

# 合衆国における近代公務員制度の発展

——資格任用制の拡大と人事機構の流線形化——

井 出 嘉 憲

## 目 次

- I はじめに
- II ニュー・ディール段階における資格任用制
- III 第二次大戦がもたらした衝撃
- IV 人事機構の流線形化と任用制度の変化
- V アイゼンハワー政権下における動き
- VI むすびに

## I はじめに

筆者は、先に与えられた機会に、「上級公務員」(Senior Civil Service)——「終身執行職プログラム」(Career Executive Service Program)を中心に、最近の合衆国における公務員制度の基本的動向を取り上げ、それに若干の論評を加えておいた。だが、紙数の制限もあったため、そこでは終身職(ないし経歴職=career system)制の基礎と目されるべき資格任用制(merit system)の問題については、ほとんど言及することができなかった。公務員制度の主要な力点が終身職制の確立に移行している今日にあっては、資格任用制にあってほど大きな関心が寄せられなくなっているのは事実である。しかし、それは、依然として終身職制の基礎たるべき役割を担っている点に変わりがない。また、これまでの合衆国公務員制度の発展の過程をふり返って見ると、その発展の歴史は同時に資格任用制の拡大の歴史であったといっても過言ではない。いずれにせよ、

(註1)『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』(国際基督教大学社会科学研究所「社会科学ジャーナル」第2号所収)

今日における合衆国公務員制度の基本的動向は、資格任用制の問題を視座に取り入れることによって、始めて正しく理解されるということが出来る。そこで、筆者は、本稿において改めてその問題を取り上げ、資格任用制の拡大の歴史を概観して見ることにした。なお、その際、資格任用制、ひいては近代公務員制度一般の、発展過程と不可分の関係にある、人事委員会 (Civil Service Commission) を中心とする人事機構の整備・拡充の過程をも、あわせて展望して見ることにした。

周知の如く、合衆国における近代公務員制度の創出は、1883年の公務員法、俗にいうペンドルトン法 (Pendleton Act) の制定をもって始まる。同法の制定は、パトロネージに彩られていた当時の公務員制度の改革を「第二の奴隷解放」(second emancipation) とみなした先覚者たちの20年余にわたる努力の貴重な成果であった。<sup>\*</sup>これによって、従来ジャクソンのデモクラシイの理念と結びついて 19 世紀のなかば以上合衆国公務員制を支配してきた簞官制 (spoils system) も、ようやくその歴史的使命を果し終えて、新たな支配原理として擡頭してきつつあった資格任用制にその道を譲ることとなった。「およそ一切の公務の職分は、理解力ある人間であれば、容易にそれを遂行することが適うほど簡単かつ明白なものであり、また少なくとも、そうしたものとして作られているのである」という、ジャクソンの有名な言葉によって示される行政アマチュアリズムの志向は、任用試験に合格することによってその適格性を証明し得た専門公務員による行政のそれへと、次第に切り替えられて行く。従って、1883年における上の法律の制定は、まさしく、合衆国における「専門官僚制の創出へと向う第<sup>(2)</sup>一步」に他ならなかった。

- \* 彼らは、かつて多くは奴隷解放論者であったといわれる。その彼らにとって、パトロネージに基礎をおくスポイルズ・システムは、ニグロに代わって、<sup>(3)</sup>今度<sup>(3)</sup>は政府を鎖につなぐもう一つの奴隷制度と映じたのである。

(註2) O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 4th ed. 1958, p. 24.

(註3) Lionel V. Murphy, *The First Federal Civil Service Commission: 1871—1875*, *Public Personnel Review*, Jan., July and Oct., 1942, p. 319.

\*\* これはジャクソンが大統領に就任して最初に議会に送った有名な年次教書(1829年12月)の一節であるが、さらに彼は続けて述べている。「余は公務に永くとどまることによって、一般にはその経験によって得られる以上のものが失われるということを固く信じて疑わぬ<sup>(4)</sup>」かかる公職観を基礎として、すべての民衆に公職を解放することを求めたところに獮官制が成立したのであった。ジャクソン以前の行政の実態は、かの「ヴァージニア閥」(Virginia Dynasty)という言葉によって象徴される如く、いわば「貴族制的」な色彩を色濃く帯びていた。従って、ジャクソンによる獮官制原理の闡明がデモクラシーの理念を再生させる意味を持っていたことは、フィッシュの指摘(Carl R. Fish, *The Civil Service and the Patronage*, 1905.)以来すでによく知られている事実である。最近、合衆国公務員制度の歴史について浩瀚な著作をあらわしたコーネル大学のヴァン・ライパー教授の表現を用いていえば、それは「機会の均等、社会のモビリティ、個人の自由、そして民衆の政府、という新しく生命を吹きこまれた諸理念」に奉仕しようとしたものであり、従って、「その若き日において、獮官制はラディカルな制度であった<sup>(5)</sup>」ということができよう。なお、イエール大学のカウフマン教授は、「獮官制の評価にあたってさらに次の点を考慮すべきである」とし、「近代官僚制の著しい特徴たる機能の専門化」はまだ当時始まっていず、専門の技能、知識が要求されるにいたったのは合衆国が高度の工業国となった19世紀後半のことであり、それ以前は公務員の職務内容は書記的なものが大部分を占めていた<sup>(6)</sup>という事情をあげている。

ところでM・ウェーバーによれば、近代公務員制度の発達を条件づけたものは、合衆国においても、他の近代国家においても同様に、「行政の純粹に技術的な、拒絶しがたい欲求<sup>(7)</sup>」であったといわれる。もしも彼の指摘の如く、獮官制原理の克服による近代公務員制度の確立が、行政それ自身に内在する必然の論理の反映であり、その内部からの抑えがたい欲求によ

(註4) James D. Richardson ed., *Messages and Papers of the Presidents*, 1905, II pp. 448—449.

(註5) Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, 1958, pp. 55—56.

(註6) Herbert Kaufman, *The Growth of the Federal Personnel System*, in The American Assembly, *The Federal Government Service: its character, prestige, and problems* 1954, pp. 30—31.

(註7) Max Weber, *Politik als Beruf*. (西島芳二『訳職業としての政治』30頁)

るものであったとしたら、そのいっそうの整備と発展こそが、その後において辿り得る唯一の道となるはずであった。今、1883年以降合衆国において近代公務員制度が辿ってきた歴史の跡をふり返って見るならば、それはまさしくそうした方向に運命づけられた必然の発展の過程であったといえることができる。

ペンドルトン法によってもたらされたものは、一つには「官僚制が適正に機能するに不可欠の中立地帯を確保すべく設計された独立の委員会としての人事委員会」であり、もう一つには「連邦公務への関門としての競争試験<sup>(8)</sup>」であった。1883年には、この競争試験は、全連邦公務員13万1千人のうち、僅かに1万3千8百人——大部分は中央各省の書記的職員および郵便、税関職員——10.5%に適用されたにすぎず、また人事委員会は、3人の委員(Commissioners)を除けば僅かに3人の専従職員を抱えていたにすぎなかった。<sup>\*</sup>それが今日(1958年現在)では、公務員法によって規定された資格任用原理に基づく職務——通常それは「競争職」(competitive service)もしくは「分類職」(classified service)とよばれる——は、連邦政府全職員2百33万人のうち2百1万人、すなわち86.2%をカヴァーするにいたり、また人事委員会の職員も、ワシントンの本庁だけで2千4百人余の多きを数えるにいたっている。<sup>\*\*</sup>かくて、第二次フーヴァー委員会の専門部会の報告書の言葉をかりていえば、「公務員制度は、若干の低い等級の書記的な職務に対する任命の制度から、行政部における職務の大多数をカヴァーする一般的な人事制度へと拡大成長した<sup>(9)</sup>」のである。公務員制度の成長の歴史は、こうして、何よりもまず資格任用制の拡大の歴史であった。むろん、これにともなって、人事委員会もまた次第にその権限を強化し、連邦政府の強力な中央人事機関として——ただし最近においては、中央におけるライン各省庁への権限移譲と、自己の地方出先機関に対する分権とによって、その「流線形化」が推し進められつつある——あらわれる

(註8) Stahl, op. cit., p. 24.

(註9) Hoover Commission, Task Force Report on Personnel and Civil Service, 1955, p. 167.

