

行政学と行政教育：アメリカ行政学における「一体性の危機」の制度的側面（一）

今里， 滋
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/1827>

出版情報：法政研究. 51 (3/4), pp.63-92, 1985-03-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：



行政学と行政教育——アメリカ行政学における 「一体性の危機」の制度的側面(一)

今里 滋

序論

- 一 アメリカにおける行政教育の歴史的展開(以上本号)
- 二 アメリカにおける行政教育の現状と問題
- 三 行政学と行政教育

結語

序 論

学問分野 (academic discipline) の中には、特定の専門職業 (profession) と対応関係を持っているものが多い。医学と医師、法学と法曹、神学と牧師などがその代表例であろう。その対応関係の多くは近代ヨーロッパにおける経済と社会の変革と発展の過程で偶然的要素も大いに寄与して生じたものであると言われる。⁽¹⁾が、このような対応関係がいったん社会的に認知され、制度的に確定すると、学問分野と専門職業とは相互に自らの一体性を補完・補強し合うようになり、その関係はとくに教育・訓練を通じて確固たるものとなる。例えば、ごく限られた例外を除いて、現

論 説

代医学の枠外にある医療行為は「正当」医療行為とは認められず、したがって公的健康保険の適用を拒絶されるし、逆に、医学はガン制圧といった医療の進歩に資することを理由に豊富な研究資源を集め、巨大な学問分野として質量共に成長し続けることができる。

ところで、行政学と公務員の場合はどうであろうか。右のような緊密な△学科—専門職業▽関係を築き得ているだろうか。この問いに対する答えは、少なくとも△医学—医師▽や△法学—法曹▽と同じレベルでは、おそらく「否」であろう。その理由は少なくとも二つ考えられる。一つは、公務員が専門職業とは見なされない傾向にあること、もう一つは、行政学が学問的一体性を確立しているとは言い難いことである。公務員が最古の、しかもほとんど普遍的に存在する職業の一つであることは疑いない。けれども、例えばショット (Richard L. Schott) は、真の専門職業は専門化された抽象的知識群に即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して、「行政は現在真の専門職業ではないし、そうなるチャンスもほとんどない⁽²⁾」と言う。また、行政学の学問的一体性 (disciplinary identity) の未確立もしくは不在は、行政学の「先進国」であるアメリカにおいてさえ、ほぼ通説的見解となっていると言つてよい。「〔行政学は〕定義されないのがいちばんよいのである。行政学はディシプリンであるというよりは関心領域であり、独立の科学であるというよりは一つの焦点なのである⁽³⁾」という約三〇年前のモシャー (Frederick C. Mosher) の言に対しては、いまだに説得的な反論は加えられていないように思われる。⁽⁴⁾

しかしながら、現在、行政学が学問的一体性を欠き、公務員が専門職業としての要件を備えていないとしても、そのことで、行政学が独立の学問・教育の分野となり、公務員が専門職業化することの望ましさや可能性までもが直ちに否定されるわけではない。ショットは専門職業の理念型の存在を前提に行政の専門職業性を否定しているのだが、

しかし、中野秀一郎のように、「プロフェッションという現象の複雑さとその急速な進展、それにこのチームに込められる観察者の感情的・評価的価値判断⁽⁵⁾」を根拠に、プロフェッション＝専門職業が「ある超越的基準によって定義しうる実体ではなく、社会的・文化的文脈の中でその真の意義を確認できる存在⁽⁶⁾」であると考えるならば、公務員がますます複雑化・高度化・多様化していく現代行政の中で公共管理者 (public manager) として専門職業化する必要性と蓋然性は一概に退け得るものではない。専門職業の定義のリストを作成した竹内洋によれば、専門職業の要件としてもっとも重要なものは、①組織 (professional association) の形成、②理論的知識に基づく技術、③高度な教育訓練、であるという。⁽⁷⁾とすれば、公務員が上のような意味で専門職業化していく場合、とりわけ②と③への貢献という点での行政学の役割と責務はいやが上にも高まらざるを得ないであろう。また、逆に、そうすることで行政学の学問的一体性の探求が促進され得るであろう。なぜなら、バノヴェッツ (James M. Banovetz) がいみじくも指摘している通り、「行政学が自らの一体性を育成し、公務に対するそのインパクトを拡大すべきであるとするとすれば、自己の独自性を認識し、この独自性の上にその学問的役割および学問的地位を構築しなければならない⁽⁸⁾」からである。

本論は、行政学が公務や公務員の専門職業化との関連においていかに独自の学問的一体性を獲得し得るのかという問題に接近せんとするものである。その一手段として、アメリカ合衆国における「行政学と行政教育」の歴史、現状、そして問題点を考察する。それは、ひとえに、アメリカ行政学が公務および公務員の専門職業化との強い関連において誕生し発展して来たからにはかならない。すなわち、二〇世紀初めの「改革の時代」 (Age of Reform) に、マグワンプ (mugwump) と呼ばれた改革主義者 (Reformist) たちは、「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なければならない⁽⁹⁾」という危機感を抱き、「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⁽¹⁰⁾」にその解決の方途を求めた。有名な「政治—行政二分論」は、自らも改革主義者であったウィルソン (Woodrow Wilson) やグッドナウ (Frank J. Goodnow) 等アメリカ行政学の始祖たちによって理論的に定式化された政治的イデオロギーである⁽¹¹⁾。まさしく、「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⁽¹²⁾」と言えよう。したがって、誕生間もないアメリカ行政学がその主力を公務教育運動 (the administrative training movement) や行政調査運動 (the research movement) に向けたとしても、何ら不思議ではない。それどころか、現在でさえ、行政学は「行政におけるキャリアのための準備をその目的とする⁽¹³⁾」と定義されるほど、行政学と行政教育との結びつきは緊密なのである。「行政の研究は歳月とともに見分けがつかないほど変わったが、統治の改革と向上というその関心は不変である⁽¹⁴⁾」とされる理由も、そしてわれわれがアメリカにおける行政学と行政教育を考察の対象としようとする理由も、実にここにある。

- (1) このような対応関係や各種の専門職業の生成と発展については、Magali Sartatti Larson, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis* (University of California Press, 1977) がきわめて詳細に分析している。
- (2) Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects," *Public Administration Review* (以下 PAR と略記), Vol. 36 (May/June, 1976), p. 253.
- (3) Frederick C. Mosher, "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions," *PAR*, Vol. 16 (Summer, 1956), p. 177.
- (4) アメリカ行政学におけるその学問的一体性の危機の問題については、拙稿「現代アメリカ行政学の展開とその『一体性の危機』」(一・(二・完)) (『法政研究』第五〇巻第一号、一九八三年および同第五〇巻第二号、一九八四年) を参照されたい。
- (5) 中野秀一郎『プロフェッションの社会学—医師、大学教師を中心として』(木鐸社、一九八一年)、四四頁。
- (6) 同右。

- (7) 参照、竹内洋「専門職の社会学——専門職の概念」(『ソシオロジ』第一六卷第三号、一九七一年)、四八—四九頁。
- (8) James M. Banovetz, "Needed: New Expertise in Public Administration," *PAR*, Vol. 27 (November, 1967), p. 322.
- (9) Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd ed. (Holmes & Meier, 1984), p. 13.
- (10) Herbert Kaufan, "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration," *American Political Science Review* (以下 *APSR* と略記), Vol. 50 (December, 1956), p. 1060.
- (11) 参照、拙稿「現代アメリカ行政学の展開とその『一体性の危機』(二・完)」(二四三—二四九頁)。
- (12) F. F. Ridley, *The Study of Government: Political Science and Public Administration* (George Allen & Unwin, 1975), p. 231.
- (13) Dwight Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," in Frederick C. Mosher (ed.), *American Public Administration: Past, Present, Future* (University of Alabama Press, 1975), p. 223.
- (14) Ridley, *The Study of Government*, p. 231.

