

アメリカ連邦職員人事における政治任用者・ 職業公務員間の身分変更とその規制の試み

——トランプ政権期の動向を中心に——

菅 原 和 行

はじめに

- 一 政治任用者の職業公務員への転換——パロウイング
 - 二 パロウイングへの評価と規制の試み
 - 三 職業公務員の政治任用者への転換——スケジュールフ
 - 四 スケジュールフへの評価と規制の試み
- おわりに

はじめに

アメリカの連邦政府には他国の中央政府に比して多くの政治任用職が存在し、その数は約四〇〇〇に及ぶ。その一方で、ワシントンDC、全米各州、その他地域における連邦政府諸機関には、二〇〇万人を超える職業公務員が在籍している。政治任用者と職業公務員は、担当する業務や求められる能力が異なるため、原則として、そ

れぞれ異なる制度によって任用される。これは、一八八三年の連邦公務員法（ペンドルトン法）以来の原則であり、行政を担う職業公務員についてはメリット・システム、すなわち公開競争試験によって客観的に判定された能力に基づいて任用することが基本となる。一九世紀末に提唱された政治行政二分論は、政治と行政の機能を分ける規範を提示したが、そうした規範は政治と行政を担う職員がそれぞれ異なる制度によって任用されることによって担保されていた。二〇世紀中葉以降、行政国家化を背景として政治と行政の融合が指摘され、政治任用者と職業公務員の活動領域は多分に重なるようになったが、両者は異なる制度によって任用されるべきであるという規範は現代においても見られる。⁽¹⁾

しかし、連邦政府の職員人事には、そうした規範から逸脱する慣行が存在することも知られる。一つは、政治任用者を職業公務員の身分に転換するものであり、通称、パロウイング（burewing）と呼ばれる。パロウイングは連邦公務員法（合衆国法典第五編）に基づいて行われ、合法的な手続きとして認められているものの、従来、メリット・システムの原則からの逸脱や、政権交代後も前政権の政治任用者が職業公務員として残り続けることの弊害などが指摘されてきた。⁽²⁾

もう一つはすでに廃止されているが、職業公務員を政治任用者に転換することを可能とする、スケジュール F（Schedule F）である。これは、ドナルド・トランプ大統領が行政命令によって創設したものであり、政策形成を担う職業公務員について新たな政治任用の区分であるスケジュール F に再分類するものである。⁽³⁾

本稿では、近年、公務員制度の規範から逸脱するパロウイングやスケジュール F のような現象が顕在化していることには、現代アメリカの行政が抱える、官僚機構のアカウンタビリティをどのように解釈するかという問題が集中的に表れていると捉えている。

アメリカでは歴代の大統領は、政治任用者を増やし、官僚機構の「政治化」を図ることにより、自らに応答的

な政府の構築を目指した。⁽⁴⁾ デイヴィッド・ルイスとマーク・リチャードソンの研究によれば、アメリカでは立法部・執行部・司法部の三権が互いに権力を共有することにより、すべての部門が連邦政府の活動に責任を担う制度設計になっているが、実際には連邦政府の活動に対する国民の期待は大統領に集中する傾向があり、大統領も連邦政府の各機関を有効に機能させることによって国民へのアカウントビリティを果たそうとする。そのため、大統領は官僚機構を「政治化」させ、応答性の確保に努めたのであり、バロウイングやスケジュールはそうした「政治化」の手段として用いられた。⁽⁵⁾

一方、連邦政府の官僚機構は、議会と大統領の双方から統制を受けているため、連邦政府職員の立場ではアカウントビリティは複雑になる。職業公務員は連邦公務員法によって身分が保障され、議会の行政監視の対象になっており、その点では議会に対してアカウントビリティを果たす必要がある。また、政治任用者は、自らを任用した大統領へのアカウントビリティを果たすことが第一に求められる。これに対し、執行府を預かる大統領は、連邦政府の活動に対する国民の期待に応えるため、政治任用者と職業公務員の違いを問わず、アカウントビリティを要求する。そのため、バロウイングやスケジュールによって官僚機構の応答性を高めようとするが、そうした行為は官僚機構の議会に対するアカウントビリティを弱めることになる。ドナルド・モイニハンの研究においても、スケジュールが法律と憲法に対するアカウントビリティを形骸化させるものであった点が指摘されている。⁽⁶⁾

このように、バロウイングやスケジュールの利用により、官僚機構が議会に果たすアカウントビリティと大統領に果たすアカウントビリティの間にはトレードオフの問題を生じる。本稿では、こうした官僚機構の抱える問題には、デイヴィッド・ローゼンブルームの指摘する「立法府主導の行政 (legislative-centered public administration)」と「執行府主導の行政 (executive-centered public administration)」との対立が典型的に表れてい

