

博士論文概要書

アメリカの政治任用制度

—国際公共システムとしての再評価—

2022 年 9 月 1 日

小池洋次

はじめに

博士論文として提出するのは、2022 年 7 月 1 日、東洋経済新報社より刊行された研究書『アメリカの政治任用制度～国際公共システムとしての再評価』であり、本概要書はその要約である。研究書の全体を理解するうえで必要と思われるので、その目次を本概要書の目次とは別に「資料 2」として添付した。

題目については、当初、「アメリカ型政治任用制度に関する研究～再評価と新概念の確立」としたが、その後、出版社の求めに応じ、一般に分かりやすく上記のように変更した。

同様に出版社の依頼で加筆した部分がある。本研究ではビル・クリントン政権の政治任用に焦点を合わせてきたが、本書では、その後の各政権の政治任用についても分析し叙述している。

執筆中、新型コロナウイルスの感染拡大、そしてロシアによるウクライナ侵略という重大な事態が起き、本研究書の現代的意味について「はじめに」や「おわりに」で加筆した。

凡例（用語法について）

・「政治任用」は英語の Political Appointment の訳である。「政治任命」や「政治的任命」との表記もあるが、本研究書では「政治任用」に統一した。これは日本においては政治学や行政学の分野で多く使われてきたことを考えたからである。

・政治任用で登用された人物を表現する際には、「政治任用者」と「被政治任用者」があり得るが、この点でも、行政学では、「政治任用者」の表記が多いと判断し、本研究書ではその表現を踏襲した。

・アメリカ等での研究書には Political Appointment とともに Presidential Appointment（大統領任用）との表記があるが、連邦政府の政策形成過程を論じる限り、両者はほぼ同義であり、本研究書では「政治任用」という表現を中心に使用している。

本概要書の目次

1. 研究の目的と意義
2. 研究手法
3. 先行研究の批判的検討
4. 各章の要約
5. 提言と課題の提示
6. 引用文献・参考文献
7. 資料 1：第 4 章における思考実験の例
8. 資料 2：研究書の目次

1. 研究の目的と意義

本研究においてはアメリカの政策形成過程を理解する鍵とも言える政治任用制度について、理論と事例研究の両面から迫り、その普遍性とグローバルな意味を明らかにした。その際、ジャーナリスト及び研究者としての半世紀近い取材や調査の結果を活用している。こうした試みはわが国で初めてであり、独自性を持つと確信している。

アメリカの政策形成過程の際立った特色は、官民の人材移動を容易にする政治任用制度の存在である。先進各国に類似の任用制度はあるものの、その規模や政策形成過程における意味合いは比較にならない。政治任用制度についての認識は、アメリカの政策形成過程を正確に理解するため是非とも必要なことであり、日本など先進各国の政策形成過程の改革を考えるうえでも重要な示唆を与えてくれるであろう。

アメリカの政治任用制度については、スポイルズ・システム (spoils system、獵官制) などと、ややネガティブに受け取られることが多かった。近年、米国内では政治任用者が恣意的に選ばれる結果、政府をともに支えるべき資格任用者の業務に支障をきたすとの指摘も出るようになっていく。政治任用者の人事案の取り扱いが政争の具になる結果、上院の承認が遅れ、政府高官の空席が続くなどの問題も一般に認識されるようになった。ただ、多くの議論は同制度の問題点にのみ焦点を合わせ、改善策を検討するにとどまっており、制度の有効性という本質を見失っているのではないだろうか。重要なのは、アメリカの政策形成過程の最も重要な特質である政治任用制度を「国際的公共財 (システム)」として再評価することである。本研究では、官の在り方について様々な新しい概念を提示した。

この制度の本質は、政策形成過程に適材適所を実現するところにある。だからこそ、アメリカの政策形成過程は産官学の政策人材や資源を総動員するメカニズムを持ち続けてきたのであった。「総動員メカニズム」こそが米国の強みの一つと言えるであろう。こうした総動員体制が功を奏するのは、特に大きな環境変化が生じ、国が新たな政策課題に直面するときである。環境が大きく変わるときには、アメリカの政治任用制度はより有効に機能するとも言ってもよい。

政治任用制度は多様な役割・機能を持つ歴史的発展の産物である。それを分析することはアメリカの歴史を理解するうえで重要であろう。例えば、同制度には、政策に関する知識、すなわち「政策知」を広く民間にも共有できるという特質がある。その発展は、したがって政策形成過程の民主化とみることもできる。その意味で、政治任用制度を論じることは同時に民主主義の在り方を問うことにもなろう。政策形成過程・システムの変革可能性と、その方向性について、アメリカは重要な示唆を与えてくれる。日本の議院内閣制とアメリカの大統領制には大きな違いがあり、このほかにも日米両国の間には様々な差異があることは疑いない。それでも、アメリカの政策形成過程・システムから日本は多くを学べるのである。

日本では経済再生や社会の閉塞状況打破の視点から改革が論じられてきた。議論の中心は、行政改革や政治改革であった。それらは一応の実績を残したが、十分かと言えば、そうではない。本当に必要なのは、政策形成システムの改革であり、そのためにこそ、核心とも

言える人材登用のあり方を深く考察し、その中でアメリカ型の政治任用制度を参考にすべきなのである。

この制度は国際公共システムであり、さらに人類の共通財産とすることができる。その改善策を提示することは、人類への重要な貢献と言ってもよい。この問題は、単に米国の政治や行政を論じ、日本への示唆を得るだけの話ではない。広く、さまざまな分野における政策の在り方とその研究のあり方を再考することにもつながろう。

