

国家のガバナンス ～政策決定プロセスに着目して～

戦略調査事業部 主席研究員 妹尾 雅夫

戦略調査事業部 主任研究員 目黒 義和

はじめに

営利組織、非営利組織を問わず、あらゆる組織では、意思決定を行いながら組織運営や事業等を行っている。その意思決定等は、組織に関係する様々な主体のうち、①誰が意思決定するのか、②決定された意思を誰が進めていくのか、③意思決定プロセス等はどのような形か、④それを誰が監視するのか等、予め決められた枠組みの中で行われている。そして、その枠組みは、営利組織・非営利組織ともに、定款（財団の場合は寄附行為）に定められ、株主総会や社員総会が最高意思決定機関として機能し、取締役（会）、理事（会）が執行している。

国家も一つの組織体であるため、その枠組みは、憲法や法令に規定されている。すなわち国の意思決定は、全国民を代表する選挙された議員で組織され、国権の最高機関かつ国唯一の立法機関である国会で決定し、その執行は、国会議員の中から指名・任命された内閣と、その統括の下に置かれる国の行政機関、いわゆる省庁により遂行される。

ただし、政策決定のプロセスにおいては、しばしば「政」主導・「官」主導の議論がなされ、99年には「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」が施行されている。事実、政策案については、国家行政組織法等の規定により各省庁も深く関与し、内閣を通じて国会に議案を提出している。そして、実態的には、内閣より提出される議案数が議員提出法案数を上回る等、“政＝立案・官＝実施”という区分けが必ずしも成り立っていない。

国家のガバナンスについては、選挙制度や選挙公約と達成のコミットメント、地方分権なども含めた関係整理も大切な視点となるが、ここでは、政策決定プロセスにおける国会（議会）と行政府の関係に焦点をあて、日本、イギリス、アメリカ、ドイツの構造の違いについて整理を行った。なお、ここでの“政策”とは、単に方針を指すのではなく、法律の制定等を含むものを想定している。つまり、政策は、法律という根拠があって初めて財源・組織が担保されるからである。

日本における政策決定プロセス

（1）国会と議会の関係

国会は、我が国の唯一の立法機関であるほか、内閣総理大臣の指名、予算に関する議決、財政の監督、条約締結の承認、国勢調査などの権限を有している。

国会を構成する衆参両議院は、その議院の議員全員の会議で議院の意思を決定する「本会議」と、本会議の審議を先取りする形で予算・条約・法律案などの議案や請願などを専門的に、かつ詳細に審査する「委員会」で構成されている。この委員会には、常任委員会と特別委員会の2種類があり、常設機関である常任委員会は、概ね省庁に対応して設置され、それぞれ所管する事項の法律案等を審査している。

一方、行政権は内閣に属し、内閣は、その首班として国会議員から指名される内閣総理大臣と、その過半数を国会議員から任命される国务大臣で組織される。内閣の意思は閣議において全員一致の決議により行われることから、内閣は国会に対し連帯して責任を負う。また、衆議院で不信任が決議された場合は、内閣は衆議院の解散または総辞職する。このように内閣の存続の基礎を国会に置く制度を「議院内閣制」といい、この制度のもとでは、原則として衆議院で多数の勢力を持つ政党を基礎に内閣がつくられることになる。

（2）政策決定プロセス

国会への議案提出は、議員提出と内閣提出の大きくは2通りがあり、双方とも国会の議決を経て具体化されるが、政策を作り上げるには、まずは行政課題を認識し、その対策を発意することから始まる。

内閣提出法案の場合、その詳細については、課内・局内・省内・省庁間の協議・調整というステップを踏み、最終的に閣議を経た後に内閣提出法案として国会に提出される。

①省庁案作成までのプロセス

省庁案の作成・取りまとめは、官房若しくは政策立案担当部署（いわゆる横割部局）が主導する場合と、縦割り

の原局・原課が主導する場合がみられる。ただし、いずれにおいても、省庁案作成の過程は、「担当課による原案作成」⇒「局内協議」⇒「省内協議」⇒「省庁間協議」という段階を経る形となっている。