ると捉えている。ローゼンブルームによれば、伝統的にアメリカでは憲法と議会の活動に依拠した「立法府主導の行政」が維持されてきたが、二〇世紀中葉以降、執行府が行政において主導的な役割を果たすようになり、「執行府主導の行政」が見られるようになった。しかし、「執行府主導の行政」は大統領の政策を推進し、行政活動の合理化を図るなか、議会による規制の廃止を訴え、議会からの統制を回避する傾向が見られるようになった。ローゼンブルームは、こうした「執行府主導の行政」への移行に警鐘を鳴らし、「立法府主導の行政」を実現させることの重要性を主張している。⁽⁷⁾

以下では、バロウイングとスケジュールFに関して、それぞれの制度と手続きを確認したのち、その評価や規制の試みを検討する。そのうえで、ローゼンブルームの議論を援用しながら、現代アメリカの行政における両制度の位置づけについて考察したい。

一 政治任用者の職業公務員への転換——バロウイング

バロウイングは、法律上は「転換 (conversion)」と表現され、合衆国法典第五編における職業公務員の任用規定に従って実施されている。合衆国法典第五編では、公平で競争的な選考や政治的影響力からの保護等のメリット・システムの原則が定められているほか、情実任用等の禁止行為についても規定されている。また、各機関の長には、連邦規則集第五編に定められた人事管理庁の雇用規則に従い、転換を実施することが求められる。転換の妥当性を判断するのは人事管理庁であり、各機関の長は転換の実施に際し、人事管理庁に審査を申請し、承認を得る必要がある。さらに、現役の政治任用者に限らず、過去五年間に政治任用者であった人物を職業公務員として雇用する際にも人事管理庁の承認を得なければならぬ。⁽⁸⁾

人事管理庁の審査では、候補者自身の情報と転換前後の官職に関する情報のほか、各機関による選考がメリット・システムの原則に叶ったものであることを証明する各種書類を提出しなければならない。人事管理庁内では、政治的転換担当調整官 (Political Conversions Lead Coordinator) が各機関から必要書類が提出されていることを確認し、申請内容に応じ、庁内の各担当部局に審査を指示する。担当部局では、追加で必要な情報があれば各機関に提出を求めたうえ、申請がメリット・システムの原則を満たしているか、関係する法律や規則に抵触していないかを審査する。その後、担当部局の審査結果に基づき、メリット・システムⅡアカウンタビリティ・コンプライアンス局が審査を行い、転換に対する承認の可否を判断する。また、上級管理職 (Senior Executive Service) への転換については、追加で上級管理職資格審査委員会による審査も行われる。一連の審査過程において合衆国法典第五編の定める禁止事項に該当するかどうかの判断が必要になった場合、特別検察官局 (Office of Special Counsel) に調査を依頼する場合もある。人事管理庁による審査の結果は、各機関から申請書類が提出されてから一五日以内に各機関に通知される⁽⁹⁾。

このように、今日、バロウイングはメリット・システムの原則に基づいて実施することが求められ、制度上は一般的に職業公務員の任用と同様に公正な手続きが要請されている。しかし、従来、こうした転換には情実や政治的影響力との関係が疑われるものもあり、議会の監査機関である会計検査院 (U.S. Government Accountability Office) も転換の実態を調査するなかで、これらの問題を指摘してきた⁽¹⁰⁾。従来、不適切な転換が見られた背景として、かつては人事管理庁による審査の手続きや対象が、現行のものほど厳格ではなかった点があげられる。二〇〇九年以前の人事管理庁による審査では、上級管理職への転換については常時審査を行っていたものの、その他の職業公務員への転換については四年ごとに大統領選挙のある年にのみ審査を実施していた。これは政権移行期に政治的目的による転換が増えるためであるが、上級管理職以外の職業公務員への転換はメリット・システム

の適用を受ける一般俸給表 (General Schedule) の競争職 (competitive service) であっても、大統領選挙の年を除き、人事管理庁の審査を経ずに行われていた。また、メリット・システムの適用を受けない除外職 (excepted positions) の職業公務員への転換については、常時、人事管理庁の審査は不要であった⁽¹¹⁾。

