



Title	政治任用の制度的・機能的発達に関する比較分析：日米英仏を事例として
Author(s)	蒔田, 純
Citation	年報 公共政策学, 8, 125-144
Issue Date	2014-05-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/59393
Type	bulletin (article)
File Information	ASSP8_010.pdf



[Instructions for use](#)

政治任用の制度的・機能的発達に関する比較分析

－日米英仏を事例として－

蒔田 純*

1. はじめに

政治任用は、政治家が官僚をコントロールし、政治の意思を行政機構に浸透させながら機動的に政策を決定・実行していく手段として用いられるものであり、現在、我が国をはじめ殆どの民主主義国において何らかの意味での政治任用が行われていると言ってよい。政治任用はその存在が政と官の「インターフェイス（西尾 1995, p. 40）」となり得るものであり、それ故に政官関係を考える上で重要な切り口であるが、一方で、各国において制度面・機能面の差が激しく、比較政治の観点から統一的横断的な分析が為されるには至っていない。特に「なぜ政治任用が生まれるのか」という政治任用のそもそもの発達条件については、更なる詳細な分析に至るための前提となるような基礎的研究に当たるものと言え、それ故にある程度の学術的一般化が必要であると考えられる。

本稿ではこのような現状に鑑み、政治任用の制度的・機能的な発達条件について一定の命題を提示しながら、先進各国との比較の中で、日本の現状を説明することを目指す。本稿で比較対象国とするのは、日本の他、米国、英国、仏国である。日本以外の三ヶ国については、大統領制の米国、議院内閣制の英国、いわゆる半大統領制の仏国¹⁾、という基本的な統治構造の別を考慮した選択である。以下では、まず2において先行研究の整理、3において政治任用の定義と類型を示した上で、4で政治任用の「発達」を定義し、5で政治任用の発達条件について検討する。これを実証するため、6で米英仏の各国について、続く7で日本について、それぞれ政治任用をめぐる実態を確認し、最後に8において全体を総括する。

2. 先行研究と本稿の位置づけ

政治任用については、各国において当該国の状況を分析する文献が一定程度蓄積されている。この分野の研究が最も進んでいるのはやはり米国であり、近年発表された代表的な研究であるLewis (2008) の他、Moe (1985), Cohen (1998), Suleiman (2003) 等、大統領の政治的任命について実証的な分析を行った研究が多数生まれて

* 元総務大臣秘書官 E-mail: makitaj1@hotmail.co.jp

1) 半大統領制の定義、及び、他の統治構造との関係性について、Lijphart (1999, pp. 121-5) 参照。

いる²⁾。また、仏国については政治任用が高級官僚制の中に組み込まれていることもあり、Bigaut (1997), Stevens (1996), Scherameck (1995), 等、官僚制研究の枠内で一定の蓄積が為されている。日英についても、英国の Forman and Baldwin (2007), Budge (2007), James (1999)、日本の出雲 (2009)、東田 (2004) 等、ある程度の研究は存在している。

一方、政治任用の比較分析については、Peters and Pierre eds. (2004) 等が挙げられるが、数的には少なく、Aberbach, Putnam and Rockman (1981), Silberman (1993), 村松編著 (2008) 等、比較官僚制研究の中で簡単に触れられるケースが多い。上記の通り、政治任用は各国間の相違が大きく、それに絞った比較分析が容易ではないこと、また最も研究の進んでいる米国では政治任用が突出して発達しており、発達程度の全く異なる他国との比較をわざわざ行おうという動機が生まれにくいこと、などが原因として考えられる。この他、各国の政治任用に関する事実を記述的に整理した資料は邦語でも存在し、人事院編 (2004, pp. 5-79)、(2005, pp. 51-93) が代表例である³⁾。

こうした現状にあって本稿は、上記の各国における既存分析や代表的な比較官僚制研究を踏まえながら、政治任用の制度的・機能的な発達程度に絞って比較分析を行い、そこから一定の統合的知見を導く試みであると言える。

3. 政治任用の定義と類型

3.1 定義

ここでは分析の前提として「政治任用」という語を定義することから始める。「政治任用」という語は政治行政の文脈の中でしばしば使われるが、その意味するところは必ずしも明らかではなく、学説上の明確な定義がある訳ではない⁴⁾。ここでは、政治任用に関する過去の文献を踏まえてこの語を「行政府の組織あるいは執行機関のトップ層のポストにある者を、政治家である任命権者（通常は大臣）が、その裁量により、専門的な政策能力や政治的忠誠心などを理由として任命・罷免することができる制度（森田 2005, p. 61）」と定義し、また、人事院編 (2004, p. 73) で提示された、

