

アメリカ政治と比較研究

——人事における政治と行政の距離を手掛かりとして——

芦 立 秀 朗

目次

はじめに 日常生活における「比較」…教授の一家言と「スポーツの街」の貢献者

第一章 なぜ人事を見るのか…選挙にも試験にもよらない人事の意味

第二章 比較の第一の意義…一般的法則発見への手がかり

第一節 英米の資格任用制採用の背景…比較により明らかになる共通点

第二節 日本における行政職員人事の歴史をどう解釈するか

第一項 戦前日本の官僚制度の概観

第二項 官位乗っ取り騒動と文官任用令の改正

第三項 文官分限令による高級官吏の更迭と文官分限令の改正

第四項 戦後初期における「政治の排除」

第五項 近年の改革

第三節 小括

第三章 比較の第二の意義…諸要因を制御した因果的推論を行うために

第一節 政治任用とハリケーン・カトリーナの悲劇

第二節 制御の意味とは

第三節 政治任用が行政のパフォーマンスをどう変えるのか…先行研究の知見から

第四節 日本の行政研究への示唆…展望

まとめ 事例を束ねる理論の役割

はじめに 日常生活における「比較」…教授の一言と「スポーツの街」の貢献者

著者は京都産業大学の在外研究員として、二〇〇八年八月から二〇〇九年八月までの一年間、アメリカ合衆国ペンシルバニア州ピッツバーグ市にあるピッツバーグ大学で研究を行った。ピッツバーグに赴くのは二〇〇八年夏が初めてだった訳ではない。二〇〇一年夏から二〇〇四年一月までピッツバーグ大学院生として在籍し、また京都産業大学の世界問題研究所員として二〇〇八年春にピッツバーグに出張に伺う機会もあった。本稿はピッツバーグ滞在を通じて学んだ比較研究の方法論について考察するものである。⁽¹⁾

比較研究というと様々な大学に置かれている「比較政治学」の講座のことを想起する皆さんが多いと思う。しかしここで言う比較とは対象としての比較ではなく、方法としての比較であるので注意してもらいたい（建林・曾我・待鳥二〇〇八、二六）。比喩的に言うとなれば、ドイツ法やアメリカ政治学といった領域がそれぞれ「ドイツ料理」や「アメリカ料理」について学ぶ学問だとすれば、比較研究というのはドイツ料理を食べる時にもアメリカ料理を味わう時にも必要になってくる、ナイフ・フォークの使い方方に該当する。そうは言っても、イメージが湧きにくいと思うので、ここではピッツバーグでの二つの出来事を導入にして説明する。

ピッツバーグでお世話になった教授に大変食通の先生がいらっしゃった。ある時先生と話をしていたら、「私の理論では、料理の美味しい国の軍隊は弱い」との発言が飛び出した。⁽²⁾先生の持論によると、料理が美味しい国の軍の人間は砂漠などの過酷な環境にあってもたき火でパスタを茹でるところから始めたり、手の込んだことをするので急襲に弱いとのことである。その一方で、料理の美味しくない国の兵は、食べ物の美味しい地域を占領したいという意欲が旺盛であるため強いということらしい。先生が想定していたのは、イタリアとアメリカのことであった様で、だからアメリカ軍は強いというのが結論であった。同様にイタリアは兵力が弱いと主張したかった様だ。発言の主は生まれも育ちもアメリカであるから、ステレオタイプというのではなく、何か思うところがあつてのことであろう。アメリカの食事が美味しいかそうでないかは、個々人の判断に任せるとして、この先生の発言で興味深いのはアメリカとイタリアの比較の中から、兵力に関する一般的な法則を見つけ出そうとしている点にある。⁽³⁾

また、ピッツバーグに籍を置くプロのスポーツチームとの関係では次のような出来事もあつた。

二〇〇八年から二〇〇九年にかけての一年は、バラク・オバマ大統領が誕生したり、未曾有の世界金融危機が発生したりとアメリカにとって文字通り大きな「変化」の年となつた。二〇〇八年で市制二五〇年を迎えたピッツバーグにとつても、二〇〇八年から二〇〇九年にかけての一年は大きな節目の年となつた。しかし、そうした政治経済を離れて、「スポーツの街」というイメージが定着したこともピッツバーグにとって忘れられない年となつた。アメリカで好まれるプロスポーツと言えば、アメリカンフットボール、アイスホッケー、野球、バスケットボールである。この内、アメリカンフットボールとアイスホッケーでピッツバーグに籍を置くチームが全米一になつたのである。二〇〇九年二月にはアメリカンフットボールの王者を決めるスーパーボウルでピッツバーグ・スティーラーズが劇的な逆転勝利を収め、六月に開催されたスタンレーカップではピッツバーグ・ペンギンズが最終戦までもつれ込んだアイスホッケーの全

米覇者決定戦を制して優勝を決めたのである。複数の競技でプロスポーツを抱える都市が限られているということもあるが、同じ年に全米一のチームが同じ都市から二つ誕生するということはまれであり、ピッツバーグでは「スポーツの街ピッツバーグ」であるとか「草の上でも氷の上でも俺たちは負けない」というフレーズを印刷したシャツが売られていた。