ていたっている。

- \* この他予算面で見れば、人事委員会による資格任用制の運用のための経費は、1883年で1万8千ドル余にすぎなかった。また当初は、建物、施設なども内務省に依存し、第一次大戦までは、事務量と職員数の増大につれて、転々と場所を変えることを余儀なくされた。
- \* なお地方出先機関としては、12のリージョナル・オフィスがあり、その職員合計数は1千9百人強に達している。<sup>(10)</sup>

しかしながら、資格任用制の拡大も決して常に平坦な道を歩んできたのではなかった。今世紀にはいつからでも、二つの大戦、その間にはさまれた大恐慌、そして朝鮮事変をピークとする国際的危機、これらは、それぞれ合衆国の公務員制度に少なからぬ衝撃を与え、その資格任用原理の適用に制約を加え、ときにはその大幅な後退をすら余儀なくさせた。さらにこれらにもまして重大なマイナスの機能を演じたものは、政権の交替にとまって必然的に招来された政治的パトロネージの圧力であった。最近におけるケネディ政権登場の場合はしばらく措くとしても、過去における二つの劇的な政権交替——1933年のそれと1953年のそれ——は、ともにそうした例としてよく知られている。そこで、ニュー・ディールを背景に広汎なパトロネージ政策の展開を見た前者の時点から、アイゼンハウワー共和党政権下に迎えられたペンデルトン法施行75周年記念の時点にいたるまでの約4分の1世紀——この期間はまた今日の全連邦公務員の約4分の3が一挙に生み出され、それだけに公務員制度をめぐる問題が集約的にあらわれた段階でもあった——にわたって、資格任用制がいかに拡大されてきたか、またそれにとまって連邦人事機構がどのように整備、拡充されてきたかを、以下具体的に検討して見ることにしよう。

## II ニュディール段階における資格任用制

「ブラウンロー委員会」の委員長としてわれわれにその名の親しいL・ブラウンローは、その回想録の中で、今世紀はじめのワシントンにおける官

(註10) United States Civil Service Commission, 8th Annual Report, 1957.

界の雰囲気を与えているが、若き新聞通信員としての彼の眼に映じたのは、政府の公職にある人々が、上院議員や下院議員の庇護の下に、その職を保持すべくいかにも汲々としている光景であった。<sup>(11)</sup> 政党は、その「機械」を円滑に運転するための潤滑油としてパトロネージを要求し、<sup>\*</sup> 資格任用原理の適用の拡大を好まなかった。この極端な態度は、もとより、議会のそれでもあった。

\* 政党のパトロネージ観は、次のような「タマニー・ホールの哲学」によつて簡潔に示されている。「第一に、この偉大にして栄光ある国は、政党によって建設された。第二に、政党は、勝利したときに公職を得ることができなければ、その組織の統一を保つことができない。第三に、もしも政党が崩壊すれば、それによって建設された政府もまた崩壊せざるを得ない。」それ故に、政党は、パトロネージを要求する、当然かつ本来的な権利を有しているとされたのである。<sup>(12)</sup>

だが、それにもかかわらず、資格任用制の発展を、政党も議会も、究極的にはおしとどめることができなかった。連邦政府の競争職は、それ自体の「自然的」増加に加えて、ときどきの議会の立法と歴代大統領によって発せられた命令・規則によって、次第に多くの連邦公務員をその範疇に属せしめるにいたった。F. D. ルーズヴェルトがホワイト・ハウスの主となる前年1932年には、全連邦公務員58万余人のうち、80.1%はこの範疇に属していた。そして公務員法に加えるに、1920年には退職法 (Retirement Act) が、また1923年には分類法 (Classification Act—職階法ともいう) がそれぞれ制定され、合衆国公務員制度の法的基礎は、これら三つの法律によってほぼ確定され終っていた。

だが、1932年の大統領選挙における民主党の勝利とその後におけるニュー・ディール行政の展開は、そうした資格任用制の上昇傾向に大きくブレーキをかけることになった。一方には12年の間権力の座から外されていたために政府の公職に飢えた——恐慌がこれにいっそう拍車をかけた——多くの民主党員が存在し、<sup>\*</sup> 他方には、積極的福祉国家の新しい多様なプロ

(註11) Quoted in Stahl, op. cit., p. 25.

(註12) Kaufman, op. cit., p. 82.

グラムを担うべく新設された緊急諸機関、いわゆるアルファベット官庁 (alphabetical agencies) が大量の充員を求めていた。そこでルーズヴェルトがとった手段は、この二つの要請を結びつけることであった。H. カウフマンによれば、それは「一石二鳥」の策であった。彼はいう。「ルーズヴェルトは、国の福祉にとって重要だと考えたすべてのプログラムと計画を実施した。同時に彼は、これらの機関の職務を分類職から外した。かくして彼は資格任用制を脅かしていたパトロネージの要求の多くを満たすことができた。……まさしく彼は、緊急諸機関に新しい、平行的な官僚制を配置することによって、既設の分類職に対する攻撃の機先を制したのである<sup>(13)</sup>」と。1934年から3年間、人事委員会の委員たる職にあったL. D. ホワイトは、ルーズヴェルトが資格任用原理の信奉者であったことを認めている<sup>(14)</sup>。だが同時にすぐれて現実的な政治感覚の持主であったルーズヴェルトは、パトロネージを通して、自己の政治的プログラムに対する党の側の支持を強化する必要をもよくわきまえていた。そこで、彼は約60にも上った緊急機関のほとんど大部分について、その官職を人事委員会の管轄の外におき、それを「政治的プラム」(political plums) として利用したのであった。そして彼にとって幸いなことに、かつてない老大な新規職員の、しかも急を要する採用は従来の人事委員会の能力をはるかにこえるものであったから、資格任用原理を擁護する陣営から加えられた批判に対しては、彼はこの点を自己の免責事由として主張することができたのである<sup>\*\*\*</sup>。

- \* アラバマ選出の下院議員 William B. Bankhead が議会で述べた次の言葉は、そうした民主党員の声をよく代表している。「われわれは、12年の長い、痩せた、飢えた年を持った。私は、古きアンドリュウ・ジャクソンの精神を多少ともとりいれながら、党に誠実なものに報いる—というのは、われわれはしかく多くの誠実なる人々、しかく多くの報いらるべき人々を持っているのだから—ことを提案して、次のように希望し、願うものであるといいたい。われわれは満たさるべき新たな公職において、食卓からこぼれ落ちる僅かのパン

(註13) Kaufman, op. cit., p. 39.

(註14) Leonard D. White, *Franklin Roosevelt and the Public Service*, P.P.R. July, pp. 139—146.

屑に限られるのではなく、一塊りのパンと魚とを与えられるべきであり、真に報いるに価する民主党員の権利と利益とが忘れられてはならない」と。<sup>(15)</sup>そして議会は、1932年の秋、早くも民主党上院議員Kenneth D. McKellerの提案に基づいて、有名な「Plum Book」(ブラムは米俗語では官職を意味する)を発表した。

\*\* 1935年9月、ルーズヴェルトは、The Civil Service League と the National Federation of Federal Employees のパトロネージに対する抗議に対して、採用が緊急を要したこと、および人事委員会が必要な能力を欠いていたことを挙げ、そのために多くの職務を公務員制度の枠外に作り出さねばならなかったのだと述べている。<sup>(16)</sup>

こうして、ルーズヴェルト施政の第一期は、郵政長官として送りこまれた民主党全国委員会委員長ジェイムズ・ファーレイ (James A. Farley) の史上に名高いパトロネージ情報交換組織を通じて多数の官職が操作され、猟官制の復活をすら思わせる様相を呈したのであった。1932年に58万3千を数えた全連邦公務員数は、1936年には82万4千に達したが、この増加分のうち競争職に属したのは3万1千5百にすぎず残り21万弱は非競争職＝除外職であった。この結果、全連邦公務員のうちに占める競争職々員の割合は80.1%から60.5%へと急激なカーブを描いて下降するにいたった。だが、こうした動きのすべてが、公務員制度ないし連邦行政そのものにとって全くマイナスであったと見るのは当たっていない。少なくとも次の二点だけは、正当に評価しておく必要がある。

第一に、通常の公務員制度の外におかれた官職も、完全に資格任用原理と絶縁されていたわけではない。たとえば TVA や SSA (Social Security Administration＝社会保障庁) は、独自の人事管理体系を採用していたが、ともにその基礎には資格任用原理がはたらいていた、また、なかんづく TVA の場合には、その斬新的な、弾力性に富んだ人事管理方式<sup>\*</sup>によって、連邦政府の人事管理の発達に寄与するところが少なくなかった。第二に、資格任用原理の相対的な後退が見られたにしても、他方に存在した公務

(註15) *Congressional Record*, vol.77, p. 736.

(註16) *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, 1938. vol. 4, p. 369.



