

【資料】

「日本の官吏制度をいかに

改革すべきか」

(一九四六年)

足立忠夫

はじめに

以下に記載する拙稿「日本の官吏制度をいかに改革すべきか」(How to Reform the Japanese Bureaucracy)は、実は、今から四一年前の昭和二十一年の暮に脱稿したけれども、すくなくとも我が国では全く公表されず、私が個人的に秘蔵していたものである。それを資料として今、なぜ公表するのか。

本年(一九八七年)の九月上旬、最近、ある機縁から御懇意を願っていた法政大学講師の岡田彰氏より一通の書状を受け取った。同氏は戦後日本の行政改革を丹念に研究されている若い真摯な学究。その書状には「先日、国会図書館でアメリカの古文書館保存の日本の占領に関する資料のマイクロ・フィルムを丹念に調べているうちに、偶然、先生の論文を発見したので、そ

のコピーを御送りする」という趣旨が書かれ、マイクロ・フィルムよりのコピーだから不鮮明だが、後述のような「送り状」に続く一五頁にわたる私の昔の論文の英訳のコピーが送付されてきた。誠に驚きと喜びの四一年振りの再会であった。

私がどういふ経緯でこの論稿を書いたかを、ここで、記述しておきたい。周知のように、一九四五年八月末、米軍を中心とする占領軍は続々と日本に上陸してきた。そして、京都市の四条烏丸南の大建ビル(当時としては京都一の立派なビル)には、西日本全体を占領・支配するクルーガー將軍麾下の第一軍団(I Corps)の司令部が設けられた。と同時に、まもなく、近くの四条通りの大丸の西に「クルーガー・ライブラリー」と称する図書館が開設された。翌年のある日、私はそこを訪れ、一九四〇年以後のアメリカの政治・行政に関する文献に接することができた。そのうちの二冊の本、D. Kingsley の "Representative Bureaucracy" W. Mosher & D. Kingsley の "Public Personnel Administration"には特に興味をもったので借り出したいと考えて頼んだところ、第一軍団の民間情報教育部(CI E Division)の許可をもらってこいという。私は第一軍団の司令部に赴いた。当今の方にはお分かりにならないであろうが、占領軍の内部に入るといふことは大変な恐怖を伴うもの。建物の前にはピストルと自動小銃をもった大きな米軍兵士が警固しており、彼等の厳重なボディ・チェックを受けたいえ、CI Eを訪れた。長はR. Andersonという人だったが、

私は直ちに次長にあたるRobert Textorに廻され、彼に依頼することになった。彼は二九才の私とほぼ同年輩。奇しくも、私の依頼した二冊の本の著者キングスリはオハイオ州のアンティオクの大学で彼は親しく教わったところから、忽ち私に特別の感情を示してくれ、後者の人事行政の本の一九三五年版は既に私の読んでいたものの改訂版、彼はそれをテキストとしてキングスリ教授から授業を受け、「現在もここにもっているから、あなたにあげる」と言って呉れるほどの親切ぶり。彼とはその後何回も会い話しあっているうちに、彼のほうから、「日本の官吏制度をいかに改革すべきか」という論文を書いてほしいと頼まれることになってしまった。そこで、私が一九四六年の一二月に飢えと寒さにふるえながら書きあげたものが、本稿なのである。確か一月早々に届けたと記憶している。その論文は直ちに英訳され、総司令部に送付したとテキスト氏より聞いた。私は英訳をしてくれた人に頼んで、その複写紙でとつた別のコピーを何とか入手しようと努力したが、結局、成功せず、今回、四一年ぶりに英訳を見ることができたわけである。当時、私は日本語の論文をどこかに公表してはと考えて、京都大学の恩師・長浜政寿教授に相談したところ、「若僧が大風呂敷の論文を書いては恥をかくよ」と、誠に有難い忠告をいただいたので、秘蔵されたままになってしまっていたが、私も既に古稀の年齢。資料としてなら、公表しても恥を書くことにもなるまいと考えて今回の仕儀となったわけである。

さらに、私としては些か自慢話に聞こえるかもしれないことを付言しておきたい。それは、この論文が現今の国家公務員法の内容にすくなからぬ影響を与えたという点である。こう書くかぎり自慢話に聞こえるが、私の論文の前半部分が戦前から読んでいたアメリカの人事行政の理論を下敷にして書かれているのと同様に、占領軍内での公務員制度の改革にあたった人々もそれに依拠していたので、相当の部分において相重なる部分が多かったのにすぎないと言うべきであろう。

長くなるが、私が論文を書いた当時の日本の状況と占領軍内で日本の公務員制度の改革にあたった主要人物・フーバー (Blain Hoover, 1896~1950) の日本における行動について略言しておきたい。一九四六年一月三日には新憲法公布。民主化の波が日本中を吹きあれた。同年一〇月二八日には、日本の行政全般の改革に対応するために内閣に行政調査部が設置され、約一ヶ月後の一月三〇日、当時アメリカ・カナダ人事委員会連合会総裁の現職にあったブレイン・フーバー氏を団長とするアメリカ人事顧問団 (United States Personnel Advisory Mission to Japan——ただし、これはフーバーの自稱といわれている) が来日。占領軍内の彼は、マッカーサー最高司令官顧問、民政局 (government section - G.S.) と略される(特別補佐官、民政局公務員制度課長の三つの地位を占めていたという。別掲の「送り状」は、第一軍団の民間情報教育部長のアンダーソン氏から総司令部内の軍政部の公務員部内の人

