

アメリカにおける高級公務員制度の問題点(二)

——第二次フーバー委員会の「上級公務員制度」
(Senior Civil Service) の提案をめぐって——

君 村 昌

問題の所在

- I SCS提案の内容
 - II SCSの政治的中立性提案をめぐる実現可能性の問題 (以上本号)
 - III SCSの政治的中立性提案をめぐる望ましさの問題
 - IV 統治構造との関連における論点の位置づけ
- あ と が き

問題の所在

「アメリカ公務員制度改革の歴史の上で、もっとも特徴的な点は最近に至るまで高級公務員制度に正面から取り組もうとする努力がみられなかったことであろう。⁽¹⁾」これは、第二次フーバー委員会専門調査班の事務局長を勤めたG・A・グレアムの指摘である。

アメリカにおける高級公務員制度の問題点(一)

周知のように、アメリカの近代的公務員制度の歴史は「獵官制」(spoils system)を克服する過程であり、一八八三年のペンドルトン法によって公開、競争試験による「資格任用制」(merit system)の確立への第一歩がまずふみ出された。その後、「資格任用制」の範囲は漸次その巾をひろげ、一層高い水準の官職にまで拡大し、今日では局長の多くや行政次官補のような高級官職までも包含するようになっていく。

その間、ビッグ・ガヴァメントの出現とともに、大規模雇用を可能ならしめるような人事機構を設定しようとする努力もみられたが、この過程においてさえ、高級公務員の問題を具体的制度として確立しようとする努力はみられなかった。高級公務員の問題はいわば多くの人々(改革論者、エキスパート、政治家、行政官など)の盲点になっており、したがって無視されてきた。このようことは、他国と比較して非常に対照的なことであつた。たとえば、ヨーロッパ諸国などでは、大規模な公務員の能率的一団を創造するさいに、最高の官職を重視し、きわめて有能な職員を確保するために最大の努力をはらうのがほとんど一般的にみられる事例である。しかるにアメリカの公務員制度はその例外であつた。すなわち、アメリカ公務員制度にみられる特殊専門化の徹底によるスペンアリスト尊重の気風、イギリスの行政階級のようなエリート的官僚集団の形成に対する反撥などの条件は、終身的高級公務員制度の確立を阻害する要因として働いてきた。⁽²⁾

もちろんアメリカにおいても、ワルドォの指摘するように、第一次大戦以来、「一般行政」(General Administration)という職能が明確な形で考えられるに至り、⁽³⁾とくに大恐慌を経験した一九三〇年代以後には終身職制の確立のための具体的勧告もなされてきた。

たとえば、一九三五年の公人事調査委員会(Commission of Inquiry on Public Service Personnel)の報告書は

「能力と特性をもつ青年男女をして公務に入る機会を開放し、かつそれを魅力的なものにし、また昇進の機会を与えて、名声と榮譽ある地位にまで達しうることによって、公務員を生涯の仕事として価値あるものにする……」⁽³⁾のような意味での終身職制 (career system) に基づく行政階級 (administrative service) の創設を勧告した。それは従来みられた猟官制の弊害をできるだけ防止しようとする消極的方策にとどまらず、より積極的に、非政治的トップ官職の確立を意図するものであった。このような提案を L・D・ホワイトはその著「政府終身職制」(Government Career Service) で、強く支持し、さらに詳細な展開を試みている。

また、一九三七年の行政管理に関する大統領委員会 (the President's Committee on Administrative Management) は、その勧告のなかで大統領の管理の武器をいかにして強化するかに関心をほらい、人事に関しては、人事長官によって指揮される強力な人事幕僚機関の設置を提案したが、ここでとくに注目すべきことは、大統領委員会に提出された「連邦行政における人事管理」という報告書のなかで、F・W・リーヴスと P・T・デーヴィッドが、新たに恒久的行政官団 (permanent administrative corps) の問題に取組み「高い政治的官職と最高の非政治的官職とを明確に区別し、内閣のすぐ下の高級官職の多くを非政治的終身職行政官に開放しておくことが、公務を活気づけるための人事行政上の最善の方策である」と指摘したことである。さらに第二次大戦前のトップ・マネージメント強化の努力は、いわゆるリード委員会として知られている公務員制度改善に関する大統領委員会 (the President's Committee on Civil Service Improvement) の報告書となって現われた。この委員会 (一九三九―四一年) の第一の関心事は連邦法律家の地位についてであったが、書記・行政・財務職一級以上のすべての行政官職を含む行政官団 (administrative corps) の創設を勧告した。⁽⁴⁾ 第二次大戦後においても、一九四九年の第一次フーバー委員会によって、前述の

行政管理に関する大統領委員会の報告以来の政府の人事政策における大統領リーダーシップの重要性が再確認され、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された。また、一九五四年のアメリカ会議(The American Assembly)の報告書も大統領に対する公務員の責任体制の強化を主張しているが、とくに一九五五年の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一部局に限定されないジェネラリスト的終身職高級公務員制度の確立を上級公務員制度(Senior Civil Service; SCS)とくっつけて提案するに至った。それはL・D・ホワイトも指摘するように一時しのぎの方策ではなくて、巨大な組織の管理や公共政策の形成と執行のさいに公務員がはたす大きな役割と関連しつつ、日程に上ってきたのである。⁽⁵⁾

