

辻 由希 東海大学政治経済学部教授

新型コロナウイルスの世界的な感染拡大を受けて多くの市民が外出禁止・自粛を余儀なくされている。経済的・精神的な閉塞感が私たちを苦しめる一方で、政治・政府への関心は今までになく高まっている。この感染症は、ほぼすべての国・地域の住民にとって脅威となり、医学的な知見も専門家コミュニティを通じて拡散され、すぐに世界中で共有される。そのため、共通する外生的ショックに対して各政府がどう対策を打ち、それによってどのような効果をもたらされたのかを横並びで観察しやすい。人びとは日本政府の対応を、中国、台湾、韓国、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリア、スウェーデン等と比較している。これまでになくニュースや新聞の視聴率・購読者が増えているという。

この間の日本政府の対応については、自民党や安倍政権の支持層でも失望が広がっている。初期の感染拡大のフェーズが欧米諸国に比べてゆるやかであったにもかかわらず、政府の対応が後手にまわっており、戦略的な対策がとられたという感じがしないのである。

感染症予防対策は公共財（国際公共財）である。個人や国・地域がより徹底した予防活動を行えば、それを行わなかった（その費用を負担しなかった）個人・国・地域も感染率が低くなるという利益を享受する。市場原理に委ねると公共財は過少供給となるため、政府が必要となる。しかし1990年代以来、新自由主義による行政のスリム化がすすめられるなかで、公共財を供給する政府の活動の一部は「要」ではあるかもしれないが「不急」とされ、予算・人員が削減されてきた。NPO法人POSSEの今野晴貴らも指摘するように、厚生労働省の非正規職員率は高く、国立感染症研究所の人員・予算も脆弱である。全国の保健所は市町村合併などにともない、整理統合されて数が減らされてきた<sup>1</sup>。一方、自治体で雇用される保健師の数は多少増加しているが、少子高齢化にともなう児童虐待防止・家庭支援・地域包括ケアなど地域の福祉サービス需要の拡大への対応が優先され、公衆

## つじ ゆき

2011年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了(博士(法学))。専門分野はジェンダー政治論、福祉国家論。

著書に『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』(2012年、ミネルヴァ書房)、論文に「自民党の女性たちのサブカルチャー—月刊女性誌『りぶる』を手がかりに—」(田村哲樹編『日常生活と政治—国家中心的政治像の再検討』岩波書店、2019年、6章)、「女性首長のキャリアパスと政策」『都市問題』110巻(2019年1月)など。

衛生は後回しにされてきたのではないか。医療崩壊を防ぐためには空き病床が一定程度必要であるように、一見無駄、非効率にも思える財・サービスの供給が、非常時の社会を支えるインフラとなることが今回の危機で明らかになった。

1990年代以降、官僚・公務員へのバッシングや官僚主導の政治過程への批判(官僚優位論)が政治・行政改革の推進力となってきた。官僚・公務員へのバッシングには、一方に政策調整のために族議員や業界団体と密着しすぎて過度に政治化した官僚への批判があり、他方にセクショナリズム、前例踏襲主義に陥って社会の構造的変化への対応力を失った硬直化した官僚制への批判が混在していた。

そして新自由主義やポピュリズムとも共鳴する官僚・公務員バッシングと政治主導論は、必ずしもそこにおける「政治」が何を意味するかが明らかにされないうまま、20余年にわたる行政改革の推進力となってきた。今日に至る一連の行政改革の端緒となったのは橋本龍太郎内閣のもとで設置された行政改革会議の最終報告であり、それをもとにした中央省庁改革基本法(1998年)に沿った形で(民主党政権を含む)歴代内閣により法制度改革が行われた。この間に実施されてきたのは中央省庁再編、政策の総合調整機能を有する内閣府の設立、内閣総理大臣・内閣官房の権限・機能の明確化、内閣総理大臣補佐官等の官邸スタッフの増員、そして幹部公務員の人事を一元的に管理する内閣人事局の設置である。一方、民営化の流れのなかで、国立大学の法人化、郵政民営化、国立病院の法人化により、公共サービスの担い手が非公務員化されてきた。

このような一連の行政改革は、果たして意図された効果をもたらしたのだろうか、あるいは弊害のほうが大きいのだろうか。

新型コロナへの対応では、官邸官僚のアイデアによると伝えられる全世帯への布マスクの配布や、YouTubeでのセッションを呼び掛けたアーティストへの首相のフリーライダー的な動画コラボレーシ

ョンは、「主導」する者の感覚が市民から乖離していれば政治主導・官邸主導がどれほど滑稽な施策を実現してしまうのかを見せつけた。他方、住民一人当たり10万円の特別定額給付金が財務省の反対を押し切って決定されたことは、公明党の強い主張に起因するにせよ、政治主導がある程度機能した例といえるだろう(もちろん市民の声とそれを国会に届けた野党の貢献も大きい)。また新型コロナ対策はすべての省庁にかかわる政策課題であり、内閣府や内閣官房による総合調整機能がどこまで発揮されているのかという検証も今後必要である。

中央政府への失望やフラストレーションが高まる一方で、都道府県知事の実在感は高まり、とくに住民への発信力のある知事の人気上昇した。新型インフルエンザ等対策特別措置法が知事に大きな権限を付与しているので存在感が高まるのは当然であるが、知事の「採点表」が出回る通り、知事同士も比較されている。しかし、メディア等ではあまり注目されないが、知事を支える官僚機構の力量も大きな要因であろう。知事と地方官僚・行政職員の連携がうまくいっている自治体では、柔軟かつ地に足のついた施策が展開されているのではないか。

新型コロナ対策だけでなく、「忖度」や公文書改ざん・虚偽記載、大学入試改革のとん挫等は長年にわたる公務員・官僚制批判、政治主導論の当然の帰結ともいえる。本特集では、官僚制批判が何をもたらしてきたのか、統治機構改革の功罪、本当に必要な改革とは何かを、公務の現場のモラル、モチベーションや他国との比較の観点からそれぞれ論じていただいた。この災厄は、20余年にわたり進められてきた行政改革の成果と課題を冷静に検証してみる良い機会を提供しているといえよう。■

#### 《注》

- 1 今野晴貴 2020「新型コロナ対応 厚労省の53%が「非正規公務員」の現実」、Yahoo! Japan ニュース(2020.2.27)、<https://news.yahoo.co.jp/byline/konnoharuki/20200227-00164904/>

# 官治・ネオリベ・危機

—「リベラル」の苦境—

野口 雅弘

成蹊大学法学部教授

## はじめに

官僚制の歴史は官僚制批判の歴史である。

18世紀中頃のフランスで、bureaucratieという語が使われるようになったとき、それはすでに「呪いの言葉」であった。絶対王政のピラミッド型の権力構造の様態を指すこの言葉は、成立の時点から否定的な意味を帯びていた。官僚たちのエリート臭さや杓子定規を、「庶民」が好きになる理由はない。官僚制への負の情念は、絶対王政の時代から今日のブリュッセルのEU官僚への不満に至るまで連続している。

さまざまな立場の政治理論家が官僚制批判の理論を発展させてきた。そしてさまざまな党派の政治家が公務員組織に「闘い」を挑んできた。しかしそれでも20世紀を通じて、官僚制は基本的に「強固」な存在だった。「鉄の檻」というマックス・ウェーバーのメタファーはとりわけ有名である<sup>1</sup>。ところ

が、近年、この前提自体が揺らぎ始めている。それにもなって官僚制の論じ方にも、再検討が求められている。

本稿では、官治、ネオリベリズム、危機という3つのキーワードから官僚制と官僚制批判の現在について考察する。参照するのは、松下圭一、ミシェル・フーコー、そしてカール・シュミットの3人である。

## 官 治

官僚制は多義的である。公行政だけでなく民間企業でも、大規模組織にはこの用語が使われてきた。ただ、日本で官僚制というときには、霞が関の中央官庁を指すことが多い。

市民の自治や参加を重視する理論家は、特定領域の専門知識に基づく中央官庁主導の統治を批判してきた。松下圭一はその代表的な論者である。「国会イメージの転換を」(1977年)で、彼は当時、大蔵官僚だった柿沢弘治の文章を引用して批評を加えている<sup>2</sup>。柿沢は官僚が「気ばかり遣うがあまり生産的でない国会答弁作業」に時間を取られて、「本来の行政事務が著しく停滞し、それが政策決定の遅滞、行政サービスの低下という形で、結果的に国民の負担になっていく」と述べる。

近年、国会会期中の官僚の長時間労働があらためて注目されるようになってきている。野党の質問通告が遅いせいで、官僚たちの深夜労働が常態化し

### のぐち まさひろ

早稲田大学大学院政治学研究科博士課程単位取得退学。哲学博士(ボン大学)。専門は政治学・政治思想史。岐阜大学教育学部准教授、立命館大学法学部教授などを経て、現職。

著書に『官僚制批判の論理と心理—デモクラシーの友と敵』(中公新書、2011年)、『村度と官僚制の政治学』(青土社、2018年)、『マックス・ウェーバー—近代と格闘した思想家』(中公新書、2020年)など。

ているとして、野党議員が批判を受けることも少なくない。また、内閣が回答する義務を負い、閣議決定も必要な「質問趣意書」の負担が問題にされることもある(細野 2020)。

