

## F. ウイロビーの「行政の経営学」

— 1920年代アメリカ経営学研究のための一考察 —

國 島 弘 行

### I. はじめに

1920年代におけるアメリカ経営学は、「無駄排除運動」のなかで、企業の経営活動全般の管理の「制度と組織」すなわち管理の方法と体系の研究として展開した。しかも、無駄排除運動の一環としての行政改革のなかでのL. ホワイト(L. White)やF. ウイロビー(F. W. Willoughby)の体系的な著書<sup>1)</sup>にみることのできる「行政の経営学」<sup>2)</sup>の成立によって、アメリカ経営学は、企業の経営学とともに行政の経営学をも含むようになる。そして、1930年代以後、それらの統合によって、あらゆる組織体に普遍的にあてはまる「一般原則」として管理の知識ないしは技法を公式化しようとする「組織と管理」の理論を展開することになったのである。

1920年代に成立した行政の経営学は、W. ウイルソン(W. Wilson)やF. グットナウ(F. J. Goodnow)の生成期の行政学と同様に、政治と行政の分離論を出発点としていた。しかし、それは、生成期の行政学が政治と行政の関連をも扱ったのに対して、政治改革の問題を対象から外し行政改革の問題のみに関心を集中し、行政を政治とは無関係のものとして、行政を政治から独立させた。それによって、行政学は、行政において普遍的にみられる管理の「組織と

---

(1) White, L. D., *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, 1926. Willoughby, F. W., *Principles of Public Administration*, Washington, 1927.

(2) 「行政の経営学」という言葉は、かならずしも一般的でなく、「技術的行政学」(辻清明)、「“能率”至上主義・原理的接近法」(手島孝)、「行政管理論(学)」(足立忠夫)、「管理学的行政学」(田口富久治)などと行政学の研究者によって呼ばれている。

手続き」の能率性、すなわち「行政手段の技術的合理性」<sup>3)</sup>の追及を課題とする行政の経営学として展開した。かくして、ホワイトは、「行政の研究は、法の基礎よりはむしろ管理 (management) の土台から出発するべきであり、したがって裁判所の決定よりは全米管理協会 (the American Management Association) の関心事に吸収される」<sup>4)</sup>と指摘したのである。

本稿では、1920年代の行政の経営学の代表的論者の一人であるウイロビーの『行政の諸原理』(Principles of Public Administration)を取りあげて、当時の企業の経営学との関連で検討したい。<sup>5)</sup>とくに彼の著書の第一部を構成する対象と方法、全般的行政そして組織の部分を中心に、若干の歴史的背景を加えつつ、企業の経営学との共通性を明らかにするつもりである。

## II. 歴史的背景

アメリカの行政学および行政の経営学は、アメリカ資本主義の特殊な発展に制約された政治や行政に規定されて、生成・展開した。したがって、まず、資本主義の特殊アメリカ的展開のなかでの行政機構と行政改革の動きを簡単にみてみたい。

アメリカ合衆国は、1776年の独立宣言による13州の友好同盟としてアメリカ連合が設立された後、1787年の憲法制定によって設立した。この過程は、分権的連邦共和国から集権的連邦共和国への門出といわれている。<sup>6)</sup>しかし、連邦政府の集権化への要求と州政府などの自治権の拡大要求との対抗関係はその

(3) 辻清明『行政学概論』、東京大学出版会、1966年、38頁。

(4) White, L. D., op. cit., p. vii.

(5) William Franklin Willoughy, 1901年ハーバード大学経済学教授、1912～17年プリンストン大学政治学教授、1919年ジョンズ・ホプキンス大学行政学教授、1916年行政調査研究所所長。また、1920年代の企業の経営学に関しては、権泰吉『アメリカ経営学の展開』、白桃書房、1984年。角野信夫『アメリカ企業・経営学説史』、文真堂、1987。稲村毅『経営管理論史の根本問題』、ミネルヴァ書房、1985年。拙稿「W. ロビンソンの職能論的組織論」『経営論集』、明治大学経営学部、1986年12月、117～135頁。

(6) 有賀貞 大下尚一編『概説アメリカ史』、有斐閣、1979年、38～60頁。

後も続き、現在さえも形を変えながら存在しているとさえいわれる。アメリカにおける自治意識の高さは、フロンティアとセクション経済との関係に経済的基盤をおいていた。<sup>7)</sup>

1820年代から1840年代に一世を風靡したジャクソニアン・デモクラシーは、州の利益を連邦政府の利益に優先する体制を作り民主主義を貫徹するために、党人任用制と官職交替制からなる獵官制 (spoils system) を採用することによって、近代的官僚制の生成と発展を阻止した。<sup>8)</sup>

ところが、表1にみられるように、南北戦争とその戦争後のアメリカ資本主義の展開のなかで、急速に連邦政府の官省が増大し、連邦政府の機能増大と集権化が著しくすすんだ。とりわけ、19世紀後半の全国的鉄道網の建設と完成は、各セクション経済を連結し、鉄鋼業をはじめとする独占的大企業の形成を伴いつつ、それらによる全国市場の制覇をもたらした。それらは、労働者の増大とその全国的組織化、および資本の海外進出のもとでの植民地支配をともなう、統一的・集権的な国家としての連邦政府および連邦政府の権力と機能の拡大を要請したのである。この傾向は、軍事・警察力の強化とともに、都市政府から州政府へ、州政府から連邦政府への権限と責任の移行という「集権化」に具体的にみることができる。連邦政府への集権化は、商業とりわけ州際取引への規制、交通と通信に対する規制、道路建築、課税、警察、刑法制度、公衆衛生、婦人と幼児の保護、さらには1911年以後の条件つき国庫補助などあらゆる領域でみられた。しかも、それは、地方や州の権限に対する連邦政府の監

(7) 森杲『アメリカ資本主義史論』、1976年、ミネルヴァ書房、1976年、120頁。「独立以前のアメリカの東部の各州は、多分にべつべつ糸で世界市場につながれていた。独立後のアメリカは西漸をくりかえして膨張し、東部、南部、西部という三大セクションを生みだした。この各セクションがやはり異なる対外関係をもちながら、国内的には地域間分業の性向を示したのである」。しかも、各セクションのなかにはサブ・セクション、さらにそのなかには州経済やいっそう細分化された局地的セクションが存在していたのである。

