

ホワイトハウスの意思決定

浅川 公紀

1 問題の所在

米大統領は米国の政治システム（制度）においては、外交政策決定者、立法者、党指導者、経済運営者、平和の保護者、軍最高司令官などの機能を担っており、その機能を果たすためには様々な難題について不十分な情報をもとに決定を下さねばならない。大統領は決断を回避することはできず、行動するにせよしないにせよ意思決定しなければならず、決定の結果に責任を持たねばならない。

とりわけ大統領は国家元首、行政府の長、軍最高司令官を兼ねており、その権限のゆえに政府のあらゆる部署の情報に自由にアクセスすることができる。大統領の権限は強大であるが、権限の行使は三権分立に基づく民主的なプロセスの中でしなければならない。ハリー・トルーマン大統領は座右の銘“The buck stops here. (責任は俺がとる)”という言葉が書かれていたプレートを執務室の机に置いていた。戦後の米大統領リーダーシップ論の中で最も影響力のあったリチャード・ニュースタットによると、トルーマンは生粋の軍人である「アイク」の名前で親しまれたドワイト・アイゼンハワーを大統領職に推すことを考えていた時、「彼はここに座って、言うだろう。これをしろ、あれをしろと。何も起こりはしない。可愛そうなアイク。ちっとも軍隊のようではない。彼は非常に挫折感を味わうだろう」といった。¹

2 内閣

大統領は大統領執務室で決断を下すにあたり、内閣や閣僚、関係者から決定に必要な情報（インフォメーション）、助言（アドバイス）を求めることができる。アメリカ合衆国憲法は内閣樹立を規定していないが、初期には内閣は司法省、国務省、戦争省、財務省の4省の長官を閣僚として構成された。現在、内閣は行政府の15省の長官で構成され、副大統領、米
国連大使も閣僚と見なされる。ロナルド・レーガンは、ホワイトハウス
首席法律顧問、中央情報局（CIA）長官、行政管理予算局（OMB）長官、
通商代表にも閣僚のランクを与えた。閣僚には能力を発揮し名声を保持す
ることが期待されるが、現実には大統領の期待に沿わない場合も多い。

アンドリュー・ジャクソンは内閣に依存せず、就任直後閣議を開く慣
行を無視し「キッチン・キャビネット（台所内閣）」という独自の顧問ゲ
ループを作り、エイブラハム・リンカーンは奴隷解放宣言を含め主要政策
決定に内閣の助言を仰がなかった。ウッドロー・ウィルソンは第1次世界
大戦中、主要政策決定に内閣を含めなかったし、フランクリン・ルーズベ
ルトも内閣を信頼しなかった。トルーマンは内閣を、政策決定のためより
も決定された政策の調整目的に活用した。

ドワイト・アイゼンハワーは内閣を積極的に活用し、重要政策課題を閣
議にかけた。ただ閣議の議題は議論を呼ぶ内容ではなく、閣僚も閣議に準
備して臨まなかったため、閣議の成果は乏しかった。²ジョン・ケネディ
とリンドン・ジョンソンはいずれも就任当初、閣議を重視して定期的に実
施したが、すぐに不満を募らせ、政策課題ごとに少数の閣僚と協議するだ
けになった。ジョンソンの場合は、指示事項を伝えるためだけに閣議を召
集した。³リチャード・ニクソンは内閣の重要性を誇示するため、内閣の
宣誓就任式をテレビで実況中継させ、各閣僚の資格と業績を紹介した。し
かしニクソンは最後には、他の大統領以上に閣僚を軽視した。ビル・クリ
ントンが閣議を開く頻度は少なく、それも討議のためではなく、専ら閣

僚への非公式の情報伝達のために使った。⁴

歴代大統領は助言を得るために内閣に依存することは稀だった。重要議題は秘密に検討する必要がある、秘密保持のためには討議に参加する人数を制限する必要がある、15人以上が参加する閣議はそれに適しなかった。リーク（遺漏）の危険性につながる。また、大統領は政治的な理由で選定されることが多い閣僚よりも信頼できる個人的な知り合いに重要事項を相談する傾向がある。ケネディは個人的に親しかったハーバード大学教授マクジョージ・バンディを國務長官に指名したかったが、結局政治的配慮から個人的繋がりが無いディーン・ラスクを國務長官に指名し、バンディは国家安全保障担当大統領補佐官としてケネディに助言した。逆にそれが補佐官の地位を高めたと言われる。ニクソンも、閣僚の出身地の地理的バランス、思想的バランス、利益団体への配慮などをもとに閣僚を指名した。

こうした理由から、大統領は閣僚に全幅の信頼を置かない場合が多かったし、閣僚も大統領に全面的に忠誠心を持たない場合が多かった。閣僚は大統領に反論することを控え、率直な助言を行うことを躊躇する傾向が強い。閣僚は大統領への敬意から、大統領の主張を無条件に支持しそれに迎合する傾向が強く、閣議では活発な議論が起こらない。また行政府の内政を代表する農務、商務、労働、教育、内務、保険・社会福祉各省とその長である閣僚は議会に影響力をもつ強力な利益団体の影響を受けやすく、ともすれば大統領の政策に合致しない立場に立ちやすい。この結果、大統領の目には、閣僚は議会寄り、あるいは忠誠を尽くさないように見えることが多い。この理由から、ニクソンは2期目の初めに閣僚2人の辞任を要求し、他の2人を配置換えした。ジミー・カーターは就任時には閣僚に政策策定・実施の中心的責任を付与することを約束したにもかかわらず、政権半ばで全閣僚に辞表を出させ、うち閣僚5人の辞表を受諾し、大統領の政策を十分支持しなかったことを理由に辞任させた。こうした要因から、内閣、閣僚の大統領への影響は限定されたものになる。

半面、閣僚でもその能力、忠誠心、人柄が大統領に気に入られる場合

は、大統領のインナーサークル（側近）への仲間入りを許され、かなりの影響力を発揮できる。アイゼンハワー大統領のジョージ・ハンフリー財務長官の重用、ケネディ大統領のロバート・マクナマラ国防長官、ダグラス・ディロン財務長官、ニクソン大統領のジョン・コナリー財務長官の重用はその例である。ジョンソン政権ではラスク國務長官、マクナマラ国防長官が大統領の信任を得て、外交政策に大きな影響力を発揮した。

また大統領の個人的信任とは別に、國務長官、国防長官、財務長官、司法長官はインナー・キャビネット（閣内内閣）と呼ばれ、大統領にとって重要性の高い政策分野を担当しており、その分大統領へのアクセスの度合いも大きい。それ以外の省の長はアウター・キャビネットであり、大統領へのアクセスの度合いは低く、一貫しない。またアウター・キャビネットの省は国内の利益団体の影響を受けやすく、大統領から信任されにくい。⁵

