

政官の役割分担の確認

尾西雅博

社会共生学部公共政策学科 教授

専門分野：公務員制度、行政学、政治学

キーワード：政治的応答性 政治的中立性 政治任用者 職業公務員
政治と行政の橋渡し

序)

アメリカではバイデン新大統領の下で政権の体制作りが進められている。ただし、主要ポストへの任命については上院の承認が必要なため、体制整備には時間を要する。閣僚ポスト(15 ポスト)については、大統領就任(1月21日)から2か月かけて順次、上院の承認を得て、この程、全員の指名手続が終了したが、^(注1) 政府全体としてはまだ道半ばである。アメリカにおいては、閣僚をはじめ上院の承認を必要とする政治任用ポストが1,118、上院の承認が不要な政治任用ポストが2,634、合計3,700以上の政治任用ポストが設けられている(2020年12月時点)。^(注2) 政権交代に伴い、このような大量の政治任用者の入れ替わりが生じるのがアメリカの政官関係の特徴である。

これに対し、我が国における総理大臣の交代においては、このような大量の政府職員の交代はみられない。2020年9月、安倍総理から菅総理に交代した際、大臣、副大臣、大臣政務官など政治家には大幅な変動があったが、それ以外の政府職員については総理秘書官や総理大臣補佐官、内閣広報官などに交代が見られたものの、その数は限られている。もちろん、安倍総理から菅総理への交代は、同じ自民党内の政権移行であることも反映しているが、アメリカと日本で基本的な政府構造の違いもあることも事実である。つまり、政治任用者の範囲、それと対をなす職業公務員の範囲に差があり、日本の方が職業公務員の範囲が広いということである。

しかし、近年、その職業公務員に対する官邸の影響力が大きくなっているとされ、役人の萎縮といった声も聞こえてくる。

そこで、本稿では、政官関係に関する仕組みを整理し、今一度、あるべき政官関係について確認しておくこととしたい。なお、これは、今の政権に対する論評を意図するものではない。本稿の趣旨は、どの政権にも通ずる原則を改めて確認しておきたいということである。

I 政官関係に関係する仕組み

政官関係を政治家と公務員の関係と捉えた場合、2つの側面がある。一つは、行政部内の政治家と公務員の関係であり、もう一つは、立法府の政治家、つまり議員と公務員の関係である。まず、行政部内の政治家と公務員の関係について整理する。その際、政治家の身近にあって政治家を支える政治任用者も含めて考察する。

1. 行政部内

(1) 政治家

① 内閣総理大臣

内閣の首長として、国務大臣の任免権、内閣を代表しての議案の提出権などを有し、

閣議を主宰する。また、内閣官房及び内閣府の主任の大臣を務める。以下「総理大臣」と略称する。

[根拠法：日本国憲法、内閣法（昭和 22 年法律 5 号）、内閣府設置法（平成 11 年法律 89 号）]

② 国務大臣

各省大臣に就任する者のほか、内閣府に所属し特命を担当する者がいる。各省大臣の場合は、機関の事務を統轄し、職員の服務を統督する。特命担当大臣にはこのような権限はない。^(注 3)

なお、国務大臣は、半数以上が国務大臣でなければならないが、民間人を付けることも可能であり、これまでに多くの実例がある。

[根拠法；日本国憲法、内閣法、国家行政組織法（昭和 23 年法律 120 号）]

③ 内閣官房長官

国務大臣が就任する。内閣官房の事務を統轄し、内閣官房の職員の服務を統督する。さらに、総理大臣の命を受けて内閣府の事務を統括し、内閣府職員の服務を統督する。以下「官房長官」と略称する。

[根拠法：内閣法]

④ 内閣官房副長官

官房長官の職務を助け、内閣官房の事務をつかさどる。内閣官房副長官は 3 名であり、慣例として、1 名は衆議院議員、1 名は参議院議員、もう 1 名は行政官経験者が就任している。行政官経験者は、(2) で取り上げる政治任用者に該当する。

[根拠法：内閣法]

⑤ 内閣府副大臣

内閣府に 3 名置かれる。副大臣は、官房長官又は特命担当大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理する。民間登用も可能であるが、これまで常に国会議員が就任してきている。

[根拠法：内閣府設置法]

⑥ 内閣府大臣政務官

内閣府に 3 名置かれる。大臣政務官は、官房長官又は特命担当大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理する。副大臣同様、民間登用も可能であるが、これまで常に国会議員が就任している。

[根拠法：内閣府設置法]

⑦ 各省副大臣

各省に1名又は2名の副大臣が置かれる。副大臣は、大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理する。民間登用可能であるが、これまで常に国会議員が就任している。

[根拠法：国家行政組織法]

⑧ 各省大臣政務官

各省に1名から3名の大臣政務官が置かれる。大臣政務官は、大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理する。民間登用可能であるが、常に国会議員が就任してきているのは、副大臣と同じである。

[根拠法：国家行政組織法]