ここでは近年、アメリカ公務員制度のなう課題について、鋭い分析を加えてきたW・S・セイヤーの見解をとりあげて問題の所在をたずねてみよう。たとえば、「アメリカの目標——六〇年代の行動プログラム——」という報告書のなかで、彼は端的に次のように指摘する。連邦公務員制度改善の目標と方法は過去三〇年間に行われた一連の研究や報告のなかで、しだいに明らかになってきたが、これらを要約するならば、将来の目標として五項目を指摘できる。項目の第一は執政長官および行政長官としての大統領に連邦人事制度を指導する明瞭な権限と責任を付与すること、同時に、人事政策への議会の参与の機構を改善することであり、また第五項目は、高級公務員——執行部門の管理者(the executive, the managers)、専門的・科学的官吏——の任用、養成、効果的配置という問題を人事制度の最優先事項とすることである。⁽⁶⁾

さらに、このような課題が提起された背景にある今日の問題状況について、セイヤーは「アメリカ会議」の報告書である「連邦政府行政」の序文において「われわれが直面している厳しい現実は、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。」と述べて、それは一つには、連邦公務員制度が、その規模や複雑性を増大したゆえであり、より基本的には公務員が公共政策の形成と執行に没頭せざるをえなくなったからである。執行部門の職員は政府の決定がなされる場合、発案、形成、交渉、決定の各過程において重要な参与をなすに至った。彼らは、それに基づいて問題点が解決されるはずである事実に関する指導的「専門家」(“expert”)であるとして広く認められているのであると指摘している。

こうして終身職公務員は政策形成をめぐる闘争と競争のなかで大きな権力を行使しているのであるが、特に注目すべき比較的新しい事実は、決定権力を握る他の諸力すなわち大統領、議会、政治的管理者、議会の委員会とその職員、利益集団、コミュニケーション・メディアとならんで今や終身職公務員のスポークスマンが競争の主要な参加者として正当に認められ、ほとんど疑問視されなくなったことである。さらに、公共政策の実施の段階で終身職公務員はきわめて大きな役割をはたしている。すなわち手段の選択、政府の仕事の緩急や進度の決定は公務員の手中ににぎられており、公共政策がどんな仕方で行われるかを決定するさいに、公務員はきわめて有利な立場を占めている。

このような状況のもとで、連邦公務員制度の質や責任の問題には当然大きな関心が払われるようになってきた。アメリカ公務員制度の歴史において一八八三年のペンドルトン法の成立にみられる、かつての公務員制度改革論者の主張は当時ようやく擡頭しつつあった官僚制に対する民主的統制の問題に対して、単純だが、魅力的解答を与えたものであり、有能な公務員が政党指導者への隷属からひとたび解放されるならば、被選官吏による政策の方向づけのもとで、その政策を実施するための中立的手段になるだろうと強調された。しかし、この主張は、主要な政策問題で大きな自由裁量権を行使している大規模で複雑な二十世紀の官僚制に対しては有効な解答とはなりえない。せいぜいルーテ

イン業務に従事している少規模な十九世紀の公務員にのみ一応妥当するものである。昨日の解答はおうおう今日の問題であり、連邦政府行政の管理の問題として、いまや次のような重要な課題が提起される。すなわち「連邦政府行政における高い能力や動機付けと、民主的社會に不可欠の反応と責任を確保するための統制のしくみとをどのようにして結びつけることができるか？」が根本的デイレンマであり、とくに、執政長官としての大統領はどのようにして膨大な連邦官僚制を有効に統制できるか、また民主的責任をどのように確保しうるかが今日における基本的命題なのである。⁽⁸⁾

本稿では、上述のようなアメリカ公務員制度の今日の問題状況のもとで、第二次フーバー委員会のSCSの提案、とくにその政治的中立性に関する考え方をめぐる賛否両論を手がかりにして、アメリカ高級公務員のあり方はいかにあるべきか、とくに政治的管理者と終身職管理者を省と局の段階ではっきり区分し、政治責任は前者に、行政責任は後者に帰するという考え方が、アメリカでどの程度妥当な方策であるかを検討してみたい。⁽⁹⁾

- (1) G. A. Graham, *America's Capacity to Govern*, 1960, p. 89.
- (2) *Ibid.*, pp. 90-92. 一九二〇年に職員再分類に関する両院合同委員会は一般行政職という特別の一団の設置に反対し、一九三六年には、この委員会に勤務したことのあるL・メリアムが再び、同様の立場に立って周知のような自己の信念を表明した。この点についてはcf. L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1954, p. 329. なお、アメリカにおいて、イギリスのような終身一般行政官団が形成されなかった事情については、中村陽一「アメリカにおける研究開発の調整機構」(現代行政の理論と現実)五五三頁以下参照。
- (3) D. Waldo, *the Administrative State*, 1948, p. 62. なお、拙稿「高級公務員の養成と大学教育」(同志社法学第五六号)参照。
- (4) cf. L. D. White, "The Senior Civil Service" *Public Administration Review*, Autumn 1955, pp. 237-8.
- (5) *Ibid.*, p. 238.
- (6) cf. W. S. Sayre, "The Public Service" in *Goals for Americans*, 1960, pp. 286-287.
- (7) *The American Assembly, The Federal Government Service*. (Second Edition), 1965, p. 2.

(8) cf. Ibid., pp. 2-3.

