

アメリカ合衆国におけるNew Public Management (NPM) の展開 (四)

竹 尾 隆

第一章 概 念

第一節 ORTHODOXYの継承

一 定義

二 ORTHODOXYの核心

三 REINVENTING GOVERNMENT. (以上、第35巻第1号・第2号・第35巻第3号)

第二節 政治／行政分断論

第三節 行政と経営の等置

第四節 行政の科学化

第二章 沿 革

第三章 特 質

第四章 現 状

第五章 展 望

第一章 概念

第二節 政治／行政分断論（一）

Ⅰ Spoils System

現代アメリカにおけるNPM (New Public Management) は、『都市における政党幹部組織支配期の遺物』(a relic of the machine age)と称されるORTHODOXYに、一方において、きわめて批判的な態度を示す。しかし、同時に、他方、NPMは、政治／行政分断論 (politics/administration dichotomy) ならびに能率性 (efficiency)・経済性 (economy)・実効性 (effectiveness) などのORTHODOXYの様々な光景の底に沈潜しているその核心的な諸価値への伝統的な深いcommitmentを継受し増幅し変奏する⁽¹⁾。

げんに、NPM報告書 (Report of the National Performance Review) ≡通称ゴア報告書 (Gore Report) は、次のように⁽²⁾。

「NPM (National Performance Review) を宣明した際に、B・クリントン (Bill Clinton) 大統領が、述べているように、

「この実績審査は、政治に関するものではない。民主党選出の大統領と共和党選出の大統領の双方によって承認され、民主・共和両党の議員によって投票に付され、加えて、その当時におけるアメリカ国民によって支持された、諸種の施策は、非能率にして時代遅れの官僚制と我が国の巨大な財政赤字によって、その効力を蝕まれている。余りにも長期にわたって、

我が国における政府の基本的機能の遂行様式は、検査されることなく放置されてきた。民主・共和両党のいずれが政権を担当しようとも、それにはかわりなく、我々は、どのように政府を運営するかという、いつに変わらぬ要素である政府職務の遂行様式を、改善してゆきたいとおもう」。

同じく、一九九三年三月三日に行われたこの宣明のなかで、クリントン大統領は、次のようにも述べている。⁽³⁾

「我々の目標は、連邦政府全体を、より少ない費用でより能率的に運営することであり、また、我が国の連邦政府における官僚制の文化を、自己満足と資格優先から、主導性の発揮と権限付与に向って、変革することである。我々の意図するところは、連邦政府全般の再構成・再生・再活性化を達成することにほかならない」。

NPMは、こうした政府の職務遂行様式を、従来とは根本的に異なる方法で変革する。⁽⁴⁾

すなわち、⁽⁵⁾ NPMには、政府運営は、《過程志向》(process-oriented)よりも、むしろ《結果志向》(result-oriented)の単一の特性によって、統一されていなければならないとする確信が、その中心を貫ぬく太い経系として、浮かびあがる。NPMによれ、政府は《結果志向》・《顧客尊重》に向う求心的な旋回運動を、常に続けていかなければならない。結果を達成するためには、行政ないし公共部門は、財貨と用役の給付において、《市場型競争原理》(marketlike competition)を、効果的に活用すべきであると、主張される。これは、《民有化》(privatization)を通して、また、合衆国郵政公社(U.S. Postal Service)のように、行政諸機関を、私企業を範型として再編成することによって、あるいは、行政諸機関相互、もしくは、行政諸機関と非行政諸機関との競争を押し進めることによって、達成されるとみてよい。NPMの主張するところは、市場における私企業と同じく、行政諸機関は、顧客の要望に応答しなければならないということである。すべての行政諸機関が、人々に、何かを販売するわけではないことから、顧客の行政諸機関に対する満足度は、往々にして、行政諸機関が給付する財貨／用役の質、便益、情報、そして成果(products)などに対する顧客の評価の観点から、測定される。

さらに、行政諸機関は、人々が要求する成果や財貨／用役を開発し提供する企業家でなければならない。いいかえるならば、行政諸機関は、誰も目をつけていない収益可能性の高い市場の隙間 (niches) を開発し、新たな顧客を造出すべきである。こうしてはじめて、NPMの美的に円環を閉じた予定調和的な世界が成立する。それは、全体が透明に構築された立方体の観を呈している。

NPMの説くところによるならば、能率性と実効性は、行政の《非政治化》(depoliticization)の確保のために、ORTHODOXYが依拠し、また、行政史上の石器時代の遺物を思わせるような、M・ウェーバー (Max Weber) の《階統制型官僚制》に固有の手續志向の統制によって、阻害されることになる。このように、ORTHODOXYにおける政治／行政分断論と能率性・実効性とは、構造的に交叉し、尖鋭な刃のように自然に接し自然に対立する。⁽⁶⁾

ところで、政治／行政分断論とは、何であろうか。

政治／行政分断論は、周知のように、行政の意味を政治から切断した技術過程と看做す技術的行政学が標榜する基本的立場である。因みに、行政を国家意思の形成過程である政治と密接な関連を有する機能として把握するのが、機能行政学である。⁽⁷⁾

政治／行政分断論は、政治と行政の概念を峻別し、行政を、政治が形成した意思の技術的遂行過程として把握する。そこでは、行政目的に対する価値判断は考察の課題とならず、もっぱら公務 (public jobs) ⁽⁸⁾ がいかなる方法と条件の下で、もつとも有効に実現されるかという行政手段の技術的合理性が、考察の対象となる。

したがって、行政の実効性を測定する最大唯一の基準は、科学的管理法 (Scientific Management) の主唱する《技術的能率》の原理である。⁽⁹⁾

それでは、政治／行政分断論の起源は、どこに求められるのであろうか。政治／行政分断論の端初を求めて遡行してゆく

ならば、《獵官制》(spoils system) が、視野に浮上する。《獵官制》という行政装置のなかにおいて、はじめて、政治／行政分断論は、公務員制改革の先導的役割というその象徴性を、一段と顕在化させるといってよい。政治／行政分断論は、一九世紀末葉に、《獵官制》の誘導と促進によって誕生したと解してよからう。

アメリカにおける《獵官制》という人事行政 (public personnel administration)⁽¹⁰⁾ の支配期間は、A・ジャクソン (Andrew Jackson) が大統領に就任した一八二九年から、公務員法 (Civil Service Act)、通称ペンデルトン法 (Pendleton Act) が制定された一八八三年にいたるまでの、五十四年間である。⁽¹¹⁾

一八二〇年代における新たな一州の連邦への加入—ケンタッキー一七九二年、テネシー一七九六年、オハイオ一八〇三年、ルイジアナ一八二二年、インディアナ一八一六年、イリノイ一八一八年、ミシシッピ一八一七年、アラバマ一八一九年、ミズリー一八二二年、そして、メイン一八二〇年、ヴァーモント一七九一年—（このうちの九州は西部諸州）、構造化された活動的な二大政党制の全国への普及、大統領候補指名のための政党全国大会の設置、白人男子への選挙権の拡大、それに、職人・小売商・小商工業者などの中間層の驚異的増大、等にもない、平等が強力な社会規範であり、かつ、いかなる既成の貴族制も政治状況を收拾しえないとする辺境の伝統は、アメリカ全土に深く浸透し、日常性の網の目のなかに隠されるという時代背景の下に、一八二八年に、A・ジャクソンは、大統領に当選する。

一八二〇年代のこうした社会・経済・政治上の民主主義化への変革は、「典型的な西部出身の『独立独行人』⁽¹²⁾」であるジャクソンの大統領への当選ならびにジャクソン自身と、直線的に結合する⁽¹³⁾。かつて「ジャクソン政権による憲法の民主化」(the Jacksonian democratization of constitution) について論じたW・B・マンロー (William Bennett Munro) は、『頑固おやじ』(Old Hickory=Jackson) を、『一八一五年のニュー・オーリンズの戦い』(the 1815 Battle of New Orleans) の総指揮官という「彼の軍事経験と田園生活の環境との所産であり、小文字のついた普通人の民主主義者」

(the product of his military experience and his bucolic surroundings, a democrat with small 'd')と描出している。⁽¹⁴⁾ ジャクソンは、普通人 (common man) の一人であり、そのうえ、彼らに人柄を十分に理解されていた。⁽¹⁵⁾ こうして、一八二〇年代における民主主義化への変革と、ジャクソンの大統領当選とは、互いに光を投げかけ合い、重なり合って、より大きな一つの政治的畫面を構成した。「平等感の大きな高まり、この国がおそらくいままでに知らなかった最大の高まり」(a great surge of equalitarian sentiment: the greatest, perhaps, that the country has ever known)⁽¹⁶⁾ が、すなわち、これに当たると。

A・ジャクソンの大統領への就任は、普通人から統治を隔てる境界の厳然たる不可能性の象徴でありまた乗り越え得ぬ絶壁として屹立していた、建国以来の《既成支配体制》(establishment) への信任は、もはや不用であると看做し、加えて、政府におけるこうした貴族制の支配を、自己の政治的利益と相容れないものと、考える《普通市民》(ordinary citizen) にとつて、侮辱以外の何ものでもないとする時代の予兆ないし前奏であった。

げんに、建国初期、あるいは《後見期》(The Guardian Period) (一七八九年—一八二九年) における人事行政は、《紳士による政府》(Government by Gentlemen) と指称されていた。⁽¹⁷⁾ これは、大統領としてのG・ワシントン (George Washington) の勢威ある政權運営と無媒介に癒着する。ワシントン大統領は、能力においてのみならず、また、徳性においても定評のある人士を公職に任命することによって、初期の連邦政府における官僚機構に、道徳的基調を設定することに成功した。この場合、徳性と資格が、同義語であった。これが、ワシントン大統領のいう公職任命基準である「品性の適合性」(fitness of character)⁽¹⁸⁾ と考えてよからう。

G・ワシントン、J・アダムズ (John Adams)、そして、T・ジェファソン (Thomas Jefferson) の諸政權における資格は、名望のある家系、高度の学歴、そして、大統領に対する少なからぬ忠誠心、以上の三者という隠された標的によって、

磁化されていた。それは、富裕、白人、男性、土地所有者などを骨子として肉づけした《既成支配体制》の一語に、集約されよう。合衆国における初期公務員制に関する統計的分析によるならば、初期公務員制は、エリート主義 (elitism) の光彩を燦然と放ち、最高段階における職位の被任命者の六五%が、郷紳 (gentry)、商人、そして、専門職の諸階層の出身者であった。⁽¹⁹⁾

さらに、初期公務員制は、高度の政治性を、その背後に聳えさせたせ、その波及力を、自己の胎内に導入しようとする。初期公務員制では、《能力と高潔》 (ability and integrity) が評価される反面、その内部に、政治との照応と交感の糸が、あらかじめ、張り渡されおり、被任命者は、“a team player”であるとする事実が、不動の前提とされ、その力学を内在させていた。⁽²⁰⁾

たとえば、J・アダムズによって任命された八七名の政治的行政官のうち、六〇名は、アダムズ自身による新たな被任命者であった。いいかえるならば、最高段階における職位に、G・ワシントンによって任命された当初の行政官の三分の二は、アダムズ新政権によって更迭された。同じく、T・ジェファソンによって任命された、前政権からの留任者を含む九二名の最高段階の政治的行政官のうちの七五名は、ジェファソン自身による新規の被任命者であった。すなわち、ジェファソン政権における最高段階の政治的行政官の五分の三が、“team players”であった。⁽²¹⁾

このように、後見期における公務員制の特色は、「紳士」による政府 (Government by Gentlemen)⁽²²⁾ である。しかし、同時に、ここにいう紳士は、《政治的紳士》 (political gentlemen) であった。後見期における徳性、品格、倫理的な行爲や態度、そして、一般民衆からの信頼という、公務員の任命基準は、アメリカ民主主義の実験期に当たる建国当初の半世紀間に、少なからぬ社会の賞賛を博することができたのである。しかし、こうした状況の最も深い混沌にまで照射をとどかせるならば、合衆国人事行政の最初期の深い位相においては、《情実人事》 (patronage) と同様、アメリカ社会の上流階層

に限定されていたにせよ、nepotismが、決定的な役割を演じたとみてよい。⁽²³⁾

しかし、ジャクソン大統領の登場とともに、事態は一変する。富、家柄、肩書、教育、政治権力などを保有するこれまでの政治的特権層に対抗する《無名の小市民》(little people)を支持する、いわゆる《民衆主義政治》(populist politics)の出現が、これである。こうした《人民主義政治》の初期の主張は、その後の時代における数多の政治運動のなかに、自らを、恰も余韻のように響かせたのである。そして、そのいずれの場合でも、強力な行政部指導と、《護民官》(tribune of the people)としての行政部首長の政治代表様式との結合が、実現されている。⁽²⁴⁾

一八二九年に、ジャクソンが、大統領に就任するとともに、合衆国政府は、《報償体系に基づき》(paying basis)運営されるにいたった。政府は、したがって、政府を支える納税者は、大統領選挙において勝利を獲得した政党に、報償を支払うというのが、これである。これが、《獵官制》にはかならない。この時代における《獵官制》という名称は、「敵の戦利品が勝利者に帰属するという規則に、何の邪しいことはない」(see nothing wrong in the rule that the the victor belong the spoils of the enemy)とする、古代ローマの標語を引用したニューヨーク州選出の民主党上院議員W・L・マーシー(William L. Marcy)の一八三二年における演説の言葉に、由来する。⁽²⁵⁾

記憶の闇に封じこまれた《獵官制》の底に流れる基本旋律は、もしジャクソンのような大統領の出自が、自ら《生計の資を稼ぐ》(to earn its own living)階層であるとしたら、そのとき、政治は、採算のとれる営為でなければならないということである。連邦政府における行政官の俸給のおよそ一%ないし六%を、《政治賦課》(political assessments)とって、政党が徴収するという、忌嫌すべき慣行は、その象徴であろう。この慣行は、連邦国庫の“indirect robbery”と指称されている。⁽²⁶⁾

ジャクソン大統領は、確かに、官僚制における《獵官制》の絶頂期を凝縮して表象している。このことは、「ジャクソン

大統領は、一般に民衆主義時代 (populist era) の動向と連繋して、⁽²⁷⁾ 獵官制をワシントンにおいて全開作動させた」という一句に、視われる。しかしながら、正確な評価によれば、ジャクソンは、単に公務遂行の民主化を育成したにすぎない。ジャクソンが、最高段階における職位への彼自身の党員の任命を可能にするために解職した、ジャクソンの前任者である J・アダムズの任命にかかわる最高段階における政治的行政官の比率は、ジェファソンによって解任された政治的行政官の比率と、ほぼ同数である。ジェファソンの場合、それは八〇%である。ジャクソンの場合、それは九〇%にちかい。この数値は、⁽²⁸⁾ 《獵官制の父》 (the father of the patronage system) という、《獵官制》に関するジャクソン神話への解毒剤として作用しよう。

《獵官制》に対する、A・ジャクソン大統領による擁護の論理の底流を形成する思考傾斜は、建国初期から彼の大統領就任にいたるまでの、連邦政府を支配してきた「本質的にエリート層の機構部門」⁽²⁹⁾ (essentially an arms of the elites) である《紳士による政府》に照準を合わせた痛烈な批判に求められる。⁽³⁰⁾ ジャクソン大統領の《獵官制》擁護は、こうした批判を中心として、これを圍む様々な見解の星座から構成される、いわば、銀河系のごときものといつてよい。このような批判を、アメリカにおける著名な行政学研究者である D・H・ローゼンブルム (David H. Rosenbloom) 教授 (American University) の説くところにしたがい、集約するならば、次の三者となる。⁽³¹⁾

第一は、連邦政府における長期におよぶ公職の在任期間の保持が、民意と公益の正しい認識の双方からの絶縁を招くということである。これは、広く人口に膾炙した一八二九年十二月に議会に送付されたジャクソン大統領の最初の年次教書に、⁽³²⁾ 視われる。この年次教書には、《獵官制》の全身像が、鮮明な輪郭の下に描きあげられている。その一文を、原文の意味を余すところなく的確に伝えた、辻清明教授の見事な訳文によって引用するならば、次のようになる。⁽³³⁾

「長い間、公職や権力を保有するものは、いかなるひとでも、自己がその職務を遂行するにあたって持たねばならない忠

実を、時には欠いているのではないかという感じを、多少とも抱かないものはない。もとより、かれらが廉直であるということは、直接かれらに向けられた不当な詮議に対する反証であるかもしれない。けれども、かれらは往々公益なるものについて無関心であつたり、慣れないひとならば面を背けるであろうような行動に対して寛容であつたりする習慣がついている。公職は財産の一種と考えられ、政府とは国民に奉仕するための単なる機関というよりは、むしろ一部のひとびとの利益を促進するための手段とみなされている。……

およそ一切の官職の内容は、理解力のある人間ならば何人と雖も容易にその任務を遂行するに適するほど、簡単明白であり、またかかるものとして創造せられたものである。余は公職を永く保有することは、その経験によつて得られる以上のものを失うということを固く信じて疑わぬ。したがつて私は諸君に対し、公職を四年に限定する法律をさらにいつそう拡大することが、果たして政府の能率促進を阻害せざるや、あるいはまたそれが公務員の勤勉と廉直をいつそう増進するものなりやという点について、深甚なる考慮をわずらわしいとおもうのである。

公職は、公費を以て特権者を支援するために設置されたものではない。……

公務員は、予かじめ公益に対する配慮を抱いて、その職についたものである。公益がかれの更迭を要求するならば、私益は常にその前に譲らねばならない。悪吏を良吏と交替する場合、その弾劾権を有するものは人民であり、しかも人民のみがそれを有する。更迭されたものは、およそ公職をもたない数百万の民衆と等しく、その生計の途をもちうる筈である。このように限定することによつて、はじめて一般に普及している公職と財産の同視という観念は払拭され、同時に、個人としては、惨めなる結果を惹起する場合があるとしても、一方、共和主義の指導原理である更迭政策を促進することによつて、この組織（官吏制度のこと―辻）に健全なる作用を注入することになるのである。……」。

右の一文には、『民主制の下における「公職の本質」と「交迭政策」自体の正当性』が、明快に指摘されている。⁽³⁴⁾

この教書に示唆されるように、ジャクソン大統領の公務員制に対する極端なる観念は、建国初期における新鮮なアメリカ民主制の本来の精神に回帰することであった。⁽³⁵⁾ かつて、A・Crenson Mathewが指摘したように、⁽³⁶⁾ ジャクソン大統領の公職観は、階級に基づくのではなく、その当時における彼が抱懐する民主制に対する信条や情緒に基礎を置くものであった。ジャクソンとその支持層が希求したのは、「旧き共和政体の廉潔性への帰還」(return to the old republican virtues)であり、あるいは、「共和政体の廉潔性の復活」(restoration of republican virtue)である。彼らの改革の意図や要望は、直線として、ただこの一方向につづいてゆくといつてよい。

既に言及したように、建国初期には、普通の人々の公的役割は、投票行為のみに限定されていた。政府は、賢明な指導者の支配するところであつたため、健全な運営状態を維持していた。G・ワシントンからJ・Q・アダムズに政権にいたるまで、《紳士による政府》の時代が続行する。⁽³⁷⁾ 合衆国を創建した《建国の父祖》(Founding Fathers)の民主主義に関する言論のそれぞれの断面をより強力に接着する軸が、貫徹されているとするならば、それは、もとより《人民の、人民による、そして、人民のための》(of the people, by the people, and for the people)の民主主義観ではない。その民主主義は、「全員で慎重に審議し人民の意見や利益を代弁する、選挙された代表から成るエリート共和政体」(elite republic of elected representatives who would deliberate together and speak for the people)を表わす。⁽³⁸⁾

この時期における政府職能は、縮減され、また、脆弱であつた。当時における連邦政府の職能は、郵便の配達、戦争の遂行、新たな《領土》(territories)の獲得、関税・物品税の徴収、そして、法と秩序の維持、などに限られていた。行政諸機関は、階統制型の官僚制様式よりも、むしろ《半ば貴族制様式》(semi-aristocratic fashion)で、組織化されていた。建国初期の行政とは、「職業的技能であり、したがって、血統と家柄において政府運営のための本質を備えたとおもわれる人々に適した天職」[mystery …… (therefore) a fitting vocation for men who were supposed to carry the knack for

government in their blood and breeding⁽³⁹⁾であった。血縁関係と階層が、建国初期の《行政階統制》(administrative echelons)における上層部を形づくったといつてよからう。⁽⁴⁰⁾こうした行政観を基底部として、行政諸機関は、その上に組み立てられていた。そこでは、血統と家柄とが交響し合い、《紳士による政府》という新しい音階を鳴らしたのである。

A・ジャクソン政権にいたって、はじめて、普通人ならびに行政官のそれぞれの能力と適切な役割とに関する見解の焦点が、移行しはじめた。ジャクソンの見解は、少なくとも一時期、理論と実践の両面において、双方の間に拡がる断層を、埋めるものであった。既に述べたジャクソン大統領の年次教書に明らかなように、政府の日常業務の遂行のなかに民衆性という新たな電流を通す彼の行政哲学は、行政公職への適任候補者を輩出すべき基層部を、《富みかつ家柄のよい識者》(the rich and well-born)から、与党に対する忠誠感を実証した普通人にいたるまでに、その幅を拡げ、奥行きを深めたのである。⁽⁴¹⁾こうして、政府の職位は、時間軸を下降するとともに、与党の戦利品という特徴的な現われをみせることになる。ここに、政府の運営過程への直接関与のための、一種の回転扉が、多数の普通人に仕掛けられ、また、現実これが彼らに開放されるにいたった。一九世紀全般を通じて、普通人は、単に、投票者であることだけにとどまらない。彼らは、そればかりか、自らを、「潜在的に、行政職の占有者」(potentially, occupants of administrative jobs)とみなした。⁽⁴²⁾この場合、政党は、したがって、与党は、あるいは、その統制下にある政府は、投票者と行政官をつなぎ同一化する基軸としての役割を、果たしている。

これによって、普通人は「統治への参加者」(participants in governance)へと、輪郭あざやかに織りあげられてゆく。⁽⁴³⁾普通人と統治への参加者とは、酷似の画像として、しかし、互いに連繋を欠いたまま、単に、同一平面上に並列されているというわけではない。むしろ、両者は、精妙な合体を遂げ、一つの全体像を形成する。これは、民衆主義の台頭という、政治的環境の変化の相の下に、立ち現われた過程である。ここに、普通人の地平における政治視座から展望された透視画法に

基づく、民衆主義の同質政治空間が、もたらされることになる。

ジャクソン大統領は、建国初期の行政官に特有の廉潔性・責任感・信頼性などを、血縁関係や家柄などの出身階層の独自性によるのではなく、《猟官制》の回路を通して、政党という普通人と同一地平に立つ一般装置の活用によって確保し、《紳士による政府》の文脈に、自らが任命した行政官の言動をつなげようと試みた。⁽⁴⁴⁾

すなわち、《猟官制》は、明らかに、ジャクソン政権に固く掌握されている、党派心の構造を支え具体的に機能させる武器である。まさしく、「公職交替制理論は、Old Hickory=A. Jacksonの野望ならびにジャクソン政権の支持連合の野望の双方を実現するために調達された。ジャクソン大統領は、旺盛な党派性精神の下に政権を発足させた」⁽⁴⁵⁾。このような党派性精神のなかには、明確な意図が、生動している。ジャクソン政権の目標は、政府に対する、したがって、行政権力の行使に対する、厳格な抑制の保持である。

「ジャクソン政権の最初の原衝動は、政府が権力乱用の誘惑に陥らぬよう、私的利益に対する政府権力の行使を、否定することにあつた。政府権力を抑制するための戦いは、とどまるところを知らない。なぜなら、政府には、自己の権力を拡大しようとする性向が隠されているからである」⁽⁴⁶⁾。

政党は、次いで、政府権力に対して適切な制約を課し維持するための装置である。民主党 (the Democratic Party) の主要な創設者の一人であり一八三七年にジャクソンから大統領職を引き継いだM・V・ビューレン (Martin Van Buren) の見解によれば、政府権力抑制の着想は、「過大な人事上あるいは施策上の野望」 (excessive personal or programmatic ambition) を制肘することに求められ、政党の掲げる政治原理を至高に据え民衆政治の先端部に屹立させること⁽⁴⁷⁾にあった。

とくに驚くべきことではないにせよ、このような政府権力抑制の効果は、行政を、「政党支配のための奉仕機関の役割」 (the role of servant of party rule) ⁽⁴⁸⁾ に、置換すること⁽⁴⁸⁾にあった。なぜなら、党派精神は、ジャクソン政権時代における民主

主義精神の最高の発露であったからである。まさしく、「行政部は、政党組織の補助機関であり、行政の技法は、政治の技法によって併合された⁽⁴⁹⁾」。これによって政治と行政とは、並列されるのではなく、分ち難く溶け合って、民意の実現という一点に向かって流れこんでゆく。

もとより、ジャクソン大統領と彼の前任者による被任命者の腐敗例は、数多く存在し、これらは、白日の下にさらされるにいたっている。こうした《獵官制》の負の記号は、正の記号とともに、民衆主義という同じ根につながる対極として作用する。《獵官制》の一極を形づくる負の記号に対するジャクソン政権とその支持者の応答は、必ずしも調整された様式ではないせよ、連邦政府における部・局・省の諸機能を《非人格化・没個性化》(to depersonalize) するために、ともすれば固く表裏に貼り合わされやすい公職とその占有者とを、整然と分離することに、着手することであった⁽⁵⁰⁾。

