

行政学史の系譜論

—渡邊論文の寄与—

手島 孝

はじめに

渡邊榮文教授が定年を迎えられる。はじめは当方が先達に立ったが、やがて肩を並べ、学の遙かなる道行きを多年共にしてきた盟友として、わけても本学部・研究科創建の難事業に力を協せた同志として、感慨まさに無量のものがある。

教授の研究・教育の舞台は、行政学、公法学からアドミニストレーション（総合管理）学に及び、なかならず、ローカルオンブズマン論、フランス行政学説史論、そしてアドミニストレーション原論の3分野に打ち込まれた先駆的開拓の跡は、倦まずたゆまず、なお孜孜として振るい続けられている。

いまここに、いずれおとらぬ燠し銀のそれら諸業績から、教授の学殖の基層を成し全豹を窺い知るに足る一斑を取り上げて、このたびの顕彰の挙に連なりたい。

永年の研鑽を経て「論文博士」の荣誉ある学位を九州大学から授与された渾身の作「シャルル＝ジャン・ボナンの行政学—行政学説史の研究—」が、それである。1995年に九州大学出版会から単行書『行政学のデジャ・ヴューボナン研究—』と改題・上木され、当時の日本行政学会理事長・阿利莫二（あり・ばくじ）氏も絶賛を惜しまなかった、斯学の「オーソドックスな本格的モノグラフィ」。その持ち重りする画期的成果の紹介と評価は、以下、手島が主査を勤めた当該論文調査委員会の責任において、公式の公開資料*の全文再録を以て代える。（*九州大学『博士学位論文内容の要旨及び審査の結果の要旨』第124号（平成6年7月）12~16頁。なお、同誌あとがき：「本誌は、学位規則（昭和28年4月1日文科省令第9号）第8条による公表を目的として、本学において博士の学位を授与した者の論文内容の要旨及び論文審査の結果の要旨を記録したものである。」）

なお、再録に当っては、散見される明白な誤記・誤植の類は訂正し、読み易さを宗として、文意を損なわぬ限りで、適宜、改行ないし行間空けを施し、「論文内容の要旨」部では、措辞を整え、冗長と思われる二~三の箇所を簡潔化した。

博士學位論文内容の要旨及び審査の結果の要旨

氏名（本籍）	<small>わたなべえいふみ</small> 渡辺栄文（熊本県）
学位の種類	博士（法学）
学位記番号	法博乙第 33 号
学位授与の日付	平成 5 年 6 月 29 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 2 項該当
学位論文題目	シャルル=ジャン・ボナンの行政学 —行政学説史の研究—
論文調査委員	（主査）教授 手島 孝 （副査）教授 今里 滋 教授 小山 勉

論 文 内 容 の 要 旨

官房学→シュタイン行政学→アメリカ行政学。これは、わが行政学界の、世界の行政学の歴史についての通説的な理解を図式化したものである。すなわち、先ず行政学の起源を通常 17、8 世紀のドイツ・オーストリアの官房学に求め、次いでこの官房学を集大成し独自の行政理論を構築する L・シュタインを現代行政学の創始者と高く評価し、最後に法治国家思想の擡頭・興隆ゆえ衰微の一途を辿るシュタイン行政学の後には直ちにアメリカ行政学を配し、それを現代行政学の主流として詳細に取り上げる。

この図式にフランス行政学の不存在は明白である。しかし、このことはけっしてわが行政学界の研究に値する行政学の遺産がフランスにないことを意味するのではなく、いまだわが国がそれを相続していないことを意味するに過ぎない。

フランスの行政学は 1960 年に再興するが、この再生は行政研究者に行政学の歴史にも目を向けさせる。フランス行政学の史的研究の進展は、これまで忘却の彼方に放置されていたシャルル=ジャン・ボナンの名を浮上せしめる。彼は、ひとりフランスの行政学の歴史だけにとどまらず、今や世界のそれに登場しつつある。すなわち、或るときはフランス行政学の先駆者・開拓者・創始者として、或るときはシュタイン行政学を展望する者として、また或るときはアメリカ行政学の祖として一。世界の行政学の礎石は、ボナンによって据えられたといっても過言でない。それゆえ副題は、ボナン行政学はフランスだけの行政学説にとどまらず広く世界のそれでもあるという意味で「行政学説史の研究」とした。

