *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior, Policy*, 3rd ed. (Rand McNally, 1976), p. 60. 同く、後掲論文。

(4) コミュニティスキーマのミニマリズム・アプローチ

ジョージア大学政治学部教授であるゴレムビュースキーは、一九五八年に小集団研究に関する論文でイエール大学から博士号を授与されていることから分るように、もともと行動論志向の強い研究者で、管理科学の分野で多くの業績を上げている。しかし、彼はその一方で行政学の学問的一体性の問題に強い関心をもち続けてきた行政学者の一人でもある。一九六九年の共著『政治学者のための方法論入門』<sup>(1)</sup>および一九七七年の『発展する学科としての行政学』<sup>(2)</sup>はそうした関心のもとに書かれた注目すべき著作である。とくに、行政学の一体性の危機の問題に正面から取り組んだ後者は、これまでの行政理論の発展を独自の視点から総括し、方法論的・概念的諸問題を批判的に検討することを通じて、将来行政学が進むべき方向を「ミニパラダイム」(miniparadigms)アプローチとして提起するものである。

ゴレムビュースキーはこれまでの行政理論を総括するために「維持」(maintenance)と「課題」(task)という二つの概念を用意する。前者は、「行政学と政治学の両方にとって有意義な領域を直ちに画定し、さらに両方の分野に属する人々が自己を同定できる有意味な共通の概念領域を定める嚮導概念」<sup>(3)</sup>のことであり、後者は、行政の実際において生じる諸現象を把握するための「記述、分析、行為の道具や技術の開発」<sup>(4)</sup>と定義される。「維持」と「課題」は本来相互補完的なものであり、両者のバランスの良さが、あるパラダイムの価値を決める一つの目安になると彼はいう。だが、そうしたバランスはきわめて微妙なものであり、簡単に達成しうるものではなかった。その理由は、第一には、「維持」、つまり、政治学と行政学との強固な概念的つながりが重視されてきたことであり、第二には、その「維持」に対する強い関心のゆえに、行政学は独自の研究対象の性質や構造よりも政治学における動向の方に気を取られてきたこと<sup>(5)</sup>、そして第三は、包括的なパラダイムが今日十分に「維持」と「課題」の両方の挑戦にこたえうる可能性はわずかしかないことであるという。すなわち、これまであまりにも「維持」の面が重視されすぎたために「課

「問題」の面がおろそかになり、行政学の「一体性の危機」と呼ばれる状況を迎えたというのである。ところが、彼がいうには、「多くの領域において行政学の知的危機はないと私は確信している。危機というのは、単に、明らかに実行が必要なことについてもっと多くのことをできないことであり、そしてその実行に必要な技能を積極果敢に探求できないことなのである。」<sup>(6)</sup>「ゴレムビュースキーがこう考える理由の一つには、行政という概念に包摂される諸現象は非常に多種多様であるがゆえに「維持」面については多少大まかであっても構わないという判断があるようである。

それでは、包括的パラダイムに代る新しいアプローチは具体的にどのようなものであるべきか。それは、これまで存在してきた三つの包括的パラダイム——(a)伝統的パラダイム、(b)社会心理学的パラダイム、(c)人間主義的——システム論的パラダイム——<sup>(7)</sup>から、行政現象の五大側面、すなわち、(1)行動的および合理的・技術的特質を含む行政システムの内部過程、(2)対象集団の選択とその満足、および行政官の職務遂行に関連するアウト・プットの測定、(3)行政システムの環境（制度、法、伝統、文化、そして特定の事業計画や公共政策を含む）、(4)他の公的および民間のシステムとの相互作用、そして(5)以上の過程、アウトプット、環境などの質を評価するのに必要な価値的もしくは規範的基準といった目標現象に関連し、それらの認識、理解、分析に有効な理論的、概念的要素を抽出し、合成してできるいくつものミニ||パラダイムを意欲的に発展させることである。しかも、当面、行政学は実務に携わる行政官が直面する問題を解決しうる技能 (skill) やテクノロジーの開発に、つまり「課題」面に重点を置くべきであろう。なぜなら、行政学は、その現有する知識がどれだけ不十分であり、目標があいまいであり、目標を実現するためのテクノロジーが貧弱であっても、「良い行政」を通しての「正しい国家」(the just state) を目指して最善を尽さねばならないからである。<sup>(8)</sup>

このような方法論的立場に立つゴレムビュースキーは、次いで、『発展する学科としての行政学』の第二巻、『将来

のミニIIパラダイム家族の一員としての組織開発<sup>(9)</sup>』において、行政学者がすぐさま取り組めるミニIIパラダイム・アプローチの一つとして「組織開発への実験的アプローチ」を詳細に展開する。その内容自体は組織開発論としてはとくに目新しいものではない。ただ、「実験的」と称する通り、同書の各章が、行政に何らかの関わりをもった人々によって遂行された実際の組織開発プログラム——その代表例が第一章に紹介されている、ゴレムビュースキー自ら関与した MARTA(アトランタ都市高速運輸局)の組織開発計画であろう——に即して、仮説↓具体的事例への適用↓経験的検証↓仮説の立証↓一般的規則性の抽出という手順を踏んで、もしくはそのように心掛けて、記述されている点は評価に値しよう。

ところで、ミニIIパラダイムの一つとしての組織開発はその対象としては当然に組織の内部過程を設定するものであろう。それだけに公的組織と民間組織との差が少なく、したがってゴレムビュースキー自身の専門分野である管理科学で発達したテクノロジーを利用しやすいといえる。しかし、その利用に際しては、彼自身も認める公的組織ゆえの難点<sup>(10)</sup>がなくはない。彼の提起するアプローチに問題があるとすれば、その一つはそうした難点を克服するための指針がほとんど示されていないことであろう。また、組織開発を行政学の課題とするにしても、組織開発そのものは社会心理学者や経営コンサルタントの得意とするところであり、殊更行政学者が関わることの意義は必ずしも明らかでない。その意味で、長いこと組織の内部管理の研究に従事してきたゴレムビュースキーの我田引水という感じがしないでもない。

さらに、このミニIIパラダイム・アプローチは、行政官や行政組織が現実<sup>(11)</sup>に直面する問題を解決するために役立つ有効な知識や技術をいかに創造し、提供するかという点、そして、その知識や技術を広くあらゆる利用可能な分野から引き出す点においてワルドーのプロフェッショナル・アプローチに近いといえる。しかし、ワルドーの「プロフェ

「ミッション」のような、たとえ弱くあいまいなものではあれ、何らかの一体感を行政研究者に与える「維持」的側面は、ゴレムビュースキー自身認める通り、不十分である。加えて、このアプローチにおいては、現在のところ、組織の内部過程での問題解決に役立つ組織開発論が一つの試みとして提起されているにとどまり、行政研究の他の四つの目標現象や、公益と行政の倫理に関する規範理論については輪郭さえ示唆されてはいない。したがって、各ミニパラダイム間の関係がどのようなものになるのか、あるいはなるべきなのかについては不明である。こうした点を考えるとき、ゴレムビュースキーの提唱するミニパラダイム・アプローチは、いまだ萌芽的な段階にあり、その真価が問われるのはまだこれからだという方が適切かもしれない。

