

## 二〇世紀初頭アメリカの開墾部の組織設計：ソルト リバー事業の職員への影響の事例分析

日高，卓朗  
九州大学大学院：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/1932034>

---

出版情報：エネルギー史研究：石炭を中心として. 33, pp.151-173, 2018-03-15. 九州大学附属図書館  
付設記録資料館産業経済資料部門  
バージョン：  
権利関係：

## 【論説】二〇世紀初頭アメリカの開墾部の組織設計

### ——ソルトリバー事業の職員への影響の事例分析——

日 高 卓 朗

#### 一 はじめに

本稿では、アメリカの水資源開発事業である開墾事業 (Reclamation Project) の一つである、ソルトリバー (Salt River) 事業の一九一七年までの期間における組織設計について、職員の行動とその結果であるパフォーマンスへの影響の点から考察する。また合わせて、職員の性格も、職務において必要とされた点から検討する。史料としては、内部の査察報告書、年次報告書、当時の新聞を用いる。論述手順は次の通りである。第一に先行研究と史料によって状況の整理を行う。第二に、一九一三年に起こった職員のリード (H. S. Reed) による規則違反に対する一連の調査報告書を通じて、組織設計の問題と職員の状況、組織設計の改善策を確認する。第三に、規則違反問題の後の状況について報告書から確認する。最後に、本稿全体の整理を行う。

#### (一) 開墾事業について

先行研究の整理の前に、分析対象となる開墾事業について簡単な説明を行う。一九世紀末のアメリカ西部は寒波・早魃が継続し厳しい状況にあったが、東部からの移民が止むことはなかった。生活の安定の為に州や民間の手によって灌漑が試されたが、一部を除いて失敗した。このような状況を受けて、資源保全の思想を持ったセオドア・ローズヴェルトが一九〇二年に制定させた開墾法によって成立した組織が内務省の開墾部 (Reclamation Service) である。<sup>①</sup> 開墾部は公有地の売却金を基に、連邦の手による大規模水資源開発事業である開墾事業へ乗り出し、西部を中心にダム開発、貯水池・水路整備、水力発電を行った。今回分析の対象とするのはアリゾナに位置するソルトリバー事業であり、一九〇三年に最初に認可された事業の一つである。<sup>②</sup>

#### (二) 先行研究

開墾事業については多くの先行研究が存在する。ローレイ (Rowley)

によって、二〇〇六年に既存の研究を基とした通史的記述が整理された他、開墾事業に関係した研究を集めたシンポジウムの成果が二〇〇八年に公開された<sup>(4)</sup>。開墾事業の研究は、事業全体や個別の事業を対象とした政治史・技術史が中心的な位置を占めている。

既存の研究では、今回の分析対象である組織設計は重視されていない。開墾部が官僚制的な組織であると明らかで、詳細な検討が試みられてこなかった可能性が指摘できる。ただし組織とその構成員への着目が無かったわけではなく、例えば、ローレイは開墾部を特徴づけるものとして技術者、社会哲学と共に官僚制組織を挙げ、簡単に紹介を行っている<sup>(5)</sup>。既存研究で示される組織の特徴としては、上層部の意思決定の影響の強さがある。ローレイの通史では一部の長官とその任期中の組織の特徴が紹介され、上層部の政治的判断が述べられており、ライスナー (Raisner) の一九九九年の著作は、開墾部・局や同様に公的機関である陸軍工兵隊の上層部の意思決定と影響を扱っている<sup>(6)</sup>。このように不明瞭な部分が残る組織設計による影響について、本稿では史料を用いた事例分析を通じて明らかとする。

職員の性格についてはライスナーが、「開墾部に勤務する技術者には、砂漠の真ん中で喜々として果物を育てている愚か者どものために水文学 (Hydrology) の奇跡を興してやる神のごとき階級と、自分達をみなす傾向があった<sup>(7)</sup>」と表現している他、ローレイの整理においても、フーヴァー大統領の、技術者を聖職者と例える発言を引用して類似の表現が見られる<sup>(8)</sup>。この点についても事例分析を通じて検討を行う。

### (三) 職員について

一九〇二年に成立した開墾部は、当初、仕事に不慣れで公務員の業務の知識が浅い職員まで抱えこんだ新組織であり、業務上の問題が多発していた。能力に基づいた雇用が行われるべきであったが、基礎的な試験を経ずに雇用された職員が多く存在した<sup>(9)</sup>。

開墾部に所属する技術者は役職で分けられた。公務員試験に合格した若者である技術補佐官 (Engineering Aides)、アシスタント技術者 (Assistant Engineer)、中年の経験豊かな者である技術者 (Engineer) と昇進するにつれて給料・責任が増した。技術者の上にも、事業の全責任をもつ主任技術者 (Chief Engineer)、主任技術者の代理である監督技術者 (Supervising Engineer) などの役職が存在した<sup>(10)</sup>。技術者には、選抜されて地質調査局 (Geological Survey) の水路学部門で働いていた経験を持つ者と、国家公務員任用委員会を通じて新たに配属された者が含まれた<sup>(11)</sup>。事務官も国家公務員任用委員会を通じて配属された。事務官の選抜については、各事務所での判断で行われる場合があり、史料中に監督技術者による採用活動の例が存在した。一九〇七年の二月六日の会計官からの報告書によれば、ソルトリバー事業の事務組織は、長年に亘って勤務していた職員の転職・退職により、一年以上業務に支障をきたしていた。監督技術者のヒル (L. C. Hill) はオールド・ガード (Old Guard) と形容されるジェンキンス (J. C. Jenkins) とピアソン (H. M. Peason) の二人の職員と残された。ヒルは事務官の選抜を続け、新しく組織を構成した<sup>(12)</sup>。また、地元の間人を、公務員ではなく特別労働者として一時的に雇用していた例も存在した<sup>(13)</sup>。今回分析するソルトリバー事業に所属した職員のうち、査察報告書から確認できた人物の一覧が表一である。必ずしもその時点で所属していた全て

表一. ソルトリバー事業の職員

| 記録日付              | 氏名                | 職 種                                  | 給料 (\$) | /期間 |
|-------------------|-------------------|--------------------------------------|---------|-----|
| 1906 / 5 / 19     | L. C. Hill        | Supervising Engineer                 | 4,000   | 年   |
|                   | S. B. Taggart     | Field Asst.                          | 100     | 月   |
|                   | C. B. Bursan      | Stenographer                         | 1,000   | 年   |
|                   | G. N. Vansant     | Spec. Dis. Agt.                      | 1,200   | 年   |
|                   | Frank Huffer      | Misc Accts. Clerk                    | 100     | 月   |
|                   | A. D. Williamson  | Pay Roll Clerk                       | 110     | 月   |
|                   | J. C. Jenkins     | Purchasing Agent                     | 100     | 月   |
|                   | C. M. Paddock     | Bookkeeper, Cost System              | 85      | 月   |
|                   | H. M. Pearson     | Voucher Clerk                        | 900     | 年   |
|                   | E. S. Kirkpatrick | Property & Sta. Clerk                | 100     | 月   |
|                   | E. G. Lee         | Comissary Clerk                      | 100     | 月   |
|                   | Ross Lee          | Comissary Clerk                      | 75      | 月   |
|                   | Chas. Beaumont    | Comissary Clerk                      | 125     | 月   |
|                   | W. A. Farish      | Engineer                             | 1,800   | 年   |
|                   | Susie Schermahorn | Stenographer                         | 65      | 月   |
|                   | C. W. Smith       | Construction Engineer                | 3,000   | 年   |
|                   | F. L. Mitchel     | Transitman                           | 85      | 月   |
|                   | Karl Weitze       | Engineering Aide                     | 900     | 年   |
|                   | Hoyt Medder       | Rodman                               | 60      | 月   |
|                   | Paul Pitchlym     | Rodman                               | 55      | 月   |
|                   | Chas. Dearsley    | Force A/C                            | 55      | 月   |
|                   | A. L. Harris      | Engineer                             | 1,600   | 年   |
|                   | F. Teichman       | Engineer                             | 2,400   | 年   |
|                   | K. Shibley        | Draftsman                            | 70      | 月   |
|                   | O. T. Reedy       | Asst. Engineer                       | 1,400   | 年   |
|                   | Hugh Redmond      | Asst. Engineer                       | 1,200   | 年   |
|                   | E. O. Blades      | Gager, Roosevelt                     | 45      | 月   |
|                   | E. Duryee         | Cement Expert                        | 3,000   | 年   |
|                   | Chas. Schantz     | Foreman                              | 125     | 月   |
|                   | R. R. Coglan      | Chemist                              | 100     | 月   |
|                   | Van Bagley        | Asst. Chemist                        | 50      | 月   |
|                   | O. J. McIntre     | Asst. Engineer                       | 1,400   | 年   |
|                   | A. H. Demrick     | Asst. Engineer                       | 150     | 月   |
|                   | J. E. Sprague     | Field Assistant                      | 75      | 月   |
|                   | Dr. R. F. Palmer  | Doctor                               | 200     | 月   |
|                   | T. Hinchion       | Assistant (Hospital)                 | 75      | 月   |
|                   | Clayton Bennett   | Foreman                              | 125     | 月   |
|                   | Harry Haitt       | Team Foreman                         | 90      | 月   |
|                   | John Whitney      | Foreman                              | 150     | 月   |
|                   | A. P. Cox         | Foreman                              | 150     | 月   |
| B. R. Harrison    | Foreman           | 150                                  | 月       |     |
| T. Blades         | Foreman           | 150                                  | 月       |     |
| J. M. Urquhart    | Foreman           | 175                                  | 月       |     |
| J. R. Thompson    | Foreman           | 100                                  | 月       |     |
| R. G. Wetherstone | Foreman           | 100                                  | 月       |     |
| J. D. Stannard    | Asst. Engineer    | 1,600                                | 年       |     |
| A. T. Garner      | Drill Foreman     | 175                                  | 月       |     |
| 1907 / 12 / 6     | S. B. Taggart     | Senior Clerk (Chief Clerk)           | 165     | 月   |
|                   | J. C. Jenkins     | Clerk (Purchasing Agent)             | 1,800   | 年   |
|                   | H. M. Peason      | Typewriter, Voucher Clerk            | 1,440   | 年   |
|                   | C. B. Barnhard    | Clerk (Special Fiscal Agent)         | 1,560   | 年   |
|                   | W. K. Schofield   | Clerk (Bookkeeper)                   | 125     | 月   |
|                   | W. G. Carpenter   | Under Clerk (Typewriter)             | 75      | 月   |
|                   | J. E. Sprague     | Clerk (Asst. Purchasing Agent, etc.) | 125     | 月   |
|                   | W. E. Claffin     | Junior Clerk (Stenographer)          | 100     | 月   |
|                   | C. W. Pomeroy     | Reg. (Property and Stationery)       | 100     | 月   |
|                   | W. P. Marine      | Reg. (Bookkeeper)                    | 120     | 月   |
|                   | W. M. Shiras      | Reg. (Payrolls)                      | 110     | 月   |
|                   | S. B. Norton      | Clerk (Special Fiscal Agent)         | 1,800   | 年   |
|                   | Chas Beaumont     | Reg. (Forwarding Agent)              | 125     | 月   |

