

Title	手島孝著 『アメリカ行政学』
Sub Title	T. Teshima : Public administration in the United States, 1964
Author	根岸, 毅(Negishi, Takeshi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1966
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.39, No.2 (1966. 2) ,p.118- 127
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19660215-0118

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

手島 孝著

『アメリカ行政学』

本書は、「昭和三十年七月から翌三十一年七月にかけてのアメリカ留学の間に構想され、爾來幾つかの雑誌論文を経て、昭和三十六年八月に完結した」と手島氏が「はしがき」の中で述べられているように、その内容は部分的にすでに本書の刊行以前に発表されているものもあるし、また、本書の出版自体がすでに一年半ほど前の一九六四年五月末である。したがって、本書を私がかこにとりあげるのは、新刊書の紹介という意味ではもちろんない。ちなみに、本書の紹介としては、一九六五年五月発行の『年報行政研究・4』に掲載された井出嘉憲氏の書評がある。内容の細かい紹介は、省略させていただく次第である。私が本書をとりあげたのは、手島氏および氏が紹介されたアメリカにおける諸々の行政研究者の多くに共通するひとつの学問的傾向・体質が、政治学としての行政学の将来にとつて非常に重大な意味を持つと考えるからである。

※

まず、簡単に、本書の内容を紹介しておこう。

「行政の研究は未だに主としてアメリカのものである」といわれる

が、本書は、「歴史的考察を通して、アメリカ行政学の構造を立体的に浮き彫りしてみよう」という意図の下に、アメリカの行政研究の系譜を、その「真の創始者」とされるW・ウィルソンおよび「アメリカ行政学の父」と呼ばれるF・J・グッドナウからでなく、さらに溯つて「行政学の萌芽となるべき行政に関する思想的、制度的ないし技術的文化財」の存在をさぐり、そこにアメリカ行政学の「前史」を見つけることから出発し、われわれの前に簡潔な形で示してくれる。その場合の基本的な視点は、アメリカ行政学が「アメリカ社会の政治理念（民主主義）と現代職能国家の行政原理（能率）——従つて一般に政治と行政——の関係についての把握を軸に展開してきたもの」ととらえるにある。したがって、時代区分に関しては、「能率の強調——政治・行政二分論に導かれた誕生および成長の時期（一八八七年—一九四〇年前後）」と、民主主義と能率の調和——政治・行政二分論の止揚を中心とする成熟への変動期（一九四〇年前後に降現在に至る）」の二時期への区分が試みられているし、また、「前史」の発見は単に歴史的スケールを拡大したという意味においてはなく、行政における民主主義と能率という二つの実践的目標の「思想的、制度的ないし技術的」な萌芽を確認するためになされているのである。

まず、「前史」においては、行政能率観念の先駆者としてのハミルトンおよび行政における民主主義の理念を確立させたジェファソンとジャクソンが、検討される。つぎに、アメリカの職能国家化と猟官制に毒されていた政府の改革運動・科学的管理運動が行政学誕

生の背景として描かれ、その行政学が獵官制のもたらした危機の克服に動機づけられたために必然的に「能率」の重視を体質とし、そのための理論的枠組として政治・行政二分論が優勢となつたことが指摘される。かくて、この視点からウィルソン、グッドナウ、ウイロビー、ホワイ、ウォーカーおよびギューリックの諸説の検討がなされ、側面からこの時期の行政学の発展に大きな役割を演じたものとして行政調査運動の経緯が触れられている。さらに、「成熟への変動期」にあつては、一九四〇年前後におけるアメリカの本格的職能国家現象が行政学の伝統的能率観念への反省を促し、政治・行政二分論の止揚への動きを生み出したことが指摘され、ギューリック、ヘリング、デイモック、フリードリッヒ、キーおよびアツプルービーの諸説が紹介される。つまり、ここに従来の機械的能率至上主義が批判され、新しく「社会的能率」観念の下に行政の研究の再編成が始まるというのである。そして、「新しい行政科学方法論」として、(1)広義の社会学的方向——i 社会学的方法・ii 生物学主義的(とくに生態学的)方法・iii イデオロギー的方法、(2)社会心理学的方向——社会心理学的方法、(3)補完的方法——i 歴史的接近法・ii 比較研究法の大別して三つ、総計六つの方法が、「未だ……新たな方法的枠組を確定的に呈示するまでには至つていない」との評価のもとに、各々に批判を加えながら示されている。なかでも、社会心理学的接近を試みるサイモンと生態学的に接近していくガウスの説が、「行政学の将来に大きな貢献をなすものであることは疑いない」として詳しく論じられている。そして、これらの諸接近法は、