大統領も人間であり、1人が効果的に管理できる人数は限られている。また大統領は限られた時間内に政策決定をしなければならないが、その時間内に目を通すことができる情報も限られてくる。必然的に大統領は、権限を部下に移譲しなければならない。大統領から外交政策上の権限を移譲される補佐官の中で最も影響力をもつのは、國務長官、国防長官、それに1969年以降は国家安全保障担当大統領補佐官が加わるようになった。戦後、通商、金融問題の外交政策における重要性が高まるにつれ、商務長官、財務長官、通商代表の補佐官としての役割も増大してきた。これらの閣僚は大統領の意向を傘下官庁に伝達する役割を担うとともに、監督する省庁の要望を大統領に売り込む役割も果たす。大統領と補佐官や閣僚との協議は、大統領特権の名のもとに秘密保持され、議会や裁判所への開示義務から免除されている。

3 大統領府

1936年にフランクリン・ルーズベルトは行政府の行政管理手続きを評価するために大統領行政管理委員会を設置し、その評価を実施した。⁶委

員会は大統領への支援が必要と結論を下し、それに基づいて1939年に3つの諮問機関と6人の行政補佐官から構成される大統領府（Executive Office of the President, EOP）が大統領命令により設置された。大統領府は一連の危機に対応して規模が拡大し、カーター政権発足時には1991人の常勤スタッフが大統領府に勤務した。外交危機に対応して国家安全保障会議（NSC）が設置・拡大され、経済危機に対応して経済政策委員会、エネルギー資源委員会などが設置された。また産業社会の複雑化に伴い、経済諮問委員会（CEA）、科学技術局（OST）などが設置された。カーター政権以降、大統領府の職員数を縮小する試みが行われ、1998年には常勤スタッフ1015人、出向スタッフ170人まで縮小された。⁷

大統領府を構成する機関には、経済諮問委員会、環境品質会議、国家安全保障会議・国土安全保障会議、科学技術政策部、通商代表部、副大統領部、管理部、行政管理予算局、国家麻薬取締政策部、ホワイトハウスなどがある。

1857年に議会が連邦政府雇用の大統領個人秘書を認めたことで、ジョージ・ワシントン以来、大統領が自ら郵便物を取りに出たり返事を書いた時代は終わりを告げた。ウィルソン大統領は数名の秘書がいたにもかかわらず、ほとんどの手紙を自分でタイプした。大統領在職期間の長いフランクリン・ルーズベルト時代も、就任当初のスタッフは全部で37名だった。大統領スタッフが相当な規模になるのは、ニュー・ディール時代から第2次大戦以降である。⁸ ルーズベルトは1932年に大統領に当選したが、大恐慌や第2次大戦に対応するため、国内政策、外交政策の大きな変更を必要とした。大統領府の設置は、変更を好まない行政府官僚機構の中で大統領が意図する変化を容易にするという考えのもとで行われた。

巨大化した大統領の職務を補佐するために1939年、ルーズベルト大統領によって創設された大統領府は、大統領が合衆国政府機関をうまく管理、調整することを目的としていた。以来大統領府の規模、責任はかなりの変遷を見たが、それは個々の大統領の政策決定スタイルの違いからきて

いる。また大統領府は大統領自身の助言者としてスタッフを構成するために、大統領が代わると大統領自身の好みにあるように変更された。さらに他の政府機関の肥大化が起こり、その調整のため大統領府の規模や責任が増大した。今日、大統領府には官僚機構を管理し国を統治するにあたって通常、大統領が最も頼りとする人員および組織が配置されている。すなわち以下に述べていくようにホワイトハウス事務局（WHO）、行政管理予算局（OMB）、国家安全保障会議（NSC）、国家経済会議（NEC）などがある（図1参照）。

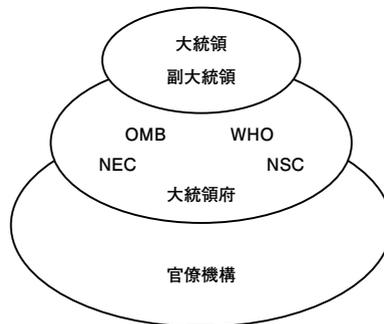


図1 行政府

出典：Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, 3rd ed., Wadsworth, 2004, p.107.

大統領府は当初、3つの戦時局、予算局、ホワイトハウス事務局の5つの独立機関で構成されていた。しかし大統領府は年々、その規模、責任、権限が拡大し、やがては大統領諮問会議を含む12の部局と2つの官邸を有し、約1800人の職員を抱え、2億5300万ドルの予算をもつまでになった。その中でも規模と権限が大きいのはOMBとWHOである。⁹1933年と99年の大統領府を比較すると図2になる。歴代大統領は大統領府構成機関を随意変更してきたが、クリントン大統領を中心にNECの所属を明確にした大統領府は図3になる。これらのなかでもOMBは大統領府のな

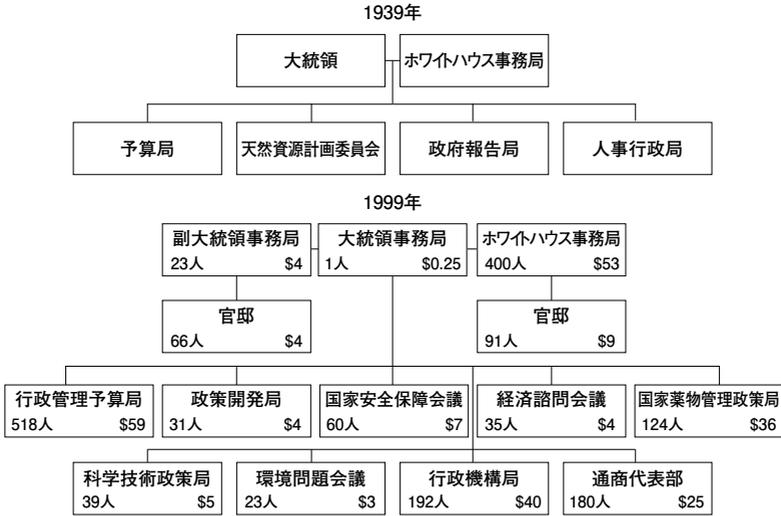


図 2 大統領府 (1939 年と 1999 年の比較)

出典：Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999, Government Printing Office, 1998.