| 記録日付              | 氏名                 | 職 種                                  | 給料 (\$) | /期間 |
|-------------------|--------------------|--------------------------------------|---------|-----|
| (1907/12/6)       | J. F. Gray         | Reg. (Stenographer)                  | 100     | 月   |
|                   | C. F. Dearsley     | Reg. (Cost keeper on Contracts)      | 100     | 月   |
|                   | H. W. Bodie        | Reg. (Storehouse Clerk)              | 100     | 月   |
|                   | Chas Bussey        | Reg. (Timekeeper, Roosevelt)         | 100     | 月   |
|                   | A. H. Neal         | Reg. (Timekeeper, Granite Reef)      | 110     | 月   |
|                   | A. D. Parkhurst    | Reg. (Timekeeper, Transmission Line) | 75      | 月   |
|                   | G. W. Byrnes       | Office man                           | 100     | 月   |
|                   | B. Wilber          | Storekeeper (Granite Reef)           | 80      | 月   |
| 1907/3/7          | N. C. Brogham      | Storekeeper (Mesa)                   | 80      | 月   |
|                   | L. C. Hill         | Supervising Engineer                 | 4,800   | 年   |
|                   | C. W. Smith        | Constructing Engineer                | 3,600   | 年   |
|                   | F. Teichman        | Engineer                             | 3,000   | 年   |
|                   | W. A. Farish       | Engineer                             | 2,040   | 年   |
|                   | A. L. Harris       | Assistant Engineer                   | 2,100   | 年   |
|                   | J. D. Stannard     | Assistant Engineer                   | 2,040   | 年   |
|                   | O. L. Meintyre     | Assistant Engineer                   | 1,680   | 年   |
|                   | W. A. Perkins      | Assistant Engineer                   | 1,440   | 年   |
|                   | H. S. Reed         | Assistant Engineer                   | 1,500   | 年   |
|                   | C. R. Weitze       | Engineering Aide                     | 1,440   | 年   |
|                   | G. N. Vasant       | Stenographer                         | 1,440   | 年   |
|                   | C. B. Burson       | Stenographer                         | 1,440   | 年   |
|                   | H. M. Peason       | Typewriter                           | 1,440   | 年   |
|                   | J. C. Jenkins      | Typewriter, (Purchasing Agent)       | 1,440   | 年   |
|                   | F. E. Huffer       | Bookkeeper                           | 125     | 月   |
|                   | C. S. Witbeck      | Examiner                             | 1,800   | 年   |
|                   | C. B. Barnhard     | Fiscal Agent                         | 1,560   | 年   |
|                   | S. B. Taggert      | Chief Clerk                          | 150     | 月   |
|                   | Wm. K. Schofield   | Bookkeeper                           | 125     | 月   |
|                   | J. E. Sprague      | Clerical                             | 120     | 月   |
|                   | T. J. E. Kemp      | Clerical                             | 100     | 月   |
|                   | J. M. Urquhart     | Masonry Inspectors                   | 200     | 月   |
|                   | R. T. Blades       | Masonry Inspectors                   | 175     | 月   |
|                   | A. P. Cox          | Masonry Inspectors                   | 175     | 月   |
|                   | John Mereer        | Masonry Inspectors                   | 150     | 月   |
|                   | L. L. Allen        | Masonry Inspectors                   | 150     | 月   |
|                   | Charles Henderson  | Deputy Inspectors                    | 90      | 月   |
|                   | E. Ross Lee        | Deputy Inspectors                    | 90      | 月   |
|                   | A. H. Demerick     | Foreman                              | 175     | 月   |
|                   | John Whitney       | Foreman                              | 175     | 月   |
|                   | Heator Gillis      | Foreman                              | 150     | 月   |
|                   | J. R. Thompson     | Foreman                              | 125     | 月   |
|                   | R. G. Weatherstone | Foreman                              | 125     | 月   |
|                   | Clayton Bennett    | Foreman                              | 125     | 月   |
|                   | A. D. Landry       | Foreman                              | 115     | 月   |
|                   | Henry Chilehuana   | Foreman                              | 75      | 月   |
|                   | Fred Leeth         | Foreman                              | 4       | 日   |
|                   | John Leeth         | Foreman                              | 4       | 日   |
|                   | Heyt Medler        | Transitman                           | 90      | 月   |
|                   | Sebird Henderson   | Rodman                               | 80      | 月   |
|                   | P. P. Pitchlynn    | Rodman                               | 80      | 月   |
| C. K. McDonald    | Rodman             | 75                                   | 月       |     |
| Kenneth Shibley   | Tracer             | 115                                  | 月       |     |
| R. R. Coghlan     | Chemist            | 150                                  | 月       |     |
| Charles Dearsley  | Timekeeper         | 95                                   | 月       |     |
| Chas S Bussey     | Timekeeper         | 100                                  | 月       |     |
| A. H. Neal        | Timekeeper         | 110                                  | 月       |     |
| T. J. Brett       | Timekeeper         | 110                                  | 月       |     |
| H. W. Bodie       | Timekeeper         | 100                                  | 月       |     |
| G. R. Taylor      | Timekeeper         | 100                                  | 月       |     |
| Chas. Beaumont    | Storekeeper        | 125                                  | 月       |     |
| E. S. Kirkpatrick | Property Clerk     | 125                                  | 月       |     |

| 記録日付          | 氏名                 | 職種                                       | 給料 (\$)                   | /期間   |   |
|---------------|--------------------|--|---------------------------|-------|---|
| (1907/3/7)    | C. W. pomeroy      | Property Clerk                           | 100                       | 月     |   |
|               | V. A. Bagley       | Cement Tester                            | 85                        | 月     |   |
|               | Gregory Valenzuela | Ditch Rider                              | 3                         | 日     |   |
|               | Luther Jackson     | Ditch Rider                              | 100                       | 月     |   |
|               | D. Ozburn          | Line Rider                               | 75                        | 月     |   |
|               | Geogr Fisher       | Electrical Assistants                    | 4                         | 日     |   |
|               | W. R. Douglas      | Electrical Assistants                    | 3                         | 日     |   |
|               | T. F. Jones        | Machinist                                | 5                         | 日     |   |
|               | Geo Gronewald      | Carpenter                                | 4                         | 日     |   |
|               | L. D. Bushong      | Corral Boss                              | 85                        | 月     |   |
|               | Sam Bayley         | Watchman                                 | 75                        | 月     |   |
|               | C. L. Atkins       | Engineman                                | 4                         | 日     |   |
|               | T. B. Spellissy    | Engineman                                | 4                         | 日     |   |
|               | E. Strait          | Engineman                                | 4                         | 日     |   |
|               | J. W. Martin       | Superintendents                          | 250                       | 月     |   |
|               | Chas Schantz       | Superintendents                          | 175                       | 月     |   |
| 1909/7/8      | S. B. Taggart      | Chief Clerk                              | 165                       | 月     |   |
|               | J. C. Jenkins      | Purchasing Agent                         | 1,800                     | 年     |   |
|               | J. E. Sprague      | Asst. Purchasing Agent                   | 125                       | 月     |   |
|               | C. B. Barnhard     | Special Fiscal Agent                     | 1,800                     | 年     |   |
|               | W. P. Marine       | Bookkeeper                               | 1,680                     | 年     |   |
|               | Carl Vogel         | Asst. Bookkeeper                         | 1,560                     | 年     |   |
|               | H. M. Peason       | Voucher Clerk                            | 1,440                     | 年     |   |
|               | W. E. Claffin      | Stenographer (File Clerk)                | 1,440                     | 年     |   |
|               | C. W. Pomeroy      | Pay Roll Clerk                           | 1,440                     | 年     |   |
|               | J. L. Segall       | Clerk                                    | 1,320                     | 年     |   |
|               | E. F. Young        | Under Clerk (Stenographer)               | 75                        | 月     |   |
|               | J. F. Gray         | Jr. Clerk (Stenographer)                 | 1,200                     | 年     |   |
|               | 1910/7/6           | S. B. Taggart                            | Chief Clerk & Cost Keeper | 1,980 | 年 |
|               |                    | C. B. Barnhard                           | Special Fiscal Agent      | 1,800 | 年 |
| J. C. Jenkins |                    | Purchasing Agent                         | 1,800                     | 年     |   |
| W. P. Marine  |                    | Bookkeeper                               | 1,680                     | 年     |   |
| Carl Vogel    |                    | Bookkeeper                               | 1,560                     | 年     |   |
| J. L. Segall  |                    | Payroll and Voucher Clerk                | 1,500                     | 年     |   |
| C. W. Pomeroy |                    | General Office Work                      | 1,440                     | 年     |   |
| Harold Golge  |                    | Reg. (General Office Work, Steno.)       | 75                        | 月     |   |
| J. E. Sprague |                    | Clerk (Water Sales)                      | 1,500                     | 年     |   |
| E. D. Young   |                    | Stenographer                             | 900                       | 年     |   |
| E. Burdick    |                    | Reg. (Temporary Clerk)                   | 3                         | 日     |   |
| C. Geraty     |                    | Reg. (Store Clerk, Phoenix)              | 100                       | 月     |   |
| L. Kenoleman  |                    | Reg. (Store Clerk, Mesa)                 | 125                       | 月     |   |
| Ben Stouton   |                    | Reg. (Store Clerk Asst., Field Clerk)    | 100                       | 月     |   |
| C. A. Haffley |                    | Reg. (Store Clerk, Roosevelt)            | 100                       | 月     |   |
| Marcus May    |                    | Reg. (Timekeeper, O & M canals)          | 100                       | 月     |   |
| Edward David  |                    | Reg. (Timekeeper, O & M canals)          | 75                        | 月     |   |
| G. W. Byrnes  |                    | Timekeeper (Roosevelt)                   | 100                       | 月     |   |
| J. F. Gray    |                    | Stenographer and General Clerk.          | 100                       | 月     |   |
| 1912/3/8      | W. P. Marine       | Sr. Clerk (Chief Clerk)                  | 1,800                     | 年     |   |
|               | J. C. Jenkins      | Sr. Clerk (Purchasing Agent)             | 1,980                     | 年     |   |
|               | C. B. Barnhard     | Sr. Clerk (Fiscal Agent)                 | 1,800                     | 年     |   |
|               | H. E. Edington     | Clerk (Fiscal Agent)                     | 1,560                     | 年     |   |
|               | C. W. Pomeroy      | Jr. Clerk (Bookkeeper)                   | 1,440                     | 年     |   |
|               | Mrs. D. R. Raub    | Clerk (Steno. Pro. Eng.)                 | 4                         | 日     |   |
|               | D. G. Henderson    | Will take first exam. (Bill Clerk)       | 100                       | 月     |   |
|               | W. W. Robertson    | Will take first exam. (Pay-roll Clerk)   | 3                         | 日     |   |
|               | C. B. Burson       | Jr. Clerk (Steno., Timekeeper)           | 1,200                     | 年     |   |
|               | C. Geraty          | Reg. (S. H. Clerk, Phoenix Storehouse)   | 100                       | 月     |   |
|               | L. Kemperman       | Reg. (S. H. Clerk, Mesa Storehouse)      | 135                       | 月     |   |
|               | N. E. Crandall     | Reg. (S. H. Clerk, Roosevelt Storehouse) | 85                        | 月     |   |
|               | E. David           | Timekeeper (Canal Construction)          | 90                        | 月     |   |
|               | J. E. Sprague      | Head clerk (Water Department)            | 1,680                     | 年     |   |