（2）政治任用者

政府内には総理大臣、官房長官、各省大臣等の身近にあつて、その活動を支える特別職の国家公務員が配置されている。以下はそのポストである。それらの職員は、一般職の職員が原則として採用試験を通じて採用されるのとは異なり、自由に任用される。他方、一般職の職員のような身分保障はなく、いつでも解任されうる。「政治によって任用された者」という意味で、本稿において「政治任用者」と称する。

① 内閣官房副長官（事務）

上述のとおり、内閣官房副長官3名のうち、1名は慣例として行政官出身者が登用される。この者は政治任用者に該当する。現在、警察庁出身者が就任している。

[根拠法：内閣法。②～⑨についても同じ。]

② 内閣危機管理理監（内閣官房）

危機管理に関する事務（防衛に関するものを除く）を統理する。現在、警察庁出身者が就任している。

③ 内閣情報通信政策監

情報通信技術の活用による国民の利便性の向上等に関する事務を統理する。現在、民間企業出身者が就任している。

④ 国家安全保障局長

国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針等に関する重要事項をつかさどる。現在、警察庁出身者が就任している。

⑤ 内閣官房副長官補

3名置かれる。官房長官等を助け、内閣官房の事務を掌理する。現在、財務省出身者（内政担当）、外務省出身者（外政担当）、防衛省出身者（事態対処・危機管理担当）

が就任している。これらは歴代の定位置とっていい。

⑥ 内閣広報官

官房長官等を助け、広報に関する事務を掌理する。菅政権発足に伴い、経済産業省出身者から総務省出身者に交代したが、その後辞職し、現在は、外務省出身者が就任している。

⑦ 内閣情報官

内閣官房長官等を助け、内閣の重要政策に関する情報の収集調査等に関する事務を掌理する。現在、警察庁出身者が就任している。

⑧ 内閣総理大臣補佐官

内閣官房に5名以内置かれる。内閣総理大臣補佐官は、総理大臣の命を受け、国家として戦略的に推進すべき基本的な施策その他の内閣の重要な政策のうち、特定のものに係る総理大臣の行う企画及び立案について、総理大臣を補佐する。

内閣総理大臣補佐官は非常勤とすることができる。また、議員も就任することができる。現在、衆議院議員（政権移行に際し留任）、参議院議員（新任）、国土交通省出身者（留任）、マスコミ出身者（新任）の計4名、就任している。なお、安倍政権時代に比べ、1名減となっている。

⑨ 内閣官房に置かれる秘書官

内閣官房には、内閣総理大臣に附属する秘書官（7名）、官房長官に附属する秘書官（1名）、特命担当大臣に附属する秘書官（特命担当大臣1人につき1名）が置かれる。

（注4）

なお、官房長官や特命担当大臣には、特別職の秘書官の他、一般職の秘書官事務取扱が配置されており、これらは関係省から派遣されている。

⑩ 内閣府大臣補佐官

特に必要がある場合には、内閣府大臣補佐官6名以内を置くことができる。大臣補佐官は、官房長官又は特命担当大臣の命を受け、特定の政策に係る官房長官又は特命担当大臣の行う企画及び立案並びに政務に関し、官房長官又は特命担当大臣を補佐する。大臣補佐官は非常勤とことができ、議員の就任も可能である。現在、河野内閣府特命担当大臣に大臣補佐官1名が置かれ、衆議院議員が就いている。

[根拠法：内閣府設置法]

⑪ 各省大臣補佐官

各省に特に必要がある場合には、大臣補佐官1名を置くことができる。大臣補佐官は、大臣の命を受け、特定の政策に係る大臣の行う企画及び立案並びに政務に関し、

大臣を補佐する。大臣補佐官は非常勤とすることができる。議員の就任も可能である。
〔根拠法：国家行政組織法〕

なお、⑧の内閣総理大臣補佐官は「置く」とされ、必置であるのに対し、⑩の内閣府大臣補佐官、⑪の各省大臣補佐官は「置くことができる」とされ、任意となっている。官邸機能強化のため、総理大臣の支援体制を重視しているということであろう。他方、内閣総理大臣補佐官は、大臣補佐官と異なり、「政務」に関する補佐は所掌していない。総理大臣については、補佐官に「政務」の支援をあおぐ必要はないということであろう。

ところで、内閣総理大臣補佐官、大臣補佐官の職務に関する法律の規定をみると、上記のとおり詳細に規定し、ライン部局との摩擦や混乱が起きないように、注意を払っていることがうかがえる。

⑫ 各省秘書官

各省に秘書官を置く（1名）。

〔根拠法：国家行政組織法〕

なお、各省大臣の場合も、特別職の秘書官のほか、実務に通じた一般職の秘書官事務取扱が配属されている。

⑬ 内閣法制局長官

内閣法制局は、法律問題に関する内閣への意見提示、内閣提出の法律案や政令案の審査を所管する機関であり、その長官は特別職とされ、自由任用の対象である。ただし、専門性の高いポストであり、政権交代に伴い交代する事例はむしろ少数である。歴代、行政官出身者（検察官出身者を含む）が就任しており、現在の長官は、経済産業省出身者である。