(9) 第二次フーバー委員会のSCS提案に関する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)および岡部史郎「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)。

I SCS 提案の内容

そこで、第二次フーバー委員会とくにその専門調査班が、どのような観点から問題に接近していったかをまずたずねてみよう。

専門調査班は有効な人事管理および健全な人事プログラムが、トップ・マネージメントの第一の責任であるという確信をもって、その任務を遂行したのであった。人事管理は一般的管理の統合的一部分であり、政府の執行部門の構造、機能および管理問題の文脈のなかで、考慮されなければならない。そのため、文官人事行政を研究するさいに、政府の行政組織とか構造に第一の注意が払われなければならないのである。

さらに「資格任用制」はすでに確立し、大統領、政府および国家全体は、公務員制度内部における自由な、公開競争の原理を信奉するに至っている。

こうした見解に立って、専門調査班は連邦雇用での資格任用制の成長と発展を論じ、競争職公務員制度の拡大ならびに公務員制度の手續を大規模雇用の実情に合ったものにしてしようとする努力に注意を払っている。

以前の研究および政府における人事行政のさまざまな制度の発展をふり返ってみるならば、一八八三年の公務員法および一九二三年の分類法に基づく連邦公務員制度は、主に「猟官制」を克服する問題および大規模雇用の問題を処

理するために考案されたものであることは明瞭である。政府における比較的少数の、しかし一層高い段階にある責任の重い官職につく公務員を扱うために、それらの制度は考案されたのではない。トップ・マネージメントの問題は、他の問題に比較して無視されてきた。

これに対して、専門調査班は政府の人事内部での機能をもっと实际的に分割して人事管理を強化し、また全体としての公務員内部の才幹をもっとうまく利用し養成することによって、効率的な管理という問題を解決しようとした。

概して、政府の職員は有能で、十分信頼できるものであり、無数の特殊専門化された分野で、すぐれた存在でさえある。しかし安定した、専門的管理者としての指揮能力という点に最大の弱点がみられる。管理はトップの政治的管理者および終身職行政官からミドル・マネージメントを経て第一線の監督者に至るまで、すべての段階で改善される必要がある。政府の運営の規模、複雑性が増大したために、いまや有能な管理者に対する需要は供給をはるかに上回っている。政府内部で利用できる管理者的才幹の供給を安定した基礎の上に増大することは、今日の連邦人事問題の核心であり、最大の成果を収めねばならない領域である。かくして、専門調査班は「トップ・マネージメントの強化」と題する一、二、三章および「研修と管理者の養成」と題する第四章で、この目的に向けて重要な勧告を行うのである。⁽¹⁾ここではトップ・マネージメントの強化を取扱った第三章までの診断およびそれに基づく勧告を要約的にながめてみよう。

まず第一章では、トップ・マネージメント強化の問題をとり上げ、そのためには政治的管理者と終身職行政官の機能の明確な分割が必要であるとする。すなわち、指導者である政治的管理者と公務員である終身職行政官とは両者とも、現代の政府に欠くべからざるものである。両集団は、おのおの他の集団の機能を補い、一つの集団だけでは満足

に遂行できないような機能をはたしており、互に助け合つて能率的な政府のために最大の貢献をなすことができる。分業の原則にしたがつて、トップ・マネージメント内部のさまざまな機能をこのように協力させることが、代議政体においては基本的に重要なことである。⁽²⁾しかるに今日まで、そのことの重要性は十分に認識されておらず、政治的管理者と終身職行政官の間の機能は過度に混乱しているのが実状である。専門調査班は、混乱の原因として次の三点をとくに取上げ、検討を加えている。その要点を指摘するならば、⁽³⁾

(一) トップ・マネージメントを強化せよとの要求は、連邦政府の機能の拡大、国際関係での困難の増大と同じ速さで強まってきたので、この重責を遂行すべき政治的管理者および管理組織の整備は、要求と歩調を合わせて行くことができなかった。次官補の数、補佐官の官職、必要な幕僚組織は要求に後れがちだったのである。

(二) 長い間、国家政策は制定法上の権限がどこに存すべきかに関して動揺していた。議会の二、三の立法は権限を直接大統領に与え、また若干の立法は権限を直接省長官に与えた。しかし多くの制定法は権限を直接局長に付与した。非常に多くの局長が直接に制定法上の権限を与えられ、彼らのうちの若干がまた大統領の被任命者であったという事実は、局長達が政治的役割を演じる傾向を助長し、ひいては省長官を変則的状況のなかにおいた。

一九四九年、第一次フーバー委員会が省長官への権限と責任の集中を勧告した後に、はじめて、あいまいさは除去されはじめた。しかし改革はなお不十分である。

(三) 特定の官職が政治的管理者に属すべきか、終身職行政官に属すべきかに関する満足のいく決定の基準を見出すことは困難であった。

そこで専門調査班は従来みられたトップ・マネージメントにおける機能の混乱をさけるため、政治的管理者と終身

行政官の間のどこに線を引くべきかを決定するより現実的で、一層確実な導きになるとおもわれる二つの基準を設定した。これらの基準は機械的に適用できる公式ではないが、従来の「政策決定」(policy-determining) というあいまいな基準よりは一層正確な基準であり、両者の実際的分割のための導きになるものである。

(一)責任と権限 (Responsibility and Authorities)——直接の制定法上の権限をもつ場合、通常官吏は政治的管理者階級に属する。このような官吏は、その権力の行使のために直接大統領に責任を負い、間接的には議会や公衆に責任を負っている。彼は権限を委譲する場合もあるが、自らの責任を放棄することはできない。

(二)政策の統制 (Governing Policy)——目的に関する最終決定を下したり、目的に沿うように活動を統制する原則を述べるような権限が官吏に与えられている場合、彼は政治的管理者に属する。

(三)公的政治活動 (Public Political Activity)——新しい政策を擁護し、省の政策を統制する基本的原理を正当化し、⁽⁴⁾ 防衛するさいに、公然と活動する義務をもつ官吏はまた政治的管理者である。

