

フランク・グッドナウの政治と行政思想

王 元*

Frank J. Goodnow's Thoughts on Politics and Administration

WANG, Yuan

1 はじめに

米国の政治学者で教育者でもあるフランク・グッドナウ (Frank Johnson Goodnow(写真1))は, 1859年1月18日, ニューヨーク市フランクリンに生まれ, 1939年11月15日, ボルチモアで永眠した。若い時にはアムステルダム学院 (J.W. バージェスに師事)で歴史と文学を学び, のちにコロンビア大学法律学部を卒業してフランスとドイツに留学, パリで自由政治科学学院 (École Libre des Sciences Politiques) 及びベルリン大学 (R. グナイストに師事) で更に研鑽を積んだ。1883年, 24歳の時に, グッドナウはコロンビア大学から歴史学及び行政法の講師として招聘され, 1891年に教授に昇進した。1903年, 市政学と行政法でイートン講座教授になり, 1906～1907年には政治学院の院長に就任。1914～1929年にはジョンス・ホプキンス大学で学長を務めた。

グッドナウは主に行政法, 政治学及び市政学を研究範囲とした。主な著作には『比較行政法』(*Comparative administrative Law*, 1893年), 『市政問題』(*Municipal Problems*, 1897年), 『政治と行政』(*Politics and Administration: A*

* 東北文化学園大学総合政策学部准教授

写真1 Frank Johnson Goodnow (1859-1939)
Doris Ulmann が1922年にジョンズ・ホプキンス大学で撮影したもの。



Frank Johnson Goodnow

写真2 Politics and Administration; A Study in Government (Nabu Press, 2010) 表紙



POLITICS AND
ADMINISTRATION; A STUDY IN
GOVERNMENT

GOODNOW, FRANK JOHNSON, 1859-1939

Study in Government, 1900年(写真2)), 『米国の市政府』(*City Government in the United States*, 1904年), 「米国行政法原則」(*Principles of the Administrative Laws of the United States*, 1905年), 『立憲政府原理』(*Principles of Constitutional Government*, 1916年), 『中国解析』(*China: An Analysis*, 1926年)など10点以上がある。中でも「比較行政法」は名著とされ, 世界各国語に翻訳されグッドナウの名を世界に知らしめた。

1900年に出版された『政治と行政』はグッドナウのもう一つの代表作である。この著作は米国行政学初の専門書と称され, J・ウィルソンの論文「行政の研究」(*The Study of Administration*, 1887年)と共に米国行政学を切り開いた著作である。政治学と行政学以外にも, グッドナウには行政法学や市政学の著作も多く, この二学科でも彼は中心的な創設者として尊敬されている。だが, 『政治と行政』がまず政治学の著作であることとグッドナウの政治思想がこの『政治と行政』に凝縮して表現されていることは明かだ。この書が出版されて以降, グッドナウは主導的に米国政治学会の設立に尽力し1903年

にはこの学会の初代会長に就任しており、彼本人も政治学者と見なされたいと思っていたようだ。本稿では『政治と行政』（以下本書とする）を中心にグッドナウの政治行政論を浅薄ながら分析してみたいと思う。

2 『政治と行政』執筆当時の歴史的背景

1776年、米国は東海岸の13の植民地から始まり、100年余りの絶え間ない開拓により、大西洋と太平洋の間の広大な大陸貫通を成し遂げ、当時世界最大の新興国になっていた。1860年代に南北戦争が終結以降、米国はさらに大きな飛躍を遂げ、1880年前後にはすでに農業国から工業国へ転換していた。つまり、それまでの世界的立場から見て、米国はイギリス、フランス、ドイツなどの欧州列強にはまだ及ばなかったものの、当時の米国はすでに粗方近代国家の仲間入りを果たしていた。

たった100年余りで米国の国土、人口、国家体制は急激に膨張していた。米国の巨大な国家的ポテンシャルは更なる開発と集中段階にあったが、建国時に制定した政治体制や政治原則は米国の国体を更に発展させる上でボトルネックになっていた。19世紀末、米国の政治体制が直面していた課題は以下の数点に集約される。

