

# 合衆国における終身執行職制度の創設

——上級公務員集団の確保と専門官僚制の強化のために——

井 出 嘉 憲

## I

1955年自己の名を冠した委員会（正式の名称は「政府行政部の組織に関する委員会」(The Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government) の第二次報告書を議会に提出した H. フーヴァーは、総計314に上る勧告の中で唯一つだけ実現を要求することが許されるとしたら、どの勧告を選ぶかとニューヨーク・タイムズの通信員にたずねられたさい、ためらうことなく、「上級公務員制度」(Senior Civil Service) 設立の勧告を選ぶと答えたといわれる。そして、彼は、その理由として「政府は、それを動かす人々以上のものたりえない。……われわれは優秀な能力をもった公務員を必要としている。それなのに、かれらが能力を発揮すると、すぐ民間企業が横取りしてしまう。われわれは最善の人々を失ない、次善の人々を保有しているにすぎない。公務をして、しかるべき人々が終身そこにとどまるに足るだけ魅力的な、保障された、失望することのないものたらしめるべきだ。そのときはじめて、われわれは合衆国が必要とするたぐいの政府を持つことができるのだ」と述べたと伝えられる<sup>(1)</sup>。アイゼンハワー大統領もまた、この同じ勧告を、「委員会がなした最もめざましいかつ想像力に富んだ提案の一つ」と賞讃したという。

しかしながら、この提案は、決して第二次フーヴァー委員会報告書をもって嚆矢とするわけではない。極く最近においても、内容はある程度異なっているが、たとえば J. J. コアソンは「終身職行政官のプール」の提唱

において、またアメリカ会議 (The American Assembly) は「高級終身職公務員の集団」のそれにおいて、<sup>(3)</sup> いずれも同様の構想を示している。その他、これと類似の提案が少なからぬ人々によって示されているが、<sup>(4)</sup> これらの提案に現われている終身職の行政エリート集団の確保という発想は、古くは1935年の公人事行政調査委員会 (The Commission of Inquiry on Public Service Personnel) にまでさかのぼることができる。同委員会は、終身職制 (Career Service) の理念をはじめて明確な形で打ち出し、その不可欠の要素として、政府上層部の非政治的な官職を終身の勤務を経て下から上ってくる幹部候補職員のために保留し、かつ開放しておくことをあげたのであった。<sup>(5)</sup> この構想は、引き続いて世に出た L. D. ホワイトの一書『政府終身職制度論』によってもまた強く支持された。<sup>(6)</sup> さらに1937年 F. W. リーヴスと P. T. デーヴィッドは、『連邦人事行政』に関する報告書の中で、次のように述べている。「もしも公人事行政において公務を活気づける変革があるとしたら、それは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、内閣級の直ぐ下にある多くの高い官職を非政治的な終身行政官のためにとっておくにこしたことはない。」<sup>(7)</sup> しかしながら、こうした構想の実現は、行政権の拡大に著しく批判的であった当時の政治的雰囲気の下においては、所詮望みえないところであった。1941年の「公務員制度改革委員会」、いわゆるリード委員会は、大統領に提出した報告書の中で、各省に「総合的管理者」(general manager) を置くとともに、書記・行政・財務職11級以上のすべての非政治的官職からなる「行政官団」(administrative corps) を創設するよう提案した。<sup>(8)</sup> だが第二次大戦の勃発によって、この提案もまた机上の計画たるを出ることなくして終わった。戦後、終身職制の確立の必要が従前にも増して強く認識されるに及んで、この問題が再び、脚光を浴びることになるのであるが、しかし、公務員制度の基本的構造に関連し、激しい論争の的となることが予想されただけに、それが明確な姿で公衆の面前に押し出されるには、朝鮮事変を背景に深刻な人材不足の現象が現われるのを待たねばならなかった。こうし

て、終身職公務員集団ないし上級公務員制度の構想は、1930年代なかばに示唆されてから、幾度かの論議のうちに現われては消え、消えては現われて、20年の歳月を経、ようやくフーヴァー委員会の勧告の中に結実されるにいたつたのである。

## II

ところで、上のごとき上級公務員制度の提案は、その多くがいわゆる〈総合人〉(generalist)の概念と密接な関係を有している。たとえばコアソンは、「このプールに個々の行政官を受け入れるためには、彼が専門人としてよりもむしろ“総合人”としての能力を有することが確認されていなければならない<sup>(9)</sup>」と述べ、またアメリカ会議は、その提唱する集団の構成員が行政各機関の間に廻転可能であることをあわせて求めながら、こう述べている。「連邦政府が、必要に応じてある官庁から他の官庁へと移りうる“総合人”の効果的な集団を養成することが殊に重要である。」<sup>(10)</sup>ペンドルトン法以来の合衆国公務員制度の伝統的な特徴は、人も知るごとく、専門人(specialist)の尊重、機会均等の重視——その制度的表現が政府・民間の人事の交流を可能にする「横の任用」(lateral entrance)方式であり、これによって「開かれた構造」の公務員制度を保持することができた——にあった。もとより、それらは、資格任用原理との関連において理解することができる。資格任用原理すなわちメリット・システムは、試験によって能力を保証された専門人による行政を意味し、そして公務は専門的能力を有するすべての者に開かれていたからである。「熟練作業は熟練者に」——アメリカニズムの一つの共通原理がこれであつたといわれるが、<sup>(11)</sup>前記の専門人主義の伝統は、まさしく公務員制度の上におけるその共通原理の投影に他ならなかった。こうしたアメリカニズムの影を落した専門人主義の確固たる伝統を考えると、それと対蹠的な立場に立つかに見える総合人の概念が強調されるにいたつたということは、極めて注目に値する事実であるといえよう。

