行政国家の時代における官僚制の諸問題

法学部教授　菅　原　和　行

本年４月より、法学部におきまして政治学や公共政策関連の科目を担当しております。専門は政治学、公共政策です。新潟で生まれ、慶應義塾大学で学生生活を送り、その後、釧路公立大学での勤務を経て、本学に赴任しました。

研究では、行政国家の時代における官僚制の諸問題を考察しています。現代では行政府の機能が拡大し、行政国家化がますます顕著になっています。こうした傾向は多分に政治家や国民からの要請によるものでもありますが、行政府は機能を増大させたことにより、政治家や国民の要求に十全に対応できるようになったわけではありません。むしろ、官僚制は自律化を強め、政治家や国民による統制がますます困難になっています。このように、行政国家化は政治的要請によって引き起こされますが、それ自体もまた政治的要請を喚起するものです。

以上のような視点から、まずは行政国家化が政治的要請と不可分に進行したことを明らかにするため、アメリカにおける官僚制の形成過程を考察しました（『アメリカ都市政治と官僚制―公務員制度改革の政治過程』慶應義塾大学出版会、2010年）。政治学の通説的見解では、近代官僚制の形成を説明するにあたり、社会の複雑化と新たな政治課題の発生によって行政の専門性・合理性が要請された点が強調されます。また、そうした要請を受け、猟官制による非公式な人事慣行から資格任用制を基礎とした制度へと転換したことが指摘されます。しかし、社会が複雑化すれば、行政の専門性・合理性ばかりでなく、多様な利害を調整する政治の役割も一層重要になったはずであり、民主政に適合的であった猟官制の衰退は、かならずしも自明のものではなかったのではないかと感じました。また、資格任用制の導入が転換点であるならば、100年以上経った現在でもアメリカでは他国に比べ政治任用が突出して多いことも疑問に残ります。つまり、専門化、合理化、非人格化といった側面ばかりでは、アメリカの官僚制が形成過程において経験したであろう政治的要請を説明することは困難であるという印象を持ちました。

そこで研究では、アメリカの官僚制において歴史的に重視されてきた専門性・合理性と代表性という二つの要請に着目し、両者の関係によって官僚制は規定されたという想定のもと、その形成過程を分析しました。また、官僚制の形成過程における政治的要請を把握するためには、政治過程の分析も必要になります。研究では、とくに制度設計を担う政治家や官僚の直接的関心（党勢の拡大や政治資源の確保など）が、専門性・合理性と代表性の要請にどのように関わっているかという点を明らかにしました。

研究対象には都市政府を選択しました。19世紀後半以降、全米の都市部では工業化や人口流入などの社会変化や、それに伴う行政課題の増大が見られました。また、都市の移民票の獲得を目的として政党マシーンが発達し、マシーンによる政治腐敗を改革すべく市政改革運動も活発化しました。さらに、都市部は公民権運動や労働運動の舞台となり、これらも官僚制に大きな影響を与えました。その意味では、都市政府には近代官僚制の発生に必要な条件が揃っていました。一方、あらゆる都市を研究対象とすることは難しいため、専門性・合理性を基調とした制度を発展させたニューヨーク市と、代表性を基調とした制度を発達させたシカゴ市を事例に選択し、両者の発展過程を比較しました。

本研究が明らかにした点として、二点指摘したいと思います。第一は、官僚制の形成における代表性の役割です。研究ではアメリカの官僚制は資格任用制等による制度化ばかりが志向されたわけではなく、社会が複雑化するなか、多様な集団の代表性に応えることも期待されていたことを明らかにしました。

実際、19世紀末の資格任用制導入によって猟官制は廃止されたわけではなく、シカゴ市では1970年代まで両制度が併存していました。このように、本研究では代表性の要請に着目し、官僚制の発展が政治的要請と不可分であったことを明らかにしました。

第二は、代表性の確保において官僚制化は「逆機能」とも言える結果を示した点です。1950年代以降、全米の都市政府は公民権運動や労働運動への対応に苦慮しました。これに対し、ニューヨーク市では資格任用制の拡充や団体交渉権の付与など、制度的措置によって対応しましたが、マイノリティ集団や職員組合の要求に十分に応えることはできませんでした。一方、シカゴ市では制度化が進んでいなかったがゆえに、市長が関係集団との非公式な交渉に応じ、問題が深刻化することを回避しました。このように本研究では、社会が急激に変化するなか、首長が適切なリーダーシップを発揮するためには、公式の制度よりも非公式な慣行による柔軟な対応のほうが、望ましい結果につながる場合があることを指摘しました。もちろん、これにより猟官制を肯定しているわけではありません。現在の行政システムは20世紀以降の社会変化に対応して形成されたものであり、その意義は評価しなくてはなりません。一方、現在の行政システムを適切に運営していくためにも、それを絶対視せず、相対化して捉える視点が必要になるはずです。そのことは現代の官僚制にまつわる諸問題に対処するうえでも重要ではないかと思います。