のプレステイジの高さを看過すべきではない。合衆国における公務のプレステイジの低さは、いわば伝統的なものであり、その状態は今日なお依然としてそれほどの改善を見ていないとすらいわれる。この間にあって、ひとりニュー・ディールの時期は、例外的に公務の高いプレステイジを誇っている。ニュー・ディールの政治理念は、多くの大学人や若い法律家を公務に吸収した。「大統領を囲む人々」(“Men Around the President”)<sup>(17)</sup>は、多くは新しい理想に燃えた、有為の人材であった。この点を高く評価するヴァン・ライパーはこう述べている。「一方で新しい充員は、若干の懸念と疑惑とをもたらししたが、他方それが提供した新しい公務員の多くは、疑いもなく、その実例、その理念、そしてそのエネルギーによって、連邦行政の上に永く残る刻印をとどめた。彼らは、アメリカ社会のより教養のある階級からより多くの公務員を補充するのに役立った叙知の輝しさを連邦行政にもたらししたのである」。そして、かかる側面を考慮して、彼は、ニュー・ディールのパトロネージを「イデオロギーのパトロネージ」とよんだのであった。<sup>(18)</sup>

- \* たとえば採用試験の結果を表示するのに “Outstanding”, “Well qualified”, “Qualified” といった幅の広い緩かな範疇評価方式 (この方式はしばしば “unranked registers” の制度とよばれる) が用いられ、また試験も大まかな区分けで実施され、その後の実際の任用に際して、任用権者が要件を選択し得る余地を残す措置 (“selective certification”)<sup>(19)</sup> がとられていた。

だが、そうはいっても、パトロネージは、やはりパトロネージであり、D. リリエンソールが糾弾しているように、「いかなる装いをこらすとも、一つの悪」たるべき面を潜在的に有していた。<sup>(20)</sup>それは、しばしば、行政の実際面における非能率をもたらし、また、ときには、公共事業資金の支出をめぐる不正行為、行政の腐敗となってあらわれた。それ故、資格任用制の

(註17) Joseph Alsop and Robert Kintner, *Men Around the President*, 1939.

(註18) Van Riper, op. cit., pp. 328 and 324.

(註19) TVAの人事行政については次ぎのものを見よ。C. Herman Pritchett, *The Tennessee Valley Authority: A Study in Public Administration* 1943, chapter 9

(註20) David Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, 1944, p. 184.

拡大こそ合衆国公務員制度のとるべき道であると信じた人々は、民主党のパトロネージ政策に対して広汎な反対運動を組織し<sup>\*</sup>、その結果、資格任用制の回復が、重要な政治問題となるにいたった。やがて迎えられた1936年—この年は既述のように競争職の割合が60.5%に低下した年であったが、この数字は1914年以前の状態への逆行を意味していた—の大統領選挙において、この問題は、主要なキャンペーン・イシューたる地位にまつりあげられた。当然のことに、共和党は攻撃する側に、民主党は防禦する側に廻ったが、しかしいずれの党も資格任用制の拡大を公約する点では軌を一にしていた<sup>\*\*</sup>。選挙は民主党の勝利に終わったが、公約の手前もあったから、資格任用制問題は単なるキャンペーン・イシューとして終ることはなかった。再選されたルーズヴェルトは、世論の支持を背景に、ややもすれば逆行しがちな議会に対抗しつつ、公約を実現していった。そして議会の中にも、決して多くはなかったが、たとえばラムスペック (Robert Ramspeck) 下院議員のように、資格任用制の拡大のために精力的な活動を続けた議員も存在した。これらの努力によって、競争職の比率は、1936年の60.5%を下限にして、37年から再び上昇に転じた。

\* 上記の CSL や NFFE の他に、最も活潑な運動を展開した民間団体として、the National League of Women Voters および the Junior Chamber of Commerce of the United States <sup>(21)</sup> などを挙げることができる。また1933年12月には Social Science Research Council なる民間団体によって、C. E. メリアム、L. ブラウンロー、L. ギューリック等の著名の士からなる Commission of Inquiry on Public Service Personnel = 「公人事行政調査委員会」が設けられ、この非公式の委員会によって1935年に有名な報告書 *Better Government Personnel* が発表された。この報告書の意義は「終身職制」の理念を高く掲げたことにあったが、しかしもとより資格任用制と無関係ではあり得なかった。というよりも、むしろ、同委員会そのものが、公務員制度の強化を目的として設けられていたのであった。上の NLWV が掲げたスローガンがこの報告書のタイトルと同じく “Better Government Personnel” であったのは、決して故なしとしない。これらの公務員制度擁護の運動は、1936年までには、かなりの成果をあげたといわれる。現に同年3月に実施されたギャ

(註21) Van Riper, op. cit., pp. 334—335.

ラツプ調査では、公衆の88%が資格任用制支持に傾いているという結果が出されている。<sup>(22)</sup>かかる世論の動向こそが、1936年の選挙をして資格任用制の拡大への転換点たらしめたのである。

- \*\* 民主党は、「緊急事態の故に除外されてきた官職をも含めて…すべての非政策形成官職に資格任用制を拡大する」ことを、また共和党は「全国的な政治機構を作り出すために犠牲にされた資格任用制を回復し、改善し、拡大する」<sup>(23)</sup>ことを、それぞれ党の政綱に掲げていた。

1937年にはじまるこの新しい段階で最も重要な役割を演じたのは、ブラウンロー委員会であった。その「人事管理」に関する報告書の冒頭には、次のように述べられている。「資格任用制は、政策決定 (policy-determining) の性格を有するものを除いて、行政部のすべての職務を含むべく、上に、外に、下に (upward, outward, and downward) 拡大されるべきである。同時に人事機構は、単独長官をいただく中央人事庁と資格任用制の審判たる役割を果す非党派的な市民よりなる委員会とに再編成されるべきである\*。」同委員会は、緊急機関を含むすべての行政機関の職員を分類職の範疇に属させることを求めた。その要求は同時に人事機構の再編成の要求に結びつく。ニュー・ディールの人事行政の経験は、資格任用制の拡大のためには、整備された人事機構の存在が不可欠の要件であることを示していた。ブラウンロー委員会は、この人事機構の再編成に際して、政府機構の全般的再編成の場合と同一の基本原則を適用し、まず従来の独立かつ合議制の人事委員会に代えて、直接大統領の「管理の武器」として機能する単独長官制の中央人事庁を設けることを勧告し、それと同時に各省庁の人事担当部局を強化し、これに重要な人事業務を委ねて、中央人事庁のスタッフ機構たる性格を明らかにすることを要求した。さらに、これらに平行して資格任用制の擁護と監視とに当る「公務員制度委員会」 (Civil Service Board) を設けることを提案した。以上の構想によって、ブラウンロー委員会は、大統領のリーダーシップの強化、大量人事業務の円滑な処理、資格任用制

(註22) George Gallup and Saul Forbes Rae, *The Pulse of Democracy*, 1940, p. 296.

(註23) Hoover Commission, Task Force Report, op. cit., p. 178.

の維持・強化をあわせて求めたのである。1937年、大統領は、この報告に基づいて、広汎な改革の必要を議会に訴えたが、それは行政権の拡大をおそれる議会の容れるところとならずに終わった。

\* ブラウンロー委員会は、前述の「公人事行政調査委員会」とその主要なメンバーを同じくしていた。従って1937年の報告においても、むしろ、終身職制の確立を主張することを忘れていない。たとえば、「今日における緊急の新しい要請は、積極的、建設的、近代的な人事行政を通じて真の終身職を發展させることである」と述べていることからも、その点は明かである。しかし、比重はどちらかといえば資格任用制の拡大と人事機構の再編成にかけられていた。それはこの二点の改革が終身職制の確立を促進するためのいわば前提要件たる意味をもっていたし、かつまた当時の風潮にあってはより具体的な現実的な課題であり得たということによるように思われる。

\*\* これについては、改めて詳しく論ずる予定であるが、ごく簡単には、月刊「自治研」37年6月号所収の拙稿『フーバー委員会と行政改革』を参照されたい。

だが、改革の努力は全く実を結ばなかったわけではない。1938年には、二つの法律によって国家文書保存局（National Archives）の職員ならびに1, 2, 3等郵便局々長が、それぞれ新たに競争職に編入された——ただし任命にさいして上院の同意を要するとされていたが——のに加えて、執行命令によってこの二つの措置を上廻る数の職員が同様に競争職の中にもたらされた。さらに1940年には、画期的なラムスペック法が成立し、これによって TVA および（WPA Works Progress Administration＝事業促進庁）以外の各機関のほとんどすべての職員が、執行命令によって競争職に組み入れられることが可能になった。こうして競争職の比率は次第に高まり、1940年には72.5%にまで回復された。のみならず、人事機関の整備の面においても、1938年には大統領の執行命令によって各省・庁に人事官（director of personnel）がおかれ、彼らを構成員とする連邦人事会議（Federal Personnel Council）が 대통령と人事委員会に対する助言機関として誕生した。これに加えて1939年には、大統領府の設置とともに、「人

（註24） Report of the President's Committee on Administrative Management, p.7.