しかし、二〇一〇年一月以降、人事管理庁の審査手続きが変更され、従来、人事管理庁による審査は上級管理職を除いて大統領選挙の年にも行われていたが、以後は常時行われることになった。審査の対象も従来は上級管理職または一般俸給表の競争職への転換に限られていたが、以後はメリット・システムの適用を受けない除外職の職業公務員への転換にも拡大されることになった。また、二〇一六年以降は政権移行改善法 (Edward “Ted” Kaufman and Michael Leavitt Presidential Transitions Improvements Act of 2015) の施行により、人事管理庁には下院監査・政府改革委員会と上院国家安全保障政府問題委員会に対し、政治任用者から職業公務員への転換に関する報告書を毎年 (大統領選挙の年は年四回) 提出することが義務づけられた。さらに、二〇一八年二月には人事管理庁長官から各機関に通告がなされ、現在または過去に政治任用者であった人物が、競争試験の課されない非競争職 (Noncompetitive Position) に任用される場合や新規に競争試験を受けて任用される場合にも、人事管理庁の審査が義務づけられた。そのほか、通告では、政治任用者の職業公務員への転換にあたっては各機関が所定の書類を添えて人事管理庁に申請し、人事管理庁による書面の承認を得なければならないこと、また承認を受けた場合には各機関が最終的に転換を実施したか否かにかかわらず、六〇日以内にその職員に関する情報を報告しなければならぬことも通知された⁽¹²⁾。

バロウイングについては、会計検査院が継続的に調査を行ってきた。一九八一年から二〇一七年の間に一八回の調査が実施されており、転換した人物の氏名や転換先等の情報が公表されてきた。二〇一七年八月の報告書によれば、バラク・オバマ政権期の二〇一〇年一月から二〇一六年三月までの間には、各機関から九九件の転換申

請があり、人事管理庁はそのうち七八件の申請を承認した。また、承認を受けた申請のうち、六九件が最終的に転換を実施した。一方、転換が認められなかった申請のうち、九件は特別検察官局に照会のうえ、不適格と判断されたものであった。人事管理庁の承認前に転換を行った事例も七件あり、そのうちの四件は事後的に審査され、すべて不適格と判定された。残りの三件はすでに転換後の官職に在籍していないことが確認され、審査は行われなかった。⁽¹³⁾なお、会計検査院の報告書は、この報告書を最後にそれ以降は公表されていない。前述のように、二〇一六年以降は政権移行改善法により、人事管理庁には議会の所定の委員会に対し、毎年、報告書を提出することが義務づけられたが、その報告書が非公表であることが背景にあると言われる。⁽¹⁴⁾

トランプ政権のバロウイングについては会計検査院による調査報告は行われていないが、ワシントン・ポスト社によれば、二〇二〇年の最初の一〇か月間では二六件の転換が確認されており、同年一二月以降の件数は確認されていないものの、それまでの件数を上回る数の転換が追加で行われたと見られている。そのため、民主党下院議員のジェラルド・コノリーは、会計検査院に対してトランプ政権下の四年間における政治任用者の職業公務員への転換について包括的な調査を求めているが、二〇二二年八月時点では会計検査院から調査結果の報告は行われていない。⁽¹⁵⁾

二 バロウイングへの評価と規制の試み

バロウイングは、メリット・システムの原則との関係からしばしば批判の対象になってきたが、そうした批判は公務員労働組合の主張に典型的に表れている。全米政府職員連盟のアレックス・バスタニは、オバマ政権期の労働省においてジョージ・W・ブッシュ大統領が任用した政治任用者が職業公務員に転換していたことが確認さ

れたことに対し、「不公平な労働行為」であり、「それらの官職への異動に必要な政治的な関係をもたない労働組合の職業公務員たちが犠牲になっていて」と批判している。⁽¹⁶⁾ 公務員労働組合にとっては職業公務員の権利を守ることが活動の目的であるため、パロウイングは職業公務員がメリット・システムによる正当な手続きによって上級官職に昇進する機会を不当に奪うものとして捉える傾向がある。

一方、パロウイングは、政治任用者にとっては一定の誘引をもつものである。政治任用者にはホワイトハウスの高官ばかりでなく、職位や給与の低い官職に従事する人々も多く見られる。そうした人々にとっては高い給与と終身職の待遇が保障されるのであれば、職業公務員への転換は魅力的な機会となる。一方、こうした転換にはメリット・システムの原則を満たさない事例も見られることが指摘されるようになり、先述のとおり、近年では人事管理庁による事前審査が徹底されるようになった。⁽¹⁷⁾