いうまでもなく、総合人に対する今日の強い要求は、「巨大な政府」、複雑な公務において不可欠の総合的管理能力に対する要請の必然的な反映であり、管理の概念と総合人の概念とは、本来的に結びついている。総合人の概念は、1930年代において正統的であった、いわゆる行政管理学派の理論の中に、既に色濃く現われており、両者の間には密接なつながりが存在している。この時期の行政理論が、〈POSDCORB〉なる合成語に象徴される管理の概念によって導かれていたことは周知の通りであるが、その管理の概念は、行政の個別専門分野にとらわれない総合的な概念であり、いかなる種類の行政にも普遍的に妥当するものと考えられていた。特定分野における行政の実質が何であろうとも、それにはかかわりなく、〈POSDCORB〉は存在する。すぐれた行政官とは、この総合的、普遍的な管理の能力を身に着けた人間に他ならず、逆にこの管理の能力を身に着けた人間は、いかなる行政分野においても常にすぐれた行政官たりうる。そして行政機構の責任ある部署、特にそのトップ・マネージメントをあずかる上層部は、本来的にかかる行政官でなければならないと解されたのであった。<sup>(12)</sup>

なお、これに関連して、英国公務員制度、具体的にはその「行政階級」(administrative class) の伝統が合衆国にもたらした影響についてもふれておく必要がある。<sup>(13)</sup> 英国官僚制の中核をなすこの官吏群は、その鞏固な集団精神 (esprit de corps) と卓絶した行政能力とをもって余りにも有名であるが、同時に非専門的な一般教養を特色とする同国大学制度に固く結びついた高度の総合行政官 (general administrator) 的性格をもって世界に知られている。合衆国において終身職制の確立を望む者は、多かれ少なかれ、この英国公務員制度の影響を受けることを免れなかった。<sup>(14)</sup> 彼らが「行政階級」の一つの特徴たる総合行政官的性格に強い関心を示し、総合人アプローチへと強く傾斜して行ったのは、当然のことであったといえよう。

しかしながら、かかる〈総合人〉の概念に対しては、他面、強い批判も

存在した。まず〈POSDCORB〉との関連においては、特定の分野の行政の実質をなす「ある物」(something)こそ重要であるというL.メリアムの批判が見られる。彼は、行政は一面において「Posdcorbによっておられる領域の知識であるかもしれない」と述べながら、同時にそれが他面においては「それらの技術が適用される対象主題の知識である」ことを強調し、最後には、「総合行政官ないし行政官それ自体といったもの」は存在しないという結論に達した<sup>(15)</sup>。また英国行政階級の影響に関しては、その閉鎖的、特権的性格の故に、合衆国公務員制度の伝統とは無縁のものであり、総合行政官の存在は不必要であるという批判的見解が存在する。しかもそうした批判に加えて、現状分析に基づく次のような指摘すらある論者によってなされている。「政府諸官庁はますます多くの機能的専門人を雇い続けている。……最初に昇進の機会を与えられるのは専門人であり、また責任ある地位に就くのも専門人である。純粹の数ということからいえば、政府による専門人の雇傭は印象的なものがある。」<sup>(16)</sup>

だが、そうした批判と現状指摘にもかかわらず、今日〈総合人〉の要請はますます強まりつつある。L.メリアムの見解は、専門領域の知識と能力とが行政の実際にとって重要であることを示唆した点で正しかった。けれども、専門的能力は、総合的能力に代ることはできない。専門家の長所と目される特定領域における高度の知識と能力、所属集団内部の強い精神的紐帯等の諸特徴は、しばしば極度の視野の狭さ、技術の自己目的化、全体に対する忠誠心の欠如——その結果、外との関係においては、特定の利益集団と結びつく——等、逆に短所と目される現象を招来する。現代行政における専門分化の傾向は、ますます多くの専門人を必要とする。だが、それとともに上のごとき現象もまた不可避免的なものとならざるをえない。この結果、他面における総合的能力の要求もまた強まるのである。前述のごとき現状指摘をなした論者もこれを卒直に認めている。「……総合人の潜在的な貢献は、高度の専門化が公務を特徴づけはじめたまままままにそのときに承認された。1930年以降の政府における機能的専門人の急速な増大と、行政

理論家の中の総合人を礼讃する傾向とは、相伴うものであった。」一方における機能的専門家の増大の傾向を強調しながらも、他面において「断片的官僚制」(fragmented bureaucracy)の病理を癒す総合人の役割の重要性を認めるこの論者が、結論として提出するものは、「専門人をして総合行政に備えさせる」ということである。<sup>(17)</sup>これは、いわゆる「専門人対総合人」の問題に、一つの現実的な解決策を示すものということができよう。今日なお、総合人の概念に対して批判的見解を抱く者が決して少なくない。だが、その多くの者も上の論者と同様に、何らかの方法で具体的に問題を解決しようと努力しており、総合人の概念そのものは、もはや否定し去ることはできないように見える。そして、この概念を閉鎖的・特権的な集団を作り出すものとして批判する見解に対しては、次のような反論すら提出されている。「行政階級ないし総合行政官の特別の集団の発達を、アメリカの生活の民主的な性質に反するものと考える人々に対しては、アメリカの民主的性質は彼らが考えるよりもずっと強く、わが社会の基本的構造を害なうことなく、総合人行政官 (generalist administrator) を優遇し、かつ尊厳的たらしめる方向に前進しうるといえよう。<sup>(18)</sup>」フーヴァー委員会の上級公務員制度の構想は、こうした見解の交錯を背景にして生れたのであった。

### III

では、上級公務員制度は、具体的にはどのような内容のものか。フーヴァー委員会の示した構想は、公務員制度に関する専門部会によって準備された。<sup>(18)</sup>同部会は、従来の公務員制度は「下から上へ」(“from the bottom up”)と発展したものであるために、大量の低い等級の職務には噛み合っているが、トップ・マネージメントの領域の職務の要請には合致していない」という、構造上の欠陥を有すると考える。公務員制度の基本的な問題状況がこう把握されるならば、トップ・マネージメントの強化こそが求められるべき解決策となる。ここから上級公務員制度の構想が生れるのである。

