慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	報告二：アメリカ二大政党制における政治任用の機能と課題
Sub Title	
Author	菅原, 和行(Sugawara, Kazuyuki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2010
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.83, No.11 (2010. 11) ,p.126- 135
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事：平成二二年度慶應法学会シンポジウム：政党制をめぐる諸問題
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20101128-0126

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

報告二

アメリカ二大政党制における政治任用の機能と課題

釧路公立大学経済学部准教授　菅原和行

ただいまご紹介にあずかりました釧路公立大学の菅原和行でございます。本日の共通論題は「政党制をめぐる諸問題」と伺っておりましたので、現在の私の研究と関連づけまして、「アメリカ二大政党制における政治任用の機能と課題」というテーマで報告させていただきます。なぜ政治任用かと申しますと、一昨年から東京財団の現代アメリカ・プロジェクトという共同研究に参加しておりまして、そのなかで私は現代アメリカにおける政権移行、とりわけ政治任用の分析を担当しておりました。そのため、本日はその研究成果も踏まえて報告できればと考えております。

はじめに、アメリカの二大政党制における顕著な特徴として、民主党と共和党の競合関係とそれによる定期的な政権交代があげられます。こうした政権移行の過程では、政治任用によって約三五〇〇もの官職が入れ替わり、それによってその後の政権運営がかなりの程度方向づけられることになります。そのため、政権交代と政治任用は、二大政党制に付随する重要な問題として位置づけられます。政治任用の機能として、二大政党制のもとで定期的に政権交代が起こるなか、その時々の大統領が応答的な政府、すなわち大統領の意向が反映されやすい政府を構築し、抜本的な政策転換を可能とする点などがあげられます。一方、政治任用の課題として、近年は政治任用過程において激しい党派対立が見られ、候補者の承認過程が政治化・長期化している点などがあげられます。本報告では、政党制

との関連から、アメリカにおける政治任用の機能と課題について考察したいと思います。

そこでまずアメリカにおける政治任用の歴史的変遷を概観したいと思います。建国初期の政治任用は大統領の特権として位置づけられておりまして、独立革命の功労者や、財産と教養をもったエリートのなかから政府の高官が登用されていました。たとえば、財務長官のアレクサンダー・ハミルトンは独立戦争ではジョージ・ワシントン総司令官の副官でしたし、国務長官のトーマス・ジェファソンはバージニアの大地主でした。そのため、建国初期の官僚制は同時代のイギリスと同様に、エリート中心の特権的官僚制であったと言われます。こうした政治任用の権限は、その後、合衆国憲法第二条二節において規定されました。これによって大統領には連邦政府の官職任命権が与えられ、上院には大統領の決定に対して助言と承認を与える役割が付与されました。

一九世紀になりますと、政治任用には猟官制の性格が顕著に見られるようになります。猟官制が拡大した背景として、第一に民主政治の拡大があげられます。アメリカでは一八三〇年代には全州的に白人男子普通選挙権が普及し、大衆政党が発達しました。また、ジャクソニアン・デモクラシーの影響により、市民の政治参加と官僚制の民主的統制が推進されました。これにより、当時のアメリカでは、同時代のヨーロッパ諸国とは対照的に非特権的官僚制が発達しました。第二の背景として、移民の流入があげられます。とりわけ、一九世紀中葉以降にはアイルランド系移民、二〇世紀初頭には南欧・東欧系移民が増加することになりました。こうした移民の票を集めるため、都市部を中心にマシーン政治が発達し、そのなかで猟官制が拡大することになりました。

このように猟官制が拡大した要因として、猟官制の積極的機能がしばしば指摘されます。第一は、応答性の確保です。猟官制では非公選の官職は任命権者の裁量によって任用されるため、応答性に優れた政府の構築が可能となります。そのため、官職任命権を用いて党内の結束を強化し、党勢の拡大が図られました。第二は、民主的統制の機能です。猟官制では特権階級ばかりでなく、広く一般市民にも公職に就く機会を与えることにより、官僚制の民主的統制を実現しました。

