

再訪 ボナン行政学

渡邊榮文

内容目次

1. はじめに
2. 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究-』の目的・概要・書評-再訪その1-
3. J・モラン=ドゥヴィレ論文の検討-再訪その2-
4. 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究-』の補遺-再訪その3-
5. おわりに

1. はじめに

フランス革命二百周年に当たる1989年8月、私はシャルル=ジャン・ボナン(Charles-Jean Bonnin, 1772-没年不詳)の行政学を研究するために渡仏した。1年間滞仏し、シュバリエ教授(Jacques Chevallier)に師事した。

フランス留学中の研究は幾多の論文を経て1992年に完成した。同年末、「シャルル=ジャン・ボナンの行政学-行政学説史の研究-」なる原題で九州大学に博士学位論文として提出した。学位論文は1995年に『行政学のデジャ・ヴューボナン研究-』(九州大学出版会)と題して公にした。

爾来17年以上の星霜を送っている。この度、定年で学窓を去るにあたって、懐旧の情からか動物の帰巢性からか、再び私はシャルル=ジャン・ボナン(以下「ボナン」という。)の行政学を訪れた。しかし、この再訪は単にボナン行政学を懐古することではない。再訪の目的は1995年刊の拙著を補うことにある。「再訪 ボナン行政学」は『行政学のデジャ・ヴューボナン研究-』の補遺に他ならない。

再訪の機会を与えたのは一つの論文であった。それはJ・モラン=ドゥヴィレ(Jacqueline Morand-Deviller)の論文「シャルル=ジャン・ボナンの『行政の諸原理』」(“《Les principes d'administration publique》de Charles-Jean Bonnin,” *La revue administrative*, n°289, 1996.)であった。

ボナン行政学再訪の旅である拙稿の構成は以下のとおりである。まず、『行政学のデジャ・ヴューボナン研究-』を訪れ、本書の目的・概要・書評をみたい。次に、再訪の契機となったJ・モラン=ドゥヴィレ論文を尋ね、拙著を補うものを見つきたい。最後に、拙著が十分に明らかにしなかった点を補いたい。

2. 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究―』の目的・概要・書評―再訪その1―

最初に、1995年公開の『行政学のデジャ・ヴューボナン研究―』を訪ねる。まず本書の目的を、ついで本書の概要を、最後に本書の書評を見たいと思う。

(1) 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究―』の目的

ドイツ官房学→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関する通説的な理解を図式化したものである。まず、行政学の起源を通常17、8世紀のドイツ官房学に求める。ついで、官房学を集大成し独自の行政学を構築するロレンツ・フォン・シュタイン (Lorenz von Stein, 1815-1890) を現代行政学の創設者と高く評価する。最後に、法治国家思想の台頭・興隆ゆえに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、こ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一目瞭然である。このことは決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ものではなく、いまだわが国がそれを相続していないことを意味するだけである。

フランス行政学は1960年代に復興する。この復興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ボナンの名前を浮上させる。彼はひとりフランスの行政学の歴史にとどまらず、今や世界の行政学のそれに登場しつつある。あるときはフランス行政学の「先駆者」・「開拓者」・「創設者」として、あるときはシュタイン行政学を「展望」する者として、またあるときはアメリカ行政学の「祖先」として―。

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はない。しかし、ボナン行政学の全容解明はほとんど行われていない。ボナン行政学は世界の行政学説史上すこぶる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。ここにおいてボナン行政学が行政学説史の研究課題として設定され、その全容解明が行われなければならないゆえんがある。

(2) 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究―』の概要

以上の理由で設定される研究課題に取り組むために本書は導入部、第1部、第2部および第3部の構成をとる。

導入部は、これに続く本論の内容を取り巻く問題を取り上げるためのものである。それは本論の内容の理解に資することになる。導入部は全2章構成である。第1章(「シャルル＝ジャン・ボナン―その生涯と著作―」)は知られざる人・ボナンの生涯と全著作を概観する。第2章(「フランス行政学史エスキス」)はボナン行政学が行政学説史上の研究課題として設定されるから、その歴史的な位置を見定めておくためにフランス行政学の通史を素描する。

本論は全3部編成である。第1部(「ボナン行政学の形成」)はボナン行政学の研究がわが国においても彼の祖国フランスにおいても皆無に近い状態にあることから、ボナン行政学の形成過程を取り扱うことを目的としている。第2部(「ボナン行政学の構造」)はボナン行政学の結構を検討することを目的としている。第3部(「ボナン行政学の意義」)はこれまでの検討を踏まえてボナン行政学の学説史のおよび現代的意義を明らかにすることを目的としている。