1.1 行き過ぎた分権

南北戦争の終結後、米国国内のモノカルチャーな体質はさらに表面化していた。すでに極めて連合的な性質を帯びた国家から一般的な意味での連邦国に変質していた。モノカルチャー的な性質が急激に強まっていたとはいえ、米国の国家体制は旧態依然としてまだ強い分権体制を維持していた。

米国の分権には、連邦及び各州の階層ごとの三権分立及び連邦中央と各州や地方間との分権が含まれる。行き過ぎた分権は、行政体制構造の分散を呼び、特に行政の分権によって中央と地方の権力が分割され、国家としての行政力の統一性が損なわれる。行政の政治的コントロールが効かなくなり、国の意志の執行や表現に格差が現れる。米国における過度な分権という課題は、建国当初、A・ハミルトンなどの連邦党から攻撃された。この問題は連邦党の努力によって認識を得たものの、実践的には最後まで真の意味で解決をす

ることはなかった¹⁾。

1.2 国の行政体制が現代のリズムに合わない

19世紀後半の米国社会は、近代的な経済、生活が工業化と都市化を進めており、国の行政における職務も経済や社会、文化などの分野に急激に拡大していた。同時に、市民生活もこれとともに一変し、大衆消費文化の長足の進歩が、都市の市政に代表される行政体制の拡張をもたらしていた。行政体制は、政治とは関係のない市民に提供される一般的な公共サービスの方向への発展という課題に直面していたが、米国の行政改革は遅々として全く追いついていなかった。

社会内部に驚天動地の大きな変化が起こっていたとはいえ、米国の国家体制はこれに対応した改革がなされていなかった。新出する行政的な問題の多くは政治によって臨機応変に対応され、時と場所によってさまざまな臨時機構がこれを補填していった。グッドナウが本書で指摘しているように、米国で相当長期間において、政治行政体制に調整を行うことについてさえサポートがおこなわれてこなかったのだ。この最大の原因は、正規の体制の他に様々な非正規の組織（グッドナウは「法外体制」と名づけており、これに対して正規体制を「法内体制」と呼んだ）が存在したことにある。米国の立法（政党と国会）は欧州諸国のより強力で、二大政党が交代して政権を独占した。「法内が不足している部分を法外で補う」状況において、特に政党などの法外組織が活発に臨機応変に対応し、至る所に存在・機能しており、外から正規体制に対して不可欠で強力なサポートを提供した。

だが、多面性を持つ政党が、政治行政機能の多くを代替できたとしても、専門家ではない彼らによって作業効率を上げることは期待できない。当時、政治行政機能の細分化がまだ十分でなかった米国では、全面的にこの政党という万能薬に依存していた。もう一方で、作業を行き過ぎて担当している政党には重い負担がのしかかっていた。そこで仕方なく民意を結集するなどの本来の仕事に集中ができなくなり、同時に政治の利益分担に代表されるよう

1) 米国人は偏頗すぎる建国の政治理想をやめないわけにはいかず、行政集権を特徴とする強力な大統領制を形成することになった。19世紀から20世紀に移行する頃では、この過程はまだ最終的な形成を見ていない。

な政治腐敗の横行を招く結果になった。

1.3 政党のスポイルズ・システム

もう一つの問題は、当時の米国の政治に長年存在していた大きな矛盾、いわゆるスポイルズ・システム（Spoils system、または「獵官制」と訳される）である。グッドナウが本書を執筆した大きな目的は、当時の米国政治を好き勝手にしていたスポイルズ・システムに対してだった。