(8) 辻清明「アメリカの公務員制」鶴飼、辻、長浜編『公務員制度』、勁草書房、1966年。楠井敏朗「19世紀アメリカ資本主義像の検討」『エコノミア』第66巻、1980年1月、232～233頁。

督・統制権の拡大, そして行政事務の全部または一部の移行によってなされた。<sup>9)</sup>

第1表 第1次大戦前に至るアメリカ合衆国連邦官省の変遷 (独立行政委員会を含む)

1789	国務省	Department of State (←Department of Foreign Affairs 1781)
	財務省	Department of Treasury
	軍事省	Department of War (→Department of Army 1947 →Department of Defense 1949)
1798	海軍省	Department of Navy (→Department of Defense 1949)
1849	国土省	Department of the Interior
1870	司法省	Department of Justice
1872	郵政省	Post Office Department
1883	合衆国人事委員会	U. S. Civil Service Commission
1887	州際通商委員会	Interstate Commerce Commission
1889	農務省	Department of Agriculture
1903	通産労働省	Department of Commerce and Labor (1913分化)
1913	通産省	Department of Commerce
	労働省	Department of Labor
1914	連邦通商委員会	Federal Trade Commission
1916	合衆国関税委員会	U. S. Tariff Commission

(注) 阿利莫二「現代行政の展開と行政国家の形成」, 辻清明編『行政の歴史』(行政学講座2), 東大出版会, 16頁。

このような連邦政府の権力と機能の拡大は, 行政機構の拡大と複雑化をもたらすことにより, 種々の行政改革の動きを展開させた。一つは猟官制度から試験任用制 (merit system) への改革としての, 公務員制度改革である。猟官制度は, 買官や汚職などの腐敗をもたらすとともに, 「技術的素養と連続性の欠落」<sup>10)</sup> からくる著しい非能率を生み出したのである。この制度に対する改革運動は, 1883年のいわゆるペンドルトン法 (Pendleton Act) 成立によって最初の成果をみた。この法律のもとづく試験任用制は, 公務員の政党からの開放 (同

(9) White, L. D., op. cit., pp.77~102. White, L. D., "Public Administration", President's Research Committee on Social Trends, *Recent Social Trends in the United States*, New York and London, pp.1393~1402.

(10) 足立忠夫『行政学』, 日本評論社, 1971年, 130頁。

時に政党支持への制限)によって、「行政と政治の分離」、すなわち行政目的を価値中立的な「能率」に求めることを論理的に可能にした。<sup>11)</sup> また、恒常的な専門担当者の採用による人事行政の形成にともなって、人でなく職能・仕事にもとづく組織や手続きの編成を可能にした。さらには、公務員の労働者化すなわち行政への資本主義的生産関係の移植によって政府・行政を一つの事業とみなすことを可能にしたのである。<sup>12)</sup> つまり、この法律は、1920年の退職法(Retirement Act)と1923年の分類法(Classification Act)とにひとつの成果をみる「科学的人事行政」<sup>13)</sup> (scientific personnel system)の基礎となるばかりでなく、「政府の腐敗と行政の非能率」に対する政治・行政改革の出発点になったのである。

次に、上記の改革運動は、単に人事行政にとどまらず、予算制度の導入や組織機構の改革の提案を含むようになり、1916年設立のニューヨーク市政調査会を契機とする行政調査運動として展開することになった。この運動は、科学的管理における制度と組織および調査の手法を行政に適用することによって、行政改革を企図したものであった。しかも、この調査会にM. クック(M. Cooke)やR. バレンタイン(R. Valentine)などの有名なテラー主義者も直接参加し、同時に調査会の技術部長であったF. クリーヴランド(F. A. Cleveland)はテラー協会に加わった。<sup>14)</sup> この運動は、市政にとどまらず州や連邦

- 
- (11) 黒沼稔「米国の市政における能率運動の展開(上)」『都市問題』第46巻第5号、1955年5月、610～613頁。
  - (12) 坂本重雄「アメリカ公務員の労働者性」『ジュリスト』345号、1966年5月1日、29～33頁。
  - (13) Walker, H., *Public Administration in the United States*, New York, 1937, p.136, pp.140～142. 辻清明「現代官吏制度の展開と科学的人事行政(1)」『国家学会雑誌』、第56巻第2号、1942年2月、2～6頁。
  - (14) 足立 前掲書、150頁。Waldo, D., *the Administration State: A study of American Public Administration*, Second Editon, New York, 1984, (first edtion 1948) 山崎克明訳『行政国家』、九州大学出版会、1986、123～129頁。Haber, S., *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890～1920*, Chicago & London. 小林、今川訳『科学的管理の生成と展開』、広文社、1983年、141～166頁。

政府にも広がり、タフト大統領のもとでの「節約および能率に関する大統領委員会」(1910 - 13年)の行政手続きの調査と勧告、とりわけ大統領権限の強化を含む体系的予算制度の導入の勧告に連なっていたのである。<sup>15)</sup>

しかし、行政への科学的管理の本格的導入および行政改革の本格的展開は、第一次世界大戦以後の時期であった。戦時期では、産業動員体制の下での経済・社会統制によって、連邦政府への集中化や大統領権限の強化が進み、それらを保証するために、法律の制定ばかりでなく、戦時予算制度や戦時産業院(War Industries Board)などの行政の手続きと組織が導入された。<sup>16)</sup> 戦後においては、戦時下の財政負担による財政危機と減税要求および戦後恐慌と10月革命の影響下での多発する労働争議などのなかで、一方での戦時国家独占資本主義の解除と経費節減、他方での戦時国独資の経験の平時への継承・発展と危機管理が要求された。それによって、1922年の「予算会計法」(Budget and Accounting Act), 1923年の「職務分類法」に象徴される、「経済性と能率」を旗印にした、行政のトップ・マネジメントや確立や集権的・統一的な組織編成などを追及する行政改革がおこなわれた。<sup>17)</sup> それは、議会と地方自治の形骸化や労働運動への打撃<sup>18)</sup>をともなっており、戦時下の「反動的・官僚的統制」を精練化しようとするものであった。このような中で、「科学的予算制度」<sup>19)</sup> (sci-