(枠内の数字は、専任スタッフ数と年間予算/百万ドル)

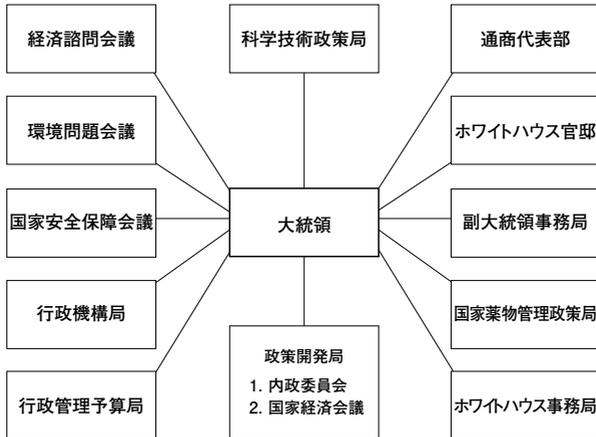


図 3 大統領府

出典：U.S. Government Manual, Government Printing Office, 1997-1998, pp.90-108.

かでも最大規模であり、同長官は広範な諸問題について大統領や助言者と密接な関係を保っている。大統領への意見具申、法律案の再検討、政府機関全般の行政管理などを行うのが目的である。OMBの起源は財務省に置かれた予算局である。1939年にフランクリン・ルーズベルトによって財務省から分離され、大統領府内に移された。ニクソン大統領時代に行政各部の調整機能が追加され、現在の名称に変更された。大統領が議会に毎年1月に提出する連邦予算案を作成する。原則としてすべての機関は必要な予算をOMBに提出する義務があるので、OMB長官は連邦予算案の計画や見積もりに関して幅広い権限をもっている。¹⁰

政策内容が専門知識を要する度合いが強まるにつれ、専門家、コンサルタント、政策顧問の政策立案における役割が重要になってくる。大統領の任期は4年である。1951年に批准された憲法修正第22条により、大統領の3選は禁止された。この結果、大統領が専門知識を深めることは時間的に難しく、スタッフや顧問の助言への依存度が強まる。

(1) 国家安全保障会議 (NSC)

大統領の外交政策立案にとって不可分の関係にあるのはNSCである。アメリカの外交政策立案、実施における大統領府、特にNSCの役割がここ数十年増大してきた。NSCは、内政、外交、軍事、情報活動など国家の安全保障に関わる諸問題を検討し、大統領に助言する会議であり、第2次大戦直後のトルーマン政権下で、1947年国家安全保障法により、「国家安全保障に関わる国内、外交、軍事政策の統合に関して大統領に助言する」目的で設立が決められた。

これは、大戦後のアメリカの軍、情報機関の再編の延長としての措置であった。国家安全保障法は、NSCとともにNSCの監督下に中央情報局(CIA)設立も規定した。これは、現在のアメリカ政府における国家安全保障機構の基礎を据え、戦後のアメリカ外交におけるNSC、情報機関、国防総省などの役割が増大する出発点となった。NSCを中心とする指揮態勢は、歴代大統領の行政命令に基づいて多少の変化をとげてきている

が、CIA が独立機関でありながら NSC の監督下に置かれるという基本的構図は維持され続けている。

NSC は国家安全保障問題で多様な関係を大統領に提供することが期待された。NSC の法定構成員は大統領、副大統領、國務長官、国防長官だが、議会は NSC に対する法定顧問として、統合参謀本部議長、CIA 長官、軍備管理軍縮局長官を指定した。また大統領は独自に NSC 構成員を指定でき、レーガンは財務長官、司法長官、首席補佐官を NSC に加えた。通常、歴代の大統領は独自の裁量でこれ以外の閣僚、補佐官を NSC に加えてきた。いわば NSC は内閣中の内閣のような役割を果たす。会議は大統領が招集する。

こうした NSC の基本的仕組みは発足以来変わっていないが、NSC のスタッフ規模は 1990 年代以降拡大した。スタッフ数は 1980 年代のレーガン政権までは NSC 開設以来ほとんど同じで 20～25 人だったが、ブッシュ（父）政権下に湾岸戦争、冷戦終結後の多極世界出現等を受けて 50 人に増えた。その後ホワイトハウスに外交・安保政策策定権限が集まり出しクリントン政権で 100 人に増え、「9/11（対米テロ攻撃）」後アフガニスタン、イラク両戦争を遂行したブッシュ（子）政権時代に 200 人に倍増した。そしてオバマ政権下で 2 期目の 2013 年末までに 400 人を超す大所帯に膨れ上がった。

オバマ・ホワイトハウスの NSC スタッフ急増は①ホワイトハウスの別組織だった国土安全保障会議（9/11 後ブッシュ前政権が新設）を NSC に統合した②国家安保担当筆頭次席補佐官職を新設し、その下に次席補佐官職を 2 つ作り次席 3 人体制にした（戦略広報、国土安保、国際経済各担当）③ NSC に 5 つの地域別、機能別担当グループを新設し計 16 グループ体制にした、が主因である。2013 年 7 月に就任したライス国家安保担当補佐官は NSC スタッフ削減を進め 2015 年末までに約 10% 減らしたが、オバマ NSC は依然として 360 人以上と NSC 史上最多のスタッフを擁している。¹¹

トルーマン、アイゼンハワー、レーガンは最も NSC を活用した大統領で、アイゼンハワーは毎週 NSC を召集した。ただアイゼンハワー政権において外交政策形成を主導したのは、NSC ではなくジョン・フォスター・ダレス国務長官だった。アイゼンハワーは NSC に国際情勢の日常的变化への対応よりも長期的政策に取り組むことを期待した。¹² ケネディもジョンソンも国家安全保障政策の決定には、NSC よりも少数の信頼できる側近との協議を好んだ。¹³ ニクソンも就任当初の2年間は NSC 会合を重視したが、その後国家安全保障担当補佐官だったヘンリー・キッシンジャーの影響力が増大し、より少数の側近顧問が重視されるにしたがって、NSC の重要性が後退した。カーターは、ブレジンスキー国家安全保障担当補佐官を長として、NSC 構成員、ホワイトハウス補佐官などから構成される特別調整委員会により、外交危機に対処した。レーガンは NSC をかなり重視し、第1期目には225回の NSC 会合に出席した。重要課題は、外交、軍事・国防、情報の上級グループのいずれかがまず検討し、その後 NSC 全体会合で討議された。¹⁴ 危機に対しては副大統領を議長とする危機管理グループで対処した。クリントンの関心が国内政策に置かれ、NSC の比重は低下し、非公式の側近グループとの協議がより重視された。¹⁵