| 記録日付       | 氏 名                    | 職 種                                     | 給料 (\$) | /期間 |
|------------|------------------------|---|---------|-----|
| (1912/3/8) | Miss E. F. Young       | Under Clerk (Steno. O & M)              | 1,200   | 年   |
|            | F. C. Henshaw          | Field clerk (Water Department)          | 90      | 月   |
|            | B. Stanton             | Field clerk (Water Department, Mesa)    | 107     | 月   |
|            | M. May                 | Timekeeper (Canal Operation)            | 110     | 月   |
|            | Geneviece Schaffhauser | Temp. Clerk (Water Department)          | 75      | 月   |
| 1913/5/7   | W. P. Marine           | Senior Clerk (Chief Clerk)              | 1,920   | 年   |
|            | Mrs. D. R. Raub        | Clerk (Steno. File Clerk)               | 1,500   | 年   |
|            | D. K. Clint            | Clerk (Fiscal Agt. Voucher Clerk)       | 1,620   | 年   |
|            | H. E. Edington         | Clerk (Purchasing Agent)                | 1,680   | 年   |
|            | C. W. Pomeroy          | Clerk (Bills, Class, Bk., W. O. System) | 1,560   | 年   |
|            | C. A. Greene           | Clerk (Bookkeeper)                      | 1,500   | 年   |
|            | Miss E. F. Young       | Jr. Clerk (Steno. to Engr. O & M)       | 1,200   | 年   |
|            | F. C. Henshaw          | Jr. Clerk (Principal Clerk)             | 1,200   | 年   |
|            | Miss G. Schaffhauser   | Reg. (Recorder, Clerk, Water Office)    | 75      | 月   |
|            | Miss V. F. Young       | Reg. (Typist, Clerk, Water Office)      | 75      | 月   |
|            | W. W. Robertson        | Jr. Clerk (Clerk, Water Office South)   | 1,200   | 年   |
|            | C. B. Burson           | Jr. Clerk (Steno. to Engr. Power Div.)  | 1,320   | 年   |
|            | R. P. Cromer           | Special Laborer (Property)              | 85      | 月   |
|            | Marcus May             | Reg. (Timekeeper)                       | 120     | 月   |
|            | W. K. Munroe           | Timekeeper                              | 90      | 月   |
|            | C. Geraty              | Reg. (Storehouse, Phoenix)              | 110     | 月   |
|            | L. Kemperman           | Reg. (Storehouse, Mesa)                 | 135     | 月   |
|            | W. S. McDaniel         | Reg. (Storehouse, Roosevelt)            | 85      | 月   |
|            | J. E. Sprogen          | Clerk (Supt. Canals, South Side)        | 1,680   | 年   |
|            | Miss Helden Thatcher   | Reg. (Telephone Operator)               | 60      | 月   |
| 1917/7/7   | D. W. Clint            | Chief Clerk                             | 1,800   | 年   |
|            | E. F. Young            | Stenographer                            | 1,500   | 年   |
|            | W. K. Craig            | Bookkeeper                              | 1,440   | 年   |
|            | A. F. Goethals         | Asst. Bookkeeper                        | 1,020   | 年   |
|            | E. A. Robertson        | Fiscal Agent                            | 1,320   | 年   |
|            | Frank Pettee           | Timekeeper & Asst. Fiscal Agent.        | 1,020   | 年   |
|            | W. W. Robertson        | Property Inspector                      | 1,320   | 年   |
|            | James Ward             | Clerk (Steno. )                         | 1,140   | 年   |
|            | Fred C. Henshaw        | Clerk (Water Rental, Water Right)       | 1,800   | 年   |
|            | R. E. Jaycox           | Clerk (Water Rentals)                   | 1,200   | 年   |
|            | Wm. J. Martin          | Clerk (Water Rentals)                   | 1,200   | 年   |
|            | M. E. Tyler            | Clerk (Water Rentals)                   | 1,020   | 年   |
|            | F. S. Hoffman          | Clerk (Water Rentals)                   | 1,080   | 年   |
|            | C. W. Jaycox           | Clerk (Water Rentals)                   | 1,080   | 年   |
|            | L. W. Evarts           | Temp. Clerk (Water Rentals)             | 1,080   | 年   |
|            | L. W. Jaycox           | Clerk (Water Rentals)                   | 1,080   | 年   |
|            | G. W. Baxter           | Complaint Dept.                         | 1,200   | 年   |
|            | Ada C. Troutman        | Temp. Clerk (Water Right)               | 1,080   | 年   |
|            | Hazel O'Sullivan       | Temp. Clerk (Water Right)               | 1,080   | 年   |
|            | J. S. Whelan           | Clerk (Water Right)                     | 1,020   | 年   |
|            | L. Kemperman           | Storekeeper (Phoenix)                   | 140     | 月   |
|            | E. E. Walsh            | Storekeeper (Phoenix)                   | 100     | 月   |
|            | H. R. Lyall            | Storekeeper (Phoenix)                   | 75      | 月   |
|            | H. Cunningham          | Storekeeper (Phoenix)                   | 80      | 月   |
|            | C. J. Geraty           | Storekeeper (Mesa)                      | 100     | 月   |
|            | K. W. Munroe           | Storekeeper (Roosevelt)                 | 95      | 月   |
|            | Wm. P. Davis           | Timekeeper (Roosevelt)                  | 90      | 月   |
|            | A. F. Miller           | Timekeeper (O. M. Camp)                 | 75      | 月   |

出所：Box168 169, File314. から筆者が作成。

注) 表記されている給与額は右列の期間ごとの金額である。

職種に記載される情報は史料ごとに詳細さが異なる。このうち、ForceA/C は現場作業員である。

Reg. は Registered の略記で、職種別の、適任な人材の登録簿に記載された職員である。

の職員が記録されていない点に注意する必要がある。後半に技術者が少ない理由として、同事業の主要工事が終了し技術者の必要性が薄れたことが考えられる。<sup>(14)</sup>

## 二 リードによる規則違反問題

### (一) 発端

一九一三年に発覚したリード (H. S. Reed) の規則違反によって生じた一連の査察は、開墾部の職員と職員に対する組織設計の影響について多くの材料を提供する。違反行為発覚前、リードは技術者として高い評価を得ていた。

一九一二年四月一二日のハイルマン (W. H. Heilman) による報告書では運営・管理を担当するリードの能力について記載された。リードはやる気のある職員であったが、当時、あまりにも多くの業務を担当させられ、業務に支障が出ていた。彼は上司の意見を聞くことができず、また水の供給方法は効率的ではなかった。担当する業務を他の職員に譲り、負担が軽減されれば、より良い仕事ができると考えられた。ここでは、農家と対話する時間ができることで、農家の要望を理解し、水供給と作物育成に注意を向けることができるとされた。農家が敵対的になり業務に支障が出るのを防ぐ上で、リードによる農場への水供給の質の向上は重要とされた。当時、リードは事業の水供給設備の建物の中に常駐し、全ての問題に対処し、運営計画を練っていた。彼は地域の事情をよく理解しており、外出して見回ること、土地所有者や水利用者に助言を行うことを望んでいたが許されていなかった。また彼は開墾部の中に運営部

門を望み、運営業務の規格化に賛成した。ハイルマンは、リードのような正しい意見と業務改善の意思を持つ人間の提案を受け入れない状況は適切では無いと判断した。リードの成果についても次のように言及された。運営・管理を担当する技術者と建設技術者が担当する業務は、元々は独立していたものの、境界が曖昧となっていた。南側の設備は主に運営・管理を担当するリードによって建設され、大きな障害もなく運用されていた。一方で北側は、リードが殆ど関わらず、建設技術者のみによって建設された。この為、北部に建設された設備の質は悪く、運営費用が高いものとなった。以上の状況を踏まえて、リードが建設工事に意見を出すことを認めるべきであると提案された。<sup>(15)</sup>

一九一三年五月二六日のニューウェル (E. H. Newell) 長官からロサンゼルス監督技術者への書簡においては、リードを六ヶ月から一年にかけてカリフォルニア州に滞在させることが提案された。リードの滞在は灌漑の実施において有益であると考えられ、より大きな仕事を担当させられる予定であった。<sup>(16)</sup>

このように精力的で、肯定的な評価を受けていたリードであったが、規則違反行為が発見され、調査を受けることとなった。一九一三年七月二二日に、事業技術者 (Project Engineer) の位にあったフィッチ (C. H. Fitch) は、<sup>(17)</sup>ニューウェル長官にリードの規則違反行為を発見した報告書を送った。規則違反行為は、一九一〇年の三月二五日からソルトリバー事業の主任事務官 (Chief Clerk) を担当するスプラッグ (J. E. Sprague) によって発見された。彼は運営管理を担当するリードの下で働いていた。リードは一九一〇年七月一日に、彼の父親の深刻な病状の為にメイン州のブースベイ・ハーバー (Booth-bay Harbor) に向かい事務所不在と