-
- 2) この他、Schwemle, Tatelman, Chu and Hogue (2011), Davis and Mansfield (2012), Carey (2012) 等、政治任用についての事実を整理した記述的資料も充実している。
 - 3) 人事院編 (2004, pp. 5-79) では政治任用が特集され、米英独仏の各国についての政治任用の制度が詳細に紹介されている。また人事院編 (2005, pp. 51-93) では、前者を踏まえて、上記四ヶ国についてそれぞれの専門家によって政治任用の現状や今後の展望が語られている。これらは先進各国の政治任用の詳細を知るための邦語資料として極めてよく整理されたものであり、本稿においても大いに参考としている。
 - 4) 加えて、各国においてもその使われ方はまちまちで、例えば米英においては“Political Appointee”という語が一般的に使用されているが、法令による厳密な定義がある訳ではなく、また仏独においては「政治任用」という言葉自体が一般的ではない。人事院編 (2004, pp. 73) では、仏は「自由任用」、独は「政治的官吏」がこれに当たるものとしている。

- ① 行政府において「政」が「官」をいかにコントロールするかというねらいの下に、政府（時の政権）の政策、理念、目標に対して、職業公務員群より強固な共通意識、一体性を持つ層を行政組織の中に確保することを目的とするものであること
- ② 職業公務員のような身分保障はなく、在職が任命権者の意向に強く依存すること
- ③ 任用については、職業公務員に求められるようなメリット・システム（成績主義）から除外されていることが多いこと

という三つを、政治任用の一般的な特徴として捉えることとする。これは当然、わが国のみに限らない一般的定義としてここに示したのであり、以下ではこれを用いて比較対象となる各国全ての政治任用を考察することとする。

3.2 類型

本稿では、政治任用を、ポストに就任する者によって議員型と非議員型の二つに大別する⁵⁾。前者は議会に議席を持つ議員が就任するタイプであり、我が国の例では、国務大臣・副大臣・大臣政務官・内閣官房副長官（政務）・内閣総理大臣補佐官が該当する。また後者は議員による兼職が認められておらず官僚や民間人が就任するタイプであり、我が国では、内閣官房副長官（事務）、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、内閣総理大臣及び国務大臣秘書官がこれに当たる（出雲 2009, p. 4）。

議員型と非議員型では、当然、当該ポストの持つ機能や役割、ひいては政治的な意味に至るまで大きく異なることとなり、両者を一緒くたに分析対象とすることは問題が多いであろう。本稿では、政治任用が官僚機構との関係性の中でいかに発達するか、という点を分析における重要な要素の一つと考えるため、二類型のうちでは非議員型に絞って考察を進めることとし、議員型については更なる政治任用研究を進める上での課題としたい⁶⁾。

4. 「発達」とは何か

以下では、政治任用の発達がどういった要因によってもたらされるのかについて検討していくが、そのためには、まず「発達」の意味するところについて明らかにせねばならない。ここでは、「発達」には「制度的発達」と「機能的発達」があると考え

-
- 5) 出雲（2009, p. 4）では、ポストに就く者が議員である場合を「議員登用型」、非議員である場合を「公務員型」と分類をしているが、非議員である場合、当該役職に就く者が官僚出身の場合もあれば民間出身の場合もあるため、本稿ではこれを「非議員型」と呼び、「公務員型」という名称が与える紛らわしさを回避したいと考えた。
 - 6) 野中（2011）、東田（2004）のように、最初から政治任用を非議員型のみで捉えている研究も多い。

る。制度的発達とは、量的、形式的、外形的な発達のことであり、政治任用の対象となるポストの数、当該ポストの職位（組織図上どの程度上位に位置する官職か）、法令上の職務（どの程度広範な職務を与えられているか）等がそれに該当する。平たく言えば、政治任用が、どのポストで、どれくらい行われ、法令上どのような仕事が期待されているか、が制度的な発達程度を決める、と言える。

これに対して機能的発達とは、質的、実際の、内容的な発達のことであり、現実において政治任用者がどういった業務を行い、どういった役割を果たしているか、が問題となる。政治任用の機能については、人事院編（2004, pp. 75-6）において、①意思決定中枢コントロール型、②政官の橋渡し型、③高級アドバイザー型、の三つに分類されている。①は政権の枢要なポジションを政治任用者が占め、重要な政治的意思決定を彼らが中心となって行うタイプ、②は政治家と官僚のインターフェイスとして政治任用者が働き、政官の意思疎通や情報共有の橋渡しとなるタイプ、③は意思決定を行う政治家のスタッフとして専門的見地からアドバイスを行うタイプ、である⁷⁾。