第1部は第3章と第4章から成る。第3章（「ボナン行政学の背景」）はボナン行政学にはどのような背景があるかという問題意識の下で、その背景を思想背景と時代背景とに分けて尋ねる。第4章（「ボナン行政学の萌芽と成長」）は、まずボナンが思想的および時代的背景において具体的に行政の研究に着手する問題を、ついでそれがどのように発展せしめられ、ついにボナン行政学として開花していくかという問題を扱う。

第2部は第5章と第6章から成る。第5章（「行政学の原論」）はすべての個別具体的な行政活動の前提とされる三つの要素（「行政」、「行政法令」および「行政職員」）の内容をみる。第6章（「行政学原論の展開」）は前章の行政学の原論が拡充・展開されるものとして行政組織論、行政活動論、行政責任論および補論を取り上げる。

第3部は第7章と第8章から成る。第7章（「ボナン行政学の学説史的意義」）はボナン行政学がフランスおよび世界の行政学の歴史のなかでいかなる地位を占めるかに焦点をあてる。第8章（「ボナン行政学の現代的意義」）はすでに2世紀の星霜を経ているボナン行政学に今日においてもなお意義が認められるならば、それはどのような点であろうかという問題を、とくに現代日本行政学との連関で検討する。

(3) 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究ー』の書評

本書の書評は二本である。一つは原田久による書評である。いま一つは新川達郎によるそれである。両氏の書評が公になってから、はや20年に近い歳月が流れている。この間、他事にかまけていた。機会を得た今、遅れ馳せながら、両氏に深甚の謝意を表するとともに両氏の書評について若干のコメントをしたいと思う。

ア. 原田久による書評ーその1ー

原田久（以下「評者」という。）は『季刊行政管理研究』で拙著を書評する。

評者の拙著に対するプラスの評価は以下のとおりである。「本書は、以下の二点において高く評価されるものと思われる。第一に、当のフランスにおいても省みられることのなかったボナン行政学の全貌を、その膨大な文献の発掘、渉猟、精査を行うことで初めて明らかにしたことである。第二に、日本の通説的な行政学説史に関する理解を完全に塗り替え、その系譜図の冒頭に『真の行政学の創始者』としてボナンを据えるべきことを論証した点である」という。

評者の拙著に対するマイナスの評価は以下のとおりである。「本書がボナンという『知られざる人』にスポット・ライトを当て、彼の行政学説史上の“ポール・ポジション”を確定することに照準を合わせたために、論述の進め方がいきおい記述的になり、全体として、ボナン学説に対する批判的言明に欠けてしまった感もある。別言すれば、本書はボナン行政学の『限界』についての指摘に乏しいのではないか。・・・その前提作業として、ボナン行政学の『限界』-1, 2例を挙げれば、ボナンのいう行政の『原理』が行政法令の影響下のもので抽出されたものならば、それは行政の本質構造を捉えぬ『諺』ではないか、また、ボナン行政学という『行政活動論』はあくまで『展開』部分の一つであり『各論』そのものではないとすれば、シュタイン学説や最近の日本における議論（例えば、西尾勝教授のいう『縦割りの行政学』）と果たして同列に論じうるのか・・・を確定しておく作業は不可欠であったと思われる。しばしば学説史研究では、平均以上にその人物の学問的業績を高く賛美・評価し、その結果、透徹した分析に欠けてしまうことがある。・・・著者があらぬ誤解を受けぬためにも、今後、ボナン行政学理論の『限界』に関するより立ち入っ

た論及を期待したい²⁾という。

評者の拙著に対するマイナス評価（ボナン学説の限界についての指摘の欠如）について、以下に若干のコメントをしたいと思う。評者はボナン行政学説の限界の例を二点あげている。

ボナン行政学説の限界その1は「ボナンのいう行政の『原理』が行政法令の影響下のもとで抽出されたものならば、それは行政の本質構造を捉えぬ『諺』ではないか」である。

H・A・サイモンは「諺」(proverb)はたいてい相互に矛盾するので、科学理論の基礎として用いることはできないという³⁾。果たしてボナンのいう行政の原理はその本質を捉えぬ「諺」であろうか。ボナンは、例えば、行政の原理の1つに「行政を行うとは一般的に規律することである。裁判をするとは個別的に規律することである」をあげている。一般的規律としての行政作用と個別的規律としての司法作用とは相互に矛盾する作用ではない。一般的規律（一般的な行政目的の実現のための法律執行）は行政の本質的作用であり、個別的規律（具体的な個別紛争事件の解決のための法律適用）は司法の本質的作用である⁴⁾。

