

海外動向

ヴェトナムにおける行政の近代化

——合衆国対外援助計画に基づく

(註)

ミシガン州立大学グループの活動——

ミシガン州立大学は、合衆国国際開発局 (United States Agency for International Development——略称 AID) の活動に関連してヴェトナム共和国との間に締結された契約に基づき、1955年5月20日から1962年6月30日まで、同国に大規模な顧問団 (Michigan State University Group——略称 MSUG) を派遣して、ヴェトナム行政府の活動に対し広範な助言と指導を与える責務を果たした。^{*}

^{*} この計画は、1954年ジュネーブ会議の後、ミシガン州立大学行政学研究室とゴ—・ディン・ジェム (Ngo Dinh Diem) 首相との折衝が実って、同年秋 FOA (Foreign Operations Administration) が派遣した MSU ミッションの勧告により、1955年4月、同大学と FOA 及びヴェトナム政府との間に結ばれた二年間契約をもって出発した。その後契約は二度更新されて、1962年6月末日に終結を見た。なお、顧問団長 (Chief Advisor) は次の如くである。1955年 Edward W. Weidner; 1956—58年 Wesley R. Fishel; 1958—59年 Ralph H. Smulker; 1959—61年 Lloyd D. Musolf; 1961—62年 Guy H. Fox

その活動の内容は、半年毎の顧問団報告書に詳しいが、1962年7月に、最終報告書 (*Final Report, Covering Activities of the Michigan State University Vietnam Advisory Group*) が提出され、七年余りに亘る努力のあとが顧みられているので、以下、このリポートによって、ミシガン・グループの活動のあらましを紹介してみることにしたい。

まず、MSUG の顧問活動の直接的な目的は、総括的にいうならば、一

(註) 本稿は、社会科学ジャーナル編集委員会が国際基督教大学平林伸一君に要約・紹介を委嘱してできたものである。

般行政 (Public Administration) と警察行政 (Police Administration) の二大分野において、各種の行政的な援助と指導を提供し、かつそのための具体的なプログラムを実行することにあった。個々の内容については後でふれるが、その根底には、ヴェトナム行政政府を一人立ちさせるための準備と訓練を施すという基本的な目標が常に存在していた。従って、一般行政分野における活動、就中 NIA (National Institute of Administration) に関する顧問団の活動については、特に注目する必要がある*。

* このプロジェクトは、その規模の大きさと任務の複雑性からいって、1950年代にアメリカの他の諸大学において展開された類似の活動の恐らくはいずれをも凌駕するものであった。一時は大学理事会任命のメンバー 51 名、ヴェトナム人 151 名の他、多数の人々がさらに現地で動員された。理事会任命の正規スタッフ通算 101 名中 18 名が三年以上現地に在任したが、他に短期スタッフも 32 名参加した。この合計 133 名のスタッフのうち、夫々 51 名ずつが一般行政と警察行政分野に配置された。なお同計画七年間の支出総額は 179,560,417 \$ VN に上った。

MSUG のサイゴン・オフィスに対応して本国ミシガン州立大学内に設けられた事務局は、学内諸部局、大学理事会、AID (最初 FOA、のち ICA、さらにそれが AID となる)、USOM (United States Operations Mission)、アメリカ大使館、ヴェトナム政府並びに大使館、NIA 等の間に、MSUG の全活動期間を通して、緊密な連絡と協調を保つために、あらゆる努力を払ったが、しかしヴェトナムの当時の情勢からして、MSUG の活動は、極めて不安定な、緊迫した、危険な政情の中で続けられ、関係者は直接間接の圧迫災厄をまぬかれ得なかった*。しかも、当時のヴェトナム情勢が MSUG に及ぼした影響が必ずしも物理的なものばかりでなかったことは、同国における政情の下では、このプロジェクトによる専門的援助がかえって同国の専制的体制を強化したり、民主的制度の発展を妨げることになりはしないだろうかという危機の念が一部に強く抱かれ、容易に拭われなかったという事情をみても、たやすく想像されるところである。

