

アメリカの大統領行政府と大統領補佐官

廣 瀬 淳 子

- ① 安倍内閣では「官邸主導」、「官邸強化」が注目されているが、イギリスなどの議院内閣制をとる先進諸国においては、政治の「大統領化」(presidentialization of politics)とよばれる傾向が指摘されている。これに伴って、首相を中心としたより集権化した政策決定過程への変化、首相官邸の政策調整機能の増大、首相が行政運営上自由に使える官邸スタッフの増員などの官邸機能強化、などがみられる。官邸機能強化が論じられる際に、官邸のモデルとされるのはアメリカである。
- ② アメリカにおける大統領行政府や大統領補佐官の発達は、大統領の独任制などの、アメリカの内閣制度の特質によるところが非常に大きい。政治任用者が行政府の上級幹部を占めるアメリカの官僚制にあっても、省庁横断的かつ効率的に大統領の政策課題を実現するための徹底した政治主導のシステムとして、大統領補佐官が必要とされ、発展してきた。
- ③ 大統領行政府と大統領補佐官を制度化したのは、フランクリン・ルーズベルト大統領である。1937年にブラウンロー委員会の報告書で当初勧告されたのは、大統領に客観的な情報提供や政策提言をする中立的なスタッフで、特定の政策の推進や政策立案はその任務ではないとされていた。その後、大統領補佐官等のホワイトハウス・スタッフは、政治的なスタッフへと変貌していった。また閣僚を中心とする政権運営から、現在では大統領補佐官を中心とする政権運営に変化している。これに伴い、大統領補佐官の実質的な権限も増大している。
- ④ アメリカの大統領補佐官は、大統領にとっては、少数の関係者による意思決定の早さ、情報漏えいの可能性の低さ、省庁の利益や官僚制にとらわれずに大統領の優先課題を実現できること、議会証言の必要がないこと、政治的忠実さ、などの多くの利点をもっている。他方、ホワイトハウス・スタッフの肥大化、組織の非効率、政策に影響力を持ちすぎること、政策形成過程に深く関与しすぎること、近視眼的で政治的判断を重視しすぎること、少数の大統領補佐官への権力の集中などは、多くの批判も集めてきた。
- ⑤ 現代の大統領制は、大統領補佐官なしには機能しえないが、そのあり方は政権ごとに様々であり、必ずしも定まったものではない。大統領補佐官の職務や実質的な権限、閣僚との関係は、大統領の政治スタイル等によって、大きく異なっている。大統領補佐官は自由度の高いシステムで、大統領が自在に変化させ使いこなすことが可能となっていることが、重要な特質であろう。

アメリカの大統領行政府と大統領補佐官

廣瀬 淳子

目次

はじめに

- I アメリカの内閣制度
- II 大統領行政府の組織
- III ブッシュ政権のホワイトハウス・オフィス
 - 1 ホワイトハウス・オフィス
 - 2 ブッシュ大統領が新設した組織
- IV 主要な省庁間政策調整組織
 - 1 国家安全保障会議
 - 2 国内政策会議と国家経済会議
 - 3 省庁間政策調整の特色
- V 大統領行政府の職員
 - 1 任用と職員数
 - 2 大統領補佐官
 - 3 連邦議会での証言
 - 4 大統領と大統領補佐官
 - 5 閣僚と大統領補佐官

おわりに

はじめに

「官邸主導」、「官邸機能強化」を掲げて就任した安倍首相は、就任直後に制度導入以来初めて、定員の上限である5名（うち、国会議員4名）の内閣総理大臣補佐官（以下「首相補佐官」とする。）を任命した。首相補佐官は、安倍政権の優先政策課題を検討するために設置された「教育再生会議」などの新たな有識者会議で、主導的役割を果たしている。

現在の内閣法では、首相補佐官の職務について、首相への進言や意見具申と規定⁽¹⁾されているのみで、権限が不明確、二重行政、説明責任が不十分などの問題点が指摘されてきた⁽²⁾。

外交と安全保障に関する官邸の司令塔機能を再編・強化するための、日本版国家安全保障会議の新設については、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の報告書⁽³⁾が2月27日に提出された。これを受けて、安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案（以下「法案」という。）が、4月6日に内閣から提出された。報告書は、国家安全保障問題担当補佐官について、「我が国の国家安全保障に関する機能を強化し、その機能を安定させるため、国家安全保障問題担当の内閣総理大臣補佐官は、常設の補

佐官とすることが適当である。また、国家安全保障問題担当総理補佐官は、定期的に総理大臣に報告を行い、総理大臣に進言・意見具申しつつ直接指示を受けるなど、総理大臣に常時アクセスして緊密に意思疎通することが重要である。更に、国家安全保障問題担当総理補佐官は、総理大臣の命を受けて各国を訪問し、我が国の外交・安全保障政策の推進のため活動することが適当である⁽⁴⁾」としている。法案では、「内閣総理大臣補佐官（国家安全保障に関する重要政策に関し置かれたものに限る。）は、会議又は専門会議に出席し、議長の許可を受けて意見を述べることができる」とされた。

イギリスなどの議院内閣制をとる先進諸国においては、政治の「大統領化」(presidentialization of politics) とよばれる傾向が指摘されている⁽⁵⁾。これに伴って、首相を中心としたより集権化した政策決定過程への変化、首相官邸の政策調整機能の増大、首相が行政運営上自由に使える官邸スタッフの増員などの官邸機能強化⁽⁶⁾、などがみられる。

本稿では、官邸機能強化が論じられる際のモデルとされる、アメリカの大統領行政府の組織、機能、省庁間政策調整の仕組み、大統領補佐官等のホワイトハウスのスタッフの役割を紹

(1) 内閣法第19条第1項では「内閣官房に、内閣総理大臣補佐官5人以内を置くことができる。」とし、第2項で、「内閣総理大臣補佐官は、内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する。」と規定されている。

(2) 「官邸主導与党牽制」『産経新聞』2006.11.4；「安倍政権研究 官邸主導の実相 上」『朝日新聞』2006.11.30, など。

(3) 『報告書』国家安全保障に関する官邸機能強化会議, 平成19年2月27日。

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/070227houkoku.pdf>)

(4) 同報告書はさらに、国家安全保障会議事務局について、「事務局長を置き、総理大臣の判断により、国家安全保障問題担当総理補佐官に事務局長を兼任させることもできることとする。国家安全保障問題担当総理補佐官に事務局長を兼任させない場合には、事務局長はその業務の遂行に関し、国家安全保障問題担当総理補佐官と常に緊密な連携を図るものとする。事務局長は、「国家安全保障会議」（仮称）に常時出席し、議長の指示に従い、会議に関し必要な業務を行う」としている。

(5) 政治の「大統領化」とは、議院内閣制をとる諸国において、政党を機軸とした政治が、首相を中心により大統領制的になることを指すとされ、行政の側面、政党に関する側面、選挙に関する側面から分析されている。詳細については、Thomas Poguntke and Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005；高見勝利「政治の「大統領化」と二元的立法過程の「変容」?」『ジュリスト』No.1311, 2006.5.1-15, pp.48-63, 参照。

(6) イギリスについては、宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論」『レファレンス』664号, 2006.5, pp.67-76 参照。