一 アメリカにおける行政教育の歴史的展開

論文「行政の研究」によってアメリカ行政学の理論的橋頭堡を築いたW・ウィルソンは、その論文の中で、リバラ・アーツとしての政治教育とは別個の、しかも行政研究と結びついた行政教育の必要性を次のように説いていた。

「・・・行政研究は人々にいかなる種類の行政を望み、自らが求めるものをいかに獲得するかを教えればその義務をすべて果たしたことになるのであろうか。公務志望者を訓練することへと手を広げるべきではないのか。・・・〔一般的政治教育は〕聰明な

政府批判家の数を増やしはしようが、有能な公務員団を創造することはない。統治の一般原理の着実な理解を深める手だてを教えはするが、必ずしも統治を實踐する技能を育むものではない。・・・われわれが統治の原動力たる世論を向上させるべきだとするならば、統治装置、(the apparatus of government) としてのもっともすぐれた官吏を養成しなければならぬ。・・・技術的に教育された公務員団は今や不可欠になってしまっているのである。⁽¹⁾」

これは、いわば、政治教育からの行政教育の高らかな独立宣言であると言えよう。しかし、それは、同時に、以後現在に至るまで、アメリカ行政学および行政教育が味わい続けている自らの一体性をめぐる苦悩の一面でもあった。というのは、この独立宣言は、コールドウェル (Lynton K. Caldwell) によれば、次のようないまだ解決されていないと言ひ難い問題を伏在せしめていたからである。

- (一) 行政研究と行政教育とのどのような関係が有用であり、かつ望ましいのか。
- (二) 行政研究はどのように他の学問的ディシプリンに、とくに政治学に関係づけられるべきか。
- (三) どのような組織編成が行政研究の発展をもっとも促進するのか。

とくに(一)と(三)の問題が行政学の「制度的一体性」(an institutional identity) にとって重要である。つまり、大学において、行政の研究および、もしくは、教育が政治学やその他の既存の学部で行なわれるのか、それとも、それらの学部からならぬかの独立性を保って行なわれるのかが、行政学者を自認する人々の主観的認識次元での「一体感」もしくは「帰属感」に大いに影響して来ると推測されるからである。

それでは、アメリカ合衆国においては、歴史的に見て、行政教育あるいは公務教育⁽³⁾の名の下で何が教えられるべきだとされてきたのであろうか。また、行政学および行政教育にはどのような制度的位置づけが望ましいとされ、そして現に位置づけられてきたのであろうか。さらに、そのような位置づけの仕方は、行政学および行政教育に対してどのような「一体性」上の問題を惹起せしめたのであろうか。以下、われわれは、一九一〇年代から一九八〇年代までの時代を、①一九一〇年代～一九二〇年代、②一九三〇～一九五〇年代、③一九六〇年代、そして④一九七〇～一九八〇年代の四つに区分し、①～③を上のような観点からここで歴史的に回顧する。次いで、節を改め、④の時代を行政学と行政教育の現在と捉え、その実情と問題点を考察することにした。

- (1) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol.2(June), pp.215-216."
- (2) 参照: Lynton K. Caldwell, "Public Administration and the Universities: A Half-Century of Development," *Public Administration Review*, Vol. 25(March, 1965), p.54 また、アメリカの行政教育の歴史に関する以下の叙述は、この論文の他、主として次のような文献を参考にしている。George A. Graham, "Trends in Teaching in Public Administration," *PAR*, Vol. 10(Spring, 1950), pp. 69-77, Albert Somit, "Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Public Administration," *PAR*, Vol.16(Autumn, 1956), pp.292-295, Wallace S. Sayer, "Trends in the Study and Teaching of Public Administration," in Stephen B. Sweeny(ed.), *Education for Administrative Careers in Government Service* (University of Pennsylvania Press, 1958), pp. 37-43, 君村昌「公務員の養成と大学教育——アメリカにおける三つの主張」『同志社法学』第一一巻四号、一九六〇年、一〇七～一三三頁、John C. Honey, "A Report: Higher Education for Public Service," *PAR*, Vol. 27(November, 1967), pp.294-321, Refus E. Miles, Jr., "The Search for Identity of Graduate School of Public Affairs," *PAR*, Vol. 27(November, 1967), pp. 343-356, A. J. Mackelprang and A. Lee Fritschler, "Graduate Education in Public Affairs/Public Administration," *PAR*, Vol. 35 (March/April, 1975), pp. 182-190, George Grode and Marc Holzer, "The Perceived Utility of MPA Degrees," *PAR*, Vol. 35(July/August, 1975), pp.

- 403-414, Michael A. Murray, "Trends in Public Administration Education," *The Bureaucrat*, Vol. 4 (July, 1975), pp. 192-203, Alice B. Stone and Donald C. Stone, "Appendix: Case Histories of Early Professional Education Programs," in Frederick C. Mosher (ed.), *American Public Administration: Past, Present, Future* (University of Alabama Press, 1975), pp. 268-289, H. George Frederickson. "Public Administration in the 1970s: Developments and the Directions," *PAR*, Vol. 36 (September/October, 1976), pp. 564-576, 坂本勝「マックスウェル・スクールにおける公務教育——アメリカにおける公務教育の視点」(高寄昇三他編『地方政治と市民自治』玄文社、一九七九年) 二〇七〜二七〇頁、Giles W. Kennedy and A. Grayson Walker
- Ⅲ, "Graduate Student Recruitment in American Public Administration: A Survey of NASPAA Member Institutions," *PAR*, Vol. 41 (March/April, 1981), pp. 249-252, Peter J. Johnson, *The Progressive Movement, Municipal Reform, and the Founding of the Maxwell School* (Maxwell Graduate School, Syracuse University, 発行年不明). この他に重要な文献として、George A. Graham, *Education for Public Administration* (Social Science Research Council, 1941) および Gerard J. Mangone (ed.), *Public Affairs Education and the University: A Symposium on Public Affairs Education and the University* (Maxwell Graduate School, Syracuse University, 1963) があるが、本論執筆時点では入手できなかった。
- (3) 本論では、「行政教育」(education for public administration)と「公務教育」(education for public service)という用語を次のような基準に基づいて区別し、使用している。すなわち、後者がもっぱら公務員というキャリアのための準備教育を指すのに対して、前者はそれにとどまらず、行政に関する教育全般を指すもつとも一般的な言葉であって、市民や学生を対象とした公共問題 (public affairs) 一般に関する教育や、公務就職後に行なわれる事後研修等々までも含むものとして考えられている。

