

特 別 記 事

菅原和行君学位請求論文審査報告

一 はじめに

菅原和行君より提出された学位請求論文「アメリカの都市政治と官僚制―多民族社会における公務員制度の形成過程 一八八四―一九七六年―」は、一九世紀後半から一九七〇年代にかけてアメリカの大都市政府における公務員制度が発展していく過程を明らかにしたものである。

本論文は、主に『アメリカ研究』、『法学政治学論究』、『釧路公立大学地域研究』で発表された六本の論文に依拠しながら、それらに大幅な加筆修正を施し、さらに新たな章も加えたうえ、改めて一つの論文にまとめ上げたものである。全体でA4判用紙で二六四頁に及ぶ論考では、一九世紀後半以降の公務員制度の動態とその政治過程が詳細に論じられ、現代アメリカの公務員制度との関連に

ついても考察されている。比較的長期にわたる時代を分析対象としているにもかかわらず、議論が散漫になることもなく一貫しており、公務員制度形成過程の長期的な動態が実証的に解明されている。

二 本論文の構成

本論文の構成は次の通りである。

序章

一 問題の所在

二 アメリカにおける公務員制度の発展

(一) アメリカ社会と公務員制度

(二) 公務員制度の専門化・合理化

(三) 代表的官僚制の発展

三 先行研究

(一) 市政改革運動・マシーン政治に関する研究

(二) 官僚制・公務員制度の形成に関する研究

(三) 代表的官僚制に関する研究

四 分析の視点と方法

(一) 分析の視点と方法

(二) 研究の意義

(三) 構成と参考資料

第I部 ニューヨーク市

第一章 ニューヨーク市（一八八四～一九三三年）——公務員制度改革とその形骸化——

一 はじめに

二 ニューヨーク市におけるスポイルズ・システム

(一) スポイルズ・システムの確立

(二) エスニック集団とパトロネージ

三 ニューヨーク市における公務員制度改革

(一) 市政改革運動

(二) 公務員制度法の成立

四 公務員制度改革の停滞

(一) 「改革派」市政と公務員制度

(二) 公務員制度法の改正要求

(三) 潜在的なパトロネージの増加

五 おわりに

第二章 ニューヨーク市（一九三四～一九五三年）——ラガーディア市政の公務員制度改革——

一 はじめに

二 ラガーディア市政と公務員制度改革

(一) スポイルズ・システムが存続した要因

(二) ラガーディアと公務員制度改革

三 公務員制度改革の成果

(一) メリット・システムの進展

(一) 包括的な制度の構築

(二) 昇進制度、試験方法の改善

四 改革を実現させた背景要因

(一) 「無党派」フュージョン

(二) エスニック集団と公務員制度改革

(三) タマニー・ホールの弱体化

五 おわりに

第三章 ニューヨーク市（一九五四～一九七三年）——自律的官僚制の確立——

一 はじめに

二 行政機能の拡大

(一) 財政規模と官僚機構の拡大

(二) 福祉形態の変容

(三) 地域需要への対応

三 ワグナー市政における公務員制度の変容

(一) 行政機構の整備

(二) 公務員の地位に関する法的保障

(三) 人事管理の刷新と公務員の諸権利

四 リンゼイ市政における公務員制度の変容

(一) 人事管理の変容

(二) エスニック集団の意識とその変容

(三) 警察局の改革

五 おわりに

第Ⅱ部 シカゴ市

第四章 シカゴ市（一八九三～一九三二年）——公務員制度

改革の停滞——

一 はじめに

二 シカゴ市における公務員制度改革

(一) スポイルズ・システムと公務員制度改革

(二) 公務員制度の概要

三 公務員制度改革の停滞

(一) 法律・規則の改正要求

(二) 公務員制度の不備

(三) クック・カウンティ政府における改革の停滞

四 改革が停滞した要因

(一) 政党・派閥政治とパトロネージ

(二) エスニック集団とパトロネージ

五 おわりに

第五章 シカゴ市（一九三一～一九五五年）——ニューデ

ール政策と民主党マシーン——

一 はじめに

二 シカゴ市の政党政治と公務員制度

(一) 共和党市政

(二) 民主党市政

(三) エスニック集団と公務員制度

三 ニューデールと公務員制度

(一) ニューデール政策と民主党マシーン

(二) ニューデール期の公務員制度

四 ケネリー市政における公務員制度改革

(一) 公務員制度改革

(二) 民主党マシンの抵抗

(三) エスニック・マイノリティの離反

五 おわりに

第六章 シカゴ市（一九五五～一九七六年）——新たな社会

的要求への対応——

一 はじめに

二 民主党マシーンと公務員制度

(一) 民主党マシンのスポイルズ・システム

(二) エスニック集団の「代表性」

(三) デイリー市政における人事管理

三 スポイルズ・システムの衰退

(一) シャックマン判決

(二) シャックマン判決の影響とパトロネージの衰退

四 新たな社会的要求と公務員制度への影響

(一) エスニック・マイノリティの台頭と公務員制度の変

容

(二) 公務員労働組合の台頭と人事管理の変容

五 おわりに

終章

一 はじめに

二 ニューヨーク市とシカゴ市の比較分析

(一) 市政改革運動期(一八八〇～一九二〇年代)

