

Title	フレデリック・C・モウジャ著『民主主義と公務員制』
Sub Title	Frederick C. Mosher, Democracy and the public service
Author	根岸, 毅(Negishi, Takeshi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1970
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.43, No.11 (1970. 11) ,p.97- 103
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19701115-0097

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

the de penser とフィロゾーフは口々に叫んだ。ホワイトは、彼らがしばしば「新しい異教徒」と呼ばれると書いているが、ピーター・ゲイの近著『啓蒙主義』第一巻の副題が、「近代的異教の抬頭」であることは注目に価する。なお、この書に関して筆者は、本誌第四十一巻第十号に書評しておいたことを附記して稿を閉じる。

(奈良 和重)

Frederick C. Mosher,

Democracy and the Public Service

New York, Oxford University Press,

1968, pp. 219.

フレデリック・C・モウジャ著

『民主主義と公務員制』

本誌第四十三巻第二号に紹介したE・S・レッドフォードの書と同じく、本書はR・C・マーティンを編集者とする「行政と民主主義」シリーズの中のひとつである。

著者は本書において、国民の投票や議会・政府の任命権によつても交替させることのできない恒久的的地位をもつた公務員を、「人民による」政治の原則すなわち民主主義に適合させるにはいかにした

らよいかを問い、それにひとつの答を与えようとする(三二五ページ)。その際著者は、一方で、職業の専門分化および技術と社会の複雑化がますます不可逆的に進み、それに伴つてその地位を保障された任命官からなる公務員制への依存度も一層高まるものと考え、他方、かつてH・ファイナーが積極的に主張した外在的責任(objective responsibility)論は第二次大戦以後の情勢の発展の具合からみて支持しがたく、かわつてC・J・フリードリッヒが主張した内在的責任(subjective responsibility)論が支持される、とする(三二〇―三二九ページ)。したがつて、外在的責任を確保する手段の可能性についての考察は、本書ではまづたぐ行なわれな。

それでは右の間に対して、今日までどのような答が出されてきたであろうか。著者は、公務員が「従順な僕」であつた時代には政治と行政の関係が問題視されなかつたことを指摘し、いわゆる「政治・行政二分論」を、その地位を保障された中立的公務員をいかにしてコントロールするかという困難な問題——当初のわれわれの設問——からの「知的な逃避」(六七ページ)であつたと性格づける。なぜならば、著者によれば、「政治と行政の制度的な二分法の原理」(四一五ページ)は西欧の代表制民主主義の発達とその地位を保障された専門的・恒久的な公務員制の必要性の認識にもなつて現われてきたもので、「政策(政治)は、人民によつて選出される代表者つまり議員・大統領および大統領によつて政治的に任命され彼に対して責任を持つ補佐官によつて決定されるものであり、一方、有能

かつ常設の行政官団によるこの政策の中立的な執行が行政である」(六七ページ)というその考えが、一八八〇年代において今日以上にそれを支える経験的基盤を持つていたとは考えられないからである。しかし、この二分論は、科学的な管理運動の影響が強かつた間は、なんらの破綻をも示さなかつた。

二十世紀に入りニュー・ディールの時代が到来するまでの間の時期に、公務の技術専門化が進み、大多数の公務員は資格任用制の適用を受けるようになる。そして、ニュー・ディール政策の登場とともに、政府は積極的に計画をたててそれを実行するようになる。このような情勢の変化を背景にして公務に関する新しい考え方が生まれ、一九三七年に出されたブラウンロー委員会の報告書は、従来の政治・行政二分論に新しい解釈を加えることになつた。すなわち、それは、政治と行政には一線が画されねばならない、しかしそれは立法部・行政部の間においてではなく、連邦政府諸機関の頂点にいるひとにぎりの政治的任命官と資格任用制の適用されるその部下たちとの間にひかれるべきである、というものであつた(八三ページ)。この新解釈は、一般的には便利な説明として以後十五年間にわたつて力をもつことになつた。