介することで、日本での議論の際の参考に資することを目的とする。

I アメリカの内閣制度

アメリカの内閣制度は、日本とはその地位や役割が大きく異なる。アメリカ連邦憲法第2条第1節第1項は、「行政権 (Executive power) はアメリカ大統領に属する」と、大統領の独任制を定めており、行政権は大統領個人に帰属している。「行政権は、内閣に属する」(日本国憲法第65条)とする日本とは異なり、内閣の連帯責任(日本国憲法第66条第3項)や、事務の分担管理(内閣法第3条第1項、国家行政組織法第5条第1項)といった概念は存在しない。

アメリカ連邦憲法には内閣に関する規定は存在せず、また、日本の内閣法に相当する法令も存在しない。このため、内閣の構成、地位、権限、閣議の決定過程等については法令上の明文規定は存在せず、大統領の裁量にすべて委ねられている。

内閣は通常、大統領、副大統領、各省長官、その他大統領の選出する大統領補佐官や行政管理予算局長官等で構成され、大統領に対する諮問的な役割を果たす。

大統領は、行政各部署の長に対して、それぞれの職務に関するいかなる事項についても、文書によって意見を述べることを求めることができる(アメリカ連邦憲法第2条第2節第1項)。各省長官等はその職務について大統領に意見を求められた場合、文書で意見を述べなければならない⁽⁷⁾。しかし、実際には初代大統領ワシントン以来、閣議を開き、大統領と閣僚が直接意見交換を行っている。もちろん、大統領の政策決

定は、閣議に諮る必要はない。

閣議の開催決定、出席者の選定、議題等は、すべて大統領の判断による。閣議の開催頻度は政権によって異なるが、一般に全閣僚が集まる閣議の頻度は低いといわれている。

ブッシュ政権(以下、単に「ブッシュ政権」という場合は、2001年からのG.W.ブッシュ政権を指す。)の内閣は、副大統領と、農務、商務、国防、教育、エネルギー、保健・福祉、国土安全保障、住宅・都市開発、内務、司法、労働、国務、運輸、財務、退役軍人、の各省長官で構成されている。閣僚級とされているのは、行政管理予算局長官、環境保護局長、大統領首席補佐官、アメリカ通商代表部代表、国家薬物規制政策局長官である⁽⁸⁾。

歴代大統領のなかでは、アイゼンハワー大統領が閣議の役割を非常に重視した。担当のスタッフ(cabinet secretary)を置き、手続きを整え、定期的に閣議を開催し、議事録もとられた。その在任中の開催回数は、年間平均34回にもものぼったことで知られている⁽⁹⁾。反対に、クリントン政権のように、閣議を重視しない政権では、全閣僚が集まる閣議はほとんど開催されない場合もある⁽¹⁰⁾。

このような内閣制度の特性から、後述する大統領補佐官等のホワイトハウス・オフィスのスタッフは内閣のスタッフではなく、あくまで大統領個人のスタッフである。また、ホワイトハウス・オフィスのスタッフが、時として閣僚以上に大統領に対して大きな影響力を持ち、政策決定過程で重要な役割を果たすことになる。

(7) 阿部竹松『アメリカ憲法と民主制度』ぎょうせい、2004、p.237。

(8) “President Bush’s Cabinet”, (<http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html>)

(9) John P. Burke, “Effective Use of the Cabinet”, *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*, 2nd ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000, pp.92-95.

(10) John P. Burke, “Bill Clinton Ad-hocracy in Action”, *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*, 2nd ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000, pp.182-183.

II 大統領行政府の組織

アメリカにおいて日本の内閣官房や内閣府に相当する組織は、大統領行政府 (Executive Office of the President⁽¹¹⁾) である。

大統領行政府は、ホワイトハウス・オフィス (Office of the President、ホワイトハウス事務局とも呼ばれる)、副大統領事務局 (Office of the Vice President)、大統領行政府に属する機関 (Agencies of the Executive Office of the President)、大統領諮問機関 (Presidential Advisory Organizations) で構成されている。

大統領行政府の組織は、法律によるものと、再編計画⁽¹²⁾や大統領令によって設置されるものがある。政権ごとに大統領の優先政策課題に合わせて、新設や改編、または廃止される。

大統領行政府と大統領補佐官を制度化したのは、フランクリン・ルーズベルト大統領である。

1857年に連邦議会が大統領の秘書雇用手当を予算化⁽¹³⁾するまでは、各大統領が私費で秘書を雇用していた⁽¹⁴⁾。その後予算は少しずつ増額され、1929年には秘書と総務補佐官 (administrative assistant) 等が増員された⁽¹⁵⁾が、大統領の個人的な秘書や事務的なスタッフとしての性格が強かった。

1933年に政権に就いたルーズベルト大統領は、ブレイン・トラストと呼ばれた専門的なアドバイザーとともに政権入りしたが、ホワイトハウスのポストが限られていたため、彼らを他の行政府のポストに就けた。大恐慌後の一連の

ニューディール政策を実行するため、ルーズベルト大統領はより多くの常勤のスタッフをホワイトハウスに必要としていた。

ルーズベルト大統領は、行政府の効率的な運営を検討させるため、ブラウンロー委員会 (President's Committee on Administrative Management、通称 Brownlow Committee) を設置した。同委員会は、1937年1月の報告書で、大統領のスタッフを増員すること等を勧告した。この勧告は、1939年に、再編成法 (Reorganization Act of 1939⁽¹⁶⁾)、連邦議会により承認された再編計画と大統領令8248⁽¹⁷⁾により実現された。さらにこれらにより、予算局 (Bureau of Budget、後の行政管理予算局 Office of Management and Budget 以下「OMB」とする。) が財務省から大統領行政府に移管され、ホワイトハウス・オフィス、予算局、国家資源計画会議、政府報告書局、人事管理連絡局、から成る大統領行政府が組織された。

ルーズベルト大統領は、大統領行政府のスタッフを、恒久化された専門職の補佐スタッフ、つまり制度化された大統領制の基盤、にする意図であったとされている⁽¹⁸⁾。また、予算局が大統領行政府に移管されたことで、連邦予算への大統領の関与が強化されたこと、予算局が行政管理を直接担当することになったこと、各省庁が原案を作成する法案が大統領の政策と合致しているかを、連邦議会に送付する前に一元的に審査し管理するようになったことから、大統領の影響力が強化された⁽¹⁹⁾。この一連の改革は、現代的な大統領行政府や大統領制を誕

(11) 以下の大統領行政府の各組織の名称は、*The United States Government Manual 2006/2007*, Washington D.C.: U.S. GPO, 2006; *Federal Staff Directory 2006 Fall*, Washington D.C.: CQ Press, 2006の名称によった。

(12) 再編計画 (reorganization plan) とは、連邦議会の授権により大統領が法律によらずに機動的に行政府の組織を再編することを可能にする制度であったが、1983年に最高裁判所で違憲判決が出て、現在では使われていない。

(13) 11 Stat. 228.

(14) 詳細については Stephen L. Robertson, "Executive Office of the President: White House Office", in Michael Nelson ed., *Guide to the Presidency*, 3rd ed., Vol. II, Washington D.C.: CQ Press, 2002, p.1099, 参照。

(15) 45 Stat. 1230.

(16) 53 Stat. 561.

(17) Executive Order 8248, September 8, 1939.

(18) Robertson, *op. cit.*, p.1101.