この直後、大学の友人達と誰がこうした幸運をもたらしたのかという議論になった。別の街からやって来た一回生は自分だと言い張り、在外研究でたまたま滞在した自分のお陰ではないかと著者は異を唱えた。勿論、複数のチームが同年に全米一になるという結果を説明する上で制御するべき要因は様々あるので、誰がついていたのかという議論は学術的ではないのであるが、そうした留保を付けた上で一回生と著者のどちらの言い分が正しいか決着をつける一つの方法は、著者が帰国し当該一回生だけがピッツバーグに滞在するという状況下で、プロスポーツの優勝チームが再度誕生するかどうかを観察するという方法である。

以上の二つの出来事はどちらも些細なものである。しかしながら、比較研究という方法論の本質を端的に表現している点が面白い。比較の意義は大きく分けて二つあると考えることが出来る。比較の第一の意義は「一般的法則発見への手掛かりの提供」であり、最初の逸話の様に、料理の美味いまずいと言うことと軍の強弱を、必ずしも因果関係ではないにせよ、結びつける時に役に立つ。第二の意義は「諸要因を制御して因果的な推論への道筋をつけてくれること」である。どちらも、理論・法則を作り上げて、強化していく上で大切なものである。本稿では、これらの二つの意義について人事（主として行政職員の人事）を例にしながら説明を加えていくが、その前に次章で人事行政を見る意義について考えたい。

註

(1) 本稿は、二〇〇九年一月三〇日に開催された京都産業大学法学会秋季講演会で、「アメリカ政治と比較研究」という題で著者が行った講演の内容を發展させたレビュー論文である。教材としての意味付けもあるために、やや変則的な形式になっていることは予めご了承願いたい。こうした形での掲載を歓迎して頂いたことを法学会に深謝する。

(2) ここで言う「理論」とは「記述的推論」のことである。詳しくは第二章以降を参照のこと。

(3) もう一点大学教育との関連で興味深いこととして、「私の理論では (Theory tells) …」という表現方法を上げることができる。こうした言い方は、大学院生も日常会話でよく用いる。突飛な発想であっても、仮説を立てて、それを検証するというアメリカ政治学教育の一端を垣間見ることができる。政治学における独自のトレーニングの重要性に関しては、大嶽(一九九四)などが指摘している。

第一章 なぜ人事を見るのか…選挙にも試験にもよらない人事の意味

本稿が人事を例として比較研究という方法を考察するのはなぜか。それは、人事が他の領域と比べた場合に逸脱例 (deviant case) と考えることが出来るためである。各国・各機関それぞれ興味深い特徴を有しているために、人事においてはややもすればそうした相違点が注目されがちである。しかしその一方で、類似点も確かに存在する。そうした共通点は比較という過程を経て初めて明らかになるのである。そして、逸脱と考えられる領域で、逸脱が逸脱ではなく常態であると示すことは理論の深化に大いに貢献するのである。こうした一連の作業は、安易な特殊論を克服する上でも意義があると言えよう。

アメリカは選挙の国というイメージがある。州の最高裁判事を選挙で選ぶ所があることを考えればそれもあながち誤ったイメージではない。しかしながら、その一方で選挙にも試験にもよらない公職の人事が行われることが今日でも

まればない。二〇〇八年大統領選挙直後のブラゴジュビッジ・イリノイ州知事逮捕劇は、そうした人事にまつわるスキャンダルであった。オバマは大統領就任直前まで連邦上院議員（イリノイ州選出）であった。国会議員でないとい行政の長になれない日本型の議院内閣制とは異なり、アメリカでは議員が議員を兼務しながら行政職に就くことができないため、オバマは上院議員職を辞めることになった⁽⁴⁾。イリノイ州では、空席となった上院議員職を埋めるのは州知事の権限であった。ブラゴジュビッジは後任人事を巡って賄賂を要求したとされる。選挙による人事（大統領選挙）の陰で、選挙にも試験にもよらない人事が無視できない影響を及ぼしていることを再認識させる事件であった。

アメリカの人事を見ると政治任用された者は、「国民からの直接選挙で選ばれた政治家でなく、また、採用試験による専門能力の検証も経ていない」ために、正統性を如何に確保するかという問題に常に直面してきたことが分かる（村松二〇〇八、七一）。政治任用された者の正統性に関するこうした知見は日本についても当てはまると言えよう。例えば、小泉政権下で内閣府特命担当大臣を務めた竹中平蔵教授は国会議員になることで自民党内からの批判をかわそうとした。逆に、鳩山政権・菅政権で法務大臣を務めた千葉景子参議院議員は二〇一〇年の参議院選挙で落選し、民間出身の大臣となって以降は死刑執行に際して「選挙に落ちた人間がそんな事をする資格があるのか」と批判を浴びることにした。憲法では国務大臣の過半数が国会議員でなくてはならないことを定めているに過ぎないのである以上、大臣職の選挙に立った訳ではない竹中や千葉が、選挙の結果によって大臣の資格を問われる必然性は技術的にはない。しかしながら、正統性の確保という点では当選することが重要だったのである。こうした政治任用者の苦労には日米の共通点が存在する。

では日本では政治任用はあまり見られなかったのであるか。そうではない。どの試験によって採用されたかによってキャリアとノンキャリアが区別されてきた日本においても、明治時代以降、政治任用は様々な形で行われてきた。そ