アイゼンハウワーの大統領就任つまり共和党政権の久々の登場は、二分論の再解釈をもたらす契機となる。著者はその理由として、政権交替の際の諸問題の経験を通じ、政策に大きな影響を与えうる位置にその地位を保障された何人かの公務員がいることが明らかになつたからであるとす。このような状況において組織された第

二次フーヴァー委員会は一九五五年に報告書を出し、そこで、政治的に任命されるべき the political executives と資格任用制による終身職制にもとづいて任命されるべき the career executives とを明確に區別し、その両者の間の線が政治と行政の境界であるとした(八八ページ)。しかし、これに対して、このような二分法の事実的妥当性そのものに疑問をもつ学者は批判を加え、二分法に代る考え方を示すことになつた。

このような過程を経て示された提案としての、その地位を保障された終身職制の公務員制と民主主義の原理を適合させようという理論的構想は、「積極的代表」(active representativeness)と「消極的代表」(passive representativeness)の二つの形で示されている。前者は、各々の行政官を様々な外部内部の政治的な力・利害に動かされて相互に交渉し合うものと理解し、この本来無秩序的傾向を持つ多元性が、公益に配慮する大統領の強化された権限によつてまつたくの無秩序状態に陥らないようにし向けられれば、そこから「組織された諸集団を通じての国民の自己表現におおよそ対応した」(responsiveness)秩序と「バランス」が生ずるとする(八八一―九二ページ)。一方、後者は、党派的な偏りをもつ立法部のたよりなさや無責任さを矯正するものとして、門地・所得レベル・学歴・団体加入状態等に関しての国民の構成をなるべくそのまま反映する (represent) ように組織された強力な官僚制を考え、それが民主主義の最も重要な支柱であるとする(九三―九四ページ)。

当初の設問に対する以上の答は、二分論がいずれも、大統領を頂

点とする統一のヒエラルキーを念頭においた上で、そこにおけるならんかの機関・地位に注目して政治と行政を区別することに基礎をおいているのに対し、その代案としての積極的代表・消極的代表の二つの考え方は、そのような統一の考えを排し、行政組織の多元的な理解に立っていることが指摘される（以上、第三章）。この変化は、外在的責任の放棄および内在的責任の重視とバラレルに考えられるものといつてよいであろう。

このような理論上での統一的理解から多元的理解への移行は、二分論の制度的表現としての資格任用制の変容に対応している。すなわち、アメリカでは、資格任用制——政治的腐敗への義憤から生れ競争的任用試験と政治的中立性を特色とする——は民主主義に必須のものであるとする考え方が、一九三〇年頃までに人びとに受け入れられ定着した。ところが、それ以後一九六〇年代までの情勢の変化は従来の資格任用制の原理とその内容に問題を投げかけた。（二〇二、二〇五ページ）。この変化は、専門職業（professionalism）・終身職制（career system）・団体交渉（collective bargaining）、貧困対策（the poverty program）の発展から生まれたものである。

すなわち、個々の専門職業はそれが発展するにつれて、雇用と昇進についての方針と基準の決定および個々の人事問題の決定に関しての自治を次第に要求するようになり、資格任用制がもつ競争的任用試験などの原則に修正を加えるようになってきている。加えて、それらは、みずからの排他的特権領域を形成・拡大しようとする

共通の傾向を持つている。（第四章、とくに二三三―二三四、一〇七ページ）。終身職制は、職務の分類を基礎とする人事から公務員個人の能力に焦点をあてた人事への移行を要求し、ひとつの終身職制がその古株によつて支配されるようになってきている（第五章、とくに一四六―一五五ページ）。公務員労働組合の考え方は団体主義的な基礎をもつのにに対し、資格任用性は個人主義的である。したがつて、公務員組合の発達は、雇用の条件の決定に際して資格任用制の個人主義的・競争的な観点よりも団体主義的・産業民主主義的なそれを採用することを要求するものである。（第六章、とくに一八六、一九八ページ）。最後に、近年における少数民族・貧困者・ゲート住民の問題への人びとの関心の高まりは、そこにおける失業・半失業状態の解消のために政府がそのような人びとを進んで雇用するようにし向ける圧力となつている。そのため、とくに下級レベルの職務において、競争的任用の原則が守られなくなつてきている。（二〇六―二〇九ページ）。このようにして、従来資格任用制が職務の分類に基づいて排除してきた不適切な要素——その主なるものは、任用における反競争的傾向および使用人（公務員）とその団体が政府決定に対して影響を与えることである——が、今や考慮されるべき重要なものとなつてきている。（二〇三―二〇六ページ）

