

米国官僚制理論から日本への示唆 ②

— 民主的統制と国民全体の利益 —

京都大学公共政策大学院教授 嶋田 博子

犯罪捜査の小説や映画の定番と言え、現場の聞き込みや長年の勘に頼るベテラン刑事と、最新技術を駆使したデータ分析しか信じない若手エリートとの反目ですが、「この捜査はいったい何を実現するためか」という切り口が加わると、俄然ヒューマンドラマとなっていく。犯した罪は償うのが当然だからか、被害者に代わる正当な復讐か、見せしめと社会的抑止か。単純な勧善懲悪や科学の勝利に終わらず、「誰のための正義か」を問う余韻を残す作品は、長く残る名作となっている気がします^(注1)。

さて、議会制民主主義の基本は、国民が選挙を通じて選んだ代表者が、能力検証を経た職業公務員（官僚）を率いることにあります。官僚に民意から離れた判断をさせないためには政治による統制の徹底が不可欠となるわけです。

ただ、この理念をそのまま実地に適用すると、統制と能力発揮の両立不能が「長年の勘」でも理論でも説明されることは前回紹介した通りです。さらに近年の米国では、「政治の統制強化が国民全体の利益につながるのか」という根幹的な視点からの研究も行われています。今回はここに焦点を当てるとともに、「国民全体のための官僚の役割」をめぐる議論の変遷も取り上げます。

1 歴史的制度論からの示唆

前回述べたように1980年代以降の研究の主流は官僚不信を背景にしたPA論でしたが、歴史的制度論の流れも生じます^(注2)。民

主制の理念を信奉する前者に対し、後者では政府の権力性や政党間競争だけでない「暗い過程」も含む長期的因果関係を重視し（Robertson 2010）、国民と政党政治とのズレを補う官僚制や官庁の理性的機能に着目する傾向があります^(注3)。

政党政治に先んじて官僚制が発達した欧州大陸や日本とは違って、米国では政党と裁判所による政治がまず存在し、政治家が信頼できる友人を登用する猟官制が民主制の体現として肯定されてきた特徴があります^(注4)。それが1883年ペンドルトン法によって資格任用制の一部導入に方向転換するわけですが、その理由については、猟官による非効率（Johnson & Libecap 1994）、不祥事や腐敗に憤る世論の圧力（Theriault 2003）等で説明されます^(注5)。

そうした経緯を踏まえ、少数者の利益も含めた「公益」を代表する公務員^(注6)の自律性（Nordlinger 1981）や、有力利益団体など社会的強者の反対を押してでも行動できる官僚の自律性（Krasner 1984, Skocpol 1992）に意義があったことが描かれます。ただ、官僚が政治の担えない部分を「担い得る」のは確かでも、「必ず担う」保障はありません。このため、2000年代に入ると、他の理論からの知見も吸収しつつ、「どういう条件下において、官僚制は政治の統制を離れて国民の利益を体現できるか」に焦点を当てた研究も現れています。

例えば、医薬品規制において、省庁側の政策に正統性があると国民が認めている場合には、官僚への統制は政治的に損として

避けられ、こうした政治からの自律性は、中堅幹部の実務的手腕やネットワークを通じた有能な人材の採用による評判で強化されるとする実証研究があります (Carpenter 2010)。個人的利得で動く官僚を想定する P A 論とは対照的に、名声・評判を求める主体的行為者である官僚が、事態の不確実性に備えつつ特定団体への肩入れを回避することで国民から支援を得た事例が描かれます^(注7) (Carpenter & Krause 2012)。カーペンターは、この「自律性」を米国伝統型の「中立性」とは別物と呼びますが、近年ドイツの「現場執行の知見から得られる全体の公益判断」に基づく「中立性」^(注8)とは非常に近いものがあります。また、選挙民が政策に求めるのが品質か便宜供与かによって、望ましい官僚の政治的応答度合が変わってくるとする研究 (Ting 2012) もあります。

一方、「政治からの遮断」という米国伝統型「中立性」を引き続き擁護する立場から、労働安全衛生局において、政治的反対が大きな勢力とはならないよう計算した執行方針をすべての現場に徹底することで、労働者保護という目的に対する政治的介入の余地をなくす官庁側の行動を示した研究もあります (Huber 2007)。