しかし、ボナン行政学の全容解明は行なわれていない。したがって、ボナン行政学は世界の行政学説史上きわめて重要な地位を占めているにもかかわらず、今日においてもなお行政学説史研究上の未耕の分野として残されている。ここに、ボナン行政学が行政学説史の研究課題として設定され、その全容解明が行なわれなければならない所以がある。

この課題に取り組むために、本研究は以下のように構成される。

先ず導入部**第1章**で、「知られざる人」シャルル=ジャン・ボナンの生涯と全著作を概観する。

ボナンの名は今ではフランス行政学に定着したといつてよいが、しかしながら彼の生涯や著作の全貌は依然として知られざるままだからである。本章では、ボナンの生涯を彼自身の区分に従って3つの時代、すなわち「読書の時代」、「執筆の時代」および「補正の時代」に分けて見ていく。しかし、現在披見しうるボナン最後の著作『ラムネとシャトールリアンの未来論に対する反駁』を1834年に世に問うた後の彼の人生がどのようなものであったのかは、今のところ資料がないので不明である。ボナンは依然として知られざる人である。知りうる限りでの彼の生涯は、けっして恵まれたものではなかった。彼は、経済的苦境の中、野に在って行政の研究を行なった人である。彼はけっして多作の人ではない。

次いで導入部**第2章**では、ボナン行政学の行政学説史的位置を見定めるに必要な、フランス行政学の通史が素描される。

フランス行政学の歴史は5つの時期に区分される。第1期「行政学の萌芽」、第2期「行政学の誕生」、第3期「行政学と行政法学の共存」、第4期「行政学の衰微」、そして第5期「行政学の復興」である。

フランス行政学は、17、8世紀に警察に関する法令の目録書として出現する警察学を濫觴とする。斯学の泰斗はニコラ・トラマールである。彼の手になる『警察論』(全4巻)は、フランス警察学の記念碑的作品である。しかしフランス警察学は、フランス行政学の萌芽となりえても、対象の処理方法の点から行政理論ということとはできない。

フランス警察学が理論の領域に立ち入り、フランスに行政学が誕生するのは、19世紀初頭である。フランス行政学は、本研究の対象であるシャルル=ジャン・ボナンによって成立せしめられる。ボナン行政学はフランスにおける近代行政の確立とともに生まれる行政学であり、近代行政学の名に値する。ボナン行政学はシュタイン行政学に時間的に先行しているばかりでなく、それを予告する理論を内在せしめている。

ボナンによって形成されるフランス行政学も、しかしながら、七月王政から第三共和政の初期にかけて産業革命が進行すると、レッセ・フェールの経済思想の影響の下に行政法学が擡頭し、それと共存するようになる。この期を代表する者にヴィヴィアンがいる。

しかし、この共存も第二帝政期には崩れ、行政法学優位の時期が出現する。19世紀の末から20世紀の初めにかけて、自由主義デモクラシーが最盛期を迎え、行政研究者の関心は行政の法律適合性の問題へと向かい、行政研究において行政法学が覇権を握る。かくして行政学は衰微の一途を辿る。

しかし、第二次世界大戦後の国家のいや増す行政活動は、行政学ルネサンスを招来する。大学に行政学の講座が設けられ、行政学の概説書が現われ、行政学の研究会が開かれる。フランスにおける行政学ルネサンスは、行政研究者にフランス行政学の歴史にも目を向けさせ、その結果、それまですっかり忘れられていた在野の行政研究者ボナンの名を甦らせる。行政学のルネサンスは、ボナンのルネサンスでもある。