これらの三つの基準を現実に適用する場合、二つの問題が提起される。一つは何処に線を引くべきか？ であり、もう一つはどのような仕方で特定の官職に割当てべきか？ である。第一の問題については、一般的法則としては、政治的管理者と終身職公務員の区分線は、省庁 (departments and agencies) の段階と局の段階との間に引かれるべきである。そして、省庁が大統領リーダーシップの中心にない手になるべきなのである。⁽⁵⁾

このような考え方をとるに至った根拠としては、次のような諸点を指摘しよう。

(i) 省は執行機関の機能を指導し、調整するための執政長官の道具たるべきである。ところが現状では、権限と責任が直接局長に付与されていることが多い。もしこれが固定されるならば、省段階の管理者は、大統領の名において

ごくわずかな影響力を行使する名ばかりの頭領となりかねない。これは、大統領の憲法上の地位を破壊し、法律が忠実に執行されるように監視する彼の憲法上の義務の遂行をほとんど不可能にすることになる。

(ii) したがって、省庁の段階を回避して、政治的権威と責任を広く三五〇の局の間に分散させることは、公衆と責任政府への大きな打撃である。

(iii) 憲法の成文も、立憲制の現実の動向からも、政治的責任と権威の焦点は、省段階に当てられるべきである。すでに第一次フーバー委員会もそれを次のように勧告していた。「大統領のもとで、省長官は彼らの省の運営に対する十分な責任を保持しなければならない」と。つまり省は大統領の執行機能の大黒柱であるべきなのである。

(iv) 他方、局のプログラムの主要な輪郭は、法律、支出許可法 (appropriations)、および省の政策によって規定され、委任されたものである。これらのプログラムの大部分は性格上非党派的であり、党派的論争の範囲外にある。したがって、局長の第一の必須条件は、管理者的熟練にあるべきであり、政策に没入することにあるべきではない。

しかしながら歴史的理由のために、局長が政策に没頭し、かなりの数の局長が政治的理由のために選択されているのが実状であるが、年月をかけて、局長の政治的活動は政治的上司 (次官補) に移し、反対に、日常の管理運営は局長に委任されるべきであると専門調査班は勧告した。

このような観点に立って、具体的官職の上では政治的管理者集団に属するものとして、次の六つがあげられる。⁽⁶⁾

(一) 省庁の長官および次官

(二) 次官補

(三) 省法律顧問ないし一般顧問

アメリカにおける高級公務員制度の問題点 (一)

- (四) 政策に関する省幕僚機関の長
- (五) 省情報機関の長
- (六) 政治的管理者の政治的補佐官

以上の官職は一九四九年の時点ではほぼ七五〇を数えたが、さらに多くの官職が必要である。

終身職行政官に属する官職は次の七つである。⁽⁷⁾

- (一) 行政次官補およびこれに相当するもの
- (二) 予算、人事等の内部運営 (Organic Matter) に関する省幕僚機関の長官および構成員
- (三) 政策に関する省幕僚機関の次長および構成員
- (四) 第一線の局長
- (五) 局の次長、課長およびその他のより低いレベルのもの
- (六) 地方出先機関の長
- (七) 専門的(終身職的)補佐官

そこに含まれる官職は約四、〇〇〇を数える。

このようにして具体的官職のいずれのクラスが各グループに割り当てられるべきかに関する詳細な勧告をなした後、専門調査班はつづいて勧告の実現可能性についての議論を展開したのである。

すなわち以上の論述を基礎にして、一方ではトップ・マネージメント強化の第一の方策として、有能な政治的管理者の供給を増大すべきことが力説され、それに対応して他方、上級公務員制度(SCS)の提案が具体的に提起され

るに至る。

そこで上級公務員制度（SCS）の内容について述べておこう。これは一般職一五級およびそれ以上の地位にある競争分類官職の職員から選ばれた一、五〇〇人ないし三、〇〇〇人までの一団と考えられ、候補者は終身職に最低五年勤務した後、確証のある行政能力、最高度の将来性に基つき省庁の長官によって指名され、大統領の同意のもとにその承認をえた官職に上級公務員委員会（Senior Civil Service Board）によって任命される。なお、この委員会は大統領によって任命された三人の著名な市民および人事委員長、予算局長、もしくは彼らの代理人からなる超党派的なもので独立的地位をもつことになるであろう。

この制度の第一の目的は常に政府の手にその能力、高潔、忠誠が実証されている有能な行政官を備えておくことにある。こうして政治的管理者もその責任を一層容易に果たすことができ、かつ行政運営も円滑に効果的に行われ、さらに、経費の節約にもなる。第二の目的は第一の目的とも関連するが、公務員制度を有能な男女にとって終身職として、もっと魅力のある存在たらしめることである。この目的のために給料や退職年金の実質的増大が勧告された。

上級公務員制度の主な特色は、次の点にある。(一)職務に注目して、それに身分や階級を与える伝統的な職階制の代りに、職務でなくて個人が階級や身分をもつ、すなわち、ある意味で軍隊の「将校団」(“commissioned officers”)のような存在である。(二)柔軟性 (Flexibility) をもつ、すなわち、現存の基本給や地位を失わないで、トップ・マネージメントの一つの仕事から他の仕事へ移ることができる。(三)服従の義務、もっとも必要なところでどこでも勤務する義務がある。(四)政治的中立性、上級公務員は一切の政治的活動をつつしまなければならぬ。(五)給与は一般職一五級から始まって次官と同額まで昇りうるようにする必要がある。