「行政学独自の視点を中心に、相互補完的なものとして」また政治学を疎外しない形で総合するべきであるという展望が述べられ、セルズニックにその総合への萌芽が見られるとの指摘がある。また、以上の「科学的認識の諸方法」の外に「価値的認識」の企てがなされ始めているとして、(1)行政哲学的接近、(2)倫理学的接近および(3)事例研究的接近が示される。最後に、「以上の史的考察を基礎に、アメリカ行政学の特質と限界をその規定因子との関連において解明し、以つてその批判的撰取に努むべきわが行政学のための濾過装置を示唆し」結論とされている。その被規定性とは、(1)職能国家体制による、(2)アメリカ民主主義によるおよび(3)プラグマティズムによる被規定性である。

以上が本書の構成である。本書が、アメリカにおける行政研究の発達を歴史的・体系的に把握したわが国はじめての著作として、今後の日本における行政学の発展に大きく貢献するものであらうことは疑いえない。

※

つぎに、本文の初めに問題ありとして指摘しておいた手島氏および氏の紹介された諸行政研究者の多くに共通する学問的傾向・体質なるものを示し、それに私見を加えてみたい。

本書は、行政研究者としてウィルソンからサイモンまでを扱い、それに手島氏の評論が加えられているのであるが、手島氏を含めてこれらの研究者の多くは、「行政機能」を「行政部のつかさどる機

能」と理解しているように思われる。この理解の仕方を一応「機関機能説」と名づけておく。(以下本文中の傍線は筆者による。)

手島氏は、職能国家においては「政府の行政機能の強大化が必ずである。なぜなら、そこにおいて量的・質的に急激に拡大する国家機能は、ひとり能く政府の行動部門すなわち行政部門の処理し得るところであるから」(一一一頁)と述べられるが、そこには行政部門のつかさどる国家機能≡行政機能という理解の仕方がはつきりと読みとれる。そして、この立場に立ち、「元来行政に不可避的に伴う政策形成作用……行政の政治的機能はもはや決して無視できぬ重大な社会的意義を帯び始めた」(九九頁)との指摘がなされるのである。この「機関機能説」的な行政機能の把握は手島氏だけのものでないことは、氏の紹介された以下の諸研究者の考え方を見れば分ることである。

「二分論」の時期についてまず検討してみよう。「二分論」の出発点にあるグッドナウは、政治機能を人間の精神作用になぞらえて無理なく二分しようとし、それを(1)国家意思の表現(政治)および(2)国家意思の執行(行政)とした。そして、「これら二つの機能の別は『心理学的』根拠から必要ならしめられる……し、さらに、心理学的必要と経済的便宜から、すべての政府において、単に機能が区別され得るのみならず、多かれ少なかれ分化した機関が設立され、その分立した機関「各々がこれらの機能の中の一つの遂行に専従する」(四七頁)と述べている。ここに、行政機能≡行政部のつかさどる機能という基本的発想が見られるのである。また、「行政を専

ら「能率」の観点から考察」したホワイトは、「行政は、国家目的達成のための人および物の管理である」とし、この定義が「行政の管理的側面を強調し……どの程度行政部そのものが国家目的の形成に参画するかの問題は放置し、行政活動の精確な性質についての如何なる論争をも回避する」(八〇頁)と述べるように、「機関機能説」をとつていると思われる。