NSC スタッフは当初、政権が交代しても継続勤務するキャリア・スタッフとして想定されていた。ケネディは国務省に失望し、外交政策策定の役割をホワイトハウスに移行させ、NSC スタッフがそれを補佐した。ケネディはこのため、NSC スタッフを拡充し、ホワイトハウスにシチュエーションルーム（緊急対応室）を設置して、国務省、国防総省、CIA に送られてくる全ての電文を受け取れるようにした。シチュエーションルームは1961年、ホワイトハウスの即時対処能力の欠如によるピッグス湾事件の失敗を契機に設置された。2011年5月、オバマ大統領やヒラリー・クリントン国務長官らが、ウサマビンラディンの殺害計画の実行の様子を見守ったのが、このシチュエーションルームである。

ニクソンの最大の関心事は外交であり、NSC スタッフの長だったキッ

シンジャーの外交知識、官僚政治手腕が卓越していたことから、NSC スタッフの役割が拡大した。キッシンジャーの役割拡大は、國務長官職がないがしろにされるとか、米外交に関して混乱したシグナルが送られるといった批判を呼び、批判はカーター政権で頂点に達した。¹⁶

カーターはバンス國務長官を外交の中心的スポークスマンにすることを公約したが、実際にはブレジンスキー国家安全保障担当補佐官が米外交で主導的役割を果たした。國務長官が國務省の利害を意識するのに対して、国家安全保障担当補佐官は大統領に仕えることに専心できる立場にあり、大統領に接する機会もはるかに多い。このため、大統領は国家安保担当補佐官により依存しやすい。レーガンはそれまで大統領に直属していた国家安全保障担当補佐官の役割を縮小し、ミース首席補佐官の下に置いた。国家安保担当補佐官の役割が縮小した結果、國務省と国防総省の意見の対立が表面化し、ホワイトハウスの政策調整機能に支障が生じた。このため、レーガンは再び国家安全保障担当補佐官を大統領に直属させ、その役割を強化し、信頼の厚いウィリアム・クラーク國務次官補をそのポストに指名した。

レーガン政権のロバート・マクファーレン、ジョン・ポインデクスター国家安全保障担当補佐官のもとで、NSC スタッフは単なる政策スタッフの次元を超えて、秘密工作活動にも関与した。この結果、レーガン二期目のイラン・コントラ・スキャンダルが表面化することになった。マクファーレン、ポインデクスターの暗黙の了解により、NSC スタッフがイランへの武器売却益を含む外国、民間からの資金を集め、ニカラグア反政府ゲリラ（コントラ）への軍事支援を調整した。¹⁷ レーガン大統領はその詳細は知らない状況で、この秘密工作活動が遂行された。イランへの武器売却は米国人人質の解放、帰還を勝ち取るためでもあり、レーガン大統領は一般的にこれを承認していた。このスキャンダルがもとで、ポインデクスターは辞任し、代わってフランク・カルーチ、コリン・パウエルが国家安全保障担当大統領補佐官になった。8年間のレーガン任期中、国家安保

担当大統領補佐官は6回交代し、ワインバーガー国防長官、ウィリアム・ケイシー CIA 長官は長年のレーガンの友人で頻繁なアクセスを許されていたことから、国家安保担当大統領補佐官の影響力は限られたものになった。レーガンの外交政策運用権限を閣僚などに委任する消極的管理スタイルもそれに寄与したが、そのスタイルのゆえに国家安保担当補佐官が大統領の正式な承認なしで自らの裁量により秘密工作活動に関与することになった。

ブッシュ（父）政権では、ブレント・スコウクロフト国家安保担当大統領補佐官は重要な外交政策プレイヤーではあったが、キッシンジャーやブレジンスキー並みの影響力は持たなかった。ブッシュの親友で、官僚政治に長けたジェームズ・ベーカー国務長官が外交でより大きな影響力を持った。クリントン政権の国家安保担当大統領補佐官だったアンソニー・レーク、サミュエル・バーガーはともに控え目な存在で、余り外交での影響力はなかった。ジョージ・ブッシュ（息子）政権では、国家安保担当大統領補佐官コンドリーサ・ライスは、政府におけるベテランで個性も強いコリン・パウエル国務長官、ダナルド・ラムズフェルド国防長官、ディック・チェイニー副大統領と影響力を競わねばならなかった。イラク戦争をはじめ外交政策をめぐる意見の相違が表面化し、ライスはそれを調整するだけの威厳や影響力を欠いていた。結論として、政権内の国家安全保障担当職としては閣僚である国務長官や国防長官と並んで政府の最重要ポストの1つであるが、国防・外交問題の大統領最高顧問である国家安保担当大統領補佐官が最も影響力を持つのは、外交に積極的な大統領、おとなしく弱い国務長官、積極的な大統領補佐官という条件が揃う時である。

(2) 大統領経済諮問委員会（CEA）

CEA は、雇用、税制、インフレなどの経済政策で大統領は専門家の助言を必要とするということから、トルーマン大統領在任中の1946年連邦雇用法の条項により設立された。多くの経済政策を大統領に提示する。ルーズベルトは幾人かのエコノミストから経済に関する助言を受けていた

が、助言の内容は議会には知らされなかった。CEA は 3 人の経済専門家からなり、大統領が指名し、上院が承認しなければならない。経済政策に関する大統領への助言は、CEA 以外に財務長官、商務長官、労働長官、農務長官などの閣僚、ホワイトハウスの国内政策顧問、行政管理予算局 (OMB) 長官、クリントン政権時に設立された国家経済会議 (NEC) 議長も提供する立場にある。レーガン政権 1 期目には、ストックマン OMB 長官、ドナルド・リーガン財務長官が、2 期目にはジェームズ・ベーカー財務長官が経済政策で中心的役割を果たし、CEA の役割は二次的なものに止まった。オバマ政権では NEC のラリー・サマーズ議長の影響力が強かったが、深刻な金融危機に直面していたこともあって C E A の役割は従来に比べて増大した。過去には米連邦準備理事会 (FRB) のバーナンキ議長や、グリーンSPAN 前議長なども委員長を務めていたことがある。

(3) 行政管理予算局 (OMB)

OMB は予算局として 1921 年に設立され、財務省内にあったが、1939 年に大統領府に組み込まれた。ニクソン政権下の政府機関再編で、1970 年に OMB になった。OMB は、予算策定支援、各省予算の大統領政策目標との整合性確認、大統領のプログラム運用の経済性・効率性確認などの役割を担っている。毎年 2 月初めに議会に送付する予算教書を作成する。ニクソンは特に、OMB のプログラム評価、調整の役割を重視した。カーターは政府管理の改善を重視し、OMB の管理任務を強調した。レーガンは国内政策で予算と減税に焦点を当てたため、OMB の役割が特に重要だった。デービッド・ストックマン OMB 長官は予算問題では比肩するものもない才能を示し、レーガン 1 期目の大減税に中心的役割を果たした。レーガンは OMB に政府機関が提案する全ての規制を分析、評価させた。クリントンはホワイトハウスが省庁の活動に介入することを嫌い、OMB の規制評価を重要な影響がある規制だけに限定し、評価期間を原則 90 日以内とし、定量分析だけでなく定性分析も重視するよう指示した。¹⁸