- (1) Robert T. Golembiewski, William A. Welsh, and William H. Crotty, *A Methodological Primer for Political Scientists* (Rand McNally, 1969).
- (2) *Public Administration as a Developing Discipline*, 2 vols. (Marcel Dekker, 1977).
- (3) Golembiewski, *Perspectives on Past and Present*, Part 1 of *ibid.*, p. 38.
- (4) *Ibid.*
- (5) それゆえにマーチンは「政治学の行政学に対する持続的な支配」を言言できたのである。参照' Roscoe C. Martin, "Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union," *APSR*, Vol. 46 (September, 1952), pp. 660-676.
- (6) Golembiewski, *Perspectives*, p. 42.
- (7) これらの「パラダイム」の説明については' *ibid.*, pp. 43-67 を参照されたい。
- (8) 参照' *ibid.*, pp. 232-234.
- (9) *Organizational Development as One of a Future Family of Miniparadigms*, Part 2 of *ibid.* 但し' 本書の大部分は既刊の関連論文を集めたものである。
- (10) 参照' *ibid.*, pp. 193-200. また' 国務省での組織開発計画の失敗を研究したものとすべ' Chris Argyris, *Some Causes of Organizational Ineffectiveness Within the Department of State* (Center for International Systems Re-

search, 1966)がある。

#### 四 アメリカ行政学における「危機」の構造

われわれはこれまで「一体性の危機」を軸にアメリカ行政学の主な動向を概観してきた。そこで辿り着く一つの結論は、その危機はまだ満足には解決されていないということである。すなわち、「・・・関心と関与の範囲は絶えず拡大してきたのに、われわれは自分たちが何であるのかという点についての理解、あるいは少なくとも合意に関して前進していない。これが行政学である、これが行政を研究すべき理由である、そしてこれらがその目的のための方法であり道具であると、われわれは自信をもって声を揃えていうことができない」という約一〇年前のワルドーの苦澁は今なお持続しているとみるのが妥当であろう。それでは、アメリカ行政学においてはどのような方法論的要因がその学問的一体性の再構築を妨げているのであろうか。以下、(一)「政治—行政二分論」の持続、(二)行政概念の分裂、そして(三)行政研究の学際化という三点に絞って検討を加えることにしたい。

(一) Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," p. 6. 但し、傍点原文。

##### (1) 「政治—行政二分論」の持続

アメリカ行政学の一体性の危機は、その鼻祖であるウィルソンやグッドナウが「政治」と「行政」を概念的に区別した段階ですでにその萌芽が兆していた。とりわけその責任はほかならぬウィルソンに帰せられねばならないだろう。

というのは、彼の「行政の研究」<sup>(1)</sup>は初めて政治—行政二分論を打ち出し、アメリカ行政学の草分となったと一般に理解されているにもかかわらず、彼の「政治」と「行政」の区別はあいまいで、矛盾さえ含み、読む者をしてしばしば混乱に陥れるからである。それは、彼が、その論文中的のある箇所では「政治」と「行政」を峻別しなから、他の箇所では行政の政治的機能を肯定するなど、「政治と行政の可分性と不可分性についての両極端の考え方の間を揺れ動」<sup>(2)</sup>いているからにはかならない。この矛盾を理解するには、彼が「行政の研究」を書いた歴史的背景に遡る必要がある。

資本主義経済が高度な発展を遂げつつあった一九世紀末から二〇世紀初めにかけてのアメリカ社会はレッセフェールの時代から公権力による社会管理を必要とする時代へと移行しつつあった<sup>(3)</sup>。しかるに、当時の連邦統治機構において権力が集中していたのは議会、とくにその常任委員会であった。そして、「常任委員会の政府」と呼ばれた「政治」の世界では、特殊利益の優先、官職の私物化、政治責任の分散などによる無責任行政が横行し、マグワンプと呼ばれた改革主義者の反発を招いていたのである。「政治の時代」が過ぎ、「アドミニストレーションの時代」が到来していた時に、彼らマグワンプ層は、「民主主義が生き残るべきだとするならば、自由と平等というその理想に何とかして能率を加えねばならない」<sup>(4)</sup>という危機感を抱き、その解決を「公共事務を専門的に、しかもそれを個人的、政党的、あるいはその他の義務や忠誠心ではなく、明示的かつ客観的基準に従って遂行する能力」<sup>(5)</sup>に求めた。ウィルソンはそのような政治的に中立な終身公務員制を単独の行政長官の統制下に置くことで、強力かつ能率的な行政権を確立し、議会に対抗せんとしたのである<sup>(6)</sup>。彼はいう、「権力は無責任にならない限り危険ではない。権力が多数に割り当てられて分割されるならば、不透明になる。権力が不透明なときには無責任になる」<sup>(7)</sup>と。したがって、その「行政の研究」は、スティルマン二世がいみじくもいうように、「行政部を強化し、権限を集権化し、そして議会の無責任を抑圧するマグワンプ層の努力を正当化する適切なイデオロギーを提供」<sup>(8)</sup>することを基本目的として書かれたのである。

り、ウィルソン自身の言葉によれば、「行政の研究は、哲学的にみれば、憲法上の権限の適切な配分の研究に結びつく」政治の研究でもあった。

このように、「ウィルソンの『研究』における最大の関心事は行政研究の科学的進歩ではなく、アメリカの統治制度を政治的に進歩させること・・・〔すなわち〕アメリカの統治を能率的にすることであり、そしてこの目的のために彼は「政治と行政との」分析的区別を利用するのである」ことを理解しておくことは、アメリカ行政学の「一体性の危機」の歴史的淵源を見定める上できわめて重要であろう。というのは、正統派行政学が、権力分立制と民主主義に立脚する統治機構内部での行政官僚制の位置づけをめぐる一つの政治理論としての「政治—行政二分論」を、「政治」と「行政」との分析的・概念的区別という外皮で隠蔽しつつ選択したために、アメリカ行政学は対立する異質の価値——民主的価値と官僚制的価値——を抱え込み、理論的には「政治—行政二分論」が克服されたとされる今なお、その対立に亡霊のごとくつきまとわれているからである。この点を今少し詳しく検討することにしよう。

ウィルソンは、「行政とは公法の細部にわたった系統的な執行である」という定義を与えたが、これは制度的存在としての行政の規範的定義としてはいまだに有効であると考えてよい。行政をこのように政治的に中立な法律執行機関と限定する定義の背後には、政治的官僚制を自由と平等の理念に対する本質的脅威とみなすアメリカ的行政観が控えていよう。このような立場は、「政治と行政との間の現実的区別が何ら可能でないとすれば、終身公務員制度(permanent civil service system)は民主政治とは両立しない」と考えるのである。そして、この思想は今なお根強い。例えば、連邦主義の研究で有名なサンキストの次の一文を見られたい。

