

機関番号：32612

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2007～2010

課題番号：19730106

研究課題名（和文） 専門性による統治の確立：20世紀前半のアメリカにおける独立行政委員会制度の展開

研究課題名（英文） The Consolidation of Governance through Expertise: The Development of Independent Regulatory Commissions in the United States in Early Twentieth Century.

研究代表者

岡山 裕（OKAYAMA HIROSHI）

慶應義塾大学・法学部・准教授

研究者番号：70272408

研究成果の概要（和文）：

本研究課題では、20世紀前半のアメリカ合衆国で各分野の専門家が政策形成に大きな影響力を持つようになった要因を、構成員に専門家が登用されることの多い独立行政委員会制度の発展過程の検討を通じて探った。その結果、独立行政委員会が裁判所類似の行政機関として構想されており、法の専門家である法曹によって占められる、それまで中心的な政策執行機関である裁判所が、当時の政策決定者によって他分野の専門家を政策過程で活用する際のテンプレートとして用いられたことが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：

This project sought to elucidate how experts in many fields came to play important roles in the policy process in the United States during early twentieth century by analyzing the development of federal-level independent regulatory commissions, to which relevant experts were frequently appointed. The findings suggest that the judicial court, the government body occupied by legal experts that had played a central role in policy implementation, was utilized by policy makers as an institutional template in creating new institutions that were to house policy experts.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	900,000	0	900,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
総計	3,100,000	660,000	3,760,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：アメリカ、規制政策、行政委員会、専門性

1. 研究開始当初の背景

今日、日米を含む先進諸国では、様々な領域の政策形成に関連分野の専門家が重要な役割を果たすのが常識になっている。しかし、民主化以前に政策的な専門性を有する官僚制がある程度発達した欧州や日本と異なり、アメリカでは官僚制の発達自体が遅れたば

かりか、民主主義の下では公務員に専門知識は不要だという考えが19世紀を通じて主流であった。これは、専門家の政府への積極的な登用や多数のシンクタンクの存在に象徴される、現代の専門家重視の姿勢とは対照的である。そのためアメリカでいつ、どのようにこの「反専門家」の姿勢からの転換が生じ

たのかは、政治史的にも、また民主政体による専門家の受容という理論的な観点からも、重要な課題だと考えられた。

2. 研究の目的

本研究課題は、アメリカにおいてなぜ各分野の専門家が政策形成過程で確固たる地位を占めるようになったのか、それが確立したと考えられる20世紀前半の政治過程に着目して解明することを目的とした。そのために、1910年代から1930年代にかけて生み出されたいくつかの連邦レベルの専門家機関、とりわけ独立行政委員会と呼ばれる合議制機関を取り上げ、それらの設置過程を比較の観点から分析するとともに、既存の専門家機関がこの間いかなる変容を遂げたのかを検討しようと試みた。専門家に対する政府や世論の認識の変化や、専門家を生み出す社会的土壌の変容をも考慮に入れることによって、「専門性(expertise)による統治」がいかにアメリカで当然と受け取られるようになったのか、その過程と要因を明らかにしようとした。

3. 研究の方法

研究の計画段階では、20世紀前半の主立った独立行政委員会のいくつかについて、新規の設置のあり方を比較分析し、他方で既存の機関の性格がどう変化したのかを分析するなかで、専門性が政策当事者にどのように受け止められていたのかを検討する予定であった。具体的には、新規の機関として連邦取引委員会、連邦通信委員会、そして全国労働関係委員会を扱い、既存の機関としては初の行政委員会である州際通商委員会を取り上げる予定であった。

しかし、研究を進める中で、初期の代表的な行政委員会に関しては、外部の専門性をどう活用するのかという観点ではなく、行政委員会をそれぞれの分野に関する一種の特別裁判所と見立てて、そこに専門性を蓄積していこうという見方に立った議論が支配的であることが明らかとなった。そのため、この同時代的な専門性への理解を踏まえた形で研究の方向性を再検討する必要性に迫られた。その結果、当初は1920年代から30年代にかけての分析を中心とする予定だったのに対して、そもそも行政委員会を裁判所と捉える見方がどこからきているのかを、19世紀にまで遡って明らかにすることとした。具体的には、次の三つの方法で分析を行った。