(15) Ibid. 同上訳書, 151 ~ 152 頁。穴見明「アメリカ合衆国連邦予算局の設立」名古屋大学『法政論集』, 第87巻, 1981, 216 ~ 243 頁。この委員会の構成メンバーには、委員長のクリーブランドをはじめ、グッドナウそしてウイロビーも参加していた。

(16) 池上惇「第一次大戦開始期におけるアメリカ産業動員体制の諸特徴」『経済論叢』, 第101巻第6号, 京都大学経済学会, 1968年6月, 20 ~ 36 頁。横田茂『アメリカの行財政改革』, 有斐閣, 1984, 16 ~ 36 頁。

(17) 「予算・会計法」の成立の経緯と背景に関しては、同上書, pp.37 ~ 128. 穴見 前掲論文, pp.244 ~ 272. また、連邦予算制度の確立は、企業予算制度の普及を促した。

(18) 「1923年の法律は、公務員労働運動にとって重大な打撃」になった。坂本重雄「公務員労働と団体交渉」『産業と科学』, 第16号, 1965年3月, 27 頁。

(19) Willouby, F. W., op. cit., pp.83 ~ 84. pp.427 ~ 504. Willouby, F. W., "Budget as Instrument for Political Reform," *Proceedings of the Academy of political Science*, Vol. 8, 1918. ウィロビーの「科学的予算制度」は、一言でいえば、計画と

entific budget system), 「科学的購買管理」そして「科学的人事行政」など行政において科学的管理が本格的展開をみせ、行政における管理の組織と手続きの技術的合理性の追求を課題とする行政の経営学が成立したのである。

### Ⅲ. ウィロビーの『行政の諸原理』

#### 1. 対象と方法

ウィロビーは、南北戦争以後、とりわけ現在「政府の活動領域は公共の福祉の促進に種々の方法で寄与するあらゆる形態の活動を包摂するに至っている」とし、今や、「民意が形成され表現される選挙および立法部門の組織と活動から、かくして決定された民意が実際に執行される行政部門の組織と活動へと、政府の全体の問題はほとんど移ってきている」としている。<sup>20)</sup> したがって、「少なくとも連邦政府に関しては、我々の当面している最大の政治的課題は、政府の実際の行政活動において経済性と能率を確保することにある」<sup>21)</sup> のである。さらに、政治学はこの行政の問題を解決できないという限界をもち、この政治学の限界が科学としての行政という名称を確立しえたとする。

このような問題意識から、行政を政治から自立させ、経済性と能率という独自の目的をもたせるために、二つの論理的前提を提示しているように見える。ひとつは、公行政と私経営との間に本質的な違いはなく、後方で確保されるのと同じ能率と経済性が前者にも要求されなければならないことである。<sup>22)</sup> 「…能率的管理の観点からする私企業の優越性は一般に考えられているよりはずっと少ないし、公務の行政が私企業の管理に、たとえ能率において等しくはないにしても、ほとんど同じになりえないという根源的な理由はなにもない。この目的の達成は、主として、提示されている諸問題の大きさと複雑の故に困難な

---

しての予算編成を中心としたシステムである。

(20) Willouby, F. W., *Principles of Public Administration*, p.viii.

(21) *ibid.*, p.ix.

(22) *ibid.*, pp.1~6. 手島孝『アメリカ行政学』, 日本評論社, 1964年, 76~77頁。

のである。このことは、それらの解決に到達するために相当の努力がなされなければならないことを意味するにすぎない」。<sup>23)</sup>

第二は、政治問題の排除である。独裁制か民主制か、単一国家か連邦国家か、議院内閣制か大統領制か、領土のおよび職能的な権限の配分、権力の統一か分立か、究極的行政権限を立法部門に与えるか執政部門に与えるかといった政治組織にかかわる問題は、行政の能率の問題に実質的な影響をもたらすが、ここでは取り扱わないという。「なぜなら、政府全体の問題の検討を含むからである。したがって、行政部門によって提起される特殊なあるいは内部の諸問題だけを取り扱う。このような問題は我が国の政治制度の観点から基本的に考察される」。<sup>24)</sup>

この政治と行政との分断は、行政への政治的影響を捨象することによって、「能率的管理という観点から」<sup>25)</sup> 行政の組織と手続きを分析するという技術学的性格を行政学にもたすことになったのである。当時の企業の経営学も、同様に、株式の分散と専門的経営者の登場とにもとづく「所有と経営の分離」のなかで所有と経営とを別の機能として、しかも無連関に認識することによって、管理の「組織と制度」を「能率と経済性」を基準として分析する、いわば技術学的性格をもっていたのである。<sup>26)</sup>

そこで、ウイロビーは、「行政の組織と手続きに関する科学的に規定された原理」<sup>27)</sup> の構築を試みるのである。「ここでは、行政には、活動の能率という行政

(23) *ibid.*, p. 6.

(24) *ibid.*, p. 7.

(25) *ibid.*, p. 7.