当時、公務は人並みの知性があれば誰でも遂行できるものであり、一部の人間が同じ職務に長く留まることの弊害のほうが大きいと認識されていました。

一方、猟官制の拡大により、さまざまな問題も生じました。第一は、公職の党派化です。猟官制において公務員に求められるものは政治的忠誠であり、その地位は政治家や政党に従属したものでした。そのため、当時の公務員は、政治家から選挙活動の手伝いや政治献金を強要され、それに背けば容易に解雇されるといった、きわめて脆弱な立場に置かれていました。また、こうした公職の党派化は金権政治や政治腐敗の温床にもなりました。第二に、公務の専門性や継続性が阻害されました。素人による行政では専門的な業務の遂行は困難でしたし、政権交代のたびに大部分の官職が入れ替わるため、行政の継続性も阻害されることになりました。

こうした猟官制の弊害に対処するため、一九世紀後半にはイギリスの公務員制度改革にならい、アメリカの行政機関にも資格任用制が導入されました。両国の公務員制度改革は猟官制の打破を目的としている点では一致していましたが、実際には非常に対照的な背景から推進されました。イギリスの公務員制度改革は、一部の特権階級が猟官制によって官僚制を支配していたことへの批判から、一般の民衆にも公務員試験を受ける機会を与え、公職を広く開放することを目指したものでした。つまり、イギリスでは資格任用制は行政の専門化、効率化ばかりでなく、民主的統制を実現する手段と見なされていました。一方、アメリカでは政治家が猟官制によって民衆に官職を分配するほうが民主的統制に資すると捉えられていたため、公務員制度改革ではもっぱら行政の専門化、効率化といった側面が重視されました。

こうした背景の違いは、その後、両国における政治任用制のあり方を特徴づけることになります。イギリスでは資格任用制は民主的統制を実現する制度として認識されていたため、その後は幹部公務員を含めてほとんどの官職に資格任用制が適用され、政治任用は指揮命令権をもたない大臣の特別顧問等に限定されることになりました。一方、アメリカでは資格任用制によって行政の専門化、効率化は図られましたが、政治任用のもつ応答性や民主的統制の機能はその後も重視され、現在でも政策決定を担う要職の多くは政治任用に

よって登用されています。

このように現代アメリカの政治任用制は、単なる猟官制の残滓ではなく、政府の応答性や民主的統制を実現する制度として、同国の政治・行政において一定の役割を担っています。もちろん時代の変化とともに、政治任用制の形態には変化が見られました。現代の政治任用制では政治任用職が官職全体に占める割合は大幅に減少し、分布も執政部の上級官職などに限定されるようになりました。一九九〇年代以降、連邦政府における政治任用の総数は三五〇〇前後で推移しており、全職員に占める割合は約〇・一％にまで減少しています。また、任命権者の裁量を維持しつつも、猟官制のように非公式かつ人格的なものではなく、高度に制度化されたものへと変容しました。さらに、猟官制に見られた反知性主義的、論功行賞的な性格は弱まり、シンクタンク、民間企業、法律事務所、大学等における専門家、または現役の公務員が政治任用職の新たな供給源となりました。

それでは、ここまでの議論を踏まえ、オバマ政権の政治任用について考察したいと思います。オバマは大統領就任前から超党派主義の立場を明確に打ち出していました。これは党派や人種の違いを超えた国民の統合という理想を掲げているだけではなく、経済・金融危機、アフガニスタン・イラク情勢、医療保険改革といった諸課題に対処するための現実的な要請によるものでした。こうした超党派主義は政治任用にも見られ、たとえば、予備選を戦ったヒラリー・クリントンを国務長官に起用したのをはじめ、共和党関係者であるロバート・ゲーツとレイ・ラフッドをそれぞれ国防長官と運輸長官に抜擢し、さらに多くの要職にエスニック・マイノリティや女性を登用しました。