〔根拠法：内閣法制局設置法（昭和27年法律252号）〕

（3）幹部公務員人事の特例

国家公務員法（昭和22年法律120号）において一般職の幹部公務員に対する政治の関与を高める制度が導入されている。政官関係に関わる仕組みの一環として取り上げたい。

1) 幹部公務員人事の一元管理

2014年の国家公務員法改正により、導入された仕組みであり、縦割り行政の弊害是正等のため内閣の人事管理機能を強化することを狙いとしている。^(注5)
その内容は次のとおりである。[根拠法：国家公務員法 61 条の 2～61 条の 8]

(ア) 適格性審査

① 総理大臣は、現に幹部職（事務次官級、局長級、部長級）に就いている職員や幹部職登用の候補者を対象として、幹部職の標準職務遂行能力を有することを確認するための審査（適格性審査）を行う。

なお、標準職務遂行能力とは、職制上の段階の標準的な官職の職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として総理大臣が定めるものをいう。

② 総理大臣は、適格性審査の結果確認を受けた者について、名簿（幹部候補者名簿）を作成する。

③ 総理大臣は、適格性審査及び幹部候補者名簿に関する権限を官房長官に委任する。

(イ) 任免協議

① 幹部職の任命については、任命権者（各省大臣等）は、幹部候補者名簿に記載されている者であって、任命しようとする職の適性を有するものについて行う。

② 幹部職の任免を行うに当たっては、あらかじめ総理大臣及び官房長官に協議した上で、その協議に基づいて行う。

③ 総理大臣又は官房長官は、必要と認めるときは、任命権者に対し、幹部職の任免について協議を求めることができる。

なお、この任免協議とは別に、局長級以上の人事については発令前に閣議承認が行われる。これは、もともと 1949 年から局長級以上の人事については閣議了解が行われていたものが、2000 年から閣議承認に変更されたものである。

2) 幹部公務員の降任の特例

幹部公務員（部長級を除く。つまり次官級と局長級）について、次の要件のいずれにも該当するときは、一般の降任の要件に該当しない場合でも、意に反して直近下位の職制段階に属する幹部職への降任を行うことができる（次官級→局長級、局長級→

部長級)。一般の降任の要件としては、勤務実績不良などが定められているが、次官級、局長級については、勤務実績不良に該当しない場合でも降任できる余地を設けたものである。[根拠法：国家公務員法 78 条の 2]

- ① 当該幹部職員が他の幹部職員に比べて勤務実績が劣っている。
- ② 他の特定の者が任命された場合、当該幹部職員より優れた業績を上げることが十分見込まれる。
- ③ 転任させるべき適当な官職がないなど、当該幹部職員を降任させる必要がある。

今日までこの降任の仕組みを活用した事例はない。実際に発動する際には、恣意的な人事に用いることのないよう、慎重な判断が必要となろう。

2. 国会議員との関係

立法府に所属する国会議員と行政部に勤務する国家公務員との間には、指揮命令関係はない。両者の関係は、三権分立の下、立法府から内閣への求めに応じ、あるいは内閣から立法府へ報告等を行うため、大臣の命を受けて、公務員が対応するという構造になると考えられる。

このような基本構造の下、公務員は、議員の要請に応じて資料を提供し、制度や政策について説明を行い、国会での質問への対応の準備や質問主意書への対応を行うほか、国政調査に応ずるなど、国会議員との関係で様々な業務に従事している。

現実にも公務員の日常業務において、国会対応は負担が大きいものとなっていることは否定できず、国家公務員の超過勤務の主な要因の一つとして国会対応があげられている。諸外国と比べ、日本の国家公務員は国会対応の負担が大きいといえそうである。

例えば、イギリスの場合、議員から文書質問が出された場合、答弁作成に 850 ポンド以上（日本円で約 12 万以上）のコストがかかる場合は、大臣は答弁を拒否できることとなっている。^(注6) 大臣が拒否すれば、公務員も作業する必要がないこととなる。

なお、本年 1 月には、与野党の間で質問通告は質問日の 2 日前の正午までに行うというルールを遵守する旨の合意が行われ、次いで、議員による質問通告はできる限り対面方式を自粛するとの合意もなされている。これらの合意が着実に実施されると、本省職員の負担軽減に寄与するものといえる。

II 諸外国の政官関係

政官関係は、国によって、それぞれの政治システムや歴史を反映して、様々な形態を取っている。以下において、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの中央政府に

ついて、政官の結節点というべき政治任用の状況を中心に整理しておくこととする。

(注7)

1. アメリカ

(1) 政治任用の背景

1) 大統領制を採用するアメリカでは、立法府と行政府は、完全な独立関係にある。国民によって選出された大統領は、直接国民に対し責任を負い、議会に対して責任を負うことはない。なお、議会は大統領や閣僚を弾劾することができ、トランプ前大統領も2度にわたり弾劾裁判を提起されているが、これは政治責任ではなく、重大犯罪等を理由とするものである。

2) アメリカでは、政府部門中枢の体制は、大統領のリーダーシップの下で構築される。議院内閣制の国と異なり、アメリカでは、閣僚（各省長官）は、議員を兼任できないことから、政府内に議員の身分を有する者はいない。閣僚はじめ政府高官や大統領の側近は、大統領が自由に任命することができるほか、各省長官も一定のポストについて自由に任命できる権限を有している。