(1) 一九一〇年代〜一九二〇年代

この時代は、ウィルソンの主張に応えるかのように、行政の学問的研究と公務教育運動とを合体させんとする努力

が行なわれた最初の時期であったと言つてよい。ニューヨーク市政調査会 (the New York Bureau of Municipal Research)⁽¹⁾ の庇護の下で、とくにハリマン女史 (Mary Harriman) の勸説と寄付とが大いに与つて、一九一一年に設立されたニューヨーク公務研修学校 (the New York Training School for Public Service) はそのような努力の結晶であつた。⁽²⁾ この学校の設立目的と教育方針は、それまでの政治教育とは明らかに大きく一線を画するものであつた。一九一一年に最初に公表された要綱によれば、その設立目的とは、

- ・ 公共事務の研究と実施のための訓練を行なうこと。
- ・ 自治体サービスの方法と結果を評価し、向上させよ、という高まりつつある要請に応えるべく、適任者の訓練を行なうこと。
- ・ ①政治学、統治論、および社会学、②財務、③エンジニアリング、④法律、⑤公衆衛生、⑥教育行政、⑦ジャーナリズム、⑧医療等の、公務に対する関係を教える上で、教科書や講義に取り入れ得る事実を公表すること。

であつた。⁽³⁾

また、グラハム (George A. Graham) はそのアプローチの独自性を回顧して次のように述べている。

「〔訓練のプランは〕当時としては、新鮮かつ刺激的で、驚くほどのものだった——振り返ると、それは時代の自然な成行きであり、フレデリック・テイラーの科学的管理法、ワトソンの行動主義、そして T・R [Theodore Roosevelt —— 今里注] の革新主義に影響を与えた状況と信念の反映であつたように思われる。その思想は、実行 (doing) を通じて学べというものであつたが、しかし、実行のみではなく、それに加えて、斬新、批判的、および楽観的観察を通じて学ぶということであつた」⁽⁴⁾

このニューヨーク公務研修学校は一九二二年にニューヨーク市政調査会と合体して全国行政研究所 (the National Institute of Public Administration) となり、さらに一九二四年にはニューヨーク州北部にあるシラキュース大学 (Syracuse University) に移管された。⁽⁵⁾ この時、シラキュース大学には、ボストンの実業家であるマクスウェル (George A. Maxwell) から「良き市民」を育成する市民精神教育 (citizenship education) プログラムを創設するために五〇万ドルの寄付の申し出がなされていた。当時のシラキュース大学学長デイヴンポート (Frederick Davenport) がこのことをその時全国行政研究所所長であったギューリック (Luther Gulick) に報告したところ、ギューリックは市民教育と公務教育とを総合したプログラムを提唱したのである。そのプログラムはマクスウェルの申し出た寄付額の二倍の経費を要するものであったが、彼は直ちに寄付を倍額にすることに同意し、ここにマクスウェル市民精神および公共問題学校 (the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs) が誕生する運びとなった。

ところで、この時期には、後に公務教育の「名門校」となる学校もしくはその母体が全米各地に設立されている。例えば、一九一四年にはミシガン大学 (University of Michigan) 政治学部にアメリカ初の都市行政の修士課程 (一年生) が、一九二二年にはカリフォルニア大学バークレー校 (University of California, Berkeley) の政治学部に行政関連課程群が、またスタンフォード大学 (Stanford University) では三年制の行政課程が、同じく政治学部に発足している。

しかし、シラキュース大学マクスウェル・スクールが同時代に発足したこれらの行政教育機関と著しく異なるのは、「政治学部の中に位置していない点」であった。⁽⁶⁾ 教育内容そのものは他の機関のそれと大差なかった——但し、ニューヨーク市にある全米行政研究所を足場にしての実務研修が重視されていた点を除いて——ものの、制度

的に政治学部から独立していたことは特筆大書すべき事柄であると言つてよい。また、このような行政教育および行政研究のあり方こそ、当時の行政教育推進者の大半が強く意図していた方向にほかならなかつた。その意図を反映してか、その後他の教育機関にもやがて独立の公務研修学校に変身していくものが増加していく。例えば、アメリカ政治学会が一九一二年に設けた公務員の実践的訓練に関する委員会 (the Committee on Practical Training for Public Service) —— アメリカ行政学の鼻祖の一人、ウィロビー (W. F. Willoughby) はその一員であつた —— はすでに一九一四年に『公務訓練学校計画案』 (*Proposed Plan for Training School of Public Service*) と題する報告書において、政治学部から一定の距離を置いた行政教育のための専門学校 (professional schools) と行政学士 (Bachelor of Administration) の学位の新設を訴えている。因みに、この委員会の委員とその賛同者たちは、公務教育促進会議 (the Society for the Promotion of Training for the Public Service) を結成し、行政の向上と公務への大学の協力を呼びかけたのであるが、この団体こそは四半世紀後に創立されるアメリカ行政学会 (the American Society for Public Administration = ASPA) の前身にはかならなかつた。⁽⁷⁾

また、当時コロンビア大学の教授で公務教育促進運動の熱心な推進者であり、一九一五年にはニューヨーク公務研修学校の校長、さらには一九一八年にニューヨーク市政調査会の会長となるビアード (Charles E. Beard) は行政教育の内容に関して次のような注目すべき発言を行なっている。すなわち、彼は、公務研修学校は「大学内のすべての学校や学部、とくに工学、会計学、経営学、政治学、医学、建築学、および師範学校 (normal school) の代表者から成る委員会によって統轄される」⁽⁸⁾ 新しいかたちの多デ、ィ、シ、プ、リ、ン、的組織でなければならぬと主張したのである。

このように、この時期の特色は、①公務教育が自治体政府と大学との協力の下で行なわれたこと、②制度的に政治学部から独立した行政教育機関が初めて誕生したこと、そして、③教育内容も政治学部のリベラル・アーツ的学科に

限られない多ディシプリンのものが志向されたということであると言えよう。加えて、「当時行政に関心を持っていた指導的な政治学者たちが、大学内部での独立したディシプリンとしての行政学の成長を恐れるどころか、その発展を助長していた」という事実は非常に興味深い。

- (1) ニューヨーク市政調査会の成立過程と活動の経緯については Jane S. Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research: Pioneer in Government Administration* (New York University Press, 1966) を註して。
- (2) 参照 Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research*, pp. 117-140 及び Luther Gullick, "George Maxwell had a dream," in F. C. Mosher (ed.), *American Public Administration*, pp. 253-260.
- (3) Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research*, p. 120 より引用。
- (4) George A. Graham, *Education for Public Administration* (Public Administration Service, 1941), p. 135. 但し引用は Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research*, p. 121 より。
- (5) この段落は Peter J. Johnson, *The Progressive Movement, Municipal Reform, and the Founding of the Maxwell School*, pp. 4-12 及び A. B. Stone and D. C. Stone, "Case Histories of Early Professional Education Program," pp. 268-272 and pp. 276-279 を参照して。
- (6) Stone and Stone, "Case Histories of Early Professional Education Programs," p. 277.
- (7) 参照 Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 55 及び Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research*, pp. 130-132.
- (8) Charles E. Beard, "What Form of University Training for Public Service," *The Public Servant* (June-September, 1917), pp. 223-225. 但し引用は Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 56 に拠った。
- (9) Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 56.