ボナン行政学説の限界その2は「ボナン行政学という『行政活動論』はあくまで『展開』部分の一つであり『各論』そのものではないとすれば、シュタイン学説や最近の日本における議論（例えば、西尾勝教授のいう『縦割りの行政学』）と果たして同列に論じうるのか」である。

ボナン行政学の体系はすべての個別的な行政活動の前提である三要素を論じる「行政論」、「行政法令論」および「行政職員論」から成る「行政学の原論」の部分と、原論の「展開」の部分とで構成されている。展開の部分は行政組織論、行政活動論、行政責任論および補論である。拙著は「これらが行政学各論を成している⁵⁾」とあって、展開部分は各論部分と認識している。ボナンが行政活動論を展開部分（＝各論部分）の1つとしてとりあげるのに対し、シュタインは行政活動論のみを各論としている。ちなみに、シュタイン行政学の体系は国家活動のすべての特殊領域で共通のものおよび同一のものである「行政組織」、「行政命令」および「行政法」を論じる「行政学原論」の部分と、「行政学各論」の部分から成っている。各論は五つの行政領域、すなわち外務、軍務、財務、法務および内務の行政である。

以上がコメントである。拙著は知られざる人・ボナンという一人の人間の学説の研究に旬年の歳月を費やした。このことについていささかの弁解の聴許を乞いたい。

多くの学説がそうであるように、ボナンの行政学説もまたその時代によって拘束されていた。学説の時代的拘束性は避け難い宿命である。そうであるならば、学説の「限界」は当該学説に内在的なものである。拙著はボナン行政学説がナポレオン時代の体制、すなわち中央集権国家体制下で「生まれるべくして生まれた⁶⁾」といった。ナポレオン体制下の行政制度を扱うボナン行政学説は中央集権国家の「限界」を背負わざるを得なかった。

一人の人間（拙著の場合はボナン）の学説研究の過程でその学説の「限界」が目につき、目に留ったとしても、一人の人間の学説研究は当人への片思いや思い入れがなければ完成しないであろう。これらの個人的感情が学問的には、評者がいうように、「・・・平均以上にその人物の学問的業績を高く賛美・評価し、その結果、透徹した分析に欠けてしまうことがある」ことを重々承知の上で。

イ. 新川達郎による書評—その2—

新川達郎（以下「評者」という。）は『年報行政研究』で拙著を書評する。

評者の拙著に対するプラスの評価は以下のとおりである。「・・・ボナン行政学を相続すべき研究遺産として、その姿を明らかにしようとする著者の意図は、本書においては、ほぼ達成されたのではないだろうか。全体として、わかりやすく体系だった説明がほどこされ、理論的な整理も簡潔である。ボナンがおかれた時代や思想の背景を検討することから、その著作、特に『行政の諸原理』の吟味と位置づけまでが丁寧に行われており、ボナン行政学の検討としては必要にして十分といえるのではないだろうか⁷⁾」という。

更に、「幾分大きな文脈で本書の意義を考えると、ややもすれば現実の問題に注目しがちな行政研究にあって、学説史研究あるいは理論研究の意味を問い直すべきことが示唆されてもいる。行政学の方法論的検討、学説史研究や歴史への視点は、多様化した現代行政学において共有できる知的財産を蓄積することであり、行政学の今日的課題への取り組みを広げ深めることに結びつくように思える⁸⁾」という。

評者は拙著に「いくつかの疑問」を呈する。それらは「シャルル＝ジャン・ボナンは、近代フランス行政といかに対峙したのか、行政の時代の中で彼は何者であったのか。『政論家』たちに対して、ボナンは、モンテスキューの批判的摂取の上に立って、いかなる思想的立場を樹立しようとしたのか。また近代行政研究の普遍性に属する要素を越えて、ボナンの発見あるいは創造といえるのは何であったのか、そしてそれらは学説史の上でどのように引き継がれていったのか⁹⁾」である。

評者が拙著に呈する疑問点について、以下に若干のコメントをしたいと思う。

疑問その1は「シャルル＝ジャン・ボナンは、近代フランス行政といかに対峙したのか」である。

フランスは19世紀初頭に近代行政を確立した。近代行政のメルクマールはコンセイユ・デタ(1799年)、県知事(1800年)、国庫検査官(1801年)、会計検査院(1807年)の創設と、任命による公務員、公務員の給与体系・服務規律・執務方式の画一化に関する規則の制定である。ボナンはこれらの制度と対峙することなく、むしろこれらを肯定的に評価した。ちなみに、彼が厳しく対峙するのは王政復古下の行政に対してであった。