3) このような政治任用の仕組みは、アメリカの建国以来の伝統である。イギリスからの独立を獲得した新興国家にとって、旧来の官僚集団は存在せず、建国のリーダー達は、自分たちと政治理念や価値観を共有する同志を結集して政府を構築した。その後、猟官制の弊害が大きくなる中で、^(注8) 19世紀後半に職業公務員制度が導入されたが、政府高官など多くのポストが自由任用として維持され、今日に至っている。

(2) 政治任用の内容等

1) アメリカ連邦政府においては、次のポストが政治任用ポストとされている。

- ① 各省長官、次官及び次官補（局長級）以上
- ② 大統領補佐官等ホワイトハウスのスタッフ
- ③ 上級管理職（部長、課長級）のうちの10%以内（それ以外の上級管理職は職業公務員で占められる）
- ④ 上記の政治任用者の秘書等

政治任用者は、①～④を合計して3,700人を超えている。このうち、①のポストは、大統領が任命するに当たって、原則として上院の承認が必要となる。その数は、1,118とされている(2020年12月時点)。^(注9)

なお、アメリカにおいては、首席大統領補佐官は、各省長官をしのぐ存在感を有す

るなど、ホワイトハウスのスタッフが大きな影響力を保持している。

2) 政治任用者については、メリット・システムの原則（成績・資格に基づく任用）は適用されず、自由に任用される。他方、政治任用者は、いつでも免職されうるとともに、それに対する不服申し立ての権利もない。

3) 政治任用者は、大統領や各省長官との政治的、個人的信頼関係によって登用されるが、その供給源は、民間企業、法律事務所、大学、シンクタンクなどである。さらに、選挙に際しての協力者からも登用されるほか、ポストによっては職業公務員の中から登用されることもある。

4) 政治任用者と職業公務員の役割をみると、政治任用者は、大統領の政策の推進を図るため、必要な政策の企画立案に携わるとともに、配下の職業公務員をリードしている。

これに対し、職業公務員は、専門的知識や実務的知識の提供及びそれらに基づく助言を行うとともに、執行業務の実施を担っている。

2. イギリス

(1) 政治任用の背景

1) イギリスは、議院内閣制の発祥国であり、日本もその影響を受けている。

首相は、形式上、国王に任命されるが、下院の第1党党首が選ばれることが慣例となっている。次いで、首相は閣僚を全員、議員の中から選んでいる。

内閣は連帯して議会（下院）に責任を負い、下院は内閣不信任決議権を有している。

2) イギリス政治の特徴は、大量の議員が内閣に参画する点にある。現在のジョンソン政権においては、首相を始め、閣内大臣、閣外大臣、政務次官、政務秘書官合わせて150名以上の議員が内閣に加わっている。^(注10)日本が首相、国务大臣、内閣官房副長官、副大臣、大臣政務官、内閣総理大臣補佐官（議員に限る）、大臣補佐官（議員に限る）を合計して、現在78名であるのを大きく上回っている。

これに対し、事務次官以下の政府職員は職業公務員である。職業公務員は、中立的立場で時々政権に使えるという伝統が培われてきており、政権交代があれば、新たな政権の下で忠実に職責を果たすこととなる。政治の側も職業公務員の政治的中立性を尊重しており、アメリカのように事務次官や局長クラスなどの幹部職員が政権交代に伴って一斉に政府を去ることはない。

なお、イギリスの官僚制は、絶対君主の時代に国王の使用人として発足した。今も形式的に公務員は国王の使用人であることに変わりはないが、「国王は君臨すれども統治せず」の原則の下、職業公務員は内閣の命に従って職務に従事している。

3) 他方、イギリスには「特別顧問」という仕組みがある。いわば大臣の政治的アドバイザーであり、イギリスでは、この「特別顧問」が政治任用者に該当する。

(2) 政治任用の内容等

1) 特別顧問は、閣内大臣や閣外大臣、政務次官、政務秘書官などで構成される大臣チームの一員として、大臣への助言を主な任務としている。

特別顧問の定数は、原則として閣内大臣1人につき2人まで、閣外大臣（定期的に閣議に出席する者に限る）については1人とされ、首相官邸の特別顧問には定数は設けられていない。現在のジョンソン政権の下で、首相官邸に51名、それ以外に63名、全体で114名が特別顧問に就任している。(2020年12月時点)^(注11)

特別顧問は、臨時的な国家公務員と位置づけられ、首相や大臣とつながりの深い人物や特定分野の専門家などが採用される。自由任用であり、職業公務員のような身分保障はない。

2) 特別顧問は、長期的な政策の企画に参画したり、大臣のスピーチを作成したり、職業公務員の作成したペーパーや原稿などを政治的側面からチェックし大臣に助言したり、政党との連絡に従事したり、大臣の広報活動を支援することなどに従事している。

なお、特別顧問は、職業公務員に対し命令することはできないが、大臣の「指示」を公務員に伝えることは認められている。^(注12)

3) これに対し、職業公務員は、政治的中立の立場で専門性に基づき、大臣の下で政策の企画の補助、政策の実施に当たっている。

なお、イギリスでは、政治の側も職業公務員の政治的中立性を尊重しており、「大臣規範」において、大要次のとおり、定めている。^(注13)