米国の政党のスポイルズ・システムの歴史的背景と思想の淵源は、いわば米国建国以来の政治の流れにある。欧州と大陸国家を比較すると、長い間米国の政治システムはいくつかの基本的な政治信条に基づいた粗放管理で政治統治を行っていた。当時の米国人は「政府に従属するのは難しくない、個々が全うすればよい」という信念があり、同様に「戦利品は勝利者のもの」と信じられていたので、政党の獵官制は当然の事として批難する人もいなかった。米国人のスポイルズ・システムは相当徹底したもので、「勝てば官軍負ければ賊軍」と、落選すればなにもかも失くすありさまだった。「浮き世は回り持ち」とはよくいったもので数年後には捲土重来、時が来れば同じように勝者は敗者を駆逐した。つまり、米国の政界は戦ってばかりで安らかな日はほとんどなかった。巨大な官僚政府を避けると同時に選挙民に対する責任もあり、常に役人の交代が行われた。その役職の大小にかかわらず、なにかといえど投票で決定していた。結果、政党のコントロールの下、行政体制は始終大量の非正規法外組織の人員で溢れかえるようになり、組織は膨張し効率は低下した。当時の米国の政治制度は大陸の学者から嘲笑されていたが、フランス人学者の A・ドゥ・トクヴィルがそこに内在する可能性や将来性を発見した後に、徐々に世界的に認識されるようになり、知られるようになった。

同じスポイルズ・システムの政治的な脅威にさらされていたとはいえ、米国と英国では状況は異なっていた。英国は立憲君主制で党首である英国首相は理論的には政治体制のトップではなく、スポイルズ・システムの影響は政党同士の闘いの域を出ない。だが大統領制の米国では状況はさらに緊迫している。党首である大統領が不正を働けば、腐敗は政党の範囲にとどまらず国家の政治全体が多大な影響を受けることになる。また、党首が立憲君主制の下で獲得できる制度上の発展において、英国の政治腐敗はすでに段階的に規

制され、国家の正規体制における有機的な構成要素となっている。米国大統領は最後にはふたつの顔を使い分けて世間に向かい合うしかなくなり、これは非常に困った状況といえる²⁾。この問題を解決するために、米国では1883年「ペンドルトン法」(Pendleton Act, 連邦公務員法の通称)でメリット・システム(merit system, 事実上の資格任用制)を採用したが、19世紀末においては、まだ日も浅く根本的な改善はできていなかった。

3 グッドナウの政治システムの本質に対する認識

3.1 多様な政治体制

グッドナウの政治思想は、社会有機体説の影響を受けている。彼の認識における「国家」は、意識をもった或は意志がある存在だ。国家の活動は、いわばその意志の執行であり、国家目標を達成するための努力である。そして、国家の活動は国家体制や政府体制といった組織を拠り所としている。著書『政治と行政』のサブタイトルは、「政府に対する研究」である。この政府は広義でいうところの政府であり、「国家」とほぼ符合している。我々が現在「政治体制」と呼んでいるものだ。グッドナウが研究した政府の機構や機能は、後の政治学の構造機能主義に影響を与えている。

グッドナウは、『政治と行政』の中でベルリン大学在学中に師事していたグナイスト(R. Gneist)の理論を示し、世界には様々な政治体制が存在するが、基本的には相互の違いはとても小さいものだといっている。政治体制の外からみるとその形式は人目を引くが、外側の形式はどうであれそれぞれの政治体制の内部実態は非常に似通っている。ただ制度の規範などの表面的な部分だけに注意して生の政治の運営を観察しなければ、政治システムの本質を真の意味で理解することはできない。いかなる制度にも長所があり、短所がある。政治学研究の目的は、この両面を理解することによりその利点を生かし

2) 当然、米国は更に努力している。雇用に関しては社会の名士を選び、まれに野党からも数名雇用して政党によるスボイルの色彩を弱めようとした。しかし、実際は政党によるスボイルズ・システムの特徴は完全には今でも払拭されていない。米国は政権交代のたびに、ホワイハウスは大規模な引っ越しが必要だ。通常、政府は3,000人から5,000人の政府職員(政治任命職務の人、非資格任用職務)を交換する。その間、米国政府は交代で忙しく、暫くの間空転する。これが米国の内外の外交に影響を与えている。