しかし松下圭一は、官僚の長時間労働には言及しない。批判の矛先を野党議員に向けることもない。彼が問題にするのは「肥大した官治的体質」である(松下 1977)。城山三郎の『官僚たちの夏』の単行本が出たのが1975年、そして1976年にロッキード事件が発覚した。こうした時代にあつて、国会が行政のレジティマシー調達機関に成り下がっているとし、松下は「官治」的体質を批判する。

国会は政治決定のための公開の広場なのである。上級官僚は、国会に出席してはじめてひろく国民間の政治争点にふれ、独善をまねがれるのである。それゆえ、国会は、上級官僚に対する「教育効果」をもつ。そのうえ、国会答弁準備作業の負担は、大臣の発言責任の強化をはじめ日常的に政策情報が文書として整理されて公開されるならば軽減できるのである(松下 1994: 325-326)。

議会における野党議員や地域の住民の声を、行政的な合理性を損なう「ノイズ」としてしか理解しようとしぬテクノクラシーの論理を、松下圭一は厳しく問いただした。日本で官僚制批判を論じるうえで、まず確認すべきはこの視点である。

## ネオリベラリズム

1979年5月、マーガレット・サッチャーが英国首相になった。オイルショック以後の経済の低成長のなかで、社会保障費が増大し、財政赤字が膨らむ状況にあつて、彼女はそれまで経済的なカテゴリーで論じられることがなかった領域にも、積極的に市場原理を導入した。民営化により行政機関は削減され、「ムダ」とされる経費は削られ、公務員の数も当然、縮減された。ネオリベラリズムの攻撃の対象は、官僚制であつた。

サッチャーの登場はネオリベラリズムにとってももちろん大きな区切りとなつた。しかし、彼女の政策を形成する理論的な準備はすでに前から、しかも公務員組織を削減するという文脈ではないところで始まっていた、という点には注意が必要である。

1970年代の中頃から、「ガバナビリティ」(統治能力/統治可能性)の危機が論じられていた。戦後の豊かな民主国家において、市民のニーズの高度化と多様化が政府への要求水準を高めていた。この結果、政府はもはやそれらすべてに対応できず、こうした過剰な要求が権威の低下と政治不信につながっている、とハンチントンらは論じた(ハンチントンほか 1976)。

経済危機のなかで政府は何かをしなければならぬ。しかし「お肉券」も「お魚券」も「GO TOキャンペーン」も、特定の利益団体へのバラマキという非難を受ける。そしてその恩恵を受けられないその他大勢の人たちの不満を生む。こうした非難や不満を抑えるには、なんらかの権威が必要だ、というわけである。

ガバナビリティ論は国家の権威の喪失に危機感をもつ保守系の議論である<sup>3</sup>。前節で言及した松下圭一が、公害や反戦、そしてそれぞれの地域の諸問題に対する住民の声を、中央の官僚が軽視しているという点を強調したとすれば、こうした下からの声を、政府がもはや処理できない点に、ガバナビリティ論は注目する。

サッチャーが首相になろうとするとき、彼女の前にあつた課題は、財政赤字であり、政府の権威の喪失であり、労働者の「勤労意欲」の減退であつた。市場原理を政治に導入することで、彼女はこれらを一挙に解決しようとした。政府の不採算部門を「民営化」すれば、財政赤字は解消する。人びとに競争を強いることでモラルの低下には歯止めがかかる。そして市場競争を基本原理にすることで、政府の恣意や無作為への批判を回避でき、権威を回復することができる、というわけである。

ミシェル・フーコーはとりわけ最後の点、つまりガバナビリティの問題に注目する。サッチャーが勝利を収めた選挙の3ヶ月ほど前、1979年2月7

日のコレージュ・ド・フランスでの講義で、彼はドイツにおけるネオリベラリズム（オールド自由主義）を主題とし、リベラリズムからネオリベラリズムへの転換は「国家の監視下にある市場」から「市場の監視下にある国家」への転換であると論じた。そして市場原理は「国家を基礎づけると同時に、国家を管理しつつ、その国家に対して何らかの理由によって猜疑心を抱くすべての人々にとっての保証を与えてもくれる」と述べる（フーコー 2008: 144）。政府に猜疑心をもつすべての人を黙らせるには、つまりガバナビリティの危機を回避するためには、他に選択の余地がないような原理が必要であり、市場原理はその正当化の論理を提供するというのである。フーコーにとってネオリベラリズムは経済思想である以上に、統治の思想であった。

サッチャーがなぜ「鉄」の女でありえたのか。それは彼女の「人柄」だけの問題ではない。ブレないでいられる原理を掲げたからである。その原理で闘えば闘うほど、民営化により公務員の数は減り、経費削減を競わせることで、「ムダ」は切り捨てられていった。

競争原理は、大学の研究費の配分にも適用される。なぜこの研究者にこの予算を配分するのか。この不満は予算配分にはつねにつきまとう。しかしフェアな形式で競争し、そこでのセレクションを経ることで、少数の研究プロジェクトに予算を集中し、その他の予算配分を少なくし、全体として研究費を削減する<sup>4</sup>。こうした手法は、今日、さまざまな領域で適用されている（野口 2018: 10, 11 章）。

## 危機

サッチャーのネオリベラリズムは、「イギリス病」と呼ばれた経済の停滞への処方箋であった。しかし同時に、あるいはそれ以上に、福祉国家において国民のさまざまなニーズが噴出するなかで、政府の権威を再構築する政治思想でもあった。この点は、とりわけ危機の局面で重要な意味をもつ。

1932年11月23日、友と敵の思想家カール・シュミットは、「強い国家と健康な経済」（Starker

Staat und gesunde Wirtschaft）と題する講演を、デュッセルドルフの経済団体で行った（Schmitt 1932）。ヒトラーが首相に就任する2ヶ月前のことである。シュミットはここで競争原理を強調するネオリベラリズムの立場を鮮明にした。しかし、彼の関心はもちろん経済政策にはない。彼の意図は、多元的国家論に対抗して強い国家を復権することであった。こうした「権威的リベラリズム」（Heller 1933 = 1990）によって、シュミットは機能不全の議会を回避し、行政権力の自律性を確保しようとする。

ここで私たちが気づかされるのは、ネオリベラリズムは官僚制の「敵」である、という理解の浅薄さである。ネオリベラリズム的な政策を掲げる政治家は、しばしば公務員組織をバッシングの対象にしてきたし、それは今日でも基本的に変わらない。しかし同時に、多元的な社会における「権威」復権のプロジェクトであるネオリベラリズムは、政治的な「横槍」をしりぞけ、議会を空洞化し、結果として行政権力を強化する。『合法性とレジティマシー』を書いた1932年に、シュミットはまさにこうした方向で思考し発言していた。

ネオリベラリズムは官僚制の論理ときわめて親和性が高い。恣意性と党派性を回避して、「怒りも興奮もなく」職務を遂行することが官僚の理想であるとすれば（ウェーバー 2018: 133）、ネオリベラリズムが強調する市場原理の「中立性」は、官僚にとって魅力的でないはずはない。ネオリベラリズムは官僚制の「敵」であるようにみえて「友」でもある。ネオリベラリズムに傾斜するほど、官僚組織は小さくはなっても、むしろ「官治」は強化される（グレーバー 2017）。そしてこうした傾向は、「危機」のなかで加速しやすい。

## むすびにかえて

「危機」は社会の弱いところを明るみに出す。「医療崩壊」は、病院の統廃合、保健所の削減、病床数の縮減など、医療の「ムダ」を削ってきた結果である。

20世紀の政治学は、官僚制を「鉄の檻」だと考えてきた。いくら叩いても壊れない、という認識がそこにはあった。松下圭一もこの前提で「官治」を批判している。繰り返されてきた「天下り」批判でも、問題にされてきたのは、利権の構造とともに、「強者」であるエリート官僚の既得権益であった。しかし今日、官僚制は「鉄の檻」ではなく、むしろ「脆弱な殻」になっている。人員は不足し、予算は欠乏し、そして働き方も「ブラック」というところも少なくな。国家公務員採用総合職試験の受験者数は減少し、転職を考えている若手キャリアもかなりの率で存在するといわれている。

こうした状況で、2つのことを述べてむすびとしたい。

1つは、ガバナビリティにかかわる問題である。「主婦目線で国に節約させる」というようなネオリベラリズム的な政策が行き詰まっていることはたしかである。しかし、市場原理や節約というボキャブラリーを使わないで、どこに、どれくらい予算をつけるかを議論しようとする、かつてのガバナビリティの問題が再燃する。さまざまな要求を調整し、決定を下し、その決定を説明するという「決定の負荷」を軽視すべきではない(野口 2018: 2章)。これは「決められない政治」と揶揄された、かつての民主党政権が抱え込んだ問題でもあった。ポスト・コロナの状況で、財政危機がより深刻になることは避けられない。この局面で、ネオリベラリズムは見直されるどころか、さらに強く、さらに権威主義的に復活する可能性がある。

2つ目は、オポジション(対抗性、野党)にかかわる問題である。官僚制が「脆弱」になり、むしろ「リベラル」側が官僚制を守らなければならなくなっている。そうすると、テクノクラシーに対する市民自治、あるいはシステムに対する生活世界というような対抗図式が成り立ちにくくなる。「脆弱」な公務労働者を支えることはテクノクラシー的な論理の片棒を担ぐことにもなりかねない。官僚が深夜にサービス残業することは「当たり前」に行われてきたが、これは決して「当たり前」ではない。彼らの「働き方」は見直されるべきときにきている。しかし、こうした議