- ① 大臣は公務員の政治的中立性を尊重し、公務員に対し「国家公務員規範」に抵触するおそれのある行為を求めてはならない。
- ② 公務員の任命は法律に準拠して行われなければならない。公務員の任命への関与が党派的目的のために濫用されてはならない。
- ③ 政策決定に際し、公務員からの助言に対し公正に配慮し、尊重しなければならない。

一方、「国家公務員規範」においては、公務員の責務として次の趣旨が定められている。^(注14)

- ① 時の政権の行う政策の形成及び実施、公共サービスの提供を支援すること。
- ② 職業公務員は大臣に対し責任を負うこと。他方、大臣は国会に対し責任を負うこと。

③ 公務における中核的価値として、高潔性、正直、客観性、公正性、政治的中立性を保持すること。

3. ドイツ

(1) 政治任用の背景

1) ドイツも議院内閣制の国であり、議会（下院）で選出された首相が行政を担っている。

元首たる大統領も存在するが、大統領は国民の選挙によるものではなく、^(注15) その権限は基本的に名目的で、政治的実権はない。首相の任命は、下院での選出後、大統領が行うが、これはいわば儀礼的なものである。

閣僚は首相が議員の中から選び、大統領に提案し、それに基づき、形式上、大統領が任命する。

首相は議会の信任を必要とし、議会に対し責任を負う。

2) ドイツもイギリスと同様、伝統的な官僚制度の歴史を有している。18世紀に「君主のしもべ」として発足したが、その頃から国家に対し忠誠関係に立つ奉仕者と位置づけられ、「国家」との関係が意識されていた。この伝統が第2次世界大戦後の民主国家に受け継がれている。

3) ドイツでは、政府部内の政治家は大臣、政務次官などに限られており、事務次官以下の政府職員はすべて職業官吏である。官吏は、全国民に対する奉仕義務を負い、非党派的かつ公正に遂行しなければならないとされ、政権交代があれば、この原則に沿って新たな政権に仕えることとなる。

他方、政権の政策意図と官吏の職務遂行の一致を図るため、一定の高官を「政治的官吏」とし、身分保障の特例として、一時退職に付す仕組みを設けている。

なお、ドイツの公務員は、官吏と公務被用者に区分される。官吏は国家と公法上の勤務関係を有し、主に公権力の行使に関する業務を担うのに対し、公務被用者は労働契約を通じた私法上の雇用関係の下、福祉サービスなどの業務に従事している。^(注16)

(2) 政治任用の内容等

1) 「政治的官吏」が政治任用者に該当する。官吏の専門性と政治主導による民意の反映を調和する仕組みとっていい。

政治的官吏とされるのは、事務次官、局長、連邦新聞情報庁長官、連邦検事総長、大使など約400のポストであり、^(注17) これらのポストにある者は、いつでも一時退

職に付すことができる。一時退職は、再任用される可能性がある退職という意味であるが、再任用されることは極めてまれとされている。なお、法律上は一時退職の理由を示す必要はないとされているが、実務・判例上は理由が求められている。^(注18)

2) 一時退職にされた場合、一定の期間は給与が全額支給されるとともに、恩給上の優遇も行われている。

政治的官吏は通常、職業公務員から任用されており、この場合、官吏としての任用基準を満たすことが求められると共に、官吏の服務規律に服することとなる

3) ドイツの官吏は、国家の発展を担う職業集団としての意識を高く保持し、非党派的で公正な職務遂行に当たっているとされる。実際、ドイツの官吏は、合法性への責任ということを重視している。

政治的官吏もこのような官吏の一員であり、しかも多くは職業官吏の出身であることから、他の官吏と同様の使命感を持って勤務している。

職業官吏との違いは、政治的官吏は政権との接点にあって、政権の意図を職業官吏に伝え、政権の目指す政策の実現のため職業官吏を率いる点にある。すなわち、政治と行政の橋渡しを務めるということである。

4. フランス

(1) 政治任用の背景

1) アメリカの大統領制、イギリス、ドイツの議院内閣制と異なり、フランスは大統領制と議院内閣制の中間的な政治システムが採用されており、「半大統領制」と呼ばれている。

国家元首である大統領は、直接国民によって選出され、首相の任命権、国民議会の解散権、緊急事態での非常大権などの権限を有している。

他方、大統領によって任命される首相は、内政を中心に広範な権限を有し、日常的な政府の活動は、首相の下で統率される。大統領が議会に対する責任を負わないのに対し、首相は議会に対して責任を負っている。

2) フランスも王政時代まで遡ることのできる伝統的な官僚制度を有している。フランスは今なお「大きな政府」の国であり、4か国の中では社会における官僚の存在感が最も顕著とされているであろう。

3) フランスにおいても議員と閣僚の兼職は禁止されており、政治と行政の橋渡しは、ドイツと同様、基本的に職業公務員が担っている。その人数は、ドイツの政治的官吏の人数を上回っている。

