

## 公務員犯罪比較研究上における「三つの官僚制モデル」

——「私」的中國官僚制、「公私衝突」的米國官僚制、「公私融和」的日本文官制——

王 雲 海

はじめに

公務員犯罪の比較研究は、公務員犯罪自体の研究とその上での比較との両方を含んだ、いわば「二重的研究」である。もとより、公務員犯罪自体の研究においては様々な視点・方法が可能である。それ故、それを基礎にしている比較研究も様々でありうる。従って、公務員犯罪の比較研究を行うにあたって最初に必要となるのは何よりも視点・方法の確立である。この論文では、いわば「官僚制の社会学的分析」という視点・方法を用いたい。それは具体的に次のようなものである。

ウェーバーは主に官僚制とその顧客との関係（官僚と社会との関係）から官僚制を見ていたとすれば、米国の

学者は主に官僚制の内部関係（官僚組織と官僚個人との関係）から官僚制を見ていたといえよう。<sup>1)</sup>しかし、官僚制とその顧客との関係を見たウェーバーは官僚組織と官僚個人との関係を決して無視したわけではない。同様に、官僚組織と官僚個人との関係を見る米國行政学も官僚制とその顧客との関係を念頭に全く入れていないわけではない。どちらにしても、顧客・社会（ここで「公」という）から見ることも、また、官僚個人（ここで「私」という）から見ることも必要とされる。そのうえ、官僚制は一つの組織として常に「組織体としてのもの（立場、視点、意識など）」をもつのである。この「組織体としてのもの」は、社会の「公」または官僚個人の「私」を反映したときもあれば、社会の「公」にも官僚個人の

「私」にも還元できない、自己目的化した官僚制自身のものを表したときもある。後者の場合は、それは単に「公」または「私」からは見通せず、第三のものとして独立して見るべきである。従って、官僚制の特質を見るために、「公」、「私」、「組織体としてのもの」という三つの視点が必要で、しかも、その三つの視点のなかでダイナミック的にそれを見なければならぬ。

ウェーバーはその合理性の基準を「顧客にとっての予測可能性と業務の公平無私」に置いていたのに対して、米国内政学はその能率性の基準を「その組織目的の達成にどの程度まで寄与するか」に置いている。<sup>(2)</sup>しかし、この論文での研究は純粹な官僚制論でもなければ一般的な行政学でもなく、むしろ、公務員犯罪と官僚制との関連、言い換えれば、「公務員犯罪にとっての官僚制の特質」についての犯罪学的研究である。従って、ここで基準とされるのは合理性とも能率性とも異なった別のものである。すなわち、民主主義社会において、官僚制はあくまでも市民(顧客・社会)の「公僕・奉仕者」であり、主人の「道具」であるべきことを考えて、官僚制が顧客・社会の「公」を忠実に反映するののか、どこまで反映する

のかは基準となる。このような基準からすれば、顧客・社会の「公」を反映しない官僚制の「もの」のすべてが犯罪にあたる。そのなかでは、公務員個人の「私」を反映するものは勿論、官僚制の「組織体としてのもの」も、たとえそれがいくら「組織体的」といえども、含まれる。言い換えれば、ここで基準とするのは、形式的・法規的なものではなく、実質的・社会的なものである。<sup>(3)</sup>

官僚制論または行政学は官僚制による「選択」ないし「意思決定」を行政現象の中核的要素として、それを研究の中心とする傾向がある。<sup>(4)</sup>その場合、選択・意思決定を影響する基本要因としてその「規範的側面、構造的側面、行動的側面」がすべて取り上げられる。<sup>(5)</sup>しかし、この論文のテーマに鑑みて、ここでは、官僚制による「選択」ないし「意思決定」という、具体化された「動的」行為・過程を検討の直接な対象とはしななければ、その三つの側面を逐一的に検討することもしない。むしろ、官僚制の一般化された「静的」特質のなかでは公務員犯罪に関連する社会的・実質的(法律的・形式的でない)ものが存在するか否かを、社会学的に見るのである。

公務員組織には政治家組織と官僚制との二つの部分が

あるが、この論文では、一国の官僚制の特質が同時にその政治家組織の特質でもあるとして、官僚制だけを対象とする。その理由としては、政治学または行政学の主流が政治と行政との「分離論」から両者の「融合論」に移っていること、昔から言われてきた官僚の政治家化という現象と同様に、政治家の官僚化現象も多くの国々で進んでいること、<sup>(7)</sup> 一国の公務員組織を見る場合、その政治家組織とその官僚制との相違性がよく見えるが、複数の国々のそれを比較してみる場合は、むしろ、その国の政治家組織と官僚制との同質性がよりよく見えることなどがあげられる。

以上のような視点から中国、米国、日本の官僚制を比較すれば、それぞれは次のように性格をつけることができる。すなわち、中国の官僚制は「私」をその特質としており、米国の官僚制は「公私衝突」をその特質としており、日本の官僚制は「公私融和」をその特質としている。

- (1) 西尾勝『行政学』(有斐閣、一九九四)、一三七頁。
- (2) 西尾、前掲書、一三三頁。
- (3) 実質的・社会的概念を設定する必要がなぜあるのかに

つき、王雲海「公務員賄賂の社会的意義に関する比較研究」、『法学研究・26』(一橋大学研究年報、一九九四、二二五頁)参照。

(4) 村松岐夫編『新版行政学講義』(青林書院、一九九四)、七頁参照。

(5) 村松、前掲書、一二頁。

(6) 西尾、前掲書、二六頁、三〇頁。

(7) 例えば、中国では、革命第一世代の革命家が逝去の後、政権の主な担い手は理工科出身の技術官僚に移っている。日本では、議員の多くは官僚出身者で、しかも、多くの官僚出身議員は有力な政治家となっている(佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』、中央公論社、一九八六、一三三頁以下参照)。また、地方知事の場合にも、官僚出身者は常に多数を占める(「四七知事に占める官僚出身者」、『朝日新聞』一九九五年四月一日)。