以上を導入部とし、本論は各2章ずつの3部から構成されている。

第1部「ボナン行政学の形成」は、手始めにその形成過程を探る。

この検討作業では、先ず、ボナン行政学の思想的および時代的背景が尋ねられる（第3章）。ボナン行政学の思想的背景には、特にモンテスキューの思想があることを指摘することができる。ボナンはモンテスキューの思想、なかんずく『法の精神』の思想の影響を強く受け、このことがその行政学の基本的な枠組みの形成に大きく与っていることが実証される。また、ボナン行政学の時代的背景として、「中央集権の時代」、「法典編纂の時代」および「現実直視の時代」が挙げられ、それらが彼における行政学の成立を強く規定していることが指摘される。

ボナン行政学形成過程の探索は、次いで、そのような思想と時代を背景に彼が行政研究に着手する具体的問題を、また、それがどのように展開され完成されるか、の問題をめぐって進められる（第4章）。

多くの理論の形成がそうであるように、ボナンの場合もまた従来行政研究に対する批判から始まる。彼は、1808年の著『行政法典の重要性と必要性』（＝『行政の諸原理』第1版）の中で、フルリジョンの『行政法典』とド・ロワーズの『行政法令講義』を俎上に載せ、これらを批判的に検討する。在来の行政研究に飽き足りず、それを厳しく批判するボナンは、行政研究の基礎を行政法典に求める。しかし、行政法典は編纂されていない。そこで彼は、1809年の『行政の諸原理』第2版で、行政法典論を展開する（また展開しなければならない）。ボナンの行政法典論は既存の法典とくに民法典の影響を強く受けており、その特徴は、今日のフランスにおける行政法典の観念すなわち行政法各論の個別的な法典の観念と異なり、行政に関する一般的な原則や基本的な事項を網羅する法典論となっている。しかし、そのような行政法典論は行政研究にとって重要かつ必要なものであるにもかかわらず、彼はそれにとどまることができない。というのは、行政法典の素材となる行政法令が次々と改正されるからである。そこで彼は、既存の行政法令の諸規定を集め、それらをもとに行政法典論を展開するよりも、変転する行政法令の背後にある不変的な行政の原理を発見することに行政研究の課題を設定する。この課題へのボナンの取り組みが「行政を科学（science）として取り扱う」という方法である。彼はモンテスキューの法の観念（「事物の本性に由来する必然的な諸関係」）に倣い、行政現象を社会と私人の諸関係と把握するから、この関係はロワの関係となる。したがって、行政現象は法則・原理を有するので、彼は「一般原理」と題し68ヶ条にわたって行政に関する基本原理を提示することができる。これらを体系的に論じるのが、1812年の『行政の諸原理』第3版（全3巻）である。

続く第2部「ボナン行政学の構造」では、先ず第5章で、ボナン行政学の原論部分を構成する3つの要素すなわち「行政論」、「行政法令論」および「行政職員論」が検討される。これらは、すべての行政活動に共通の要素であり、あらゆる個別的行政活動の前提となる。

ボナンの行政論の起点は社会論である。彼は社会の生成原因を社会契約に求めない。この社会論にはモンテスキューの影響が顕著である。ボナン行政論の特徴は、行政を統治との密接な関連面で把握し、前者を后者の詳細な活動として、公共事務管理手段と位置づける点にある。また、ボナンの行政論には司法について特異な論議が見られるので、これを批判的に取り上げる。

ボナンの行政法令論においては、行政法令は行政に活動を与えるものとされ、行政学の重要な構成要素となっている。その行政法令論は、自然権、衡平および不遑及——彼はこれらを「行政法令の3要素」と呼ぶ——をめぐって展開される。その考察はきわめて原理的である。この点、彼の方法は、後世のフランス行政法研究者がとるコンセイユ・デタの判例分析方法と大きく異なる。また、そこには、行政法令は行政の優位やその特権的地位を容認し擁護するものであるというような議論は全くなく、したがってA・V・ダイシーがフランス行政法に対して行なった批判はボナンの行政法令論には当たらない。

このように行政活動の手段として位置づけられる行政法令も「もしこれを執行する者がいなければ無に等しい」から、行政職員論に目が向けられる。ここでは、とくに行政官の昇任制度が取り上げられる。

以上を要するに、ボナン行政学原論は、密接に関連する要素から成る3層構造論である。3つの要素は同一平面に個々ばらばらに並立するのではなく、立体的な重層構造を形作っている。