(2)一九三〇年代～一九五〇年代

しかし、一九三〇年代に入ると、ピアードらが公務教育に託した希望には影がさし始めた。もちろん、行政教育や公務教育そのものが衰え出したというわけではない。実際はむしろその逆であった。けれども、ニューディール政策により創設された行政機関を除いては、管理、人事、財務などの一般的な行政教育を受けた者よりも、建築、土木、医療、司法などの専門的な職業訓練を受けた者が公務への就職の機会を得やすいという事態が進みつつあった。例えば、一九三七年頃ニューヨーク市では、「技術者、医師、科学者、あるいは技能士として訓練を受けた者に比べて、行政管理の訓練を受けた者が行政のキャリアを得る機会はないに等しかった」と言われる。⁽¹⁾それは、POSDCORBに象徴される一般的な行政学の知識が活されるのは比較的大規模な行政機関の、しかもスタッフ部局にほぼ限定されていたという理由によるところが大きかったからである。⁽²⁾つまりPOSDCORB的な方向——これは「ジエネラリスト養成アプローチ」とも呼ぶことができよう——に進めば進むほど、「実際に政府プログラムを管理・実施している人たちがもっとも必要とするような種類の教育を提供するという目標を見失う傾向にあった」⁽³⁾のである。それは、逆に見れば、「一般行政学の分野が「行政教育」学校の内外で、自らの職能的に専門分化した側面の情容赦ない成長にかつてなく脅かされる」⁽⁴⁾という事態でもあった。

そのような事態は当然に行政教育における大学と政府の役割や両者の関係、さらには行政学的知識の有用性の再検討を招かずにはおかなかった。例えば、一九三五年に行政情報交換所 (Public Administration Clearing House) がプリンストン大学で開催した公務教育に関する会議は上述の一九一四年の報告書とは鋭く対立する内容の報告書を提出したというし、⁽⁵⁾また、メリアム (Lewiss Merriam) は、「公務と専門的訓練」⁽⁶⁾と題する書物において、複数の分野から成る専門的職業教育の方が一般的行政学よりも大学における公務教育のずっと適切な手段であると主張して

いる。さらに、公務教育は専門的実務を対象とした在職研修 (in-service training) を基本とすべきだという声も強まっていた。⁽⁷⁾ その場合、公務教育に果たす大学の役割は当然二次的もしくは補完的なものになる。現に、行政教育に對して大学が果たす役割はそれまで通り肯定するにしても、大学では公務員志望者にもつばら、あるいは主として、「政治学的観点」から、すなわち、政治制度の特質、政治行動の目的、公務員が働く政治的環境、公務員の責任、行政が依拠する政治的・財政的・法的基盤の理解などを教授すべきだという意見が勢いを増し始めたのである。⁽⁸⁾ しかし、以上のような、とくに最後の部分の論法は、行政学が行政教育に對して有する、および、もしくはディシプリンそれ自体としての、とりわけ政治学に對する独自性を根底から脅かすものを含んでいたことに注意しなければならぬ。というのは、コールドウェルも指摘するように、統治過程の行政的側面の理解が上のように定義されるならば、そのような理解は従来の政治学部の枠内で十分に行ない得るし、さらに、行政学が行政の研究を主要目的としないのならば、行政学が政治学から制度的に分離する意味もなくなるからである。⁽⁹⁾

こうして、ピアードらの手によっていったんは新たな多ディシプリンの研究・教育の分野として飛翔せんとしていた行政学は、その「故郷」である政治学へと引き戻そうとする強力な引力に束縛されていく。R・C・マーチン (Roscoe C. Martin) の「行政学に對する政治学の持続的な支配」⁽¹⁰⁾ という言葉もこのような文脈において放たれたものにはかならなかつた。けれども、マーチンの論文に象徴される政治学と行政学の関係の強化——それはとりもなおさず大学での行政教育で政治学が主導権を握ることを意味していた⁽¹²⁾——の一方では、行政学および行政教育の多ディシプリン化と、政治学からの分離・独立の動きも活発であった。一九三九年のアメリカ行政学会 (ASPA) の創立と『行政評論』 (Public Administration Review) 誌の創刊は、「実践志向の潜勢的研究分野としての行政学というより広くより一般的な概念を有形化し恒常化」させ、「たとえその存在によるだけでも、独立した学問分野としての

行政学概念に指針を与え⁽¹³⁾たと言われる。行政学の多ディシプリン化の動きは、これまで見てきた通りである。

戦後一貫してアメリカ行政学および行政教育の鋭い観察者であったD・ワルドー (Dwight Waldo) は一九五五年の小冊『行政の研究』で、「行政学は政治学部の一部かもしれないし、ある意味では確かにそうである⁽¹⁴⁾と述べながら、その一方で、「行政に関係しないディシプリンはないし、現に行政研究はあらゆるディシプリンに関係する⁽¹⁵⁾」と言ひ、さらに、「行政学は一般政治学に密接に関連しているけれども、かなり自律的な立場も獲得している⁽¹⁶⁾」とも言っている。これは一見矛盾とも受け取れる叙途ではあるが、しかしながら、それは、たとえ論理的な一貫性に欠けるとしても、当時の行政学と行政教育[∨]が置かれていた状況をよく表現しているのではあるまいか。つまり、マーチンが先の論文において懸念を表明していた政治学と行政学の絆に対する二つの脅威——一方における、管理 (administration) は管理であるとする管理科学 (administrative science) 面からの圧力、他方における、行政学を本質的に折衷的性質のディシプリンと考える行政スクール (school of public administration) からの圧力⁽¹⁷⁾——は着実に迫りつつあったのである。

- (1) O. Glenn Stahl, "Public Service Training in Universities," *APSR*, Vol. 31 (October, 1937), p. 872.
- (2) 参照 Robert A. Walker, "Public Administration: The Universities and the Public Service," *APSR*, Vol. 39 (October, 1945), pp. 930-931.
- (3) *Ibid.*, p. 931.
- (4) William J. Siffin, "The New Public Administration: Its Study in the United States," *Public Administration*, Vol. 34 (Winter, 1956), p. 373.
- (5) Morris B. Lambie (ed.), *Training for the Public Service: The Report and Recommendations of a Conference sponsored by Public Administration Clearing House* (Chicago, 1935) がそのタイトルであるが、参看し得な