事管理連絡官」(Liaison Officer for Personnel Management)が任命され、大統領の最高級スタッフとして機能することになった。これらの動きは、ブラウンロー委員会が示唆した改革の方向にある程度の前進がなされたことを物語っている。

### III 第二次大戦がもたらした衝撃

第二次大戦の勃発とともに、合衆国もまた国防体制の整備を迫られ、この過程で、連邦政府の公務員数は、急速に膨脹して行く。1939年には92万人であった公務員数は、真珠湾の攻撃をうけた1941年12月には、ほぼ2倍の180万人に達している。この膨脹がピークに達した1945年には、公務員総数は再度倍増し、380万人を数えた。しかもこれらの正規の公務員の他に約33万人に上る任意志願(volunteer)の公務員—これには「無給与」(“without-compensation”—WOCと略す)型と「年給」(“dollar-a-year”)型とがある<sup>\*</sup>—が存在した。かかる公務員数の膨脹の割合を月に直して見れば、1939—1941年では平均3万5千以上、その後においては、9万に達した。そして当時の高い離職率の下にあっては、この9万を確保するためには、月に延べ15万のケースを処理せねばならず、こうして戦争の終結にいたるまでに処理された総件数は、実に9百万<sup>(25)</sup>に達したという。

\* 「年給」型は、第一次大戦に際して政府要員の緊急増加を可能にするために採用されたものである。議会はその調査権が及ばなくなるおそれのある「無給与」型の職員が増加するのを好まなかった。そこでこの型が代案として採用されたわけである。1940年に議会は、これの復活を承認するとともに、「無給与」型を新しいカテゴリーとして採用することを認めた。法律上はこの二つの型の間に差はないが、行政の実際面では「年給」型は主に常勤の職務に、他方「無給与」型は主に非常勤の顧問のような職務に区別されて用いられている。

かかる龐大な数の職員を急速充足するということは、もとより容易な仕事ではなく、従来の公務員制度に対して大きな衝撃を与えずにはおこなか

(註25) Van Riper, op. cit., pp.373—374.

った。その衝撃は、まず資格任用制に対する圧迫となってあらわれた。ただし、この場合、ニューディールのそれとは異なって、競争職の保護にかなりの努力が払われていた。1940年、国防法（National Defense Act）の成立に際し、議会が一部の反対をおしきって、予想される新規職員の採用は原則として現行公務員制度の枠内で行なわれるべきことを認めたのは、<sup>\*</sup>そうした一例であるが、しかし現実の充員過程においては、しばしば資格任用要件は欲するだけの職員の充足を困難ならしめた。なかんづく精緻な職階制の体系は、大きな隘路となってあらわれた。そこで大統領は、1942年2月、執行命令によって、通常の競争試験とは異なった単なる、<sup>\*</sup>「詮衡」によって、かつ職階制にかかわりなく職員を任命し得る方策を講じた。これがいわゆる「戦時行政職」（war service）の制度として知られるものになるのであるが、それによればこのカテゴリーに属するものは、一応は分類職にはいるが、「恒久的な分類職公務員の地位を得ることはできず、人事委員会の裁量により戦争の継続中および終結後の6カ月間その職にとどまり得る」にすぎないとされている。この措置は、戦時の緊急かつ大量の充員を可能ならしめるとともに、戦後に予想される人員整理を容易ならしめる明確な意図をもって採用されたものといえることができる。以後、競争試験は、人事委員会のフレミング（Flemming）委員が議会で証言した如く、「供給が需要にまさるとき」のみ行なわれることとなり、<sup>(26)</sup>資格任用制は本来のあり方からかなりずれることになった。しかもそればかりでなく、前記の任意志願の制度は、上級レベルにおける人材の不足を補うことを一つの重要な目的としていたが、これは、1941年のリード委員会（Reed Committee）の高級職にも資格任用原理を適用すべきであるとの勧告を生かす努力を続けながらも、それをもってしては遂に、必要なだけの人材を集めることのできなかった人事委員会が、戦時行政の要求の前に屈服せざるを得なかったことを示している。

\* この法案が当初下院軍事委員会に提出された際、爾後創設される職務は公務

（註26） Van Riper, op. cit., p. 370.

員制度の規則から除外されるという規定が設けられていた。だが、この規定は修正案によって除かれた。この修正案の審議に際して、除外規定賛成派の1人は、もしも修正されるなら、それは「トロイの馬、第五列、スパイ、あるいは怠業者」を認めるに等しいとまで論じている。<sup>(27)</sup>

なお国防法の修正の他、若干の資格任用制の拡大が見られたことにも留意しておきたい。その一つは「公務員制度改革委員会」(the Committee on Civil Service Improvement—通称リード委員会)の1941年の勧告の線にそって法律職が競争職に編入されたことであるが、これは後1944年再び競争職から外された。

次に、尨大な充員の要請が公務員制度にもたらした第二の衝撃は、人事機構の「流線形化」(streamlining)のうちに見出される。それは具体的には、人事管理をコントロールする究極の権限は人事委員会の手の中にとどめられながら、他面において実際の人事業務は、自身の地方出先機関および各省庁に高度に分権化されたことを意味している。まず募集と試験とに関していえば、処理すべき件数は余りにも尨大であったから、人事委員会は実際の業務の取扱いをできるだけ地方の出先機関および各省庁に委ねるのを得策とした。また職階制についても、その弾力性ある運用を可能ならしめるために各省庁の人事官にかなりの程度の権限を委任する必要がある。そして少しく逆説的な表現をもってすれば、かかる分権化の努力こそ、まさしく人事委員会がこの段階ではニュー・ディール期に比して著しく強力な人事管理を行ない得た所以であった。なぜなら、分権→運用の弾力化を約束することによってはじめ、人事委員会は、国防法の審議過程に際して、戦時の雇傭を委員会のコントロールから除外するという提案を阻止することができたからである<sup>\*</sup>。そして1938年から39年にかけて設置された各省庁の人事主任官、連邦人事会議、および人事管理連絡官等の存在が、この戦時における人事機構再編成の傾向に基本的な枠組を提供するものであったことは、改めて断わるまでもないであろう。

\* 第二次フーヴァー委員会の報告書は、控え目にはあるが、資格任用制が「原則として遵守」された点に、戦時の人事行政とニュー・ディールのそれとの

(註27) *Congressional Record*, vol. 86, p. 6852.

間の大きな差が存在することを指摘している (op. cit., p. 182.)。なお、こうした差違をもたらしたものと、ニュー・ディールにおける労働人口の過剰と戦時におけるその不足という、労働市場の構造上の差が重要な意味を持っていることに留意すべきであろう。<sup>(2\*)</sup>

第二次大戦の終結にともなう平時行政への復帰の過程は、緊急雇傭の公務員の大量整理の過程であるとともに、資格任用制が本来の姿にもどる過程でもあった。そのピークにおいて3百80万に達していた連邦公務員数は、1947年には2百13万人、1950年には戦後最低の1百97万人にまでその数を減ずる。「V. J. の日」から6カ月経過した1946年2月、トルーマン大統領は、戦時行政職の任命を終焉させ、平常の競争試験方式を復活する命令を人事委員会宛てに発した。そして要求される試験に合格したもののみが改めて恒久的にその職に任じられることになった。戦争終結時において連邦公務員の60%約を占めていた戦時行政職を中心とする緊急雇傭の公務員は、1947年6月には14%に減じ、競争試験によって任命された公務員の比率は81%にまで上昇した。また執行命令や公務員規則の操作によって非競争職を競争職に編入する作業も何回も行なわれた。<sup>\*</sup>これらの相次ぐ努力によって資格任用制は、再び拡大の方向に向ったといつてよい。だが、その半面において、1944年に退役軍人の優先任命に関する諸法規を統一して制定された法律—Veterans Preference Act—に基づいて、戦後多くの退役軍人が連邦政府に雇傭される機会を得たが、いうところの「優先」は通常の任用資格の基準を緩和することであったから、右の法律の広汎な適用は、当然に資格任用制の体系を不明確化ならしめる結果を招いた。また2カ年間に百数十万に及んだ大量の「文官動員解除」(civil demobilization)—実際にはこの数字は職を辞したものと新たに職についたものとの差にすぎず、したがって実際の延件数ははるかに大きな数字となる—は、その業務処理量の龐大さの故に、具体的な業務処理面における分権化の傾向に一層の拍車をかけることになった。こうして、既に戦時中からはじめていた「人

(註28) Cf. Paul T. David and Ross Pollock, *Executives for Government: Central Issues of Federal Personnel Administration*, 1957, p. 57.