事顧問団に送付されていることを明示している。まさに、当時、日本の公務員法の草案を立案し、ほとんどの修正を許さなかったフーバー氏に送られたことになるわけである。彼が私の論稿を読んだことはほぼ間違いない事実であろう。そして、それから旬日ならずして、四月二四日にフーバーはマッカーサー元師に報告書を提出、六月一日には国家公務員法の詳しい要綱を片山総理に「修正することなく」法案化することを要求したという（以上は初代の人事院総裁浅井清氏の『新版・国家公務員法精義』による）。

フーバーのマッカーサーに提出した報告書は、日本の税制を根幹から改革したシャウプ使節団の報告書とは異なり、日本ではもとよりアメリカでも公表されなかった。その理由は、フーバーの参議院の懇談会における講演によれば、「われわれの目的は日本政府と協力して日本の全官吏制度をたてなおし、われわれの研究調査の結果、明らかに如上の諸欠点を除いた立派な制度にすることでありました。家族に病人がある場合、その病気を誤りなく診断するのは医師にとってむづかしいことであり、又、その病人を上手に看護することは家族の人々にとってむづかしいことでもあります。私は公務員制度諮問委員会の委員長として来日し、日本の官吏制度を診察して昭和二二年にこれは重病人だと診断しました。日本国民は総体に勤勉であって優れた研究家もいるし、進歩的な国家になりたいとの熱心な希望を抱いておりますが、さきに述べたような不適當な公務員制

度がその首に纏いついていては、近代的国際社会の仲間入りをして生存して行くことはできないと思います。日本の官吏制度の欠陥を軽卒に公表することは、米国民への影響も大きく、米国の納税者が日本の現状に関して早まった判断をする結果、米国の対日諸政策にも悪い影響を及ぼす恐れがあります。報告書の公表を差し控えた理由の一つはここにあるのです」と。

目下の私の心中は、四二年の歳月にもかかわらず、あまり進歩していないな—という感慨と昔は幼稚だったな—という悔恨とが複雑に絡み合っている。なお、若干の漢字と仮名は現代風に変えたことを付言しておく。

I

今次戦争敗北以来、我が国民の口を開けばその非を打ちならす三つの集団がある。曰く軍閥、曰く財閥、曰く官僚。而してこの三者の中、軍閥及び財閥は連合軍の強力な処置に依って、全面的な解体を余儀なくせしめられ、その政治的勢力も全く衰微するに至った。然して官僚についてはどうであろうか。成程一部の高級官吏の公職追放が断行された。或は若干の制度上の改革も実施された。而してこれらの諸方策に依って我々に国民怨嗟の的であったあの不愉快な官僚の諸欠陥、即ち独善的傾向、高圧的態度、割拠主義、繁文縟礼、非能率性が、全く後を断つに至ったであろうか。我々は斯る問いに対して、悲しみと憤り

を感じつつ否と答へなければならぬ。我々には官僚が無血革命と迄形容される現在の政治的急轉換にも不拘らず、依然たる機構と因襲を維持しつつ存続しているのを発見する。正に官僚王国は、如何なる政治的变化にも揺がぬ金城鉄壁の国なのであるうか。私は斯る事実面に直面する時、かのO・マイヤーがワイマール憲法の制定された後、彼の行政法の教科書の改訂版の巻頭に記した、「憲法は変わっても行政法は残った」と云う、有名な言葉を想起せざるを得ない。今このマイヤーの言葉を、行政が如何なる憲法の破壊、即ち政治的革命的変革に際会しても何等の変容も受けないということの意味するものであると理解するならば、それは歴史が吾々に教える事実と矛盾するであろう。我々はむしろこの言葉を、行政が比較的政治に左右されることのない技術的中立性を持つものであり、ワイマール革命が、斯る行政をも全面的に変革せしめる程の根本的変革でなかったことを意味すると解すべきである。と同時に、この言葉は又、行政が従ってその具体的担当者たる官吏が政治的变化にも不拘らず、容易に変化し難き性格を持つことを我々に教える。

翻つて考ふるに、第一次大戦後のドイツと同様に、我々も又憲法の破壊と行政の依然たる存続を経験している。新しい憲法の制定が、我が国の従来の国體の変更をもたらすものであり、現在の政治革命の制度的帰結であることは既に全國民の意識するところである。そこでは絶対主義的君主国家より自由主義的民主国家への急轉換が要求されている。而して私がここで次に

発すべき問いは「この様な政治的轉換にも不拘らず、行政と官吏はその技術的中立性の故に依然たる姿のまま存続してよいのであろうか」である。答えは言うまでもない。我が国の君主主義の主たる政治的支柱が、「天皇の官吏」と云う言葉にその特質が集約的に表現される官僚に存在し、而して斯る事実が我が国の官吏をして、一般國民とは異つた身分層を形成せしめ、官吏に特殊の身分意識を与えたものであることを思い返すならば、官僚制度の打破こそ民主主義国家建設のためには、凡ゆる他の改革に先だつて遂行されなければならぬ事は容易に理解されるであろう。むしろ斯る封建的官吏制度の根本的改革が行われない限り政治の民主化は単なる掛け声に終るであろう。

然し乍ら、斯る官吏制度改革の急務にも不拘らず、その実現を著しく困難ならしめる諸条件が存在する。その第一は既に述べた行政の技術的中立性である。既に述べた如く行政とその具体的担当者たる官吏は、政治的變革に不拘らず存続する傾向がある。第二は官吏の不可欠性である。苟も統治の存在するところ、最低限度のその具体的執行者たる職員は、一日たりともこれを欠いては国家は存続し得ないことは言うまでもない。官吏制度に対して、軍隊に対して採られた如き全面的追放という処置が採り得ないのもこのためである。第三に現代国家に於ける行政の地位の上昇である。国家職能の拡大と複雑化は、凡ゆる現代国家の政府の一般的特徴の様に見える。従来議会の優越的な地位に比較して、執行部が拡大すると云う事実は如何なる

