

フランス大臣官房制度の日本に対する適用可能性について

増 田 正

A Possibility of Applying the French Ministerial Cabinet System to Japan

Tadashi MASUDA

要約

近年わが国では行政改革が最重要課題となっている。これに付随して、政治・行政関係を政治主導に改めようとする議論が起こっている。政治・行政関係の古典的な二分法を採れば、政治主導を実現するためには、政府内部において政治家の量的拡大を図ればよいことになる。この解決法はイギリスモデルとして知られている。しかし、筆者には、政策形成における官僚優位が顕著であるわが国において、この解決法は適切ではないように思われる。官僚優位国家における政治主導の実現のためには、フランス流の大臣官房制度（フランスモデル）が有効である。この仕組みでは、政治家にして行政機構のトップである大臣（首相を含む）は、政治任用される固有のスタッフを使って、政策形成のイニシアティブと権力の自律性を確保できるのである。わが国にフランス流の大臣官房制度を導入するにあたっては包括的な枠組みの検討が必要だが、すでにわが国でも内閣府の設置にあわせ内閣官房の拡充などが一部実現されている。さらに各省庁を含めた本格的な導入を検討してみる必要があると思われる。

Nowadays in Japan, the administrative reform is one of the most important issues. In this issue, it is discussed how we could stabilize the political leadership in a framework of politico-administrative relations. According to the theoretical dichotomy between politics and administrations, increases in the number of politicians within the government naturally leads to a strengthened political leadership. We know this solution as the Westminster(British) model. However I think that it is not adequate to Japan, as Japanese bureaucracy virtually dominates political parties in the policy making process. In those countries having a dominant bureaucracy,

I consider the French ministerial cabinet system (the French model) as most effective. In this system, a minister as the top of the administration, who is also a politician, can hold more initiative of policy making and autonomy of the power by one's personal staff of political appointee. In order to introduce such into Japan, we need to consider the framework of the government system as a whole. Nevertheless, in the founding of the Cabinet Office (Naikaku-hu), the increase of the cabinet secretariat (Naikaku-kanbo) has been partially realized already. Moreover we need to consider the general introduction of the French model into other government ministries and agencies.

はじめに

近年わが国では、行政改革が国家の最重要課題に位置付けられるとともに、実際に多大な変革がなされてきた。例えば、中央省庁の再編成や地方分権一括法の制定は、システム改革の進展を示す具体的な成果である。こうしたシステム改革と連動して、新しい政治・行政関係（政官関係）を構築しようとする様々な議論もまた展開されてきた。その議論の特徴は、時代の閉塞感が強まりつつあることも手伝って、おおむね統治システムを政治主導に改編し、行政の役割を縮小化ないしは限定化しようとするものであることが多くなっている。これまで政治の復権といえ、第一に族議員の台頭が想起され、部分利益に奉仕する政治という悪しきイメージばかりが強調されてきたが、ここにきて官僚機構全体に対する国民全体の不信感や転換期を迎える社会の要請によって、行政に対する政治主導の実現が急速に求められるようになってきている。なかでも、行政トップに君臨する政治家（首相、大臣、知事、市町村長）に対する期待の高まりは非常に大きい。

現代行政学の標準的な理解にしたがえば、政治・行政関係を古典的な二分論によって把握することは、いまでは知的作業の便宜的な図式、あるいは規範的図式としての有用性しかをもちえていない。現実には、各国固有の制度的配置のもとで、政治と行政の協働作業が定式化され、程度の差こそあれ、あらゆる統治システムにおいて両者の機能的融合と相互浸透化が進展してきたのである。それにもかかわらず、我々は意識的にしろ無意識的にしろ、政治・行政関係を古典的二分論に基づくトレード・オフの関係として捉えることが少なくない。こうしたトレード・オフ的見解にたてば、政治主導の統治システムを確立するためには、相対的な意味で、政治の拡大化と行政の縮小化が求められることになる。この見解では、政治と行政の間の仕切りは非常に明確にされており、政治的機能は政治家に、行政的機能は行政官（官僚）に割り当てられていると見なされる。そのため、政治を強化する最も単純な方法は、政治家の数を増やし、量的な政治の影響力を拡大化することであるとされる。