「このような獵官制において、諸々の個人は、制度全体の廉潔性を損なうことなく、配置、あるいは、再配置されることになる。人間が、この制度に合わすのであり、この逆ではない。これは、機械部品に固有の互換性の行政版 (the administrative counterpart of the interchangeability of machine parts) だ⁽⁵¹⁾」。

こうした状況から、《獵官制》は、「官僚制の没個性化のための手段」(an instrument of bureaucratic depersonalization) と看做すことも可能である⁽⁵²⁾。ジャクソン大統領は、公職占有者の人格的諸特徴が公職のあり方を規定することのない時代の、いいかえれば、公共事務の遂行が中断されることなく、一行政官から他行政官への公職占有の交替が円滑に行われる時代の、到来を期待していたとみてよい⁽⁵³⁾。ジャクソン大統領は、当時の《獵官制》の向こうに、幻影の M・ウェーバー型の《法的合理的官僚制》(legal-rational bureaucracy) をみていたといえよう⁽⁵⁴⁾。

もとより、連邦政府行政に対する官僚制の要素の導入は、主に、分業化の促進・職能の専門特殊化・専門的知識や特殊技術の蓄積などによるより高度の職務能率の達成という、今日では周知の要素の受容にあるわけではない。それは、ウェーバ

「I型官僚制機能と同一旋律の重奏による交響効果を狙ったものではない。その目的とするところは、行政領域における不正行為の抑制である⁽⁵⁵⁾」。

「かつて、連邦政府は、公共事務の効率的な遂行を確保するために、優れた品性 (good character) に依存してきた。しかし、いまや、連邦政府は、自らの職員に対するほぼ自動的な指揮・監督を可能にするといってよい機械的な抑制と均衡の装置や手段に、依存しなければならなくなっている。非人格の組織 (impersonal organization) は、連邦政府の優れた品性への依存を縮減するであろう。同時に、そのことは、また、劣悪な品性による略奪から連邦政府を、解放することにもなるのである⁽⁵⁶⁾」。

このことは、さらに、政党の提唱するそれぞれの政治原理の積極的実現のために、個人的な野心や施策上の野心を抑制するという、政党の理想にも適合しよう⁽⁵⁷⁾。

《獵官制》は、このようにして、公務員制を民主化したといつてよい⁽⁵⁸⁾。極論するならば、当時における公務員制は、《獵官制》という中枢によって統一された全体であり、したがって、民衆主義の内的統一性をもつ完成された全体である。《獵官制》は、ジャクソン政権の時代に新たに台頭した普通人の階層の間に、連邦政府の存在と機能とを正当化し、後に登場した新移民を、アメリカにおける政治・社会・経済の主脈に同化させるにいたったという点において、この制度は、少なからぬ貢献をした⁽⁵⁹⁾。このことは、行政の基本的な政治的役割の投影である。

「連邦政府は、それ自身、政治秩序の保持機関であった。それは、また、同時に、政党組織と同じく、政治闘争の一環を形づくっていた。……そのことは、行政部が、政党の活動家によって職位を充当されるということのみを、単に意味するのではない。むしろ、それは、さらに重要なことだが、行政装置 (administrative apparatus) が、この国における政治的権威と市民の間を結合する連鎖を形成しているということである。こうした行政装置の能力を評価するならば、行政諸機関は、

現代政党とほぼ同種の機能を果たしたといつてよい。すなわち、行政諸機関は、共和国の政治体制 (political regime) に対する支持の組織化に、大きく寄与したのである⁽⁶⁰⁾。

このように、《獵官制》は、政治と行政の相互反射によって、行政の基本的な政治的役割を造出した鏡装置にほかならない。さらに、《獵官制》を通して、行政は、市民と密接に結びつけられ、民衆主義の政治構造の切れ目のない一部となるであろう。同じく《獵官制》を媒介点として、政治・行政両機関は、各々、相対的に独立性を保ちながら、しかし、相互に照応し合うような構造的な連環で結ばれている⁽⁶¹⁾。

もとより、ジャクソン大統領の公職観、したがって、《獵官制》に対する理念と実践は、アメリカ民主主義に対する個人的信条のみに、その根拠を有するものではない。その背後には、客観的条件が、横たわっている。主観的条件の底には、客観的条件が、敷き詰められている。《獵官制》は、主観・客観の多声的な交響のなかから誕生したといつてよい⁽⁶²⁾。

それでは、いうところの客観的条件とは、何であろうか。それは、ジャクソンが、「澎湃たる潮の如きwestの実力を其の背後の援助として、粗暴なる精悍なる又冷冽なる西方の民衆の代表者となった」とする「西部の興起を表わすジャクソンの民衆政治 (Jacksonian Democracy)」の成立にほかならない⁽⁶³⁾。

一九世紀には、アメリカ人は、相対的に、政府に対する積極的支持の態度を示していた。支持と信頼という感情体系の鉄線が、政府の極と普通人の極の間で張りつめていたといつてよい⁽⁶⁴⁾。この期間に、選挙権に対する大部分の財産資格要件は、撤廃され、事実上、すべての白人男子は、選挙資格を取得し、投票に参加した。これにともない、投票率もまた、大きく上昇した。州段階でみるならば、一九世紀の最初の二〇年間では、投票率は、その当時における有権者の六〇%から九八%の間を、上下していた⁽⁶⁵⁾。大統領選挙では、一八二四年には二七%以下であったのが、ジャクソン・ヴァンビューレンの選挙では五七%に急騰し、さらに、一八四〇年には、八〇%を越える驚異的な数値を記録した⁽⁶⁶⁾。投票率は、一九世紀全般を通じて

高い数値を示した。投票率は、一八九六年に最高値を記し、それ以降、投票率の低落がはじまり、大統領選挙の場合、若干の変動が認められるにせよ、結局、五〇%前後で、安定するにいたった。⁽⁶⁷⁾

一九世紀初期にアメリカを訪れたA・トックヴィル (Alexis de Tocqueville) の観察が実証するように、一九世紀中葉のアメリカは、普通人の側における高度の公共活動の展開という、独自の音調を響かせていた。⁽⁶⁸⁾ トックヴィルは、普通人の政治行動の枝葉を緻密に繋ぎ合わせ、その外形線を定め、さらに、この外形線の背後にひそむアメリカ政治の動態の一端を浮上させている。

トックヴィルは、その著 *De la democratie en Amerique* (1835) = *Democracy in America* (1936) のなかで、次のように述べている。⁽⁶⁹⁾

「アメリカ人が享受している驚くべき程度の自由を想像することは、明らかに、不可能ではない。同じく、彼らの極端な平等観も、この時期、形成されている。しかし、合衆国に広く行き渡っている政治活動を理解するためには、まず、その活動自体が観察されなければならない。アメリカの大地に一步を踏みいれたと同時に、人々は、一種の騒音で呆然となるであろう。乱雑な叫び声が、四方八方から、聞こえてくる。そして、夥しい数の同時に叫ばれる声が、彼らの社会的欲求の充足を要求する。すべての事柄が、人々の周囲で動きつづける。ここ町の一角では、教会の建設について決議するため、会合を開いている。別の一角では、代議員の選挙が、進行中である。少し離れた町外れでは、地区を代弁する代議員が、地方事情の改善を協議するために、町へ向かって急いでいる。別の場所では、農夫が、畑の耕作を休み、道路もしくは学校の建設計画について審議している。政府の行為や態度に対する不満の意思を表明するという、ただそれだけの目的のために、ここアメリカでは、会合が召集される。他方、別の集会では、人々は、彼らの郷土の父として、時の政治的権威者に、敬意を表す。さらに、ここでは、醜陋状態を国の諸悪の主たる根源と看做し、節制の範例となる自己の行動の厳粛な制肘を目ざす、

数多の社会团体が、組織されている。

外国人の注目を集める唯一の機関であるアメリカ立法機関の際だつて熱心な政治討論は、最下層に端を発し社会のあらゆる階層に次々と拡大してゆく、かの普遍的にみられる民衆運動の挿話的な出来事であり、あるいは、その一種の延長であるにすぎない。こうした状況では、幸福の追求に、より多くの努力を傾けることは、不可能である」。

このように、《猟官制》を、《普通人による政府》を推進する培養基として、あるいは、《紳士による政府》の観点にたった圧力からの保護膜として、あるときには、《資格任用制》(merit system)に門戸を開く自壊装置にもなりうるものとして、孵化の段階に入つた一九世紀初期から末葉にいたるまでのアメリカ政治は、「生氣あふれる公的過程であり、前進し、スローガンなどを一斉に唱え、論争し合い、討論を重ね、投票する過程」(a vibrant public process: marching, chanting, disputing, debating, voting)であつた。⁽⁷⁰⁾当時における政党政治には、一つの系譜の線が認められる。それは、こうした政党政治の山脈を築きあげたのは、白人男子のみという事実である。これが、当時における、あるいは、この当時⁽⁷¹⁾にいたるまでの、政党政治の実相を映す正確な鏡像といつてよい。

しかしながら、このような政党政治には、普通平等選挙権という中心点が、欠けていたにせよ、それは、「テント小屋民主義」(lodge democracy)を構成する。⁽⁷²⁾これは、人々が所属する多数の《友愛主義》(fraternal)の組織やクラブなどを基盤とする白人成年男子参加の政治様式である。この場合、政治は、fraternalな組織やクラブを基礎とするだけに、政治と日常性とは、互いに、人々の生活の地上を水平に移動しうるだけの、単純な相互関係にあり、双方は、等号で繋がれる同質・同格の関係にあるとみてよい。⁽⁷³⁾政治は、人々の生活から次元を飛躍した、あるいは、これと関連性のない絶縁された異界ではなく、人々の中心的関心の的であり、また、積極的関与の対象である。⁽⁷⁴⁾人々の日常性の要求・意見・利益は、政治のなかに放電される。政治は、人々の複数の視点を重ね合わせ、様々な角度から、日常性の社会・政治・経済上の諸要求

を照らしだし、彼らが、同一地平関係において協力し合い、反映し合って、作りあげた一つの磁場といつてよからう。一九世紀における《獵官制》は、しばしば、腐敗・墮落・浪費・非能率の負の象徴として、厳しい批判の対象とされ、政治／行政領域からの排除の危険にさらされながらも、公職交替制を通して、民衆政治の推進と定着のための、新たなエネルギーを、民衆から常に補給されつつ、自己再生を継続していったと考えてよい。

もとより、一九世紀末葉にいたって、社会経済上の基礎的構造の核の変化から、《獵官制》のrhetoricとrealityとの対応関係が崩れ、そのため、《獵官制》は、当時の政治／行政の気流のなかでは全く異風のものとされ、やがて、《資格任用制》が、こうした時間軸にそった延長線上に、形姿を現わすこととなる。

既に言及しているジャクソン大統領による《獵官制》擁護の第二の論点は、合衆国のような民主制（共和制）国家では、連邦政府公務員の上流階層出身者への偏向は、もはや、許容されえないということである。⁽⁷⁵⁾ ジャクソン大統領は、以前の大統領のいずれとも異なる選挙区の代表者であった。彼の支持基盤は、主として、西部・辺境両地域の住民であり、こうした住民の社会的地位は、中流、もしくは、下層に属していた。総じて、彼らは、正規の教育を受けた経験もなく、彼らの少なからざる部分は、読み書き能力を欠除していた。ジャクソン大統領自身も、流暢に音読することができなかったといわれている。ジャクソン大統領は、このような住民でも、行政官に就任することによって、政府に参加する機会を与えられるべきであるとする、民衆政治の観点にたっていた。彼が指摘するように、「自由な政府（a free government）の下では、道徳的資質の具有者に対する要望が、才土に対する要望よりも、はるかに重要である」⁽⁷⁶⁾。ジャクソン大統領は、自己の支持者のなかから、行政官を任命することによって、自己に対する忠実な支持者の功労に酬い、また、自己の政治的地位の強化に首尾よく成功した。配分されるべき公職は、これ故、それ自体として、より強い政治的磁力をもつ物体のごとき存在であり、公職の配分とジャクソン自身の政治的地位の強化とは、互いに呼応し合う磁場のように成立し、いわば、合わせ鏡のように対

応する。

しかしながら、ジャクソン大統領は、公職交替制は、「共和主義信条の指導原理」(a leading principle of the republican creed)であり、政治体系にとっても善であるという確信を、表明している。⁽⁷⁷⁾この目的を達成するために、ジャクソン大統領は、大部分の行政官は四年の人気を越えてその地位に留まっていってはならない旨、提起した。

第三は、長期にわたる連邦政府行政官の在任期間は、公務遂行における《老朽化》(superannuation)を招くという点である。⁽⁷⁸⁾ジャクソンの認識するところによれば、老齡行政官は、手近で簡単な課業以上のことをなしえない。したがって、老齡行政官が過剰となるならば、政府は、世人の期待する意図にそって、効率的に機能することが、明らかに、できなくなるであろう。これと関連する事項は、政府における公職は、一種の財産であり、現職の行政官は、これに対して、所有権を主張できるという見解である。政府における公職には、人々の信託に基づく公務の遂行という抽象性と、収入をとまなうことの形象性とが、互いに浸透し合い共存するという、両面性が、認められよう。けれども、ジャクソン大統領と彼の政治的支持層の視線には、こうした形象性の上に鮮烈な照射を浴びせる、平等主義に逆行する特権的な公職私有観は、民衆主義の原理に全面的に違反するとする映像を結ばせることになる。

以上に述べたように、ジャクソン大統領の改革は、直截であり、問題の核心に直接に切りこむ。ジャクソンは、連邦政府行政官の在任期間四年という最長任期の設定を提案した。以前、確かに一八二〇年に在任期間法(Tenure of Office Act)が制定されており、少なからぬ連邦政府行政官の任期を、四年と定めていた。しかし、当該法の下では、その任期の更改は許容されており、現実には、退任者は、零も同然であった。ジャクソン大統領は、当該法の実体化を試み、連邦政府行政官の在任期間は、政権期間と一致すべきことを主張した。これによって、新たに選挙された大統領は、自己の政治生命の中枢線を形づくる《勝利の戦利品》を、自己の支持層の間に憚ることなく配分することが、可能となる。この場合、新大統領が、

現職行政官を現実に解任するという不快を感じながらもそれに抵抗しそれを押しのけてゆく必然性に、あえて遭遇する可能性は、解消する。当該行政官の任期は、法律や慣習、あるいは、天体の運行、の問題として無機質的に処理され、自然に消滅する。ジェファソン大統領と異なり、公職配分における《党派の均衡の維持》(creating partisan balance)という虚像は、ジャクソン大統領の場合、修正されることになる。選挙に勝利を確保した政党は、単に、《連邦政府部門における職位獲得の祝宴を張る》(to feast upon the jobs in the federal administrative branch)だけで十分であろう。⁽⁷⁸⁾

もとより、情実人事政治には、本来、《明》と《暗》の二つの対極があり、その二極の間にひらめく火花が、《獵官制》といつてよからう。これ故、ジャクソン政権の提唱する《獵官制》の的に向って、野党のホイッグ党(the Whigs)は、一八四〇年にいたるまで、執拗に反対の矢を射つづけた。一八四〇年は、往々にして、「ホイッグ党の大変節の年」(the year of the great "Whig sellout")と呼ばれている。⁽⁷⁹⁾この年、ホイッグ党は、恰も絶頂をきわめた瞬間に急速に下降の道を歩みはじめるように、政権獲得への閉塞を開く一つの活路として、《獵官制》反対の立場を棄て、大々的にこれを受け入れるにいたった。⁽⁸⁰⁾これは、まさしく、ホイッグ党がその内部に蓄積した政権奪還への内圧を、一気に燃焼状態へともたらすにいたった大胆な試みといえよう。一八四〇年以降、A・ジョンソン(Andrew Johnson)政権(一八六五年—一八六九年)の終末にいたるまで、《獵官制》は、繁栄を誇った。⁽⁸¹⁾

このような《獵官制》が惹き起した主なる波紋を列記するならば、以下の四者に要約することができる。⁽⁸²⁾

第一は、行政における倫理、能率、そして、実績の深刻な低落である。《獵官制》期の地模様の上には、大小を問わず、政治疑獄の頻発という不祥事が、刻みつけられている。不要不急の、過多とおもわれる行政職が、政党活動への献身者の生計の資を支えるために、濫造された。しかも、在任期間の限度を知る現職の行政職占有者は、横領、収賄、財物強要などの、不法・不当行為に、在任限度内に、往々にして、専念することになる。

第二は、行政と政党政治の溶融である。《獵官制》は、行政職への任命を、政府における公職占有という行政の文脈から切り離して取り出し、政党活動や選挙運動への積極的参加の政治の文脈に、これをつなげるという特異な場合も決して稀有ではない。この場合、被任命者は、連邦政府という舞台の上で自己の才覚や問題解決能力を十分に発揮し、自己の多方面にわたる行政活動を乱反射しながらスペクタクルを放射するという、華々しい劇場的な行政機能を果たすことはできない。彼らは、現実には、政党本部における党職を割り当てられ、地味な政党活動に埋没するという場合も、必ずしも珍しい事例ではない。

第三は、二大政党間における競争の激化である。これは、奇異な現象である。論理的にいうならば、《獵官制》は、一党制国家の発展を助長する制度であらう。なぜなら、《獵官制》の下では、与党に結果として生ずる利点は、将来の選挙において、その勝利を確保するに十分であると、想定されるからである。けれども、現実には、《獵官制》の下でも、大統領を選出し大統領が所属する政党は、常に同一ではなく、そこに交替が、起っている。この意味で、《獵官制》の論理は、現実と絶縁した自由な架空世界を演出しているといえよう。こうした論理と現実とが、見ごとな対極的であるということは、かつて、両極間における通底を予想させる。そこには、論理と現実との等価性と互換性が、認められる。

げんに、大統領の所属政党は、一八四一年に、一八三七年当選のM・Vビューレン（民主党）からW・H・ハリソン（William Henry Harrison）（ホイッグ党）—J・タイラー（John Tyler）（ホイッグ党）へ、一八四五年にはJ・タイラーからJ・L・ポーク（James L. Polk）（民主党）へ、一八四九年にはJ・L・ポークからZ・テラー（Zachary Taylor）（ホイッグ党）へ、そして、一八五三年にはM・フィルモア（Millard Fillmore）（ホイッグ党）からF・ピアース（Franklin Pierce）（民主党）へ、それぞれ、代替している。一八五七年には、民主党内における二派閥の間に、激しい内紛が生じている。領土が州として連邦に編入される場合、自由州・奴隷州のいずれかの選択を、当該領土の住民の意思に委

任することによって、奴隷問題の首尾より解決を意図するS・A・ダグラス (Stephen A. Douglas) の率いる一派と、連邦議会には領土における奴隷制の導入を制限する権限はないと主張するJ・C・ブレキンリッジ (John C. Breckinridge) の指導する一派とが、これに当る。この余波が起した上昇気流にのって、一八六〇年には、現代の共和党は、A・リンカン (Abraham Lincoln) を、同党選出の最初の大統領に当選させることに成功した。

一八四一年から一八六一年にいたるまでの二〇年間は、少くとも選挙資格のある有権者の間では、活発な政治参加が行われ、政権獲得を目ざす熾烈な二大政党間の競争が、繰り広げられた時期であった。こうした状況の象徴的断面を示すならば、次期大統領選挙における勝利の連続確保という大きな視点にたつ与党は、多数の公職を自己の支持者の間に配分することに積極的に意を注ぐも、必然的に、給付されるべき職種の需給の不均衡から、与党支持者の少なからざる部分の期待を裏ぎり失望に追いこむことによって、結局、彼らを敵に回すことになる。他方、野党は、後に失望を招致するにせよ、政権獲得の場合に、大量の情実人事職の配分を公約することによって、多大の支持を、人々の間に、創出することができる。こうして、与野党の間には、交差系列のような対立の構造が、看とれよう。

歴代の大統領は、いずれも、連邦政府における公職を要求する党員の攻勢に辟易し困惑のすえ、口移しに復唱するように不平を吐露するのが常であった。しかも、大統領就任式は、無慮数千に及ぶ公職要求者が押し寄せ飽和状態となる祝典行事であった。大統領は、このように、連邦政府への求職者の苛烈な要求による二重の呪縛で動きのとれぬ状態にたたさされている。

伝えられるところによれば、A・リンカン大統領は、天然痘で苦しんでいたさなかに、「すべての公職要求者に、同時に私のところへ来るように伝えよ、なぜなら、今なら、彼らのすべてに与えることのできるかなりの数の公職が、私の手元にあるからである」と、語っている⁽⁸³⁾。

第四は、連邦政府行政官が占める社会階層の位階秩序における地位の低下である。《獵官制》の出現によって、連邦政府における公務員制は、全体としての国民の社会階層構成を、正確に反映し代表するにいたった。これは、重要な変化である。なぜなら、それは、エリート公務員制の発達を促す可能性への回路を封鎖するものにほかならないからである。このことは、連邦公務員制における社会階層の位階秩序そのものの平盤化であり、それぞれの階層に特有の諸価値の水平化を意味するものといつてよい。国民の社会階層構成を羅列的・平面的に代表する公務員制が存在するということは、それが一元的なエリート支配の立体的構造化を欠く意味において、行政の長所と考えてよからう。

以上に述べてきたように、《獵官制》は、合衆国の初期には、比較的に容認されていた。この時代、連邦政府は、合衆国における社会経済生活に対する規制に際して、最少限の役割を果たしていたにすぎず、また、社会経済生活自体が、製造業よりも、むしろ、圧倒的に農業の基盤の上に成立していたからである。⁽⁸⁴⁾

しかし、南北戦争後、合衆国には、《経済革命》(Economic Revolution) ⁽⁸⁵⁾ が到来した。いふところの《経済革命》とは、一八六〇年より一八八〇年の頃にいたる間を中心として起り、産業と富に生じた集中、そして、実業が政治に及ぼす勢威の、二者をもたらずにいたった産業革命である。この産業革命は、単に、製造業の革命のみに尽きるのではなく、同時に、農業の革命、交通組織の革命として重大な意義を有した。⁽⁸⁶⁾

この時期、合衆国は、急速な産業化という新たな転調を自らのうちに導入した。これは、同時に、行政国家の台頭と交差し、そこに合衆国の社会経済政治の複合的な塑像的映像を作りあげたといつてよい。こうして、合衆国は、社会経済社会全体を揺り動かす地殻変動の脈絡のなかに設定されるにいたった。そして、《獵官制》は、一八八〇年にいたるまでに、時代錯誤の制度と糾弾されることになった。それは、単純素朴な農業時代の有害な遺産と看做されたのである。《獵官制》は、まさしく、地殻変動の圏内に立ち現われた一つの波頭にほかならない。⁽⁸⁷⁾

当時、公務員制の改革を提唱していたC・シュルツ (Carl Schulz) は、独特の表現形式で、《獵官制》の時代錯誤性を、次のように指摘している。⁽⁸⁸⁾

「余りにも自明にして容易に理解されうる特定の提議が、世には存在する。これ故、知識人の面前でこうした提議を論ずるということは、明らかに札を失するようにおもわれる。こうしたことから、政府職能が、その範囲を拡げ、重要度を増し、複雑度を高めてゆくとともに、政府が、単に誠実であるばかりではなく、よく訓育された能力と知識を具備する人々によって運営されるべき必然性もまた、増大してゆく」。

C・シュルツは、当時の都市工業複合社会の基底状況を見すえ、彼の視線は、明らかに、《獵官制》の外側に向って開放されていた。そこには、社会の基底的社会の変容に基づく「現状の進歩複雑した政治の要求する技術と訓練とは、到底、路傍の万人に求めて得べからざること自明の理」が、ようやく、君臨しはじめていたのである。⁽⁸⁹⁾

これ故、連邦政府が、規制政策の形成と実施に集中すればするほど、《獵官制》が、他の公務員制に置き換えられる確率もまた、高まることとなる。《獵官制》は、このように、同時代のネガティブな批判、あるいは、負の告発を、正面から受けざるをえない状況に立ちいたったのである。⁽⁹⁰⁾

《獵官制》は、また、それが産業化にもたらす腐敗の有害な影響の結果として、鋭い批判の刃を向けられ、非難の集中砲火を浴びるにいたった。《獵官制》は、その最盛期に、この国の税関を、腐敗の温床に転化させた。当時、職員の過剰、贈収賄、そして、財物強要などは、一般現象にはかならなかった。一八七〇年代の後半にいたるまでに、興起しつつあった産業家と産業化の首唱者は、ともに、《獵官制》が公私両部門における腐敗・浪費・非能率・不経済をもたらし、合衆国の国際通商の円滑な運用と順調な発展とを阻害するものと判断し、情実人事政治に、強力な反対の意思を表明した。⁽⁹¹⁾

一八七七年に、ニューヨーク市における税関業務に及ぼす《獵官制》の影響力を調査した、連邦政府における公式の一委

員会は、次のような結論を下した。⁽⁹²⁾

「情実人事は、原理において不健全であり、実践において危険をとめない、税関業務に関連するすべての業務に道徳的に墮落した影響力を揮い、そして、個人・政党両目標の達成のために政府権力を悪用することによって、この国に債務と租税の負担を課する公務上の無知・非能率・腐敗を助長し永続化することを意図し、最後に、この国の通商と産業とを疲弊させることに手を借す」。

