

予算と行政管理

—BOB/OMBの行政管理機能—

木 谷 晋 市

- 1 はじめに
- 2 BOB/OMBによる行政管理業務の展開
- 3 BOB/OMBの行政管理機能を規定する要因
- 4 おわりに

1. はじめに

1970年組織再編計画第2号 (Reorganization Plan No. 2 of 1970) は、予算局 (the Bureau of the Budget 以下 BOB) のタイトルに “Management” を加えることによって、管理予算庁 (the Office of Management and Budget 以下 OMB) とした。これは予算編成と行政管理を同等とすることによって、行政管理機能を強化しようとしたのである。ブラウンロー委員会報告以来多くの人々の関心を集め、大戦中にその名声を高めた予算部局による行政管理業務は、その後何度も弱体性が指摘され改革が行なわれ、この再編に至った。それにもかかわらず、'70年代を通じて予算部局による行政管理業務が成功したという評価は聞かれなかった¹⁾。

しかし、近年レーガン政権の「小さな政府」の主張を機に予算部局による行政管理業務に対する関心が再び高まっている。P. ペンダと C. レビンによれば、レーガン政権は「改革'88, グレース委員会勧告, その他の管理改善勧告」を実現するために、マネジメントを予算過程に結びつけたマネジメント・レビューの使用を示唆したのであるが、このことによって OMB のマネジメント部門 (以下「M」サイド) に満足すべき高いステータスを与えたということである²⁾。F. C. モシャーはレーガン政権初年を観察し、皮肉な口調ではあるが、「第二の黄金時代」の到来を予言した³⁾。レーガン政権のマネジメント改革は

1) Frederick C. Mosher, *A Tale of Two Agencies: a Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, 1983, p. 113.

2) Peter M. Benda & Charles H. Levine, “OMB and the Central Management Problem: Is Another Reorganization the Answer?”, *Public Administration Review*, Vol. 46 No. 5 Sep./Oct. 1986, p. 387.

3) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 193.

彼の観察の延長線上にあると言えるかもしれない。

だが、OMB にかかわるこの改革の成果をどのように評価するかということになると意見の分かれるところであろう。レーガン行政改革を分析したグループは、OMB の最近の動向について、ステータスの向上や権限の強化という点で高い評価を与えているが、他方、政治化や専門性の低下という問題点を指摘している⁴⁾。また、このグループは同政権下における管理プログラムはあまり進行していないという印象をも得ている⁵⁾。その意味では、「連邦政府内におけるマネジメント改善を促進するための正しい構造の探究は、いつの日か到達するまで続けられそうだ⁶⁾」と言えるだろう。

OMB の最近の活動に関する評価はさしあたり留保するとしても、M. バーンスタインの言うように、「連邦政府における管理改善の歴史は、1921年以來の改善努力がいかにか失敗してきたかを物語⁷⁾」ているとすれば、大統領制の理念や管理担当部局の組織的位置づけに関連して、行政管理業務の失敗の構造を対象化しておくことは必要であろう。なぜなら、この失敗の歴史は大統領制の下で予算編成と行政管理を同一の機関が行なう場合の問題性を提起しているからである。

大統領制及び予算制度の理念と行政管理との関係についてもう少し詳しく見てみよう。合衆国においても用いられているように、執行部予算制度は現代国家の予算制度として最も一般的であり、その理念の制度化が各国において歴史的にさまざまな形で試みられてきた⁸⁾。周知のように、A. シックは1921年以降の合衆国の予算制度をその機能に即して歴史的に「コントロール指向の時代」「マネジメント指向の時代」「プランニング指向の時代」に区分した⁹⁾。時代区分やネーミングはともかく、予算は少なくともこの「コントロール」「マネジメント」「プランニング」という機能をもっており、時代によってその力点を変えていると言えよう¹⁰⁾。国家機能がますます増大し社会的ニーズの充足が政権の安定性や統治の正統性を保障するのに不可欠な時代において、財政民主主義という規範の制度化を企てる一つの方法が執行部予算制度であるという前提に立つなら、その制度はこれら三つの

4) 宇都宮深志、「レーガン政権の行政改革と行政管理予算庁 (OMB) の役割——組織・管理と総合調整——」, 行政管理研究センター, 『行政改革の理念と実践——日本・アメリカ——』, 1986, p. 57.

5) 寺嶋佳子, 「連邦政府の行政改革——グレース委員会報告と改革'88——」, 同上, p. 28.

6) P. M. Benda & C. H. Levine, *op. cit.*, p. 389.

7) Marver H. Bernstein, "The Presidency and Management Improvement", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 35 Summer 1970, p. 505.

8) cf. 大川政三 (他編), 『新財政論』, 1986.

9) Allen Schick, "The Road to PPBS: The Stage of Budget Reform", *Public Administration Review*, Vol. 26 December 1966, pp. 245-56.

10) 村松岐夫 (編), 『新版 行政学講義』, 1985, pp. 106-8.

機能を実現するための機関を持つと同時に、それらが合理的に配列されていなければならないと言えよう。

このような意味における執行部予算制度の連邦政府への導入は、一般に1921年予算会計法 (the Budget and Accounting Act of 1921 以下 予算会計法) に求められる¹¹⁾。同法はそれまで各行政機関が行っていた議会への概算要求を、大統領及びその補佐機関である BOB が編成し、また、予算の執行管理についても BOB が大統領を補佐することを定めた。すなわち、行政部の長として行政管理権を持つ大統領に予算編成権を与え、同時に両者の機能について統一的に補佐する機関として BOB を設置したのである¹²⁾。

この配列が執行部予算を制度化する場合の合衆国の特性の一部を形成している。すなわち、BOB の設置は予算編成と行政管理を同一の機関に行なわせ、大統領を直接補佐することによって、大統領の行政運用をより合理的なものにしようとする意図に基づいているのである¹³⁾。しかし、先に示したように BOB/OMB の改革の失敗が何度も主張されてきたということは、この制度化に何らかの問題があることを暗示しているように思われるのである。

もちろん、ここで BOB/OMB の管理業務の失敗が、予算編成と行政管理を同一機関が行なうことのみにも帰因すると決めつけることはできない。しかし、このことを契機として、行政管理業務がどのような制約を課されているかということを検討しておくことは、行政組織の構造や、そこにおける行政管理機関の位置づけ、及びその業務などを考える上でそれなりに意義のあることと思われるのである。

このような観点から本稿では、まず BOB/OMB の行政管理業務を歴史的に概観する。次に、各時代の管理業務を規定する要因のいくつかを検討する。最後に、これらの検討から予算編成と行政管理を同一機関が行なう場合の制約条件を考察する。

2. BOB/OMB による行政管理業務の展開

11) 執行部予算制度と憲法、及び予算会計法以後の予算制度との関係については、さまざまな問題が指適されている。cf. Naomi Caiden, "Paradox, Ambiguity, and Enigma: The Strange Case of the Executive Budget and the United States Constitution", *Public Administration Review*, Vol. 47 No. 1 Jan./Feb., 1987.

12) 同法の成立過程について、加藤一明、「合衆国の予算制度——財務行政への考察——」、『法と政治』4巻3号、1953。同、「合衆国の予算行政について——連邦予算局を中心として——」、『法と政治』6巻2号、1955。穴見明、「アメリカ合衆国連邦政府予算局の設立」、『法政論集』87号、1981等参照。

13) Fritz Morstein Marx, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role, II", *American Political Science Review*, Vol. 39 No. 5 October, 1945, p. 869.

(1) 予算会計法の成立と行政管理 (第1期)¹⁴⁾

F. C. モンシャーは、予算会計法を成立させた1900年代初期の予算制度改革運動の主要な提案を三つに整理している。第1に、予算は大統領又はその直接指揮下の機関によって発案、勧告されるべきである。第2に、すべての予算は議会の各歳出予算委員会に分散されるのではなく、1つの統一的な委員会で審議されるべきである。第3に、執行部の財政報告の監査は議会に責任を負う機関によって為されるべきである、というものである。第2の提案は下院においては'20年、上院においては'22年に実現した。第1、第3の提案はこの予算会計法で実現した。すなわち、大統領の予算編成権及びその補佐機関としてのBOBの設立、独立した監査機関としての会計検査庁 (General Accounting Office 以下 GAO) の設立である¹⁵⁾。ここにさまざまな問題を孕みながらも一応予算上の各機能及びその機能を担う各機関が執行部予算理念に近い形で配列されたと言えよう。

この配列変更の最大の目的は「節約と能率」であり、その実現のためには先の提案の第1にあたる大統領による予算編成を実現させる必要があった。そこでは執行部が「予算計画の形成と実行に責任を持つ」ことが期待されたのである¹⁶⁾。そしてそのための補佐機関として、同法は201条以下においてBOBが予算編成の中心的役割を担うと同時に、209条において行政管理機能も担うことを定めたのである。

しかし、制度の導入と制度の完成とは当然に異なる。209条は大統領の監督の下、「一層の節約と能率を確保する観点から」、現行各行政機関の組織、活動、業務方法、歳出予算案、特定サービスに対応する特定活動の各省への分配、サービスの再編等について、どのような変更を為すべきかを大統領が決定できるように、詳細な研究を行なうようBOBに命じている¹⁷⁾。だが、この時期のBOBの下では、209条は実施されなかったと言われているのである¹⁸⁾。

ただし、この主張については3つの点で留保が必要である。第1は、この目的に類似した役割を与えられた機関が、既に存在したということである。それは効率局 (the Bu-

14) ここにおける時代区分には明確な根拠はない。BOB/OMBの歴史区分は研究者によって異なるからである。たとえばF. C. モンシャーはその行政管理機能に則して(1)'21-'38年、(2)'39-'52年、(3)'53年以降に分けている。またA. シックは先に示したように、(1)'20-'35年、(2)ニューディール期からパフォーマンス・パジェットの時期、(3)PPBSの時期に分けている。さらにL. バーマンは大統領との関係から'60年代に区分をおく(Larry Berman, *The Office of Management and Budget and the Presidency, 1921-1979*, 1979)。本稿ではとりあえず一期及び二期をモンシャーにより、三期を10年程度ごとに細分する。

15) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 26.