例えば、政治主導を実現するための方策として、イギリスをモデルとして、政府内部に多数の政治家を送りこむアイデアが繰り返し提唱されてきた¹⁾。わが国の政務次官職は、これまで当選回数

の低い、若手の政治家に充てられてきたため、ごく少数の例外をのぞけば、事実上意味のないポストであると揶揄されることが多かった。こうした状況を改め、政府内部における政治のプレゼンスを高めるために、政務次官を臨時的に増員した後、副大臣と大臣政務官のポストが新設されたのである。これまで政府内部においては、政治を代表する立場としては、行政長官にして政治家（執政官）である閣僚しか存在していなかった。閣僚が単独であるのに対して、官僚機構は膨大な人材を抱えていることもあり、政治の量的な劣位は明らかであった。従って、表面的には副大臣と大臣政務官のポストを新設することは非常に理にかなっているように見えるかもしれない。

確かにイギリスでは、政府と与党を一体化させることによって、行政に対する政治の関与を保障している。だが、政治の機能強化をねらって、行政府内部に政治家を送りこむことは、あらゆる統治システムに対して常に有効であるわけではない。イギリスの統治システムが政治主導のフォーマットで作動しているのは、弱い官僚制の伝統が維持されているからにほかならない。また、ここでは、政治・行政関係の二分論的モデルが比較的良好に当てはまり、政治家と行政官の役割区分ははっきりとしているといわれる。したがって、政治の量的なプレゼンスの増大が、政治主導の統治システムを必然的に生み出しているのではないことに注意する必要がある²⁾。

フランスでは、「大臣官房」(cabinet ministériel) と呼ばれる政治・行政の接合点が、政策形成において重要な役割を果たしている。そこでは政治と行政の機能は高度に融合しており、政治の量的劣位は行政官を中心とした閣僚のスタッフによって補われている。つまり、政治家のリーダーシップを強化するために行政官を活用している一方で、政治家は閣僚の補助的スタッフとしては登用されないのである。大臣官房のスタッフは、行政官としてよりもむしろ閣僚の個人的スタッフとしての色彩が強い。フランスの大臣官房制度は、同国が強い官僚制を誇っていることを考え合わせれば、わが国の政治主導を実現するために、大いに参考になると思われる。以下の章では、行政官を活用した政治主導を実現している事例として、フランスの大臣官房制度の実際について紹介し、あわせてその制度の作動条件について考察してみたい。

政治・行政関係のインターフェイス

国民から選出された政治家と政権に従属する行政機構を接合する部分が、政治・行政関係（政官関係）のインターフェイス部分である。赤間祐介は「政党システムが利益の表出・集約に果たす役割」と「官僚制組織の合理化戦略」を軸として、国家レベルの主要な政官関係を四つに類型化した³⁾。

- ①フランス、ドイツ:(政党の役割志向) 政党動員志向 × (官僚の役割志向) 組織志向
- ②戦後日本:(政党の役割志向) 多元主義志向 × (官僚の役割志向) 組織志向
- ③イギリス:(政党の役割志向) 政党動員志向 × (官僚の役割志向) 専門職業志向
- ④アメリカ:(政党の役割志向) 多元主義志向 × (官僚の役割志向) 専門職業志向

以上の類型化では、政党の役割志向に関しては、「政党が社会的亀裂を動員して利害を集約し政策パッケージ化する場合」を「政党動員志向」、「政党も利益集団・官僚制・マスメディアなどと並ぶ政治的アクターの一つとして活動し多面的な過程で利益の集約と政策形成がなされる場合」を「多元主義志向」と呼んでいる。

一方、官僚の役割志向に関しては、シルバーマンの分類に準拠して「公職任命の基準である専門知識と技能、および政策決定に必要な情報の取得と配分を規制する方法」を基準として、「公式の組織ルールによる方法」と「専門職業としての教育訓練と倫理による方法」を導き出し、それぞれを「組織志向」と「専門職業志向」と呼んでいる。

上記の一般的な政治・行政関係の類型化に対応して、それぞれが独自のインターフェイス・フォーマット（最も限定的には、その作動への影響）をもっている、というのが赤間の默示的仮説であろう。そのように考えれば、例えばフランスの大臣官房制度は、政治の政党動員志向と行政の組織志向の函数的帰結であると結論づけられる。