なった。スプラークは夏季の水販売記録を確かめる中で、いくつかの土地が正式な申請無しに水を供給され、料金支払いが行われていないことに気がついた。そのため何人かの農家に手紙を書き、水使用料の支払いを催促した。例えば、アルカイア (G. A. Alkire) 氏には一九一〇年七月一六日に、開墾部に対して四〇二ドルの負債、即ち一エーカーあたり六〇セントの料金で六七〇エーカー分の負債を抱えている旨を記した手紙を送った。七月一八日に返信があり、アルカイア氏は一九一〇年五月三〇日に上記の水供給の料金をリードに支払ったと述べた。証拠としてリード宛てに発行した支払い済みの小切手が同封されており、バレー銀行 (Valley Bank) で換金が行われていた。彼の返信は開墾部宛てであったので、ソルトリバー事業の主任事務官であるタガート (S. B. Taggart) によって封が切られた。彼はスプラークに書簡を渡す際にやり取りについての説明を求めたが、スプラークは満足の行く説明をすることはできなかった。アルカイア氏の要求で支払い済み小切手は彼に返却され、リードから出発前に聞かされていなかったと説明し、支払いを催促したことへの謝罪が行われた。スプラークはリードが事務所に戻って来た際に一連のやり取りの書簡を見せ、事前はこの件について助言が無かったことは遺憾である旨を伝えた。一九一〇年から一九一一年に跨る冬季の間、リードとヤング (Miss E. F. Young) はアルカイア氏へ二、三の小規模な水供給契約を準備したが、それらの支払いにはリードの個人口座が使われていた。これらの契約書に関してはフェニックス事務所に保管されていた。一九一〇年の夏季から一九一二年二月二八日にかけての、正式な申請無しに水供給を受けていた土地のリストが表二である。主任事務官の職にある間、スプラークは個人的に、規則違反を犯した水使用者に支

払いを催促する書簡を準備し、リードに渡していたが、破棄されるか、もしくは発送されなかった。スプラーク曰く、フェニックス事務所の職員の間ではリードによる水使用者からの料金徴収は広く知られており、特別会計官や他の給水部門の職員は知らされていなかった。フィッチは事態が公になるのを避ける為に、スプラークとヘンショー (E. C. Henshaw) がリストアップした他の事例への調査は行わなかった。フィッチは、この件の調査は長官に任命された他の者が担当することが望ましいと考えた。リードが手にした金銭は、アルカイアとの契約だけで過去三年間で二、三〇〇ドル以上であると考えられた。<sup>18)</sup>

#### (11) 調査委員会による報告

一九一三年七月二八日にニューウェルは返信を行い、リードの規則違反に対し遺憾の意を示すと共に、事実関係を明らかにすべく技術者のハンナ (E. W. Hanna) を長とする調査委員会を発足させると述べた。調査員にはブランチャード (C. J. Blanchard) とセイドマン (H. P. Seideman) が任命された。ニューウェルはリードと職員、水利用者との共謀を疑っていた。彼は、水利用者は正規の料金支払いを逃れようとしており、リードは自らに振り込まれた料金の着服を試みていると考えた。

一九一三年七月二八日のハンナへの指示書からは、ニューウェルが問題と考えていた点と彼が求めた開墾部としてあるべき姿が伺える。指示書で記された内容は以下のように整理できる。

第一にリードの規則違反についての見解である。ニューウェルはフェニックス事務所の職員の間でリードの不正が広く認識されていた点を最も深刻と考え、この点の事実確認調査に特に注意を要求した。規則違反

表二. 正式な申請無しに水の供給を受けていた土地

| 事業北側     |    |   |                 |          |         |
|----------|----|---|-----------------|----------|---------|
| 年        | 季節 | 契約者   | 場所              | 面積(エーカー) | 料金(\$)  |
| 1910年    | 夏  | G. A. Alkire  | NW28-2-2        | 160      | 90      |
|          |    | G. A. Alkire  | W1/2 21-2-2     | 320      | 192     |
|          |    | Daniel Hutchinson   | N-SW 9-2-2      | 80       | 48      |
| 1910-11年 | 冬  | G. A. Alkire  | W21-2-2         | 320      | 320     |
|          |    | G. A. Alkire  | NW28-2-2        | 160      | 160     |
|          |    | M. D. McAllister, A. L. Springer, Clara. B.,<br>P. G. Dismukes Est. | W-NE 31-2-1     | 80       | 80      |
|          |    | P. G. Dismukes Est. & Clara. B.                                     | SW31-2-1        | 157      | 157     |
|          |    | P. G. Dismukes Est. & Clara. B.                                     | SE31-2-1        | 160      | 160     |
| 1911年    | 夏  | G. A. Alkire  | W 21-2-2        | 320      | 192     |
|          |    | G. A. Alkire  | E-NW 28-2-2     | 75       | 45      |
|          |    | M. D. McAllister, A. L. Springer, Clara. B.,<br>P. G. Dismukes Est. | W-NE 31-2-1     | 80       | 48      |
|          |    | P. G. Dismukes Est. & Clara. B.                                     | SW31-2-1        | 157      | 94.2    |
|          |    | P. G. Dismukes Est. & Clara. B.                                     | SE31-2-1        | 160      | 96      |
| 1911-12年 | 冬  | G. A. Alkire  | W 21-2-2        | 320      | 320     |
|          |    | G. A. Alkire  | E-NW 28-2-2     | 75       | 75      |
|          |    | J. M. Jamison   | SW15-2-2        | 155      | 155     |
|          |    | H. W. Hopen Est.  | E-W & SE 30-2-1 | 320      | 320     |
|          |    | P. G. Dismukes Est. & Clara B.                                      | S 31-2-1        | 317      | 317     |
|          |    | M. D. McAllister, A. L. Springer, Clara. B.,<br>P. G. Dismukes Est. | W-NE 31-2-1     | 80       | 80      |
|          |    | C. S. Berryman  | E-NE 31-2-1     | 80       | 80      |
| 事業南側     |    |   |                 |          |         |
| 年        | 季節 | 契約者   | 場所              | 面積(エーカー) | 料金(\$)  |
| 1910-11年 | 冬  | W. J. Clemans   | 18-1S-5E        | 595      | 595     |
| 1911年    | 夏  | W. J. Clemans   | 18-1S-5E        | 595      | 357     |
| 1911-12年 | 冬  | W. J. Clemans   | 18-1S-5E        | 595      | 595     |
|          |    | Len Mets  | NW 33-1-6       | 158      | 158     |
|          |    | J. E. Huber   | NE 30-1S-5E     | 100      | 100     |
|          |    | Chas. Mullen  | 32-1S-4E        | 300      | 300     |
|          |    | Packard Investment Co.  | 12-1S-4E        | 160      | 160     |
| 1912年    | 夏  | J. E. Huber   | NE 30-1S-5      | 100      | 60      |
|          |    | Chas. Mullen  | 32-1S-4E        | 300      | 180     |
|          |    | Packard Investment Co.  | 12-1S-4E        | 160      | 96      |
| 1912-13年 | 通年 | W. J. Clemans   | 18-1S-5E        | 595      | 654.5   |
|          |    | Chas. Mullen  | 32-1S-5E        | 362.6AF  | 199.43  |
|          |    | Packard Investment Co.  | 12-1S-4E        | 250.41AF | 137.73  |
|          |    | City of Chandler  | (5 Acres)       | 8.68AF   | 4.77    |
| 合計金額(南北) |    |   |                 |          | 6626.63 |

出所: Box169, File314, B151287. から筆者が作成。

注) 表中の AF はエーカーフィートであり、水の供給量を表す。この場合は供給量による契約となる。

Est. は Estate の略であり、史料中で土地所有者を示す為に付けられている。

を認識していた職員の名前を確認し、各人がこの件に限らず法・規則の違反や問題となる事例について認識していた内容を記録することが求められた。彼は、遵守されるべき規則は全ての職員が閲覧可能なマニュアルとして印刷されている為、規則を知らなかったという弁解は通用しないと考えた。すなわち、全ての職員は金銭取引が会計官を通じてのみ行われるべきことを知っているとした。規則では、会計官以外の人間が金銭を受け取った場合は、その件についてメモを作成し、会計官に知らせなければならなかった。彼は、規則に違反した取引を知る者が、認識した事実を会計

官に適切な方法で提供したことを示すことができない場合には、罰則の対象となるとした。罰則については、規則違反行為に関する各人の知識の程度を可能な限り確認し、解雇、降格、叱責の何れかを与えるべきとされた。また、彼は水利用者にも責任を求めた。通常の手続きを経ずに水の供給を受けている地主達は、正しい手続きを踏んで水の供給を受け、使用料を支払うべきであった。彼は、集金する権利を持っておらず開墾部の代理でもないリードへの料金支払いから、水使用者が、法と規則から逃れようとしていると考えた。ニューウエルは、開墾事業の成功には絶対的な清廉さが必要であるという信念を持っていた。清廉さを損なうことは破滅を意味しており、損なうものを見過ごすことはできないと記された。

また彼は、フェニックス事務所の組織構成の調査も求めた。第一に、監督技術者と事業技術者による監督の有効性の検討である。彼は、リードの規則違反行為が常識となり、監督・事業技術者に知らされることなく、是正もされなかった理由を明らかにする必要があると考えた。第二に、組織再編の検討である。今回の規則違反問題に関連して、日常業務における組織の効率性の検討が要求された。すなわち、事務作業や建設、運用、維持管理を実行する組織の枠組みを慎重に検討し、ワシントンの事務所へ報告することが求められた。この要請の背景として、作物の報告書や工事の見積もり、将来の計画に関する文章などのデータ提出にあたり、フェニックス事務所でかなりの遅れが生じていることがあった。調査委員会は、組織再編に向けて、事業所の各職員に必要な変化の検討を求められた。現在の従業員のいずれかが事業管理者としての能力と完全性を備えていると判断された場合は、報告される必要があった。

ニューウエルはまた、規則違反問題の公表方法についても指示した。彼は、法と規則に違反する試みと、金銭取引の事実についての正確な情報<sup>19</sup>の公開を求めた。公表ができるだけ煽情的でない形で行われ、開墾部の、不正を注視して迅速に修正する姿勢を一般に知らせることが重要だとした。

このニューウエルからの指示によって、調査が行われることとなった。調査委員会の任命は次のような手順で行われた。七月一九日に会計査察官のセイドマンに、七月十八日のフィッチからの書簡に基づいて、規則違反について知らせる手紙が送られた。この手紙は彼にフェニックスに向かい、フィッチと予定された調査について協議を行うことを求めている。七月二五日にはユマ (Yuma) に滞在するハンナにフェニックスのセイドマンと接触し、意見交換を求める電報が打たれた。七月二八日には三名に調査委員会に任命する旨を書いた電報が打たれた。七月二八日には、フェニックスのハンナに、先述した調査内容の指示と、調査委員会の長への任命について記載された手紙が送られた。<sup>20</sup>