事委員会による基準の設定、その基準を運営する権限の各省への移譲、時々の委員会のチェック<sup>(29)</sup>という、いわば「集権と分権との均衡」<sup>(30)</sup>を求める人事管理過程の流線型化の方向がこの段階で改めて再確認されることになったのである。

\* たとえば、1947年、公務員規則の改正によって3等郵便局の書記、1等郵便局の速達配達夫（計約7千3百人）、Farmers Home Administration）7千2百人）の職員などを中心に約3万5千人が競争職に編入された。また1949年および1950年には執行命令によって、約2万7千人の公務員が同様の措置をうけた。

\*\* たとえば1946年6月から翌年6月までの1ケ年間に1百20万人が職を辞し、代わって75万人が公務に新たにはいつてきた。したがって差し引き45万人の減少をもたらすために、実際にはほぼ2百万のケースが処理されねばならなかったわけである。こうした動員解除の業務処理量の老大さは、先に見たあの老大な動員過程の裏返しにすぎない。ただし戦後の連邦公務員の数には、遂に戦前の百万以下の線にはもどらなかったから、戦後の動員解除の業務処理量は相対的には動員過程に見られた程の大きさを示すにいたらなかった。

#### IV 人事機構の流線形化と任用制度の変化

以上に示された方向は、1949年1月に発表された第一次フーヴァー委員会の報告書の中に当然反映されることになった。同委員会が示した改革の基本線は、終身職制の確立にあったが、ここではその点の検討は省略して、資格任用制の拡大および「集権一分権の均衡」という二点についてだけ見ておこう。まず前者の資格任用制の拡大に関しては、「人事管理」に関する報告書は特別には論及していない。これは当時既に競争職の比率が85%を越えるにいたり、それを背景として、主要な問題はむしろ集権一分権の均衡および終身職制の確立へと移行しつつあったことに由る。しかし、だからといってフーヴァー委員会が資格任用制の問題に無関心であったわけでは決してない。この点で重要なのは、税務署および税関の各署長

(註29) John McDiarmid, *The Changing Role of the U. S. Civil Service Commission*, American Political Science Review, December, 1946, p. 1083.

(註30) Van Riper, op. cit., p. 418

(collector), ならびに各等級の郵便局長の任命に際して、上院の同意を外すべきであるという勧告がなされていたことである。<sup>(31)</sup> 1952年、大統領はまず税務署長を完全な資格任用制の下におく改革案を議会に提出し、その実現に成功した。しかし、残りの税関、郵便局長については、下院の承認は得たものの、上院の承認が得られず、遂に物にならずに終わった。なお、退役軍人の優先任命に関しては、フーヴァー委員会は、ほとんどなんらの修正をも加えずに残している。

第二の集権一分権の均衡に関しては、多くの注目すべき勧告が示されている。フーヴァー委員会は人事管理に関する諸勧告の冒頭に「人事委員会の再編成」を掲げて、次のように述べている。「(イ) 人事委員会は、大量の人事業務を処理することよりも、むしろスタッフ機能に主たる力点をおくべきである。(ロ) 人事委員会は、その仕事の行政的な指示の責任を委員長に与えるべきである。(ハ) すべての省庁長官は、人事主任官をそのトップ・マネージメント・スタッフたらしめるべきである。(ニ) 人事委員会は省庁の人事部局の運用のための基準を発展させるべきである。」<sup>(32)</sup> フーヴァー委員会は、政府機構の再編成にあたって、スタッフ機能の明確化——というよりもむしろ「限定化」といったほうが適切である——と機関の長への行政責任の集中という基本線を明らかにしたが、右の勧告はこの原則をまず人事委員会に適用するところから出発する。ここでは、人事委員会は強力な権限を持つ委員長の下に統合された機構——単独長官制のそれではないにしても——としてあらわれながら、同時にその機能は本来のスタッフ的な性格のものに限定される。スタッフ機能への限定は、当然、人事委員会と各省庁との間の権限の調整を必要とする。人事委員会は人事プログラムを処理するための主要な基準を定め、かつその遵守をライン機関たる各省庁に要求しはするが、実際の人事プログラムの運用権限は後者に委ねられる方向をとる。こうしてフーヴァー委員会は、募集と試験、職階

(註31) Hoover Commission, *Treasury Department*, 1949. and *Post Office*, 1949.

(註32) Hoover Commission, *Personnel Management*, 1949, pp. 9—10.

制について各省庁への大幅な分権化をはかることを勧告した。他面、この分権化を有効ならしめるためには、各省庁における人事機構の整備をはかる必要がある。それ故、各省庁の人事主任官が、長官をめぐるトップ・マネージメントの「スタッフ」職員たるその存在理由を改めて明示された。これがフーヴァー委員会の想定した、あるべき人事機構の姿であり、これによって同委員会は、その表現にいう「集権化されたコントロールの下における分権化された管理」<sup>(33)</sup>の実現をめざしたのであった。この他、人事行政に関する助言を大統領に提供するために、人事委員会委員長の下におかれる「人事室」を大統領府の中に設けることも勧告されていた。これは、いうまでもなく、人事委員会は従前どおり独立の機関として残しながらも、人事管理面における大統領のリーダーシップを強化するために、人事委員会と大統領府とをつなぐパイプを設けることを意味していた。フーヴァー委員会は、以上の如き勧告を行なうことによって、しばしばいわれる「ブラウンローの子」たるその性格の一端を明らかに浮き彫りして見せた。そして少数意見ではあったが、委員の一人ポロックは、全きブラウンロー型の中央人事機関の採用を迫りさえしたのである。<sup>(34)</sup>

これらの勧告は、むろんそのすべてにわたってではなかったが、なお大幅の実現を見た。まず1949年8月、議会において人事委員会の再組織案が可決され、委員長権限の強化が実現された。また、同年10月、改正職階法<sup>\*</sup>が成立した結果、人事委員会の一般的な監督の下に、職階制の実際の運用権限は大幅に省庁に移譲されることになった。募集と試験の権限の各省庁への移譲に関しては、人事委員会は、個人的政治的情実の介入を招く危険があるという理由で反対の態度を示した。だが、1950年11月に発せられた執行命令は、この態度を大きく修正させた。すなわち、この執行命令によって試験の実施は、能う限り各省庁および人事委員会地方事務所の試験委員会の手に委ね、人事委員会は、中央で統一して行なうことが望ましいと

(註33) *ibid.*, p. 40.

(註34) *ibid.*, pp. 47-59.

思われる試験だけを実施するにとどめるという原則がうち出された。また、各省庁の人事スタッフ機構を強化するプログラムも実施に移され、日常的な人事業務面の分権化をより容易ならしめる工作が施された。こうして、「集権化されたコントロールの下における分権化された管理」の実現は、着実に前進への道を歩んだということができよう。

- \* この改正職階法の主たる内容は、従前の五大分類を二分類に改めることにあった。従前の五大分類とは、(1)専門・技術職 (Professional and Scientific Service), (2)補助専門職 (Subprofessional S.), (3)書記・行政・財務職 (Clerical, Administrative and Fiscal S.), (4)管理職 (Custodial S.), (5)事務機械職 (Clerical technical S.) の五つであり、新しい二分類とは (1)一般職 (General Schedule), (2)技能・保全・管理職 (Crafts, Protective, and Custodial S.) の二つである。このうち後者の技能・保全・管理職は 1954 年に廃止され、一般職に統合されている。

ところで、1950年11月の執行命令は、上にも述べたとおり、募集・試験に関する人事手続の大幅な省庁移管は好ましからぬ結果を公務員制度にもたらすのではないかとおそれる、人委員会側の懸念をおして発せられたものであるが、こうした人事権移管政策を大統領が敢えて支持ないし要求する態度を示し、またそれに対して人事委員会が最後には譲歩し協力する態度をとるにいたったのは、決して単なる偶然事でも、あるいはまた安易な妥協の結果でもなかった。実は、こうした動きの背後には、1950年6月の朝鮮事変の勃発という、緊急事態の発生が、一大要件としてはたらいっていたのである。事変の勃発によって、連邦政府は、大量かつ緊急の充員という、かつて経験したのと全く同じ問題に、またもや直面することになった。1950年6月には1百97万人と戦後最低であった連邦公務員数は、その後の一年間にはほぼ50万人増加している。国防体制の整備にともなうこの大量の人事業務は、再び分権化の傾向を強めた。こうして右の執行命令一正しくは「国家の防衛のために特別の人事手続を定める」(“Establishing Special Personnel Procedures in the Interest of the National Defense”) 執行命令一が<sup>\*</sup>発せられたのであった。