て、欠点をカバーすることにある。どのような状況下でも他の政治体制より優れているというような政治体制は存在しない。

20世紀に入ると、米国の世界における地位は急上昇し、米国の政治研究は政治思想からいわゆる政治科学 (Political Science) に転換した。この意味からいえば、グッドナウの時代の政治学者は、米国の最後の政治思想家であり、最初の政治学者といえる。当時、大国としての米国の歴史は始まったばかりであり、まだ欧州を標ぼうしている時代であった。学者たちの言行が全て欧州を語っていたのは、グッドナウの時代の人々が最後だった。当時の米国人は世界の様々な政治体制をそのまま見ており、その認識は現在よりもさらに深みがあったのかもしれない。

3.2 法内と法外の制度

法律が成文法と不成文(習慣)法に分けられるように、政治制度もまた正規制度と非正規制度に分けられる。グッドナウがいうところの「法内体制」と「法外体制」という二つは共に重要で、時に法外体制は更に重要さがあると考えている。制度化が進歩したとしても、正規制度の一部が拡大したとしても、非正式制度がなくなることは永遠にない。ただし、正規制度の部分がなくなった場合、制度は制度でなくなる。だから、正規と非正規の間、法内と法外の間では、バランスをとる点を模索し、同時に正規化すなわち制度化に向けた努力をし続けなければならない。実際、中世には早くもトマス・アキナスがこの点を認識している。「慣習は法的な力を持ち、法律を取消しまたそれを解釈できる」³⁾ 通常、制度化はいつでも停滞を呼ぶもので活発な政治の運営に比べテンポが遅くなる。だからこそ直接政治の運営自体を考察しないわけにいかない。これは私たちが同時に法外の非正規体制に注目すべきだということを指している。

3.3 政治体制の改革

グッドナウは、政治体制はその具体的な政治環境において徐々に成長していくものだといっている。政治体制の進歩はその国の歴史、慣習、社会、経

3) 馬清槐訳[1982]『トーマス・アキナス政治著作選』商務印書館、126頁。

済の状況によって決定されるという。人の主観や意思で転換するのではない。すなわち人を根本に制定されてきたのが先行した政治体制だが、所詮形は変わっても本質は変わらない、旧態依然とした内容とはいうものの、しばらく経てば政変が起こり、これに代わる相応の政治体制になる。グッドナウは政治改革に対し先進的に改善する姿勢で臨み、革命に反対する正真正銘の保守派だった。

また、グッドナウは、中国の近現代史に深く関わった。中華民国政府の法律顧問(1913～1914年)だったこともある。米国帰国後、ジョンズ・ホプキンス大学の学長に就任したが、同時に中華民国政府の法律顧問を1916年まで兼任した。1917年、彼は北京でラインシュ(P. S. Reinsch)などと共に「中国社会政治学会」を立ち上げている。グッドナウは、1915年に発表した「共和と君主論」という一文で、共和制度は当時の中国の国情にそぐわないと述べている。グッドナウは、辛亥革命は未熟の革命だったと考えており、この革命で真の意味での共和制度に至ることは不可能で、国情に合わない共和制度を強行するならば軍人の政治干渉や軍閥によって割拠に至り、最終的には国の統一まで損なうことになる述べている。彼は、中国の最良の選択は君主立憲制度をしばらく保ち、その後徐々に本当の共和制に移行すべきだと提案している。

4 三権分立を否定する二権論

グッドナウの政治思想はJ・ロックの二権論を受け継いでいる。グッドナウは、モンテスキューの三権分立論を否定し、モンテスキューは「法の精神」の中で三つの権力を分立すべきとは主張していないと断言までしている。だが、三権分立を同様に否定するJ・J・ルソーとは異なり、司法独立は科学的な政治原理だけでなく、合理的な政治の実践のためだとグッドナウは述べている。いわゆる司法の独立的な立場は、実際には司法によって国の意思を執行するための(法執行)機関で、専門性と技術性を備えて決定される。司法は他の国家権力から独立した国家権力ではない。彼は、行政組織も同様にやや独立した立場や役割を備えるが、これらは国の意思(民意)の自然な表現や効果的な執行のための手段でしかなく、独立しているのは一種の制度上の「配