「現在の連邦公務員の地位低下を招いた責任の少なくとも一端は、伝統的政治—行政二分論は廢れた、これらの機能の間に一線を画することはできないと一世代の間教えてきた学派に帰せられる。その理論が専門的行政官にとって使いではあったことは疑いない。その理論は、彼らが管理上のリーダーシップはもちろん、政策までも自らのものとする上での桎梏を取り払ったのだが、しかし、諸刃の剣でもあった。もしすべての管理的職務が政策的実質を有するのならば、そうするとまさにその事実によって、その職務は政治的忠誠心によって満たされねばならないことになる。それこそワシントンで流布してきた考え方である。どのような昔風の情実任用制にもまして、かつて生涯職 (career) 公務員にふさわしいとされた職務の着実かつ持続的な政治化を助長し、政府の能率、応答性、および士気に破壊的な結果をもたらしてきたのはこの論法であった。そして、連邦行政における専門職的行政の基盤が掘り崩される間中ずっと、この専門職業自身<sup>プロフェッション</sup>が——中立的で有能な公務員が実際に様々な政策指導者に仕えることができる——という伝統的観念への信頼を自ら失ったために身動きできなくなり——その傾向に逆らうことはほとんどなかったのである。<sup>(14)</sup>」

このような行政観の対立は、政治—行政システムをいかに組織し編成するのがもっともよいかという理論的対立でもある。したがって、それは、「分析的観点からは、問題は、代議制民主主義と高度に専門職能化された官僚制を包摂する国家の理論をわれわれがもてないことである<sup>(15)</sup>」といわれるように、建国の父祖たち以来アメリカの「政治—行政」理論が抱えてきたダイレンマの基底をなしているといっても過言ではない。イェール大学の政治学者イエイツはこのダイレンマを「多元主義もしくは政治的モデル」と「能率モデル」の対立として描き出している<sup>(16)</sup>。前者はロックやモンテスキューを理論的先駆者とし、市民的自由と権利を至上のものともみならず観観点から市民の国家に対する関係を理論の中心に据える。しばしば問題にされるのは指導者による権力の濫用であり、指導者に対する市民的統制を確立するための装置である。したがって、多頭政 (polychy) と利益集団の代表を強化する手段である政策形成・決定の公正かつ開かれた手続や、政策形成過程への市民参加が追求され、行政官は政治的アクターの一人として政治的取引と調整に当ることになる。一方、後者はまったく異なった基盤と視角を有する。そこでは、権力は専門家や官僚

に与えられ、さらに執政長官の手に集権化される。政策過程では行政から政治を排除することがその目標の一つとなる。そして、多元主義モデルが個人および政治的アクター自身による利益と効用の決定を強調するのに対して、行政能率モデルは——有権者や政治家の願望に諮るよりも、客観的で公平無私の専門的分析によってよりよく発見できる——技術的もしくは科学的合理性を強調する。イエイツによれば、「民主主義と能率の特殊アメリカ的な理解のため」にこの二つの目標が鋭く対立するに至り、そしてこの対立が制度のあり方についての根深い意見の食い違いを生む<sup>(17)</sup>ことになったのである。

けれども、これらのモデルが前提としている価値なり理念なりが問題とされ、再定義を迫られていることもまた事実であろう。例えば、権力の均衡と利益集団の代表を錦の御旗とする多元的民主主義論にはロウイやシックが厳しい批判を加えてきたし、<sup>(18)</sup>行政能率モデル批判はニクソン政権の大統領府を舞台としたウォーターゲート事件を機に頂点に達した感がある。<sup>(19)</sup>すなわち、「民主主義モデルが『民主主義』を生み出すのか、そして能率モデルが『能率』を生み出すのか<sup>(20)</sup>」が問われたし、現に問われつつあると云ってよい。だが、そうした批判を契機として両モデルを支えてきた理念的基盤が全面的に崩壊に向いつつあると考えるのは早計であろう。それどころか、アメリカにおける行政理論の分裂を、次のローゼンブルムの指摘のように、統治構造の根幹に置かれた三権分立制に起因するものとみれば、両者の統合はどのようにして可能なのだろうか。

「……現代の行政理論の中心問題は、行政理論が行政とは何かという基本問題に対する三つの異なったアプローチから派生しているということである。これらのアプローチはそれぞれ尊重に値する知的伝統を有し、異なった価値を強調し、タイプの異なる組織構造を推奨し、人間を著しく異なった観点から見る。これらのアプローチは便宜的に『管理的』(managerial)、『政治的』(political)、および『法的』(legal)と命名される。これらは年を経るにつれ、相互に影響し合ってきており、ある面では重なり

合っている。だが、それらのアプローチが行政に与えた主要な影響とは、行政を三つの別々の方向へ引き離したことなのである。さらに、これらの方向は合衆国憲法によって確立された権力分立のパターンに従う傾向がある。したがって、アメリカ合衆国の政治文化に深く埋め込まれた諸々の価値を侵すことなくの三つのアプローチが統合されようという<sup>(21)</sup>ことはありそうにない。

- (1) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol. 2 (June, 1887), pp. 197-220. 山崎克明訳「W・ウイルソン『行政の研究』」(『北九州大学法政論集』第四卷第二号、一九七六年九月)、一三三—一四二頁。
- (2) Richard J. Stillman, II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," *APSR*, Vol. 67 (June, 1973), p. 586.
- (3) 参照' Peter Woll, *American Bureaucracy*, 2nd ed. (W. W. Norton, 1977), pp. 35-51.
- (4) Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (The Ronald Press, 1948), pp. 10-11. 山崎克明訳「ドワイト・ワルド『行政国家』」(『北九州大学法政論集』第六卷第二号、一九七九年二月)、二二五—二二七頁。
- (5) Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration," *APSR*, Vol. 50 (December, 1956), p. 1060.
- (6) 「行政の研究」の二年前に書かれた *Congressional Government: A Study in American Politics* (1885; rpt. Peter Smith, 1973) (小林孝輔・田中勇訳『議会政府』(文真堂、一九七八年)) はまさに議会中心主義弾劾の書にほかならぬ。
- (7) Wilson, "The Study of Administration," p. 213.
- (8) Stillman, II, "Woodrow Wilson and the Study of Administration," p. 587. 参照' Fred W. Riggs, "Re-learning an Old Lesson: The Political Context of Development Administration," *PAR*, Vol. 25 (March, 1965), pp. 70-79.
- (9) Wilson, "The Study of Administration," p. 213.
- (10) Kent A. Kirwan, "The Crisis of Identity in the Study of Public Administration," *Polity*, Vol. 9 (Spring, 1977), p. 334.