「二分論」の時期の代表的研究者として手島氏が紹介されたグッドナウとホワイトは、行政機能≡行政部のつかさどる機能との理解に立つと考えられるが、同じ「機関機能説」ではあつても彼らが後のサイモン等と異なるのは、彼らが行政部の機能の中に政策形成作用を見ない(グッドナウ)か無視する(ホワイト)という点である。その限りにおいて、それが現実には即さないとはいえない。彼らの「機関機能説」的理解は政治学的であつた。「一方、この時期の行政研究者であるウィルソンおよびウイロビーは、同じく論ずることができない。」

「二分論」の止揚が試み始められた頃から後について、まず、ギューリックを検討してみよう。彼は、政治および行政は「別個の範疇」ではなく相互に混り合つており、「政策の決定における本質的要素たる裁量(Discretion)は、政府の全階層に見られるのであつて、量的或いは質的に明確な境界線を引くことは不可能である」(二〇五頁)と述べている。そして、三権分立論や「二分論」が歴史的品格を持つものであると指摘し、ニュー・デールの下では新しい理論が必要であるとして、つぎのようなものを示す。すなわち、政府の超持

株式会社化の過程において、「政府が引き受ける基本的な新機能は、国家生活の一貫的な基本計画を立案し実施するという機能」であるから、それに対応する新理論が、「政治と行政の区分とはなく、一方における政策拒否権 (policy veto) と他方における政策の企画および執行 (policy planning and execution) の区分と関係を持つであろうことは、明らか」(一〇五頁)だという。ここに示されたものは、その名称をなんといおうと、行政部のつかさどる機能 α 機能 (例えば行政機能) とする「機関機能説」にはかならないのである。

つぎに、デイモックは、政治と行政が「協動的」過程であることを強調しながら全統治過程を連続的な一〇段階に分つて示し、Legislative 段階と administrative 段階の間に一線をもうけて、初めの五つを政策形成 (政治)、あとの五つを政策執行 (行政) と名づけた。そして、「政治と行政の間には共通のものが多い」ということは、今や十分明瞭であるはずである。両過程とも、三つの政府部門すべての特徴を持つ諸手続を包含する」と述べている (一〇七—一〇九頁)。これも、「機関機能説」の立場である。また、アップルビーは、「行政は政策形成である」(一一四頁)として、機関の区分から政治機能の区分を行つており、やはり「機関機能説」に立つと考えられるのである。

「新しい行政科学方法論」の中で手島氏がとくに注目されるサイモンとガウスを、つぎに検討してみよう。サイモンは、公行政と私経営の間に本質的な差異を認めず (一一五〇頁)、行政を「協働的集団行動」(cooperative group behavior) (一一七頁)とか「決定形成 (decision

making) の過程」(一四八頁)と理解する。そして、公行政を「国・州および地方政府の執行部門、国会および州議会によつて設立された独立委員会、公社並びにその他特殊の性格の機関の活動」として把握する (一一五〇頁)。これは、まさに「機関機能説」である。一方、ガウスは、行政機関の活動をその環境的諸要因との相互関係において一体的に把握し、そこに「行政学」を成立せしめようとするのであるが、「行政の理論は現代では政治の理論をも意味する」という基本的な発想を持つ (一六一—一六三頁)。つまり、ここでは行政 \parallel 行政機関の活動という考え方が基本になっているといえるであろう。

以上加えてきた検討から明らかなように、アメリカの代表的な行政研究者たちは、多く「機関機能説」——政治機能をそれを担当する政治機関の区分にしたがつて区分する理解の仕方——を彼らの基本的な学問的立場にしており、手島氏もその系譜に属しているのである。

※

私は、行政学が広義の政治学の一部門である以外に存在しようものとは考えない。私にとつて行政学とは政治学としての行政学であり、またそうあらねばならぬ。

政治学は、政治権力 (国家権力) を中心として全政治過程に生起する政治現象にアプローチしていくものであるし、それ以外のなものでもありえない。つまり、政治権力との関連において把握され

たときのみ、人間の活動としての一定の現象が政治現象と呼ばれうるのであり、その政治現象を政治権力との関連においてとらえたとき、はじめてそこに政治学が生まれるのである。独立の学としての政治学の成立は、政治学の視点から、対象としての政治現象を、政治学の方法によつて把握するという三段階の上にはじめて可能になるといえよう。