2. 研究手法

本研究の出発点は、アメリカ型の政治任用制度の歴史的意味とグローバルな存在意義、そしてその有効性にあった。同国において政治任用制度がなぜ生き残り、機能し続けているのか、なぜ、この制度が諸外国に注目され、導入されてきたのか、その存在が本当に政策形成過程で重要な機能を果たしているのか——という問題意識にある。

これらの解明には様々なアプローチがあり得る。大きく分類すれば、量的研究か質的研究かに集約されよう。本研究では質的研究に重点を置くべきであると考えている。

その理由の第1は、政策形成過程の真実と本質に迫るには、その過程を深く知る必要がある、そのためには質的研究がふさわしいからである。量的研究が大事であることは言うまでもないが、本研究においては、人々が営む政策形成過程を量的にとらえることは部分的には可能だが、その全体を分析するには不十分である。

第2に、本研究の目的の一つ、概念と理論の構築には深い考察が必要である。量的研究では、その過程で深い考察につながる事実が捨象される可能性がある。

第3に、ジャーナリストとしての経験から、実態には直接的な、そして双方向のコミュニケーションでしか到達できないと判断したからである。

そのうえで強調したいのは、自然科学の研究手法の適用実績を参考に、政治任用者を独立変数、政策の結果を従属変数とみなして、因果関係の考察を試みたことである。比較事例研究や単一事例研究における過去の成果を考慮したうえで、想像的実験・反実仮想法と呼ばれる手法を参考にした思考実験を試みた。

3. 先行研究の批判的検討

アメリカの政治任用制度については政治学、行政学等の分野の様々な著作で取り上げられてきた。同制度に焦点を合わせた研究が意外に少ないのは、この制度の存在が当然視されているからであろう。政治任用制度に特化した研究に絞り込んで、その意義と意味、そして限界を指摘しておこう。

こうした研究には3類型がある。第1に、政治任用者とキャリア官僚（資格任用者）のそれぞれの存在意義を確認したうえで、両者の関係を対象とし、その相互作用を明らかにし、改善策を提示する研究である。第2に、政治任用制度の役割を認めつつ、その在り方の問題を掘り下げる研究である。過度の政治化を批判し、政治任用者の数の制限や任命にいたるプ

ロセスの改善方法を提示する。第3は、実証的研究である。政治学で近年、一般化している数量的な手法を取り入れ、特に政治化とパフォーマンスの関係を明らかにする。

第1の研究の代表例はヘクロの著作 (Heclo, 1977) である。ヘクロはこの研究の中で、首都ワシントンにおける政治的高官 (Political Executive) と官僚 (Bureaucrat) との相互作用に着目し、それぞれの歴史や現状、そして問題点を明らかにした。

第2の類型の研究は、G・カルビン・マッケンジー (G. Calvin Mackenzie) とジェームズ P・フィフナー (James P. Pfiffner) が担ってきたと言ってよいであろう。マッケンジー編著書 (Mackenzie, ed., 2001) の彼の論文 "The State of the President Process" とフィフナーの "Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders" が代表例である。ともに、前述のように政治任用制度を批判的に捉えつつ、その問題点の原因と解決策を論じた。

第3の類型は以上の2類型とは異なる研究で、統計手法を駆使した政治研究の一環である。その代表例はルイス (Lewis, 2008=2009) である。最大の特徴と独自性は、「政治化とパフォーマンスの関係に関する初めての体系的分析」という点にある。ここで言う「政治化」は、「政治任用者の数と組織への浸透度を増す行為」と定義されている。

ルイスの研究は高く評価すべきであるが、問題がなくはない。まず、因果関係についてである。政治任用者が多いからパフォーマンスが下がったのか、パフォーマンスが元々悪いから政治任用者を登用したのか。すなわち、どちらが原因で、どちらが結果なのであろうか。この点を判断するにはさらなる研究が必要であろう。

これまで取り上げた先行研究はいずれも評価すべきである。特に、その問題点と改善方法を考察し、新たな方策を提言することで多くの成果を上げてきた。ただ、ルイスの研究を含め、政治任用を当然のことと受け止める結果、そもそもの重要性、特にグローバルな世界における意義と意味をとらえきれていないのではなかろうか。アメリカの研究者にとっては、当然の限界と言うべきかもしれない。こうした背景を考えると、本研究には歴史的使命があると言ってよいであろう。その使命とは、グローバルな視点においてアメリカ型政治任用制度をとらえ直すということである。

日本におけるアメリカ型政治任用制度に関する研究にも触れておこう。それは政治学や行政学、公共政策学や官僚論において取り上げられてきた。制度そのものの研究ではないが、それぞれのテーマの研究の中で、同制度を捉えてきたのである。基本的には、アメリカの政治任用制度に関する研究や議論の紹介にとどまっていると言ってよい。制度そのものの設計やその思想、その在り方に関する政治の現場における検証、さらに同制度のグローバルな意味や意義に関する考察は欠いていると言わざるを得ない。

日本における研究ないし記述は、政治任用制度をパトロネージ (patronage, 情実任用)、ないし獵官制と捉える傾向がある。いわゆる政治化についても否定的に受け止めることが多い。これは、アメリカにおける現代の研究の成果を反映していると言えるであろう。