(4) 国内政策会議 (DPC)

DPC はニクソン政権時に発足した国内評議会がベースになっており、NSC の国内版と見られている。DPC の構成員は、ニクソン政権下では、大統領、副大統領、経済機会局長、さらに財務長官、国防長官を除く全閣僚で、ジョン・エリックマン特別補佐官が指揮するスタッフを擁していた。実際には構成員の規模が大きすぎて有効な議論は期待されず、滅多に会合は持たれなかった。ただ DPC のスタッフは国内政策優先順位の決定など国内政策形成で重要な役割を演じた。検討課題ごとに、関連閣僚からなる内閣委員会、関連省庁代表からなるタスクフォースが組織された。タスクフォースの構成を主導したのはエリックマンやそのスタッフで、その勧告は内閣委員会や大統領に直接送られた。DPC スタッフの役割増大の結果、ホワイトハウスの官僚機構が肥大し、ニクソンはそれを抑制するため天然資源、人的資源、地域開発を中心とする国内政策策定、調整の責任を 3 人の信頼できる閣僚に移行した。しかしこの体制は成果を生まず、ウォーターゲート事件の影響もあって活動は停止に近い状態になった。フォードは限られた国内政策構想しか追求せず、DPC をロックフェラー副大統領の監督下に置いたが、DPC もスタッフも有効な国内政策の役割を果たせなかった。

カーターは国内政策策定、運営では、非公式のグループによる助言を好んだため、DPC は解消され、国内政策担当大統領補佐官を中心にしたスタッフに置き換わった。国内政策補佐官により国内政策課題の定義、課題に対処する省庁長官や次官からなるアドホック調整委員会、主導省庁を定めた覚書が作成された。国内政策スタッフはこれに基づき、主導省庁やその他の省庁から出された意見や勧告を要約し、大統領に上申した。¹⁹ 大統領が承認すれば、調整委員会で議論がされ、主導省庁が勧告をまとめて大統領に提示した。これは幅広い省庁を代表する閣僚を国内政策に参加させ、大統領が多様な省庁の意見を聴取できるようにしたものである。しかしカーターの閣僚参加への熱意が冷めるにしたがい、国内政策スタッフの国内政策策定における役割が増大し、ジョージア州出身のインナーサーク

ルの一員だったアイゼンスタット国内政策担当補佐官が国内政策の中心のスポークスマンとなった。

レーガン政権では、国内政策スタッフは政策開発局（OPD）に改称され、継続した。しかしレーガンは閣僚評議会をより重視し、OPDのスタッフは縮小され、閣僚評議会のスタッフの役割を果たすに止まった。²⁰レーガン2期目には、外交政策の比重が増し、国内政策顧問が頻繁に交代した結果、OPDの役割が限定されたものに止まった。クリントン政権は国内政策重視で、OPDは国内政策評議会を復活させたDPCと新設されたNECにより構成された。DPCは国防、財務両長官を除く全閣僚、環境保護庁（EPA）長官、OMB長官、麻薬・エイズ対策責任者、4人の上級国内政策大統領顧問を含む20人以上で構成された。²¹その役割は大統領の国内政策アジェンダの策定、実施、関連省庁の間の調整だったが、実際にはうまく機能しなかった。しかし、財政赤字、北米自由貿易協定（NAFTA）はNEC、政治改革と犯罪は法務局、医療保険改革はクリントン夫人といった具合に他の組織が個別アジェンダを担当し、閣僚も独自のプログラムを推進しようとしたため、クリントンの目標と必ずしも一致せず、DPCは重要なプレイヤーになることができなかった。²²

(5) 国家経済会議（NEC）

NECは、国内・国際経済分野でもNSCに相当する機関が必要だと考えたクリントンにより大統領府の重要機関として設立された。²³NECは、財務、商務、労働各長官、CEA議長、OMB長官、米通商代表から構成され、大統領への経済に関する助言、行政府の経済政策全般の調整と実施を役割とする。クリントンの国家経済顧問ロバート・ルービンの手腕のおかげで、NECは重要な役割を果たした。1995年にルービンが財務長官になって以降、NECの重要性が低下した。

I・M・デスラーが指摘しているように、NECシステムに問題がないわけではなかった。「省庁間の調整は非常に困難である。それが経済問題に関する調整で、しかも大統領のやり方が自由奔放で必ずしも予測できない

場合はなおさらである。』²⁴ それにもかかわらず、デスラーは NEC の存在を次のように評価している。

NEC は、ロバート・ルービン（経済担当大統領補佐官）が大統領の最優先課題に対し並々ならぬ手腕を発揮したことにより、力強いスタートを切った。NEC は非公式な関係が最上であるとした。そして、NEC スタッフとともに、NEC の手順の中で働くことの利益をあらゆる重要なプレイヤーに説くことからはじめた。NEC は本質的には、明示された政策領域内における中心的機関になったといえる。多少とはいえ、無視できない程度には、政策の事実上の 1 管理者であった。²⁵

すなわちデスラーは、大統領がアメリカ経済政策の策定をコントロールする一助として、NEC は全体的にそれなりの成功を納めたと評価している。それにしても NEC の創設と発展が、外交政策の支配と統合をより円滑に行おうとする大統領の努力の反映として、ホワイトハウスを中心に政策策定が行われているという時代の趨勢を象徴しているのは明らかである。²⁶ NEC は大統領命令で設置されたもので、NSC 創設のように立法命令によって生まれたものではないが、NSC とて、真の影響力を獲得したのはケネディ大統領が行政命令によって支援スタッフを規定してからだったことを忘れてはならない。²⁷

オバマ政権初期ほど NEC が影響力を享受できた時代はおそらくないだろう。急激な経済不振がこれを後押しし、また経済問題の世界的権威であるサマーズが NEC 委員長に選ばれると、サマーズが発言すれば誰もが耳を傾ける、という構図が出来上がった。²⁸

4 ホワイトハウス・スタッフ

大統領の日常業務にとって最も重要な大統領府組織はホワイトハウスのスタッフ（事務局）であり、国家安保担当、国内政策担当、広報担当、法務担当大統領補佐官、法律顧問、首席補佐官、報道官など多くの顧問が

