

機関番号：32644

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2010

課題番号：21730124

研究課題名（和文） 公務員制度における「政治任用」と政官関係：国際比較分析

研究課題名（英文） The Political Appointment System and the Relationship between Politics and Administration in the Civil Service from Comparative Perspective

研究代表者

出雲 明子（IZUMO AKIKO）

東海大学・政治経済学部・講師

研究者番号：10510076

研究成果の概要（和文）：

本研究は、国際的にも多様な概念である「政治任用」について、日本を含めた国際比較研究に資する目的から、政治任用が盛んなアメリカ合衆国とフランスの実態を明らかにした。政治任用において、全く何らの規制もなされない形態は例外であって、議会による承認、中央人事行政機関による承認や量的規制、ネットワークによる事実上の影響力の行使などの関与がなされることを示し、規制を通じて政治任用の段階が形成され、その概念が多層化していることを指摘した。

研究成果の概要（英文）：

The concept of political appointment has been diverted among countries, but it is a surely perceptive to see a relationship between politics and administration. This research defines the concept of political appointment in the United States and France analyzing the extent of the statutory and practical regulations to the appointment. The political appointment literally means that officials are appointed only because of political loyalty to the appointing officer without regulations. In this research, it is revealed that these pure kinds of appointment are rather exception in two countries, and there are the mechanisms to regulate the appointment. The mechanism differs in these two, but there are some similarities in the followings: the approval by the congress, qualitative and quantitative regulation by the central personnel management institution, and practical regulation by bureaucratic network. The concept of political appointment is layered along with the regulation shading, and this definition suggests the issues of the civil service reform in Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	500,000	150,000	650,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：行政学

科研費の分科・細目：政治学、行政学

キーワード：資格任用、人事行政、執政の補佐機構、キャビネ、上級公務員制度、民主的統制、政と官、公務員の政治的応答性

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) わが国での政治任用の拡充に向けた動き

小泉純一郎における経済財政諮問会議における民間議員の活用や、安倍晋三内閣における内閣法改正の動き、国家公務員制度改革基本法の制定などの契機がありながらも、2009年の政権交代は、わが国の政官関係に大きな影響を与えた。政権交代に伴って、国家戦略室の設置、基本法に基づく公務員制度改革が本格化し、なかでも公務員制度においてより政治任用を強化しようとする動きが進展している。政治任用を拡充しようとする動きは、1990年代後半からの継続したものであるが、政権交代以降は、きわめて差し迫った公務員制度改革上の課題として浮上した。

しかし、上記に述べた様々な改革手法は、内閣あるいは内閣総理大臣（以下ではこれを執政として総称する）のリーダーシップを強化しようとする手法であり、政治任用はこれらの一つである。執政のリーダーシップを高める組織形成や、組織間の連携などと一体となり、政治任用はリーダーシップを高める役割を果たしている。しかし、ゆえに政治任用はこうした方法のなかに埋没する性質を持つため、理念先行で論じられてしまい、政治任用をどのように定義するのか、また、どのように制度設計するのかが、研究上の課題となっていた。

### (2) 諸外国での政治任用に対する規制の動き

わが国で政治任用に対する期待が高まるのとは相反して、政治任用が進展しすぎたとの意識を持つ先進国の一部では、政治任用をどのように規制するのかを議論する動きがある。

たとえば、イギリスの労働党政権は、前保守党政権時代と比べて政治任用者（イギリスでは特別顧問がそれにあたる）を倍増させた。さらに、イラクにおける大量破壊兵器に関する政府の情報管理をめぐる、特定の特別顧問が政策形成を歪めたとの事件も生じた。そうした数的かつ政策形成上の影響力の増大への批判から、特別顧問をさらに削減し、公的任用全体への規制を強めようとする議論が生じ、それを内容の一部とする憲法改革・統治法（2010年）が制定されている。

さらに、本研究が現地調査の対象としたフランスでも、伝統的に政治任用を活用した統治構造を持つ国でありながら、政治任用の透明性をできるだけ高めるために、高級職（閣議決定によって大統領により任命される）を任命する場合に、議会が反対しないことを必要とする憲法改正が2008年に行われている。

このように、わが国では今後政治任用をどのように導入していくかが議論になってい

るが、政治任用をある程度長く経験している先進国では政治任用への規制が導入され始めているという現状がある。

## 2. 研究の目的

上記の背景を受けて、本研究は、以下の3点について明らかにすることを目的としている。

### (1) 諸外国の政治任用の実態と概念の定義

先進国における政治任用の法的・制度的根拠、および政治的条件を明らかにしたうえで、政治任用の概念を定義することを目的とする。

### (2) 職業公務員との間の役割分担

政治的中立性を確保すべき職業公務員と、政治的応答性を確保することが求められる政治任用者が、どのように役割分担し、公務員制度のなかで両者がどのように位置づけられているのかを明らかにする。