政治現象は、また社会現象でもある。したがつて、たとえ政治現象としても把握できる人間の活動を取り扱つたとしても、それだからといつてそこにすぐさま政治学が成立しえないのは明らかである。学問はその対象によつて成立するのではなく、基本的にはその独自の視点のゆえに成立するからである。したがつて、行政活動（まさに政治現象でありまた社会現象とも考えうる）を扱つているからといつて、それのみで政治学としての行政学が成立するものではない。人間の活動としての行政活動は、社会学・社会心理学等の研究対象にも当然なりうるからである。

政治学の視点とは、一定の現象がいかに政治権力と関連しているか、である。したがつて、一定の政治権力が一定の社会においていかなる社会的性格づけをされ、それがいかに発現し、その社会の内部にいかなる政治的効果をもたらしているかという問題は、政治学の根本的問題であるはずである。この意味において、全政治過程を大きく「政治」と「行政」に分ける区分法が古くから行われてきた、と解釈できるのではないだろうか。

「行政権を所与的なものとして感じていたモンテスキューは、彼が

信奉しておりかつ勃興しつゝあつた市民階級のイデオロギーとしての市民的自由を守るため、国家権力を立法権・行政権・裁判権に分ち、権力が権力を抑制するようその各々を三つの政治機関に分担させるという三権分立論を考え出した。彼にあつては、立法とは法律を作り改廃することであり、同時に、立法部（権）のつかさどるところの機能であつた。また、行政とは単に立法に對する執行であり、同時に、君主に代表される行政部（権）のつかさどるところの機能であつた。この三権分立論は、のちに、社会的に優勢な政治勢力のイデオロギーとしての機能を充分に果しえたこと、アメリカやフランスにおいて制度化されたこと、さらにモンテスキューの名声等によつて、人びとにあたかも絶対的自明の国家原理のように思われ、神話化していつた。そして、この神話化とともに、立法Ⅱ立法部の機能・行政Ⅱ行政部の機能という十九世紀以前には広く認められた対応関係もまた、観念的に固定化され疑問の余地なき自明の理とされていかなかつたか。（参照、清宮四郎「権力分立制の研究」・半田輝雄「権力分立論から権力分割論へ——序説」『公法研究』第三号・一九五〇年）

学問上の用語は、その学問の目的に合致するように定義される必要がある。政治権力との関連において人間の活動をとらえようとする政治学にあつては、「政治」を「政治権力の性格づけ」および「行政」を「性格づけをえた権力の発現」ととらえる必要がある。その意味で、モンテスキューは政治学的であつたといえるし、また、前者を「入力」、後者を「出力」というならば、混乱はより少なく

なると思われる。この「入力」と「出力」は、それぞれ「立法部のつかさどる機能」と「行政部のつかさどる機能」とに対応することもあるし、しないこともある。政治の現代的な状況は、この不一致の状況であるといえる。

この区分法の利点は、一定の政治権力の真の性格を、あますところなく明らかにしようということであり、さらに、それ以前の問題として、政治権力の実態へ学問的関心を集中しようということである。より具体的にいえば、例えば、人間の行動がすべて決定と実行の要素を含むことから、政治過程の全段階において決定作用が現われるとして、「行政（＝行政部の機能）は決定形成の過程である」とする非政治的・脱政治的なアプローチを排し、決定に「入力」的なそれと「出力」的なそれを区別しようということである。こう把握することによつてのみ、政治権力の性格づけに関するひとつの方法たる民主主義を、政治学的に追求していくことができるといえよう。民主主義の問題がきわだつて重大な意味をもつ現代において、それに対して十分なアプローチを試みえない政治学は、いかにしてその現代的な存在意義を主張しようというのであろうか。

以上の考え方から見れば、手島氏が区分された「二分論」とその「止揚」という二つの傾向は、等しく「機関機能説」的であるという点で同じ穴のムジナである。その差異は、単に、グッドノウおよびホワイトが、現実政治の実態を無視して、行政部の機能の中に「入力」的決定作用が含まれないとすることに對し、ガウス、サイモン等は行政部の機能の中に「入力」的決定作用が含まれることに注目する

