

英米の政治任用制度に どのような点を学ぶべきか

中林美恵子 氏 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター客員研究員

アメリカにおけるポリティカル・アポイントメントの制度はどのようなものか。また、いかなる問題点が指摘され、日本として参考にできるのはどのような点か。アメリカ上院予算委員会スタッフのキャリアを持つ国際大学グローバル・コミュニケーション・センターの客員研究員・中林美恵子氏にお聞きした。



point アメリカのポリティカル・アポイントメント
アメリカにおけるポリティカル・アポイントメントは「ベスト」ではなく「よりベターな選択肢」として受け入れられている。わが国にこの仕組みを根付かせるためには、しっかりした承認システムを用意することがポイントとなる。



中林美恵子「政策形成と委員会システム：米立法府における委員会・政党・スタッフの関係」(『Policy Analysis Review』東京財団・2001.10) 同「米国の財政再建から日本が学ぶこと - 失敗にこそ教訓がある」(『論座』2002年9月号) 外国公務員制度研究会(編)『欧米国家公務員制度の概要』(社会経済生産性本部生産性労働情報センター・1997)

アメリカの公務員制度

まず、アメリカ連邦政府の行政府における公務員制度の概要をうかがいたいと思います。

中林 もちろんアメリカにも日本の官僚に当たる職業公務員はいますが、制度上の最大の違いは、政策決定の中樞を占めるポジションにポリティカル・アポイン

ティが大量に配置されていることです。ホワイトハウスの職員に限らず、各省庁でも、高級管理職(ES)と呼ばれる長官や副長官、次官、局長などがそうですし、その下の上級管理職(SES)と呼ばれる審議官、課長などの一部、さらには一般職(GS)の一部にも配されます(右頁・資料参照)。人材の供給源は、弁護士、学者、シンクタンクの研究者など多様です。新たな政権が発足するときには、大量のポジションでいっせいに人が入れ替わるわけです。任用の作業は、大統領にとっては極めて重要な仕事であり、特に一期目にはかなりの時間、多大なコストを要する一大事業となります。

一般の職業公務員との関係は。

中林 選挙の結果を受け、国民が選択した価値観を体現していくのがポリティカル・アポインティの役割であり、職業公務員はその指

示に忠実に従い、補佐する役割が与えられています。職業公務員は政権と進退を共にするわけではありませんが、一定のグレードに達すると、それ以上の昇進・昇級が見込めなくなってくるため、ポリティカル・アポインティに転じることを目指したり、退職して他の仕事を探し始めたりする人が多いようです。

日本では天下りなど官民の関係が厳しく問われる傾向がありますが、アメリカでは情報公開と議会のチェックによって公平性などを担保しているということでしょうか。

中林 各省の長官や副長官をはじめとする高官は上院の承認を必要としますから、そこで議会のチェック・アンド・バランスのコントロールが利きますが、それより下の上級管理職レベルも政策決定の権限を持つ人たちはかなりの数に上るものの、上院の審査手続を経なくてよいことになっています。

アメリカではその他、どのような問



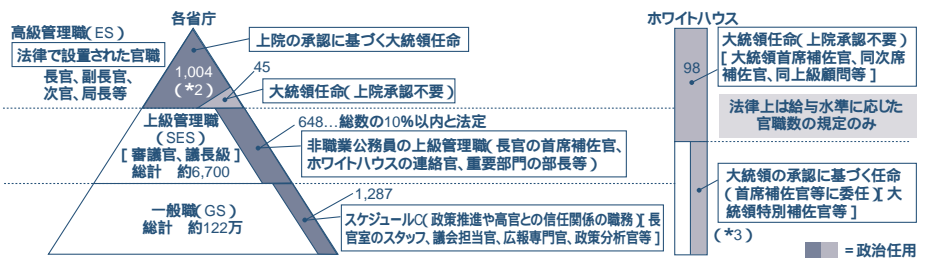
題点が指摘されていますか。

中林 ポリティカル・アポイントメントに関してはもろもろの欠点が指摘され、アメリカ内にも賛否両論があることは事実です。昨年、ポリティカル・アポインティを減らすための法案が下院に提出されていますが、これは結局、通りませんでした。また連邦議会も、GAO(アメリカ政府説明責任局)¹に対してインタビュー形式のものを含む実態調査を行うようリクエストしています。最もよく指摘されるのが、実務の一貫性やマネジメント能力などについての不信です。ポリティカル・アポインティは、そのポストに関する仕事の経験があり、内容を熟知して、さらに役所の仕事のやり方も心得ていて、着任早々に的確なマネジメントができる人ばかりではない。もし無能な人物がその地位に就けば、下に付く職業公務員たちが右往左往することとなる。まして政権政党が替わり政策の方向性や価値観が変われば、いよいよ職業公務員は適応に苦労するのではないか。これが典型的な批判ですが、それに対する反証もあります。ウィリアムアンドメリー大学とプリンストン大学の学者がGPRA(政府業績結果法)²の関連で、ポリティカル・アポインティと職業公務員とでマネジメント能力を比較する研究を行いました。そこでは「さほどの差はない」という結果が出ています。それが必ずしも万全な調査でないとしても、サイエンスの試みがなされ、ひとつの結果が出たことは事実です。