### 一 「私」的中国官僚制

中国では、従来、政治家も官僚もすべて「任命制」によるものであって、両者は全く未分離な状態であった。

一九九三年になって、「中華人民共和国国家公務員暫行条例」が制定された。しかし、その条例自体は公務員と事務公務員とを分けなないといったような、近代公務

員制度の基本に背く内容を含んでいるうえに、それはあくまでも「暫行的」ものとして中央行政機関の一部及び一部の地方行政機関においてのみ「試験的」に適用されるにすぎず、<sup>(2)</sup>「任命制」のもとにある政治家と官僚との未分離状態はその実施後にも解消されていない。従って、中国の官僚制を研究しようとするとき、その対象は公務員のすべてとせざるをえない。そして、そのような官僚制の特質は「私」であるように思われる。<sup>(3)</sup>すなわち、官僚制の内部関係においては、官僚が個人関係・個人的人格などの「私」的原理によって統制され、官僚制が私的のものにその基礎を置いている。対外(社会)関係においては、官僚制は組織体という形であり、むしろ、個々の官僚が個人という形で社会と接して、社会を超越して、自我化する。その結果として、官僚制は組織体としての一体性を持ちえず、対内的にも対外的にも官僚個人という形で行動する。

(一) 内部的原理としての「私」

官僚制が組織として成り立つためには個々の公務員を組織に組み込むための一定の原則・ルールが不可欠であ

る。このような必要性を満たすために、官僚制の組織原則などに関しての法律・法令が多く作られる。しかし、見落とすべきでないのは、公に定められた原則は実際に機能しているとは限らず、両者が別々な場合もありうることである。中国の官僚制はまさにそうである。

中国の公務員は他の国々の公務員と同様に上下関係・左右関係におかれて、そのなかで動いている。しかし、中国の公務員のおかれているそのような上下関係・左右関係は、近代的官僚制でみられるように上下関係・左右関係を定めた法律のとおり公的のものではなく、むしろ、法律の示した公的なものとは裏腹にある別のものである。法律の定めた公的上下関係・左右関係は中国の公務員にとってあまり意味の無いことであって、意味があるのは法的にはまたは公的には見えない実的なものである。例えば、今日の中国では、法律上・公式上ナンバーワンな地位にいる人は往々実際上においてはナンバーワンな地位を全然有せず、逆に法律上・公式上まったく地位・ポストをもたない実力者のほうがナンバーワンとしての機能を果たし、皆もその人をナンバーワンとして認めている、という現象がよく見られる。このような実

質的な上下関係・左右関係が法律の定めたものとは別なものである。その形成原理・原則も法律の定めた公的なものではなく、私的・人間関係的なものである。上下関係においては、上司と部下とは互いにどう対処するか、互いにどういう責任を負い、どういう権利を享受するかは、それを定めた法律より両者の人間関係(個人的に味方かどうか)のほうによって決められる。例えば、上司は違法行為あるいは犯罪を犯した部下を庇うことがよくあるが、上司は決して無選択に部下の誰でも庇うわけではない。庇うのはあくまでも利害関係のある味方であり、味方でない部下に対しては庇うどころか、チャンスを伺って追放に走る場合は少なくはない。また、今日の中国では幹部の選抜がよく行われているが、それにあたって一貫して問題となるのはいわゆる「任人唯親」(親しい者だけを幹部に任用する)の現象である。すなわち、選抜権を握る指導者・幹部は、公式的な基準とされる被選抜者の業績や能力より、その人が個人的に自分と何らかの関係があるかどうかを重要視して、血縁関係のある親戚や秘書やもとの部下などの個人的に親しい人ばかりを選んで重要なポストに据えさせるのである。以

上のような、味方を庇う現象あるいは親しい人ばかりを幹部に選抜する現象は、私的・人間関係的なものが上下関係・左右関係を形成するための基本原理であることを物語るであろう。

このように私的に統制されている個々の公務員は、通常、同時に二つの立場にたたきされている。一方では、上司あるいは同僚に対してなるべく私的・人間関係的なものを結ぼうとしなければならない。上司との公的な関係を私的・人間関係的なものに変えることによってこそ、自分の地位が維持できるし、昇進のチャンスが訪れてくるし、特に自分のもつ裁量権を個人的・恣意的に行使しても上部から何の責任も追求されずにいけるのである。他方では、部下あるいは同僚から常に私的・人間関係的なものを結ぼうとされなければならない。部下あるいは同僚との公的な関係を私的・人間関係的なものに変えることによってこそ、自分は自分の上司あるいは同僚に尽した分を償われ、上司としての味を味あうことができるのである。

(二) 対外的原理としての「私」

近代的官僚制の特徴を描いたマックス・ウェーバーはこう結論している。「被支配者大衆は、通常、みずから対抗組織をつくりだすことによって、現在の官僚制的支配からかろうじて身を守ることができるが、この対抗組織とても官僚主義化する運命をまぬがれない。……われわれは、行政の『官僚主義化』と『ディレッタント化』のいずれか一方を選択できるだけなのだ<sup>(7)</sup>」。このウェーバーの結論およびかれの描いた近代的官僚制の諸特徴からは、彼がある意味では官僚制対民主制という図式の中から近代的官僚制を民主制の対立物・脱民衆的なものとしてとらえているといえよう。

今日の中国においては、公務員(中国で普通「幹部」という)のほとんどが選挙などの民衆の裁きにはさらされることなしに、一定の資格やチャンスなどによって選ばれ、任命される。また、任命された以上、特別な事情が生じないかぎり死ぬまでその身分が保障され、終身制は中国の官僚制の基本的な特徴である。選抜・任命の根拠とされるのは時期により異なるが、いずれの場合も公務