### (3) 政治任用への規制

今後わが国で政治任用を大幅に導入しようとする場合には、政治任用に対してどのような法的あるいは運用上の規制をするのかに関する制度設計が必要となる。その制度設計を念頭において、諸外国における政治任用への規制の方法を分析していく。

## 3. 研究の方法

アメリカ合衆国の連邦公務員とフランスの国家公務員について、文献調査と現地でのインタビュー調査を実施した。

初年度のアメリ合衆国での現地調査では、政治任用に関する最新の一次資料を収集するとともに、政治任用に関する研究者2名および実務者1名に対するインタビュー調査を実施した。研究者としては、ヴァンダービルト大学のDavid E. Lewis教授、ジョージ・メイソン大学のJames P. Pfiffner教授を訪ねた。実務者としては、連邦人事管理庁の担当者を訪ねた。

具体的な調査事項として、両教授に対しては、アメリカ合衆国の各省庁の政治任用に関するインタビュー調査に関する最新の情報、政治任用に関する評価、さらには訪問当時議会に提出されていた政治任用に関する数的制限に関する法案（不成立）について参考人とした述べた議論と世論などについて、詳細な説明を受けた。また、日本の政権交代を受けた政官関係の変化や政治任用の歴史的展開について、自らの研究発表を行い、比較軸に関する議論を行った。

連邦人事管理庁は、アメリカ合衆国の省庁

が、おおむね課長相当級より下位の官職に政治任用を行おうとする場合に、その承認を行う役割を担っている。その実務担当者に対して、実際に各省庁からどのような申請がなされ、どのような基準に基づいて承認が行われるのかを調査した。実際には、文書上の形式が整えられれば人事管理庁は承認しなければならないということになっているが、形式的にその政治任用者が担う職務や給与に見合う資格を有するかどうかを説明しなければならない。

二年度目（最終年度）にはフランスを訪問し、インタビュー調査を実施した。具体的には、国立行政学院（ENA）およびそのOB会組織、首相府事務総局、公務員省行政公務員総局の実務担当者、さらに、パリ政治学院の Luc Rouban 教授を訪問した。

具体的な調査事項として、国立行政学院では、そこでの教育課程と政治任用者の養成との間にいかなる関係があるのかについて、多面的に調査した。同学院OB会組織では、大臣官房（キャビネ）を中心とする政治任用のあっせんに関して、OB会および省庁におかれているOB会の支部がどのように関与しているのかについて調査した。

首相府事務総局に対しては、フランスの中央省庁に平行的に組織されている大臣官房と事務総局について、その役割分担と政治任用上における相違、さらに政治任用に首相府がどのように関与しているのかを調査した。公務員省行政公務員総局に対しては、主に政治任用となる直前の中間的な職位の国家公務員に関する人事管理の実態と同総局の役割について調査した。

Rouban 教授に対しては、フランスの政治任用に関する外部からの評価に関する議論と、サルコジ政権成立以降の変化、日本との比較の視点について質問し、議論を行った。

#### 4. 研究成果

以下、本研究の成果について、先に述べた3つの研究目的がどの程度明らかになったかという点から述べる。

##### (1) アメリカ合衆国

###### ①政治任用の実態と概念の定義

アメリカの局長級以上の公務員は、原則として大統領による政治任用により就任する。これらのうち、省庁公務員の最上位にあたる長官、副長官、次官、次官補など約550の官職は、議会上院の承認のもとで、大統領が任命することとなっている（一般に、PAS官職と呼ばれる）。逆に、大統領を直接補佐するホワイトハウスのスタッフの任命は、原則として議会上院の承認を要しない。

これらの幹部よりは下位にあたるが、各省

庁で具体的な政策形成にあたる上級管理職（SES）は、約1割の政治任用者と約9割の職業公務員とで構成される。逆にいえば、SES官職への政治任用は、省庁全体で1割以内という法定がなされている。SESは、1978年の公務員制度改革法によって創設された幹部公務員群で、約7000人からなる。SES官職は、本研究のインタビュー調査の対象であった人事管理庁が各省庁からの要望と自らの評価を照らし合わせてその数を割振り、各省庁が業務に応じて特定の職をSES官職として位置付ける。したがって、各省庁で一律になっているわけではない。