- (11) Wilson, "The Study of Administration," p. 212.
- (12) 参照 "Conference Discussion on Methodology in the Theory of Public Administration," in Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, pp. 241-242 (G. Homer Durham) の訳註。
- (13) John D. Millett, "A Critical Appraisal of the Study of Public Administration," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1 (September, 1956), p. 173.
- (14) James L. Sundquist, "Jimmy Carter as Public Administrator: An Appraisal at Mid-Term," *PAR*, Vol. 39 (Jan./Feb., 1979), p. 11. 参照 idem, "The Crisis of Competence in Our National Government," *Political Science Quarterly*, Vol. 95 (Summer, 1980), pp. 183-208.
- (15) Eugene Lewis, *American Politics in a Bureaucratic Age: Citizens, Constituents, Clients and Victims* (Winthrop, 1977), p. 161.
- (16) 参照 Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government* (Harvard University Press, 1982), pp. 30-32.
- (17) *Ibid.*, p. 9.
- (18) 参照 Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed. (W. W. Norton, 1979) [村松岐夫監訳『自由主義の終焉——現代政府の問題性』(木鐸社'一九八一年)』 Allen Schick, "Systems Politics and Systems Budgeting," *PAR*, Vol. 29 (March/April, 1969), pp. 137-151.
- (19) 参照 Frederick C. Mosher et al., *Watergate: Implications for Responsible Government* (Basic Books, 1974).
- (20) Yates, *Bureaucratic Democracy*, p. 59.
- (21) David H. Rosenbloom, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers," *PAR*, Vol. 43 (May/June, 1983), p. 219.

## (2) 行政概念の分裂

アメリカ行政学における一体性の危機はわれわれ日本人が通常「行政」なる訳語を充てている public administration の定義にも関連している。周知のように、アメリカ行政学は政治と行政との分析上もしくは機能概念的區別を制度的区別に重ね合わせることによってその学問的一体性を、したがってその親学科たる政治学に対する独

立性を獲得することができたし、逆に、その等式を否定されることによって学問的一体性の基盤を失ったのであった。しかし、この等式は否定されたにしても、この概念的区別は——互いの関係を明確化することがないまま——有効なものとして、あるいはそう信じられて、とどまっている。すなわち、ごく大まかにいえば、アメリカ行政学では、行政研究の対象を具体的な統治制度および過程の一環としての行政部門 (the executive branch) に求めるアプローチ (≡制度的アプローチ) と、アドミニストレーションという抽象的機能に求めるアプローチ (≡機能的アプローチ) とが併存 (共存?) しているのである。例えば、次の二つの文章を対比されたい。

「統治 (government) は社会における他のすべての活動とは異なっている。……私が思うには、その違いはあまりにも大きいので、統治活動と他のすべての形態の社会活動との間の相違は、後者のどのような形態の活動間の相違よりも大きいのである。」<sup>(1)</sup>

「大規模な公的および私的組織は相違よりもはるかに多くの共通点をもっている……実際のアドミニストレーションにおいては、公的および私的組織間の相違よりも、小規模組織と大規模組織との相違の方が大きいことがしばしばである。」<sup>(2)</sup>

同様に異なった定義は飽くことなく繰り返される公私行政異同論にいくつも見出すことができる。<sup>(3)</sup>このような行政研究の対象概念の分裂が行政学の学問的一体性を引き裂く大きな力となって作用することは明らかであろう。なぜなら、マッキーバー (Robert M. MacIver) がいうように、「どの科学にも、その全体系構築の基礎となる究極概念というものがある。むろんその概念から体系を演繹的に構築するという意味ではなく、そこで扱われている主題の統一と連関が、それらの究極概念に依存しているのがみられるという意味においてである。……主題を統合する一定の基本的な諸概念が存在しないうちは、いかなる科学も存在せず、ただ便宜的に結びつけられた一連のバラバラの定式が存在するだけ」<sup>(4)</sup>だからである。冒頭に引用した「行政学ははなはだしく精神分裂症を呈している分野である」という

サイモンの言葉はこの点を鋭く衝いている。アメリカ行政学においては、三での検討が示すように、この分裂症を治癒しようとするような視座がまだ現れてはいないことに加えて、行政学の学問的一体性の観点からみた場合、何れのアプローチも二に述べたような長所と短所とを合せもつことが、対象概念の分裂状態を持続せしめる一因となっているのである。

それだけではない。より根元的な要因は、行政  $\parallel$  public administration という等式にも求めうるのではなからうか。次の二点を問おう。第一は、この等式は実は特殊アメリカ的なものではないのかということである。アメリカ行政史の研究で知られるカールやコールドウエルは、その等式の背景に、「人民の意思の執行に科学的方法を適用せんとする多くの努力」<sup>(5)</sup>を伴った「人民の統治機構の管 アドミニストレーション 理」<sup>(6)</sup>に対するアングローアメリカンの関わり方<sup>(6)</sup>の歴史を見出そうとする。すなわち、アメリカ合衆国においては、行政は人民主権と三権分立を核とする統治制度という「新統治秩序」(Novus Ordo Seclorum) を基本理念とし、その制度から生れる人民の意思を急激な社会変化の中で具体化していく手段、もしくは機能として位置づけられてきたというのである。したがって、この点に、アメリカ行政学が「イギリスとドイツで発展しつつあった体系的管理法を採用」<sup>(8)</sup>しながら、そこでは「ヨーロッパにおけるよりももっとプラグマチックな側面が強調され……よいアドミニストレーションの基準を決定することが問題であり、理論は、社会における行政の役割と位置というア・プリオリな概念に基づいてではなく、経験に基づいて、形成される」<sup>(9)</sup>理由の一つを求めることもあながち的外れではないであろう。

第二は、何れのアプローチを採るにしても付きまとう「アドミニストレーション」なる概念の多義性と狭さである。まず、その多義性についてであるが、この言葉の意味を一五に分類したダンサイアは巧みな比喻を用いて次のように説明している。

『アドミニストレーション』は、『雑草』と同様、その文脈から意味内容を得る言葉である。積極的に同定されるよりも対比や除外によってその正確な意味を得ることが非常に多く、他の何かではないものとさえいわれている。時によって『雑草』と呼ばれることも呼ばれないこともあるあらゆる植物の特徴から『雑草』の本質を合成することが無意味なように、様々な文脈における『アドミニストレーション』の使われ方を考察してその性質を抽出しようとしても、困難に突き当たるだろう。<sup>(10)</sup>