(2) 政治任用の内容等

1) フランスにおいて、政治任用者に該当するのは、高級職（本省局長クラスなど）と大臣キャビネのスタッフである。いずれも自由任用の対象官職であり、外部からの登用が可能であるが、実際にはその多くは職業公務員が就いている。

2) 高級職には、本省局長などの本省ポストが約 300 のほか、大使、知事、大学区長、海外領土政府代表などの本省外の重要ポストが含まれ、全体で約 600 となっている。

(注19)

これに対して、大臣キャビネはフランスに独特の仕組みである。大臣キャビネは王政時代に大臣の個人的側近として設けられたのが起源とされており、その後、その伝統が今日まで引き継がれ、充実してきた。現在、ポスト数の上限は、大臣キャビネで 10、担当大臣キャビネで 8 とされている。^(注20) 大臣キャビネのスタッフは自由任用であることから、大臣のネットワークを通じた人選が行われるが、多くは職業公務員が占めている。

3) 職業公務員が政治と職業公務員の橋渡しを担うという点では、フランスとドイツは共通しているが、身分保障の点では大きな違いがある。ドイツの政治的官吏の場合、一時退職となり、ほとんどの場合、そのまま退職するのに対し、フランスにおいては、職業公務員から高級職や大臣キャビネのスタッフに登用された場合、いつでもそれらのポストから免じられるが、公務員としての身分は保有し続ける。したがって、政権交代で、大臣キャビネのポストから去ったとしても、職業公務員としての身分は保持し、政府内のいずれかのポストで勤務を続け、次の政権交代で高級職やキャビネに返り咲きもありうるということになる。

4) 職業公務員は、他の国と同様、専門性に基づいて担当業務を遂行する。

これに対し、高級職は、ラインの責任者として、政権の目指す基本方針を踏まえつつ、職員を指揮監督し、政権を支えることとなる。

他方、大臣キャビネのスタッフは、大臣の側近として、政策立案に関する大臣の補佐、省内の調整、議会・マスメディア対策などの重要業務を受け持っている

5. 所感

このように各国は、それぞれの政治風土や官僚制度の伝統などを背景としながら、政府内の政官関係を築きあげてきている。政治的応答性、つまり政治の意図をどのように政府機構に浸透させるかという視点と、政治的中立性、つまり職業公務員が党派的な影響を受けることなく、専門性に基づき公正に業務を実施するという視点の均衡

点をどこに見いだすか、その均衡点をどう確保するか、各国ごとに国状にあった仕組みを導入しているといえよう。なお、政治的中立性の意味には、政権交代があった場合に、時の政権に忠実に仕えるということも含まれていることに留意しておく必要がある。

ところで、これら各国の仕組みを見て、改めて日本を振り返ると、日本はこれら4か国のシステムに類似した複数のシステムを導入しているようにみえる。

まず、内閣官房の政治任用者（内閣官房副長官、内閣危機管理監、内閣官房副長官補、内閣広報官、内閣情報官など）は、総理大臣のお膝元にあつて内閣を補佐するという点において、アメリカのホワイトハウス・スタッフとの類似性をみることができる。

次に内閣総理大臣補佐官、大臣補佐官は、総理大臣や大臣に対して助言する役割を担うという点において、イギリスの特別顧問と似通っている。

さらに、我が国の幹部公務員の人事に関する仕組みは、職業公務員の人事に対する政治的関与を強化するという点、身分保障に特例を加えているという点で、ドイツの政治的官吏、フランスの高級職などとの共通点を見いだすことができる。

我が国において、これらの仕組みの下で、政治的中立性と政治的応答性の均衡を図りながら、どのような政官関係を築いていくかが、引き続きの課題であろう。

Ⅲ 政官関係のあるべき姿

1. 政官の役割分担

(1) 政治家の本質は、選挙を通じて付与された国民の信任に基づき、民意をくみ取って国政を担うことにある。国民の思いに沿って政策を形成するに当たり、論理の緻密性の優先順位を下げ、国民にとって実利となる選択、あるいは国民に納得できる選択をすることがあるかもしれない。

他方、職業公務員は、専門性が拠って立つ基盤である。そして、行動の基本原則は中立公正性である。すなわち、時々の政権の下で、専門知識に基づき、政策の選択肢やデータを政治に提供し、決定は政治に委ねること、政策の執行を法令に基づき中立公正に行うことが使命である。

このような役割分担は、諸外国においても概ね共通しているといつていい。そして、政治家と職業公務員の結節点に政治任用者が存在しているという点も同様である。ただし、政治任用の範囲や形態は、上述のとおり国によって様々である。

(2) ところで、政治家と職業公務員の果たす役割については、我が国においても、既に基本的な合意がなされているといつていい。このことは、「政・官の在り方(平成 2012

年 12 月 26 日閣僚懇談会申合せ)」が示している。その概要は以下に掲げるとおりであるが、内容とともに現在の申合せに至る沿革にも留意しておきたい。

すなわち、この申合せは、第 2 次安倍政権において行われたものであるが、もともと、2002 年に小泉政権において同趣旨の申合せ(2002 年 7 月 16 日閣僚懇談会申合せ)が行われ、それが 2009 年に発足した民主党政権にも受け継がれ、民主党政権において多少の加筆修正がなされた後、概ね安倍政権に引き継がれたものである。したがって、現在の内容については、与党政権のみならず主要野党も含め、基本的に共有されているといえよう。

