

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 26 日現在

機関番号：20102

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26780088

研究課題名(和文) 行政国家の時代における政府の政治的・社会的応答性 米国連邦政府を事例として

研究課題名(英文) Political Responsiveness and Social Responsiveness of the Government in the Age of the Administrative State: The Case Study of the Federal Government of the United States

研究代表者

菅原 和行 (Sugawara, Kazuyuki)

釧路公立大学・経済学部・准教授

研究者番号：90433119

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、行政国家の時代における政府の政治的・社会的応答性に関して、アメリカ連邦政府を事例として考察した。ここでいう政治的応答性とは、官僚制の組織や行動が政治家や執政部門の意向に応答的であることを示すものである。一方、社会的応答性とは、官僚制の組織や行動が社会を構成する個人や集団に応答的であることを示すものである。現代の先進各国においては行政国家化を背景として官僚制が自律化し、二つの応答性はともに十分に確保することが困難な状況にある。本研究では現代のアメリカ連邦政府を事例として、政治的・社会的応答性の動態を明らかにするとともに、応答性を確保するための取り組みと課題について考察した。

研究成果の概要(英文)：In this research, I studied political responsiveness and social responsiveness of the government in the age of the administrative state, especially in the case of the federal government of the United States. The former responsiveness is the responsiveness to the political actors such as politicians and executive administrators. The latter responsiveness is the responsiveness to individuals and groups in the society. At the present day, it is very difficult to ensure sufficient political responsiveness and social responsiveness of the government because the bureaucracy of the government has more autonomy than ever. This research revealed the current status and problems of political responsiveness and social responsiveness of the bureaucracy in the federal government of the United States.

研究分野：行政学

キーワード：行政国家 官僚制 公務員制度 応答性 アメリカ

1. 研究開始当初の背景

(1)20世紀以降、先進各国の政府においては行政国家化の進行が顕著に見られる。政府機能の拡充とそれに伴う官僚機構の肥大化は、かなりの程度、各国の政治家や市民からの要請に起因するものである。

しかしながら、政府はその機能を拡充させたことにより、かならずしも政治家や市民からの要請に十全に対応できるようになったわけではない。むしろ政府の機能や政策の拡充は官僚機構にとっての政治的資源となり、そのことが官僚機構の自律化を促進している。その結果、政府の民主的統制は、従来以上に困難な課題となっている。

(2)とりわけ、アメリカでは建国以来、官僚専制に対する批判から政府の民主的統制が重視され、政治家や国民の意向に沿った政府を構築することが重要な課題として位置づけられてきた。

しかし、20世紀以降、都市化や工業化などの社会変化が起こるなか、政府機能や政策の拡充が図られ、行政国家化が急速に進行した。それにより、肥大化した官僚機構は、大統領にとっても国民にとっても、統制することが困難な存在へと変貌した。

一方、20世紀後半以降、二大政党のイデオロギー的分極化や分割政府の常態化を背景として、大統領が官僚機構の統制に必要なリーダーシップを発揮することも難しい状況にある。また、こうした閉塞状況を反映し、政府の機能不全とも言える、さまざまな問題が指摘されるようになり、官僚機構の統制は現代のアメリカ政治における喫緊の課題となっている。

2. 研究の目的

(1)本研究の目的は、行政国家化を背景として官僚機構が自律化するなか、政治家や市民の意向に沿う、応答的な政府を構築し、維持していくうえでの課題や方策を明らかにすることである。

こうした問題に取り組むにあたり、本研究ではアメリカの連邦政府を事例として選択した。その理由として、先述のようにアメリカでは建国以来、政府の民主的統制が継続的に試みられてきたため、今日までどのような問題に直面し、それらにどのように対処してきたかを明らかにすることにより、政治家や市民に対して応答的な官僚機構を実現するうえでの課題や方策が確認できると想定される点があげられる。

(2)こうした点を解明することは、アメリカの連邦政府に限らず、行政国家化の進行した現代の先進各国における政府のあり方を考えるうえでも意義がある。

とりわけ、日本では官僚主導や割拠主義などの弊害が議論されるなか、いかにして官僚機構の応答性を確保するかという点が今後

も重要な課題となる。本研究においてアメリカの官僚機構が抱える諸課題や、大統領と執政部門による取り組みを考察することは、日本における内閣機能の強化や公務員制度改革のあり方を検討するうえでも、一定の意義があると想定している。

3. 研究の方法

本研究では、アメリカの連邦政府における官僚機構の応答性に関して、政治的応答性と社会的応答性の側面から考察した。

政治的応答性は政治家や執政部門に対する官僚機構の応答性であり、とくに政治任用などの人事行政、大統領府や省庁組織の編制、業績目標の設定や業績評価などの行政管理の観点から検討した。