生させたと評価されている。

その後の各政権でも、大統領行政府は一層、発展、強化されてきた。帝王的大統領と呼ばれたニクソン政権時には、大統領行政府は組織、規模ともに大きくなったが、ニクソン大統領がその権力を濫用したウォーター・ゲート事件で

辞任すると、大統領行政府の規模は縮小され、以後の政権ではほぼ同程度の規模で推移している⁽²⁰⁾。

ブッシュ政権における大統領行政府の主要な組織は、表1のとおりである。

これらの組織のうち、直接的に大統領を補佐

表1 大統領行政府の主要な組織

ホワイトハウス・オフィス (Office of the President)
 首席補佐官局 (Office of the Chief of Staff)
 上級顧問局 (Office of the Senior Advisor)
 戦略イニシアティブ局 (Office of Strategic Initiatives)
 コミュニケーション局 (Office of the Communications Director)
 スタッフ秘書局 (Office of the Staff Secretary)
 報道官室 (Office of the Press Secretary)
 政策戦略計画局 (Office of Policy and Strategic Planning)
 公共連絡局 (Office of Public Liaison)
 信仰に基づく及びコミュニティによるイニシアティブ局 (Office of Faith-Based and Community Initiatives)
 アメリカ自由部隊 (USA Freedom Corps)
 政府間問題局 (Office of Intergovernmental Affairs)
 総務運営局 (Office of Management and Administration)
 大統領法律顧問局 (Office of Counsel to the President)
 議会関係局 (Office of Legislative Affairs)
 全国エイズ政策局 (Office of National AIDS Policy)
 政務局 (Office of Political Affairs)
 人事局 (Office of Presidential Personnel)
 日程局 (Office of Scheduling)
 内閣連絡局 (Office of Cabinet Liaison)

副大統領事務局 (Office of the Vice Presidents)

大統領行政府に属する機関 (Agencies of the Executive Office of the President)

総務局 (Office of Administration)
 政策開発局 (Office of Policy Development)
 国内政策会議 (Domestic Policy Council)
 国家経済会議 (National Economic Council)
 経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers)
 環境問題委員会 (Council on Environmental Quality)
 国家情報局 (Office of the Director of National Intelligence)
 国家テロ対策センター (National Counterterrorism Center)
 国家安全保障会議 (National Security Council)
 中央情報局 (Central Intelligence Agency)
 国家情報会議 (National Intelligence Council)
 国土安全保障会議 (Homeland Security Council)
 行政管理予算局 (Office of Management and Budget)
 国家薬物規制政策局 (Office of National Drug Control Policy)
 科学技術政策局 (Office of Science & Technology Policy)
 アメリカ通商代表部 (Office of the United States Trade Representative)

大統領諮問機関 (Presidential Advisory Organizations)

(出典)

- ・ *Federal Staff Directory 2006 Fall: The Executive Branch of the U.S. Government*, Fifty-Second Edition, Washington D.C.: CQ Press, 2006, pp.3-46.
- ・ *The United States Government Manual 2006/2007*, Washington D.C.: GPO, 2006, pp.85-98.

(19) 詳細については、John P. Burke, "From President to Presidency: FDR's Legacy", *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*, 2nd ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000, pp.1-12 参照。

(20) ニクソン政権の大統領行政府については、Stephan Hess, "Richard M. Nixon, 1969-1974, Gerald R. Ford, 1974-1977", *Organizing the Presidency*, 3rd. ed., Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002, pp.91-121, 参照。

する組織は、後述するホワイトハウス・オフィスの各局である。省庁間の政策調整機能を果たしているのは、国内政策会議、国家経済会議、国家安全保障会議、などの各会議である。大統領の政策決定への諮問機関は、経済諮問委員会、環境問題委員会等と、大統領諮問機関である。

独立性の高い行政機能を果たしている機関としては、行政管理予算局、中央情報局、国家薬物規制政策局、アメリカ通商代表部、などがある。

Ⅲ ブッシュ政権のホワイトハウス・オフィス

1 ホワイトハウス・オフィス

ブッシュ政権のホワイトハウス・オフィスの組織は、表1のとおりである。主要な組織の機能は次のようになっている。

- ・首席補佐官局 首席補佐官を中心とする官房機能
- ・コミュニケーション局 広報・メディア対応、スピーチライティング
- ・報道官室 記者会見等の報道対応
- ・公共連絡局 各種利益団体との連絡
- ・総務運営局 ホワイトハウス・オフィスや大統領行政府の運営、管理
- ・大統領法律顧問局 法律問題の処理
- ・議会関係局 連邦議会との連絡、調整
- ・政務局 選挙などの政治問題への対応
- ・人事局 大統領が政治任用する公務員の選考事務

現代のホワイトハウス・オフィスの基本的な機能は、大統領の活動のあらゆる面を支えるこ

とである。

2 ブッシュ大統領が新設した組織

ブッシュ政権では、ホワイトハウス・オフィスに以下の組織が新設された。

- ・戦略イニシアティブ局 (Office of Strategic Initiatives : OSI) 大統領の優先政策課題実現のための、長期的な政治戦略の策定、調整を実施する。
 - ・信仰に基づく及びコミュニティによるイニシアティブ局 (Office of Faith-Based and Community Initiatives : OFBCI) 2001年1月29日、大統領令⁽²¹⁾によって設置された。ブッシュ大統領の選挙公約であった「思いやりのある保守主義⁽²²⁾」(compassionate conservatism) 政策を実現するために、宗教関係団体の運営する社会福祉団体等が、より容易に連邦政府の補助金を得られるようにする組織である。ブッシュ政権の支持基盤のひとつである宗教右派への配慮と考えられている⁽²³⁾。このように、特定の政策のために大統領がホワイトハウスに担当組織を新設することはよくみられる⁽²⁴⁾。
 - ・アメリカ自由部隊 (USA Freedom Corps) 2001年の同時多発テロ事件を契機として、アメリカに奉仕の文化を築くことを目的に、大統領令⁽²⁵⁾によって2002年に設置された。
 - ・グローバルコミュニケーション室 (Office of Global Communications) 海外におけるアメリカのイメージを改善し、誤解を防ぐために、戦略的なコミュニケーションについて大統領や、行政府に助言をおこなうことを目的として、大統領令⁽²⁶⁾で設置された。
- なお、民主党クリントン政権から共和党ブッ

(21) Executive Order 13199, January 29, 2001.

(22) 詳細については、新田紀子「思いやりのある保守主義—その政治的・政策的意味」久保文明編著『G.W.ブッシュ政権とアメリカの保守勢力—共和党の分析—』日本国際問題研究所, 2004, pp.67-100参照。

(23) 新田 同上, p.77.

(24) Kathryn Dunn Tenpas and Stephen Hess, "The Contemporary Presidency: The Bush White House: First Appraisals", *Presidential Studies Quarterly*, Vol.32, No.3, September 2002, p.579.

(25) Executive Order 13254, January 29, 2002.