このように政権発足当初の政治任用では、オバマの意向に沿った超党派の人事が実現していましたが、その後は共和党との対立が先鋭化するなか、政治任用過程も困難な状況に直面することになりました。実際に、オバマ政権では上院の承認過程が大幅に遅れており、ワシントン・ポスト社の調査によれば、二〇一〇年五月二日現在、行政部では上院の承認が必要な官職のうち、すでに承認を得たものは七二・一％に止まります。こうした遅れの主な要因は、共和党による承認過程の妨害です。近年、承認過程の妨害は議会戦術

の一つに位置づけられるようになり、野党は政権を攻撃し、さまざまな譲歩を引き出す手段として用いています。承認過程の妨害では、主にホールドという手法が使われます。これは上院議員が多数党院内総務に対して事前に法案審議や承認手続きの中断を申請し、認められた場合には多数党院内総務が認めた期間もしくは議員本人が解除するまでの間、当該案件を中断させることができるという非公式な慣習です。こうしたホールドの濫用を背景として、近年、上院では承認過程の政治化と長期化が顕著に見られます。

その典型的な例が、財務省等の経済関連機関における人事でした。オバマ政権では経済・金融危機への対応から経済関連機関の人事を優先的に進めましたが、財務長官に起用されたティモシー・ガイトナーは上院の承認過程において自身の納税漏れなどを指摘されたうえ、就任後も金融機関等への救済策に関して批判を浴びていました。こうしたなか、オバマ自身も財務長官職を交代させることもなく、金融危機に抜本的な解決策を見出せずにいました。そのため、その後、経済関連機関の政治任用ではたびたびホールドが行使され、経済・金融危機への迅速な対応を迫られていたにもかかわらず、多くの要職は空席の状態が続きました。たとえば、国際金融担当財務次官に指名されたラエル・ブレイナードは、納税の遅れや自宅とオフィスを共用していたことなどを批判され、承認まで約一年間を要することになりました。

政治任用過程の停滞は、その他の機関でも見られました。たとえば、国家安全保障局長のキース・アレクサンダーはサイバー司令部の長に指名されましたが、国家安全保障局長が軍の指揮を兼務することへの懸念から約七カ月間承認が延期されました。また、エロール・スターターは交通安全保障局長に指名されましたが、同局の職員に団体交渉を認めることに反発した共和党議員によってホールドが行使され、長く上院の承認が得られないなか、最終的に指名を辞退しました。

承認過程の遅れは行政部ばかりでなく、連邦裁判所の人事にも見られました。オバマ政権では上院において民主党が多数を占めているにもかかわらず、二〇一〇年四月七日時点で承認を得た連邦裁判官はわずかに一八名でした。同時期に第一期クリントン政権では四六名、第一期G・W・ブッシュ政権では四三名が承認を済ませており、オバマ政権による承認過程の遅れが

うかがえます。

さらに、ホールドは民主党と共和党との党派対立から行使されるばかりでなく、しばしば各議員が個人的な利益誘導を行う際にも用いられています。たとえば、一般調達局長に指名されたマーサ・ジョンソンの人事では、クリストファー・ボンド上院議員が、選出州のミズーリ州カンザスシティ市における連邦施設の建設計画が着実に進行していることの確証が得られなければ承認手続きには応じられないとしてホールドを行使し、手続きが半年以上中断されました。また、リチャード・シェルビー上院議員は、空中給油機の製造工場と対テロ・センターの建設を選出州のアラバマ州に受注させることを求め、七〇以上のすべての承認案件に対してホールドを行使しました。

こうしたホールドの濫用に対しては、民主党ばかりでなく、共和党の議員からも批判の声があがっています。ただ、ホールド自体が非公式の慣習であり、強制力を持った規制の導入が難しいため、議員間の合意によってホールドに期限を設けることや、対象を限定して行使することなどが提案されています。しかし、いまだ抜本的な解決には至っていないのが現状です。