* 1955 年 MSUG の着任当時、政府軍と Binh Xuyen 派は交戦中であった。旧植民地主義者グループや、Cao Dai 派の動勢や、1960 年末からのヴェトナム攻勢、1960 年末の空軍クーデター、1962 年初めの大統領官殿爆撃事件等でサイゴン市内

でもしばしば戦火を見ている。

しかしながら、そうした障害にも拘わらず、多くのメンバーは、MSUG 活動の目的意識を＜ヴェトナムにおける行政能率の向上＞という表面的な目標に集中しただけではなく、それを可能にするための前提条件として＜人的精神的なオリエンテーション＞を施すことにも少なからず心を砕いたようにみえる。また、彼らは、ヴェトナムにおける＜自由な制度＞の基礎工事の過程の中で、真理と知識を批判的な観察眼を通して求める態度を、自らも養い、また他にも培わしめることに、このプロジェクトの根底的な価値をおいていた。少くとも、彼らはそう自負している。

さて、このプロジェクトは、前述の如く、一般行政と警察行政分野に二大別されるのであるが、ここではプロジェクトの中心的意義からして、前者における MSUG 活動について主として検討を加えることにしたい。

一般行政分野の MSUG 活動は、＜助言活動＞と＜NIA プログラム＞の二面からとらえることができる。^{*}

* これらに先立ち、MSUG は、1955年夏、大統領と USOM の要請により、一日平均約5,000人、合計して85万人に上る北ヴェトナムからの避難民に対する緊急難民対策を直接指揮し、多大の成果を収めたといわれる。

まず＜助言活動＞の面では、1955年から1960年にかけて、主として大統領事務局（the Office of the Presidency）の整備適正化と、一般行政機関の組織機能の向上をはかるために広範な助言と指導を行なったが、それらは次の三段階に分けられる。

1. FAD (Field Administration Division, MSUG) の助言活動 (1955年6月—57年6月)
2. 大統領事務局計画 (Presidency Project) に関する助言活動 (1955年6月—57年6月)
3. PAD 助言部 (Consulting Section of the Public Administration Division, MSUG) の活動 (1957年7月—60年12月)

第一段階の FAD 助言活動は、1) ヴェトナム国民に対する政府行政

行為をより効果的にし、2) 政府各省のフィールド・サービスを改善し、3) 統合的かつ民主的な地方自治団体 (local governments) の設計をし、4) 行政諸段階の間の関係を適正化する、という以上四つを目的として行なわれた。このため MSUG は、サイゴンの中央政府と各省のフィールド・オフィスにおける行政組織と活動について実地調査 (インタビュー数 1,096) を行ない、それに基づいて勧告書を提出し、ついでそれにのっとった諸改革の実施を援助した。活動の内容は、およそ以下のようなものであった。

第一に、FAD は、ヴェトナムにおいて政府権限とその行政が高度に集権的であることを確認した後、政府内務省の調査を1955年秋から実施し、翌年1月、勧告報告書を提出した。ヴェトナム政府はこれにより、懸案とされていた地方出先機関 (regional administration) の廃止を断行し、〔小〕郡 (canton) の数の削減、中央官吏の地方転出、予算制度の改善等がある程度実現したが、プロヴィンスの大規模な合併、選挙制に基づく地方議会の開設、中央機関と地方プログラムの関係等に関する勧告は実現されなかった。

* 政府は1962年2月、地方議会 (provincial council) を開設したが、これは選挙制ではなかった。この時大統領は「ヴェトナムに安定と安全が獲得された暁には、議員は直接一般秘密投票で選ばれるようになるであろう」と言明した。

第二に、農業、農地改革、教育、市民活動の四分野における調査を同時に行ない、主として制度的、機構的な改革を勧告して、その殆どが実行された。特に教育面では、学校施設の整備、教師不足の解消、文盲対策などで実質的な効果を上げた。