最近では、行政機関の応答性に関する研究に取り組んでいます。現代では自律化する官僚機構を統制し、政治家や市民の意思に応答的な組織を構築することが重要な課題となっています。アメリカでは建国以来、大統領が自らに応答的な政府を構築するにあたり、官職任命権が重要な役割を果たしてきました。とりわけ、20世紀後半以降、官僚機構の自律化が進み、大統領は応答性の恒常的な不足に悩まされたため、大統領にとって政治任用は貴重な手段となりました。ただ、官職の任命は大統領に一任されているわけではなく、高級幹部職については上院の承認が必要となります。そのため、大統領も早期の承認獲得を目指しますが、近年では二大政党のイデオロギー的分極化が進むなか、承認が妨害され、政治任用過程が長期化することが問題となっています。

政治任用による応答性の確保が困難になるなか、大統領の側から政治と行政の境界を乗り越えようとする試みも見られます。近年、トランプ政権による多数の大統領令に象徴されるように、行政府が議会を迂回して意思決定を行う場面が見られるようになりました。とくに人事行政においては、政治任用者を職業公務員に転換する、バロイングの慣行が問題視されています。アメリカでは政治任用者は一定の要件を満たし、人事管理庁の承認を得ることができれば、試験を受けることなく、職業公務員に転換することが認められています。バロイングの問題として、政権交代後も前政権の政治任用者が職業公務員の身分で残り続け、新政権による組織編制や政策形成の裁量を阻害することが懸念されています。また、専門性に乏しい政治任用者が職業公務員の担うべき官職を占有することの問題や、職業公務員の政治的中立性が損なわれる危険も指摘されます。

そのほか、近年では行政管理の改革によって官僚制の応答性を高める試みも見られます。アメリカではクリントン政権以来、成果志向の行政管理による応答性の確保が試みられています。一連の改革は効率的・生産的な行政運営を実現したばかりでなく、「結果の管理」によって官僚制の応答性を高めました。オバマ政権においても業績目標の設定や業績評価の活用など、成果志向の行政管理を推進することにより、官僚制の統制が図られました。

行政管理の改革には、政党分極化に対処する意図も窺えます。一連の改革は立法的手段よりも、大統領令のように大統領の裁量によるものが多く、議会を迂回して実施することが可能でした。一方、大統領の影響力や政策的裁量を大幅に増大させるものではなく、応答性の向上も限定的と言わざるをえません。

日本はパターナリズムの性格が強く、行政裁量が大きいため、自律的な官僚機構や割拠主義の問題にいかに向き合うかが今後も重要な課題となります。また、行政責任の観点では、市民に応答的な公共政策や、市民の意思を反映させる行政システムのあり方も模索する必要があります。予測しうる将来において民主政と行政国家は継続されるでしょうし、両者の関係をどのように規定するかという点は今後も重要な課題になるはずです。行政国家との望ましい付き合い方を引き続き探究してまいります。

創薬から実臨床そして、災害医療へ

薬学部教授　江　川　　孝

本年４月に薬学部薬学科の教授を拝命し、実務薬剤学教室臨床薬剤学分野の教授として着任しました。私は、生まれも育ちも福岡で、高校、大学時代を過ごした博多の街との再会は懐かしく感じます。私は、福岡大学薬学部を卒業後、福岡大学大学院修士課程前期に進学し、修士課程を修了した後に製薬会社の研究所に研究員として新薬開発に携わりました。その後、福岡県内にて病院薬剤師として勤務する傍ら社会人として福岡大学大学院博士課程後期に進学して学位を取得した後に、福岡大学薬学部助教、岡山にあります就実大学薬学部講師、准教授、教授を経て福岡大学に赴任いたしました。折しも、この福岡の地は慶長６年に黒田長政が筑前福崎に新城を築城したときに、黒田氏ゆかりの備前福岡（岡山県瀬戸内市長船町福岡）の地名にちなみ城を「福岡城」と命名し、城下町を福岡としたとあります。中世の備前福岡には、市がひらかれ、人や物、情報が行き交う要衝として栄えました。また、黒田家では、家伝の「玲珠膏（れいしゅこう）」と言う目薬の製造・販売を行ったとの言い伝えもあります。黒田長政と同じく岡山から福岡に移り、福岡大学の教員として薬学教育・研究・実臨床に携わることが出来るのは大変光栄に思います。さて、ここからは私の研究活動の紹介について筆をとらせていただきます。

製薬会社研究所での抗うつ薬の研究開発

うつ病とは、様々なストレスによって慢性的に気分が落ち込んだり、物事に対してもやる気が出ない状態が長期間にわたり続いたりする病気です。うつ病の治療は様々な方法がありますが、その一つとして薬剤による治療があります。抗うつ薬の歴史は古く、偶然的に発見された三環系抗うつ薬が起源になります。しかし、この三環系抗うつ薬には目的とする効果の他に便秘、口渇、排尿困難、眼圧上昇、頻脈といった副作用がしばしば問題となりました。これらの副作用は薬剤が抗うつ効果に関連した前シナプスでのモノアミンの再取り込みを阻害する作用以外にアセチルコリン神経系を遮断するという薬理作用によって引き起こされています。私は、この抗コリン性の副作用が起きにくい抗うつ薬として脳内のセロトニン神経系に選択的に作用するフルボキサミンの研究開発に携わっていました。フルボキサミンが従来の抗うつ薬とは異なり、セロトニン神経系が関与するマウスのガラス玉覆い隠し行動を特異的に抑制することを見いだし、抗うつ効果の他に強迫性障害の治療薬としても期待ができることを明らかにしました。現在、フルボキサミンはうつ病、うつ状態、強迫性障害および社会不安障害の治療薬として販売されています。添付文書には私の研究成果が引用されていますので、機会があればご一読ください。