勤務している。ホワイトハウス・スタッフは大統領に直接のアクセスを持っている点で重要であり、その意味で政府の中では最も強力な立場にある。スタッフの大半は大統領就任以前から側近として長年の付き合いがあり、大統領から長年培ってきた個人的な信頼を得ていることも、直接アクセスを強める要因になっている。トーマス・ジェファーソンが第3代大統領だった時には、スタッフは秘書1人、メッセンジャー1人だけで、第1次世界大戦当時のウッドロー・ウィルソンの時代もスタッフは7人だけだったが、レーガンの時にはスタッフは83人にまで増加した。ただ側近スタッフそれぞれを支える常勤の実務スタッフを含めると、レーガンの時のホワイトハウスの総人員数は371人だった。それに加え、他の省庁からの出向者もいるので、それを含めると人員はさらに多い。

大統領は省庁が思い通りに動かないため、ホワイトハウスのスタッフに政策立案をさせる傾向が強まってきた。閣僚は各省庁の長官として業務の総括をしており、そのため省庁内の業務に忙殺され、そのうえ議会にもしばしば出席しなければならない。それに反してホワイトハウスのスタッフはそうした雑務もなく、また議会に出席する義務もない。それだけ国家の任務に集中できる。大統領が高度に政治的な問題について直接指示を与える場合、それにかかりきりになっていればいいという点でもプラスである。ニクソン以降、大統領は麻薬、国境管理、規制、技術、兵器など政策課題分野で、「ツァー」と呼ばれる政策調整担当の補佐官を任命し、その分野の政策を統括させるようになった。オバマはエイズ、テロ、アフガニスタンなど22の政策課題で専らその分野を総括するツァーを任命した。²⁹ ツァーは省庁が大統領の政策を実施しているか監視する役割も担う。しかし政策立案、政策実施監督に必要な専門知識と技能をもっているのは省庁の官僚であり、ホワイトハウスのスタッフが大統領の名前を使って権力を濫用するリスクも高まることから、ホワイトハウスに政策立案・実施の活動が集中することに懸念も表明されてきた。またホワイトハウスのスタッフは、省庁の長のように上院の指名承認を必要とせず、議会に対して

報告義務を負っていないことも、懸念の材料になってきた。こうした懸念から、レーガンはホワイトハウス・スタッフの規模を縮小し、政策立案・実施における内閣の役割を増大させる努力をした。クリントンも行政府の10%、ホワイトハウスを25%縮小する公約を掲げたが、時間の経過とともに公約は放棄され、結局これらの努力は結実しなかった。

図4が示すとおり、オバマのホワイトハウス・スタッフは上級顧問（シ

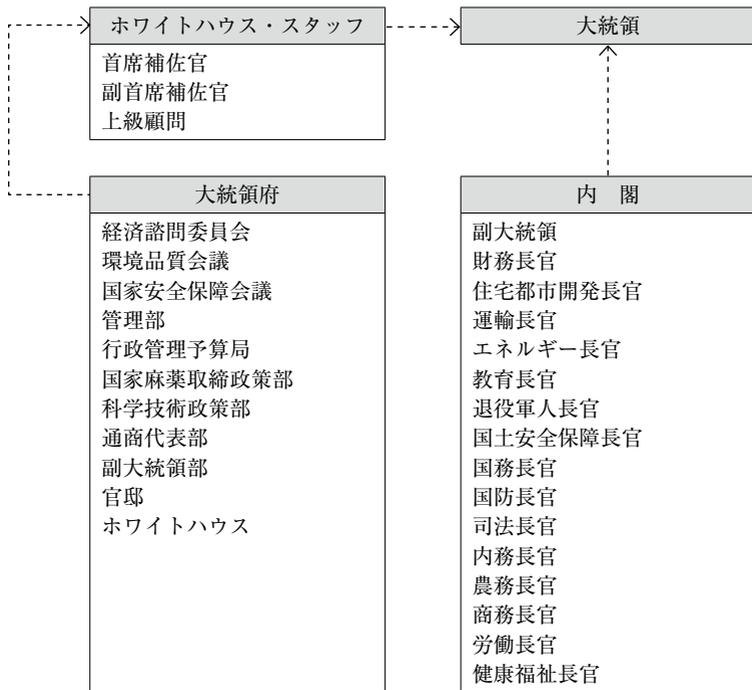


図4 現代の大統領職：オバマ政権の官僚組織

出典：Ken Kollman, *The American Political System*, 2nd ed., W.W. Norton, 2014, p.203.

ニア・アドバイザー)と首席補佐官からなる。オバマはホワイトハウス・スタッフとして総務約500名のスタッフを抱えている。警備、料理担当、個人秘書を除き、ホワイトハウス・スタッフのほとんどは大統領に直接政策アドバイスをする人々のために働いている。³⁰

ホワイトハウスのスタッフは、大統領が政府内外の助言にアクセスできるよう保証し、そのために助言の優先順位を判断し、大統領のアイデアや政府内外から出されるアイデアを評価する機能がある。また大統領が官僚機構、議会、マスコミ、公衆に意思を伝達する媒介の機能を果たす。その機能を果たせるかどうかは、ホワイトハウス・スタッフの組織、大統領への態度、大統領のスタッフへの態度に左右される。

ルーズベルト、ケネディ、ジョンソンのスタッフは直接大統領に報告し、命令系統を司る明確な組織はなかった。アイゼンハワー、ニクソンのスタッフは高度に組織化され、責任分野が明確に規定され、厳格な命令系統が敷かれていた。ニクソン政権では、総務担当のH・R・ハルデマンが首席補佐官としてスタッフを統括し、あとのスタッフは特定の責任分野を任された。スタッフが大統領執務室に入るにはハルデマンの許可を必要とした。ニクソンがスタッフと過ごす時間の60%はハルデマンとの会合だった。ニクソンに頻繁にアクセスできたのは、ハルデマン、内政問題担当のエリックマン補佐官、国家安全保障問題担当のキッシンジャー特別補佐官の3人くらいで、ニクソンはスタッフから隔離されたような状態にあった。³¹ ニクソン大統領の孤立がウォーターゲート・スキandalを引き起こす一因となった。カーターは、ニクソン型ではなくルーズベルト型のホワイトハウス・スタッフの組織にすることを公言し、就任後1年間は上級スタッフ9人、副大統領、内閣は大統領に頻繁なアクセスを与えられた。しかし、スタッフ活動の効果が上がらず、1978年1月にカーターはジョージア州時代からの側近ハミルトン・ジョーダンにスタッフ活動を調整する権限を与え、その後正式に首席補佐官に任命し、スタッフ活動をより組織化した。