また、この協議は、担当者→係長→課長補佐→統括課長補佐→課長→局長といった担当部局内のラインによるもの（垂直的調整）と、政策案に密接的な関係を有する関係課・局、関係省庁によるもの（水平的調整）の2つが並行的かつ相互に密接な関係をもって進行する。特に、近年の政策は、一省庁だけでは完結できず、場合によっては全省庁が関係するものが多くなってきている。

省庁間協議は、省庁案がまとまった段階で、関係省庁に原案を配布し修文などの意見を求める「アイギ」と言われる方法により行われる。協議が整わない場合は課長補佐・課長・局長などの直接対話による協議を行い、着地点を見出すが、この段階で調整がつかない場合は、次官、大臣の調整に委ねられる。

一方、省庁案は内閣法制局による法案審査を経る必要があり、内閣法制局では、法律的・立法技術的な観点から審査する。この審査は予備審査と法案審査の二段階があり、予備審査は省庁案がまとまった段階で行われる。

また、省庁案は、省庁の職員により、与党や議員に対して事前説明や協議が行われている。これについては、省庁案作成の背景やねらい等理解を深めてもらい、国会審議の充実が図れる等の効果も指摘されている。なお、この事前説明等は基本的には課長以上の者とされており、説明の相手方によっては、局長クラスなどの上位者も行うとされている。

②内閣におけるプロセス

法律案が国会に提出されるためには、「事務次官等会議」と「閣議」を経なければならない。

事務次官等会議は、閣議の前日に開催され、全会一致を経たものが閣議に提出される手順となっている。また、閣議に付される全ての法律案は、内閣法制局の法案審査（閣議請議案の審査）が行われる。この審査は、各省庁との協議・与党協議等が終了した段階で、担当省庁の主務大臣が閣議請議を行い、これを受けた内閣官房が内閣法制局に請議案を送付することにより行われる。内閣法制局では「予備審査」の結果も踏まえつつ、最終的な審査を行い、必要があれば修正の上、内閣官房に回付する。

閣議の席上、閣議請議された法律案は、内閣法制局長官から概要の説明が行われ、異議なく閣議決定が行われると、内閣総理大臣からその法律案が国会に提出される。

③国会におけるプロセス

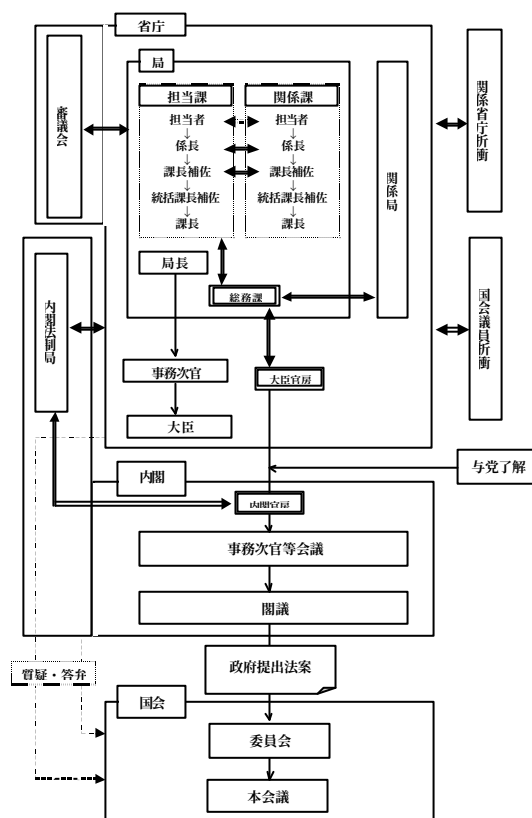
内閣提出の法律案が衆議院または参議院に提出されると、原則として、その法案提出を受けた議院の議長は、

これを適当な委員会に付託する。この委員会の審査を経ないと、原則として本会議の審議対象とはならず、また、委員会は、その議案の修正を行う権利と廃案権をもつ。

委員会では、まず国务大臣の法律案提出理由の説明から始まり、審査は、主として法律案に対する一問一答の質疑応答の形式で進められる。委員会では、委員が自由に質疑し討論することができ、議案によっては、この質疑に何日もかかることがある。ただし、現実的には、会派の所属議員の数から発言順位などが決められ、また、逐条的な審査というよりも、議案の主旨や制度のあり方、現状の認識など、全体的な質疑が多くなっている。