疑問その2は「行政の時代の中で彼は何者であったのか」である。

フランスは19世紀初頭に行政諸制度と公務員に関する規則の制定によって行政の黄金時代を迎えた。ボナンはかかる時代にあっても公職に就くことはなかった。彼は市井の人または臣であった。彼はコンセイユ・デタ評定官でセーヌ県知事フロシヨ(Nicolas-Thérès-Benoît Frochet, 1761-1828)の要請で政法典刊行事業に参画している。この仕事がボナンの唯一の公的な仕事である。ボナンは偏狭なイデオロギーの仲間や政党から自由であったし、名誉や経済的報酬に対しては無関心であった。彼は経済的苦境の中で野にあって行政の研究を続けた人であった。

疑問その3は『政論家』たちに対して、ボナンは、モンテスキューの批判的摂取の上に立って、いかなる思想的立場を樹立しようとしたのか」である。

ボナンは政論家の理論を仮說的体系と批判し、モンテスキューの批判的摂取によって二つの基本原理を提示した。一つは社会の本質的な原因は人間の自然的な社会性にあり、いま一つは自然権の淵源は自然人にあるとした。これら二つの基本原理はボナンのすべての理論の基礎となった。ボナンの作品には常に抽象的存在としての人間ではなく、自然的な事実としての人間があった。そ

れは彼が置かれた境涯のゆえであろうか。

疑問その4は「近代行政研究の普遍性に属する要素を越えて、ボナンの発見あるいは創造といえるのは何であったのか」である。

ボナンの発見あるいは創造は行政と統治の区別および関係であると思う。従来、行政と統治とは区別されず混同されてきた。行政と統治との混同は行政研究と行政実務に混乱を生ぜしめた。ボナンは行政研究上の問題点を克服するために、また行政実務上の弊害を除去するために行政と統治とを区別した。このことにより、新しいディシプリンとしての「行政学」(science administrative)が誕生した。また、統治の行政に対する不必要な介入・干渉が防止されることになった。行政と統治の関係についてもボナンの発見あるいは創造であると思う。彼は「腕はその働きを決める意思がなければ作用しないであろうと同様に、行政もその働きを創り出し指導する統治がなければ作用することができないであろう」といった。行政と統治の関係は腕 (bras) と頭 (pensée) にたとえられた。また、彼は「人間の身体のなかに行動意思を自由に遂行する力がないならば、人間は行動意思をもっているだけでは不十分であるように、行政が統治にとって公共事務の管理手段でないならば統治は空虚な存在であろう」といった。行政を「行動意思を自由に遂行する力」に、統治を「行動意思」にたとえた。ボナンは切断することのできない人間の諸器官を持ち出し、行政と統治との有機的連関性を論じた。

疑問その5は「それらは学説史の上でどのように引き継がれていったのか」である。

ボナンの行政と統治の区別および関係はドイツ、アメリカ、日本に引き継がれていったと思う。シュタイン行政学は憲政 (Verfassung) と行政 (Verwaltung) とを区別し、両者の関係を論じた。シュタインは若き日にフランスに遊学し、フランス行政の研究者であったジェランド (Joseph-Marie de Gérando, 1772-1842)、コルムナン (Louis Marie Delahaye de Cormenin, 1788-1868)、ヴィヴィアン (Alexandre-François Vivien, 1799-1854) から影響を受けた。彼らはボナンの影響を受けていた。ボナン学説がシュタイン行政学に影響を与えたことは想像に難くない。著者は初めてボナンの著作に会ったとき、強い既視感に襲われた。既知のシュタイン行政学説が未知のボナン学説にそっくりだったからであった。アメリカ行政学にもボナン行政学説の影響をみることができる。行政はボナンにあっては「部分的かつ詳細に活動する統治」であり、W・ウィルソン (Woodrow Wilson, 1856-1924) にあっては「行動する政府」である。ボナン行政学説はアメリカ行政学とも軌を一にする。ちなみに、行政はシュタインにあっては「活動する憲政」である。わが国の蠟山政道は「統治無き行政は盲目であり、行政無き統治は手足を欠く¹⁰⁾」という。蠟山はボナンを引用するので、その学説を承知していたと思う。

3. J・モラン=ドゥヴィレ論文の検討—再訪その2—

次に、再訪の契機となったJ・モラン=ドゥヴィレ論文を尋ね、拙著を補うものを見つけたいと思う。この論文の題目は「シャルル=ジャン・ボナンの『行政の諸原理』」である。この論文は1993年に「フランスの地方行政 (1750-1940) (L'administration territoriale de la France (1750-1940))」というテーマで開催のシンポジウムでの報告原稿に手を加えたものである。