政治任用制度は、実は政策形成の在り方に関わる問題である。政治学においては政策過程

論・政治過程論（以下、過程論と略す）でその問題を取り上げられるべきであろう。では、これまでの過程論についてはどう評価すべきか。この点を考察する必要がある。日本における過程論の体系をあえて類型化すれば、「網羅的な説明や解説」「政策の課題設定から評価のプロセスに重点を置いた著作」「事例研究（ケース・スタディ）に関する分析の意義とその手法に焦点を合わせた具体的な例の紹介」等となろう。多くは労作であり、アメリカにおける研究成果や体系化を丁寧に紹介している。それだけでも政策過程論への多大な貢献と言える。

ここでは、あえて、不足していると思われる点を指摘しておきたい。まず、グローバルな視点の弱さである。国際比較はあるものの、アメリカの政策過程の他国への影響、相互作用という視点はない。

そして、政策過程をシステムあるいは構造ととらえる視点の不足である。過程論はその流れを抽象化し、概念を現実には当てはめるだけでは不十分である。政策イシューについて説明することはそれなりに意味があるものの、さらに進んで政策を生み出す構造・システムそのものを分析する必要があるだろう。さらに、前述のことから導き出せることでもあるが、政策過程を変化するもの、変革し得るものとして動態的に捉える認識の不足である。政治学（政策過程論）や行政学を超えたアプローチが必要ではなかろうか。

4. 各章の要約

序章では、本研究の社会的、歴史的、そして学術的な背景を説明した。そのうえで、前述のように先行研究について検討し、その関連において、政策過程論についても成果と問題点に言及している。

第1章では、アメリカの政治任用制度の概念整理と新概念確立を試みた。国際公共システムとして捉え直し、その概念の明確化とともに、原理や法則を抽出している。同時に政治任用制度の機能を様々な角度から分析した。政治任用者の機能に着目すれば、それは「官僚」ではなく「政治家」に近い。本章では「政治家の代理人」などの新しい概念も提示し、日米両国の官僚の「非対称性」についても言及している。

第2章では、アメリカの政治任用制度の発展を段階的に捉え、歴史的に大きく変質してきたことを説明したうえで、同制度が世界に伝播していることも指摘し、その意味と背景を考察した。先進国を中心に、政策における競争と、その政策を生み出すシステムの構築における競争が起きていて、それらへの対応が国の在り方に大きな影響を与えつつある。本章では現代における政治任用制度が、かつてのようなスポイルズ・システムというだけではなく、政策形成過程のキー・ファクターになりつつあることを論述した。

第3章は、原理と法則を解明するのが目的である。「応答性」「競争」「民主化」「監視」「透明性」をキーワードに、アメリカにおける政治任用制度が政策形成過程において果たしている機能を分析した。政治任用制度が官僚化を防ぐ知恵や工夫である点にも触れている。本章では、同制度が改善を迫られながら「自己革新」を遂げているという捉え方も提示した。

第4章では、国内外での大きな変化を前に新たな政策課題に直面したクリントン政権の政策形成過程について、1993年の3つの事例を検討した。それによって、1990年代において、アメリカの経済再生と外交の再構築に政治任用者がどのような役割を果たしたのかを解明できるからである。筆者が首都ワシントンに駐在した1993-97年はアメリカ経済が劇的に回復を果たした期間であり、その外交が冷戦後の新しい課題に直面した時期であった。3つの事例とは、経済再生策、旧ソ連に対する外交政策、そしてアジア太平洋地域の貿易・投資の自由化推進である。政治任用者としては、3つの課題について、それぞれ、ロバート・ルービン(Robert Rubin)大統領補佐官・国家経済会議(National Economic Council=NEC)議長、ストロブ・タルボット(Strobe Talbott)・旧ソ連圏担当大使(のちに国務副長官)、フレッド・バーグステン(Fred Bergsten)・アジア太平洋経済協力会議(Asia Pacific Economic Cooperation=APEC) 賢人会議議長に焦点を合わせ考察した。

特に重要なのは、新設の NEC とその議長であったルービンの働きである。ここで、この組織の創設と1993年の経済政策形成の過程を克明に分析し、彼の役割を明らかにした。この章が本研究の核心部分であり、独自性を持つと確信している。

分析にあたっては、反実仮想法に基づく思考実験を上記3つの事例について行った(資料1を参照)。これは、政治任用者になりえた人々を抽出し、その資格要件や能力を検討して、それらとの比較において実際に任用された人物の特性を浮かび上がらせる手法である。この思考実験により、ルービン、タルボット、バーグステン、それぞれの政治任用の意味とその重要性を確認できたと言ってよいであろう。

第5章は、クリントンのあとのブッシュ・ジュニアからバイデンに至る各政権における政治任用を取り上げた。主要なポストを巡る人事の比較分析を通じ、政治任用者の人事が政権の政策やその後の評価を大きく左右することがわかるであろう。トランプの政治任用を論じる中で強調したのは、大統領が自分への忠誠を任用基準と考え、それにより自己保身を図れば、国益を害することになるという点である。政治任用制度は有効に使えば政策の質を向上させるが、任命権者によっては民主主義を危険に晒しかねない。

第6章では、政治任用者へのインタビューをもとにその思想や行動原理を明らかにするとともに、官民における「回転ドア人事」の類型化を試みた。対象はクリントン、カーターの両政権で政府高官を務めたジョセフ・ナイ(Joseph Nye)・ハーバード大教授や、クリントン政権で経済担当の大統領副補佐官を務めたボーマン・カッター(Bowman Cutter)、トーマス・フォーリー(Thomas Foley、元下院議長) 駐日米国大使の補佐官を務めたケント・カルダー(Kent Calder)・ジョンズ・ホプキンス大高等国際問題大学院(School of Advanced International Studies=SAIS) ライシャワー東アジア研究所長らである。インタビュー調査の結果から、政治任用制度が有効に機能する条件を抽出した。