次いで第2部**第6章**は、ボナンにおける行政学原論の展開または拡充としての「行政組織論」、「行政活動論」、「行政責任論」および「補論」を取り上げる。

行政組織論は、活動機関、行政と私人の間の紛争を裁断するために県知事の下に置かれる裁判機関（県参事会）および活動機関に付置される審議機関（行政審議会）——ボナンはこれらを「行政組織の3要素」と呼ぶ——の構成原理を論ずる。

行政活動論は、ボナン行政学において大きなウェートを占める部分である。そこでは、行政活動が典型的に把握されていること、行政活動が内務行政に限定されていることが特徴的といえる。

行政責任論は、行政の県参事会に対する責任を扱う。しかし、県参事会の管轄事項は制限されているから、この制度によって確保される行政の責任には限界がある。

このように論じ来ってボナンは行政の体系的な研究を終えたかに見えるが、さらにこの後に統計等の問題に説き及んでいる。本研究では、これを補論として、批判的検討を加える。

最後の第3部は、これまでの考察を踏まえて「ボナン行政学の意義」を明らかにしようとする。

第7章では、ボナン行政学の学説史的意義、すなわち、それがフランスおよび世界の行政学の歴史において如何なる地位を占めるかが問題とされる。フランスについては、その研究対象・方法の独自性ゆえに、同国の行政学の歴史に一時代を画し、初めて真の行政学を創始した点に、その意義が認められる。世界的にも、独逸のシュタイン行政学との関係を見れば、それに時間的に先行し内容的にも先取りしていることから、シュタインを行政学の始祖として疑わぬ従来の定説は改められねばならず、ボナンにこそ、この栄誉が与えられて然るべしと主張される。さらにアメリカ行政学との関係でも、ボナン行政学が時間的にはもちろん内容的にも先立っていることが論証される。かくして、ボナン行政学は世界の行政学の歴史においても先駆的と結論される。

終章（**第8章**）においては、すでに2世紀近い星霜を経ているボナン行政学になお今日的意義ありとするならば、それはどんな点かが問われる。

先ず、ボナン行政学の基本的視座と現代行政学のそれとが同一であること、この意味でボナン行政学の現代性が確認される。次に、そうであるならば、ボナン行政学の現代性は行政学の構成に関しても現代行政学の中に現われるであろう、との仮説が立てられる。

この仮説検証のための素材は現代の日本行政学に求められる。その理由として、1つには未だ現代日本行政学はボナン行政学を知らないこと、いま1つには両者の間には2世紀に垂んとする時間的な隔りがあることが挙げられる。検証作業の直接の対象となるのは、日本行政学の構成について最新の方法を試みていると思われる「第3世代の行政学者によって書かれた」行政学概説書5点である。それらとボナン行政学の比較検討の結果、ボナン行政学の構成方法と1980年代後半の日本行政学のそれとの間には、170年以上の歳月を経ているにもかかわらず、また、後者は前者を知らないにもかかわらず、顕著な類似性があることが認められる。これはボナン行政学の現代性に因ると考えられる。ボナン行政学には、19世紀初頭のフランスに生まれた遠い過去の単なる1つの行政学説の域を越え、今日の行政学においてもなお力強く脈搏(う)つものがあるとされる。

論文審査の結果の要旨

ここに提出され審査の対象となった論文は、論者1971年以来の行政学の専門的研究・教育を土台に、最近の優に十年を超える年月、主題への一意専心・集中沈潜の結果、完成したものである。

綿密な思索と入念な彫琢の跡歴然たる720字×251ページのこのモノグラフィーは、18世紀末から19世紀30年代にかけフランスで初の「行政学」著作活動を展開したシャルル=ジャン・ボナン(Charles-Jean Bonnin 1772~?)を歴史的な忘却の淵から救い出し、彼にフランスの、いな、世界の「行政学の創始者」にして「現代行政学の先駆者」たる栄冠を戴かせようとする、彼の祖国フランスですら未だかつて先蹤を見ない——ということは勿論わが国でも全く類例のない——本格的な学説史的労作であって、論者の現地留学(1989年夏から1年間)を中心とした多年にわたる各種原文献の収集・渉猟・読破により堅実に裏づけられている。