うした事実を看過して、キャリア官僚の再就職慣行である「天下り」や選挙のみに注目するとしたらそれは人事の多様性を矮小化していると言えよう。

選挙にも試験にもよらない人事は日本でもアメリカでも行われてきた。そうであるとすれば人事を巡る力学に関して何かしらの類似点を見出すことが出来ると考える。そこで本稿では、人事に注目して比較研究の役割を考えるのである。

註

(4) 従って、アメリカには「政治家が就任するという意味での『政治』任用はない」と言えよう(村松二〇〇八、六五)。

第二章 比較の第一の意義…一般的法則発見への手がかり

比較の第一の意義は特殊論を越えた一般的法則の発見にある。冒頭の事例で言えば、料理の味と軍事力の関係の究明に当たる。「料理が美味しい」という概念は主観的であるが、それでも「アメリカと比べて」という基準を明らかにすることによって、操作化がしやすくなる。比較という作業が一般的法則の発見に役立つ好例であろう。

こうした法則は、原因と結果の関係を示す因果的推論と考えることも不可能ではないが、必ずしも原因と結果の関係にはなっておらず、事実の記述の域を出ていない。卑近な例で言えば「○○県人は勤勉だ」という様な記述的推論の一種であると考えられる。本章では、行政職員人事において「政治主導」と「政治の排除」という二つの間を揺れる振りが各国に存在することが、比較によって明らかとなることを示す形で、比較が一般的法則発見にいかに関与するか説明する。

第一節 英米の資格任用制採用の背景…比較により明らかになる共通点

アメリカの猟官制は、大統領選挙に勝った政党が狩猟の獲物を分け与える様に官職を分け与えるということの意味した。大統領選挙の度に行政職員が多くが入れ替わったのである。こうした人事は民主主義を追求した結果とも言えるが、その弊害が次第に明らかになることとなる。その弊害が表れた最大の悲劇が一八八一年の現職大統領の暗殺であった。共和党の大統領ガーフィールドが、失意の官位求職者に銃撃され、その傷がもとで亡くなるという衝撃的な事件が発生したのである。彼はガーフィールド大統領が選挙戦で当選の暁には官職を保障すると約束したと考え、それが叶わないと分かって凶行に及んだとされている（真淵二〇〇九）。

公務員制度改革はかねてからアメリカにおける大きなイシューであった（ルイス二〇〇九）。大統領の暗殺直後の一八八三年にペンドルトン法が成立し、資格任用制が採用されることになった。中間選挙で共和党は大きく議席を減らしたので、次期大統領選挙で共和党が民主党に敗れることを危惧した共和党が、民主党に人事でしっぺ返しをされない内に中立的な官僚集団を形成しようとしたという指摘もある（西尾二〇〇一）。そうした点では、ペンドルトン法は対民主党戦略であったという見方もできよう。しかしながら、法律制定のそもその動機がどうであったにせよ大統領の暗殺ということが大きな衝撃であったことは疑う余地がない。但し、注意が必要なのは、こうした改革の後も、長官以下多くの政治任用者が存在するのが、アメリカの行政の特徴だということである。

政治と行政の距離はペンドルトン法以降も政権によって近づいたり遠ざかったりした。近年の傾向を分析したルイスの研究によれば、民主党のカーター政権期で増加が顕著であったものの「一九六〇年から二〇〇四年までを見れば、政治任用者の増加は民主党政権でも共和党政権でも起きている」とのことである（ルイス二〇〇九、一一八）。

アメリカより先に、イギリスでも資格任用制が採用されていた。アメリカほど血塗られた歴史でないにせよ、イギリ

スが資格任用制を採用した背景にあるのも、アメリカと同じく民主主義の行き過ぎに対する懸念であった。イギリスでは資格任用制の採用以前は、情実人事と呼ばれる行政職員人事が行われていた。絶対王制の時代から共和制に移行し、それまでの様に君主に忠誠を誓う官僚集団ではなく、議会勢力に親和的な行政職員が求められる様になった。民主主義の発展と軌を一にするこうした動きは他方で人事が政治的に利用されるリスクも伴った。政権が変わる度に行政職員の入れ替えが行われる中では、安定した官僚機構が生まれにくいことへの危機感が声高に叫ばれた。そして、一八五三年のノースコート・トレヴェリアン報告を受けて、イギリスは資格任用制に移行した（西尾二〇〇一）。

そのイギリスでも議員が行政官になる訳でも試験による任用でもない政治任用が見られる。首相が任命する特別顧問と各省大臣が任命する特別顧問がそれに当たる。ブレア労働党政権が発足した時に、それまで保守党政権が長く続いていたために官僚の中立性を疑わしく思ったブレアを中心に特別顧問を増やした（坂本二〇〇三b、一〇六一―一〇七）。

どの政党が政権を担っても中立的に政権を支えるというイギリス公務員のイメージとは逸脱が見られる。アメリカとイギリスを比べて明らかとなることは、民主主義の行き過ぎを客観的試験を伴う資格任用制でもって正そうという動きが見られたという共通点があると言うこと、さらに資格任用制採用以降も政治任用はなくならなかったことである。こうした共通点がその他の国でも見られる一般法則に近いものであることを示す上で、別の事例を選択して比較するという作業は有益である。ここでは日本の行政職員人事を戦前まで遡り、日本の歴史もまた英米と類似性を持つか検討する。