ところで、専門部会がその構想にさいして最初に直面した問題は、政治的官職との分離をどこで行うか、換言すれば終身行政職の上限をどこに定めるかということであった。各省庁の最上層部は政治的、非終身的(non-career)な官職と非政治的、終身的な官職という二つの要素によって構成されている。この両者を正当に分離することが、積極的には前者の政治的リーダーシップを確立するために、そして消極的には後者の政治的中立性を確保するために、欠くべからざる要件であると専門部会は考えた。分離のためには基準が必要である。そこで専門部会は、次のような三つの要件からなる一組の基準を設定した。(1) 責任と権限——直接の法的権限の存在、(2) 統治政策(governing policy)——基本目標を最終的に決定する法的権限ないし委任された権限の存在、(3) 公的な政治活動——政策擁護の公的な義務の存在。では、これらの基準を現実に応用した場合、結果はどうなるであろうか。

専門部会はその答えとして、機構の上では、省(庁)の段階と局の段階との間で分離の線を引き、具体的な官職の上では、次の六つのものを政治職とするように提案した。(1) 省の長官および次官、(2) 次官補、(3) 省法律顧問ないし一般顧問、(4) 政策に関する省スタッフ部局長の長、(5) 省広報部局長の長、(6) 政治的補佐官。

専門部会は、省中心主義の原則をここで確認し、それを通じて省長官の下における政治的リーダーシップの確立を強調したのである。むろん、この政治的リーダーシップを有効ならしめるためには、より多くの有能な人材を上層政治職の集団に吸引することが必要である。それ故、専門部会は、積極的、組織的な努力をこの面においても払うべきことを強く求めている。次に、他方の終身行政職は、以下の七つから構成されている。(1) 行政次官補およびこれに相当するもの、(2) 予算、人事等の内部運営(organic matters)に関するスタッフ部局長および構成員、(3) 政策に関するスタッフ部局長の次長および構成員、(4) 局の長、(5) 局の次長、課長およびその他の低い次元のもの、(6) 地方現場機関の長、(7) 専門的(終身的)

補佐官。専門部会の算定によれば、連邦政府を通じて、政治職 755、終身行政職 4 千という数字が示されていた。

上級公務員制度の対象となるのは、行政次官補を頂点とするこれらの終身行政職の公務員であり、職階制でいうならば、最高の一般職18級から15級までの間に属する者である。だが、これらの職にある者すべてが、専門部会の構想した「上級公務員」の集団に自動的に属するわけではない。「ある者は行政に何の見識も関心も持たない科学者であろうし、ある者はその才幹が予想される上級公務員制度とは関係のない専門人であり、またある者は年限その他の条件から見て要件を満たさないであろう」とホワイトは述べている。<sup>(1)</sup>専門部会は、上級公務員団の構成員は「確証のある能力、廉潔、リーダーシップの資質」を有し、かつ「少なくとも5年間の最低勤続年限を経て現に一般職15級と同等の地位に昇進」した者であることを求めている。これによっていいうるのは、一つは総合人行政官たることが重要な資格要件とされていることであり、もう一つは最低5年間の勤続年限という資格要件によって、いわゆる「横の任用」の伝統が、終身行政職に関する限り、ほぼ完全に否定されているということである。専門部会は、かかる要件を満たすものの中からまず千5百人を選んで、上級公務員制度を発足させることを勧告した。と同時に将来3千人にまでその規模を拡大しようように勧告し、これによって運用の弾力性を保証することに努めている。上級公務員の選抜については、次のように定められている。まず各省庁において適格者の選定が行われ、これを経た者が「上級公務員制度委員会」(Senior Civil Service Board)に推薦される。この委員会は、自己の定めた基準と手続とに基づいて被推薦者の適格性をさらに厳しく審査する。そして最後に大統領の承認を経て、上級公務員集団への参加が許される。この制度の運用に当るのは上の委員会であるが、同委員会は、大統領によって任命された三人の著名な市民代表、人事委員会委員長(もしくはその指定せる者)および予算局々長(同)の計5人から構成され、超党派的な性格のものでなければならない。発足当初においては、従来の公務員



制度の慣行によって望ましからぬ制約を受けることのないように、同委員会に独立的な性格を与えることが必要だとされている。

上級公務員制度を理解する上で、以上にもまして重要なのは、この制度のもつ次のような特徴である。専門部会は、この制度の基本的特徴として、(1)「人間に格づけされた身分」(rank-in-the-man or personal rank)とよばれる人間評価方式、(2)職務の割当てにおける弾力性、(3)必要とされる部署に勤務する義務、(4)政治的中立性、(5)十分の給与の五つをあげている。給与を除いて考えるならば、これらの諸特徴は、人間評価方式と政治的中立性ととの二つにまとめることが可能であるように思われる。このうち特に注目すべきは、前者の人間評価方式であろう。それについて専門部会はこう説明している。上級公務員は「その等級、基本給、および身分を個々の公務員たる資格において付与されるべきである。これは、等級と給与とを職務に帰属させた伝統的慣行と異なるものである。ある意味で、彼らは高級の〈将校団〉(“commissioned officers” なのである。)従来の職階制は、人間ではなくて、職務を中心として成立した。新しい方式はこの構造を逆転させるものであり、したがってホワイトのいうように、「職階制の哲学に基本的な変革」を加えるものといふことができよう。<sup>(20)</sup>この人間評価方式のコロラリーとして、前述の職務の割当てにおける弾力性、および必要とされる部署に勤務する義務という二つの特徴が生ずる。前者は、上級公務員が、給与ないし身分を今までのように失なう危険なしに、ある職務から他の職務へと政府部内で廻転させられることを内容としている。これは次のような意味をもつ。トップ・マネジメントの領域においては、職務はそれぞれ特異な性格を有し、仕事の難易はときに応じて異なる。いわばその職務に就いた人間が仕事を作るのであって、仕事が人間を作るのではない。従来の職階制方式はこうした点で欠けるものがあつたが、新しい方式はこの面の要請に十分応えることが可能である。他方、後者の特徴は、かかる職務割当ての弾力性を確実に保証するために、求められたいかなる部署にも勤務することを上級公務員に義務 (obligation) として課したものに他