政治学や行政管理論の分野では、パロウイングはおもに大統領による「政治化」や大統領に対するアカウンタビリティーの観点から考察されている。デイヴィッド・ルイスの研究では、大統領が公務員制度の「政治化」を進める手段として、パロウイングを位置づけている。大統領は自らに忠実な政治任用者を職業公務員に転換させ、政権交代後も引き続き業務に当たらせることにより、自らの推進する政策を継続させることを志向する。それに対し、新政権では前政権によって政治任用された人物を探し出し、離職を働きかけ、党派的に対立しない人物との入れ替えを試みるということである。⁽¹⁸⁾ また、ステイヴン・ペラとウィリアム・ゴームリーの研究では、将来の政権に対するアカウンタビリティーを制約する慣行としてパロウイングを位置づけている。すなわち、前政権の政治任用者が職業公務員として新政権に残ることにより、前政権と新政権に対するアカウンタビリティーはトレードオフの関係になることを指摘している。パロウイングによって新政権に残った職員が、前政権の政策を推進することになれば、現政権に対して責任ある行動をとることが困難になるといふことである。⁽¹⁹⁾

バロウイングは政党の違いを問わず、歴代の大統領によって行われてきたため、従来、その規制においては議会が主要な役割を担ってきた。近年の動向として、二〇一七年二月一六日、共和党下院議員のケン・バックは民主党下院議員のテッド・リュースとジャレット・ポリスとともに、「政治任用者の職業公務員への転換を規制する法案」(Political Appointee Burrowing Prevention Act)を提出した⁽²⁰⁾。法案の提出にあたり、バックは政治任用者が職業公務員に転換することの問題点として、以下の二点を指摘している。第一は、メリット・システムの形骸化である。バックによれば、連邦公務員制度では「競争的で能力に基づく」任用を想定しており、それによって政治的關係ではなく、各官職に必要な資質と能力に基づき、最良の人材を採用することができる。しかし、政治任用者が「高い給与や終身雇用の保障される職業公務員の官職に転換し、通常の競争的な任用過程を迂回する傾向」が見られるようになり、そのことが無党派で能力に基づいた公務員制度を形骸化させているということである。第二は、政治任用者が政権交代後も政府に居続けることの弊害である。政治任用者は、自らを任用した大統領が在職している間に限り、大統領の政策に従事する役割を担っているものであり、大統領が退任した後は「国民に対する義務」として「権力の座から退くべき」であるということである⁽²¹⁾。

法案では、政治任用者は退職後二年間、あらゆる職業公務員の官職に就くことが禁止された。また、二年間の禁止期間を終えた人物を職業公務員として採用する場合、各機関の長は人事管理庁に対し、その人物の採用が当該機関の任務に必要な理由を説明した書面の申請書を提出することが義務づけられた。さらに、各機関の長が申請書において、メリット・システムの要件を満たした他の候補者ではなく、その人物の採用が必要であることと理由を明確に示すことができなければ、人事管理庁は申請を承認しない旨が記された⁽²²⁾。

法案に対しては多様な見解が見られた。国土安全保障省の前人的資源局長のジェフ・ニールは、転換を禁止する期間を退職後二年間に限定するべきではなく、ひとたび政治任用職を退いたのであれば、その人物を任用した

大統領が在職している間（最長八年間）は職業公務員への採用を制限するべきであると主張した。一方、下院監視・政府改革委員会に所属する民主党議員からは、最も適任な候補者が現役の政治任用者であった場合、同法案よってその人物を採用することができなくなるため、逆に能力主義の原則に反するのではないか、といった意見も出された。⁽²³⁾

法案は、二〇一八年三月六日に下院を通過し、上院に送られた。上院の審議では人事管理庁長官の役割が明確化され、政治任用職退任後の二年間は職業公務員への転換を禁止する代わりに、二年間の試用期間を設けるとい内容に修正された。しかし、結局、上院では法案は投票にかけられることなく、廃案となった。⁽²⁴⁾

三 職業公務員の政治任用者への転換——スケジュール F

二〇二〇年一〇月二一日、トランプ大統領は行政命令一三九五七号を發布し、政治任用の新たな区分であるスケジュール F の創設を命じた。行政命令では、最初にその背景を説明しており、政策担当職は効果的な業績管理が最も必要な職種であるが、パフォーマンスの低い職員のために業務の遅れや仕事の質の低下が問題になっているため、「業績水準を満たすことのできない、または満たす意思のない職員を分離することが重要」であると述べている。そのうえで、合衆国法典第五編第三三〇二条第一項により、大統領には「良い行政の諸条件 (conditions of good administration)」に叶うよう必要に応じて競争職から除外する権限が与えられていることを確認し、その「諸条件」には各機関の長が競争職の選考手続きに関する制限を受けることなく、柔軟な人事評価が可能であることも含まれると指摘している。また同様に「良い行政の諸条件」として、合衆国法典第五編第七章の定める不利益措置の手続きの対象から政策担当職を除外することを求めている。現状では第七章の諸要件