調査委員会はまず一九一三年八月八日に、組織の効率性に関する報告書をニューウエルに送った。これによると、ソルトリバー事業の現在の組織の非効率性は次の状況に起因していた。

第一に、口約束に基づいて取引を行う傾向があり、水供給に特例を認めて報告しない規則違反が行われていた。通行権や水供給の判断に際して、口約束に基づいた判断が多く見られた。多くの土地では水供給が口頭契約によって行われた後で、料金支払いが行われていた。この慣行が水供給部門における採め事の元となっていた。また、規則上、一六〇エーカーを超える土地に対する水供給は禁じられていたが、行われていた。

この例外的な措置に対して報告書は作成されず、水供給に関するトラブルを引き起こしていた。

第二に、事業技術者を通さずに監督技術者が業務を指揮し、口頭で雇用に指示を出していた。監督技術者は事業の詳細、地域の人々、開墾部の職員を熟知しており、事業技術者を介さずに業務と職員をコントロールしていた。その為、事業技術者は地域の人々と職員から権威者と見做されておらず、組織の統制に支障が出ていた。

第三に、事業技術者に事業の詳細な把握が欠けており、事業の統治が行われていなかった。事業技術者は事業の工事が完成してから就任した為、建設に関する知識が欠けていた。性格も活発ではなく、多くの仕事を事務所でこなすため、事業の業務、現地の土地と農家を熟知することができていなかった。この点においても、事業技術者は職務遂行に必要な権威を欠いていた。また、運営・管理を担当するリードの支配的な性格による影響も受けた。彼は仕事を熟知し、職員と親密な関係を築き、事業技術者との連携を拒否する姿勢をとったため、事業技術者は運営・管理業務に携わることができなかった。

第四に、リードの権限が増大しており、事業技術者に対する従属が欠けていた。リードは非常に野心的で、事業技術者が活動的では無いため、多くの業務を担当した。その為、彼の担当した仕事は質が悪化した。彼が見るべき重要な仕事の大部分は無視され、彼のアシスタントによって行われた仕事の品質が悪影響を受けた。

第五に、運営管理を行う現場作業員、事務官の適切でない組織化がなされていた。運営と管理の仕事が一つの部門に組織化されていたため、運営業務を担当する現場作業員の報告は、管理を担当する現場作業員を

担当する技術者へも行われた。この組織編成は作業の遅れ、運営部隊と管理部隊の間の摩擦をもたらした。何らかの修理報告が寄せられた場合、管理部隊による報告ではそれは杜撰な運営に原因があり、運営部隊による報告では、それは杜撰な管理に原因があるとされた。運営・管理を担当するリードの下の組織は、事業の北部と南部ごとに次のように構成されていた。アシスタント灌漑管理人は運営管理を担当する技術者に報告した。水路監督官はアシスタント灌漑管理人に報告した。配水人は水路監督官に報告し、維持管理業務を行う職工は直接、運営管理を担当する技術者に報告した。これに加えて、農業統計を作成する査察官が存在した。この組織に関して、調査委員会は次のような改編を提案した。事業全体に対して一名の灌漑管理人と、灌漑管理人に報告を行う一名のアシスタント灌漑管理人を置くとした。そして、強い権限を持った、灌漑管理人に直接報告を行う水路監督官を置くとした。この職に関しては、アリゾナ水路システム、グランド水路システム、南側の水路システムに一名ずつ配属するとした。配水人と維持管理を行う職工の報告先は共に水路監督官とされた。水路監督官は同様に自分の担当する部門の農業統計にも責任を持つとされた。以上が改変の提案である。この改編については表三に整理を行った。報告経路が直線的に並んでいた改編前と比べて、改編後は分割されていることがわかる。調査委員会はまた同時に、優秀な設計技術者、建設技術者を雇用して建設業務を担当させること、大量の建設作業をこなすのに不十分かつ不適当な組織を改善することを提案した。設計技術者は最近事業から離れており、設計部門はベーカー(Baker)が管理しているが、彼の設計業務に関する経験は豊富ではなかった。

表三. 調査委員会による組織改編提案

|              | 報告者          | 報告先          |
|--------------|--------------|--------------|
| 改編前<br>(南北別) | アシスタント灌漑管理人  | 技術者 (運営管理担当) |
|              | 水路監督官        | アシスタント灌漑管理人  |
|              | 配水人          | 水路監督官        |
|              | 職工 (維持管理)    | 技術者 (運営管理担当) |
|              | 査察官 (農業統計作成) | 不明           |
| 改編後          | アシスタント灌漑管理人  | 灌漑管理人        |
|              | 水路監督官 (3名)   | 灌漑管理人        |
|              | 配水人          | 水路監督官        |
|              | 職工 (維持管理)    |              |
| 査察官 (農業統計作成) |              |              |

出所: Box169, File314 B151350 - B151351. から筆者が作成。

第六に、業務が適切な紙面契約に基づいて行われず、法的知識の欠如によって業務が遅れていた。この点に対応するために、法律専門家を配置することが提案された。

第七に、集金を除く水供給に関する全ての事務処理がリードの指示で行われていた。本来は、簿記記録の管轄権を持つ技術者に管理され、主任事務官の指示の下に置かれるべきであった。主任事務官と事業技術者が納金と水供給から離れていることが、直近の水供給における規則違反の発生に繋がっていた。このような問題の更なる発生を防ぐために、フェニックス事務所およびメサ事務所の事務処理業務は緊急の場合と水記録の管理を除いて主任事務官の指示下に置かれるべきであった。<sup>21)</sup>

一九一三年八月九日には、規則違反問題に関する報告書が送られた。調査は次のように行われた。まず会計査察官のセイドマンが七月二五日金曜日にソルトリバーに到着した。彼は事業技術者と面会しリードの規則違反疑惑について話し、スプラークとヘンショーによる宣誓書のコピーを受け取った。七月二六日土曜日に、配水記録を用いた詳細な調査に着手した。ハンナは七月二八日に到着し、監督技術者、事業技術者、リ

ド、および水供給部門にいる彼の主要なアシスタント達と面会した。職員の証言の記録作業が八月四日から六日まで行われた。<sup>22)</sup>聞きとりの対象となったのは主任査察官のハルトン (A. J. Hartom)、水供給部門の記録員のヘンショー、アシスタント灌漑管理人のスプラーク、リードの速記者のヤング、主任水路学者のアスプリンド (Frank Asplind)、そしてリードであった。この一連の調査によって次のことが明らかとなった。

水は多くの場合で正式な申請無しに供給されていた。いくつかのケースでは、支払いがリードによって承認され彼の口座に対して支払われた。この金銭は、表面上、申請が正式に認められた際に支払われる金銭として彼に所有された。水供給によって開墾部が受け取る収入は九四六五ドルで、そのうち三八四四ドルがリードによって集金されていた。彼による最初の集金は一九一〇年の五月三日で、最後の集金は一九一三年の五月一日であった。リードによって受け取られた全ての小切手は、アリゾナ畜牛会社 (Arizona Cattle Co.) による、一九一二年六月一日の三〇〇ドルの小切手と一九一二年六月五日の一八六ドルの小切手を除いて換金され、フェニックスのバレー銀行 (Valley Bank) にある彼の口座に入金された。また今回の調査で未収金の金が五三〇九ドル存在することがわかり、一九一三年七月三〇日にこの件について各水利用者へ手紙で連絡された。ただし、チャンドラーの町は特別な契約下にあった為に免除された。

多くの場合で、既にリードは集金した料金を正式な申請後の水料金の支払いに当てていた。申請については、実際に所有する前に譲受人が土地を所有して水を受け取ったように見えるように、水供給の対象期間と整合性がとれるように日付が戻されていた。なお、リードに水供給シ

ズンまで割り当てが遡ることを隠蔽する意図はなかった。このような、正式な申請が成されずにリードの口座に入金が行われた取引のうち、開墾部に未だ支払われていない金額について、彼は支払が可能な金銭を保有していた。そして、彼は自ら進んで一九一三年七月二十六日に会計査察官へ全ての金銭を返済した。リードに集金した金銭を横領する意図はなかった。リードは集めたお金を部分的に政府には返済しており、また残りも正式な申請が成されれば政府に返すとしていた。調査中、リードや他の職員がこれらの取引を隠そうとする試みはなかった。

いくつか存在した無料で水が供給された特例は次の通りであった。第一に、チャンドラーの町に正式な契約無しに水が供給されており、集金の対象となるべきであった。第二に、チャンドラー (A. J. Chandler) 氏の揚水のために、水の交換が行われていた。この取引は監督技術者の口約束に基づいて行われており、契約は交わされていない。第三に、マリコパ郡の道路に水が無料で供給されており、旧来の地元の水路会社 の慣習に従って、リードの責任において正式な申請と料金請求が行われていなかった。第四に、監督技術者と法律専門家との口約束に基づき、クレマンズ (W. J. Clemans) 氏に、彼が開墾部に譲った井戸からの水を無料で供給していた。彼は口約束で彼の一万平方フィートの土地を土地内の井戸ごと譲渡し、報酬として水を無料で受け取っていた。彼は面談時に問題を認識していると答えており、一九一二年から一九一三年にかけての水供給の料金六五四・五ドルについて支払う意思を見せた。第五に、メッツ (Leonard Metz) 氏は、一九一一年から一九一二年にかけての冬季の水供給への支払いを行っていないが、これは職員のウィットベック (C. S. Witbeck) が日付のない手書きのメモで、開墾部による水路の

通行権への支払いが済むまで支払いは必要が無いと記した為であった。第六に、教会、墓地、慈善施設にリードの判断によって無料で水が供給されていた。ただし、ベサニーホーム (Bethany Home) だけは例外で監督技術者によって承認が行われていた。<sup>(23)</sup>

多くのケースで、小作人が地主の代理人として地主の名前で申請を行っていた。このような行為が事務所によって認められていたことは契約書の体裁から明らかであった。

フエニックス事務所の職員達が、リードによる水供給料金の徴収を常識としている、という事実は無かった。しかし代わりに、この慣行に気づいた者は水供給部門の記録業務に携わる職員のみであった。