レーガンは詳細な政策決定には直接関与せず、権限を部下に委任し、政策の立案、遂行にわたって責任を分担させた。このためレーガンのホワイトハウスのスタッフは「会長型」大統領アイゼンハワーの型に類似した組織化されたものになった。レーガンはスタッフ監督の権限を、ジェームズ・ベーカー、エドウィン・ミース、マイケル・ディーバーの3人に与えた。しかし、イデオロギー志向が強いミースと実務派のベーカー、ディーバーの間で対立関係が表面化したが、一般的にその体制は機能した。³² レーガン2期目にはメリル・リンチの最高経営責任者（CEO）だったドナルド・リーガンが首席補佐官に起用され、企業のヒエラルキー的な厳格な組織体制をホワイトハウスに持ち込んだ。リーガンは大統領への情報、スケジュールを統括し、大統領への直接アクセスを厳しく制限した。³³ レーガンは政策決定プロセスに関与しない姿勢だったが、リーガンのスタッフ管理は大統領をさらにスタッフから隔離されることになった。イラン・コントラ・スキャンダルはこうした状況の中で起こった。

一般的にアイゼンハワー型の厳格なスタッフ組織は情報の流通を阻害し、ルーズベルト型の体制は情報の流通が促進される。クリントンは決定を先延ばしする性癖があり、最初の2年半はホワイトハウスのスタッフも組織化されていない流動的な状況だったため、政策決定が遅延し、スタッフの入れ替わりも頻繁だった。スタッフの人選に十分な配慮をしなかったことも、スタッフ管理の問題を助長した。その後、クリントンはスタッフの統制、調整の必要を認識し、OMB長官だったパネッタを首席補佐官に起用した。パネッタは大統領執務室へのアクセスを厳選し、管理を強化し、ホワイトハウスの活動を効率化した。³⁴ ジョージ・ブッシュ（息子）とオバマは、クリントン政権初期の流動的スタッフ体制も、ニクソン型の厳格なスタッフ組織も避けた。ブッシュは大統領への自由なアクセス権を10人、オバマは5人の信頼できるスタッフに与え、スタッフの役割を厳格には規定しなかった。

大統領へのアクセスを維持するために、スタッフは大統領への反論を控

え、お世辞を言い、大統領を不快にするような情報を持ち込まない傾向がある。これは率直な助言を阻害する。一般大衆やマスコミは大統領職を尊重し、畏敬の念をもって対する傾向が強い。大統領専用の航空機、乗用車、ボディーガード、携帯電話、住宅が準備され、大統領は最大限の敬意をもって対応される。大統領というポストのもつ威厳は、大統領になる人物にも影響を与え、大統領は最高の待遇に陶醉する傾向を生む。この結果、大統領はスタッフの賛同やお世辞を受け入れ、奨励し、反論や挑戦を嫌悪する傾向がある。これは、スタッフが批判的な助言を大統領にしないようにする傾向を一層強める。この傾向は、ジョンソン、ニクソン政権で顕著だった。ジョンソン政権では、ベトナム戦争方針に反論するスタッフは、大統領へのアクセスを制限され、解任された。カーター大統領が就任後3カ月して、ジョージア州時代からの側近ハミルトン・ジョーダンは極秘メモをカーターに提出し、スタッフが大統領が何を聞きたいかを予測し、率直な助言ではなく大統領が聞きたいことを報告する傾向があることを指摘した。フォード、レーガンは強いエゴを持たず、賛同、称賛を求める心が他の大統領に比べてあまりなかった。

大統領は外部顧問からも情報と助言を受ける。外部顧問は多くの場合、元政府関係者である。ジョンソンは、トルーマン、アイゼンハワーから助言を受けた。カーターは1979年に、キューバの駐留ソ連軍についての意見を、15人の元政府関係者を召集して聞いた。ブッシュ（息子）はイラク戦争に関する見解を、民主、共和党政権の元国務長官から聴取した。大統領はまた、長年の信頼できる友人、特定分野の専門家、専門家からなる非公式のタスクフォース、公式の諮問委員会から助言を得ることも多い。政府に直接関与していない信頼できる一般人からは率直な意見が出される可能性が高く、大統領にとってこうした助言は有益である。

5 おわりに

20世紀の大統領、とりわけフランクリン・D・ルーズベルト以降の大統領は内閣に代わる様々な情報源や助言の源を有してきた。そして次第にホワイトハウス・スタッフやEOP職員が、内閣や内閣の構成員に代わって、大統領に対するプログラマティックかつ政治的助言の主要供給源になっていった。

過去の問題、特にベトナム戦争時やイラン・コントラ・スキャンダルでの経験から、大統領への情報の流れを最大限にし、情報源を増やす多くの提案が出されてきた。大統領の意思決定における情報（インフォメーション）と助言（アドバイス）の問題である。提案に共通しているのは、大統領への諮問委員会の設置である。最終的には採択しなかったが、建国の父達も上下両院議長、最高裁長官、閣僚を含む諮問委員会の設置を考慮した。1975年には2つのグループが外交問題で知見のある一般市民からなる大統領諮問委員会の設置を提言した。イラン・コントラ・スキャンダルの後には、やはり外交問題に関して大統領に助言する賢人会議の設置が提案された。³⁵ ジョージ・ケナンは憲法修正により大統領と議会に助言する諮問パネルの設立を提唱した。³⁶ グラハム・アリソンとピーター・スザントンは外交と内政の連関がますます強まってきている現実を反映し、NSCを廃止して、代わりに国務、国防、財務、保健厚生、労働または商務各長官から構成されるイクスカブ（ExCab：Executive Committee of the Cabinet）と呼ばれる政策統合を目的とする諮問会議を設置することを提案した。³⁷ 同提案の諮問機関は内政、外交、経済への関心、懸念事項を結び付ける主要な政策課題へのハイレベルな評価と決定を目指す最高フォーラムにあった。

ただこれらの提案には、弱点もある。大統領の意思決定のスタイルはその個性を反映したものであり、諮問委員会を設置しても大統領がそれを活用するとは限らない。さらに政府外の賢人会議は政府と利害関係を共有し