- \* 分権化の傾向をより強めたものとして、この執行命令の他さらに、人事委員会の提示する候補者名簿が不十分であるときにはいつでも、独自の権限で別途の雇備措置をとることが国防総省に許されたことをあげなければならない。だが、他面において人事委員会によるコントロールの強化もはかられていたことを見落してはならない。1951年に行なわれた人事委員会の監察局 (Inspection Service) の強化は、そうした動きを示すものである。

だが、この執行命令がもつ意義は、単に分権化を促進した点にのみ求められてはならない。その理由は、それが上記の内容の他、さらに、一方では平時の任用にかかる各種の制限を一時停止するとともに、<sup>\*</sup>他方ではほとんどすべての人事の発令—新規の任命のみならず昇任や転任をもふくめて—を「不確定な」(indefinite) 基礎の上におくことを、あわせて規定していたからである。この後者の「不確定任用」の規定は、いわゆるホイッテン追加(修正)条項(Whitten Rider or Amendment)との関連で理解される。議会は1950年9月、翌年度の補足予算を可決する際、公務員数の再度の膨脹にブレーキをかけ、あわせて将来の人員整理を容易ならしめるために、恒久的任命の公務員数を同年9月現在のそれに凍結させる内容をもった追加条項を同時に成立させた。議会は、これによって、事変下の新しい任用は、非恒久的な臨時の性格のものたるべきことを命じたのであった。不確定任用の制度は、これを実施に移したものに他ならない。従って、これはその性格と役割とにおいて、第二次大戦下に実施された戦時行政職の制度に連なるものであったといえよう。

- \* ここで一時停止された制限は、(イ) 省庁における各州出身者の配分(apportionment)を州人口に比例せしめるための制限、(ロ) 居住期間(length of residence)に関する制限、(ハ) 同一家族の成員は同時に二人を越えて任用候補者となることはできないという家族構成に関する制限である。なお、合衆国公務員制度の任用資格制限には、その他、市民権、年令、身心の適格性その他の失格事由があげられているが、このうち年令および身体に関する制限は、朝鮮動乱中緩和されていた。(この点は過去の戦時充員の過程でも同一であった。)

さて、前述の如き分権化の促進と任用資格制限の緩和とは、確かに必要な大量の充員を可能ならしめるものであった。だが、他面において不確定任

用の激増は、公務員制度に少なからぬ圧迫をもたらし、連邦公務員の構成を著しく複雑ならしめる結果を招いた。<sup>\*</sup>そこで大統領は、事態を改善するために、1954年11月「公務員規則を修正し、競争職のために新しい任用制度を権限づける」執行命令を発した。「終身職条件付任用制度」(career conditional appointment system)<sup>\*</sup>とよばれるのがそれであり、この新しい任用制度は翌年1月から実施に移された。

<sup>\*</sup> 1950年9月以降の全任用の99%までが不確定のカテゴリーに属した。1953年の数字でいえば、完全な公務員の地位をもつものは1百30万、不確定な地位のもの90万、その他の臨時職員30万となっている。そしてこの時期に「完全な公務員の地位」を与えられていたものは僅かに55%にすぎなかった。<sup>(35)</sup>

<sup>\*\*</sup> この制度によれば、競争試験を経て新しく任用された職員は、一ケ年のインターンシップをふくむ計三ケ年の間終身職条件付きの地位におかれる。そしてこの期間が終った後、なお公務にとどまる意志と適格性とを有するものが、恒久的終身職にその身分を切り替えられ、将来人員整理が行なわれる場合にも、雇傭の継続にたいしてトップクレイムをもつことになる。

これによって、既にその職にあった不確定公務員60万余人のうち22万人が終身職に、23万5千人が終身職条件付きになり、従前どおり不確定な地位にとどまったのは、残りの22万人弱——そのほとんどは競争試験を経ずに公務についたものであった——にすぎなかった。今この制度の特色を当面の関心において探るとしたら、その主たるものは次の二点であろう。まず第一の特色は、三年間の終身職条件付任用期間という新しいアイデアに存在する。これは恒久的競争職に異常なショックを与えることなしに、政府職員の急激な膨脹ないし削減を可能ならしめるものであり、換言すれば、危機の時代に必要十分な弾力性を保証する、いわば公務員制度の緩衝帯の<sup>(36)</sup>設定を意味する。次に、第二の特色として、この制度が、競争職への任命に際して、いかなる種類の政治的考慮をも加えてはならないという規定を強化するとともに、独自の資格任用制を採用している他の機関——TVA、国

(註35) Arthur S. Flemming, *The Civil Servant in a Period of Transition*, Public Administration Review, XIII, Spring, pp. 73—79.; P.P. Van Riper, op. cit., pp. 464—468.

(註36) U. S. Civil Service Commission, *Seventy-Second Report*, 1955, p. 150.

務省の外交官関係、原子力委員会など——から通常の機関に職員を転任させる際、従前の地位と勤務年限とを十分考慮するよう求めていることがあげられる。これが資格任用制の擁護に役立つものであることはむろんいうまでもない。

## V アイゼンハワー政権下における動き

さて、ここで政権の担い手に眼を転ずれば、この段階で成立していたのは、共和党アイゼンハワーのそれであった。従って、上の新しい任用制度の樹立は、アイゼンハワー施政の第一期において公務員制度にもたらされた大きな貢献であったといえよう。だが他面、1953年における政権の交替は、過去におけるその先例と同様に、資格任用制の上に少なからぬ圧迫をもたらしたことを忘れてはならない。アイゼンハワーの前任者トルーマンは、ホワイト・ハウスを去る日を間近に控えた一日、ラジオを通じて、政権の引継ぎがいかに平和裡にかつ秩序的に行なわれるはずであることを、自信に満ちた言葉で語った。<sup>\*</sup>なるほど、政策の継承という点では、彼の言葉も当てはまらなかったとはいえぬかも知れぬ。だが、人事の面に関しては、彼の言葉はそのまま受取ることではできない。政権の交替に絡んで、多くの識者の関心を集めた問題、すなわちパトロネージ、スケージュールC、人事機構の改革等が、次々と生じたからである。

\*\* 「就任式の日は、わが国の民主的な過程の偉大な実証【の日】となる。…全世界は、わがアメリカの制度が、いかに平易にかつ平和裡に大統領の広汎な権力を、私の手から彼の手へと移行させるかを見るであろう。……過去二ヶ月、私はこの移行をして秩序だったものたらしめるべく最善の努力を払ってきた。……ある党から他の党へのかくも秩序だった移行は、わが国の歴史<sup>(37)</sup>にかけてなかったものである。私は真の先例が設けられたものと思う。」

選挙運動の過程で「ワシントンにメス」を加えることを約束していたアイゼンハワーは、大統領に就任すると同時に、官界の「大掃除」(house

(註37) 1953年1月15日のラジオ演説 Louis W. Koenig ed., *The Truman Administration: its principle and practice*, 1956, p. 368.

cleaning) に乗り出した。それは当然、選挙の勝利の分け前を求める党のパトロネージの要求と不可分に結びついていた。だが、この段階においては、連邦公務員の85%—TVA その他の公務員を加えれば95%—は資格任用制の防壁に囲まれていた。加えて、ここにはニュー・ディールのような緊急官庁は存在しなかった。むしろ、朝鮮における軍事行動の終局とともに、政府職員の削減——それは共和党の求めたところであった——が始まっていた。かかる条件の下におけるパトロネージは、むしろ20年前のときのように広汎なものにはならなかった。そして幸いなことに、この段階の労働市場は、政府の外に比較的豊富な雇傭の機会を提供していたから、官職に対する渴望も、それほど激しいものにはなっていなかった。とはいえ、共和党政権の誕生以降1955年にいたる僅かの期間に、ホワイト・ハウスのパトロネージ調整機構によって操作された官職の数は約7万にのぼったといわれている。<sup>(38)</sup> \* しかもなお党の側は官職の政治的操作をより効果的ならしめるために、ホワイト・ハウスに迫って、1954年5月、いわゆるウィリス指令 (Willis Directive) を発せしめた。各省庁に特別補佐官を設け、彼らをして部内の上級官職の空席に関する情報を党全国委員会に報告させることを内容としたこの指令は、いうまでもなく、パトロネージに対する全国委員会のコントロールの強化を狙ったものであったが、これによって各省庁の人事機構は、通常の人事部局の他に、パトロネージ担当の特別補佐官をも抱えこみ、その構造の複雑化を招かざるを得なかった。<sup>\*\*</sup>

\* この段階における一つの特色は、パトロネージ調整組織が、かつての民主党のファーレイ郵務長官のそれとは異なって、むしろホワイト・ハウスのシャーマン・アダムスの手中に握られていたことにあった。共和党の全国委員会委員長サマーフィールド (Arthur E. Summerfield) は、慣例どおり郵務長官に任命されたが、しかしファーレイの場合とは異なって、党の委員長のポストを辞退したために、全国委員会は効果的なリーダーシップを欠いた。そこで後を承けて委員長となったホール (Leonard W. Hall) は、パトロネージの運用により大きな発言権を与えられることを要求した。シャーマン・

(註38) Robert J. Donovan, *Eisenhower: The Inside Story*, 1956, pp. 96—101.