ここに明らかなように、《獺官制》は、民衆政治の推進という陽面の体裁をとりながら、事實は、腐敗の多発という陰面へと移りうる可能性をはらんでいたといつてよい。⁽⁹³⁾《獺官制》における民衆政治の推進を腐敗の多発の方向に離脱させた転回点は、経済革命に求められよう。

- (1) David H. Rosenbloom and Rosemary O'Leary, *Public Administration and Law*, 2nd ed., 1997 p.6.
see David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.
- (2) Al Gore, *From Red Tape To Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less: The Report of the National Performance Review*, 1993, p.iv.
- (3) Ibid., p.1.
- (4) Rosenbloom and O'Leary, op. cit., p.6.
- (5) Ibid., p.6-7.
- (6) Rosenbloom and O'Leary, op. cit., p.6-7.
- (7) 拙著『現代行政学』(二〇〇二年)(晃洋書房) 三三頁—三五頁参照。
- (8) 辻 清明『行政学概論』(上)(一九九二年)(東京大学出版会) 三六頁—三七頁。
- (9) 前掲五〇頁—五二頁。

能率観もしくは能率概念を辻清明教授の説くところにしたがい叙述するならば、以下のようになる。(前掲五〇頁―五七頁)。

当初能率の概念は、常識的用語として、「意図した目的を有効に達成する適性と能力」(「オックスフォード辞典」)と、素朴に理解されていた。けれども、科学的管理法の導入とともに、労力・時間・経費の三要因が、能率の内実を決定することになった。ここに、能率を重層的に把握する視点が、獲得されるにいたった。この場合、最小の労力・時間・経費によって最大の効果を実現することが能率を測定する最大基準とされたのである。現代行政学の揺籃期におけるDouble E運動(Efficiency and Economy)が、能率と節約を同義語と解しがちであった傾向は、この見解に基づくものである。この能率観は、やがて「入力・出力の比」(input/output)として、能率を考え見る見解を生み、H・A・サイモン(Herbert A. Simon)の『「バランス・シートの能率」(balance sheet efficiency)の概念をもたらした。(see H.A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 3rd ed., Expanded with New Introduction, 1976, pp.14, 20-21, 172-197, and passim) いわば、作業成果を、計測可能な客観的基準にしたがって、その能率の高低を評価する立場である。ここに立ち現れたのが、技術的能率である。これは、能率観のなかで、相型の地位を占めるといってよい(前掲五一頁―五三頁)。これを現代的に表現するならば、「一般に経費で便益を除くことによって計測される、便益を達成するに際して、経費を低く抑えること」(keeping the costs down in achieving the benefits, generally as measured by benefits divided by costs)が、これに当たる。(Stuart Nagel, *Contemporary Policy Evaluation*, 2002, p.81) 技術的能率は、目的が、いかなる価値をもつかという事実とは無縁の中立的性格を与えられ、すべての目的にとって有効な手段としての価値を認められるにすぎなかった。(辻 前掲五三頁)

こうした技術的ないし機械的な能率観に対して、二つの批判が生まれた。(前掲五三頁―五三頁)

第一は、行政目的の多元性という視点からの批判である。行政目的は、多面・多層の構造体を形成し、企業経営と異なって利潤以外の多数・多元の価値を充足しなければならない。行政活動の展開に当って、それが労力・時間・経費の三要因の極小化を実現しえない場合であっても、当該活動は必ずしも非能率とは規定しえないという事例も、少なからず存在する。

第二の批判は、機械的ないし技術的能率が、しばしば人間的価値を無視しやすいという点である。業務の遂行に当って、その有効性の評価を、当該能率のみに依拠するならば、それに従事する人間や対象となる人間の全体像を傷つける結果をもたらしやすい。

こうした批判から、公務における新たな能率が、登場するにいたった。社会的能率(social efficiency)が、これである。

この能率概念は、行政の社会的有効性を基準として、能率の高低は、評価されるべきだという点に、強調点を打つ。行政における能率

は、社会概念に属する。機械的ないし技術的能率観は、綿密な計算・緻密な構想・冷徹な功利性の上に成立し、きわめて非人間的な色彩を帯びている。他方、社会的能率は、より人間的な要請を充足する性質をもつものである。それは、量の問題の検討ではなく、質の問題の評価である。社会的能率は、職員の満足、相手方の満足、調整のとれた手続、多元的な諸利益の総合化を実現する場合に、はじめて発揮されるといってよい。その意味において、能率であるという状態は、社会目的の達成と同義語である。(前掲五四頁)

D・ワルドー (Dwight Waldo) が、指摘しているところによれば (D. Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd ed, With New Observation And Reflections, 1984, p.188.) 二〇世紀初頭の一九二一年に、Walter Weylは、行政における能率は、機械的ないし技術的能率ではなく、社会的能率でなければならないことを、逸早く主張している。W. Weylは、次のように述べている。(W. Weyl, *The New Democracy*, 1912, p.313.)

「能率は、政府歳出の減少と同一視されてはならない。さらに、能率は、しみつたれ (cheseparing) とも、また役所の備品である鉛筆、石けん、タオルの保管に対する特段の配慮とも、同一視されてはならない。以上の二点は、肝要である。政府職能が急速に拡張を遂げている今日、国の資金の出し入れに目を光らせる「国庫の番犬」(the "watchdog of the treasury") のほえ声は、今日の政治的見識を表象する縮図とはなりえない」。

同じく、L・D・ホワイト (Leonard D. White) も、社会的能率について、次のようにいう。(L.D. White and T.V. Smith, *Politics and Public Service*, 1939, pp.7-8. D. Waldo, op. cit., p.189.)

「能率と節約という略記法を用いる場合に、我々行政関係者が意味するところを、誤解しないではない。……我々が、能率というとき、我々は、病いを免れている家庭、人生とは何かを教え人生に備える教育を行う学校に通う児童、災害から保護される船舶と鉱山、などを、考える。……我々は、能率を、ちよつとした器具 (gadgets) やクリップ (paper clips) の消耗の観点からのみ考えるのではない」。

M・E・ディモック (Marshall E. Dimock) も、同様に「行政の評価基準と目的」(The Criteria and Objectives of Public Administration) と題する論文のなかで、機械的ないし技術的能率観からの脱却を試みている。ディモックの確信するところによるならば、能率という用語に関する厳格なあるいは機械的な解釈は、不適切である。なぜなら、『よき行政』(good administration) とは、決して酷薄で機械的・画一的な個別諸条件の捨象を意味するわけではないからである。『よき行政』は、きわめて人間的であり、温情に溢れ、活力に充ちている。これ故「同時に社会的能率ではない真の能率は、存在しえない」。(M.E. Dimock, "The Criteria and Objectives of Public Administration", J.M. Gaus, L.D. White, and M.E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration*, 1936, pp.116-133, 123.)

能率は、もとより、行政の主要目的である。しかし、能率は「社会的に、そして、人間的に解釈されねばならない」。能率は、質の問題である。したがって、「能率の量的・機械的測定方法は、おそらく、完璧とは程遠いものに相違ない」。(Ibid., p.122.)

see also M.E. Dimock, "The Study of Administration," *Ame. Pol. Sci. Rev.*, Vol.31 (February 1937), pp.28-40.

社会的能率の概念に対して、それが能率の過剰解釈であるという批判が登場した。この結果、D・ワルドーのいう客観的能率 (objective efficiency) と規範的能率 (normative efficiency) が出現した。(辻 前掲五五頁―五七頁。see also D. Waldo, op. cit., pp.186-198, Ch. 10. Economy and Efficiency)

ここでのいう機械的能率とは、機械的な判定基準が容易な場合の能率である。この場合における能率は、目的に依拠して決定される。他方、能率の判定基準が、評定者の価値観や規範意識に大きく依存するような能率が、規範的能率である。行政職務が、比較的に単純な技術段階にとどまる場合には、客観的能率観が有効であり、職務内容が、知的創造的作用をとまより複雑な相を帯びるとき、規範的能率が妥当しよう。

社会的能率観や規範的能率観は、惰性的な機械的能率観の普遍性に反省を促したという点において、評価できよう。しかし、行政に不可欠のあらゆる価値を、能率の概念のなかに包括し総合化することは、出力／入力という能率のあるべき内容に対する過剰解釈となるであろう。したがって、行政分野における能率は、数量的に計測可能な範囲内に限定すべきであるといつてよい。能率は、人間性の尊重、機会的等、公平性、行政責任の確立、普遍的な社会効果の実現などの、行価諸価値のなかの一つにすぎない。

なお、現代における行政能率は、数種に分類化される。[Thomas Clarke and Stewart Clegg, "Future Paradigms for Public Service," Jong S. Jun(ed.), *Rethinking Administrative Theory: The Challenge of the New Century*, 2002, p.175.]

技術・経済能率 (technical and economic efficiency) ・ 配分・生産能率 (allocative and production efficiency) ・ 静態・動態能率 (static and dynamic efficiency) など(運用・適応能率 (operation and adaptive efficiency) が、ハルデマン。 (see Les Metcalfe and Sue Richards, *Improving Public Management*, 1990.)

技術的能率は、物理的出力 (physical outputs) との関係における資源入力 (input resources) の物理的消費 (physical use) を測定する。

経済能率は、出力の価値との関係における入力消費の経費を測定する。

配分的能率は、価格への配慮の下に、消費者への給付費用を反映する方法によって、消費者の要望を満足させるために、諸資源が生産

者の間に分配されることを確実にする意図にたった、諸資源の最適の配分状況を意味する。

生産能率は、あるいは、X能率 (X-efficiency) は、諸資源の活用における生産性にかかわる能率である。最少限の費用による生産の達成が、これである。[see H. Leibenstein, 'Allocative Efficiency Versus "X-efficiency"', *American Economic Review*, Vol.56 (1996), pp.392-415. G.J. Stigler, "The X-existence of X-efficiency," *American Economic Review*, Vol.66 (1976), pp.213-216, and G.J. Stigler (ed.), *Chicago Studies in Political Economy*, 1988.]

経済理論は、配分的能率に視力を集中する。組織は、経費を極少化しうる報償体系を所持すると考えられるからである。しかし、X非能率 (X-inefficiency) は、組織における管理・運用上の不手際によって、経費の最少限化が不能に陥ったときに、発生する。このことは、市場原理よりも、むしろ、組織の運用実績に大きく依存する公共部門について、最も妥当しよう。

行政におけるX非能率の排除が、困難である理由は、次の諸点に求められる。[see A. Peacock, "Public X-efficiency: Information and Institutional Constraints," Haouch H. Berlin (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, 1983, pp.125-138.]

- a. 出力は、往々にして、明確に規定されない。それは、測定のままの状態であり特定化が至難である。
- b. 出力表示標識 (output indicators) は、運用実績における質の差異を指摘しえないという欠陥をはらむ。
- c. 経費の最少限化の方途を探る管理者層に与えられる誘因と機会とは、社会的合意や管理上の裁量行為を禁止する法規制によって、制限される。
- d. 行政は、評価の課業から撤退することによって、こうした不安状態を打破しようとする。

最後に、運用能率は、既存職能を遂行する際の経費意識 (cost-consciousness) を強調する。同時に、運用能率は、組織活動に関する長期計画と詳密な施策にしたがい、組織目的と組織実績の測定基準の双方を厳格に明定する。

適応能率は、組織目的の再構成における柔軟性の保持と環境の変化への即応性の発揮とを要求する。適応能率は、早期に変化の必要性を発信する情報の流れによって援護される。

以上である。

see also William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971, and "The Peculiar Economics of Bureaucracy," in R.C. Amacher, R.D. Tollison, and T.D. Willett (ed.), *The Economic Approach to Public Policy*, 1976. Jan-Erik Lane, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd ed., 2000, and *New Public Management*, 2000.

- (10) ハンデック人事行政とは、「人事問題を扱う施策なしい体系の総体」(any program or system that deals with personnel matters) (Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 3rd ed., 1986, p.1.) と、最も単純に定義される。それは、政府諸機関ならびに当該諸機関に配置された職員の必要性に対応するために活用される組織、政策、そして、過程の総体といふことになる。(N. Joseph Cayer, *Public Personnel Administration in the United States*, 1975, p.1.)
- 今日、人事行政は、その知的境界線を広げ、公共人間資源管理 (public human resource management) と、一般に呼称されている。公共人間資源管理とは、「公共部門における職員と職位のための行政と政策形成」(the administration of and policymaking for people and positions in the public sector) を意味する。(Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 7th ed., 1999, p.281.)
- (11) N. Henry, op. cit., p.282.
- Michael E. Milakovich and George J. Gordon, *Public Administration in America*, 7th ed., 2001, pp.289-290.
- 情実人事期については、拙著『現代行政学』一九九頁—二〇〇頁参照。
- (12) 斎藤 眞『アメリカ政治外交史』(一九七五年)七八頁—七九頁参照。
- (13) Brian J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*, 1996, p.50
- (14) William Bennett Munro, *The Makers of the Unwritten Constitution*, 1930, p.96.
- B.J. Cook, op. cit., p.50
- (15) W.B. Munro, op. cit., p.96.
- B.J. Cook, op. cit., p.50.
- (16) W.B. Munro, op. cit., p.97.
- B.J. Cook, op. cit., p.51.
- (17) 拙著 前掲一九八頁—一九九頁。
- (18) B.J. Cook, op. cit., p.45.
- (19) 拙著『現代行政学理論』(嵯峨野書院)(一九九六年)二九三頁。
- N. Henry op. cit., p.282.

- see also Sidney H. Aronson, *Status and Kinship in the Higher Civil Service*, 1964.
- (20) 拙著 前掲一九三頁。
- N. Henry, op. cit., p.282.
- (21) 拙著 前掲一九三頁—一九四頁。
- N. Henry, op. cit., p.50
- see also S.H. Aronson, op. cot., pp.1-2.
- (22) 拙著 前掲一九四頁。
- Milakovich and Gordon, op. cit., p.289.
- (23) 拙著 前掲一九四頁。
- 拙著『現代行政学』一九八頁—一九九頁。
- N. Henry, op. cit., p.282.
- Milakovich and Gordon, op. cit., p.289.
- (24) 拙著『現代行政学』一九九頁。
- Milakovich and Gordon, op. cit., pp.289-290.
- (25) Leonard D. White, *The Jacksonians*, 1954, p.320.
- N. Henry, op. cit., p.282.
- (26) 拙著『現代行政学』一〇〇頁参照。
- N. Henry, op. cit., p.282.
- see also N.J. Cayer, *Public Personnel Administration in the United States*, 3rd ed., 1996.
- Ronald D. Sylvia, *Public Personnel Administration*, 1994.
- Steven W. Hays and Richard C. Kearney (ed.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 4th ed., 2003.
- (27) Milakovich and Gordon, op. cit., p.289.
- (28) 拙著 前掲一〇〇頁。

N. Henry, op. cit., p.282.

see also Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed., 1982, pp.66-72.

(29) D.H. Rosenbloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration*, 2000, p.142.

(30) D.H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd ed., 1993, pp.202-204.

(31) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., pp.202-206.

(32) D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, 1971, pp.49ff.

(33) 辻 清明「アメリカ公務員制」〔鶴飼信成・辻 清明・長濱政壽編集『比較政治叢書1公務員制』(一九六九年)(勁草書房)一七頁—一八頁。(なお段落の設定は、筆者による)

(34) 辻 前掲一八頁。

(35) 辻 前掲一八頁。

(36) Mathew A. Crenson, *The Federal Machine: Beginnings of Bureaucracy in Jacksonian America*, 1975, pp.24, 27.

Brian J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*, op. cit., p.51.

(37) see F. C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, op. cit..

(38) James S. Fishkin, *We the People: Public Opinion and Democracy*, 1995, p.21.

Cheryl Simrell King, Camilla Stivers and Collaborators, *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, 1998, pp.50, 51.

建国の父祖の民主主義観と人民観については、以下参照。

拙稿「断想録—アメリカ・一七八七年—一七八八年—Federalists v. Anti-Federalists—」〔研究年報第一五号〕(平成八年)(神奈川大学法学研究所)二九頁—一〇一頁。

see

Robert L. Schuyler, *The Constitution of the United States*, 1923.

- Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist: Or The New Constitution*, Edited, with an Introduction and Notes by Max Beloff, 1948.
- Edward C. Corwin, *The Constitution of the United States of America*, 1952.
- Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, *American Constitutional Law: The Structure of Government*, 5th ed., 1955.
- Herbert Agar, *The Price of Union*, 1960.
- Samuel Eliot Morrison, Henry Steel Commager, and William E. Leuchtenburg, *The Growth of the American Republic*, 6th ed., 1969.
- Frank Orta Gatell, Paul Goodman, and Allen Weinstein (ed.), *The Growth of American Politics: Through Reconstruction: a Modern Reader*, 1972.
- Allan Nevins and H.S. Commager, *A Short History of the United States*, 5th ed., 1972.
- Joseph T. Keenman, *The Constitution of the United States*, 2nd ed., 1988.
- Michael Gillespie and Michael Lienesch (ed.), *Ratifying the Constitution*, 1989.
- Gordon S. Wood, *The Radicalism of the American Revolution*, 1992, and *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, 1969.
- Bernard Bailyn (ed.), *The Debate on the Constitution: Federalist and Anti-Federalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification*, 1993.
- Thorton Anderson, *Creating the Constitution: The Convention of 1787 and the First Congress*, 1994.
- M.E. Bradford, *Founding Fathers: Brief Lives of the Framers of the United States Constitution*, 1994.
- Steven H. Jaffe, *Who were the Founding Fathers: Two Hundred Years of Reinventing American History*, 1996.
- Jack N. Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, 1997.
- see also
- Jonathan Elliot (ed.), *The Debates in the Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*, 1830.
- George Bancroft, *History of the Formation of the Constitution of the United States of America*, 3rd ed., 1883.
- John Fiske, *The Critical Period of American History*, 1888.

Charles E. Beard, *The Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913, and *American Government and Politics*, 1927.

Max Farrand (ed.), *The Records of the Federal Constitution*, 4 vols., 1911-1937.

- (39) Michael A. Nelson "A Short, Ironic History of American National Bureaucracy", *Journal of Politics*, vol.44 (August 1982), pp.749-778, 756.

King and Stivers, op. cit., p.51.

- (40) King and Stivers, op. cit., p.51.

- (41) Ibid., p.51.

辻清明教授は、G・ワシントンでさえ、自己の政治的見解に対する公務員の忠誠を要求したについて、次のように記している。
(辻 前掲八頁)

ワシントンは、一七九五年、ピッカリング宛ての書翰で、「私が統治する榮譽を有しているかぎり、政府の遂行しつつある諸政策に反対する政治的信条の持主に対しては、それが判らない場合は別として、重要な公職は、いかなるものといえども、これを拒否する方針です。おもうに、そうしなければ、一種の政治的自殺 (political suicide) に等しいことになるからです」と述べている。ワシントン大統領は、自己と同一の政治的信条を有することをもって、公務員任命の重要な基準と考えた。こうしたワシントン大統領の公務員制観は、歴代大統領に、受け継がれ、やがて、猟官制をもたらすひとつの有力な淵源ともなった。

- (42) Ibid., p.52.

- (43) Ibid., p.52.

- (44) B.J. Cook, op. cit., pp.50-53, 55-59.

- (45) M.A. Crenson, op. cit., p.49.

B.J. Cook, op. cit., p.51.

- (46) Lawrence Frederick Kohl, *The Politics of Individualism: Parties and the American Character in the Jacksonian Era*, 1989, p.123.

B.J. Cook, op. cit., p.51.

《猟官制》擁護思想と反政府感情とは、相互に関連し合っている。(King and Stivers, op. cit., pp.12-13.)

政府に対する、したがって、政府権力に対する人々の警戒と猜疑の感情は、アメリカにおける政治文化の輪郭と秩序の内側にあり、幾重もの時間の地層を貫ぬき存続する。もとより、『福祉国家』(welfare state)から『福祉社会』(welfare society)への移行期にある現代では、少なからず情景が異なるであろう。しかし、彼らの意識の底層部には、こうした感情が、いまなお、沈澱しているとみてよい。建国もない合衆国では、政府に対する怒り―この場合、イギリス君主制に対する怒り―と同時に、将来の新たに開かれる地平の事態に対する希望とが、明快な線で描きだされている。この当時、過去への怒りと将来への希望とは、互いに見合って均衡を保ち、この両者が力学的な焦点の役割を果たし、一つの政治力学を形成したといえよう。この力学が、建国初期のアメリカの政治風景を、鮮明な画面に仕上げている。

アメリカ独立宣言は、次のように記している。

「現在の大英帝国国王は、多数の公職を設置し、さらに、我が国の人民を苦しめ、彼らの生活の糧を収奪するために、公職者の大群を、これまで派遣してきた」。

独立宣言には、当時の国王George IIIの悪行と虐政の歴史が、列挙されている。

この列挙にいたる以前に、独立宣言は、新たに建設される国家の根底をなす政治原理が、宣明されている。「高木八尺『米国政治史の研究』(一九五〇年)(岩波書店)一〇五頁―一〇六頁」

「我等は次の如き諸原理を自明であると信ずる。即ち、凡ての人は平等に造られ、各々造物主によって、一定の不可譲の権利を賦与せられ、之等の「権利」中には生命、自由及び幸福の追求の含まれることを信ずる。又、之等の権利を確保せんが為に人類の間に政府が組織せられたること、而して政府はその正当なる権力の根拠を被治者の同意に有するものなることを信ずる。而して如何なる政府の形体と雖も、若し如上の目的を破壊するものとなる場合には、人民は、之を改変し、その安全と幸福に適すと認めらるる主義を基礎とし、又権限の組織を有する新なる政府を創設する権利を有することを信ずる」。

独立宣言は、この政府の改変の擁立、すなわち、革命権を、「久しきに亙る虐政が、絶対的専制に屈従せしめんとする計画を一貫して目的とすること明白な場合」に限り認めるという、条件を付した道義的観念をとまうものと規定している。次いで「植民地の久しきに亙る苦難は全くかかる場合に他ならぬ」と、独立宣言は論断し、公正な世界の判断に事実を訴えようとして、英国国王のいわゆる「悪行と虐政の歴史」の指摘に移る。(高木 前掲二〇六頁)

植民地における指導者は、イギリス軍の継続的駐留、国王の支持者への公職の優先的配分、そして、『代表不在の課税』(taxation

without representation) について、不平を訴えていた。しかし、独立初期のアメリカ人は、代表そのものに対して懐疑的であった。散発的な各処の政治集会が黙認されたのは、T・ジェファソン (Thomas Jefferson) の言葉を借りるならば、この時期においても、すべての人々が、「直接的に、また、個人的に」(directly and personally) に行動することが、単に、実行不能であったということによる。(see James A. Morone, *The Democratic Wish: Popular Participation and the Time Limits of American Government*, 1990, p.40. King and Stiver, op. cit., p.12)

新たな立憲政治の現出は、アメリカ人が政府権力について抱く少なからぬ恐怖心を慰撫したということは、確かであるにせよ、建国の父祖は、統治の担当能力の保有者と確信したエリート集団に、政府権力の行使を限定しようとした。こうした父祖の周到な努力は、普通人に、過去における将来への希望の昂揚と現在の空虚さとのいちじるしい対比の構図を、まざまざと見せつけた。こうして、それは、普通人の側に、建国の父祖に対する憤激の沸騰を軸に、その周囲に、反政府権力感情を呼び起こし、配することになったのである。(拙稿前掲参照) このような普通人の反感と不信こそ、ジャクソン大統領が、より民衆化された、問題捕捉の視角設定や問題解決法を鍛え造りあげてゆくための堅固な基盤であった。政府公職占有者の選定を、政党忠誠感に依拠させる《獵官制》は、普通人の日常生活に密着した視点で政府を捉え、普通人の脳裡に、政府は正当な存在であるとする鮮烈な映像を結ばせた。そればかりか、《獵官制》は、一九世紀の進行過程で、膨大な数の移民のアメリカ政治生活への吸収と同化を促進したといつてよい。(King and Stivers, op. cit., p.12)

(47) see Sidney Milkis and Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776-1993*, 1994, p.131.

B.J. Cook, op. cit., pp.51-52.

(48) B.J. Cook, op. cit., p.52.

(49) M.A. Crenson, op. cit., p.168.

B.J. Cook, op. cit., p.52.

(50) B.J. Cook, op. cit., p.56.

(51) Ibid., p.56.

Lynn Marshall, "The Strange Stillbirth of the Whig Party," *American Historical Review*, Vol.72 (January 1967), pp.455-456.

(52) B.J. Cook, op. cit., p.56.

M.A. Crenson, op. cit., p.56.