シュ政権への移行に際し、クリントン大統領が創設した女性イニシアティブ援助局 (Office of Women's Initiatives and Outreach) が廃止された。

IV 主要な省庁間政策調整組織

大統領行政府の組織のうち、閣僚レベルの省庁間政策調整組織には下記のようなものがある。このほか、ブッシュ政権においては、同時多発テロ事件を受けて、国土安全保障会議 (Homeland Security Council) が新たに設置されている。

1 国家安全保障会議

国家安全保障会議 (National Security Council, 以下「NSC」とする。) は、1947年国家安全保障法 (National Security Act of 1947⁽²⁷⁾) に基づいて設置された、国家安全保障に関する大統領への最高諮問機関である。国家安全保障に関する内政、外交、軍事政策の統合について大統領に助言し、政策立案や政策実施における有効な省庁間政策調整を使命とする機関である⁽²⁸⁾。ブッシュ政権のNSCにおいては、さらに情報や経済も含めてあらゆる側面の安全保障政策を統合して大統領に助言し補佐することを目的としている⁽²⁹⁾。

NSCの正式メンバーは、大統領、副大統領、國務長官、国防長官の4名である⁽³⁰⁾。CIA長官と統合参謀本部議長は、アドバイザーとしてNSCの会議に参加できる。このほか、大統領が必要と認める国家安全保障担当補佐官等も

出席可能である。

ブッシュ政権では、NSCの通常出席メンバー (法定及び非法定) は、大統領、副大統領、國務長官、国防長官、財務長官、国家安全保障担当大統領補佐官とされている。またCIA長官と統合参謀本部議長は法定のアドバイザーとして出席し、大統領首席補佐官、経済政策担当大統領補佐官もすべての会議への出席を求められるとされている⁽³¹⁾。このほか、大統領法律顧問は国家安全保障担当大統領補佐官と協議し出席が適当な場合に出席する。必要に応じて、OMB長官、司法長官などの閣僚等が出席を要請される⁽³²⁾。NSCの会議は、大統領が主宰する。

NSCには、上記出席者の会議体のほか、閣僚級委員会 (Principals Committee)、副長官級委員会 (Deputies Committee)、地域別6と政策別11の政策調整委員会 (Policy Coordination Committees) が設置されている。日常的な情報の共有や省庁間政策調整は、政策調整委員会のレベルでおこなわれている。各政策調整委員会は、次官や次官補が委員長を務める。

これらの会議体のほか、NSCのスタッフの組織がある。アフリカ、ヨーロッパ、東アジアなどの地域別のセクションと、防衛政策・戦略、情報活動・改革、国際経済などの政策別のセクションが設置されている。

国家安全保障担当補佐官は、大統領の指示とNSCのメンバーとの協議に基づき、NSCの会議の議題を設定し、必要な資料の作成や、NSCの活動や大統領の決定の記録等に責任を持つ⁽³³⁾。ほか、閣僚級委員会を主宰し、NSCのスタッフの長としての役割を果たす。その実質的な役割

(26) Executive Order 13283, January 21, 2003.

(27) P.L. 80-235.

(28) 50 U.S.C. § 402 (a).

(29) National Security Presidential Directives No.1, February 13, 2001.

(<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>)

(30) 50 U.S.C. § 402 (a).

(31) National Security Presidential Directives No.1, February 13, 2001.

(32) *Ibid.*

(33) *Ibid.*

や影響力は、政権により大きく異なる。

現在のスタッフ数は約200名で、このうち政策スタッフは半数程度とされている。情報の収集、分析、大統領の政策オプションの作成が主要な任務である。

キッシンジャー補佐官時代には300名近いスタッフがいたが、その後カーター政権時に急減し、近年再度増加する傾向にある⁽³⁴⁾。職員は当初政治的には中立な専門職スタッフとしての性格が想定されていたが、ケネディ政権以降、上級職員は大統領が代わるごとに大統領の政策により忠実な者が任命されるようになり、政治的スタッフへと変質していった⁽³⁵⁾。

NSCは、少数の担当者による迅速な意思決定が可能な反面、スタッフの肥大化などの問題点も指摘されている⁽³⁶⁾。国務省や国防省の職業公務員はより長期的視点にたち組織的に職務を遂行する傾向があるのに対して、政治任用されたNSCの上級スタッフは、大統領の優先する政策課題をより忠実に実現しようとする傾向がある。このため大統領もNSCのスタッフを信頼し、重用する傾向にある。

2 国内政策会議と国家経済会議

(1) 政策開発局

現在の国内政策会議の基礎は、ジョンソン政権時代につくられ、ニクソン政権時代の1970年に再編計画で、内政評議会 (Domestic Council) となった。ニクソン大統領は、内政評議会をNSCの内政版としようとする意図があったとされている。

1977年にカーター大統領は、内政評議会を廃止し、内政スタッフ (Domestic Policy Staff) に再

編した。1981年レーガン大統領が内政スタッフを政策開発局 (Office of Policy Development) に改称した。政策開発局は、閣僚レベルの7つの会議で組織されていたが、1985年に国内政策会議 (Domestic Policy Council) と、経済政策会議 (Economic Policy Council) の2つの会議に再編された。

2つの会議は1992年に、ブッシュ (父) 大統領のもとで、政策調整グループ (Policy Coordinating Group) に改編された。しかし1993年に、クリントン大統領のもとで、国内政策会議 (Domestic Policy Council, 以下「DPC」とする。) と、国家経済会議 (National Economic Council, 以下「NEC」とする。) が設置され、ブッシュ政権においても、政策開発局のもとにDPCとNECを置く体制を維持した。

(2) 国内政策会議

DPCは、1993年クリントン大統領が大統領令⁽³⁷⁾で設置し、ブッシュ政権に引き継がれた。教育、医療、福祉改革、犯罪と司法、住宅、移民問題、交通、環境、等の国内政策を扱い、その基本的な機能は、①経済政策以外の国内政策形成過程の調整、②大統領への国内政策助言に関する調整、③国内政策に関する決定やプログラムが大統領の政策目標と合致していることを確保すること、効果的に達成されることを確保すること、④大統領の国内政策課題についてその実施を監視すること⁽³⁸⁾、である。

メンバーは、大統領、副大統領、保健・福祉、司法、労働、退役軍人、内務、教育、住宅・都市開発、農務、運輸、商務、エネルギー、財務、国土安全保障の各省長官、環境保

⁽³⁴⁾ W. Craig Bledsoe and Deborah Kalb, "Executive Office of the President: Supporting Organizations", in Michael Nelson ed., *Guide to the Presidency*, 3rd ed., Vol. II, Washington D.C.: CQ Press, 2002, p.1146.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, pp.1146-1147.

⁽³⁶⁾ Karl F. Inderfurth and Loch K. Johnson eds., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.335-369, 参照。

⁽³⁷⁾ Executive Order 12859, August 16, 1993, as amended Executive Order 13284 January 23, 2003.

⁽³⁸⁾ Executive Order 12859, Sec.4.