批判を浴びながらも、制度として継続しているということですね。

中林 要するに、ベストと言えないまでも、いくつかあるオプションの中で「よりベターだ」と認められているということでしょう。一つは時代の流れ、国民の価値観の変化を政策に反映させやすいとい

資料 アメリカの政治任用者の概要*1



*1: 政治任用者の数は2000年「合衆国政府の政策推進及びその支援に当たる官職」(上院作成)による。
 *2: 大使(154人)など一部他傳給表を含む。
 *3: 「大統領の承認に基づく任命」は500人以上と言われる。

出所: 人事院ホームページ「公務員白書(平成15年度年次報告書)」
http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200402/jine200402_2_011.html

う利点が多いものと思われ。特にこれだけ世界の変化が急になり、ITの発達で知識の伝播がグローバル化し、多様な問題点が噴出してくると、それに迅速かつ柔軟に対応する国家体制をつくるためには、知識や現場感覚を身に付けた人材を外から調達できるこの制度の利点は、欠点を上回るはず。また、この制度の有効性の証明として何より雄弁なのは、歴代の大統領がこのシステムを維持し続けているという事実でしょう。

議会スタッフの政党色

議会における公務員の制度は、行政府のそれとはかなり異なるのです。

中林 三権分立が徹底しているアメリカでは、行政府は行政に徹します。もちろん、行政府も国民のニーズをすくい上げることがあります。また、それを予算のかたちにとまとめ上げ、大統領のリクエストとして毎年2月最初の月曜日に連邦議会に提出しますが、それはあくまで叩き台にすぎません。アメリカでは、本格的な法案の調整は議会に来てからが始まりです。公聴会、マークアップ、レポートアウト、本会議のディベート、投票という一連の立法プロセスを経て、修正が加えられていくので

すが、その立法作業の軸となるのが委員会であり、その委員会スタッフとして修士号や博士号を持つ優秀な人材が多く配されています。この委員会スタッフは正規雇用の職員で、国家予算から給料が賄われるという意味では国家公務員ですが、行政府の一般の職業公務員とはかなり異なるルールが適用されます。委員会スタッフは政党別の枠で雇われ、身分は国家公務員でも政策推進者としての責任を負うのです。職員の給与は各委員会の裁量で配分されますから、議会で多数党が入れ替われば、委員会の少数党になったスタッフの給料がカットされたり、人員整理の対象になることもあります。

政治的な意思決定に参画する以上、政治の指示に従い、一定のリスクもとる。

中林 ホワイトハウスのように政権交代があれば自動的にお払い箱というほどではありませんが、実態として選挙結果がかなり処遇に反映します。

日本の公務員は公正中立たることを求められますが、アメリカ連邦議会のスタッフは、それぞれ政党色を鮮明にしているということですね。

中林 アメリカには「宗教と政党は生まれたときから抱えている」という言葉があるほどで、そもそも国民の政党への帰属意識には日本と比較にならないほど強いも

1 GAO[Government Accountability Office]: 2004年7月7日に、それまでの「会計検査院」(General Accounting Office)から名称変更して誕生した組織。

2 GPRA[Government Performance and Results Act]: 1993年制定。アメリカ連邦政府が実施している政策につき、特に経済的観点から評価することを目的とした法律。

があるので、委員会スタッフにしても特定議員の応援をすることはしないものの、政策理念としては、どの政党に属しているか、常に旗幟鮮明にしています。

アメリカで公務員の身分保証が問題にされることは、

中林 連邦政府公務員の人事のルールや福利厚生をつかさどったり、不当解雇のクレームなどを取り仕切ったりするOPM³というオフィスがあります。例えば、キャリアがポリティカル・アポインティに虐げられるようなことがあれば、そこにクレームを持ち込みます。ただ、不当な扱いを受けるべきではないということは当然あっても、公務員であることを理由に過度のプロテクションを求める傾向はないように思います。