- (53) B.J. Cook, op. cit., p.56.
M.A. Crenson, op. cit., p.57.
- (54) B.J. Cook, op. cit., p.56.
- (55) Ibid., pp.56-57.
- (56) B.J. Cook, op. cit., p.57.
M.A. Crenson, op. cit., p.133.
- (57) B.J. Cook, op. cit., p.57.
- (58) B.J. Cook, op. cit., p.58.
M. Nelson, op. cit., p.6.
- (59) B.J. Cook, op. cit., p.58.
M. Nelson, op. cit., p.6.
- (60) B.J. Cook, op. cit. p.58.
M.A. Crenson, op. cit., p.6.
- (61) B.J. Cook, op. cit., pp.58-59.
- (62) 辻 前掲一八頁。
- (63) 高木 前掲三〇頁—三二頁。

辻清明教授は、つとに、この客観的条件を描出している。恩師への尊敬と謝意をこめて、これを引用し再構成するならば、大要、次のようになる。(辻 前掲一八頁—二二頁)

ジャクソンの民主主義の澎湃たる普及と、これに基づく大量の更迭政策に対する民衆の承認が可能であった理由は、一八三〇年代を中心とする当時の合衆国の社会状態をあげることができる。これが、この時代における《猟官制》の成立に対する客観的条件にはかならない。

当時における合衆国の社会状態が示したもつとも顕著な特徴は、いわゆる西部地方の拡大と、これにともなう人口の急激な増加といつてよい。思考の焦点は、ここに当てられる。

すなわち、土地面積についてみるならば、一八三〇年における全公有地一七九万三四〇〇平方マイルのうち、太平洋・メキシコ湾および五三〇〇マイルの開拓線＝frontierに囲まれた定住地は、僅かに、六二万八〇一七平方マイルにすぎなかったが、一八三〇年—一八四〇年にいたる一〇年間に於いて拡大した、いわゆる西部の面積は、およそ九〇万平方マイルにのぼる。また、これを人口についていうならば、一八三〇年当時の合衆国の人口数は、一二八六万六〇〇であり、これは、一八二〇年のそれに較べて三万七〇〇〇余、比率にすれば、三三・五%の増加にあたる。(ちなみに一七九〇年においては約四〇万であった) これらの激増人口は、もとより、従来の定住地における人口密度の稠密化と、それにともなう大都市人口の上昇をもたらししたが、それにもまして、この増加の原因を形づくったのが、西部の拡大であった。

ところで、西部の拡大と人口の増加という現象が、とくに一八三〇年代を中心として生じた理由を指摘するならば、なによりも、それは、当時における合衆国の政治的・経済的地位自体が、従来のイギリス・フランス・スペイン等のヨーロッパ諸国の重商主義政策によって拘束されていた立場から脱出し、独自の資本主義的成長を遂げはじめたという事情に求められる。合衆国の政治的・経済的地位自体の変化が、資本主義的成長の方向への力線を、一段と浮かびあがらせたといえよう。もとより、ここにいる資本主義といっても、それは、当時のアメリカが、既に産業資本の充分なる発展段階に到達していたということを意味するわけではもとよりなく、むしろ、諸外国との自主的貿易を基軸とする商業資本の段階にとどまっていたということにすぎなかった。けれども、一八三〇年代におけるヨーロッパ産業資本の高度の発展は、工場生産のための原料資材ならびに労働者のための大規模の食料品の増加を不可欠としていた。こうした不可避の条件を充足する地域は、もっぱら未開の広野を擁する新大陸を措いて他に求められなかった。その結果、アメリカの貿易産業はおのずからその好況を促され、金融・貿易・商業・製造業などの諸産業を中心とする東部沿岸地帯は、繁栄をきわめることとなった。そして、このような諸外国との通商上の要請が、いわゆる「自由主義政府」の公有地開放政策—「公有地の売却について信用売制度を認めた一八〇〇年の土地法、公有地代金現金支払の制度を採用した一八二〇年の土地法、西部の希望であった公有地先任者先買権を認めた一八四一年のいわゆるPre-emption Actなどは、その象徴である。(高木 前掲二七頁—一九五頁)」と相まって、アメリカ経済の宝庫と称される広大豊沃な西部への開拓を促したことは、改めて指摘するまでもない。後年、南北戦争のうちにその帰結を見出した北部資本と南部資本の両者による西部に対する争奪の端初は、ここに開かれたといえよう。南北戦争の経緯には、こうした通商的要請の不思議の魔力が、西部をめぐる南北両資本の対立状況を呪縛しているという側面を強く照らしだしている。

これに加えて、蒸気船と鉄道の発達は、北部においてニューヨークを基地とするハドソン河を中心とし、南部においてはニューオーリ

ンズを根拠地としてミシシッピ河を中心に、各々が西部の開発に乗りだすという事態に、貢献するところが少なくなかった。一八二五年におけるエリー運河の開きくと一八三二年のボルティモア・オハイオ鉄道の敷設は、大湖地方を通じてオハイオ州その他の西部諸州と太平洋岸を連結し、やがて北部が南部を通商上圧倒するという原因を形成した。しかし、当時における輸送機関の発達程度では、集散地としてのニューオーリンズの地位は、ニューヨークに劣らぬ発展を示し、ミシシッピ河を運行する蒸気船は、一八一九年に六〇隻にすぎなかったのが、一八三〇年より一八四〇年にいたる一〇年間に、一五〇〇隻の多数にのぼった。こうした西部開拓への経済的要請が、人口の急激な西漸を必然的に誘導したという事実は、否定しえないところである。人々は、アパラチア山脈の障壁を突破して、続々とオハイオ・テネシー、さらに、それを越えて、インディアナ・イリノイ・ミシガン・ケンタッキー・ミズリーの諸地方に、開拓線を拡げていったのである。

こうして、大きく拡げられた西漸の射程は、もとより、アメリカ経済の自主的・能動的発展の所産であった。けれども、西漸運動には、西部移住者の大半が、東部の小農民とヨーロッパからの大量の移民であったという事実が、アメリカ経済の果敢な発展と同一平面上に併置される。すなわち、爆発的な発展途上にあるアメリカ資本主義の負の側面を示す低賃金と過去の負債の桎梏が、東部の小農民層を、西部の自由な大地のなかにおのずと誘い、溶融し、更生させたといえよう。なかでも、大量の西漸は、ナポレオン戦争直後および一八三七年の不況期に、絶頂に達した。この意味において、西部の、したがって、Frontierの存在は、資本主義勃興期のアメリカ国内における大量の失意者を、一手に吸収し解消する「社会的不安平の安全弁」(高木 前掲一八六頁)の役割を果たしてきたといえることができる。

さらに、東部小農民層とともに、この人口西漸を構成したのが、外国からの移民であり、一八三〇年―一八四〇年の一〇年間に、その数は、五〇万を越えたといわれる。彼らによる移民の重要な原因は、明らかに、一九世紀前半におけるヨーロッパ経済の急速な工業化であった。旧大陸の飢餓・貧窮・政治的騷擾は、それにもなつて街頭に放出されたヨーロッパの窮迫した小農・農業労働者・都市の職人層・失業者などを、西部という無限の肥沃な大地に吸引するだけの、十分な理由が存在した。

以上のような諸現象がもたらした結果として、アメリカには、西部という未だ知られざる一つの新しい世界が、開かれたのである。もとより、西部は、このような諸現象を並列的に集めた単なる収蔵庫であつたのではない。西部では、ヨーロッパ・アメリカのなかの負性として、一旦は排除された失意不遜の人々が、東部において蘇り、逆風を起こして、硬化した東部沿岸地帯の中心の政治秩序を擾乱し活性化する力として、作動するにいたつた。

see Frederick W. Turner, *Significance of the Frontier in American History*, 1892. A.G. McLaughlin, *Steps in the Development of*

American Democracy, 1920.

- (64) King and Stivers, op. cit., p.12.
- (65) J. A. Morone, *The Democratic Wish: Popular Participation and The Limits of American Government*, op. cit., p.84.
- (66) King and Stivers, op. cit., p.13.
- (67) King and Stivers, op. cit., p.13.
- (68) Ibid., p.13.
- (69) Alexis, Charles Henri Maurice Clerehde de Tocqueville, *Democracy in America: The Henry Reeve Text, As Revised By Francis Bowen Now Further Corrected And Edited With A Historical Essay, Editorial Notes, And Bibliographies By Phillips Bradley, 1959, Vol.1, p.259* (Vintage Books New York).
- (70) Robert H. Wiebe, *Self-Rule: A Cultural History of American Democracy, 1995*, p.68.
- (71) King and Stivers, op. cit., p.13.
- (72) King and Stivers, op. cit., p.13.
- (73) R.H. Wiebe, op. cit., p.68.
- (74) R.H. Wiebe, op. cit., p.68.
- (75) King and Stivers, op. cit., p.13.
- (76) 例え、一八九六年の一八世紀末にいたっても、有権者の5%に相当する七五万の普通人が、当時の共和党大統領候補 W・マッキンリー (William McKinley) が自邸のポーチから行った政見演説を聴くために、オハイオ州に出かけている。(see J.A. Morone, op. cit., King and Stivers, op. cit., p.13.)

民衆の政治活動は、もより、単に政府の周辺で、政治集会を開催することだけに尽きるわけではない。政治参加は、人々が刻下の政府政策の形成と実施に対する深い疑問に捉えられ、当該政策と自らの意見や利益との少なからぬ相違から起こるという場合が、比較的が多い。彼らの意識の底に沈む政府の政策や行為の現状に対する不満・不信は、微視的なものであれ、ときには政権に対して破壊的な力を揮うこ

とがありうる。一八七〇年代ならびに一八八〇年代に、中西部および南部における農民は、幌馬車を駆って、当時のポピュリスト党あるいは民衆党 (Populist or People's Party) の政見を聴くために、数千マイルの道程を走破している。その政見内容は、農民に対する融資による支援の不作為と、現行農民金融政策に代替すべき諸政策案の形成への怠慢の、二点に関する連邦政府の失政に対する痛烈な批判である。(see Laurence Goodwyn, *The Populist Movement, 1975*. King and Stivers, op. cit., pp. 12-13.) なお、ポピュリスト党あるいは民衆党とは、革新主義 (Progressivism) 発生の黎明期を形づくるものと看做されている。ポピュリスト党あるいは民衆党は、単なる農民の政党ではなく、それは、農民運動が一八九〇年代にいたり、その頃、ようやく組織化しつつあった都市の労働者階級の運動と提携して、遂に第三党としての一大勢力を結成するにいたったものである。一八九二年の大統領選挙に臨んで同党が掲げた政策綱領が、後の革新主義に対してもつ関連性の故に、とくに注目されている。

一八九二年の政策綱領は、当時、最も急進的とされ、国民のなかの保守主義者、とりわけ、東部沿岸地帯の特権層には、容認し難いものであった。この綱領は、各般の政治改革の主張と広範な経済政策の要求との総合化であるという点に、その特色が、見出される。この二者は、《一般民衆の手に政治を回復する》という同じ根に繋がる対極である。この綱領に盛られた政策要求は、その後の四〇年間に、漸次に実現をみている。

政策綱領の要望するところは、通貨政策に関しては通貨の潤沢な発行 (政府紙幣の増発)、銀貨の自由無制限鑄造 (金銀比価一六対一の維持)、郵便貯金制の創設、累進所得税の採用、運輸交通政策に関しては、鉄道の公有公営、電信電話の公有公営をあげ、土地政策については、土地その他資源の少数富者による独占的所有の防止、不当になされた賦与の撤回、が記されている。また、希望政策事項として、連邦上院議員の公選、民衆による直接立法の採用、労働時間の制限に関する立法、などが、列記されている。(高木 前掲一九七頁—二二二頁参照。see also B.P. De Witt, *The Progressive Movement, 1915*)

一九世紀におけるこのような活発な政治参加は、今日とは異なる公共生活に対する態度を反映する。連邦政府を含む諸政府は、小規模であり、大部分の人々は、これらの政府を「人民の代理人」(an agent of the people) と想定していた。(R.H. Wiebe, op. cit., p. 202. King and Stivers, op. cit., p. 14.) これは、当時における定着した認識であった。なぜなら、特殊利益を擁する限定的に区画される社会集団に、便益を供与する政府政策は、皆無も同然であったからである。トックヴィルは、当時のアメリカ人が、自己の政治的な作為・不作為が政府の存在と機能の様式を定めるといふ確信を抱いていた状況を、次のように観察している。(A. De Tocquville, op. cit., Vol. I, pp. 257-258.)

「合衆国では、すべての人々が、一人の人間として、地域社会全体の法律への服従を強行することに、関心を有している。少数者といえども、やがて、自己の政治原理に対する支持のために、多数者を糾合することができるところである。……法律の制定過程が、どのように退屈であろうとも、合衆国市民は、制定された法律にしたがう。なぜなら、当該法は、単に多数者意思の所産であるばかりではなく、市民自身一人一人の意思の所産であるからである。しかも、彼らは、当該法を、彼自身が当事者である一つの契約と考えるからである。これ故、合衆国には、法律を生来の敵と看做し、法律を恐怖と不信で眺める数多の不穏な群衆は、存在していない。むしろ、逆に、すべての階層が、彼らの国の立法に最大限の信頼を寄せ、一種の両親の愛情によって、法律に愛着をもつという、事実を認知しないことのほうが、不可能である。

しかしながら、私がすべての階層と述べたのは、誤りであろう。というのは、ここアメリカでは、ヨーロッパにおける權威の測定基準が、全く逆となつてゐるため、アメリカの富裕層は、旧世界における貧困層の立場に類似する立場に置かれており、法律に、往々、疑惑の視線を投げかけるのは、富裕層にほかならないからである。私が、既に、透察したように、民主主義の利点は、しばしば、主張されるように、それがすべての市民の利益を保護するという点にあるのではなく、単に、多数者の利益を擁護するというところに求められる。貧困層が統治の実権を掌握する合衆国では、富裕層は、貧困層による權力の濫用が惹き起す事態に、常に何らかの恐怖心を抱いている。このような富裕層の自然の不安・懸念は、社会の表面に現れない不満状態を生みだす。しかし、社会は、これによって、攪乱されるということはない。というのも、富裕層の自信を抑え立法権限の行使を与えずにおくまじく同じ理由が、富裕層に、法律の命令を服従させるからである。富裕層に法律の制定を許さない彼らの富が、彼らに、法律への抵抗を許さないのである。文明諸国のなかでは、失うべきものが絶無である人々だけが、常に、反乱を起こす。民主主義国家の法律が、仮に、常に尊重に値しないものであったとしても、法律は、常に尊重されねばならない。なぜなら、法律を、常時、破る人々は、彼ら自身が形成し、それによって利益を蒙る法律には、必ず服従するからである。他方、法律違反に関心を示す市民は、彼らの品性と社会的地位によって、立法部の決定に、それがどのようなものであれ、服従するようになる。加えて、アメリカ人が法律に服従する理由は、法律が彼ら自身の手になる作品であるばかりでなく、さらに、法律が彼らの生存に危険であるとしたら、いつでも法律は改正されうるからである。ここアメリカでは、法律は遵守されなければならない。なぜなら、まず、法律は、人々が自らに課した悪であるからであり、次に、法律は、短期持続の悪にすぎないからである」。

右の一文には、民衆政治の射程の深さが看とれる。こうした民衆政治の起点と原型を定めた記念碑が、ジャクソン政権の成立と当該政権が採択した《獵官制》にほかならない。《獵官制》は、rhetoricとrealityという基本的矛盾を抱えながら、およそ半世紀の間、民衆

政治を起動させる動力としての役割を、少なからず果たしたといえるよう。

- (75) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., pp.202-203.
- (76) D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, op. cit., p.56.
- (77) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.202.
- (78) D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, op. cit., p.49.
- (79) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.203.
- (80) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.203.
- (81) D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, op. cit., p.55.
- (82) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.203.
- (83) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.203.
- (84) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.203.
- (85) 高木 前掲 四二頁一四二頁
- (86) 高木 前掲 四二頁一五七頁参照
- (87) see also Arthur M. Schlesinger *New Viewpoints in American History*, 1922, pp.248-264.
- (88) D.H. Rosenbloom, op. cit., p.206.
- (89) Quoted in Ibid., p.206.
- (90) see also D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, op. cit., pp.70-71.
- (91) 高木 前掲 一六八頁一六九頁
- (92) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.206.
- (93) Ibid., p.206.

- (92) D.H. Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, op. cit., p.67, and *Public Administration*, op. cit., p.206.
 (93) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., pp.204-205.

もとより、『*獵官制*』において許容されていた情実人事に基づく行政職の解任は、現代の人事行政・憲法両理論の上では、認められていない。一九七六年の *Elrod v. Buns* (427 U.S. 347) (1976) 一九八〇年の *Branti v. Finkel* (445 U.S. 506) (1980) として、一九九〇年の *Rutan v. Republican Party of Illinois* (110 S. Ct. 2729) (1990) は、いずれも、情実人事に基づく行政職の解任について、最高裁判所が、憲法上の権利の新たな領域を切り開いた、画期的な判決にはかならない。

以上の三判決については、判決文のほか以下参照。

Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 3rd ed., 1986.

Otis H. Stephens, Jr., and John M. Scheb, II, *American Constitutional Law: Essays and Cases*, 1988.

Ronald D. Sylvia, *Public Personnel Administration*, op. cit..

Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, *American Constitutional Law*, V. I, V. II, 4th ed., 1995.

Rosenbloom and O'Leary, op. cit., N. Henry, op. cit., Milakovich and Gordon, op. cit., Louis Fisher, *American Constitutional Law*, V. I, V. II, 4th ed., 2001.

Steven W. Hans and Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, op. cit..

Elrod v. Burns 事件は、イリノイ州の Cook County Sheriff's Office における一般職員の情実人事に基づく解雇を無効と判示した事件である。

当該事件では、裁判官の多数意見は、政策形成権能を欠く一般職員を、単に、特定政党を構成する一員であることを唯一の理由として解任することとは、連邦憲法修正第一条に定める諸権利に、明らかに違反すると判断した。因みに、合衆国憲法修正第一条は、「連邦議会は法律により、国教の樹立を規定し、もしくは信教上の自由な行為を禁止することはできない。また言論および出版の自由を制限し、あるいは人民の平穩に集会をし、また苦痛時の救済に関し政治に対して請願をする権利を犯すことはできない」と定める。「訳は C・A・ビアード『アメリカ政党史』——斎藤眞・有賀貞訳編——(一九六八年)(東大出版会)による」当該判決が世人の関心を惹いたということは、事実、多数意見を主張した五名の裁判官—William J. Brennan, Byron White, Thurgood Marshall, Potter Stewart—それに、Harry Blackmun—が、アメリカの民主主義的な統治体系のなかで、情実人事に基づく雇用と解任が果たす役割とそれがもたらす結

果について、少数意見を提出した三名の裁判官 (Lewis F. Powell, Warren Burger, そして William Rehnquist) と、討論を重ねたという事実にある。

この訴訟は、Cook Countyの保安官事務所 (Sheriff's Office) に雇用されていた、全員共和党所属の数名の職員が、地方裁判所 (district court) に、正式に訴訟書類を提出したことはじまる。一九七〇年十二月に、共和党員の保安官は、選挙によって、民主党員であるRichard Elrodに、とって代えられた。Cook Countyにおける久しきにわたる慣例によるならば、もし所定の任期を越える在職者が当該事務所の人事権能を掌握した後継政党からの不可欠の支持を得られなかったならば、もしくは、得ることに失敗したならば、あるいは、後継政党に加入しえなかったならば、別の政党に所属する後継保安官は、彼自身の政党の構成員と、『資格任用制適用外の職員』 (noncivil service employees) を、交替させることができる。したがって、当該職員は、彼らが民主党を支持してもいなければ、また、民主党員でもなく、さらに、民主党指導者は一人として彼らを援護していないという、ただそれだけの事実を根拠として、解任されたのである。F. A. ナイグロ (Felix A. Nigro) (University of Georgia) と L. G. ナイグロ (Lloyd G. Nigro) (Georgia State University) 両教授の説くところにしたがい、本事件の判決内容を述べれば、以下のようになる。(Nigro and Nigro, op. cit., pp.371-376.)

White・Marshall両裁判官と協力した判決文のなかで、Brennan裁判官は、次のように記している。

「情実人事がもたらす犠牲は、それが信条と結社の両自由に課する束縛である。自らの職務を保持するために、respondentsは、民主党に対する政治的忠誠を誓い、民主党の他の候補者の選挙のために運動を繰り広げ、自らの給与の一部を民主党に献金し、あるいは、通常、最初の三方策の二者を犠牲にして、民主党員の援護を獲得しなければならなかった」。政治的な情実人事制 (political patronage system) は、単に、政治的信条と政治的結社の双方の自由を抑圧したばかりではなく、さらに、「党派的支持を公的雇用の必要条件とする」 (conditioning public employment on partisan support) によって、現存の行政部職員ならびに行政職追求者 (existing employees and those seeking jobs) がそれぞれ「様々な競合する公共諸利益」 (competing public interests) を擁護するのを阻む。

「憲法修正第一条に定められた諸権利に対する重大な侵害は、これに関する厳格な精査にもかかわらず、依然として後を絶たない」…「職員の与党に対する支持を公的雇用の保持の必要条件とすること」によって得られる利益は、「憲法によって保護されるべき諸権利の喪失を補って余りあるものがあるであろう」。

このように述べた後、Brennan裁判官は、情実人事擁護の主要な論点に、反駁を試みる。

こうした論点の一つは、異なる野党の「政治的確信」(political persuasions)を抱く《任期切れの残留職員》(holdover employees)が、与党所属の職員よりも「効果的に職務を遂行する動機を欠き」：「効果的に統治しようとする現政権 (the incumbent administration) の努力を覆えす意欲を起させる」ということである。しかし、このような推理は、妥当ではない。

まず、政権の交代ごとに起る全職員の解任と総入れ替えは、結果において、非能率である。次に、交代職員は、解任される職員よりも、必ずしも適格ではないし、また、有能でもない。なぜなら、行政職への「任命は、職務上の能力ではなく、しばしば、票の給付、もしくは、他の政党への奉仕などと引き換えに行われる場合が、多いからである」。第三に、「単なる政治的確信の差異が、貧困な実績の誘因となる」ということは、明らかに疑わしい。最高裁判所は、「政治結社とは、敵意ある行動への性向を入力する不適切な基盤にすぎないと、一貫して認識してきた」。

さらに、Brennan裁判官は、次のように論を進める。

情実人事制擁護論によれば、情実人事制の下では、与党所属の職員は、与党に政権を維持させ、その庇護によって自己の職を継続的に確保する明確な意図にたつて、職務に精励する十分な動機を有している。これ故に、職員の交替は、「一般公衆に高度の責任を負うもの」(highly accountable to the public)と主張される。しかしながら、職員に責任を履行させるために、「情実人事ほど押しつけがましくない手段」(means less intrusive than patronage)も存在する。「正当な理由と資格任用制の有用性に基づき職員を解雇しうる、選挙民により直接的な責任を全うする行政幹部の能力」(ability of officials more directly accountable to the electorate to discharge employees for cause and the availability of merit system)が、これに当る。

Brennan裁判官は、次いで、以下の擁護論の見解に反論する。

それは、情実人事は、職員の政治的忠誠心を確実のものとし、彼らが、「新たに成立した政権による政策執行を妨害する」ことを阻止するために不可欠であるとする見解である。これに対して、Brennan裁判官は、もとより、こうした見解には、ある程度の正当性は、確かに認められようと述べる。しかし、このことは、「情実人事の正当性を全面的に立証する」わけではない。なぜなら、情実人事に基づく解任は、政策形成権能をとまなう政策形成職に限定されるからである。この場合、政策形成職と非政策形成職との境界線は、不分明である。職位が政策形成職であることを実証するのは、政府の責任である。

本件のpetitionersであるElrod et al.は、情実人事に基づく解任は、民主主義の政治過程の維持・存続に不可欠であると、主張する。すなわち、擁護論者によれば、「我々は、政党支持のために、情実人事に少なからず依存していない統治体系を、これまでに考案したこと

がない」。

Brennan裁判官は、次のように論駁する。

「アンドリュー・ジャクソン政権の出現以前にも、政党は、活発な情実人事慣行が存在していなかった時代においてすら、存在していた。そして、政党は、資格任用制の確立によって、その情実人事権を大幅に削減された時代をも、首尾よく生き抜いてきた」。情実人事が存在しなくとも、民主主義の政治過程は、「順調に……おそろくいま以上に順調に、機能することができ。なぜなら、情実人事に基づく解任は、この過程の進展を妨害し……さらに、他党を排除して、一政党、もしくは、二、三の政党に、彼らの政治的優越性の確固たる地位を築かせる結果を招致するからにはかならない」。情実人事によって給付される代議制の利益は、「憲法修正第一条に記載された諸権利の犠牲を正当化するためには、明らかに不十分である」。

Steward・Blackmun両裁判官は、ともに、plaintiffを支持する点において合意する。しかし、両者が本件において枢要点とするところは、以下に求められる。「政策形成権能もなく、私設秘書でもなく (nonconfidential) 職員が、自らが抱懐する政治的信条を唯一の根拠として、自らが誠実に遂行している職務を解任されるかどうか」が、これに当る。もとより、両者の判断は、否定的である。両裁判官の見解によれば、彼らには、「若干の政府職員の雇用を、特定の政党員のみに限る」ことの憲法上の有効性に関する審査は、求められていない。そして、両裁判官は、「当該問題について、いかなる意見をも暗示していない」。

Elrod v. Burns事件に関する判決の多数意見は、次の判決のなかの一節に集約されるといってよい。(D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.87.)