結論を先に述べると、アメリカやイギリスで見られたような政治と行政の距離を巡る動きは特殊なものではなく、日本でも見られた。このことにより、政官の距離に関する「振り子」は遍在する可能性が示唆される。

第二節 日本における行政職員人事の歴史をどう解釈するか

第一項 戦前日本の官僚制度の概観

日本の場合、資格任用制が確立されたのは、一九四〇年代後半とされている。一九四七年に国家公務員制度が整備され、一九四八年には中央で独立に人事行政を扱う人事院が新設されたからである。しかしながら、今日のキャリア官僚に相当する高等官は明治時代から既に存在していた。

ここで戦前の官僚制度について概観する。戦前の行政職員は「天皇の官吏」と呼ばれた。民法上の契約により採用される雇・傭人を別として、行政職員集団は天皇が自ら任命する次官級の勅任官、総理大臣が天皇に上奏して任命する局長級の奏任官、各省大臣が総理大臣を経て上奏し任用する判任官と三種類に大別することが出来た（稲継二〇〇五）。

この内、勅任官と奏任官を高等官と呼んでいた。後で述べる通り、高等官は高等文官試験の合格者である。戦後のキャリア官僚制度が試験の枠による慣習的なものであったのに対して、戦前は上級職とそれ以外が制度的に区別されていた点に大きな違いがある。高等官が使うトイレとそれ以外の職員が使うことが出来るトイレが内部で分けられていたため、入り口が一つだが出口が二つという意味で、「ズボン」と呼ばれていたなど、高等官が制度的に厚遇されていたことを示す逸話には事欠かない（川手二〇〇五、一一・真淵二〇〇九、三三）。こうした高等官の存在にも関わらず資格任用制の成立を一九四〇年代にまで遅めて考えるのは、雇・傭人などが役所に存在したからである⁽⁵⁾。

しかしながら、政官の距離を巡る政党勢力とそうでない勢力（元老や軍）の間での対立は明治時代から見られた。政党勢力による人事への関与が強化されるとそれに対する反作用として政治家以外の勢力が政治を排除しようとする流れが存在したのである。これを単なる政治家の腐敗と一蹴することはたやすいが、英米との比較の中で考えると、学問的な位置付けを与えることが出来ることに気付く。

第二項 官位乗っ取り騒動と文官任用令の改正

明治二六（一八九三）年の文官任用令によって、奏任官は高等文官試験合格者となる。しかしながら、勅任官に関しては当初はそうした制限は課されておらず政治任用の余地が残されていた。それを上手く用いて人事を支持拡大の為に使ったのが、明治三一（一八九八）年に発足した第一次大隈重信内閣いわゆる隈板（わいはん）内閣であった。⁽⁶⁾ 首班こそ議会に議席を有さないものの、初めての政党内閣として誕生した内閣であった。この隈板内閣が誕生した背景には、地租増税を巡る元老と政党勢力の対立があった。第三次伊藤博文内閣による地租増税法を議会多数派の自由党と進歩党が否決したが、その勢いを勝って自由党と進歩党が合併して憲政党を作ったために、非政党勢力側は一度政権を政党勢力に預けることにしたのである。結党間もない憲政党は隈板内閣発足直後の衆議院議員総選挙で圧勝した。総選挙での勝利を受けて、隈板内閣は行政職員人事における政治任用を開始したのである（広見一九九七）。

国務大臣のほとんどが政治家であるのは政党内閣という定義上言うまでもないが、事務次官ポストを憲政党に近い人間で占領した。例外は大蔵次官くらいであった。その他にも、主要な局長のポスト（外務省通商局長、内務省北海道局長など）を憲政党の前身である旧自由党と旧進歩党の黨員で仲良く分け合ったのである（広見一九九七）。

行政に関する専門知識に乏しい人間が要職に送り込まれたため、行政の現場は混乱したと伝えられる。もっとも、一度否決したはずの地租改正に手を加える必要が生じたことや、いわゆる「共和演説事件」後の人事を巡る旧自由党と旧進歩党の間の対立などがきっかけとなり、隈板内閣は半年足らずで幕を閉じることになった（広見一九九七）。隈板内閣による人事の混乱を目的の当たりとして、次の第二次山県有朋内閣は文官任用令を改正し、勅任官は奏任官からの登用にすることとした。つまり、勅任官は高等文官試験合格者とされたのである（西尾二〇〇一）。

こうした制度改革を経て、明治四〇（一九〇七）年以降には、「各省次官はほとんどすべて高等試験合格者になっ

た」のである（西尾二〇〇一、一〇〇）。また、国務大臣に関しても「大正元（一九一二年）以降になると、この種の次官経験者から大臣に任命される人々が続出し始めたのであった」（西尾二〇〇一、一〇〇）。