16) A. E. Buck, "The Development of the Budget Idea in the United States", *The Annals of the American Academy*, No. 113 May, 1924, p. 33.

17) F. C. Mosher (ed.), *Basic Documents of American Public Administration, 1776-1950*, 1976, p. 92.

18) F. M. Marx, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role, I", *American Political Science Review*, Vol. 39 No. 4 August, 1945, p. 678.

reau of Efficiency 以下 BOE) である。BOE はその年次報告において組織、人事、会計、業務方法等について研究成果を報告している。後に BOE はルーズベルトによって大統領府 (Executive Office of President 以下 EOP) 内に移された BOB に吸収されることになる¹⁹⁾。

第2に、議会との関係である。209条の規定した業務について検討する議会側の機関は、政府行政部局再編に関する両院合同委員会 (Joint Congressional Committee on the Reorganization of the Administrative Branch of the Government 1920年12月設立) である。同委はその役割を果たすための調査を BOB ではなく BOE に求めた。予算会計法の成立過程において示された議会側の大統領権限強化に対する懸念を拡大しないためにも、また設立間もない BOB の限られたスタッフで業績を上げるためにも、初代 BOB 長官ドーズ (C. G. Dawes) は、重複や対立を避けようとしたと思われるのである²⁰⁾。

第3に、ドーズは節約と能率を実現するために BOG (the Business Organization of the Government) 及び FCS (the Federal Co-ordinating Service) を創った。前者は各行政部局のトップを集めた会議で半期に一度開かれ、節約と能率の意欲を高めるために改善事例や浪費の実態等が報告された。後者は主要な省や機関の予算関係職員の代表によって構成され、余剰資産、購買、統計などの共通の関心事について、その計画や共同行動を話し合うものであった²¹⁾。

これらのことからこの時期の BOB は次の3つの特徴を持つ。

第1に、執行部予算システム全体の中でそれぞれの機関がどのような役割を果し、どのような組織上の位置づけが為されるべきかがまだ不安定であった。その原因は大統領と議会との関係において、執行部予算理念自体が憲法上の問題を孕んでおり、当初の計画がかなり修正されたことにある。

それゆえ、第2に、BOB の組織上の位置づけが不明確となった。BOE との競合や議会委員会による軽視、財務省内におかれたこと、規模的に小さかったことなどのために管理業務を行ない得なかったのである。

第3に、予算会計法の制定自体が「節約と能率」という理念を実現することを目的としており、広く社会一般でもこの理念が受け入れられていたため、行政管理の実践的側面は

19) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 45-6.

20) F. M. Marx, "The Bureau of the Budget, I" pp. 676-7.

21) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 37-8. モンチャーはこの他にも BOB の行政管理業務をあげている。それは209条に規定されていなかった業務で、立法審査 (legislative clearance) である。それは議会が承認した予算について、実施機関がその転用の可能性を議会に照会したところ、歳出委員長より BOB で解決すべきと回答があったことに始まる。その結果、クーリッジ及びフーバー政権下で予算を伴う立法提案を行う各行政機関は、事前に BOB に対して大統領の承認を得られるかどうかを照会しておくことが要求されるようになった。ただし、この業務もルーズベルトによる再編までは消極的な機能しか果たしていない。(ibid. p. 64.)

この理念に拘束されやすかった。そのため、第2の特徴との関連で、BOBは細部の予算削減にその活動を限定せざるをえなかったし、またそれが最も実績として表現しやすかったと言えよう。

(2) ブラウンロー委員会と'39年の改革(第2期)

BOBは、設立後10年を経てその基本的業務が明確となるに至り、人々から受け入れられるようになった。しかし、この機関は大恐慌に対する対策を何も持っておらず、その結果対応は当然予想しうるもので、要するにもっと節約し、より合法的であれ、ということであった。そして、この態度はニューディール政策に対しても変えられなかったのである。そのため、ルーズベルトと予算局長やGAOとの間でさまざまな対立が生じるようになった。ここにブラウンロー委員会が設立される要因の一つがあったと言えよう²²⁾。

周知のようにブラウンロー委員会は「行政管理に関する大統領委員会(President's Committee on Administrative Management)」という名称が示す通り、行政管理の改善とそのため組織再編を提案することを目的としていた。そこでは大統領の3つの基本的機能のうちの1つとして、執行部の長として行政管理を監督することをあげ、そのための補佐役としてホワイトハウス・スタッフや補佐機関の必要性が主張された。大統領の行政管理としては、人事管理、財務及び組織管理、計画管理があげられ、それぞれを担当する機関として、人事局(Civil Service Administration 以下CSA)、BOB、国家資源庁(National Resources Board)が指定されている。このうちBOBは、財務政策及び財政計画、予算編成及びその執行管理、行政調査や情報サービス、出先機関の調整、組織と管理に関する各省庁への援助、法律や大統領令などのクリアランスを行なうものと考えられている²³⁾。

ブラウンロー委員会の提案は議会との関係で直接立法化されることはなかったが、'39年組織再編計画1号(Reorganization Plan No. 1 of 1939)によって補佐機関の理念が実現された²⁴⁾。すなわち、EOPが創設され、BOBは財務省からEOPに移され、その中

22) *ibid.*, pp. 62-3.

23) The President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management in the Government of United States, Report of the President's Committee*, 1937. 同報告書の内容を紹介したものは多数あるが、さしあたり最もオーソドックスなものとして、辻清明、「行政管理に関する大統領委員会の改案」、日本政治学会編『行政機構の改革』, 1961. 参照。

24) 補佐機関の理念については、Luther Gulick, "Note on the Theory of Organization", L. Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, reprinted 1969. 彼は組織が成立する上で最も重要な機能として「調整」をあげている。調整の分類の一つに、「理念による調整」と「組織による調整」という区分があるが、大統領はより困難な任務である前者を実現する必要があるため、その補佐機関は後者の面で大統領の負担を軽減する役割を担うことになる。(*ibid.*, p. 6)

で重要な位置をしめることになったのである。また、同年大統領令 8248 号 (Executive Order No. 8248) によって BOB の内部組織とその権限が規定されたのである。

BOB は概算部 (Division of Estimate), 統計標準部 (Division of Statistical Standard), 法制部 (Division of Legislative Reference), 財政部 (Fiscal Division) の四部により構成されたが、翌年スミス (H. D. Smith) 長官はこれに行政管理部 (Division of Administrative Management) を加えた²⁵⁾。同部は創設から'52年に大きく再編されるまで3つの基本的業務を遂行した。第1に、概算要求審査である。'40年代初期に新たに創設された非軍事部門の概算要求は概算部ではなく行政管理部が取り扱った。また1945年から'50年にかけては国務省及び国際機関の概算要求を取り扱っている²⁶⁾。第2に、大統領の組織再編計画に関する調査研究である。それは全政府分野にわたる組織上、手続上の改善にかかわるもので、労働賃金部 (Wage and Hours Division) の組織上の混乱や陸軍省と人事委員会との管轄問題に関与した。また戦争遂行に関する特別機関、後には戦時における非軍事機関の計画、組織化、基金などの問題にも関与した²⁷⁾。第3に、個々の機関における管理システムの開発である。'42-3年に陸・海軍省が民間のコンサルティング会社や民間企業からマネジメントの専門家をリクルートしたことを知った BOB は、非軍事部門においてより高度なマネジメント技術を開発するためのプログラムを用意することを決めた。管理改善課 (Management Improvement Branch) は陸軍省の経験をもとに業務単純化プログラム (a work simplification program) を非軍事部門に適用する計画をたてた。'40年代中頃には業務測定 (work measurement), 財産管理 (property control) などの管理プレテンションを作成したり、組織と管理や予算作成と執行に関するトレーニング・コースを主催したりするようになった。これらの成果をもとにして各機関のアドホックな管理問題についての助言や調査に従事した²⁸⁾。

'39年の再編から大戦中を通じて行政管理部は高い名声を得た。その成功の原因は戦争という特殊な状況とスミス長官の個人的支持に求められる。戦争時にはさまざまな新しい組織が創られ、管理や調整の必要性は飛躍的に増大する。需要の増加に対して行政管理部はそのための知識を持っていたこと、戦争のゆえに多くの有能な人材をリクルートできたこと、目的が明確であったこと、予算部門の介入が少なかったことなどの条件が管理部門に有利に働いたと考えられる。また長官の支持については、'49年スミスが退職すると行政管理部は BOB 内でその地位を低下させ、権限を縮小された²⁹⁾ことから明らかであろう。

25) L. Berman, *op. cit.*, pp. 19-20.

26) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 104.

27) *ibid.*, p. 70.

28) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 506.

29) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, pp. 381-2.

