

論文の内容の要旨

論文題目 アメリカ行政活動検査院 (The U.S. Government Accountability Office)
—統治機構における評価機能の誕生—

氏 名 益 田 直 子

行政権の肥大化をいかに民主的に統制すべきかという問題は、複雑化・グローバル化した現代政治においてますます大きな問いとなっている。本論文は、その問いについての一つの回答を、「アメリカ行政活動検査院 (GAO)」の歴史の変遷のなかを探ろうという試みである。

GAO とは、アメリカ政府の活動について専門的に評価・検証する独立の立法補佐機関である。行政機関、議会、国民に対し、行政上の問題について注意を喚起する役割を果たしている。今日、政府の活動を監視する「議会の調査部門」「議会のための番犬」とであるとされる GAO であるが、しかし 1921 年の設立時には GAO は主に行政機関の財務会計上の監査を行う組織にすぎなかった。本研究は、1960 年代後半から 1970 年代に GAO で起きた、会計監査から評価機関へという活動の「機能」の変化と、行政から独立し連邦議会へと接近していった「位置」の変化に着目し、その要因を明らかにすることで、GAO がいかにして独自の行政監視機関となりえたのかを明らかにするものである。

既存研究では、「機能」の説明と「位置」の変化についての記述は認められるが、それが同時期に起きたことに着目しその要因を説明する研究はない。そこで、本研究では GAO に関するオーラル・ヒストリーなどの一次資料を分析に用いる。GAO はこれまで、組織の歴史の記録をプロジェクトとして外部からの専門家を雇用するなどして行ってきた。しかし、例えば約 40 以上のオーラル・ヒストリー・インタビューなどを利用した本格的な研究は、これまでに存在していない。本研究は、その初めての試みである。

本研究の全体像は 6 章で構成される。研究上の問いを設定した(第 I 章)のち、GAO の機能と議会との関係の変化が 1960 年代後半から 70 年代という時期を共有していることを明示する(第 II

章)。そして、それらが起きた要因を3つに分類できることを示し、またそれらの妥当性を調べるために仮説を立て(第III章)検証を行う。その検証において既存理論を使った説明は非常に限定的になることを示した上で(第IV章)、歴史記述とオーラル・ヒストリーを利用した検証を行う(第V章)。そして最後に、その検証結果を新たな分析枠組みの提示に利用する(第VI章)。

より具体的には、まず第I章「導入」では、GAOの報告書や議会証言などが政策の現状に変化を及ぼした例を挙げながら、GAOを支える3つの概念(「監視」、「洞察」、「予見」)を紹介する(I.1)。その上で、GAOの「機能」と「位置」の変化を表すデータを示しつつ、現在のGAOに至る経緯と理由を探るといふ本研究の意義を確認し(I.2)、最後に、分析手法と特徴について言及する(I.3)。

つづく第II章「GAOの制度史」では、まずGAOの現在の活動の特徴、実績、および法的根拠を紹介する(II.1)。特に情報の信頼性と公開性、組織横断的な評価活動、過去の評価の蓄積と利用にGAOの特徴があることを説明する。その上でGAOの「機能」が、(i)1921年から50年までの合規性の検査、(ii)1950年から66年までの財務効率性・合規性の検査、(iii)1966年から現在までの政策実施効果の検証(プログラム評価)・財務効率性の検査・将来課題の分析と、3期に分けて変化していったことを述べる(II.2)。次に、統治機構上の「位置」をめぐって行政府と立法府との間で揺れ動いていたGAOが、法的にも実質的にも立法補佐の機関となっていく経緯について、特に1960年代後半の動きを中心に説明する(II.3)。そして、これらGAOの機能変化と議会との関係の緊密化が、GAO自身の役割を変え、その象徴として名称の変更(「会計検査院」から「行政活動検査院」へ)に至ったことを示す(II.4)。

第III章では、この2つの変化の関係を、(i)政治・社会的要因、(ii)GAOの内部要因、(iii)検査院長によるイニシアティブという3つの観点から考察する。その後これら3つの観点別に仮説を設定する。第一は、さまざまな社会・政治的要因が、議会のあり得べき役割についての考え方に関連し、この考え方はGAOに対する議会の行動に関連していたという予測である。第二は、GAOが経てきた経験と内外の期待に対するGAO内部職員の反応は、GAOの機能の変化と議会との関係変化に関連していたという予測である。そして第三は、検査院長であったエルマー B. スターツの経験、信条、長期の任期、および経営管理方法の特徴が、GAOの機能変化および議会との関係変化に関係しているという予測である。

第IV章では、これら仮説の検証を行う前に、GAOに関する従来の研究で言及されてきた既存理論について概観する。アカウントビリティ理論・評価研究・GAOの歴史研究の検討を行い、これらの理論枠組みでは本研究の問いに答えるには不十分であることを説明する。

第V章では、第III章で提示した3つの仮説が成り立つかを観点別に検証し、それらが成立することを明らかにした(V.1-3)。加えて、3つの観点すべてが関連しあいながら変化が起きていること(V.4)、そしてそれらによって成立する因果関係は、党派性・委員会間の権力の均衡・GAOに関する議会内の意見・GAOの「独立性」といった要因に、影響を受けていることを説明した(V.5)。

第VI章「結論」では、GAOの経験の考察をもとに新たな理論的枠組みを提示している。行政

学内外の伝統的な議論と最新の理論（行政学（フリードリッヒ＝ファイナー論争）、評価研究（議会制民主主義と評価）、憲法学（ブルース・アッカーマン「新しい権力分立」））を本研究で示した GAO の考察と照応することで、評価という「機能」と三権以外の独立した「位置」の獲得により、現代の行政権力に対する有効な統制機能を持ちうるのではないかという、新しい行政権力の統制についての理論的素描である。そして、その一つの例証として、GAO の経験を参考に「機能」と「位置」を変えたことで統制のあり方が変化した英国会計検査院を紹介した。最後に、GAO が象徴する政策の検証や注意喚起の役割は、時間と空間をこえて、行政府と立法府の均衡の上に成り立つ「自由」と「効率」の実現にとって重要であることを述べ、締めくくっている。