第三に、1956年秋に国家経済省と情報省の調査をし、前者については、翌年1月の報告書で、総合的かつ統合的な経済政策の欠如と、それに対する大統領の主導性の欠如とを指摘し、大統領の下に “Office of Economic Affairs” を置くことを提案したが、これは1961年5月の機構改革法 (Reorganization Act) に基づいて “General Coordinator for Economic

Affairs” が任命されることによってようやく実現された。後者については、ラジオ・ヴェトナムを自主放送局に切替え、政府印刷局を設置し、NIA でジャーナリスト教育を施し、スポーツ関係及び青年問題の二つを情報省の業務からはずすことなどが実施された。^{*}

* 情報省は、1960年1月、“Directorate General”の下に吸収された。

この他、FAD はインフォーマルな任務として、ヴェトナムの山岳原住民 (Montagnard) の調査などにも従事したが、概して、FAD は、調査活動の必要性が予想以上に大きかったために、基礎資料の蒐集まで自ら行なわねばならず、またヴェトナム側に適当な機関と人材とを欠く等、種々のハンディキャップを負っていた。

1957年4月には、FAD はそれまでの活動に一段落をつけ、以後の活動を特定機関の集中調査にしばって、財政及び人事をその対象分野とすることを決めた。また MSUG の改組に伴い、FAD を一般行政助言部 (Consulting Section of the Public Administration Division) に改め、以後、警察行政分野以外の全活動を担当させることとした。

次に、第二段階の大統領事務局計画に対する助言活動は、FAD 活動と並行して行なわれ、大統領職務の効果的遂行をはかるために主に財政制度を調整することを提案したものである。MSUG は、1956年5月より三カ月間顧問を務めたミシガン州予算局長^{*}の提案により、予算専門家と会計専門家をスタッフに加え、翌57年3月に報告書を提出、勧告を行なったが、その結果、ヴェトナム大統領の下に “General Directorate of Budget and Foreign Aid” が置かれ、予算制度の改革が着手された。

* 同長官は、以前に、フィリピンの予算顧問をしている。

第三段階の一般行政助言部の活動は、FOA の後をうけて、主として財政、税制、人事行政に関する指導勧告をその内容とした。

財政、税制問題についての改革は、管理技術の指導など、助言活動の中で最もスムーズに行なわれたが、これに反して、人事行政の改革は、1960年初めに正式に取り上げられはしたものの忽ち坐折し、その後の種々の努

力も空しく、1960年末にはこの面での助言活動は打切られるに至った。

この難渋の原因は、当初は、折から MSUG の批判的精神に抵抗を感じ始めたヴェトナム政府高官によって大統領の改革意欲がそがれたことにあり、後には、その逆の関係が同様のマイナス効果を生んだことにあった。ために、当該機関は、MSGU 勧告の中、末梢的な計画を幾つか採用したのみで、職階制 (position classification system) の樹立と各機関の職階表 (position schedule) の作成という助言部の主要な構想は遂に実現されなかった。しかし唯一の収穫は、人事行政機関の官吏が、MSUG による教育や海外留学の経験を通して、健全な公務員制度への洞察の眼を開き、煩雑で非能率的な現行制度の欠陥に気づき始めたことである。

以上が、MSUG の5年に亘る《助言活動》の概略であるが、その成果を数量的に測ることが無意味であることはいうまでもない。殊にこのような活動の内容は、常に〈時間〉の函数として与えられるものであり、その結果の評価は、将来に対する予見という観点に立ってなされるべきであろう。この意味で、応急措置的な指導が後でその妥当性を失う例もなしとしないし、逆に、失望を味わった活動の中にも、多くの希望の芽を見出し得るかも知れない。