置」に他ならないと考えていた。

グッドナウは、政治と行政を二分する理論の中心的提唱者であった。彼は、『政治と行政』の中で系統的に政治と行政の分業と調和に関する理論を述べている。グッドナウにとっては、有機体である国家は二種類の役割の存在でしかありえない。それはすなわち表現と執行の役割である。政治は国の意思の表現であり、行政は国の意志の執行である。グッドナウは国の意志の執行を更に進ませ、執行（高級行政）と行政（一般的な意味での公務行政、公務員によるもの）の二段階に分けた。このうち、文官（公務員）システムを主にした公務行政は、具体的な国の意思の執行の方法と技術に所属するもので、この部分の行政は政治的な要素の影響を受けず、しかも司法のような独立的な立場を獲得している。

5 政府の役割と機構

グッドナウは、三権分立を政府（国家）機構上の権力分立として理解するのは誤りだと主張する。政府の役割から見れば、政治と行政の「権力」しかなく、第三の権力、すなわち司法という権力は存在しない。グッドナウの二権論の本質は、実際の権力機構の分離と国や政府の役割という抽象的な分立である。いわゆる「分割」しか機構面からは分割できない。しかも役割は分割されていないのだから、役割はそれぞれの機構の共同提携によって実現されるものだ。この意味から、分立しているのは役割であって機構ではない。同じ機構は異なる役割の任務を負担することができる。とはいうものの、それぞれの機構同士でお互いに導きあわなければ、これに含まれる役割の一つさえも実現できず、すべての役割実施に問題が出てしまうだろう。

一方で、組織上で分割が成功し、進行すれば、分業と提携が可能だ。機能（効果、機能、役割）こそが政治体制が追及する目的だ。機能、組織については、ただその役割を果たすための手段に過ぎない。機能の細分化は現代の政治における条件といえ、組織の規模が拡大し、階層化し、職能もはっきりと分割される必要があるが、機能の分割といってもそれをさらにうまく提携させるためのものだ。

一国の政府の機能に単独の司法的機能が存在しない場合、いわゆる三権分

立における司法権は何を示すというのだろうか。グッドナウは、役割から言えば国の意思の執行機関の一部に過ぎないという。この執行機関の別の部分は行政が担っている。裁判官の独立中立は、長い間司法に代表される単独の国家機能とされていた。裁判官の仕事の性質には、制度上の秩序性、技術性、専門性が必要とされ、また法律に対してこの種の国の意思としてみなされる忠誠心などで司法が独立中立でなければならず、長くその職務を担当してこそ司法が担当すべき法律執行という役割を果たすことができると考えられていた。

厳格に言えば、グッドナウの二権論は伝統的な分権論の延長ではない。実際は、グッドナウは新しい境地を開拓している。だが言葉では詳細には述べておらず、また彼は十分に自分の貢献を認識していなかったのかもしれない。政府の機能には二つあり、これがいわゆる原理原則といえるこの二つの機能で、その他のものも全ては手段であり措置で、その時にその具体的な状況下でその体制において手配しなければいけないものばかりだ。グッドナウは、このような実際には伝統的な分権理論を非常に低く見ており、まったく下層とみなしていた。この分権階層には金科玉条はなく、ただ民意と国家の意思を実現しなければならないだけだ。

事実、行政における殆どの部分は司法と類似性がある。たとえば調査、統計、財務、法務、ビジネスなどには全て高度の専門性、技術力が必要だ。司法と行政というこの二つの事務的な要素が強い機構には類似の特徴がある。共に中立性を保つ必要があり、政治からの過度の干渉を受けてはならない。とはいっても、実際はこの二つの機能は法律を執行すると同時に一部の立法的機能も有している。一般的な意味での立法（あるいは国家の意志の表現）はいい加減にするしかなくなり、その中の一部の立法的機能は具体的な立法機能に含まれるしかなくなる。政党や議会を通過した立法手順で完了するのは難しいので、具体的な執行過程で司法や行政によって完了するしかないのだ。このようにして、行政も、司法も、法律を執行する（国の意思の執行）機関と同様の立法の一部機能を担うことになる。