(二) ニューデイル期(一九三〇～一九四〇年代)

(三) 公民権運動期(一九五〇～一九六〇年代)

三 代表的官僚制の現状と課題—カリフォルニア州を素材として—

(一) カリフォルニア州政府の人事行政とアフアーマティヴ・アクション

(二) アフアーマティヴ・アクションの見直し—住民提案二〇九号—

(三) 代表的官僚制と行政機関の専門化・合理化

四 おわりに

初出一覧

参考文献

三 本論文の概要

序章では、研究の目的や分析の視角・方法が提示されている。

著者によれば、従来、公務員制度の発展過程は、スボイルズ・システム(猟官制)による非公式な人事慣行がメリット・システム(能力任用制)や職階制といった公式の制

度へと移行していく、直線的な「制度化」の過程として描かれてきた。それに対し、本論文では、アメリカにおける公務員制度の発展過程は、アメリカに特殊な社会的環境や歴史的文脈に強く影響されたものであり、従来の研究が想定したような発展過程とは異なるものであったと捉えている。とりわけ、大都市部の政府機関では、多民族社会の特徴とそれに付随するそれぞれの民族の「代表性(representativeness)」の問題が顕著に表れている。

著者は、議論の展開に先立ち、アメリカの公務員制度における二つの社会的要請を指摘している。第一は、専門化・合理化の要請である。著者によれば、アメリカでは一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて市政改革運動が活発化し、そのなかで公的機関や公務員の専門性・合理性が追求されることとなった。第二は、「代表性」の要請である。著者は、歴史的にアメリカ社会では、社会的応答性に優れた政府機構、すなわち「代表的官僚制(representative bureaucracy)」の構築も要請されていたとしている。本論文の基本的立場は、アメリカでは建国以来、これら二つの要請がしばしば衝突を繰り返しながら併存しており、こうした要請の相互関係が各時代の公務員制度を規定してきたというものであり、著者は、この点にこそアメリカに特

徹的な公務員制度の発展過程があると主張する。

ただし、重要な点は、これらの社会的要請がかならずしも直接的にアメリカの公務員制度に反映されていたわけではないことである。実際に公務員制度の形成に携わったのは、政治家や官僚といった政治的アクターであった。公務員制度の形成過程における政治的アクターの主体的行動と政治的意図を重視し、公務員制度をめぐる政治過程を分析することが必要となってくるゆえんである。

著者によれば、とくに大都市部の政府機関では、こうした政治的アクターによる政治的影響力や政治的資源の追及が、公務員制度の形成に多大な影響を及ぼしていた。マシーンはパトロネージ（公職任命権）や行政上の優遇措置といった政治的資源の確保を第一の目的としていたため、マシーンが政府機関の決定と運営を支配することにより、そうした目的に適合する公務員制度が形成されてきた。著者は、マシーンが政府機関を支配し、政治的影響力を追及する過程から、スポイルズ・システムの維持・拡大をはじめ、一連の公務員制度の変化を説明しているのである。

第一章では、世紀転換期のニューヨーク市政府を事例として、公務員制度改革が停滞していた状況とその要因が明らかにされている。

著者によれば、当時のニューヨーク市では、民主党マシーンのタマニー・ホールによってスポイルズ・システムが維持されており、そのことが行政の腐敗と非効率の原因となっていた。当時、同市のスポイルズ・システムでは、アイルランド系に限定された「代表性」が貫徹していたのである。

こうしたスポイルズ・システムを改革するため、同市でも市政改革運動のなかで公務員制度改革が実施されたが、改革は十分な成果を収めることができなかった。著者はその要因として以下の三点を指摘している。第一は、「改革派」の支持基盤の脆弱性である。