第一に、州際通商委員会に加え、それに次いで登場した重要な行政委員会である連邦準備制度委員会と連邦取引委員会の設置過程を、議会資料、新聞・雑誌史料、個人文書を活用して、政策当事者がなぜこれらの行政機関を敢えて裁判所類似のものにしようとしていったのかという問いに基づいて分析

した。

第二に、こうして設置された諸機関は、裁判所や法学者によって実際に裁判所類似の機関として扱われるようになったため、それによって行政委員会を始めとするアメリカの行政国家全体の発展がどのような影響を受けたのかについても、当時の法学者の議論、とくに行政委員会の発展と並行して確立した行政法学のそれを精査した。

そして第三に、上で行った分析を踏まえると、アメリカで行政国家が確立したと考えられている1930年代の展開、とくにフランクリン・ローズヴェルト大統領による行政機構再編の試みや、行政手続法の制定の試みがどのように捉えられるのかを、主に二次史料に依拠しつつ検討した。

4. 研究成果

(1) 行政機関の司法化

本研究課題の最大の成果は、専門性の導入を伴うアメリカ行政国家の発展を、多くの国で見られる官僚制化に加えて、行政機関の活動様式が裁判所のそれに近づけられる「司法化(judicialization)」という観点を導入してとらえなおしたことにある。アメリカでは、行政機関が執行に際して多くの裁量を伴うような政策に関わるようになった際、機関としての決定に際して極力裁判所に類似した、厳格な手続を踏むことが求められるようになったと考えられる。それは、大きく次の二つの理由によると考えられる。

第一は、経路依存である。アメリカでは19世紀まで裁判所が主たる政策執行機関であったために、行政機関が執行にあたるようになっても同様の手続が踏まれることが期待されたとみられる。第二は、憲法上の権力分立原理の存在である。当時のアメリカでは、政府の活動は全て立法権・司法権・執政権のいずれかに分類されるべきだとみられており、個別事案に関して裁量を伴う判断を行う場合は司法権の行使にあたると考えられたため、たとえ行政機関であっても裁判所と同様の手続が求められたのである。

アメリカの行政機関が司法化していること自体は、かねてから行政法学において指摘されてきた。しかし、本研究の成果はそこでの議論に新たな知見を加えていると考えられる。行政法学において、行政機関の司法化は、行政機関が重要な役割を果たすことに憲法上、また利害の面で脅威を感じた裁判所や法曹が、行政機関の成立後にその外から裁判所類似の手続を「押しつけた」結果として進んだと考えられてきた。それに対して、本研究では州際通商委員会が設置される段階で、司法性が付与されており、それをモデルとして次々と独立行政委員会が設置されていったことで、裁判所の介入を俟たずに行政機関

の司法化が進んでいったという説明を提示している。

(2) 独立行政委員会の位置づけ

鉄道規制を扱う州際通商委員会はこれまで、同様の目的で設置された既存の州レベルあるいはイングランドの鉄道委員会をモデルに作られたと考えられてきた。本研究はこの見方を全否定するものではないものの、その設置過程において憲法上の権力分立との兼ね合いが問題になったために、行政機関でありながら裁判所に極力近いかたちのものにされたことを実証的に明らかにした。当時この見方は裁判所に受け入れられたばかりでなく、連邦準備制度委員会や連邦取引委員会と言った後続の独立行政委員会が設置されるにあたって、モデルとしての州際通商委員会を裁判所類似の「行政審判機関 (administrative tribunal)」の代表格と捉えて正当化することが行われたのであった。

本研究では、いわゆる革新主義時代までに、裁判所類似の行政機関としての独立行政委員会制度が確立したとみている。そのうえで、当時の法学者達がこれら独立行政委員会を典型的な行政機関とみて、その法的位置づけやあるべき手続を議論していったために、執政府の省庁を含む行政機関一般に、裁判所類似の厳格な手続が求められ、行政国家全体の司法化につながったという立場に立ち、従来の見解と整合的な形で新たな見方を打ち出すのに成功しているといえる。