論は容易に、答弁書の作成などで官僚を疲弊させている「野党が悪い」という話にすり替わる。かつて松下圭一は役人の過酷な労働環境には目を向けなかった。これに対して、いま見えなくなりつつあるのは、松下による「官治」批判の意味である。

この2点において、「リベラル」は苦境に立たされている。■

#### 《注》

- 1 Iron Cageというタルコット・パーソンズによる英訳については(野口 2020: 225-231)を参照。
- 2 柿沢弘治はその後、大蔵省を辞め、1977年の参議院議員選挙で新自由クラブから出馬し当選した。松下が引用したのは『ファイナンス』1976年7月号からであるが、このエッセーは翌年、大幅に加筆されて(柿沢 1977)として刊行された。
- 3 より高い行政サービスをめぐる政党間の競争が有権者の要求を螺旋状に高め、彼らを福祉サービスの受益者に変えてしまう傾向を問題視するのは、もちろん保守ばかりではなかった。クラウス・オッフエなど、フランクフルト学派の理論家たちも、この傾向に強い関心を示した(Offe 1973)。サービスの受給者という観点で「合理性」を論じるのであれば、デモクラシーを支えるコストを担うよりも、ある種の権威主義的な体制の方が都合がよいということにもなりかねない(玉川 2020)。
- 4 「数値化」し「客観化」することで、教育現場に競争原理を導入するとはいっても、それは本当に「競争」と呼べるのだろうか。重田園江は「大学改革における統治性」についての論文で「そこには市場システムは存在せず、公募と審査のプロセスを経てプロジェクトが選定採択されることを、競争という比喩で呼んでいるだけ」(重田 2018: 128)と述べている。

#### 《参考文献》

- Heller, Hermann (1933) Autoritärer Liberalismus? in: *Die Neue Rundschau*, 44. Jg., H. 1, S. 289-298 (= (1990) 今井弘道、大野達司訳「H・ヘラー『権威的自由主義?』」『北大法学論集』40巻4号、259-270頁)。
- Offe, Claus (1973) Krisen des Krisenmanagement. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Martin Jänicke (Hg.), *Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197-223.
- Schmitt, Carl (1932) Starker Staat und gesunde Wirtschaft, in: *Mitteilung des Vereins zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen in Rheinland u. Westfalen*, Jg. 1932, Nr. 1, NF, 21. Heft, S. 13-32.

- ウェーバー、マックス (2018) 『仕事としての学問 仕事としての政治』野口雅弘訳、講談社学術文庫。
- 重田園江 (2018) 『隔たりと政治』青土社。
- 柿沢こうじ (1977) 『霞ヶ関3丁目の大蔵官僚は、メガネをかけたドブネズミといわれる挫折感に悩む凄惨なエリートたちから』学陽書房。
- グレーバー、デヴィッド (2017) 『官僚制のユートピア—テクノロジー、構造的愚かさ、リベラリズムの鉄則』酒井隆史訳、以文社。
- 玉川徹 (2020) 『強権に「いいね!」を押す若者たち』青灯社。
- ハンチントン、サミュエルほか (1976) 『民主主義の統治能力—その危機の検討』綿貫譲治訳、サイマル出版会。
- フーコー、ミシェル (2008) 『生政治の誕生—コレージュ・ド・フランス講義 1978-1979 年度』慎改康之訳、筑摩書房。
- 細野豪志 (2020) 「霞が関中が深夜まで「質問」を待っている」『毎日新聞』2020年2月20日 <https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20200219-pol/00m/010/002000c> (2020年5月18日閲覧)
- 野口雅弘 (2018) 『忖度と官僚制の政治学』青土社
- (2020) 『マックス・ウェーバー—近代と格闘した思想家』中公新書。
- 松下圭一 (1977) 「肥大した官治的体質」『朝日新聞』1977年1月14日朝刊。
- (1994) 『戦後政治の歴史と思想』ちくま学芸文庫。



# 破綻の危機に瀕する行政機構

## —最近の文部科学行政の諸問題を切り口に—

寺脇 研

京都芸術大学客員教授

「文部科学省の現状と課題」について、特に大学入試改革の一件をからめて「今後の文部科学省改革」に向けた示唆を、とのご注文だが、問題は「文部科学省改革」などといった局地的課題に矮小化されるべきではなく、霞ヶ関全体の行政機構の在り方を「改革」することが焦眉の急務だと思う。

とはいえ昨今において、文部科学行政に関する不祥事が種々明らかになり、社会の話題になってきたのは事実であり、まずはそこから議論を始めよう。

### 大学入試改革をめぐる大混乱

昨秋の大学入試改革騒ぎは、とんだドタバタ劇だった。日本の受験史上最も無様な出来事が起きたのは、2019年11月1日朝のことだ。萩生田光一文部相が、2020年度から実施の大学入学共通テストに民間英語試験を導入するのを延期し、2024年度を目指して再検討すると宣言したので

ある。

全国の高校に激震が走った。それもそのはず、この日は、来年度からの導入に伴い民間英語試験の成績を大学側に提供するための「大学入試英語成績提供システム」に使用する「共通ID」の発行申し込み手続き初日だった。2020年度に受験するのは現在の高校2年生だ。彼らは、各自「共通ID」を取得した上で希望する民間英語試験に受験申し込みを行い、3年生になったら4月から12月の間に2回まで試験を受ける。で、その結果が大学入試に反映されていく。

つまり、「共通ID」発行申し込みからすべてが始まるわけで、既に郵送作業は始まっていた。受け付ける側の大学入試センターも、7日になってようやく返送手続きを発表する慌てぶりだ。これだけならまだいい。最も多くの受験が予想された日本英語検定協会のS-CBTは、既に予約段階で3000円の予約金を取っており、30万人にも及ぶ大量の返金騒動となった。

こんな大混乱を招いた決定は、なんと一夜のうちに行われたのである。

1週間前10月24日夜のBSTV番組で、萩生田文科相が、民間英語試験は自分の身の丈に合わせて頑張ってもらえば、という「身の丈発言」を行い謝罪、撤回に追い込まれた。にもかかわらず文相は、試験自体は予定通り実施すると主張し続ける。

それが、31日朝の河井克行法相辞任劇で一転した。25日の菅原一秀経産相に続き1週間のう

#### てらわき けん

東京大学法学部卒業後、文部省（現・文部科学省）に入省し、2006年退官。

著書に『官僚批判』（講談社、2008年）、『「官僚」がよくわかる本』（アスコム、2010年）、『文部科学省—「三流官庁」の知られざる素顔』（中公新書ラクレ、2013年）など。



ちに閣僚2人が不祥事辞職となる中で、「身の丈発言」が教育格差の容認であるという野党や世論の文科相への攻撃を回避しないと政権そのものが危うくなるとの懸念が、政権中枢に湧いてきたのだろう。

これほど迅速な対応は、政権最高レベルすなわち首相官邸中枢の政治的判断によるものとは見えない。文科行政が担う教育的見地とは全く別の次元で、入試に関する重大な路線変更が行われたのである。

しかも、そもそも導入を決めたのも政治の力だった。

## 2020年実施ありきの「事前検討」

入試改革は、第二次安倍政権発足と同時に設置された首相の私的諮問機関「教育再生実行会議」が、2013年10月に出した提言で大々的に打ち出したものだ。しかも、英語教育や民間試験制度に通じた専門家の入ったメンバーによるものではなく、思いつきの産物と見られても仕方がない。

だが、これで流れは決した。当時の下村博文文科相は、官僚を意のままに動かす政治主導の力を使い、2014年秋には2020年度からの導入を既定路線としてしまう。あとは一瀉千里だ。現政権は、何よりスピードを重視する。2020年度実施が文科省の官僚たちの至上命題となった。

だが、国の作った機関である大学入試センターが実施する試験は、受験生のためにのみ運営される。それに対し民間英語試験は、社会人を含め広く利用されるためのものだ。まして、ベネッセコーポレーションのような民間企業が実施するものは、当然のことながら営利目的を持つ。いわば、木に竹を接ぐようなものだ。しかも、文科省は民間に対して直接口出しはできない。

そんな条件下で、経済格差や地域格差の問題を解決するのは極めて難しい。なのに、話はどんどん進んでいく。こんな乱暴な作業は官僚として極めて不本意なはずだが、初めから実施ありきの「事前検討」だったのである。これでは受験生の不安を払拭

できるはずがない。

当然、実施が近づけば近づくほど高校側の懸念は大きくなるばかりだった。全国高等学校長協会は、導入を延期した上で制度を見直すよう求める要望書を文科省に提出した。高校現場から実施段階で異論が出るなんて、およそ前代未聞のこと。それほどひどい準備不足、議論不足だったのである。担当した官僚たちも忸怩たる思いだったろう。

## 理不尽な「政治主導」はコロナ休校でも

こうした、官邸や大臣からの「政治主導」による理不尽な政策実施に逆らえないのが現在のこの国の官僚たちなのである。文科省は、今回のコロナ対応で、またもや煮え湯を飲まされることになる。安倍首相による小学校から高校までの一斉休校要請がそれだ。2020年2月27日夜、安倍首相が突如、「全国全ての小学校、中学校、高等学校、特別支援学校について、来週3月2日から春休みまで臨時休業を行うよう要請した」(首相官邸HP)。