かいた。

- (9) Lewis Merriam, *Public Service and Special Training* (Chicago, 1936). 但し、本書は入手し得なかったため、その概要については Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 56 に拠った。
- (7) 参照' Stahl, "Public Service Training in Universities," p. 876.
- (8) 参照' Walker, "Public Administration," p. 933. また、これは一九三五年のプリンストン会議の基調でもあった。参照' Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 57.
- (6) Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 57.
- (9) Roscoe C. Martin, "Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union," *A-PSR*, Vol. 46 (September, 1952), p. 665.
- (11) 「大学における行政学という分野は」行動に应用されることを意図した知識の説明のために構想されているのではなく、主として統治の性質とその機能を理解する手段として理解されているのであります」(一九五三年三月二〇日付けのワールドウェル苑の書簡の一節——Caldwell, "Public Administration and the Universities," pp. 57-58 より引用) というホワイト (Leonard D. White) の見解はこのような方向に沿ったものと言えよう。
- (12) Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 57.
- (13) *Ibid.*.
- (14) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (Random House, 1955), p. 49.
- (15) *Ibid.*, p. 57.
- (16) *Ibid.*, p. 20.
- (17) これらの「圧力」については、参照' Martin, "Political Science and Public Administration," p. 675.

(3) 一九六〇年代

一九六〇年代のアメリカ社会は様々な意味で疾風怒濤の時代であった。とくに、公民権、貧困、都市、環境、少数

民族など、何れも解決困難な問題が噴出し、連邦政府をはじめ、あらゆるレベルの政府の行政活動が質量ともに未曾有の規模に達した。このような状況を背景にして、行政教育、さらには行政学も、行政実務Ⅱ公務 (public service) に対する自らの有意性を鋭く問われることになる。では、六〇年代の激動はどのような挑戦を社会と行政に突きつけたのだろうか。人事行政の大家であるモシャー (Frederick C. Mosher) は次の三点を指摘する。⁽¹⁾

(一) ハードサイエンスとテクノロジーにおける知識が急速に成長し、それらが人間的諸問題に適用されるにつれ、社会の性質および人間の能力、価値、行動に急激かつ膨大な変化をもたらしている。

(二) 良きにつけ悪しきにつけ、政府が直接的にも間接的にも、革新の主たる担い手および社会的・経済的優先順位の主たる決定者となっており、そして社会的価値の擁護者であるばかりでなくその創造者でもあり、さらに、数多くの大規模事業の補助者兼保証人となっている。したがって、政府は社会的諸問題の解決についての最終的責任から免れることはできない。

(三) 以上のことの結果として、社会全体が統治部門に、とりわけ行政部門で働く人々に、依存する度合いがかつてなく高まった。それだけでなく、公共問題や公的事業の範囲、さらにそれらに関係する知識や技術が拡大し高度化するにつれ、公選による政治的代表者が対処できる問題の範囲はますます狭まっている。また、対処可能な問題についてさえ、彼らは情報、分析、そして判断を職業公務員に頼らざるを得なくなっている。

このような全般的変化は行政組織や公務員のあり方にもこれまでにない要求を加え、かつ対応を迫ることになる。モシャーは次のような例を挙げる。⁽²⁾ まず、行政機関は自らの管轄内に発生してくる問題に対して場地的・对症下药的対策を講じることではもはや政策の有効性 (effectiveness) を確保することはできず、先制的かつ計画的施策を展開することを要求される。したがって、個々の行政官には、常規的手段では対処できない問題を多方面から分析し、解

決のためのプログラムを立案・策定し、そして実行する能力の涵養が迫られるし、行政機関の組織形態も官僚制的なものよりタスクフォースのような状況対応的 (contingent) なものがふさわしい場合が多くなる。次に、公務全体を見れば、職能化 (professionalization) と専門化 (specialization) が顕著な傾向として現われる。それは、政府が直面する問題が多様多様で複雑かつ高度なものとなるにつれ、政府はそれだけ多くの専門職業人 (professionals) を雇用せねばならないからである。現に、一九六〇年に実施された国勢調査 (Census) によれば、政府に直接雇用されている専門職業人や技術者は合衆国全体のそれに対して実に三六パーセントに上っているのである。⁽³⁾

このような状況が、一九五〇年代にすでに激しい変化の波に呑み込まれていた行政学および行政教育を、根幹からその存在理由が問われるところまで追い詰めたとしても、何ら不思議ではない。次の二つの見解には、その危機的状況がよく描かれている。

《行政学について》「本質的に行政学は危機的状況にある。公務と学問的共同体に対するそのインパクトは貧弱である。・・・行政学という分野は岐路に立っている。消滅するか、あるいは他の分野に吸収されるかの危険を冒して現状を維持するか、それとも自らを再構築し方向修正し活性化せしめて、公務に対する自己のインパクトと大学における行政教育プログラムへの影響力を拡大できるか、のいずれかなのである。」⁽⁴⁾

《行政教育について》「公務スクール (schools of public affairs) は専門職業スクール (professional schools) と考えてもらいたいようであるが、専門職業の中核を成す公認の知識や理論群を何も持たないし、重要なプログラムを持つものはほとんどない。・・・おそらく、公務スクールのいちばん顕著な欠点は、明確な概念的・一体性の欠如である。」⁽⁵⁾

こうした見解は、少なくとも部分的にはあれ、行政学の「学問的・一体性」の喪失状況を指摘したものと見ること

ができる。しかし、その状況は、行政教育の側から見た場合、これまで行政官もしくは公務員という専門職業人を養成することを主要目的としてきた行政教育機関が、かつてない職能国家化がもたらす時代の要請に応えきれないことの必然的結果でもあったと言えないだろうか。事実、当時の行政教育の現状を具に分析し改善策を提示した『ハニー報告』(一九六七年)がその冒頭で述べるように、「アメリカ行政学に対する内外の見方は、予算、人事、組織、および管理問題を中心とする訓練と実践の分野であるというものであり続け」⁽⁶⁾、また、責任ある地位にいる公務員でも「おそろく三〇四パーセントに過ぎない」⁽⁷⁾というのが実情だったのである。したがって、同報告が、「行政および公務員のためのスクールやプログラムが所属大学の主要かつ不可欠な要素ではない傾向」⁽⁸⁾や、「『職業学校』(trade school)は大学にふさわしくなく、管理技術は実務の現場で学ぶのがいちばんよいという無視できない意見」⁽⁹⁾の存在を指摘したのは、蓋し正当であったと言える。

その『ハニー報告』は、行政学と行政教育Vをしてこのような苦境に陥らしめた要因を次のように分析している。⁽¹⁰⁾

(一) 文化的要因——基本的な要因は、政府および名誉と威厳のある職業としての公務に対して否定的なアメリカに特有な文化的偏見である。

(二) 行政学に内在する要因——行政を科学とみなし、科学を統治過程から抽出しようとし、そしてそれを独自の原理を持つスタッフ職能と定義しようとしたために、過度に専門化・職能化し、統治の現実とそこに関連する他の学問分野から隔絶するに至った。