しかし本稿では、大臣官房の適応可能性は、そのような条件に限定されないものとして解釈している。その理由としては、大臣官房の起源は歴史的にみて政党政治に先行していること、大臣官房のスタッフは高級官僚に限定されないこと、高度に自律的な官僚制は外在的な統制を受けにくいこと、をあげておきたい。かつてのドゴール派支配、政治・行政関係のゴーストモデルがそうであるように、指導的な政治と自律的な行政を統合するのは、まさにインターフェイスとして的大臣官房なのではないか。

西尾勝は行政官僚と行政職員を区別し、「行政の専管領域としてその自律性を明確に求められてきたのは、業務の領域、行政官僚の世界であった」と述べ、「政党政治家と行政職員の間介在する行政官僚」⁴⁾の存在に着目している。西尾が行政官僚と呼んでいるのは、高級官僚（テクノクラート）のことであり、ここでは政治と行政の間に、官房スタッフによって「政治的行政官僚層」が形成される可能性が示唆されているのである。いうなれば、大臣官房と行政部局は「二つの競合的・敵対的世界」(deux mondes rivaux, antagonistes)を形成している⁵⁾。このような意味もあり、大臣官房 = 政治と行政のインターフェイス部分は、それ自身が考察対象となるに値すると思われる。

「大臣官房」とは何か

ここでは、フランス行政制度の標準的理解に従って、大臣官房制度を概観してみたい。大臣官房制度とは、いかなる構造的な法的根拠も持たない「慣習的な制度」(institution coutumiere)である。大臣官房というと多くの人のはわが国の官房系統組織（大臣官房部局）を思い浮かべるだろうが、フランスの大臣官房とはいわば「大臣室」と呼ぶほうがふさわしいかもしれない、フランスに特徴的な制度的慣行のことを指している。閣僚は、側近の集まりである大臣官房を活用して省庁を指揮

し、政策を推進する⁶⁾。大臣官房のスタッフは、閣僚によって自由に任免される。彼らは、閣僚個人の直接的あるいは間接的なつながりによって召集され、その職務期間は、普通は当該閣僚の辞任とともに終了する。大臣官房の定員は、1948年のデクレによって一般的な省庁には10人とされているが、この定員は尊重されておらず、実際には「非公式」(officieux)の官房メンバーが存在している。

大臣官房の主要な役職としては、まず「官房長」(directeur de cabinet)があげられる。彼は閣僚の実質的な代理人を勤め、官房全体を統制する。官房における諸活動の調整者である。しばしば官房長の職務を補佐するために、「副官房長」(directeur adjoint)が置かれる。次に、官房参事官(conseiller technique)や秘書官(chargé de mission)が、一定の業務や省庁に対応して置かれている。また、最も伝統的な役職として「官房主任」(chef du cabinet)があり、官房の管理業務、大臣の移動等の総務的機能を果たしている。その他の職務としては、「議会担当官」(attaché parlementaire)、「報道担当官」(attaché de presse)がある。

大臣官房の職務は大きく二つに分けられる。一つは、官房長が統括する政策の「総合調整機能」(fonction de coordination générale)である。こうした総合調整機能は、政官のインターフェイス部分においては必要不可欠な機能であるから、政治職(閣外大臣)にしる行政職(事務次官)にしる、他国においてもそれに対応した職種が見られる。だが、もう一つの機能はほぼフランス独特のものである。それは、行政部局に対する閣僚の政策リーダーシップを確保するために、行政文書を体系的に収集・管理する機能である。大臣官房は閣僚と行政部局を結合させるインターフェイス部分となっているが、両者を結びつける単なるバックルではなく、一定の自律性を確保している。この自律性は、閣僚の政策的リーダーシップを可能にするばかりでなく、社会集団の圧力から行政部局を分離させるプラスの効果を併せ持っている。