員試験の成績などの客観的事実ではなく、国家権力者の設定した主観的基準であって(例えば、今日の基準が「革命化、若年化、知識化、専門化」である)、人事を司る共産党の機関および国家機関がそのような基準をもって誰かを「幹部」にするかを選抜するのである。選抜された国家公務員が国家権力の担い手として仕事を遂行するが、国家公務員の工作方法として打ち出されるのが「大衆の中から、大衆の中へ」という大衆路線ではあるが、それはあくまでも精神的・理念的なスローガンに留まっており、それを具体化する法的な制度はほとんど存在していない。従って、国家公務員の任命から見てもまたその実際上の行動様式から見ても、中国の官僚制は他の近代的官僚制と同様に民主制の対立物・脱民衆的なものという性格を有する。この意味では、中国の国家公務員もウェーバーの描いた近代的官僚制の「官僚」といえるよう。

しかし、次の検討でもわかるように、中国官僚制の場合、「民主制の対立物・脱民衆的なもの」を示すのは組織体が集団としての質的異質性としてではなく、むしろ、個々の官僚は個人としての権力的・人格的などの量的優

越性としてである。<sup>(9)</sup>

(三) 「組織体としてのもの」の不備

近代的官僚制が民主制の対立物・脱民衆的なものではないが、民主制の対立物・脱民衆的なものという性格を有する官僚組織のすべては近代的官僚制にあたるわけではない、ということの示されたように、中国の官僚制は民主制の対立物・脱民衆的なものという点で近代的官僚制と共通するといっても、それはその他の方面においても近代的官僚制と同質であるとは限らないであろう。もともと、ウェーバーの描いた近代的官僚制の諸特徴には他のもっと重要なものがあるが、まさにそのようなものと重要な特徴は中国の官僚制が呈しておらず、これとずいぶん異なる他の特徴、性格が示されている。

A 中国の官僚は、完全に組織と位階制のなかに組みこまれて没個性的・没人格的な存在では決してなく、むしろ、バラージュの指摘したように、「人間を処理する能力」、「統治する政治的技術」<sup>(10)</sup>にたけたきわめて「個性・人格的」な存在である。前述したように、中国では、公務員を選抜、任命するための基準が政治っぽくて、そ

のような政治っぽい基準に達したことで、それを認めさせたこと自体は、公務員に任命された当該人がきわめて政治才能・人間を処理する能力にたけているのを物語る。また、公務員に任命された人々も、完全に組織と位階制のなかに身を投じて没個性的・没人格的に物事を運ばないであろう。彼らも常に政治的な学習・思想教育や政治運動に参加しなければならないし、政治風向にあわせて随時に自分の政治態度をまちがいなく示したり、変えたりしなければならぬ。本来の業務を遂行する能力よりむしろ政治風向を敏感に観察してそれに歩調をあわせる能力のほうが、彼らが公務員というポストを保ち続けるために、あるいは、昇進するために欠けられないことである。

B 中国の官僚は、その業務を一般的で恒常的な規則に従って一律的に処理するどころか、個人の政治的・人間関係的な判断に基づいてきわめてパーソナル的に、バラバラ的に処理しており、事務処理の不規則性・不律性のほうが中国の官僚制の顕著な特徴といえよう。今日の中国においては、いわゆる「走后門」(裏門に出入りする)という現象が大きな社会問題であると同時に、

人々が社会人として生きるための不可欠な生活技術でもある。<sup>(11)</sup>人々が何かをやるうとする場合は、官庁に知り合っているかどうか、いなければ作れるかどうかがまったく違う結果を意味するのである。どんなに難しいことであろうと、官庁に知り合えば、容易にやってくれるのであるが、どんなに簡単なことであろうと、官庁に知り合えばいなければ、うるさく言われてなかなかやってもらえないのである。個人経営で成功を収めた個人事業家の一部は、その経営能力・技術が優れているからより、むしろ、官庁に知り合いを作って官庁の間に根廻すことが上手だからであろう。<sup>(12)</sup>「走后門」という現象が中国官僚がきわめてパーソナル的に業務を処理できる、また現実には処理しているのを教えているのではなからうか。

C 中国の官僚は、業務を合理的に配分して、高い効率でそれを処理するとは到底いえない。逆に、業務配分の不明や業務処理の非効率性が中国官僚制の目立った特徴である。職責が不明で責任をとらないことや、仕事のやりかたがもたもたして効率を講じないことなどは、建国以来四〇年間にわたってずっと中国社会病の一つであ

って、常に中国共産党及び中央政府の発動した「反官僚主義キャンペーン」の主なテーマとされてきており、中国共産党及び中央政府のいう「反官僚主義」とはほとんどの場合業務処理の非効率性を指すのである。<sup>(13)</sup>

#### (四) 「私」的官僚制と公務員犯罪

<sup>(14)</sup>公務員犯罪に関して、中国では多くの見解が示されている。しかし、その多くがそれを単に道徳問題または制度の不備の問題として見ている。その裏には、近代的公務員制度、近代的行政制度は中国で導入さえすれば、賄賂などの犯罪も自ずから消える、というきわめて単純な期待がある。<sup>(15)</sup>それに対して、この論文では、中国官僚制の問題を単に道徳または制度レベルのものとしてだけではなく、むしろ、道徳または制度レベルをはるかに越えたより深い次元にある本質的なものとしても見ていて、その「私」的本質を指摘している。こういうアプローチでこそ、制度さえあれば問題がなくなるというようなあまりにも単純な見方は避けられて、中国官僚制の特質と公務員犯罪との、次のような実質的関係が明らかにできるのである。すなわち、中国の官僚制は、法的・公的に

統合・統制・構成されているわけではなく、むしろ、私的・人間関係的に統合・統制・構成されているのである。

この統合・統制・構成の私的性格により、官僚制の組織体としての「公的なもの」・「内部的一体性」は形成できず、公務員個人の「私」に対する官僚制からの抑制・抵抗はほとんど出てこない。そして、中国の官僚制は、一方では、近代的官僚制の有する没人格性や一律性や効率性を有しない、他方では、近代的官僚制のように民主制の対立物・脱民衆性的特徴を有するので、公務員個人の「私」に対する「公(社会・外部)」からの抑制・抵抗もあまり出てこない。結局のところ、公務員個人の「私」が公務員組織・行政活動の重要な基準となって優先される。その上で、個々の公務員は常に多大な裁量権を身につけて、社会からも組織体からも独立して、個人的・恣意的にそれを行使することが可能となっている。このことが公務員犯罪の多発につながっている。