さて、二分法に代わる前述の二つの考え方に問題がないわけではない。まず、消極的代表——異なる社会的背景を持つた個々の行政官が集つて全体として社会の全体性が反映されるという意味での代

表 (representativeness of origin and background)——に關しては、大學教育の機会均等化がますます實現化されていくアメリカの現状にあつては次第に好ましい状態が生まれてきていると考えられる。しかし、それだからといつて、「所与の歴史と社会的特性をもつた公務員が、その事実があるということだけで、同様の歴史と特性をもつ他の人びとの利益を代表して行動し決定を行なうとは必ずしもいえない」(二三ページ)し、また、公務員に任用された後二十年も三十年もの間、以前同じ境遇にあつた外部の人びとの利益を代表すると考へることはできない(九五ページ)といふことは、明らかに消極的代表の限界を示すものといえよう。他方、積極的代表——行政官が特定の人びとの利益を強く主張することによつてその人びとを代弁するといふ意味での代表 (representativeness in serving the interests of segments of the population)——にも、限界がある。つまり、「効果的な代表を求めている多様な特殊利益の総和は全体的利益ではない」(二二ページ)といふこと、および、みずからの利益を積極的に表明するためにみずからを組織化しえない大多数の人びとの利益は、この仕組みの中で代表されえない(二〇九ページ)といふことがそれである。

そこで、著者はこの問題を、公益と部分社会の特殊利益との対立に關する本質的に「倫理的」問題としてとらえなおすことによつて、つぎのような結論へ導いていく(第七章、二〇九ページ以下)。

まず、最初の傾向は、公益の観点から「部分的・団体的・専門職業的観点へ」と考慮の重点が移行していることが確認される(二二〇

ページ)。そして、この問題に対する伝統的な解決法——例えば、チック・アンド・バランス——が有効でないこと(二二二ページ)、また、C・I・バーナード、P・H・アップルビー、S・K・ペイリの主張から導き出される責任と倫理の観念は、その基礎になつてゐる「公開の」政策決定の要請が多くの特任職業がもつ閉鎖性によつて實現をはばまれる公算が大きく、これまたあまり期待できないことが述べられる(二二四—二六ページ)。それと同時に、社会問題の緊急性がなによりもまず解決のためのなんらかの活動を求めていること、また、知識の發達が社会問題・社会的諸条件の相互関連性を明らかにしたことから、個々の専門職業だけでは問題の充分な解決がなれないことの認識が生まれてきているということが指摘される(二二六—二七ページ)。

そこで、著者の結論はつぎのようになる。すなわち、「公務員制の性格と質が教育制度の性格に極度に依存」し、(二二六ページ)、また、「高級公務員は、大学、主としてその専門職業的な学部・学科から生み出される。この傾向は将来においてますます強まるであろうし、ことによるともつばらそのような学部・学科の出身者によつて占められてしまふかも知れない。彼らは、政策決定においてますます影響力を持つようになるであろう。」(二二七ページ)と考えられる以上、真に民主的な公務員制の實現可能性は、究極的にはつぎの二点に依存する(一)社会的地位にかかわりなく、すべての有能な人材に大學教育の機会が与えられること、および、(二)大學におけるオリエンテーションと教育の内容。(一)に關しては、アメリカがこの

方向に向つて進んでいるという証拠がある。(一)は、行政官の視野の広さの問題に関連する。つまり、狭い単一の専門職業の知識と技術の習得だけではなく、加えて、みずからの分野についての謙遜さとの他の専門職業への顧慮、社会・政治についておよびそれらとみずからの分野の関連性についての認識が、その求められるべき内容である。この後者は、同時に将来の任用資格 (merit) の主要な内容とならねばならぬものである。そして、すでに指摘したように公務員制の教育制度への依存関係があるとすれば、「専門職業を民主主義にとつて害にならないようにするために、もつとも期待されるのは大学である」(二一九ページ)と著者は結論するのである。