これらの研究は、代表政治による社会的強者への偏りや私益追及による腐敗を嫌う民意の受け皿として、政治の統制外で官僚が機能する可能性を示すとともに、その実現は、官僚の超然的判断ではなく、官僚が公益に貢献しているという幅広い信頼の獲得次第であることを示しています。

2 PA論からの示唆

一方、P A 論の根底には政治による決定を善とする価値判断があり、そうした正統性を欠く官僚の「中立性」「自律性」を警戒する傾向があるとされます (Spence 2003, Zegart 2010)。究極形として選挙独裁も支持するわけですが、2000年代に入ると、P A 論の中からも、主体たる政治家と代理た

る官僚の関係だけでなく、政治に対する本来の主体 (プリンシパル) である国民にとって望ましい官僚との関係を射程に入れた理論化が進みます。

例えば、個々の投票は情報量で揺れ動くが選挙民の価値観の方は安定していること、メディアや行政手続により可視化された現在の官僚は (組織存続を別にすれば) 私的利得でなく議会の定めた組織任務に忠実であることから、政治からの自律性は選挙民の長期的価値判断を反映し、民主制に合致するとする研究があります^(注9) (Spence 2003)。同様に、政治家の政策が選挙民の平均的選好と常に一致するわけではないため、官僚の自律性が乖離を減らす効用も指摘されます^(注10) (Stephenson 2008)。

透明性・説明責任によって行政の質が向上するという通説に対しては、政治家が公開の場で政策決定すると、自分の支持者以外の者の利害が損なわれるという透明性もたらすコストが示されます (Stasavage 2007)。また、不満を訴える市民がいれば官僚への監視や制裁が発動する仕組みの下では、不当に得をした市民の方は黙っているため官僚は見逃す方を選びやすくなり、「(権力行政たる) 警察が (市場原理の下にある) デパートよりも非応答的なのは当然」とも指摘されます (Prendergast 2003)。さらに、選挙がある政治家は世論に迎合しやすいため、少数派の利害がかかる政策では身分保障下にある者^(注11)による決定の望ましさも指摘されます (Maskin & Tirole 2004)。

これらの研究は、個々の選挙民の利益と代表政治との間には乖離があり、官僚への政治的統制が直ちに「国民全体」の利益の向上を意味しないことを明らかにします (Meier & O'Toole 2006)。前回も述べたように、そもそも民主的統制とは、官僚に「これが国民の願望だから実現せよ」と命じ、できなければ懈怠や逸脱だと決めつけて罰することではありません。国民一人一人が、現実の制約を直視した上で「何を捨てて何を取るのか」という主体的判断を下

し、痛みを伴う帰結まで背負う覚悟が求められる仕組みなのではないでしょうか^(注12)。

3 「中立的能吏性」解釈からの示唆

「政治＝民意」と単純化する初期PA論が精緻化に進むと、「国民」「政治家」「官僚」三者をどう位置付けるかが再び課題となっていく。もともと米国にはneutral competence（中立的能吏性）という官僚の役割に係る理念がありますが、この理念を支持するか、意味は何かについては、民主制への普遍的信頼とは対照的に、時代と論者の価値観を反映して揺れ続けました^(注13)（Nigro & Richardson 1990）。拙著で示した5種類の中立性（A：超然、B：遮断、C：誠実、D：従属、E：逃避）を当てはめながら変遷を追っていきましょう。

●進歩主義^(注14) から50年代まで

—官僚の公益判断

「中立的能吏性」は、「代表」「執政部主導」と並ぶ米国行政組織の3つの中核価値の1つで、「代表」による猟官制への幻滅によって19世紀半ばから追求されるようになりました（Kaufman 1956）。元々の意味合いは「自分や政党ではなく明確・客観的基準に従い専門家として勤務する能力」

（同）で、「技術事項を担当する行政官は政策判断には関わらない」というドイツ国法学を援用した政治からの分離論が前提とされ^(注15)（Wilson 1887）、5つの中立性の中ではB型（政治の遮断）に当たります。そうした中立性は特に第一次大戦後、「執政部主導」を支えるものとして重視され、独立委員会とメリットシステムを通じた議会からの隔離が図られます^(注16)（Kaufman 1956）。

しかし、1940年代になると、ニューディール等で政策立案への官僚の関与が拡大して「執政部主導」との衝突が問題となり、「政治の遮断」は現実的でないと認識がみられます^(注17)。「政策立案に関与する高位層の官僚については、完全な中立性の理