- (1) 毛利和子「中国政治における『幹部』問題」、衛藤藩吉編『現代中国政治の構造』(日本国際問題研究所、一九八二)、一六二頁。

(2) 現代中国における近代的公務員制度導入の動き、公務

員暫行条例の内容に関して、松本紀昭「中華人民共和国における公務員制度の改革について」(『自治研究』第七〇巻八号、三五頁)参照。暫行条例が依然として「試験的」にしか適用されていないことについては、「国家公務員制度順利推行」、『人民日报・海外版』一九九五年六月二十六日参照。

(3) 「国家の私人的性格」としてこのことを指摘している文献として、岡部達味「中国式社会主義」試論」岡部達味他編『中国社会主義再検討』(日本国際問題研究所、一九八六)。石丸博「官僚制の組織原理：比較の中の日本官僚制」宮本孝二他編『組織とネットワークの社会学』(新曜社、一九九五)などがある。

(4) 「必須懲弁包庇者」、『人民日报・海外版』一九八八年八月十七日。

(5) 「嚴格按照党的原則選拔幹部」、『人民日报』一九八六年二月二日。なお、日本語のものとして、小島朋之「中国共産党：一党体制の存続と変容」(野村浩一編『現代中国の政治世界』、岩波書店、一九八九、一一九頁)。

(6) 王輝「中国の『官僚病』」、『思想』、岩波書店、一九九三年一〇号)参照。

(7) 森博・矢沢修次郎編『官僚制の支配』(有斐閣、一九八二)、八頁。

(8) 石丸、前掲宮本編書、一九八頁。

(9) 森博・矢沢、前掲書、五頁以下。

(10) バラーシュ著・村松祐次訳『中国文明と官僚制』(み

すず書房、一九七二、一三頁。

(11) 「堅決杜絶『閥係戸』」、「人民日報」一九八一年八月七日。

(12) 広東省の商人達は儲けるための秘訣を「条子、票子、面子」に要約している。「条子」とは指導者・幹部の私的指示や決定を書いたメモのことをいう。「票子」とは金の札のことである。「面子」とは人間関係・人情、顔を利くことをいう。要するに、指導者・幹部の「条子」をもらえば、あるいは、公務員にお金を出せば、または、公務員の前に顔を利かせば、儲かるのである(王輝、前掲論文、一六四頁)。

(13) 横山宏章「鄧小平改革に見られる官僚主義批判の構造」、岡部、前掲書、一三二頁。

(14) 「腐敗与廉政有関理論観点総述」、「社会主義研究」一九八九年第四期。

(15) 上海『法学』編集部編『当代中国廉政法制』(復旦大学出版社、一九九〇、二九頁)。

## 二 「公私衝突」的米国官僚制

中国公務員の特質は「私」であるのに対して、<sup>(1)</sup>米国公務員のそれは「公私衝突」であると言ってよかろう。<sup>(2)</sup>すなわち、米国の官僚制は、政治的要素と官僚的要素との、性格の相衝突する二つの側面によって同時に介在されて

<sup>(3)</sup>おり、内部的にも対外的にも統一した同質的な原理は存在せず、常に「政治的方向」へか「官僚個人的方向」へと傾いたりしている。その結果として、米国の官僚は、形式上・法律上厳しい「規律性・手続性」がある一方、実質上・実体上は「組織体としてのもの」は形成しておらず、自己化した「内部的一体性」ももっていない。

### (一) 内部的原理としての「公私衝突」

米国の官僚制を語るとき、その最も基本的特色として、<sup>(4)</sup>ほぼ例外なく、「スポイルス・システム(Spoils System)」(いわゆる「獵官制」)が長い間で支配的であったことがあげられる。米国官僚制の歴史は「スポイルス・システム」と「メリット・システム(Merit System)」との、広く言えば、政治的要素と官僚的要素との争いの歴史といっても決して過言ではない。<sup>(5)</sup>今日に至っても、この争いは勝負がついたわけではなく、依然として続いている。<sup>(6)</sup>

「スポイルス・システム」の引き起こした諸悪を克服するために、一八八三年いわゆる「ペンドルトン法」が制定され、それによって、「メリット・システム」が導入

された。しかし、この「メリット・システム」は今だに全連邦公務員を覆うには至っておらず、いまでも、連邦公務員の最上部層の約三千名が政治職である。彼ららもっぱら大統領の意向によって就任したり、辞任したりする。従って、連邦公務員は「メリット・システム」によって任用された終身職とこのような政治職との二種類で構成されている。

政治職が政治的要素に左右されていることは容易に想像できる。しかし、終身職も政治的要素とは無縁ではない。一九三九年のハッチ法〔有害政治活動の防止に関する法律〕(An Act Prevent Pernicious Political Activities)が制定されたことで、終身職の公務員はその身分を一応保障されているとはいえ、決して絶対的なものではなく、常に政治的要素に直面している。程度の差こそあれ、どの大統領も、政治職の公務員にのみならず、終身職、特に政策の作成や決定に参加したり政治的管理者の補佐を行うなどの行政のいわば中核的機能を担う上級レベルの終身職公務員に対しても、政治的にコントロールしようとする。最近の大統領のなかでこのような終身職公務員の政治化をより徹底的に図ったのはニクソ

ンにほかない。それまで、終身職公務員の人事に介入、操作する方法として、その任用、昇進などに関してのワイトハウスや各レベルの政党機関による政治的忠誠度の審査や職位分類権限を利用して政治的に忠誠でない公務員に降格や左遷をほめかすなどが利用されていた。<sup>(8)</sup>しかし、ニクソン政権による終身職公務員の政治化は、それまでに蓄積されてきた人事介入・操作の方法・知識・技術が集大成され、戦略・戦術のレベルにまで「高められた」ものである。その狙いは大統領による官僚機構の全面的管理・統制・操作にある。結局、現れたのは、大統領への忠誠度を基準とした人事統制機構であった。<sup>(9)</sup>ニクソン以後、ニクソン政権の行き過ぎを是正して、終身職公務員(特に上級終身職公務員)の政治中立するなどの目的で、カーター政権のもとでは、「上級幹部公務員制(Senior Executive Service)」の創設を含めた公務員制度の改革が行われた。<sup>(10)</sup>にもかかわらず、終身職公務員(特に上級終身職公務員)の政治中立が依然として大きな問題となっている。しかも、近年、公務員の市民的権利を保全するというような視点でハッチ法を緩和しようという動きさえある。<sup>(11)</sup>