護局局長、経済諮問委員長、OMB長官、経済政策、国内政策担当等の各大統領補佐官、政策開発担当大統領特別顧問、国家薬物規制政策局長官、エイズ政策調整官、その他時々指名される関係する行政府の担当者等、である⁽³⁹⁾。他の会議に比べメンバーの数が多いことが特徴となっている。

大統領が会議を主宰する。会議を招集するのは、大統領、または大統領の指示を受けた国内政策担当大統領補佐官である。国内政策担当大統領補佐官が、DPCのスタッフの長も務める。

DPCのもとに必要なに応じて、各種委員会、タスクフォース、省庁間グループを設置する。

行政府の全省庁は、DPCのメンバーか否かにかかわらず、DPCを通じて、国内政策の調整を行う。また、法律の範囲内で、会議に協力し、会議が要求した場合、会議に援助、情報、助言を与えることとされている。

(3) 国家経済会議

NECは、クリントン大統領がNSCの経済政策版を目指して、1993年に大統領令⁽⁴⁰⁾により設置し、ブッシュ政権にも引き継がれた。NECの目的は、①国内、国際経済政策形成の調整、②大統領への経済政策の助言に関する調整、③経済政策に関する決定やプログラムが大統領の政策目標と合致していることを確保すること、効果的に達成されることを確保すること、④大統領の経済政策課題についてその実施を監視すること⁽⁴¹⁾、である。

メンバーは、大統領、副大統領、国務、財務、農務、商務、労働、住宅・都市開発、運輸、エネルギーの各省長官、環境保護局長、経済諮問委員長、OMB長官、アメリカ通商代表

部代表、経済政策、国内政策、国家安全保障担当等の各大統領補佐官、行政府の職員で大統領が指名するもの、である⁽⁴²⁾。大統領、または大統領の命を受けて経済政策担当大統領補佐官が、会議を招集する。会議は、大統領が主宰する。

NECのもとに必要なに応じて、各種委員会、タスクフォース、省庁間グループを設置する。クリントン政権時には、NSCにならって、閣僚級委員会 (Principals Committee)、副長官級委員会 ((Deputies Committee) が設置された⁽⁴³⁾。

経済政策担当大統領補佐官は、国家経済会議のスタッフの長を務める。NECがその機能を果たせるように、必要または適切な職務を行う。

行政府の全省庁は、NECのメンバーか否かにかかわらず、NECを通じて、経済政策の調整を行う。また、法律の範囲内で、会議に協力し、会議が要求した場合、会議に援助、情報、助言を与えることとされている。

NECの設置にあたり、NECと財務省、OMB、経済諮問委員会の職務の分担については、「財務長官は引き続き行政府における上級経済閣僚であり、大統領の主任経済問題スポークスマンである。OMB長官は、引き続き行政府における上級予算閣僚であり、大統領の主任予算問題スポークスマンである。経済諮問委員会は、これまで通り分析、予測、諮問の機能を果たす⁽⁴⁴⁾」とされ、これらの機関の職務を変更するものではないとされた。

3 省庁間政策調整の特色

上記の会議は、省庁間の情報共有や政策調整を行い、場合によっては政策決定の役割を担っ

(39) Executive Order 12859, Sec.2.

(40) Executive Order 12835, January 25, 1993.

(41) Executive Order 12835, Sec.4 (a).

(42) Executive Order 12835, Sec.2.

(43) Presidential Decision Directive, NEC-2, Organization of the National Economic Council, March 24, 1993.

(44) Executive Order 12835, Sec.4 (d).

ている。これらの会議の実質的な役割、内部組織やスタッフ数は、政権ごとに異なる。このような省庁間政策調整会議が発達していることも、アメリカの大統領制の特色であろう。

いずれの会議も全メンバーが出席する正式な会議より、そのもとに設置されている各種委員会等で実質的な業務を遂行している。それぞれの会議は大統領補佐官をスタッフの長として、そのもとに独自のスタッフを擁しているため、関係省庁から独立して活動することが可能となっている。

これらの会議は一方では、問題を的確にして、対立する多数の関係者の調整に有効で、迅速かつ有効に省庁間調整を行うことができ、官僚の監督にも有効である、と評価されている⁽⁴⁵⁾。

他方、省庁間政策調整会議は政策決定過程を複雑にし、遅らせる原因となったり、大統領補佐官など、ごく少数の関係者の影響力が強くなりすぎるとの批判もある⁽⁴⁶⁾。政策調整が有効に行われるかどうかは、大統領補佐官と閣僚の関係によるところが非常に大きい。

V 大統領行政府の職員

1 任用と職員数

近年の大統領行政府の職員数は、全体で約1800名程度、ホワイトハウス・オフィスで約400名程度である⁽⁴⁷⁾（表2参照）。任用形態としては、政治任用、職業公務員、大統領行政府以外の省庁からの出向などがある。

大統領補佐官は政治任用職で、上院の承認は不要である。閣僚の任命には上院の承認が必要

であるため、大統領補佐官の任命のほうが大統領の自由度が高い。政治的に緊密な関係にある側近や大統領選挙キャンペーンの担当者、長年の友人などが任命される傾向にあり、大統領は自由に任免できる。

大統領行政府の独立性の高い行政を担う機関の長の任命には、上院の承認が必要である。主要な職員は、上院の承認を得て大統領が任命する職と、各機関の長が任命する職があり、これらの職の間に明確な基準は存在しない。

憲法の規定⁽⁴⁸⁾により、連邦議会議員は、閣

表2 大統領行政府の職員数

年	政権	ホワイトハウス・オフィス(人)	大統領行政府合計(人)
1945	トルーマン	64	820
1950		313	1,408
1955	アイゼンハワー	366	1,221
1960		423	2,779
1965	ジョンソン	292	3,307
1970	ニクソン	491	4,808
1975	フォード	525	1,801
1980	カーター	426	2,013
1985	レーガン	362	1,549
1990	ブッシュ(父)	391	1,729
1991		358	1,797
1992		392	1,869
1993	クリントン	392	1,570
1994		381	1,577
1995		387	1,555
1996		387	1,582
1997		389	1,591
1998		391	1,604
1999		393	1,651
2000		398	1,665
2001	ブッシュ	382	1,652
2002		408	1,712
2003		401	1,717
2004		413	1,792

(出典) Harold W. Staley and Richard G. Niemi, "Table 6-6 White House Staff and the Executive Office of the President, 1943-2004", *Vital Statistics on American Politics 2005-2006*, Washington D.C., CQ Press, 2006, pp.256-257.

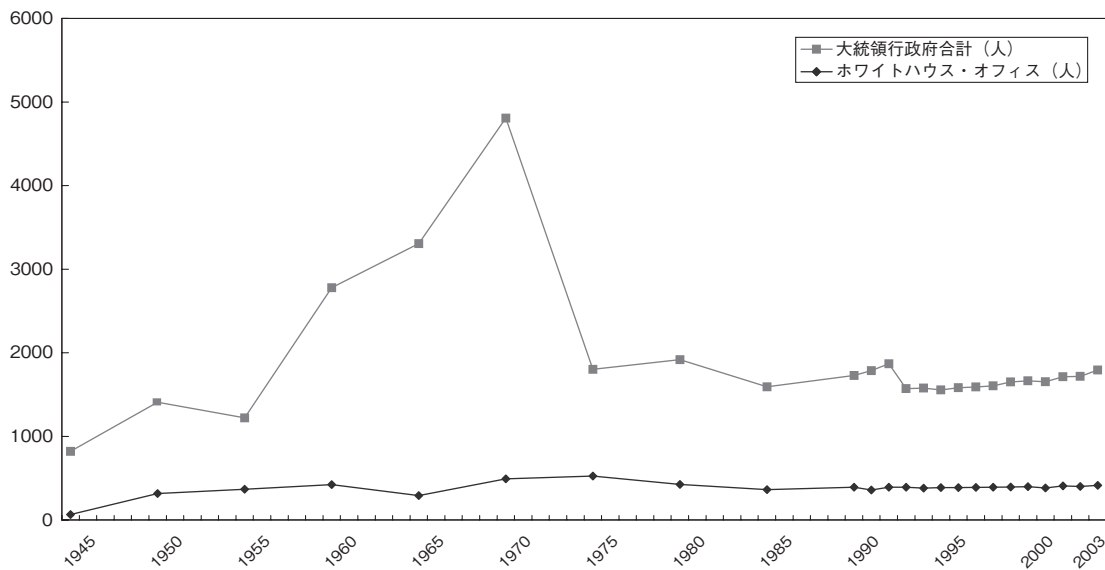
(45) クリントン政権のNECに関する評価については、I. M. Destler, *The National Economic Council: A work in Progress*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1996, 参照。

(46) W. Craig Bledsoe and Adriel Bettelheim, "The Cabinet and Executive Departments", in Michael Nelson ed., *Guide to the Presidency*, 3rd ed., Vol. II, Washington D.C.: CQ Press, 2002, p.1183.