(三) 他のディシプリン側の要因——公務と深い係わりを持つはずの他のディシプリンや専門職業——例えば、法学、経済学、経営学など——が大学内の行政関連スクールやプログラムとの結びつきを確立できなかった。

(四) 大学側の要因——アメリカにおける政治および行政の性質の変化、政府の職能化の進行、大学への政府の依存度の増加、そして公務教育に対する自己の役割と責任、といった事柄を大学が正しく評価できなかった。

(五) 政府側の要因——政府は、大学を公務教育に対する責任を共に分かち合うパートナーとして位置づけず、ひとつの資源として自分の都合のよいように縦横に搾取してきた。その背景には、とくに連邦政府の社会科学軽視政策がかいま見える。

しかし、このような苦境の真只中であって、行政教育機関やその担い手たちが供手傍観を決め込んでいたわけではない。それどころか、一九六〇年前後から、行政教育をジェネラリスト的管理者養成とは別の次元で再生せんとする動きが台頭してくるのである。その動きは大別すると二つの方向に進んだ。その一つは、一般管理 (generic administration) の方向であり、他の一つは、政策分析 (policy analysis) もしくは政策科学 (policy sciences) の方向である。前著は、実は、伝統的な行政教育が目指した方向を「管理」 (administration or management) という類的概念を基軸に据えて徹底させたものと考えてよい。この方向においては、「行政」は「管理」という普遍的現象の一特殊の発現形態であり、しかも管理が独自の知識・技術・ノウハウの体系を持ち、それ自体が専門職業とかディシプリンであると見なされる以上、行政教育は管理者 (manager) 養成教育と位置づけられることによって自らの一体性を獲得することが可能となる。この方向への行政教育の転換に先鞭をつけたのは、ビジネス・スクールと行政スクールとを合体させたコトネル大学の経営・行政大学院 (Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University) の開設 (一九五六年) であろう。この大学院の開設と、同じコトネル大学に同年管理科学センター (Administrative Science Center) が設立され、一般管理科学の構築を目指す『季刊管理科学』 (Administrative Science Quarterly) が同センターから発刊され始めたこととは、決して無関係ではない。

その後、この方向は、オレゴン大学 (University of Oregon) における複数の分野の学生を対象とした一般管理の基礎カリキュラムを経て、「〔管理という〕この統合概念のもっとも論理的かつ明示的表現」⁽¹²⁾たるカリフォルニア大学新アービン・キャンパス (the new Irvin Campus of the University of California) の管理大学院 (the Graduate School of Administration) へと行き着いている。そこでは経営管理、行政、教育行政の各分野が一つの大学院へと統合され、学生たちは組織理論、政治学、経営経済学、計量的方法等を共通の中核的〔コア〕知識として履修することになっている。(もっとも、経営、行政、教育の各分野間の差異は無視されるべきではなく、学生たちは志望に応じ、各分野に固有の専門知識も併せて体得すべきことに留意されてはいるが。)⁽¹³⁾ちなみに、同大学院の一九七八年の修士課程用コア・カリキュラムは次のようになっている。⁽¹⁴⁾

管理のための計量的方法、管理のためのミクロ経済学、管理のためのマクロ経済学、財務・会計統制、組織の理論とモデル、人間関係力学、人的資源の活用、管理問題解決実践セミナー、行政学セミナー

ところで、この方向への発展には、経営管理 (business administration) の分野における自己点検および改革の動きが大きく影響していると言われる。⁽¹⁵⁾すなわち、△経営管理学と経営教育▽は、社会学、心理学、エンジニアリング等の分野から意欲的に知識や技術を導入し、また教育面でも、時代の要請に答えるべく積極的にカリキュラムの再構成や内容の改革をいち早く実施したのである。それでは、経営管理の分野に身を置く学者や研究者が察知した「時代の要請」とは何であったのか。経営管理教育の革新を調査・検討したゴードン・ハウエル報告書は、あらゆるタイプの大規模組織の管理者に要求される技能として次の六点を指摘している。⁽¹⁶⁾

- (一) 管理機能の重要性と効果的企画・調整の必要性がきわめて増加していること。
- (二) 科学者や技術者との意思疎通を可能にする技術的基礎知識を身につけることが経営上必要となっていること。
- (三) 生産方法、事務処理、そして長期計画立案に革命をもたらしている自動化とデータ処理の発展を理解し利用することの必要性。それに、エンジニアリングと自然科学の発達の中から新しい「管理科学」(management sciences) が生まれ、社会諸科学および統計学から有用な知識を補充して、合理的意思決定のためますます重要な基盤となっていること。
- (四) 組織の中で個人の役割がますます重視されているため、人間関係面での技能が経営を有効にする基本要素となっていること。
- (五) 科学的テクノロジー的变化の速度が早くなっているために、専門家と管理者の双方に高度な分析および問題解決能力が求められていること。

(六) 組織外の環境と組織に対する環境の影響の複雑さが増加しているために、政治・経済、内外政治、そしてコミュニケーションの動態を適正に理解することが必要になっていること。

このような要請をいち早く察知し、自己改革に取り組んだがゆえに、「経営管理学は教育行政学や行政学よりもディシプリンとして迅速に前進することができている⁽¹⁷⁾」というのが、行政学者、とくに公務員志望の学生たちに行政学の理論と技術を教えることを重視する人々に共通する印象だったようである。しかし、右の(一)～(六)が求めるような知識や技術はこれまで多くの行政教育プログラムが位置して来た従来の政治学部の枠内ではとても賅えるものではなかった。したがって、「組織と管理の技術へのさらに科学的なアプローチへ向けた最近の発展を認識している行政教育機関にとっては、社会学、社会心理学、心理学、エンジニアリング、および経営管理学との関係群が存在する⁽¹⁸⁾」事態が発現し、その結果として、「こうした政治学外での諸関係は、行政学にとって、政治学内の他の分野に対する関係よりももっと重要になっているし、なるべきである・・・行政学の教授団が伝統的な政治学教育の成果を全面的

に、もしくは部分的に、採用し続ける限り、彼らは自分たちもその一部であるべき他のディシプリンにおける発展からいつまでも孤立しているだろう⁽¹⁹⁾という声が強まったのも、蓋し当然の成り行きであったと言えよう。カリフォルニア大学新アーヴィン・キャンパスに代表される一般管理スクールへの行政教育プログラムの統合の動きは、こうした声を制度的に反映したものにほかならなかった。