第二は、公務員制度改革に対するマシーンの抵抗である。第三は、公務員制度自体の不備である。著者によれば、同市の公務員制度ではメリット・システムが適用される職は「競争職」のみであり、そのほかの職には適用されていなかった。そうした職には、公務員制度自体が適用されない「非分類職」、試験が免除される「免除職」が含まれた。そのほか、「非競争職」や「労働職」では、試験は実施されるが、実際の手続きが形骸化しており、多くが情実任用であったということである。以上の点から、著者は、一九三〇年代初頭まで同市では明確なパトロネージばかりでな

く、こうした潜在のかつ実質的なパトロネージの絶対数が増加し続けており、このことが公務員制度改革の進展を妨げていたと主張する。

第二章では、ニューヨーク市のフィオレロ・ラガーディア市政における公務員制度改革について考察している。

本章では、ラガーディア市政の公務員制度改革が、メリット・システムによる任命率の上昇、制度の適用範囲の拡大などにおいて大きな成果をあげた点に着目している。著者によれば、こうした同市政の改革は、メリット・システムの「定着」をもたらすものであった。それでは、なぜ、初期の「改革派」市政において形骸化されてきた公務員制度改革が、ラガーディア市政では大きな成果を収めることとなったのであろうか。その要因として、著者は、同市政が「無党派」フュージョンを形成した点を強調する。「無党派」フュージョンとは、パトロネージの政治的取引によらない政党連合ということである。それが可能となったのは、公務員制度改革によって多様なエスニック集団に対して公職への就職機会が開かれていたからである。その意味では、同市政は、メリット・システムの推進によって公職への平等な機会を保障することにより、広範な「代表性」の確保を実現したのである。

第三章では、一九五〇～七〇年代のニューヨーク市における自律的な官僚制の形成過程を考察している。

著者は、近代的な公務員制度の確立においては、メリット・システムの「定着」に加え、行政の自律性・継続性の確保や人事管理の標準化など、より広い意味での制度・機構の整備が必要であったと捉えている。そのため、本章では、二〇世紀中葉以降のニューヨーク市において、連邦補助金の増大を背景とした行政機能の拡大、それにとまなう行政機構の整備や人事管理の刷新、連邦法や州法による公務員の政治的中立性の保障などが見られた点に着目する。

一方、著者は、この時期にはマイノリティの増加を背景として、メリット・システムによる「代表性」の確保にも限界が見られるようになった点を強調する。当時、黑人等のマイノリティに対しては、メリット・システムによる機会の平等化だけで「代表性」を確保することは困難であった。これを受け、同市の職員人事にもアファーマティヴ・アクションが導入され、そのなかで各集団の「代表性」が確保されることとなった。著者によれば、こうした変化は、集団や出自を基準とした「代表性」の確保が公式の制度のなかで確保されていく過程として捉えられるということである。

第四章では、世紀転換期のシカゴ市において公務員制度改革が停滞した状況とその要因を考察している。

著者によれば、シカゴ市では早期に公務員制度改革が実施されたが、メリット・システム導入後も制度が適応されない職が多く、そのためさらに新たなパトロネージも創出され、公務員制度の形骸化が顕著であった。

本章では、改革が停滞した要因として、以下の二点が指摘されている。第一は、政治的資源としてのパトロネージの有用性である。著者は、当時のシカゴ市では民主党と共和党の対立に加え、各党内でも激しい派閥闘争が見られ、そのなかでパトロネージは有用な政治的資源として機能していたと主張する。一方、スポイルズ・システムによる「代表性」の確保は公務員制度改革を停滞させ、メリット・システムを形骸化させるものであった。

第二は、移民層からのパトロネージの要請である。著者によれば、当時、パトロネージによる公職の提供は移民にとって重要な福祉機能を果たしていたため、移民層はおおむね公務員制度改革には反対であった。

第五章では、ニューディール期のシカゴ市における公務員制度の形骸化について考察している。

マシーン研究では、多くの都市のマシーンが二〇世紀中

葉までに衰退したのに対し、シカゴ市のマシーンがその後も長く続く存続したことの特殊性が指摘される。著者によれば、同市のマシーンが長期にわたって存続したことに付随して、同市の公務員制度においても従来通りのスポイルズ・システムが維持されていた。従来の研究では、連邦政府による救済事業がマシンの福祉機能を代替したことにより、マシーンが衰退するに至ったと議論されてきた。しかし、著者は、シカゴ市では対照的に民主党マシーンがパトロネージに加え、連邦救済事業を新たな政治的資源として活用することにより、その勢力を拡大したと主張する。