これは政治任用者が果たす機能の種類を示したものであり、三つの間で発達程度に優劣をつけることは当然できない。しかし、本稿ではこれらの他にもう一つの機能類型が存在すると考える。それは、行政運営や政策形成そのものには関与することなく、日程調整や事務的な連絡、政治家の身の回りの世話など、秘書的・総務的役割に留まるタイプである。政治任用の役割について、小林節は「政治による決定の質と速度を高め、さらに、その政策の行政による実施を確実なものにし、その結果について政治家とともに責任をとる（小林 2005, p. 53）」ことであると述べているが、これを前提とすると、上の①②③のタイプは意思決定や政官の橋渡し、アドバイス等によってこの役割を少なくとも一定程度は直接的に果たしていると考えられるのに対し、この「秘書・総務型」はあくまで間接的な貢献に留まる。こういったことを踏まえて、ここでは「秘書・総務型」は上記①②③よりも発達程度について劣位するものと考え、ここに政治任用の機能的な発達程度の相違が存在すると理解することにする。

5. 政治任用が発達する条件

上記を踏まえて、以下では政治任用が制度的・機能的に発達する条件について検討を進める。ここでは、政治任用の発達条件には、政治的条件としての政権の「強さ」、及び、行政的条件としての官僚の自律性・能動性があると考えられる。

5.1 政治的条件：政権の「強さ」

政治的条件は、政治任用を行うための前提条件とも言い得るものであり、これは政

7) 三つのタイプは人事院編（2004, pp. 5-79）において各国の政治任用の状況を観察する中から帰納的に導かれたものであり、米国が①、仏国と独国が②、英国が③、にそれぞれ該当する。

権の「強さ」を表す二つの指標によって具体化される。一つは、政権が国政運営に係る実質的権力を有しているか否か、という点である。政治任用とは、上記の小林の言葉を要約し、端的に理解するならば、執政府が政権運営の際に政治的なリーダーシップを発揮して行政各部を指揮するために用いる制度である。しかし、ここには、そもそも執政府に政権運営に係る意思決定機能が集中しているという前提がある。執政府が権力を確かに持っており、それを基に執政府自身に国政に係る事柄を「決める」能力があるからこそ、政治任用職を設けてそれを更に強化していくという動機が生まれるのである。

仮に国政運営に関する意思決定機能の実質が執政府以外の機関にある時、例えば軍部や政党が実質的権力を握っている場合などは、行政組織内の役職を政治任用としても、執政府にとってはそれを活用する意味が生まれまいだろう⁸⁾。政治任用が、政権運営に関する政治的リーダーシップを高めるためのものであり、またそれが、行政組織内の役職を対象とするものである以上、実質的権力が政府外にあれば、それが制度的・機能的に発達する環境には決してないのである。

次に、政権の存続する期間についてである。「3.1 定義」で示した政治任用の特徴②を踏まえると、政治任用者は本来的に、任用された政権と運命をともにすることが求められると言える。これを前提とすると、政治任用を効果的に活用しようとするれば、政権自体が一定期間以上存続することが条件とならざるを得ない。政権がすぐに替わってしまい、それに伴って政治任用者もその都度職を退くのであれば、任用する側から見ると、政治任用を活用する動機やそもそも政治任用職を設けようという動機が薄れるだろうし、また任用される側から見ても、短期間での失職というリスクをおかしてわざわざ政治任用職に就こうとは思わないであろう。このように、政権が一定期間以上持続することなしに、政治任用の制度的・機能的な発達を見込むことはできないのである。

以上のように、政権が実質的な権力を持っているか否か、政権がどの程度存続するか、という政権の「強さ」を表す指標を、政治任用の発達程度を左右する政治的条件と呼ぶこととする。

5.2 行政的条件：官僚の自律性・能動性

政治的条件を政治任用発達の前提条件とすれば、行政的条件はそのための実質的条件とも言い得るものである。これは官僚の自律性・能動性を表す以下の二つの指標によって形成される。

8) これは当然、政治的多元主義論に見られるような、様々な社会的諸集団の関与によって政治過程が成り立っているという状態を意味しているのではなく、制度上、本来的に執政府が持つべき政治的意思決定機能を事実上、他の機関が有しているという構造を指す。政治的多元主義の内容と系譜を整理したものとして星野（2000，第2章）参照。