ならない。それに伴って、上級公務員は「回転可能な実質的領域をもつこと」、換言すれば「狭い専門人以上のもの」であることをも要求されている。ここでは、広い視野と能力とをもつことが、義務の名において語られている点が注目される。

次にあげられている政治的中立性の概念は、決して新しいものではない。もともと近代公務員制度は政党政治との直接の関係を切断することによって成立した。それは一方では政治的任命の排除となって現われた。競争職＝分類職の増加が、その具体的な成果であった。同時にそれは、他方で公務員の政党政治への介入の禁止となって現われた。1939年に成立したハッチ法(Hatch Act)は、その最も集約的な法的表現であった。上級公務員制度は、前述のごとく政治的任命にかかる官職を厳しく分離する構造をとっている。上級公務員に課されている政治的中立性の義務は、そうした構造を前提としている。専門部会は、「集団としての上級公務員は、権力の座に就くそれぞれの政権に誠実に奉仕する十分の用意がなされていなければならない。このことは、彼らに変化を受け入れることができないほど、ある政党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、その公的な責務を誠実に遂行する能力を損じ、あるいは彼らをしてある政党の政策と一体化させる傾向のあるすべての政治的活動を必然的に抑制することになる。」かかる見解に基づいて専門部会は、公務員が政党の選挙活動に関与することを禁じたハッチ法の原則を再確認するとともに、さらに次の五つの点についても新たな禁止ないし抑制の措置が講じられるべきであるとの態度を明らかにした。(イ)新聞に対する公的、私的な声明の発表(純粹に事実的な性格のものを除く)、(ロ)政治的性格の公的な講演、(ハ)政治運動資金の醸出、(ニ)政治的問題に関する議会の委員会での証言(他面において、その問題の背後にある情報、関連資料、技術的助言等を常に提供できるようにしておくことが求められている)、(ホ)党の大会、資金獲得運動等において支持政党を公的に表示すること。

以上が専門部会の構想の概略である。同部会は、連邦政府がこの制度から得るものは明白であると考え。すなわち、それは「直接的には管理の人材の利用を改善し、究極的にはその集団を強化する。能力の試練を経た終身行政官の存在が既知のものとなり、有効に役立てられる。最上層部行政職員は拡大された集団となる。彼らは相互の理解と、政府についての理解を一層深める。彼らは、よりすぐれた能力を身につけて、政府にとって極めて重要な横の調整の問題の解決に当る。彼らは、公務員制度の解体をきたすことなく、緊急下に最も必要とされる部署に移動させられる。政府は、経験を積んだ行政官の、既知の、頼るべき集団をもつことになる。」<sup>(21)</sup>

フーヴァー委員会は、大筋において、上の構想の採択に同意した。ただしフーヴァー委員会と専門部会とは、若干の点で内容を異にしていた。そのうち注目を要するのは、二つの点である。その第一点は、政治職の確定をめぐるであらわれた差である。専門部会は、三つの要件からなる基準を示し、それによって六つの政治職の範疇を定めた。だがフーヴァー委員会のこの点についての記述は、形式においても内容においても、専門部会とは若干異なっている。まず形式の上では、次のような「非終身職」の四つの基準を示すのみで、専門部会のごとくその具体的な範疇を盛った名簿を提示していない。いわば具体的な範疇は、四つの基準の中に個々にとりいれられた形になっている。それは同時に内容の上の差となる。フーヴァー委員会があげる四つの基準とは以下のようなものである。(1)上院の同意の有無にかかわらず大統領によって任命されるすべての官職、(2)統治政策を最終的に決定する法的権限をもつ、ないしその権限を委任されたすべての官職、(3)政策を公的に擁護する義務をもつすべての官職——非終身職の代理者を含む、(4)個人的かつ機密的な性格の大半の官職——個人的補佐官、機密担当秘書官、および個人的お抱え (personal chauffeurs) 等。このうち問題となるのは、後の三つである。まず(2)については、専門部会とそれほど変りないように見える。しかし専門部会においては、統治政策は

より高次のコントロールに服する副次的な政策と自由裁量行為とを含まないこと、および政策に関して助言を提供し、あるいは批判することが機密裡に行われても、それをもって政治職とすべきではないことが明記されている。<sup>(22)</sup>だがフーヴァー委員会においては、その点の確認はなされていない。これは、フーヴァー委員会が専門部会よりも政治=非終身職の枠を拡大しようとしたことと結びついている。それが具体的に現われたのが、一つは(3)の非終身職の代理者を含むという提案であり、もう一つは(4)の機密的性格という基準の設定である。この結果、局以下の段階においては能う限り多くの終身行政職を確保するという専門部会の構想は、ある程度修正をよぎなくされた。第二の相違点は、専門部会が上級公務員制度委員会を人事委員会の外におこうとしたのに対して、フーヴァー委員会がそれを人事委員会の中に設けることを提案している点である。専門部会は、上級公務員制度を鞏固なものにするために、その運用を独立の委員会に委ねるという大胆な構想を提示した。しかしフーヴァー委員会は、それに対して二重人事機構をもたらすという批判が加えられることを恐れ、一步後退した線を選んだ。以上に見られるフーヴァー委員会の態度は、専門部会のそれに比して、より現実的ではあったが、同時により妥協的であったということができよう。

#### IV

では、上級公務員制度の構想は、どのように受け入れられたであろうか。専門部会の一員として重要な役割を果たしたホワイトは、その20年来の主張を背景に、この構想の実現が時代の急務であることを強調して、こう述べた。「1937年に F. D. ルーズヴェルトは自分は助力を必要とすると宣言したが、1955年の高級政治指揮官は非党派的な、能力の試練を経た、弾力性を有するとともに忠誠な行政官団が提供しうる、そういうたぐいの助力を必要としている。……国内外の危機のさ中にゆれ漂い、一時しのぎの弥縫策で過したこの20年は、合衆国に、今日、行政官の集団に関する限り、