さて、ここで《NIA プロジェクト》に眼を転じて、その内容を紹介してみることしよう。

フランスは、1714年以来ヴェトナムにおいて伝統的であった官吏登用試験^{*}を廃止し、1914年、ハノイに “*Echelle de Droit d'Administration*” を設立し、1924年にこれを “*Echelle des Hautes Etudes Indochinois*” と改称、1940年閉鎖するまで、ヴェトナムにフランス流の官僚エリート主義を移入した。大戦後は、ヴェトナム地方官吏研修の計画もあったが、これらは行政研修というよりも法律演習であって、1953年、ダラに設立された “National School of Administration” もその轍を踏んでいた。1955年、ヴェトナム独立に際し、従来の植民地直接統治方式に代る自主的行政・人事制度への要請から、ミシガン州立大学、合衆国並びにヴェトナム政

府の間に MSU による援助契約が結ばれ、大統領は、ヴェトナム人高級公務員の養成と研修の機関として、前記ダラの行政学校をも部分的に吸収して、“National Institute of Administration” の開設を実行した。

* この試験には、メリット・システムの要素がかなりあったといわれる。

NIA はスタッフに MSUG の専門家、行政官、教授を加えて出発し、その運営には、MSUG の提案に従って、NIA 正副所長 (Rector)、政府高官から成る理事会、及び教授会が当たったが、大統領は当初から最高の指揮監督権を留保し、NIA の責任体制を実質的にヴェトナム側に保持しておくことに努めた。

まず、NIA の公務員養成機関としての性格から一瞥してみよう。

学生は、B. A. の資格条件を満たし、平均10倍の競争試験をパスした各100名から成り、大略次のようなカリキュラムに従って三年間の教育を授けられる。即ち、第一学年では全学生が区別なく理論研究と一般教養（行政学入門、経済学、憲法、財政、統計学、会計学など）を学び、第二学年では、事務管理、予算活動、組織機構論、人間関係論などの実務系教科の履修と政府官庁の实地見学に参加すると同時に、専攻によって、一般行政 (General Public Administration) グループと経済・財政 (Economics and Finance) グループとに分かれ、前者は行政論（行政問題、公務員制度、労働問題、法律）を、後者はヴェトナムにおける資本形成、経済計画、経済問題を修め、最後に第三学年では、中央行政、地方行政、銀行、財政、税制など各分野に分かれて、フィールド・トレーニング、实地執務、セミナー等を通して専門家としての養成を受けることになっている。NIA は1962年までに500名近くの卒業生を出したが、中央・地方ではほぼ半数ずつが採用されている。NIA の教授陣は1960年までは16名であったが、翌61年からは12名の非常勤講師がこれに加わった。1964年までには、12名のヴェトナム人が、アメリカの大学・大学院で B. A., M. A., Ph. D. をとった後、NIA 教授陣に参加することになっている。

NIA の公務員養成計画における MSUG の顧問活動は、主として教育方

法、コース・オフファリング、カリキュラム編成等に関するカウンセリングをその内容としている。MSUG は、つとにNIA をヴェトナムにおける自主行政への礎石とみなしていたから、まずヴェトナム人教職員を合衆国へ派遣して行政学を専攻せしめる一方、アメリカ人の教授活動を能う限り彼らの手に委ねて、NIA の管理・教育両面にわたるヴェトナム人の自律性を養わせ、自らは、NIA 運営の生命ともいふべきアカデミック・プログラムの顧問活動に専念する方向をとった。特に、ヴェトナムでも顕著となって来た行政の複雑化、広域化に対処するために総合的な管理能力を備えた<ジェネラリスト・タイプ>の公務員への要請が強まるに及んで、1962年、NIA 教授会が<一般行政>と<経済・財政>という二つのセクションを統合する方針を打出し、その効果的な実施計画に関して顧問団に諮問した際、顧問団は 1) 専門技術的教科目の整理統合と一般教養 (liberal arts) 科目の増強、2) 図書館利用による課外読書、リポート・ライティング、リサーチの要求と指導、3) クラス討議と討論活動の奨励などを勧告し、さらに NIA が自らヴェトナムにおける政治的、行政的、社会的調査のイニシャティヴをとり、学生にも関連した個別研究を行なわせることの重要性を指摘し、ジェネラリスト型の高級行政官養成を効果的に実現するために、NIA を四年制に改めることを提案して、NIA の将来に対する基本的オリエンテーションとした。