民主主義國家に於ても見られる一般的傾向である。而してそれに伴って、斯る任務を遂行する官吏の地位は漸次重要視されつつある。従って斯る任務に対して専門的知識の所持者たる官吏の全面的改革は極めて難事と云はなければならぬ。第四に更に注目すべきは現在の我が國の政治の特殊事情である。即ち現在の政治秩序の改革は、革命とまで形容される大改革であるにも拘らず、我々國民の盛り上げる様な意思に依って招来されたものではなく、敗戦と云う事實を契機として連合軍の手に依つて遂行されていると云うことである。その結果、この政治的変革には、普通の革命に見られる様な内乱及び政府の連続性の中斷を伴わない。従つてそこでは従来の政治機構を崩壊せしめず、然もそれを根本的に変革しようとする二つの矛盾する立場が同時に満足されねばならぬ。前者の要求を満足させようとする、ややもすれば従来の支配階級が存続し、改革は徴温的となる傾向を持つ。特に吾が國の官僚の如く、彼等自らが一つの政治勢力であり、その大半が残存する場合にこの傾向は著しくなる。而も人民の側のこの問題に対する関心は、その重要性にも不拘らず極めて薄い。昨今漸く官公労のゼネストを契機として、やや問題の重要性が意識されるに至つたに過ぎない。

以上述べたところを要約すれば、官吏制度の改革は極めて困難なる問題であり乍らも、これなくしては民主主義國家の成立はあり得ない程の重要な問題であると云うことである。而してこの問題の解決には政治と行政、行政と技術との關係を如何に

解すべきかという、更らに根本的な問題を常に念願に入れて、究明の歩を進めなければならぬ。小生の如き淺学非才が果して能くなし得るか、疑なきを得ないが、以下簡単にその方途を述べよう。

II

先づ私自身の官吏制度の民主主義化の具体的方策を陳べるに先立って、既に政府の実現した或は発表した改革案をここで要約し、その批判の上に問題究明の手がかりを発見したいと思つ。

一九四五年十一月政府は、閣議決定要綱として「官吏制度改革正に関する件」を発表した。それは次の諸項目を含む。(I) 官名の統一、(II) 官と職との分離、(III) 勅任官、判任官、奏任官の區別徹底、官等等級の簡素化、(IV) 俸給制度の統一、(V) 更迭の抑制、(VI) 高等官試験の改善、(VII) 信賞必罰の勵行と監察制度及び考課表制度の七項目である。翌年四月「官吏任用叙級令」、「官吏俸給令」を制定して、上記の要綱の第一、第二、第三、第四の項目は実現された。十月には画期的な新憲法が兩院を通過し、この新憲法の明不する國民主權の原則によつて、公務員の選定權、罷免權が、國民固有の權利として認められ、公務員の基本的な地位は、「天皇の官吏」たるにあるのではなく、「全体の奉仕者」として規定された。政府はこの新憲法の劃期的な性格に基き、従来の官吏に関する法令の全面的改

革と統一的な官吏法の制定を意圖し、行政の全般的改革に必要な調査研究のために、内閣直屬の行政調査部を設けた。

以上の政府の発表の示す如く、官吏制度の改革は、尚今後制定せらるべき官吏法行政官廳法其他新憲法附屬の諸法律の整備を俟って、逐次推進されるべきものであらう。云わば、政府も尚官吏制度改革の途上にあり、従って今ここで直ちに政府の官吏制度改革に対する態度そのものを批判することは、早急の譏を免れないであらう。然し乍ら以上に述べた政府の改革案が、今後政府の採らんとする改革案の輪廓を示すものであるとするならば、以上の政府の改革案は一言にして極めて微温的であり、我が国官僚政治の根本的改革は到底期待し得ないと云うことができよう。勿論この様に云っても、従来の通弊をなしていた官等俸給を上げるための昇進並びに轉任政策を除去するための官と職との分離、各省各官廳間に存在する不公平なる俸給制度の統一、或いは混乱せる官名の統一等の措置が、人事行政の向上に何等寄与するところがないと云うのではない。然し乍ら我が国の官吏に独特な独善的傾向、人民に対する高圧的態度の諸欠陥は云うまでもなく、割據主義、繁文縟礼、非能率性の如き何処の国の官吏制度にも見らるべき諸欠陥までもが、実は官吏の身分的特殊性、(或いは特権階級意識)と、それに密接に関連する官吏制度と行政機構の特殊性に由来するものであることを知るならば、政府の発表した如き単に表面的に露呈された諸欠陥を糊塗的に修正することによって、我が国の絶対主義的君主

国家の官僚主義を打破出来るとは到底考えられぬことであらう。即ち官吏制度の改革は、先づ官吏の身分の特殊性及びそれのもたらす特殊な制度の打破から出発しなければならぬ。而してこの身分的特殊性が、従来の勅任官、判任官、奏任官の官等を一級官、二級官、三級官と名称を変更することによって、或いは服務規律の中に「天皇の官吏」の代りに、「全体の奉仕者」という文字を挿入することによって、直ちに打破出来ると考へるものは唯一人として存在しないであらう。

抑々我が国の官吏制度に独自の性格を与えた従来の我が国の政治の一般的特質は、単に官吏制度や行政機構のみならず、凡ゆる他の政治構造に反映しているのである。従って官吏制度改革の問題を論ずる場合にも同様に、行政制度のみならず、議會制度、司法制度及び人民の組織等と関連せしめつつ究明の道を進めなければならぬ。

以上の叙述を要約するならば我が国官吏制度改革の研究は、次の三つの段階に分けて考察すべきであると云うことである。第一は官吏制度そのものの改革である。ここでは専ら人事行政の見地から問題を思考する。第二には更に広い見地から、即ち官吏制度をも含む行政制度全体の構造特に行政組織と関連せしめつつ究明する。例えば如何なる行政組織が人事行政の向上を確保するかを研究する。第三は他の政治構造を如何に改革することが、人事行政の向上をもたらすかを考究するという更に広汎な見地である。