さて、上述したSCS提案に対する各界の反応は、むしろ消極的であった。たとえば、終身職公務員自身のなかに反対の態度がみられ、また議会は大統領リーダーシップの強化をねらう提案としてこれに強く反対し、政治・行政学者のなかにも提案のもたらす結果については疑問を提起するものが多かった。公務員組合も、任用過程に党派性が入ることと警戒の念を強く示して反対の姿勢をとった。しかしSCS提案の具体化は、特に大統領府の側近によって強く擁護されたといわれ、アイゼンハワー大統領は、このプランを基本的には支持し、一九五八年に行政命令によって終身職管理者委員会(Career Executive Board: CEB)を設立した。ただその委員会は独立でなくて人事委員会に付属し、その任務はSCSの内容を受け入れやすいように修正した終身管理職(Career Executive Service)を設けるための基準、手続を発展させることであった。しかしこのような動きさえも、議会(下院)の小委員会によって直ちに攻撃をうけ、大統領は、そのプログラムの中止を要求された。大統領がそれに従わないとみるや、議会はCEBの予算支出を削除し、人事委員会がこのプランのために資金を使用することを禁止した。このようにしてCEBに関する行政命令は、実質的には廃止のうきめをみたのである。⁽⁹⁾しかしそのことによってSCS提案にみられる考え方が今日のアメリカにおいて全く姿を消したわけではない。たとえば、一九六四年、指導的実業家、教育者からなるといわれる経済発展委員会(Committee for Economic Development)は、「連邦政府の執行部管理の改善」に関する報告書を提出しているが、そのなかで、トップ・レベルの終身職管理者および政治的管理者からなるほぼ八、六〇〇(五、五〇〇が文官)の官職に焦点を合わせており、第二次フーバー委員会の勧告に含まれている考え方のいくつかをかなり修正して、実際面に合ったような形で借用していると指摘されている。⁽¹⁰⁾

SCS提案の具体化については以上のような状態に止まったが、この提案がアメリカの高級公務員制度のあり方に

ついで大きな問題をなげかけたことは否定できない事実である。

この提案をめぐってアメリカの政治・行政学者の間で賛否両論が激しく戦わされ、いくつかの重要な論争点が提起された。たとえば、反対論ないし懐疑論がとり上げた主要な論点のみをみても(一)SCSを運営するために特別委員会が必要であるか。(二)SCSの選択過程に党派性は入らないか。(三)政治的中立性の勧告は妥当か。(四)職務(Job)に注目して階級(rank)を考えるアメリカの伝統的なやり方と異なり、むしろ個人(person)が階級をもつべきだという個人階級身分制(Personal-Rank Status)の考え方は妥当か、などいくつかの重要な問題点をあげることができる。⁽¹¹⁾

ここでは、とくにSCSの政治的中立性の勧告をめぐる論争点を中心としながら、アメリカの高級公務員制度のあり方について統治構造との関連で問題に接近して行きたいと考える。

さて、アメリカの近代的公務員制度の確立は、前述のように猟官制という形で支配していた政党政治との関係を切断する過程として成立したといえよう。すなわち一八八三年のペンドルトン法はその重要な側面として一方では政治的任命の排除、他方では公務員の政党政治への介入禁止という形で政治的中立性確立への端緒を開いたものであった。その後、一九〇七年の行政命令に基づく規則にその精神は受け継がれたが、この規則は、分類職に属する公務員が政党や選挙戦に関与することを強く否定した。さらに、一九三九年のハッチ法は、その適用範囲を「政策決定にあたる官職」(policy-making position) 以外の一切の官職に拡大し、一方において政党が公務員に対して政治資金を供与し、政治運動へ介入するように強制することを禁止するとともに、公務員自身の側も自己の権限や勢力を選挙干渉のために濫用したり、政治運動や選挙戦に身を投ずることを抑制した。⁽¹²⁾このような歴史的伝統をふまえて、専門調査班はまず、次のように指摘する。「集団としての上級公務員(SCS)は政権の座にあるそれぞれの行政府に誠実に奉仕する

よう十分に準備されていなければならない。このことは、彼らが、変化を受け入れることができない程、いずれかの行政の政策に心情的に結びついてはならないことを意味している。上級公務員はその公けの責務を公正に遂行する能力を損じたりあるいは彼らをしてある政党の政策と一体化させたりする傾向のあるすべての政治活動を必然的に抑制することになるであろう。⁽¹³⁾ 前述のハッチ法は、選挙運動に関して公務員のこれらの義務を規定しているが、さらにその他の面においても公務員の中立性に関する義務を明瞭に規定する必要がある。そこで上級公務員は次のような原則によって導かれるべきであると専門調査班はいう。その要点を列挙するならば、

- (a) 新聞に対する公的、私的な声明の発表の禁止。(純粹に事後的な性格のものを除いて)
- (b) 政治的性格をもつ公的講演の抑制。
- (c) 政治選挙運動資金への寄付の禁止。
- (d) 政治的問題に関して議会の委員会での証言の抑制。(他方、その問題の背後にある情報、関連資料、技術的助言などをいつでも提供できるようにしておくことが必要である。)

(e) 党大会、資金獲得運動などにおいて支持政党を公的に表明することの抑制。(ただし、このことは予備選挙および最終投票における投票の権利および市民的立場で活動する権利をそこなうものではない。)⁽¹⁴⁾ 以上がSCSの政治的中立性についての専門調査班の基本的考え方である。

(1) U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1953-55), Task Force on Personnel and Civil Service, Report on Personnel and Civil Service, Introduction, pp. xix-xxi.

(2) Ibid., p. 1.

(3) Ibid., pp. 4-6.