SES官職に就任する者は、すでにSESとなっている職業公務員と、外部からの政治任用者に分かれるが、政治任用には、上記の政府全体で1割以内に加えて、個別の省庁内で25%以内という制限がある。これらの数的制限に合致していれば、それ以上の人事管理庁あるいは議会などからの規制は加えられていない。

さらにSES官職より下位に相当する一般職についてである。一般職は原則としてメリット・システム（競争試験による採用、任用）に基づくが、例外的に、高度の機密保持が求められる場合や政策決定に関与する官職と認められた場合には、政治任用が可能である（一般にスケジュールC官職と呼ばれる）。その数は大きく変動するが、2004年時点のデータでは約1600人が認められている。政治任用者は、基本的には、各省庁の幹部として執政の補佐を担うことを役割とするため、比較的下位にまで政治任用を認めているのは、アメリカの大きな特徴である。このスケジュールC官職は、先に述べた人事管理庁による手続きに基づいて、予定者の資格や給与も含めて同庁の承認を受ける。

アメリカにおける政治任用は、このように多様であるが、実際に「政治任用」としてイメージされる制約のない形態での任用は、ホワイトハウスのスタッフに限られているともいえる。したがって、アメリカの政治任用概念は、その規制の強度と性質において、そのレイヤーによって定義することが可能である（規制との関係で③で述べる）。

###### ②職業公務員との間の役割分担

上記のように、SESにおいては、その役割のほとんどを職業公務員が果たすべきとの認識から、政治任用が1割に制限されている。また、一般職についても、その職務上の役割から、政治任用者が担うべきことを省庁の側で説明されなければならない。このように、政策の決定を担うべきPSA官職、政策の実施を担うべきSES官職および一般職という大きな区分けがなされたうえで、政策の実施においては政治任用者

ができるだけ制限される制度設計がなされている。

### ③政治任用への規制

アメリカ連邦政府の政治任用は、その規制の強度と性質に応じて、次のように分類が可能である。

A. 規制のないホワイトハウススタッフ
B. P S A 官職に対する議会上院による承認＝「民主的統制」に基づく規制
C. S E S 官職に対する法律上の上限設定＝量的規制
D. スケジュールCに対する人事管理庁による承認＝職務上の役割に基づく規制

このように、アメリカの政治任用は、原則として最上位から下位に至るまで認められているが、政治的リーダーの自由裁量で任命することができる政治任用は限定的であり、民主的原理に基づく高度の規制とともに、政策の実施においては、職業公務員との関係において、量的にあるいは職務の役割上の規制がなされているといえる。すなわち、政治任用者に求める役割が、職業公務員との間において明確に位置づけられていることを指摘することができる。

ただし、本研究は、政治任用に対する規制の観点から調査を行ったため、必ずしも政策形成において、政治任用者がどのような役割を果たしているのかのケーススタディに至ることができなかつたため、今後の課題として認識している。

## (2) フランス

### ①政治任用の実態と概念の定義

フランスの政治任用は、キャビネ職員と高級職という二つによって構成される。

まず、大統領府、首相府さらに各省に、大統領、首相、各大臣を直接補佐する組織として大臣官房（キャビネ）がおかれている。このキャビネの設立とそこで働く公務員に関する法的根拠は明確に存在しておらず、慣行で運営されている。しかし、その役割は極めて重要で、各府省の政策形成の中心を担う。大統領府および首相府のキャビネは、比較的大規模であるが（50名から70名程度）、各省のキャビネは数名から40名程度まで幅がある。

キャビネに対する任命に関するルールはないが、キャビネ職員の着任と離任に際してはデクレが発せられ、首相あるいは大臣が署名することとなっており、さらに、現在の首相はキャビネの最大人数を定めているなど、一定の関与もある。また、国会における監査ではその給与も公開されている。

給与水準については、例えばイギリスの特別顧問ではそれが高水準であることへの批判があるが、フランスでは、公務員時代の等級に基づいて支払われるか、公務外部から採用の場合、事務総局から職歴を勘案した一定の水準が示されるため、過度に高額となることはないようである。

任命に関するルールは慣行によるため、そのプロセスはこれまで明らかではなかったが、本研究におけるエナOB会組織へのインタビュー調査でその実態が明らかになった。キャビネ職員の任命には、前大臣（以下、大統領、首相、大臣という場合に、便宜上大臣と述べることもある）の意向が大きく働く場合があるという。

