

## アメリカ公務員制度の課題

君 村 昌

### 序

コロンビア大学教授W・S・セイヤー(Sayre)はすでに一九五四年、アメリカ会議(The American Assembly)の報告書である『連邦政府行政』(Federal Government Service)の序文において、「われわれが直面している厳しい現実、連邦公務員制度がますます大きな権力をもつ傾向にあるということだ。」とべている。それは一つには、連邦公務員制度が、その規模や複雑性において増大した故であり、より基本的には公務員が公共政策の形成にまきこまれざるをえなくなっているからであり、さらに、公共政策の実施に当って、手段の選択、政府の仕事の緩急や進度の決定に公務員が大きな自由裁量権をもつに至った故であると指摘している。

こうして、連邦公務員制度の質や責任の問題に大きな関心が払われるようになってきたが、このような問題意識からすれば、公務員を統制するという問題に対する公務員制度改革論者のか

つての解答は単純なものであったといえよう。すなわち、彼らの主張によれば、有能な公務員は政党政治に隷属することから一たび解放されるならば、被選官吏による政策方向づけのもとで、その実現のための中立的手段になるだろうというのであった。このことは、複雑な権力の行使よりもむしろルーティンに従事している下級公務員にとってのみ一応有効な解答であるにすぎない。少くとも、メリット・システム(Merit System)が連邦行政の十分の九以上を含むまでに拡大した現在においては、そして連邦公務員制度が政治権力の大きな中心にまで変貌している現在においては、もはや有効であるとはいえない。昨日の解答は往々今日の問題である。今や連邦人事制度の根底にある前提そのものが問われているのである。かくて、中立性は公務員の有能さや公務の能率と矛盾しないかどうかについて強い疑問が提示されるに至っている。したがって、有能な公務員制度を維持しつつ、それに伴う十分な責任体制をいかにして確保するかが大きな課題となってきた。

たとえば、一九三七年の行政管理に関する大統領委員会の報告以来、政府の人事改善における大統領リーダーシップの重要性が強調された。このことは、一九四九年の第一次フーバー委員会によっても再確認され、人事管理に対する執行部責任という命題は一連の行政命令によって実現に移されてきた。また一九五四年のアメリカ会議の報告も公務員の大統領に対する責任体制の強化を主張しているが、とくに第二次フーバー委員会の報告においては、そのための具体的方策の一つとして上級公務員制度 (Senior Civil Service : SCS) の創設が提案されるに至っている。

今日の公務員制度をめぐるかような問題状況をふまえながら、セイヤーは一九五五年アメリカ農務省の大学卒業生研修所 (The Graduate School U. S. Department of Agriculture) によって刊行された『連邦行政における民主主義』 (Democracy in Federal Administration) のなかで『公務員制度——その将来の地位』 (“The Public Service—Its Future Status”) と題して、きわめて要領よく公務員制度の問題点を整理し、鋭く分析の筆をすすめている。以下において彼の分析にしたがいながら、アメリカ公務員制度の問題点をたずねてみよう。

## 一

セイヤーはアメリカ公務員制度の歴史が今や新しい時代に入ったとして、それは少くとも次の二つの基礎的側面において新

しく、また従来と異ったものであると論じている。すなわち、第一は、巨大な連邦政府 (national government) が今日いぜんとして存在していることである。最近廿五年間の膨張は不況や戦争に伴う、単に一時のかつ緊急の膨張ではない。連邦政府が、国家経済繁栄のマネージャーとしての役割をはたすということは、超党派的事実として受入れられている。現在議論されていることは国家経済の管理者としての政府に責任があるかどうかということよりも、むしろその責任のとり方やその手段に関してである。

第二に、連邦政府には、生活の事実として、受入れられ、また担われている世界指導の役割が課せられている。すべての自由社会の指導者としての世界におけるアメリカの責任は限りなく大きいものである。このことはアメリカの政治において、第一の点よりもっとあまねく超党派的に受入れられている事実なのである。

これら二つの事実だけをみても未来の連邦公務員制度の重要性が分るし、アメリカ公務員制度の資産と負債を徹底的かつ卒直に吟味することがいかに必要かが分るといってよい。したがって、このような問題の分析や調査がすでにいかなる仕方でも、直面目に、有効に開始されているかを注目してみなければならぬ。