- (4) Ibid., pp. 7-8.
- (5) Ibid., pp. 8-14.
- (6) Ibid., pp. 15-19.
- (7) Ibid., pp. 20-28.
- (8) Ibid., pp. 49-58.
- (9) The American Assembly, *The Federal Government Service*, 1965, p. 108.
- (10) Ibid., p. 110.
- (11) P. van Riper, "The Senior Civil Service and the Career System." *Public Administration Review*, Summer 1958, pp. 192-196.
- (12) 辻清明「アメリカ公務員制」(比較政治叢書1公務員制度) 三七頁、四〇頁、なお公務員の政治的中立性については田中守「行政の中立性理論」参照。cf. L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, pp. 333—337.
- (13) Task Force Report, op. cit., pp. 52-3.
- (14) Ibid., p. 53.

II SCSの政治的中立性提案をめぐる実現可能性の問題

さて、政治的管理者と終身職公務員を省段階と局段階の間で明確に分割し、それに伴って、SCSに敵しい政治的中立性を要求する上述のような提案は、はたして目標通りの結果を生み出せるであろうか、この点をめぐって、種々の観点から問題が提出された。ここでは問題点を整理するために、さし当り二つの側面からアプローチしてみよう。

- (I) 提案の実現可能性の問題。
 - (II) 提案が実現可能であるとしても、望ましいかどうかの問題。⁽¹⁾
- まず(I)の問題から眺めてみると、そこには、二つの主要な問題点が含まれているようにおもわれる。(A)政治的管理

者はどの程度、政治的指導と執行部の指揮命令というより大きな責任を引受けることができるかという問題。(B)管理的官職にある終身職公務員は、議会の委員会に出席したり、省の政策の公的弁護に従事したり、制定法上の権限を直接に行使したりするような政治的、準政治的性格をもつすべての義務から、どの程度解放されうるかの問題である。このような問題点が解決されることによってはじめて、真に政治的機能を政治的管理者の手中におくことができ、それによって、大統領とその政党は自己のかかげる政綱を実現する目的のために、政府を統制することが可能になる。⁽²⁾

省長官および政治的補佐官は、四つの管理技法を使うことによって、最も大規模な省ないし独立機関の運営、統制を確保することができると専門調査班は論じた。すなわち、(一)予算の作成 (development) への積極的な参加、(二)立法勸告の作成への積極的参加、(三)長期にわたるプログラムの作成への積極的参加、(四)局段階から上げられてきた行動決定を選択的に審査したり統制したりすること。これらの手段によって終身職官僚制の自立的傾向は抑制されうるし、政治的指揮者の目的に従って、行動が始められ、政権の座にある政党のプログラムは一層容易に展開し、執行されうるようになる、⁽³⁾とされる。

しかし、この主張はアメリカの政治的現実とくに、政治的管理者の実状をみるならば、説得性に乏しいようにおもわれる。大部分の政治的管理者は、まず第一に行政の運営に対して、経験がきわめて乏しい。彼らの多くは、実業界、学界、利益集団などの出身である。実業界出身者の多くは大企業、すなわち大規模組織の運営経験をもっているはずであるが、それにもかかわらず、この経験は公務の運営にそれほど役立たないといわれる。まして、ホワイトハウス、議会の委員会および公衆との関係において、彼らは全く行政的経験を欠いているといえよう。さらに、第二にその任期が不確実で、きわめて短期であることである。フーバー委員会の調査によっても、一九四八年から五二年までの四

年間に次官の平均在任期間は二三ヶ月にすぎず、長官補佐官のそれにしても二八ヶ月であった。⁽⁴⁾このような短期間の在任では彼らが行政の処理に十分習熟し、その能力を完全に発揮しうるか、はなはだ疑問である。このような状況は彼らが監督すべき局長以下の終身職員への依存をもたらさざるをえない。

このような現状のもとで、フーバー委員会が構想していたように、政治的官職の全体を大統領に対して十分有能で、献身的で、政治的に忠実な管理者をもって充員することは可能であろうか。この問題は専門調査班が構想した規模（七五〇官職乃至それ以上の数）で直接実施に移したと仮定した場合、多くの疑問をよび起す。⁽⁵⁾すなわち第一に情実任命の存在である。

この文脈において、情実任命による官職とは、大統領が他の人々——すなわち、議会のメンバー、政党組織（主に州および地方単位）、利益集団、または強い敵対行動をとらないよう説得する必要がある人々——に与えられる官職をさしている。⁽⁶⁾つまり大統領および省長官が彼ら自身の目的遂行のために十分な統制力を保持することができよう。政治的官職ではないのである。情実任命はルーズな結び付きをもつ政党構造の内部でごく次元の低い緊密さを保持するさいには有用であるが、しかし専門調査班の構想していたような管理者的課題（executive task）に対して十分に有効な人材（manpower）を提供するとはおもわれない。

第二に他の研究者は、大部分の政治的被任命者を特徴づけるものは、派閥、圧力団体および州政党組織への忠誠の混合物という事実だと指摘した。このような被任命者は、大統領および省長官の被任命者とは異った目的を追求することが少くなかった。⁽⁷⁾以上みてきたように、政治的管理者の供給の問題および委員会の意図する義務に対して政治的管理者が実際にもつ能力との関連で、実現可能性の問題は大きな壁に直面するようにおもわれる。

つぎにさきの(B)の問題に移ろう、そこにはさらに二つの主要な問題点があるようにおもわれる。(i)委員会が意図している程度にまで、これらの公務員管理者から政治的義務を解放することが可能かという問題、(ii)管理者的義務を遂行するさいに、委員会が提案したほど高いレベルの「中立性」を公務員に期待することが可能かという問題である。⁽⁸⁾