承認手続きの停滞に対し、オバマが講じた手段が休会中任命でした。これは議会の休会中に上院の承認を経ずに、次の会期が終了するまでの間、候補者を当該官職に任命することができる制度です。二〇一〇年三月、オバマはこの制度を利用し、一五名の候補者を任命しました。しかし、本来、休会中任命は緊急時を想定した例外的な措置であるため、これによって上院の承認手続きを回避したことに関しては、共和党議員から強い批判を浴びることになりました。

このように現代アメリカの政治任用制では、上院における承認手続きの政治化、長期化が顕著に見られます。そうしたなか、オバマ政権の政治任用では、かならずしも大統領の意向が十分に反映されているとはいえず、また現在でも多くの要職が空席の状態であり、応答的な政府の構築は困難な状況が続いています。一部には超党派主義の立場を反映した積極的な人事も見られましたが、承認手続きが遅れるなかで共和党との対立を回避した人事も多く見られました。

一方、オバマ政権の政治任用において評価できる点として、エスニシティや性別等の多様性に配慮した点があげられます。二〇一〇年五月二日現在、行政部に

おける政治任用職の人種構成は、白人五九・二％、アフリカ系一二・七％、ヒスパニック系八・九％、アジア系四・一％、また性別構成は、男性六七・七％、女性三二・七％であり、従来の政権以上にエスニック・マイノリティや女性を積極的に登用しています。

ここまでアメリカにおける政治任用の機能や課題について、とくに政党制との関係に焦点を当てて考察してまいりました。現代アメリカの政治任用は、単なる猟官制の残滓ではなく、応答性の確保や民主的統制といった積極的な機能を担っています。一方、オバマ政権の政治任用に見られるように、近年では上院の承認過程が政治化、長期化しており、このことが政権運営に多大な影響を及ぼしています。こうしたアメリカの政治任用制が、イギリスや日本のような政治任用の少ない制度と比べて、優れているか否かといった点は一概に判断することはできません。ただ、本報告の考察からも明らかな点として、アメリカでは政治任用制が歴史的に同国の政治・行政の中心に組み込まれ、二大政党制やその他の制度と不可分な関係のなかで発展してきたこと、また、政治任用制の変遷には同国における民主政治のあり方がつねに反映されてきたことがあげられるかと思います。

報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

［付記］　本報告の内容は、その後、菅原和行「現代アメリカにおける政治任用制の動態」東京財団ウェブ・サイト「政策研究（アメリカ）―論考」（二〇一〇年九月一〇日掲載）および菅原和行「政治任用の特徴」久保文明、東京財団現代アメリカ・プロジェクト編著『オバマ政治を採点する』（日本評論社、二〇一〇年）として発表されました。

参考文献（報告において参照したもの）

Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000).

Achenbach, Joel and Amy Goldstein. "For Political Appointees, a Trickle-In Theory: In Awkward Phase, Newbies Are Getting Oriented Amid Still-Empty Cubicles," *The Washington Post*, January 24, 2009.

Barnes, Robert and Anne E. Kornblut. "Obama Picks Kagan for Supreme Court: Solicitor General would be Break with Tradition as a Non-judge," *The Washington Post*, May 10, 2010.

Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United State Senate, Committee on Government Reform, House of Representatives. *United States Government Policy and Supporting Positions*, 1960-2008. http://www.gpoaccess.gov/plumbook/ (accessed May 15, 2010).

Friedman, Dan. "No Holds Barred," *National Journal*, January 23, 2010.

Kamen, Al. "Why Am I Opposed? Ask my Esteemed Colleague," *The Washington Post*, February 10, 2010.

Kamen, Al. "At Labor Dept., Some Labor Unrest," *The Washington Post*, April 7, 2010.