1930年代に僅かに満たされた以上のものを残してはいない。人材を求める競争で、政府は私企業に遅れをとっている。ときはまさに新しい理念と新しい制度に熟し過ぎている。<sup>(23)</sup>」

だがこの制度の具体化は、必ずしも容易なことではなかった。1955年5月から6月にかけて、具体化の措置をとる二つの法案が別個に上・下両院に提出されたが、しかしそのいずれも成立せずに終わった。議会は、上級公務員制度の実現によって、特別の行政エリート集団が生み出され、行政部に対する自己のコントロールが弱められる結果になることを恐れたのであった。そうした議会の懸念は、既にフーヴァー委員会報告の中にさえ小教意見の形で現われていた。下院から選ばれた二人の委員は、ともに上級公務員制度の構想に消極的であり、その一人 C. J. ブラウン議員（共和党）は、専門部会の「行政“エリート集団”」の構想に反対し、「政府の内部に強大な行政権力を付与された、比較的消耗率の低い行政官の特別の集団を創設することは、代表による政治を破壊する傾向をもつものであり、それは私のとらない危険である」と述べている。<sup>(24)</sup> またもう一人の C. ホリフィールド議員（民主党）の意見はこうであった。「個人に格づけされた身分をもち、ある官庁から他の官庁へと……移動しうる、潜在的な、3千人の強力な終身行政官の集団というのは、幾分空想じみている。……私は、他の終身職員から区別された特権と義務とをもった、政府最上層部の行政官の特別の範疇を設ける理由を、強いて見出さない。<sup>(25)</sup>」 議会による二法案の否決は、むしろ一つには、議会を支配していたのがアイクの属する共和党ではなく、民主党であったという事情も存在していたであろうが、主としてこうした見解が大勢を制したことによるものであった。

議会の外においても、同様の見解を抱いた論者が少なくなかった。この立場を代表する一人と目される P. ヴァン・ライパーは、次のように述べている。「人事と公務員制度に関するフーヴァー委員会の全報告に照らして考えるならば、上級公務員制度あるいは終身執行職制度〔後述〕は、容易に、終身公務員の計画と内部からの昇進とを強調し、横の任用と職務の交替とを

減少させる新しい終身職制の一部と見られる。ここでの問題は、もはや手続や機構にあるのではなく、社会的価値にある。かりに可能だとしても、われわれは、閉鎖的な、より厳しく管理される終身職制の方向に向うべきなのであろうか。これは、主として、政治的かつ個人的な選択の問題であり、アメリカの政治における終身公務員の正しい役割とアメリカのデモクラシーおよびアメリカの生活と連邦人事行政との間の相互関係についての、個人の見方の問題である。]そして彼はアメリカの多元的な社会構造の横断面を代表し、社会のエトスに同調する官僚制——それを彼は〈代表官僚制〉(representative bureaucracy)とよぶ——の理念を説き、「上級公務員制度の提案は、その人間評価方式に対する賞讃、限られた集団に対する例外的身分の付与、内部からの昇進の強調を通じて、代表官僚制から逸脱するもののように見える」という自身の価値選択を明らかにした。上級公務員制度は、政府と民間との人事の交流を可能にしてきた横の任用の扉を閉ざし、特権的な内部集団(“in-group”)を生むものに他ならないという H. M. ソマーズの見解もまたこれと同様である。<sup>(27)</sup>

ところで、これらの見解は、一言にしていうならば、伝統的な観点に立つものであったといえよう。横の任用、したがって開放的な構造、職務中心主義の職階制、そして専門人主義、これらの伝統的な諸特徴からすれば、上級公務員制度は余りにも急進的な改革に見える。それ故、この制度は、伝統的な立場からは強い批判を受けざるをえない。R. M. バゲットの「上級公務員制度が公衆の、したがって議会の容認を得るにいたる道は、岩だらけで困難に満ちている。それは攻撃され易い概念である。“特別階級”の創設は、本来的に、用い易く、かつ常に最も効果的であった弾薬を提供する」という言葉は、この点を指摘したものである。だが問題は、今日の連邦政府が、伝統的な公務員制度をもってしては、時代の要請に十分応ええないという点にある。少なくともそれが専門部会およびフーヴァー委員会の見解であった。そしてかかる見解を受けいれて、上級公務員制度を擁護した者もまた少なくともはなかった。1955年のアメリカ行政学会で、全

国公務員制度連盟の J. R. ワトソンは、「上級公務員制度の提案は、政治の現実の承認であり、公共的管理の改善に聡明なやり方を提供するものである」と述べた。<sup>(29)</sup> またさきのバゲットは、次のように強い口調で、その見解を明らかにした。「……わがデモクラシーの全構造は、聡明に組織され、運営される官僚制の基礎に依存している。フェデラリスト No. XIII の有名な論文の中で、ハミルトンは、“正当に組織されかつ行使される行政権 (civil power) は、その力を極めて広汎に用いることができる。そして下部機構の聡明な配置によって、いわば巨大な国家の隅々にまで自己を再生産することができる”と述べた。行政権の正当な組織と行使とは、1788年におけると同様、わが公務員の間リーダーの高度の才幹と能力とにかかっている。これは、私にとって、強力かつすぐれた適格性を有する連邦終身行政官のカードルのために戦うに十分な理由である。」<sup>(30)</sup> そして、ホリフィールド議員は上級公務員制度の考えを空想じみていると批評したが、M. E. ディモックによれば、その考えは「すべて実現可能であり、したがって「低きに解決を求めるべきではないと信ずる」という見解が示されている。公務員制度の現状とその改革の必要とを考慮するとき、これらの立場は、伝統的なそれによりまさって、聞くべき多くのものをもっているように思われる。以下にふれる上級公務員制度具体化の努力は、これらの論者の支持に負うところが少なくなかったのである。