により、パフォーマンスの低い職員を解雇することが困難なため、政策担当職を対象から除外し、各機関がパフォーマンスの低い職員を迅速に解雇できるようにする必要があるということである。⁽²⁵⁾

以上を説明したうえ、行政命令では連邦公務員規則第六編を改正し、新たな除外職の区分として、スケジュールFを設置するよう命じている。スケジュールFとは、「機密事務を扱い、政策決定、政策立案、政策推進の職務を担う官職であり、通常、政権移行の結果によって交代することのないもの」であり、各機関には任用にあたり、可能な限り退役軍人を優先することが求められる。スケジュールFは除外職であり、職業公務員の身分保障が適用されないため、各機関の判断で柔軟に雇用や解雇を行うことも可能である。また、行政命令では、各機関の長に対し、合衆国法典第五編第七章第二条の規定に照らし、競争職からスケジュールFへの移行が可能な官職を選別したうえ、九〇日以内に予備審査を行い、二一〇日以内に完全な審査を終えるよう命じている。⁽²⁶⁾このように、「良い行政」を実現するためには業績に乏しい職員を迅速に解雇する必要があるが、職業公務員の身分保障によって解雇が困難であるため、新たな政治任用の区分であるスケジュールFを設け、そこに移行させることにより、各機関の判断で柔軟な人事を行えるようにする、というのが行政命令の主旨であった。

ドナルド・モイニハンの研究によれば、スケジュールFを含むトランプ政権の人事政策は、大統領諮問機関である国内政策会議の長期的アジェンダに基づいており、それらは特別顧問であり、当時、ヘリテージ財団に在籍していたジェームズ・シャークの構想に沿って策定されていた。こうしたアジェンダは、公務員労働組合の影響力低下、公務員への保護縮小、公務員の給与削減などに特徴づけられ、トランプ大統領の発布した公務員に関する行政命令は、いずれも国内政策会議の基本方針に沿ったものであったということである。また、モイニハンは、大統領に対して連邦公務員の解雇を可能にする強力な権限を付与するべきであるという発想は、保守派の憲法理論である単一執行府論 (unitary executive theory) に基づくものであったと指摘している。単一執行府論の支持

者は、執行府のアカウンタビリティは大統領に対して果たされるべきであると捉えており、大統領に対して自らが望むことを実行する権限を与えるべきであること、また職員の解雇が困難なために執行府の業績が損なわれていることなどを主張する傾向があるというのである。²⁷⁾

二〇二二年八月現在、シャーukは保守系シンクタンクのアメリカ・ファースト・ポリシー・インスティテュートに在籍しており、同団体のウェブサイトに掲載した論文においてスケジュールFの意義を説明している。シャーukは、連邦職員の身分保障によって生産性の低い職員を適切に解雇できないことにより、「アメリカ国民は自分たちが選挙で支持した政策の実現を妨げられている」と述べている。その点、行政命令一三九五七号は「各機関が生産性の低さや命令に従わないことを理由として政策担当職員を迅速に解雇することを可能とした」²⁸⁾うえ、「政策担当職員のアカウンタビリティを向上させた」と評価している。また、この行政命令は、「ペンドルトン法の元来の方針に立ち返るものであった」と主張している。²⁸⁾

四 スケジュールFへの評価と規制の試み

スケジュールFには、公務員労働組合等の諸団体が反対の意見を表明した。全米政府職員連盟会長のエヴェレット・ケリーは、この行政命令は「私たちの人生における最も深刻な公務員制度への侵害」であると述べ、何十万人もの連邦政府職員から正当な手続きによる権利と保護を奪い、管理者が恣意的に職員の雇用や解雇を行えるようにするものであると批判している。²⁹⁾ また、無党派シンクタンクであるバートナーシップ・フォー・パブリック・サービスのマックス・ステイアは、下院の公聴会においてスケジュールFの廃止を訴えている。ステイアは、「私たちにとって最も不要なことは「……」政治任用者を一〇人、一〇〇人、X人と増やすことである」

と述べたうえ、「私たちが必要としているのは、最も費用対効果の高い方法で問題を処理する専門化された職業公務員」であり、「スケジュールFはそれとは真逆の方向に進むものである」と主張している。⁽³⁰⁾