明治以来148年の歴史を持つ日本の学校制度において、初めての事例である。こんな重大な要請が、何の前触れもなく出されてしまった。安倍内閣の「働き方改革」に従って定時に帰るなら全国の学校は既に無人の時間帯であり、まともに対応できるのは翌28日しかない。そして週末になるから、実質は、いきなり29日土曜から4月上旬まで長期休業になってしまうのではないか。無茶苦茶にも程がある。

戦争で追い詰められた1945年に4月から1年間の授業停止が定められているが、これは十代の生徒を勤労働員などに赴かせるためで、現在の小学校に当たる国民学校初等科は通常通りだった。しかも、主要都市が空襲を受けていた非常時にもかかわらず、2週間前の3月18日に閣議決定され告知されている。戦時の軍事政権よりひどいではないか。

学校運営の実態を知る者からすれば、暴挙としか言いようのないタイムスケジュールである。いや、それ以前に法的根拠がない。学校保健安全法によ

り、休校にする権限は設置者（公立は自治体の教育委員会、私立は学校法人）固有のものとなっている。また、国が指導、助言を行う場合は文科相の権限であって首相ではない。それゆえ、「要請」という法に基づかぬやり方を取ったのだ。この政権の常套手段と言えよう。

当然、文科省は首相にそのことを説明し、少なくとも準備に十分な時間的猶予を求める。腹心の萩生田文科相の説得さえ、首相は聞き入れなかった。ところが翌日になって、さすがに違法性を認識したのか、全国一斉ではなく、設置者が各学校、地域で柔軟に判断してほしいと言いだす。

そのため文部科学省は、一斉臨時休業に関する通知に、期間や形態は地域や学校の実情を踏まえ各学校の設置者に判断を委ねると記することができたが、朝令暮改ならぬ「暮令朝改」のドタバタ劇は、学校現場をいっそう混乱させた。もはや、文科省の体質がどうかという次元の話ではない。法治主義そのものが崩壊してしまっているのである。

## 崩壊状態の「官僚モラル」

冒頭で、霞ヶ関全体の行政機構の在り方を「改革」する必要があると書いたのは、こうした惨状を踏まえたものだ。文科省ばかりのことではない。森友学園事件における財務省の公文書書き換え、厚生労働省の毎月勤労統計の不正調査問題やコロナ対策の迷走、内閣府の「桜を見る会」に関する資料廃棄、法務省や人事院の検事定年延長問題での不明朗な対応、加計学園問題では文科省だけでなく農水省も国家戦略特区会議の強引な決定に屈してしまった。等々…。

わたしが、1975年に文部省(当時)に入省以来、31年半余りにわたって公務員として働いていた時代にはあり得なかった事態の数々である。「官僚モラル」は、ほとんど崩壊状態だ。しかも、それらは現政権下のたった3年の間に次々と起きている。明治政府が成立して以来の近代官僚制の常識が、根底から覆った。戦時中の軍事政権が横暴の限りを尽くし、敗戦と共に膨大な行政文書を廃棄した史実

はあるが、現在は戦時下でもなんでもなし、日本国憲法が国民主権と法治主義を保障している時代なのだ。

もはや、「改革」なんて言っている場合ではない。そもそも、こんなひどい状態は、「改革」という美名のもとに作られてきている。公文書改竄、行政手続きの省略などモラルに反する行為を政治家が官僚に強要する（あるいは付度させる）現状の根幹をなす「政治主導」は、小泉純一郎政権から民主党政権、安倍政権において急激に行われた。

もちろん、背景には国民の強い支持があった。しかし、「官僚モラル」を崩壊させ違法行為の数々を横行させることになるまでを、支持したわけではあるまい。小泉政権の時期には、まだわたしも政府内で働いていたが、郵政民営化など強いリーダーシップは発揮されたものの、官僚の自律性、ましてやモラルを犯すような気配は皆無だった。民主党政権においても、各省庁で政務三役の暴走はいくつかあったと聞かすが、せいぜい官僚ととの間の感情的対立程度で収まったようだ。

## いびつな行政運営を仕切る「官邸官僚」

ところが、現在の政権では、内閣人事局や高級官僚の定年延長を使った首相及びその周辺(これを「首相官邸」と称して、あたかも行政機関であるかのような運用がなされている。一例を挙げれば、コロナ対策で手洗いを呼びかける政府の「お知らせ」が公共トイレなどに多数掲出されているが、発出主体として「首相官邸」と厚生労働省が並んでいるのは極めて奇異な形だ。「首相官邸」は行政機関ではなく、内閣官房または内閣府とするべきだろう)により、各省庁内部にわたる人事支配が行われている。

森友学園事件での公文書書き換え、加計学園の認可、「桜を見る会」資料廃棄などは、「首相官邸」の意向が強く反映されていると疑われている。また最近のコロナ対策では、前述の学校一斉休校要請、マスク2枚の全国民への配布などの国民生活に関わる大きな決定が、関係省庁ではなく「首相官邸」の意思で行われた。

この「首相官邸」に巣くう「官邸官僚」と称される類いの連中が、「官僚モラル」の低下に大きく関与している。事務担当の官房副長官である杉田和博、首相の政務秘書官から首相補佐官にまでなった今井尚哉、首相補佐官の和泉洋人らである。杉田は警察庁、今井は経産省、和泉は国交省の官僚という出自だが、もはや出身省庁への帰属意識はなく、首相直属の「官邸官僚」であることをアイデンティティーとしている。

こんな官僚は、いままでほとんど居なかった。事務の官房副長官には、事務次官経験者が就くのが常であり、出身省の事務方トップとしての見識を生かして各省庁の次官たちを束ねた。首相秘書官は、本来、出身省庁へ戻り次官等の要職に就く。第一次安倍政権で秘書官だったことから第二次政権で異例の「大物秘書官」となった今井は、経産省から離れ安倍への属人的な立場にある。首相補佐官は、国会議員のポストであり、和泉たちのようなケースは例外的だ。

彼ら「官邸官僚」の存在が、現在の政権のいびつな行政運営を担ってきた。安倍首相自体、政府の役職としては政務の官房副長官、官房長官と官邸の中でしか働いておらず、各省庁の大臣はもちろん、副大臣や政務官ポストすら経験していない。日本国憲法で議員内閣制が確立した以降、就任までに省庁の中に身を置いたことのないのは、片山哲、細川護熙、村山富市、鳩山由紀夫のような状況で誕生した首相を除けば、安倍ひとりである。

## 失われる内閣制の本来の姿

竹下登首相が常々「司々（つかさつかさ）すなわち「それぞれの役所（部署）がそれぞれに強い責任意識をもって職務を遂行する」と言ったように、各省庁が担当大臣の強いリーダーシップによって責務を果たすのが内閣制の本来の姿だと思う。大学時代行政学を専攻した折、恩師の辻清明教授は繰り返しそう言っていた。そのことが、安倍首相や「官邸官僚」たちには理解できない。

加計学園問題で和泉補佐官は、当時の前川喜

平文科次官に「総理の代わりに言う」と発言して手続きを急ぐよう促したとされる。また、以前に杉田副長官から注意を受けた前川次官のバー通いが読売新聞で不明朗なスクープ報道となる直前には、文科省内部文書の真実性を証言しようとしていた彼に交渉を打診したともいう。財務省の公文書改竄に際し、今井秘書官からの要請があったのではないかとの疑いも、いまだに拭い去れない。

首相と「官邸官僚」が各省庁の人事に手を突っ込むだけでなく、省庁内の政策決定に口を出すのが常態化してしまっているために、規範としての「官僚モラル」だけでなく、士気としての「官僚モラル」まで怪しくなってしまう。「官邸官僚」にお覚えめでたい各省庁の官僚が定年延長までしてもらい出世するのに対し、筋を通そうとする者が冷遇されているのは、今や霞ヶ関の共通認識だ。

こうした状況が、加計学園問題だけでなく、大学入試改革や学校一斉休校要請の騒ぎを生んでいる。最近では、「9月入学」に「官邸官僚」たちが食指を動かしているようだ。だがこの状況は、文科省関係にとどまらず、あらゆる省庁に及んでいる。文科省には、前川元次官だけでなく、加計学園関係文書を国民に開示しようとした若手現役官僚がいた。大学入試改革、学校一斉休校要請の際に、マスコミの取材に応じて危惧を語った幹部もいた。それゆえ文科省が表に出ているだけの話なのである。

重ねて言いたいのが、こうした現状を変えない限り、わが国の行政機構は破綻の危機に瀕している。ただ、安倍首相が退陣したとしても、それで元に戻るかどうかは疑問だ。もう一つ、官僚制があるべき本来の姿をねじ曲げている要素についても論じられなければならないが、また別の機会に譲ろう。

それは、新自由主義と通じる「経産省の論理」という20世紀末以来の宿痾である。■

### 《参考文献》

寺脇研（2010）『「官僚」がよくわかる本』株式会社アスコム。

寺脇研（2013）『文部科学省』中央公論社。

# 統治機構改革と官僚制

—政治主導は正しかったか—

田中 秀明

明治大学公共政策大学院教授

## はじめに

2012年末に誕生した第2次安倍政権は、連続総理在職日数で歴代第2位になるなど、異例の安定を保っている。安倍政権の政治的な安定は評価すべきであるが、他方で政策の立案や執行において綻びが目立ち始めている。加計学園の獣医学部新設、森友学園への国有地売却などの問題事案だけではなく、成長戦略、地方創生、1億総活躍、働き方改革など、重要政策が問題の分析や検証が十分になされないまま、次々に入れ替わっている。「やっている感」は演出されているが、これが「正しい政治主導」と言えるだろうか。