III

官吏制度改革の具体的諸方策を述べる前に、今一つの事実を注意したい。それは先に挙げた政府の改革案が我々には決して目新しいものではなく、既に久しい以前、特に戦時中の官吏制度改革論がしきりに唱導したものが殆どその大半であるという事実である。個人の自由が殆ど認められなかった戦時中の絶対主義的君主主義国家に於ても、個人の自由の尊重される民主主義国家に於ても官吏制度改革案が、殆ど同じであるという事實は、一見奇妙な事に違いない。然し乍ら我々はそこでも又、行政と官吏制度（組織的形態としての）の技術的中立性を見出すのである。而して国家統治の人的な手段が、組織的形態としての官僚制度を採用する以上、嘗てH・ラスキが述べたような諸欠陥を、吾が国の官吏制度も又露呈しておるに過ぎず、そのためにそれに対する改革案も常に不変なのであるか。換言すれば、我々の現実に体験する官僚の独善主義から非能率性に至るまでの諸欠陥は、凡ゆる国家に於てもまた凡ゆる大企業に於ても等しく採用される官僚制的組織からのみ発生するものなのであろうか。勿論答えは云うまでもない。既に述べた如く、我が国の官僚の諸欠陥は、主としてその身分的特殊性即ち政治性に由来するからである。然しここで私の主張せんとする事はM・ウェーバーの説いた如く、近代社会の生んだ官僚制度は、その形式性、物質性、機械性の故に等しく近代社会の本質である個

人の自由社会の平等と矛盾する要素をもち、換言すれば官僚制度の存在する所必らず一連の諸欠陥を伴うとするならば、いやしくも民主政治の要求を維持せんとする限り、官僚制度の根本的な改革は官僚制度そのものの破壊以外に方途がないと云う事になる。合衆国に於ける成績制度が民主政治と相一致しないとする批判は多かれ少かれかかる傾向の反映である。然して現在、成績制度の打破即ち官僚制度の破壊が、合衆国に於て不可能な事は、あたかも合衆国の今日の社会がジャクソンニャン・デモクラシーの時代の社会に復帰出来ない事と同様である。我々には官僚制度を破壊することが出来ないと同時に、民主政治の要求も断念する事が出来ない。ここに我が国の如き特殊な封建的官僚制度を持たない国に於てさえ官僚制度の投げかける問題は極めて困難となる所以が存在するのである。この様な問題に対して現在各国の政府は果敢な挑戦を試みつつあることを知っている。我々はその最も豊かな学問的成果を合衆国の科学的人事管理学に見るのである。

以上の叙述を通じて私のここに主張せんとする事は、もはや次の事柄以外はないであろう。即ち我が国の特殊な官僚制度を打破し、そこに合理的な能率的な運営を期待するためには、かの科学的な人事管理の成果を大膽卒直に採用すべきであると云うことである。勿論その採用に際して我々は科学的な人事管理学を發展させた合衆国の社会的政治的条件と我が国のそれとの相違を常に意識しなければならない。然し民主主義国家として先

進国たる合衆国のかかる業績は、我々の学ぶべき点を多く提供することは疑いない。(私はアメリカが我が国に比較して遙かに先進国であることを認めるには躊躇しない。然しそのことが我が国が今日解決すべき問題をアメリカが悉く解決している事を意味するのではない。寧ろ逆に我々は後進国家であり乍らしかもこの現代に存続するために、明日アメリカが解決に苦しむ様な問題を今日我々が解決しなければならぬ問題に遭遇する。)

以下私は科学的人事管理学の教えるところと諸外国(主として英、米、独)の官吏制度を参照しつつ我が国官吏制度の具體的改革を述べたいと思う。

一、分類制度(現今の職階制——一九八七年注)の確立

先に政府の制定した「官吏任用叙級令」に依り、現在我が国の官吏の種類には、事務官・技術官・教官の三種が存在する。かかる区別が英米の人事行政で云われる分類制度に略々該当するものであるけれども、その間の相違も可成り大きい。即ち英米特に米国に於ける分類制度は専門職別分類であるのに反して、我が国の区別は従来は身分的な等級と密接に結合した階級的性格を多分に持っていた。我が国の官吏制度の民主化が制度の上に現われた身分的性格を洗い落すことから出発しなければならぬとするならば、C・Jフリートリッヒが指摘した如く、専門職を特徴とするアメリカ官吏の分類制度の採用は、極めて必要な事柄であらう。然し乍ら我が国の官吏に今直ちにアメリカ

の分類制度を採用することはあまりにも大きな混乱を惹起する恐れがあるため、アメリカの分類制度そのままの輸入には限界がある。英国の分類は我が国の分類制度の確立に参考となるであろう。兎に角、この分類制度が他のすべての以下に述べる諸問題即ち任用、給与、訓練、轉任、昇進、考課制度等の決定の基準となるのであり、正にJ・M・ファイナーの云う如く、人事行政の礎石であり核心であり、整備せる分類制度なくして円滑なる人事管理は期待出来ないのである。私は今ここで我が国の官吏をどの様な種類に分類すべきであるかを述べなければならぬが、公務の實際に乏しい知識しか持たせていない私をよくなし得るところではないし、又アメリカの一九二三年の分類法の制定以前に膨大な調査機関に依る長年の調査研究が先行した事実が教える如く、一個人が為し得る仕事でもない。然し我が国官吏の具體的分類をここで明確にし得ない以上、凡て、その分類を基礎とする他の諸問題に関する改革の方策も必然的に具體性を欠き、単なる方向を示唆するに留まるのも又やむを得ない。

