

現代アメリカにおける 官僚制の統制とその課題

菅原 和行

福岡大学法学部教授

はじめに

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）では、自由で民主的な社会を維持するため、いかにして官僚制を統制するかという点は、建国以来の重要な課題であった。ヨーロッパ諸国の官僚専制への批判から、官僚制は必要悪であるという認識が広く見られ、官僚制の特権性を排し、民主的に統制する取り組みが継続して行われた。こうした背景により、伝統的にアメリカでは、議会、裁判所、大統領などの機関が主体となって官僚制を統制する仕組みが維持されることとなった。

一方、官僚制の統制を継続的に行ってきたにも関わらず、いつの時代にも官僚制への批判が存在したことも事実である。官僚制の腐敗や機能不全、規則や手続きの増大、時間のかかる処理、効率性や生産性の問題など、官僚制にまつわる問題は枚挙にいとまがない。近年は、テロや大規模自然災害

への対応における官僚制の機能不全も指摘されるようになった。こうした官僚制の諸問題にどのように向き合っていくべきか。現代のアメリカは、官僚制の統制という伝統的な課題に再び直面している。

本稿では、現代アメリカにおける官僚制の統制のあり方とその課題を考察したい。まずは、伝統的な官僚制の統制主体の役割と課題を確認し、1980年代以降、政党の違いを問わず、新自由主義に基づく官僚制改革が推進された背景を明らかにする。そのうえで、そうした官僚制改革における課題や論点を整理したい。

官僚制の統制主体とその課題

アメリカでは伝統的にさまざまな機関により、官僚制を統制する仕組みが維持されてきた。ここでは、官僚制のおもな統制主体として、議会、裁判所、大統領の役割とその課題を確認する。

1. 議会

議会が官僚制を統制する手段として、第一に、法律の制定があげられる。行政府の各機関は、法律によってその存立が保障され、権限の範囲が定められる。第二に、予算の決定があげられる。議会は予算の配分の有無や配分額を決めることにより、各行政機関の活動や各機関の施策を統制している。第三に、監督権の行使があげられる。議会の各委員会では、法案や予算案を審議する際、公聴会

すがわら かずゆき

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門分野は、アメリカ政治、行政学。釧路公立大学准教授などを経て、2017年より現職。著書に『アメリカ都市政治と官僚制—公務員制度改革の政治過程』（慶應義塾大学出版会、2010年）、『アメリカ大統領の権限とその限界—トランプ大統領はどこまでできるか』（共著、日本評論社、2018年）、『ポスト・オバマのアメリカ』（共著、大学教育出版、2016年）など。

を開き、行政機関の職員に対して説明を求める。第四に、上院には大統領の指名する政治任用候補者を承認する権限が与えられている。上院の承認を要する官職は、閣僚等の幹部職であるため、これにより、行政府の意思決定にも大きな影響を与えている(Meier 1993)。

しかし、議会による官僚制の統制には課題もある。第一に、法律は一般的な内容を規定するため、その解釈は行政機関に負う部分が多く、その結果、行政機関の裁量は増大している。第二に、法律の制定などの手続きには時間を要するため、迅速な対応が難しく、行政活動の効率性を阻害する場合もある。第三に、議会の関心は官僚制よりも大統領に向けられることが多いため、予算による統制は、しばしば官僚制よりも大統領の政策を統制する目的で行われている。第四に、行政機関の職員に対する監督権は、時間や情報が限られるなか、効果的に活用されているとは言いがたい。第五に、政治任用の承認は、かならずしも候補者の適性を図る目的のみで行われてはおらず、しばしば大統領への妨害や政治的な駆け引きの手段として利用されている。(Meier 1993; Cooper 2009; 菅原 2016)。

2. 裁判所

裁判所が官僚制を統制する手段として、第一に、違法性の審査があげられる。行政機関の施策、行政機関の発布する規制や規則、行政機関の審査等に違法性はないかを判断する。第二に、適正手続の保障があげられる。裁判所は行政機関が個々の法律の定める手続や、合衆国憲法の定める適正手続に違反した場合、行政機関の判断を無効にすることができる(Meier 1993)。

しかし、裁判所による官僚制の統制には課題もある。第一に、行政裁判では行政機関が勝訴する割合が圧倒的に多いため、かならずしも行政機関を民主的に統制する手段になっているとは言いがたい。第二に、裁判手続には多額の費用がかかるため、市民にとっては利用しづらく、そのことが官僚制の統制主体としての裁判所の有効性を損ねている。第三に、裁判手続には多くの時間を要するた

め、しばしば行政機関の設ける仲裁機関のほうが利用されている。第四に、裁判所はあくまで個別の事件を扱うため、官僚制の行動を継続的に監督することまでは想定されていない(Meier 1993)。