安倍政権の政治主導の背景には、1990年代以降行われてきた統治機構改革や公務員制度改革がある。これらの改革は、バブル経済崩壊後の日本経済の低迷を受けて、政治や行政システムの機能不全を背景に行われたものであり、必要なもので

あったが、期待したとおりの成果を挙げているのだろうか。本稿では、これらの改革の功罪を論じるとともに、特に官僚機構に焦点を当てて目指すべき公務員制度改革を提案する<sup>1</sup>。

## バブル崩壊と平成の2つの改革

1990年冒頭のバブル崩壊後、政治家の汚職、自民党政権の終焉、官僚の不祥事やスキャンダルなど、政治・行政は大きく揺れ動いた。こうした中で官僚批判が高まり、政治主導が提唱された。

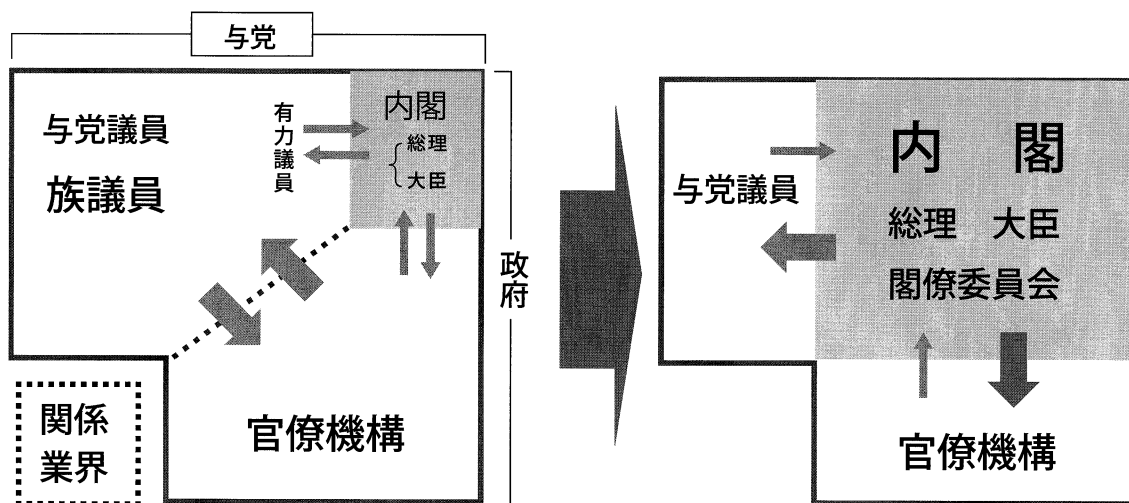
これを理解するためには、戦後の統治構造や政官関係を整理しておく必要がある。図1の左は、伝統的な戦後の自民党政権(55年体制)を表したものである。本来政府を代表する内閣が小さく、与党議員と官僚が大きな位置を占め、政策形成において両者がパートナーとなっている。関係業界も加えれば、利益極大化を図る「鉄の三角形」である。この政策形成において利害の調整の軸となったのが官僚であり、ときに「官僚内閣制」とまで言われるようになった<sup>2</sup>。

こうした仕組みは、日本が戦後から復興し高度成長を達成するまでは機能したが、バブル経済崩壊以降、制度疲労を起こす。経済のグローバル化に対応して貿易交渉などで迅速に意思決定する、環境など複数の省庁に関わる問題を総合的かつ迅速に調整する、といった課題には対応できないからである。

### たなか ひであき

東京工業大学大学院及びロンドン・スクール・オブ・エコノミクス大学院修了、博士(政策研究大学院大学)。専門は公共政策・財政学・社会保障。1985年旧大蔵省入省後、旧厚生省、外務省、内閣官房、オーストラリア国立大学、一橋大学などを経て、2012年より現職。

主な著書に『官僚たちの冬』(2019年、小学館新書)、『財政と民主主義』(共著、2017年、日本経済新聞出版社)、『財政規律と予算制度改革』(2011年、日本評論社)など。



「政党－官僚」政府

「内閣」中心の政府

(出所) 筆者作成。

1990年代における改革の柱は、選挙制度改革と中央省庁等改革である<sup>3</sup>。

従来の衆議院の選挙制度は中選挙区制度であり、1つの選挙区で複数の当選者が生まれる。自民党の場合、1つの選挙区で同じ自民党候補者が複数争い、2～3人が当選していた。複数の候補者が、それぞれ異なる自民党の派閥に属しており、派閥から金銭面などで支援を受けていた。中選挙区制度が派閥政治と金権政治をもたらし、更に総理大臣の権限を弱めていた。選挙制度改革の具体化は難航したが、1994年1月、非自民の連立政権(細川護熙総理)において、小選挙区300人、比例代表(地域ブロック)200人を柱とする関連法案が成立した。

2つ目の改革は、1996年1月、総理に就任した橋本龍太郎が、この「国のかたち」を変えるという強い信念の下で進めた中央省庁等改革である。その柱は、内閣機能の強化と中央省庁の再編(1府12省庁へ)であり、2001年1月より改革は実施された。この改革を具体的に実践したのが、2001年4月に発足した小泉純一郎政権であり、伝統的な55年体制における族議員と官僚が共同して政策をつくる仕組みに風穴を開けた。その舞台となったの

が、中央省庁等改革で導入された経済財政諮問会議<sup>4</sup>である。同会議で郵政民営化などの重要政策が議論され改革が推進された<sup>5</sup>。

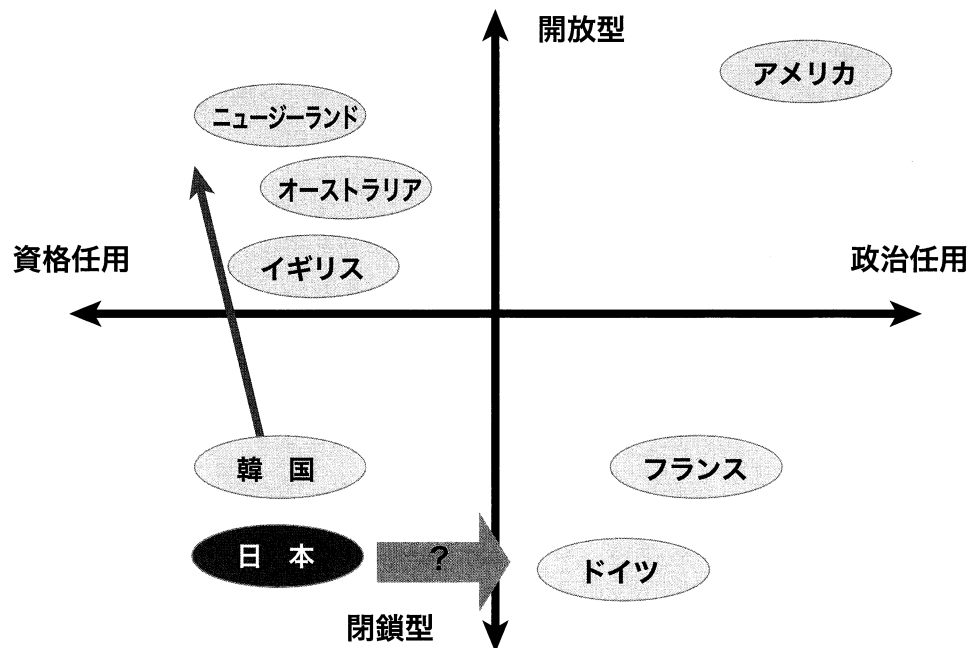
これら2つの改革により、内閣機能や総理大臣の制度的な権限が格段に強化された(竹中2006、待鳥2012など)。ただし、小泉政権後の第1次安倍政権や民主党政権などのように、制度があっても政治主導が機能するとは限らない。

### 公務員制度改革と副作用

本格的な公務員制度改革を始めたのは第1次安倍政権である。2007年、国家公務員法等が改正され、能力・実績主義を担保する新たな人事評価制度と公務員の再就職規制が導入された。安倍政権は更に改革を進めようとしたが、退陣により福田康夫政権に引き継がれる。同政権は、当時野党だった民主党とも協力して、2008年、国家公務員制度改革基本法を制定した。しかし、これを具体化するための国家公務員法等の改正は、麻生政権から民主党政権にかけて合計3回にわたり国会に提出されるものの、いずれも廃案になった。

関連法が成立するのは第2次安倍政権になっ

図2 主要国の公務員制度の比較



(出所) 筆者作成。

た2014年4月である。その改革の柱は、①幹部公務員の一元管理、②内閣人事局の設置、③内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官の3点である。特に、事務次官・局長・審議官などの幹部公務員についての新しい任免システムが重要である。幹部職員となるためには、職務遂行能力をチェックする適格性審査をクリアし、幹部候補者名簿(約600人)に記載されなければならない。この名簿の中から、具体的なポストへの任命が行われる。国家公務員法上、公務員の任命権者は大臣であるが、任命に当たり、あらかじめ総理大臣及び官房長官と協議することになった<sup>6</sup>。