というだけである。つまり、現実をいかに厳密に観察するかが、両者の間にある差異なのである。

この「機関機能説」から生じるマイナスは、つぎのように要約できよう。まず、立法部と行政部が政治学の対象として分れてしまひ、その連続性が見失われやすい。したがつて、行政部のつかさどる機能に「入力」過程に属するものと「出力」過程に属するものがあることが、無視されやすい。いいかえれば、基本的な政治学的視点が失われ、政治権力の性格づけに関する実態的問題が学問的関心の中心からはずれてしまふ——等である。

※

「機関機能説」に立つがゆえに、政治学としての行政研究がいかにマイナスを被っているかを、手島氏の紹介される「アメリカ行政学」の中にさぐつてみよう。

その(1)は、いわゆる「行政責任」の追求が不完全な形でしかなされないということである。

一九四〇年前後以降になつてはじめて、アメリカの行政研究は、「民主主義と能率の調和」を大きな問題として取り扱うようになつた(第三章第一節二)が、そのアプローチの仕方はつぎのようなものであつた。

ヘリングは、行政に民主主義を導入するには、官僚を敏感かつ廉潔に保つことが必要であるとし、「そのためには、『公益』(Public Interest)概念が、司法部に對する『正当手続』(Due Process)条項の

役割を、官僚制に対して果さなければならぬ」とする(一〇六―一〇七頁)。

ディモックは、「公衆と役人の間の正しい関係は、官僚制自体によつてなされる努力に最も大きくかかっている」(一〇九頁)として官僚制の内的規律を重視している。

フリードリッヒは、「技術者の責任は仲間の技術者によつてのみ批判され得るとの立場」から、官僚制の「内部的抑制」(inner check)へ期待を表わしている(一〇九―一一〇頁)。

倫理学的に価値に接近するリースは、「行政家」が「正しい政策決定を行う」ためには正しい「批判的設問」(critical question)をみずからに発する必要があるとして、それを提示する努力をする(一七一―一七三頁)。

以上を紹介した上で、手島氏は、アメリカの行政研究者がアメリカ民主主義に「信仰告白」的でありそのために現状肯定的であつて、「行政の仕える究極価値の問題」に真つ向から取り組むエネルギーに乏しい(一八八頁)、と指摘される。

民主主義とは、政治権力の性格づけに關する一方法、つまり、(1)国民の自発性に基づく「入力」が、(2)官僚機構を通り(1)の枠組みの中で具体的な「出力」となつて国民にはね返つて来るような方法のことである。さて、右に列挙した諸研究者は、はたしてこの観点から行政部の活動の価値的側面へアプローチしているであろうか。答は否である。多くは、行政活動が一定の目的価値への志向を持つと共に民主的であるとの観点に立ち、しかも、その志向の方向を決定

する権利を、官僚制自体にまかせきつてしまつてゐる。この一定の価値志向とは、「公益」概念で代表されるような抽象的なものであり、その具体的解釈が官僚の手にゆだねられてゐるのである。民主主義にあつては、国民が「公益」の具体的内容を決定すべきであり、それは官僚制の「内的規律」によつても「内部的抑制」によつても、また、官僚の自問的な「批判的設問」によつても代替しえない。つまり、「官僚制自体によつてなされる努力」は、基本的に民主主義とは關係がない。したがつて、手島氏が求められる「行政の仕える究極価値」は、行政学が具体的なものとして確定しうるものでは決してないし、このような価値の追求こそある意味では反民主主義的でさえある。

しかし、アメリカの行政研究は、かつてジェファソン「政府は人民に対して責任を持ち、多数者の意見として表明される彼らの意思に従わねばならない」(二三頁)や近くはキー「専門家に対する素人の指揮の明敏な放胆さが、最も重要なものである」(一一一頁)等を生み出している。彼らの考え方はしりぞけられてしまつたのか。このような不完全な「行政責任」の追求は、政治権力の性格づけの問題から自然と関心をそらせてしまふ「機関機能説」に原因するとはいえないであろうか。「公益」の解釈を官僚にゆだねる政治は、まさに「新啓蒙専制君主主義」とでもいえそうである。