二、官と職の分離と官等の改正

我が国の官吏には先に述べた三つの種類の他に、以前は尚数種の分類が存在していた。而してこれらの区別は既に述べた如く、官吏の担当する職務の性質よりも、寧ろ職及び官等と密接に結合して、階級的な身分的上下關係を表現するものであった。又我が国の従来の官吏の官等には、天皇が任命する形式の相違

に基いて、勅任官・奏任官・判任官の三つの区別が存在している。勅任官と奏任官は共に高等官とも称せられた。而うして我が国の官吏がカストにも匹敵すべき特殊の封鎖的な身分層を形成した如く、官吏階級の中に於てもこの高等官と判任官は截然たる身分の相違を示し、高等官は判任官からは殆ど侵入出来ないカストを形成していたのである。而もこれらの三つの官等は更に数個の等級に分れ俸給のみならず、官と職に密接に結合していた。之を例を以て示せば例えば、或る部局の長たるためには、一定の官等（例えば勅任官）と官名（例えば書記官）たることが要求される。従って官吏の俸給を上げんとすれば官等官名は勿論のこと、その職をも昇進させなければならぬ。このことから我が国の官吏制度の通弊をなしていた頻々たる更迭政策、年功による盲目的な昇進、及びそこから生ずる事務の渋滞或いは属官行政等の欠陥が発生したのであった。この意味に於て政府の採った官と職との分離は正当な措置である。

然し乍ら私は更らに官等を徹廃することを主張する。政府の改革は従来の勅任・奏任・判任の三官等を一級・二級・三級の呼称を変えたに過ぎなかった。勿論私は、封建的な身分関係をそのまま表現する勅任・奏任・判任の呼称を一級・二級・三級という単なる段階を表現する称名に変更したところの意義を認めるのに吝でない。然しそのことによって我が国の官僚制度の中に存在する身分秩序が消滅するとは速断出来ないことも当然であろう。抑々公務が官僚制度的な組織形態を採る以上、そこ

では階統制は必然的に避け難いものであり、それが存在する以上、そこに配置される人間の等級の存在も亦、已むを得ないであろう。従って私はここで一切の等級を廃止せよと主張するものではない。唯従来の身分的秩序を表現した官等を徹廃し、新に分類される官名（勿論現在の三つよりは遙かに多数になるであろう）にそれぞれの職業の社会的威信（prestige）に応じて数個の等級を付しそれを主として俸給とのみ結合せしめ、職との結合は極めて緩慢にすべきであると主張したい。以上の諸方策によって或る一定の職務の専門家を長くその地位に存続せしめることが可能となると共に、官界に清新なる空気を注入することも出来よう。

三、任用制度

a 詮衡任用と試験任用

我が国の近年の官吏制度の改革の主眼点は、詮衡任用制度の拡大であった。かかる事實は獵官制度を廃除して専ら成績主義による試験任用に重点をおいた近年のアメリカの人事行政と、全く対照的であったと云えよう。而し乍ら我が国の詮衡任用の拡大とアメリカの成績制は、同じ目的を追求していたのである。アメリカの成績制度は近代行政の複雑化専門化の要求に応じて、獵官制度によってもたらされた素人の行政を廃除し官界に清新にして優秀な人材を注入せんとする努力に他ならなかった。同様に我が国の詮衡任用も同じ要求に応ずるために、従来は単に適法性・形式

性にのみ専念していた職業官吏の非能率的な行政を廢除し、民間の優秀な専門家を官界に採用せんとする努力であった。然らば詮衡任用制度の拡大によって、その目的が達成されたのであろうか。我々には卒直にそれを否定しなければならぬ。民間の専門家は必ずしも有能な行政官でないこと主張した官僚の反対意見も単なる自己弁護でないことが認められるかも知れない。しかしそれにもまして詮衡任用制度の目的達成を阻害したものは、官吏制度自らの封鎖性であり特権階級意識であった。抑々詮衡任用制度は官吏そのものが、複雑な専門的行政の要求に応ずることが出来なかつたために生じた問題である。従って何よりも必要な事は官吏そのものの専門的知識の向上であり、その向上が実現されたならば詮衡任用制度は全く無用の問題となるのである。然し乍ら現実の我が国の官吏の専門的知識の貧困さとその特権階級意識とを顧みる時、過渡的な措置として民間人の詮衡任用は或程度実行される必要がある。特に産業統制の益々著しくなる時、到底化石化した官僚に大きな権限を委ねる事は適当でないと考えるからである。然し詮衡任用制度は従来の如き一種の獵官制度を現出させない様に注意して常に一定の客観的な標準に依るべきである。尚この問題は後に述べる昇進制度の問題と関連する。

b 資格試験

専門職別分類制度が確立された暁には現在の如き、普通文

官試験及び高等文官試験の二本建は当然廢止されるべきである。試験は各分類毎に行い、試験課題もその分類に必要な課目に重点をおくべきである。試験課題の重点を英國の官吏の如き一般教養におくか、あるいは、アメリカのそれの如く専門的知識に重点をおくかは慎重に考慮すべき問題であるが、我が国の官吏の特権階級意識を剝奪する事が第一の急務なのであるから、後者の方が適当であろう。尚資格試験と任用試験を区別する現在の制度は分類確立の暁にはかえって情実任免が行われ、適当でないであろう。任用試験一本建がよいと思うが、尚この点については考慮を要する。

c 見習勤務制度の確立

我が国では従来司法官にのみ認められていたこの制度を官吏全体に採用することを提案する。見習勤務制度の必要な事はここで改めて述べる必要はないが、特に終身的任用をする以前にその分類職に不適當と認められる者は、解雇又は他の適當なる分類職に轉せしむる事も出来よう。