最近、真剣に注意を払われるようになった事柄として少くとも次の五項目を挙げることができよう。第一に歴史的レベルに

関して、なに人もL・ホワイトの三冊の書物(The Federalists, The Jeffersonians, The Jacksonians)を公務員制度の分野における過去のついての真に重要な再評価として、その重要性を見過すべきではない。第二に注目すべきものは、一九四九年の第一次フーバー委員会による人事行政に関する秀れた報告である。第三に、一九四九年「アメリカ会議」(American Assembly)によって産み出された『連邦政府行政』(The Federal Government Service)がある。この書物に含まれている認識、結論はアメリカの世論を代表する五十人以上の指導者の作品であり、それ故単にグループの人事行政専門家か政治学者が確信し強調する意見にとどまらない。第四に、一九五五年二月に刊行された第二次フーバー委員会の人事及び公務員制度に関する専門調査班報告がある。第五に若干カテゴリーを異にするが、イギリスのR・N・シュパン(Spann)によって最近『政治研究』(Political Studies)誌に掲載された二つの簡潔な論文がある。これらは、アメリカ公務員制度の問題にいかにな真面目で適切な注意が払われつつあるかを示す実例である。またそれは、現代は再評価と正当な評価を要求する時代であることが認識されつつあることの証拠である。

二

このように、公務員制度が今日、従来とは基本的に異なる課題をになっていることを指摘し、それに取組んだ諸労作を例挙

した後、セイヤーはさらに、アメリカ公務員制度の特徴についてたずねる。すなわち、アメリカにおける連邦公務員制度の顕著な特徴はなにか、アメリカにおける連邦公務員制度を他国の政府の公務員制度から区別しているものはなにか、またアメリカにおける大規模な私的職業から公務員制度を区別するものはなにかとたずねられた場合、次のようなものが主要にして顕著な特徴であることにおそらく意見の一致をみるであろうとするのである。

第一に、現在のアメリカ連邦政府行政は特殊専門化が高度にすすんでいる。このことはアメリカ人自身にはあまり明瞭に意識されていないが、外国人にとっては見逃すことのできない事実である。連邦公務員制度がこのように高度に特殊専門化しているということは、アメリカの社会自体が特殊専門化の重要性を大いに強調しているという事実の反映なのである。このような特殊専門化という特徴は、その結果や意味についての省察をわれわれに要求する。

第二に、連邦公務員は公共政策の形成に際して決定的な役割をもっている。すなわち、その権力は(イ)管理および勧告機能を有することから生じるし、(ロ)他の部局から提案された政策の検討に当ってこれを分析し、批判するという機能をもつことから生じる。さらに(ハ)政策を実施する際に広汎な自由裁量が委ねられていることから生じている。けだし、行政部門に与えられた自由裁量の量ほど廿世紀の立法にとって特徴的なものは他には

存しないからである。最後に、(二)連邦公務員制度は権力の他の中心——執政部門、議会、利益集団、公務員自身の専門職業団体——との緊密な関係から生じる政策分野における権力をもっている。この第二の特徴は、アメリカ社会の外にあって、公平な見解をもちうる外国の観察者にとって、もっとも明瞭なものであるが、アメリカ人自身にとっても、ますます明白になってきた特徴である。

第三は、アメリカ社会のこのような高度に特殊専門化された強力な部門——公務員——に対する指導、責任、統制のための制度が不安定、あいまいな、またいくらか不満足なものであるということである。これはさきの特徴である。大規模で、割拠と多くアメリカ人が意識している特徴である。大規模で、割拠的で、分権化された社会における高度のエキスパートと強力な公務員に対して必要な統一、調整、責任ある指導をいかにして達成すべきかという問題が近年ますます頻繁に問われるようになった。

これらの基本的特徴の各々は公務員制度の将来の地位を考えるに当って、当面の重要問題なのである。

### 三

こうしてセイヤーはさらに上述の各々を特徴としてよりも、むしろ問題として取上げていく。すなわち、第一は特殊専門化の問題である。特殊専門化はアメリカ社会の顕著な特徴である

ばかりでなくて、大きな資産でもある。特殊専門化はアメリカの偉大な国家的強さの一つであると主張されている。——しかし同時にそれは犠牲を伴わずにはおかない。つまり、(1)均衡の上に立つ社会や政治制度において公益を確保していく上で、特殊専門化の問題は種々の困難をもたらすのである。というのは、スペシャリストは均衡のとれた見解を抱く傾向をもっていないから。(2)また、それは、民主的価値から離れようとする傾向のなかにその代価を伴っている。つまり特殊専門化の傾向の一つは、客観的事実や特徴を極大化し、一般社会において普及しているそれについての理解や同意を極小化することであるから、もっと露骨にいえば、エキスパートはエキスパートであるが故に彼が他の何人よりも、ずっとよく知っている特殊の問題に関して他人の容喙を許すまいとする傾向をもっているからである。(3)さらに以上のことにとどまらず、特殊専門化はまた、政府全体の管理において調整、統一性、首尾一貫性を保つことを困難ならしめるといふ欠陥をもつ。種々のスペシャリスト集団の要求、企画と実施計画はどのようにして相互に均衡を保ち議員にとってのみならず、一般公衆にとっても受容可能な政府全体の施策にまで総合されうるものであろうか？