「情実人事に基づく解任は、政治的な信条の自由と結社の自由とを厳格に制限する。政府職務の遂行における能率性と実効性の確保は、必要不可欠であるにせよ、こうした解任は、諸般の事情を考慮にいれるならば、この目標の達成を促進するための限られた手段とは、とうてい、なりえない。また、選挙民の承認を得た諸政策が、効果的に実行されることを保障する必要性も、存在しよう。こうした重要事項は、情実人事に基づく解任を、政策形成職のみに制限することによって、完全に果たされる。……情実人事に基づく解任が、民主主義の政治過程に対する貢献があるとしても、それは、憲法修正第一条に規定された諸自由に対するその過酷な侵害を無効にするほど、十分ではない」。

Powell・Burger、そして、Rehnquistの三裁判官の少数意見のなかで、Powell裁判官は、次のようにいう。

党派的配慮が行政職の任命に影響することは、既に、ジョージ・ワシントンの時代に急速く存在しており、さらに、情実人事に基づく

雇用は、A・ジャクソンの大統領就任の以前に、諸州において広く実践されていた。Powell裁判官は、歴史家Carl Russell Fishの言葉を引用して、情実人事制は、アメリカ政治の民主主義化に際して、重大な役割を演じたと指摘する。なぜなら、情実人事制は、「貴族階級」(aristocratic class) による政治の世界の支配に終止符を打ち、「政治参加の基盤を拡大した」からである。Powell裁判官は、情実人事制が、また、「政府職務の遂行における能率の犠牲を必然的にとまなう」ことを承認する。しかし、公務員制改革を目ざす主要な動機は情実人事が、「職員の政治的信条に対する侵害にあるとは認めがたい」。むしろ、その動機は、情実人事が、公務員制における腐敗と非能率を誘発し、その結果、配分すべき情実人事の保有を確かな基盤として成立する「職業政治家」(Professional politicians) に少なからぬ権力を付与することになるという、信念である。

Powell裁判官の指摘によるならば、respondentsは、情実人事職を積極的に受け入れ、しかも、「保安官事務所に長きにわたって広く行われてきた、資格任用制の枠内にある『在職者』(“tenure”) の職務慣行にも精通していた」。Powell裁判官は、respondentsが、自らの政治的な信条と活動を理由として、処罰されるよりも、むしろ、利益を享受してきたと考える。さらに、彼は、「情実人事制の受益者が、彼らの職位交替の時期が到来したときですら、それに対して異議を申し立てたとする事例は、未だ聞いたことがない」という、ペンシルヴェニア州の最高裁判所の判決に、同意する。

Powell裁判官の判断では、情実人事に基づく雇用慣行は、政治活動の展開を刺激し、政党活動を強化してきた。これによって、政府が、自己の政策と行為について、一般公衆に責任を負うという事態は、推進されたのである。

Powell裁判官は、地方政府には、無数の常規的で目立たない選挙公職が存在するという事実を強調する。しかも、彼によれば、メディアも、一般に、こうした公職の選挙にはほとんど関心を示さない。「その結果、一般公衆の側における知的参加の欠如と無関心が生ずる」。もしこうした公職への候補者が、配分すべき情実人事を所有していなかったとしたら、彼らは、おそらく、「自発的諸集団から時間もしくは資金の寄贈を誘引すること」が、できなかつたであろう。

Powell裁判官にとって、地方段階における政治活動が、「民主主義政治に対する純学問的な関心、あるいは、他の公共奉仕への原衝動によって、誘起される」と考えることは、余りにも素朴である。彼は、「総じて、すべての政治家が認めているように、何らかの報酬取得への期待が、政党を支える地方政党活動の重要な部分を、惹き起す」と述べている。

本件の少数意見としてのPowell裁判官の結論は、次の通りである。

「合衆国の歴史とこの国に広く行きわたっている長期に及ぶ政治的慣行は、情実人事に基づく雇用慣行が、憲法修正第一条の諸権利に

対する相対的に穏当な侵犯を容認する合衆国の民主主義的な統治体系の現実的運用に、少なからず実質的貢献をしているとする見解を支持する」。

一九八〇年三月三十一日、六対三の比率で、*Branti v. Finkel*事件の判決が下された。(Nigro and Nigro, op. cit., pp.375-376.) の事件で、最高裁判所は *Elrod v. Burns* 事件の裁定を拡大している。*Branti v. Finkel* 事件における *plaintiffs*、ニューヨーク州の Rockland County における公費選任弁護士補佐 (assistant public defenders) である。彼らは、共和党所属の公費選任弁護士 (官選弁護士) によって任命された。一九七八年に、新たに任命された民主党所属の公費選任弁護士は、任期切れの共和党所属の公費選任弁護士補佐を解任し、彼らを民主党員と交替させる計画である旨、宣明した。連邦地方裁判所は、*Elrod v. Burns* 事件の判断に基づき、解任を阻止した。連邦地方裁判所の判決は、連邦巡回控訴裁判所 (circuit court of appeals) によっても支持された。そこで、民主党所属の公費選任弁護士は、最高裁判所に上告した。

最高裁判所は、この訴えをしりぞけ、党派関係を雇用の必要条件とすることを正当化するだけの根拠は、公費選任弁護士補佐の義務のなかに、何ひとつ存在していないと認定した。最高裁判所は、連邦地方裁判所の事実認定に同意し、弁護士補佐は、「仮に責任があるとしても」、弁護士事務所において政策決定を執行すべき「きわめて限定された」責任を有するにすぎないと判示した。しかし、裁判所は、*Elrod v. Burns* 事件の判決内容を越えて、情実人事に基づく解任を憲法違反と判断した後、次のように述べている。

「究極の調査は、『政策形成者』、あるいは、『私設秘書 (confidential)』の標識 (label) が、特定の職位に適合するかどうかではなく、むしろ、問題は、雇用権能者 (hiring authority) が、党派関係が当該公職における効果的な職務遂行のための適切な要件となりうることを、実証できるかどうかである」。

Stevens 裁判官は、本件判決の多数意見を代表して、次のように述べている。

「少なからざる状況の下では、職位は、その性格において私設秘書的でもなければ政策形成的でもないにもかかわらず、適切にも政治性を帯びたものと看做される」。他方、「党派関係は、すべての政策形成職、あるいは、私設秘書職と、必ずしも直接の関連性を有するものではないということも、同じく、明白」である。

なお、三名の裁判官は、少数意見を提出し、多数意見は、過度に一般的であり曖昧でもあり、「合衆国弁護士 (united states Attorney) の解任の妥当性について、重大な疑問を投げかけるもの」とこれを批判している。

最後に、一九九〇年の *Rutan v. Republican Party of Illinois* 事件を素描するならば、最高裁判所は、五対四の比率で、*Elrod v. Burns*

事件ならびに *Branti v. Finke* 事件の双方の判決の原則は、党派関係と政党支持とに基づく昇進、転任、免職 (recall) などの意思決定にまで、適用範囲を拡張すべきである」と判断した。

イリノイ州政府における知事任命の職員六万名が、この判決の対象とされる。当時のイリノイ州知事は、この判決に衝撃を受け、当該判決は「政治を混乱に陥いれるもの」(turns politics on the head) [Jeffrey L. Katz, "The Glow Death of Political Patronage", *Governing*, April 1991, p.58. N. Henry, op. cit., p.307.] と指弾した。

伝統的に多数の政治的被任命者を擁する他の諸州—インディアナ、ニューヨーク、ノースカロライナ、ペンシルヴェニア、それに、ウエストヴァージニア—は、*Rutan v. Republican Party of Illinois* 事件における判決の直接の影響として、自己の人事体系における政党政治の勢力を削減する手段を講ずるにいたった。この事態の観察者の一人は、「何びとも、訴えを起されたいとは思わない。世人は、このような重大な判決に、注意を払う傾向にある」と述べている。(J.L. Katz, op. cit., p.62. N. Henry, op. cit., p.307.)

以上の判決三者は、本質的に、一九世紀における公務員制改革論者の目標を合憲とするものにほかならない。彼らは、公務員制を政党政治から引き離し、政党政治を公務員制から引き離すことを、積極的に提唱したのである。(D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.87.)

第二節 政治／行政分断論 (二)

II Pendleton Act

一九世紀末葉の一八七〇年代および一八八〇年代に、《獵官制》がもたらす行政の腐敗・非能率・不経済・浪費が媒体となって、《獵官制》に対する世人の不満が鮮やかな閃光を放ちながら触発され、そのことが、《獵官制》を《資格任用制》(merit system) の方向へ誘う力として働いき、《獵官制》から《資格任用制》への再編成を呼びよせる役割を、担うにたつた。そこには、《獵官制》から《資格任用制》へ連れだしてゆく力学が、作用しているといえよう。こうした世人の不満は、一八八三年一月十六日の公務員法 (Civil Service Act) の制定として完結する。当該法は、通常、ペンドルトン法 (Pendleton Act) と呼称され、著名である⁽¹⁾。

もとより、ペンドルトン法制定以降の一九世紀末にいたっても、《獵官制》の終焉の刻に置かれた光源から、《獵官制》に内在する民衆主義 (populism) を、強烈な光芒で、いわば、刹那に逆照射する《獵官制》擁護論者は、必らずしも皆無ではなかった。こうした《資格任用制》に対する一九世紀最後の挑戦は、一八九六年の大統領選挙に表明された。当時ようやく噴出を求めるにいたった民衆の感情を最も切実に表現し、社会、とりわけ、西部地方における不遇不満の分子をよく代表した、民主党 (Democratic Party) の大統領候補ウィリアム・ジェニングス・ブライアン (William Jennings Bryan) が、すなわち、これに当たる⁽²⁾。

この選挙で、ブライアン候補は、A・ジャクソン (Andrew Jackson) 大統領の主張と波調を合わせ、こだまをかわし合⁽³⁾いながら、次のようにいう。

「終身公職占有階層 (a permanent office-holding class) の存在は、我が国における政治・行政・社会諸制度に、そぐわない。任命職における任期の固定化こそ、まさしく、その公務遂行の能率性をいささかも損うことなく、多数の市民に、公務就任への道を開くものであろう」。

一九世紀の七〇年代・八〇年代における《獵官制》にともなう過度の腐敗は、集票作業という《政党の型通りの請負仕事》(party hack work) の遂行の成果を根拠として、公職に就きえた《官僚群》(bureaucrats) を政府から駆逐し《獵官制》に弔歌を捧げようとする、いわば《獵官制》に対する負の告発である公務員制改革運動を、時代の底流から表面に奔出させるにいたった。この時期には、多かれ少なかれ、絡み合いながらも独自に進行していた改革運動の諸系列が、互いに支え合い、積み重なって、巨大化し、それが辿りついた一つの頂点が、Pendleton Actの制定として画される。⁽⁴⁾

このように、ペンドルトン法の制定にいたるまでに、複数の改革運動の諸系列が、接合し、流れこみ合い、共同・共振において、一つの政治潮流を形成した。さらに、この潮流は、垂直軸に配された二極によって、構造化されている。その一極は、前項で言及した《獵官制》批判であり、他の一極は、いわば、補助的な延長線というよりは、むしろ、主導線である racism⁽⁵⁾である。こうした二極から発する線が、交わり、結節する点を解きほぐして、再構成されたところに、ペンドルトン法が成立する。⁽⁵⁾

一九世紀後半における公務員制改革運動の諸系列を述べれば、以下のようになる。⁽⁶⁾

第一は、一八六五年から一八八三年にいたるまでの期間、少数の知的理想主義者の集団が、公務員制全体の徹底的な改革を、世人に訴えたということである。

一九世紀後半以降、《獵官制》がもたらす政府の腐敗・非能率・不経済・浪費に対する人々の不信と嫌悪は、明瞭となるにいたった。合衆国は、《経済革命》の後、領土・経済・社会・政治の諸局面において、途方もなく急速に規模を巨大化し、

各局面における諸機能は共存し、混在し、また、混融しつつ、過剰なまでにひしめき合い、定め難い状況を呈することとなった。⁽⁷⁾

しかしながら、こうした諸状況を收拾しうる統治様式は、全国・州・地方の各政府段階において、なお、《経済革命》以前の素朴な状態にとどめられていた。《政治的な縁故》(political ties) や、《現金支給》(cash payment) が、人々を、公共部門における様々な職務に、確実に繋げる通路として作動した。賃金の《ぴんはね》(kickback) という形式の《腐敗》(corruption)、《政府内部の秘密情報・知識に基づく利益確保》(benefiting from insider knowledge)、それに、《赤裸な収賄》(outright bribery) は、都市の政党幹部組織 (political machine) を基軸とする当時の政治状況の深層に、マグマとなって堆積していた。⁽⁸⁾

このように、諸局面の規模の巨大化という途方もなさと、諸局面の諸機能の混在・混融の過剰さとは、時代の変化の波を浴びていない《経済革命》前の旧態依然の統治様式と、互いに共鳴音を響かせ、協同し合って、政府の腐敗・非能率・不経済・浪費の係数を、高めてゆく。

こうした事態に直面して革新主義 (Progressivism)⁽⁹⁾ の傘の下に集結した公務員制改革論者 (reformers) は、《獵官制》を通じて、非能率であるばかりか道徳的にも問題のある政府の存在様態を最深くで規定する原液質である、都市における政党幹部組織主導の政治を打破し、これに代って、当時の《獵官制》支配の状況の先端からは確かに遠い距離にあった、有能にして能率的に職務を遂行する政府職員を確実に充当しうる科学的根拠に基づいた人事体系の構築を、強く求めた。⁽¹⁰⁾ これは、政府における人事体系の新たな季節の到来を告げる胎動の姿といってよからう。

このような革新主義の公務員制改革論者は、大部分、東部沿岸地帯における上流、もしくは、中流上層の出身者であった。彼らは、生粋のプロテスタントの白人であり、当時の政治状況の底に澱んでいる影の部分である政党幹部組織からは何の利

益もこうむっていなかった。改革論者は、幹部組織から質的に画然と峻別される圏域のいわば異界の住人であった。⁽¹¹⁾

こうした事情から、改革論者は、当時、合衆国に大量に流入しつつあった東欧・南欧の移民に代って、彼ら自身のような視野の広さ、視点の高さ、学識、円熟した判断力、豊かな創意裁断力、冷徹な分析力など、理性の武装を固めた人々が政府の公職を占有し、彼ら自身による綿密な計算と深い省察の上に、政府が構成されるということを、期待していたといつてよい。⁽¹²⁾ いずれにせよ、改革論者の《嫌悪の対象》(bête noire) は、政党と政治一般であった。彼らの改革の若干は、あえて、合衆国における政党の弱体化を意図したものであった。それは、学歴に基づく公開・競争の公務員試験制度の導入に視われよう。Frederick C. Mosherが指摘したように、⁽¹³⁾ 革新主義の改革運動は、本質的に積極性を欠いている。「改革運動は、我々が人事行政と指称する事項と道義とを、いいかえるならば、本質的に『善』対『悪』の含蓄 (connotation of intrinsic "goodness" versus "badness") と結びつく。⁽¹⁴⁾

革新主義の改革論者は、また、失われた過去の引力にひかれたという意味において、基本的に保守主義的 (conservative) であった。⁽¹⁵⁾ 彼らにとって、あらゆる政府に妥当するその原型的構造とは、ジャクソン民主政ならびに《経済革命》の以前における識者の政府にはかならない。⁽¹⁶⁾ それは、《富み、かつ、家柄のよい》(rich and well-born) 識者による政府である。⁽¹⁷⁾

改革論者は、「ジャクソン民主政と産業革命以前における旧き良き時代の態勢」(the attitudes of the good old days before Jacksonian democracy and industrial revolution) への回帰を切望した。⁽¹⁸⁾ こうでろう「旧き良き時代」とは、「家柄、社会的地位、そして、学歴を有する人々が、明白に社会の指導層を構成するという時代」(days when men with their background, status, and education were the unquestioned leaders of society) にはかならない。⁽¹⁹⁾

革新主義の改革論者が希求していた政府像は、建国初期におけるG・ワシントン (George Washington) 政権における政府と遠く響き合い、この一点に向って力強い求心性を働かせせる。彼らは、《品性の適任資格》(fitness of character)

というワシントン政権における公務員の選考基準を媒体とし、それを通して、革新主義の時代における人々の《反獵官制》感情を誘起させ、さらにその感情を《富み、かつ、家柄のよい》識者の政府へと結晶化し再編成してゆくことを試みた。⁽²⁰⁾ 彼らが、求めた政府の原像は、建国初期における政府との構造的等質性と機能様式の合致とを実現した政府にはかならない。⁽²¹⁾

革新主義の改革論者のなかには、George William Curtis、Carl Schulz、Richard Henry Dana、それに、Thomas A. Jencksなどが、含まれる。⁽²²⁾

第二は、こうした改革論者による結社の群生である。

公務員制度改革問題は、広範囲にわたる改革支持集団を、反《獵官制》志向の明確な輪郭で凝集させた。一八七〇年代後半と一八八〇年代前半には、公務員制度改革を唱導する様々な結社が組織され、互いに交信し交響し合う広大な政治・行政宇宙へと開かれていった。ここには、細分化・断片化の力学が導入されており、公務員制の改革という一般的・総括的な文脈のなかの断片の集積であった。

一八七七年に、公務員制度の改革を提唱する最初の結社であるNew York City Service Reform Associationが発足した。当該結社に倣って、公務員制度改革の有力な支脚として、一三州に公務員制度改革の結社が組織された。これらの結社は、恰も数多の分子群が微細な波動のうちに揺れ動きはじめたように、一八八三年に、合同し、今日、National Civil Service Leagueとして知られるNational Civil Service Reform Leagueを結成した。

こうした諸結社は、政治指導者に公務員制度改革への圧力行使することを試みた。しかし、より重要なことは、公務員制改革の結社が、《獵官制》に精密な視線を向け、その弊害について、人々に、教育しはじめたという事実である。結社は、道義的な善という普遍性の高みから俯瞰する鳥の視線にたつて、《獵官制》は職務倫理を退廃に導くばかりではなく、さらに進んで、人々の悪しき貪欲を増長させるものとして、《獵官制》を厳しく論難した。

けれども、少なからぬ人々の《獵官制》に対する関心は、公務員制の改革を誓約する大統領候補への投票という形で、明示されたにせよ、彼らが、公務員制の改革に、強烈な関心を抱くまでにはいたらなかった。諸結社による公務員制改革への教育や啓蒙は、人々に対して、乱反射的な効果をあげたにすぎないといえよう。公務員制改革の諸結社や論者は、公務員制改革に次第に関心をつのらせていた報道機関と互いに反射し合い、寄り集まり、積み重なって、人々や政治家に大きな影響力を及ぼすことができたのである。⁽²³⁾

第三は、一八八二年における最高裁判所の判決の効果である。Ex parte Curtis事件の判決が、これに当る。⁽²⁴⁾ 議会は、一八七六年に、政府職員に対する《政治賦課》(assessment)の禁止を内容とする法律を制定した。この慣行は、若干の管轄権(jurisdictions)内で、いまもなお、存在する。《政治賦課》は、政府職員が、自己の俸給の一部を、彼の所属する政党組織、もしくは、他の後援者に、《献金》(contribution)、あるいは、《びんはね》として、給付することを含む。もとより、《獵官制》の最盛期には、この慣行は、円滑に遂行されていた。もし政府職員が《献金》の給付を拒否するならば、それは、解任と一直線に結合する。《獵官制》は、献金拒否を、解任の等価物としかみようとしない。両者は、判然と分離されていない。

財務者(Treasury Department)の職員であり同時にニューヨーク州共和党の財務担当者であったNewton Curtisが、一八七六法の違反を根拠に公判に付せられたとき、《政治賦課》は、政治的不祥事として、人々の憤慨を招いた。この事件について、最高裁判所は、Curtisの有罪と一八七六年法の正当性を支持した。この判決は、公務員制改革運動に、公務員制改革の実現の一点に向って一気に飛翔してゆくための重要な踏み切り板としての役割を担ったといってもよい。⁽²⁵⁾

第四は、一八八一年における獵官失意者Charles GuiteauによるJ・A・ガーフィールド(James A. Garfield)大統領の暗殺の余波である。

ガーフィールド大統領は、暗殺事件前に、公職追求者の執拗な要求に辟易し、自己の心中を次のように語っていた⁽²⁶⁾。
「来訪者の流れは、……いつしか奔流となって私の日常生活を押し流すようになった。……公職獲得を目ざす貪欲さとそれに基づく私に固有の時間の消尽の双方に対する私の心の苦痛のなかにあって、私は、悲鳴をあげたいと思った」。

このような状況の下で、暗殺事件が勃発した。ガーフィールド大統領の暗殺は、《獵官制》がもたらす弊害を、劇的に象徴する事件であり、公務員制改革が、差し迫った急務であることの深い警鐘をはらんだ事件であった。また、これは、公務員制改革を目ざす全国立法の制定に、世論を収斂させる焦点でもあった。この意味において、ガーフィールド大統領暗殺事件を通して、公務員制改革の係数は、十分に高まったといってよい。公務員制改革という、この事件を越えた次元に接続してゆく回路が、この事件の底に、ひそかに開かれていたと考えることができる。

第五は、racismの浸透である。アングロサクソンの文化的遺産を継承するアメリカ人と、一九世紀後半に新たに到着した移民集団との間における熾烈な緊張と葛藤の力学が、これに当たる⁽²⁷⁾。この時期における今日にいう人種的少数者の移民の増大による彼らの政治的勢力の急成長に対する世人の、とりわけ、アングロサクソン系を中心とする旧移民の威怖が、公務員制の改革によって、新移民の政治的影響力の行使への接近路が、断絶されないまでも大きく限定されることから、公務員制改革の潮流の底部を占める隠れた動因にほかならない。

一八八一年に結成されたNational Civil Service Reform Leagueは、イギリスもまた公務員制改革に関心を抱いていることを知り、Leagueの構成員の一人であり改革論者であるD・B・イートン (Dorman B. Eaton) をイギリスに派遣し、彼は、公務員制改革を主導していたS. NorthcoteとJ・C. Trevelyanの両卿、そしてJ・S・ミル (John Stuart Mill) との公務員制改革を主題とする正式の会談に臨んだ⁽²⁸⁾。

イギリスにおける公務員制改革の動機の一つは、合衆国と同一の律動・波調を有し、新たな政治勢力の台頭に関する懸念

である。アメリカ・イギリスの双方における当時の状況は、全く同質の色調で包まれていたといつてよい。

イギリスにおける上流階層は、重商主義的な商業基盤の上に成育した新たな階層の台頭に、脅威を覚えた。こうした新階層は、日増しに加速度的に富裕化し、土地、名誉ある肩書、爵位、そして、社会的地位、などを、購入することが可能となった。これらは、いずれも、伝統的に世襲財産に属する事項である。⁽²⁹⁾

これに対して、上流階層は、公務員の採用基準を、資格／能力の基層の上に設定し、さらに、資格／能力を、採用試験の実績と公式の学歴の双方の観点から明定するという、対抗手段を講じた。これは、公務員の採用を強靱な知性の網の目をくぐらせようとするものにほかならない。こうして、最低段階における公務員の任用は、小学校 (elementary school) 卒業の学歴と、競争試験における高得点の達成、中間段階における公務員の任用は、中等学校 (secondary school) 卒業の学歴と、競争試験における高得点の達成、最高段階では、大学卒業の学歴と試験結果、以上を要件とする。イギリスの社会経済文化の脈絡の下では、教育を受ける機会は、必ずしも均等に配分されているわけではない、イギリスにおける公務員制改革の意図するところは、最高段階における公務員の任用は、社会における上流階層のみに限定しようとする点に求められる。そこには、階層支配という新たな色彩が、立ちのぼる。そして、公務員制改革の全体的構造が最終的に結節する中心が、この階層支配にあるといえよう。上流階層には、試験結果という客観的数値への習伏という謙譲さと、客観的数値に階層意識・階層支配・ある種の racism のような主知を、その背後に働かせるといふ傲慢さの、両極間の緊張関係が作用している。⁽³⁰⁾

他方、アメリカにおいても、公務員制改革論者の主張を貫通する頑健な一筋の糸が、存在する。改革論の様々な断面を、より強力に接合する軸が、これであり、racism が、これに当たる。⁽³¹⁾

この当時における公務員制改革論者も、また、企業経営者も、均しく、政治における低位階層ならびに移民人口の両者の

影響力を減退させることによって、自己に有利な政治体制を創出しようとする思考の系譜を共有していた。改革論者の思考曲線のカーブを跡づけるならば、低位階層や移民の諸集団による政党幹部組織主導の政治への参加が、多数の改革論者の所属する中流・上流階層のアングロサクソン系アメリカ人の政治的影響力を、少なからず減殺する傾向にあるというのが、これに当たる。改革論者の論理によるならば、《獵官制》の打破が、低位階層・移民集団が閉じこもる城郭となっている都市の政党幹部組織を瓦解に導き、その組織の指導者を打倒し、そこから波紋を拡げて、中・上流階層出身の廉潔な全国的な政治指導者の出現を促す。ペンドルトンの大部分を作成した改革論者のD・B・イトンは、この点について、次のように記している。⁽³²⁾

「我々は、政治の世界において高位置を占め勢威を揮っている一連の政治家を、まのあたりにみている。彼らは、もとより、人々の社会生活および学校教育生活 (social and educational life of the people) において、重要な役割を果たしてこなかったし、また、生来、そうした役割を演じうるだけの資格/能力も欠く。政治は、次第に、取引、あるいは、本来の政治業務とかけ離れた別の職業となる傾向を、強めている。高い品格と十分な資格/能力は、人々の心のなかでは、公共生活から乖離しはじめたのである」。