次に、『狭さ』は、統治機構の一構成要素——しかも、ますます比重を増しつつある——である行政に固有の、私的経営組織の活動とは本質的に異なった機能を概念的に包摂しえないことから生じる。アメリカ行政学における公私アドミニストレーション異同論を詳細に検討したパーカーとサブラマニームは、アップルビー、パースンズ、サイモン、ブラウ、スコットらの行政概念を手掛りに、行政の本質的機能の一つとして、社会の経済構造および統治制度のあり方とは無関係に、しかも権力的機制を通して行われる社会全体のための統合 (integration) および人・財・物などの資源配分 (allocation) 機能を抽出している。<sup>(11)</sup> 彼らによれば、「統合」と「配分」とは基本的には行政が従属する社会システム全体の均衡を動態的に維持する機能である。行政はまさしくこのような機能を遂行するがゆえに、「行政官が行う決定は社会内のあらゆる下位システムに対するその連関を考慮しなければならない<sup>(12)</sup>」、「行政官は政府の統合機能という性質のゆえに、社会におけるあらゆる組織を視野に入れ、異なった諸利害を何らかの一般的利益のようなものへと統合しなければならない<sup>(13)</sup>。」「統合」や「配分」という機能そのものは、アドミニストレーション同様、行政以外の下位システムにも等しく発見できる機能ではあるが、しかし、行政は「社会総体における入力および出力の統合と下位システムへの資源の配分<sup>(14)</sup>」に関わるがゆえに、他の下位システムとは本質的に異なると彼らはいうのである。したがって、この概念的『狭さ』ゆえに、public administration の代りに public affairs とか public admnistration<sup>(16)</sup> という言葉を用いよという主張が登場してきても何ら不思議ではないといえよう。<sup>(17)</sup>

- (1) Paul H. Appleby, *Big Democracy* (Knopf, 1945), p. 1.
- (2) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (Knopf, 1950), p. 8.
- (3) 公的ト・私的ト・中間ト他トのト・私的ト・中間トの異同について “The Nature of the Public's Business,” chapter 5 of Laurence E. Lynn, Jr., *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive* (Basic Books, 1981) が詳しく論じている。参考になる。
- (4) ロバート・ニズベット、南博訳『現代社会学入門』(講談社、一九七七年)、一三三頁より引用。なお、この点に関連して参照、堀和郎『アメリカ現代教育行政学研究』(九州大学出版会、一九八三年)、三六六―三六九頁。引用文の所在も同書の教示による。
- (5)(6) Barry D. Karl, “Public Administration and American History: A Century of Professionalism,” *PAR*, Vol. 36 (Sept./Oct., 1976), p. 491.
- (7) 参照 Lynton K. Caldwell, “Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration,” *ibid.*, p. 491.
- (8) Karl, “Public Administration and American History,” p. 491.
- (9) Jacques Chevallier et Danièle Loschak, *Science Administrative: Théorie Générale de L'institution Administrative* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978), p. 34. 参照 Waldo, *The Administrative State*, pp. 83-85.
- (10) A. Dunsire, *Administration: The Word and the Science* (Martin Robertson, 1973), p. 225.
- (11) 参照 R. S. Parker and V. Subramaniam, “‘Public’ and ‘Private’ Administration,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 30, No. 4, 1964, pp. 354-366.
- (12)(13) *Ibid.*, p. 365. 但し、傍点原文。
- (14) *Ibid.* 但し、傍点今里。
- (15) 参照 York Wilbern, “Comment on Caldwell's Paper,” in Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, pp. 230-231.
- (16) 参照 David Mars, “The Need for Public Administration,” *PAR*, Vol. 30 (July/August, 1970), pp. 432-

433.

(17) 但し、これらの代替概念が、「狭すぎる体系化概念の制約から逃れようとして、定義上の価値がほとんどないほど広いものに置き換える」(Willbern, "Comment," p. 231) 危険を冒していることも事実である。

### (3) 行政研究の学際化

現代アメリカ行政学においてその学問的一体性の危機をもっとも深刻化させているのは、行政研究の止まることをしらない学際化の進行であろう。つとにワルドーは、「行政学はあまりにも拡がりすぎ、その周辺部に数多くの他の研究活動やディシプリンを抱え込んだために、認識可能な研究の焦点としては消滅する恐れがある」として、「確固たる中心」をもたない学際化がもたらす行政学の学問的一体性への脅威を警告していた。それは、異なったディシプリン産のアプローチや概念は独自の方法や用語を使い、しかも自己に都合のよい部分のみを研究対象とするために、共通の概念的基盤を生み出しえないからであった。いみじくもリドレーはいう、「不幸にも、各々の行政学学派の支持者は自らの主題の各々の定義および行政システムの内での自らの専門的関心対象だと考える事項の各々の定義から出発することが多い。いかに行政学が発展すべきであるかに関する議論の多くは……そうした定義に左右される。……結局、学者はすべてハンプティ・ダンプティ(「マザー・グースの童話に出てくる卵形をして言葉の意味を好き勝手に変えてしまう人物」)に訴えて、自分の言葉に自分が意味してもらいたいことを意味させることができるものなのである」と。

学際化が行政学の学問的一体性を破壊するものならば、アメリカ行政学の現状は最悪であろう。というのは、アメリカにおいては、行政学は様々なディシプリンが交錯し合う、非体系性、非一貫性を特徴とする研究領域であること

を理由としてディシプリンとしてのその独自性を否定する、いや、むしろそのような状態こそ望ましいとする見解さえ、支配的になりつつあるからである。例えば、次の二つの引用文を見よ。

「『行政学』という題目で講義したり研究したりしたことがあるものなら誰でも、多かれ少なかれ自らの『分野』の二つの性格——その曖昧模糊とした範囲と独自の技術の欠如——にしばしば悩まされたにちがいない。昨日は行政法の周辺を、今日は予算と会計の縁を、そして明日は労使関係と職業心理学の隅を、素人よろしく徘徊するとき、何でも屋的自分を感じたにちがいない。：：こうした科目のすべてをかじる者はもちろんどれもマスターすることはできないであろう。……実際、『行政学』という科目(subject)はないのである。いかなる科学もしくは技術(art)にもそのタイトルが当てはまるとは考えられないし、とりわけどれか一つの技能もしくは一貫性のある学問的ディシプリンと一体化することはさらさらありえない。その言葉は体系的思考の世界には縁がないのである。」<sup>(3)</sup>

「行政学は社会科学やディシプリンではなく、社会科学を公共問題に適用したものである。それは主題、プロフェッション、そして分野である。行政学は諸ディシプリンの間にまたがり、そしてそれゆえに各ディシプリンの関連部分を取り出して、それを公共問題に応用するのである。これは行政学が学問的もしくは科学的に創造的ではないということではない。行政学にもっとも知的な弾みを与えるのは、その媒介的、応用的役割なのである。行政のような主題が科学的前進を遂げる可能性は、ディシプリンのそれと少なくとも同等である。」<sup>(4)</sup>

したがって、独立のディシプリンたる要件を「分析すべき独自の人間の経験の領域、収集すべき独自の記述的および事実的データ群、そして真理を定立し検討するための独自の概念装置をもっている」<sup>(5)</sup>かどうかに求めるとすれば、行政学のディシプリン性は否定されざるをえまい。すると、行政学者とは、行政現象の認識と理解に役立ちそうなものは何でも取り入れるいわば方法的寄食性・雑食性を特徴とする「何でも屋であり、かつ何の精通者でもない」<sup>(6)</sup>存在ということになる。もし、このような地位と状況が現実のものであるならば、アメリカ行政学は、一方では総