(47) ブッシュ政権一期目の2004年では、大統領行政府合計で1,792名、ホワイトハウス・オフィスで413名であった。Harold W. Staley and Richard G. Niemi, "Table 6-6 White House Staff and the Executive Office of the President, 1943-2004", *Vital Statistics on American Politics 2005-2006*, Washington D.C.: CQ Press, 2006, p.257.

(48) 連邦憲法第1条第6節第2項。

図1 大統領行政府職員数



(出典) 表2に同じ

僚や大統領補佐官等の大統領行政府の公職を兼職できない。

大統領は、ホワイトハウス職員授権法⁽⁴⁹⁾の規定の範囲内で、大統領補佐官等のホワイトハウス・オフィスのスタッフを、他の公務員の雇用や給与に適用される法律にかかわらず、自由に任命し、給与を決定することができる。このように任命されたスタッフは、大統領の命じた職務を遂行する⁽⁵⁰⁾。

高級管理職給与表 (Executive Schedule、以下「ES」とする。) レベルⅡ⁽⁵¹⁾相当の給与の大統領補佐官等のスタッフは、25名を上限として任命できる⁽⁵²⁾。ESレベルⅢ⁽⁵³⁾のスタッフも25名を

上限として任命できる⁽⁵⁴⁾。一般給与表 (General Schedule、以下「GS」とする。) グレード18⁽⁵⁵⁾の給与の職員は50名まで任命できる⁽⁵⁶⁾。その他の職員については、GSグレード16の給与を上限として、大統領が雇用する人数を決定する⁽⁵⁷⁾。

また、政策開発局や総務局の職員の雇用についても、別に上限が定められている⁽⁵⁸⁾。

このほか大統領は、臨時的に必要なホワイトハウス・オフィスのコンサルタント等を雇用できる⁽⁵⁹⁾。また、大統領は、毎会計年度100万ドルの予算の範囲内で、予期できない必要のために、補佐官等を雇用できる⁽⁶⁰⁾。ただし、給与

(49) White House Personnel Authorization Act of 1978, P.L.95-570. 同法は、ウォーターゲート事件への反省から、ホワイトハウス・オフィスのスタッフについて連邦議会の統制を及ぼすことを目的に制定された。

(50) 3 U.S.C. § 105 (a) (1).

(51) 各省の副長官の給与に相当し、2007年で給与の年額は、168,000ドル。

(52) 3 U.S.C. § 105 (a) (2) (A).

(53) 各省の次官等の給与に相当し、2007年で給与の年額は、154,600ドル。

(54) 3 U.S.C. § 105 (a) (2) (B).

(55) 現在GSグレード16—18は廃止されて、上級管理職給与表に移行した。

(56) 3 U.S.C. § 105 (a) (2) (C).

(57) 3 U.S.C. § 105 (a) (2) (D).

(58) 3 U.S.C. § 107.

(59) 3 U.S.C. § 105 (c) (1).

(60) 3 U.S.C. § 108 (a).

はESレベルⅡを超えてはならない⁽⁶¹⁾。

ホワイトハウス・オフィスについては、大統領の優先政策課題に従って組織編制される。上記のように上級職員については、人数の上限が定められているが、ホワイトハウス・オフィスの職員全体の上限は定められていない。

大統領は、毎会計年度、連邦議会両院に対して、ホワイトハウス・オフィス等に雇用されているESレベルⅤ以上の給与の職員の人数、GSグレード16以上の給与の職員の人数、人件費の総額、出向者数等の報告書を提出しなくてはならないとされていた⁽⁶²⁾。

ニューディール以降の連邦政府の役割の増大や行政の専門化、複雑化、省庁間調整の必要性、などを反映して、ホワイトハウス・オフィ

スのスタッフは、組織化、専門化が進んでいる。

大統領行政府全体の予算は、他の省庁のように毎年の歳出予算法として独立しておらず、各省庁の歳出予算法に分散している。このため大統領行政府としての予算総額も公表されていない。

2 大統領補佐官

大統領補佐官の担当や定数等について規定する法律は存在せず、上記の給与に関する規定の範囲内で、大統領が任命する。ブッシュ政権においては、表3のとおり2006年で首席補佐官以下19の大統領補佐官⁽⁶³⁾が置かれている。また、大統領補佐官補 (Deputy Assistant

表3 ブッシュ政権の大統領補佐官一覧

氏名	役職等
Bolten, Joshua B.	首席補佐官 (Assistant to the President and Chief of Staff)
Rove, Karl C.	副首席補佐官、上級顧問 (Assistant to the President, Deputy Chief of Staff, and Senior Advisor)
Hagin, Joseph W.	副首席補佐官 (運営担当) (Assistant to the President and Deputy Chief of Staff)
Kaplan, Joel D.	副首席補佐官 (政策担当) (Assistant to the President and Deputy Chief of Staff)
Bartlett, Daniel Joseph	大統領顧問 (Counselor to the President)
Sulvan, Kevin F.	コミュニケーション担当補佐官 (Assistant to the President for Communications)
McGurn, William J.	スピーチライター補佐官 (Assistant to the President for Speechwriting)
Yanes, Raul Francisco	スタッフセクレタリー (Assistant to the President and Staff Secretary)
Snow, Robert A.	報道官 (Assistant to the President and Press Secretary)
空席	政策・戦略計画担当補佐官 (Assistant to the President for Policy and Strategic planning)
空席	信仰に基づくコミュニティイニシアティブ担当補佐官 (Assistant to the President and Director of Faith-Based Community Initiatives)
Miers, Harriet E.	法律顧問 (Counsel to the President)
Wolff, Candida Perotti	立法担当補佐官 (Assistant to the President for Legislative Affairs)
Renner, Liza Wright	人事担当補佐官 (Assistant to the President for Presidential Personnel)
Zinsmeister, Walter Karl	国内政策担当補佐官 (Assistant to the President for Domestic Policy)
Hubbard, Allan B.	経済政策担当補佐官 (Assistant to the President for Economic Policy)
Hadley, Stephen J.	国家安全保障担当補佐官 (Assistant to the President for National Security Affairs)
Crouch II, Jack D.	国家安全保障担当次席補佐官 (Assistant to the President and Deputy National Security Advisor)
Townsend, Frances Fragos	国土安全保障担当補佐官 (Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism)

・2006年現在

(出典)

・Federal Staff Directory 2006 Fall, Washington D.C.: CQ Press, 2006, pp.3-41.

・"2006 White House Office Staff List-Salary", Washington Post, July 19, 2006

(<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/opinions/graphics/2006stafflistsalary.html>)

(61) 3 U.S.C. § 108 (c).