別の指導的な改革論者であるC・シュルツ (Carl Schurz) は、次のように主張している。⁽³³⁾

「我が国の公共生活における正当な分野に、もう一度、能力、高い品格、そして、公共精神を復帰させるためには、さらに、活力ある政治を、自尊心に溢れ旺盛な愛国心を抱く大志ある人々に、いまひとたび、魅力的なものにするためには、我が国の政党を、それに、少なからざる程度、我が国の公務 (public affairs) の管理・運営を、その政治手腕のすべてが売官という拙劣な術策に焦点を合わせている人々の支配から救出する」ことが、必要不可欠である。

こうしたことから、シュルツによるならば、「公務員制における数多くの職位のなかで、政治的職位 (political offices)

は皆無も同然である。政治的職位とは、人々が選挙の投票において承認しうる政策を創案し施行することに関心を集中する公職である」。

このような主張を繰り返す改革論者のなかにあつて、恰も極限值に接近するようなアングロサクソン系優位の racism を展開したのが、W・ウイルソン (Woodrow Wilson) である。⁽³⁴⁾

ウイルソンは、澎湃として寄せる波のような移民について、次のように述べている。⁽³⁵⁾

「合衆国の品性は、……年を追うごとにヨーロッパから殺到する巨大な数の移民によつて、深い影響を受け、また、修正されつつある。沈着さと、自治を目ざす慎重な行為とを鍛錬されている我々自身の穏健な気質は、外国人氣質を絶えず注入され、毎年、部分的ながら腐敗を経験している。我々自身の一様にして平穩な習慣は、変転して止まない旧世界の喧噪の熱狂的な習慣と、交配をよぎなくされている。我々は、疑いもなく、深化しつつある人格的要素の退廃を、そして、おそらく、人間的素質の墮落を、自ら制してゆくことの難局に、遭遇しつつある」。

右の言葉に示唆されるように、ウイルソンの公務員制改革の意図は、大量移民による合衆国の政治文化に対する壮絶な影響力という神話への解毒剤として、公務員制改革を、作用させることにあつたと考えてよからう。ウイルソンは、また、次のように述べている。⁽³⁶⁾

「公務員制改革は、良き政府の実現のために、著しく賢明な方策であり、また、緊急に必要な方法でもある。しかし、この方法は、着想において必らずしも民主的ではない。……それは、平均人 (average man) を、あるいは、『庶民』 (man of the people) を、『学識者』 (man of school) に、取り換えることである」。しかし、ウイルソンの確信するところによれば、公務員制改革が、合衆国に寄与するところは、多大である。「我々が、移民増と外から持ちこまれた変化の双方に直面して、我々の国民性を完全な形で保存し、また、我々の旧きよき時代の独創性を、維持しうる唯一の方途が、公務員制改革に専一

することによって、また、政策の構想と執行において十分な権能を授与された政治指導者を前景に押し出すことによって、確保される」。

この当時における企業経営者という新たに形成された階層が、何よりも恐れたことは、《社会主義》(socialism)を榜擣する政党の登場と労働組合の結成であった。なぜなら、これらの政党や組合は、主に移民労働者によって指導され、また、彼らの中核に居すわって、彼らの間に、自己に対する強烈な支援要請の光を放射すると考えられたからである。しかも、政治意識に覚醒している企業経営者は、一旦、政党が、《政治賦課》を否定され、投票獲得と政治参加への誘引手段として、情実人事にもはや依存しえないとしたら、政党は、必然的に、社会における富裕層に向ってベクトルを変換し、自己の組織運営と選挙運動のための資金の提供を、富裕層に強請してくるに相違ないと、判断した。こうして、公務員制改革論者と新進の企業経営者とは、移民集団の激増を前にして、共通の了解基盤に立つにいたった。双方の間には、自在な相互変換式が、結ばれたといつてよい。⁽³⁷⁾

政治的に眺めるならば、公務員制に関する主要な闘争の境界線は、一方に、企業経営者と、中・上流階層のアングロサクソン系アメリカ人、他方に、低位階層の移民集団および《獵官制》擁護の政治指導者群、以上の二者の間に引かれる二元的構図を完成させている。この二者の系列を時間軸にそって追うならば、一方の系列は、《反都市》(antiurban)、《反政党幹部組織》(antimachine)そして、《外国人嫌い》(xenophobic)の、旗幟を鮮明にする革新主義運動の山脈を築きあげ、他方には、農業・移民諸利益を素材に全国政党を鍛造しようとする《民衆主義感情》(populist sentiment)とつづ、一つの系譜の線が、かなり明確に認められる。このような深い政治的亀裂は、一九一〇年代まで、持続したのである。⁽³⁸⁾

ウイルソンの思考回路を基部で支えているのが、彼の愚民観である。ウイルソンの様々な主張は、愚民観という主題的磁場の上に、脈絡づけられよう。彼の愚民観は、次の言葉に、端的に示される。⁽³⁹⁾

「多数者は、したがって、主権を有する一般の人々は、……利己主義的であり、無知であり、小心者であり、強情である。……彼らは、人格所有者ではない (not persons)。彼らは、先入観、すなわち、偏見に囚われている。偏見とは、理性の子 (children of reason) ではないため、理性によって説得できるものではない」。

この言葉に論理の基本的骨格がみとれるように、良き政府には幸運なことだが、民主主義社会における《学識のない一般大衆》 (the uninformed Great Unwashed) の政治的な偏向性と愚鈍とを是正する学識あるエリート層が、行政官の実体を構成してゆくべきだという、ウイルソンならびに改革論者の直截な見解の表現は、世人に屈辱感を与えるものといつてよい。⁽⁴⁰⁾

しかし、官僚制と民主主義とは、相互に対極に位置する。⁽⁴¹⁾ すなわち、少くとも、官僚制と民主主義とは、行政官が、典型的にいうならば、一般大衆よりも、当面の問題に関連した潤沢な情報を専有しているという意味において、極端なまでの対照性を示す。政治過程からの一般大衆の放逐というウイルソンの思考回路は、彼らが、学識に基づく道理を尽した理性的な政治選択をなしえないという前提の上に成立する。このような前提は、今日、行政官の思考回路の地図の内部には、もはや、存在していない。⁽⁴²⁾ ウイルソンの心象風景は、建国初期に鮮明な画面に仕上げられた政治風景を、想起させるといえよう。

以上に叙述した公務員制改革運動の諸系列が、反応し合い、重なり合った集積のなかに、ペンドルトン法が、静かに結晶してゆく。

ペンドルトン法の特徴は、一般に、次の五点に集約される。⁽⁴³⁾

第一は、大統領に責任を負う超党派の《人事委員会》 (Civil Service Commission) の創設である。これによって、一八九七年の第二次公務員法によって設立された今日の《人事管理庁》 (Office of Personnel Management) および《資格任用制度保護委員会》 (Merit Systems Protection Board) の法的基礎が、形成された。人事委員会は、公務員の任免に関する

政治的恣意を防止するための独立機関であった。人事委員会三名のうち、二名以上が同一政党に属することを、禁止したことは、人事委員会が単一の政党によって独占される結果の生ずることを、予防する配慮を示したものであるといえる。これによって、人事委員会は、《獵官制》が支配していた政党からの中立的地位を、少なからぬ程度、保障されるにいたった。

第二は、任用の条件として、法定の公開試験制を確立し、これに関する執行命令公布の権限を、大統領に付与したことである。

第三は、公開試験制が、いわゆる《分類官職》(classification)に限定され、一方に、上院の承認を要する大統領の直接任命に関わる公務員と、他方にlowest gradeの公務員の双方が、その範囲から除外されたということである。

第四は、《政治賦課》と公務員の政治活動への従事が、明白に禁止されたということである。

第五は、特別の《行政階層》(administrative class)、したがって、《事務次官》(permanent secretaries)の不在である。

このことは、一つに、アメリカでは、イギリスに比べ、階層格差が、相対的に、厳格でもなければ大きくもないということによる。もう一つは、イギリスの上流階層の子弟を公務員任用へと接続させる「オックスフォード・ケンブリッジ回路」(the Oxford and Cambridge channel)と等価の対応回路が、アメリカには存在しないということである。⁽⁴⁴⁾

このようなアメリカにおける《行政階層》、あるいは、《事務次官》の不在は、公務員法の定める中立性の概念が、社会的対応を犠牲に供してまでも、支持されることはなかったという事実を、示している。公務制における最高位は、政治的行政官の占有するところとなっている。⁽⁴⁵⁾

以上である。

ペンドルトン法は、一八八三年一月に、議会通过した。ペンドルトン制定への促進契機として、ガーフィールド大統領の暗殺が、一般にあげられている。しかし、大統領の暗殺は、当該法の議会通过の一年半以前の事件である。したがって、この事件には、ペンドルトンを議会通过させるだけの爆裂弾のような魔力は、既がないとみてよい。むしろ、この事件は、凍結状態に封じこめられていたと考えてよからう。ペンドルトン法の促進契機として、ガーフィールド大統領の暗殺事件は、評価されすぎているといえることができる。⁽⁴⁶⁾

もう一つの促進契機として、一八八二年選挙における下院共和党の勢力後退が、考えられる。⁽⁴⁷⁾この事実が、ペンドルトン法制定に向かって開かれた政治空間を、創りあげたのである。一八八二年の議員選挙において、民主・共和党が獲得した下院の議席数は、民主党二〇〇(七〇増)、共和党二一九(三三減)、上院の場合、民主党二六(一減)、共和党四〇(三増)となっている。⁽⁴⁸⁾

一八八〇年代にいたって、民主党は、公務員制改革を、選挙の争点として取りあげはじめた。これによって、民主党は、州選挙において、著しい成功を収めた。一八八二年には、民主党員G・クリーヴランド(Grover Cleveland)は、ニューヨーク州知事に選出され、民主党は、連邦議会における下院を支配し、そして、オハイオ州選出の民主党上院議員G・ペンドルトン(George Pendleton)は、過去に二度も議会通过に失敗している公務員制改革草案を一新し、三度、議会に提出した。⁽⁴⁹⁾

他方、共和党は、一八八四年における大統領選挙の敗北とそれにもなう公務員の任命権の喪失とを少なからず恐れ、当時の自己に不利な政治状況の内面に探索の測鉛を下ろし、ペンドルトン法案を、当該法案は既に官僚機構内で職務を果たしている多数の共和党員を公務員保護の下に彼らの職位に固定的に配置するものと了解した。共和党は、一八八四年における民主党による大統領職の確保の序章からそれに引き続く大量の情実人事権の行使の終曲にいたるまでの、危機的状況の出現

から自己を防衛するために、当該法案の支持を、自己に有利な政治状況の出現と展開を決定的に告げる暁鐘とみなし、当該法案支持に向って驀進した。ペンドルトン法案は、一八八三年に、共和党の支持を受けて、首尾よく成立した。共和党は、ペンドルトン法の支持を武器とし、また、楯として、民主党大統領による情実人事権の行使から自らを保護するために、反対党提出法案に対する積極的支持という異端の座に居直りながら、次期大統領選挙における勝利という正当な道を踏破しようとしたのであった。⁽⁵⁰⁾

もとより、民主党は、自己利益実現のために四囲の状況を観察し、好機を捉えて、恰も転轍器のように政治方向を変換させる共和党の戦略を、認識していなかったわけではない。民主党は、ペンドルトン議員に、大統領職を奪還するまで、法案の議会への提出を思いとどまるよう説得した。しかし、民主党は、彼に翻意を促すことに失敗した。⁽⁵¹⁾ 共和党は、自己の方向旋回を、ガーフィールド大統領の暗殺事件と結びつけ、この事件との間に対応と相乗の糸を張り渡し、その旋回の主観的・功利的発想を客観的・公共的なものの表現として合理化し、正当化を試みた。⁽⁵²⁾

一八八三年のペンドルトン法の成立によって、合衆国における公務員制という現実の構造体の基礎工事は、完了した。しかし、当初、ペンドルトン法の適用対象は、連邦政府職員の一〇%にすぎなかった。「一八七七年から一九〇〇年までの間、全体としての資格任用制は、国内的にみても一貫性を欠き、あるいは、連邦政府内においても完璧を期することが、できなかった⁽⁵³⁾」と論評されたのも、理由のないことではない。

けれども、ペンドルトン法制定とほぼ時を同じくして、州・地方の管轄域内で、公務員制改革が、採択されはじめたといふことも、事実である。New York、Albany、Buffalo、Syracuse、Chicago、Evanston、そして、Seattle⁽⁵⁴⁾の諸都市は、資格任用制を一八八〇年代ならびに一八九〇年代に導入するにいたっている。ペンドルトン法の制定された一八八三年には、ニューヨーク州が、州として最初に資格任用制を実施した。しかし、それから二〇年を経過した後に、マサチューセッツ州

が、第二の州として、資格任用制の実施に踏みきっている。今日では、全国・州・地方の管轄域のほぼ全体に、資格任用制は、普及しているとみてよい。⁽⁵⁴⁾

- (1) David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd ed., 1993, pp.204-205.
- (2) Ibid., pp.204-205.
高木八尺『米國政治史の研究』(一九五〇年)(岩波書店) 六二頁―六三頁。
- (3) D.H. Rosenbloom, op. cit., p.205, and *Federal Service and the Constitution*, 1971, pp.70-71.
因みに、一八九六年の大統領選挙における勝利者は、共和党 (Republican Party) の候補者 W・マッキンレー (William McKinley) である。マッキンレー候補の選挙人団体制 (Electoral College) における大統領選挙人 (presidential electors) の獲得数は、二七二、一般得票数は、七、一〇二、二四六であった。
ブライアンの場合、大統領選挙人の獲得数は、一七六、一般得票数は、六、四九二、五五九である。
一八九六年の大統領選挙には、このほかに、第二党候補者四名が、出馬していた。この四名は、いずれも、大統領選挙人の獲得数は、零である。彼らは、単に少数の一般投票を取得したにすぎない。彼らの所属政党と一般得票数を示すならば、次のようになる。
J・M・パーマー (John M. Palmer) ・国民民主党 (National Democratic Party) ・一三三、一四八票。
J・レヴァリング (Joshua Levering) ・禁酒党 (Prohibition Party) ・一三三、〇〇七票。
C・H・マチェット (Charles H. Matchett) ・社会労働党 (Socialist Labor Party) ・三六、一七四票。
C・E・ベントリー (Charles E. Bentley) ・国民党 (Nationalist Party) ・一三、九六九票。
以上である。[C・A・ビード著、斎藤 眞・有賀貞訳編『アメリカ政党史』(一九六八年)(東京大学出版会) 二六二頁―二六三頁参照。]
- (4) 拙著『現代行政学』(二〇〇二年)(見洋書房) 二〇〇頁―二〇三頁参照。
D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., pp.204-210, and *Public Administration and Law*, 2nd ed., 1997, pp.2-3.
N. Joseph Cayer, *Public Personnel Administration in the United States*, 3rd ed., 1996, pp.20-23.

- 辻 清明『公務員制の研究』（一九九一年）（東京大学出版会） 八八頁―九七頁、一八七頁―一九八頁。
 see U.S. Civil Service Commission, *22nd Report*, 1905.
 Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed., 1982.
 Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 7th ed., 1999, pp.282-284.
 see also Brian J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*, 1996.
- Michael E. Milakovich and George J. Gordon, *Public Administration in America*, 7th ed., 2001.
 Steven W. Hays and Richard C. Kearney (ed.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 4th ed., 2003.
 Frank J. Thompson (ed.), *Classics of Public Personnel Administration*, 3rd ed., 2003.
- (5) F.J. Thompson, "Beginnings: Politics and Public Personnel Policy", in F.J. Thompson (ed.), op. cit., pp.1-10.
 see also Dennis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, 1984, pp.29-32.
 Felix, A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, 3rd ed., 1986.
- (6) 拙著『現代行政学』前掲二〇〇頁―二〇三頁参照。
 N. Joseph Cayer, op. cit., pp.18-23.
 辻 前掲一八七頁―一九二頁参照。
- (7) 高木 前掲書四七頁―五七頁参照。
- (8) Lana Stein, "The Political Context of Public Personnel Administration", in Hays and Kearney (ed.), op. cit., p.3.
- (9) ここにいう革新主義とは、一九世紀の末葉における『経済革命』の完成に際して、ようやく顕著となった、アメリカの政治的経済的社会的変動にともなう、政治の改革と社会改良の目的のために興起し、約二〇年間にわたり、T・ローズヴェルト (Theodore Roosevelt)、W・ウイルソン (Woodrow Wilson) などを、その戦士として、共和・民主の二大政党を動かし、また、ときに第三党を樹立して、深甚なる影響をアメリカ政治の動向に及ぼした革新主義の人または運動を指す。
- 革新主義の簡明な定義を試みるならば、革新主義とは、一九世紀末葉にアメリカに起り、政治の郭清と衆民政の実現とを企て、公益のためにする国家の任務の拡大を認め、自由放任主義を廃棄して、国民経済組織に対する政府の干渉の必要を主張し、さらに、時を追って、

一層、集合主義的傾向を加味しつつある主義である。

革新主義の二大眼目は、政治の局面における腐敗の改革、ならびに、民主政の実現を期する政治制度の改善と、社会経済の局面における公益のためにする国家の積極的干与とであり、その中枢の思想は、国家任務の拡大を認める、いわゆる文化国家の観念に由来する。

高木 前掲一九七頁—二二五頁。

see also B.P. De Witt, *The Progressive Movement*, 1916.

Alan Pendleton Grimes, *American Political Thought*, revised ed., 1960.

Frank Otto Gatell, Paul Goodman, and Allen Weinstein (ed.), *The Growth of American Politics: A Modern Reader*, Volume II,

Since the Civil War, 1972.

William L. Barney (ed.), *A Companion to 19th-Century America*, 2001.

(10) H.J. Thompson, op. cit., p.3.

(11) Ibid., p.3.

(12) Ibid., p.3.

(13) F.C. Mosher, *Democracy and The Public Service*, op. cit., p.68.

F.J. Thompson, op. cit., p.4.

(14) see Jay M. Shafritz, *Public Personnel Management: The Heritage of Civil Service Reform*, 1975.

Dennis L. Dresang, *Public Personnel Management and Public Policy*, 1984.

(15) D.L. Dresang, op. cit., p.29.

(16) Ibid., p.29.

(17) 周知のように、『富み、かつ、家柄のよい』という言葉は、A・ハミルトン (Alexander Hamilton) が一七八七年の憲法制定会議において、六月八日の会議で発した言葉である。〔拙稿「断想録—アメリカ・一七八九年—一七八八年—Federalists V. Anti-Federalists—」『研究年報』一五号・平成八年十月・神奈川大学法学研究所六八頁—六九頁参照。〕

ハミルトンは、この日、人民の多数者と彼らが信奉する民主主義に対する敵意と非難を集中的に表現した。〔拙稿 前掲六八頁—六九頁。Max Farrand (ed.), *The Record of the Federal Constitution of 1787, 1911*, vol. I, p.299〕

「すべての社会は、それ自身、少数者と多数者とに分れる。前者は、富み、かつ、家柄がよい。後者は、人民大衆である。民の声は、神の声といわれる。しかし、いかにこの言葉が一般に引用され、また、確信されようとも、それは、事実に反する。人民は、粗野で信用できない。彼らは、ものごとを、正しく判断することも、決定することも、ともにできない。それ故に、第一の階層、すなわち、少数者に、政府に対する明白、かつ、恒久的な参加権を与えよ。彼らは、第二の階層、すなわち、多数者の不安定性を抑止するであろう。そして、多数者は、不安定によって、何の利益も得られない故に、彼らは、よき政府をたえず維持するであろう。人民大衆の真只中で不斷に動揺する民主的議会は、着実に公共善を追求することができない。少数者から成る恒久的な団体だけが、民主政治の軽率妄動を抑えることができるのである。民主政治の粗野と抑制し難い傾向とは、統御を不可欠とする」。(see *Ibid.*, vol. I, p.51. Charles E. Beard, *The Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913.)

(18) Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883*, 1961, p.197.

see also Wilbur C. Rich, *The Politics of Urban Personnel Policy: Reformes, Politicians, and Bureaucrats*, 1981.

D.L. Dresang, op. cit., p.29.

(19) A. Hoogenboom, op. cit., p.197.

D.L. Dresang, op. cit., p.29.

(20) F.J. Thompson, "Beginning", F.J. Thompson (ed.), op. cit., pp.1-2.

(21) ワシントン政権とその直系の後継者による公務員調達方法は、次のように素描される。(F.J. Thompson, op. cit., pp.1-2.)

建国初期における政治指導者は、二十世紀に普及し、しかも、その内容を充実した公式の資格任用制 (formal merit system) の形式と運用の厳格性の保持と、格闘することはなかった。むしろ、彼らは、政府職員の任用と解任について、多大な自由裁量権を保有していたといつてよい。けれども、公式の資格任用制の欠落は、政治指導者が政府職員の任用に際して、職員志望者の能力や資格を顧慮する必要が全くなかったということを、必ずしも意味するわけではなかった。

むしろ逆に、G・ワシントン (George Washington) と彼の直系の継承者は、新たに設立された全国政府に、十分に能力と資格のある適任の職員集団を充当するために、独自の任用方法を採用した。社会における個人の地位、学歴、そして、アメリカ革命支持の記録などによって示される《品性の適任資格》 (fitness of character) が、職員任用の重要な基準であった。ワシントンが、《社会的声望》 (community stature) を重視したということは、新たに権能を授与された連邦政府に対する尊重と敬意の造築という、ワシントンに課せ

られた最も基本的な難題に視線を投げかけるならば、容易に理解されるであろう。ワシントンの推測するところによれば、新たに巣だちしたばかりの連邦政府の正統性は、地域社会のみではなく、広く社会一般において、広範の尊重と敬慕を確保しうる諸個人を、連邦政府に充当しうるかどうか懸っている (see Leonard D. White, *The Federalists*, 1956, pp.259-261, 317.)

これ故に、建国初期の全国段階における人事資源管理政策は、今日にいう資格任用制の上に成り立つ職業行政官制 (career system) と、多くの点において、波長が一致するような共振を起す。一七八九年から一八二八年にいたるまでのアメリカ史の著名な研究者は、次のように述べている。 (see L.D. White, *The Jacksonians*, 1956, p.362.)

中央政府においては、「公式に選考方法もなければ、また、慣習以外に何の保障もないにもかかわらず、職業行政官制は、ほぼ四〇年間にわたって、揺ぎない地位を保持してきた。……青年は、事務官として出発し、彼らの大部分は自らが採用された部省において労苦を重ねる。ただし、彼らのなかの少数者のみが、主任事務官 (principal clerks)、もしくは、筆頭事務官 (chief clerks) に昇進する。こうした少数者は、正確に反復される執務習慣、自己の小規模な職務世界に関する完璧な知識の所有、そして、部省からの信頼性の確保、以上のような長所を保持していた」。

こうして、革新主義の改革論者の提起する政府には、建国初期の政府の余映が、かなり濃厚に感じとられる。双方の政府には、同一の構造／機能の論理の糸が通っているとみてよい。

(22) 「公務員制度改革の父」と称せられるT・A・ジェンクス議員の業績に関する数少ない資料のなかにあつて、辻清明教授は、簡潔に同議員の公務員制改革の業績を次のように記している。(辻 前掲書一八九頁—一九一頁参照)。

ジェンクス議員の関心事は、公務員制度の一般的改革という一点に鮮やかに集約され象徴されている。彼が、「経費節減委員会」の委員に就任すると同時に、その実践的活動ははじまる。彼は、公務員制改革問題に関するイギリスの先覚者であるS・ノースコート卿 (Sir Stafford Northcote) やC・トレヴェリアン卿 (Sir Charles Trevelyan) との交遊を求めた後、一八六八年五月二五日に、「この国における改革の有力な起点」と称賛された卓越した報告書を提出するにいたった。その骨子は、①副大統領が新たに設置されるべき人事機関の長官に任ぜられること、②公務員の見習期間の設置および定期昇進の確保、③公務員任用試験の施行委員は、下級公務員のみならず大統領直属の高級公務員に対しても試験施行の権限をもつべきこと、以上である。

ジェンクス議員は、これによって、行政職がすべての市民に開放され、同時に大統領ならびに各省庁長官を、公務員任命に際して加えられる政治的圧力から解放することを、提案した。しかし、この提案は、当時の合衆国には、余りも急進的改革を企図するものとして、

時機尚早を理由に斥けられ、議会における政党諸勢力の同意を得ることができず、恰も地底の視角から仰ぎみるような、虚空に描かれた幻影に終った。

しかし、この報告書の提案は、他の少なからざる公務員制改革論者に刺激と援護を与え、彼らは、一斉に《獵官制》批判の放列をしき、提案の改革的思考を鏡とするにいたったという意味において、この提案は、公務員制改革の先導的役割を果たしたといつてよい。

(23) see A. Hoogenbloom (ed.), *Spoilsmen and Reformers*, 1964.

Charles J. Nelson, "The Press and Civil Service Reform", *Civil Service Journal*, vol. 13 (Spring/June 1973), p.1-3.

(24) 106 U.S. 371; 27 L. Ed. 232 (1882).

(25) ここで、南北戦争以降、ペンドルトン法の制定にいたるまでの、公務員改革の主要な動向を瞥見するならば、次の通りである。(N.J. Cayer, op. cit., pp.20-23.)