(二) 対外的原理としての「公私衝突」

政治的要素と官僚的要素との両方から介入されている米国官僚制は、対外的には(社会として政治との関係においては)、官僚組織の自己目的化が阻止されている、という側面がある。すなわち、社会的には、米国社会は「民尊官卑」の感が強いところで、<sup>(12)</sup>そこでは、官僚は社会にくっついていては従来の特権意識をもっていないし、実際にそのような優越的社会地位にあるわけでもない。例えば、米国の人々は「官僚」いうとき、いつも何かのマイナス的イメージが伴われており、行政学の教科書でさえ「官僚」を消極的に扱っている。<sup>(13)</sup>官僚組織は、優秀な人材があまり加入したがるらないことで、新しい職員の採用難にもしばしば直面する。<sup>(14)</sup>そして、政治的には、上で検討したように、官僚組織の長及びその他の上級ポストが政治によって任命されるか、または、政治から強く影響される。官僚組織における地位はその外の政治にかかっているので、官僚達は自らの地位を向上させるためには、官僚組織内部でのやりとりよりは、むしろ、大統領、議会、利益団体などの政治的要素との連合をはかり、

それらへの従属を示さなければならぬ。<sup>(15)</sup>

(三) 実質的「組織体としてのもの」の欠如

政治的要素と官僚的要素との両方から介入されている米国官僚制は、対内的には(内部関係においては)、実質的「組織体としてのもの」・「官僚制の一体性・同質性」をもっていないことに関して、すでにいくつかの指摘がある。例えば、日米の官僚制の特質を研究したボウマン(J. S. Bowman)氏によれば、日本の官僚組織の特質の一つは、そこには共同体性・共同体理想があって、その共同体による非公式的評価が官僚個人にとって大切である。それに対して、米国の官僚組織にはそのような共同体性・共同体理想はなく、内部的つながりも薄く、官僚個人にとって大切なのはあくまでも公式的評価である、という。<sup>(16)</sup>また、バンフィールド(Edward C. Banfield)は、企業組織の特質との比較のなかで、米国の官僚組織の特質は「分散的」であって、「組織的」・「一体的」でないことにある、と論じている。<sup>(17)</sup>さらに、モーエ(Ronald C. Moe)氏は、官僚汚職の具体的事例の分析にあたって、その主な原因は組織管理が不備している

ことや、米国官僚組織が分散的存在であることなどにあるとして、大統領による「非政治」的管理の強化、官僚組織の「非政治」的一体化・組織化の推進を主張している。<sup>(18)</sup>

そして、米国官僚制が実質的「組織体としてのもの」をかけていることはそこでの官僚の行動様式にも反映される。すなわち、組織体としての一体性・同質性はないので、米国官僚制は、政策の決定、実施などの行動にあたって、官僚の「個人単位」・「個人責任」でそれを「分散的」に行う場合が多い。政治的意義のある行動は政治的官僚個人によって分散的に行われる。政治的意義のない一般公務は一般的官僚個人によって分散的に行われる。

このように、官僚が「個人で分散的」に行動する場合、官僚個人の意志が「個人意志」として行動に反映されやすいので、<sup>(19)</sup>官僚が「個人意志」で行動しないための工夫がどうしても必要となるが、米国官僚制は権限や手続きなどに関する規定・規範を数多く作ることを通じて、このような工夫をしている。その結果として、米国官僚制の場合、形式上・法律上は厳しい「規律性・手続性」が現れてくるのである。このことについて、クロジエ

(M. Crozier) は、米国では、すべての官僚が平等に決定に参加することを前提としており、そこではどの人・単位がどのような権限をもつかについての明確な規定と人々の発言を決定に導くための手続きがなければならぬ。そのため、法規も多くなる、と指摘している。<sup>(20)</sup> また、ウード (B. Dan Wood) なども類似したことを論じている。<sup>(21)</sup>

#### (四) 「公私衝突」的官僚制と公務員犯罪

公務員犯罪に関するこれまでの米国での研究について、その多くが「記述的 (Descriptive)」または「逸話的 (Anecdotal)」なものであって、「理論的 (Theoretical)」または「系統的 (Systematic)」ものとは言いがたい、<sup>(22)</sup>とされているが、それはともかくとして、公務員組織・官僚制という視点から公務員犯罪を見るとき、「公私衝突」こそそれをより明白に説明できるであろう。すなわち、「公私衝突」を特質としている米国官僚制の場合、そこでは、「公」だけを反映した、または、「私」だけを反映した、もしくは、両者を調和した「内部的一体性」・「組織体としてのもの」は形成されていない。その

結果として、個々の公務員が常に「公」と「私」との狭間に置かれて、本質的に相矛盾する二つの立場に同時に立って、行動せざるをえない。一方では、その公職をあくまでも組織的なものとして「公」的に行使して、「公」から「私」を排除しなければならないと、厳しく求められる。しかし、他方では、公職が「私」とは切っても切れない関係にあって、公務員は公職の獲得、維持のために「私」をある程度で公職と結びつけなければならぬ。かような状態においては、公職を悪用して犯罪を犯すことは、一方では、官僚制全体の「公」的原理とはならない。他方では、組織全体から積極的な抵抗を受けることがなく、消極的に容認される。結局、公務員犯罪は公務員個人の意識の問題にとどまることなしに、官僚制全体につきまとう組織的・本質的なものとして残っている。