6 行政集権制

グッドナウは、著書『政治と行政』の中で「行政集権」の合理性と必要性を論証している。グッドナウの行政集権は確かに米国の過度な分権による弊害を正す手段ではあったが、行政に対する政治の有効なコントロールの手段でもあった。グッドナウは、「行政がある程度集権化されなければ、政治と行政の機能の間に協調関係ができなくなる」とみており、政治は行政の機能に対して機能から言えば全面的でなければならない。行政機能から言えば、上下二つの階層にわけて述べている。上層はいわゆる執行機関（行政首脳、大統領や首相）で、下層はいわゆる文官（公務員）である。だが、行政の上下二つの階層に対する政治のコントロールは、その性質に違いがある。上層に対しては直接に制御し、下層に対しては間接的に制御するしかなく、上層へのコントロールを経由してすることになる。これは主に文官の中立性や長期就業を保つためだ。司法と同様に行政は主にすでに表現された国家の意思を執行することを任務としている。

分権体制のもとでは、政治は往々にして分散している行政機能を代替して請け負うので、行政のコントロール率は上げづらく、これがスポイルズ・システムが代表する様々な政治腐敗の原因になっている。しかし集権体制においては、政治のコントロールは行政の上層、いわゆる「執行」階層に対して効果的にコントロールすればよい。政治が先頭に立ち、すぐに執行し、行政がそれを徹底し、いわゆる物事の要点をつかめば全体が解決され、様々な問題も一刀両断に解決するのだ。グッドナウの行政集権のポイントは、政治が事の大小問わず行政の高度に専門化された文官階層まで全て管理する必要がないという点だ。そのため、グッドナウが主張する行政集権は無限の集権を示すのではなく、政治の統制のもとで政治と行政が高度に分業し提携する重要な手段としての適度な集権を示している。当然、政治と行政の関係が正されなければ、適切な行政の集権ができないことはいうまでもない。

7 政党の国の政治運営における位置

グッドナウが『政治と行政』を著した主な目的は、米国のスポイルズ・シス

テムに代表される政治腐敗の対策だった。グッドナウは、こうした腐敗の多くは政治と行政の関係が均衡を失っているために発生していると考えていた。だが、気をつけなければならないのはグッドナウのこの主張が政党を冷遇するためのものではなく、「強い党は有益だ」というスローガンまで提示するほどだったということだ。グッドナウによれば、道徳倫理的に政治腐敗を責め立てるのは簡単だが、根絶に至らないことが多く政治腐敗を減少させる効果が薄いと考えていた。そのため、米国の政治腐敗は政党の不当な利益分配に起因していたので、米国の政党問題を解決しさえすれば、政治腐敗は抜本的に解決できる。だから、まず国家の政治運営の中で政党の立場や役割を正す必要があった。

グッドナウがいう「強い党は有益」という説は、現代の政治学でもさらに研究する価値がある。グッドナウからすれば、政党は実際に国家の意志の表現の機能の一端を担っていると同時に、さらに各機構の間の相互協調を促す重要な役割を担う必要があると考えた。つまり、政府機構の間の仲をとりもち、各部分の政府機構を効果的に結びつけ、一つの全体としての力を発揮させる。これはまさに非正規ないわゆる法外機関である政党の本分といえる仕事だろう。これはおそらく一つのパラドックスだが、ここで指摘している政党は現代政治の中心的位置にあり、すなわち様々な政治行政機能を統括する役割があるとされている。

グッドナウは強い政府を主張した。そのため、一つは強い政党が、さらに強い政治が必要だ。この二つが基礎となった政府の各機関が有機的に結合し合う。強い政治は主に行政集権によるもので、強い党を作るためにグッドナウは以下の措置を提示している。一つは、「責任政党政治」(responsible party government)だ。すなわち政党は国家と人民に責任を担うものでなければならない。このため、政党に対して民主的な監督を強化すると同時に、政党として国の政治運営に全面的な影響を発揮させる。2つ目は出来る限り政党を国の政治運営の正式な軌道に組み込むことだ。すなわち、政党を組み入れて政治体制の正式な一部にしてしまうことだ。3つ目は政党の負担を軽減し、各機関の間の分業や提携を促進し、協調させるという重要な役目に専念できるようにすることだ。当然、このようにいえば与党は無制限に政治を行うことができるという意味ではなく、極端に政党と政治の分離をするという意味