(62) 3 U.S.C. § 113, ただし、P.L.104-66で改正。

(63) ここで大統領補佐官とは、Assistant to the President, Counselor to the President, Counsel to the Presidentのいずれかの肩書きをもつもので、ESレベルⅡに相当する給与のものをいう。

to the President) は約20名、政治顧問 (Special Assistant to the President) は、約40名任命されている⁽⁶⁴⁾。

大統領補佐官の職務や権限についても法律上の規定は存在しない。例えば国家安全保障問題担当大統領補佐官は、前述のように外交、安全保障政策立案の助言、省庁間調整、政策実施の調整、NSCの運営と、そのスタッフの統括を担当している。現代の大統領制において大統領補佐官は、政策形成や省庁間政策調整で不可欠な役割を果たしているとされている⁽⁶⁵⁾。

首席補佐官 (chief of staff) は、文字通り首席たる大統領補佐官であり、大統領行政府の職員の中では最も高い地位にある。その主要な職務としては、以下のようなものがある⁽⁶⁶⁾。

- ・ 大統領への面会者の管理、大統領に提示する書類等の管理など、大統領への情報の流れや、逆にホワイトハウスからの情報発信を管理すること。
- ・ 大統領の日程の調整。
- ・ 政策形成過程においては、閣僚や各省庁、連邦議会、その他の各種団体等の政策関係者との折衝を通じて、調整し、大統領に助言すること。
- ・ 大統領と閣僚や行政各部との橋渡し役をつとめること。
- ・ ホワイトハウス・オフィスを統括し、スタッフを管理すること。
- ・ 政治的な攻撃から大統領を守ったり、政権運営全般に関する助言等。

首席補佐官が置かれられない場合もあるが、近年

ではほぼすべての政権で置かれている。ホワイトハウス・オフィスの組織や業務が拡大した現代の大統領制においては、組織化が必要となり、不可欠の職となっている。首席補佐官には、政治的なキャリアをもつ者が任命される場合が多い。首席補佐官を辞めた後も、閣僚などとして政治的キャリアを継続する。ブッシュ政権では、チェイニー副大統領とラムズフェルド前国防長官が、首席補佐官経験者である。

首席補佐官のもとには、副首席補佐官 (deputy chief of staff) がおかれる。

3 連邦議会での証言

アメリカ連邦議会の法案審議等においては政府答弁の制度は存在せず、大統領や、閣僚、官僚など行政府の関係者は、連邦議会から証人として証言を求められない限り、審議に参加することはできない。閣僚など行政部門の長は頻繁に証言を求められ証言するが、伝統的に大統領補佐官等ホワイトハウス・オフィスのスタッフが証言することは稀である。

行政監視や調査のために、政策決定過程の解明、大統領のスキャンダルの追求等の目的で、連邦議会の委員会は、大統領補佐官等に議会証言を要請し、場合によっては罰則付き召喚状 (subpoena) により喚問することができる。第二次世界大戦後これらの目的で、大統領補佐官や政治顧問等が連邦議会の委員会や小委員会で証言した事例は74例、証言を要請されながら拒絶した事例は8例が確認されている⁽⁶⁷⁾。

大統領補佐官等は、連邦議会から要請があっ

(64) *Federal Staff Directory 2006 Fall*, Washington D.C.: CQ Press, 2006, pp.3-41; "2006 White House Office Staff List-Salary", *Washington Post*, July 19, 2006 (<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/opinions/graphics/2006stafflistsalary.html>), 大統領補佐官補、政治顧問についても、大統領が任命する。

(65) 詳細については、Bradley H. Patterson Jr., *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000, 参照。

(66) 首席補佐官の職務の詳細については、Charles E. Walcott and Stephen J. Wayne, "The Chief of Staff", *Presidential Studies Quarterly*, Vol.31, No.3, September 2001, pp.464-489, 参照。

(67) Harold C. Relyea and Jay R. Shampansky, "Presidential Advisors' Testimony Before Congressional Committees: An Overview", *CRS Report for Congress*, Updated October 6, 2004, pp.7-22. (http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/crs_rl31351.pdf#search=Presidential%20Advisers'%20Testimony%20CRS%20Report)

た場合常に証言するわけではない。証言するかどうかは、政治的状況等により大統領の政治的判断にかかっている。権力分立の原則や行政特権を盾に証言を拒む場合もある⁽⁶⁸⁾。

時として閣僚以上に政策決定過程に深く関与している以上、大統領補佐官等は連邦議会において説明責任を果たすべきとする批判は根強い。2006年中間選挙で民主党が議会両院で多数派となり、これまで共和党多数派議会のもとでは低調であったブッシュ政権への行政監視⁽⁶⁹⁾を強化する方針を打ち出していることから、この問題が注目を集める可能性がある。

4 大統領と大統領補佐官

大統領と大統領補佐官の関係は、一般に車輪の輻 (Spokes of the wheel) 型と、階層化されたピラミッド型に大別されている⁽⁷⁰⁾。

前者は大統領を中心に、各補佐官が対等な関係で仕事を進める型である。各補佐官は比較的自由に、直接大統領に接することができる。首席補佐官は置かれなかったり、置かれてもその役割は小さい。

後者は、大統領とそのもとに置かれる首席補佐官を頂点にホワイトハウス・スタッフの指揮命令系統や役割分担を明確にする型である。首席補佐官が大統領への面会や文書を管理し、スタッフの統括者として主要な役割を果たす。

歴代政権で前者に分類されているのは、フランクリン・ルーズベルト、ケネディ、カーター、クリントンの各政権、後者はアイゼンハワー、ニクソン、ブッシュの各政権であるとさ

れている⁽⁷¹⁾。

ブッシュ政権のホワイトハウス・オフィスは階層的な構造を持つ、伝統的な企業組織をモデルとした組織構成といわれている⁽⁷²⁾。

ブッシュ政権の初期の段階では、アンドリュー・カード首席補佐官、カール・ローブ上級顧問、カレン・ヒューズ広報担当大統領顧問の3人を主軸とした、「トロイカ体制型」で政権運営が行われていると評されていた。カード首席補佐官がブッシュ大統領への面会者と文書を管理していて、秩序だっただけで統制が取れ、一体感があるとされていた⁽⁷³⁾。

ブッシュ大統領を長年政治的に支えてきたローブ上級顧問は、ブッシュ大統領に非常に強い政治的影響力を持ち、その政治的判断が優先されすぎるという批判がなされている⁽⁷⁴⁾。

5 閣僚と大統領補佐官

ルーズベルト政権から第二次世界大戦を経て、連邦政府の役割が大きくなり、連邦政府の組織が拡大するにつれて、ホワイトハウス・スタッフの制度化や組織化も進んできた。大統領補佐官も初期の秘書的、事務的役割から、政策に深く関与する専門職へ、また、政策形成や政策決定への補助的な役割から主導的な担い手へ、さらには、閣僚をしのぐ役割へと、大きく変化してきた。

政権ごとに変化はあるものの戦後の長期的な傾向として、閣僚を中心とした政権運営から、ホワイトハウス・スタッフを中心とした運営へと変化する傾向にある。それに伴い、大統領補

(68) 詳細については、*ibid.*, 及び、Louis Fisher, "White House Aides Testifying Before Congress", *Presidential Studies Quarterly*, Vol.27, No.1, Winter 1997, pp.139-152, 参照。

(69) 共和党多数派議会の行政監視については、廣瀬淳子「アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題」『レファレンス』664号, 2006.5, pp.48-66, 参照。

(70) Robertson, *op. cit.*, pp.1116-1123.