日本では法案づくりに特殊な技能が求められるため、官僚に依存している面がありますが、その点、アメリカはどのような状況なのでしょう。

中林 ある日予算委員会で法案をコピー機にかけたとき、1枚抜けたまま本会議に正式な決議案として提出して、翌日それが分かり、慌てて修正案のかたちで処理したという経験をしました。そのエピソードが象徴的ですが、アメリカでは日本のように法案作成が優れて高度に専門化されたものと見なされているわけではありません。アメリカ議会にも法律文言の専門家はもちろんいますが、政策立案の仕事との分業が可能になっています。さらに人材が流動化しているせいもあり、いろいろなところに法案をつくれる人がいる、ということにもなります。立法府だけでなく行政府にもいる。民間のシンクタンクにもいる。州政府のスタッフにもいる。ロビイストになった人々にもきちんとした法案をつくれる人がいる。いろいろな立場の人が具体的な法案のかたちで一

石を投じることができる形態です。

日本の立法府の立法機能を向上させる方策として、イギリスのように政党に協力するシンクタンクを育てる方法もあるのでは。

中林 同じ議院内閣制の国として、イギリスのように法案づくりも選挙も徹底して政党中心にするというのも一つのよい方法でしょう。その場合も、政治が官僚からいかに立法権限を奪回するか。そこがハードルになるはず。またイギリスは、官僚と入閣していない一般の与党議員との接触を禁じていますが、日本はそこが曖昧です。統治システムをイギリス型に近付けるのであれば、立法府と行政府が一体化した現状を是正していく必要があります。いずれにせよ、何らかのかたちで日本の立法プロセスが抱える矛盾を解消しなければなりません。イギリスの選挙は政党中心で、政党が候補者の選挙区を決めるほど徹底してコントロールします。一方、アメリカの選挙は個人中心ですが、その候補者が任期中に何をしたか、本会議でどんなことを話し、どのような修正案を付けたか、どういった投票行動を採ったか、それが厳しく問われる。日本はどっち付かずで、選挙は個人の戦いで候補者それぞれ勝手なことを口にするのに、肝心の本会議は党議拘束が強い。その背景には、官僚が立法権限を実質的に握っていることがあるものと思われれます。もしアメリカ型を望むなら、人材を流動化して、法案をつくれる人を立法府に移していく必要があります。

民主主義の追求

日米で政府の仕事に関わられ、両国の公務員の資質、能力の差異についてどのようなことをお感じになりましたか。

中林 資質ということでは、日本のキャリア官僚は未だに民間の一般人に対して優越意識の強い方が少なくないように見えます。一方、アメリカのキャリアにはそのような面を感じることはありませんでした。また、日本の官僚は物事の変化に即応する能力に欠けるような気がします。ただ、それが昔ながらの文化的な何かを引きずっているためなのか、律儀な日本人の性格が作用してルールに厳格さを求めるあまり柔軟性や臨機応変さに欠けるのか、そこは判断しかねます。加えて能力ということでは、何を以て「能力」と言うか、でしょう。法律の抜け穴を熟知していて上手く立ち回る。天下りのため特殊法人や公益法人をつくる。年金の算定や経済成長見通しでは、複雑な方程式を駆使して国民をけむに巻く。そのようなことをさせると、日本の官僚は驚くほど高い能力を示します。アメリカの職業公務員はそのような知恵は働かないし、そもそもそのような権限を与えていません。ただ、テクノクラートとして優秀な人は大勢います。さらに、アメリカ社会の雇用の流動性は職業公務員の世界にも及んでいて、生涯役所という人ばかりでなく、立法府も含め官と民の間で多様な経験を積んだ方が行政府で活躍できるわけです。入省時点では日本のキャリアの方が総じてIQが高いのかも知れませんが、社会の厳しい環境で経験を積み、その中で磨いた見識、価値観となると、答えは自ずから違ってくるでしょう。私は、今後とも日本の官僚が法律をつくり続けるなら、またトップレベルの職をキャリアに委ね続けるならば、一定期間、役所の外で仕事をするを義務付けるべきではないかとさえ思うほどです。役所という特定の枠の外に出て世の中を必死で泳いだ経験のまるでない官僚

3 OPM[Office of Personnel Management]: アメリカ合衆国人事管理局のこと。

が法律をつくっても、現場から見れば、ピントのズレたものになりかねません。自分の力で荒波を乗り越えた人はやはり強いですし、重大な決定をする場面に直面したとき、広い世界を見てきたバランス感覚は必ず生きるはずですから。

ポリティカル・アポイントメントを日本に根付かせるとすれば、必要なことは、**中林** 政権交代があり得る環境が整うことが前提ですが、うまく制度化すれば根付くかもしれません。アメリカほど大量でなくてもよいでしょうが、省庁の一定のレベル以上を政治任用にする。ポイントは、しっかりした承認システムを用意すること。そして、例えば優秀な官僚が政治指名されて役所を離れるときなどは、何年か後に必ず戻れるという条件を残すのでなく、本当に雇用関係を断ち切って身を投じることが必要です。