3. 大統領

大統領が官僚制を統制する手段として、第一に、政治任用があげられる。大統領は連邦政府の長であり、執政部門の閣僚、各省や独立機関の幹部職を任用する権限を保持している。第二に、政治任用者による統制があげられる。大統領の任命する政治任用者が各機関の管理職を担うことにより、各機関の職業公務員を統制し、大統領の意向に沿った施策の実施や行政管理が可能になる。第三に、大統領令(行政命令、大統領覚書)の発布があげられる。大統領令は議会を経ずに、法的拘束力のある命令を下す手法であり、これにより行政府の各機関を統制している(ルイス 2009; 梅川 2018; 菅原 2018)。

しかし、大統領による官僚制の統制には課題もある。第一に、先述のように、上院の承認過程が各議員の政治的目的に利用されるようになった結果、承認過程の長期化によって幹部職の人事が決まらず、官僚制の機能不全を引き起こしている。第二に、デイヴィッド・ルイスの研究によれば、政治任用者が職業公務員を統制することにより、各機関の業績はむしろ下がる傾向が見られる。第三に、大統領令には法的拘束力はあるものの、公務員制度の改変には立法措置が必要である(ルイス 2009; 梅川 2018; 菅原 2018)。

新自由主義に基づく官僚制改革

1970年代以降、アメリカでは景気の低迷や財政の悪化が進むなか、政府の官僚制への批判が高まったが、伝統的な官僚制の統制主体はそれぞれ課題を抱え、期待される役割を果たせずじまい。こうした状況に対し、1980年代のロナルド・レーガン政権では、財政赤字や行政活動の非効率を解消するための方策として、新自由主義に基づく

行政改革が実施された。1982年には行政改革を主導する機関として、民間企業家のピーター・グレースを長とする大統領直属の委員会（グレース委員会）が設立され、民間の管理手法の導入により、財政支出の削減と官僚機構の効率化が図られた（Bowles and McMahon 2014）。

1990年代のビル・クリントン政権では、新自由主義に基づく行政管理が、より広範に推進されることとなった。クリントンは共和党に対抗しつつも、伝統的なリベラル思想（アメリカでは「大きな政府」を支持する立場）にも限界を感じており、民主党急進派とは距離を置く、「ニュー・デモクラット」と呼ばれる穏健派のグループを形成した。こうして、クリントンはリベラルと保守の枠組みに囚われない、柔軟な立場を維持することにより、双方の価値を取り込み、また双方からの批判をかわしながら、政権を運営した（Skowronek 2011）。

こうしたクリントンの性格が顕著に表れていた政策が、ナショナル・パフォーマンス・レビュー（NPR）である。これは連邦政府による行政サービスの質を改善しながら、同時に財政支出の大幅な削減も目指す計画であり、「大きな政府」に懐疑的な党内穏健派の支持を得られたばかりでなく、従来、共和党が掲げてきた価値を取り込むことにもなった。1993年、クリントンは行政命令を發布し、すべての連邦政府機関に対し、各機関の顧客（サービスの対象）を特定させ、顧客サービスの基準を策定させた。また、同年、財政支出の削減を志向する共和党からの支援も受け、政府業績成果法（GPRA）が制定された（Bowles and McMahon 2014）。

成果志向の行政管理は、クリントン以後の大統領にも継承された。共和党のジョージ・W・ブッシュ大統領は、成果志向の行政管理をさらに推進し、業績評価格付け指標（PART）を導入した。また、民主党のバラク・オバマ大統領は、NPRを主導したデービット・オズボーンらを政策顧問に迎え、その基本路線を受け継いだ。2011年には、「競争力と革新性のための政府改革」と題する大統領覚書を發布し、行政管理予算局の副局長が主任成果管理官となり、連邦政府の各機関における再編と

合理化の計画を策定するよう命じた（Bowles and McMahon 2014; 菅原 2016）¹。2017年以降は共和党のドナルド・トランプ大統領のもと、これまでの以上に「大きな政府」への批判が強まり、成果志向の行政管理が推進された。トランプは就任直後から、「行政部再編のための総合計画」と題する行政命令を發布し、行政部の効率性、有効性、アカウントビリティを改善するため、行政管理予算局の局長に対して、政府の機能を再編し、不要な機関、部署、施策を削減する計画を策定するよう命じた²。