このような過度の特殊専門化に伴う弊害に対処するために、さまざまな方策が今日アメリカにおいて考えられている。もっともそれらの若干は特殊専門化という問題との関連において必ずしも考えられていないけれども。それらの方策のうちもっと

も注目すべき二、三のものを以下にあげてみよう。

I 上級公務員制度 (SCS) に対する第二次フーバー委員会の提案は、一つの重要な側面で特殊専門化の問題を取扱おうとする試みである。上級公務員制度の提案は、一部局に限定されない管理的職を設定しようとする提案であり、そこでは階級 (rank) を仕事につける伝統的やり方と異なりむしろ個人 (person) につけるべきだという建前をとっている。また上級公務員制度の職員は、トップ・マネージメントにおいてある仕事から他の仕事へ弾力性をもって移ることができる。上級公務員制度のこれらのすべての特色はスペシャリストの世界で、新しい均衡を見出そうとする努力を志向するものである。すなわち、広汎な政府の実施計画との関連において、たとえジェネラリスト (generalists) とまではいかなくとも、おそらくスペシャリスト以上のもの (superspecialist) を創造しようとする努力を志向するものなのである。もっともこの提案は実際には容易に採用される解決策ではない。そこにはなお十分に考えらるべき多くの困難な側面が含まれているからである。しかしそれは特殊専門化の問題を処理しようとする一つの努力ではあるといえよう。

II 特殊専門化の問題に対する解答としてかなりの注意をうけているもう一つの提案は、管理者養成のプログラムである。管理者養成という考え方はことに大企業における企業管理によって発展させられてきたのであるが、この考え方は第二次フー

バー委員会によっても支持された。この管理者養成提案は特殊専門化に従って新職員を募集するやり方をつづけながら、しかも管理者的、すなわちジェネラリスト的才幹をもつ人を早期に識別し、彼らのジェネラリスト的技能 (skill) (換言すれば、一部局に限定されず広く管理職的地位に奉仕する技能すなわち単なるスペシャリストにとどまらないようなもの) を、順次、様々な特殊専門領域のなかに含まれている責任にさらすことによつて発展させようとするプランであり、また総合化——スペシャリストの要求を融合させること——のなかで彼らを訓練することによつてジェネラリストを発展させようとするプランである。

III 第三に現に行われている部分的解決案が存在している。すなわち、多数の若いジェネラリストを募集することであり、それは連邦政府において、最近二十年以上にわたり行われてきたが、JMA (Junior Management Assistant) プログラムがその代表的なものである。換言すれば、スペシャリストを管理するという問題に専念し、関心をもつ人々をますます多数、全連邦行政のなかに補充しようとする努力である。

IV 第四の解決案は、スペシャリストにその特殊専門化が所属部局、政府さらに社会に対してどんな意味をもつかを理解させようとする提案である。つまり、特殊専門化の欠陥を彼に知らせ、特殊専門化に伴う弊害を減少させようとする努力のなかに直接スペシャリストを参加させようとする提案である。

これら四つの解決案は近い将来において、特殊専門化の問題に対して完全に満足のいく解答を与えようとするものではない、しかしこれらの着想や考え方は少くとも真面目に議論され実験されてきたものの実例である。

#### 四

第二に、権力の問題に移ろう。すでに今日の公務員制度の著しい特徴として指摘してきたごとく、高級公務員は今や強大な権力をもつに至っている。したがって公務員の不偏不党性との関連において、高級公務員の性格について大きな問題が投げかけられている。従来、往々にしてイギリスの行政階級を模範として、この問題に接近する方向で解決案が求められてきた。しかし、今日このような解決はイギリスにおいてさえ適切であるかどうか大いに疑わしいのであるが、それがアメリカに適用できないことは明瞭になってきている。現実に、自由裁量が重きをなすような比較的高いレベルでは、アメリカの高級公務員は、中性的存在ではなく、明確に男性的であるといえよう。つまり、高級公務員は自己の組織の実施計画、自己の専門職業や専門分野の意義を正当なものと確信しており、またアメリカの社会生活やそのさまざまな社会的つながりの主流というものから身を引くよりも、むしろそれらに積極的に参加する傾向をもっているからである。要するにアメリカ高級公務員は政策や実施計画に固く結びついており、自らを正に一人のエキスパートとは考