第7章では、政治任用制度に基づく人材の官民移動を通じ、官界、学界、経済界などを中心とする広範な世界に「政策インフラ」と呼ぶべきコミュニティが形成されていることを、シンクタンクを中心とした政策集団の分析を通じて明らかにしている。その中で、シンクタ

シンの歴史をたどりながら分類を試み、さらに事例研究の結果も示した。

第8章は結論部分で、事例研究を踏まえた総括分析を提示し、改めて「適材適所」と「総力結集」というアメリカの政策形成のダイナミズムを強調したうえで、目指すべき方向について提言している。重要なのは、知見や力量を重視した「職業任用」を追求すべきことである。この点は、5の「提言と課題の提示」において詳しく説明したい。

5. 提言と課題の提示

提言の基本となるべき概念は、前述の「職業的任用」である。職業的とは、任用される人々がそれぞれ専門性を持ち、そのことによって評価されることを意味する。専門性には、学術や技術に関するもののみではなく、広く組織の運営や管理等も含まれる。

政治家の恣意や情実ではなく、能力を客観的に判断された人物を登用することが職業的任用である。政治任用はPolitical AppointmentとかPresidential Appointmentと呼ばれ、略す場合はPAとされてきた。ここで強調したいのは、このPAが同時に、Professional Appointment（職業的任用）であるべきことである。

具体的な提言としては、政治任用者の数の削減や任用プロセスの簡素化が重要なのは言うまでもないが、同時に重要なのは、彼らの業績を中心に、外部ができるだけ客観的に評価することである。外部では、政府外のシンクタンクや大学、大学院、そしてメディアの役割が重要であろう。政治任用の過程をチェックし、批判できることを常態化するようなシステムや慣行が重要である。問題が起きてからでは遅い。その前の任用プロセスを監視することが大事なのである。

具体的な提言として責任の明確化も挙げたい。政治任用プロセスにおいて問題が起きたときに、大統領を筆頭に、任命に関わった人々の責任を問うことが大事であろう。関係する組織それぞれにおける検証も行われなければならない。政治任用者は政治・外交、経済政策等について大きな権限を持つ。それだけに、任命については責任を問える体制を作らなければならない。そうすることによって、任命権者は、情実ではなく、候補者の能力を基準に選ばれることになるであろう。すなわち提言の基本で示した職業的任命に近づくのである。

次にアメリカの政治任用制度と、それについての考察や提言が、日本にとってどのような意味を持つか考察した。

第1に、官民の総合力を結集することの重要性である。認識すべきは、人が動かなければ政策アイデアは活かされないということである。日本においても民間から政策提言が多く出されるようになってきたが、実際にそれらが政策に活かされたかというとはなはだ疑問である。霞ヶ関と呼ばれる中央省庁と、永田町こと国会と議員たちに、いまだ政策情報が集中されているのが現実である。民間に良い政策アイデアがあれば、それを持って官の世界に移動できるようなシステムが必要である。民間から官の世界に移った政策人材は、自らのアイデアを実際の政策形成に反映させ、さらに政策そのものを実現できる可能性もある。官を経験し民間に戻った人々は、より現実的な政策提案ができることになろう。総合力を結集す

るには、こうした官民の人材移動こそが重要である。そうなれば、既述の政策インフラや政策コミュニティが形成され、発展してゆくであろう。そこでは、官民を何度も移動しながら政策の質を高めるような政策人材が中心となる。

第2に、アメリカの政治任用制度は、人類が生み出した政治システムであり、それをすべての人々の共有物と考えるべきだということである。であれば、日本がその制度を取り入れることに躊躇する必要はない。むしろ、良いところがあると判断するなら、積極的に取り入れるべきである。その際、重要なのは、日本の政策形成の歴史や伝統を考慮することである。この制度を、いきなり日本に導入することは非現実的というべきであろう。あくまで、日本に合った形で、日本の国益を増進する限りにおいて考えるべきである。

日本では、閣僚に民間人が登用されることがこれまでにあった。ただ、必ずしも彼らが重要な権限を持っていたとは言い難い。閣僚ともに、事務次官以下の、いわゆる官僚についても民間からの登用を考えるべきである。ここで大事なことは、政策や人事に関する権限を持つポストに民間人を登用することである。そうすることによってこそ、民間から官に移った人材が実質的な影響力を持つことになるだろう。

第3に、アメリカの政治任用制度を理解しなければ、この超大国の政策形成過程、さらに社会のあり方を正確に認識できないということである。これは日本の政策判断に関わる重大な問題であろう。

この制度の在り方を理解するだけでなく、この制度の下での人材移動を、常時、把握しなければならない。さらに言えば、人材が移動する空間、すなわち政策インフラと政策コミュニティを常に観察する必要があり、そのための体制が必要である。政官学民の各界、さらにメディアが、そうした観察を続けなければならない。

アメリカの政策コミュニティをみれば、かつて政府高官を務め、現在、民間のシンクタンクで政策を研究し提言する人たちがいる。彼らは再び政府で高官として政策の立案、遂行を担うこともあるであろう。