以上が、本書における著者の主張の要旨である。

本書においてモウジャが考察したのは、「地位を保障された任命による公務員制」と民主主義が両立するかどうかの問題であつた。著者は考察を始めるにあつて、民主主義を「人民による」(by the people) 政治であることとらえることを明らかにし、右のような公務員制が、直接民主主義から三段階——議員、政治的任命官、資格任用性による任命官——遠ざかつた存在であることを指摘する(二一三ページ)。したがつて、当初の設問に対する答は、公務員制における「人民による」の要素の強化およびそれに反する要素の排除であると考えねばならない。ところが、この公務員制における「人民による」の要素という表現は、いまだきわめて不明確である。それは明確に操作的に表現されるならば、どのようなものになるで

あろうか。われわれは、まずこの問題に答えてかからねばならぬ。

著者は、「公行政・私行政のいずれにおいても、そこで使われるすべての語の中で最も重要なものは『責任』であるといつて構わない」(七ページ)と述べているが、それはこの語が右の答へと密接に関連しているからである。「責任」は、著者が指摘するように二義を持つ。ひとつは著者の objective responsibility であり、行政官がその活動に関して外在者に対して負う責任であつて、他から与えられる政治的決定を自己の好き嫌いかかわらず執行する、その執行がなされない場合にはそれに対して罰が加えられるというものである(七ページ)。これに対して他のひとつは著者に subjective or psychological responsibility と呼ばれるもので、むしろ良心とか責任感という行為者に内在する問題である(八ページ)。この二つの観念は、互に「かなり違つた意味」(八ページ)を持つている。ところで、「人民による」の要素が代表制民主主義におけるよりも直接民主主義においてよりはつきりと現われるのであるならば、そこでは人民の政治における主体性が問題になつていくということができ。前者の観念はこの問題そのものを論じていると考えられるが、後者は行政官に外在的な人民とは論理的に直接関係のない問題——行政官がたとえどんなに責任感にあふれていた(またはいなかった)としても、論理的に人民は主体的でもまた非主体的でもありうる——を論じている。むしろ、後者にはパタナリスティックな色合いがあり、その色合いは著者自身が「人民による」ではなく「人民の

ための「要素と関連づけているものである(二ページ)。したがって、この二つの観念は論理的に異なる二つの問題を論じているのであつて、一方を他方によって置きかえることができないのは明らかである。つまり、「人民による」の要素は後者の観念の語彙をもつてしては表現されないのであり、著者のように民主主義を「人民による」の要素に限定し「人民のための」の要素を含ませないとすれば、本書のように外在的責任を論じないことは『民主主義と公務員制』を論じてはいないことになる。つまり、著者の当初の設問に対しては、見込みなしとして簡単に放棄されてしまつた外在的責任の可能性が、まさに中心の問題として真剣に問い直されねばならない。そして、それを補うものとして、内在的責任の可能性が位置づけられる必要があるのである。

つぎに、政治・行政二分論がこのような設問へのひとつの答であつたならば、それへの代案として示されたとされる積極的代表・消極的代表の考え方——当初の設問を「倫理的」問題ととらえる(二一〇ページ)著者の結論をも含めて——は、それがいづれも内在的責任の文脈において構成されている点ですでに満足なものでないことは明らかである。われわれはまず、なぜ政治と行政の区別が行なわれ始めたかにもどつて考えてみる必要がある。すでに明らかによろしく、それは、政策の執行が有効になされる必要と、それが人民のコントロールの下に置かれ人民の期待にたがわぬ内容をもつべきであるという要請との同時的満足を求めることに動機づけられている(六六―六七ページ)。つまり、それは行政組織の機能のあり様を記述

するための原理ではない。ここに、事実によりよく合致すると考えられる、組織内の利害対立・交渉モデルに基づく二つの代案が、当初の設問への答えとしては不満足なものとされねばならない理由がある。