また、社会的応答性は社会を構成する個人や集団に対する官僚機構の応答性であり、とくに官僚機構における各エスニック集団の代表性の観点から考察した。

本研究では、こうした官僚機構の応答性が職業公務員を主体とした自律的な官僚機構とどのような関係にあり、そこにはどのような課題があるかを考察することにより、高度に行政国家化した現代のアメリカ連邦政府における応答性のあり方を明らかにした。

4. 研究成果

(1)まず、本研究では、フランシス・ルーケラによる先行研究も踏まえ、20世紀中葉以降、アメリカの大統領が連邦官僚制の持つ中立的能力(neutral competence)よりも応答的能力(responsive competence)に依存するに至った歴史的経緯を明らかにした。

中立的能力とは、職業公務員の持つ専門的な知識や技術、経験に依拠した能力であり、行政組織のなかに蓄積され、政権交代後も継承されるものである。

一方、応答的能力とは、大統領や執政部門の意向を政府の組織や行動、政策のあり方に反映させるために必要な能力であり、大統領府のような直属機関や政治任用職の拡充によって高められるものである。

本研究では、20世紀中葉以降、応答的能力に一層の比重が置かれるようになった要因として、とくに以下の点を指摘した。

第一に、職業公務員は変化を好まず、所属機関や前政権の方針に従う傾向が見られた点である。大統領が新たな政策を提案し、さまざまな制度の改変を志向する際、職業公務員の存在は大統領の意向を実現する過程において、むしろ障害となる場面もしばしば見られた。

第二に、従来、省庁組織の職業公務員が担ってきた機能が、大統領府や政府外の諸機関によって代替された点である。省庁組織の職業公務員は先述のように大統領にとって活用しづらい場合が多かったため、大統領は大統領府内の政治任用職を一層重用するようになり、それに伴い大統領府の組織や人員も

拡充された。また、大統領は政策形成にあたり、シンクタンク、大学、利益団体など、政府外の諸機関にも、より一層依存するようになった。

第三に、官僚制の政治的中立性を高めるため、公務員制度法やハッチ法などによって公務員の政治活動が大幅に制限された点である。一連の法制度の整備により、今日、大統領が自らの政治的意図によって職業公務員を活用することは、かつてよりも困難な状況となっている。

(2)以上のように、近年の政権においては、大統領は官僚制の応答的能力に一層依存するようになったが、実際には応答的な政府の構築も難しい状況にある。とりわけ、政治任用によって官僚制の応答性を確保する試みが十分な成果をあげられていないことに、おもな原因がある。この点に関して、本研究ではオバマ政権を事例として考察した。

連邦政府の官職任命権は、合衆国憲法に定められた大統領の権限であるが、あらゆる官職の任命が大統領に一任されているわけではない。とくに各省庁の長官・副長官、大使などの高級幹部職については、大統領による指名のほか、上院の承認が必要となる。

しかし、近年では二大政党のイデオロギー的分極化を背景として、対立政党の議員がフィリバスター（議事妨害）やホールド（審議保留）などによって承認を妨害することにより、政治任用過程が大幅に長期化する傾向が見られる。

その結果、政権発足後も各機関の要職において空席の状態が続き、政権運営にも支障をきたしている。とくにオバマ政権では、従来の政権以上にイデオロギー的分極化の影響に悩まされ、主要な官職の任命が進まない状況が続いた。

対立政党による政治任用過程の妨害に対し、歴代の大統領は休会任命などの手段によって対抗してきたが、近年では休会任命自体も対立政党によって妨害されるようになり、有効な手立てのない状況が続いている。

(3)政治任用によって連邦官僚制の応答性を確保することが難しくなるなか、近年、バロイング（burrowing）またはバロイングイン（burrowing in）と呼ばれる慣行が多く確認されるようになった。

アメリカの連邦政府では、政治任用によって採用された職員であっても、一定の要件を満たし、所属機関と人事管理庁の承認を得ることにより、職業公務員の身分に転換することが認められており、こうした慣行は通称、バロイングもしくはバロイングインと呼ばれている。

政治任用が妨害を受けるなか、バロイングは大統領と執政部門にとって、連邦官僚制の応答性を確保するための手段の一つとなっている。たとえば、政権交代後も自らの政策

の存続を望む大統領にとって、新政権によって政策が大幅に変更されないよう、バロイングによって自らの政策に同調する職員を政府内に残すことは、政治的影響力を存続させるための数少ない貴重な方法である。