この管理機能の低下は第1次フーバー委員会の批判の対象となるのである。

(3) フーバー委員会と BOB 再編 (第3期)

トルーマン政権下において'47年に第1次フーバー委員会 (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government) が創られた。行政管理問題については予算・会計タスクフォース (the Task Force on Budgeting and Accounting) が担当し、行政管理部のあり方を批判した。批判の焦点は、同部が概算部との関係で整合性がとれていないこと、同部の勧告の実現性が低いこと、管理改善について抱括的なアプローチを欠いておりアドホックであることであった。この批判に基づき、概算部と行政管理部の業務を合併させた上で、予算を中心に組織の再編を企てるべきであるという提案を行なった³⁰⁾。同委員会の最終報告書にはこの提案がそのまま採用されたわけではなかったが、予算審査に際しては概算部だけでなく行政管理部と財政部とを加えるべきだということが提案されている³¹⁾。

しかし、このような提案に基づく予算編成手続は一層複雑さを増す可能性を持つ。事実、概算部と行政管理部との間では何度も対立がおこったと言われている³²⁾。また戦争遂行及び復興局 (Office of War Mobilization and Reconversion) の廃止に伴い、BOBはその調整機能を担当することになり、一層責任が大きくなったにもかかわらず、そのための準備は為されていなかった³³⁾。さらに、'49年には大統領のマネジメント改善プラン着手によって各機関が定期的にマネジメント改善プログラムの進展度を BOB に報告し、BOBがそれを審査すると同時に助言や援助を求められた。しかし、予算削減・人員削減の促進の中で BOB も人員を削減されたためにこれらの機能を十分に遂行することはできなかった。これと同時に行政管理改善のための審議会 (the Advisory Committee on Management Improvement) も創られ管理改善のための助言を求められたが、実際には各機関の管理担当職員から報告された「ペーパー・レビュー」の積み重ねにすぎなかった³⁴⁾。

フーバー委員会の勧告によって為されたもう1つの重大な変化は、いわゆるパフォーマンス・バジェットの導入である。それはサービス契約、購入物資、資材、備品などのような取得した物品に注目するのではなく、実現されるべき仕事や提供されるべきサービスに注目し、政府の業務を機能、活動、プロジェクトに従って分析しようとするものである。

30) U. S. Congress, Commission on Organization of Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Fiscal, Budget, and Accounting Activities, 1949*, pp. 40-52.

31) U. S. Congress, Commission on Organization of the Executive Branch of Government, *Report on Budgeting and Accounting, 1949*, 81st Cong., 1st Sess., p. 23.

32) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 105-6.

33) L. Berman, *op. cit.*, p. 44.

34) M. H. Bernstein, *op. cit.*, pp. 506-7.

すなわち、投入 (in-put) よりも産出 (out-put) に注目した分析を行なうものであり、その後の業務評価、コスト計算、生産の計画と管理、生産性などへの関心の基礎となるものであった。³⁵⁾

このような予算手法の転換と管理不在の批判が'52年の BOB 再編の一つの要因である。'52年再編命令は³⁶⁾概算部を連邦プログラム別に5つの部 (Division) に分割し、予算編成業務を強化した。またそれまでの他の部は全政府にわたる問題や BOB の政策、プログラム調整、5つの新しい部間の調整などを担当する新しい4つの室 (Office) に再編された³⁷⁾。これによって行政管理部は管理組織室 (Office of Management and Organization) に再編され、政府全般にわたる組織、組織間関係、そして調達や業務測定、旅費などの共通的な行政プロセスを担当することになった。その結果、この再編は'40年代に BOB の名声を高めた管理活動の比重を低下させ、予算編成過程への関与を増加させることになったのである。

'53年にアイゼンハワーが政権に就くと政府組織に関する大統領諮問委員会 (President's Advisory Committee on Government Organization 以下 PACGO) と第2次フーバー委員会 (the Second Commission on Organization of the Executive Branch of the Government) を創った。後者の予算・会計問題タスク・フォースは BOB のマネジメントスタッフの増加及びその責任の拡大、BOB の名称を予算及び執行管理庁 (Office of Budget and Executive Management) に変えることなどを勧告した。このうち後者の提案の一部が第2次フーバー委員会勧告として採用され、財務管理室 (Office of Financial Management) の創設に結びついた。この結果、管理組織室から会計官を財務管理室に移したために、前者の管理能力は一層低下する結果となった³⁸⁾。

また、PACGO は57—9年にかけて管理改善のための一連の提案を行なっている。その基本的認識は、BOB が予算分析や予算削減に没頭しているために管理改善のためのリーダーシップを取っていないということである。その実現のために、EOP 内に管理を担当する別の組織を創り、機能を強化すると同時に、管理機能により高いプライオリティを与える必要があるという勧告を行なった。だが、これもさまざまな反対の故に実現しなかったのである³⁹⁾。

35) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 72-3.

36) この再編命令は予算局長 Frederick J. Lawton によって命じられたものである。(ibid., p. 106)

37) L. Berman, *op. cit.*, p. 47.

38) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 106-8. なお、第二次フーバー委員会については、岡部史郎「アメリカにおける行政改革の動向——第二次フーバー委員会の報告——」前掲『行政機構の改革』参照。

39) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 510.

(4) '60年代の BOB の管理業務 (第4期)

ケネディ政権及びジョンソン政権下では、新しい理念、新しいプログラムに関心が集まり、その間に二つの新しい省及び多数の新しいプログラムが創られ、BOBもそれになんり貢献した。しかし、これらの新しいプログラムの執行管理は必ずしも重視されなかった。行政管理組織室は、新規プログラム実現のために経費の節減や人員の合理的使用をめざして、自動データ処理、業務測定、人材活用、過剰職員の統制、旅費の厳格な管理などを行なうための手段の開発に従事したが、その成果は高い評価を得ていない。むしろこの間にBOBが管理に関連して果たした最大の貢献は、予算や管理部門の分析官に新しい技術を教えるトレーニング・コースを始めたことだと言われているほどである⁴⁰⁾。

このように'60年代における管理部門の役割は低いものであったが、逆にそれゆえ、'69年以降のニクソン政権における序章ともなりうるのである。すなわち、'65年からジョンソンは「偉大な社会」計画に取りかかったが、非効率や浪費という非難が集中したのである。この事態への対応は2つある。1つは'61年から国防省で検討、実施されていたPPBS (Planning-Programming-Budgeting System) を連邦政府全体に導入したことである。BOBは国防省から出向した職員と共に特別組織を創り対応したが、パフォーマンス予算のときと同様、各部局と摩擦をおこし、議会でも伝統的な予算編成方式が支持されたため、'70年までにはほとんど用いられなくなった⁴¹⁾。

もう1つの対応は組織と管理改善のための2つの調査研究組織の設立である。1つはいわゆるハイネマン・タスクフォース (President Johnson's Task Force on Government Organization) で、'67年に報告書を提出している。そこではワシントンと出先機関との間の分裂、調整の欠如、現行プログラムの評価、予測、研究計画を行なうスタッフの欠如、各レベルの政府機関間のコミュニケーション・チャンネル欠如などが指摘されている。そして、対策としては、各省やEOPの改革が提言され、そのなかでもとりわけEOPの改革が重視されている。EOP改革の内容は、第1にBOBの他にEOP内にプログラム調整局を創る。それは主として出先機関同志の紛争調停、州及び地方政府との連絡促進を任務とするものである。第2に、BOBの再編を行ない、その中にプログラム開発のためのオフィスの新設する。第3に、中央のオフィスと出先機関との間の管轄を調整する、ということである。

もう1つの研究チームは、BOBのシニアメンバーで構成されたもので、ハイネマンの1ヶ月後に報告書を出している。この報告書もBOBの管理業務の不十分性、ルーティン

40) *ibid.*, p. 511.

41) PPBSの失敗については、cf. Allen Schick, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB". *Public Administration Review*, Vol. 33 No. 2 March/April 1973.

化、消極性、非創造性を指摘し、管理組織室の執行管理室 (Office of Executive Management) への再編を提案している。この場合、執行管理室は政府組織構造の改善、補助金等の政府間問題に関するシステム計画、政府間機能の調整促進、財務管理などを担当するものとされている⁴²⁾。

BOB 長官シュルツ (C. L. Schultze) は後者を採用し、アシスタント・ディレクターの下に執行管理室を設立した。しかしアシスタント・ディレクターの職には、ニクソン政権となって、'69年 D. インク (D. Ink) が就任するまで空席のままであった。ニクソン政権となって D. インクが就任した後、同室は補助金簡素化、分権化、地方委員会などを含む連邦援助審査 (Federal Assistance Review) プログラムを開発することになる。執行管理室は第2次大戦の初期及び戦後のプログラム開発に際して行政管理部が果たした時と同様、予算局の各部から独立して活動したために革新的で効率的なプログラムを開発できたと言われている。だがこの努力も以前と異なり連邦政府の出先機関と州や地方政終との関係に限られ、全政府的なものではなかった。また、同室は'73年の組織再編により解体され、D. インクも他の機関に移ったために、ほとんど影響力を失うことになるのである⁴³⁾。

(5) BOB から OMB へ (第5期)

'69年に大統領に就任したニクソンは、行政管理の改善のための努力を行なう一方、政府組織全体に関する改善勧告のための委員会を設置した。

前者については、'69年中には過剰人員整理のために生産性向上や人材活用というケネディ政権以来の手段が用いられた。それに応じて、BOB は各機関の人員要求を適正化するためのプログラムを開発するよう命じられた⁴⁴⁾。

'70年には新しい展開があった。第1に、管理改善諮問委員会 (Advisory Council on Management Improvement) が設立され、その任務は政府機能効率化促進のための手段と手続の改善勧告であった。第2に、BOB に対する管理改善プログラム策定命令である。それは大統領にとってプライオリティの高いプログラムを優先的に実現できるように、各行政機関のプログラムをシステムティックに審査しようとするものである。第3に、コスト削減プログラムの策定である。これは各行政機関に年度頭初に節減目標を設定させ、これを実現するよう監督するものである。第4に、BOB は各行政機関にマネジメント情報を提供し、また各行政機関のアイディアを相互交換するシステムの開発を命ぜられた。そ

42) L. Berman, *op. cit.*, pp. 74-90.

43) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 108-11.

44) *ibid.*, p. 101.

のため、各行政機関は BOB に年次管理改善報告書の提出を求められることになったのである⁴⁵⁾。

後者の組織改善のための委員会としては、'69年に「執行部組織に関する諮問委員会 (Advisory Council on Executive Organization, 通称アッシュ委員会)」が設立され、国内政策委員会 (Domestic Policy Council 以下 DPC) の創設と執行管理局 (Office of Executive Management 以下 OEM) の大統領直属化による機能強化が勧告された。DPC は大統領に直接責任を負い、政策問題に関して大統領と各行政機関を結びつけることを目的とし、OEM は BOB が大統領の主要な管理道具となることを目的としたものである。この勧告は'70年組織再編計画 2号 (Reorganization Plan No. 2 of 1970) として議会に送付された。議会では DPC の名称を国内委員会 (Domestic Council 以下 DC) に変更し、またマネジメント機能強化のために BOB の名称を OMB に変えることによってマネジメントのステータスを高めた。また、アッシュ委員会は7つの省を4つのスーパー省へ再編する勧告も答申したが、これは採用されなかった⁴⁶⁾。

新しい OMB は副長官が全予算部門 (「B」サイド) を統括し、次官 (associate director) が管理部門 (「M」サイド) を統括する「ふたまた構造 (bifurcated structure)⁴⁷⁾」となった。「M」サイドは組織及びマネジメントシステム (Organization and Management System), 執行開発及び労働関係 (Executive Development and Labor Relations), プログラム調整 (Program Co-ordination), 統計政策及び情報管理システム (Statistical Policy and Management Information System), 立法考査 (Legislative Reference) の5部 (Division) から成り、専門管理スタッフが大幅に増加された⁴⁸⁾。

'70年の再編構造はDCを政策立案機関、OMBを執行機関とする二分論的な考え方をとっている⁴⁹⁾。それ故 OMB は中立的専門的役割が求められ、政策問題から解放されることになるはずであった。しかし、実際にはこの意図とは異なり OMB の政治化が進んだと言われている。シュルツ長官はそのオフィスホワイトハウス内に置いたため、大統領スタッフと同様の立場となった。またDC議長は OMB 職員を自分のアシスタントとして用い、管理問題に介入するようになった。さらに、マネジメントは法律上高い地位を与えられたが、OMB の業務内容の中では少なくとも7年間のうちにその重要性を減少させたのである。

45) M. H. Bernstein, *op. cit.*, pp. 514-5.

46) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 111-3. アッシュ委員会報告の評価については、穴見明, 「ニクソン政権下の連邦政府行政機構の改革」, 田口富久治編『主要国の行政改革』, 1982 参照。

47) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 383.

48) *ibid.*, p. 344.

49) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 112.

これらに加えて、'73年には OMB は再び再編された。その再編は、「管理と予算は1つであり、……両者の統合が必要である」⁵⁰⁾という考えに基づいて実施され、'70年改革とは反対の傾向を持つものであった。すなわち、「B」サイドの4つのプログラムエリアのそれぞれに置かれていたマネジメント担当職員を「M」サイドに編入し、この名称を組織及び特別研究部 (Organization and Special Studies Division) とした。また、個別行政管理業務 (administrative details) のうちの多く (調達、旅費規制、財産管理、財務管理、補助金単純化など) は、その担当職員と共に一般サービス行政庁 (General Service Administration 以下 GSA) に移された。このため、OMB でそれらの業務を統括していたアシスタント・ディレクター、D. インクも GSA の副長官に移動させられた。この再編についてモシャーは、OMB 長官と副長官は「'52年再編の不幸な結果を知らなかったもので、同じことを再びくり返した」と評している⁵¹⁾。

'70年再編プランの管理業務強化の意図にもかかわらず、現実の運用における方向転換は'73年再編で一層強化されたと言えよう。D. インクを始めとする管理職員の GSA 移籍は、大統領に忠誠をつくす「新しい OMB リーダーシップに責任を持つ人々に空席を提供するため」のものであったと考える人もいる。すなわち、OMB のマネジメントの役割は、「管理の効率化 (managerial effectiveness) よりも政権による管理統制化 (managerial control)」であり、キャリア職員に対してトップダウン的の命令ラインを強化することを目ざしたものであると考えられる。そして「目的による管理 (Management by Object)」という技術は、そのための「ニクソン政権最後の努力」と評されるのである⁵²⁾。

ところで、ニクソン政権下で為された管理改善のための組織再編は、OMB という1つの組織の中で予算と他の管理機能を結びつけるという点に限るなら、BOB/OMB の伝統的な考え方を踏襲していたと言えよう。この方向性はフォード政権下でも同様であったし、さらにカーター政権下になると一層強化された。カーターは'77年の再編において OMB の弱体であると言われた「M」サイドを活性化し「M」サイドと「B」サイドを同等の地位にすることによって、両者を「OMB の両輪」にすることを試みたのである⁵³⁾。

カーター就任後、OMB 内の組織及び特別研究部 (Organization and Special Studies Division) を拡大し、大統領再編プロジェクト (President's Reorganization Project) 以下 PRP) が創られた。この動向は「M」サイドの人員や優越性を増し、さらに OMB のマネジメント機能を拡大した'77年再編計画1号 (Reorganization Plan No. 1 of 1977)

50) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 384.

51) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 113-4.

52) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, pp. 384-5.

53) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 114.

に結実した。

再編計画は2つの面で OMB のマネジメント機能強化に貢献している。1つは OMB の「B」サイドから「M」サイドを明白に分け、いわゆる「ふたまたの内部組織構造」が再び創られたということである。2つめは予算担当次官 (Executive Associate Director for Budget) に対応して、行政機関の構造を取り扱う再編及び管理担当次官 (Executive Associate Director for Reorganization and Management) をおいたことである。これによって '70年再編時の組織構造上の格差を解消し、予算部門との同等性を確保した。さらに、この当時は人員削減が主張され、OMB 全体で 20% の削減があったにもかかわらず、OMB の「M」サイドでは 32 のポストが増加した。この点からもこの再編が行政管理機能強化に重点をおいていたことがわかる。

カーター政権下における OMB 管理活動の中心は、PRP によって為された再編プロジェクト、すなわち組織再編であった。この手段の重視は、「M」サイド次官の名称に "Reorganizaton" が加わったことでも推測できる。実際このプロジェクトはかなりの活動を行ない、それ故この当時の管理概念は組織再編と同じ意味で用いられていたと言われている⁵⁴⁾。

PRP は多数の再編提案を行ったが、法案として提出されたものは 11 件であり、成立したものは 10 件であった。また、この再編は行政機関の数を減らす目的もあったが、結果的にはむしろ増加したのである。当初期待された成果が必ずしもあがらなかった理由はいくつかある。第 1 に議会との関係である。いくつかの省の再編は議会との対立を防ぐために法案として提出されることもなかったし、また 1 つの法案は拒否されている⁵⁵⁾。第 2 に PRP の組織上の問題である。PRP は OMB の「M」サイドの、しかも一部局を拡大したにすぎず、それ故 OMB に堅固な足場を持っていたとは言えないのである。第 3 にいわゆる ZBB (Zero-Based Budgeting) との関連が希薄だったということである。OMB の ZBB に対する参加は基本的には「B」サイドによる予算審査であり、「M」サイドに対する参加要請はあったが、予算審査部やそのスタッフと密接な関係を持つことはできなかったということである⁵⁶⁾。

(6) レーガン政権下における展開 (第 6 期)

レーガン政権下における OMB の動向は '82 年 9 月前後を境にして変化している。前期は OMB の「B」サイドによるドラスティックな予算削減を特徴とし、後期は前期と同

54) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 385.

55) 真淵勝, 「ジミー・カーターの行政改革」, 『阪大法学』103号, 1984, p. 91.

56) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 386.