まずは官僚人事の自律性である。政治任用されるのは行政組織内のポストであり、それはすなわち、政治任用されない場合は本来的に官僚が就くポストである。よって政治任用職を設けることは、官僚が就くべきポストを減少させ、政治が官僚の人事システムに切り込むことを意味する。よって、官僚人事の自律性が高く、政治がそれに触れることが容易ではない場合、政治任用職は発達せず、逆に自律性が低く、政治の意志をそれに反映させることが可能である場合は、政治任用職が発達する可能性が強まると考えられるのである。

また、官僚の政治的能動性の程度も大きく関連する。政治任用職は政治によって任用され、明確な党派性を持つが故に、実際の職務において、例えば、法案が滞りなく成立するように与野党の議員に働きかけたり、意見が対立する問題について関係者の間を回って調整をしたり、あるいは上司である政治家に対して戦略的・戦術的なアドバイスを行ったり、というような極めて政治的な役割が期待されることになる。しかし、このような活動は時として官僚によっても担われることがあり、その場合、少なくともこれらの政治的業務に関しては、それを担当する政治任用職を設ける動機は薄くなるだろう。このように、官僚がどの程度の政治的能動性を持つか、つまり、官僚の活動がどの程度「政治化」しているか⁹⁾、という指標は、政治任用職の発達に相当程度の影響を与えるものと考えられる。

以上、官僚の人事的自律性と政治的能動性という二つの指標を、政治任用職の発達に影響を与える行政的条件と呼ぶことにする。

6. 各国の状況

前節では政治任用職が発達するための政治的条件と行政的条件を示したが、本節ではこれを踏まえて、米英仏の各国における実際の政権の「強さ」と官僚の自律性・能動性、そして政治任用の現状を簡単に確認し、日本における政治任用の制度と機能を検討する際の基礎資料とする。

6.1 米国

6.1.1 政治的条件・行政的条件¹⁰⁾

米国は大統領制であり、執政府たる大統領に政権運営の権力は集中している。大統領

9) 「政治化 (Politicization)」という語については、この分野の代表的研究である Peters and Pierre eds. (2004, p. 2) は、公務員の採用がメリットシステムではなく政治的基準に従って行われること、という人事面に絞った説明をしているが、例えば、森田 (2005, p. 69) 等、官僚が政治的判断に関与すること、といった活動面における説明にも用いられる例があり、本稿でもそれに倣うこととする。

10) ここにおける米国の統治構造、官僚制に関する記述は、以下の文献を参考としている。Lewis (2008), Bianco and Canon (2011), Peters and Pierre eds. (2004), Silberman (1993) .

領は軍の最高指揮官であり、また権力分立原則の徹底から連邦議会議員やその所属政党が行政に立ち入ることはないため、大統領以外に行政運営を取り仕切る主体は見当たらない。大統領の任期は4年で再選は1回まで可能であり、任期中は弾劾裁判で弾劾されない限り失職しない。

官僚人事の自律性は低く、連邦公務員のうちメリット・システムが適用される者は半数程度である。立法・行政の分離が明確で、職業公務員が政治的役割をもって議会の議員と接触したり、政治的調整を行ったりすることはない。

6.1.2 政治任用の概要¹¹⁾

米国では広く知られているように、政権が替わるたびに政治任用によって約3500もの官職が入れ替わり、それによって政権運営の方向性が相当程度決定付けられることとなる¹²⁾。政治任用者は、①上院の承認に基づいて大統領が任命するポスト (PAS)、②大統領が任命するが上院の承認は要しないポスト (PA)、③各省上級管理職 (SES) のうちの非職業公務員、④一般職の政治任用者、の四種類に大きく分けられる¹³⁾。このうち、①は閣僚・準閣僚級 (長官・副長官等) を含む、法律で官職が設置される各省局長級以上、②は大統領補佐官、大統領上級顧問等、ホワイトハウスの上級官職、③は各省の審議官・課長級の官職、④は秘書など高官との信任関係に基づく職務や政策推進を支援する職務を行うポスト、である¹⁴⁾。

このうち、①③は各省におけるラインの上位ポストであり、長官・副長官をはじめ、任用者は当然、各省における意思決定の主たる部分を担うこととなる。また、②はホワイトハウスで大統領の執務を補佐するポストであり、大統領への助言・提言や各種の総合調整を通じて大統領の政治的決定に大きな影響を与えている¹⁵⁾。このように、一般職である④を除くと、米国の政治任用者はいずれも行政組織において上位の役職を占め、政権運営において中心的な役割を果たしていると言える。