次に、NIA における公務員研修に関する顧問団の活動をうかがってみよう。

ヴェトナムにおける公務員の職務内研修 (in-service training) は、地方行政の適正化と地方自治の確立の観点から、1954年の MSU ミッションの報告で既にその必要性が指摘されていたが、緊急援助計画を優先させたため、1955年末になって初めて取り上げられた。

顧問団はこの分野では積極的に指揮をとり、1956年 NIA と協力して広範な PR 活動を展開し、1957年にはサイゴンに6カ所の研修センターを設置させた。1958年には、中央・地方官庁が各々独自の研修所を持つことな

どを提案したが、これは部分的に支持されたに止まった。その他、MSUG は研修に関する各官庁間セミナーや、中央・地方官吏に対する研修コースを主催するなど、研修計画の基礎的活動を続けたが、これらは、1) 内務省に研修機関を設け、2) 21のプロヴィンスに研修センターを置き、3) NIA による基礎的官吏研修コースを開設するなどの目標に向けて努力を傾けたものである。

MSUG は、この面での活動の最終段階を迎えるに当り、人事行政を学位・学歴よりも職務に対する習熟とか適格性によって行なう精神の啓発、制度の確立の必要を指摘した上で、将来の研修活動について、1) 情宣 (information) 活動、2) 研修必要度や研修内容の調査活動、3) 各機関相互の助言活動、4) 研修奨励活動、5) 行政職研修活動、を推進することを勧告した。

かくして《NIA プロジェクト》は、MSUG が1962年に観察したところでは、既に完全に軌道に乗って質量共に優れた公務員を生み出すに至っており、メリット・システムを復活せしめ、公務員養成・研修に関する概念を大いに啓発したが、反面、行政と教育分野にフランス統治の遺制的影響が残っていて、NIA が必ずしもアメリカのモデル通りには発展していないことが指摘されている。また、ヴェトナムにおいては社会経済上の理由からして上級教育への門が狭いために、下級官吏は NIA の試験をパスするに足る学識を欠く一方、B.A. を有する者は既に公務で相当の地位に就いていてこれを離れようとせず、いずれも NIA に対して必ずしも前向きな姿勢をみせていないことが、今後の課題として残されている。

以上で、ヴェトナムにおける MSUG の活動を一般行政分野について紹介したわけであるが、どの部門においても、実証的調査、分析、診断、報告及び勧告、実施援助という一連のプロセスが設定されており、一つの主たるプログラムには、それを有効に実施するための付随的プログラムが組まれている場合が多い。同顧問団がスポンサーとなって実施したヴェトナム側要人の合衆国等への養成派遣計画 (participant program) は、その

最たるものである。またこのプロジェクトに関連して公けにされたMSUG関係者の手になるリポート、学術文献等は155点の多きに達しており、それらが部門相互間の連繋と提携に資したことはいうまでもない。図書館発展計画も、プロジェクトの側面的支柱の意味を持っていた。

この意味からすれば、ここで紹介し得なかった＜警察行政活動＞も、警察組織、警察官訓練、犯罪捜査、記録、登録などの諸制度を体系づける作業を通して、＜一般行政活動＞を、その基底部において、物理的空間的に支える役割を果たしていたといえるであろう。

ミシガン州立大学のプロジェクトは、最後に、いわばその仕上げの時期に、ヴェトナム側の意向によって、活動の継続を断念することを余儀なくされたのであるが、再度の契約更新を経て、ヴェトナム行政の一本立ちという所期の目標は、おおむね達成され、もしくはUSOMに引き継がれて、計画の意義をかなりの所まで実現したといわれている。