【政・官の在り方 (平成 2012 年 12 月閣僚懇談会申合せ) の骨子】

① 「政」は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者としての監督責任を果たし、また、国務大臣等(総理大臣、国務大臣、副大臣、内閣官房副長官及び大臣政務官をいう。)として、行政を担うとともに、「官」を的確に導き得る体制を構築する。

② 「官」は、国民全体の奉仕者として中立性、専門性を踏まえて法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる。

③ 政策の立案・調整・決定は、「政」が責任を持って行い、「官」は、職務遂行上の把握した国民のニーズを踏まえ、「政」に対し、政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する。

④ 「官」から大臣等以外の「政」への働きかけは、大臣等の指揮監督下にあつて、その示した方針に沿って行わなければならない。

⑤ 「政」と「官」は、役割分担の関係にあり、それぞれの役割分担に基づき一体として国家国民のために職務を遂行するとともに、それぞれが担っている役割を尊重し、信頼を基本とする関係の構築に常に努める必要がある。

(3) さらに、政官の役割分担については、現在の政権与党である自由民主党も民主党政権下の 2010 年 6 月、「真の政治主導の実現に向けて(自由民主党政務調査会)」を発表し、その中で、政府内での政治家と官僚の役割について、大要次のとおり述べている。これらは、上記の閣僚懇談会申合せと共通する理念に立っているといえよう。

【政府内での政治家と官僚の役割分担—「真の政治主導の実現に向けて」より—】

① 政治家の役割

- ・政務三役等として政府の構成員となった政治家は、政治主導による政策運営を行うことが最大の課題であり、「政策決定の責任者」として、重要な政策決定を自ら行うだけでなく、官僚を適切に使いこなす「官僚の管理・監督責任者」としての役割も求められる。
- ・官僚を使いこなすとは、政治家が官僚の一切を支配することを意味するものではない。公務員の中立性は尊重されるべき。

② 官僚の役割

- ・他方、官僚は、中立・客観的な立場で時の政権運営を支えることがその職務である。
- ・官僚には、政治家が政策決定をするに際して、行政の専門職として客観的な判断材料を提示するとともに、決定された政策を忠実に遂行することが求められる。
- ・その決定された政策について国民に説明責任を果たすとともに、それによる結果責任を負うのは、官僚ではなく、政治家である。

(4) このほか、政権内の政治家と公務員の関係については、「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範（2001年1月6日閣議決定）」において次のとおり定められている。

- ・国務大臣等（総理大臣、国務大臣、副大臣、内閣官房副長官及び大臣政務官をいう。）は、国家公務員法等の趣旨を踏まえ、国民全体の奉仕者として政治的中立性が求められている職員に対し、一部の利益のために、その影響力を行使してはならない。
- ・国務大臣は、職員の任命権を一部の政治的目的のために濫用してはならない。

(5) 上記のとおり、「政・官の在り方」、「真の政治主導の実現に向けて」は、「選択肢の提示」や「判断材料の提示」を「官」の職務としている。そこで、この点に関して、1点、確認しておきたい。それは、検討段階において「政」が選ぶようとしている方策に対して、官の側からその実務経験や専門的な知見に基づき慎重意見を述べることは、言うまでもなく認められるということである。むしろ、状況に応じてそれが求められるとっていい。他方、政治により政策決定が行われた後は、その政策を法令に従って真摯に実施しなければならないことはもちろんである。

2. 政治と公務員人事の関係

最後に、政治と公務員人事の関係について、どう考えるべきであろうか。まず、基本的な仕組みを確認しておこう。

- (1) 職業公務員の任命権は、内閣総理大臣、各省大臣など、政治家が保有している。

(注 21)

(2) 職業公務員の人事は、メリット・システムの原則に基づく。すなわち、採用は原則として、公務員採用試験に基づき行われる。また、昇任は人事評価に基づき能力・適性を判断して行われる。

(3) 職業公務員には厳格な身分保障が行われ、免職や降任は勤務成績不良などの要件に該当した場合にのみ行われる。また、免職などの処分について不服がある場合は、人事院に申し立てることができる。

(4) 他方、幹部公務員については、総理大臣・官房長官による適格性審査や任命権者との任免協議といった一元管理の仕組みが導入されている。さらに、幹部公務員については降任の特例も設けられている。

この仕組みのうち、政官関係という観点で焦点となるのは、もちろん(4)の幹部公務員に関する仕組みである。このうち、幹部人事一元管理は、縦割り行政の弊害を排除するとともに内閣による戦略的な人事を行うといった要請に応えるものとして導入されている。^(注22)ただし、あくまで、メリット・システムの原則が適用される中で適切に運用されることにより、政と官がそれぞれの持ち味を生かすことが重要であろう。