先述のモイニハンの研究では、スケジュールFに含意された諸問題を指摘している。第一に、従来、能力に基づく非政治的な任用過程の重要性には党派を超えた合意が見られたが、近年、共和党とその支持者は官僚機構を自らの利益と対立するものと見なすようになり、官僚機構の政治的統制を志向するようになった点である。第二に、スケジュールFにはトランプ政権による行政管理の特徴が集中的に表れており、透明性の欠如、保守的な法理論と保守派シンクタンクへの傾倒、議会との協議を行わないことなどに見られる点である。第三に、スケジュールFは新たな行政改革の手段としてではなく、透明性や法的なアカウントビリティ等の価値を脅かし、議会の影響力を弱めるための手段として用いられた点である。⁽³¹⁾

ジョー・バイデンは大統領就任の二日後に行政命令を發布し、スケジュールFの創設を命じた行政命令一三九五七号を破棄した。バイデンは行政命令において、「職業公務員は連邦政府職員の骨格であり、連邦政府の重要な機能に必要な専門性と経験を提供している」と述べ、スケジュールFは「良い行政の条件として必要なばかりでなく、一八八三年のペンドルトン公務員改革法によるスポイルズ・システムとの断絶に不可欠であった、公務員制度の基盤とメリット・システムの原則を毀損するものである」と批判している。そのうえで、「公務員制度の能率を高め、良い行政とメリット・システムの体系的な適用を促進するため、これによって行政命令一三九五七号を破棄する」と宣言している。また、トランプ政権期に職業公務員の権利縮小と公務員労働組合の影響力低下を目的として発出された、その他の行政命令や覚書についても併せて廃止を命じている。⁽³²⁾

バイデンの行政命令に先立ち、議会においてもスケジュールFに対抗する立法活動が進められていた。結果的にスケジュールFは廃止されたが、将来の政権において同様の試みが再び現れないとは限らないため、その後は

職業公務員の政治任用者への転換を恒久的に防止することが目的となった。二〇二二年一月一三日、民主党下院議員のジェラルド・コノリーとブライアン・フィッツパトリックは、「パトロネージ・システム防止法案」(Preventing a Patronage System Act)を提出した。コノリーはワシントン・ポスト紙に寄稿した記事において、行政命令一三九五七号は「メリット・システムの原則を侵害している」と批判したうえ、議会は「将来のいかなる大統領も、トランプがかつて試み、いま再び計画していることを繰り返すことができないようにしなければならない」と法案の目的を説明している。同法案は、執行機関の官職のうち、二〇二〇年九月三〇日までに設置されたスケジュールA〜E以外の職種に区分される競争職を除外職に分類することを禁止し、また除外職の官職についてもスケジュールA〜E以外の職種に分類することを禁止するものであった。なお、二〇二二年八月一日現在、同法案は下院で審議中である。³³⁾

おわりに

バロウイングとスケジュールFは、いずれも大統領が応答的な官僚機構を構築する手段としての性格を持つものであった。ローゼンブルームの指摘する「執行府主導の行政」では、議会からの統制を回避し、執行府の裁量を拡大することが志向されるが、バロウイングとスケジュールFの利用にはそうした執行府の意図が顕著に見られる。モイニハンも指摘するように、スケジュールFを含むトランプ政権の人事政策には単一執行府論の影響が強く表れており、その点ではバロウイングとスケジュールFは「立法府主導の行政」への挑戦という性格を持つものである。³⁴⁾

政治任用者と職業公務員の間の流動性が高まることにより、短期的には大統領への応答性の向上に繋がるであ

ろうが、そのことが長期的には大統領への応答性にどれだけ寄与するかは疑わしい。政権交代のたびにバロウイングを繰り返している限り、あとに続く政権への応答性は低下するため、結果として大統領は恒常的な応答性の低下に悩まされる。また、職業公務員をスケジュールFに転換し、解雇が容易になったところで、そのことが行政のパフォーマンスの向上を保証するわけではない。トランプ政権は歴代の政権に比べ、多くの政治任用者を更迭したことで知られるが、そうした手法は混乱と機能不全を招くだけであった。大統領が執行府の長として効果的な行政運営を行う責任があるならば、逆に政府の正当性が失われ、国民の不信を招くだけの結果に終わる可能性もある。

一方、「執行府主導の行政」は、トランプ政権や共和党政権に限ったものではない。ローゼンブルームは、民主党ビル・クリントン政権期にアル・ゴアが主導したナショナル・パフォーマンス・レビューには、「執行府主導の行政」の特徴が顕著に見られたことを指摘している。そのうえで、「執行府主導の行政」の弊害に対処するにあたっての議会の役割を強調し、同時期に議会の主導によつて進められた政府業績結果法 (Government Performance and Result Act) 等の立法活動を評価している。³⁶⁾