第三項 文官分限令による高級官吏の更迭と文官分限令の改正

文官任用令改正により高級官吏は高等文官試験の合格が必須となったものの、他の手法を用いて政治家は行政の人事に関与し続けた。具体的には、「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」は休職を命じることができるといふ文官分限令の文言を利用して政党内閣は高級官吏の更迭を繰り返していたのである。この点に関して、大正七（一九一八年）年に発足した原敬内閣以降の政党内閣下における高級官吏の更迭に注目した伊藤（一九九七）のデータが大変参考になる。政友会系の内閣（原敬内閣、高橋是清内閣）、憲政会系の内閣（第一次・第二次加藤高明内閣、第一次若槻礼次郎内閣）、政友会系の内閣（田中義一内閣）、民政党系の内閣（浜口雄幸内閣、第二次若槻礼次郎内閣）、政友会系の内閣（犬養毅内閣）という大きな流れが伊藤（一九九七、一八三）では想定されている。伊藤（一九九七、一八三）が明らかにするのは、政友会と憲政会・民政党の二大政党間で政権交代が行われる度に、各省主要官僚の異動がつまり首切りが行われていると言ふことである。政党内閣下において内務省では組閣後（つまりは政権交代後）一ヶ月以内に事務次官・主要局長等の七二％が更迭されている。内務省ほど大きな数字ではないが、鉄道省・院では六三％、農林省でも五八％の高級官吏の異動が見られた。また、四四％の異動に留まった大蔵省においても、事務次官に限れば政権与党が変わる度に常に首がすげ替えられていたことが分かる。

この様な政党勢力の人事への関与を受けて、昭和七（一九三二年）年に斎藤実内閣のもとで文官分限令が改正されることになった。文官分限令改正により休職の際には文官分限委員会の諮問に掛けることとなった。官吏の身分保障が強固になった一方で、戦時において官僚勢力が台頭し、軍部との関係を深めたとの指摘もある（西尾二〇〇一）。

第四項 戦後初期における「政治の排除」

戦後の人事行政を考える上で重要なのは、日本国憲法で公務員が「全体の奉仕者」と定められたことであるが、より具体的な制度設計という点では、法律による国家公務員制度の確立という事実を挙げないわけにはいかない。昭和二二（一九四七）年に片山哲内閣により最初の国家公務員法が成立した。この時の国家公務員法の大きな特徴は、事務次官の職を政治任用の対象となりうる特別職としたことである。フーバーを中心とする人事顧問団がアメリカに一時帰国した際に、片山内閣がアメリカ案を変更して成立させたものであった（西尾二〇〇一）。

しかしながら、アメリカから帰国したフーバーが、助言と異なる国家公務員法を見て激怒した。そこで国家公務員法は改正され、事務次官は一般職となったのである。政治と行政の距離を縮めようとする動きは、戦前の様に非政党勢力によって歯止めが掛けられたのではなく、この時は政党勢力に不信感を持っていたアメリカにより改められることとなった訳である。こうしたアメリカの不信感、政治的に中立な人事院の創設にも見て取ることができる。いずれにせよ、「政治の排除」という傾向は戦後もしばらく継続したのである。

第五項 近年の改革

先述の「政治の排除」の方向が「政治主導」に揺り戻す契機の一つとなったのは、リクルート事件など、一九八〇年代後半以降の官僚のスキャンダルであったと言えよう。戦後復興を支えた「優秀な」官僚集団が贈収賄に絡んでいたということは、政治家による官僚のコントロールの必要性を再考させるきっかけとなった。

改革の方向性としては、多くの政治家を行政に参加させるという意味での「政治」任用の拡大と、外部の人間に幹部への道を開くという意味での政治任用と二つに分けて考えることができる。前者の例としては、二〇〇一年よりそれまでの政務次官に代えて、総計二二名の副大臣と二六名の大臣政務官が置かれることになったことを挙げることができる。

る。これはイギリスに範をとり、小沢一郎が中心となって構想した仕組みである。政治家を行政に参加させるという改革は、選挙による人事と近い側面があるが、大統領選挙や裁判官の選挙の様に選挙によって職員を選ぶという直接的なものとは必ずしも同じではない。

二〇〇八年の公務員制度改革で内閣官房に内閣人事局を設置して、幹部人事を一元化することになったことは改革の第二の類型の例として考えることができる。内閣人事局構想が、民間からの登用をも企図したものであったためである。

二〇〇九年の政権交代以降は「政治主導」というスローガンのもとに、大臣・副大臣・大臣政務官つまり「政務三役」の役割が強調されることになった。また、事務次官等会議の廃止なども大きな変化であった。これらは人事のみならず政権の意思決定全般に関わることであるが、行政における政治色を制限してきたこれまでの人事の在り方とは異なる。

第三節 小括

本章ではアメリカ・イギリス・日本の人事の在り方を比較した。一連の作業から分かるのは、人事をめぐるのは「政治の排除」と「政治主導」の二つの潮流の中で、各国がどちらかの極に常に留まるというのではなく、振り子のように両極を（部分的にせよ）行ったり来たりしているということである。この点では、どこの国の人事が特殊ということはないのである。もちろん、日米英の三ヶ国比較のみで完全な一般化するのは困難である。そもそも、アメリカと日本で政治任用という概念が全く同じかという疑問は残る。「政治学者が旅するほどに、政治学の問題は旅をしない」というユニークな表現方法で比較研究における概念の同一性の問題を指摘したガイ・ピーターズのコメントは的を射ている

と言えよう (Peters 1998, 108)。

しかしながら、ここで重要なのは、米英の歴史から導き出されたインプリケーションが日本という国でも適用可能であることが分かり理論の幅が拡大したということにある。この様に事例は理論の構築に資する一方で、理論の補強にも貢献する。従って、事例選択においては、その事例が何のためのものなのかを十分認識する必要がある (Backstrom 1975)。