(26) 「所有と経営の分離」に関する当時の代表的な書物としては、Jones, E., *The Administration of Industrial Enterprise*, New York, 1916. Sheldon, O., *The Philosophy of Management*, London, 1924. 「所有と経営の分離」と「政治と行政の分離」とによって生じる理論の共通性を指摘したものとしては、蠟山政道『行政組織論』, 日本評論社, 1930年, 206～219頁。企業の経営学における「組織と制度」に関しては、拙稿前掲論文, 122～124頁。

(27) Willouby, F. W., "the Mordern Movement for Efficiency in the Administration of Public Affairs", Weber, G. A. ed, *Organized Efforts for the Improvement*



の目的が獲得されるべきならば従わなければならないような、どんな科学をも特徴づけるような普遍的に適用されるある基本的諸原理が存在し、このような諸原理が規定されなければならない、それらの意義はそれらの探究に際して科学的手法の厳密な適用によってのみ知らされる、という立場が取られる」。しかも、そのような原理は、連邦政府、州政府そして市政にも適用される行政の「一般理論」である。

この原理は、全般的行政、組織、人事、物財あるいは供給、財務において検討され、規定される。そして、この原理を規定する論理的な前提として、職能構造の分析を行ったのである。<sup>28)</sup>

## 2. 職能構造論

当時の企業の経営学がそうであったように、ウィロビーの行政の経営学も、行政活動全体を「なされるべき仕事」としての職能 (function) に区分し、それらの相互連関、および目的に対する有機的関連を明らかにしようとした。そして、行政職能の分類を垂直的・水平的な立体構造のうちに展開したのである。<sup>29)</sup>

### (1) 職能の垂直的分類

職能の垂直的な分割・分類の最初のものとして、指揮・監督・統制職能 (function of direction, supervision and control) と作業職能 (function of execution) との区分をあげている。指揮・監督・統制職能、いわば管理職能は、なされるべき仕事の性格とその仕事を遂行する際に用いられる手段とを決定し、その遂行に必要な監督を与え、そして仕事が適切で能率的になされることを保証するように仕事が託された人々に対して監督し、統制することである。他方、作業職能は、与えられた命令を実行に移しあるいは遂行することだけである。<sup>30)</sup>

---

of methods of Administration in the United States, New York, 1919, p. 8.

(28) Willouby, F. W., *Principles of Public Administration*, pp. 7 ~ 8.

(29) 権 前掲書, 96 ~ 99 頁。拙稿前掲論文, 124 ~ 133 頁。

つぎに、管理職能から全般的行政職能 (function of general administration) が分離する。全般的行政職能は、管理職能の能率的遂行に係わっている。それは、職能の遂行に対する責任がどこに付与されるべきか、そしてそれが託される機関あるいは諸機関によって用いられるべき手段を決定することである。

この職能はさらに二つに分割され、別々の機関によって担われているという。すなわち、全般的行政職能は、その職能の所有、その遂行に関する法的権限と責任を基本的に持っているという意味において、とその執行、その適切な履行のために必要とされる実際の作業を行う意味において、とに区分される。その機関は、株式会社の場合、取締役会と全般的経営者であり、政府の場合、立法部と執政者 (chief executive) あるいは執政者および行政幹部 (administration officer) とである。このことは、立法部が行政に対する最終権限を持っていることを意味する。<sup>31)</sup>

これらの職能が行政職能に含まれる垂直的職能であるが、さらに政府全体の職能としては執政、立法、司法、行政、選挙をあげている。<sup>32)</sup> とくに、このうち執政と行政が互換性のある言葉として一般に理解されているが、合衆国では、通常の場合、両者は明確に区分されているという。つまり、執政職能 (executive function) は、政府を全体として代表し、あらゆる法律が政府の諸部門によって適切に遵守されているかどうかを検討することである。また、行政職能は、政府の部門である、立法部によって布告され、司法部によって解釈される法律を実際に運営することにある。<sup>33)</sup> 「この違いは、執政職能を性格において本質的に政治的 (political) であると規定することによって生まれる。すなわち、執政職能はそれが遂行される際に判断を含むのであり、行政職能は政策を実行

(30) Willouby, F. W., op. cit., p. 9.

(31) ibid., p.10.

(32) Willouby, F. W., *The Government of Modern States*, New York, 1919.

(33) Willouby, F. W., *Principles of Public Administration*. pp.10 ~ 13.

し、他の機関によって決定され与えられた命令の遂行に従事している」。<sup>34)</sup>

## (2) 職能の水平的分類

職能の水平的分類は「執行機関 (operative service) の活動」<sup>35)</sup> にもとづいておこなわれる。そこでの最も基本的なものは、基本的職能 (primary function) と制度的職能 (institutional function) との分割である。それらは、また、基本的あるいは職能的活動 (primary or functional activities) と制度的あるいは管理的活動 (institutional or housekeeping activities) ともしている。基本的職能は、機関が設立され維持される目的を果たすためになされなければならない仕事である。他方、制度的職能は、機関が組織あるいは制度として存在し活動しうるためになされなければならない仕事である。<sup>36)</sup> 基本的職能の一次的な職能としては国務、国防、農務、商務、労働、文部などようなものであり、それらはさらに細分化されてゆく。制度的職能には、一次的なものとして人事、物財、財務を考えていたと思われるが、それらの細分化されたものとしての人員の採用・報酬・統制、設備の設置・保全・運営、用度品の契約・購買・検査・在庫・支給、金銭の受取り・保管・支払い、記帳、あらゆる金銭取り引きがわかるような報告書の作成、さらには印刷、出版、建築などがあげられている。<sup>37)</sup>

したがって、基本的職能は目的そのものであり、制度的職能は単に目的に対する手段であるというのである。さらに、この両者は、能率的行政の問題との係わりでも異なっている。基本的職能は、なされた仕事の形態によってその成果が示されるので、可能な限り総支出額を削減するという意味での経済性の問題を用しない。他方、制度的職能は、直接的価値の見返りを生みださず、あらゆる努力がそれらの遂行に含まれる支出の最小化を維持しなければならないこ

(34) *ibid.*, p.11.

(35) *ibid.*, p.105.

(36) *ibid.*, pp.45 ~ 46. pp.105 ~ 108.

(37) *ibid.*, p.105. p.107.