バロウイングとスケジュールFの規制においても、大統領による官僚機構への不当な介入を規制するため、議会が主体となり、「バロウイング規制法案」や「パトロネージ・システム防止法案」などの立法活動が継続的に行われている。アメリカの統治機構では、機能的な行政を実現するため、三権が異なる立場から官僚機構を統制し、連邦政府の活動に対する責任を共有している。³⁶⁾ その意味では、バロウイングやスケジュールFをめぐる議会と大統領の対立は、同国の統治機構が正常に機能していることの証左でもあり、今後も三権の緊張関係の態様を知るうえで一つのバロメーターとなるであろう。

- (1) 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)、一六九—一八二頁・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)、二二—三八頁。
- (2) バロウイングの概要とトランプ政権以前の動向については、Barbara L. Schwemle, “Federal Personnel: Conversion of Employees from Appointed (Noncareer) Positions to Career Positions in the Executive Branch,” *CRS Report for Congress*, RL34706, 2012, November 2, Congressional Research Service, <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34706.pdf> (accessed August 24, 2022); 菅原和行「アメリカ連邦官僚制における中立的能力と応答的能力の動態——職業公務員と政治任用者に対する政治的要請の変化を中心に」『釧路公立大学紀要 社会科学研究』第二七号、二〇一五年、四七—五〇頁・菅原和行「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、二〇一六年)、五〇—五一頁。
- (3) Donald P. Moynihan, “Public Management for Populists: Trump’s Schedule F Executive Order and the Future of the Civil Service,” *Public Administration Review*, Vol.82, Issue 1, p.174.
- (4) デイヴィッド・ルイス(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』(マネルヴァ書房、二〇〇九年)、一—九頁。
- (5) David E. Lewis and Mark D. Richardson, “The Very Best People: President Trump and the Management of Executive Personnel,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol.51, No.1, 2021, pp.53, 65; ルイス『大統領任命の政治学』、四八—四九頁。
- (6) Moynihan, “Public Management for Populists,” p.175.
- (7) David H. Rosenbloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999* (The University of Alabama Press, 2000); David H. Rosenbloom, “Reevaluating Executive-Centered Public Administrative Theory,” Robert F. Durant ed., *The Oxford Handbook of the American Bureaucracy* (Oxford University Press, 2010), pp.101-127.
- (8) United States Government Accountability Office, *Personnel Practices: Actions Needed to Improve*

- Documentation of OPM Decisions on Conversion Requests*, GAO-17-674, August 2017, p.6, <https://www.gao.gov/assets/gao-17/674.pdf> (accessed August 26, 2022); “Oversight Activities,” OPM.GOV, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/oversight-activities/fags/> (accessed August 26, 2022).
- (㉟) United States Government Accountability Office, *Personnel Practices*, GAO-17-674, August 2017, pp.7-9; “Oversight Activities,” OPM.GOV.
- (㊱) United States Government Accountability Office, *Personnel Practices: Career and Other Appointments of Former Political Appointees, October 1998 – April 2001*, GAO-02-326, February 2002, [https://www.gao.gov/assets/gao-02-326.pdf](https://www.gao.gov/assets/gao-02/326.pdf) (accessed August 26, 2022).
- (㊲) Schwemle, “Federal Personnel,” p.5.
- (㊳) “Memorandum on Political Appointees and Career Civil Service Positions, February 23, 2018,” OPM.GOV, <https://www.chcoc.gov/content/political-appointees-and-career-civil-service-positions-3> (accessed August 23, 2022); Schwemle, “Federal Personnel,” pp.5-8; United States Government Accountability Office, *Personnel Practices*, GAO-17-674, August 2017, pp.19-21.
- (㊴) United States Government Accountability Office, *Personnel Practices*, GAO-17-674, 2017, pp.10-11.
- (㊵) David C. Nixon, “Some Trump Officials are ‘Burrowing’ into Government Jobs. What does That Mean, Exactly?” *Washington Post.com*, January 6, 2021, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/06/some-trump-officials-are-burrowing-into-government-jobs-what-does-that-mean-exactly/> (accessed August 23, 2022).
- (㊶) Lisa Rein and Anne Gearan, “Biden is Firing Some Top Trump Holdovers, but in Some Cases, his Hands may be Tied,” *Washington Post.com*, January 24, 2021, https://www.washingtonpost.com/politics/biden-trump-burrowing-federal/2021/01/24/a495ae76-5c02-11eb-bb8d-ee36b1cd18bf_story.html (accessed August 23, 2022).
- (㊷) Alex Bastani, “Department of Labor Leaders Continue Cover Up Political Appointees Burrowing into Civil Service Career Positions,” American Federation of Government Employees, September 16, 2018, <https://www.afge.org/publication/department-of-labor-leaders-continue-cover-up-political-appointees-burrowing-into-civil-service->