念はアナクロ」（Levitan 1941）など、B型の遮断を否定し、官僚が良心に基づき公益を判断する責務（A型（超然））を支持する傾向が強まります（Leys 1941, Caldwell 1943, Appleby 1947）。1950年代には判断基準を文書化して官僚を「教育する」ことの要否が議論になり、効率性、法的権威への応答、道徳性への留意を掲げる倫理規範を制定した地方もあります^(注18)。他方、1953年のアイゼンハワー政権成立直後、「中立的能吏性」への「回帰」を呼びかけて「信念にかかわらず政治家に従え」と強調する提言が出ますが（Flemming 1953）、ここで示唆されているのは政官分離の伝統的B型ではなくD型（従属）で、実際にこの頃から官僚の大統領への個人的忠実の傾向が顕著となっていきます（Hecklo 1975）。

●60年代から90年代まで—官僚への不信

フレミングの主張に対しては、官僚個々人が公益に対する倫理性を持つことが必要という異論が相次ぎます（Sayre 1958, Golembiewski 1962, Cornog 1962, Bailey 1964）。また、こうした立場の行政学と、政治による統制（官僚のあるべき方向は従属（D型））を支持する政治学との分裂が鮮明になっていきます（Hecklo 1975）。政治家と官僚のどちらを信用するかという姿勢の反映かもしれません。なお、官僚の非党派性や客観性は支持しつつも、「有能な人間は仕事への感情において中立であることはまずない」とし、伝統的中立性を無能につながる無関心・逃避（E型）と解して退ける研究者もみられます（Somers 1965）。

1960年代末からは、大量失業や治安悪化によって官僚不信が強まる中、「中立的能吏性」を見直し、裁量における価値判断基準を具体化すべきとの主張が増えます（Scott & Hart 1973, Graham 1974, Wynia 1974, Rohr 1976, Wakefield 1976）。例えばロールは、自らの判断でも政治判断でもなく、時の最高裁判決を基準に価値判断することを提唱します。

この時期、ヘクロは、あるべき方向たる中立性とは「非党派的な公益との結びつきではなく選挙された党派的上司に仕えること。命令に従うだけでなく実務的能力や忠告・反論ができる長期的応答性」と主張し（Heclo 1975）、伝統的解釈よりも英国型の中立性（C型）に近づいています^(注19)。一方、政治は職業公務員人事には関与しないという建前とは裏腹に、1978年、カーター政権下の公務改革法に基づき、政治任命者との架け橋となる管理職群として創設されたSESに対しては人事統制の余地が設けられていきます^(注20)。

官僚制不信は1980年代になっても強まる一方で^(注21)、行政裁量は世論の集中攻撃の対象となり、「民主的正統性を欠く官僚をいかに政治（議会等）が統制するか」という視点からPA論を政官関係に应用した研究が主流を占めていくのもこの時期です。

執政部への忠実と遵法性がぶつかる場合の倫理基準が議論になる中、OPM長官が行政学会^(注22)に政官分離への回帰を提言したことに対しては、組織命令への盲従の批判、民意との直接の連携、政権の価値への義務など様々な方向からの意見が出されました。批判の一例が、中立性を「政治の価値判断に異論をはさまない」というD型（従属）と解し、この中立性倫理と組織倫理によって道徳的無責任が生じているとの主張です（Thompson 1985）。トンプソンは「官僚は良心に背く仕事を命ぜられれば辞職すべき」という通説にも異を唱え、「むしろ組織にとどまって責任を果たすべきで、自ら判断できるよう超えてはならない一線を示す必要がある」と主張しています^(注23)。

ただ、政治統制に関する計量分析や数理モデルに基づくスタイリッシュな論文が量産されたのとは対照的に、官僚の担う価値を取り上げる議論は主観的として傍流扱われます（Adam & Balfour 2010, Robertson 2010）。規範論を嫌う風潮に対しては、「（主張する）理論には規範的示唆が含まれるのに」という批判も向けられます（Krause & Meier 2003）。