アメリカの政策動向を判断するには、政権の内部の動きを観察するだけでは不十分である。より広く、政策に関わるコミュニティを観察し、どのような人々がいて、何を研究し、どのような影響力を持っているか、そして彼らが政府に入る可能性がどの程度あるか等についても情報を収集する必要がある。

アメリカの政治任用制度については、それを支える政策インフラやコミュニティを含め、不断の情報収集と、それを評価するシステムが重要である。

今後の研究課題については、以下の点を強調したい。

まず、アメリカの政治任用制度の運営等に関し常時観察する体制を作り、政治任用者やその候補に関するデータベースを構築することが必要である。日本においては、アメリカの政治任用制度の重要性が広く理解されているとは言い難い。官民合同でも民間の単独でも、アメリカの政治任用者をチェックし、その情報を蓄積し、共有化することが大事である。同時に、同国においての政治任用制度への支持の変化について、世論調査や少人数のグループに

よる討論を実施し、その結果を継続的に記録、データベース化したい。

次に大事なことは、アメリカや日本の地方における政治任用者の動向とその実態を調査することである。全米においても日本全国においても、地方自治体の政治任用者について調査することは容易ではない。もちろん、多くの協力者が必要である。日本の場合、中央より地方の方が柔軟に政治任用を行う事例があるので、その動きは中央政府の人材登用に生かせる可能性がある。さらに、日米の地方を比較することで、お互いに参考にできると予想できるからである。

さらに、政治学（特に政策過程論）や行政学の様々な研究に加え、本書が提示した米国型政治任用制度論や政策過程の変革論を統合した新しい政策システム論を構築し発展させることである。そうした試みは、新しい学問体系の創出につながるであろう。本書が、そのための一助になれば幸いである。

本研究書はジャーナリスト、そして大学教員として、日米欧の政策形成過程を取材・調査・研究に半世紀近く費やした人間が得た知見の集大成であり、歴史の証人として書き残した作品である。

6. 引用文献（英文のみ例示、参考文献は数が多いので英文、邦文とも出版サイトに掲載）

- Altshuler, Alan A. (1997), “Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentive”, Altshuler, Alan A., and Robert D. Behn, ed. (1997), *Innovation in American government*, Washington, D.C.: Brookings Institution. pp.38-67.
- Beschloss, Michael R. and Strobe Talbott (1993), *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*, Boston: Little, Brown.
- Blinder, Alan S. and Janet L. Yellen (2001), *The Fabulous Decade: Macroeconomic Lessons from the 1990s*, New York: The Century Foundation Press.
- Campbell, Alaster (2007), *The Blair Years*, London: Hutchinson.
- Carter, Stephen L. (1991), *The Confirmation Mess*, New York: Basic Books.
- Clinton, Bill (2004), *My Life*, New York: Alfred A. Knopf. クリントン著、楡井浩一訳(2004), 『マイライフ クリントンの回想』上下巻、朝日新聞社。
- Clinton, Bill and Al Gore (1992), *Putting People First*, New York: Times Books. クリントン & ゴア著、東郷茂彦ほか訳(1993), 『アメリカ再生のシナリオ』講談社。
- Cook, Brian J. (1996), *Bureaucracy and Self-Government*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Destler, I.M. (1996), *The National Economic Council: A Work in Progress*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Dobbs, Michael (1996), “Strobe Talbott and the ‘Cursed Questions’”, *Washington Post Magazine*, June 9, 1996, PP.10-32.
- Federal News Service (1992), *President Clinton’s New Beginning*, (Transcript of the

- Economic Conference), New York: Donald I. Fine, Inc.
- Fitzwater, Marlin (1995), *Call the Briefing!*, New York: Times Books. フィッツウォーター著, 佐々木伸・菱木一美訳 (1997), 『ホワイトハウス報道官』共同通信社。)
- Foley, Michael (2000), *The British Presidency*, Manchester: Manchester University Press.
- Genovese, Michael A. (2001), *The Power of the American Presidency 1789-2000*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin, Craufurd D. (1996), “The Fifth Estate: Research for Informed Debate in Democratic Society”, *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice*, pp.23-34.
- Heclo, Hugh (1977), *A Government of Strangers*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Hennessey, Peter (1999), *The Blair Centre*, London: Public Management Foundation.
- Juster, Kenneth I. and Simon Lazarus (1997), *Making economic policy: an assessment of the National Economic Council*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Kettl, Donald F. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kettl, Donald F, et al. (1996), *Civil Service Reform*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Kreisler, Harry (1998), “Theory and Practice in International Relations: Conversation with Joseph S. Nye, Jr.”, Regents of the University of California.
- Lewis, David E. (2008), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. ルイス著, 稲継裕昭監訳, 浅尾久美子訳 (2009), 『大統領任命の政治学』ミネルヴァ書房。
- Light, Paul C. (1995), *Thickening Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- (2001), “What Past and Potential Appointee Say about the Presidential Appointment Process”, Testimony before the United States Senate Committee on Governmental Affairs, April 4, 2001.
- Light, Paul C. and Virginia L. Thomas (2000), “The Merit and Reputation of an Administration: Presidential Appointees on the Appointments Process”, A report on a Survey Conducted by Princeton Survey Research Associates on Behalf of the Presidential Appointee Initiative, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mackenzie, G. Calvin (2001), “State of the Presidential Appointments Process”, Mackenzie, G. Calvin, ed., *Innocent Until Nominated: the Breakdown of the Presidential Appointment Process*, Washington, D.C.: Brookings Institution. pp.1-49.
- MacLaury, Bruce K. (1996), “Think Tanks and the Policymaking Process in the United States: A View from the Brookings Institution”, *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice*, pp.37-43.
- Maranto, Robert (2001a), “Why the President Should Ignore Calls to Reduce the Number of