様予算削減が主張されたが、そのために「M」サイドの重要性が認識され、実際に重要な役割を担った点が特徴である。

前期の特徴は OMB 長官ストックマン (D. Stockman) の活動によって生み出された。レーガンの個人的信頼により、ストックマンはレーガン政権のスポークスマンの役割を果たし、行政部からの予算要求を各省の意向とは関係なく大幅に削減した。また議会に対しては共和党優位という条件を利用して包括的予算調整法 (The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) を通過させた。同法は 250 以上のプログラムに関連する国内法を修正し、予算を削減し、権限を制限できるもので、'82年に350億ドルの予算削減及び将来におけるより一層の削減を可能にするというものである。この法案の大部分を作成したのがストックマンと OMB のスタッフであったと言われているのである。

この結果 2つの傾向が強調された。1つは政策の予算への従属である。レーガン政権は「小さな政府」という非常に単純なイデオロギーを持っていたので、政策形成や予算審査もこれまでよりも単純なものとなりやすい。なぜなら、すでに授權されているプログラムの種類はこれまで通り実施しなければならないとすれば、どの程度の規模で、どの程度の早さで実施するかが問題となるだけだからである。その結果、プログラムや政策を分析したり、費用と便益で評価するという複雑な手続の必要性が減じられ、予算の配分によって規模や速度が決まるようになるのである。

もう1つは OMB の一層の政治化である、ストックマンはレーガンの個人的支持を得て予算上の実権を握り、レーガンもそのイデオロギーの実施のために彼や OMB を頼りにしていた。モジャーによれば、「'81年秋までには OMB とその長官は、…… OMB の最もアンビシャスな創設者や改革者も実現できなかった合衆国の政治と政策の第一人者を主張し始めた」ということである。

ただし、この時期の OMB の活動に対する評価としては否定的見解もある。それはこれらの活動が古典的な BOB/OMB の役割であった予算の削減を行なったにすぎないというものである。確かに OMB の政治的任命者は重要な役割を果たしたがキャリア職員はそうでもなかった。またその際為された活動は、かつてのドーズやハーディングの宣言したのと同様、政府活動の縮小や経費の削減でしかなかったのである⁵⁷⁾。

この活動の限界は管理分野についても言える。費用削減のために新たに創られた組織は、OMB 副長官を議長とする公正と能率に関する大統領会議 (President's Council on Integrity and Efficiency 以下 PCIE) である。これは各行政機関の経費削減努力を監視するもので、GAO・各省の代表と監察総監 (Inspector General) も含まれていた。OMB

57) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 184-9.

の「M」サイドはこの会議の補助的業務と旅費の乱用排除などを行なっただけにすぎなかった⁵⁸⁾。

これに対して'82年以降管理の重要性が指摘されるようになった。'82年4月に OMB 副長官となった J. R. ライト (Joseph R. Wright) は「改革'88 (Reform '88)」を提唱した。それは正式には大統領管理改善プログラム (President's Management Improvement Program) として発表された。その内容は明確に定義されてはいないが、おおまかに言って2つの主張が読みとれる。第1に連邦政府のマネジメント過程についての改革は非常に遅れているのに、レーガン政権は管理改善にあまり注目してこなかった。それ故第2に、現行の活動や開発を統一的なプログラムに統合しなければならない。そして、「'88」がレーガン政権第2期目の終了を示しているように、この改革の執行には長期的観点を持つということである⁵⁹⁾。

「改革'88」はさまざまな管理改善の寄せ集めである故にその主体は明瞭ではなく、時期によっても異なるが、主として3つの機関が重要な役割を果たした。第1に PCIE で、先に示したように、これは「改革'88」以前から存在したものである。第2に「改革'88」の発表と同時に創られた行政管理に関する閣僚会議 (Cabinet Council on Management and Administration 以下 CCMA) である。これは大統領補佐官ミーズ (Edwin Meese III) のリーダーシップの下で組織され、第7番目の閣僚会議となった⁶⁰⁾。同会議は各行政機関や OMB によって為された発案のホワイトハウス・フィルターとして機能することによって、マネジメント分野における中心的役割を担うことになった。この結果、OMB の「M」サイドはマネジメント活動のコンビナー、コーディネーターとして重要な機能を手元に留保したが、マネジメント政策のリーダーシップは CCMA に移った⁶¹⁾。

第3に、'84年に創られた行政管理改善に関する大統領会議 (President's Council on Management Improvement 以下 PCMI) である。レーガン政権は'82年に経費統制に関する大統領任命民間調査委員会 (The President's Private Sector Survey on Cost Control 通称グレース委員会) を組織し、'84年1月に答申を受けている⁶²⁾。同委員会の改善勧告は「改革'88」の中に取り入れられている。具体的行政管理の立案や執行は各行政機関であるが、PCMI は「改革'88」に組み込まれたさまざまな管理改善プロジェクトの

58) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 386.

59) Chester A. Newland, "The Reagan Presidency: Limited Government and Political Administration", *Public Administration Review*, Vol. 43 No. 1 Jan./Feb., 1983, p. 15.

60) *ibid.*, p. 19.

61) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, pp. 386-7.

62) グレース委員会勧告については、総務庁長官官房総務課、『米国における行政改革——グレース委員会報告及び CBO・GAO 主要提案分析——』, 1985. 及び、前掲『行政改革の理念と実践』参照。

監督、調整及び改善案の推進のための長期計画作成などを行なっている。PCMI の議長は OMB 副長官であることから、この会議の執行機関は OMB となっている。これらの結果「改革 '88」の内容は徐々に具体的となり、また実施主体、監視機関も徐々に明瞭になってきた。

この成果を促進するメカニズムは、マネジメント・レビューを予算過程の一部としたことである。マネジメント・レビューは、各行政機関の現行管理システムや改善プランを報告するものであるが、これによって各行政機関の改善努力が評価される。またすべての行政機関は予算要求に際してマネジメント改善プランと矛盾しないことを義務づけられている。この手法によって、レーガン政権はマネジメント改善と予算をリンクさせ、OMB の「M」サイドと「B」サイドが共通の問題、すなわち予算削減に向かって効率的に協働するようにしたのである⁶³⁾。

これら一連の動向から生まれた OMB の強化はさまざまな問題を含んでいる。第1に、宣伝されているほどにはマネジメント改善は進んでいない。第2に、政治化の進行により OMB の中立性や専門性から生まれる信頼性が低下している。第3に、中央集権化がプログラム立案と執行との間に溝を作り、さらに給与や人員の削減がキャリア職員の士気を低下させているということである⁶⁴⁾。

3. BOB/OMB の行政管理機能を規定する要因

(1) 管理概念の不確定性

行政部の活動の管理を期待されて創られた BOB/OMB は、一時期高い評価を得たこともあるが、前節でみたように何度も管理機能の弱体性が指摘され、改革が試みられた。しかし、管理の不在を批判し、管理機能の強化のための組織再編を試みたとしても、「管理」の内容が不明確であるならば、管理改善はたとえ不可能ではなくともかなり困難である。BOB/OMB の歴史においては時により「管理」の内容はさまざまである。とりわけ予算と行政管理について考えると、ある場合には管理は予算を含み、他の場合にはそれらは別のもと考えられている⁶⁵⁾。

第1期においては、A. シックが統制の時代と言うように支出における浪費の防止や節約が目標であった。この目標を達成するために BOB が創られたが、同機関による209条

63) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 387.

64) 注(4), (5)参照。

65) P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 380.

不履行という問題があった。しかし BOB が予算編成による経費統制を担当し、BOE が組織上の重複や業務方法の研究を担当するという事実上の分業体制ができあがっていた。そして、節約と能率を支出の削減と同義に解する当時の一般的傾向からすれば、このような体制で管理問題の対策は事足りたと言えよう。その意味では対象は予算削減という点で明快であったと言えるのである。

第2期においては、ニューディールを契機とした連邦業務の拡大に応じて管理の必要性が増大した。ブラウンロー委員会報告やギューリック論文はこの時期の管理の「一般的合意事項」と考えられている。ここでは「POSDCORB」に示されるように予算は他の要素と同等な扱いとなり、全体としての管理の一部と理解される。実際、多くの新しい国家機能を実施しようとするれば、計画やそのための組織化、組織間の調整などが重要になり、予算はその相対的重要性を減じることになる。この傾向は、戦争のような予算的制約が少なくなる非常時には一層強くなる。そのため管理概念は能率の重視とは矛盾しないが、節約や遵法性とは必ずしも一致しない。なぜなら節約や遵法性の強調は迅速な計画遂行を妨げる可能性があるからである。この結果、この時期においても第1期の対象とはまったく異なるが、対象そのものは明確である。

第3期の焦点は多少混乱している。H. C. マンスフィールドによれば、歴史の皮肉ではあるが、フーバー委員会は両政党の協調という条件の下でその使命を政府機構再編に限定することによって、名声を得たということである⁶⁶⁾。このことは、フーバー委員会によるブラウンロー委員会の継承、すなわち行政管理の重視を意味している。だが、他方ではこの時期は戦争によって増加した大量の公債や増大した職員をかかえており、これを解消するために予算削減が主張された時代でもある⁶⁷⁾。それ故一方で組織再編や管理の重要性が主張されながら、他方で組織統廃合や人員削減を管理部門にまで及ぼしたために、逆に管理活動を制限してしまったと言えよう。たとえば、OWMR や ACM の廃止とその業務の BOB への移管によって BOB の業務が増加するのに、BOB 自体の人員や予算は削減されているのである。このような事態への対応の一つがパフォーマンス・バジェット及びそれに適合するような組織再編であろう。しかし、これによって生じた結果は BOB の予算編成過程への傾斜であった。なぜなら、一方でルーティン的な予算業務があり、他方で管理業務があった場合、予算削減を重視する大統領の下では当然予算業務が重視され、少ない人員を管理業務に回すだけの余裕はないし、またその方が組織の成果を示す上でも重

66) Harvey C. Mansfield, "Reorganizing the Federal Executive Branch: The Limits of Institutionalization" *Law and Contemporary problems*, Vol. 35 Summer, 1970, p. 484.

67) フーバー委員会自体の両義性については、*ibid.*, p. 483.