とが期待されている。したがって、「行政の問題が取り扱わなければならないものは、制度的活動である」。<sup>38)</sup> 政府機関が導かれる真の能率は、ほとんど全体として純粹の制度的職能が遂行される方法に依存するのである。

また、両職能は、それぞれの組織と手続きのあり方においても異なっている。基本的職能の場合には、組織と手続きの問題は遂行される活動あるいは機関によってそれぞれ異なっている。制度的職能の場合には、それらはあらゆる機関に対して同一あるいは類似している。後者を処理しなければならない行政の問題は、部門全体にわたって、そしてかなりの程度政府全体にわたって一般的である。<sup>39)</sup>

以上のウィロビーの職能構造論は、垂直的・水平的な立体構造のなかで検討されており、基本的に1920年代の企業の経営学と基本的に共通しているといえる。

### 3. 全般的行政の原理

1920年代に入ると、企業の経営学では全般的管理に対する職能論的研究が著しく進むが、ウィロビーは、すでに見たように、それを行政にあてはめて分析している。<sup>40)</sup> それによって、全般的行政について、執政者の全般的管理者 (general manager) の職位への昇格と全般的行政局 (bureau of general administration) の確立という2つの根本原理を設定する。まず、この2つの原理をみてるまえに、その前提となる立法部についてのウィロビーの検討をみてみたい。<sup>41)</sup>

#### (1) 行政職能の源泉としての立法部

憲法上、行政職能の最終的権限は立法部門、連邦政府でいえば議会に所属する。したがって、立法部が、行政の最終的権限を所有する取締役会として全般

(38) *ibid.*, p.106.

(39) *ibid.*, p.105 ~ 106.

(40) 企業の経営学における検討としては、角野 前掲書, 190 ~ 194頁。

(41) Willouby, F. W., *op. cit.*, p.104.

的行政の職能を遂行するには、以下の要件に直面する。①企てられなければならない諸活動の決定。②そのような諸活動を遂行する際に用いられる省局と組織の決定。③そのような省局の人事の決定。④そのような省局によって用いられるべき手続きの諸規則の決定。⑤そのような活動の遂行とそのような省局の維持とを可能にする資金量の決定。⑥与えられた指示を公平にかつ能率的に遂行する保証が果たされうるという目的に向けて、そのような省局を監督し統制するために供給されるべき手段の決定。<sup>42)</sup>

立法部が、このような職務を果たすために、2つの方法が可能である。1つの方法は、立法部が、なにをなされなければならないかをとそれがおこなわれる際に用いられなければならない方法をと細部まで明確に規定することによって統制する方法である。他の方法は、それらの執行を担当する行政幹部が自らの行動に対する詳細なデータに基づいて作成する報告書によって立法部が統制する方法である。その2つの方法のうち、後者が優れている。しかし、合衆国の立法部によって採用されている方法は、前者である。それは、後者のもつ統制の能率性の認識に失敗しているからという。このような認識は当然全般的管理者としての執政者の性格に反映する。<sup>43)</sup>

## (2) 執政者の原理

全般的行政の第一の根本原則として執政者を全般的管理者に昇格することが強調されている。つまり、「執政者は、全般的管理者のあらゆる職務と権限が立法部によって付与され、理論と同様に実践においても行政の長にならなければならない」。<sup>44)</sup> しかも、そのことは、立法部の観点からも、その行政的決定を能率的に遂行することによって執政者を基本とみることを意味する。

ところが、憲法上は、大統領は行政権限を所有していないと指摘されてきた。したがって、純粹の法的観点からは、彼は行政の長ではないし、彼の内閣を構

(42) *ibid.*, pp.13 ~ 32.

(43) *ibid.*, pp.32 ~ 35.

(44) *ibid.*, p.36.

成する大臣も彼の部下ではない。言い換えれば、連邦及び州政府において権限のラインは行政機関から立法部へ直接編成されるのである。これは、比較的最近まで、少なからず実際の関係であったとされる。例えば、当時でも、議会が、印刷に関する合同委員会 (Joint Committee on Printing) とその公共建築委員会 (Public Buildings Commission) とを通じて、かなりの程度公共印刷と行政機関とを直接統制しているという。したがって、そこでは、執政者は、法的観点からは、立法部門と行政部門との双方から排除され、狭い政治的意味での執政職能だけを執行するだけである。

このような制度は、立法部が、行政の組織と活動の細目を、全般的管理者としての執政者を通じて間接的にでなく、直接あるいは立法部が直接責任を負う機関を通じて、統制をしようとするものである。それは、根本的に過っており、過去に存在した合衆国政府の行政制度の基本的欠陥の1つであるとされる。<sup>45)</sup>

それに対して、近年、連邦及び州政府の双方において執政者の全般的管理者への昇格に向けての、歓迎すべき決定的な動きが表れているという。この動きは、異なった、しかし密接に関連した3つの形態を取っていた。第一に、第一次大戦期からみられる、執政者へ行政権限を付与する法律の制定である。このことによって、執政者は、行政機関の活動を管理する権限をもつはずである。第二に、政府の財政制度の集中的・統制的形態としての予算制度として知られるものの採用である。そこでは、執政者は取締役会としての立法部に、政府の財政問題が過去において取られきた方法、国庫の現状、将来の歳入歳出に要する、彼の見解での資金量を細述した報告書を提出し、承認を受けなければならない。彼にこの職務を与えるためには、彼に全般的管理者の基本的責任を付与されるざるをえないのである。第三に、組織の統合的あるいは部門的形態として知られるものに一致させるための、政府の行政部門の再編である。つまり、行政機関を論理的に部門化し、執政者の管轄下に各部門を置き、その結果、権

---

(45) *ibid.*, pp.36 ~ 39.