以上の結果から調査委員会は以下の結論を導いた。第一に罰則処分については、リードは懲戒され、ソルトリバー事業との関係を絶たれるべきとされた。リード以外の職員については、調査に協力的であり、処罰の必要性は無いとされた。第二にルールの再設計については、一六〇エーカー以上の土地への供給を禁止するローカル・ルールの廃止が提案された。一六〇エーカーを超過する面積については、一六〇エーカー以下の場合の一五〇%の料金の徴収が想定された。この他にも、小作人のサインによる契約を禁止し、州が所有する土地を除いて土地所有者本人が契約し、支払いに責任を持つべきであるとされた。チャンドラーの町への水供給契約、チャンドラー氏との水交換契約については、法律専門家によって直ちに契約が成されるべきであるとされた。<sup>(24)</sup>

### (三) 報告への対応

この報告に対する一九一三年八月十五日の返信では、ニューウェル長

官のリードに対する評価が記されている。彼は、リードのような人間は、好き勝手に振る舞うことができる、自分自身の為に働く場合には成功するであろうが、開墾部のような大組織の中では危うい人物であるとした。彼は、現在の開墾部の状況におけるリードの精力的な性格の重要性を認識しながら、彼を組織内に留める危険を冒すことは避けた。<sup>25)</sup>

この処分をリードがそのまま受け入れることはなかった。彼は一九一三年八月三日の時点で停職され、解雇の判断が内務省長官に委ねられた状態にあった。<sup>26)</sup> 彼は一九一三年八月一日に内務省長官宛てに手紙を書き、自身のキャリアや開墾部における有用性、処分の再考要求を述べた。内容は次の通りであった。彼は一九一七年二月五日から公務員として働き始めた。四年弱の間ニカラグアとイスミアン運河委員会 (Isthmian Canal Commissions) で働いた後、一九〇五年八月二十七日からは地質調査局のワシントン事務所で働き、ユタ州のユインタ (Uinta) インディアン居留地で水路学的な調査を行った。後日フェニックス事務所に配属され、技術、水路、管理の仕事に携わった。一九〇七年五月一日に、その後購入されるソルトリバーの多くの水路網の最初のものが開墾部に引き継がれると、彼はその運営と維持管理を担当することになった。

彼は、必要とされない状態で開墾部に残ることは望んでいないと記した。そして、自身が経験において誰にも劣らず、運営・管理業務において質の高い仕事をした自信があり、これまで開墾事業に貢献したと主張した。その上で、大多数の水利利用者が彼に示している好意的な姿勢を背景に、処分の見直しを求めた。<sup>27)</sup> 彼は一九一三年八月一日にもニューウェル長官宛てに処分の再考を求める手紙を送ったが、結局、彼は八月一日には解雇された。<sup>28)</sup>

一九一三年八月一日のニューウェルからの監督技術者宛ての書簡では、この規則違反問題への開墾部上層部の考えを見ることができ、ニューウェルは、調査委員会が示した改善点を概ね受け入れるとした。彼は全ての規則を遵守すること、特に書面で契約を行う規則の遵守を求めた。彼は、リードが書面で印刷された指示を無視し、政府職員規則を外れて行動したことを重く受け止めていた。リードが監督技術者との口約束を根拠に自らの規則違反を正当化したことが、ニューウェルに大組織におけるリードのような人間の危険性を認識させた。彼は、事業の職員を統率可能な、執行能力と活力を備えた事業技術者や、仕事に直接責任を持つ管理人が必要だと考えた。そしてその職務に就く者に、職員の管理以上に、水利利用者を信用し、問題があれば事前に提案を受け取ることを求めた。

レーン内務省長官は、開墾部職員達が、非常に独裁的で、水利利用者と相談しておらず、彼らと対立していた点を問題視した。彼はソルトリバー事業の職員に、より人道的で、親切で、協力的な姿勢をとることを求めた。批判の大部分は、職員の傲慢さと、彼らが水利利用者にとって有益な情報を独占する傾向に起因すると考えられた。<sup>30)</sup>

一九一三年八月一日のニューウェルから監督技術者への書簡では事業技術者に強い権限を持つことが求められた。彼は、リードが、監督技術者との口約束によって、個人の口座に集金し、また集金を会計官と会計査察官に秘密にしたことを正当化した点を重要視した。事業の職員達が、事業技術者や業務の直接の責任者の預かり知らぬところで、規則違反行為について監督技術者との間に合意が存在すると主張することはあつてはならなかった。そのため、リードの問題と合わせて、彼は開墾事業

における権限の問題に注意を向けた。

彼は、事業技術者の職にあるものは、手続きの組織的な方法と監督技術者との正しい関係を維持しつつ、事業に関するすべての事項について十分な情報を得ている必要があるとした。そして事業内の職員が、法律や規制に違反している場合はとりわけ、監督技術者からの権限の直接委譲を主張する状況を許すべきではないとした。彼はフィッチに事業技術者として、ハンナの調査委員会で明らかにした弛緩した状況を是正するべく、過去よりもさらに強力な手を打つことを求めた。<sup>(31)</sup>

ニューウエルはハンナの報告によって、事業技術者と事業管理人 (Project Manager) が責任を持つ業務が混同されていることに気づき、一九一三年八月二二日の書簡で次のように解説を行った。事業技術者は事業の全ての事柄について、長官・主任技術者・代理長官に対して、ワシントン事務所代理である監督技術者を通じて責任を持つ仕事であった。事業管理人による全ての事業技術者宛ての報告書は開墾部長官に送られ、それからコピーが事業技術者に送られた。この制度の理由は、水利用者と直に接している灌漑管理人やそのアシスタント達の個人的な考えを、ワシントン事務所と内務省長官が把握する為であった。

開墾事業内における権限の分割は意図されていなかったが、事業技術者は、現場における全ての業務と組織の規律に責任を持った。事業技術者が建設工事を完了した後、事業管理人が責任を引き継いだ。つまり事業管理人の権限は事業技術者と対等であり、担当する業務が異なっていた。

また、次のように事業の連絡方法の見直しも求めた。事業技術者と事業管理人、従業員との連絡については、その返信が確認されるべきであった。

た。業務上の判断や、事業の情報に対する要求の多くが棚晒しである点が問題であった。特に、統計情報のような、大きな政策の決定に用いられる重要な情報が準備されていなかった。この連絡方法の見直しは、迅速で事務的な書類のやり取りを求めるもので、見直しに調査や多くの時間を要求するものではなかった。フェニックス事務所において、ワシントン事務所からの要求を追跡する簡単なシステムが導入され、翌営業日には返信が行われることが求められた。

最後に、事業技術者への要望が次のように述べられた。事業技術者には、多くの業務をこなす為、十分なアシスタントを雇うことが求められた。事業技術者は建設だけでなく、将来の事業の計画を立て、事務作業やその他の詳細事項を把握する必要があった。また、水利用者やその組合と連絡を保つことも求められた。水利用者の注意を喚起しうる問題、特に業務の進歩や政策変更を全て組合に知らせると同時に、作業の遅れや、組合による批判的な行為による業務の停滞を防ぐ必要があった。<sup>(32)</sup>

リードの処分が行われた後、新たな事実が判明し、一九一三年八月二三日にフィッチからニューウエルに書簡が送られた。それによると、開墾部の公式記録によれば、リードは一部の特定の水使用者から金銭を受け取っていないかった。すなわち、一部の水利用者は無料で水の供給を受けていた。<sup>(33)</sup> この事実に対し、一九一三年八月二五日のニューウエルによる返信では、情報の公開に関する彼の姿勢が示されている。ニューウエルは、素早い捜査を必要とするような状況に関して、直ちに本部に連絡したフィッチの行動に感謝を表明した。彼は、財政事情に関しては、規則を外れた事項について払う注意が過度であったり、知るのが早すぎたりすることはなかった。また、仮にこの問題が、政府機関に敵対する人



間、違反を発見する目的で働いている人間、違反の発見が自らの生活の利益になる人間によって発見されていた場合、開墾部全体が厳しい影響を受けたとした。一方で、仮にフィッチが自身でこの問題について検討していた場合は、彼による事態の隠蔽の試みを疑ったとした。ニューウェルはこの件の処理について、公正であり、違反を発見することが自らの利益にならない人物に調査を行わせることを望んだ。また、新聞による誇張された報道や暴露を避ける為に、できるだけ早く水利利用者や一般市民に詳細な情報を伝えるべきだとした。<sup>34)</sup>

#### (四) 小括

規則違反問題に関する調査と処理においては、開墾部の長官であるニューウェルが意思決定を行っていた。ニューウェルの対応からは、彼が目指していた開墾部の在り方が、組織論で言う官僚制組織であったと判断できる。<sup>35)</sup> この考えは調査員にも共有されていたと考えられる。調査委員会による効率性の検討において、指摘の対象となった点は官僚制組織の特徴に反する箇所であった。第一に、口約束や口頭で業務を行う傾向は、正確な伝達を重視する官僚制における文書主義に反していた。第二に、組織の構成や担当する業務の曖昧さ、権限関係の混乱は、官僚制の特徴である専門化と分業、ヒエラルキーの形成に反していた。第三に、事業技術者の権威不足の問題も、職務遂行に必要な能力を持った人材の配置が求められる官僚制の特徴に反していた。

リードの解雇の直接的な原因は、彼が水使用料を自らの口座に徴収した規則違反であった。しかし同時に次の二点の後押しもあったと言えよう。第一に、精力的ではあったものの、規則や文書による記録を軽視し、

ヒエラルキーを乱すリードの性格が、ニューウェルの目指す官僚制組織の性質と相いれなかった点である。第二に、開墾部の清廉さを求めているニューウェルに、彼の過ちを許容する余裕がなかった点である。ニューウェルによる清廉さの重視は、開墾部が晒されていた批判的な視線を踏まえれば奇妙ではない。<sup>36)</sup>

リードの行動とニューウェルの対応は、組織における権限配分を扱っているアギオン (Agion) とティロール (Tirole) の手による経済理論 (以下、ATモデルとする) の枠組みを採用すると解釈が容易である。ATモデルではまず、組織の中の権限について次のように定義される。組織の中のある経済主体の意思決定が、法律や契約によって公式に規定されている場合に、その経済主体は公式権限を持つとする。一方で公式権限の有無にかかわらず、ある経済主体の提案や意向に沿った決定が行われる場合は、実質権限を持つとする。ここでの説明に用いるのはATモデルの含意のうち、契約の不完備性の下で、組織で雇い主に雇用された者が、実質権限を委譲された時により高い努力インセンティブを獲得する点である。ニューウェルが目指していた組織は、権限の配分を行わない集権化組織であった。しかしながら実際は、リードは業務の知識と職員・住人との親密さによって、ソルトリバー事業で実質権限を獲得し、精力的に働いていた。そしてコントロール・ロスの状態となり、結果として開墾部に損害がもたらされた。リードの上司は公式権限を持っていて、組織を統制出来ていなかった。この意図せざる実質権限の配分は権限を規定する法律・契約が組織内で遵守されなかったことで生じたと考えられる。このように考えると、規則違反問題後のニューウェルによる権限と運営についての指示・解説は、公式権限に基づく組織運営の実