次に、政策分析・政策科学の方向を検討しよう。この方向は、概して、既存の行政教育プログラムの中に政策分析関連のコースを組み入れることからその制度化が開始したと言ってよい。だが、六〇年代という時代区分において見るかぎり、その制度的具体化の動きは一般管理の方向に比べるとかなり緩慢なものであったようである。例えば、前述した一九六七年度の『ハニー報告』は、「ますます多くの教育機関で、運輸、都市問題、天然資源管理、保健・福祉行政、および科学研究といった分野における公共政策の発展と実施に関心が持たれてきており、また持つことが望まれている⁽²⁰⁾」と公共政策への関心の高まりを指摘するにとどまっている。現に、各行政教育機関が本格的に公共政策関連の教育に取り組むようになるのは、一九六〇年代後半に入ってからのことであった。それは、ジョンソン政権の「貧困との戦い」に象徴されるように、公共政策の策定、実施、評価といった作業が行政実務の中で比重を増しつつあった時代を背景にして、「行政官が必要としているのは、知識を研究のために分割するのではなく、それを実行のために統一する教育プログラムである⁽²¹⁾」という、換言すれば、「役に立て、さもなくば⁽²²⁾」という、差し迫った要求が行政学と行政教育に突きつけられたからだと言えよう。そのような要求にこたえてアメリカに最初に誕生した公共政策プログラムにハーヴァード大学ジョン・F・ケネディ行政スクール (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) のものがある。その誕生の経緯をシルクラ (Leonard Silk and Mark Silk) は次のように述べている。

「プライス (Don K. Price) とニューシュタット (Richard E. Neustadt) を中心とする少数だが熱意のある教授団は、真の専門大学院を実現しようとするなら、ハーヴァードにやって来た公務員たちに一年間相当の継続的教育を提供するだけでは不十分であることを認識していた。将来の行政官を養成するため、総合的な学習コースが考案されなくてはならなかった。

しかし、公務員のための専門教育とは一体どんなものであるべきなのか? この問いに答えるため、プライスは全学から関心をもつ教授を集めて委員会を設けた。そこから出てきたのは、その誤りが広く認められていながら、行政大学院にとっては知的障害物となっていた旧式の政策・行政二分論を、超越する方法であった。教育プログラムは政策と行政との合流点、つまり企画、実行、公共政策の評価といったところに、ねらいを定めることになった。⁽²³⁾」

このような趣旨に基づいて二一〇〇万ドルを目標額とする募金運動が進められ、一九六九年には二一人の学生を集めて、分析法、ミクロ経済学、統計学、政策問題解決演習、および政治・官僚制分析をコア・カリキュラムとする公共政策プログラムが同スクールにおいて開始されることになる。

ミネソタ大学公共問題スクール (School of Public Affairs of the University of Minnesota) の初代校長であるブランドル (John Brandl) の次の言葉は、公共政策スクールを登場せしめた公共部門の拡大とそれへの社会科学および研究・教育機関の対応という要因をさらによく説明しているように思われる。

「・・・一九六八年から一九七一年にかけての短い期間に約一ダースの主要大学において、公共問題や公共政策の新しい研究所や学校を設立することで行政学プログラムを修正もしくは置き換えることが決定された。なぜこの時期にか。それは、一九六〇年代にこれまでに例を見ないほど応用社会科学が連邦政府の国内政策の形成と評価に関与したからである。ニューディールと社会学が合体した『偉大な社会』 (The Great Society) 政策は、R・マクマナラ長官指揮下の国防総省での費用—効果分析、PPBS、

および高度なコンピュータ・テクノロジーの導入に追随し、ある程度は模倣したものであった。⁽²⁴⁾」

それでは、政策分析の専門課程や専門スクールは、従来の「行政学と行政教育」に比べて何をその特徴としていたのだろうか。八つの代表的な公共政策スクールを研究したダン (William L. Dunn) によれば、カリキュラムの点でそれらの全部に共通しているのは実地研修 (internships) や実践セミナー (workshops) くらいのものである⁽²⁵⁾、また、政策分析自体が「自らの中心を持たない」⁽²⁶⁾ことも事実かもしれない。だが、それでも、おおまかな特徴を指摘することは可能である。まず、従来の行政教育が行政学および政治学を中心に行っていたのに対し、政策分析の統合は統計学および経済学が中心科目になっている例が多いということである。それは、経済学と統計学が、とくに応用面で、政策分析の主要道具になるからだ⁽²⁷⁾とシック (Allen Schick) は言う。彼によれば、いずれも政策分析の統合基軸にはならないものの、前者は公共政策に統一的評価体系をもたらずし、後者は各ディシプリンに共通の言語を提供する⁽²⁸⁾。ちなみに、カリフォルニア大学バークレー校公共政策大学院 (University of California, Berkeley, Graduate School of Public Policy) の一九七八年度の修士課程コア・カリキュラムは次のように定められている。⁽²⁹⁾

政策分析入門、上級政策分析、公共政策分析の経済学、法と公共政策、公共政策分析の政治的・組織的側面、意思決定分析、モデル作成、政策分析における計量的方法

次に、都市問題、福祉、環境保護、外交政策、経済規制等々の具体的な政策問題に立ち入り、当該公共政策の是非という価値の問題を扱うこともその特徴として指摘できる。⁽³⁰⁾ 伝統的行政教育が理論面における正統派行政学後退後に

も基本的には「政治—行政二分論」の線に沿った管理・能率志向であり続けたのとは対照的に、政策分析教育では行政はもはや政治の侍女であることをやめ、政策過程の主役の地位に踊り出る。そして、そこで教育の成果として期待されている行政官像は管理エキスパートとしてのそれではなく、「政策分析官」(policy analysts)という新しい職能なのである。

さらに、このような特徴を有する政策分析教育プログラムは伝統的行政教育とそれを担ってきた教授団にとってその一体性を脅かす存在であったという点にも注目してよい。なぜなら、政策分析教育に携わる教授団に必要な資質を問うたネージェル (Stuart S. Nagel) らのアンケートに、「経済学は選択問題の形成にもっとも適切であり、そして非常に多くの選択が経済的観点から行なわれているがゆえに、政治学者は経済学でしっかりと訓練されていなければならぬ⁽³²⁾」とコーネル大学が答えているように、政策分析教育では経済学が行政学や政治学に対して明らかな優位を占めるのが普通であったし、さらに、ウィルダフスキー (Aaron Wildavsky) が教授団の望ましい構成員として「政治に関心を持つエコノミスト、経済に関心を持つ政治学者、両方に関心を持つ社会学者、法律家、歴史学者、哲学者等⁽³³⁾」を挙げていることから分かるように、教授団の構成も経済学者を中心とした学際的性格を強めているからにはかならない。ここでは、もっぱら予算、組織、人事といった行政の内部管理をプロパーとしてきた行政学がよくマイナーな位置しか保てないことは容易に予想できる。「行政学と行政教育」は公共政策が研究・教育の重要課題として登場してきたことよって、新たな変容を迫られることになるのである。

このように、一九六〇年代の行政教育は、一般管理スクールと政策分析プログラムが登場した点が最大の特徴であった。それらは従来の行政教育に取って代わりうるだけの発展・充実ぶりを見せたわけではなかったけれども、これまでの行政教育に計り知れぬ衝撃を与えたと言つてよい。なぜなら、伝統的行政教育は、時代の要請に応じて出現し

たこれらの新しい潮流に洗われ、他の専門職業教育に比して公務員もしくは公務員志望者に伝授できる独自の知識や技術は何かという自らの一体性の問題と、その教育はどの程度、そして何のために役に立っているのかという有意性(relevance)の問題とを、懐中深く抱くことになったからである。

(1) 以下、Frederick C. Mosher, "The Public Service in Temporary Society," *PAR*, Vol. 31 (January/February, 1971), pp. 48-49. 以下。

(2) 以下、*ibid.*, pp. 53-57 による。

(3) 参照、Mosher, *Democracy and the Public Service* (Oxford University Press, 1968), p. 103. なお、モシヤーは、こうした職能化の進行が公務に対して与える影響を次の七点にまとめている。(Mosher, "The Public Service in the Temporary Society," pp. 55-56.)