限のラインが行政機関から執政者を通じて立法部に編成されるようにするのである。これらの傾向は、州政府においては、必ずしも一般的になっていない。が、連邦政府においては、とりわけ予算及び会計法の成立以後、それは決定的であるとしている。<sup>46)</sup>

ところで、執政者の全般的管理者への昇格という原理を現実のものにするには、以下のような要件を要する。まず、第一に、行政権限のラインを、執行機関から直接立法部に編成するのではなく、執行機関から執政者を通じて立法部に編成しなければならないことである。つまり、純粹の行政官吏を執政者の部下にし、彼の上位権限に従うようにすることである。これは、執政者が、そのような官吏の職務の遂行に関して彼に命令を与える絶対的権限をもつべきであることを意味するのではなく、むしろ官吏は自らの職務を遂行する方法に関して執政者に責任をもつべきであり、執政者はそのような責任を問うのに必要とされるあらゆる権限をもつべきである。とりわけ、行政機関の組織、活動そして執行方法への調査を行い、帳簿や記録を手に入れ、行政事項が公正で能率的かつ経済的に運営されているかを検討するためにデータを要求するあらゆる権限をもっていなければならない。<sup>47)</sup>

第二に、執政者が行政機関の長の執行方法に対して全般的管理者として責任を負うということの論理的帰着として、執政者は行政機関の長に対して任免権をもたなければならないことである。この任免権を制限する方法として、選挙による選任、立法部上院との合同の選任、立法部上院による承認があげられる。この制限は、執政者の全般的管理者への昇格という根本原理の阻害であり、政治的腐敗や能率的行政の排除をもたらす。<sup>48)</sup>

第三に、執政者が行政機関の制度的職能に対して全般的統制を行わなければならないことである。制度的職能はあらゆる行政機関にとって同一あるいは類

(46) *ibid.*, pp.39 ~ 42.

(47) *ibid.*, pp.42 ~ 43.

(48) *ibid.*, pp.43 ~ 45.

似の性格をもつ、したがって、それらはできる限り同じ方法で遂行されるべきものである。それらの職能の遂行方法は、できる限り政府機関全体にわたって統一化あるいは標準化されるべきものである。これは、経済性と能率性の利益をもたらすばかりでなく、行政機関の活動を比較可能なものにする。統一性が確保され、最も能率的な方法が採用されるためには、そのような方法を規定する権限があらゆる機関に対して全般的管轄権を執行する機関、すなわち行政の長である執政者に付与されなければならない。<sup>49)</sup>

第四に、執政者を通じて立法部と行政部とのあらゆるコミュニケーションがなされなければならないことである。すなわち、行政に関する特殊な情報に関して立法部によって要求された報告書及び行政官吏に要求される年次または隔年次の行政報告書は、執政者によってあるいは通じて立法部に提出されなければならないことである。そのためには、彼によって必要とされる詳細なデータを自ら適切に確保しなければならず、したがって情報の性格や提出方法を規定しなければならない。さらに、行政機関の報告書は執政者の報告書と直接関連をもっていなければならず、執政者がそれらに意見を述べ、彼が同意し支持しうる範囲を知らせる機会を与えなければならない。<sup>50)</sup>

第五に、全般的管理者としての執政者は、過去の活動や現在の状況に関する報告書ばかりでなく、歳入歳出を将来の政府の要求と適合させるために、彼の見解において作られた報告書すなわち予算を作成しなければならないことである。予算は、立法部に提出されるとともに、完成した財政および業務計画である。過去の政府の活動での最大の批判点は、明確な計画が欠落していたことにあった。つまり、行政官吏が立法部に活動に従事する権限や資金の保証を直接要求する限り、そのような行政計画の形成は不可能なのである。<sup>51)</sup>

執政者の全般的管理者への昇格という原理は、あらゆる面での権限と職務の

(49) *ibid.*, pp.45 ~ 46.

(50) *ibid.*, pp.47.

(51) *ibid.*, pp.47 ~ 48.



執政者への集中を要件としている。さらに、この原理の利益は、基本的には、行政部を統一体としての行政機構にすることにあるとしている。つまり、各部門を調和した全体にし、全般的計画の形成と検討の可能性を与え、組織、設備、人事、あるいは活動の重複を制限し、管轄権の衝突を排除し、手続きの方法の標準化をもたらす、責任が明確に配分され、この責任を強制する手段をもたらすのである。<sup>52)</sup>

### (3) 全般的行政局の確立

執政者は、上記の全般的管理者の職能を実際に果たすためには、そのための手段を要求する。しかし、個人的にはそして援助なくしては、その手段の利用も不可能である。したがって、それを可能にするような技術的なアシスタントがもたらされる。それが、全般的行政局として知られるスタッフ機関なのである。そのような手段とは、まず第一に、組織、職務と活動、いくつかの組織単位に活動が配分される方法、作業方法の性格に関して絶えず執政者に知らせるためのものである。第二には、執政者が各機関の作業に簡単に接触しえ、機関間の管轄権などの紛争を解決するためにいつ、どこで仲裁するかを決定し、さらに一般的には行政機構の各部分の調和的活動を保証してゆくためのものである。第三には、いくつかの執行機関の新たなあるいは拡大した活動に従事する権限に対してや将来の活動の資金の保証に対しての諸機関のあらゆる要求を知的に考慮しえ、その結果立法部に提出するために年次・隔年次予算や財政・業務計画を形成しうるためのものである。つまり、全般的行政局は、このような手段を使用する執政者に技術的援助をなすのである。<sup>53)</sup>

このように全般的行政局を執政者が全般的管理者としての彼の職務を遂行しうるための機関としうるならば、この部局は他の行政機関からは独立していて執政者の職位に直接帰属してなければならない。そこでは、次のような権限と職務をもつことになる。まず、行政機関に関する統制の権限は執政者にあるの

(52) *ibid.*, pp.51.

(53) *ibid.*, pp.52 ~ 54.

であって、全般的行政局には権限はなにも与えられるべきでない。したがって、それがなすべきあらゆることは、執政者によって与えられた命令あるいは許可に従ってなされるべきなのである。合衆国の連邦政府の場合の問題は、予算局が、大統領のための予算の準備をはじめとするほとんどの全般的行政の職能を担うことを法的に認められ、事実上は大統領の直属機関であるにもかかわらず、財務省の下位機関になっていることであるとしている。<sup>54)</sup>

次に、全般的行政局は基本的職能を遂行する執行機関であってはならない。全般的行政局の職能は、執行機関と絶えず接触し、そのような機関が適切に運営されることを保証するために執政者によって必要とされる情報を獲得し、そして手続きの標準化が要求される場合手続きの統一的・標準的な手法に必要な一般的規則や規制を執政者のために作成し施行する。

しかし、この部局が、執行機関が組織あるいは制度として存在し運営されるためになされなければならない活動である制度的職能を統制することに用いられることは可能である。近年、制度的職能の統制をいくつかの中央機関に付与することが、強い運動になっている。それは、会計や購入における中央機関の設置にみらればかりでなく、執行機関による責任の取り決めや新たな活動の従事、そして行政の他の諸段階に対する執政者による直接的統制の強化の方法においてもみられる。このように、制度的職能の統制あるいは作業の執行が全般的行政局やこの部局の下位部門である特殊な機関に委任されることは論理的である。したがって、行政機関の領域に対する公共建築委員会 (Public Buildings Commission) による統制や、行政機関によって発行される出版物に関する出版合同委員会 (Joint Committee on Printing) による統制は予算局に移されなければならない、財務省の下位機関である全体供給委員会 (General Supply Committee) は予算局の下位機関にすべきであるとしている。<sup>55)</sup>

以上みたように、ウイロビーは、行政職能に株式会社の機関のアナロジーを

(54) *ibid.*, pp.54 ~ 56.