果たして日本では、政権交代直後の鳩山内閣では「政治主導」が声高に叫ばれ、意思決定における国家戦略局構想が見られたが (田中・久米・川出・真淵・古城二〇一〇)、その後の菅内閣で「政治主導」の方向に修正を加えることになった。また内閣人事局構想も二〇一〇年六月の通常国会の閉会により廃案となった。こうした事例は上記の振り子存在を証明していると言えよう。

註

- (5) 真淵 (二〇〇九) は、高等官をリクルートするシステムに注目し、明治時代に既にメリットシステムが採用されたと定義している。
- (6) 自由民権運動で知られる板垣退助を入閣させたために、大隈と板垣という有名な二人の名前から隈板内閣と呼ばれている。
- (7) この点に関しては、講演時には端折って説明をしたが、本学法学研究科の中田摩可也・古座昭宏両君から重要な指摘を頂いたので、謝意と共に付記する。

第三章 比較の第二の意義…諸要因を制御した因果的推論を行うために

比較の第二の意義は、原因となる要因（独立変数）と結果となるもの（従属変数）に関する因果関係を特定することにある。因果関係が実際に存在するのか、存在する場合独立変数はどの程度影響を及ぼしているのか、比較という過程の中から明らかにすることができるのである。本章ではアメリカにおける行政事業の比較から考えていく。

第一節 政治任用とハリケーン・カトリーナの悲劇

ペンシルトン法によりアメリカは資格任用制を採用したが、先述の通り、政治任用が多いこともまたアメリカにおける人事の特徴である。こうしたことを背景に、政治任用の多さと政府の業績・パフォーマンスを関連づける議論や研究がアメリカで生まれてきた。特に二〇〇五年のハリケーン・カトリーナは、政治任用の効果が注目される契機となった。

二〇〇五年八月にアメリカ・ルイジアナ州に上陸したハリケーン・カトリーナはルイジアナ州のみならず近隣の州を含めて甚大な被害をもたらした。被害が大きくなった背景には行政の対応の遅れ・甘さがあったと指摘された。というのも、カトリーナの上陸前に「ホワイトハウスの発令した非常事態宣言適用地域のリストには、被災の特に激しかったニューオーリンズ市などの州南部エリアは含まれてなかった」からである（堤二〇〇八、三八）。大統領のみならず、ハリケーン・カトリーナによる災害では、政治任用の多い連邦危機管理庁（FEMA）に関して能力がないことが指摘された。では、政治任用とパフォーマンスの関係は実在するのであろうか。

表 1

	政治任用者主導	職員数	PART 得点 (パフォーマンス)
事業 A	No	3000 人	90 点
事業 B	Yes	100 人	10 点
事業 C	Yes	3000 人	10 点

第二節 制御の意味とは

ある原因がある結果をもたらしたという因果関係を特定する際には、関係のない要因の影響を排除する必要がある。こうした諸要因の影響力の排除を「制御 (コントロール)」と呼んでいる。自然科学では制御は比較的容易であるが、社会科学では関係のない要因の制御は困難である。

自然科学の世界で例を挙げるとすれば、気温が気体の体積に与える影響の大きさを測定するために、気温以外に体積を左右する気圧を一定にして実験を行うことが可能である。しかしながら、社会科学においては実験を行うことは技術的にも倫理的にも困難である。例えば、援助が貧困削減に与える影響を測定するために、被扶与国の人口を人工的にそろえることはできない。そこで、実験の代わりに条件の似た事例を見つけて比較を行うのである。

例えば、表一のような状況を想定しよう。ここで P A R T システムとは、アメリカの行政管理予算局が連邦政府の事業を評価するために用いられている評価方法であり、〇点から一〇〇点の点数で評価される。この得点は、事業の目的と設計、計画の戦略性、事業マネジメント、事業成果の四つのカテゴリに関連する細目に基づいて算出される (ルイス二〇〇九、二〇〇一—二〇一〇)。表一の様な場合であれば事業 A と事業 B の比較より、事業 A と事業 C の比較が良い比較である。なぜならば、事業 A と事業 B のみを比べても、政治任用者主導の事業であったのがスコアの低さにつながっているのか、職員数の多寡がパフォーマンスの悪さにつながっているのか判断が出来ないからである。実験によって条件をそろえることが出来ない社会科学にお

表 2 - 1

全ケース	PART 得点 90 点	PART 得点 10 点
職員数 3000 人	17 事業 (68%)	8 事業 (32%)
職員数 100 人	8 事業 (32%)	17 事業 (68%)

表 2 - 2

政治任用者主導 No	PART 得点 90 点	PART 得点 10 点
職員数 3000 人	16 事業 (80%)	4 事業 (20%)
職員数 100 人	4 事業 (80%)	1 事業 (20%)

表 2 - 3

政治任用者主導 Yes	PART 得点 90 点	PART 得点 10 点
職員数 3000 人	1 事業 (20%)	4 事業 (80%)
職員数 100 人	4 事業 (20%)	16 事業 (80%)