全体は、導入部(2章)と本論3部(各2章)、計8章から成る。

初めに「導入部」(74ページ)で、「シャルル=ジャン・ボナン—その生涯と著作—」の概観(第1章)と「フランス行政学史エスキス」(第2章)が試みられ、考察の前提と枠組みが整えられる。

その上で、「第1部」(48ページ)は、「ボナン行政学の形成」を、「ボナン行政学の背景」(第3章)——思想背景として特にモンテスキュー、時代背景として中央集権・法典編纂・現実直視のナポレオン時代——と、「ボナン行政学の萌芽と成長」の過程(第4章)——旧来の行政研究に対する批判→行政法典論→「科学としての行政」——とに分かって検討する。

続く「第2部」(62ページ)では、その完成形態と目される主著『行政の諸原理』第3版(1812年)に即して「ボナン行政学の構造」分析が行なわれ、「行政学の原理」(第5章)は行政論・行政法令論・行政職員論に、「行政学原論の展開」(第6章)は行政組織論・行政活動論・行政責任論・補論に、それぞれ体系的に整理され明快に解説される。

最後の「第3部」(67ページ)は、以上の論述を踏まえ「ボナン行政学の意義」を探究した結論部である。すなわち、先ず「ボナン行政学の学説史的意義」(第7章)が俎上にのぼり、ボナンが

フランスにおいてはもとより、世界的にも「行政学の始祖」たる榮譽に輝くべき所以が詳細に論証されている。次いで「ボナン行政学の現代的意義」（第8章）への論及も忘れられておらず、体系構成における現代行政学との看過すべからざる共通点が、とくに最近の日本行政学との実証的比較を通して指摘され、本論文を締め括る。

大略如上の内容を精査すると、問題意識と構成・行論が余りにオーソドックス、かついささか図式的、と敢えて批判されぬでもないかも知れないが、しかし、そのことは却ってその堅牢さと明解さの一証左ともいうべく、このアカデミックな仕事の成果は、次の諸点において高く評価されて然るべきこと疑いない。

(1) フランスのみならず世界の行政学説史の上に定礎者として不滅の地位を占める（べき）にもかかわらず「知られざる人」（本論文 46 頁）であって来たボナンに、本国フランスをも含め世界で初めて正面から光を当て、質・量ともに本格的な事績究明をパイオニア的に遂行したこと。

(2) その結果として、世界における行政学発展の系譜を書き替えた（或いは少なくとも、書き替えるべきことを強い説得力を以て提唱している）こと。すなわち、これまで「ドイツ官房学→シュタイン行政学→アメリカ行政学」とされてきたのを、「フランス警察学」を共通の遠祖に、そこから分岐して、「→ドイツ官房学→シュタイン行政学→」と流れる系統と並行に、「→ボナン行政学→ヴィヴィアン行政学→シュタイン行政学→」と連なる——今回論者の発見にかかる——血脈を措定する（両者はシュタイン行政学で合流し、そこから「→アメリカ行政学」に至る）注目すべき新図式が提示されている（本論文 218 頁）のである。

(3) また、ボナン行政学の現代性を立証するため、日本における最近の5冊の行政学教科書と構成上の比較を行なう方法を探っているが、その過程で、わが国の行政学教科書に 1980 年代以降、それまでの「行政学序論、行政組織論、行政管理論および行政責任論」という組み立てに新たに「行政活動（類型）論」を組み込む動きが生じている（そして、これは奇しくも、170 年以上遡る「知られざる人・ボナン」の行政学体系を「既視感」を以て想起させる）、との興味深い独創的指摘がなされている（本論文 238~241 頁）こと。

以上見てきたところから明らかなように、本論文は、学界に少なからぬ貴重な新知見を加えるものとして、その学問的寄与には没すべからざるものがある。よって、調査委員全員一致の意見で、博士（法学）の学位を授与するに値すると認定する。