大臣官房の影響力は、強力で同質的な省庁(財務省、外務省、国防省、内務省等)では低下するが、脆弱で異質な省庁(情報省、健康省、農業省等)では増大するといわれる。だが、全体としてみれば、現在の大臣官房の影響力は、第四共和制当時のそれよりも強いとの指摘がある⁷⁾。政治的安定が行政部局に対する政治の影響力を強めるということは真実である。わが国でも、短期的な内閣改造が繰り返され、閣僚ポストをたらい回しする慣行がこれまでよく見られた。非能力主義的な、当選回数主義に基づく制度化された閣僚ポスト配分は、政治家のアマチュアリズムを決定的なものとし、行政に対する統制力を著しく弱めていることは疑いがない。このような短期的な閣僚ポスト配分が繰り返されつづける限り、政治主導に向けたどのような制度改革もほとんど意味をなさないだろう。

「大臣官房」と行政部局

大臣官房が、閣僚の政策的リーダーシップを確立する上で重要な役割を果たし、行政機構にとっ

では、社会集団の圧力に対する防波堤となっていることは事実である。そればかりか、政党政治家から行政機構への圧力行動もまたここで吸収されるとの指摘がある。例えば「政党政治家が各省にアプローチしてくるときには、官房が窓口になり、もっぱらそのテクノクラートがこれに対応することによって、政党政治家が各局のビュロクラートに直接アプローチする道を遮断し、ビュロクラートの自律的な世界を防御する」⁸⁾ などである。また、飯尾潤は、フランスが強力な官僚制国家であるとしても、官僚制の自律性として想定されているのはグラン・コールであり、「官僚の政策決定におけるイニシアティブは弱い」⁹⁾ とし、フランスのシステムを政治統制と官僚制のバランスをとる仕組みであるとしている。

それにもかかわらず、フランスでは、大臣官房制度を縮小しようとする改革案がしばしば提出されてきたのはなぜだろうか。それは、大臣官房の過度の拡大化によって「行政職務の主導権を独占する傾向」が生じたからである。1993年4月8日に、当時のバラデュール首相は、大臣官房は「最小限に」削減されるべきであると表明した。彼は具体的な提案として、国务大臣15人、一般の大臣12人、特任大臣10人（1993年1月7日の首相通達では9人）の基準を尊重するように求めた¹⁰⁾。また、クリスチャン・ブランが主催した「2000年の国家、行政、公役務委員会」は、大臣官房の定員を100人以下とする意欲的な提言をした。程度は異なるが、どちらの提案も閣僚と行政部局の関係にとって、障害にならない大臣官房の規模を見積もったものである。閣外大臣を別として、大臣官房のスタッフは、理屈の上では5人に限定されるという¹¹⁾。即ち、官房長、副官房長、官房主任、数人の官房参事官である。

大臣官房のスタッフは、長期的に見れば、単線的ではないにしても増加の傾向を示していると見なされている。『大臣官房の40年』によれば、1936年から1972年にかけては、第四共和制期のラマディエ内閣の405人を頂点として、8つの内閣だけが300人以上の官房スタッフを抱えていたにすぎなかった¹²⁾。確かにこれらの数は、あくまで公式スタッフの数であり、実際にはさらに拡大スタッフが存在していたと考えられる。それでも、近年における大臣官房の肥大化は、驚くべきものがある。リュック・ルーバンによれば、クレソン内閣の官房は672人（公式には371人）、ベレゴヴォワ内閣のそれは720人（公式には428人）であった¹³⁾。

こうした官房の肥大化に対して、最もラディカルな改革案は、大臣官房制度を廃止するものである。しかし、フランスの統治システムに定着している大臣官房制度を、簡単に取り除くことができるとは思われない。また、近年の増加が、部分的には政権交代にともなう政策転換の結果を反映しているとすれば、単純な官房の量的増大を批判の根拠とするのは必ずしも適切ではない。フランスでは、事務次官職（permanent secretary or administrative vice-minister）が置かれていないこともあり、大臣官房を廃止するためには、官房長の機能を代替する新しい役職を置かなければならないだろう。もっとも首相府や外務省のように、行政機関のトップに事務総長・事務局長職（secrétariat général）が設置されている場合は別である。