体として質量ともに活発な成長を続けながら、他方では独自の学問的一体性をもたない一種の無定型・膨張型星雲を形成していることになる。しかし、そのような状況は果して独り行政学だけのものであろうか。行政学のもっとも近い隣接学科たる政治学に目を向けよう。すると、われわれはそこにも「ポーランドのようにあらゆる方向から侵入可能<sup>(7)</sup>」な現状を発見する。つまり、アメリカ政治学においても、「どの単一の『パラダイム』——その非常によく用いられ、かつ濫用される言葉がどれほど厳密に、あるいは緩やかに解釈されようとも——政治学を包摂することも体現することもできないし、しようとすべきではない。政治学は多面的であり、目的と状況に適した観点と理論とを必要とする<sup>(8)</sup>」ことや、「政治学は多パラダイム<sup>(8)</sup>的状態に到達できるし、すべきである<sup>(9)</sup>」ことが主張されているのである。他の社会諸科学も似たような状況にあると推測するのは不遜に過ぎようが、しかし、行政学と政治学に限れば、「学際化」、「多パラダイム化」、「多理論化」といった言葉で表現される趨勢はもはや押し止めようがないように思われる。したがって、行政学がもし何らかのかたちでの学問的一体性を形成し維持せんと欲するならば、問われねばならないのは、このような理論状況にもっとも適切な秩序を与えうるのはいかなる視座か、ということであろう。

この点で注目に値するのは、これまでの行政理論はその対象とする行政行動が様々なタイプの合理性 (rationality) を含むことに気付かずにくつもの部分理論を統合しようとしたためその一体性の危機を迎えたのだとするハートウィックの見解である<sup>(10)</sup>。彼は政治哲学者ディーンシングの「二つのレベルと五つの合理性<sup>(11)</sup>」論に依拠しつつ、行政学におけるこれまでの主たるアプローチは次のように部分的合理性に対応していたのだという<sup>(12)</sup>。

- ・ 科学的管理法系列の行政理論 ↑ ↓ 技術的合理性
- ・ 人間関係論 ↑ ↓ 社会的合理性

- ・サイモンの行政行動論 ↑↓ 経済的合理性
- ・ウェーバーの官僚制論 ↑↓ 法的・技術的合理性
- ・政治学的行政学 ↑↓ 政治的合理性
- ・政策分析 ↑↓ 実質的合理性
- ・多くの官僚制組織論 ↑↓ 機能的合理性
- ・ウィルダフスキーらの漸変主義 ↑↓ 技術的・経済的合理性+政治的合理性

ハートウィッグの診断はこれに止まらない。彼によれば、行政学のパラダイム危機はヨリ根本的には社会科学総体が社会現象のすべてに発現する部分的合理性を統一的に把握する統合的理論を、すなわち、「われわれがその五つの世界イメージを一つの鮮明な像へと融合させる方法」<sup>(13)</sup>をもたないことの反映なのである。行政学の中心問題は、異なったパラダイムを正しく同定していかないことであり、公的組織の世界に対する各々の視点の正当性を認めていないことであるという。そして彼は、経済的合理性こそ行政研究の体系化の中心であるとし、人間関係論、組織開発論、あるいは漸変主義的予算編成論に代表される他のタイプの理性の存在を否定する「油断ならない偏狭な見方」<sup>(14)</sup>に警告を発し、次のような処方箋を呈示する。「行政学の『科学的』側面」の解決とは、「各タイプの分析を、その注意深く定められた適用可能性の範囲で、そして各アプローチが所与の状況においては他のタイプの合理性の有用性によって補完され、あるいは制約されることを知って用いる」<sup>(15)</sup>ことであり、その「規範的」側面の解決は、異なったタイプとレベルの合理性の基準を組み合わせる、場合によっては異なった基準間から選択することに関わる。そしてそれ故に、「包括的な合理的思考と行動を用いて公的組織の制度的研究と評価を明確に志向する行政学はもっとも偏狭ではない

プロフェッションの一つである。<sup>(16)</sup>」

彼の所論は部分理論適用の基準を考える上できわめて示唆的である。しかし、われわれは、合理性の二つのレベルと五つのタイプがそれ自体としては行政学を取り巻く部分理論の混沌とした渦に何らかの統一的秩序を与える「枠組」では決していないことを十分に確認しておくべきであろう。むしろ、彼の「診断」の意義は、「独自の方法をもつことが独立のディシプリンにとっての正当化理<sup>(17)</sup>」であるとする見方を、少なくとも行政学について、否定する理論的根拠を提供する点に求めらる。なぜなら、「方法はもちろんきわめて重要ではあるが、しかし範囲の領域にしっかりとした基礎をもたない方法の操作は問題を発生させる<sup>(18)</sup>」といいうるからである。アメリカ行政学の学際化は、もはや研究対象と研究対象と研究方法との結合関係に行政学の学問的一体性の根拠を求めるべきではないことをわれわれに示唆しているのかもしれない。

- (1) Dwight Waldo, *Perspectives on Administration* (University of Alabama Press, 1956), p. 136.
- (2) Ridley, *The Study of Government*, pp. 170-171.
- (3) R. S. Parker, "The End of Public Administration," *Public Administration* (Sydney), Vol. 34 (June, 1965), p. 99.
- (4) H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," *Administration & Society*, Vol. 8 (August, 1976), p. 152. 但し、傍点原文。
- (5) The Committee on Standards of Institution of the American Political Science Association, "Political Science as a Discipline," *APSR*, Vol. 56 (June, 1962), p. 147.
- (6) Ridley, *The Study of Government*, p. 16.
- (7) Dwight Waldo, "Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Political Science: Scope and Theory*, Vol. 1 of *Handbook of Political Science* (Addison-Wesley, 1975), p. 75.