アダムスのパトロネージ操作に不満を抱いていた党と議会は、むしろこれを支持し、やがてこの圧力がウィリス指令となった。なお、ドノヴァンがあげた七万の数字については、疑わしいとする見解もないわけではない。<sup>(39)</sup>

- \*\* この二つの他さらに忠誠審査プログラムを担当する係官が各省庁内に任命されていた。従って、ここには、ヴァンライパーの指摘する如く、「三重の人事制度」<sup>(40)</sup> (triple personnel system) が存在したといえることができる。なお、上の指令がウィリス指令とよばれるのは、ジャーマン・アダムスの補佐官ウィリス (Charles F. Willis, Jr.) によって用意されたからである。この指令は、1954年6月に発せられたが、一般にその存在が知られるにいたったのは同年10月であり、それも新聞にスクープされてのことであった。こうした事情があっただけに、この指令は、識者の強い批判を招いた。

さらに、かかるパトロネージに加えて、新たな除外官職群を認める措置がとられたことに注意しておかなければならない。1953年3月、大統領は、従来のスケジュールA、Bという二つの除外官職の範疇の他に、新たにスケジュールCを設ける執行命令を発した。「機密または政策決定の性格」 (confidential or policy-determining character) を有する官職を除外職とすることを定めたこの措置は、新たに政権の座についた政党が、その政策を行政部のなかに滲透させるために必要な措置であるという点に、自己を正当化する理論的根拠の一つを見出していたが、むしろ、これは共和党が当時抱いていた連邦公務員に対する一般的不信の念の明白な表現に他ならなかった。これによって多くの省庁では、局長ランクを含む重要な官職が除外職に移された。当初人事委員会は世論の批判を予想し、この新しい範疇に属する官職の数を能う限り少なくすることを約束していたが、実際にはパトロネージ政策の影響を受けてその約束も十分守られなかった。1955年6月までにこの範疇に移された官職は、1122に達したと報じられている。<sup>\*\*</sup>

- \* スケジュールAは、試験なしで任命される官職—たとえば法務官—を、そしてスケジュールBは非競争的試験によって任命される官職 (ユニークなないし高度に技術的な職務) —たとえば国防省通信情報官—をそれぞれ通常の分類職から除外したものである。この両カテゴリーの歴史的沿革については、

(註39) David and Pollock, op. cit., p. 25.

(註40) Van Riper, op. cit., p.493.

第二次フーヴァー委員会専門部会の報告書に詳しい。<sup>(41)</sup>

※ このうち533はスケジュールAから、253は通常の分類職から、それぞれ移されたものであり、残り336が新設の官職であった。このカテゴリーへの編入は、各省庁長官が提案し、人事委員会が承認するという手続きをとっていた。実際に各省庁長官が人事委員会に申請した件数は、承認された数の二倍に達していたといわれる。

1954年、人事委員会のメーシイ (John W. Macy, Jr.) 事務局長は、スケジュールCを弁護し、公務員制度の強化のためには「終身職の上限」(upper limit) を設けなければならない、スケジュールCはそのための措置であると述べたが、<sup>(42)</sup>第二次フーヴァー委員会の専門部会は、その意図の正しさは認めながらも、それが「ハイラーキイの上下に政治的官職を拡散」する結果となったことを指摘し、一面におけるその後退的な性格を批判した。<sup>(43)</sup> また少なからぬ論者によって「政策」と「行政」とが一体化しつつある今日にあっては、かかる除外職すなわち「政策」(＝政治) 的官職の分離によっては、公務員制度の強化は期待できないという批判が加えられている。

最後に人事機構の改革について述べておかなければならない。1953年5月これまで大統領府の中に存在してきた人事管理連絡室が廃止され、その機能は人事委員会委員長に移されたが、同時に彼は「人事管理担当大統領顧問」(Presidential Adviser on Personnel Management) に任ぜられ、かつこの資格で閣議に出席することになった。ある意味でこれは、第一次フーヴァー委員会が勧告した人事室の設置に代わるものであった。けれども、これによって人事委員会委員長が大統領に余りにも接近しすぎた結果、資格任用制の番人としての、委員会の独立的な性格が失われる懸念すら生じた。とりわけ、スケジュールCの運用に際して人事委員会の受け持った大きな役割は、そうした懸念を強めるに十分であった。それ故、第二次フ

(註41) Hoover Commission, Task Force Report, op. cit., pp. 186—192.

(註42) Report of Conference Sessions, Public Administration Review, Spring, 1954, p. 133.

(註43) Hoover Commission, Task Force Report, op. cit., pp. 35—38

ーヴァー委員会の専門部会は、人事委員長の二重の役割に鋭い批判を加え、その分離を主張した。<sup>(44)</sup>なお、1953年8月には、人事委員会の内部においても、部局の統合を中心とする機構改革が実施された。これは、委員会の性格が実際の業務運用官庁から企画・監督官庁へと変化したことに組織の構造を適合せしめたものとして注目される。

ところで、1954年に、ある論者は、共和党勝利の日に始まる新しい時期を連邦公務員制度の「焦燥の時期」(The Time of the Jitters) とよぶとともに、やがて「型どおりのサイクル」(conventional cycle) に従って、再び公務員制度が強化され、定安をとりもどす過程が見られるであろうことを予言した。<sup>(45)</sup>この予言は大体において正しかったように思われる。アイゼンハワー政権は、行政部内における政治的リーダーシップの確立につれて、次第に公務員制度に対する態度を改めて行く。それは具体的には、1955年1月に提出された第二次フーヴァー報告にもられた諸勧告の実現となつてあらわれた。そこで、先に第一次報告を扱ったのと同様の関心をもち、この報告に若干の検討を加えておこう。まず第一に、資格任用制に関しては、本国の外に勤務する除外職の公務員に対しても資格任用原理の適用を求めるとともに、通常の資格任用制—それを報告は「真の資格任用制」(true merit system) とよんでいる—のうちにある諸官庁と独自のそれを採用している諸官庁との間の職員の交流を求めている。<sup>(46)</sup>しかし、スケジュールCについては、専門部会のように批判的な態度はとらず、政策の形成と擁護に関係する官職を機密に関係するそれから分離し、後者は従前どおりスケジュールCとして残し、前者をもって新たにスケジュールD<sup>(47)</sup>を設けることを勧告するにとどまった。なお、委員会は、将来緊急事態が発生した場合においても、恒久的職員の数を凍結するような措置をとるべきではなく、また資格要件を緩和したり、公開競争試験の程度を下げたりす

(註44) *ibid.*, p. 146.

(註45) Herman M. Somers, *The Federal Bureaucracy and the Change of Administration*, APSR, March, 1954, pp. 131—146.

(註46) Hoover Commission, *Personnel and Civil Service*, op.cit., pp. 80—81.

(註47) *ibid.*, pp. 33—34.

るべきではないとする専門部会の提案に対して真剣な考慮を払うよう求め<sup>(48)\*</sup>ている。これは、従来の幾多の経験にかえりみて、資格任用を擁護するために、緊急時の人事政策のよるべき原則を示したものとして重要な意味を有している。第二に、人事機構に関しては、これまでの改革の努力を高く評価した上で、一方における人事委員会の調査ならびに監察活動の強化と、他方における各省庁への運用権限の委任の促進を説いている。しかし、専門部会が批判した人事委員会委員長の二重の役割については不問に付したままで終わっている。

- \* 専門部会の構想によれば、緊急時に雇傭された職員のうち、試験を経たものは5年間の条件つき期間の後自動的に恒久的の身分を獲得し、試験を経ないものは不確定の身分しか得ることができないとされている。これは既存の終身職条件付任用制度に若干の変更——期間を3年から5年に——を加えたものと見ることができる。しかし実際には、終身職条件付任用制度は、その後も変更されずにきている。なお1956年には、執行命令によって「文官予備制度」(Civilian Reserve System)が生れた。これは国防動員局の立案になる制度で、任意志願の市民に適当な研修プログラムを実施し、緊急時の充員に備えることを目的としている。従って、以上二つの制度と、さらに国防動員計画が加わったものが、将来の緊急事態に対する備えということになる。

上の資格任用制拡大の勧告を受けて、大統領は、1955年末までにアラスカ勤務の職員1万人および国防省の海外勤務職員の2万5千人をスケジュールAから外して、分類職に編入した。また、人事委員会委員長が兼務する「人事管理担当大統領顧問」は1957年なかばに廃止され、代わって専任の「人事管理特別補佐官」(Special Assistant for Personnel Management)がホワイト・ハウスの中に新設された。これによって人事委員会は、伝統的な、資格任用制の守護者としての、独立の立場に再びもどったといえよう。こうした動きの中で、合衆国公務員制度は、ペンドルトン法によって

(註48) *ibid.*, p. 62.; Task Force Report, *op. cit.*, pp. 105—110.