フランスの中央省庁は、それぞれ管轄を持ついくつかの「局」（direction）から構成されている。

その他、省庁内部の管理機能を果たす総局（direction generale）もしくは人事局があり、部局横断的な機能を果たしている。中央省庁全体では160程度の局がある。局はたいてい下部機構として「部」（sous-direction）に分割され、局と部の間段的レベルには「室」（service）が置かれている。「部」はさらに「課」（bureau）に分割されている。「局」のなかには、出先機関や他の局を統括する「総局」があり、組織内部において非常に高い権威と重要性を与えられている。行政機構内部の局の構造は非常に安定しており、省庁自体の名称や構造が柔軟に改編されるのとは対照的である¹⁴⁾。

「大臣官房」の内部構成

標準的な理解では、大臣官房は、これまで高級官僚専用のキャリアアップのための跳躍台になってきたとされている。そのため大臣官房は、高級官僚専用の「禁猟区」（chasse gardée）と見なされてきた。しかし現在では、高級官僚の独占構造は徐々に崩壊しつつある。第5共和制初期において官房に占める公務員の比率は、90%を下回することはなかったが、80年代以降は80%程度まで低下した。しかもこの数値には、あらゆる公務員が含まれており、高級官僚の比率はさらに低くなっている。

フランスの最高エリート、国立行政学院（ENA）の卒業生は、通称エナルクと呼ばれる。官房に占めるエナルクの比率は、1981年以降平均して四分の一程度に減少している¹⁵⁾。もちろん、エナルクが官房長や副官房長職を独占する傾向があることは否めないが、大臣官房内部にも市民社会のアクターが徐々に進出し始めている。民間セクターの代表者の比率は、ジュベ内閣においては22%に達している。

1984年から1986年にかけて、大臣官房に占めるグラン・コール（国務院、会計検査院、財務監察官団、県知事団、外交団）出身者の割合は、民間セクター出身者の割合より下回っている。同じグラン・コールとはいっても、財務監察官団と県知事団は大臣官房に関与することはほとんどない。近年では、国務院と会計検査院の比率が低下する一方で、外交団の比率が上がっている。

大臣官房が単に高級官僚の「猟官制」的な機能を果たしていた時代は、終焉を迎えつつある。大臣官房は、政党活動家、社会集団などの民間セクターを吸収して、徐々にその性質を政策調整の場へと変化させている。このような意味で、大臣官房は民間登用の場となり得ると思われる。

首相のスタッフ：首相官房と内閣事務総局

首相の職務を補佐する首相官房もまた、基本的には大臣官房と同様の構成になっている。首相は、官房長、官房参事官、秘書官に職務を補佐されている。秘書官は首相直属であり、官房長の統制を受けない。官房参事官は、一つもしくは複数の省庁を担当し、官房長の指揮を受けることがあるが、

立法的・行政的文書を審議する省際会議を主催する。このように首相官房は、首相と他の省庁を接続するジョイント部となっており、首相の指揮・調整職務を補佐している。また、首相の主催する省際委員会会議を準備する働きを有する。首相官房は、1974年のバール内閣からシラク内閣までは30人台であったが、最初の政権交代時に50人を超えた。官房の縮小化を提唱したバラデュール内閣では34人に減少したものの、ジュペ内閣では再び40人規模に戻った¹⁶⁾。

首相の機関としては、他に「内閣事務総局」(Secrétariat général du gouvernement)がある。内閣事務総局は、内閣事務総長によって指揮されている。彼は省際会議を主催し、決定された事項を文章化する。さらに、彼は大統領府の事務総長と協働して、閣議を準備する。加えて、彼は官報に掲載される文章の推敲と署名の段階において、重要な法的役割を果たしている。内閣事務総長は、政府にとって最重要のポストであり、その担当者は国务院から選出される。内閣事務総長は政権交代の際にも交代せず、長期的にこのポストにとどまることが多い。このポストは、わが国では内閣官房副長官(事務方)にあたる。

わが国では首相のリーダーシップ強化のために、内閣府の新設と内閣官房のスタッフ強化策が実現した。内閣官房組織令によれば、内閣官房の事務を分掌させるために、内閣参事官室、内閣内政審議室、内閣外政審議室、内閣安全保障・危機管理室、内閣広報官室、内閣情報調査室が置かれている。内閣参事官の定数は四名、審議官は三十名、調査官は十五名である。なお、内閣官房組織令は内閣法十六条第二項、十七条の規定に基づいて制定されている。フランスをモデルにするならば、首相の権限を強化するためには、両者を結合する情報ネットワークとして、内閣官房スタッフと協働する複数の行政官僚ポスト(官房参事官等)を各閣僚の下に配置することが求められる。