第六章では、一九五〇～七〇年代のシカゴ市における公務員制度の変容について考察している。

著者によれば、一九五〇年代以降、シカゴ市ではリチャード・デリー市長によってスポイルズ・システムはさらに強化されることとなった。著者は、同時代のニューヨーク市では公務員の政治的中立性と労働権の保障、アフアーマティヴ・アクションの導入などの制度化（「官僚制化」）によって新たな社会問題に対処したのに対し、シカゴ市では非公式なスポイルズ・システムを柔軟に運用することによって同様の問題に対処したと主張する。

著者によれば、公民権運動以降、全米の多くの都市では

アフアーマティヴ・アクションの導入によってエスニック・マイノリティの雇用問題に対処したが、シカゴ市では民主党マシーンが強い影響力を保持していたため、マイノリティを含めた多様な集団にパトロネージを分配することにより、逆説的にもアフアーマティヴ・アクションに依拠せずに、広範な「代表性」を確保していた。その結果、他の都市に比べ、公職へのアフアーマティヴ・アクションの導入が強く要請されることもなく、実際に制度の導入も遅れたのである。

しかし、デイリー市政の後期には、徐々にスポイルズ・システムの限界が見られるようになった。個別・人格的なスポイルズ・システムではパトロネージの分配でもエスニック集団間の不平等が見られるようになり、労使交渉でも職員からの要求に応えることが困難となった。その結果、シカゴ市ではスポイルズ・システムからメリット・システムへの十分な移行を経ずに、直接的にアフアーマティヴ・アクションによる「代表性」の確保へと変化していった。

終章では、これまでの分析を踏まえた上で、世紀転換期、ニューディール期、公民権運動期の三つの時代に区分し、ニューヨーク市とシカゴ市の公務員制度を比較分析している。著者によれば、ニューヨーク市の公務員制度は、メリ

ット・システムの「定着」、労働権の保障、アフアーマティヴ・アクションの導入などに見られるように、「制度化」を基調とした発展を遂げ、そのなかで各集団の「代表性」を確保していた。一方、シカゴ市の公務員制度は、メリット・システム導入後もスポイルズ・システムによる非公式かつ柔軟な人事慣行が維持され、そのなかで各集団の「代表性」の確保にも対応していたとしている。

本論文によれば、こうした両者の相違は、専門化・合理化の要請と「代表性」の要請との関係性の違いであるが、そうした相違は何よりも公務員制度をめぐる政治過程から説明されるのである。

四 本論文の評価

本論文の重要な特徴は、公務員制度の変遷を叙述するだけでなく、より広範な見地から公務員制度をめぐる政治過程を解明することにより、政党政治と官僚制の関係およびその動態を描き出した点にある。本論文から導かれる公務員制度の発展像は、従来の一般的な発展モデルに対し、アメリカ社会に特殊な文脈から修正を図るものであり、アメリカ政治、行政学、公務員制度研究に新たな視点を提示するものである。また、アメリカの大都市部における政治・

行政には、アメリカの政治・社会を特徴づける、連邦主義や多民族社会の影響が顕著に表れており、その意味では本論文の射程は都市政治研究を越え、アメリカの政治と官僚制に関するより一般的な議論へと及んでいるといえる。

より具体的には、本論文は以下の点で高く評価することができる。

まず、きわめて徹底した一次資料の調査・渉猟が行われていることを評価できる。とくにニューヨーク市に関する叙述では、ジョン・ミッチェル、フィオレロ・ラガーディア、ロバート・ワグナーなど市長経験者の個人的な文書、ニューヨーク市及び同州の人事委員会文書と議会関係文書など公文書を実にいいねいに調べ上げている。それによって、一挙にこの分野の研究水準をあげることに成功した。

第二点として、また第一点の重要な成果として、ニューヨーク市人事委員会の年次報告書を詳細に分析することにより、競争試験導入後の一九二〇年代にも競争試験にない職員数が着実に増加していたことを解明したことは、きわめて重要な研究成果である。法律の制定は、その忠実なる実施を意味していなかった。多数の抜け穴が存在しており、むしろ獵官の対象となる官職の絶対数は法律の制定後増加した。マシーンの栄養源も増加していた。競争試験

導入後、ただちにマシーンが衰退しなかった理由もここにある。従来の研究はメリット・システムの導入を契機として近代公務員制が発達したと論ずる傾向にあったが、本論文は、導入後もスポイルズ・システムは残存し、また両者は共存していたことを解明した。

第三点として、ニューヨーク市だけでなく、シカゴ市との比較研究としたことで、それぞれの市の人種関係、政治過程、人事政策、およびマシーンの盛衰の関係につき、周到にして体系的な議論を展開することが可能になった。本論文の核心である政治過程に着目した分析が可能になり、説得力をもったのは、このような比較分析を行ったからである。

