

公務員の気質

——アポロ型人間——



足立忠夫

国家や地方公共団体が人民に対して行なう政治や行政、すなわち、支配としての政治も、また、それに人民が服従したり抵抗したりする服従や抵抗としての政治も、おしなべて政治は、人間の行為であり、しかも、人間がそのために泣いたり笑ったり怒ったり喜んだりする喜怒哀楽に富んだ波瀾万丈の人間の行為なのである。ところが、いわゆる近代の政治学は、この政治における人間の側面を軽視あるいは無視する傾向をもっていた。その理由は、一口にいえば、近代政治の基本的特徴である議会制民主主義にある。これは、いわば政治学上の常識であり、いまさら述べる必要のない事柄であるかもしれないけれども、わたくしのいおうとすることを鮮明にするために、ごく簡単にふれておこう。

近代以前の封建制や絶対王制などの専制的な支配においては、支配としての政治——以下、政治というときは支配としての政治を意味する——は、支配者〈君主、領主、代官〉が偶然的にもっている思想、信仰、好悪、偏見等の人間的要素に大きく影響される傾向がみられた。たまたま強欲な代官があらわれると、その政治はきびしくなり、寛大な代官に変わると、政治もおだやかになるということ、われわれは講談等を通じて知っているはずである。近代以前の政治が〈人間の政治〉“Personal government”といわれるのは、このような点に注目するからであろう。

ところで、近代の議会制民主主義は、そのような人間の政治をはっきりと否定するところにその基本的特徴がある。すなわち、特定の間人が偶然的にもっている個人的人間的要素を極小化あるいはゼロ化し、それに全国民の一般的な抽象的な、非個人的な、没個性的な、したがって、非人間的な意志をおきかえようとしたところに、その特徴が

目次

- 1——近代政治における人間
- 2——現代政治における人間
- 3——現代行政における人間
- 4——アポロ型とディオニソス型
- 5——アポロ型公務員〈組織外の関係〉
- 6——アポロ型公務員〈組織内の関係〉
- 7——むすび

あるわけである。いうまでもなく、そのような特徴を実現する方式は、全国民が参加し、各人がひとしく平等に一票を行使する選挙制度、選挙によって選ばれた議員が全国的立場にたって公開の場で行なう討論、そのような討論から生れた抽象的かつ一般的な意志としての法律、その法律を個人的人間的要素を介入させることなく実施する公務員制度、さらに、もしその法律に違反した政治が行なわれたときにはそれを修正する裁判制度等々である。かくて、政治は、人間の政治ではなく、議会という、法律という、公務員という、裁判所という、没个性的、非人間的な制度の政治となりあるいは、そういう政治となることが望ましいと考えるようになったわけである。法の支配や法治主義は近代政治のこの特徴を集約的に表現するものであろう。近年までのいわゆる近代政治学が、ほとんどいわゆる制度的アプローチに終始し、選挙制度、議会制度、政党制度等々の制度の研究を中心として進展し、その結果、政治における人間の側面を考察の対象から追放しがちであったのはこのような状況あるいは希望の反映なのである。なお、この近代政治における人間的要素の否定が、個人の自由の確保という実践的な要求と深く結びついていることは、いまさら述べる必要もないであろう。

2——現代政治における人間

ところが、現代の政治学においては、政治における人間の要素に注目するようになってきている。それはなぜか。まず、政治に対する実証的な科学研究が進展するにつれて、従来のような制度的アプローチは決して政治の実相を十全に把握するものでないとともに、現実の政治において生身の人間の果す部分の大きいことが明らかになってきたと

いう点が考えられる。最近の行動科学的アプローチの成果——ただし、システム・アプローチはやや例外の感をうけるかもしれないが——をみればこの点はよく理解されるであろう。

しかし、われわれにとってより重要なのは、近年の政治における人間的要素への注目が、さらに、現実の政治の変化の反映であるということである。すなわち、近代の政治の人間的要素の極小化を生みだし法の支配、法治主義、ひいては議会制民主主義、すなわち、近代政治そのものが修正され、あるいは、危機におちいっている諸状況の反映であるということである。