報告者は「一世紀半前からほとんど注目されなかった¹¹⁾」ボナンを取り上げることに躊躇を覚えている。しかし、報告者は当時の諸外国 (スペイン、ポルトガル、ブラジルなど) のボナンに

対する評価、フランス行政学の創設者としてのボナン、彼に対する過激な批判の緩和のためにボナンの主著『行政の諸原理』を取り上げることは益のないことではなからうという¹²⁾。以下に、この論文を検討する。

論文は三つの項目から成る。まず「壮大な構想—行政を科学として扱ったこと—」(Un grand dessein: traiter de l'administration comme science)、ついで「公益と行政の独立に対する礼賛者」(Le thuriféraire de l'intérêt public et de l'indépendance de l'administration)、最後は「地方行政、行政官の職歴・資質」(l'administration territoriale, carrière et qualité des administrateurs)である。

(1) 「壮大な構想—行政を科学として扱ったこと—」

この項目の下にボナンの三つの所説が検討される¹³⁾。「私は行政を科学として扱った」という所説、「恐らく目的からしてより大きい、結果からしてより有益ないかなる問題も公人の熟考の対象にはならなかった」という所説、「社会性・・・理性・・・経験・・・実証主義」という所説である。

ア. 「私は行政を科学として扱った」

ボナンは行政を科学として扱うことによって、はじめて「行政学の存在を示すこと」(démontrer l'existence de la science administrative)ができた。ボナンは「行政学の創始者」(fondateur de la science administrative)といえる。

イ. 「恐らく目的からしてより大きい、結果からしてより有益ないかなる問題も公人の熟考の対象にはならなかった」

行政は個人の幸福、公の安寧、社会秩序の維持に重要な役割を果たしている。行政は大きな目的を有し、その結果は有益である。しかし、これまで行政は問題にされなかったし、公人の考察対象とはならなかった。これを取り上げたのがボナンであった。この点からも、ボナンは行政学の創始者である。

ウ. 「社会性・・・理性・・・経験・・・実証主義」

ボナンは行政の「真実を発見しあるいは諸原理を立て調整するには事実こそが検討されなければならない」といって、行政の実証研究の必要性を主張する。ボナンは行政に関する「実証主義的理論の先駆者」(précurseur des théories positivistes)である。

(2) 「公益と行政の独立に対する礼賛者」

この項目の下にボナンの四つの所説が検討される¹⁴⁾。「公益は個々人を結びつける接着剤である」という所説、「公の秩序は家庭のそれを支配するものとは別の極めて重要なものではないだろうか」という所説、「統治は指導する頭である。行政は執行する腕である」という所説、「行政を行うとは一般的に規律することである。裁判するとは個別的に規律することである」という所説である。

ア. 「公益は個々人を結びつける接着剤である」

公益は「私益の集合」(réunion des intérêts privés)である。個々の人間がその生存を保全するために持っているさまざまな欲求が私益である。私益が相集って公益になる。それゆえ、公益は個々人を結びつける接着剤である。

イ. 「公の秩序は家庭のそれを支配するものとは別の極めて重要なものではないだろうか」

ボナンは私の秩序よりは公のそれが重要であるとの認識から公法の優越性を主張する。このた

めに、彼は民法典が国家のすべての法律を含み、万人を満足させているという考えを批判する。ボナンはパリ法学院で廃止された行政法の授業の再開を主張する。

ウ。「統治は指導する頭である。行政は執行する腕である」

ボナンは「腕はその働きを決める意思がなければ作用しないであろうと同様に、行政もその働きを創り出し指導する統治がなければ作用することができないであろう」といって、行政を「腕」(bras)に、統治を「頭」(pensée)にそれぞれたとえる。

エ。「行政を行うとは一般的に規律することである。裁判するとは個別的に規律することである」

行政は一般利益に関する法律の執行であるのに対し、司法は裁判所による個別具体的事件に対する法律の適用であるからである。行政が公益の実現を目的とする一般的作用であるのに対し、司法が個別具体の紛争の裁定を目的とする個別具体的作用であるからである。

(3)「地方行政、行政官の職歴・資質」

この項目の下にボナンの四つの所説が検討される¹⁵⁾。「地域分割は社会機構の円天井のカギのようなものである。それは政治秩序に資するものである」という所説、「行政は行政法令を執行するばかりではなく、社会における人間にかかわるすべてのものを協働させる任務も負っている」という所説、「行政におけるすべての安全と親切な行為が依存するのは豊かな原理である。それは昇階制の原理である」という所説、「権限行使によって時が経てば仕事に関する知識が得られるならば、この知識はしかしながらその当初の研究が理論を発展させる限りでしか確かなものではないのである」という所説である。