そのうえで、本研究の成果では、行政国家が確立したとみられるニューディール期についても新たな知見を提示している。この時期には、大統領を中心に執政府の規模が拡大し、官僚制が進んだと考えられてきた。それに対して、本研究では、証券取引委員会や全国労働関係委員会といった、この時期に設置され、今日まで重要な役割を果たしている機関がいずれも独立行政委員会であることから、ニューディール期に独立行政委員会もまた大きく発展したことを提示している。例えば、1937年にローズヴェルト大統領が試みた行政機構再編では、独立行政委員会の執政府への吸収・統合が試みられたものの、失敗に終わっている。

(3) 行政国家研究への貢献

このような、独立行政委員会制度を軸とした行政国家の司法化が、本格的に制度化されたとみられるのが、行政手続法の制定である。1946年に制定されたこの法律は、多分にそれまで運用されてきた行政手続を明文化したという性格を持っていると考えられているが、そもそも当時の行政手続自体、州際通商委員会を始めとする独立行政委員会のそれをモデルにしていたのである。そのため、行政機関による聴聞に関する規定など、随所に裁判所類似の手続が盛り込まれている。それ

ばかりでなく、この法律では聴聞官（後に行政法審判官として名称変更）と呼ばれる、各行政機関に所属しつつ、他の部局からは独立した立場で正式な聴聞を行う、裁判官類似の役職が設けられているが、このいわば「行政機関内の裁判所」というべき制度は、州際通商委員会にその淵源を持っているのである。

このように、アメリカでは専門性を制作過程に導入するうえで、法の専門家によって占められてきた裁判所という、いわば既存の専門家機関をモデルに独立行政委員会を生み出すという方法をとってきた。アメリカで司法的な行政国家が発達したという本研究のテーゼは、アメリカの国家発展に関する従来の支配的な見解に重大な修正を迫るものといえる。スティーヴン・スコウロネクの研究に代表される従来の通説は、19世紀までは裁判所によって行われてきた政策執行が、20世紀には専門性を持つ官僚を担い手とする官僚制によって担われるようになったというように、20世紀転換期を挟んだ断絶を強調してきた。それに対して、本研究では行政国家そのものが多分に裁判所類似の性格を持っていた点に着目しており、19世紀と一定の連続性がみられることを明らかにしている。

(4) 成果の公表予定

本研究の成果は、アメリカの政治学および政治史関連の学会でいくつかのワーキングペーパーとして発表されており、現在はそれを修正して英文の学術誌に投稿を準備している。また最終年の2010年度には、州際通商委員会の成立から約60年後の行政手続法の成立までの、司法的な行政国家の発展過程を、400字詰原稿用紙にして約300枚の原稿にまとめている。今後は、これをベースとくにニューディール期以降の部分について実証的な分析を行い、なるべく早い段階で単行書としての公刊を目指したいと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計3件)

Hiroshi OKAYAMA, "The Genesis of U.S. Independent Regulatory Commissions and the Political Origins of a Judicialized Administrative State," Policy History Conference, 2010年6月4日, Hyatt at Capitol Square, Columbus, Ohio, USA.

岡山裕「アメリカ行政国家における司法の領分」日本政治学会、2008年10月12日、関西学院大学。

Hiroshi OKAYAMA, "Creating the 'Supreme

Court of Finance’: U.S. State-Building and the Judicial Roots of the Federal Reserve Board,” The Midwest Political Science Association, 2008年4月4日、The Palmer House Hilton, Chicago, USA.

〔図書〕(計5件)

伊藤武・内山融・岡山裕編『専門性とデモクラシー(仮題)』ミネルヴァ書房、2011。(刊行決定)

岡山裕「政治インフラとしての法曹とその組織」久保文明編『アメリカ政治をささえるもの』日本国際問題研究所、2010、179-201、376。

岡山裕「再建と金メッキ時代」有賀夏紀・紀平英作・油井大三郎編『アメリカ史研究入門』山川出版社、2009、70-87、398。

岡山裕「イデオロギー政治の変容と連邦司法人事 共和党政権の人事戦略の「転換」を中心に」五十嵐武士・久保文明編『アメリカ現代政治の構図 イデオロギー対立とそのゆくえ』、東京大学出版会、2009、221-250、340。

岡山裕「二大政党 争点志向の政治への適応」久保文明・有賀夏紀編『個人と国家のあいだ』ミネルヴァ書房、2007、87-109、310。

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

岡山 裕 (OKAYAMA HIROSHI)

慶應義塾大学・法学部・准教授

研究者番号：70272408

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：