いては、比較によって条件が同じものを見つけるという方法を採ることになる。

十分な数の事例があれば、制御をしなくても大丈夫ではないかという疑問の余地はあるが、必ずしもそうではない。見せかけの相関（擬似相関）の恐れがあるからである（伊藤・田中・真淵二〇〇〇）。表二一の様な状況を考えてみよう。ここでは単純化のために職員数は三〇〇〇人か一〇〇〇人、PART得点は九〇点か一〇点としてある。右下のセルと左上のセルに多くの事例が含まれるために、一見したところ、職員数とPART得点の間には関係がありそうな気がする。つまり、関係する職員の数が多い事業ではPART得点が高くなり、そうでない事業ではPART得点が低くなる傾向がある様に見える。

ところが、政治任用者主導の事業とそうでない事業を分けて表を作ったら表二一二、二一三の様になったでしょう。ここで明らかになるのは、政治任用者主導でないプロジェクトでは、職員数が三〇〇〇人であっても一〇

○人であっても、八〇%の事業が九〇点のPART得点を得て、二〇%の事業が一〇点と評価されているということである。つまり、実際には職員数とPART得点の間には関係がなかったのである。にもかかわらず、PART得点に影響を与えそうな政治任用者の有無という要因を無視したために誤った結論を導いてしまった訳である。これが「擬似相関」の問題である。表二一から二一三は、重要な要因(変数)を制御することの重要性を物語っている。そして、ここが比較の意義に関わってくるが、実験ができないから代わりに比較によって他の要因を制御するのである。それが表一の例では事業Aと事業Cの比較となる。

第三節 政治任用が行政のパフォーマンスをどう変えるのか…先行研究の知見から

事例の数を増やして、様々な要因を統計的に処理・制御した計量分析をルイスは行っている(ルイス二〇〇九、二一)。その結果、明らかとなったのは、政治任用者が主導する事業においてはそうでない事業に比べて(他の条件が等しい場合に)PARTスコアが五・五二ポイント下がるということである。平易な言葉で言えば、政治任用者の存在は事業に悪影響を及ぼすと言うことである。ルイス(二〇〇九)が分析したのは、二〇〇四年度から二〇〇六年度にかけてであるので、全ての時期、全ての連邦政府の事業についてこうした知見が当てはまるとは限らないが、印象論的に言われていたことを実証した点では大きな意義がある。また、ルイス(二〇〇九)が細かい操作化を行ったお陰で、同様の手法を用いて他の時期や政府を分析することが可能になったことも評価することが出来る。

但し、政治任用に関する知見は何も政治任用者の存在を貶めるものではない。ルイス(二〇〇九)自身も留保している様に、事業のパフォーマンスを高めることが唯一最善の行政運営の方法ではないからである。事業のパフォーマンスと政治的な応答性はトレードオフの関係にあり、政治任用により、パフォーマンスが悪くなったとしても政治的な応答

性は高まる可能性があるのである。

大統領が自分への支持を拡大させるために支持団体の主要人物を専門能力とは関係なしに要職に就けることは想像に難くない。また、大統領のお気に入りのプロジェクトを実施することによって大統領が公約を果たしたということを強調することもできる。アメリカ政治学で想定される様に、大統領が自身の再選に重きを置くのであれば、支持拡大のために人事を「アメとムチ」のアメとして用いることは合理的であると言えよう。

第四節 日本の行政研究への示唆・展望

ルイスの政治任用研究は、国境を越えてその後の研究にも影響を及ぼしている。例えば、Kim (2009) はルイスの研究を踏まえて、政治任用された人間が資格任用された人間よりも業績評価に鈍感であることをやや直感的な表現ではあるが指摘し、韓国における公務員制度改革の方向性を示唆する。

ルイスの様な政治任用の研究は日本の行政を見る上でも、参考になり得る。稲継がルイス(二〇〇九)の監訳者後書きで述べているように、一面的な規範論から脱して、政治と行政の関係について考えるきっかけを与えてくれるからである。副大臣・大臣政務官は合計二人から五人と府省によって幅がある。総務省や国交省などの規模の大きなところが多い政治任用職を抱えるのは当然であるが、必ずしもそうでないところも存在する。その差を分析する時に、ルイス(二〇〇九)の様にどの様な政策領域で行政機関が政治化されやすいかという視点は有意義であろう。⁸⁾

日本の政治任用の効果について時系列分析を通じて判定する上で、副大臣・大臣政務官の設置と中央省庁再編が同じ時期に行われたと言うことは問題を孕んでいる。政治家のキャリアという点で政務次官と大臣政務官の連続性を指摘する研究は確かにあるけれども(武藤二〇〇六)、例えば、建設省における政務次官と国交省における副大臣・大臣政務

官を直截的に比較することは困難であろうからである。

そうではあるが、外務省などの中央省庁再編を経ても組織があまり変わらなかった省に注目することで、政治任用の効果を同定できるかも知れない。その外務省に関連して、二〇一〇年七月末日には伊藤忠商事取締役相談役を務めた丹羽宇一郎が在中国日本国大使に着任した。民間出身の大使とそれまでの大使の業績を比較することは興味深い知見を与えてくれるかも知れない。

もちろん、こうした分析を行うためには客観的なパフォーマンスの測定という難しい作業が不可欠であるが。ルイス(二〇〇九)に倣った操作化を行い日本の行政を分析した結果として、アメリカ同様の結果が得られたとしたらそれは因果的推論の裾野を広げることになるし、アメリカと異なる結果が得られた場合でもそこから新たな制御変数を探すことが出来る。大切なことは、「日本」や「アメリカ」という固有名詞を変数で以って置き換えるということにあるのである (Przeworski and Teune 1970)。