現実の政治において、近代政治が危機におちいるとともに、人間的要素が、あるいは、生身の人間が大きな比重をもって登場するということは、すでもっとも極端な形式において発生している。いうまでもなく、それは、近代政治の一般的特質をはっきりと否定したファシズムやコミュニズムの政治形態においてである。そこでは、ややパラドキシカルではあるが、近代の議会制民主主義が前提した政治的価値や権威の根源としての個人の自由よりも、民族〈ナチスの民族理論を想起されたい〉とか階級〈プロレタリア階級の独裁の理論を想起されたい〉といった集団が政治的価値や権威の終極的根源となり、その意味において、民族とか階級といった全体的集団が他の集団の存在を否定しつつ出現する。ちなみに、イギリスの政治学者バーカー〈Earnest Barker〉は、このような現象を〈集団の噴出〉とよんだのである。わが国で、こんにちの社会にみられる圧力団体のごとき多数の集団の出現を、バーカーの名とともに、集団の噴出といわれるのが通説のようになっているが、かれの説いたのは、他の集団を一切否定する全体的集団の噴出であって、わが国で説かれるのとは、全く別物である。さらに、そこでは、その集団〈民族や階級〉の意志をもっともただしく代

弁するものとして唯一の党〈ナチス党や共産党〉が、また、その党の意志をもっともただしく代弁するものとして一人の人間〈ヒトラーやスターリン〉が出現する。パーカーはこれを〈人間の噴出〉とよんだのである。ここで、政治において人間的要素が圧倒的比重を占めることは、いうまでもない。ヒトラーのパーソナリティの分析を欠いたナチス時代のドイツの政治の分析は、およそ完全とはいえないであろう。

もちろん、わが国をも含めて、こんにちの多くの国々において、現実の政治がこのような人間の噴出を生み出す極端な形式にまで変化しているのではない。たとえば、わが国では、依然として法の支配が法治主義がそして議会制民主主義が存続している。しかし、かつてのように前記諸原則が厳然と一分の狂いもなく存在しているのではない。議会制民主主義の危機はもう三才の童子といえども口にする言葉である。現代政治学における人間的要素の注目は、この常識的事実の反映ともみななければならないのである。常識については語る必要はないかもしれない。けれども、本稿の課題との関連において、すなわち、行政の具体的な担当者である公務員との関連において、なおすこし述べておくことにする。

3——現代行政における人間

さきに述べたように、近代の行政においては、議会が公開の討論によって生み出した抽象的かつ一般的な意志としての法律が公務員の行動を精細に規律するのであるから、公務員はその法律を忠実に、すなわち、個々の公務員が偶然的にもっている人間的要素を全く顧慮することなく——自分自身の利益や選好〈preference〉のみならず、自分の支持または拒否する集団の利益や選好も顧慮す

ることなく——遂行することが要求される。すなわち、そこでは、公務員は、マックス・ウェーバーが近代官僚制の特質の解明のなかで、あざやかにえがいたように、自己の主観的判断をいれることなく、没个性的に、非人間的に遂行することが要求される。そのようなばあいこそ近代以前にみられた〈人間の政治〉が克服されると考えたからである。要するに、近代行政における公務員は、逆説的であるが、非人間化、すなわち、人間的要素を極小化することが不断に要求されたわけである。これが公務員に独特の気質をあたえたことはいうまでもない。一般人民が公務員という言葉とともに、なにか冷やかな人間を連想するのも、これと無縁ではない。

だが、こんにちの行政においては、以上のような特徴が修正されざるをえなくなりつつある。なによりも、非人間的遂行の前提となった、議会の抽象的かつ一般的な意志が公務員の行動を精細に規律するということが、こんにちではたんなる規範や当為として存在するだけであって、現実の事実としては存在しないからである。こんにちでは、それどころではなく、議会の立法に対してさえ、公務員が大きな影響力をもちつつある。だから、そこでは、政治と行政の従来の区別に対する再検討の問題から、委任立法、行政立法、通達行政、裁量権の拡大等々の問題にいたるまでの大きなさまざまな問題が重要な問題として登場してくる。もとより、それらをここで詳述する余裕はない。ただ、右の問題のリストを一見するだけで、こんにちの行政においては、公務員の人間的要素が無視できないことがよく理解されるであろう。わが国の中央と地方を問わず高級公務員が、法律〈あるいは政策〉の立案においても、また、その実施においても、かれのもっている人間的要素〈自分と自分の支持する集団の利益と選好〉を介入させながらその職務を遂行しており、決して没个性的、