ていないため客観的に外交を見ることができるが、それを諮問機関として正式に組織化すれば、こうした客観性が失われうる。

外交においては、国内政治に通じた専門家も含め情報源を新たに拡大することは有益であるが、すでに存在する情報源を効果的に活用することも重要である。³⁸ 大統領は単一の情報源に依存すべきではない。大統領は政策決定の初期段階では、自分の見解を明らかにせず、議論には直接加わらないようにしたほうがいい。ただ議論の内容は顧問から詳細に報告を受けるべきである。議論においては、反論を含め率直に意見が出される雰囲気を作り出す努力が必要である。ホワイトハウスで事実や多様な見解を客観的に報告するスタッフと提案を行うスタッフは区別されるべきである。また大統領が定期的に議会に出向き代表質問を受けることも、大統領の寄り付きがたいイメージや、大統領孤立化のリスクを減らし、議員との協議を促進するうえで有益である。大統領と上下両院 535 人の議員との協議は難しいので、共和、民主のバランスが取れた 40 人くらいの代表議員との月 1 回の協議の方が好ましい。半面、こうした協議を公式化するには憲法修正が必要になり、現実的な実現可能性は低い。このため、少なくとも大統領の意思決定上の問題を識別し、それを大統領が認識することが必要である。

ホワイトハウス・スタッフの構成がどうであれ、その職務は大統領が決定を下すのに必要な人材と情報を収集し、適宜大統領に提供することである。一方、大統領に必要なことは、決定を求められている問題を知ること、可能な選択肢を知ること、上級顧問や内閣アドバイザーの意見が異なるときは特にそれらの意見に注視すること、そして決定を下した場合どのような反応パターンが起こりうるかを知ることである。そしてホワイトハウス・スタッフは、最終的には、大統領が大統領の決定とその決定理由を省庁、議会、メディア、世論の担い手であるオピニオンリーダー、公衆に伝える機能を果たさなければならない。³⁹ (了)

(Endnotes)

- 1 Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents*, Free Press, 1990, p.10.
- 2 Hardin, Charles, *Presidential Power and Accountability*, University of Chicago Press, 1974, p.38.
- 3 Cronin, Thomas, *The State of the Presidency*, Little, Brown, 1975, p.186.
- 4 Barnes, Fred, Cabinet Losers, in *New Republic*, February 28, 1994, p.22.
- 5 Cronin, *op. cit.*, pp.191, 197, 198.
- 6 Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, New American Library, 1956, p.122.
- 7 *New York Times*, February 10, 1993, p.A10; *Washington Post*, March 13, 1997, p.A21.
- 8 Schmidt, Steffen W., Mack C. Shelley II and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today, 1997-1998 Edition*, West/Wadsworth, 1997, pp.457-458.
- 9 Wayne, Stephen J., G. Calvin Mackenzie, David M. O'Brien and Richard L. Cole, *The Politics of American Government*, 3rd ed., Worth Publishers, 1999, p.514.
- 10 Schmidt, Shelley II and Bardes, *op. cit.*, p.461.
- 11 *Washington Watch*, Vol.951, May 30, 2016, pp.1-4.
- 12 Destler, I. M., National Security Advice to U.S. Presidents, in *World Politics*, Vol.29, Issue 2, January 1977, pp.147-148.
- 13 Clark, Keith and Laurence Legere, *The President and the Management of National Security*, Praeger, 1969, p.60.
- 14 *Washington Post*, February 26, 1980, p.A1.
- 15 *Washington Post*, October 31, 1993, p.C7; Campbell, Colin, Management in a Sandbox: Why the Clinton White House Failed to Cope with Gridlock, in Colin Campbell and Bert Rockman eds., *The Clinton Presidency: First Appraisals*, Chatham House, 1996, pp.75-76.
- 16 *Washington Post*, November 13, 1979, p.A19; Destler, I. M., A Job That Doesn't Work, in *Foreign Policy*, No.38, Spring 1980, pp.80-88.
- 17 U.S. Congress, U. S. Senate Select Committee on Secret Military Assistance

- to Iran and the Nicaraguan Opposition, U.S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran, *Report of Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair*, Senate Report No.100-216, House Report No.100-433, 100th Cong., 1st Sess., 1987, pp.3-22x.
- 18 West, William F., and Andrew W. Barrett, Administrative Clearance under Clinton, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol.26, No.2, Spring 1996, p.527.
- 19 Presidential Domestic Policy Review System, in *Weekly Compilation of Presidential Documents XIII*, No.38, September 19, 1977, pp.1343-1344.
- 20 *National Journal*, December 10, 1983, p.2567; *National Journal*, April 4, 1987, p.825.
- 21 Warshaw, Shirley Anne, *The Domestic Presidency: Policymaking in the White House*, Prentice Hall, 1997, p.194.
- 22 *Ibid.*, pp.202-203.
- 23 Weatherford, M. Stephen and Lorraine M. McDonnell, Clinton and the Economy: The Paradox of Policy Success and Political Mishap, in *Political Science Quarterly*, Vol.111, No.3, Fall 1996, p.419.
- 24 Destler, I. M., *The National Economic Council: A Work in Progress*, Institute for International Economics, 1996, p.40.
- 25 *Ibid.*, p.61.
- 26 Rosati, Jerel A., *The Politics of United States Foreign Policy*, 3rd ed, Wadsworth/Thomson Learning, 2004, p.264.
- 27 Baugh, William H., *United States Foreign Policy Making: Process, Problems, And Prospects*, Harcourt College Publishers, 2000, p.131
- 28 Declerico, Robert E., *The Contemporary American President*, Pearson, 2013, p.284.
- 29 President Obama's 'Czars,' in *Politico*, September 4, 2009.
<http://www.politico.com/news/stories/0909/26779.html>
- 30 Kollman, Ken, *The American Political System*, 2nd ed., W.W. Norton, 2014, p.212.
- 31 Paper, Lewis J., *The Promise and the Performance*, Crown, 1975, p.113.
- 32 *Wall Street Journal*, March 3, 1983, p.1; *National Journal*, May 28, 1983,

pp.1100-1103.

- 33 Regan, Donald T., *For the Record: From Wall Street to Washington*, 1988, p.234.
- 34 *Washington Post*, January 4, 1997, pp.A1 and A11; *Washington Post*, November 9, 1996, p.A1; *New York Times*, August 17, 1995, p.A12.
- 35 Murphy, Charles, Eisenhower's White House, in Nelson Polsby, ed., *The Modern Presidency*, Random House, 1973, p.89.
- 36 Colson, Charles, *Born Again*, Chosen Books, 1976, p.53.
- 37 Buchanan, Bruce, *The Presidential Experience: What the Office Does to the Man*, Prentice Hall, 1978, Chap.4.
- 38 Hughes, Emmet John, *The Living Presidency*, Coward, McCann & Geoghegan, 1973, p.143.
- 39 Koenig, Lewis W., *The Chief Executive*, 6th ed., Harcourt Brace, 1996, p.187.