(より詳しい解説については——P. A. R. Spring, 1956, pp. 155—56. なお、近時こうした予備制度を提唱したものが少なくない。たとえば——John J. Corson, *Executives for the Federal Service: A Program for Action in Time of Crisis*, 1952, pp. 85—86.)

その礎をすえられてから75年目に当る1958年を迎えたのであった。

## VI む す び

この年、大統領と人事委員会は75周年記念の式典をあげ、全国公務員連盟 (National Civil Service League) とアメリカ行政学会 (American Society for Public Administration) とが共催した「ダイヤモンド記念饗宴会」には各界の知名士1千3百人が集い、稀れに見る盛会を呈したと伝えられている。また、この絶好の機会を利用して、人事委員会とその地方出先機関は、大規模な連邦公務員人事PRプログラムを展開し、ワシントンからローカル・コミュニティにいたるまで、合衆国のあらゆる地域に隅なくPRのネットワークをおし拡げ、この面でも多大の成果をあげたと報じられている。

それが採用された当初において、全連邦公務員のうち僅かに10%強を対象とし、しかもいわば「例外的」にのみ適用されたにすぎなかった資格任用制は、今や通常の公務員の90%近くを包摂し、その外部に若干の「例外的」な非分類職公務員を残留せしめるにすぎないまでに成長し、ある意味では極限に達したかに見えるほど広汎に拡大されるにいたった。また、かつて僅かに3名のスタッフをもって出発した人事委員会は、今日では、中央・地方をあわせて4千5百人余に上るスタッフをかかえた一大機構にまで発展した。そればかりか、実務面での分権とコントロール面での集権とを実現する過程で、各省庁も各々強力な人事機構を備えるにいたり、これらをも含めた連邦政府の全人事機構は、高度に「流線形的な組織」としてあらわれつつある。

だが、この間、かかる資格任用制の拡大にもかかわらず、連邦政府が常に「人材の不足」という問題——それが単なる人事制度だけの問題でなく、合衆国における行政ないし統治構造の伝統的なあり方と、他面における社会・経済（ならびに労働市場）構造の推移との両者にかかわる、極めて広いパースペクティヴを有する問題であることはいわずして明らかであるが

——に悩み、そのために、資格任用制からさらに一步進めて、「終身職制」の確立への努力を続けてきたということ、およびその「終身職制」の中核たる上級公務員層をプールしておくための措置＝「終身執行職プログラム」が右の「ダイヤモンド記念」の年と期を同じくしてようやく実施に移されたということ、従ってその意味では、1958年という年は、合衆国公務員制度が「資格任用制から終身職へ」の発展を遂げる過程でまさに画期的な意義を有していたということ、これらは既に、先に与えられた機会にふれておいたところである。この面の動きを考えると、われわれは、もとより、資格任用制が一定の限界を有しており、やがては終身職制の中に吸収されて行く運命を担わせられていることを認めるにやぶさかではない。

けれども、その際、われわれは、そうした終身職制確立の歩みも、資格任用制の拡大を基礎としてはじめて可能であったことを忘れるべきではない。終身職制は、資格任用制との原理的対決ないし否定においてあらわれたものではなく、むしろその延長ないし発展の形をとってあらわれたものである。この点で、終身職制の確立は、資格任用制が獮官制原理の否定ないし克服の上に成立したのとは、いささか事情を異にしている。しかも、<sup>(49)</sup> L・ハーツの強調する「生れながらにして平等なアメリカ社会のエトス」の中に生い育ち、ヴァン・ライパーの説く「開かれた、多元的な」統治体系のうちに深く根ざしてきた合衆国公務員制度は、終身職制の確立にいたる不可避的な歩みを続けながらも、なお反面では、「閉ざされた官僚制構造」に対する伝統的な反発の姿勢を依然として失っていないかに見え、ときにはその反発の姿勢に重きをおく之余り、古い獮官制原理の賛美の声すら聞かれることが稀れではない。むしろ、こうした声は、他方の極端な

(註49) Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, 1955.

(註50) Van Riper, op. cit., chapter 1 and 17. なお、合衆国の社会、経済、政治構造と公務員制度とのかわりあいについては、特に次のものを参照にされたい。F. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* 1961, Part 1.

終身職制賛美論と相殺されて、現実には、資格任用制の伝統的意義の再確認に終わっているのが通例ではあるが。

しかしながら、いずれにせよ、資格任用制は、終身職制と原理的につながっているという、一般的、積極的な理由からしても、またアメリカには終身職制を容易に受け入れがたい歴史的、心理的なメカニズムがはたらいているという、特殊かつ消極的な理由からしても、今日、なおその重要性を減じてはいないといってよいであろう。75年前のペンドルトン法の施行が過去のものとしてではなく、今日のものとして、つまり、合衆国における近代公務員制度の基本的性格を掲げた記念すべき出発点として、20世紀の後半においてなお高く評価され、また評価されねばならぬ所以のものが、そこにある。一面では資格任用制から終身職制への脱皮が強く求められながらも、他面ではその終身職制の足がためのためにも、資格任用制のいっそうの拡充と、それを担うに足る人事機構の整備とが、同時に求められているのである。われわれが検討してきた問題は、古くして、なおかつ新しい問題なのである。

Evolution of the Modern Civil Service  
System in the United States 1883-1958 :  
Extention of the Merit System and  
Streamlining of the Personnel Organization

By Yoshinori Ide

Contents

- I. Introduction
- II. The Merit System during the New Deal Period
- III. Impact of the Second World War
- IV. Streamlined Personnel Organization and Revised Appointment System
- V. Trends under the Eisenhower Administration
- VI. Conclusion

This essay was prepared to advance further as well as supplement the study by the same author of the modern civil service system in the United States which had been contributed to the second issue of this journal. While the last essay was devoted to reviewing the problems of the career service system, the present one focuses on (a) the merit system and (b) the central personnel organization of the Federal Government.

The major concern in recent Federal personnel administration seems to be switching from the traditional merit system to the true career system. The former, however, has been, and still is functioning as a foundation of the latter. There is no doubt as to its significance. It is the basic object of this essay to trace the historical development of the merit system and the central personnel organization which guards and manages it. Both are essential elements of the Pendleton Act of 1883.

Four parts except Introduction and Conclusion of this essay deal with the conditions of the civil service, the impact of these conditions on the merit system and the central personnel organization, and the organic relationship between these two elements in each



major stage. First part discusses the extension of the competitive positions and strengthening of the Civil Service Commission before the New Deal and a retreat of the merit system as a result of pressure of urgent and vast recruitment to the emergency agencies and the Democratic Party's patronage policy during the New Deal. Second part discusses the serious effects of civil mobilization policy during the W. W. II (creation of the war service and decentralization from the Civil Service Commission to each administrative department of personnel power for routine types of work.) Next, problems of civil demobilization in the postwar stage and the effects of the Korean war, for example, an adoption of the career conditional appointment system and the further promotion of the decentralization policy are discussed. Finally, problems concerning the merit system such as the Republican Party's patronage (Willis Directive etc.), the "Schedule C", and the reorganization of the Civil Service Commission and other related personnel organs, which appeared with the formation of Eisenhower Administration, are taken up.

Through these discussions, the author suggests the existence of a kind of cycle for the evolution of the merit system. Also, he points out that the extension and maintenance of the merit system has been inherently connected with the tendency of decentralization in the central personnel organization, or more strictly, with the tendency to streamline the organizational relationship between the Civil Service Commission which reserves the (centralized) power to set and control the basic standards and principles and each "operating" agency which has the (decentralized) power to deal with its own routine personnel programs in accordance to them.

It is the conclusion of this essay that both the merit system and the central personnel organization, that is, the two essential elements, which had been introduced by the Pendleton Act in 1883, are the old, but still fresh subjects to the Civil Service System of the U. S. Federal Government that has recently greeted the Diamond anniversary of its establishment.