第四点として、分析の対象を二〇世紀前半だけでなく後半にまで広げた結果、本論文はこれまで主流であった解釈とはかなり異なる議論を展開することが可能となった。学界では長期にわたって、マシーンの存続は否定的にとらえられるべきことであると解釈されてきた。しかし、シカゴ市の例は、まさにメリット制度の導入が遅れたがゆえに、時代が変わり、アフリカ系アメリカ人を多数雇用すること政治的に強く要請された際、旧来の人事政策によって比較的容易に対応することができたことを示している。旧来

の猟官制には、意外にも現代的課題に対応する柔軟性が備わっていた。少数民族の代表性という問題に柔軟に対応するには、メリット・システムは必ずしも優れた制度でなかった。まさにそれゆえに、アフアーマティヴ・アクションの採用が必要となった。このような視角はこれまでほとんど提示されたことがなかったといえよう。

全体として、本論文は、アメリカ研究、アメリカ政治研究だけでなく、行政学でこれまで当然として受け入れられてきた常識を一部覆し、多数の新たな知見を付け加えることに成功したといえる。政治・行政二分論はよく知られた議論であるが、本論文では、自律的であるべきとされる行政の領域において、政治がそこにいかに不可分な形で絡んでいたかを説得力のある形で証明している。

かくして、本論文は、ニューヨーク市とシカゴ市の公務員人事制度の展開につき、二〇世紀初頭から後半に至るまで骨太に描き、それによって、とりわけ政治過程の相違によって、異なった政策的帰結をもたらすことを解明した。その学術的意義はきわめて大きいといえる。

ただし、本論文に改善の余地がないわけではない。まず、論文ではメリット・システムの形成過程を主とし

て「代表性」の観点から論じており、そこに本論文の長所も存在するが、逆に合理性・専門性を推進した論理ないし政治過程についての分析はやや薄いように思われる。ただし、合理性・専門性の要請はきわめて普遍的なものであり、しかも既存の研究は逆にこちらの方にもっぱら関心を注いできた。著者が強調したかった点は、「代表性」をめぐる政治過程こそがアメリカにおいてきわめて独自であり、またそこにこそ自治体ごとによる相違も横たわっていたことにある。したがって、この部分の議論が手薄なことはそれほど大きな瑕疵ではなく、ある意味では特長でもあると理解することもできよう。

第二点として、本論文では、主として下級公務員の人事政策に焦点をあてているが、その反面、連邦および州・地方レベルにおいて上級ないし幹部公務員に適用されている政治任用制度との関係ないし連続性についてはごくわずかに触れられている程度である。周知の通り、この制度のもとで任命される公務員の絶対数もきわめて多い。政治任用制が「代表性」を確保するための重要な場となっていることも否定しがたい。この側面も含めて整理した上で、より総合的・包括的に論ずることができれば、さらに大きな結論を引き出すことも可能であろう。

第三点として、シカゴ市や末尾で少し触れたカリフォルニア州について、あるいは政治任用制度などについて、さらなる資料の調査や提示をすることによって、より方法的にも洗練された比較論を展開する余地も残されているように思われる。

ただし、いずれの点も、本論文がもつ高い価値を損なうものではないであろう。

かくして、審査委員は全員一致で、菅原和行君が提出した学位請求論文がもつ学術的価値を高く評価し、博士学位（法学、慶應義塾大学）を授与するに値する学識を十分に示したものであるとの結論に達したことをここに報告する。

二〇〇八年九月十五日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	国分 良成
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	大山 耕輔
副査	東京大学大学院法学政治学研究科教授 慶應義塾大学法学部客員教授 法学博士	久保 文明

宮下雄一郎君学位請求論文審査報告

宮下雄一郎君が提出した学位請求論文「第二次世界大戦期フランスと戦後国際秩序構想——主権と統合をめぐる政治一九四〇・一九四五——」は、第二次大戦期の抵抗運動組織である自由フランスの戦後国際秩序構想を一次史料に基づき分析したものである。本論文が明らかにしようとしていることは第一に、誰が、どのような構想を立案し、それが実際の政策にどのような影響を及ぼしたのかということ。さらには構想現実化の試みに対し、障壁となった要因は何であったのかということ。第二に、連合国、なかでも指導的な国家であった米英ソが実際に追求した構想に対しフランスがどのような立場をとったのかを明らかにすることである。

A4判の本論文は、序章、本編七章、結論合わせて二六万三八一字で合計二一七頁、参考文献九頁からなるものである。その一部はすでに宮下君が『法学政治学論究』『現代史研究』、『国際安全保障』といった査読付きの学術