安倍政権における人事に関して、菅義偉官房長官は、「慣例のみに従って人事はやるべきでない。私は当たり前のことをやっているんです。人事は適材適所が基本方針」(『朝日新聞』2017年2月27日)と述べる。第2次安倍政権発足以降、新聞各紙は、異例の人事、抜擢人事、女性や民間人の登用など、「官邸主導の人事」が行われていることを報道している。その中には、官邸の意に沿わないとして幹部が更迭された人事も含まれる<sup>7</sup>。

正確な人事情報に基づき、「適材適所」の人事が常に行われるのであれば問題はない。しかしなが

ら、抜擢人事と恣意的な人事は紙一重である。問題の根源は「適材適所」を意味する具体的な評価基準が明らかにされていないことである。学校法人「加計学園」が愛媛県今治市に大学の獣医学部を新設する計画を巡って、前川喜平・前文部科学次官が「現在の文科省は官邸、内閣官房、内閣府といった中枢からの意向、要請について逆らえない状況がある」、「できないことをできると言わざるを得ないという状況に追い込まれている」(『朝日新聞』2017年5月26日)と述べている。

問題は政策過程に及んでいる。今の安倍政権では、教育無償化や消費増税延期などの重要政策について、科学的なデータに基づく検討が乏しく、官邸の限られた者によって結論が先に決まっている<sup>8</sup>。意思決定の透明性は低い。官僚が「政治化」しているからである。ただし、これは安倍政権で新たに生じている問題ではなく、従来から存在していた。政策過程で政治家や業界との利害調整を担ってきたのが官僚だからである。大臣に人事権はあっても、大臣の直接的な人事介入は限定され、自律性があったが、今般の改革でそれは失われた。政治主導下での公務員の中立性や専門性が問われている(嶋田2020)。

## 資格任用と政治任用のバランス

それではどうすればよいか。公務員制度は、公務員に何をさせるかという哲学に基づいている<sup>9</sup>。2つの方法があり、能力で選ぶ資格任用か、政治家が選ぶ政治任用かである(図2)。前者では専門性に基づく分析や検討が重視され、英国が代表例である。後者では政治的な調整が重視され、米国が代表例である。ただし、英国でも政治任用の首相や大臣の特別顧問がいるし、米国でも部課長までは資格任用が原則である。

国により相違はあっても、両者は区別されている。日本の問題は、一般公務員は資格任用が建前でも、現実には政治任用しうることである。また、外部からの登用も限定されてきた(閉鎖型)。英国では、首相・大臣に公務員の直接的な人事権はない。政治家を忖度しないようにするためである。他方、資格任用を貫くため、幹部は特に公募が重視されている(開放型)。

政治主導のためには政治家が公務員人事を行うべきとしばしば言われるが、問題が多い。米国のように大統領が好き嫌いで行う人事でよいのか。政治任用をチェックする仕組みは、米国にあっても日本には乏しい。独仏のような政治任用もあるが、政権交代で失職する幹部のため、天下りや手厚い年金が必要となる。こうして考えると、日本は法律が想定する英国型を基本とすべきである。新たに導入された幹部公務員制度は諸外国の例に倣うものにはあるが、運用面で似て非なるものになっている。

見直しの第1は、幹部公務員の選抜の仕組みである。現在は、約600人の幹部候補者名簿から選ぶ仕組みとなっているが、これでは恣意的な人事になりかねない。これを局長などポスト毎に能力・業績を満たした3人程度の名簿の中から総理らが選抜する仕組みとすべきである<sup>10</sup>。また、公募、特に霞ヶ関内での公募を拡大すべきである。

これらは、霞ヶ関に競争原理を導入し、公務員の専門性を強化するための仕組みである。近年、国家公務員への応募が減少し、若手の早期退職も目立

つ。それは、調整や雑用ばかり増えて、専門性によるキャリアが発展しないからである。

改革で参考になるのは、1980年代のオーストラリアの改革である。次官を除く幹部は全て公募採用となった。と言っても、純粋な民間からの登用は限定的である。ある省庁に入ったからと言って、能力に基づき競争に勝たないと、出世できない。これにより省庁の縦割りは是正され、首相内閣府などで業績を挙げた者が出世するようになった。

第2に、政治任用の扱いである。総理を補佐する仕組みは拡充されたが、大臣を支える政治スタッフは十分とはいえない。一般公務員が政治化するのは、政治任用の仕組みが不十分だからである。ただし、補佐官らはいくまでも総理・大臣に仕えることが本務であり、府省を指揮命令してはならない。彼らのルールを規定する行動規範が必要だ。

第3に、内閣人事局の役割である。府省幹部の人事情報を蓄積し、大臣らが恣意的な人事を提案してきた場合には、同局は異議を唱えなければならない。また人事院とも協力して、次官の人事評価を厳正に行うことも必要である。

## おわりに

現在の政策過程に欠けているのは、データや証拠に基づく分析・検討を行い、総理・大臣らが合意形成を図りつつ、迅速に意思決定することである。その過程において、政治家と官僚は役割分担が必要であり、そのための公務員制度が求められている。

政府のガバナンスを考えるに当たり、政官関係や公務員制度は重要な要素であるが、それだけでは十分ではない。総理や内閣機能を強化するならば、それをチェックする仕組みも強化する必要がある<sup>11</sup>。その際、筆者は、特に「コンテスタビリティ」が重要であると考えている。それは、「政府内(省庁間、省庁と内閣府等の中心省庁の間、助言機関・審議会など)及び政府外(議会、シンクタンク・大学、メディアなど)で、政策を巡って、科学的な分析・検証、現行制度や提案の評価、多様な助言、選択肢の検討などが

行われて、競争が起こる状態」(田中2019c:99)である。

日本において、特に問題なことは、政府内における独立的な機関が乏しいことと国会による政府を監視する機能が弱いことである。例えば、諸外国では、政治的なバイアスがかかりやすい予算や財政運営に関して、「独立財政機関」<sup>12</sup>が、政府内あるいは議会組織として導入されているが、日本には存在しない。また、国会の国政調査権の積極的活用も課題である<sup>13</sup>。

選挙制度改革、中央省庁等改革、公務員制度改革などで、統治機構は強化されたが、改革はまだ道半ばである。残された大きな課題は国会改革である<sup>14</sup>。■

《注》

- 1 公務員制度改革全般の経緯や内容については、田中(2019a)を参照。
- 2 飯尾(2007)を参照。ただし、ラムザイヤー&ローゼンブルース(1995)は、自民党の政治家は官僚の言いなりになっていたわけではなく、時に拒否権を行使していたと指摘する。筆者は、与党と官僚がパートナーとなる「与党・官僚内閣制」と呼んでいる。
- 3 平成の政治・行政改革の経緯については、清水(2018)が詳しい。
- 4 試問会議は、4人の民間議員(財界人や学者)の他、経済財政担当大臣、財務大臣、経産大臣、日銀総裁らで構成され、その議長は総理大臣が務める。
- 5 諮問会議の活動については、大田(2006)を参照。
- 6 従来(1997年以降)、次官や局長等の人事については、閣議人事検討会議(正副の官房長官で構成)が審査することになっていた。今般の改革は、これを法的に位置付けるとともに、総理大臣・官房長官・大臣の三者の協議により決定しようとするものである。
- 7 例えば、民主党色の強いことを嫌って通常国会会期中に防衛次官が異例に交代(2013年)、総務省の自治税務局長が第1次安倍政権でふるさと納税の導入に反対した経緯があったため更迭(2015年)、森友学園への国有地売却を巡る国会審議で、明確な答弁をしなかった国土交通省航空局長はその夏の人事で更迭(2017年)である。
- 8 第2次安倍政権の政策過程については、野中・青木(2016)、田中(2019b)を参照。

- 9 主要国の公務員制度に関する専門性と応答制について比較したものに、田中(2009)がある。
- 10 これは、筆者も参加した政府の検討会「国家公務員制度改革推進会議顧問会議ワーキンググループ」(2008年)が元々提案したものであった。
- 11 行革会議最終報告(1997年)も、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」と規定するが、これが忘れられている。
- 12 独立財政機関の詳細については、田中(2015)を参照。
- 13 日本の国会の問題については、大山(2018)を参照。
- 14 統治機構の更なる改革については、PHP統治機構改革研究会(2019)を参照。

《参考文献》

飯尾潤(2007)『日本の統治構造：官僚内閣制から議院内閣制へ』、中公新書。

大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』、東洋経済新報社。

大山礼子(2018)『政治を再建する、いくつかの方法—政治制度から考える』、日本経済新聞出版社。

嶋田博子(2020)『政治主導下の官僚の中立性』、慈学社出版。

清水真人(2018)『平成デモクラシー』、ちくま新書。

竹中治堅(2006)『首相支配：日本政治の変貌』、中公新書。

田中秀明(2009)「専門性か応答制か：公務員制度改革の座標軸(上)(下)」、『季刊行政管理研究』、No.126:pp1-34、No.127:pp1-15。

田中秀明(2015)「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」、統計研究会『ECO-FORUM』、第31巻第1号、pp7-16。

田中秀明(2019a)『官僚たちの冬』、小学館新書。

田中秀明(2019b)「第2次安倍政権における政策形成過程のガバナンス」、日本行政学会編『年報行政研究54：政策論議の健全性向上を目指して』、pp57-82。

田中秀明(2019c)「政策形成過程のガバナンス：コンテスタビリティの視点からの比較」、『明治大学社会科学研究所紀要』、第58巻第1号、pp95-134。

野中尚人・青木遥(2016)『政策会議と討論なき国会：官邸主導体制の成立』、朝日選書。

PHP統治機構改革研究会(2019)『統治機構改革1.5&2.0～次の時代に向けた加速と挑戦』、PHP総研待鳥聡史(2012)『首相政府の制度分析』、千倉書房。

ジョン・マーク・ラムザイヤー&フランシス・ローゼンブルース(1995)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』、弘文堂。