また、政治任用者にとっても、退職後の再就職が保障されている者ばかりではないため、職業公務員の安定した身分はしばしば魅力的である。こうした政権側と政治任用者側の思惑もあり、とくに政権移行期にはバロイングが増加する傾向がある。

一方、バロイングに関しては多くの問題点も指摘される。第一に、職業公務員への転換に際して試験を受ける必要がないため、専門能力を客観的に確認する手続きがないことがあげられる。かならずしも政治任用者は専門能力において劣るわけではないが、政治任用者と職業公務員に求められる専門能力はしばしば異なるため、転換後の官職に必要な専門能力が満たされている保証はない。

第二に、前政権の職員が政府内に残り続けることにより、新政権の人事や政策形成を阻害する恐れがある。職業公務員は政治的影響力から保護されるうえ、省庁組織の自律性もますます高まっているため、バロイングによる職員は新政権の意向に反しないまでも、消極的な行動を取る可能性が懸念される。

第三に、政治任用者が、本来、職業公務員の担うべき官職を占有することにより、政治的中立性が損なわれることがあげられる。職業公務員には政権交代の影響を受けずに業務を遂行することが求められるが、政治任用職からの転換が多くなれば、党派的な目的によって任用された政治任用者が政治的中立性を要請される職業公務員の職務に携わることが常態化する恐れがある。

(4)そのほか、議会における二大政党のイデオロギー的分極化が深刻化するなか、議会を迂回する形で官僚制の応答性を確保する試みも見られる。

クリントン政権以降、連邦政府の各機関に普及した成果志向の行政管理は、効率的・生産的な行政運営の実現ばかりでなく、「結果の管理」によって官僚制の応答性を高めることも企図されていた。

また、こうした行政管理の改革は、多くは行政命令や大統領覚書など、大統領の裁量によって実施されたため、議会におけるイデオロギー的分極化の影響を回避することも可能であった。オバマ政権においても業績目標の設定や業績評価の実施などによって連邦官僚制を統制することにより、応答性の確保が試みられた。

このように、議会に対して十分な影響力を発揮できない大統領にとって、行政管理の改革は官僚制に影響力を行使するための数少ない手段の一つとなっている。

一方、これらの改革が大統領の政治的影響力や政策的裁量を大幅に増大させたとは言

い難く、実際の効果は限定的であったと言わざるをえない。

(5)連邦官僚制の社会的応答性を確保する試みについては、政治的応答性以上に困難な状況にある。

かつては官僚制内におけるマイノリティ集団の代表性を高める目的から、アフターマティヴ・アクション(積極的差別是正措置)などによって職員のエスニック集団別割合を人口や労働市場における集団別割合に近づける取り組みが行われていた。

しかし、近年では逆差別の問題や人種的基準の曖昧さなどに対する批判から、こうした取り組みに対して裁判所も否定的な判断を下すようになった。

また、連邦政府ばかりでなく、多くの州・地方政府は、人種的基準を前面に掲げた政策には消極的になり、人種的基準を排した「カラー・ブラインド」の政策を支持する傾向が見られるようになった。その背景には、上記のような市民からの批判に加え、こうした問題を争点化したくない、民主・共和両党の意図も窺える。

一方、近年ではヒスパニック系の増加が著しく、連邦政府の職員構成においても人口や労働市場における割合を大幅に下回る状況が続いている。

また、官僚制の社会的応答性に関しては、職員構成における各集団の代表性に留まらず、公共政策のあり方など、多様な観点からの検討が必要である。この点に関しては、今回の研究では対象とすることが叶わなかったため、今後の研究課題としたい。

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 1件)

菅原和行「アメリカ連邦官僚制における中立的な能力と応答的能力の動態 職業公務員と政治任用者に対する政治的要請の変化を中心に」『釧路公立大学紀要 社会科学研究』、査読無、第27号、2015年、39-55

〔図書〕(計 1件)

菅原和行 第2章「官僚制 オバマによる応答性の追求とその限界」山岸敬和、西川賢編著『ポスト・オバマのアメリカ』大学教育出版、2016年、43-60

〔その他〕

菅原和行「アメリカ大統領権限分析プロジェクト：大統領権限と官僚制」『東京財団ウェブサイト：プロジェクト(現代アメリカ)論考』

(<https://www.tkfd.or.jp/research/america/1042c5>)、2017年3月27日掲載

6. 研究組織

(1)研究代表者

菅原 和行 (SUGAWARA, Kazuyuki)

釧路公立大学・経済学部・准教授

研究者番号：90433119