本会議や委員会における答弁者や説明者は、基本的には内閣総理大臣や国务大臣となるが、このほか、内閣官房副長官、副大臣、大臣政務官等が本会議や委員会に出席することができる。また、委員会における質疑は、細かい部分が取り上げられることが少なくないため、委員会

図表1 政府提出法案における意思決定プロセス



資料：各種資料より価値総合研究所作成

が必要であると認めたときは、国务大臣等の答弁を補佐する「政府参考人」制度が運用され、局長クラスまでの省庁職員が出席し答弁している。なお、質疑は、事前に質問予定者とその内容が通告され、それが担当課に割り振られる。担当課ではまず担当者が原案を作成し、総括課長補佐、課長が閲覧修正する。そして、担当課の職員が持ち回り、総務課の法令係長、総括補佐、総務課長、

審議官、局長に閲覧され、その後、大臣や局長等の答弁者に対してブリーフィングが行われる。

委員会の審査が終わると、その議案は本会議の審議に移され、本会議では、まず、その議案を審査した委員会の委員長からその内容、委員会審査の経過および結果の報告が行われる。そして、あらかじめ各党を代表する議員の質疑や討論の申し出があった場合にはその発言が終わった後に、申し出のない場合には直ちに、採決によってその可否を決する。そして、一院を通過した議案は、他の議院に送られ、その議院においても同じ手続で審議が行われる。

イギリスにおける政策決定プロセス

(1) 国の成り立ち

イギリスは、その名が示すとおり、ブリテン島にかつて存在した4つの国の連合王国で、現在も、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドには、それぞれに首都・地方議会（政府）が設けられ、国の権限の一部が委譲されている。このため、イギリスでは、国防省などイギリス全土を所管する省がある一方で、保健省のように北アイルランドを除く全土を所管するもの、環境・食料・農村地域省のように主としてイングランドを所管するものなど、各省が所轄する地域が異なっている。また、地方自治制度は、日本のように国と地方自治体（都道府県、市町村）が財政支出等において、それぞれが応分に負担する方式を採用していないため、日本のように省庁—都道府県—市町村のそれぞれが同様の業務を行う重層構造ではなく、国が分担する領域、地方自治体が分担する領域とが明確に分かれている。

イギリスは国王を擁する国で、現在も国家元首として様々な大権を有している。行政権も形式的には国王の大権に属するが、実質的には首相を中心とする内閣により果たされている。そして、イギリス公務員は、行政を司る国王の臣下であり、国王への忠誠義務を負っている。現在も「公務員規範」の第二項に国王と王権の一部を組織する時の政権に対する忠誠義務が規定されている。

一方、イギリス議会は、その成立が11世紀のノルマン時代に遡るとされ、当初は、税金等を課すに当たって、地方豪族や貴族が王権にいわばお墨付きを与えるものであった。これがイギリス議회를構成する貴族院の前身であり、庶民院は、1215年のマグナ＝カルタにより都市代表が議会に召集されたことにより次第に形を整えていく。

(2) 議会と行政の関係

イギリスは日本同様、議員内閣制を採用しているが、三権分立という視点でみると、むしろ、三権の混合といえ

る。すなわち、首相は行政の長であるとともに、議会の多数党が政権を担うという意味では議会の長でもある。また、両院の幹事長や院内総務も閣僚であり、日本の最高裁判所長官にあたる大法官を兼ねる貴族院の長も閣僚となる。更に、各省には、議員の中から選ばれた主務大臣、複数の閣外大臣（Minister of State）、政務次官（Parliamentary Secretary）が派遣され、各省の大臣等は「チーム（Ministerial Team）」を組み、それぞれが担当する分野等の最終責任者となっている。各省のHPをみると、「The ministerial team」、「Ministers」などのポイントがあり、そこに担当する所掌範囲が記載されている。この大臣職は、2001年には112名任命されており、首相の要請により閣議に参列する。

一方、イギリスの公務員は、時の政権への忠誠義務が規定されていることから、自省以外の政治家との接触が原則禁止されている。このため、与党になるということは、いわば、行政機関を独占的に活用できることになる。また、事務次官、局長の任命に当たっては、最終的に首相の承認が必要となっている。なお、イギリスの「Ministerial Code（大臣規範）」には、大臣と公務員に関する事項があり（Ministers and Civil Servants）、大臣は公務員の専門性に基づいた公明正大な助言を十分に尊重する義務があると記されている。