- Political Appointees”, Backgrounder No. 1413, February 27, 2001, The Heritage Foundation.
- (2001b) , “Political Appointees, Career Executives, And Presidential Transitions”, paper distributed at the session ‘Chief Executive and their Appointees ’ of the annual meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco. August, 31, 2001.
- (2005), *Beyond a Government of Strangers*, Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Michaels, Judith E.(1997), *The President’s Call* , Pittsburgh, PA.: University of Pittsburgh Press.
- Miller Center Foundation and The Pryor Center for Arkansas Oral and Visual History (2014), Interview with Robert Rubin, William J. Clinton Presidential History Project, November 3, 2005, New York, New York.
- Miller Center Foundation and The Pryor Center for Arkansas Oral and Visual History (2014b), Interview with Interview with Warren Christopher and Strobe Talbitt, William J. Clinton Presidential History Project, April 15-16 ,2002, Charlottesville, Virginia.
- Miller Center Foundation and The Pryor Center for Arkansas Oral and Visual History (2014c), Interview with Strobe Talbott, William J. Clinton Presidential History Project, February 25, 2010, Charlottesville, Virginia.
- Mosher, Frederick C. (1982), *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Ornstein, Norman and Thomas Donilon (2000), “The Confirmation Clog”, *Foreign Affairs* Vol.79 No.6, New York: Council on Foreign Relations. ノーマン&オルスタイン著 (2001) , 「高官任命プロセスを簡素化せよ」『論座』2001年1月号, 朝日新聞社。
- Panetta, Leon (2014), *Worthy Fights: A memoir of Leadership in War and Peace*, New York: Penguin Press.
- Patterson, Bradley H. (2000), *The White House Staff*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- (2008), *To Serve the President: Continuity and Innovation in the White House Staff*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Perry, William J. (2015=2018), *My Journey at the Nuclear Brink*, Stanford: Stanford University Press. ペリー著, 松谷基和訳 (2018) , 『核戦争の瀬戸際で』東京堂出版。
- Pfiffner, James P. (1996), *The Strategic Presidency*, Kansas: University Press of Kansas.
- (2001), “ Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders ” , Mackenzie, G. Calvin, ed. (2001), *Innocent Until Nominated: the Breakdown of the Presidential Appointment Process* , Washington, D.C.: Brookings Institution.
- (2009), “Presidential use of White House ‘Czar’”, Testimony before the Senate

- Committee on Homeland Security and Government Affairs.
- Pfiffner, James. P. edit. (1999), *The Managerial Presidency*, Texas: Texas A&M University Press.
- Pfiffner, James. P. et al. (2012) “Memo to National Leaders”, National Academy of Public Administration.
- Presidential-Transition-Guide, 2018.
- Raines, Franklin D. (2001), “A Bipartisan Plan to Improve the Presidential Appointments Process”, Testimony before the United States Senate Committee on Governmental Affairs, April 5, 2001.
- Rothkopf, David J. (2004), *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York: Public Affairs.
- Rubin, Robert E. and Jacob Weisberg (2003), *In Uncertain World*, New York: Random House.
- ルービン & ワイズバーグ著、古賀林幸・鈴木淑美訳 (2005) , 『ルービン回顧録』 日本経済新聞社。
- Schlesinger, Jr., Arthur M. (1945), *The Age of Jackson*, Boston, New York, London: Little, Brown and Company.
- (1973), *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- (1986, *The Cycles of American History*, Houghton Mifflin Company. シュレジンガー著、猿谷要監修、飯野正子訳 (1988), 『アメリカ史のサイクル』 パーソナルメディア。
- Starobin, Paul (1994), “The Broker”, *National Journal* 4/16/94, PP.878-883.
- Talbott, Strobe (2002), *The Russia Hand: a memoir of presidential Diplomacy*, New York: Random House.
- (2008), *The Great Experiment: The Story of Ancient Empires, Modern States, and the Quest for a Global Nation*, New York: Simon & Schster.
- Think Tanks and Civil Societies Program, The Lauder Institute, University of Pennsylvania (2020), "2019 Global Go To Think Tank Index Report"
- Twentieth Century Fund Task Force (1996), *Obstacle Course: The Report on the Presidential Appointment Process*, New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Volcker, Paul A. (1989) *Leadership for America*, The Report of the National Commission on the Public Service, Washington, D.C.
- Watson, Harry L. (1990), *Liberty and Power. The politics of Jacksonian America*, New York: Hill and Wang.
- Weco, Thomas J. (1995), *The Politicizing Presidency: the White House Personnel Office, 1948-1994*, : University Press of Kansas.
- Woodward, Bob (1994), *The Agenda*, New York: Simon & Schuster. ウッドワード (1994) , 『大統領執務室』 文藝春秋。

資料 1：第 4 章クリントン政権の政治任用に関する思考実験（図表の例）

表 4-3 経済政策に関する思考実験の 1（人物に焦点）

独立変数 NEC 議長			条 件	従属変数 財政赤字削減法案成立
事 実	ルービン		①○ ②○ ③× ④○ ⑤×	○
反 実	A 政治家	ベンツェン	①△ ②○ ③○ ④○ ⑤○	△
	B 政府高官	バーグステン	①△ ②○ ③○ ④△ ⑤×	△
	C 学 者	サマーズ	①△ ②○ ③△ ④× ⑤×	△
	D 弁護士	カンター	①× ②△ ③△ ④× ⑤○	×
	E 友 人	マクラーティ	①× ②× ③× ④△ ⑤○	×