最初の問題に対する解答は議会の委員会およびその実際の運営面での改革いかんによるところが少なくないであろう。しかし委員会は局長および他の経験ある公務員から単に情報のみならず、政策問題に関する証言をうける権利を容易に放棄するとはおもわれないのである。さらに(i) (ii)の二つの問題は、十分な数のすぐれた政治的管理者を募集し、養成することに成功するかどうかに大いに依存している。しかし、たとい成功するにせよ、それまでは、終身職公務員を彼らが今日遂行している基本的仕事から解放することは不可能である。そして、公務員が政策機能を現に積極的に遂行している限り、極端な中立性を要求することは不可能なのである。⁽⁹⁾

さて、政治的といわれる場合、その機能が党派的意思において、政治的であるか、あるいは単に主要な政策形成に係わるがゆえに政治的と考えられるかのいずれかの場合であるようにおもわれる。

フーバー委員会の主張を擁護する論者は、この点について、次のように述べる。たしかに高級公務員は議会や利益集団と交渉する際に「政治的」である。しかし、イギリスの行政階級の例にみられるように、彼らは政治的決定に参加するが、重要なことは不偏不党性(impartiality)であり、彼らの政治的上司に対する政策助言は個人的好みによって色づけされていない。彼らはまったく政策の相異なる内閣のもとでこのことをなした。ましてアメリカでは両政党の間に実質的な政策の相違も存在しないので、問題ははるかに単純である……⁽¹⁰⁾

たしかに党派的意思における政治をさけることは重要であるが、今日においてより基本的な点は、高級公務員の政

策形成への参与ならびにその執行における役割との関連において生じてくる問題であるとおもわれる。

今日一般的に、行政機能の拡大と行政部の優越化という現代国家の状況のもとで高級公務員の政策形成への参与は不可避であるといわれているが、この点についてW・S・セイヤーも、次のように指摘している。連邦公務員は公共政策の形成にさいして、決定的な役割をもっている。その権力は、(i)管理および勸告機能を遂行することから生じるし、(ii)他の部門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果たすことから生じる。さらに(ii)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二〇世紀の立法にとって特徴的なものは存しないからである。最後に、(iii)連邦政府行政は権力の他の中心——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で権力をもっている。(ii)このように高級公務員は今や強大な権力をもつに至っており、したがって公務員の不偏不党性、中立性について、従来往々にしてみられたイギリスの行政階級を模範とする行き方では、この問題に対する正当な解決案にはならない。すなわち今日、このような解決案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が、アメリカにそれを適用できないことははっきりしている。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、明確に男性的であり、情熱家である。つまり高級公務員は自己の組織のプログラムや自己の専門職業や専門分野のもつ諸々の価値を正当なものとして確信している。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。本質において、アメリカの高級公務員は政策やプログラムに固く結びついており、自らを一人のエキスパートとして考えるが、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ないのである。

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、SCSに対する政治的中立性の要求はあまりにも過度のものであり、そのはたしてきた政策責任を過去・現在・未来のレベル以下におしよせてしまっている。⁽¹²⁾このようにセイヤーは批判するのである。これからもうかがわれるように、政治と行政の明確な分割は、今日不可能であるというのが批判論者に共通の主張である。

P・ヴァン・ライパーも、またSCS提案は政治と行政の間には壁があるという古い観念を呼び戻そうとする試みであり、このことは政府ならびに行政の基本的な政治的基礎をあいまいにするものである。⁽¹³⁾という主旨の批判を下している。さらにH・M・ソマーズも次のように指摘する。高いレベルの恒久的公務員が政党政治において、中立的であるべき必要性は明らかである。しかしながら、高級公務員の直面する政治的困難は、なんらかの重要な点で、共和党を好むか民主党を好むかということと関連している場合はまずないといってよい。政党との一体化ないし政治的中立性の欠如は、一九三三年と一九五三年に行政政府が変わった後の公務員の解職、降職の主要な問題点ではなかった。むしろある特定の行政部内部における省長官の交代から公務員が蒙る全体的配転や困惑の方が行政政府の変化からのそれよりもずっと大きいことが周到な研究の結果明らかになってきている。このことは一体化や忠誠は政党に対してよりも機関の行う事業目的に関して問題とされる傾向があるためである。⁽¹⁴⁾

最後にH・クリーブランドもいう。政府の行政部門に現われる政策問題の大部分は、もちろん政党政治とほとんど関係がない。それはしかしながら、非常に政治的である。……各々の高級行政官は彼の時間とエネルギーのかなりの部分を、彼が責任をもっているプログラムを支持する政治的基礎をつちかい、維持するために費している。⁽¹⁵⁾

このようにアメリカにおける終身職公務員が政治的責任をおわざるをえないという現実について、多くの論者が指摘するところであるが、さらにこの問題の核心に迫るためには、アメリカにおける政治責任の不明確化をもたらす大きな要因として、アメリカ独自の権力分立に基づく統治構造の特質に注目することが必要であろう。すなわち、連邦政府の厳格な権力分立制は大統領に反対する勢力が議会とくに、その常任委員会によって抵抗することを可能にしており、加えて、政党の無規律性は権力の分散に拍車をかけ、そこに利益集団が大きな役割をはたす余地を生み出している。利益集団は一方では議会の常任委員会を通じ、他方では行政組織内部でも、たとえば諮問委員会などを通じて、その影響力を行使しよとする。このように議会の常任委員会、利益集団および局は密接な結びつきをもっており、いわば三者連合を結成して、大統領を中心とする省長官の統制力に抵抗する大きな力となっているのである。