要だと判断されるからである⁶⁸⁾。すなわち全般的管理の必要性の主張にもかかわらず、実際はその中の予算業務だけを重視せざるを得ず、予算が行政管理から独立するという結果になっているのである。

第4期は、新しいプログラムに関心が集まり組織再編などの執行メカニズムの改革ではなく、プログラム執行経費節減に関心がはらわれた。一方で新しいプログラムが次々に生まれ、他方で経費を節減するには生産性の向上が必要である。そのため人材活用や業務測定などの分析的手法が用いられた。しかし執行部が新しいプログラムに固執し、クライアントはこれまでのプログラムに固執するとすれば、プログラム削減は困難である。そしてこの不足分を実施のための経費節減で補なうことは不可能である。実際、この時期の管理部門は高い評価を与えられていない⁶⁹⁾。BOBはプログラムの推進という基準と予算の削減という基準の両者に奉仕しようとする、どちらの基準をも満たせなくなったと言えよう。

第5期は、第4期における管理の不在に対する批判から管理部門の制度的強化が試みられた。ニクソン政権下におけるそれは、BOBからOMBへの再編が示すように管理部門を予算編成部門からある程度独立させ、その地位を強化すると同時にDCの設立によってOMBの中立的専門的能力を強化しようという試みであった。しかし、実際にはOMBの政治化が進行し、効率的管理というよりは、むしろさまざまなプログラムの中で大統領のプライオリティの高いプログラムをどのように優先的に実施するかが焦点となった。それ故、'73年の再編はベンダとレビンが「OMBからOmBへ」⁷⁰⁾と述べるような状況を一層強化することになるのである。

また、カーター政権下では再度管理部門の強化が試みられている。OMBの予算部門と管理部門はその構造上の対等性を増し、スタッフも増加した。そこにおけるOMBの管理の中心は組織再編であった。他方、予算部門と管理部門の統一化も試みられている。その手法はZBBである。しかし、ZBBは予算への管理の従属の可能性を含み、管理部門の強化とは結びつきにくい。すなわち、同政権下では両機能の分化と統合の両方が試みられ、その結果は統一性を欠くものとなったのである⁷¹⁾。

第6期のレーガン政権下における管理の焦点は明快である。巨額の赤字と公債を抱えた状態での政府運営は「小さな政府」の理念の下に予算削減がめざされた。ストックマン長

68) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 107.

69) このこと他に、ジョンソンはBOBの管理部門の職員をグレートソサエティのプログラムをデザインすることに用い、また管理組織室の管理プログラムを無視したことも一つの要因であろう (P. M. Benda & C. H. Levine, *op. cit.*, p. 382.)

70) *ibid.*, p. 383.

71) 真淵勝, 前掲, p. 114.

官の下では管理問題にあまり関心ははられず、直接的に予算削減が為された。しかし、この方法が破綻すると管理に目が向けられるようになった。グレース委員会や「改革'88」のような政治的象徴を用いて以前より洗練された予算削減が試みられた。そこにおける管理はマネジメント・レビューと予算とを結びつける手法のように、予算削減を中心課題として、管理をそれに従属させる方法が用いられている。その意味で予算削減のための管理という点では一貫しているのである。

(2) 管理組織の性格

組織の性格や重要性は資金、スタッフの増減、長の性格、政治性、大統領の政策方針や個人的支持などの要素によって変わる。このことは、BOB/OMB 及びその行政管理部門についても同様である。

第1期における3代までの長官は軍隊的伝統を引きつぎ、实际的で節約的精神に富んでいたと言われている⁷²⁾。ドーズは第1次大戦中フランスで物資補給部隊に勤務した経験を持つ。また、彼らの長官時代にはBOBの専門スタッフは25人を越えることがなく、限られたスタッフで限られた業務を遂行したと言えよう⁷³⁾。もっとも、この当時は政府の規模も小さく、管理問題も限定されていたと考えられる⁷⁴⁾。

ルーズベルトが大統領になり、ニューディール政策が実施されても、BOBの規模はあまり拡大していない。'33年当時の専門スタッフ数は35人、'39年改編前で45人である。これが増加するのは、長官ベル(Daniel Bell)が'38年に組織拡大と再編成を要求し、'39年に再編プランが実施されて以後のことである。ベルの後継者であるスミス長官は大統領の個人的信頼を得てベルの提案を実施し、'40年には行政管理部をつけ加えて一層大きな組織を創りあげた。BOBの職員数も'44年には600人を越え、現在でもその数はあまり変わらないことからこの時期に基礎が完成したと言えよう⁷⁵⁾。

また、スミスは私企業での経験から行政管理部を重視した。同部の職員数は設立時に37人でスタートしたが、'42年には77人に増加し、大戦終了までには100人を超えていた⁷⁶⁾。同部は大統領や長官に直接報告書を提出するという組織上の位置づけや、そのための情報を各部局から集めるという職務上の特性からステータスを向上させた。さらに、管理上の知識を持ち、その実践を通じて一層の経験や研究を進めた結果、大戦の終わりまでには

72) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 176-7. 以下 BOB/OMB 長官の専門や彼らの関心については同書 p. 177 の表より引用。

73) *ibid.*, pp. 35-6.

74) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 505.

75) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 69.

76) L. Berman, *op. cit.*, p. 28.

BOB/OMB の歴史の中で最も高い管理上の名声を得るようになったのである⁷⁷⁾。しかし、大戦の終了と共に行政管理部はその役割を低下させる。とりわけ'46年にスミスが退職すると、行政管理部の BOB 内における地位は低下した⁷⁸⁾。スタッフの数も'46年から'48年の間に55人まで縮小された⁷⁹⁾。

'52年の再編及びアイゼンハワー政権下における管理は予算への従属的傾向を示す。支出統制的傾向を持つ同政権下における長官は4人中2人が銀行家で、あとの2人は会計士である。彼らは一般的管理のやっかいな問題よりも、支出削減に関心を持ったと言われている。また、再編によって管理組織室は BOB の10%程度しか人員の割りあてではなく、第2次フーパー委員会の勧告にもとづき、同室から財務管理室に会計官が移されたためにさらに弱体化した⁸⁰⁾。その結果、'55年には BOB のスタッフ中フルタイムのマネジメント・アナリストは26人にまで減少したのである⁸¹⁾。

第4期のケネディ及びジョンソン政権下では新しいプログラムが重視されたが、それを反映して BOB 長官もそれに適した人材を登用している。同期間中の4人の長官は経済学上のすぐれた業績を残しており、そのうち3人は ph. D. 取得者である。また4人全員が大学の教授資格を持つ経済学者であった。

この傾向は他の側面にも反映している。確かにマネジメント・アナリストの数は、'60年に29人、'65年に41人、'70年49人へと増加している⁸²⁾。しかし、実現されなかったとは言え、ハイネマン・タスクフォースの勧告はプログラム調整局 (Office of Program Co-ordination) とプログラム開発室 (Office of Program Development) の創設であった⁸³⁾。このことはプログラムを重視しながらその調整がうまくいってないことを表わしており、大統領の関心がそこにあることを示している。また PPBS の導入もこの点を表現していると言えよう。すなわち、一般管理問題という行政管理の制度的関心よりも、大統領のプログラムを促進するという政治的関心に BOB の焦点が移ったのである。その表われの1つが、管理組織室の改編によって創られた執行管理室の責任者に、これまでセカンドレベルの管理者には用いられなかったノンキャリアのアシスタント・ディレクターを登用したことであり⁸⁴⁾、これはニクソン政権における政治化の伏線ともなっているのである。

この傾向を受けてニクソン政権下では OMB の政治化が明白となった。BOB の OMB

77) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 104.

78) P. M. Benda & C. H. Levine, *op. cit.*, p. 381.

79) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 506.

80) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 107.

81) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 511.

82) *ibid.*

83) L. Berman, *op. cit.*, pp. 87-9.

84) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 111.

への名称変更は予算問題に対する管理問題の重視とその管理の中立化を意図し、管理担当アソシエイト・ディレクターの設置、管理担当者の増加（アッシュ委員会の勧告は管理担当者を71人から152人に増加することを提案しており、ほとんど提案通り実施されたと言われている⁸⁵⁾）が実現されている。しかし、長官シュルツはホワイトハウス内のオフィスでほとんどの時間を過ごし、後に PAD's と呼ばれるようになる政治的任命者（program associate directors）を配した⁸⁶⁾。さらに'73年には個別行政管理業務をその責任者とともに GSA へ移したのである⁸⁷⁾。

これに対してカーター政権は多少方向性が異なる。すなわち'70年の再編理念を一層押し進めたのである。予算部門と管理部門にそれぞれアソシエイト・ディレクターをおき、マネジメントスタッフの数を増加させた⁸⁸⁾。また組織再編を主導した PRP は OMB の「M」サイドにおかれたのである。しかし OMB の政治化という点では変化はなかったと言われている。OMB 内の政治的任命者は増加し、長官ランスはそれまでの長官の中で大統領に最も影響力の強かった人物であると評されている⁸⁹⁾。

レーガン政権下における OMB は予算削減と政治化という2つの傾向をよく表わしている。大統領はストックマンに個人的信頼をおき、また彼の機関である OMB にも信頼をおいた⁹⁰⁾。しかし、全職員数は'77年、682人から'82年には604人になり、さらに'85年には594人になっている。またレーガン政権の管理部門重視にもかかわらず、管理担当職員は'85年で49人であり、全体の10%以下である。予算関連職員が369人で62%をしめていることから考えると、同政権下における管理が予算に従属するものであることがわかる。政治性についても、BOB 時代には3人の政治的任命者しかいなかったが、'85年には15名に達し、その全員が高い地位にある。⁹¹⁾

(3) 他の機関との関係

BOB/OMB が担当する行政管理業務の内容や成果は、類似した機能を担う他の機関との競合や、各行政機関の支持の程度などによって微妙に変化する可能性を持つ。BOB/OMB の場合、第1期には財務省内に設置されたが、それ以後は EOP に移された。そのため行政管理業務は BOB/OMB 内部の組織構造ばかりでなく、EOP 内の他機関との間

85) 宇部宮深志, 前掲, p. 44.