- career-positions/ (accessed August 23, 2022).
- (17) Schwenle, "Federal Personnel," pp.1-2. 菅原「アメリカ連邦官僚制における中立的能力と応答的能力の動態」四八頁；菅原「官僚制」五一頁。
- (18) ルーヌ『大統領任命の政治学』、四八―四九頁。「潜り込み」と訳されている。
- (19) Steven J. Balla and William T. Gormley, Jr., *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance* (Thousand Oaks: CQ Press, 2018), pp.13-14.
- (20) H.R.1132 - Political Appointee Burrowing Prevention Act, 115th Congress (2017-2018), CONGRESS.GOV, [https://www.congress.gov/bill/115/congress-house-bill/1132/actions](https://www.congress.gov/bills/115/congress-house-bill/1132/actions) (accessed August 25, 2022).
- (21) Congressional Record: Proceedings and Debates of the 115th Congress, Second Session, Vol.164, No.39, March 6, 2018, p.H1416, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-2018-03-06/pdf/CREC-2018-03-06.pdf> (accessed August 24, 2022).
- (22) Congressional Record, March 6, 2018, pp.H1414-H1416.
- (23) "H.R. 1132 — 115th Congress: Political Appointee Burrowing Prevention Act," www.GovTrack.us, <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr1132> (accessed August 23, 2022).
- (24) "Political Appointee Burrowing Prevention Act, Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate to Accompany H.R. 1132 to Amend Title 5, United States Code, to Provide for a 2-Year Prohibition on Employment in a Career Civil Service Position for any Former Political Appointee, and for Other Purposes," GovInfo, November 26, 2018, pp.3-4, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-115srrpt387/pdf/CRPT-115srrpt387.pdf> (accessed August 24, 2022); "S. 2581 (115th): Political Appointee Burrowing Prevention Act," www.GovTrack.us, <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s2581> (accessed August 24, 2022).
- (25) "Executive Order 13957 of October 21, 2020," Federal Register, Presidential Documents, Vol.85, No.207, October 26, 2020, pp.67631-67632, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-10-26/pdf/FR-2020-10-26.pdf>

- (accessed August 23, 2022).
- (26) “Executive Order 13957 of October 21, 2020,” pp.67632-67633.
- (27) Moynihan, “Public Management for Populists,” pp.175-176. 単一執行府論については、以下の研究を参照した。岡山裕「権力分立——なぜ大統領は「行政権」を持たないか」「アメリカ政治の地殻変動——分極化の行方」（東京大学出版会、二〇二一年）、二五—二七頁。
- (28) James Sherk, “Increasing Accountability in the Civil Service,” Center for American Freedom, America First Policy Institute, pp.1, 9-10, <https://assets.americafirstpolicy.com/assets/uploads/files/civilservicereform.pdf> (accessed August 23, 2022).
- (29) “Trump’s New Executive Order to Strip Hundreds of Thousands of Feds of Due Process Rights, Open Door to Cronyism,” American Federation of Government Employees, October 26, 2020, <https://www.afge.org/article/trumps-new-executive-order-to-strip-hundreds-of-thousands-of-feds-of-due-process-rights-open-door-to-cronyism> (accessed August 23, 2022).
- (30) “The Elements of Presidential Transitions: Hearing before the Subcommittee on Government Operations of the Committee on Oversight and Reform House of Representatives one Hundred Sixteenth Congress Second Session, December 10,2020.” U.S. House of Representatives, Document Repository, p.14, <https://docs.house.gov/meetings/GO/GO24/20201210/111117/HRRG-116-GO24-Transcript-20201210.pdf> (accessed August 24, 2022).
- (31) Moynihan, “Public Management for Populists,” pp.174-175.
- (32) “Executive Order on Protecting the Federal Workforce,” White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/22/executive-order-protecting-the-federal-workforce/> (accessed August 27, 2022).
- (33) Gerald E. Connolly, “How to Stop Trump’s Sneak Attack on the Civil Service,” *Washington Post*, July 27, 2022; “H.R.302 - PPSA Act,” CONGRESS.GOV, <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/302?q=%7B%22search%22%3A%5B%22preventing+a+patronage+system+act%22%5D%7D&r=1&s=1> (accessed August 24, 2022).

- (34) David H. Rosenbloom, "Reevaluating Executive-Centered Public Administrative Theory," pp.103-113; Moynihan, "Public Management for Populists," pp.176-177.
- (35) Rosenbloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration*, pp.4, 80-85, 136-142.
- (36) Lewis and Richardson, "The Very Best People," p.53.