四、昇進試験の確立

既に述べた如く、官名、職、官等と俸給が密接に結合してゐたために昇進と昇給とは殆ど同意義であった。而うして昇進の決定は主として年功により、或は十数年以前の資格試験の成績によって上層部が決定するため、著しく機械的且つ非合理的であった。確かにH・ファイナーの指摘する如く、私的企業に比

較して公務官僚制に於ては、年功を重んじなければならぬ理由が存在する。然し乍ら年功を重んずる結果、官吏は徒らに形式的に過失のない事のみ専念し、事勿れ主義に墮し、官僚制全体の空気を沈滞せしめる。この意味に於て従来の昇進制度は根本的に修正されなければならぬ。政府の改革案は考課制度と研修制度を樹立し、これに基く昇進・昇給の決定を行う事を提案している。私もこの提案に賛成する。然し乍ら何等の特権階級意識を持たず殆どビジネス・マンと変りないアメリカ官吏の場合に於てすら、考課制度に対する信頼は漸次うすれつつある。今日では考課制度の成績と俸給との結合は一般に承認されているが、それが昇進の決定の基準となる事は否定されている。従つて考課制度と昇進との結合は尚考慮の余地があらう。又研修制度に於ける成績を、昇進基準の一要素とする事は確かに適當ではあるが、将来樹立さるべき研修制度の如何による。

私は更に昇進決定の基準として昇進決定の基準として昇進試験の施行を提案したい。(従来と云えども我が国の警察官等には一部採用されていた)勿論昇進試験の成績のみを唯一の昇進の基準とすべきであると、言うのではない。昇進試験の成績に年功点を加算するニューヨーク市の例は模範とすべき点が多いと思う。昇進の場合、上位の地位は主としてその部門の者から採用するのを通例とすべきであるけれども、適当な候補者のない場合には外部から任用する事も許してよからう。その場合には詮衡任用か試験任用となる事は云うまでもない。昇進試験の

課目はその上位の職務の要求する知識経験について行うべきであるが、地位が上位になればなる程統率的才能と広い教養を必要とする事は云うまでもない。

五、降等と減給

服務規律に違反する行為の他、裁量処分にて判断を誤つたもの及び非能率的なものに対して降等と減給の処置をとる様にすることが必要であらう。

六、訓練制度の確立

官吏の教育訓練としては就任前訓練と就任後の専門職訓練が考えられる。前者は主として、学校教育に関連するため、ここでは述べないが、唯単に我が国の大学・専門学校に於ける行政の驚くべき貧困さを指摘するにとどめる。就任前訓練としては、科学的人事行政は、(1)単純に執務による訓練(2)現場訓練(3)専門官吏による講習(4)官吏の再教育の如きものを挙げる。(1)、(2)、(3)は見習勤務に際して採用される。又従来として我が国に於て多少とも実行されていた。我が国の官吏に特に必要なものは第四の再訓練である。再訓練機関の詳細についてはここで述べることは出来ないが、合衆国連邦政府の農務省の研究科の如きは、好個の範とするに足るであらう。

七、統一的な人事機関の設立

内閣からやや独立せる統一的な人事機関設立の理由は、第一に将来発生する慮れのある政党の情実任免を防止すること。第二に各官省庁間に存在する不平等の除去、第三に各省庁の官吏に

見られるセクシヨナリズムの除去、第四に予算と人事との調整を可能ならしめること。第五に合理的人事行政の専門的研究である。斯る人事機関と各省の人事局との権限の分配を如何にすべきか、及び人事機関を独任制にすべきか複任制にすべきかについては、ここで明確に解答することは出来ない。斯る問題就中後者は、實は官僚制度と民主政治とを如何に調和すべきかの最も困難な問題の実際的な反映の一例であるからである。尚英國の内閣制度と著しく類似する今後の我が國の内閣制度に於いては、同様に英國に見られる人事の大蔵省に依る統制の出現も予想されるが、私は我が國に於てはかかる手段は採用さるべきでないと考える。

八、行政調査機関の設立

行政改革に先立って調査研究の必要なことは今更云うまでもない。アメリカに於ける分類委員会、公務員制度研究委員会その他無数の調査機関や大学等の熱心な研究、或いは英國に於けるマックドローネル委員会の如く、官吏制度の改革には常に政府・民間人・学者の慎重な調査研究が先行している。然るに従来の我が國の政府の採った方針は、此等の諸外国のそれとは、余りにも対蹇的であった。今日行政の民主化と科学化の極めて急務なるとき、政府の調査機関の整備拡充は最も肝要な問題である。昨年発足した行政調査部の如きも、更に民間各界学者の代表者をも包含した一層大規模なものでなければならぬと思う。我が國に於て行政学の講義を有している大学は全国で十を越えず、

而も専任の教授を持つ大学は五を越えない。斯る事實は政府のみならず民間に於いても行政の調査研究が如何に輕視されているかを端的に物語っているであろう。行政の科学的研究こそ正に刻下の急務である。

九、統一的公務員法の確立

我が國に於て官吏と稱する者は、政府の中の特に一定の資格を有する者に限られている。換言すれば政府職員は、官吏と雇員・傭人とに分れ文官分限令、官吏任用叙級令、官吏服務規律等の法令は専ら前者にのみ適用されるのである。勿論前者は後者よりも重要な任務を担当するのが普通であるけれども、先に述べた属官行政の結果、雇員すらも一般人民に対して大きな影響を与える業務を行うことも屢々ある。即ちこの両者の区別は官庁内に於ては明確にされているけれども、官庁と交渉する一般人民には全然明らかではない。かかる事實は、先に述べた責任と権限の所在の不明と相俟って人民の受ける不便は計り知れないものがある。實はこの両者の区別も、私が屢々述べた我が國官吏制度の封建的な性格に端を發しているのである。従って私はここに官吏と雇員の（傭人）の区別を徹廃し、両者に適用される統一的公務員法の確立を提案したい。勿論その際一定の職員、例へば選挙による官吏及び秘者等は之から除外されることは云うまでもない。尚この統一的公務員法の中に府県及び市長村の地方政府の職員をも包含すべきかについては、私は現在のところ明確に解答することは出来ない。この問題に対する解