元来、この種のプロジェクトの効果を判定することは極めて困難であり、正確な評価を下すことは殆ど不可能に近いが、少なくとも、MSUGの果たした任務は、異質文化に深く根ざした外国政府の行政活動に対するカウンセリングという極めてデリケートな操作を課題としていただけに、単なる献身とか情熱だけではすまされない、特異な経験を意味していたと考えられる。顧問団は、内外各機関の間隙にひそむ頑迷な＜形式主義＞に直面して、その打破克服のために日夜たゆまぬ努力を傾けざるを得なかった。精神面での影響力という点でMSUGが少なからぬ寄与をなしたことは、多くのヴェトナム人が認めており、行政活動を通じての国民の精神的啓発と学問研究における科学性へのオリエンテーションとは、種々の面で実をあげ始めていると伝えられている。

複雑な政情と外国社会での活動というハンディキャップを考慮するならば、ヴェトナム・プロジェクトは、よく「信頼と確信と親善のフレームワーク」を築き上げたともいえるかも知れない。そして、そのようなフレイ

ムワークが七年の永きに亘って相互の理解と忍耐の上に築き上げられ得たのは、一つには、MSUG がアメリカ政府機関の代表ではなくして、アメリカの一大学の代表であったという事実によるといえる。

しかしながら、この事実が、逆に MSUG の顧問団としての生命に終止符を打つ直接の原因と無関係でなかったということは、むしろ皮肉なことといわなければならない。即ち、NIA 援助を内容とする MSUG プロジェクトの第三次契約更新は、関係諸機関のすべての賛同の中に実現するかに見えたが、最初契約更新に乗気であった共和国大統領が重大な翻意を表明し、折衝は、MSUG 報告の言葉を借りるならば、「不幸な」終結を遂げたのであった。

ヴェトナム政府は、MSUG の前メンバーによるいくつかの報告がヴェトナムの利益を損い、かつまた MSU のロイヤリティの欠如を示していると指摘することにおいて、MSUG のメンバーに、帰米後においてすら、現体制を支持する義務を負う私的助言者としてのイメージを求めていることを明らかにした。しかし、他方 MSUG の側では、大学に対する責務と学究としての立場から、プロジェクトに携わった者の学問的研究とその表現の自由とを擁護せざるを得ず、そうすることにおいて、ヴェトナム側のイメージに応えることは不可能であった。MSU 当局も、帰米した学者に筆を止めることを求めはしなかったし、また求めるべきでもないとの態度を堅持するに吝かではなかった。

以上、われわれは、MSUG のファイナル・リポートによりながら、ヴェトナムにおける同グループの活動について、およその展望を試みてきたのであるが、最後に顕在化した上の問題は、この種のプロジェクトのもつ基本的限界ないし困難性を示唆しているように思われる。端的に言ってそれは学問的関心と現実的実際の関心との間に横たわるギャップの問題にかかわっている。

即ち、学問と現実世界とは目標へのアプローチにおいて軽視できぬ相違

点を持っていることが、ヴェトナム・プロジェクトの経験を通して、うかがわれたのであるが、そのような相違点の存在を鋭く認識すると共に、能力限りその克服、調和のために努力する必要があることを、それは示している。

戦後、ミシガン州立大学の他にも、各大学・機関が、同様のプロジェクトを通して、幾つかの国境を越えた「提携」を生み出してきているが、それらを、いうところの「スカラシップとフレンドシップのきずな」として育ててゆくためには、かかる認識と反省を素地とすることが、あるいは最も必要であるのかも知れない。

ミシガン・グループの活動をヴェトナムにおける行政の近代化という面からとらえると同時に、このような観点から考察することをも、われわれは、怠ってはならないであろう。