ア。「地域分割は社会機構の円天井のカギのようなものである。それは政治秩序に資するものである」

ボナンはむしろジャコバン主義者(jacobin)であった。しかし、彼は地方分権に関心を抱いていた。国土の過度の分割は政治機械の歯車をいたずらに複雑にすることになる。逆に、あまり国土を分割しないことは魂と生命を奪うことになる。

イ。「行政は行政法令を執行するばかりではなく、社会における人間にかかわるすべてのものを協働させる任務も負っている」

ボナンは理想主義者(idéaliste)であった。そのために、行政官の仕事は行政法令の執行以上の義務を伴うことになる。行政官は裁判官とは違って社会の需要と発展とに細心の注意を払わなければならないし、法律規定の職務以上に社会に対する配慮と社会について深く考察しなければならない。

ウ。「行政におけるすべての安全と親切な行為が依存するのは豊かな原理である。それは昇階制の原理である」

ボナンは行政官の昇階制(marche graduelle)を検討し、これを積極的に評価する。昇階制とは「上級の職位に昇任するためには下位の職位を経験しなければならないこと」をいう。昇階制の長所は法と国家に道徳を与えること、陰謀・ひいき・贈収賄への期待を奪うこと、公職に徳性と人材を確保すること等である。

エ。「権限行使によって時が経てば仕事に関する知識が得られるならば、この知識はしかしながらその当初の研究が理論を発展させる限りでしか確かなものではないのである」

ボナンは行政官の養成に関して実践的教育と理論的教育の必要性を説く。若者は行政を行うことで技術を学び、行政官として訓練される。しかし、ボナンは実践的教育の前に理論的教育の必要性を説く。その内容は行政の科学性、行政の基本原則、公法の特異性に関するものである。

4. 『行政学のデジャ・ヴューボナン研究』の補遺—再訪その3—

J・モラン=ドゥヴィレ論文を概観した。この論文は拙著が十分に明らかにしなかった点も取り上げている。一つはM・オーリウ (Maurice Hauriou, 1856-1929) のボナン批判である。この点は拙著でも触れてはいるが、不十分の観があるので取り上げて補完したいと思う。いま一つはジャコバン主義者としてのボナンである。これも拙著が暗に触れた点である。本稿で補い明らかにしたい。

(1) M・オーリウのボナン批判

フランスはボナンを一世紀半前からほとんど注目せず、諸外国 (スペイン、イタリア、ポルトガル、ラテン・アメリカ、ブラジル) がボナンを評価するのに対して評価しなかった¹⁶⁾。また、フランスは二世紀近くも彼の著作について沈黙し続けた¹⁷⁾。これらは「行政法の大家¹⁸⁾」(maîtres du droit administratif) の一人と目されるオーリウのボナン批判によるところ大である。

オーリウは「近代行政法の母国たるフランスにおいて、はじめて真に体系的な行政法学を確立した者¹⁹⁾」である。行政法研究者としてのオーリウの最初の業績は判例評釈である。その後も彼は丹念にコンセイユ・デタ判例の評釈を行い、その数は約350件にもなっている²⁰⁾。オーリウは行政判例評釈者でもあった。

オーリウのボナン批判は、行政研究に関するボナンとオーリウの方法の違いによるものである。ボナンは行政を科学的に (=行政学的に) 研究しようとしたのに対し、オーリウは行政を法的に (=行政法学的に) 考察しようとした。それゆえ、オーリウはボナンの行政研究にはコンセイユ・デタ判例で補強された法の考察がなされていないとボナンの『行政の諸原理』を批判したのである²¹⁾。

両者の研究方法の違いは決定的であった。ボナンは後世のフランス行政の研究者がとった方法、すなわちコンセイユ・デタ判例の分析という方法をとらなかった。したがって、ボナンは後の行政研究者によって顧みられることはなかった²²⁾。

オーリウは行政研究の方法の違いでボナンを批判した。しかし、オーリウとボナンの行政の本質についての理解は共通している。オーリウは行政の本質を「事務管理」(gestion d'affaires) に求め、ボナンはそれを「公共事務管理」(gestion des affaires publiques) に求めるからである²³⁾。