11) ここにおける米国の政治任用に関する記述は、以下の文献を参考としている。Lewis (2008), Schwemle, Tatelman, Chu and Hogue (2011), Davis and Mansfield (2012), Carey (2012), Moe (1985), Cohen (1998), Sulciman (2003), 人事院編 (2004)。

12) 現在では連邦公務員の文官250万人のうち約132万人がメリットシステムの対象であり、残りがメリットシステムから除外された「除外職 (Excepted Positions)」として政治任用の対象となっている。Lewis (2008, p. 21) 参照。

13) Lewis (2008, pp. 21-3) では、PA を除外し、大統領指名と上院承認を要する職 (PAS)、上級管理職 (SES)、スケジュール A, B, C 職、機関独自の人事制度が適用される職、の四つに分類している。

14) 連邦公務員のうち試験が相応しくない官職としてスケジュール A, B, C が指定されており、ここでの④はこのうちスケジュール C に当たる。Lewis (2008, pp. 23-4) 参照。

15) ホワイトハウススタッフの役職や役割に関して、Schwemle, Tatelman, Chu and Hogue (2011) 参照。

6.1.3 考察

上記のように、米国では行政権限が集中し任期も保障された大統領が「強い」政府を形作っており、また官僚は人事の自律性も政治的能動性も低い。これらは、いずれも政治任用の制度が発達する方向性を有しているが、上に見たように、実際の政治任用の現状も制度面・機能面の双方においてこれに合致する高度な発達を見せていると言ってよい。

大統領に権力が集中した政権にとって一番の課題は、いかに大統領の意思を行政各部まで浸透させ、それに従って迅速な決定、執行を行うか、ということであり、そのための方策として、大統領に任命され、大統領と同じ党派性を持った政治任用者が多用されることは必然的である。また官僚人事の自律性が低いことは行政組織に政治任用職が多いことと裏腹であり、官僚が業務における政治化とは無縁であることも政治的役割は政治任用職に期待するという意識が浸透していることの表れである。

政治的条件、行政的条件の全てを満たす米国において制度的・機能的に政治任用職が発達するのは必然であり、ホワイトハウス、及び、各省庁の幹部級の役職は全て政治任用職で彼らによって政権中枢における重要な政治的決定がコントロールされている、という現状は、まさにこれらの条件が反映された結果であると言える。

6.2 英国

6.2.1 政治的条件・行政的条件¹⁶⁾

英国では首相が広範な権限を与えられており、閣僚の任命・罷免をはじめ、行政組織・官職の改廃・編成、閣議の主催・審議事項の決定・議事録編纂、内閣委員会の設置と委員の選任等、行政全体をその指揮下に置いていると言ってよい。また首相は事実上、軍の総指揮権を有し、軍もその指揮下にある¹⁷⁾。政権党からは多数の議員が大臣 (Secretary of State)・閣外大臣 (Minister of State)・議会担当秘書官 (Parliamentary Private Secretary) 等の政府の役職に就き、政府と党の一体性が確保されている。このような議会内多数党の支持を基礎とする構図によって内閣の存続期間は概して長く、首相の在任期間は戦後の平均で約5年程度である¹⁸⁾。

政官は分離が徹底されており、官僚の人事に政治が干渉することは殆どない。また官僚は政府の役職にある議員以外の議員とは接触することを厳しく制限されており、

16) ここにおける英国の統治構造、官僚制に関する記述は、以下の文献を参考としている。Moran (2011), Peters and Pierre eds. (2004), Silberman (1993), Jordan (1994), 高安 (2009)。

17) 名目上、軍の最高指揮権は国王にあるが、その行使は首相の助言に基づいて為されなければならない。

18) 戦後68年間で14人の首相が誕生している。

官僚が政治的役割を担うことはできない仕組みとなっている¹⁹⁾。

6.2.2 政治任用の概要²⁰⁾

英国の政治任用職としては特別顧問 (Special Advisers) が挙げられる。特別顧問は大臣の補佐を目的とするために大臣に直接任命される臨時的な公務員であり、人数は、閣内大臣は原則 2 人まで、首相については制限がない。2013年現在、98名の特別顧問が首相官邸及び各省において雇用されている²¹⁾。