(71) *Ibid.*

(72) Charles E. Walcott and Karen M. Hult, "The Bush Staff and Cabinet System", in Gary L. Gregg II and Mark J. Rozell, eds., *Considering the Bush Presidency*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p.57.

(73) Robertson, *op. cit.*, p.1120.

(74) カール・ローブについては、James Moore and Wayne Slater, *Bush's brain : how Karl Rove made George W. Bush presidential*, Hoboken: Wiley, 2003, 参照。

佐官の実質的な権限や影響力も増加してきた。就任当初閣僚を中心とした政権運営を目指していたニクソン、カーター両政権の試みは、いずれも失敗に終わっている。大統領が巨大な連邦政府をコントロールするには、もはや閣僚を中心とする政権運営では不十分で、様々な調整等を行う大統領補佐官が不可欠となっている。

大統領補佐官と閣僚の職務が重複することから、その関係が問題となる。両者の協力関係がうまくいき、順調な場合もあれば、政策路線や主導権をめぐる対立から問題が生じる場合もある。特に、国家安全保障担当大統領補佐官と、国務長官や国防長官との関係が問題となる場合が多い。

ブッシュ政権一期目では、ライス国家安全保障担当大統領補佐官とパウエル国務長官の関係は良好であったとされている。このように両者の関係が良好であり、NSCと国務省の職務がよく調整され、建設的な関係であることは、例外的なことではない。クリントン政権においても、オルブライト国務長官、コーエン国防長官、バーガー国家安全保障担当補佐官の関係は非常に良好で、実質的にはバーガー補佐官が主導しつつも三者の間に対立はみられなかった⁽⁷⁵⁾。

対立が激化し、政権運営に支障が出た事例としては、ニクソン政権におけるロジャーズ国務長官とキッシンジャー国家安全保障担当補佐官の例が、特に知られている。キッシンジャーはその回顧録で、「いまでは国務長官とは、大統領の主要な顧問となるべきであり、これに対して国家安全保障担当補佐官は主として前任行政官、あるいは重要な見解がもれなく顧慮されるよう取り計らう調整役となるべきだと確信している。国家安全保障担当補佐官が、政策の立案、作成に積極的にたずさわれば、国務長官の

重要性を減じ、長官の力をそぐことは避けられない⁽⁷⁶⁾」としている。

大統領が閣僚より大統領補佐官を重用するのは、少数の関係者による意思決定の早さ、情報漏えいの可能性の低さ、省庁の利益や官僚制にとらわれずに大統領の優先課題を忠実に実現しようとする姿勢、議会証言の必要がなく大統領に対してのみ責任を負っていること、政治的忠実さ、などを理由としている。

おわりに

アメリカにおける大統領行政府や大統領補佐官の発達は、大統領の独任制などの、アメリカの内閣制度の特質によるところが非常に大きい。政治任用者が行政府の上級幹部を占めるアメリカの官僚制にあっても、省庁横断的かつ効率的に大統領の政策課題を実現するための徹底した政治主導のシステムとして、大統領補佐官が必要とされ、発展してきた。

ブラウンロー委員会の報告書で当初勧告されたのは、大統領に客観的な情報提供や政策提言を行う中立的なスタッフであり、特定の政策の推進や政策立案はその任務ではないとされていた⁽⁷⁷⁾。その後、大統領補佐官等のホワイトハウス・スタッフは、政策形成や政策決定の補助的な役割から、これらを主導する政治的なスタッフへと変貌していった。また閣僚を中心とした政権運営は、難しくなっている。これに伴い、大統領補佐官の実質的な権限も増大している。

このような変化をもたらした要因としては、ニューディール期から第二次世界大戦、福祉国家の時代を経て、大統領を中心とする連邦政府の役割と業務量、規模の増大、それに伴う連邦政府機関間の政策調整の必要性の増大を挙げる

(75) Alexander L. George and Eric K. Stern, "Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy", *Presidential Studies Quarterly*, Vol.32, No.3, September 2002, pp.484-508, 参照。

(76) ヘンリー・キッシンジャー (斎藤弥三郎訳) 『キッシンジャー秘録 第一巻ワシントンの苦悩』小学館, 1979, p.50.

(77) Robertson, *op. cit.*, p.1123.

ことができる。閣僚はどうしても省庁の立場を代表して行動することになり、大統領が巨大な連邦政府をコントロールしてその優先する政策課題を実現するためには、常に大統領の間近にいてその意思を体現する大統領補佐官の存在が不可欠であった。また大統領と政治的にも近い関係にある大統領補佐官が、次第に大きな実質的な権力をもつようになった。

現代の大統領制は、ホワイトハウスのスタッフによってあらゆる分野での政策形成をし、政府の活動を監視し、大統領の最優先政策課題を実施し、社会のあらゆる利益を代表しようとする方向にむかっているのである⁽⁷⁸⁾。

これに対して、ホワイトハウス・スタッフの肥大化、組織の非効率化、政策に影響力を持ちすぎること、政策形成過程に深く関与しすぎること、近視眼的で政治的判断を重視しすぎること、少数の大統領補佐官への権力の集中など、多くの批判も加えられてきた。肥大化に対する批判を受けてカーター、クリントンの両政権では、スタッフの削減が試みられたが、いずれも事務的なスタッフの削減や、ホワイトハウス・オフィス以外への配置換えなどにとどまり、実質的な政策スタッフの削減にはつながらなかった⁽⁷⁹⁾。

現代の大統領制は、大統領補佐官などのホワイトハウス・スタッフなしには機能しえないが、そのあり方は政権ごとに様々であり、必ず

しも定まったものではない。大統領補佐官の職務や実質的な権限、閣僚との関係は、大統領の政治スタイルや大統領補佐官の職務スタイルによって、大きく異なっている。大統領補佐官は自由度の高いシステムで、大統領が自在に変化させ使いこなすことが可能となっていることが、重要な特質であろう。

参考文献

- ・ボブ・ウッドワード（伏見威蕃訳）『ブッシュのホワイトハウス 上下』日本経済新聞社、2007。
- ・砂田一郎『アメリカ大統領の権力 変質するリーダーシップ』（中公新書）、中央公論新社、2004。
- ・等雄一郎「日本版NSC（国家安全保障会議）の課題—日本の安全保障会議と米国のNSC—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 548, 2006. 9. 22.
- ・三輪裕範『アメリカのパワー・エリート』（ちくま新書）、筑摩書房、2003。
- ・Matthew J. Dickinson and Matthew J. Lebo, "Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940-2000", *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 1, February 2007, pp. 206-219.
- ・Chris J. Dolan, "Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economic Council", *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 2, 2003, pp. 209-236.
- ・Fred I. Greenstein ed., *The George Bush Presidency: An Early Assessment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- ・Martha Joynt Kumer and Terry Sullivan eds., *The White House World: Transition, Organization, and Office Operations*, College Station: Texas A & M University Press, 2003.
- ・Leonard W. Levy and Louis Fisher eds., *Encyclopedia of the American Presidency*, New York: Simon & Schuster, 1994.

（ひろせ じゅんこ 政治議会調査室）

(78) Hess, *op. cit.*, p.6.

(79) 詳しくは、Mathew J. Dickinson, "The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization", Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson eds., *The Executive Branch*, Oxford: Oxford University Press, pp.162-165; John Hart, "President Clinton and The Politics of Symbolism: Cutting the White House Staff", *Political Science Quarterly*, Vol.110, No.3, 1995, pp.385-403, 参照。