(55) *ibid.*, pp.56 ~ 58.

持ち込むことによって、立法部の役割を制限し、コントローラーあるいはゼネラル・スタッフとして全般的行政局機能させることによって、執政者に機能と権限を集中・強化しようとしたのである。

#### 4. 行政部門全体としての組織の原理

組織の問題は、行政の最も能率的で・経済的な運営に要求される、執行機関の組織計画の基本的問題であり、なされるべき仕事の遂行のために準備されなくてはならない異なった機関の数と性格、そしてそれらが相互にもたねばならない諸関係を決定することを取り扱わねばならないとされている。しかも、この部門化あるいは省局編成 (department grouping) の問題を取り扱う大前提として、「政府の行政部門は行政機構の統一体 (a single integrated piece of administrative mechanism) を構築しなければならない」<sup>56)</sup> ことがあげられている。これによって、行政機関は、孤立したあるいは独立した単位としてみられる代わりに、異なった領域をもつ一方で、共通の目的に向けてあらゆる他のものとの調和の中で機能するように、全体組織の機能している部分として取り扱われなければならないことが意味されるのである。この前提のもとに、全体組織の原理として4つのものが提示される。<sup>57)</sup>

第一の原理は、「採用される組織の型は、統合型 (integrated type) か部門型 (departmental type) として知られるものであるべきであること」<sup>58)</sup> としている。部門型とは、独立型 (independent system) とも呼ばれ、それぞれの機関が他の機関との直接的関連をほとんどあるいはまったくもたない独立した単位として取り扱われる組織である。そこでは、権限のラインは直接実施機関から執政者あるいは立法部へ編成され、それらによって実施機関が創設され、指揮・統制されるのである。他方、統合型は、相互関連型 (uncorrelated system) とも呼ばれ、諸作業が共通領域になるように、かつ又相互の密接な関

(56) *ibid.*, p.81.

(57) *ibid.*, p.81.

(58) *ibid.*, p.92.

連性を維持するようにあらゆる機関を部門化する組織である。しかも、個々の部門は、共通目的に向けて円滑に機能するように監視する職務を任せられ、部門のあらゆるものに関する管轄権をもつ官吏によって統括される。したがって、そこでの権限のラインは、いくつかの機関からその上位機関となる部門・省局へ、そしてそこから執政者あるいは立法部へと編成されるのである。

この両者を比較すると、あらゆる面で統合型が優れている。適切に運営されるという条件のもとでの統合型の優越性は次のようなものである。すなわち、政府のいくつかの実施機関を行政機構の単一で高度な統合・統一体に関連づける。全体的な行政と統制の能率的システムの確立を保証する。そして行政の権限と責任のラインを明確にする。組織・設備・人員・活動の重複を排除し、同一分野にある活動を効果的に協働させ、管轄権の重複・衝突を避け、調整する手段を提供し、あらゆる行政の過程と手続きを標準化し、購買、保管、人員の調達と処理、会計、図書館・実験室・計画室などの維持等の一般的事業活動である制度的職能の集中化を可能にし、事業計画としての科学的予算制度の絶対的・基本的基礎がおかれるとしている。<sup>59)</sup>

第二の原理は、「純粹に行政的性格の機関と準立法的・準司法的あるいは他の特殊な性格の機関との間には明瞭な区分がなされるべきであること。そして、部門化の原理を適用する試みは、行政単位についてのみなされるべきこと」<sup>60)</sup>である。例えば、州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission)、連邦取引委員会 (Federal Trade Commission)、米国海運局 (United States Shipping Board) のように、議会によって法的有効力をもつ規則や規制力を形成するために生みだされたものは、立法的・司法的、あるいは少なくとも準立法的・準司法的性格をもつ。それらは、議会や裁判所の統括下におかれるべきであるというのである。<sup>61)</sup>

(59) *ibid.*, pp.82 ~ 88.

(60) *ibid.*, p.92.

(61) *ibid.*, pp.88 ~ 89.

第三の原理は、「部門化の原理は、諸機関を、従事している性格よりは、むしろこれらの目的あるいは職能にしたがって部門化することであるべきこと」<sup>62)</sup>である。もし目的すなわち基本的職能にしたがって部門化されるならば、仕事に対する全体的見地からみて、政府の異なった職能には何があるのかを決定し、このいくつかの職能の遂行のために分割された諸部門を形成し、それぞれの部門の下にあるあらゆる諸機関にその職能を処理しなければならない諸活動を割り当てる努力がなされねばならない。他方、作業の性格すなわち制度的職能にしたがって部門化されるならば、エンジニアリングの仕事、科学的調査、統計のような、いくつかの機関によって従事される活動を決定し、この観点からその活動が性格において同一あるいは類似しているあらゆる機関を分割した部門に集める努力がなされねばならない。

これらの部門化に対しては前者が優れているという。しかし、実際の部門の再編成の際でも、後者が用いられる場合がある。例えば、単一の化学部門、エンジニアリングや建築の仕事を含む公共事業部門、そして統計部門などの設置であり、そこでは、設備や努力の重複を排除され、強力な単一部門によってあらゆるこれらの仕事が行なわれるために経済性と能率が向上すると主張される。しかし、それぞれの機関、少なくともそれぞれの部門は、基本的職能を遂行するためには、従事しているあらゆる活動の遂行を直接担当すべきなのである。つまり、統計でいえば、各部門は、自らに係わる統計の収集・計算・分析・呈示の責任をもっているのである。単一の職能の遂行のための諸活動を多くの部門にばらまくようなことは、破壊的なことである。さらに、努力の一定の分野のあらゆる問題に対する責任を一人の責任者に集中するという、適切な部門化の主要目的を破壊してしまうのである。これは、政府の活動の観点ばかりでなく、サービスを受ける大衆とっても問題である。<sup>63)</sup>

第四の原理は、「各部門は、そのためにその部門が設置されている仕事に関する

(62) *ibid.*, p.92.