●2000年代－官僚の公益貢献

2000年代に入ると、総合エネルギー会社エンロンの不正会計、サブプライムローンに端を発した金融危機など、企業の失敗による深刻な社会的影響が相次ぎ、ハリケーンカトリナ発生時の政治任命者の不手際も批判されました。市場万能への懐疑が生ずる中、官が担う公益に再び目が向けられ、「政治介入を防ぐ戦略的な執行の中立性」（Huber）、「国民からの評判に支えられた政策の自律性」（Carpenter）、あるいは「政治と協働して政策裁量を発揮する専門性」（Gailmard & Patty）を肯定的にみる研究が出てきたことは前述のとおりです。

「中立的能吏性」の意味解釈としては伝統的B型に回帰し、ヒューバーがその意義を肯定しているのに対し、後二者はこの中立性は不可能としていますが、カーペンターが支持する自律性は近年ドイツの中立性（A型とC型の中間）、ゲイルマードらの方向性は英国のC型中立性に近いと言えます。

●研究者の官僚観の『回遊』

－「異界の無機物」vs.「生身の人」

まとめると、「中立的能吏性」理念は、当初はB（遮断）の意味で、1950年代にはA（超然）への支持も生まれ、その後はD（従属）としての支持、E（逃避）としての批判、B（遮断）への回帰、新たなC（誠実）としての支持など、解釈も価値判断も多様化しましたが、80年代は政治的統制からの逸脱防止を重視する官僚論が主流を占め、あるべき方向として（この言葉と無関係に）D（従属）の主張が強まりました。

ただ、90年代からは、「能吏性」の中身として、官僚の向上意欲や人材の質、命令の実現可能性等に目が向けられるようになり、2000年代からは「国民にとって良き行政」という観点から、歴史の教訓も踏まえ、政策立案における専門性や幅広い民意の支持に支えられた官僚の役割を支持する立場も登場しました^(注24)。自分とは無縁の無機物のように、官僚を突き放す「上から目線」の理論が席卷した20世紀末と比較すると、

近年は、民主的統制という理念だけでは制御できない現実を直視しつつ、生身の人間である官僚に寄り添って、学問的な処方箋を実務に提示しようとする誠実さの萌芽が感じられます^(注25)。

4 日本への示唆： いつかは良き行政への処方箋…？

政官の融合が所与であった日本では、高度成長期をはじめ官僚が政策立案に果たした役割は一定の評価を受けてきましたが^(注26)、相次いだ官僚・官庁の不祥事を契機の一として、民主的統制の強化に向けた政官改革が政治課題となりました。1990年代半ばからの改革過程では、初期P A論と同様、「選挙代表による統制が国民全体の利益となる」という直感的な主張がメディア等でも広く支持を集めました。近年、具体的事例を通じて、多数決原理だけでは実現できない公益があることが徐々に認識され始めています。拙著でも、政治主導の強化と同時期に生じた官庁現場の変化として、「専門性発揮の弱まり」「(少数派も含めた)国民全体の奉仕者としての役割の弱まり」の二点を挙げましたが、近年の米国理論に照らせば、いずれも統制強化との因果関係が示唆されます。

では、どうすれば公益を実現するため、病理的確な診断に基づく処方箋を得ることができるのでしょうか。

冒頭の犯罪捜査に戻ると、冤罪を防ぐには科学的知見やデータの裏取りが欠かせないことは数多の歴史が語っていますが、「利害関係者の言葉など信用ならぬ」とばかりに現場の聞き込みや地道な検証を拒否し、先例とP C上の数字を眺めて論理的にあり得る推論を積み重ねるのも別の冤罪につながりかねません。また、この捜査はどこに帰着するのか、己の功名心ゆえではなく社会正義に貢献するものかと立ち止まって考えるべき場面もあるでしょう。

21世紀の米国官僚制研究では、方法論間の壁を超えて、「良き行政の実現」という価値判断を伴う課題に向き合う兆しが目を引

きます。1980年代に量産された初期モデルは単純化が目立ったものの、先行研究の欠陥を批判する形で新たな実証が積み上げられ、病理の本質に迫る骨太の知見が構築されつつある近年の成果を目にすると、ポパーの言う反証可能性の意義に気づきます。

日本では対照的に、海外発祥の理論の仮定と異なる現場の実態を示すと「先行研究の勉強不足」と一蹴されるだけですが^(注27)、矛盾を孕む生の社会が理論に反映され、良き行政への処方箋となる日がいつか来るとい希望は失わずにいたいものです。

(しまだ・ひろこ)