以上のように、新自由主義に基づく官僚制改革は、共和党のレーガン政権以降、政党の違いを問わず、官僚制改革の基調となった。ドナルド・ケトルによれば、一連の改革は、「新しい分析法を導入することで、政府の規模の縮小とパフォーマンスの改善を同時に図ろうとした」ものであった（ケトル 2011:170）。市場メカニズムを重視する立場は、共和党ではレーガン以来の保守思想の継続として捉えられるが、民主党では伝統的なリベラル思想からの転換であり、その意味ではクリントンの選択はその後の民主党の路線を決める転機となった。しかし、当時、クリントンが「大きな政府」を選択することも可能だったかといえ、現実には困難であったと思われる。NPRを発表した翌年、クリントンが提案した医療保険改革は、「大きな政府」に繋がるという共和党からの批判を回避できなかったばかりか、民主党穏健派の支持も得られなかった（Skowronek 2011）。その意味では、クリントンの政治的信条はともかく、共和党や党内穏健派との関係において選択肢は限られていた可能性もある。オバマ政権では「オバマケア」によって伝統的なリベラルに回帰したかに見えたが、行政管理においてはクリントン政権と同様、市場メカニズムを重視し、成果主義を推進することとなった。その背景には、二大政党の分極化が進行し、そもそも「大きな政府」を前提とした政権運営が難しくなっていることがあげられる。その意味では、新自由主義に基づく官僚制改革が実施され、その後も継続されたのは、アメリカ政治の構造的な帰結であったといえるかもしれない。

官僚制の統制における課題

1980年代以降、アメリカの官僚制改革は、共和党と民主党の違いを問わず、新自由主義を基調とした改革に収斂していくこととなった。ここでは、こうした新自由主義改革が官僚制の統制のあり方に与えた影響について、いくつかの研究を紹介しながら考察したい。

デビッド・ローゼンブルームは、新自由主義に基づく官僚制改革の弊害を訴え、伝統的な官僚制の統制の重要性を指摘している。ローゼンブルームによれば、NPRでは議会の過度な監督により、行政活動の効率性が損なわれると主張されたが、そもそも行政活動とはビジネスの領域を越えた行為であり、その中心に政治や憲法の価値が内包されていなくてはならない。「政治」が重視する価値と「行政」が重視する価値はしばしば緊張関係にあるが、価値のトレードオフが発生した際、国民の代表性を保障する機関である議会が第一にその調整にあたるべきであり、行政システムのなかで価値の対立を解決することは困難である。ローゼンブルームはそうした立場から、「立法府中心型の行政」の重要性を強調している(Rosenbloom 2000)。

ダニエル・カーペンターも官僚制の統制における議会の重要性を指摘しており、政府活動と企業活動を同様のものとして捉えることには否定的である。とくに、安全保障、テロ対策、環境問題、食品規制など、国民生活に重大な影響を及ぼす政策分野において、新自由主義的な手法を用いることの危険性を指摘している。また、NPM改革は顧客主義を謳いながらも、国民を行政サービスの顧客として明確に位置づけることができず、「リインベンション」などの言葉はレトリックに終わっていると主張する(Carpenter 2005)。

ドナルド・ケトルは、こんにち、政府の施策が、連邦政府、州・地方政府、民間企業、非営利組織などの多様なアクターからなるネットワークによって処理されるようになった結果、政府による統治が困難になり、説明責任も不明確になっていると指摘して

いる。とりわけ、21世紀には民営化、連邦主義、グローバル化が絡み合うなか、ネットワークはますます複雑になっており、議会や大統領から連なる階層組織によって統制するモデル(自動販売機モデル)では対応できない問題も増加している。一方、現代社会の多様な問題を解決するためには、民間アクターや他の行政機関の協力は不可欠であり、混合的な政策手段からなるシステムで対応せざるをえない。ケトルによれば、混合的なシステムでは、説明責任は個々では足りなくため、混合的な説明責任のシステムを構築することが必要になる。その際に重要になるのが、管理者のリーダーシップである。組織の境界を越えて混合的な協力関係を築き、政府部局の政治的な説明責任に加え、民間企業の担う市場ベースの説明責任も組み合わせることにより、総体として説明責任を果たすことができるということである(ケトル 2011)。

一方、ネットワーク化した政策システムにおいて混合的な説明責任を果たすことは、現場の管理者に与えられた裁量とそれぞれの能力に依存することになる。システムがうまく機能すれば、施策は制御され、混合的な説明責任を果たすことができるが、うまく行かない場合もある。エブリン・ブロードキンの研究によれば、福祉政策等の分野では、NPM改革によって下位機関や民間アクターに権限が委譲されたことにより、ストリートレベルの官僚制(現場官僚制)の裁量が再び問題化するようになったということである。福祉分野では民間団体にサービス部門を委託することが多いが、かならずしも成果給がサービスの質を保障するわけではなく、しばしば共通した評価基準も採用されていない。一方、民間団体は営利を目的とするため、最低限の費用で最大限の利益を追求し、サービス向上のための投資も行わなくなる。さらに、現場の管理者による業者の選定も恣意的になりがちであるということである(Brodkin 2006)。また、スティーブン・コンドレイらの研究によれば、ジョージア州などではNPM型の公務員制度改革が実施された結果、従来、州の中央政府にあった人事権が現場の管理者に委任され、情実や同一労働での給与格差など、恣意的な