えるが、一つの道具とも、また機械の交換可能な部分の一つとも考えてはいたないのである。従って、この問題は、ただ、イギリスなどの外国の実例を模倣するのではなくて、アメリカ自体の政治上の本来的な性格、すなわちアメリカ自体の現実との関連で、解決されなければならないものである。その解決は手元にはなく、ある意味で問題の広い認識が解決の開始である。

このような権力の問題に対する当面の解決案は、問題の存在そのものを否定しようとする傾向があるために相対的に少い。しかしながら、第一次フーバー委員会は執行部責任を新たに強調しており、この命題はある人々によって一つの解決とみられ、解決の開始とみなされている。就中、人事行政に対して大統領が責任を負うべきであるという勧告は、おそらくもっとも将来性のある提案である。さらに、第二次フーバー委員会は、一方において政治的管理者団の強化を提案しながら、政治的管理者の機能と上級公務員(SCS)の機能を区別しようとした。すなわち、政治的管理者は政治的責任をになうべきであり、上級公務員は政治的管理者の指揮のもとに、政治的に中立性を保ち、行政的責任をはたすべきであると規定した。

このようにして、第二次フーバー委員会は、高級公務員が全く正当に、全く合憲的に、全く必然的に権力の行使に従事しているという事実を合理化し、正当化する一つの道を示唆した。しかし、セーヤーの見るところではフーバー委員会の専門調査班による解決案はなお、あまりにも強く上級公務員(SCS)に

中立性を要求しており、上級公務員の政策責任を過去・現在・未来のレベル以下におしよげており、著しく現実の実体を無視したものであった。

## 五

さて、上述のような特殊専門化された権力をもった公務員制度は誰に対して責任を負うべきか？ という意味で第三に責任の問題が大きな課題として登場してくる。

公務員制度についてのこの問題は、つねに、明快な回答を与えられずにきた。アメリカの立憲的、政治的制度の下では、行政機関にある恒久的職員の仕事を指揮する権力を求めて少くとも五つの主要な勢力が競い合っている。権力を要求するこれらの五つの勢力のうち、いかなるものも独占的、排他的要求を主張することに成功したものはなかった。しかしアメリカの歴史上のさまざまな時期に公務員制度のさまざまな部分において、これらの権力を求めるものの間の比重や同盟関係の性格はさまざまに変化してきた。これらの五つの権力を要求するものとは、第一に大統領とその部長官、第二に議会全体、その上下両院、その諸委員会であり、議会はアメリカ歴史上若干の時期と場所で直接権力に対する要求をなした。第三に権力を要求するものとして多数政党があり、政党の要求はその全国委員会、その議長、その他の指導者を通して行われる。第四は利益集団であり、ことに顧客集団である。アメリカの政治的行政的世界へ利益集

団が参加しているという事実、その性格については、いまさら強調する必要もない程であるが、それは大きな国家的強力の根源であると同時に、幾多の問題の根源でもある。第五は特殊専門化された終身公務員自身である。彼らはすべての集団と同様に、自分自身の専門分野の利益のために自律的に、自己中心的に行動したいという志向をもっている。

一九三七年の大統領委員会報告、二つのフーバー委員会報告、アメリカ会議の報告の主題は、大統領へ導く線に公務員の第一次責任 (responsibility and accountability) を集中すべきであるということであった。多数の労作は、大統領制へ導く責任の線を強化するための最近廿年の努力に向けられた。それは議会の地方的選挙区に対立するものとして、大統領の全国的選挙区を主張する。それはリーダーシップのなんらかの他の根源と比較して、大統領リーダーシップのより大きな可能性や能率を主張する。この立場の人々は憲法第二条の行政権は大統領に帰属するという論点を特に強調する。

権力を要求する他のものは公の議論において大統領ほどの特権的支持もうけなかったし、それを支持するための高度に発展した教義もたなかったが、大統領の側には伝統と実際の重みが存在してきた。議会を除いて、権力を要求する他のものはその要求をより静かにより特定の、あまり一般的でなく主張する。議会はもちろんその要求をもっとも大声で行い、その意味で大統領のライバル的存在である。議会は最大の代表機関とし

て、その要求を主張する。それは憲法第一条の合衆国の立法権が連邦議会に属するという論点を根拠にする。

政党はそれに比べると要求をずっと小さな声で行い通常その要求を大統領か議会かいずれかの通路を通して主張する。利益集団はさまざまであるが、しかしそれらは通常公的要求においてあまりやかましくない。終身職公務員は自己中心的 (self-interest) 目標を公然とは主張しない。それは継続性と閱歴の重要性を力説する。實際上、もっとも頻繁に観察される同盟関係は議会の委員会、顧客集団、特殊専門化された終身職員の局単位の間にあるのである。この三者の同盟関係は執行部ヒエラルキーに対立して、それに抵抗する力を主張する。