86) Hugh Hecl, "OMB and the Presidency—the problem of 'neutral competence'", *The Public Interest*, Vol. 38, 1975, pp. 85-6.

87) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 114.

88) *ibid.*

89) L. Berman, *op. cit.*, p. 128.

90) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 184.

91) 宇部宮深志, 前掲, pp. 46-7.

で管轄問題が生ずるのである。また BOB/OMB の提供するサービスは大統領に対してだけでなく、全行政機関に対して為される。それ故、調査、研究、調整などの成果をあげるには各行政機関の支持が必要となるのである。

第1期中、BOB は財務省内にあったが事実上独立して活動した。BOB の報告は財務長官を通さず、直接大統領に提出された。また、大統領、BOB 長官、JCRABG 議長（議会合同委員会）の3者の間で、組織再編問題についての調査研究は JCRABG が行なうという取り決めが為された。さらに、BOB 長官は BOE の業務内容と重複することを避けたので、BOB は一般管理問題に関与しないことになった⁹²⁾。ニューディール期の内政問題については、国家緊急事態委員会（National Emergency Council）と競合する可能性を持ったが、BOB は政策問題に関与すべきではないと考えられていたので、予算問題に関連する場合を除き、長官は会議にも出席することはなかった。すなわち、BOB の活動はかなり狭い範囲に限られ、そのような合意ができあがっていたと言えよう⁹³⁾。

第2期になると、EOP が創られ BOB の活動領域も大幅に拡大され、業務内容の重複などの問題が生じてきた。行政管理部の関連でみると、陸軍省と人事委員会との間の紛争に関与したり、非常事態機関（emergency agency）の計画や財政問題、さらに'45年からは国際関係機関の概算要求などに関与した。これらは人事委員会や国務省との重複もあるが、とりわけ概算部との重複が見られた。また、計画については'43年に廃止された国家資源計画庁（National Resource Planning Board）との競合があり、'43～6年には OWM 及びその後をうけた OWMR との間で競合があり、行政管理部の業務量が減少した。OWMR は'46年廃止になり、その責任が BOB に移されたが、中央調整業務（central co-ordinating responsibility）に関する業務を行なう準備はできておらず、その責任は果せなかった⁹⁴⁾。これらの結果、大戦中に作られた BOB に対する信頼が低下することになり、第1次フーバー委員会の批判に結びつくのである。

フーバー委員会の勧告によって予算編成に対して概算部、財政部、行政管理部は協力することになった。これはいわゆるパフォーマンスタイプの子算の導入のためである。しかし、BOB はこのような予算編成方式を採用する組織構造を持っていなかった。そのため'52年にはプログラムベースで予算編成ができるよう BOB は再編され、行政管理部は管理組織室に縮小されたのである。

これ以後 BOB の業務は予算編成業務が中心となり、行政管理業務の役割は低くなった。業務方法や管理システムの改善に関する研究は続けられたが、外部の研究を導入する場合

92) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 45.

93) *ibid.*, pp. 63-4.

94) L. Berman, *op. cit.*, pp. 24-44.

が多くなった。とりわけ予算と管理を統一的行なうパフォーマンス・バジェットや PPBS は海軍省や国防省において最初に取り入れられたもので外部研究者の成果であった。また、'60年代におけるマネジメント分析官のトレーニング教材は、陸軍管理技術訓練機関 (U. S. Army Management Engineering Training Agency) の開発したものである⁹⁵⁾。さらに '70年代以降は各行政機関が独自に開発したり、民間のマネジメント・コンサルタントを通じて改善をはかるようになってきている。その他、ニクソン政権下の ACMI やレーガン政権下の PCIE, CCMA など、外部の委員会による管理改善提案も多くなってきている。組織再編に関してはその時々々の委員会やタスクフォースの産物であることが多い。ジョンソン政権下のハイネマン・タスクフォースは、その提案が実現されなかったが、その後の再編を先取りしたような提案をしている。また、ニクソン政権下のアッシュョー委員会、カーター政権下で新省設置に貢献したセペレート・タスクフォース、レーガン政権下における PPSSCC などは BOB/OMB 以外の組織であり、カーター政権下の PRP も OMB 内におかれたが、活動はかなり独立性をもっていた。

このようにさまざまな業務に関して BOB/OMB と競合する機関が存在し、BOB/OMB はその独占性を失ってきている。行政管理問題に限らずに見ると、ホワイトハウス・スタッフの拡大は大統領と BOB/OMB の距離を広げている⁹⁶⁾。また、経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers), DC, 内政スタッフ (Domestic Policy Staff), 政策開発局 (Office of Policy Development), 管理局 (Office of Administration) などの設置は、BOB/OMB の役割を、小さくするものであろう。

また、他の行政機関の支持も減っている。大戦中は他機関にさまざまな技術や情報を提供し、それが中立的で正確であることから支持を受けたが、戦後は必ずしも信頼され、支持されているとは言えない。トルーマン時代のマネジメント改善プログラムは各行政機関におけるマネジメント・アナリストの管理改善報告を要求したが、本質的には何の役にも立たない彼らの作文が報告されただけであった⁹⁷⁾。予算制度改革に関連した業務の増加も他の行政機関の信頼を失わせている。この点についてのモシャールの説明は明快である。彼は伝統的予算、パフォーマンス予算、PPBS を比較し、「この一連の段階が進むに従って予算化は困難になり、データーの正確さは減少した」と述べている。すなわち、この改革もやはり「ペーパーワークの山を築いただけ」に終わったと言うことであろう⁹⁸⁾。この

95) M. H. Bernstein, *op. cit.*, p. 511.

96) ブラウンロー委員会の報告では6人のアシスタントが提案されているが、'86年には62人になっている。これは当初の「アシスタント」の意味とまったく異なっている。(James W. Fesler, "The Brownlow Committee Fifty Years Later", *Public Administration Review*, Vol. 47 No. 4 July/August, 1987, p. 293.)

97) M. H. Bernstein, *op. cit.*, pp. 124-6.

98) F. C. Mosher, *op. cit.*, pp. 124-6.

ような成果のあがらない業務を他の機関におしつけることは、当然に他の機関の支持を失うことになる。

ニクソン政権になると OMB は The Office of Meddling and Bumbling と陰口を言われるほどになった⁹⁹⁾。その上、政治的任命者を多く配置するようになり、任期が短かったこともあって、中立性、正確性、技術的優越性は徐々に失われた。この傾向はレーガン政権になると一層強くなる。ニューランドによれば「事情を知る人々は OMB の作成した情報は非現実的であるゆえに、議会予算局 (Congressional Budget Office) や他の機関にその情報源を変えている」¹⁰⁰⁾ということである。このような信頼性の欠如は OMB が中立的機関から「大統領のスポークスマンの機関となり」¹⁰¹⁾ 大統領の政治的目的に合わせた資料しか提供しなくなったことに由来すると考えられるのである。

4. おわりに

戦後の BOB/OMB の経験が示すように、予算編成部門と行政管理部門が同一機関内にあると、予算編成部門が重視され、行政管理部門が弱体化する傾向があった。しかし、この傾向は常に生じるわけではない。本稿の時期区分で言う第二期、すなわち '39年の改革から戦時中には行政管理部門は高い評価を得ていたのである。それゆえ、両部門が同一機関内にあることは必ずしも行政管理部門の弱体化につながるとは限らず、他の条件と複合化されてこのような結果を生み出していると言えよう。

それらの条件は前節で分析した諸要因¹⁰²⁾と密接に関連する。第一に行政管理概念との関係である。'39年改革における行政管理概念は、「人事管理、財務及び組織管理、計画管理」をその主要な内容とした。具体的には人事委員会 (Civil Service Commission)、BOB、国家資源計画庁 (National Resource Planning Board 以下 NRPB) がその任にあたった¹⁰³⁾。この構想は周知のギュリックの「POSDCORB」と類似している¹⁰⁴⁾。すなわち、ここでは予算編成は行政管理の一部であり、計画の具体化のための準備であるに

99) L. Berman, *op. cit.*, p. 129.

100) C. A. Newland, *op. cit.*, p. 12.

101) F. C. Mosher, *op. cit.*, p. 184.

102) 前節における諸要因は、Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration & Society*, Vol. 6 No. 4, February 1975 における執行活動分析のためのフレームワークの一部を参考にした。行政組織を形成し、業務を実施すること、あるいはそれを変更することも「政策の執行」と考えられるからである。

103) J. W. Fesler, *op. cit.*, p. 292.

104) L. Gulick, *op. cit.*, p. 13.