（注）①金融マーケットに関する知識と経験、②経済知識、③政策形成に関する経験、④大組織の運営能力、⑤大統領との親密さ（任命前）。

表 4-6 対口政策に関する思考実験（人物に焦点）

独立変数 対旧ソ連外交統括			条 件	従属変数 支援の早期実現	得 点
事 実	タルボット		①◎ ②◎ ③△ ④○ ⑤◎	○	12
反 実	A 外交官	ホルブルック	①△ ②◎ ③◎ ④△ ⑤○	△	10
	B 外務官僚	レイク	①△ ②◎ ③◎ ④○ ⑤△	△	10
	C 弁護士	バーガー	①× ②○ ③○ ④○ ⑤○	△	8
	D 法律家	クリストファー	①× ②○ ③○ ④◎ ⑤△	×	8
	E 政治家	ストラウス	①◎ ②△ ③○ ④○ ⑤×	×	8
	F 学 者	ベシュロス	①◎ ②△ ③× ④× ⑤×	×	4

（注 1）①旧ソ連圏に関する知識や経験、②国際情勢や外交に関する知識、③政策形成に関する経験、④調整能力、⑤大統領との緊密な関係。

（注 2）得点は、◎を 3 点、○を 2 点、△を 1 点、×を 0 点として計算。

表 4-8 アジア太平洋政策に関する思考実験

独立変数 APEC 賢人会議議長			条 件	従属変数 自由化 目標の設定	得 点
事 実	バーグステン		①◎ ②◎ ③◎	○	9
反 実	A 外交担当者	パール	①○ ②◎ ③○	△	7
	B 政治家	ビーライター	①△ ②◎ ③○	△	6
	C 学 者	ボーゲル	①○ ②○ ③△	△	5

（注 1）反実とは、国内外で名の知られた人物で経済、アジアに詳しいこと。賢人なので、現職ではなく官を退いた人物。超党派。

（注 2）①国際経済分野における知識と経験、②政策形成に関する経験、③指導力と調整能力。

（注 3）得点は、◎を 3 点、○を 2 点、△を 1 点として計算。

資料2 研究書（出版済み）の目次

目 次

はじめに i

凡 例 xv

序 章 なぜアメリカの政治任用制度に着目するのか……………1

1. 研究の背景 1
 - (1) 社会的背景 1
 - (2) 歴史的背景 3
 - (3) 学術的背景 4
2. 先行研究の3つの類型 5
 - (1) 類型1：政治任用者とキャリア官僚（資格任用者）の研究 6
 - (2) 類型2：政治任用制度の役割の研究 7
 - (3) 類型3：政治任用制度の実証的研究 9
3. 日本における先行研究 12
 - (1) 政策過程論・政治過程論 12
 - (2) 過程論の限界 13
4. 本書の研究手法 15

第1章 アメリカの政治任用制度…………… 17

1. アメリカの政治任用制度の機能と特質 17
 - (1) 政治任用者の資質と能力、選ばれ方 17
 - (2) 官僚・行政機構の二重構造 19
 - (3) 官僚・行政機構の国際比較 22
 - (4) 日米通商交渉 24

2. アメリカの大使人事	28
(1) 大使人事の日米比較	28
(2) アメリカの大使人事のメリット	30
(3) アメリカの大使人事のデメリット	31
(4) マンスフィールドにみる大使像	34
(5) 外務省改革に関する識者の提言	36
3. 政治家の代理人	38
(1) 日米の2つの非対称性	39
(2) 日米包括経済協議	41
(3) バシェフスキーの指摘	44
(4) カンターの政策能力	49
(5) 官・行政組織の認識の違い	50
4. ホワイトハウス・スタッフ	53
(1) ホワイトハウスの権力構造	53
(2) スタッフ人事のデメリット	55
(3) 大統領補佐官	57
(4) トランプ政権の人事	58
(5) 国家安全保障問題担当大統領補佐官	60
(6) 首席補佐官	63
(7) ホワイトハウス・スタッフの特質	67
5. 国際公共システムとしての政治任用制度	69
(1) 公的部門の管理・ガバナンスの再構築	69
(2) 官僚主義の歯止めと市民参加	71
(3) 世界に共通する可能性	72

第2章 アメリカの政治任用制度の歴史…………… 75

1. 政治任用制度の生成と発展	75
(1) モシャーの歴史区分	76
(2) マッケンジーの歴史区分	80
(3) 国際関係の変化と技術革新の進展	85

- 2. ジャクソンの伝統の歴史的意義 88
 - (1) ジャクソン大統領の歴史的評価 88
 - (2) ハリー・ワトソンの考察 90
 - (3) モシャーの考察 93
 - (4) シュレジンガーの考察 95
 - (5) アメリカの建国理念 97
 - (6) トクヴィルが見たアメリカ 99
- 3. 現代の政治任用制度 102
 - (1) 大統領制度の確立と発展 102
 - (2) ホワイトハウス・スタッフの影響力増大 104
 - (3) スポイルからプロフェッショナルへ 109
- 4. 政治任用制度のグローバルな発展 110
 - (1) 世界共通の問題 110
 - (2) イギリスへの影響 114
 - (3) 日本への影響 122
 - (4) ニュージーランドへの影響 129