責任における卓越した役割を大統領制が要求することは否定されるべきでないようおもわれる。このことは権力を要求する他の四つのものの影響が若干収縮することを意味するが特定の新しいバランスは容易に生み出されないだろう。このような再編成において、終身職員は権力の他の四つの中心の各々に対して彼らの関係がどうあるべきかを決定する必要があるだろうし、事実上決定することを強いられるだろう。執行部責任への新しい強調は四つの一般的形態をとっている。第一に伝統的な独立人事委員会による指揮命令に対立するものとして、人事制度の大統領による指揮命令、第二に人事委員会から省長官への人事管理の分権化、第三に人事手続における簡素化への復帰、第四に権力の他のラインに対してよりも、大統領の影響力のライン

により反応的な政府全体にわたる終身グループの発展。

これらの観念によってはじめて、責任の分野で広汎な解決が作り出される。もちろん第二の問題（権力の問題）と同様、大部分の公式の議論は、責任制度の問題及びそれがいかなる仕方で作られ出されているかを覆いかくす傾向がある。

上述のこれら三つの問題はたとえ中心的なものでないとしても、公務員制度が将来において満足させる必要のある複雑性を少くとも例示するものである。これら三つの領域の各々で、注意深く立案され、十分議論され、合理的に賛成された解決が必要である。われわれは公務員制度について、土着のアメリカの教義とよばれるものを発展させることが必要である。これまで、にわか作りや借りもので事をすませてきたが事態はもはやそれを許さないとどこまできている。すなわち、体系的な仕方ではアメリカの憲法制度、政治制度及び社会の事実と適合し、それを認識する公務員制度の教義の発展に真正面から取り組んでいくことが今や必要なのである、とセイヤーは結論づけている。

## 結 び

以上のようにセイヤーは、(1) 特殊専門化、(2) 権力、(3) 責任の三つの問題を中心に、公務員制度の将来の課題について分析を試みてきた。彼は先ず、過度の特殊専門化に対しどういう方策を樹立すべきかの問題を取りあげ、第二に、序文でもすでにふれたように今日の高級公務員の主要な特色をなす政策決定への



積極的参与、それに伴う強大な権力の保持という問題を直視し、従来のようにこの現実を回避することなく適正に対処せねばならぬと主張する。その際セイヤーは第二次フーバー委員会の上級公務員制度の提案を真に注目すべきものとしたが、但しこの提案があまりにも過度に高級公務員の中立性を強調している点に、強い反対の態度を表明したのであった。この問題は、第三の責任体制の確立の問題とも密接不可分に関連する。今日とくに大統領リーダーシップの強化によって責任体制の明確化が叫ばれているもののアメリカ特有の三権分立制度や政党の特質、圧力団体の役割などを考えた場合、かかる統治構造のもとでは大統領リーダーシップを強化する方向での高級公務員のあり方は果していかなるものであるべきかは、大きな問題である。これについては種々の論議が展開されているのが現状であり、しかも第二次フーバー委員会の上級公務員制度(SSS)の提案は必ずしも大統領リーダーシップの強化にならないのではないかという反論が強く存在しているのである。セイヤーもまたこのような立場に立ち、とくに上級公務員制度がイギリスの「行政階

級」を高く評価し、これをモデルにしている点に反対の態度を示し、外国からの借りものではアメリカの現実に即した解決案はえられないことを強く主張している。筆者はセイヤーが要領よく整理してくれた今日のアメリカ公務員制度をめぐる問題状況を十分参照しながら、とくに高級公務員制度のあり方に焦点を合わせて研究をすすめることを今後の課題にしたい。その際アメリカ統治構造をより深く究明するとともに、セイヤーをも含めた上級公務員制度(SSS)をめぐるアメリカ行政学者の賛否<sup>(註)</sup>をまず分析の手がかりとして取上げて行くつもりである。

(註) たとえば E. D. ホワイト、H. M. ソマーズ、P. V.

ライパー、E・ライマー、H・クリーブランド等の論者が賛否両論を闘わしてきた。なお、邦文文献としては井出嘉憲「合衆国における終身執行職制度の創設」(『社会科学ジャーナル』第二号)及び岡部史郎「アメリカにおける行政改革の動向―第二次フーバー委員会の報告―」(日本行政学会編「行政機構の改革」)参照。