「機関機能説」のもたらすマイナスの(2)は、手島氏が新しい「行政科学方法論」としてその行政学への貢献を期待するものの多くに、政治学としての「行政学を隣接諸社会科学の中に解消させてしまふよ

うな傾向が現われるということである。

この解消の傾向に抗する必要があるのか、行政部の活動の研究が社会学・社会心理学等として以外になぜ行政学としてあらねばならないのか、換言すれば、行政活動の研究にはもはや政治学的視点は必要とされないであろうか——まず、これらの間に回答を与えておかねばなるまい。ここでわれわれは、まずまず職能国家化する現代の国家においては、国民生活がほとんど全面的に政治権力との交渉を持たざるをえない事実を想起する必要がある。このような状況にあつては、政治権力がいかなる性格をもつかはわれわれの生活に全面的に影響を及ぼす問題であり、したがつて、政治権力の問題を究明すべき政治学の任務は、従前にもまして大きいはずである。しかも、行政国家とも呼ばれる現代の国家は、その実質的中核を行政部においている。現代の政治を考察するに、行政部の活動をまさにその中心である。行政学が行政部の活動をその対象領域とするならば、行政学はまさに現代の政治学の中心的存在であるべきである。したがつて、政治学としての行政学の否定は、政治学全体の否定にもつながる。行政学がこのような現代的意義をもつならば、それは、隣接諸社会科学への解消という火の粉をふりはらつて、その独自の存在性を守らねばならないといえよう。

さて、手島氏があげられた六つの方法の中で、歴史的接近法と比較研究法は補完的であり、また、ワルドーのイデオロギー的方法はさほど普遍的でないので除外し、残りの三つに検討を加えてみたい。手島氏の紹介によれば、それらはつぎのようなものである。

社会学的接近法。これは、「人間生活の共同という社会学的観点から行政現象に接近しようとする試み」であり、主に専門的社会学者たちの手により進められている方法であつて、官僚制のフォーマルな面のみならずそのインフォーマルな面にも光をあてようとしている（一三二頁）。しかし、手島氏が正しくも批判されているように、それは「行政学に新しい広い視界の展開を可能ならしめるもの」ではあるが、「その場合、その成果を社会学の部分たらしめるのではなく、行政学の理論体系に同化せしめるための、換言すれば、そこにおいて行政学独自の視点をあくまでも見失わないための、方法的努力が行政学者の側において果して十分になされているであろうか」（一三三頁）。

生物学主義的接近法。これは、「生物学の概念と方法に範をとつて行政現象にアプローチしようとする」方法である（一三三頁）。とくに、ガウスは生態学的接近法を試みるのであるが、手島氏はこれらに對し、一般的にはあくまでも類比以上のものであつてはならぬこと、および、生態学的接近法については人間生態学そのものが理論・概念・方法において未確定であるとして、その限界を説かれてゐる（一三三—一三四、および、一六六—一六七頁）。

社会心理学的接近法。これはサイモンに代表され「現代アメリカ行政学において最も注目されるべき最新の動き」（一三五頁）として手島氏から高く評価されている方法であるが、反面、「一般に社会学の接近法について先に批判したのと同じことがいえよう。とくにサイモンの場合、行政学を社会心理学に解消する危険が非常に大き

い」(一三六頁)とされる。すなわち、サイモンの「行政学」は行政を基本的に行政行動・組織現象としてとらえ、公行政・私経営を同一のものに見なし、行政研究を一般管理学の一応用とする立場・方法である(一四七—一五〇頁)。

第三章第八節「総括的批判と展望」において、手島氏は右の諸方法を総括的に批判し、「行政の理論は現代では政治の理論をも意味する」というガウス流の理解の仕方を根拠に、それらが政治学を疎外しない「行政学独自の視点」を中心に相互補完的に総合されるべきことを指摘されている(一七八頁)。