このような点との関連において、問題の焦点をしばって行くならば、ソマーズも指摘するように、大統領乃至省長官による明確な統制の欠けている場合、高級公務員には特別の困難と危険が生じる。そのことは、第一に終身職公務員が党派性をさげなければならぬこと、政治的リーダーシップに対して忠誠でなければならぬことを妨げることになる。連邦職員に対する統制の系統が明らかでなく、誰に報告すべきか不明瞭な場合には、彼らへの党派性の浸入を防ぐのは必ずしも容易ではない。

たとえば、議会の委員会は、しばしば恒久的公務員である局長やそれ以下の職員とさえ直接取引するのを常としているので、公務員はやっかいな役割を果たさねばならぬことがある。公務員は特定の政策のための政治的スポークスマンとして現われたり、また、特定の行動方針についての被告の立場に立たされたりする。公務員は「行政府の勧告に賛成かどうか、あなたの個人的見解をお聞したい」と言う形で委員会で証言する義務をしばしば負わされている。

公務員がこれに正直に応答した場合、自己の政治的上司と対立するような証言を行う立場に立たされ、トップの公務員と政治的管理者との間にくさびが打込まれるようなことにもなる。

従来、制定法上の責任が直接局長に付与されてきたので、局長は省長官よりも明らかに高い役割を担って委員会に出席しなければならぬ場合が少なくなかった。

第二次フーバー委員会が提案するように政治的管理者が、議会関係の責任をとることが正しい手続であるとしても、このような手続が望ましいことを議会に認めさせることは、むずかしく、⁽¹⁶⁾前述のように議会の委員会は、局長およびその他の経験ある公務員から政策問題に関する証言をうける権利を容易に放棄はしないであろう。

かくて、第二次フーバー委員会も事態の本質を十分解明するに至らなかった点について、ソマーズはまた、別の論文で次のように鋭く問題点を提起する。すなわち専門調査班によれば、立法と支出のためには議会の委員会と直接交渉する必要があるが、過去において、それを省長官は局長に依存し、局長は課長に依存した。けれども、有能な政治的管理者団を増強し、それが十分な専門的知識を獲得して、議会の委員会と取引する時間をもつようになれば、以上のことはもはやあてはまらなくなる。議会は公務員と交渉すべきいかなる必要も願望ももたないはずであり、また公務員の役割は政治的官吏の証言を補佐することに限られる。専門調査班のこの議論によれば、部省の政策や予算に影響を及ぼす事項について公務員と議会の委員会が交渉しなければならぬ理由は、公務員のすぐれた知識に期待するからに他ならないということになる。しかし、政治的管理者が専門的知識を身につけたとしても、彼らは議会と専門的公務員(局長)の間に介入することは、おそらくできないであろう。なぜなら、利害の相互性や結びつきの継続性が知識と同様に重要だからである、議会の委員会におけるベテランは長年にわたって、よく知り合うようになった部

省の古参（局長）にはるかに多く信頼をおいている。彼らと議会の委員会のベテランは共通のきずなで結ばれている。このような点から、ソマーズは、さらに、フーバー委員会の報告は、公務員が政治的機能を果たさざるをえない現実を批判する点で、重要な指摘をしたが、しかしその原因については正当に取組んでいないし、その解決案は説得的ではない、と結論づけている。⁽¹⁷⁾

このように実現可能性という点からみた場合、SCSの政治的中立性提案は多くの障害に直面するようにおもわれる。

- (1) Paul T. David & Ross Pollock, *Executives for Government*, 1957, p. 121.
- (2) *Ibid.*, pp. 122-3.
- (3) *Ibid.*, p. 123. Task Force Report, *op. cit.*, pp. 28-33.
- (4) Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel and Civil Service*, 1955, p. 26.
なお、中社陽一「行政組織における調整」(プリント版)六七頁参照。
- (5) Paul T. David & Ross Pollock, *Executives for Government*, 1957, p. 124.
- (6) *Ibid.*, p. 17.
- (7) *Ibid.*, p. 124.
- (8) *Ibid.*, p. 125.
- (9) *Ibid.*, p. 125.
- (10) Paffner-Presthus, *Public Administration*, 1960, pp. 354-5.
- (11) Wallace S. Sayre, *The Public Service—Its Future Status (Democracy in Federal Administration 1955)* p. 67.
なお、拙稿「アメリカ公務員制度の課題」同志社法学七九号参照。
- (12) *Ibid.*, p. 70.

(13) Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, 1958, p. 560.

(14) Herman M. Somers, "Some Reservations About the Senior Civil Service," *Personnel Administration*, Jan.-Feb. 1956, p. 11.

なお、H・カウフマンも次の様に指摘している。公務員法制定以前に公務員によって行使されてきた政治と資格任用制が明確に樹立された後に行われた政治との間を区別することは重要である。元来、公務員が政治活動に従事するのは、特定候補者ないし候補者の集団の主張をおしすすめるためであった。資格任用制の確立および機関意識や専門職業化の成長の後、政治的共働の目的は、機関およびそのプログラムの防衛であって、両政党によって行われた。これは異なった種類の政治であった。

(Herbert Kaufman, "The growth of the federal personnel system" *The American Assembly, The Federal Government Service*, 1965, p. 57)

(15) Harlan Cleveland, "The Executive and the Public Interest," *The Annals* (September 1956) p. 52.

(16) *The American Assembly, The Federal Government Service*, 1965, pp. 85-86.

(17) Herman M. Somers, *op. cit.*, pp. 13-14.