答は中央集権と地方分権の境界線を如何に引くべきかによって相違するからである。我が国の現在の実情を永久的なものとして仮定するならば、中央政府と地方政府の職員を別個の法制の下に規律すべき根拠はないと思う。

私自身の地方制度改革に対する意見を簡単に述べるならば、第一に府県区劃の徹底的改革、即ち府県の数を十位にして地域を拡大すること、第二に中央政府と地方政府の機能の配分を實情に即せしめること、第三に地方政府はその認められた機能に關しては徹底的な自律性を發揮すること、第四に中央政府の地方機関は別個に設けること、第五に地方政府の長官及び一定の者は選挙によるべきこと等を提案したい。之等の改革が実現された暁は、地方政府の職員を中央政府の職員と同じ法制の下に規律することの不適当なことは云うまでもない。

十、政治活動

以上の諸項目の他、退職制度、服務規律、政治活動、公務員組合の重要な諸問題が存在する。就中後の二つは極めて重要な問題である。政治活動については後に少し又述べるが、ここでは政府職員の特定の政党のための活動、及び政党のために奉仕しないことを理由とする罷免は禁止さるべきだと思ふ。公務員組合の問題は極めて政治的な事柄で私はここで明確に述べることは出来ない。唯ストライキ、民間組合との共闘等は許さるべきでないと思ふ。尚又クロード・ショップも、それが官庁内の階級制を破壊し、別個の階級制を樹立する様な傾向、例えば

組合が人事にまで関与する傾向を示すならば、禁止しなければならぬと思ふ。

IV

以上の諸方策は、我が国の官吏制度の改革を主として人事行政の立場から論及したのであるが、官吏制度の民主化は単にその様な観点からのみ考究する時、著しく不完全たらざるを得ない。何となれば既に述べた如く、我が国の官吏に特色を与えた封建的性格は、行政制度就中行政機構の上に著しく反映しているからである。それ故官吏制度の民主化のためには、それと同時に行政制度全般の改革を遂行しなければならない。従つて次に行政制度の民主主義的改革に触れなければならないのであるが、問題が非常に拡大されるので最も重要であり、しかも官吏制度と直接の関係があると思われる点に限って一、二述べたいと思ふ。

一、責任の分散及び統合（就中責任の所在の明確化）

我が国の行政制度に於ては直接人民に国家意志を強制し得るものは、行政官庁としての官吏のみである。即ちW・ウィロービーの直接行政を行う権限は嚴重に云えば、各省大臣府県知事等の行政官庁の長官たる極めて少数の高級官吏に帰属する。我が国の行政の権限と責任は極く少数官吏に集中され、他の官吏は悉くかかる官吏の補助者に過ぎないのである。而るに長官は

自己の権限行使に際しては、更に上級の官庁の同意或は他の官庁の協議を必要とし、そのため長官自ら自己の裁量によって迅速に権限を行使することは出来ない。然し乍ら権限行使の敏速化を防げる理由が、この程度ならば成程特筆すべき事ではない。既に述べた如く我が国の官吏制度に特有の頻々たる更迭政策に依り長官の任期は著しく短く、通常府県知事に例をとって見ても最も長期間のもので二年、短期間の者は数ヶ月に過ぎず、各省大臣も更にこの傾向が著しい。かかる事実から長官は殆ど現実の行政には無知であり、その職務遂行に際しては、彼の下級官吏に悉く依頼しなければならぬという欠陥が生じるのである。長官は単に盲判を押すだけで、現実の行政は何等その権限を有しない下級官吏が直接人民に対して行うという所謂属官行政が招来されるのである。従って理論上は権限と責任は極く少数の官吏に集中されているのであるが、実際には多数の下級官吏に分散する。而して彼等の行政行為に対しては、勿論これら下級官吏が負はないことは言うまでもないが、長官と言えども更に上級の長官にその責任を轉嫁することが可能であり、遂には我が国の行政権の最高の担当者であり神聖犯すべからざる天皇にまで推及し、責任をとる者はここで消滅することになる。稀に責任が遂及されることがあっても、それは単に官吏の行為の適法性・形式性のみを問題にするのであって、彼の誤れる裁量によって人民がどれ程の損害を蒙った等は全然問はれることはない。かかる事実の結果として官吏の繁文縟礼と非能率性は

更に拍車をかけられる。従って私は官吏制度の改革の前提として先づ権限と責任の所在を明確にすることを提案する。そのためには、第一に實際に遂行し得ない様な広範囲の権限を長官に与えることを差し控え適当な権限は下級官庁に委譲すべきである。第二にかかる権限を有つ官吏と単にその補助者との區別を明確にし、単なる補助者は絶対に裁量処分を行うべきでない。その結果、従来直接人民に接触していた下級官吏は第一線から退き、権限と責任を持つ官吏が出勤すべきである。近年国家機能の拡大と共に、行政官吏の裁量権の拡大も亦必然の勢となりつつある。而してその際の責任と権限の所在の不明確は、人民にとつては所謂官僚政治の再現に他ならないのである。従つてこの点の重要性は一般学者の概ね看過するところであるが、之なくしては官僚の民主化はなし得ない。