(3) 政策決定のプロセス

そもそも政府の政策は、予め、党で議論し決定されたマニフェスト（manifest）に基づいて行われる。詳細な内容は、日本同様、各省のスタッフにより作成されるが、その意思決定は、日本のような積み上げ型ではなく、省庁内においては、少数の関係者協議で決定するという簡素化が図られているとされ、また、提示された政策案の判断は、責任領域として分担された大臣が行う形となっている。

そして、省庁間の調整・協議等は、まず、内閣の下に置かれる内閣委員会（Cabinet Committee）で討議され、その後、閣議で最終決定される。また、議会や党内への説明・調整等については、大臣の役割となっている。

この内閣委員会は、政策課題に対応し、それに関係する大臣等により構成され、常設の「内閣委員会」と事態に応じて設置される「特別委員会」に大別されている。2003年では31の委員会が置かれ、この下に幾つかの小委員会が置かれている。

一方、イギリス議会は、貴族院と庶民院の二院制がとられ、日本と同様、「本会議」と「委員会」が置かれている。委員会には、政府の政策執行、各省の業務監視を行う「特別委員会」、法案審議を主とし「庶民院」のみに設置される「常任委員会」などの委員会が設けられておる。

議会における法案審議は、三読会制が採用され、特に、

委員会審議では、一行一行逐条で審議されている。この過程は非常に時間がかかり、200～300時間の審議はざらで、時には2,000時間もかかったものもあるといわれる。

なお、議会における答弁は、原則、大臣が行い、委員会においては、その求めがあった場合は、大臣・官僚を問わず出席して答える義務がある。

アメリカにおける政策決定プロセス

(1) 国の成り立ち

アメリカ合衆国は、それぞれ独自の発展をとげていた13の植民地（州）がイギリス本国の圧制を嫌い、連合して、独立宣言（1776年）と8年にわたる独立戦争を経て成立した経緯をもつ。このため、独立後、しばらくの間は、13州の国家連合であった。しかしながら、国家的政府の必要性が生じ、13州を一つの国家にしようとの動きが具体化し、新しい連邦制度の検討が行われる。ただし、州の独立性と権力の集中化を回避するという意識が強く、また、設立する中央政府においても権限をできるだけ抑制しようとの観点があった。その一方で、施政の統一性とその責任の所在を明確にすることから大統領制が採用され、この結果、連邦制と厳格な三権分立に基づくチェック、すなわち“小さな政府”と“強い議会・弱い大統領・弱い行政府”を基本とした合衆国憲法が1787年に採択される。合衆国憲法では、連邦の権限を国防、宇宙開発、郵便、貨幣・度量衡、関税などに限定し、それ以外の権限は州に帰属するとした。また、各州は独自の行政・司法・立法権を有している。

国の立法府、すなわち連邦議会は、上院と下院からなり、上院は全米50の各州から2名、下院は人口に応じて選出された議員により構成される。

国の行政権の最高責任者は大統領で、大統領は副大統領と共に4年の任期で選出される。前述のとおり、当初は、大統領の権限については小さいものであったが、次第に、権限が強化されるようになり、大統領は、今日では15の省と60をこえる独立行政機関の頂点に立ち、約270万人余の連邦職員と軍関係者を統率し、行政部の運営・指揮にあたっている。なお、アメリカの国家公務員は、一般試験以外にポリティカル・アポインティ（政治任用）と呼ばれる制度により採用されている。これは、大統領が官僚機構の主要幹部を自ら指名し任命する制度で、各省庁は大統領から政治任用されている官僚により統轄され基本的に大統領の政策に基づいて運営される。このため、大統領交替時には、大統領府や各省庁の主要スタッフが数千人単位で入れ替わる。

(2) 議会と行政の関係

前述のとおり、アメリカでは厳格な三権分立が規定されている。

このため、連邦議会と行政の関係をみると、①議員と閣僚（次官や次官補も含む）は兼任できない、②法案提出は議員のみに認められている、③大統領は議会の解散権や法案提出権がない、④反対に議会も弾劾以外に大統領の不信任案を提出する権限がない、などの特徴が挙げられる。