# 官僚の不祥事はなぜ起きるのか

—人事行政の課題から考える—

出雲 明子

東海大学政治経済学部政治学科准教授

## 財務省の不祥事が投げかけた問題

第2次安倍晋三政権では、財務省、国土交通省が関係した森友学園問題、内閣府、国家戦略特別区域諮問会議、文部科学省が関係した加計学園問題、厚生労働省が関係した毎月勤労統計調査など、不適切な意思決定や不正が相次いでいる。これらは、公文書の管理、コンプライアンスに関するガバナンス体制、地方創生と規制緩和、政策過程での政官関係など、多くの論点を有している。

いずれも、政策を決定する前提となるデータや資料、文書が、不適切に管理されていたことが明らかになっている（中村 2019）。行政組織では、正確なデータを元に、客観的に政策を立案し、政策の質を高める取り組み、証拠に基づく政策立案（Evidence Based Policy Making: EBPM）が進められているが、データや資料の作成、管理が不適切

### いづも あきこ

国際基督教大学大学院行政学研究科博士課程修了。博士（学術）。専門分野は、行政学、公務員制度論。2008年東海大学政治経済学部政治学科専任講師、2011年より現職。著書に『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』（東海大学出版部、2014年）、『はじめての行政学』（伊藤正次、手塚洋輔との共著）（有斐閣、2016年）、「特別職の議会同意と人事行政：なぜ議会は同意しないのか」『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（大谷基道、河合晃一編）（第一法規、2019年）など。

であればその手法の意義も低下しかねない。

財務省は、2018年に森友学園問題に関する調査結果を公表した。それによると、森友学園との交渉記録の破棄と改ざん、土地の売買に関する決済文書の改ざんは、国会の紛糾や、さらなる質問につながる材料の提供を避ける目的で行われたことが明らかになっている（財務省 2018）。しかし、改ざんは不適切であったとしながらも、交渉記録の破棄は妥当であり、あくまで、2017年2月22日に国会議員から交渉記録が照会されて以降も、個人の所有も含む記録の有無を確認せず、一律にないと回答していたことに問題があるとした。財務省行政文書管理規則（当時）は、同規則で列記されていない行政文書の保存期間を、財務省行政文書管理規則細則（当時）に基づいて1年未満としており、森友学園との交渉記録もこれに該当していた<sup>1</sup>。交渉記録は、作成当時に1年未満（事案終了まで）の保存期間とされており、2016年6月に契約が締結され事案が終了すれば、速やかに破棄することが適正な文書管理であった。

同報告書では、理財局長が文書管理を徹底するよう述べたとされており、部下がそれを交渉記録の破棄と解釈した流れが説明されている。この事件以降、2017年12月に行政文書の管理に関するガイドラインが改正され、行政文書を原則として1年以上保存することを定めるとともに、1年未満とすることができる文書が例示された<sup>2</sup>。それに沿って、各府省の規則も改正されるに至っている。

しかし、一連の問題は、政策決定過程を事後に検証できるように、行政文書が適正に管理されれば終わりというわけではない。府省内の上下の指揮命令関係やパワーハラスメント（パワハラ）、職員のメンタルヘルス、国家公務員としての仕事のやりがいといった組織、人事に関する問題提起がある。同報告書では、改ざんの指示に対して、近畿財務局の一定数の職員が反発したことも記されている（財務省 2018: 37）。多くの場合、全体の奉仕者として、公共の役割を担い、公正や中立性といった社会的な規範を持っていると思われる公務員が、それでもなお改ざんに至った事実には驚きを隠せない。

財務省に対して、首相官邸の政治家や秘書官らが、売買金額や文書の破棄、改ざんを指示したのか、指示はなかったが官僚側が政治家の意図を解釈して「忖度」したのかが議論されている。これまでのところ、明確な指示は明らかになっておらず、現時点では行政組織の文化が「忖度」を生み出したと考えられている。財務省内でも、破棄と改ざんに関して、理財局長の指示があったというよりは「指示されたものと受け止め解釈した」（財務省 2018: 15-16）、「理財局の立場を慮って」（財務省 2018: 37）とされている。

筆者は、一連の事件の要因として、財務省の報告書で見られた、行政組織として外部からの追及を嫌い、失敗をしたくないといった集団心理とともに、個人として人事上の不利益を受けることや将来のキャリアへの影響の懸念もあったのではないかと考える。

人事行政を事件の要因の一つであるとする場合、府省内での上下関係、幹部職員の人事に影響を与え始めた首相官邸と府省の関係に分けられる。本稿は、こうした人事行政の問題から、官僚制への批判をどのように受け止めるのかを考えてみたい。

## 人事評価制度と行政組織の上下関係の見直し

公務員の人事管理は、長い時間をかけた同期入省者による競争に、インフォーマルな評価を積み重

ねて行われてきた（稲継 1996）。その慣行によれば、ある程度周囲の合意が得られるが、人員の入れ替わりが少ない環境下でもあり、失敗を恐れ、閉塞感のある労働環境が形成されやすい。人事院が実施した職員アンケートでは、人事制度による動機付けの有無に否定的な回答をした人が39.4%に上る（人事院 2016）<sup>3</sup>。肯定的な回答は15.9%に止まる。

公務員の能力・実績主義やモチベーションの向上を目的として、2009年4月に人事評価制度が導入された。能力と実績の2側面からの評価が行われている。その評価結果は、昇任、昇格、給与といった人事管理と処遇に反映されている。上記の職員アンケートでは、人事評価制度の理解度に肯定的な傾向がみられる（人事院 2016）。しかし、人事制度による動機付けを肯定的にとらえるには至っていないようである。

人の評価は多面的で難しいため、取り組みを否定的にとらえたくはないものの、人事評価の結果からみるとその制度、運用ともに形骸化しているとも考えられる。2014年に総務省が評価結果の分布を把握し公表したところ、上振れ傾向がみられた（人事評価に関する検討会 2014: 11）<sup>4</sup>。その後、上位や下位評価を付した場合に理由を記すようにするなど、適正化が進められている（内閣人事局・人事院 2019: 3）。

また、おそらく公務員の定年延長後の基準づくりを意識して、能力・実績主義を徹底するために、人事評価結果にメリハリをつける試みが進められている。2020年度の人事管理運営方針では、本省局長級職員の職務内容と果たすべき役割を明確化し、これをブレイクダウンする形でそれ以下の職員の業績目標を設定し、業績評価を強化する動きがみられる。2021年夏までを目途に、再度、評価結果の分布を把握するとともに、評語区分の細分化を検討し、より能力・実績主義に近づくように改正するという（内閣人事局 2020: 1-3）。筆者としては、人事評価の見直しに加えて、地方自治体で導入が進んでいる昇任試験を実施することも一案ではないかと考える。

さらに、森友学園問題を受けて財務省は、再生

図1 特別職(政治任用職)の分類

政治家との兼職が可能な特別職	政治家との兼職が認められていない特別職
内閣総理大臣 国務大臣(内閣官房長官、内閣府特命担当大臣、復興大臣、各省大臣) 内閣官房副長官 内閣総理大臣補佐官(内閣官房) 副大臣(以下、内閣府、復興庁、各省) 大臣政務官 大臣補佐官	内閣法制局長官(内閣) 内閣危機管理監(以下、内閣官房) 内閣情報通信政策監 国家安全保障局長 内閣官房副長官補 内閣広報官 内閣情報官 内閣総理大臣秘書官 大臣秘書官(内閣府、復興庁、各省)

(出所) 国家公務員法2条3項、国会法39条に基づいて筆者作成。

プロジェクトとして、事務次官以下総括補佐以上の職員を対象に、多面観察(いわゆる360度評価)を導入するとした(財務省再生プロジェクト本部 2019: 13)。管理職に気づきの機会を与えることや風通しの良い組織づくりが目的であるという。「リーダーとしての行動」、「成果を挙げる組織運営」、「資源の有効活用」、「組織の規律」から評価し、結果が本人にフィードバックされる。

これに前後して、360度評価は、本省のすべての課長級職員約4,600人に導入されることとなり(内閣人事局 2019: 5)、2019年秋の人事評価から実施されている。結果は、フィードバックされるのみで、降格や異動などの処分はされないが、上司からのパワハラや不当な要求などが発見されやすくなる可能性がある。

人事制度が不透明で、一方的であるために、職員が評価結果や上司との関係に不安や猜疑心を持ち、極端な場合であるかもしれないが不正を行うといったリスクを軽減する取り組みを今後も進める必要がある。