Kamen, Al. "On the Plus Side, the Robe-and-gavel Savings Are Huge," *The Washington Post*, April 23, 2010.

Klein, Ezra. "Why Obama Can't Fire Geithner," *The Washington Post*, February 14, 2010.

Kornblut Anne E. and Robert Barnes. "Obama to Weigh Abortion View: But He Says He Won't Impose Litmus Test on Candidates for Justice," *The Washington Post*, April 22, 2010.

Mackenzie, G. Calvin ed. *Innocent until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001).

Nakashima, Ellen. "NSA Chief Faces Questions about New Cyber-Command: Alexander Set to Testify before Senate Panel on his Stalled Nomination" *The Washington Post*, April 15, 2010.

Oleszek, Walter J. "Proposals to Reform 'Holds' in the Senate," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, December 20, 2007. http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31685.pdf (accessed May 30, 2010).

Pfiffner, James P. *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running Second Edition, Revised* (Lawrence: The University Press of Kansas, 1996).

Shear, Michael D. "Failed Attack Renews Concerns Over Lack of TSA Chief: Transportation Security Agency Unable to Adapt to Threats, Critics Say," *The Washington Post*, December 30, 2009.
United States Office of Personnel Management. *Federal Employment Statistics, Employment and Trends 2008*.
https://www.opm.gov/feddata/html/empt.asp (accessed December 6, 2008).
Van Riper, Paul P. *History of the United States Civil Service* (Westport: Greenwood Press, 1976).
"The Recess Mess: A President Shouldn't be Forced to Make Appointments When Congress Isn't in Session," *The Washington Post*, April 3, 2010.
washingtonpost.com, "Head Count: Tracking Obama's Appointment."
http://projects.washingtonpost.com/2009/federal-appointments/ (accessed June 4, 2010).
足立正彦「オバマ政権の特徴」久保文明編著『オバマ大統領を支える高官たち―政権移行と政治任用の研究―』（日本評論社、二〇〇九年）。
稲継裕昭他「アメリカ合衆国の公務員制度」村松岐夫編著『公務員制度改革―米・英・独・仏の動向を踏まえて―』（学陽書房、二〇〇八年）。
稲継裕昭他「イギリスの公務員制度」村松岐夫編著『公務員制度改革―米・英・独・仏の動向を踏まえて―』（学陽書房、二〇〇八年）。
今里滋『アメリカ行政の理論と実践』（九州大学出版会、二〇〇〇年）。
植村隆生「米国連邦公務員制度とその変容（五）～（七）―国防総省の公務員制度改革を契機として―」『自治研究』第八三巻第三―五号、二〇〇七年。
久保文明「アメリカの民主主義と政権移行」久保文明編著『オバマ大統領を支える高官たち―政権移行と政治任用の研究―』（日本評論社、二〇〇九年）。
ジョヴァンニ・サルトーリ著、岡沢憲芙、川野秀之訳『現代政党学―政党システム論の分析枠組み―［普及版］』（早稲田大学出版部、二〇〇〇年）。
菅原和行「アメリカ政治任用制の過去と現在」久保文明編著『オバマ大統領を支える高官たち―政権移行と政治任用の研究―』（日本評論社、二〇〇九年）。
菅原和行「現代アメリカにおける政治任用制の動態」東京財団ウェブ・サイト「政策研究（アメリカ）―論考」（二〇一〇年九月一〇日掲載［報告時は未掲載］）。

http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=637（二〇一〇年九月二二日確認）。
菅原和行「政治任用の特徴」久保文明、東京財団現代アメリカ・プロジェクト編著『オバマ政治を採点する』（日本評論社、二〇一〇年［報告時は未刊］）。
菅原和行『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、二〇一〇年［報告時は未刊］）。
田中秀明「専門性か応答性か―公務員制度改革の座標軸（上）―」『季刊行政管理研究』第一二六号、二〇〇九年。