ただし、連邦議会は、政策決定に大きな力をもっており、たとえば、政府の予算は必ず議会の承認を得なければならず、重要な政策は議会が法案として承認しなければ実行することはできない。また、大統領が行政府に送り込む政治任用者のうち、省庁の長官・次官・次官補などの重要な人事も議会の承認が必要で、外交・安全保障の面でも条約の批准や大使の任命などは上院の賛成を要するなど、権力の独善を防ぐ措置が敷かれている。

一方、大統領には、①大統領教書（一般教書、予算教書、経済教書）を通じた法律案審議についての議会への勧告、②可決された法案に対する拒否権などがあり、それらの行使により立法に参画している。

(3) 政策決定のプロセス

法律案の発議は、議員にのみ認められているが、実際には、大統領教書の立法勧告を通じて、また、政権党の院内総務や所轄委員会委員長を通じて等、結果的に政府案が提出されている。

連邦政府の政策立案機能のうち、かなりの部分は、ホワイトハウス事務局を中心とした大統領府に集中し、各省庁が果たす役割は以前より小さくなっているとされる。また、各省長官により構成される内閣も、日本のそれとは異なり、合議機関や諮問機関という性格を有していない。

大統領府は、1939年、ローズヴェルト大統領によって創設され、現在は、主席補佐官をはじめ、大統領の政策決定を直接的に補佐するスタッフが揃うホワイトハウス事務局のほか、予算編成等を通じ行政府全体の政策調整・監督を行う行政管理予算局、外交や軍事について大統領に助言する国家安全保障会議、マクロ経済政策について大統領に助言する経済諮問委員会など11の機関から成り立っている。また、大統領府には、議会担当補佐官がおり、議会に対する積極的なロビイスト活動が行われている。この結果、閣僚と大統領の間に確執が生じやすい等の指摘や、省庁内においても一般の公務員と政治任用の官僚との間の確執が生じやすいなどの指摘もみられる。

他方、議会に提出される法律案は、毎年1万件を超えると言われるが、最終的に可決されるものは5%～10%程度

で、その大半は委員会においてふるいにかけられる。また、議決に関しては、党議拘束が存在しないため、政府・与党間の摺り合わせ、事前調整がほとんど見られないのが現状である。本会議では、政策チェックのための各種施策・重要事項報告と質疑応答、立法機関として各委員会への法案付託と最終決議が行われる。なお、大統領以下の行政府スタッフは、本会議での議論に出席できない。

ドイツにおける政策決定プロセス

(1) 国の成り立ち

ドイツの前身は、10世紀に中央ヨーロッパに建国された神聖ローマ帝国に遡る。この帝国は、キリスト教世界の王を自認していたが、実態は大小多数の領邦国家から成立しており、連邦制の萌芽は、既にこの時期に存在していた。その後、神聖ローマ帝国は、ヨーロッパの激動の時代を経て、ナポレオン戦争の時代に「ドイツ連邦」へと発展した。「ドイツ連邦」では、領邦国家の集合体というフレームは維持していたが、オーストリアとプロイセンの2大領邦の勢力均衡体制の色彩を濃厚に持っていた。このような状況に終止符を打ったのがプロイセンのビスマルクの登場であった。工業化と近代化を強力に押し進めたビスマルクは、1871年対オーストリア戦争に勝利を治め、「ドイツ帝国」が成立する。

「ドイツ帝国」も、連邦制というこれまでの政治的スキームは維持していたが、現実にはプロイセンが強大な地位を有していた。「ドイツ帝国」の最高機関は、各構成国の代表者から構成される連邦参議院（現在のドイツの連邦参議院へとその伝統は受け継がれている）と帝国議会の二院制で構成していたが、立法の最終的決定権は連邦参議院に認められる等、その優位性は明確であった。

その後、第一次世界大戦の敗北により、当時、世界で最も民主的と言われたワイマール憲法を有する共和制が成立する。しかし、世界恐慌、第二次世界大戦という歴史の荒波に揉まれ、ナチス党による一党独裁体制、国会の機能の停止、連邦制の中断と、ワイマール体制は議会制民主主義の砦となることなく崩壊し、再度の敗戦を迎える。

