

非人間的に職務を遂行しているのではないことをわれわれはよく知っているはずである。しかし、厳密に考えると、これは高級公務員にかぎられることではなく、程度は異なるけれども、大なり小なり、すべての公務員にあてはまるであろう。現代行政における人間的要素は、以上のような背景のもとで注目されるようになってきたのである。

4——アポロ型とディオニソス型

行政における人間の研究は、したがって、現代行政学の一つの注目すべき動向である。行政における人間の研究は、一般に人間をいくつかのタイプないしはスタイルに分け、それを武器として現実の行政を分析するという方法をとるのが通例である。いうまでもなく、現在までの行政理論において多くの学者が展開した人間のタイプに関する理論をここでことごとく紹介することは、紙数の関係上、不可能である。そこで、アメリカにおける最近の、しかも、こんにちの公務員が直面する問題の解決に幾分なりとも寄与すると考えられるタイプを紹介することにしよう。

それは、ホワイト<Orion White, Jr>のアポロ型<Apollonian>とディオニソス型<Dionysian>の区別である。アポロ型人間とディオニソス型人間の区別は、すでに早くから政治学において、理知の人間と情熱の人間との区別とほぼ対応させながら説かれているが、ホワイトの類型的区別は従来の類型的区別と若干異なる。

ホワイトは、ブラウン<N.O. Brown>が『生と死』<Life Against Death, 1955>という書物で展開した類型的区別を行政の分野に導入したのである。ブラウンは、自我弱いために死という現実に対決できないので、できるだけ節制し長命しよ

うとする人を、ギリシャの理性の神アポロになぞらえてアポロ型人間とよび、これに反して、自我が強いために死をおそれず、生活においてみずからことごとく使いきってしまおうとする人を、ギリシャの情熱の神ディオニソスになぞらえてディオニソス型人間とよんだのである。すなわち、ホワイトの区別と従来の政治学の区別とは、第一にホワイトのばあい、アポロ型人間の理知的性格といっても、それは死に対決できない自我の弱さからくるものであって、もっぱら死と対決するのをできるだけおくらせようとするために働く範囲内の理知的性格にすぎないというように、いわば理知的性格の照準枠組が異なるわけである。

ホワイトのアポロ型人間は、自分の長命という目的のためには他の一切のものを手段として利用するということになる。したがって、この型の人間の性格は、最近のアメリカの組織論の権威で、わが国にもよく紹介されているシェパード<H.A. Shepard>の第一次的精神状態、すなわち、「みずからを世界の他の人びとから切り離し、自己の内的な環境の要求するところのものを獲得するために、外的な環境に存在する乏しい資源を他人と争わなければならないから、他人はせいぜいのところ手段にすぎなくなる」という精神状態とほぼ対応する。また、ディオニソス型の人間は一種の自己犠牲ないしは自己否定の性格の持主であるから、シェパードの第二次的精神状態、すなわち、「個人は相互に手段としての意味以上のものをもつという前提にたち、個人の発展や幸福の自己実現は人間相互の信賴的・非搾取関係の産物でありまた、物質的幸福に必要な消費物資は協働によって生産され、さらに、その分配も全員の一致によって決定さるべきであると考え、そして、その協働と一致の体系における成員は、相互の発展のみならず、その発展が依存する高次の目的に対しても深くコミットしようとする」という精神状態と

ほぼ対応する。

ホワイトの類型的区別が、しかしながら、従来の政治学における類型的区別や右のシェパードの精神状態の区別と異なるのは、第二に、それが、たんに個人のレベルの性格に注目するのみならず、いまそれよりも、組織のレベルの性格に注目し、それを強調しているところにある。たとえば、長命のためには一切の手段を利用するというのは、個人のレベルだけではなく、組織のレベルでもみられるというのである。すなわち、われわれがよく知っているように、行政組織は、それが設立されたときの目的が達成されても、あるいは、その目的がもはや社会的に必要性を失っても、組織自体が次々と目的をデッチあげて組織の長命を計る傾向をもつが——いわゆる目的の順次的継承〈goal succession〉——、そのような組織をアポロ型組織とよび、それに反して、組織の目的に深くコミットするために組織が現在もっているあらゆる資源を使いきってしまおうとする組織をディオニソス型組織とよぶのである。

5——アポロ型公務員〈組織外の関係〉

以下に、このホワイトの類型的区別を用いて、現在のわが国の行政の具体的担当者、すなわち、公務員と行政組織の性格を分析してみることにするが、その重要性にもかかわらず、組織の分析は、紙数の関係上、他日に譲ることを許されたい。

わが国の公務員、いな、いままでの世界各国の公務員が一般的にいうアポロ型人間である——行政組織もそうであろう——ことは、容易に想像されるであろう。以下に、それを、便宜上、公務員がその職務のうえで接触する国民、民衆、住民、社会との関係、ややなじみのない言葉であるが組