- (8) *Ibid.*, p. 123.
- (9) Philip L. Beardsley, "Political Science: The Case of the Missing Paradigm," *Political Theory*, Vol. 2 (February, 1974), p. 50. 但し、傍点原文。
- (10) 参照 Richard Hartwig, "Rationality and the Problems of Administrative Theory," *Public Administration*, Vol. 56 (Summer, 1978), pp. 159-179. なお、イギリスの行政学者セルフも、「組織行動の部分的説明が非常に多様であり、それらが対立するときに、総合もしくは選択する現実的な学問的方法がない」と同様の所見を述べている。参照 Peter Self, *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government* (George Allen & Unwin, 1972), p. 49. 片岡寛光監訳『行政官の役割——比較行政学的アプローチ』(成文堂、一九八一年)、四二—四三頁。
- (11) 参照 Paul Diesing, *Reason in Society: Five Types of Decisions and Their Social Conditions* (University of Illinois Press, 1962).
- (12) 参照 *ibid.*, pp. 170-173. なお、デーヴィンシング自身の説明によれば、「ある決定もしくは行為が所与の状況を勘案して何らかの財貨を産出、増加、あるいは維持するようにその状況を再組織する場合に、実質的に合理的である」(Diesing, *Reason in Society*, p. 3) とし、「ある組織が何らかの財貨を一貫性があり信頼できるかたちで産出、増加、あるいは維持するように構成されている場合に、機能的に合理的である」(*ibid.*) という。また、五つのタイプの合理性は各々次のように定義される。(一)技術的合理性Ⅱ所与の目的を最大限達成すべく最良の手段を選択する行為において現われ性と同種であるが、より高次の目的を最大化するように手段を配分する「節約化(economizing)の原理」が作用する点で異なるという。(二)社会的合理性Ⅱ期待、義務、および理念を含む文化的役割の体系として社会システムにおいて、例えば演劇におけるように、補完的役割をもった個人を理解させ合い関係づけてシステム全体を統合するような決定や行為は実質的に合理的であり、そのような統合を可能にする組織は機能的に合理的である。(三)法的合理性Ⅱ社会の基本的原則についての合理性。画一性、平等性、普遍性、厳格性、不変性等を特徴とする法治主義は、社会における予測可能性と秩序安定に資することによって合理性を主張できる。(四)政治的合理性Ⅱ意思決定機構はあらゆる決定の源であるが、意思決定機構が合理的であればあるほど、それが生み出す決定も合理的である。
- (13) Hartwig, "Rationality and the Problems of Administrative Theory," p. 175.

- (14) (15) (16) *Ibid.*, p. 176.  
 (17) Ridley *The Study of Government*, p. 15.  
 (18) Roland O. Young, *Systems of Political Science* (Prentice-Hall, 1968), p. 96. 江川潤訳『現代政治学の方法』  
 (福村出版、一九七二年) 一一三頁。

おわりに

以上、われわれは現代アメリカ行政学の展開をその「学問的一体性の危機」を軸として外観し、「危機」の要因を三点にわたって検討した。その結論の一つとして、こと「学問的一体性の危機」に関する限り、「その一体性の危機は満足に解決されていない」という一五年前のワルドーの言葉をそのまま繰り返しても、あながち失当ではないであろう。むしろ、アメリカ行政学は単一の「パラダイム」を摸索し共有することによってはその「学問的一体性」を回復できないところまで「発展」してしまっているといった方が正確かもしれない。とすれば、「学問的一体性の危機」はアメリカの行政学者によってどのように受け止められているのであろうか、また、その「危機」はどのような方向において解決可能なのだろうか。何れも容易に答えうる問題ではないが、本論を閉じるに当り簡単に触れておくことにしたい。

前者に関してはいきわめて興味深い研究がある。それはイスラエル出身の行政学者ウォルドが一九七三年にシラキュース大学に提出した「一九七三年—一九九〇年の行政学の範囲と方法を決定することを目的としたデルファイ法の試み」なる副題の付いた博士学位論文<sup>(2)</sup>である。この論文において彼女は、一九七一—七二年度のNASPAA会員として登録された七〇の行政教育機関から中堅、若手各二人の研究者を選び出し、計九一人(うち外国籍の者は二人)

の回答者団に対し、デルファイ法<sup>(5)</sup>によって将来のアメリカ行政学の方法と範囲について各自の予測を集計し統計的に分析している。その調査結果によれば、近未来のアメリカにおける行政研究の分野は政策研究と管理科学の比重を高めつつますます多ディシプリン化の傾向を強め、研究対象および領域は拡大し、しかもテクノロジーの発展と密接に関わり合うことになるが、大筋においては「行政学の分野における行動論と非行動論という伝統的な対立を反映して」、<sup>(4)</sup>「伝統的行政学」と「経営・政策科学」という二大潮流が併存していくという。(次表参照)さらに注目すべきであるのは、「回答者の誰も行政学における一体性の喪失とされているものと結びついた個人的—感情的危機をほめかさなかつた<sup>(5)</sup>」という指摘である。この指摘をどう解釈すべきだろうか。ワルドー一人が「狼と少年」よろしくありもしない危機を喧伝して回ったのだという解釈も成り立たないわけではない。また、「危機」を本来主観的・感情的に認識される「危険」とか「不安」の意味に取れば、そういえないとも限らない。しかし、危機<sup>(6)</sup> *Crisis* の語源であるギリシア語の *κρίσις* が「分離」、「決定」などを意味し、また、*crisis* 自体が良い意味であれ悪い意味であれ「転回点」を第一義とすることにこれまで本論が検討したことを考え合せば、アメリカ行政学がいくつかの流れへと「分離」し、進むべき方向の「選択」に迷い、幾度か自らの実体の「決定」を迫られてきたことは歴史的事実なのである。因みにいえば、彼女の研究に欠けているのは、行政学という知的営為の歴史的展開を把握する視座であろう。いみじくも彼女は、「一体性の危機は個人的に認識されるか、<sup>(6)</sup>ディシプリン的に認識されるかの何れかであろう」と述べているが、「ディシプリン的に」見る限りアメリカ行政学が一貫して「危機」状態にあったことは明白な事実なのである。ウォルドが認める通り、<sup>(7)</sup>回答者たちの「認知地図」における著しい不一致こそ、まさしくそのような「危機」の存在の証左ではないのか。その存在の認識と評価は次元を異にするのである。見方を変えれば、ディシプリンの危機が持続したが故に、アメリカにおける行政研究はあれほどまでに多様に発展し、活況を呈しているともいえよう。

表：行政学の将来に関する見解の二つのパターン

分 野	伝 統 的 行 政 学	経 営 ・ 政 策 科 学
行政研究の将来の文脈	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織理論</li> <li>・小集団理論</li> <li>・役割理論</li> <li>・イデオロギーと運動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意思決定</li> <li>・システム</li> <li>・政策分析</li> <li>・能率・節約</li> </ul>
将来の行政の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の要求への応答性 人間的ニーズ、政治的 価値、社会的ニーズ、 および社会的正義</li> <li>・分権化</li> <li>・参加</li> <li>・個性化、自己実現</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営学への依存</li> <li>・社会政策の合理的選択</li> <li>・科学的に定められたニ ーズへの応答性</li> <li>・選択すべき未来の予測</li> </ul>
将来の行政学の目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民主的方法と価値の保 持（価値を強調）</li> <li>・人々の生活を維持し、 便益を提供すること</li> <li>・社会サービスを供給す ること</li> <li>・管理職、変革主体 (change agents)、お よび人々を教育し、社 会化すること</li> <li>・変化や一時性 (temporaliness) を受 け入れやすい状態を創 造すること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政策策定および（能率、 問題解決、計画作成と 評価を含む）の向上</li> <li>・アドミニストレーショ ン行動の理論、管理科 学的知識の発展、経験 的事実の一般化</li> <li>・意思決定技術、ゲーム 化、およびシミュレー ションの向上</li> </ul>

Wald, *Toward a Paradigm of Future Public Administration*, pp. 208-209 の Table 6. 1 による。