- (1) 王雲海「公務員組織と公務員賄賂に関する比較研究」『法学研究・27』(一橋大学研究年報、一九九五)参照。  
 (2) 米国の官僚制が弱体的なものであるという指摘はある(R. A. Kagan, *What Makes Uncle Sammy Sue? Law and Society Review* 7 17 (1988), p. 728)。<sup>1)</sup> しかつ、この「弱体性」より「公私衝突」の方がよりよく米国官僚制の

特質を表せるように思われる。

- (3) 辻清明『公務員制の研究』(東京大学出版社、一九九一)。  
 (4) 例えば、辻「前掲書」一七二頁。  
 (5) Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (1977), p. 72.  
 (6) 坂本勝「アメリカ連邦公務員制度における人事行政改革：上級幹部公務員制度(Senior Executive Service)の創設を中心として」『季刊行政管理研究』No. 33 (1986)。  
 (7) 村松岐夫『日本の行政』(中新公書、一九九四)一頁。  
 (8) Frederick C. Mosher (ed.), *Watergate: Implications for Responsible Government* (1974), p. 72.  
 (9) Richard P. Nathan, *The Administrative Presidency, The Public Interest*, No. 44, p. 40.  
 (10) 改革の具体的内容について、今里滋「一九七八年のアメリカ連邦公務員制度改革：その歴史と意義と政治過程」『季刊行政管理研究』No. 14, 15, (1981)。  
 (11) 玉巻百合子「アメリカにおける上級終身職公務員の政治的中立問題について」『季刊行政管理研究』No. 29, 30, (1985)。  
 (12) 『産経新聞』平成元年八月五日。  
 (13) Beverly A. Gigler, Heidi L. Neiswender, "Bureaucracy" in the Introductory American Government Text-

- book, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5, 1991.
- (14) 菅原千鶴子「職員採用難に直面するアメリカ連邦政府」『人事院月報』一九八九、一一一 No. 471.
- (15) 村松、前掲書、一七頁。
- (16) J. S. Bowman, Japanese Management: Personnel Policies in the Public Sector, *Public Personnel Management*, Vol. 13, No. 3, 1984. 著者はこの論文の中で、日本の官僚組織における共同体性・共同体理想が絶対的なものであって、それがあからざる、日本の公務員による犯罪は発生しにくいと断定しているが、日本官僚組織に関する後の検討でわかるように、本論文は日本官僚組織の共同体性・共同体理想が必ずしもよいものではなく、むしろ、公務員犯罪の多発に寄与している、という認識に立っている。
- (17) Edward C. Banfield, Corruption as a Feature of Governmental Organization, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3, 1975.
- (18) Ronald C. Moe, The HUD Scandal and the Case for an Office of Federal Management, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 4, 1991.
- (19) 但し、このことは、「組織で集团的に」行動する官僚制の場合、官僚制の行動には個人意志が全く介入せず、むしろ官僚組織の意志だけが反映されるのを、意味するわけでは決してない。

- (20) M. Crozier, *Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, 1964). 著者、村松、前掲書、一四二頁。
- (21) B. Dan Wood, Richard W. Waterman, The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy, *American Political Science Review*, Vol. 85, (1991), p. 801. 参照。辻清明『新版・日本官僚制の研究』(東京大学出版会、一九九二)一七六—一七七頁。
- (22) Tevnik F. Nas, Albert C. Prince, Charles T. Weber, A Policy-oriented Theory of Corruption, *American Political Science Review*, Vol. 80 No. 1, (1986).

### 三 「公私融和」的の日本官僚制

多くの人々は公務員の汚職を糾弾するにあたって、「公職私有観」を持ち出して、公務員が自己<sup>(1)</sup>に与えられた公の権限を、みずからの一身に属する私の権利と同視する観念はそれである<sup>(2)</sup>、という。汚職に走った公務員個人の意識上の問題性を指摘するには、この言葉が適切な表現かもしれない。しかし、個々の個人ではなく、日本の公務員の特質を見ると、この「公職私有」より、むしろ、「公私融和」の方が適切であって、この「公私融和」こそ日本公務員の特質を最も集中的に反映している。すな

わち、官僚制の内部関係においては、「公」と「私」とが融和して、両方ともその内部的原理となっている。対外(社会)関係においても、官僚制が組織体という形で社会と接して、「公」・社会とうまく融和している。その結果として、官僚制は「公」と「私」とをうまく融和した強い「組織体としてのもの」、そして、高度な「内部一体性」を生み出して、もちつづけている。

(一) 内部的原理としての「公私融和」

日本官僚制の内部組織及び職務執行の基準・根拠とされるものには合法的に制定された公的・公開的法規が勿論主であるが、それと同時に、官僚組織体あるいはその上層部だけが分かる「官僚なり」の非公開的慣例・慣習(これが個々の官僚個人のものでないが、官僚組織体だけのものであって、やはり一種の「私」的なものといえよう)も多く含まれている。<sup>(4)</sup>多くの場合、「公」的法規が「私」的慣例・慣習・不文律によって肉づけられ、具体化される。官僚はこのように噛み合った「公」と「私」との「混合物」に従って物事を運ぶのである。このことの表れとして二つの例をあげられよう。一つはい

わゆる「ハク付け」人事の問題に見られる。マスコミが報道されたように、通産省などの中央官庁では、本省の官僚が選挙に出る際「ハク付け」人事を行うのが何十年も続いた「慣例」らしい。それが問題視され、その責任を問われたときでも、当該官僚は、選挙出馬前の昇格が「通産省の慣例でそれに従ったまでだ」、「優遇人事は二十十年前から通産省の慣例」と自己弁護して、その「非」を認めようとはま<sup>(5)</sup>たくしない。こういう姿勢はある程度、官僚達がこのような慣例を公開的法規と同じように見て、同じように従う、という真実を物語っているであろう。もう一つは、官僚組織が新人採用時のやり方である。「東大優先」が法律のどこにも書いていないにもかかわらず、「東大卒偏重」が霞が関では不文のルールとなっており、どれだけ東大卒を採用するかが、省庁の「実力」を示すバロメーターとされてしまう。東大、なかでも法学部卒は別格視され、有力省庁は自省庁の運命を決するかのような意気込みで獲得に乗り出している。そのため、成績順位を無視したり、「会社訪問解禁」の規定を破ったり、「接待攻勢」を展開したりするまで、組織として堂々とや<sup>(6)</sup>ってしまう。