(なお、もう一つ、この制度の構想のうちには、極めて重要な問題点、すなわち〈政治職——行政職〉の厳しい分離と、それに伴う上級公務員の政治的中立性の保持の要求があり、それをめぐって現代公務員制度の本質に迫る種々の論議が展開されているのであるが、ここではそれを割愛することにする。ただ、結論的にいって、フーヴァー委員会は政治的中立性の概念を妥当な範囲をこえて追求し、その結果、不必要かつ非現実的な規制措置をすらし、その内容の中に盛り込むにいたったと見られることだけは指摘しておこう。一般に上級公務員制度の構想のうちで最も成果に乏しかったのは、政治的中立性をめぐる提案であったといわれるが、その理由はま

さしくこの点に求められるのである。)

## V

こうして上級公務員制度の提案は、賛否両論をもって迎えられた。そしてその実現に関していえば、議会の立法措置による全面的な採用は、少なくとも一時的には断念されねばならなかった。だが今度は、従来のように、空しく廃案文書の中に埋もれる運命を辿ることはなかった。大統領と彼をめぐるホワイト・ハウスのスタッフがこの提案を強く支持し、やがて執行命令によって許される範囲内で具体化の措置を講ずるにいたったからである。フーヴァー委員会報告が発表されると、人事委員会は直ちに上級公務員制度の勧告の検討を開始し、やがて、かなりの修正を加えた中間案を作成した。1956年12月ホワイト・ハウスは、各界を代表する人々を招いて会合を催し、意見の陳述を求めた。そこでは、トップ・マネージメントの強化のために何らかの措置が必要であるとの観点から、上級公務員制度設置の基本的目的はよしとされたが、個々の問題で留保された点が少なくなかったと伝えられている。1957年8月大統領は、さきの中間案を基礎とし、この会合で述べられた意見を参考に用意された執行命令第10724号を発した。これは、フーヴァー勧告を実現に移すために、超党派的な五人委員会を設け、それに具体的なプログラムの検討を命じたものである。ただし、上級公務員制度の名称は誤解を招き易いとの理由で、このプログラムでは「終身執行職プログラム」(Career Executive Program)という名称が用いられている。1957年12月この五人委員会は、「行政的かつ管理的な能力を必要とする職務に勤務しうる最高終身職員」のために、「終身執行職制度」(Career Executive Service)を樹立するよう勧告した。大統領は、この勧告に基づいて、1958年3月同制度を実施に移し、「終身執行職委員会」<sup>(32)</sup>(Career Executive Board)を設ける執行命令第10758号を発した。

終身執行職制度は、上級公務員制度と全く同一のものではない。主だった点だけでも次のような差がある。上級公務員制度は15級以上の終身公



務員を対象としていたが、これは16級以上、いわゆる「超等級」(super-grades)の最高終身公務員を構成員とする。また終身執行職委員会は、人事委員会の内部に諮問機関として付置され、その委員は非常勤の身分をもつにとどまる。さらに、上級公務員制度の基本的特徴とされる人間評価方式と高度の回転可能性は、未だ十分に取りいれられてはいない。けれども、15級の公務員にまで対象範囲を拡大することは、終身執行職委員会の勧告をもって可能であろうし、また同委員会の組織そのものは、今までのところそれほど重大な障害をきたしているようには見えない。さらに、一層重要な意味をもつ人間評価方式と回転可能性に関しても、終身執行職委員会に与えられた課題の一つとして、「終身執行者の職務割当てをより弾力的なものとするために、職階制の変革」について人事委員会に勧告することが明記されている点が注目されてよい。なお政治的中立性に関しては、従前以上に規制を強化する措置は講じられていない。今後何らかの措置が講じられる可能性がないとはいえないにしても、少なくともこれまでのところは、ハッチ法以上に厳しい規制措置を設けようとする圧力が存在しなかったことだけは確かである。それはともかくとして、以上のように見ると、終身執行職制度は、その基本線において上級公務員制度と同一の路線を辿っている。大統領とその助言者たちは、上級公務員制度の提案を、法律によらずして可能なところまで、執行命令によって実現する道を選んだということができる。

## VI

こうして上級公務員制度は、さしあたり終身執行職制度として、確立への第一歩を踏み出した。法律でなく執行命令によって制度化をはかった以上、そこに一定の制約があるのは当然であるが、まだ多くの未解決の問題をうちに抱えている。また、そうした自己自身に内在する問題の他にも、たとえば、ここではふれることができなかったが、1953年の政権交替にさいして設けられたままのスケジュールC(除外職の規定の一つ)のように、終

身職制のみならずその基礎にある資格任用制そのものをすら脅やかすような問題も残されている。これらの点はもちろん看過されてはならないが、しかしその前に正当に評価しておくべきは、上級公務員制度の構想が、もはや単なる机上の青写真ではなく、現実に制度化されはじめているという事実である。

W. S. セイヤーが、アメリカ会議の報告書の序文の中で、「1935年に公人事行政調査委員会は、『終身職制の確立は、アメリカ政府の歴史において求められている次の段階である』と宣言した。この宣言は20年の間、連邦人事管理の目標として受け入れられ、世に知られた。……しかしその結果たるや、茫漠としている。……終身職制の理念は、一つの理想化された目標でしかなかった。終身職制の本質的要素は確定されず、その境界は曖昧であり、わが政府制度におけるその資産と負債とは、決して厳密に分析されることがなかった。その理念はスローガンであって、支持された行動のプログラムではない」と述べたのは、1954年のことであった。それから半年と出ないうちに、終身職制は、フーヴァー委員会によって単なるスローガンとしての歴史に終止符を打たれ、その中核となる上級公務員制度＝終身執行職制度が、具体的な行動のプログラムとして支持されるにいたったわけである。

ところで、行政制度の変革ないし実現は、しばしばそれを支持し推進した政治勢力が背後にかくしもった意図と結びつけて理解されることが多い。この場合にも、大統領とその助言者たちのフーヴァー勧告を強く支持した動きの中に、一つの政治的意味を見出すことが可能であるかもしれない。それをデーヴィッドとポロックの示唆的な発言にきこう。「伝統的に〔施政〕第二期の政権は、連邦人事制度の改革に好意的であった。特に憲法上三選を禁止された最初の大統領の下においては、将来に対する関心の強さは、大統領の変化ないし政党の交替に堪えて生き残りうる人事制度の導入を促進するかもしれない。この点に関するアメリカの政治制度の従前の特徴は、憲法修正22条の影響と、1956年の中間選挙における共和党の敗北