人事管理が見られるようになったほか、公務員制度が適用されない任用も増加したということである (Condrey and Battaglio, Jr. 2007)。

おわりに

本稿では、現代アメリカにおける官僚制の統制のあり方に焦点をあて、とくに1980年代以降の新自由主義に基づく官僚制改革の展開とその課題を考察した。二大政党の分極化が進むアメリカでは、「小さな政府」を志向する共和党ばかりでなく、民主党もリベラルな政策を選択することが困難になり、その結果、民主・共和両党ともに、新自由主義に基づく官僚制改革を選択することとなった。しかし、1980年代以降、両党の目指した改革が同じものであったかと言えば、判断が難しい面もある。レーガン政権から続く共和党の保守思想は、政府の規模を縮小することを先行させる傾向が見られる。一方、民主党のNPRは、組織の目的、インセンティブ、説明責任、権限配分などの変化を先行させ、その成果として政府の規模の縮小や人件費の削減に繋げるものである。こうした違いが、両党の行政管理にそれぞれ特色を与えている面はあるだろう (オズボーン、プラストリック 2001)。

いずれにせよ、民主・共和両党ともに、新自由主義改革をもたらしたシステムにおいて施策を実施していくことになるが、今後は官僚制をどのように統制していくかという点が、より一層重要になると思われる。ローゼンブルームのように、議会を中心とした伝統的な統制主体を重視する立場では、政策手段が多様化し、価値の対立があるからこそ、代表制によって担保された手続きの重要性を指摘する。一方、ケトルのように、ネットワーク化した政府の統治にあたっては、民間アクターも含め、混合的な説明責任を果たすほうが現実的であるという立場もある。このように、官僚制の統制や説明責任のあり方は、今後も継続的な検討が必要になるであろう。

行政活動に市場メカニズムが浸透し、官僚制の統制や説明責任の再定義が必要になることは、アメリカに限ったことではない。その意味では、こんに

ちのアメリカの状況は、日本の近い将来を映し出している面もあれば、すでに同時進行している面もある。いずれにせよ、望ましい政府や行政システムのあり方を模索するうえで、いかにして官僚制を統制するかという課題に向き合うことは、国の違いを問わず、避けて通ることはできないであろう。■

《注》

- 1 “Presidential Memorandum: Government Reform for Competitiveness and Innovation,” The White House: President Barack Obama <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/11/presidential-memorandum-government-reform-competitiveness-and-innovation>> (2020年5月17日アクセス) .
- 2 “Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch,” National Archives, Federal Register: The Daily Journal of the United States Governments <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/16/2017-05399/comprehensive-plan-for-reorganizing-the-executive-branch>> (2020年5月17日アクセス)

《参考文献》

- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman (2009) “The Appointments Press and the Administrative Presidency,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 1, pp. 38-59.
- Brodkin, Evelyn Z. (2006) Bureaucracy Rudux: Management Reformism and Welfare State,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, Issue 1, pp.1-17.
- Carpenter, Daniel (2005) “The Evolution of National Bureaucracy in the United States,” Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson eds., *The Executive Branch*, Oxford University Press, pp. 41-71.
- Condrey, Stephen E. and R. Paul Battaglio, Jr. (2007) “A Return to Spoils? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States,” *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 3, 425-436.
- Cooper, Joseph (2009) “From Congressional to Presidential Preeminence: Power and Politics in Late Nineteenth-Century America and Today,” Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered Ninth Edition*, CQ Press.
- Meier, Kenneth J. (1993) *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 3rd Edition, Wadsworth.

- Nigel Bowles and Robert K. McMahon (2014) *Government and Politics of the United States, Third Edition*, Palgrave Macmillan.
- Rosenbloom, David H. (2000) *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, The University of Alabama Press.
- Skowronek, Stephen (2011) *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal Second Edition, Revised and Expanded*, University Press of Kansas.
- 梅川健 (2018) 「乱発される『大統領令』」久保文明、阿川尚之、梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界—トランプ大統領はどこまでできるか』日本評論社。
- 菅原和行 (2016) 「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。
- 菅原和行 (2018) 「官僚機構の政治化とその帰結」久保文明、阿川尚之、梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界—トランプ大統領はどこまでできるか』日本評論社。
- デイヴィッド・ルイス (稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳) (2009) 『大統領任命の政治学—政治任用の実態と行政への影響』ミネルヴァ書房。
- デービット・オズボーン、ピーター・プラストリック (小峯弘靖、前嶋和弘訳) (2001) 『脱官僚主義—欧米の行政に革命を起こした「リインベンション」とは何か』PHP 研究所。
- ドナルド・ケトル (稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳) (2011) 『なぜ政治は動けないのか—アメリカの失敗と次世代型政府の構想』勁草書房。