キャビネ職員は、原則として大臣の交代によって交代する。その後、キャビネ職員は、自ら再就職先を探すこととなる。それを第一に支援するのは自らを任用した大臣である。大臣は次の大臣に対して、キャビネ職員の再就職の支援を願う文書を委ねることが多い。この文書の効力は、政権交代の有無によって大きく異なるが、前任の大臣の政治力が大きければ政党を超えた影響力を持ちうる。こうした場合には、引き続き当該キャビネあるいは大臣の紹介に基づく他府省のキャビネで勤務することとなる。

次に再就職を支援するのは、国立行政学院の卒業生に限られるものの、同学院のOB会である。各府省には同学院OB会の支部があり、大臣の交代に伴うあっせん活動を行う。このあっせん活動の強弱は、各府省に存在するコール（各職員の人事管理の単位）によっても異なる。上記のように、大臣の政治力が弱い場合には、官僚からの圧力が強く寄せられる。

キャビネ職員は、一般的には慣行のもとで大臣が自由に任用することができるものと考えられてきた。しかし、実際には、前大臣の影響力、コールの影響力、大統領府キャビネからの影響力、首相府キャビネからの影響力、官僚のネットワークからの影響力、知人などからの影響力など、様々な影響力に基づくネットワークで決定されているのが実態である。大臣が事実上任用することができるのは、官房長および参事官程度との認識がある。結果として、その多くが職業公務員出身者から構成されることとなっている。

このような職業公務員出身者は、新たに他のキャビネなどに再就職先が得られなかった場合、職業公務員に戻ることが保障されている。しかし、インタビューによれば、官房勤務経験という「政治色」がキャリアに付されることとなり、重要な官職から外されることも少なくないという。近年は、キャビネ職員の任用も、影響力の強弱よりは、

職業公務員の専門性に基づいて行われることが増えているため、そうした「政治色」が問題とされるケースは減少傾向にあるという。

フランスでは、キャビネ職員以外にも高級職と呼ばれる官職が政治任用に相当する。高級職には、主に本省の総局長および局長、大使、地方長官を含む 10 の官職が該当する。高級職は、共和国憲法第 13 条において、大統領が任命するものと定められている。キャビネ職員は憲法上の存在ではないため、運用上の政治任用職となっているのに対して、高級職は憲法上大統領による政治任用職として位置づけられている。高級職に対しては、2008 年の憲法改正において、「共和国大統領は、両院の委員会での反対票の合計が、投じられた票の少なくとも 3/5 に達した場合には、任命をすることができない。」という条文が追加されたことによって、議会による一定の承認が求められることとなった。ただし、2011 年 2 月現在、その執行令が制定されておらず、準備段階となっている。

高級職の任用は、制度上は大統領による任命となっているものの、実際には、各府省の職業公務員の昇進の形態で任用が行われる。ただし、例えば中央省庁の総局長の任命においては、当該省庁の官房長、首相府の官房長、事務総局長、大統領府の官房長という 4 者の調整を経て、閣議で決定される。閣議段階では調整済みのため、その場で拒否されることはないが、4 者による調整の場では、政治的理由から調整が難航する場合もあるという（首相府でのインタビュー調査より）。比較的技術分野であれば順調に進むことも多いが、現政権の課題となっているような政治的に重要な政策を担当する総局長の場合には、首相や大統領の官房長の影響力が強くなるという。

また、近年、地方長官の任用について、これまでは約 4/5 が地方長官コールに所属する職業公務員であり、残りの約 1/5 がそれ以外の外部者であったのが、2009 年以降コール出身者は 2/3 となり、外部者が 1/3 に広がっている現状があるという。外部者とはいっても、他府省での勤務経験をもつ職業公務員の場合もあるが、コールに基づく職業公務員の固定的な任用が流動化している実態がある。

以上のキャビネ職員および高級職以外の公務員は、メリット・システムに基づく採用、任用が行われている。高級職の下位に位置する高等行政官群（課長級相当）は、首相府事務総局の法律上の管理のもとにあり、首相の署名のもとで任命される。高等行政官群への任用には、法的に、特別なコールに所属していなければならないとか、当該コールに 8 年以上在籍していなければならないなどのルールがあるため、外部からの任用は困難とな

っている。こうした各府省の高等行政官群の任用に関する手続き上の審査を行うのは、公務省行政公務員総局の役割の一つとなっている。

なお、高等行政官群より下位の職位の採用、任用は各府省に委ねられている。

## ②職業公務員との間の役割分担

各府省には、キャビネに対応する形で、事務総局がおかれている。本研究でインタビュー調査を実施した首相府では、キャビネが政治的使命を負い、事務総局が行政的使命を負い、それぞれの分野で関連部局との連携を行うことが説明された。事務総局は、閣議の進行管理、法律や各種任命について閣議にかけることのできる完成度となっているかどうかの判断、デクレの採択や発表など政府の活動が機能することを保障する役割を果たしている。また、内閣あるいは各府省に対する法律顧問としての役割を果たし、政府の合法性を担っている。