とによって……一層強められる可能性があるように見える。」<sup>(31)</sup> 上級公務員制度の構想は、その余りにラディカルな性格の故に議会によって受け入れられなかった。だがホワイト・ハウスは、それに屈することなく、立法措置が望めないとあれば執行命令によってでも、新制度の実現をはかろうとした。こうしたホワイト・ハウスの精力的な、粘り強い努力がなければ、終身執行職制度の確立は、とうてい期待できなかったにちがいない。この制度の確立のためにホワイト・ハウスが示した熱意のほどは、デーヴィッドとポロックの視察の妥当性を思わせるに十分のものであった。かりにこの改革が、大統領三選禁止規定の憲法への追加と中間選挙における敗北とによって、次期政権の確保に多大の不安を覚えるにいたった共和党の、将来に対する政治的な計算を直接の契機として可能になったのだとまではいえないにしても、少なくとも潜在的には、それに近い深謀遠慮が間接的な契機として働いていたと考えることが十分に可能であろう。

しかしながら、このことは、上述の改革が、他面、現代の連邦行政ないし公務員制度それ自体に内在する基本的な要請に発しているということのないがしろにするものでは決してない。連邦政府は、公務員制度改革の努力を通じて、行政の内部における統合の達成に努めてきた。今世紀の前半におけるその努力の主要な対象は、資格任用制の「上・外・下」(upward, outward, and downward) への拡大と、人事委員会を中心とする連邦人事機構の整備とにあった。だが、今や、改革の努力は、かつてホワイトが30年代に「真の終身職制の確立を」と叫んだ、その方向に向けられるにいたっている。資格任用制から終身職制へのこの移行の過程において、上級公務員制度＝終身執行職制度の導入は、決定的な意義を有している。改めて説くまでもなく、それは、政府ハイラーキの主要な戦略地点に綜合人行政官を確保する。彼らは、「単一の官庁ないしプログラムよりもむしろ政府全体に奉仕しうる人間」として、専門人主義によってもたらされる視野の狭隘化、目的に対する手段の勝利、忠誠の断片化等、いいかえれば行政における分散的、遠心的な傾向の病理を癒し、統合的、求心的

なオリエンテーションを提供する。もとより彼らの数は極く少ない。(フーヴァー委員会の上級公務員3千人という構想を最大限に実現したとしても、それが全連邦公務員の中に占める割合は、なおかつ0.15パーセントをこえることはない。)けれどもエリートたる地位にある彼らこそが、行政の複雑化、多元化の中であって、真の統合を保証することができるのであり、その統合の機能は、やがて彼らが省庁——もとよりその内部々局をも含めて——という縦に分割された政府機構を横に結んで回転されることにより、なお一層効果的なものになることを期待されているのである。資格任用制から終身職制への大きな流れの中に位置し、このような本質的な役割を担うことを期待されている終身執行職制度は、前述のごとき政治的要請を一つの背景にして生れたとしても、それによって完全に死命を制されることなく、成長し、発展して行くものと思われる。

もとより、「真の終身職制」の確立は、今後とても、決して容易なことではあるまい。既に何回かふれたように、それは合衆国公務員制度における伝統の変革と価値の再検討とを要求する問題だからである。セイヤーは、さきの言葉に続けて、「終身職制の理念は、大部分、行政の計画たるよりもむしろ一つの信条たるにとどまっていたから、その理念を、わがデモクラシーの諸価値、開かれた、かつモビリティに富んだ社会の伝統、政府の権力を行使するすべての人間に対する密接かつ継続的なコントロールに対して調和させる必要は、まだそこに存在しなかった」と述べているが、まさにこの言葉を裏返したところに、上級公務員制度の提案をめぐるあの緊迫した論争状況が生ずるのである。フーヴァー委員会の構想をめぐる現われた、行政エリート集団批判の伝統的な立場と、逆に伝統の変革を求める立場との間の、基本的な価値の選択にかかわる対立は、今後なお尾をひいて行くことであろう。けれども、変革を求める人々は、「政府終身職制にくみするものは、決して敗北主義者たることはない。確かに克服すべき障害は存在する。だが、過去において大きな成果があり、また未来においても洋々たる前途が開けている」というホワイトの言葉を信じ、終身執行

職制度の創設を橋頭堡に、「真の終身職制」の完成をめざして、努力し続けて行くことであろう。

終身執行職制度の創設をみた1958年は、奇しくもペンドルトン法制定75周年に当り、ダイヤモンド祝賀の宴が各地に張られた年でもあった。人々はそこにいたる75年の公務員制度の歴史をふり返るとともに、ほぼその極限に達したかに見えるほど、連邦政府の中に広汎に拡大された資格任用制と、日常業務面での分権と統制面での集権との調和を通じて高度に流線型的な機構として現われるにいたった人事委員会とに、きそって祝福の言葉を贈った。だが、思うに、この年の記念さるべき真の所以は、ただそうしたところのみ求められるのではなかった。この年は、同時に、これまで幾度か提案されながら、そのつど陽の目をみることなく歴史の記録庫の中にしまい込まれた、「エリート行政官のプール」を設ける構想がようやく採択され、これをもって終身職制がその核とすべきものを獲得した年でもあった。合衆国の風土の中に生い立ち、開放的なことをもってその特徴としてきた連邦公務員制度は、その伝統的構造に修正を加え、今や強大な専門官僚制への転換を遂げつつある。かつて H. J. ラスキは、「合衆国には、ヨーロッパの意味での官僚制は、ほとんど存在しない」と述べたが、今日の合衆国は、英国のそれにも比すべき鞏固な官僚制を育くみつつある。巨大な国家、巨大なデモクラシー——ホワイトおよびフーヴァー委員会の用いた表現をかりていえば、「新ハミルトン主義」(New Hamiltonianism)——の時代は、巨大な官僚制の時代でもある。終身執行職制度の創設は、合衆国におけるそうした時代の趨勢を告げるものであり、専門官僚制の確立の過程においても最画期的な意味をもつできごとであったといえよう。