特別顧問は1995年公務員枢密院令 (Civil Service Order in Council 1995) 第 3 条 2 項において「大臣の補佐をする」ことを目的とすると定められており、これは、2010年憲法改革及びガバナンス法 (Constitutional Reform and Governance Act 2010) においても改めて確認された²²⁾。具体的な職務は特別顧問行為規範 (Code of Conduct for Special Advisers) に12項目が挙げられており、その中身は、①大臣あての書類の審査と政治的観点からの助言、②党派の観点からの事実・調査結果に関するチェック、③与党の政治的意見を含む政策書類の準備、④省の政策立案への貢献、⑤党と協働しての省の政策の検討、⑥与党への政府の政策説明の支援、⑦大臣と利益団体との連絡調整、⑧党派の見解を含む大臣の演説原稿の作成、⑨大臣の承認を得た上でのメディアに対する大臣見解の説明、⑩特定分野に関する専門家としての助言、⑪党行事への出席と党との連絡調整、⑫党の政策立案への参加、である²³⁾。

6.2.3 考察

上記のように、英国においては権力の集中した首相を中心に「強い」政権が国政運営を担っている²⁴⁾。また、政官分離の徹底によって官僚の人事における自律性は高く、政治的能動性は低い。これによると、政治的条件及び官僚の政治的能動性においては政治任用の制度と機能を発達させる方向性を持つ一方で、官僚人事の自律性においては逆の方向性を有すると言える。

実際の政治任用職としての特別顧問は、首相官邸を中心に一定の規模を確保していると言えるが、やはり米国と比較すると、その圧倒的な規模に比類するまでには至つ

19) 1853年のノースコート・トレヴェリアン・レポート (the Northcote-Trevelyan Report) を基礎とし、1996年から公務員規範として成文化されている。

20) ここにおける英国の政治任用に関する記述は、本文中に挙げた法令、及び、以下の文献を参考にしている。Forman and Baldwin (2007), Budge (2007), Gay (2013), 濱野 (2010)、人事院編 (2004)。

21) 現在のものを含む特別顧問の人数の変遷については、Gay (2013, pp. 13-4) 参照。

22) 憲法改革及びガバナンス法に関しては、Gay (2013, pp. 3-4) を参照。

23) ここではかなり省略して書いてある。原文は Code of Conduct for Special Advisers 参照。

24) 当然であるが、これは一般的・相対的な解釈であり、英国の首相がいかなる場面にあっても強い権力を行使できる訳ではない。高安 (2009) 参照。

ていない。職務においては、大臣への助言・提言をはじめ、省の政策立案や党の活動への関与など、非常に広範な活動に従事しており、この点で行政運営において一定の存在感を示していると言ってよい。しかし、一方でその立場は大臣直属のスタッフ職であり、それ故に、その職務は大臣活動の補佐が中心で、自ら意思決定を行うことはない。この点も、意思決定の中枢を担っていた米国との相違点として挙げられる。

英国は二つの政治的条件を満たしており政治任用職が発達する基本的な土壌は形成されていると言える。これによって政権の中で実質的な役割を持った特別顧問の制度が発達したのだと考えられる。また政官の接触が制限されており官僚が政治的役割を担えない環境にあつて、政治任用職としての特別顧問が、その職務として、上記の①②③⑤⑥⑧⑪⑫のような党派的な側面を多分に持つ業務を担っていることも必然的と言える。

一方で官僚の自律性が高く、政治が官僚の人事に関与し難いことは、行政組織内に政治任用職を設置し、行政運営の主たる部分を政治任用職に担わせることに対するハードルを高くしていることは確かである。このような行政環境故に、政治任用職を設けたとしても、それは行政組織内の指揮命令系統からは外れた大臣のスタッフ職に限られることになり、その職務も意思決定には関わらない、大臣への情報提供・助言・提言に限定されざるを得ないのだと言える。

6.3 仏国

6.3.1 政治的条件・行政的条件²⁵⁾

半大統領制の仏国においては政権の権力は大統領と首相に集中しており、大統領においては軍の指揮権、条約に関する交渉・批准権、首相の任免権、法律・条約を直接国民投票にかける権利等、首相においては法律を執行し、命令を制定し、行政機構全般を指揮する権限等が与えられている。大統領の行為は原則として首相による副署が必要であることが憲法によって規定されており、両者の共同権限となっているものが多い。

一方で、いわゆるコアビタシオンの際は、大統領にとっては首相が、首相にとっては大統領が、それぞれ政権内において自らの権力行使を阻害する要因となり得るのであり、政治的な意思決定に混乱が生じる可能性がある。これの解消のため、コアビタシオン時には大統領が外交、首相が内政を中心として政権運営の棲み分けを図ることが慣例化している。大統領の任期は5年で2期まで、第五共和政下における首相の平均在任期間は約3年程度であり²⁶⁾、一定期間の政権存続期間が確保されていると言える。