大統領のスタッフ

共和国大統領は自分の管轄する行政機関を持たない。このような意味において、大統領職は行政的ではなく政治的である。しかし、首相が個人的な側近に取り囲まれているように、大統領もまた独自のスタッフを有する。大統領府のスタッフは、大統領によって自由にリクルートされている。大統領府自体は、他の官房組織がそうであるように、構造的な法的根拠を持たない。ミッテラン大統領の場合には、事務総長、官房、「特別参謀本部」(état-major particulier)があった。官房は、大統領のスケジュールと大統領府の予算を管理することに加えて、叙勲と任命の事務に関与する。特別参謀は軍事・国防関係の問題を担当する。その他の機関としては、大統領直属の秘書官、「顧問官」(conseiller)、「特別顧問官」(conseiller spécial)があり、彼らはいかなる組織からも統制を受けない。

共和国大統領にとって最も重要な機関は事務総局であり、政府や他の省庁との掛け橋となっている。事務総局には官房参事官(しばしば秘書官にサポートされている)が置かれ、一定の省庁群を担当している。官房参事官の交渉相手は、当該官庁の大臣官房であるが、首相府における当該省庁

担当の顧問官とも通じている。事務総長と事務次長は、すべての責任を掌握している。彼らはすべての情報と文書を統括し、大統領の仲介者となる。報道官とスポークスマンは事務総局に従属している。

大統領府にしる、首相府にしる、あるいは大臣官房にしる、高級官僚がその位置を占めている一つの理由は、官房の職務自体に対する予算が乏しいからである¹⁷⁾。大統領府における官房の定員を例示すれば、ヴァレリー・ジスカル・デスタンが46人、フランソワ・ミッテランの第一任期が76人、ついで第二任期が79人であり、首相府の官房より若干規模が大きかった。大統領府と首相府による行政権力の二重構造は半大統領制一般の構造であり、フランスに独特のものではないが、機構的に見てこれほどまでに競合する二頭制を採用しているのは（フィンランドを別にすれば）、特殊フランス的であるといえる。

政治の時間と行政の時間

政治家は選挙サイクルを意識した、短期的な政策時間をもっている。政治家にとっては、政策の客観的な効果は必ずしも重要ではなく、特殊利益志向のスタンド・プレー的要素が強くなりがちである。これに対して、行政官はより長期的な時間軸のなかで政策を立案し、政策の整合性や公益により配慮する傾向がある。両者の時間的尺度が異なっているため、政治と行政の間には少なからぬ摩擦が生じることになる。結局、政策形成の鍵を握るのは情報を統制している行政官であるから、政策に精通している場合を除いて、政治家は行政官によって統制される場合が多くなる。

わが国やフランスのように、高度に自律的な官僚組織を抱えている「強い国家」では、政治家の意図を行政機構に浸透させることはより困難である。フランスでは、政治と行政の「仕切り」(cloisonnement) となっている大臣官房は、短期的な時間で政治家の意図を実現するように行政機構に働きかけるのである。こうした機能を主導的に果たすのは、威信の高い高級官僚である。官房のスタッフは、省庁内部において優先順位の著しく低い政策課題さえ、首相官房のメンバーを通じて達成することがある¹⁸⁾。

もちろん、大臣官房が行政部局に対して常に強い統制力を発揮することが、常に望ましい結果をもたらすわけではない。閣僚は、行政的・調整的な局長たちよりも、政治的・短絡的な（ものわがりのよい）官房長を重用する傾向がある。そのため、閣僚の資質がともなわない場合、大臣官房は政治腐敗の温床となりかねない。

おわりに

本稿では、わが国における政治主導の実現と政治・行政関係パラダイムの再定義のために、権力のインターフェイスとしてのフランスの大臣官房制度について解説してきた。

最初の問題意識にたちかえれば、筆者は、政治・官僚関係（政官関係）は、それぞれの権力セクター間における（表面上の）量的な差によって規定されるのではなく、両者に浸透した権力のインターフェイス部分が自律的な役割を果たしているということを主張した。そして、どのようなインターフェイスを採用すべきかどうかは、まさにその国の政治・行政関係に依存しているのではないかと考えるのである。