#### 註

- (1) N. Macneil and H. W. Metz, "The Hoover Report 1953-1955: What it means to You as Citizen and Taxpayer", 1956, p. 29
- (2) John J. Corson, "Executives for the Federal Service: A Program for Action in Time of Crisis", 1952, pp. 78-85
- (3) The American Assembly, "The Federal Government Service: its

- character, prestige, and problems". 1954, p.183
- (4) その中で、最も強い口調で「終身職行政官団」の樹立を説いているのが、H. ファイナーである。Herman Finer, "The Hoover Commission Reports", *Political Science Quarterly*, December 1949, p. 584
- (5) The Commission of Inquiry on Public Service Personnel, "Better Government Personnel", 1935, p. 3
- (6) Leonard D. White, "Government Career Service", 1935
- (7) F. W. Reeves and P. T. David, "Personnel Administration in the Federal Service", in the Report of the President's Committee on Administrative Management with Studies of Administrative Management in the Federal Government, 1937, p. 121
- (8) House Document, 118, 77th Congress, 1st session, 1941
- (9) Corson, op. cit., p. 81
- (10) The American Assembly, op. cit., p. 183
- (11) T. V. Smith, "The Promise of American Politics", 1936, p. 251
- (12) 公人事行政調査委員会は、「行政的業務 (administrative work) ないし総合的管理 (general management)」を他の(イ)専門的 (professional), (ロ) 書記的 (clerical), (ハ) 熟練労働的 (skilled and trades), (ニ) 非熟練的 (unskilled) の四つの業務から明確に区別しているが、その行政的業務=総合的管理の具体的内容は「組織」以下「計画」、「調整」等の合計七つの機能から成るものだとしている。この七つの機能が、後に<POSDCORB>の合成語にまとめ上げられるわけである。"Better Government Personnel", p. 26
- (13) 参照 J. G. Coke and J. W. Lederle, "Equipping the Professionally-trained Functional Specialist for General Administrative Responsibility", in S. B. Sweeney (ed.), "Education for Administrative Careers in Government Service", 1958, p. 148
- (14) たとえばホワイトは、ヨーロッパ諸国、なかんずく英国の行政階級に羨望の眼を向け、「合衆国においても、これらの組織された高い水準のサーヴィスを前進させなければならない」と論じている。"Introduction to the Study of Public Administration", 4th ed., 1955, p. 328
- (15) Lewis Merriam, "Public Service and Special Training", 1936, p.2
- (16) Coke and Lederle, op. cit., p.142
- (17) *ibid.*, pp.144—46
- (18) Hoover Commission Task Force Report on Personnel and Civil Service, 1955, pp.49—63

- (19) L. D. White, "The Senior Civil Service", *Public Administration Review*, Autumn 1955, p. 238
- (20) *ibid.*, p. 330
- (21) Hoover Commission Report on Personnel and Civil Service, 1955, pp. 43-4
- (22) Task Force Report, *op. cit.*, p. 7
- (23) White, "The Senior Civil Service", *op. cit.*, p. 243
- (24) Hoover Commission Report, *op. cit.*, p. 90
- (25) *ibid.*, pp. 93-4
- (26) P. P. Van Riper, "The Senior Civil Service and the Career System", *Public Administration Review*, Summer, 1958, p. 196
- (27) H. M. Somers, "Some Reservations about the SCS", *Personnel Administration*, Jan.-Feb. 1956, pp. 10-8
- (28) R. M. Paget, "Strengthening the Federal Career Executive", *Public Administration Review*, Spring, 1957, p. 95
- (29) Report of Conference Sessions, *Public Administration Review*, Spring, 1957, p. 157
- (30) Paget, *op. cit.*, p. 96
- (31) 参照 P. T. David and R. Pollock, "Executives for Government: Central Issues of Federal Personnel Administration", 1957, p. 89
- (32) 委員会は、大統領が任命した3名の民間人、1名の人事委員会代表、および1名の他の官庁代表、計5名をもって構成され、3名以上が同一政党に所属してはならないとされている。
- (33) *The American Assembly*, *op. cit.*, p. 13
- (34) David and Pollock, *op. cit.*, p. 6
- (35) White, "Introduction", p. 348
- (36) E. R. E. Selligman (ed.), "Encyclopedia of the Social Science", 1950, p. 72

## The Career Executive Service in the United States : The Establishment of A Professional Administrative Corps

By Yoshinori Ide

In 1955 the Second Hoover Commission, which got the idea from the Commission of Inquiry on Public Service Personnel in 1935, recommended the establishment of a Senior Civil Service of highly competent career administrators. Since then, not a few people have strongly supported this sort of proposal. But their efforts were not successful, for the proposals in which a concept of "generalist" and a strong influence of British "administrative class" were inherent have been generally thought to be incompatible with the traditional feature of civil service in the U. S.

The recent acute shortage of competent executives in the government, however, has made it inevitable to reserve, in some way, higher positions for career administrators. Thus, the proposal of SCS appeared. The Hoover Commission separated career executives from non-career, political executives, and proposed to build a special group of career executives with a "personal rank", status and other privileges, as well as special obligations, most of which bring radical changes into the traditional concept of civil service. Though Congress did not accept this proposal, the President decided to implement it through his own executive orders. The result was the establishment of a Career Executive Service in 1958. The CES is more moderate in character than the SCS. But it has a rather obvious possibility of leading to the true SCS. And while it is certainly reasonable to think that behind the President's earnest efforts on this subject there was a hidden political aim to leave an influence of his own party within the civil service in advance of forecast change of administration, the appearance of the CES itself is actually a response to the demands of the times and represents a basic trend of civil service in the era of "New Hamiltonianism." In this sense, the establishment of CES has an epoch-making significance in the history of the U. S. civil service, tending toward a strong, professional bureaucracy.