すぎないのである。

これに対して、第三期以降にはパフォーマンス・バジェット、PPBS、ZBBなどの予算改革が実施され、BOB/OMB内の予算編成部門の地位が上昇し、相対的に他の行政管理部門の地位が低下した。このことは同時に行政管理概念の内容をも変化させた。すなわち、予算が行政管理から独立し、行政管理概念の従属概念ではなくなったのである。このような現実には'50年代にはすでに始まっていたが、明確に制度化されるのはニクソン政権におけるOMB創出によってである¹⁰⁵⁾。OMBは予算編成部門と行政管理部門の「ふたまた構造」とされたのである。

ただし、この過程で見られた行政管理部門の地位の低下は、必ずしも行減管理機能の重要性の低下を意味するものではない。むしろ、その強化の試みが何度も実施されており、BOBからOMBへの転換もその一環だったのである。この点を考慮するなら、戦後のBOB/OMB改革は、予算制度改革を軸として行政管理機能を強化する努力であったと言えよう¹⁰⁶⁾。

これらの努力にもかかわらず、行政管理機能が弱体化したとすれば、その原因の一端は行政管理概念の内容の変化にあると思われる。先に示した戦後の予算改革は、PPBSの名称が示すように、計画と予算の一体化の試みであった。そこでは予算それ自体が計画の決定を意味するようになってきたのである¹⁰⁷⁾。

この結果行政管理概念の内容は狭くなり、予算と行政管理の関係は逆転する。すなわち、'39年には予算は大統領が政策を決定したり執行を管理するための手段であったが、戦後には予算はそれ自体政策の決定となり、組織再編や業務方法の改善等に縮小された行政管理業務は、予算決定のための道具となったのである。たとえば、行政管理業務の地位を向上させたと言われるレーガンのマネジメント・レビューは、業務改善努力が次年度予算に反映するシステムであるが、ここでは、行政管理業務は予算編成のための道具となっているのである。

行政管理概念の転換という第一の条件は、大統領による行政管理部門の軽視という第二の条件と密接に結びつく。歴代大統領は管理改善の重要性を宣言しながら、その問題にあまり多くの人材や予算を割りあててはできなかった。このような行政管理部門の軽視には次のような大統領の事情が考えられる。第一に、大統領は、戦争のような非常時を除

105) もっとも、行政管理概念が予算を含んでいた時期はごく限られていたと言うほうが正確ではある。

106) ベンダとレヴィンはこのような考えを「行政の全般的管理哲学」と呼んでいる (P. M. Benda and C. H. Levine, *op. cit.*, p. 387) が、ブラウンロー委員会報告の全般的管理との対比が問題となる。

107) A. Schick, "A Death in the Bureaucracy" pp. 146-8.

けば、予算削減に大きな関心を払わざるを得ない。たとえ歳入が増加する場合であっても、行政経費の節約がパブリック・インタレストに結びつく以上、このことは大統領の関心事であり続ける。第二に、予算削減の成果を数量的に表現した場合、組織改編や業務方法の改善などによって得られる成果はさほど大きいとは考えにくい。むしろプログラムの削減による予算削減の方が効果は大きいと考えられる。第三に、大統領が政治的支持を得ようとすれば独自のプログラムを展開しなければならない。しかし、以前から継続されているプログラムに多くの予算を費すと独自の新規プログラムが実現できなくなる。そのため以前からあるプログラムはできるだけ削減する必要があると考えられるのである¹⁰⁸⁾。

しかし、これらの事情は必ずしも行政管理部門の弱体化を結果するとは限らない。なぜなら、計画それ自体や諸計画間の調整が適切であればプログラムや予算の削減は可能だろうと考えられるからである。'39年の改革においては、計画やその調整は行政管理業務の一部と考えられていたのであるから、行政管理部門の強化によっても予算削減は可能なのである¹⁰⁹⁾。それにもかかわらず、行政管理部門が弱体化したのは、計画や調整機能が予算編成業務に集中し、予算部門の重要性が増大したからではないかと考えられるのである。

第一、第二の制約は、他の機関との関係をも規定するようになる。計画や調整の機能を予算編成に集中するには新しい予算編成技術が必要となる。戦後の予算改革は計画や調整などをも含めた総合的な予算編成技術開発努力の成果であるとも言えるであろう。しかし、予算編成技術が抱括的で高度なものとなるに従って資料収集や調査の必要性が増加し、増々データの精確さが要求されるようになる。一方で行政活動は量的にも質的にも増大するゆえ、資料調査の範囲は飛躍的に拡大する。他方で予算編成技術の開発は予算編成や行政管理の合理化を旨とするものである以上、それらの業務に従事する BOB/OMB 職員数を増加させるわけにはいかない。そのため、基礎的資料の収集などはすべて各行政機関が行うことになり、新しい技術への対応をも含めて各行政機関の職員の負担は増々増加することになる。この結果、データの正確性が低下し、そのことが予算改革失敗の原因の一つともなりうるのである。

予算改革の失敗は、各実施機関の職員と大統領の両方に BOB/OMB に対する不信感をもたらす可能性がある。実施機関は自己の活動の査定のために多くの業務を増加させられたばかりではない。予算改革の失敗はこれらの業務遂行努力を無にしてしまうのである。

また、予算改革は大統領プログラムの推進を旨としたものであろう。大統領が独自のプ

108) M. H. Bernstein, *op. cit.*, pp. 516-7.

109) この場合、あくまで予算削減の理論的可能性という意味である。予算決定権は議会にある以上、また大統領が選挙で選ばれる以上、国民からの圧力は避けることはできない。cf. Joseph J. Hogan, "The Years After: The US Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974", *Public Administration*, Vol. 63 No. 2, Summer, 1985, pp. 141-8.

プログラムを推進しようとするれば官僚制と対立する可能性を持つ¹¹⁰⁾。官僚制が専門的、中立的であれば、必ずしも大統領のプログラムを支持するとは限らないからである。この対立はプログラムの量が増大し、大統領の独自性が高くなれば一層深くなる。このような事態への対策は、大統領の政策決定を補佐するための政治的任命者を多くすることや行政機関の責任者に政治的任命者を置き、行政機関が大統領の政治に敏感に反応するようにすることである。しかし、この対策は大統領オフィスの規模を増大させ、各省庁と大統領との間に多くの政治的任命者を介在させることになる。また、OMBにおいては、キャリア職員の意欲を減退させ、政治的中立性や専門性を低下させ、その結果、他の機関のOMBに対する不信を増大させることになるのである。

ところで、行政管理機能を活性化するにはこれらの条件を除去する必要があるだろう。それは'39年の改革への回帰を意味するのであろうか。この点に関連して、ブラウンロー委員会報告作成に参加した経験を持つ J. W. フェスラーは、同報告以来の50年を回顧し、現状を次のように分析している。すなわち、同委員会の「基本概念」は第一次フーバー委員会やハイネマン・タスクフォースの報告において補強される機会があったが、「政府をとりまく内外環境の変化の故にもはや現実に合わなくなった」と批判され、結局継承されることはなかった。しかし、「その変化は程度 (degree) の問題であって種 (kind) の問題ではない」のであり、「政策形成や執行の調整の必要性」は決して変わっていないのである。実際、現在の行政部を検討するなら、ホワイトハウス・オフィスのスタッフや EOP 機関の過度な拡大、そのスタッフへの権限委任、彼らの専門化、大統領やチーフ・スタッフによる彼らの統制力低下、政治的任命者の増加、予算過程の中央集権化などの故にさまざまな弊害が生じている。それ故、ブラウンロー委員会報告の中心概念が再評価されなければならないということである。ただし、同報告に問題がなかったわけではない。それは NRPB を EOP 内においたこと、すなわち、政策調整を行政管理から区別しなかったということである¹¹¹⁾。

しかし、たとえ政策調整機関を EOP 外に設置したとしても、OMB をブラウロー委員会報告に基づいて再編するという歴史の逆行は不可能である。なぜなら、現行制度は歴史的に発生したさまざまな問題を解決するために、特定の問題に対応して実施された政策の積み重ねの結果であり、それぞれの対策は常に一定の合理性に基づくからである。それゆえ、歴史の逆行は、先に分析した条件を生み出す現実と矛盾する可能性が高いのである。

110) Allen Schick, "The Budget Bureau That Was: Thoughts on the Rise, Decline, and Future of a Presidential Agency", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 35, 1970, pp. 532-3.

111) J. W. Fesler, *op. cit.*, p. 295.

これらの点を考慮するなら、行政管理組織を構想し、その業務を確定するためには、行政管理、予算編成、政策決定、政策の調整といった諸概念を現実の具体的行政活動をふまえて再構成する必要があるのではないだろうか。その際には、これまでの概念は全般的管理という上からの組織化という視点から構成されていたように思われるが¹¹²⁾、それを下からの視点¹¹³⁾に転換しなければならないのではないか。すなわち、個々の行政官の行動が予算編成を政策決定に代位させる結果を生むという視点が必要なのではないかと思われるのである。

112) フェスラーは、ブラウンロー委員会報告が「インペリアル・プレジデンシー (imperial presidency)」を指向するものではないと主張する (*ibid.*, p. 291.)。しかし、政治と行政の分離が不可能である以上、同報告書の主張は上からの組織化であることに変わりはないと思われる。

113) これは、ギュリックの言う「下からの組織化」とは異なる。彼の場合のそれは組織活動の対象を意味するにすぎない。(L. Gulick, *op. cit.*, p. 15.) ここで言う「下から視点」とは、組織を構成する個々の行政官の活動をさす。