高度に自律的な官僚機構を誇るフランス国家にとって、権力のインターフェイスとしての大臣官房は、政治の主導性を実現するために重要な役割を果たしている。そうであれば、同様に強力な官僚制度を誇るわが国にも、フランス流の大臣官房制度を導入することが効果的であると言えないだろうか。これまでわが国では、「政府＝与党型」のイギリスをモデルとして、孤立した閣僚を補佐するために、インターフェイス部分の政治家を増員する案ばかりが提出されてきた。しかし、イギリスとわが国では政治家と行政官の役割志向も官僚機構の自律性も異なる以上、政府内部における政治家の増員が十分な政治主導効果をもたらすかどうかは疑わしい。最も楽観的に考えて、将来的に政策通の政治家が副大臣・大臣政務官ポストに配置されることを期待する、といったところがせいぜいではないか。山口二郎がいみじくも述べているように、「近代的な政党政治に先だって強力な官僚制が成立し、統治において大きな影響力を持っている国においては、政治家の実質的な優位を確保する問題はとくに深刻なものとなる」¹⁹⁾のである。

むろん、フランスの大臣官房が、官僚優位の体制にとって政治主導実現のための万能な方策であるとは言えない。しばしば指摘されてきたことだが、大臣官房の過剰は、政治腐敗や一貫性の乏しい行政をもたらす恐れがある。そのため大臣官房を適正規模に統制することは、何にもまして重要なことである。また、大臣官房転出後の配置など、検討課題は政治・行政関係から行政内組織関係はおろか、外郭団体や民間との人事交流へと大きく拡散している。

わが国にフランス流の大臣官房制度を本格的に導入するためには、キャリアの採用方式や採用後の人事異動・交流も含めた、包括的な枠組みの検討が必要であるが、残念ながらこの作業は本稿の検討範囲を超えている。しかし、最も控えめに見積もっても、フランス流の大臣官房制度の導入について、本格的に検討してみる価値があることは間違いない。

（ますだ ただし 高崎経済大学地域政策学部助教授）

フランス大臣官房制度の日本に対する適用可能性について

- 1) 小沢一郎『日本改造計画』講談社 1993年
- 2) 増田正「大臣官房制度を改革し政治主導図れ」『朝日新聞』（論壇）1999年1月22日朝刊
- 3) 赤間祐介「政官関係」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店 1998年 45頁
- 4) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会 1990年 41頁
- 5) Jean-Marie Becet, *Les institutions administratives* 4e, Economica, 1997, p.146
- 6) Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 1993, pp.225-226
- 7) Jean-François Sirinelli (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au 20e siècle*, PUF
- 8) 西尾勝 前掲書 42頁
- 9) 飯尾潤「政治的官僚制と行政的政治家」『年報政治学 1995』岩波書店 1995年
- 10) Jean-Marie Becet, op.cit., p.146 et Jean-Louis Quermonne, *La «mis en examen» des cabinets ministériels, Pouvoirs* 68, Seuil, 1994, p.62
- 11) Jean-Marie Becet, op.cit., p.146
- 12) Isabel Boussard, *La population des cabinets ministériels*, in *Quarante ans de cabinets ministériels*, Presse de la FNSP, 1982, p.34
- 13) Luc Rouban, *La fin des technocrates?*, Presses de Sciences Po, 1998, p.30 et Jean-Louis Quermonne, op.cit., p.66
- 14) Françoise Dreyfus et Françoise d'Arcy, op.cit., p.223
- 15) Luc Rouban, op.cit., p.27
- 16) ibid., p.31
- 17) Françoise Dreyfus et François d'Arcy, op.cit., p.103
- 18) Jean-Louis Quermonne, op.cit., p.69
- 19) 山口二郎「現代日本の政官関係」『年報政治学 1995』岩波書店 1995年 154頁

< 付 記 >

本稿の作成には、平成14年度 高崎経済大学特別研究奨励金を使用した。