キャビネの間では、緊張関係となることもあるが、キャビネは事務総局および各局の協力を得ることなくして政策を遂行することができない、すなわち資源を依存しているため、できるだけ協力関係を築くことができるようキャビネ側の努力がなされるのが一般的である。また、個別の事情として、キャビネ在職者の多くは職業公務員出身であり、場合によっては、将来職業公務員に戻らなければならないという制約もある。キャビネと各局との間で緊張関係が生じた場合に、調整を行うのもまた事務総局の役割である。

したがって、キャビネと事務総局および各局の間には、意識される役割分担が存在している。しかし、人材が共通しているという事情もあり、その区分けにあいまいな点も存在している。その点は、主に外部から採用されるアメリカのケースとは異なる点である。

## ③政治任用への規制

フランスの政治任用への規制は、制度的というよりは実態的である。しかし、ともに大統領および首相が強く関与する形態となっており、アメリカよりもその規制の段階は弱いものと思われる。

A. キャビネ：原則任命権者（大統領、首相、大臣）が自由に任命することができる。デクレによる任命であり、首相による数的制限なされるなど、限定された規制が加えられている。ただし、職業公務員のネットワークに事実上拘束される。

B. 高級職：任命権者の大統領が制度上自由に任命することができる。政治任用者たる官房長（キャビネの長）も関与する。ただし、専門性の観点も重視される。近年、議会によ

る関与が準備されている。

### (3) 日本との比較および総括

以上、アメリカ合衆国およびフランスの政治任用の実態、職業公務員との役割分担およびその規制のあり方について、文献調査と現地調査をもとに明らかにしてきた。

両国の政治任用の実態をわが国との比較において考えた場合、わが国において政治任用を拡充するうえでは、以下の点に関する検討が必要となる。

- ①政治任用の概念は、多様化の傾向にあり、わが国においても、「政治任用」を単一的にみる視角では、その幅をとらえることができない。本研究は、それに代わる視角として、政治任用への規制の濃淡による政治任用の概念の多層化を示した。
- ②政治任用者が、政治と行政のあいだのインターフェイスを形成する以上、国会、内閣総理大臣あるいは内閣、第三者機関と制度担当省庁という3者が、どのように関わるのかに関する議論が不可欠である。したがって、公務員制度のみならず、政治と行政組織に関わる大規模な制度改革となる。
- ③これらのうち、議会による承認を導入する場合には、既存の国会同意人事との関係での整理が必要となる。
- ④内閣総理大臣あるいは内閣が関与する場合には、閣議での扱いが問題となる。また、内閣総理大臣あるいは内閣がどの程度候補者そのものを承認の対象とするのが問題となる。
- ⑤第三者機関と制度担当官庁が関与する場合には、官職の承認とするのか、候補者の承認とするのかによる違いが生じ、④あるいは⑤いずれの場合にも、承認を導入すれば、政治任用者が果たす役割と職業公務員が果たす役割の区分けが必要となる。
- ⑥政治任用の規制の濃淡をつける場合には、現行の各省事務次官以下すべての一般職の任命権者を各省大臣とする仕組みの検証が求められる。
- ⑦政治任用が進展する場合には、外部社会との（アメリカ）あるいは公務員制度の内部（フランス）におけるネットワーク化が進展する。そうしたネットワークに対する評価が求められる。

### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ①出雲明子「英国の政官関係と政治任用」『地方公務員月報』、査読無、第559巻、2010、2

-13

- ②出雲明子「イギリス公務員の給与決定と労使交渉 - 分権下の公務員制度における統合的機能の考察 - 」『季刊行政管理研究』、査読有、第133号、2011、32-48

〔学会発表〕（計1件）

- ①出雲明子「戦後日本の政治任用—政官のインターフェイスをめぐる制度設計—」、日本行政学会2010年度研究会、2010年5月22日、於日本大学

〔その他〕

ホームページ等

<http://jglobal.jst.go.jp/public/20090422/200901003767701893>

### 6. 研究組織

#### (1) 研究代表者

出雲 明子 (IZUMO AKIKO)  
東海大学・政治経済学部・講師  
研究者番号：10510076

#### (2) 研究分担者

なし

#### (3) 連携研究者

なし