## 幹部人事への首相官邸の関わり

幹部人事をめぐる首相官邸との関係も検討しなければならない。首相官邸が幹部人事に関与しているために、官僚が委縮し、仮に不当な要求があつ

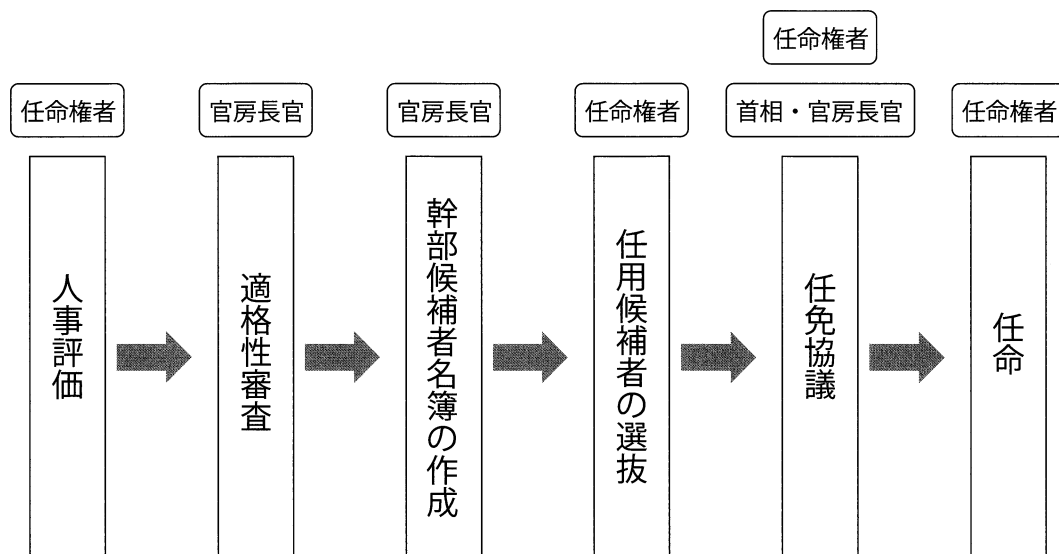
てもはねつけられないでいるのではないかという問題である。

首相官邸は、内閣官房を基盤とする政治家と公務員のネットワークで形成される。狭義には、首相と内閣官房長官、首相補佐官、首相秘書官、広義にはその他の内閣官房と内閣府の政治家と公務員を含む。図1のように、特別職は政治家の兼職が可能なものと、認められていないものに分類される。政治家の兼職が認められていない特別職には、通常、府省から公務員が出向して就任する。これらの、出向して首相官邸で勤務する公務員を「官邸官僚」と呼び、第2次安倍政権での影響力の強さが指摘される(森 2019)。

特別職とは、国家公務員法上の区分であり、国家公務員法が適用されない。国家公務員法が適用になる一般職には、政治的行為が禁止されるとともに、資格任用制が課され、意に反する不利益処分(免職等)が認められない。資格任用制では、採用時や昇任時に一定の能力を実証する手続きが求められている。特別職にはこうした制限が課されておらず、特別職の一部が上記の政治任用職であると考えられている。図1に記された者以外は一般職であり、内閣官房、内閣府職員も幹部職員以外是一般職である。

2014年に、内閣人事局が設置され、適格性審査と任免協議が導入された(図2)。この手続きの

図2 適格性審査から任免協議の流れ(イメージ)



(出所) 内閣人事局ウェブサイト ([https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji\\_kanbu\\_kanri.html](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_kanbu_kanri.html))。

対象は、審議官・部長級以上の約600人の一般職の公務員である。適格性審査と任免協議は、2000年代以降の政治主導の流れで、内閣機能を強化するために、府省の枠を超えて一元的に幹部職員を管理すること、幹部職員の適格性を判断することにある。しかし、2015年以降の幹部人事では、首相官邸による人事への介入、人事の「政治化」が指摘されるようになった(牧原 2016; 大下 2017; 出雲 2017)。

適格性審査は、人事評価結果をはじめとして任命権者である大臣から提出された情報に基づいて、標準職務遂行能力の有無を確認する(幹部職員の任用等に関する政令3条1項)。標準職務遂行能力は、例えば、事務次官について、倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率とされている。事務次官と局長とでは項目は同一で、高次元の調整と困難な調整といった違いが設けられている<sup>5</sup>。つまり、標準職務遂行能力の評価は、国民に向けて説明する意味合いとしては有意義だが、実際の選考を行う上では有効に機能しえない。

では、事実上の基準は何か。上記のように、人事評価結果には上振れ傾向が生じている。さらに、幹部職員の人事評価は、一般の職員以上に簡略化されており、事務次官級の職員については能力、実績

評価とも2段階、それ以外の幹部職員については3段階となっている(内閣人事局・人事院 2019: 42)。結果として、適格性審査では、人事評価の上位者として候補者が幅広くプールされ、大臣は府省の希望を伝えるものの、首相、内閣官房長官、大臣間で行う任免協議で幅広い裁量が生じているのではないか。この裁量が政治的介入につながるのではないか。

筆者は、適格性審査の基準の明確化を重視し、その基盤となる人事評価の見直しを主張してきた(出雲 2017)。政治主導と能力・実績主義が拮抗してこそ、適格性審査の意義があるからである。今後は、人事評価制度の見直しの中で、特に、幹部職員の人事評価は業績に重点を置いて詳細化し、適格性審査をできる限り客観化することが必要であるとする。

ただし、政治的介入といった時、国民の利益から考えると評価は難しくなる。2015年以降の幹部人事の特徴として、①女性の積極的な登用、②政権の重要政策や不祥事が起きたポストでの交流人事、③これまでの府省の固定的なキャリアパスに則らない人事、があげられる(出雲 2017)。③では、入省年次の逆転や若手職員の抜擢がみられ、これまでの府省のキャリアパスが固定的過ぎて柔軟性を

欠く慣行であり、環境変化に適合していないとも考えられる。他方で、首相秘書官経験者や首相からの信頼が厚い公務員の抜擢も見られ、キャリアを見据えていた官僚の不満や「忖度」につながりうるだろう。人事慣行も、職員の動機付けの変化や専門性への意識に沿ったものに見直す必要がある。

最後に、首相を支える人員が十分かという問題もある。首相や内閣官房長官が、選挙公約などで重視した政策を実現しようとする時、**図1**の政治任用職を中心に進めるが、必ずしも多くはなく、一般職の公務員に協力してもらわなければならない。政治任用職が少数である背景には、歴史的に、特別職が国家公務員法の適用を除外する「一般職以外の職」であり、政治任用職の位置付けを含めた定義が行われていないという制度上の問題がある。また、政治的には、これまで政治任用職を増加させようとした場合に、与党議員からは兼職要求が、野党議員からは給与水準の高い公務員の増加であり、行政改革に反するという指摘が起こりやすかった(出雲 2014)。

政治任用職の整備は反対を受けやすく、現状でも「官邸官僚」の存在などでその活動に懸念が生じるかもしれないが、一定数必要であるとも考えられる。逆に、未整備である状態が、本来は資格任用制の手続きである適格性審査にゆがみを生じさせているようにも見える。首相と内閣の人材面での補佐が必要であれば、政治任用職の拡大を図り、資格任用制が適用される一般職の公務員を政治的に任用するという問題が起こりにくい環境を整備する必要があると考える。■

#### 《注》

- 1 決済文書のうち、国有財産の処分に関する売払決議書は、財務省行政文書管理規則で列記されており、保存期間は30年と定められていた。
- 2 「行政文書の管理に関するガイドライン」(2011年4月1日、内閣総理大臣決定)の改正
- 3 「表2 否定的な傾向が見られた質問項目」。2017

年2月10日～2月28日にWebで行われた無記名の調査であり、有効回答数は15,907、係員級から課長級まで幅広く回答している。

- 4 一般職員について、能力評価のSが5.8%、Aが53.8%、Bが39.8%、Cが0.5%、Dが0.1%であった。業績評価では、Sが6.0%、Aが51.9%、Bが41.5%、Cが0.5%、Dが0.1%であった。幹部職員について、能力評価のAが85.7%、Bが14.3%、Cが0.0%、業績評価のAが78.8%、Bが21.2%、Cが0.0%であった。能力評価の評価期間は、2011年10月～2012年9月、業績評価の評価期間は2012年4月～同年9月である。各府省からおおむね50%のサンプルが調査されている。
- 5 「標準職務遂行能力について」(2009年3月6日内閣総理大臣決定)

#### 《参考文献》

- 出雲明子(2014)『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部。
- 出雲明子(2017)「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性」『東海大学紀要政治経済学部』49号、1-23。
- 稲継裕昭(1996)『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- 大下英治(2017)『安倍官邸「権力」の正体』KADOKAWA。
- 財務省(2018)『森友学園案件に係る決済文書の改ざん等に関する調査報告書』。
- 財務省再生プロジェクト本部(2019)「再生プロジェクト進捗報告」(2019年6月27日)。
- 人事院(2016)『平成28年度 年次報告書』(オンライン版)。
- 人事評価に関する検討会(2014)『人事評価に関する検討会報告書』(2014年2月7日)。
- 内閣人事局(2019)「平成31年度における人事管理運営方針について」(2019年3月27日、内閣総理大臣決定)。
- 内閣人事局(2020)「令和2年度における人事管理運営方針について」(2020年3月31日、内閣総理大臣決定)。
- 内閣人事局・人事院(2019)『人事評価マニュアル』(2019年9月)。
- 中村誠(2019)「国の公文書管理でなぜ問題が起こるのか：森友学園、加計学園問題の文書をめぐって」『臨床法務研究』22巻、69-92頁。
- 牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版社。
- 森功(2019)『官邸官僚—安倍一強を支えた側近政治の功罪』文藝春秋。

# 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）<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。

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。