ちなみに、オーリウはフランス行政法の歴史を三つの時期に区分する。第一期「内々の準備期」(période d'élaboration secrète, 1800-1818)、第二期「公表の時期」(période de divulgation, 1818-1860)、第三期「組織化の時期」(période d'organisation, 1860~) である。オーリウは第二期の起点を1806年以降のコンセイユ・デタ判例を分析した1818年のマカレル (Louis Antoine Macarel, 1790-1851) の『行政判例綱要²⁴⁾』(Les éléments de jurisprudence administrative) に求めた。これはフランスにおける行政法研究の方法を如実に示したものと見える²⁵⁾。

(2) ジャコバン主義者としてのボナン

この点も拙著はボナンをジャコバン主義者と断ずることこそしなかったものの、「ボナン行政学

の時代背景」の一つに「中央集権の時代」があったことをあげていることから、暗にボナンをジャコバン主義者といっている²⁶⁾。中央集権国家はナポレオン体制そのものであった。中央集権国家としてのナポレオン体制はどんなものであったか。

共和暦 8 年霧月 18 日 (1799 年 11 月 9 日) のクー・デタによって総裁政府を打倒し権力を掌握したナポレオンは、共和暦 8 年霜月 22 日 (1799 年 12 月 13 日) の憲法を制定する。全 95 条から成り、第 1 統領にナポレオンを、第 2 統領にカムバセレスを、第 3 統領にルブランをそれぞれ指名する共和暦 8 年憲法の特徴は法律の発議権を政府にのみ認め、「護民院」(Tribunat) や「立法府」(Corps-Législatif) の権限を著しく制限する行政権優位の構造になっている点にある。

行政権優位の構造は、共和暦 10 年熱月 16 日 (1802 年 8 月 4 日) の元老院議決によって更に進む。全 86 条の元老院議決は統領を終身にし、護民院の議員定数を 100 名から 50 名にする。更に進んで共和暦 12 年花月 28 日 (1804 年 5 月 18 日) の元老院議決は第 2 条によって皇帝制度を設け、皇帝にフランスの統治を委任する。第 2 条によって「フランス人の皇帝」と規定されたナポレオンは、司法裁判官の任命権をも掌握する。こうした行政権優位の構造は 1799 年のコンセイユ・デタや 1807 年の会計検査院といったグラン・コールの創設によって補強される。

国レベルの行政権の強化・拡大は、地方との関係では可能な限り統治権を中央に集中する中央集権化となって現われてくる。共和暦 8 年雨月 28 日 (1800 年 2 月 17 日) に、「フランス行政の憲法」といわれる法律が制定される。本法によってフランス行政は、極度に中央集権化される。まず第 1 統領は県知事、県事務総長、郡長、人口 5 千以上の市町村の長・助役、警視および警視総監を任命する。ついで県議会議員および郡議会議員も第 1 統領によって任命される。最後に行政裁判機関および県知事の諮問機関としての県参事会のメンバーも第 1 統領の任命によっている。

ボナンが研究対象としたのは、まさに行政の季節ともいえる中央集権時代の行政であった。このような状況下において、行政の研究は生まれるべくして生まれたといつてよかろう。例えば、ボナンの 1812 年の『行政の諸原理』第 3 版の第 1 巻の第 2 部「行政組織」で扱われる裁判制度の部分は、1800 年 2 月 17 日の法律の注釈といつてもよいくらいである。ボナン行政学は中央集権を推し進める時代を背景にして出現したのである。

J・モラン=ドゥヴィレは「彼〔ボナン〕は間違いなくナポレオン体制を崇拝していた²⁷⁾」と断ずる。ボナンはジャコバン主義者であった。このことは、ボナンがナポレオン追放後フランス革命の成果を否定しようとするルイ 18 世の体制=王政復古体制を厳しく批判するからである。「革命および啓蒙時代の最も有用な諸制度、それらを創設した人民にとって最も名誉な諸制度がまったく尊重されなかった。身体、財産および良心が脅かされそうだったし、最も正式な契約が破られた。あたかも元首空位期間の不幸なときには、すべてが非正統的で非合法的でなければならなかったかのように。偽善が秩序、身体および財産に対する反動者の侵害を覆い隠した²⁸⁾」。

それゆえ、ナポレオンの再登場 (1815 年 3 月エルバ島脱出、パリ帰還) が好意的に描かれる。「ナポレオンは非正統的な政府によって蒙った愚かさや侵害の恨みを晴らし、フランスを内外のたくらみから救い出し、フランスの独立を尊重させ、フランスをヨーロッパの最強の国に戻すために突如現われた²⁹⁾」のである。

ボナンにとって、ナポレオンの再登板はフランス革命の遺産を守るために必要であった。しかし、その夢は「百日」で潰えた。ボナンは「原因の正当な、手段の過酷な、結果の有益な、そし