25) ここにおける仏国の統治構造、官僚制に関する記述は、以下の文献を参考としている。

Knapp and Wright (2001), Peters and Pierre eds. (2004), Silberman (1993), 大山 (2006)。

26) 第五共和政下 (1959年～) の55年間で首相は20人誕生している。

官僚人事における自律性は低く、各省局長クラスの高級職や大臣官房に当たる大臣キャビネは政治任用となっている。官僚の政治化が進んでおり、本来は政治家や政党が担うべき政治的調整の相当部分を官僚が担っている。

6.3.2 政治任用の概要²⁷⁾

仏国では政治任用対象のポストとして高級職 (*emplois supérieurs*)、大臣キャビネ (*cabinet ministériel*) の二種類がある²⁸⁾。高級職は本省の局長、大使、知事など全体で600程度あり、そのうち局長をはじめとする本省に置かれるポストは250程度である。大臣キャビネは首相や大臣の下に設けられ、省内の官房に当たる行政組織で、大統領府には50人程度の大統領キャビネが、首相府には60人程度の首相キャビネが、大臣・担当大臣・閣外大臣にはそれぞれ15~35人程度の大臣キャビネが設けられている。大臣キャビネは設置自体に法令上の明確な規定がなく、職員が政治任用とされていることも慣例による。

高級職については官僚から任命される場合が殆どであり、政権交代等によりポストを離れる際は、官僚のポストに復帰することが保障されている²⁹⁾。大臣キャビネについては、その長である官房長は官僚から選ばれることが通例となっており、他のスタッフについても7~8割が官僚出身である。官僚以外では政党スタッフ、民間企業、マスコミ関係者等から登用される。官僚出身の場合、大臣キャビネのスタッフを辞めた際は官僚のポストに戻ることを保障されており、通常は以前より高い役職に昇進することが多い³⁰⁾。

政治任用職の職務を考えると、本省の高級職は、政策立案、法令実施、情報分析などを担っており、部局の長として各部局を総合監督するとともに、それらの業務遂行に責任を負っている。また大臣キャビネのスタッフは、議会・マスコミ対策、政策立案、政策に関する各省間調整、大臣とラインの部局との連絡調整などに従事している。政策立案の際は、キャビネがまず基本方針を示し、それに基づいて各部局に指示を出し、また各部局が作成した案を審査する役目を負う。

27) ここにおける仏国の政治任用に関する記述は、以下の文献を参考にしている。Bigaut (1997), Stevens (1996), Scherameck (1995), Peters and Pierre eds. (2004), 村松編著 (2012, 第2章)、村松編著 (2008, 第5章)。

28) 仏国では「政治任用」という言い方は一般的ではなく、「自由任用」と言われることが多い。しかし、これは本稿で言う政治任用の定義から外れるものではないため、本稿においては他国と同様、「政治任用」という語を用いることとする。

29) 仏国では官吏の身分と個々の官職は切り離されており、官僚が高級職に任命される際は官吏の身分を有したまま当該ポストに就く。これにより、高級職を退いた後も官吏として官僚のポストに復帰できることとなる。仏国の公務員任用制度に関して、村松編著 (2008, pp. 220-4) 参照。

30) 官僚が官吏の身分を有したままキャビネのスタッフになることは高級職の場合と同様。官僚にとって大臣キャビネでの勤務経験はその後のキャリアアップにつながると言われる。

6.3.3 考察

上記のように、仏国では基本的に政権が強く意思決定機能が確立されているが、一方で行政の権限が大統領と首相に分けられ、コアビタシオン時には意思決定機能の低下も見られる場合がある。また官僚については人事の自律性が低く、職務において高度に政治化している。政治的条件は基本的に満たされているが、米英に比較して不安定要素も存在し、また官僚の政治化という条件は、少なくとも政治的役割を担う政治任用職については発達とは逆の方向性を持つものである。