でもない。

我々は通常、グッドナウの『政治と行政』という著作の主な価値を、政治と行政の二分論を体系的に論じるものだと思っている。ただし、今考えてみると、政治と行政の二分論はたしかに重要であるが、『政治と行政』という本の中で政党政治の論述は完全に同等の価値があり、しかも東アジア諸国にとってはさらに高い価値があるといえる。新たに『政治と行政』を政治思想史上の役割を評価すべきではないか。

8 ウィルソンの「行政の研究」との違い

グッドナウの『政治と行政』は米国行政学の最初の専門書であると言われている。ウィルソンの「行政の研究」では論文が米国行政学の出発となる作品と賞賛された。表面的にはグッドナウとウィルソンは多くの類似点がある。年齢は3歳しか離れておらず同じ時代の学者であり、政治家であった典型で、ともに⁴⁾有名大学の総長や米国政治学会の会長を務めている。

だが、この二冊の著作には大きな違いがあり、同列で語ることはできない。「行政の研究」は行政学により重きが置かれた研究で、『政治と行政』は関わっている範囲がより広く多い。『政治と行政』はページ数がウィルソン論文の十倍も多く、行政に関する論述だけでもウィルソンより多い。だが、『政治と行政』という本に論じられている行政学の密度はウィルソンの「行政の研究」よりも薄い。両者の重点の置き場所ははっきりしている。「行政の研究」は意識的に行政学を研究しているもので、『政治と行政』は行政学に興味を持って触れているにすぎない。

このような違いは政治行政の二分法の上の論述で更にはっきりしている。「行政の研究」はより行政を強調し、政治の新しい面や段階としての性質を強調し、行政の地位や行政学の研究の重要性が突出している。『政治と行政』はさらに直接国家や政府における政治と行政の関係を分析している。政治と行政を二分する理論の概念はドイツに始まり、ウィルソンによって米国に取り入れられた。グッドナウの『政治と行政』という著作に見られる系統だった

4) グッドナウが本来共和党の党首候補者であったことを考えると、袁世凱に足を引っ張られなければ米国の大統領になっていた可能性もあっただろう。

論述で一つの政治理論になっている。

ウィルソンは行政学の学科建設に注力し、グッドナウは米国行政の発展が直面する問題に解決策を模索することに注力した。一方はスコラ派学術、もう一方は哲学派思想だ。一方は米国に根ざし、一方は世界を見ていた。「行政の研究」が発展すると、レオナルド・ホワイト (Leonard White) の『行政学研究序説』になり、米国で後の行政学は直接、ウィルソンの「行政の研究」を継承している。グッドナウは研究上、学術的な制限がなく、より多くの学科で彼を尊敬し、主な創始者となっている。彼が米国や世界の学術界に与えた影響は非常に広範にわたっている。

とはいえ、この2人を行政学の創始者というのは難しいだろう、ヨーロッパ、中でもドイツでは、行政学は早くから相当な規模でひとつの学問となっていた。実際、どのようにしてドイツの行政学が米国に導入され、米国化していったのかがまさにウィルソンの「行政の研究」で扱われている重要な内容の一つになっている。2人は米国行政学の創始者というのがいいところだろう。

9 『政治と行政』で不明な点

『政治と行政』でいくつか比較的重要な点とわかりにくい概念や観念を取り上げる。

その1、「政府体制」について。グッドナウは『政治と行政』で政治体制の概念も取り上げているが、彼がいうところの政府体制は基本的に我々がいう今日の政治体制を示している。もしかすると19世紀と20世紀が交差した頃、米国人が見ていた「政府」は私達がいう中国、日本等東洋の伝統的な政府にそうとう近かったのではないか。