このような観点からは、政策のピラミッドの低い水準に近づけば近づく程、問題が主に科学的な性格、すなわち科学の一分野の正確な研究方法で解決できるような性格をもつ(D・K・プライス『政府と科学』みすず書房、昭和四二年、一五二ページ)ということではできない。それが研究室内での分析ではなく政治的実践(政策である以上、ある政策決定が「人民の期待にたがわぬ内容」をもつか否かは、問題の技術的単純さによつてではなく、人民自身の判定によらねば決定されえない。したがつて、公務員制と「人民による」の要素の適合が論じられる場合には、その技術的複雑さのレベルにしたがつてまた通常その問題を担当する部署の組織上のレベルに関係なく、諸々の条件の変化に対応して流動的に定まる、(1)それがどのように決定されるかが人びとの生活に大きな影響を与え、したがつて人びとがその具体的内容の満足・不満足に関心を払う類の政策決定と(2)それがいかなる内容を与えられて決定されようとも人びとの生活に大きな差異は生ぜず、したがつて人びとが行政官にその決定をまかせてしまいとくに関心を払わない類の政策決定との区別が目目されねばならない。(具体的には、(1)と(2)の区別は、選挙を通じて選出される議員・大統領およびその任命になる輔佐官が、人びとが示す関心の程度を考慮して決定するという形で定まるといえよう)二分論はいずれも、この区別を

技術レベル・組織レベルに関して流的動にとらえず、その時々々の状況における近似値として制度的に固定してとらえたと考えられることができる。したがって、情勢の変化とともに再解釈を余儀なくされたのは当然である。政治・行政二分論を「民主主義と公務員制」の文脈で論ずるならば、それを制度的に再解釈したり、正確な事実の記述へと性格変化をとげさせたりするのではなく、右の(イ)・(ロ)の区別として具体的には流動的にとらえる必要がある。

以上の立場から、著者が論じたものの中でつぎの二点が問題になる。

(一)著者は、終身職制の発展がその古株によるコントロールの傾向を生むこと、専門職業の発展がそれ固有の排他的特権領域を形成し政治的任命官と専門職業のエリートとの間に緊張関係が生ずることを指摘し、専門職業化・終身職化した公務員の民主的コントロールに決定的重要性をもつのは、外部の人材の政治的任命であるとしている。ところがアメリカの連邦レベルにおいては、部分に偏しない一般性をもつブレインとしての政治的任命官が大統領の統制力を強化しているものの、行政組織がより専門職業の区分にそつて構成されている地方レベルでは、ジュネラリストの数も少なく知事等の統制力も比較的弱く、また、連邦レベルでもジュネラリストが減る傾向が見られるという。したがって、この「決定的重要性」をもつ方策は、「これらの〔政府の〕上層に位する政治的任命官が各省庁の終身職制のエリートとさらに一層専門職業的に同質化しないかぎり——または、そうなるまでは、彼らは規野の狭い専門職業家・終身

職制の公務員に牛耳られる政府計画に対する堅固な防壁となるであろう。」(一六九—一七〇ページ、傍点・根岸)というきわめて限定されたものでしかありえないことになる。

(二)公務員の労働組合運動が示す産業民主主義的な傾向に対して、それが政治的民主主義(主権を脅かすものであるとの批判がある。著者はこの批判に対して、「今までに集められた証拠を検討してみると、あちこちの少数の例を除けば、公務員の組合と団体交渉によつて政治的民主主義が重大な脅威を受けてはいないといえる。」(二〇〇ページ)と反論を加えている。

以上の二点は、議員等が前述の(イ)・(ロ)の区別をし(イ)に関しては行官にまかせきりにしないで有効に決定を行なうという「人民よる」の要素の強化とそれを妨げる要素の排除という問題に、直接大きな影響をもつ。「民主主義と公務員制」を論ずる本書においては、この二点こそより深い分析を加えてほしかつた問題ではあつた。

(一九七〇・九・二六)

(根岸 毅)