したがって、彼女が分析するように主観的次元の「一体性の危機」が存在していないとすれば、その理由は、おそらく、行政研究の実績と盛況を背景とした個々の研究者の自信に、さらには、行政学の学問的一体性は、独自の研究対象と独自の研究方法をもち、政治学をはじめとする他の学問分野から独立したデ・インプリンという地平にはもはや存在しないのだという暗黙の了解に求められるのではなからうか。

このように、行政学は「他の社会諸科学から概念および知見を輸入する雑種ないし応用科学としてのみ活力をもちうるに過ぎない」とする理解がアメリカ行政学における一つの通説的見解であるとすれば、では、行政学の「学問的一体性の危機」はどのように解決可能なのだろうか。二つの方向が考えられる。一つは、行政学という学問分野の、したがって、行政学者という種類の研究者の存在する可能性と意義を否定してしまうことである。この方向において、もし「行政学」なる言葉が残るとすれば、それは政治学、経済学、法学など、すでに理論的・制度的に確立した学問分野を本拠地として、自らがふさわしいと思う行政現象を研究する人々の活動の総称に過ぎない。この方向は実質的には行政学に対する死亡宣告であって、これ以上言及する必要はない。

二つめの方向は、通常いわれる「学問的一体性」とは別個の次元に行政学の一体性を構築することである。ワルドの「プロフェッショナル・アプローチ」はそうした試みの典型であろう。まさしく、「それは、決して『新しい科学的パラダイム』の探求を意味するものではなく、反対に、その断念の上に提唱された<sup>(9)</sup>ものなのである。そして、アメリカにおいてそのアプローチが現状ではベストのものと思わず論者が多いこともまた事実である。確かに、プロフェッショナル・アプローチはわれわれがすでに検討したような問題点を抱えており、行政教育が行政学にとって大きなウェイトを占めるアメリカ行政学を越えた普遍性を有するかどうかは疑問といわざるをえない。しかし、彼が「学」の存在目的に斯学の最終的な一体性の基盤を見出そうとしている点は注目されてよい。根岸毅がいうように、

彼のアプローチは、「ひとつの社会的必要を存在理由とし（クーン）、ひとつの社会的目的のために多くの理論を利用する（ワルドー）医学や工学の型の科学が科学としての行政研究にふさわしいあり方であることを、行政研究の『現場』からも確認するものといえる」のである。<sup>(11)</sup> 政治学の一体性の問題を論じた京極純一は、「その部門と方法の多様性にもかかわらず、『現代政治学』が統一性をもつ所以は、ひとつは研究対象、ひとつは『課題』であった<sup>(12)</sup>」といい、その「課題」から政治学の「二つの魂」、すなわち、「研究のための研究」という標語で表現される「アカデミズム」志向と、「研究は何のために」、<sup>(13)</sup>「学問の実践的性格」、<sup>(14)</sup>「研究者の社会的責任」などの標語で表現される実践主義志向を引き出す。彼によれば、「二つの魂のこの相剋は、古代から今日に至る政治学の運命であり、そして、この連立二元方程式の制度的な解が、政治学の『課題』、という伝統的な原理なのである。」<sup>(14)</sup> 京極の言葉でいえば、ワルドーが後者の「魂」を行政学の中心に指定せんとしていることは明らかであろう。なぜなら、彼にとって行政学とは、「行政におけるキャリアのための準備をその目的とする」<sup>(15)</sup>からである。ここでわれわれが気付くのは、このような行政学の存在目的ないし課題は、実は、正統派行政学のそれにきわめてよく似ているということである。そのことは、「行政の研究はアメリカでは改革に対する関心から生成した」<sup>(16)</sup>こと、および、アメリカ行政学という知的営為の系譜は「統治の方向づけと有効性という肝要かつ重大な問題」<sup>(17)</sup>への志向性もしくは実践目標をその根本的レーゾン・デートルとする「非常にアメリカ的なもの」<sup>(18)</sup>だったことを想起すれば、納得できよう。その意味で、「行政の研究は歳月とともに見分けがつかないほど変ったが、その「統治の改革と向上という」関心は不変である」<sup>(19)</sup>というリドレーの指摘は至当である。このように考えるとき、ワルドーの提唱するアプローチは、かつて自らが激しく攻撃した正統派行政学の「魂」へと回帰することで、行政学の一体性を再建せんとするものだともいえるのである。

このように「学」の存在目的を軸に斯学の一体性を構成せんとする方向は、ウォルドの調査でも回答者の多くが将

来の行政ないし行政学のイメージを「法律や医学といった伝統的な専門職業に次ぐ独自の専門職業」とか「社会テクノロジー」といった言葉で語っているのを見ても分る通り、アメリカ行政学の一つの到達点であると考えてよい。そして、同様の方向は、近時わが国においても主張され始めているのである<sup>(21)</sup>。そのような企図が彼我の行政学にとっていかなる建設的意味をもちうるのかという点については、機会を改めて論ずることにしたい。

- (1) Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," p. 5. 但し、傍点原文。
- (2) Emanuel Wald, "Toward a Paradigm of Future Public Administration: A Delphi Exercise Aimed at Defining the Scope and Methods of Public Administration from 1973-1990," Diss. Syracuse University, 1973. なお、この論文の要旨は "Toward a Paradigm of Future Public Administration" として PAR, Vol. 33 (July/August, 1973), pp. 366-372 に掲載されている。
- (3) デルファイ法については、参照、Harold A. Linstone and Murray Turoff (eds.), *The Delphi Method: Techniques and Applications* (Addison-Wesley, 1975).
- (4) Wald, "Toward a Paradigm of Future Public Administration" p. 210.
- (5) *Ibid.*, p. 194.
- (6) *Ibid.*, p. 193. 但し、傍点原文。
- (7) 参照、*ibid.*, pp. 194-195.
- (8) Christopher C. Hood, *The Limits of Administration* (John Wiley, 1976), p. vi. 同様の見解は最近出版された種々の行政学教科書の「通説」でもとらえている。
- (9) 今村都南雄「アメリカ行政学の受けとめ方」(日本行政学界編『行政学の現状と課題』ぎょうせい、一九八三年)、「一四頁」。
- (10) 例えは参照、Barry Bozeman, *Public Management and Policy Analysis* (St. Martin's Press, 1979), p. 55.
- (11) 根岸毅「行政学と比較の方法」(『行政学講座Ⅰ』東京大学出版会、一九七六年)、「二八〇頁」。
- (12) 京極純一『現代民主政と政治学』(岩波書店、一九六九年)、「三九頁」。

- (13) 参照、同右、四〇—四二頁。
- (14) 同右、四一頁。
- (15) Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," p. 223.
- (16) Ridley, *The Study of Government* p. 231.
- (17) (8) Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," p. 214.
- (19) Ridley, *The Study of Government*, p. 231.
- (20) 参照' Wald, *Toward a Paradigm of Future Public Administration*, pp. 104-106.
- (21) 参照、根岸前掲論文および足立忠夫『地域市民自治の公共学』など。