A・ジョンソン (Andrew Johnson) 大統領の指導力不足と、U・S・グラント (Ulysses S. Grant)・R・B・ヘイズ (Rutherford B. Hayes) 両政権の弱体性は、人事政策過程に対する議会の少なからぬ関心と強力な統制とを、喚び起こした。

もとより、議会の関心と統制は、人事政策のみに尽きるわけではない。それは、公共政策の形成全般に及ぶ。

T・ジェファソン (Thomas Jefferson) や A・ジャクソン (Andrew Jackson) などの、数少ない相対的に積極的な大統領の事例を別にすれば、それに、南北戦争期における A・リンカン (Abraham Lincoln) 大統領の《非常指揮権発動》(emergency action) を、この事例に含めないとしたら、一九世紀における立法作業は、総じて、議会の専権事項であった。この時期、議会は、立法作業の中心的装置として活用されたといつてよい。軍事と外交に対する大統領の憲法上の責任は、ほとんど問題視されることはなかった。なぜなら、一九世紀のほぼ全体を通じて、合衆国は、厳然と、国際政治の潮流の外に立ち、最少限の防衛力と外交手段とを維持していたにすぎなかったからである。内政面においても、連邦政府は、郵政事業の展開や公共事業企画の実施のような、相対的にいって、局地的な諸問題に関心を集中していた。危機的状况を除くならば、連邦政府が、一八〇〇年代を通じて、全国規模で行動するという事態は、相対的に皆無も同然であった。一八〇〇年代における連邦政府には、社会共同の福祉の実現を目ざして、社会的諸利益の共同体的調節を積極的に推進してゆくだけの強烈な、駆動力が欠落していた。大統領は、政策形成における第二次的役割を演じていたにすぎない。このことは、南北戦争の末期に、リンカン大統領が、下院指導者から、「大統領は、自己の任務を、執行義務 (executive duties) のみに、すなわち、法を形成することではなく、法にしたがい、法を執行することのみに、局限しなければならない」と説諭されたという事実にも、象徴されるであらう。

べ。[George, B. Galloway, *History of the House Representations*, 1969, pp.245-246.

Christopher J. Bosso, "Legislative Leader", *Congressional Quarterly Inc. (ed.), Powers of The Presidency*, 2nd ed., 1997, p.99.] のように、一九世紀における大統領は、一般に、戦争・恐慌などの危機を除き、法律の作成と法律の執行という二つの世界を分つ境界を、今日のように、自由に往還するということが、極度に困難であったとみてよい。

こうした状況にもかかわらず、公務員制度改革への努力を誘いだす牽引力も、このような状況のなかには備わっていた。

グラント政権の時代に、げんに、議会は、一八七一年の公務員法 (Civil Service Act of 1871) を通過させた。(辻 前掲書一九〇頁—一九一頁)

Carl Russell Fish, *The Civil Service and the Patronage*, 1963, p.213

しかし、当該法の提案者は、当該法を議会に通過させるために、歳出法案の追加条項として添付し、これを提出しなければならなかった。驚くべきことに、グラント大統領は、公務員制度改革の支持者であった。げんに、グラント大統領は、一八七一年の公務員法とはほぼ一致した相似形を描く立法を提起している。さらに、重要なことは、彼が、資格任用制の樹立を試み、議会における共和党議員の多くを、一驚させたということである。

一八七一年の公務員法は、その結果、公務に従事する政府職員を対象とする規則・規制を設定し、こうした規則・規制の作成と執行を補佐する顧問を任命する権限を大統領に授与することによって、人事政策過程に対する大統領の統制権を回復させたのである。この点について、辻清明教授は、具体的に次のように記している。(辻 前掲一九一頁)

『この法律 (一八七一年三月三日制定の公務員法) は、大統領に対し「公務員ノ能率ヲ増進スル目的ノ下ニ、官吏志望者ガカレノ志望スル行政部門ニ対シテ、ソノ年齢 (age)、健康 (health)、素質 (character)、知識 (knowledge)、能力 (capacity) ニ関シテ適切ナル資格ヲ有スルヤ否ヤヲ認定スルタメ、合衆国公務員ノ任用ニ関スル規則ヲ制定シ、サラニソノタメ、カカル試問ヲ実施スベキ人ヲ任命シ、且ツソノ任務ヲ規定シ、及ビ公務ニ任用サレルベキ者ヲ指導スル諸規則ヲ制定スル」権限を大統領に付与したのである。

グラント大統領は、この権限を行使するに際して、七名から成る人事委員会 (seven-member civil service commission) (委員長 G. W. カートリス) を任命し、限定的であるにせよ、資格任用制の logic や paradigm を容認する行政命令を発している。

しかし、当時における議会の相対的優越と政党幹部組織主導の《猟官制》の支配という政治的現実、グラント政権による公務員制度改革の実験の存続を、阻害するにいたった。議会は、自らが把握している《猟官制》に対する統制権の放棄を拒絶した。《情実人事》の喪

失と連動して起る人事統制権能の喪失を恐れる議会は、一八七三年以降、人事委員会に対する経費の支出を打ち切り、精神的支援も停止した。したがって、人事委員会は、当然のことながら、運営不能に陥った。グラント政権は、公務員制改革を明確に主張し帰属させるべき座標を失ったのである。議会は、こうして、公務員制改革がもたらす混乱と不安に対応して、《獵官制》擁護の観点に立って、政治状況を整理し区画し、自己利益保存のためにせまう造型された城郭内に閉じこもろうとした。

もとより、若干の人員委員は、経費の支出が途絶えた後も、一時期、無報酬で、自己の職務に精励した。グラント政権の人事委員会は、短命であつたにもかかわらず、当該人事委員会は、後世に残る持続的な影響力を及ぼした。これ故、短期間に終った人事委員会には、幾重にも層を成して拡がる波紋の大きさが、認知される。グラントの人事委員会の消滅は、《獵官制》支配の過去への退行現象でもなければ、公務員制改革運動の夭折でもない。

当該人事委員会の正確に計量された諸勧告は、一八八三年のペンドルトン法の制定という改革に知的樹液として吸いあげられ、ペンドルトン法の固い思想的岩盤を形成しているといつてよい。〔(see Lionel V. Murphy, "The First Federal Civil Service Commission, 1871-1875", *Public Personnel Review*, vol.3, (January, July, and October 1942), pp.29-39, 218-231, 299-323.)〕

グラントの公務員制改革のための壮大な実験は、棄却され、破壊されたにもかかわらず、革新主義者の公務員制改革の意図を、より尖鋭化し、ペンドルトン法制定への道程を用意した。この実験の崩壊のなかに、ペンドルトン法の制定に突き進んで行く改革論者の営為の動因をなすものが、種子のように折り畳まれているといえよう。そこには、グラント政権の人事委員会の建造物の破片というベクトルと、ペンドルトン法と呼ばれる建設中の建造物のための石材というベクトルの、二つの相反する力が作用している。しかし、グラント政権の疑獄事件(後述)は、公務員制改革を、より重大な時の政治問題へと転位するにいたった。

もう一人の資格任用制の注目すべき擁護者は、一八七七年に、大統領に就任したR・B・ヘイズ(Rutherford B. Hayes)である。彼は、公務員制改革のための実験的な動きを示した。けれども、彼の選挙をめぐる紛争が、彼の政権基盤の脆弱性を招いたため、彼は、公務員制改革について、さしたる業績をあげることができなかった。

この選挙をめぐる紛争は、一八七六年の大統領選挙の結果、噴出した。(Paul E. Johnson, John H. Aldrich, Gary J. Miller Charles W. Ostrom Jr., and David W. Rohde, *American Government: People, Institutions and Policies 2nd ed.*, 1990, pp.153, 316, 525.) 一八七六年の選挙では、民主党の大統領候補Samuel J. Tildenが、一般投票において、共和党候補のR・B・ヘイズに、凡そ、二五万票差で勝利を得た。Tildenは、一般投票で四二八万四〇二〇票、大統領選挙人で二〇三票を、ヘイズは、一般投票で四〇三万六五七

二票、大統領選挙人で一六六票を、それぞれ、取得した。この選挙では、両者のほか、Peter Cooperが、第三党のGreenbackから立候補し、一般投票八一、七三七票を獲得した。(大統領選挙人零票)

こうした事態に直面した共和党は、南部における黒人には投票権が付与されていないことを根拠として、南部三州における選挙結果に異論を唱えた。議会は、この状況調査のために、超党派の特別選挙委員会(a special electoral commission)を組織した。特別委員会は、いずれの大統領選挙人の投票が有効であるか、また、どちらの大統領候補が現実に勝利を収めたのか、について討議を重ね、このため、ワシントンは、三ヶ月もの間、政治的な紛糾状態が、つづいた。

しかし、ヘイズならびに共和党は、最終的に、Reconstruction「北部の凡庸な政治家が、勝者の地位に頼り、正義の名を以って行える南部に対する憎悪の政策。高木 前掲四二頁—四六頁参照」の実施状況を監視するための連邦政府軍の撤退に同意することによって、また、強力な公民権関連諸政策の施行を終焉させることによって、その見返りとして、特別選挙委員会における南部民主党の重要委員の支持を獲得することに成功し、ヘイズは大統領として妥当という委員会の裁定の下に、一八七六年の選挙における勝利を確実のものにした。その結果、大統領選挙人の投票数はヘイズ一八五票、Tildenは一八四票に、修正された。そこには、実体的な一般投票と直接にかかわりのない虚構の世界が、紡ぎだされたといえよう。こうした地平を拓くことによって、リンカンの政党である共和党は、南部の黒人を、一世紀にも及ぶ政府によって支持された差別という悲惨な状況に追いこむにいたったのである。

[see Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883). *United States v. Cruikshank*, 92 U.S. 542 (1876).

United States v. Harris, 106 U.S. 629 (1883).

United States v. Reese, 92 U.S. 214 (1876).]

公務員制改革は、一八七六年の大統領選挙と同時に開始された共和党における分裂の結果として、少なからず進展するにいたった。共和党選出のヘイズ大統領は、自己の政権に対する民主党の支持を結集する意図の下に、Reconstructionの終結に合意した際に、Reconstructionの積極的な実施を要求する議会における強硬な北部共和党の言動に、憤慨した。彼の敵対勢力である北部共和党が常に支持を糾合しえた情実人事職の主要な源泉に破壊的な打撃を与えるために、ヘイズ大統領は、一八七七年に、最初の厳粛な公務員制改革を実行し、ニューヨーク港(the Port of New York)における《猟官制》に、攻撃を加えた。当時におけるニューヨーク港は、きわめて重要な経済中心地であり、関税を徴収することによって、多数の情実人事職はもとより、連邦政府歳入の五〇%を供与することが可能であった。(see A. Hoogenboom op. cit., pp.143-178. see also Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of*

National Administrative Capacities, 1877-1920, 1982.)

ヘイズ大統領の公務員制改革には、その政権基盤の成立過程からいって、いわば、静謐と昂揚が化合したような、異例の緊張感がただよい、あるいは、奇怪な力学が作用していたといえよう。

なお、グラント政権の疑獄事件の大意は、次の通りである (Richard Hofstadter, *The American Political Tradition: And Men Who Made It, Twenty-fifths American Edition with a Foreward by Christopher Lasch, 1973, pp.168-169.*)

アメリカ政治史の連続性を垂直的に切断するならば、政治腐敗は、アメリカの政治体系に、全く無縁の存在ではない。しかも、大統領職も、決して、この例外ではない。公共利益の積極的実現を犠牲に、自己利益の充実を図る誘惑に駆られる大統領顧問や閣僚は、数知れない。重大な疑獄には、大統領補佐官や副大統領による贈収賄や不法利得が、常に、かかわる。 (James P. Pfiffner, *The Modern Presidency, 2nd ed., 1998, p.203.*)

一八七〇年代の the Credit Mobilier 疑獄は、『利潤の不正申告』 (benefit skimming) に関する調査を中止させるために、Transcontinental Railroad Building Company の株式を、グラント政権の高官が受け取ったという事件である。グラント政権の副大統領 Schuyler Colfax は、下院議員の時代に、当該鉄道会社の株を、少なからず受納していた。グラントの第二次政権の副大統領 Henry Wilson もまた、この株取得事件に連座しており、さらに、その他グラント政権の高官も、腐敗事件に巻き込まれている。もとより、グラント大統領自身は、こつしたいかなる背徳行為にも、関与していなかった。 [see Michael Nelson (ed.), *Congressional Quarterly Guide to the Presidency, 1989, p.1280.*]

けれども、グラントは、彼自身の身内を、政府における様々な公職に、自由に任命したほか、その活動は、不正利得の入手から政府に対する欺瞞と収奪に終始する身のまわりの人々によって操作されるというのが、常態であった。 (Robert E. Diclerico, *The American President, 5th ed., 2000, p.358.*)

H・アダムズ (Henry Adams) は、グラント大統領を評して、グラントという「偉大な将軍といえども、政治家としてはまだ赤ん坊にすぎない」 (A Great Soldier might be a baby politician) と述べている。 [H. Adams, *The Education of Henry Adams* (Modern Library edn.) pp.261-262.]

Marcus Cunliffe, *Presidents and the Presidency, 2nd ed., Revised and Enlarged, 1976, p.129.*

ところで、the Credit Mobilier は、Union Pacific 鉄道会社の役員団によって設立された建設会社である。鉄道会社の株主であるが故

に、彼らは、the Credit Mobilierの株主としての資格において、建設業務費を法外な価格に設定することが可能であった。the Credit Mobilierは、ほぼ一〇〇万エーカーの公有地の恩恵を受けていたため、議会が、当社の業務処理を周密に調査するという危険が存在していた。この事態の機先を制するために、マサチューセッツ州選出の下院議員であり、かつ、Union Pacific社の株主でもあった、Oakes Amesは、議会において勢威と影響力のある下院議員に、the Credit Mobilierの株券を、大量に配付した。

一八七二年の議員選挙年に、本件について、議会が調査のメスを揮ったときに、Amesの行動は、下院本会議において、一八二対三六の圧倒的多数によって、《絶対に有罪と宣告された》(absolutely condemned)のである。しかし、重要なことは、少なからざる下院議員が、本会議における採決後、ただちにAmes議員の机を取りかこみ、彼らは、不本意ながら決議案に同調したのであり、Ames議員の意図するところの公正さを、いまなお、深く確信している旨、心情を吐露したという点である。新聞・雑誌の報道においても、Ames議員に対して、広範囲にわたる同情が、寄せられていた。Ames議員の賄賂の受納者は、Amesと同様に懲戒されるという事態は、起こらなかった。Ames自身は、事実を否定することはなかったにせよ、自己の行動にはいささかたりとも非難されるべき点はないと、昂然と言いつ放った。

Ames議員の主張によるならば、彼が、下院議員の間に株券を配付したということは、「財界に分け入り、指導的な財界人に株券を配布することによって、彼らに、[the Credit Mobilierに対する―筆者―]関心を持たせることと同じ」(the same thing as going into a business community and interesting the leading businessmen by giving them shares.)である。(R. Hofstadter, op. cit. p.169.)

彼は、また、同僚議員に、次のような書簡を送っている。(Ibid., p.169.)

「私が思うに、議員たる者は、自らが投資したいと考える仕方、財産を所有する権利を保持する」。

別の同僚議員には、彼は、次のようにいう。

「一般に、人々に、自己自身の財産を守るように説き勧めることは、至難ではない」。

このような彼の書簡の意味するところは、明白である。それは、議員は、自己の政治権力を活用し、彼ら自身の投資金額を守り抜くということである。議員は、地域・地方諸利益の代表という基本原理に支配されながらも、これを越える、自己利益の社会的な実現と保障という別の原理を自ら選びとり、それを自己に課す性向が、あるということであろう。

一九世紀後半の経済革命以降、実業と政治の野合が進捗し、共和党は企業経営者の諸政策を信奉することによって、自己の拠って立つ社会基盤の強化を積極的に推し進めるにいたった。共和党は、他方、実業利益との非難に悩む、そして、しばしば相互に敵意ある、関

係を保ちながら、いわば対立・共通の両軸の下に、共存していた。企業経営者は、政府による公有地の供与、関税の設定、政府補助金の獲得、有利な通貨政策の形成と実施、規制立法からの解放、そして実業利益優先の経済改革、などを要望した。同様に、企業経営者は、政党に対して、選挙資金の給付、幹旋行為に対する報酬の支払い、賄賂の提供、それに投資機会の付与、などを、実践した。ある意味において、当時における「政党は共同出資会社 (joint-stock company) の観を呈している。そこでは、最大の出資者が、業務の遂行と管理を指揮する。」(R. Hofstadter, op. cit., p. 168.) 実業利益は、一大政党の双方に、重要な少なからざる発言権や影響力を確保していたにせよ、時には、政治家の過大と思われる要求に接し、憤懣をつのらせていった。(Ibid., p. 168.) 一八八〇年代にいたるまで、事実、都市における政党幹部組織は、公職占有者による政党基金に対する献金に大きく依存していた。そして、政党が、実業利益の勢力下に入ったのは、自己の権力の強大さを意識した企業経営者が、大規模に政治領域に進出し始めた時に、はじまる。実業が政治家を全面的に買収する以前には、実業は、権益を少しずつ小売りで購入しなければならなかった。このため巨額の買収資金が投下された。オハイオ州選出の著名な下院議員は、一八七三年に、「下院は、まるで、オークションルームのようであった。そこでは、地球上のいかなる場所におけるよりも、価値ある要件が、下院議長の木槌の下で、最終的に解決された」と述べている。(Ibid., p. 168.) げんに、一八六六年から一八七二年までの六年間に、Union Pacificは、四〇万ドルを賄賂に使用している。同様に一八七五年から一八八五年までの一〇年間におけるCentral Pacificの賄賂額は、年間五〇万ドルに及ぶ。こうした僅かの数値でさえ、実業との癒着という魔界に引きこまれた政党の実態を、縮小的に映しだす。廉潔な共和党指導者Walter Q. Greshamが指摘したように、共和党は、「いまいまいほど腐敗した事業体」(an infernally corrupt concern)であり、また、一八七〇年にオハイオ州選出のJames W. Grimes上院議員は、「虚心坦懐にいつて、共和党は、今日、これまでに存在した政党の中で、最も腐敗し墮落した政党である」と慨嘆した。また、H・アダムズは、「一八七〇年から一八九五年にいたる二五年間にわたって、議会、司法部、そして行政部の全名簿を綿密に調査するならば、社会的信用の失墜以外の何ものも、ほとんど、そこに見出せない」という結論を下している。(Ibid., p. 168.)

このように、以上の数値と言葉には、政党と実業利益とが交錯し一体化して、回転をつづける円球のように生動する一九世紀末の政治の原質が透明に露出しているといつてよからう。

(26) L.D. White, *The Republican Era*, 1958, p. 94.

John F. Bibby, *Government by Consent: An Introduction to American Politics*, 1992, p. 472.

(27) D.L. Dresang, op. cit., p. 29.

- (28) Ibid., p.29.
- (29) Ibid., p.29.
- (30) Ibid., pp.29-30.
see John A. Armstrong, *The European Administrative Elite*, 1973.
- (31) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.6-10, and *Public Administration and Law*, op. cit., pp.2-3.
- (32) D.H. Rosenbloom, *Public Administration and Law*, op. cit., p.3.
- (33) D. Eaton, *Civil Service in Great Britain*, 1880, p.392.
- (34) D.H. Rosenbloom, *Public Administration and Law*, op. cit., p.3, and *Federal Service and the Constitution*, 1971, p.75.
- (35) Carl Schurz, "What is Reform", *Harper's Weekly*, vol.37. (1893), p.614.
- (36) Civil Service Reform Association, *A Primer on Civil Service, Reform (no-data)*, p.1.
- (37) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., pp.207-208.
- (38) Ibid., p.207.
- (39) see John A. Rohr, *To Run a Constitution*, 1986, pp.72, 231.
- (40) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.207.
- (41) Ibid., p.207.
- (42) W. Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol.50 (December 1941), p.501. (reprinted)
- (43) N. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, op. cit., p.31.
- (44) N. Henry, op. cit., p.31.
- (45) この場合における官僚制は、M・ウェバー (Max Weber) 型の官僚制である。NPMのいう企業家型官僚制を指すわけではない。
(拙著 前掲三三頁—三五頁参照。)

確かにM・ウェバー (Max Weber) 型官僚制は、humanitarianismを中枢に据えた民主主義と相容れないといつてよい。そこでは、構成員は、官僚制という組織の原材料にすぎず、また、命令されるだけの可憐な集団であり、いわば組織の陽気な奴隷ともいえよう。

しかし、NPMの下に置ける官僚制は、この意味の民主主義とは、必ずしも矛盾しない。(see Al Gore, *From Red Tape to Results Creating A Government That Works Better and Costs Less*; Report of the National Performance Review, 1993. Donald F. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-Century America*, 2002.

Larry D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, 2nd ed., 2003.

Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed., Revised, Expanded, Updated, 2003.

NPMの下における政府、したがって、公約官僚制は、①繁文縟礼の廃止・人々が規則の順守に責任を負う体系から、達成した結果について責任を担う体系への移行、②顧客至上主義、③結果を達成するための構成員への権限の授与、④人間環境保全の秩序形成に不可欠の基本的機能への経費の集中的配分ならびに経費削減によるより良い成果を産む政府、以上を組織生命の中枢線とする。これは、組織内外における人間性の復権を目指すものといつてよからう。(拙著、『現代行政学』二〇頁―一九頁参照。O. Hughes, op. cit., p. 1. 4. 61.)

(42) N. Henry, op. cit., p. 31.

(43) 拙著 前掲二〇一頁―二〇三頁。

辻 前掲二九二頁―二九三頁参照。

なお、ペンデルトン法全体を原文で示すならば、次のようになる。[U.S. Congress, "The Pendleton Act", in F.J. Thompson (ed.), op. cit., pp. 26-30.]

The Pendleton Act

U.S. CONGRESS

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the President is authorized to appoint, by and with the advice and consent of the Senate, three persons, not more than two of whom shall be adherents of the same party, as Civil Service Commissioners, and said three commissioners shall constitute the United States Civil Service Commission. Said commissioners shall hold no other official place under the United States.

The President may remove any commissioner; and any vacancy in the position of commissioner shall be so filled by the President, by and with the advice and consent of the Senate, as to conform to said conditions for the first selection of commissioners.

The commissioners shall each receive a salary of three thousand five hundred dollars a year. And each of said commissioners

shall be paid his necessary traveling expenses incurred in the discharge of his duty as a commissioner.

SEC. 2. That it shall be the duty of said commissioners:

FIRST. To aid the President, as he may request, in preparing suitable rules for carrying this act into effect, and when said rules shall have been promulgated it shall be the duty of all officers of the United States in the departments and offices to which any such rules may relate to aid, in all proper ways, in carrying said rules, and any modifications thereof, into effect.

SECOND. And, among other things, said rules shall provide and declare, as nearly as the conditions of good administration will warrant, as follows:

First, for open, competitive examinations for testing the fitness of applicants for the public service now classified or to be classified hereunder. Such examinations shall be practical in their character, and so far as may be shall relate to those matters which will fairly test the relative capacity and fitness of the persons examined to discharge the duties of the service into which they seek to be appointed.

Second, that all the offices, places, and employments so arranged or to be arranged in classes shall be filled by selections according to grade from among those graded highest as the results of such competitive examinations.

Third, appointments to the public service aforesaid in the departments at Washington shall be apportioned among the several States and Territories and the District of Columbia upon the basis of population as ascertained at the last preceding census. Every application for an examination shall contain, among other things, a statement, under oath, setting forth his or her actual bona fide residence at the time of making the application, as well as how long he or she has been a resident of such place.

Fourth, that there shall be a period of probation before any absolute appointment or employment aforesaid.

Fifth, that no person in the public service is for that reason under any obligations to contribute to any political fund, or to render any political service, and that he will not be removed or otherwise prejudiced for refusing to do so.

Sixth, that no person in said service has any right to use his official authority or influence to coerce the political action of any person or body.

Seventh, there shall be non-competitive examinations in all proper cases before the commission, when competent persons do not

compete, after notice has been given of the existence of the vacancy, under such rules as may be prescribed by the commissioners as to the manner of giving notice.

Eighth, that notice shall be given in writing by the appointing power to said commission of the persons selected for appointment or employment from among those who have been examined, of the place of residence of such persons, of the rejection of any such persons after probation, of transfers, resignations, and removals, and of the date thereof, and a record of the same shall be kept by said commission. And any necessary exceptions from said eight fundamental provisions of the rules shall be set forth in connection with such rules, and the reasons therefor shall be stated in the annual reports of the commission.

THIRD. Said commission shall, subject to the rules that may be made by the President, make regulations for, and have control of, such examinations, and, through its members or the examiners, it shall supervise and preserve the records of the same; and said commission shall keep minutes of its own proceedings.

FOURTH. Said commission may make investigations concerning the facts, and may report upon all matters touching the enforcement and effects of said rules and regulations, and concerning the action of any examiner or board of examiners hereinafter provided for, and its own subordinates, and those in the public service, in respect to the execution of this act.

FIFTH. Said commission shall make an annual report to the President for transmission to Congress, showing its own action, the rules and regulations and the exceptions thereto in force, the practical effects thereof, and any suggestions it may approve for the more effectual accomplishment of the purposes of this act.