織外関係と、かれが接触する同僚、上役、部下、他の部局のものとの関係、すなわち、組織内関係とに分けて、考察してみよう。

なによりも長命を願う人間は、自分の安全を第一に考えるあまり、対外関係において自分の傷つくのを極度にきらう。人間が対人関係において傷つくのは、一般に他人の批判にさらされるときである。ベンサムは「軍人が弾丸にあたるのが義務であるように、公務員は悪口をいわれるのが義務である」といっているけれども、傷つくのを恐れるアポロ型公務員は、まず、できるだけ市民〈国民や住民〉の批判にさらされないように努力する。公務員が市民の批判にさらされないための有効な方法は、まず、公務員と市民との関係を対等の関係とせず、公務員のほうが優越する関係とすることである。ここで、いまさららしく、わが国のあの法律学上の特別権力関係論をもちだす必要もないであろう。とにかく、行政主体と行政客体——この言葉自体が前者の優越性を表現していると考えが——とのあいだにおける前者の優越性を裏書きするさまざまな理論や慣行が動員されるわけである。公務員、すなわち、公共の奉仕者という言葉は建前の世界にのみ祭りあげられ、本音では、戦前のように、公務員は「お上」の一員であり、市民は「下々」の一員であるという意識が大変都合のよいものとして支持されるわけである。公務員が市民の批判にさらされないための次に有効な方法は、公務員の意志決定の基準や過程その他の一切を市民に知らせない、すなわち、秘密にするということである。例の外務省の秘密漏洩事件以来、この問題は多くの人びとによって論じられているので、ここでは、あの事件のさなかにある地方公務員が、わたくしに「行政というものは市民に知らせないのが原則で、知らせるのは例外ではないですか」と真顔で訴えたということだけを記しておくにとどめる。

公務員は行政という行為を市民に対して行ない、市民はそのために喜んだり悲しんだりするのであるから、市民が公務員の行動に対して全然批判や不満をいだかないということは考えられない。そして、その批判や不満はときには公務員の責任の問題を発生させる。いうまでもなく、責任を負うということは、公務員がそれによって傷つき、長命という大目的に反することになる。そこで、公務員はできるだけ責任を負わないように行動する。まず、できるだけ責任を市民に転嫁させる。複雑な手続をあらかじめ定め、それを守ることのできない市民に責任を転嫁させるのが常套手段である。責任は下にとというのが、役所における鉄則である。次に、公務員は市民にできるだけ部分的にしか接触しない。たとえば、差別された部落の貧困で病人の市民には、保健所<または市民病院>は病人としての市民を、福祉事務所は貧困者としての市民を、同和対策室は差別された市民をというように、同一人物をバラバラにして各公務員が接触し、その人間をトータルに取り扱おうとしない。しかし、その市民の差別、貧困、病気は不可分に結合しているのである。要するに、トータルに責任を負うことは、傷つくもとななるからである。さらに、どうしても責任を負わなければならないようなときでも、法という避難所に逃げようとして最大限の努力をする。公務員にとって公益に関する裁量判断を誤ったとして非難されるときには、公益というものがしばしば具体的明示性を欠くことが多いため、公益に対する見解の相違ということでその非難からなんとか逃げるができるけれども、法律にはっきり違反していると批判されるときには、一番大きな痛手をうける。そこで、公務員は、法律をできるだけ自分の都合のよいように幅広く解釈し、そのなかに逃げこみ、責任をまぬがれようとする。ここから、法ないしは手続至上主義というものが生れる。すなわち、

公務員は自分の行為が法律に違反しないように汲々と努力するけれども、その行為が市民や社会に実際的にどのような機能をいとなんでいるか、その行為の結果が市民や社会にどのような影響を与えているかにほとんど関心を払わなくなる。法律にのみ目をむけ、自分の行為の俗世間の社会に対する結果に盲目になる性格を、キングスリ<D. Kingsley>は公務員の超俗的性格とよんでいる。しかし、法はさきに述べたように、こんちでは法を実施するものの裁量的判断をいれて解釈されなければならない。そのばあい、社会の現状勢力ないしは支配的勢力を代弁するように判断するときに、一番傷つく恐れがすくない。公務員がつねに社会の現状を代弁するとともに、かれが社会の最底辺の人びとからつねに現状の代弁者としてみられるのは、このためである。

6——アポロ型公務員<組織内の関係>

アポロ型公務員は行政組織の内部で同僚や部下や上官との関係においてどういう態度や行動をとるか。もとより市民からの批判をさげ、責任をできるだけ負わないようにする、さきに述べたような組織外的態度や行動は、組織のなかにもある程度姿をかえてもちこまれる。部内秘、部外秘、責任のセクション間のなすりあい等々はその表現であろう。したがって、右の組織外的行動の組織内的移行はできるだけ省略して、組織内に特有のものにしぼって述べることにしよう。

アポロ型公務員は、長命を第一に考えるのである。ところで、公務員はそれぞれに割りあてられた仕事をすることによって生存している。したがって、その仕事がなくなる、いな、すくなくとも重要性がうすれるというようなことがあれば、直接自分の生存にかかわるわけである。したがって、自分