第二次世界大戦後は、占領国による分割統治が行われ、そこではナチスの独裁を招いてしまった反省と連合国側の強い要請により、直接民主主義から議会制民主主義への移行、中央集権への傾斜を回避するために連邦性を採用する等を戦後ドイツの復興の重要な柱とした。

東西冷戦を背景とした東西ドイツの分断は、1989年のベルリンの壁の崩壊により、一挙に統合へと進み、暫定的首都であったボンからベルリンへの首都移転も実現された。この首都機能の移転は、ボンに対する経済的・政

治的配慮から、議会等はベルリンに配置したものの、行政機能はボンとベルリンに分散して配置された。ただし、行政運営の非効率性の問題等から、現在、そのあり方に関して再度、議論が行われている。

(2) 議会と行政との関係

ドイツの議会は二院制を採用しており、連邦議会（Bundestag）と連邦参議院（Bundesrat）から構成されている。ドイツの二院制の特徴は、連邦議会の議員が各州の住民の選挙で選出されるのに対し、連邦参議院の議員は、各州政府が任命する政治家となっている。連邦参議院では、例えば、州に影響を及ぼす法律案の成立には連邦参議院の承認が不可欠となっている等、連邦制を維持するための仕組みが確保されている。また、連邦議会では、我が国の場合と異なり、後任の首相を選任した上で、現在の首相の罷免を求めるという建設的不信任案制度や議会における質問制度の充実など、議会制民主主義の健全な運営が担保されており、この点、日本における議会と行政の在り方を検討する際に参考とすべき部分を持っていると考えられる。

一方、行政権は、連邦首相及び連邦大臣から構成される連邦政府が議会に対して責任を持って遂行する議院内閣制を採用しており、連邦首相は、連邦大統領の推薦に基づき、連邦議会によって選挙される。

また、ドイツでは、省庁の設置、統合、及びその職務のあり方に関しては、連邦首相の権限に委ねられ、連邦首相主導の行政組織構造が形成されている。

一方、ドイツの公務員は、部長級以上は政治任用となっており、政権交代時には、これらの政治的採用者が退職し、新たな大臣と政治的信条を同じくする者が登用されるケースがある。また、大臣を補佐する政務次官（Parlamentarische Staatssekretäre）と事務次官（beamtete Staatssekretäre）も、ともに政治的配慮によって任用される。両者の相違は、政務次官が連邦議会議員であるのに対して、事務次官は議席を持たず政治家ではないという点にある。

このような形で、ドイツにおいては、連邦制をベースとした中で、国と州、議会と行政が役割分担・チェックアンドバランスの機能を果たしつつ、国政が運営されている。

(3) 政策形成プロセス

法案の提出権は、連邦政府、連邦議会、連邦参議院に認められている。法案提出件数を見ると、議会が提出した法案が全体の半数程度・成立件数では3割程度となっている等、我が国に比べ、議会提出法案が多いという点、その特徴として言えるであろう。

一方、政府提出法案の作成は、連邦首相の政治方針に

に基づき、現場の課が担当するのを通常とする。また、法案の作成に際しては、日本の法務省にあたる司法省が大きな役割を果たし、法案の形式面、内容面、必要性、上位法との抵触の有無等を審査し、法案としてのお墨付きを与えることとなっている。

法案の審議に関しては、イギリス流の三読会制の採用と委員会における活発な議論が行われ、提出法案全体の7割が委員会で何らかの修正を受けることとなる。

また、法案審議における議会答弁は、憲法上、「連邦参議院および連邦政府の構成員ならびにその委任を受けた者は、連邦議会およびその委員会のすべての会議に出席することができる。これらの者は、いつでも発言することができる。」と規定しており、連邦政府の構成員及びその委任を受けたものは誰でも議会に出席し、発言することができる。そのための役職等の条件は存在せず、課長以下の官僚が出席することも頻繁であり、議会と行政の協働体制が整備されていると言えよう。