二、諮問機関の設立

上に述べた如く裁量権をもつ行政官の行為の如何によつて一般人民は非常に大きな影響をうけるのであるから、かかる官吏の独善を防ぐために彼に諮問機関を附属させる事が必要である。かかる諮問機関は一般人民の代表、専門家及び官吏によつて構成されるべきであると考えらる。

三、行政の監察機関の設立

行政の監視機関としては我々は既に議會を知っている。然し、近代行政の複雑化と専門化の傾向は議會のかかる機能を漸次消滅せしめつつある。ここに行政機構そのものの中に行政を監視

する機関が必要な所以がある。特に我が国の現実の議会の性格より見てこの事は必要であるか行政監視機関は中央はもとより各行政単位毎にそれを設ける必要がある。

尚諮問機関の構成・権限等に関しては研究の余地があり、ここでは単にその設立の必要のみを述べるにとどめる。又最近我が国に於ても合衆国の独立行政官庁の如き機関の出現を見る。例えば労働委員会の如し。斯る機関の委員、或いは職員を他の政府職員と同じ法制の下で規律出来るかについては一概に云えない。ここでは現代行政そのものの変質が如何にその職員に影響を与えるかの問題を含むからである。

V

既に述べた如く官吏制度の改革は単に行政機構のみならず他の政治機構と関連する。ここでは問題が更に拡大し、我が国の政治全般の改革論にまで論及しなければならぬ。従ってここでは官吏制度と特に関係のある点の一、二を述べ度いと思う。

一、議会制度の改革

近年議会の地位が政府に比較して衰微しつつあると云う事実は各国の示す所である。この理由の一部をなすものとして、我々は国家職能が複雑化、専門化するにつれて、単に地域的な選挙区から選出された議員は斯る任務を担当するには余りにも専門的知識を欠いていると云う事実をあげ得る。近年世界各国

の立法部を通過する法律案の大半は政府提出のものであることもその一証左であろう。従って我が国に於て議会がその地位を回復することが新憲法の精神であるとするならば、議会そのものが国家職務の複雑化専門化に應ずる資格がなければならぬ。議会の専門的知識の獲得の手段としては、委員会制度の確立と議会に直属する行政調査計画機関の設立が考えられる。勿論その際、行政部たる官吏と協力することは、必要であろう。抑々、行政と立法の峻別の理論はもはや過去のものであり両者の協力こそ必要であろう。

二、司法制度の改革

人権を尊重する民主主義の原則に基く司法制度の改革は官吏制度の改革と密接な関連をもつのであるが、それらはそれぞれの立場から論及すべきあると考え、ここでは行政警察と司法警察との分離を提案するととどめる。尚行政官吏の行為に依って損害を蒙った人民の異議申立を裁決する機関を司法機関にのみ限定するが、行政の能率を確得するために一定の事項に関してのみ行政機関にも許すかについては、尚慎重の考慮を要する。

VI

以上、わが国の官吏制度の民主主義化の制度上の改革を述べたのである。然し単なる制度の改革に依って官吏が直ちに民主主義化されると考えることは出来ない。我々には制度と共に社

会全体の民主主義化を心がけなければならない。官吏の民主主義化と共に一般人民の民主主義化もなされなければならないのである。ここに敗戦以来我が国の社会の民主主義化のためになされた諸方策も又官吏制度の民主主義化に役立つものであった。官吏制度の問題が政治制度との関連に於てのみ把握することの出来ない理由もここに存在する。今後我が国の遭遇するであろう政治状況が官吏制度に大きな影響を与えるであろうという事も想像に難くないのである。この点について我々はここに一つの重大な関心事が存在すると思う。

抑々我が国の官僚が大きな政治勢力を持つに至った理由としては、官僚がその出現以来、君主主義と結合して一つの大きな政治勢力として発達した事実以外に、近年の我が国の政党の没落があった。即ち官僚が政党没落による政治勢力の空間をうづめるものとして登場し、更に大きな政治勢力を持つに至った点も見のがす事は出来ない。憲法は議会の最高の地位従って政党の優越的な地位を保障するものである。然し乍らこの政党が階級的に分裂し、政治の方向が一定せず、右に左に動揺する時には、又絶対主義的な官僚の復帰するおそれを我々は予想するのである。かつて全体の利益を擁護するものとして規定されたかの民主主義的なワイマール憲法治下のドイツ官吏が、混頓として帰一するところを知らなかった政党対立の政治情勢の故に、再びナチスに於てプロシヤの傳統的な絶対主義的官僚となった事實を想起するのである。最近の我が国の政憲の対立は、過去

の我が国の民政党や政友会或いはアメリカの民主党や共和党の如く意見や社会の見通しを異にする対立ではなく、階級社会や経済的利益の相違に依る対立である。而して斯る社会の対立のそのままの反映である政党の対立は、過去の政党の対立に比較して、著しく激化し遂には国家の統一性をすら危険に陥し入れる。そこに、官僚の再び反動的な勢力と結合して古い官僚政治を再現せしめる傾向を見らるであろう。斯の如く官吏制度の問題は實は、最も尖鋭な政治の問題となるのである。

(一九四六年一二月)

165 「日本の官吏制度をいかに改革すべきか」

送 り 状

Mr. DeAngelus
Civil Service Mission
Government Section
GHQ, SCAP, APO 500
U. S. Army

1 March 1947

Lear Mr.DeAngelus :

Inclosed is a translation of the document on "How to Reform the Japanese Bureaucracy" by Assistant Professor Tadao Adachi of Kansai Gakuin, Kobe. I hope that it will be of asistance to you in your interpretation of the situation regarding Civil Service in Japan.

My beat regards to your colleagues and to Dr. Oppler.
Come to Kyoto again.

Yours sincerely,



RONAID S. ANDERSON
Chief, C I & E Division,
Mil Govt Section
Hq I Corps, APO 301.

1 Incl :

As indicated.