第3章 アメリカの政治任用制度の原理法則…………… 133

- 1. 政治任用制度の功罪 133
 - (1) 政治任用制度のメリットとデメリット 134
 - (2) カトリーナの悲劇 138
- 2. 政治任用制度の5つの原理法則 140
 - (1) 応答性 141
 - (2) 競争 143
 - (3) 民主化 144
 - (4) 監視 146
 - (5) 透明性 147
 - (6) それぞれの問題 148
- 3. 大統領による政治化 150
 - (1) 政治化の功罪 150
 - (2) マラントの議論 152

- (3) ワシントン政治産業の成長 154
- 4. 批判と自己革新 157
 - (1) 構造問題、プロセス問題、社会問題 157
 - (2) ボルカー報告 162
 - (3) 制度運用の3つの議論 169

第4章 クリントン政権の政治任用……………183

- 1. 政策課題と時代的背景 183
 - (1) クリントン政権の課題 183
 - (2) 大統領選挙の公約 187
 - (3) 経済再建にかける意欲 190
 - (4) 冷戦の終結とその構造崩壊の意味 193
- 2. 国家経済会議 (NEC) 195
 - (1) 国家安全保障会議 (NSC) 196
 - (2) 国家経済会議 (NEC) の目的と内容 199
 - (3) 国家経済会議 (NEC) の評価 201
 - (4) 過去の政権の経済政策形成 203
 - (5) 過去の政権から学んだ教訓 208
- 3. ルービンと経済政策 211
 - (1) ルービンの経歴 211
 - (2) ルービンの任用理由 214
 - (3) スコウクロフトとルービン 218
 - (4) ルービンの実績評価 221
 - (5) 重要な教訓 224
- 4. ルービンと NEC の科学的検証 227
 - (1) 反実仮想法に基づく思考実験 227
 - (2) 思考実験の前提 231
 - (3) 2つの確認事項 233
 - (4) 因果関係の検証 240
 - (5) 組織の思考実験 244

5. タルボットと外交政策 247
 - (1) 冷戦終結前後の米ソ・米ロ関係 248
 - (2) タルボットの人物像 250
 - (3) タルボットの評価 254
 - (4) タルボットの特質 259
 - (5) タルボットの歴史的役割 261
6. バーグステンと国際経済政策 269
 - (1) 新しい太平洋共同体の創設 270
 - (2) バーグステンと賢人会議 276
 - (3) バーグステンの歴史的役割 279
7. 政治任用者の存在と役割 283

第5章 ブッシュ・ジュニア政権以降の政治任用……………285

1. アメリカをめぐる近年の国際情勢 285
2. ブッシュ・ジュニア政権の政治任用 288
 - (1) 主要4ポストと政策課題 288
 - (2) チェイニー副大統領 289
 - (3) 同時多発テロとイラク戦争 292
3. オバマ政権の政治任用 295
 - (1) 主要4ポストと政策課題 296
 - (2) オバマ政権のアジア・シフト 300
 - (3) 主要人事の3つの特質 305
4. トランプ政権の政治任用 306
 - (1) 主要4ポスト 306
 - (2) 陰の大統領 308
 - (3) 解任人事 310
 - (4) 大統領選挙敗北と政治任用 312
5. バイデン政権の政治任用 315
 - (1) 主要4ポスト 316
 - (2) アフガン政策 318
6. 任命権者たる大統領の責任 319

第6章 政治任用者の思想・行動原理……………323

1. 回転ドア人事 323

- (1) ブルッキングス研究所のプロジェクト 324
- (2) 市民による奉仕者 329
- (3) 官民移動のメリット 331
- (4) 政治と政策形成の場が持つ魅力 335
- (5) 官民双方にメリットのある仕組み 338

2. 回転ドア人事の具体例 339

- (1) ジョセフ・ナイ 341
- (2) ウィリアム・ベリー 349
- (3) タルボット、ルービン、カッター 352

3. 回転ドア人事の類型化 353

- (1) 回転ドア人事の6類型 353
- (2) 回転ドア人事の3つのパターン 356

4. 回転ドア人事とその役割と意味 358

第7章 政策インフラと政策コミュニティー……………361

1. シンクタンクの定義と歴史 361

- (1) 政策研究機関の発展段階 361
- (2) 政策エリートと研究組織の分類 364
- (3) 世界の潮流とアメリカ固有の歴史と伝統 368

2. シンクタンクの現状 371

- (1) 世界の動向 371
- (2) ブルッキングス研究所 376
- (3) 戦略国際問題研究所 381
- (4) アспен研究所 384
- (5) 外交問題評議会 386
- (6) ピーターソン国際経済研究所 391
- (7) ジョンズ・ホプキンス大学 394

(8) シンクタンクの機能と役割	395
3. 他国にないアメリカの特質	397
(1) 政策人材の横断的システム	397
(2) 政策コミュニティーのグローバル化	400
第8章 日本にとっての政治任用制度	405
1. アメリカの政治任用制度の総括	405
(1) 政治任用制度の機能	407
(2) 政治任用制度の意味と意義	413
(3) グローバル化	418
2. 政治任用制度についての提言	420
(1) 基本的提言	421
(2) 具体的提言	421
3. 日本にとっての意味	425
(1) 国の難局に官民が総力を挙げて立ち向かう	426
(2) 政府高官人事の在り方を変革する	429
おわりに	433
謝 辞	437
引用文献	440
参考文献 (ウェブに掲載、凡例参照)	
事項索引	449
人名索引	452