また、幹部公務員の降任の特例は次官級、局長級の人事に弾力性を持たせることを趣旨としている。これも恣意的な運用にならないよう、慎重な考慮を行うことが肝要であろう。

1に掲げた「政・官のあり方」、「真の政治主導の実現に向けて」及び「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」(大臣等規範)はいずれも、公務員の政治的中立性を重視しており、さらに、大臣等規範は任命権の濫用について戒めている。

いずれにしても、専門性に裏打ちされた高い能力を有し、全体の奉仕者としての使命感を備えた行政官にはその力を振るえる場を提供することが重要である。同時に行政官の側も自らの使命を再認識し、政権の基本方針に従いつつ、時に政治に対して専門的立場からの見解を表明するとともに、定まった政策には従うという姿勢が求められよう。この問題については、総論としては答えが出ているとあってよく、日々の取組において、政と官が連携、協力してそれぞれの役割を実践していくことが肝要である。

[注]

(注1) ‘Confirmation process for Joe Biden’ s Cabinet nominees’

https://ballotpedia.org/Confirmation_process_for_Joe_Biden%27s_Cabinet_nominees (情報取得：2021. 3. 25)

- (注 2) 人数の出典は、Us. House of Representatives / Committee on Oversight and Reform ‘United States Government Policy and Supporting Positions’ (2020)
<https://www.govinfo.gov/plum-book> (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 3) 国務大臣は、正確には、各省大臣、内閣府特命担当大臣、内閣官房長官、国家公安委員長に就任するほか、現在は、復興大臣、東京オリンピック・パラリンピック競技担当大臣、2025 年日本国際博覧会担当大臣が存在する。なお、各省大臣等が内閣府特命担当大臣を兼務する場合もある。
- (注 4) 正確には、国家公安委員長や復興大臣等にも秘書官がそれぞれ 1 名置かれる。
- (注 5) 2014 年の国家公務員法改正の基本理念等を示す国家公務員制度改革法（平成 20 年法律 68 号）第 5 条第 2 項参照。
- (注 6) 濱野雄太（2018 年）「イギリスの議会質問制度」国立国会図書館・調査と情報（No. 1028）8 頁
- (注 7) 諸外国の政官関係に関する記述については、2003 年度人事院年次報告書、村松岐夫編著「最新公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて」、村松岐夫編著「公務員人事改革—最新米・英・独・仏の動向を踏まえて」を参考にした。
- (注 8) 選挙の勝利に貢献した支援者に政府のポストに任用する慣行で、19 世紀後半に弊害が大きくなり、職業公務員制度の導入につながった。
- (注 9) 人数の出典は（注 2）と同じ。
- (注 10) 閣内大臣、閣外大臣、政務次官の人数の出典は、UK. Government ‘Ministers’ (2020)
<https://www.gov.uk/government/ministers> (情報取得：2021. 3. 25)
 政務秘書官の人数の出典は、UK. Government ‘LIST OF PARLIAMENTARY PRIVATE SECRETARIES OCTOBER 2020’
<https://www.gov.uk/government/publications/list-of-parliamentary-private-secretaries> (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 11) 特別顧問の人数の出典は、UK. Government ‘ANNUAL REPORT ON SPECIAL ADVISERS’ (2020)
<https://www.gov.uk/government/publications/annual-report-on-special-advisers> (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 12) 特別顧問の職務権限等の出典は、UK. Government ‘CODE OF CONDUCT FOR SPECIAL ADVISERS’ (2016)
<https://www.gov.uk/government/publications/code-of-conduct-for-special-advisers> (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 13) 大臣規範の出典は、UK. Government ‘MINISTERIAL CODE’ (2010)
<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>
 (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 14) 国家公務員規範の出典は、UK. Government ‘THE CIVIL SERVICE CODE’ (2015)
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code>
 (情報取得：2021. 3. 25)
- (注 15) ドイツの連邦大統領は、連邦会議（下院議員全員と各州議会代表で構成）において選出される。
- (注 16) 業務によっては、官吏と公務被用者の境界は、必ずしも明確でなく、流動的とされている。

る。村松岐夫「公務員人事改革」148 頁

(注 17) 村松岐夫「公務員人事改革」170 頁

(注 18) 越石圭子 (2020)「公務員の専門性—ドイツにおける政治と行政の協働関係—」人事院月報 854 号。31～32 頁

(注 19) 村松岐夫「公務員人事改革」228 頁

(注 20) 同上書 229 頁

(注 21) ただし、外局の職員の任命権は、非政治家である外局の長官や委員長（ただし、国家公安委員長は国務大臣）が有する

(注 22) 森園幸男他「全訂版・逐条国家公務員法」440 頁・441 頁、658 頁

[引用文献]

- ・「人事院年次報告書」(2003)
- ・村松岐夫編著「最新公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—」学陽書房 (2008)
- ・村松岐夫編著「公務員人事改革—最新米・英・独・仏の動向を踏まえて—」学陽書房 (2018)
- ・森園幸男、吉田耕三、尾西雅博編著「全訂版・逐条国家公務員法」学陽書房 (2015)
- ・越石圭子(2020)「公務員の専門性—ドイツにおける政治と行政の協働関係」人事院月報 854 号。
- ・濱野雄太 (2018)「イギリスの議会質問制度」国立国会図書館・調査と情報 (No. 1028)