実臨床での薬物投与設計

実臨床では、病院薬剤師として主に患者さんの血液中の薬物濃度を測定し、解析・投与設計をして医師にコンサルテーションをする　TDM（Therapeutic Drug Monitoring）業務を行っておりました。現在までに、ぜんそく治療薬を始め、抗てんかん薬、強心剤、免疫抑制剤、MRSA（メチシリン耐性ブドウ球菌）感染症治療薬や抗がん剤の TDM に関する研究を行ってきました。薬剤は、患者さんが日常的に使用している嗜好品や服用薬、腎機能・肝機能によって効果が強く出たり、弱くなったりします。患者さんの状態を確認して最適な薬物療法が提供できるように LC/MS/MS を用いた測定方法の開発や薬物投与後の体内動態を推定するプログラムの開発などの研究を行っていました。なかでも、ぜんそく治療薬の TDM を行い、テオフィリンが治療用量でも低カリウム症状を引き起こすという研究報告は、その成

果が添付文書の改訂へと繋がっています。

抗がん剤の暴露に関する研究

抗がん剤を取り扱う医療従事者は、抗がん剤の被曝による健康被害の危険性があります。欧州では、抗がん剤を汚染されていない状態で供給するためのガイドラインが制定され、本邦でも2015年に、がん化学療法における暴露対策のガイドラインが発刊されました。がん化学療法で広く使用されるシクロホスファミドは、注射剤の調製に携わる医療従事者に揮発性の成分による被曝が問題となっています。一方で、内服薬についての研究はなされておらず、外来や在宅にて看護にあたるも者へのリスクは明らかにされていませんでした。そこで、シクロホスファミド錠剤から抗がん剤成分が漏出しているのかをLC/MS/MS を用いて検討を行いました。その結果、抗がん剤成分が実験に用いた全てのシクロホスファミド錠剤の PTP シート内側から検出されました。さらに、ラマンイメージング（図１）を用いて錠剤を詳しく分析すると糖衣錠として内包された成分は、糖衣を通過して PTP シート内側に付着していることが明らかになりました。このことは、シクロホスファミド製剤は注射剤のみならず内服薬についても慎重な管理が必要であることを示唆するものです。

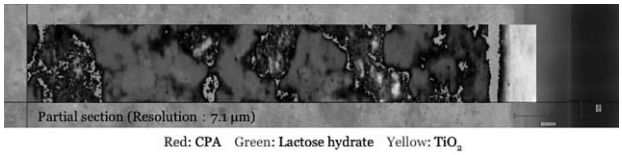


図１　ラマンイメージングによるシクロホスファミド錠の断面

災害医療の wake-up call から国際的人道支援へ

平成23年３月11日に発生した宮城県沖を震源とした M9.0 の地震とそれに伴う津波は、東日本に未曾有の被害をもたらしました。私は、薬剤師として初災から２週間が経過した石巻医療圏の被災地に向かい救護活動に従事しました。これが、私にとっての災害医療の wake-up call です。日本薬剤師会の第一陣の救護班として駆けつけた石巻圏では、基幹病院である石巻赤十字病院の薬局機能がパンク寸前の状態で、勤務していた薬剤師の疲弊はピークに達していました。当時、薬剤部長であった我妻先生のもと全国から集まった薬剤師は、医療救護班が避難所にて作成した処方箋を応需して朝６時から深夜２時まで調剤をし、翌朝の救護班に託しました。第二陣での活動は、津波で流された石巻市薬剤師会会営薬局にかわり、石巻高校に立ち上げられた石巻市薬剤師会救護所にて薬剤師救護班の避難所への派遣調整や避難所への OTC（一般用医薬品）の配布を行い、被災者の健康管理に努めました。第三陣では JMAT（日本医師会医療救護チーム）おかやまの薬剤師として医師、看護師、薬剤師２名のチームで石巻市内の避難所で巡回診療を行いました。また、福島第一原発事故では文部科学省非常災害対策センター医療班として原発 20km 圏にて放射線モニタリングに従事し、その結果は学術論文として情報発信しております。これら、国内での災害医療に関連した活動から、平成24年には JICA 国際緊急援助隊（JDR）医療チームに登録して平成27年にネパール大地震に対して JDR 医療チーム二次隊として派遣されました（図２）。現在、これらの経験をふまえて災害に強い人材育成の研究も行っております。



図２　ネパール大地震被災地（バラビセ村）での活動
（JICA 提供）

おわりに

私の教育・研究の基本理念は「ひとを護る」ことです。今後も「ひとを護る」ことができる教育・人材育成、「ひとを護る」ための研究を行っていきたいと考えております。