(注1) 犯罪物とは違うが、ウルトラマンvs.ジャミラは筆者世代の価値観に強烈な影響を与えた。

(注2) 1990年代がこうした動きの「ペレストロイカ(再構築)」と表現される(Robertson 2010)。

(注3) 歴史的制度論に対しては、本質的問題(big question)を扱える強みの反面、特定事例の過剰な一般化、制度的持続性の過度の強調、明確な理論枠組や統合的な理由付けの欠如等の批判があり(Robertson 2010)、欠陥の特定が容易であるため修正・精緻化が進んだP A論に比べ、共通議論の土俵としての弱さが指摘される。

(注4) 英国も、議会制が先に発達し、ノースコート・トレヴェリアン報告による改革に至るまでは議会による狎官が盛んだった点では米国と似ているが、議会政治家が社会的出自を同じくする官僚に敬意を払ってきた点(Rose 1984)は英国固有である。

(注5) 選挙敗北後も公職ポストを維持する党略の観点もあったとされる。

(注6) 選挙職、任命職の双方を含む。

(注7) 19世紀末、農務省や郵政省は評判確立に成功したが、内務省は失敗した(Carpenter 2001)。

(注8) 拙著117頁。米国伝統の「中立的能吏性」にも複数の解釈があることは3で後述。

(注9) ただ、「本来、憲法制定者たちは上院にこの役割を期待していた」とも指摘される。

(注10) ここで重視されている効用は、多数派の長期的利益の反映に近い。

(注11) 'Judge'と表記されているが、ここでは非選挙職の総称である。

- (注12) 国民が、社会に関与し責任を果たそうとする「市民」から、要求だけする「顧客」に変化しているとの指摘もある(Suleiman 2003・52頁)。
- (注13) 日本の公務員制度改革では、批判対象となった「中立性」が論者ごとに様々に解釈され(拙著)、ウィトゲンシュタインの言う言語ゲームが成立していない状況だったが、米国でも同様に、(議会の)監視(oversight)といった基本的な言葉の解釈すら統一されていないために改革議論が形骸化しており(Zegart 2010)、「行政国家」も様々な価値判断を帯びた言葉である(Roberts 2020)。
- (注14) Progressivism、革新主義とも訳される。19世紀末から第一次大戦までの米国において公益実現の観点から政府が積極的に介入した動きを指す。
- (注15) ただ、言及されたJ・ブルンチュリは国家有機体論に立ち、ドイツ官僚の伝統的中立性もA型(超然)であるなど、行政と政治の遮断についてはウィルソンの誤読あるいは後世のウィルソンへの誤読が指摘される(Miewald 1984)。明示的な二分論の登場はF. グッドナウのPolitics & Administration (1900)。なお、M. ウェーバーが米国で影響力を持つのは没後30年近く経った1946年の英訳出版以降である(Krause & Meier 2003)。
- (注16) ここで資格任用制等は手段であることは当然とされているが、日本では「中立性」と「資格任用制」、「中立性」と「人事行政機関の中立」とが混同されやすい。拙著79、187頁。
- (注17) 1940年に学術誌PARが創設されたのは、西欧型民主制への枢軸側の脅威によって、中立的能吏性と効率性を超える行政の価値・目的が求められたためである(Nigro 他1990)。官僚の民意応答を重視するフリードリッヒと代表政治による統制を求めるファイナーとの論争は創設直後の同誌でも扱われるが、現代に通ずる示唆を多々含む前者の承継者は現れず、いったん立ち消えている。
- (注18) 制定委員会議長はF. X. マークスで、この時期の田中守の「積極的中立性」の主張(『行政の中立性理論』1963年)は、こうした風潮も汲んでいる。拙著32頁。
- (注19) ヘクロは、行政官の従属化が進んだことを全関係者にとって損と評価している。
- (注20) 政治任用でなく身分保障のあるSESに対して、トップは就任後120日経過すれば自由な配置替えができるなどの手段を持つ。また、近年は、連邦政府の統一的人事制度の保護外にある職業公務員の比率も高まっている(Lewis 2008, Golden 2000)。
- (注21) 官僚に対する国民の態度は「疫病への恐怖」とまで表現される(Kaufman 1981)。
- (注22) 1939年に設立された実務者や研究者等による行政学・政策学等の研究組織(ASPA)。1984年に「公的部門における倫理観や高潔さを促進するため」に会員向けの倫理規範を作成(1994年改訂)し、そこでは「政府と国民のやりとりにおいて国民を支援すること」「組織への忠誠心より公共の利益を優先させること」等が記述されている。
- (注23) 90年代初頭に行われた4省庁の官僚ヒアリングでは、不満がある官僚の「退出」「声を上げる」「無条件に従属」の選択肢のうち、三番目が一般的だった(Golden 2000)。
- (注24) 政官関係を扱う2010年代の学術誌をみると、政治学系のAJPS、APSRでも統制一辺倒の流行は過ぎた感がある。行政学系のPARでは心理学・社会学との結びつきが強まり、官僚規範については政治との関係よりも捕虜虐待や差別意識等に関心がシフトしている。
- (注25) もっとも、良き行政への貢献というより、学界内の成果競争として、学術誌に引用されるための先行研究との差別化が目的という見方もできよう(Moynihan 2017など)。
- (注26) 米国食品医薬品局の信頼構築(Carpenter 2010)とは対照的に、日本では80年代末からの不祥事により長年の官僚への信頼が一気に失われたとされる。一方で、それまでの間、政治の拘えない民意を吸い上げる役割を官僚が本当に担ってきたのか、単に多数者の意志に沿っていただけなのかに関する検証は十分でなく、今後の課題である。
- (注27) 行政側が学界固有の思考様式や常識との隔たりに気づかぬまま連携を試みた事例の解説として、金井利之「有識者と自治体の社会的離隔化」『ガバナンス』2020年6月号。件の調査結果報告書も学界の思考を観察する上で有益である。