現の為の組織設計に向けた要請として捉えられる。<sup>37)</sup>

### 三 リードの規則違反以降の組織

リードによる規則違反問題の発覚によって、違反問題の調査と合わせてそれまでに発生していた組織の効率性の点検が行われ、報告されたことを前章で記した。しかし、この報告によってソルトリバー事業の運営と組織設計の急激な改善が見られた訳ではなく、本章で示す問題が発生した。

#### (二) 職務遂行能力を持たない人材の配置

職務を遂行するにあたり必要な資質を備えていない、または不適当な性格を備えた職員を配置したことによって、次のような問題が生じていた。

一九一三年八月二〇日に、ハンナによってニューウエル長官に苦情の報告が伝えられた。水利用者組合の長であるオーム (J. P. Orme) 氏曰く、事業の電気工事を担当するハリス (J. L. Harris) は非常に費用がかかる建設と運営を行っており、傲慢であり、報告を拒否し、不快であるという。オーム氏はまた、ハリスが変電所に用意された係員の家に住んでいること、その為に変電所の担当者がテントに住んでいること、家に住むにあたりハリスに賃貸料が請求されていないことに不満を述べた。さらにこれに関連して、オーム氏は、主任電気技術者エンサイン (O. H. Ensign) の事務所が、水利用者組合の持つ発電所の設計および計画の立案が非常に遅く、水利用者組合に数千ドルの費用がかかっていると苦情を述べた。<sup>38)</sup>

この件について、一九一三年九月一八日に主任技術者デイビス (A. R. Davis) によってロサンゼルス事務所のエンサインへ書簡が送られた。彼は、電気関連部門担当のハリスの傲慢さ、贅沢さ、怠慢についてしばしば水利用者組合から苦情を受けていることから、エンサインに監督技術者のヒルに相談することを勧めた。そして、最善策の例としてハリスを担当から外すことを提案した。後任には、水利用者組合と友好的な関係を築くことができる人物がふさわしいと考えられた。一九一三年九月一八日にデイビスがヒルに送った書簡においても、担当者の変更を望むことが記された。<sup>39)</sup>

一九一三年九月二四日のエンサインからデイビスへの書簡においては、ハリスの性格と彼への擁護、処遇が記されており、次の通りであった。ハリスは確かに安価な仕事は行っていないが、彼に落ち度があるとは考えられなかった。彼の性格には頑固な部分があり、傲慢な印象を与えてしまうが、実際は内気な人物であった。彼はエンサインの知る限り報告を拒否したことはなかった。彼の報告はオーム氏には届かないものの、ヒルやフィッチ、エンサインには届けられていた。エンサインの評価では、ハリスはソルトリバー事業の建設と設備運営に携わる最高に訓練された人間の一人であった。ハリスは不当な批判に憤っていた。ハリスによる仕事の費用が高額な原因の一つは、彼が当初、計画以上の仕事を割り当てられた為であった。彼は、エンサインらがソルトリバー事業に目を配ることが不可能な時期に、大量の仕事を描き、実行していた。この状態は約二年前に改善され、設計に関しては費用が落ち着いたが、エンサインが納得する水準の工事の進行と費用の抑制は達成されていなかった。このようにハリスを擁護したエンサインであったが、彼が事業で業務

を継続するには疑問に思われる独特な特徴を一、二点備えていることを認めてもいた。そして、ハリスのよそよそしさ、無口さを根拠に、査察業務ならば性格上の問題が起こりえないと考えた。ハリスは機械工場の監督と職工を担当した経験があり、約八年間サザンカリフォルニアエジソン (Southern California Edison) 社の修理工場も担当していた。彼は、開墾部が購入または建設した可能性があるあらゆる種類の機械装置の使用方法を完全に理解していた。エンサインの相談を受けたヒルも、ハリスの性格は査察官に向いていると判断した。ハリスの後任にはケイン (W. S. Kane) が就任する予定となった。ケインは経験豊富で、最も経済効率的で積極的な水力発電関連の建設作業の監督者であった。彼が過去二、三年の間に建設したオロヴィル (Oroville) とサクラメント (Sacramento) 間の発電システムは月に四万ドルを稼いでいた。彼は開墾事業領域の灌漑農家、町の議員や役員達と交渉しなければならず、その全ての交渉をこなした。この成果によってケインは、人々による不当な非難を受ける状況においても業務が遂行できる人物と判断された。人々への対処は事業が直面する最大の問題であり、性格が独特なハリスでは状況に適さないと考えられた。

変電所の家の使用の件についても解答が行われた。指摘を受けた設備は変電所ではなく開閉所であった。問題の家は監督者の住居として建てられた。エンサインは、開閉所の責任者は電話をとるためにテントの家で眠っていると説明した。責任者は二四時間一人体制で仕事を担当しており、昼間は雑務を処理していた。この問題の最終的な判断は事業管理者に委ねられるとされた<sup>⑩</sup>。

エンサインは一九一三年九月二六日にもデイビスへ書簡を送っており、

ハリスは査察業務に従事するより、シカゴにおいて建設・調査業務に従事した方が開墾部にとって有益であるという意見を述べた。シカゴの本部に機械的、電気的技術を持つハリスのような人材がいれば、調査、機器や設備の購入の水準が高まると考えられた。この判断の背景には、シカゴで勤務するホーグル (Hogge) の報告書によって、ピッツバーグの実験室に優秀な職員を配置する重要性が認識されたことがあった<sup>⑪</sup>。

このようにして、性格を主な理由としてハリスの配置転換が検討されることとなった。一九一三年の九月二七日のヒルからデイビスへの書簡では、ヒルとエンサインによってハリスの処遇が検討された。ハリスは建設と調査において最上級の人材であり、シカゴにおいても建設・調査業務を満足する水準でこなすと考えられた。こうして、エンサインによるハリスの推薦が予定された<sup>⑫</sup>。

一九一四年一月二八日のヒューズ (A. J. Hughes) の査察報告書においては、フィッチとマリン (W. P. Marine) の能力に疑問が呈されており、次の通りであった。ヒューズの見解では、フィッチは事業技術者として適切な役割を果たしていなかった。彼にこの事業の状況に対応できる程の経験は無く、彼が仕事を満足にこなせるのは、良い組織に支えられ、効率的な主任事務官に支えられた場合のみと考えられた。類似の状況が事業の他の部分でも見られた為、ヒューズはこの状況を現在の状況を理解する鍵と表現した。

ソルトリバー事業の財政的な仕事は多くの事務員の助けを得て成り立っていた。現在はロサンゼルス市の事務所に所属する、マリンの以前の主任事務官タガートは、以前はフェニックスの雑貨屋の事務員であった。ヒルは彼を事業に連れてきて、主任事務官の地位につけた。彼は、

仕事に必要な知識を持っておらず、周りに多くの書記官や簿記係が揃わない場合には仕事をこなすことができなかつた。タガート本人は良い人間であつて、問題は、能力の無い人間を責任ある立場に置くシステムにあるとされた。

ヒルは事務所をロサンゼルスに移す際にタガートを連れて行き、簿記係のマリンが主任事務官の職に昇進した。マリンは優れた書記官であり、長く事業で働いていた人物だが、主任事務官の職に必要な能力は備えていなかった。すなわち、自らの下に連なる部門の詳細な知識が欠けていた。マリンの事務所では担当する業務の分担が曖昧で、業務に支障が出ていた。また、主任事務官が仕事を指示するのではなく、様々な部門の長が彼に要求を出していた。このような混乱によって、月次報告書の作成は遅れ、従業員の間で不満が広がっていた。

ヒューズは、マリンは簿記係としては優秀であり、主任事務官の下においては適切な業務を行うことができると考えた。そして、主任事務官として適切な人材を見つけることは難しいが、組織の改善の為に、決断力を伴った主任事務官による指示が必要であるとした。<sup>(43)</sup>

一九一三年九月三〇日のデイビスからの書簡では、ウィットベックの職務怠慢が批判された。同氏は当時ロサンゼルスに駐在し、訴訟問題に対応するために時折フェニックスへの旅行を行っていた。フィッチは、これらの旅行による鉄道運賃とホテル代金が高額であると主張した。そして彼は、友人と多くの時間を過ごす、事業技術者が把握していない所に行く、仕事をこなさないなど、開墾部の仕事に時間を使っていないかつた。つまりウィットベックは不注意かつ怠惰であり、フィッチによって多くの実例が説明された。デイビスはこの要因として、ウィットベック

がヒルと大変親しく、フィッチの部下である意識が薄い可能性を考えた。<sup>(44)</sup>

## (二) ヒルの行動

一九一三年一月二〇日にバレット (Sam Barrett) が内務省長官に宛てた書簡では、リードの解雇は本質的な解決ではないと主張された。彼は、リードの規則違反問題の調査をさらに続けていけば、より大きな獲物、ヒルを捕まえることができたとした。ヒルはリードの問題で不足料金を賄う為にベニット (E. J. Bennett) に金銭を渡していた。またリードを自らのアシスタントにしようと計画していた。<sup>(45)</sup>

一九一四年一月三〇日のクロワッサン (Croissant) による報告書では、ヒルが地域の有力者であるチャンドラー氏に過度な配慮を行っていた問題が扱われた。まず、彼による土地取得に関して不正の疑惑が持たれた。フェニックス事務所で水供給に携わるヘンショー曰く、チャンドラー氏はデトロイトのDMフェリー種子会社 (D. M. Ferry Seed Co.) の株主の一部と密接な関係にあった。この会社は旧メサ改良会社 (Mesa Improvement Co.) の大株主であり、チャンドラー氏はフェリー社の支援を受けていた。チャンドラー改良会社 (Chandler Improvement Co.) が数年前に組織され、以前チャンドラー氏に所有されていた一万八千エーカーの土地を引き継ぎ、メサ改良会社に取って代わった。この土地取得にあたり、チャンドラー氏が何らかの詐欺的な行為を働いたことが指摘された。チャンドラー氏とヒルが密室で会談したとする報告もあった。ヒルはメサシティ銀行 (Mesa City Bank) の株主であり、チャンドラー氏は同行の総裁であつた。