日本官僚組織体の基準・根拠とされるものの中味を見てもみると、その中には、「公」的なものがあるだけではなく、個々の官僚の私的利益も充分取り入れられ、配慮されている。官僚制が組織体として官僚の個人利益を認め、その満足を組織体の制度・ルールの目標の一部とする。このことをよく証明しているのが「官僚の天下り」の問題である。報道によると、建設省や運輸省などの主要中央官庁は、その官僚の民間企業「天下り」を自らの主導で制度化して、組織体として斡旋するばかりでなく、採用後の役職や勤務地、年収や支給方法、雇用期間などの雇用条件を自らの意向通りの内容で民間企業に書面に記載させ、それ（いわゆる「割愛条件書」）を事前に提出させている、という<sup>(7)</sup>。つまり、省庁は、その内部ではその官僚の個人利益（再就職）を省庁の「公」の仕事として官房長を中心に公然とやっている。また、対外的にも堂々と省庁の「公」的名義でそれを斡旋、確保する。そのみならず、自らのもつ「公」の職権を利用して所管民間企業に圧力をかけて、よりよい「天下り条件」を官僚個人のために引き出そうと努めるのである。

日本官僚制における階級的秩序・序列的關係もまた

「公私融和」的なものとなっている。典型的近代官僚制の場合、ヘーゲルはその『法哲学』の中で指摘したように、そこでの階級的秩序が、あくまでも抽象的に個々の官職の結合から織りなされた技術的体系であって、その結果として生じた職務上の序列關係は、たまたまその官職を占めている具体的官僚の社會關係を決定するものではない。命令を与える上級の者とそれを受ける下級の者の間に、単なる行政事務の必要から生まれる上級下級の關係はありえても、そこに前者の後者に対する身分的価値の優越はなんら反映され<sup>(8)</sup>ない。近代官僚制の中では、職務の種類による技術的差異はあっても、私的・身分的原理は存在しないはずである。しかし、日本の官僚制の場合、そこでの階級的秩序・序列的關係はこのような技術的性情を確かに有するものの、同時に私的・身分的關係をも意味し、命令を与える者は、命令を受ける者より社会的な価値が優れていると自他ともにされる。それどころか、このような階級的秩序・序列的關係と並んで、非公式的（私的ともいうべき）階級的秩序・序列的關係も存在し、前者はこの後者によって支えられ、具体化される。例えば、世間によく知られているように、

日本の官僚制の中では、学閥主義、先輩後輩関係が特に大事なようである。一定のポストには特定の大学の出身者でないためである、ということがよくあるし、能力がいくらあっても先輩の先を走ってはいけないことも官僚の間での常識に近い。日本の官僚の人事、組織の序列関係はまさにこのような不文的「御決まり」に基づいて形成、実現されるのである。

## (二) 対外的原理としての「公私融和」

明治以来の日本の官僚制に対して、それがその成立当初から、国家⇨官僚の自同性のもとで、民衆の「奉仕者」ではなく、天皇の「奉仕者」そして国民を統治、管理するための一つの膨大で強力な特権階層として形成され、あたかも封建時代の武士階級のごとく、民衆に対して久しく高圧的権威の行政を行ってきた、という批判はこれまで通説のようである。<sup>(10)</sup>このような批判からすれば、日本官僚制のもとでは、官僚であることが民衆に対する一種の社会的・身分的優越・特権を意味し、官僚制と社会とが一種の対立関係にある、ということになる。しかし、日本に限っていえば、官僚制と社会との関係が果た

してこのように説明できるのかは甚だ疑問である。むしろ、逆のような説明の方がより事実に近いように思われる。すなわち、一方では、個人が官僚になったことは社会・民衆に対する一種の優越・特権を意味するが、他方では、官僚制は組織体という形で日本社会・日本国民を最大限まで代弁し、その利益・意思を取り入れようとしている。また、日本社会・日本国民もそう期待、そう信じている。戦後、官僚制だけがほほ昔の「姿」で温存されたこと、占領末期から行われ始めた「占領政策に対する是正」、六〇年代後半から「新興官僚」賛美ブーム、高度成長期以後の「日本官僚優秀論」、「日本の官僚が優秀で、経済高度成長の立役者である」で見られるように、官僚が国家利益の唯一の護持者であり、国家意識の無二の体現者であるという意識は、官僚制内部のみならず、社会一般においても存在している。<sup>(11)</sup>

これまで問題としてよく指摘されるいわゆる「官、政、財」の癒着も、いわゆる個々の官僚個人そして官僚組織が自身の利益のために政党、財界と癒着していくと言う側面もあるものの、本質的には、むしろ、日本社会・日本国民の望みを融和しようというこの結果で

ある。<sup>(12)</sup> 例えば、官僚制が特定の政党と癒着するが、そのとき、官僚制が癒着の相手として選定するための基準は、「与党」か否かでは決してなく、むしろ、その政党がより「日本的・正統的」か否かである。財界との癒着も同じ基準である。<sup>(13)</sup>

(二) 強い「組織体としてのもの」の存立

対内的には、官僚個人の私的利益が十分に官僚組織体の中に取り入れられている。しかし、このような私の基礎・原態が官僚個人にはなく、あくまでも官僚組織にある。組織体には私が入れられ、その満足ルートが設定されてはいるが、個々の官僚個人にとってその誰でもそのようなルートに乗って私的利益を追求、獲得できるわけでは決していない。それには条件が必要である。それは、つまり、官僚個人がまずわが身を組織体に貢ぎあげ、それに完全な忠誠・服従を尽くすこと、そして、それが組織体によって承認されることである。この条件を満たさない官僚は組織体を通じて私的利益を追求・獲得できるどころか、組織体の異端児あるいは組織体の犠牲者として放り出しさえされてしまう。このようなメカニ