その2、「民衆政府」(popular government) の概念について。グッドナウはそこで「民主」をほぼ形容詞として使用しており、結果性の価値を表現して、政治の成功を測る尺度としている。「民衆政府」という言葉での価値の政府形式や政治手段を実現するものとしている。いわゆる民衆政府は基本的に米国の競争性の政党政治を示し、投票で多数を獲得するということで良い意味で訳せば「民制政府」すなわち人民により制御される政府のことを言う。悪い意味で訳せば「流行政府」であり、「人気政府」となる。このようになると「民

衆統治」の持つ意味ははっきりと「民主」よりランクが低くなり、民衆統治が達成できたとしても民主政治は達成できないことになる。だが、本書は時々民主、民衆統治を混合しており、さほど厳格に区別していない。一例として彼は時に米国政府は民衆政府ではないと批判している。これはおそらくグッドナウが民主には終わりが無いと考えていたことに関係している。段階的に民主化していく政治体制しか民主的な体制はない。

グッドナウのこの区別はおそらく無意識なものだ。しかもこのような分け方はより概念の混乱を起しやすい。だが、このような区別にも良い所がある。現在の世界はすでにこのように区別できなくなっており、選挙さえ実施していれば民主国家になるのだろうか。だが、実際のところ、選挙は人気を計ることしかできず、ポピュリズムに過ぎなくなっている。ほんとうの意味での民主政治の実現という人民の長い間の願いを実現するものではなくなっている。

その3、投票を過度に強調している。米国の選挙制度で4年に1度政党に対して全体的な評価をくだす事を選挙民に保証しているが、グッドナウはこれでは足りないと考えていた。民意は往々にしてそんなにうかつなものではない。たとえ直接民主主義は時と場所によって民意を取り上げられないとしても、いつも選挙民による投票という方法でさらに具体的で正確な民意を汲み取ることは必要だ。だが、投票制度が非常に発達した米国でも、のちに随時可能な投票をしなくなっている。

こうした方向に向かっている原因は、後に様々な方法で投票に代わる方法が発明されてきたからだ。中間選挙の強化、世論調査の発達、テレビ公開討論の導入などだ。その他、これは投票率逡減の法則に関わっているのかもしれない。選挙は日常の投票と化した場合、それは投票の一部の民意が消失することになり、公共の意思表示の手段として興味を失ってしまう。これはいわゆる政治への無関心というもので、投票率の低下はこれを明確に示している。

その4、もし機能の分化が政治と行政できるなら、機構的には相応の区分が必要になるのではないだろうか。グッドナウは基本的にこの可能性を否定している。では、実行する中で機構における区分の根本的な原因はなんだろうか。グッドナウはその中の司法的な部分を解釈して（いわゆる独立性）、伝統

的な状況を機構に基づいて二権分立する（ロックが言うところの立法と行政の分立）はどのように見ればいいのか？グッドナウはこれについて述べていない。司法は単独で政府（国家）の機能ではないというのはグッドナウの重大な貢献で、もし司法の独立は実質的に必要であれば、政治学の原理原則から、比較的自由に各国の国情に合わせて組織機構を分立することができるのではないだろうか。例えば、機能的に国の意思の表現と執行が政治と行政であれば、表現（つまり政治）は実践的にさらに政党と立法を分割し、執行（つまり行政）は実践的に更に司法と行政に分割する。そして「2プラス2」の四権が形成されるだろう。これは実現するのだろうか。

参考文献

- 中谷義和 [2004] 「形成期アメリカ政治学序説」立命館法学 2004 年 1 号 (293 号) 48-90 頁。
 张康之 [2001] 《对政治与行政两分原则的审查》，国家行政学院学报 2001 年 4 月。
 王元 [2012] 「民意漂流与日本现代责任政党政治的困境」北京大学《日本学》第十七辑，世界知识出版社 2012 年 7 月，81-97 頁。
 古德諾，王元訳 [1987] 『政治与行政』北京：華夏出版社。
 古德諾，王元訳 [2011] 『政治与行政——一個对政府的研究』，上海：復旦大学出版社。
 Goodnow, Frank J. [1900] *Politics and Administration: A Study in Government*, London: MACMILLAN & Co., LTD.