て時と人間理性の抗し難い進展力によって導かれる革命はヨーロッパの共有となるであろう³⁰⁾と現体制＝王政復古体制に対する「暴力的な反対」＝革命に夢を託す以外になす術を知らなかった。

ジャコバン主義者の国家論は中央集権国家である。中央集権国家は比喩的に「ジャコバン国家」(l'Etat jacobin)といわれる。ジャコバン国家とは、フランス大革命期にジャコバン派によって革命を遂行するために権力を国家に集中した中央集権国家をいう。ジャコバン国家は三つの原理から成る³¹⁾。第1は、「中央の調整だけ」(seule la coordination centrale)が社会の諸行動を「始める」(initier)ことができること。第2は、「国家だけ」(seule l'Etat)が一般利益と特殊利益との相互関係を「裁定する」(arbitrer)ことができること。第3は、「中央の理性だけ」(seule la raison centrale)が地方を「導く」(orienter)ことができること。

これらの原理から中央と地方との関係についての三つの特徴が出てくる³²⁾。第1は、中央が地方を統制する権限、すなわち「後見的監督権」(pouvoir tutélaire)を持っていること。第2は、中央が地方公共団体と社会団体との間の「仲裁権」(pouvoir d'arbitrage)を持っていること。第3は、中央が合理性を保証する「技術的経済的評価権」(pouvoir d'expertise technique et économique)を持っていること。

5. おわりに

J・モラン＝ドゥヴィレ論文により拙著を補った。しかし、依然、課題は残った。1995年刊の拙著の叙述は今なお通用すると思う。「・・・1834年に『ラムネとシャトーブリアンの未来論に対する反駁』を物した後のボナン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詳である。ただルモニエによれば³³⁾、ボナンはその後(年代不明)ブルボン(Bourbons)に赴き、そこで友人が職を探すように勧めるが、彼はそれを絶えず拒否し、また旧知人と会うこともせず、孤独な生活を送ったという。しかし、文筆活動をしたのか、また逝く年はいつかといった彼の晩年については不明である。ボナンは、依然として知られざる人である³⁴⁾」。

1) 原田久「書評『行政学のデジャ・ヴューボナン研究ー』」(行政管理研究センター編『季刊行政管理研究』71号、1995年)70頁。

2) 同上71頁。

3) H.A.Simon, "The Proverbs of Administratoins," *Public Administration Review*, Vol.6, 1946, p.53.

4) 参照、田中二郎『行政法総論』(有斐閣、1957年)。

5) 参照、渡邊榮文『行政学のデジャ・ヴューボナン研究ー』168-169頁。

6) 参照、同上書62頁。

7) 新川達郎「書評『行政学のデジャ・ヴューボナン研究ー』」(日本行政学会編『年報行政研究』32号、1997年)149頁。

8) 同上149頁。

9) 同上149頁。

10) 蠟山政道『行政学講義序論』(日本評論社、1950年)140頁。

11) Jacqueline Morand-Deville, "«Les principes d'administration publique» de Charles-Jean Bonnin," *La revue administrative*, n°289, 1996, p.8.

-
- 12) Ibid.,pp.8-9.
 - 13) Ibid.,pp.10-12.
 - 14) Ibid.,pp.12-14.
 - 15) Ibid.,pp.14-17.
 - 16) Ibid.,pp.8-9.
 - 17) Ibid.,p.18.
 - 18) Ibid.,p.9.
 - 19) 兼子仁・磯部力・村上順『フランス行政法』（岩波書店、1990年）225頁。
 - 20) 同上書 236頁。
 - 21) Jacqueline Morand-Deville,op.cit.,p.18.
 - 22) 参照、渡邊榮文・前掲書 120頁。
 - 23) 参照、同上書 111頁。
 - 24) 本書未見。
 - 25) 参照、渡邊榮文・前掲書 121頁。
 - 26) 参照、同上書 61-62頁。
 - 27) Jacqueline Morand-Deville,op.cit.,p.9.
 - 28) 参照、渡邊榮文・前掲書 17頁。
 - 29) 参照、同上書 17頁。
 - 30) 参照、同上書 17頁。
 - 31) Bruno Rémond, *La fin de l'Etat Jacobin?*, L.G.D.J.,1998,p.23.
 - 32) *Ibid.*,p.23.
 - 33) Lemonier, “Notice historique,” *Pensées de C.J.B.Bonnin*,1824,p.lix.による。
 - 34) 渡邊榮文・前掲書 31頁。