ズムを通じて、個々の官僚に組織体への忠誠心が倍われて、<sup>(14)</sup> 高度な「内部的一体性」が生まれてくる。

対外的には、官僚制は組織体という形でなるべく日本社会・日本国民の総意を擲んで、代弁しようとすることの代わり、社会・国民は官僚制のすべてを組織体的なものとして見て、たとえ官僚の純粋な個人的行動であっても組織体のものでして扱う。逆に、そう扱われる官僚個人の方も、たとえ個人的行動であっても組織体を通じないと実現されにくい。このような状況のもとでは、強い「組織体としてのもの」が作り出されて、もちつづけられるのである。<sup>(15)</sup>

(四) 「公私融和」的官僚制と公務員犯罪

公務員犯罪の原因を公務員個人及び日本公務員組織自体から究明しようとする研究がこれまでいくつか見られる。<sup>(16)</sup> しかし、日本における公務員犯罪の原因は公務員組織・官僚性の特質から見るととき、やはり「公私融和」が最も適切であるように思われる。すなわち、「公私融和」を特質としている日本公務員組織の場合、そこでは「公」と「私」とを融和した「組織としてのもの・内部

的「一体性」(いわば「組織体性」)が強く存在している。

このような組織体性の存在は、一方では、公務員個人の「私」が公務でむやみに吹き出すのを防ぐ側面が確かにある。しかし、他方では、「公職私有」とは異なり、公務員の私的利益の追求が部分的にも組織体の原理として確立されており、「私」が「公」の中に組み込まれ、組織体としての「公」という形に変身して登場してくる側面もある<sup>(1)</sup>。この後者によって、公務員組織体が、個々の公務員の私的利益の追求に対して本来ならばもつべきチェック・監督機能をもちえなくなり、個々の公務員相互間のもつチェック・監督機能も不全なものとなって、賄賂などの公務員による私的利益の追求が「組織体的な公」にまで上昇していれば、それは公務員組織体範囲においてもはや抵抗なしに氾濫してしまう。そして、多くの場合、公務員組織体が賄賂などの行為に無抵抗な態度に留まらず、組織体の「公」の仕事の一環としてその達成を積極的に助成、協力さえする。さらに、公務員の私的利益の追求が「公」という形で表れてくるので、対外的には、これが明白な違法行為・私的行為とは分かりにくくて、外部からの抵抗は少ない。外部者はたとえそれ

が違法行為・私的行為として分かっても、「公」の外見を有するので、簡単には抵抗できない。このようにして、法の制定あるいは法の執行を権限・任務としている公務員組織が、「正当」と「不当」、「合法」と「違法」との限界を曖昧し、両者を亀裂なくドッキングして、「法の盲点」を作り出している。このことより、多くの「公私融和」的行為が法制度の末端にうまく組み込まれて、「正当」・「合法」の外見を明白に取るまでにはいかなくても、はっきりとした「不当」・「違法」の形は呈してこない。

(1) 室伏哲朗『高級官僚…「霞が関帝国」の舞台裏』(講談社文庫、一九八八)、一一九頁。

(2) 辻清明「汚職を生む官僚政治—公職私有観のもたらすもの—」、辻清明『政治を考える指標』、岩波新書三九九、一一八頁。

(3) 王雲海「公務員賄賂と公務員組織に関する比較研究」、『法学研究・27』(一橋大学研究年報、一九九五)。

(4) 大来佐武朗、『日本官僚事情』(TBSプリンタニカ、一九八四)、九五頁。

(5) 『朝日新聞』一九九三年十二月二十三日。

(6) 生田忠秀『ニッポン官僚よどこへ行く』(NHK出版、一九九二)、四九頁以下。

- (7) 『朝日新聞』一九九三年十二月二十七日、二十八日。
- (8) 辻清明、『新版日本官僚制の研究』(東京大学出版会、一九九二年)、二〇〇頁。
- (9) 辻、前掲書8。
- (10) 辻、前掲書、一九〇、一九四頁。
- (11) 日本においては、「官高政低」かそれとも「政高官低」かについて、従来、「官高政低」が有力(例えば、辻清明『新版・日本官僚制研究』)であったが、今は、「政高官低」が多数見解になりつつあるようである(例えば、広瀬道貞「政権党と官僚」、「官庁と官僚」、法学セミナー増刊。村松岐夫『戦後日本の官僚』)。しかし、政治過程的分析ではなく、社会的にみるときは、やはり官僚の方が日本社会・日本国民の間で上位を占めているように思われる。
- (12) この点について、王雲海「公務員賄賂の社会的意義に関する比較研究」、「法学研究・26」(一橋大学研究年報)、二二三頁以下参照。
- (13) 財界との癒着に関して、官僚個人に接待などの利益を提供するより、このように「日本的・国民的」かを判断することの方がより重要であるように思われる。
- (14) 退職でも組織への裏切りと見なされる。生田、前掲書、四六頁。
- (15) このような「組織体性」とも関連して、日本の官僚制が「機構としての官僚制」と定義されている(石丸博「官僚制の組織原理…比較のなかの日本官僚制」、宮本孝二他編『組織とネットワークの社会学』、新曜社、一九九五)。

- (16) 例えば、山中一郎「公務員犯罪研究序説」(相川書房、一九七六)、「官僚制と犯罪」(学文社、一九八一)。室伏哲朗『汚職の構造』(岩波新書一七六)。
- (17) このことに関して示唆的見解を示すものとして、加藤寛『公私混同が国を亡ぼす』(東洋経済新報社、一九九五)があげられる。

#### むすび

これまでの検討で示されるように、公務員組織・官僚制という視点からすれば、中、米、日三国における公務員犯罪の原因はそれぞれ異なるが、そのような原因上の違いは、公務員犯罪の多少という量的差を意味するとは必ずしも断定できないが、公務員犯罪の質的差を物語っているに違いない。そして、そのような質的差は、公務員組織を完全に「公」的なものにして、すべての公務員に厳格に「公」的に行動させる工夫こそ公務員犯罪を減らすための組織的レベルでの最も必要な対策であることを教えているのではないか。

(一橋大学専任講師)