(63) *ibid.*, pp.89~91.

る一般的な職能に係わる特殊な職能を営む諸機関のみを受け入れることになるという意味で、実際できる限りにおいて単一職能にすべきである」。<sup>64)</sup> インドアの機関が、単にその活動の付随義務として灌漑工事を含んでいるという理由だけで、公共事業局 (Department of Public Works) のもとに置かれる必要はない。公共事業局は、建築のための請負機関として他の機関から利用されるのである。同様に、教育科学局 (Department of Public and Science) は、自らの職能のより能率的に遂行しうるために特殊な調査研究を遂行するために必要とする政府のどんな機関によっても利用されうるのである。したがって、基本的職能に基本的に関係しない仕事は、このような機関に委任されるべきとしているのである。<sup>65)</sup>

以上、組織全体の原理、部門化 (省局編成) の原理とも言い換えられているが、をみてみた。第一の原理は、原理の前提と同じく、行政機構の統一化・統合化が強調されている。第二の原理は行政職能と立法・司法職能との区分、第三の原理は基本的職能にもとづく部門化、第四の原理は単一職能にもとづく部門化が強調されている。それらは、いずれも職能にもとづく部門化の在り方を示したものとえよう。これは、当時の企業の経営学が、組織の対象を企業全体に拡大し、企業全体の調整、すなわち統一化・統合化を目指して、「職能化の原理」を組織の原理の礎石としたのと基本的に共通しているということができらるであろう。<sup>66)</sup>

#### IV. 結び

以上の検討から、1920年代の企業の経営学と行政の経営学とくにウイロビーの議論との共通性に関して、つぎのことがいえよう。第一に、行政の経営学に

---

(64) *ibid.*, p.92.

(65) *ibid.*, pp.91 ~ 92.

(66) Robinson, W, R., *Fundamentals of Business Organization*, California, 1925, pp. 34 ~ 75. 拙稿前掲論文, 127 ~ 133 頁。

における行政と政治の分断は、企業の経営学の所有と経営の分離論が所有の論理とは無関連な経営管理を主張したのと同様に、研究対象を行政管理に限定し、政治とは無関連な、能率と経済性の観点からの技術学的分析をもたらしたのである。第二に、ウイロビーが職能構造分析を行政の経営学の論理的基礎においている点で、またそれが垂直的・水平的な立体構造をもっているとした点で、当時の企業の経営学と基本的に共通しているのである。第三に、当時の企業の経営学が企業において主張したように、彼は行政において全般的管理職能の明確化とゼネラル・スタッフの導入・強化とを主張したのである。第四に、彼は、企業の経営学と同様に、組織機構の統一性確保のために職能にもとづく論理的な組織編成を主張したのである。第一の点は方法論的に、他の点は内容的に企業の経営学と行政の経営学との共通性を示している。このような共通性は、双方の技術学的性格とともに、1930年代以後展開する、あらゆる組織体に普遍的にあてはまる「一般原則論」の基盤となり、伝統的管理・組織論のその後の展開に積極的な意義を与えるのである。また、行政の経営学とりわけウイロビーの理論は伝統的管理・組織論の確立に内容的にも重要な意義を与えるのであるが、その点に関しては稿を改めて検討することにしたい。

つぎに、行政の経営学の実践的な意義と限界を簡単に示しておく。行政の経営学による技術学的分析は、行政における社会的労働過程あるいは社会的共同事務に対する技術学的分析を意味し、「ある程度有効な分析の道具」<sup>67)</sup>を提供し、「資本主義的生産力の権力機構への移植」<sup>68)</sup>を可能にするのである。それ故に、この行政の経営学は「科学的管理」における制度と組織の行政・国家機構への導入の中で生まれ、同時にそれを保証しようとしたのである。しかし、それは、あくまでも、抽象化された行政の社会的労働過程との関連においてとらえるにすぎない。つまり、現実の行政は、政治と無関連には存在しえないのである。この問題はとくにD. ワルドーをはじめとする第二次大戦後行政学の新

(67) 島恭彦『財政学概論』、岩波書店、1963年、62頁。

(68) 池上惇『現代資本主義財政論』、有斐閣、1974年、8頁。

たな諸潮流をもたらすことになるが、本稿でもアメリカ資本主義の特殊な発展に規定された政治と行政の展開を若干検討した。ウイロビーが現在の政治機構を前提にすること自体が政治的立場の表明である。なぜなら南北戦争以後とりわけ独占形成・確立期の連邦政府における国家権力の強化と連邦政府への集権化、第一次大戦以後の反動的・官僚的統制という、行政への政治的要請の承認を意味するからである。この点は、とりわけ第一次大戦以後の行政改革、行政への科学的管理の導入そして行政の経営学の関連のなかで次稿の課題として明らかにしたい。

ところで、現代のアメリカ経営学においても政治と行政、所有と経営とを関連づけて分析するという課題は十分には克服されていないようである。「経営学者は……政治哲学の基本的課題に取り組んでいない。……行なわれたとしても、その水準はプラグマティズム、経験主義、および技術的合理性の域を一步も出していない」<sup>69)</sup> のである。

---

(69) Scott, W. G, Mitchell, T. R and Birnbaum, L. H., *Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis*, 1981, Illinois. 鈴木幸毅監訳『組織理論——構造・行動分析——』, 八千代出版, 1986年, 403～404頁。