参考文献

(前回掲載分は省略。本文で言及したが出典記載がないものは、※のreference欄参照。)

- Adams, Guy & Danny Balfour. 2010. "The Prospects for Revitalizing Ethics in a New Governance Era." In *OHAB*
- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*.
- 2010. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*.
- Carpenter, D. & Michael Ting. 2007. "Regulatory Errors with Endogenous Agendas." *AJPS* 51.
- Carpenter, D. & George Krause. 2012. "Reputation and Public Administration." *PAR* 72 (1).
- Finer, Herman. 1966. "Administrative Responsibility in Democratic Government." In *Public Administration and Policy: Selected Essays*, ed. Peter Woll.
- Friedrich, Carl. 1966. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility." *ibid*.
- Heclo, Hugh. 1975. "OMB and the Presidency the problem of 'neutral Competence.'" *Public Interest* 38.
- Huber, Gregory A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality*.
- Johnson, Ronald & Gary Libecap. 1994. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*.
- Kaufman, Herbert. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *APSR* 50 (4).
- 1981. "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic." *PAR* 41 (1).
- Kranser, Stephen. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16 (2).
- Maskin, Eric & Jean Tirole. 2004. "The Politician and the Judge: Accountability in Government." *The American Economic Review* 94 (4).
- Miewald, Robert. 1984. "The Origins of Wilson's Thought: The German Tradition and the Organic State." In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, ed. Radin Jack & James Bowman.
- Moynihan, Donald. "Mapping a More Specialized Public Administration." *PAR* 77 (4).
- Nigro, Lloyd & William Richardson. 1990. "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR." *PAR* 50 (6). ※
- Nordlinger, Eric. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*.
- Prendergast, Canice. 2003. "The Limits of Bureaucratic Efficiency." In *Journal of Political Economy* 111 (5).
- Roberts, Alasdair. 2020. "Should We Defend the Administrative State?" *PAR* 80 (3).
- Robertson, David. 2010. "Historical Institutionalism, Political Development, and the Study of American Bureaucracy." In *OHAB*.
- Rose, Richard. 1984. "The Political Status of High Civil Servants in Britain." In *Bureaucrats and Policy Making*, ed. Ezra Suleiman.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*.
- Somers, Herman. 1965. "The President, Congress, and the Federal Government Service." In *The Federal Government Service*, ed. W. S. Sayre.
- Stasavage, David. 2003. "Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions." *AJPS* 47 (3).
- 2007. "Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy." *The Journal of Politics* 69 (1).
- Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*.
- Theriault, Sean. 2003. "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People." *The Journal of Politics* 65 (1).
- Ting, Michael. 2012. "Legislatures, Bureaucracies, and Distributive Spending." *APSR* 106 (2).
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2 (2).