SEC. 3. That said commission is authorized to employ a chief examiner, a part of whose duty it shall be, under its direction, to act with the examining boards, so far as practicable, whether at Washington or elsewhere, and to secure accuracy, uniformity, and justice in all their proceedings, which shall be at all times open to him. The chief examiner shall be entitled to receive a salary at the rate of three thousand dollars a year, and he shall be paid his necessary traveling expenses incurred in the discharge of his duty. The commission shall have a secretary, to be appointed by the President, who shall receive a salary of one thousand six hundred dollars per annum. It may, when necessary, employ a stenographer, and a messenger, who shall be paid, when employed, the former at the rate of one thousand six hundred dollars a year, and the latter at the rate of six hundred dollars a year. The

commission shall, at Washington, and in one or more places in each State and Territory where examinations are to take place, designate and select a suitable number of persons, not less than three, in the official service of the United States, residing in said State to Territory, after consulting the head of the department or office in which such persons serve, to be members of boards of examiners, and may at any time substitute any other person in said service living in such State or Territory in the place of any one so selected. Such boards of examiners shall be so located as to make it reasonably convenient and inexpensive for applicants to attend before them; and where there are persons to be examined in any State or Territory, examinations shall be held therein at least twice in each year. It shall be the duty of the collector, postmaster, and other officers of the United States, at any place outside of the District of Columbia where examinations are directed by the President or by said board to be held, to allow the reasonable use of the public buildings for holding such examinations, and in all proper ways to facilitate the same.

SEC. 4. That it shall be the duty of the Secretary of the Interior to cause suitable and convenient rooms and accommodations to be assigned or provided, and to be furnished, heated, and lighted, at the city of Washington, for carrying on the work of said commission and said examinations, and to cause the necessary stationery and other articles to be supplied, and the necessary printing to be done for said commission.

SEC. 5. That any said commissioner, examiner, copyist, or messenger, or any person in the public service who shall willfully and corruptly, by himself or in co-operation with one or more other persons, defeat, deceive, or obstruct any person in respect of his or her right of examination according to any such rules or regulations, or who shall willfully, corruptly, and falsely mark, grade, estimate, or report upon the examination or proper standing of any person examined hereunder, or aid in so doing, or who shall willfully and corruptly make any false representations concerning the same or concerning the person examined, or who shall willfully and corruptly furnish to any person any special or secret information for the purpose of either improving or injuring the prospects or chances of any person so examined, or to be examined, being appointed, employed, or promoted, shall for each such offense be deemed guilty of a misdemeanor, and upon conviction thereof, shall be punished by a fine of not less than one hundred dollars, nor more than one thousand dollars, or by imprisonment not less than ten days, nor more than one year, or by both such fine and imprisonment.

SEC. 6. That within sixty days after the passage of this act it shall be the duty of the Secretary of the Treasury, in as near conformity as may be to the classification of certain clerks now existing under the one hundred and sixty-third section of the Revised Statutes, to arrange in classes the several clerks and persons employed by the collector, naval officer, surveyor, and appraisers, or either of them, or being in the public service, at their respective offices in each customs district where the whole number of said clerks and persons shall be all together as many as fifty. And thereafter, from time to time, on the direction of the President, said Secretary shall make the like classification or arrangement of clerks and persons so employed, in connection with any said office or offices, in any other customs district. And, upon like request, and for the purposes of this act, said Secretary shall arrange in one or more of said classes, or of existing classes, any other clerks, agents, or persons employed under his department in any said district not now classified; and every such arrangement and classification upon being made shall be reported to the President.

Second. Within said sixty days it shall be the duty of the Postmaster-General, in general conformity to said one hundred and sixty-third section, to separately arrange in classes the several clerks and persons employed, or in the public service, at each post-office, or under any postmaster of the United States, where the whole number of said clerks and persons shall together amount to as many as fifty. And thereafter, from time to time, on the direction of the President, it shall be the duty of the Postmaster-General to arrange in like classes the clerks and persons so employed in the postal service in connection with any other post-office; and every such arrangement and classification upon being made shall be reported to the President.

Third. That from time to time said Secretary, the Postmaster-General, and each of the heads of departments mentioned in the one hundred and fifty-eighth section of the Revised Statutes, and each head of an office, shall, on the direction of the President, and for facilitating the execution of this act, respectively revise any then existing classification or arrangement of those in their respective departments and offices, and shall, for the purposes of the examination herein provided for, include in one or more of such classes, so far as practicable, subordinate places, clerks, and officers in the public service pertaining to their respective departments not before classified for examination.

SEC. 7. That after the expiration of six months from the passage of this act no officer or clerk shall be appointed, and no person

shall be employed to enter or be promoted in either of the said classed now existing, or that may be arranged hereunder pursuant to said rules, until he has passed an examination, or is shown to be specially exempted from such examination in conformity herewith. But nothing herein contained shall be construed to take from those honorably discharged from the military or naval service any preference conferred by the seventeen hundred and fifty-fourth section of the Revised Statutes, nor to take from the President any authority not inconsistent with this act conferred by the seventeen hundred and fifty-third section of said statutes; nor shall any officer not in the executive branch of the government, or any person merely employed as a laborer or workman, be required to be classified hereunder; nor, unless by direction of the Senate, shall any person who has been nominated for confirmation by the Senate be required to be classified or to pass an examination.

SEC. 8. That no person habitually using intoxicating beverages to excess shall be appointed to, or retained in, any office, appointment, or employment to which the provisions of this act are applicable.

SEC. 9. That whenever there are already two or more members of a family in the public service in the grades covered by this act, no other member of such family shall be eligible to appointment to any of said grades.

SEC. 10. That no recommendation of any person who shall apply for office or place under the provisions of this act which may be given by any Senator or member of the House of Representatives, except as to the character or residence of the applicant, shall be received or considered by any person concerned in making any examination or appointment under this act.

SEC. 11. That no Senator, or Representative, or Territorial Delegate of the Congress, or Senator, Representative, or Delegate elect, or any officer or employee of either of said houses, and no executive, judicial, military, or naval officer of the United States, and no clerk or employee of any department, branch or bureau of the executive, judicial, or military or naval service of the United States, shall, directly or indirectly, solicit or receive, or be in any manner concerned in soliciting or receiving, any assessment, subscription, or contribution for any political purpose whatever, from any officer, clerk, or employee of the United States, or any department, branch, or bureau thereof, or from any person receiving any salary or compensation from moneys derived from the Treasury of the United States.

SEC. 12. That no person shall, in any room or building occupied in the discharge of official duties by any officer or employee of

the United States mentioned in this act, or in any navy-yard, fort, or arsenal, solicit in any manner whatever, or receive any contribution of money or any other thing of value for any political purpose whatever.

SEC. 13. No officer or employee of the United States mentioned in this act shall discharge, or promote, or degrade, or in manner change the official rank or compensation of any other officer or employee, or promise or threaten so to do, for giving or withholding or neglecting to make any contribution of money or other valuable thing for any political purpose.

SEC. 14. That no officer, clerk, or other person in the service of the United States shall, directly or indirectly, give or hand over to any other officer, clerk, or person in the service of the United States, or to any Senator or Member of the House of Representative, or Territorial Delegate, any money or other valuable thing on account of or to be applied to the promotion of any political object whatever.

SEC. 15. That any person who shall be guilty of violating any provision of the four foregoing sections shall be deemed guilty of a misdemeanor, and shall, on conviction thereof, be punished by a fine not exceeding five thousand dollars, or by imprisonment for a term not exceeding three years, or by such fine and imprisonment both, in the discretion of the court.

Approved, January sixteenth, 1883.

(44) D. Dresang, op. cit., p.30.

(45) 拙著 前掲二〇二頁。

《行政階層》について、辻清明教授の所説を引用すれば、次のようになる。(辻 前掲三〇頁)

《行政階層》は、二三歳—二四歳の男女に対する公開試験の結果によって、その任用を許可される。ただし、下位階級からの昇進も認められる。しかし、その数は、多くない。いずれの場合も、まず Junior Grade と呼ばれる二年の見習期間を経て、その成績により、任官し、あるいは、もとの下位階級に降等される。《行政階層》に属する公務員数は、きわめて少数であり、全体の 1% 未満とみてよい。しかし、その職務は、最も重大であり、大臣への進言、政策の決定、各省の連絡担当、などである。各省の頂点に位置するのが、職業行政官の事務次官である。

こうしたことから、《行政階層》を構成する公務員は、《各時代の最高頭脳》を代表するものとされ、現実には、彼らは、オックスフォード・ケンブリッジ両大学の出身者であり、その任用試験も、これらの大学教育内容に適応した標準の下に行われている。L・D・ホ

ワイトは、この点について、「イギリス公務員制度の最も重要な特徴は、一定の創造的 (creative) ならびに指導的 (directive) 機能が、特殊に任用された……《行政階層》に所在しているという点である」と表現している。

- (46) Paul P. Van Riper "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1833", F.J. Thompson (ed.), op. cit., p.13.
- (47) Ibid., p.13.
- (48) C・A・ビード、斎藤眞・有賀点訳編『アメリカ政党史』(一九六八年)(東大出版会)二五六頁。
この年の二大政党支配以外の下院議席数は、六となっている。上院の場合は、零である。この六議席をめぐって、二大政党支配の下院議席数に、増減が認められる。(前掲二五七頁)
- (49) P.E. Johnson et al., op. cit., p.525.
- (50) Ibid., pp.525-526.
see also A. Hoogenboom, *Outlawing the Spoils*, op. cit.
- (51) see Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, op. cit., p.66.
- (52) P.E. Johnson et al., op. cit., p.526.
- (53) S. Skowronek, op. cit., p.78.
P.E. Johnson et al., op. cit., p.526.
- (54) D.H. Rosenbloom, *Public Administration*, op. cit., p.207.
若干の管轄域では、資格任用制の公式導入が、単なるsymbolic gestureにすぎなかった事例も、認められる。
例えば、イリノイ州におけるCook Countyは、合衆国においてはじめて、郡条令による資格任用制の採用を決定した。けれども、Cook Countyは、主として、《暫定的な》(temporary)あるいは《臨時の》(acting)任用の広範な活用を通して、合衆国において情実人事を基盤とする最強の政党幹部組織主導の政治の著名な拠点の一つとして知られていた。同じく、マサチューセッツ州も、情実人事による任命の州という風評が絶えなかった。(D.L. Dresang, op. cit., p.31.)
なお、一八八二年二月の上院におけるペンドルトン法の審議状況について、その概要を、主としてB・J・クック (Brian J. Cook) 教授 (Clark University) にしたがって叙述するならば、次のようになる。(B. J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government*;

Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics, op. cit., pp. 74-79; see also Paul P. Van Riper "Americanizing a Foreign Invention" F. J. Thompson (ed.) op. cit., pp. 11-12.)

ペンドルトン法の通過に先立つ立法部における審議は、実質上、ほぼ上院のみに限定されていた。当該法案が下院に上程されたとき、当該法案に関する討論や審議のすべての試みは、文字通り、喧噪のうちに霧散し、圧倒的多数によって承認された。上下両院におけるこうしたそれぞれ立法態度の差を最もよく説明する要因は、下院議員が、上院議員よりもはるかに次期選挙によって自己の政治生命に大きな影響をこうむることを熟知していたという事実である。

公務員制改革は、この当時、余りにも重要な選挙上の争点であったため、下院におけるペンドルトン法案の審議状態の結果によつては、下院議員が自己の政治生命を絶たれる危険性も、また存在していた。下院議員選挙区の利益分化の錯雑性という伝統的な背景を視野にとりこむならば、各選挙区利益のフィルターを通して多方向の拡散する当該法に関する下院の論点を、下院議員それぞれの選挙に有利なような一つの座標軸系に集約しうる最も包括的な論点の起点を見出すことは、きわめて至難であったといつてよい。

これに反し、上院におけるペンドルトン法案の検討と審議は、詳細にわたり徹底して行われたと評価されている。もとより、この見解には、反論がみられる。Carl Fishによれば、(see Carl Fish, *The Civil Service and the Patronage*, 1905, p. 218.) 上院における当該法案に関する討論や審議は、とくにとりあげるに価しない。それは、当該法案に含まれている重要事項のいずれにも触れていない。Fishによれば、上院は、当該法案に関する討論や審議の精妙にして複雑な言葉を積み重ねることによって、慎重かつ濃密な討論や審議の虚像を、喚び起こしたにすぎない。

いずれにせよ、上院では、当該法案に盛られたほとんどすべての問題が、十分に検討され、慎重に審議されたということは、確かである。とりわけ、公務員制改革勢力は、総力をあげて、ペンドルトン法案に関する審議と採決をうながす中心軸を構成した。上院における討論や審議の基底に埋められている幾つかの顕著なテーマの骨格の一つは絶えず微細な変動を繰り返す議論であり、政府職能の拡大と集中である。連邦政府の規模と責任の実質的な肥大化によって、各省庁の長は、彼らの部下のすべてと面識を持ち、彼らの能力と欠陥とを知り尽くすことは、もはや不可能となったという状況が、これに当たる。これ故、《猟官制》が腐敗的でもなければ、公益実現に破滅的でもないとは仮定しても、当時における行政国家化への地殻変動の津波が、情実人事という《猟官制》の核心部分を、一挙に押し流してしまふという事態は、容易に予想されえたのである。職能の拡大集中を遂げた政府の要望に応答しうるだけの公務員の選定のために、《非人格性》にして能率的な公務員の任用方法》(impersonal, efficient method for selecting civil servant) が設定されねばならないとする

政治・行政基調が、この時期、通奏低音として、流れつづけていた。ここに、今日という合理的選択理論における moral hazard & adverse selection が既に認められている。(see Gerald Garvey, *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*, 1993.)

ペンドルトン法案に関する上院の討論や審議のなかで、最も堅固に確立されていたテーマは、政治に対する行政の下位概念の確立と、こうした行政の手段的地位による人々への貢献である。当該法案の支持者によれば、この基本テーマは、資格任用制の導入によって最もよく達成される。資格任用制は、憲法の下における政府の原理ならびに実践の、原型と一致する。これに対して、反対者は、政党による公職配分の支配と公職交替制こそ、《人民のための政府》(a people's government) を維持するための最良の方法だと主張する。

ペンドルトン議員は、公務員制改革論者の立場から、次のようにいつ。(Congressional Record, 1882. 47th Cong., 2nd sess., part 1-3, p. 206.)

「当該法案は、その基盤に、政府公職は、信託されたものであるという単純かつ単一の考え方を沈めている。すなわち、これらの公職に課せられた義務は、人々の利益のために遂行されねばならない。…もし公職が真に人々から信託されたものであるとしたら、公職占有者は、考えられる最良の方法で義務を遂行し、責任を履行しなければならないということも、また真である。忠節、能力、廉直は、ジェファソンが一八〇一年に、政権を掌握したときに確立した、公職任用のための検査項目であった。次いで、ジェファソンは、次のようにいつ。すなわち、こうした重要項目は、廉直な公務員制の保持に必要であり、廉直な公務員制は、行政の清廉潔白と能率の確保に必要であり、共和政体の存続に必須である。」討論・審議の後半段階で、インディアナ州選出の D・フォアーヒーズ (Daniel Voorhees) 上院議員は、反対意見を唱え、公職追求者に対する支援は、議員の義務の一つであると主張した。(Congressional Record, 1882, p. 355.)

「合衆国は、人民による政府であり、代議制の国家である。我々は、政府を所有する人々によって、ここに派遣されてきた。その一人として、私は、この場所に入るやいなや、何びとも私に近づけさせてはならないと、とうてい発言する事は出来ない。また、納税を果たし、土地を耕し、仕事に精を出し、投票にもでかける人々に、議員は、耳を傾けるべきではないし、いつでもどこでも彼らに面会を許してはならないと、私は言うだけの覚悟ができていない。我々は、人々の奉仕者であって、彼らの主人ではない。ここでは、我々の父祖の時代とは別の統治体系が育成しつつある。我々は、人々の奉仕者であり、彼らが仕える主人ではないという旧来の統治原理に立ち帰ると同時に、我々はこの国は、よりよい民主主義の方向に進むであろう。」

討論・審議過程における改革の賛否両論の境界線を乗り越えて、改革は、巨大な影響力を、二大政党のそれぞれに投げかけた。「ペンドルトン法案の公務員制に対する影響力についての関心は…二大政党の各々に及ぼす当該法案の予想される影響力に比べれば、第二義的

役割を演じたにすぎない。」(A Hoogenboom, op. cit., p. 243.) 持つた関心は、連邦政府における行政諸機関の構造について、上院議員の思考の行動範囲を、若干ながら伸張するにいたった。

西部諸州選出の上院議員の多くは、公職交替制の継続を通して、連邦政府の公務員制における均衡のとれた地域代表制の実現を要求した。G・ワシントンは行政部における公職任命に際して、『地域上の均衡政策』(a policy of geographic balance)を追求した。(see L. D. White, *The Federalists: A Study in Administrative History* 1948.) この思考様式は、一九七〇年代に顕著となった『代表官僚制』(representative bureaucracy)の「いわば、観念の胎児であり、原質的な深部を形づくるもの」といえる。(see Jahn A. Rohr, *To Run a Constitution: The Legitimacy of Administrative State*, op. cit.)

仮に政治性を帯びた『代表制』(representative institution)とみなされる行政が出現したとすれば、それは、純然たる手段的な従属の下位概念との紐帯を切断することになるであろう。この事態は、手段的装置としての行政の消滅である。上位概念をはずされたそれぞれの行政は、走行する軌道を分け、それぞれ自動運動を起し、異質の役割を担い、別種の効果を旨指すことになる。

右の事項との関連において、上院の討論・審議過程におけるきわめて特異な提案は、「ワシントン以外に所在する高級公務員の直接選挙」(the direct election of officers located outside of Washington) (A. Hoogenboom, op. cit., p. 219)である。これは、ペンドルトン議員が、別個の法案として上程したものの改作である。ミシシッピ州選出の民主党上院議員J・ジョージ(James George)は、「すべての連邦政府における高級公務員の地方選挙を規定した憲法改正」(a constitutional amendment providing for the local election of all federal officers)という新機軸を打ち出した。同じくマサチューセッツ州選出の下院議員(Amasa Norcross)は、「憲法改正を断行し、」[高級公務員を選挙し、あるいは、任命を承認する選挙人から成る評議員会](house of electors to elect or confirm civil officers) (Congressional Record 1882, p. 16.)の創設を提起している。

もとより、広く行政官の直接選挙は、必ずしも合衆国における政治・統治実践の形式の常套を破るわけでもない。今日、少数の州を除き、すべての州は、財務官(treasurers)、司法長官(attorneys general)、そして、総務長官(secretaries of state)などの、少なくとも高級公務員を直接に選挙している。さらに、少なからぬ州では、農業委員会委員(agriculture commissioners)、監理官(auditors)、会計監査官(comptrollers)、教育委員会委員(education commissioners)、保険委員会委員(insurance commissioners)、それに、公益事業監督官(public utility commissioners)などの直接選挙が施行されている。

連邦政府における高級公務員の直接選挙が意味するところは広範囲にわたり、人々の頭脳から多種の思考の糸を手繰りよせ、様々な連

想や類推の網の目を広げてゆく。例えば選挙の結果として、連邦政府の高級公務員が、明白かつ自他とともに確認しうる固い岩盤の選挙区を背後に隠しているとしたら、大統領もしくは議会は、自らが立脚する選挙区の不可視の監視網に絶えず取りまかれている、不安の高級公務員に、効果的な統制を果たして行使しうるであろうか。憲法には、確かに、立法・司法・行政の三部門の設置が明定されているにもかかわらず、この場合、高級公務員は、事実上の第四部門を構成するものにならないのか。(see Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 3rd ed., 1993.)

もとより、このような、過激な発言が、当時の上院の討論や審議の過程でなされてきたわけではない。こうした公務員の直接選挙という著想は、ペンドルトン法案の反対者の提起したのであり、ペンドルトン法の代替案では決してなく、彼らの公務員制改革反対に関するparadigmの現実の素朴な直写でもない。公務員の直接選挙は公務員制改革が民意に対する忠節を確保するためのよりよい方法であるとする改革論者の要求の実体を虚脱させる戦略として編成された。

さらに、重要な争点は、人事委員会の構造と地位である。上院における人事委員会（法案には定員五名と規定されていた）に対する反対論の一つは、《罪過なき限り》(good behavior) 条項であり、他は、委員の任命に上院の同意を不必要とすることであった。

人事委員会委員の任期が、《罪過なき限り》とされたことについて上院議員のなかには、この条項は、委員に終年在職 (tenure) を保障したことと等価であり、「世論の圏域外階層から成る貴族制もしくは官僚制」(an aristocracy or bureaucracy [sic] a class of men beyond the reach of public opinion) (Congressional Record, 1882, p.344) を創出するものとして、痛烈な批判の矢を浴びた。カンザス州選出のJohn Ingalls上院議員は、「委員は他のすべての公職占有者と同様、その任期を、紛れもなく明確に限定されるべきであり、……人々に直接に責任を負うアメリカ的信条 (the American doctrine of direct responsibility to the people) を順守すべきである。我が国の統治体系の下では人々が公職に選挙されたり、あるいは、任命されたとき、自己の義務を十分に遂行してきたであろうか、そして再度、その職位に配置されるのが適切であるかどうか、以上につき、人々、もしくは、任命権者のいずれかの裁断を仰ぐため、一定任期の終了時に、自己の職位を辞さなければならぬ」と述べている。(Congressional Record, 1882, p.276)

他方、《罪過なき限り》職位の保持を容認するコネティカット州選出のJoseph Hawley上院議員は、次のように記している。(Congressional Record, 1882, p.244)

「申し上げたいことは、私ならば、完璧な全責任を、行政機関の最高位者に委託するであろう。……私は、最高責任者は、任命権を保有するのと同じく、解任権をも所持するしまた所持すべきだと、考える。そして、最高責任者のいかなる義務の懈怠に対しても、この国

の完全なる判断を下さしめよ。彼は、自己の義務を果たす権能を有する。もし要請があれば、彼は、人々に対して卓越した貢献をなしうるだけの、権能を意のままに行使することができる。しかし、彼と部下との間に障壁が立てられ、彼に、自己の責任を果たさせないようにするならば、即時に、その障壁は、分散され、解体され、破壊されねばならない。……このような結末から我々を保護するためには、最高位者の責任の原理に依存する以外にない。……彼に自らの義務を順守させよ。」

人事委員会委員の任期に反対の立場をとったニューヨーク州選出のWarner Millerの説くところによれば、憲法は選挙公職の任期を限定しており、その理由は、選挙公職が公共政策の形成に関与し、人々に対する直接責任を要求されるからである。これとは逆に、「任命権者が果たさねばならない義務は、常に、単純に執行的であり、あるいは行政官としての職務上のものである。これらの義務は、政府の公共政策とも、あるいは、統治の様式とも、無関係である。けれどもほとんどすべての場合、これらは、純然たる事務的事項の処理とは、深くかわる。」(Congressional Record, 1882, p.316)

ペンドルトン法案における人事委員会構想を攻撃する上院議員は、委員の任命に上院の助言と承認を必須事項とすべき旨を主張した。これは当該委員のみならず、高級公務員に対する任期限定の動向と連接し、上院の討論や審議の詳細な視線を、高級公務員に対する解任権に集中させた。オハイオ州選出のJohn Sherman上院議員(同州選出のペンドルトン上院議員の同僚)が、指摘しているように、「解任権の行使は、当該法案に定められているよりも、何らかの優れた方法で、抑制されるべきである。」(Congressional Record, 1882, p.210) こうした論争の主眼は、いずれに存在するのか。それは、「ペンドルトン法案にみられる新たな資格任用制は、究極において、大統領の片腕なのか、それとも、議会の片腕なのか」にある。(S. Skowronek, op. cit., p.61.)

上院における討論・審議の結果、人事委員会委員の五名から三名への減員、上院の助言と承認の下における人事委員会委員の大統領による任命、そして、人事委員会委員の期限に定めのある時差任期(fixed, staggered terms)などが、確定した。この結果、人事委員会は、ほぼ常時、大統領―議会間の牽引と反発・引力と斥力の入り交じった激動の状態の下に置かれるにいたったといつてよい。さらに注目すべきは、人事委員会自体が、解任権に対する統制力を、漸層的に獲得していったという事実である。[Herbert Kaufman, "The Growth of the Federal Personnel System", Wallace S. Sayre (ed.), *The Federal Government Service*, 1965, pp.53-56.] の解任権は、大統領の基本的な行政権能の一部であり、中立的な人事委員会の創成によっても、縮減することとはなかった。こうしたことから、一方に、理論上、政治の下位概念として政治の下位に立つ従属的な手段的行政のrhetoricと、現実に政治と統治の実践に明示されるような、社会的合意の培養を営む本質(constitutive qualities)を帯びた行政の現実との間における断層が、おのずと拡大し、二極分割的な場面構成

がそこに演出され、単純な図解的対立が、認められるにいたるといってよい。

ペンドルトン法案の上院における討論・審議過程の奥底から浮上する問題点は、次のように集約しうる。行政は、中立性・専門技術性を固く維持し、政治の下位概念として厳しく自己を律して、民意の純然たる手段的装置でありつつけながら、同時に体制の道義的・民主主義的な変革に重要な構成的役割を演じ、民意の道義的・行動的な構成要因の再編に関与してゆくというのが、これに当たる。ここには、恰も双曲線のように決して触れ合うことのない、まるで相反する二つの命題が、認められよう。明確な二律背反の同時的存在が、ここに看取される。