以上見たように、社会学的接近法とは、社会現象たる行政活動に社会学的視点から接近するものであり、これは社会学にはかならない。生物学主義的接近法には、はたして政治学的視点があるのだろうか。サイモンに代表される社会心理学的接近法には政治学的視点はなく、社会心理学として的一般管理学であるのみである。ここに見られるのは、たしかに隣接諸社会科学への行政学の解消である。この状況にあつて政治学として、行政学の存続を可能ならしめるには、手島氏もいわれるように、行政学の独自の視点の確立以外に術はない。しかし、残念なことに、本書にはその必要性の指摘はあつても、その具体的な示唆はどこにも見当らぬどころか、手島氏はその必要性の根拠としてガウス流の「機関機能説」的認識を前面に押し出しておられる。すでに何回か指摘したように、行政学の独自の視点は、行政活動を政治権力との関連においてとらえるところにあるべきである。そのために、「機関機能説」は放棄されねばならな

い。この点が確定しておらず「機関機能説」の立場をとるために、手島氏はサイモンの行政研究を、「現代アメリカ行政学」において最も注目すべき最新の動き」とか、「行政学の未開の分野に鉄を入れ、且つ豊かな実りを収穫したもの」(一五三頁)として高く評価されるのである(傍点・筆者)。また、諸方法の総合の仕方のひとつとしてセルズニックの説を提示されるが、それが政治学的視点を内包しているかどうかについては触れられない(一七八頁)し、また、サイモンの方法を行政組織内部における決定形成過程に適用し、ガウスのそれを行政組織と外界の間の関係に適用することによつて総合しようという手島氏自身の提案(二六六頁)にも、政治学的視点が薄弱である。

※

以上において、私はまず手島氏および氏の紹介されたアメリカの行政研究者の多くが「機関機能説」をとっていることを明らかにし、つぎに、そのために(1)「行政責任」の追求が真に民主主義の観点からなされないこと、(2)政治学としての行政学の存在が見失われ、行政研究が隣接諸社会科学の中へ解消するような傾向にあること、を示したつもりである。さて、われわれはこの学問的状况に、いかにたち向つたらよいのであろうか。

手島氏は、本書の史的考察を基礎にして、アメリカ行政学の批判的撰取に努むべきわが国の行政学のために、その特質と限界をその規定因子との関連において示されている。すなわち、その特質と限

界とは、(1)アメリカの職能国家体制に「プロ体制的」な問題意識をもつてたち向うこと、(2)アメリカ民主主義(アメリカニズム)に「信仰告白」的であり現状肯定的であること、および、(3)プラグマティックであるがゆえに「雑種的」で他の社会科学との交流が盛んであること、であるとされる(一八〇—一九二頁)。手島氏は、この特質と限界をいかに「批判的に摂取」すべきかについては触れられないが、私は以上加えてきた私見の文脈にそつて、ひとつの見解を示したいと思う。

行政研究者がアメリカ職能国家とアメリカ民主主義に「プロ体制的」かつ「信仰告白」的であることは、そこに生れてくる研究がアメリカ職能国家における政治権力の性格を問題にする以前に、アメリカン・ウェイ・オブ・ライフとしてのアメリカ民主主義政治状況(一八五頁)を全面的に容認し、したがつて、アメリカニズムにある非民主主義的要素に目をつむつてしまうという、潜在的傾向を体質化しているということではないだろうか。アメリカニズムに「信仰告白」をすれば、アメリカの政治における権力の問題は現状肯定的に視野の外に消え去り、政治学的にひとつ下のレベルの問題が視野の前面に現われて、研究の中心の対象となるのではないだろうか。政治権力の問題を不問に付す行政学はみずからの独自の視点を放棄したことになり、隣接諸社会科学に対してその主体性を主張しえない。したがつて、他学との交流という美名の下に、行政学は「雑種的」な行政研究に解消してしまふより外にはないのであるか。

手島氏が紹介されたアメリカの行政研究の歴史的發展過程が事実と即応しているならば、アメリカ行政学はその存続をかけて、みずからの立ち直りをはからねばならない。それには、基本的には政治学としての行政学独自の視点を確定することが肝要であり、その場合まず「機関機能説」との訣別がなされなければならないであろう。

(日本評論社・一九六四年五月二〇日第一版第一刷発行・八五〇円)

(一九六五年十一月十九日・根岸 毅)