図表2 ドイツにおける法案提出件数及び成立件数

	第11被選期 1987	第12被選期 1990	第13被選期 1994	第14被選期 1998	第15被選期 2002
提出された法律案 総数)	-90	-94	-98	-2002	-2002
連邦政府提案によるもの	595	800	923	864	864
連邦議会提案によるもの	321	407	443	446	446
連邦参議院提案によるもの	227	297	329	328	328
連邦参議院提案によるもの	47	96	151	93	93
連邦政府提案の%	53.9	50.9	48.0	51.3	51.3
連邦議会提案の%	38.2	37.1	35.6	38.0	38.0
連邦参議院提案の%	7.9	12.0	16.4	10.8	10.8
成立した法律案 総数)	369	507	565	559	559
連邦政府提案によるもの	267	345	418	407	407
連邦議会提案によるもの	68	99	96	115	115
連邦参議院提案によるもの	15	28	37	22	22
共同提案によるもの 連邦政府/ 連邦議会/連邦参議院/連邦参議院)	19	50	14	15	15
連邦政府提案の%	72.4	68.1	74.0	72.8	72.8
連邦議会提案の%	18.4	19.5	17.0	20.6	20.6
連邦参議院提案の%	4.1	3.5	6.5	3.9	3.9
共同提案の%	5.1	9.9	2.5	2.7	2.7

資料：ドイツ議会 HP より作成

終わりに

以上のように、政策決定プロセスにおいて、各国の国会（議会）と行政府の関係をみてきたが、各国においては、その歴史や国民性などを背景に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、両者の機能的融合と相互浸透化が進展してきた。

たとえば、アメリカにおいては、国と地方の明確な役割分担があり、国の所掌範囲は限定されている。そして、明確な三権分立のもと、選挙された大統領が政策の企画立案に対して強いリーダーシップを発揮している。その企画立案は、大統領府に置かれた専門部局が中心となっており、また、省庁の職員においても幹部職員はもちろんのこと、局長レベルまでが政治任用となっている。

また、ドイツにおいても、連邦制度の中、国の所掌範囲

は限定されており、政治任用されたスタッフが幹部職員として着任している。

一方、日本同様、議員内閣制を採用するイギリスにおいては、立法・行政・司法が融合しており、また、日本に比べ首相の権限が大きい。そして、多くの政権党国会議員が各省庁の大臣等として着任し、明確な役割分担のもと職務が遂行されているとともに、その協議等は内閣委員会において各大臣等の手でなされている。また、官僚は、「政」に奉仕する「官」との位置付けから、当該省庁以外の政治家との接触が禁止されている。

これらは、いわゆる政治主導として注目されているが、在任期間が英米独に比べて短い我が国の内閣においては、適切に機能しないという指摘があるとともに、政権が変わると政策も転換されるなどの点から行政の継続性について問題視する意見もみられる。また、幅広い行政権を有する我が国においては、限られた数の閣僚では、全ての分野の政策等を企画立案することは事実上、難しいとの指摘もみられる。他方、権力の集中により独裁または独善への懸念や、政治任用された幹部官僚と一般官僚の確執や勤労意識の低下、分担制や専門性を高めた行政スタッフにした故の縦割り弊害などの指摘もみられている等、諸外国の政治・行政制度も万能ではない。

そして、そもそも、議員内閣制を採用する我が国においては、「政」と「官」という言葉の定義が曖昧でもある。たとえば、「政」とは国会議員全般を指すのか、政党を指すのか、行政権の長・大臣を指すのかは明確ではなく、また、「官」についても、立法府に対する行政府という意味なのか、大臣の部下となる公務員を指しているのか等、その視点が必ずしも明確になっていない。そして、「政」と「官」の関係といった場合も、大臣と「一般の公務員」との関係なのか、閣僚以外の与党議員と内閣・官僚との関係なのか、野党と内閣・官僚との関係なのかも明確ではない。

ただし、「政」を内閣、「官」を「一般の公務員」とした場合においても、政治と行政は二律背反の関係にあるのではなく、各々がそれぞれの役割を果たしながら協力しあう協働関係となっている。

そして、各国においても、その歴史や国民性などを背景とした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進展してきたと思われる。

したがって、今後、我が国における政治・行政の関係を考える場合は、国とは何か、国の行政とは何か、また、「政」とは何か、「官」とは何かを改めて考え、我が国に適した形を考える必要があろう。