- ① 専門職業人は一般に問題もしくは事例志向型である。彼らはひとつの問題から別の問題に移り、また複数の問題を同時に処理することができる。このような問題志向性は専門職業人の生活様式に合致している。
- ② どの専門職業人も自己を合理的だとみなす傾向がある。但し、合理性の定義の仕方は専門職業人によって非常に異なる。
- ③ 専門分化が進行する結果、専門職業に従事する研究者および実務家双方の仕事の深さが増し、幅が狭まる。この傾向は多数の分野で専門的知識が爆発的に拡大することでさらに加速される。そのため、専門職業人の行動が社会全体にもたらす帰結を考え、社会的諸価値を哲学的に考察するということが、教育および実務の実務の面で無視されがちになる。さらに、多くの分野で、「政治」、「行政」、あるいは「組織」に関する教育や実践がきわめて少なくなる。
- ④ 専門職業は通常多年にわたる訓練と経験とを必要とするものであるため、専門職業人が自己の職業を変えることは少ない。しかし、新鮮で意欲を掻き立てるものであれば、専門職業人は地理的もしくは組織的移動を厭わないし、独立自営化にも踏み切る。有能かつ積極的で、問題志向型の人間であればなおさらそうである。
- ⑤ 専門職業人は被雇用機関の基準よりも自己の専門職業のそれに従う傾向がある。彼らは専門的業務を行なう場合、そのような基準の範囲内で最大限の自主性と裁量を要求し、そして上司が同じ専門職業人ではない場合には、細かく監督され

ることに抵抗しやすい。

⑥ 専門職業人は、複数の異なった職能を擁する問題に取り組むときは、互敬と平等を基礎にして他者と協働することを惜しまない。

⑦ 専門職業の大部分がますます複数の科学領域に立脚するようになっていくが、科学は本質的に真理の探求と、問題が何であれ正しい答えの発見を本旨とするがゆえに、科学者および専門職業人の多くは曖昧さや政治に対して非寛容であり、科学的・専門的観点以外からの問題の見方を許すことは稀である。

また、こうした職能国家化の趨勢に対しては、すでに一九五〇年代に民主主義擁護の見地から批判が加えられている。参照' York Willbern, "Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much?" *PAR*, Vol. 14 (Winter, 1954), pp. 13-21.

- (4) Banovetz, "Needed," p. 324.
- (5) Rufus E. Miles, Jr., "The Search for Identity of Graduate Schools of Public Affairs," *PAR*, Vol. 27 (November, 1967), p. 345.
- (6) John C. Honey, "A Report: Higher Education for Public Service," *PAR* Vol. 27 (November, 1967), p. 294.
- (7) (8) *Ibid.*, p. 301.
- (9) *Ibid.*, p. 302.
- (10) *Ibid.*, p. 302.
- (11) 参照' Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (Pan Books, 1977), pp. 7-9.
- (12) Caldwell, "Public Administration and the Universities," p. 58.
- (13) 参照' Ivan Hinderaker, "The Study of Administration: Interdisciplinary Dimensions," Supplement to *The Western Political Quarterly*, Vol. 16 (September, 1963), pp. 5-12. なお' この論文は、同大学院の政治学担当教授であったハインドレイカーが政治学からの行政学と行政教育の自立という観点を交えながらアーヴィン・キャンパス管理大学院の特徴と課題について一九六三年三月の西部政治学会 (Western Political Science Association) で行な

- った講演を活字化したものである。
- (14) National Association of Schools of Public Affairs and Administration [NASPAA], *1978 Directory: Programs in Public Affairs and Administration* (NASPAA, 1978), p. 23 以下。
- (15) 経営管理の分野での自己点検および改革の動向をフォーラム財団の援助を受けて調査・報告したものとして Robert A. Gordon and James E. Howell, *Higher Education for Business* (Columbia University Press, 1959) 及び Frank Pierson et al., *The Education of American Businessman* (University-College Programs in Business Administration, 1959) が有名であるが、何れも入手できなかった。
- (16) Gordon and Howell, *Higher Education for Business*, pp. 13-15. 但し、引用は Hinderaker, "The Study of Administration," pp. 9-10 に拠った。
- (17) Hinderaker, "The Study of Administration," p. 7.
- (18) *Ibid.*, p. 8.
- (19) *Ibid.*
- (20) Honey, "A Report," p. 294.
- (21) W. Henry Lambright, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs: Public Administration Is Public Policy Making," in Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Chandler, 1971), p. 334.
- (22) Leonard Silk and Mark Silk, *The American Establishment* (The Basic Books, 1980). レオナード・シルクおよびマーク・シルク山岡清二訳『エスタブリッシュメント—アメリカを動かすエリート群像』(TBSブリタニカ、一九八一年) 八六頁。「但し、原書は入手できなかったため、引用は邦訳に拠った。以下同じ。」
- (23) 同右、八二—八三頁。
- (24) John Brandl, "Public Service Education in the 1970's," *School of Public Affairs*, University of Minnesota, mimeo., January, 1976, p. 2. 但し、H. George Frederickson, "Public Administration in the 1970s: Developments and Directions," *PAR*, Vol. 36 (September/October, 1976), p. 574 以下引用。

- (25) Allen Schick, "Beyond Analysis," *PAR*, Vol. 37 (May/June, 1977), p. 261 248°.
- (26) *Ibid.*, p. 260.
- (27) (28) *Ibid.*, p. 261.
- (29) NASPAA, 1978 *Directory*, p. 22.
- (30) 参照' Dwight Waldo, "Public Administration," in Vol. 13 of *International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968, p. 150.
- (31) 参照' Stuart Nagel and Marian Neef, "What Is and What Should Be In University Policy Studies?" *PAR*, Vol. 37 (July/August, 1977), p. 388.
- (32) *Ibid.*, p. 387.
- (33) Aaron Wildavsky, "Principles for a Graduate School of Public Policy," *Public Administration Bulletin*, Vol. 26 (April, 1978), p. 17. なお' ウィルダフスキはおそらく全米最初の公共政策大学院と思われるカリフォルニア大学バークレー校公共政策大学院 (University of California, Berkeley, Graduate School of Public Policy) の院長を務めた経歴を持つ。

(未完)