註

(8) もちろん、副大臣・大臣政務官を置く府省の数が一二に過ぎないので、観察される対象の少なさ (small N) という問題は付きまとうのであるが。

まとめ 事例を束ねる理論の役割

本稿は行政職員の人事に注目しながら、比べることの二つの利点について方法論的に考察を行った。政治任用の研究は難しい研究領域であるかも知れない。ややもすれば政治任用の拡大に賛成か反対かという規範論に結びつきかねない

からである。しかしながら、国会研究に関する論争を前にした待鳥(二〇〇四、一五〇)が的確に述べた様に、「実証分析と価値的含意を過度に短絡することが自由な研究を妨げ、かえって新しい知見や現象解釈から価値や規範について考える機会を失わせることが問題なのである」。政治任用についても、実証分析と価値的含意の距離は我々が思うより長いものかも知れない。

世の中には多くの興味深い事例が存在する。本稿の導入で紹介したように、アメリカだけやイタリヤだけというのでは限界があり、複数の事例の組み合わせが重要となってくる。もちろんそのことによって一国的を絞った優れた先行研究が貶められるものではないし、それは本稿が書かれた目的でもない。ある国の過去と現在を比べるというのは、諸要因の制御に困難が伴うにしても、重要な情報を与えてくれるのであるから。

ただ、本稿で強調したいのは事例を事例のままにしておくのはもったいないということである。バラバラな事例を束ねる作業が大切であるし、そこに大学における学びの意味があるのである。⁽⁹⁾

註

(9) こうした学問の在り方に関連して、「メタ学習」ということが日本でも言われている。この点に関して示唆に富むコメントをしてくれた法学部同僚の吉永一行准教授に感謝したい。

参考文献

- 石田光男・樋口純平(二〇〇九)『人事制度の日米比較—成果主義とアメリカの現実—』京都・ミネルヴァ書房
伊藤光利・田中愛治・真淵勝(二〇〇〇)『政治過程論』東京・有斐閣
伊藤之雄(一九九七)「第一次大戦と戦後日本の形成…立憲政友会の動向」『法学論叢』一四〇巻三・四号、一五五—二二頁
稲継裕昭(一九九六)『日本の官僚人事システム』東京・東洋経済新報社

- 稲継裕昭 (二〇〇五) 『公務員給与序説―給与体系の歴史的変遷』東京・有斐閣
- 大嶽秀夫 (一九九四) 『戦後政治と政治学』東京・東京大学出版会
- 大嶽秀夫 (一九九九) 『高度成長期の政治学』東京・東京大学出版会
- 川手拱 (二〇〇五) 『戦後日本の公務員制度史・「キャリア」システムの成立と展開』東京・岩波書店
- 北山俊哉・真淵勝・久米郁男 (二〇〇九) 『はじめて出会う政治学「第三版」』東京・有斐閣
- 坂本勝 (二〇〇三a) 「イギリス公務員制度の変容…事務次官と特別顧問の役割を中心に(一)」『龍谷法学』三五巻四号、六五九―七〇四頁
- 坂本勝 (二〇〇三b) 「イギリス公務員制度の変容(二・完)…事務次官と特別顧問の役割を中心に」『龍谷法学』三六巻一号、七二―一三五頁
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (二〇〇八) 『比較政治制度論』東京・有斐閣
- 田中愛治・久米郁男・川出良枝・真淵勝・古城佳子 (二〇一〇) 『政権交代…新政権の挑戦と模索』東京・有斐閣
- 堤未果 (二〇〇八) 『ルポ・貧困大国アメリカ』岩波新書 東京・岩波書店
- 西尾勝 (二〇〇一) 『行政学「新版」』東京・有斐閣
- 広見直樹 (一九九七) 『日本官僚史!』東京・ダイヤモンド社
- 待鳥聡史 (二〇〇四) 「誌上論争」「解題」議会研究と国会研究の間で『レヴァイアサン』三五号、一四六―一五一頁
- 真淵勝 (二〇〇九) 『行政学』東京・有斐閣
- 武藤桂一 (二〇〇六) 「政務次官から副大臣へ―副大臣制の実態研究への手がかりを求めて―」『季刊 行政管理研究』第一一三号、四九―五六頁
- 村上弘・佐藤満編著 (二〇〇九) 『よくわかる行政学』京都・ミネルヴァ書房
- 村松岐夫 (二〇〇一) 『行政学教科書…現代行政の政治分析「第二版」』東京・有斐閣
- 村松岐夫編著 (二〇〇八) 『公務員制度改革―米・英・独・仏の動向を踏まえて―』東京・学陽書房
- デイヴィッド・ルイス (二〇〇九) (稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳) 『大統領任命の政治学…政治任用の実態と行政への影響』京都・ミネルヴァ書房

- Eckstein, H. (1975). Case study and theory in political science. In F. I. Greenstein and N. W. Polsby (Eds.). *Handbook of political science v.7: Strategies of inquiry* (pp. 79-137). Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Kim, P. S. (2009). A case for performance management for political appointees. *Public Personnel Management*, 38(4), 1-18.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. New York: New York University Press.
- Przeworski, A. and Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing Company.