また、電力販売契約についても問題となつた。開墾部はチャンドラー

氏が三〇〇キロワット分の発電に必要な水量を得られるように権利を再編した。そして開墾部は、電力の開発に十分な水が彼の私的水路であるテンペ水路に運ばれる為の、クロスカット水路を建設した。この工事に關して開墾部は同水路を管理するテンペ水路会社に料金請求を行わなかった。つまり、開墾部は同社が取水ダムと約二マイルの水路を維持する手間を無料で省いたのであった。さらに、チャンドラー氏は三〇〇キロワットの電力を供給される永久権に加えて、一〇年間、三〇〇キロワットアワーの電力を追加的に要求することができた。電力の使用方法は灌漑目的の揚水には制限されず、チャンドラー氏が自由に、テンペ、メサ、チャンドラーの各町で使用することができた。オーム氏曰く、水利用者の間で、ヒルがチャンドラー氏の土地への水供給に關して過度な配慮を行っている、との感情が広まっていた。<sup>(46)</sup>

ソルトリバー事業の運営管理は一九一七年に水利用者組合に引き継がれた。それまでの期間で、上記以外の大きな問題は、査察報告書からは確認されなかった。<sup>(47)</sup>

### (三) 小括

リードの規則違反行為への指導で、すぐにソルトリバー事業の組織設計が改善したわけではなかった。官僚制組織としては不適当な、職務の遂行に必要な能力が不足した人材配置の事例が確認された。ハリスの場合は改善が見られ、性格と業務内容の不一致から、適切な業務への配置転換が行われた。そして、マリンとその前任者タガート、ウィットベツクの事例において、ヒルによる影響が見られた。また、バーレットが述べたように、ヒルは地元の有力者に過度な配慮を行うなど、開墾部の清

廉さを損ないかねない行動をとっていた。

このように、リードが去った後の問題では、ヒルによる影響が多く見られた。リードの場合とは異なり、ヒルは明確な規則違反を犯していなかった。先述のA Tモデルの概念を用いて説明すれば、ヒルは監督技術者としての公式権限を与えられたことで実質権限を獲得し、開墾部にとつて必ずしも利益とならない行動をとった。この問題を起こさないためには、公式権限の元となる規則をより倫理的に作りかつ厳格に執行するか、より倫理感のある人材を配置する必要があったと言えよう。<sup>(48)</sup>

### 四 おわりに

本稿ではソルトリバー事業の組織設計と、それによる職員のパフォーマンスについて確認してきた。各章の終わりで小括を行ったので、ここでは全体の整理と本稿の課題を示す。

書簡の指示内容からは、ニューウエルは清廉さを備えた官僚制組織としての開墾部を追求していたと判断できる。しかし、ソルトリバー事業では、人材配置や規則の徹底の失敗から、業務の効率が悪影響を受けただけでなく、リードが実質権限を獲得し、規則違反を犯すこととなった。リードの性格はニューウエルが目指す官僚制組織とは相いれず、ニューウエルは彼を解雇した。この問題を受けてニューウエルは組織設計の改善に着手し、部門の再構成に加えて、事業所のトップの権威の維持、規則の遵守を求めた。しかしリードが去った後も、ソルトリバー事業では最適な人材配置に關して問題がいくつか継続し、ヒルが大きな役割を担っていた。ヒルによる悪影響は、規則の設計もしくは人材配置の失敗が、

それを招いていた。

分析期間中、ニューウエルの開墾部は、清廉さを備えた官僚制組織たらんとしており、その姿勢が変わることはなかった。<sup>(49)</sup> 既存の研究と整合的な、トップによる影響の大きさが見られ、組織設計の改善にトップが積極的な役割を果たしていた。ニューウエルは、目標とする組織像とのずれを修正するために、生じた問題の報告を参考に設計の改善を試みた。組織設計の失敗による業務への支障は開墾部全体に見られたが、ソルトリーバー事業においても規則違反や職権の悪用によって開墾部に不都合な結果が生じていたほか、職員のパフォーマンスが抑制されていた。一三一年の規則違反問題に関連した一連の報告によって問題が把握された後、設計の改善が試みられたが、この時の改良で全ての問題が解決されたわけではなかった。当事業の職員のパフォーマンスの向上には、規則遵守の徹底、適切な人材配置、規則の見直しという設計の改善が必要であったと言える。

合わせて、職員の性格についても検討する。今回の事例では、職員の性格による業務への影響が観察され、ライスナーが示した傲慢な職員像とは異なる人物も存在した。しかし、先述のレーン内務省長官の評価によれば全体的に傲慢であり、加えて本稿は一事業の事例分析であるので、本稿で検討した内容による評価の修正は控えるべきであろう。史料中で性格に言及されているハリスについては、本人の性格は傲慢ではなかったが、水利用者から見れば傲慢な人物であった。

最後に本稿の課題を示す。本稿は開墾事業の一事業の一時期を対象とした分析に過ぎない。今回の分析で得られた内容が当時の開墾部の中でどのように位置づけられるかを、他事業との比較を通じて検討する必要

があるであろう。また、査察報告を基にした分析であるため、問題が生じていない平時の状況は観察できておらず、対象が問題の発生した時期に限定される欠点がある。この点も、より多くの事業の長い期間を対象とした分析を通じて緩和できると考えている。

## 付記

本稿の執筆にあたり高砂孝緒（大阪大学経済学研究所）氏から有益なご意見を頂いたので、ここに感謝の意を記したい。勿論、あり得べき誤りの責任は筆者にある。

## 注

- (1) 一九二三年に開墾局 (Bureau of Reclamation) に改称 (Rowley (2006), p.409)。
- (2) ライスナー (一九九九) 一一九—一三五頁。Rowley (2006), pp.91-170.
- (3) Rowley (2006).
- (4) Bureau of Reclamation and U. S. Department of the Interior (2008).
- (5) Rawley (2006), pp.125-129.
- (6) ライスナー (一九九九)。
- (7) ライスナー (一九九九) 一三〇頁。
- (8) Rowley (2006) p.128.
- (9) 年次報告書 一号 (一九〇三) 一六頁。
- (10) 年次報告書 三号 (一九〇五) 三九—四一頁。Rowley (2006), pp.128-129.
- (11) 年次報告書 一号 (一九〇三) 一六頁。地質調査局については鈴木 (二

〇〇七) 一八六—一八九頁に整理されている。

- (12) Box168, File314, B151119.
- (13) Box169, File314, B151673 - B151684.
- (14) 同事業の最も主要な工事であるローズヴェルトダム建設は一九一一年に終了している。Rowley (2006), pp.4-13.
- (15) Box168, File314, B151191.
- (16) Box169, File314, B151375. 長官のニューウェルのごくつは Pisani (2002), pp.23-31. に詳しい。
- (17) 事業技術者の職務内容のごくつは後述。
- (18) Box169, File314, B151281 - B151290.
- (19) Box169, File314, B151306 - B151313.
- (20) Box169, File314, B151356 - B151357.
- (21) Box169, File314, B151349 - B151355.
- (22) プランチャードはリオグランデ事業での業務からフェニックスに迅速に到着することが不可能と思われたため、聞き取りに参加しなかった。
- (23) ケサニーホームは療養所の一種である。同施設が結核の療養所として使用された事例が確認される。Arizona Republic 1909/9/7 “MORE COTTAGES BUILT FOR BETHANY HOME”.
- (24) Box169, File314, B151356 - B151364.
- (25) Box169, File314, B151366 - B151367.
- (26) Box169, File314, B151377.
- (27) Box169, File314, B151371 - B151374.
- (28) Box169, File314, B151376.
- (29) Arizona Republic 1913/8/28 “IN HONOR OF HOWARD REED”. Box169, File314, B151420.
- (30) Box169, File314, B151379 - B151380.

- (31) Box169, File314, B151381 - B151383.
- (32) Box169, File314, B151410 - B151413.
- (33) Box169, File314, B151414.
- (34) Box169, File314, B151418 - B151419.
- (35) 桑田・田尾 (二〇一五) 一四四—一四六頁。
- (36) Rowley (2006), pp.154-164.
- (37) Aghion & Trole (1997). 菊谷・林田 (二〇〇三)。
- (38) Box169, File314, B151405 - B151405.
- (39) Box169, File314, B151428 - 151429.
- (40) Box169, File314, B151431 - B151435.
- (41) Box169, File314, B151444 - B151445.
- (42) Box169, File314, B151443.
- (43) Box169, File314, B151673 - B151684.
- (44) Box169, File314, B151446 - B151447.
- (45) Box169, File314, B151453 - B151454. ハーネットもユニットも共に開墾部の人間ではない。Arizona Republic 1914/2/15 “CAPTOL ADDITION IS FORGING TO THE FRONT”, 1914/12/6 “WILL DEMAND CUT IN COST”.)
- (46) Box169, File314, B151696 - B151700. 報告書のごくつは「土地取得問題の真偽に関し慎重な姿勢が示されている」。
- (47) Rowley (2006), pp.4-13.
- (48) Aghion & Trole (1997).
- (49) ニューウェルは一九一四年に長官から退いているが、今回の分析対象となった記載内容を含む報告書は全てニューウェル在任時のものであった。(Rowley (2006), p.408.)

〈中註〉

General inspection reports - Salt River: General Administrative and Project Records 1902 - 1919; Records of the Bureau of Reclamation Washington, D.C. Entry3, RG115; NARA- Rocky Mountain Region (Denver). (注) ① Box, File, 文書番号がある際は文書番号の順に表記。)

U.S. Department of the Interior Annual Report of the Bureau of Reclamation. Washington: Government Printing Office. University of Michigan.  
(注) ②は年次報告書として、③号(発行年)と共に表記。)

〈参考文献〉

- 菊谷達弥・林田修(二〇〇三)「第4章 組織における権限配分とモニタリング」伊藤秀史・小佐野広『インセンティブ設計の経済学 契約理論の応用分析』勁草書房 七六―九七頁。
- 桑田耕太郎・田尾雅夫(二〇一五)『組織論 補訂版』有斐閣。
- 鈴木光(二〇〇七)『アメリカの国有地法と環境保全』北海道大学出版会。
- マーク・ライスナー 片岡夏実訳(一九九九)『砂漠のキャデラック』築地書館。
- Aghion, P. & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy*, 105 (1), 1-29.
- Bureau of Reclamation and U. S. Department of the Interior (2008). *The Bureau of Reclamation: History Essays from the Centennial Symposium Volumes I and II*. Denver, Colorado.
- Rowley, W. D. (2006). *The Bureau of Reclamation: Origins and Growth to 1945 Volume I*. Denver, Colorado.
- Pisani, D. J. (2002). *Water and American government: The Reclamation Bureau*.