日本人の気質として、流動的な雇用に耐えられるかどうかという問題があるのでは。

中林 そこは価値観にかかっています。私も、アメリカのシステムがすべて無条件によいなどと言う気はさらさらありません。アメリカにしても試行錯誤をしている最中ですし、それぞれの国の文化、歴史などを背景とする明文化されていない暗黙の了解に反するかたちで無理にルールを輸入しても、結局、何者かの都合のよいように改変され、当初の意図を外れた改悪になります。事実、その事例には事欠きません。政策秘書の制度もアメリカのそれをモデルにしたようですが、理解し難いことに、委員会ではなく、個人事務所に配置する制度にしてしまった。委員会も、当初はアメリカのシステムにならって政党別に固定的なスタッフを雇うつもりだったらしいのですが、いつの間にか一括採用になっている。そのようなことを避けるには、まず政治がグランドデ

ザインを描くことです。公務員のインセンティブを国民へのサービス向上へ向けさせる。競争原理をうまくかたちで機能させる。立法府の立法能力を回復する。そのような設計図がなければ、またありがちなパッチワークの政策で終わるでしょう。ポリティカル・アポイントメントも、政治主導で官僚のロイヤリティを組み替えるほど徹底したかたちで行わなければ意味をなさない、ということです。アメリカの長官レベルは、皆さん、とてつもない額の年収を蹴って来ています。動機として大きいのはプレステージです。世間から評価され、次のステップのためにプラスになる。そこに国家の意思決定に関わり、アメリカの歴史をつくることに一枚かんでいるという充足感が加味されたモチベーションのなせる業です。

構造的な改革を進めるに当たって、議論の軸とすべきことは。

中林 公務員制度のあり方は、とりもなおさず日本の民主主義をどうするのか、という根源的な問題でもあります。市民が主権を行使する仕組みを民主主義と呼ぶなら、アメリカにしても「民主主義は確立しました。歴史は終わりです」という段階ではなく、いわば発展段階の緒に就いたばかりのようなものです。日本も民主主義を発展させていく。つまり、市民が政治に参加し、努力し、賢くなる。私はそのプロセスを追求するべきだと信じていますが、それを否定し、「卓越したリーダーにすべて委ねればよい」とするなら、官僚機構の機能を向上させて、そこに一任する手もあるでしょう。この国の議論にはそのような誘惑が潜んでいるようで、メディアでも「かつての官僚は高い倫理観があり、天下国家のことを考える立派な人たちだった」といたずらに美化したり、「かつてのように公を考える組織にた

ち戻らなければならない」とする回顧趣味の論調がかなり幅を利かせていますが、それは官僚機構にとっても過大な要求ではないでしょうか。ドイツの社会学者マックス・ウェーバーの言葉に「官僚機構は天才によって設計された、愚か者が運営するシステム」⁴というものがありますが、私がアメリカで見た限り、キャリアにそれほど過大なことを求めずとも、国家はいくらでも機能します。より大事なのは、市民が賢くなることです。そこを踏まえなければ、そもそも何のための公務員制度改革なのか分からなくなり、霞が関に優秀な人材が集まらなくなったら困るではないか、という結論へ帰着しかねません。しかし、もはや時代の変化がそれを許容しないはずで、経済のパイが右肩上がり膨らんでいる間は官主導の衆愚政治が通用しても、日本は国民に負担を求めなければ、前に進めない時代に入りつつあります。公務員制度改革の最大の目標を民主主義の推進と位置付ければ、どのような改革が必要か、それは自ずから明らかになってくるのではないのでしょうか。

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター客員研究員
中林 美恵子(なかばやし みえこ)

埼玉県深谷市生まれ。1991年ワシントンD.C.の法律事務所「ヘイレイ・ベイダー&ポッツ」にてインターン。1992年ワシントン州立大学大学院政治学部卒業(政治学修士号)。1993年1月アメリカ連邦議会上院予算委員会正規スタッフ(～2002年4月)。独立行政法人経済産業研究所研究員を経て、2005年4月より現職。研究分野は日米の予算策定プロセス、アメリカ政治、財政諸問題等。論文に「財政改革における国民意識の役割」(青木・鶴編著『日本の財政改革』東洋経済新報社・2004)、「米国の公共政策決定における公会計情報のインパクト」(『高齢化社会における政策優先性 日米共通の視点から』NIRA 総合研究開発機構 研究報告書・2004)、「9.11テロとアメリカ議会」(『海外事情』6月号・第50巻第6号:拓殖大学海外事情研究所・2002)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

4 参照、デービッド・オズボーン、ピーター・ブラストリック(著)『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・2001)