実際の政治任用職は各省における高級職と大臣キャビネがあるが、仏国において特徴的なのは、この双方とも、官僚が政治任用されて当該役職に就く場合が極めて多いという点である。このことは、基本的には政権内の意思決定機能は確立されており、それ故に政治任用職自体は相当程度の規模を有しているが、一方でコアビタシオンという不安定要素があるため、政権運営が停滞した際には行政の基本的な動かし方を知っている官僚を行政運営における安定剤として機能させることができるという意味で、政治的条件に合った人事慣行であると言える。また、官僚人事の自律性が低いことは一定規模の政治任用職の設置を促すものであり、一方で、官僚が政治化していることは、政治的役割を担う政治任用職の必要性を減退させるものである。しかし、人事の自律性が低いことにより設けられた政治任用職に官僚自らが就任することで、政治化した官僚が、まさに政治的役割を期待される当該役職において、求められる役割を果たしているのだと言える。

この点は実際の職務においても反映されている。上の職務を見る限り、高級職に期待されているのは、大臣の意思の下、本省の管理者として部下である官僚の仕事を総合的に指揮監督すること、政治の意思に従って行政を執行することであり、彼らの多くが官僚出身であることは、こういった職務の遂行に適したものであると言える。また、大臣キャビネのスタッフは、大臣の政治的政策的活動を補佐し、また大臣の意思を官僚に伝達、浸透させるのが役割であり、こういった大臣と官僚の橋渡しが中心的職務と考えると、大部分が官僚出身者という事実は説得的である。

要するに、仏国においては、政治的条件、行政的条件の双方について政治任用職の発達を抑える効果を持つ要素が存在するが、実際の運用において大部分の役職を官僚から任用することによって、逆の方向性を持つ要素間のバランスがとられ、官僚の特性を活かす形で政治任用が一定の発達を見せているのだと言える。

7. 比較の中での日本

前節では米英仏の三ヶ国について政治任用の現状とその発達条件との関係性について見てきた。本節ではこれを踏まえて、日本の状況について検討していきたい。

7.1 政治的条件

元来、日本の首相は他国との比較からその権力の脆弱性が指摘されてきた。例えば、King は九ヶ国の執政府の長の権力資源を比較したが、その中では英仏が最上位に位置づけられたのに対して、日本の首相は最下位であった (King 1993, pp. 437-8)。また Hayao はリーダーシップをテクノクラティック、政治的、受動的の三つに類型化した。日本の首相は「政策変更の主導やその内容の決定に関して大きな役割を果たすことはなく」、結果としてリーダーシップが「相対的に弱く受動的」となっていると結論付けた (Hayao, 1993, p. 201)。

日本の首相がこのような評価を受ける理由として真っ先に挙げられるのは、与党が政府とは別の存在として政権運営に対する強い影響力を有していることである。日本では戦後、一部の期間を除き自民党が一貫して与党の立場にあり、この場合の与党も自民党を指すと考えてよいだろう。自民党は長らく政権を担ってきたが、自民党政権において与党は政府と必ずしも一体ではなく、むしろ政府から独立した立場から政権運営に関与してきた。政策形成に関しては法案の事前審査制を確立させ、党内の部会・政調会・総務会場で了承されない限り政府の法案は国会に提出できない慣例をつくり上げた。これによって与党は政策形成過程において政府に対する拒否権を手に入れ、各省官僚にとっては自民党内の議論こそが法案成立に向けた事実上最大の関門となったのである³¹⁾。また人事については、派閥を中心に与党が適任者を政府に推薦する形が採られ、政府の役職には基本的に党の意向に沿う人物が就任することとなった。近年、大臣については相当程度首相が自らの意向に従って任命する傾向が強くなっているが、それでも参議院枠に代表される党の意向も依然残っており、副大臣・政務官については従来通り党の推薦が続いている³²⁾。

このように日本においては政府から独立した与党が「もう一つの政府 (飯尾 2004, p. 17)」として機能し、政権運営に大きな影響を与えてきた。これは、米英仏には見られなかった、明らかに日本独自の政治的特徴であると言ってよい。議院内閣制では内閣は議会、特に議会内において多数派を占める与党の支持をその存立の根拠とするが、それ故に、与党の支持を失うことは政権の命運に直結する。英国のように、与党の幹部が閣僚として内閣にも参画しているなど政府と与党が一体であればそもそもこういったことは起こり得ないが、日本のように与党が政府から独立した存在であれば、これは現実のものとなる。事実、与党の支持を失って瓦解した政権は多く、また与党総裁の任期切れや総裁選での敗北を理由に政権が終了した例も相当数に上るのである³³⁾。結果として日本の首相の在任期間は諸外国と比較し

31) 事前審査制と官僚の根回しについて、例えば (野中 2008, pp. 187-9) など参照。

32) 自民党の派閥と人事について、飯尾 (2007, pp. 97-102) 参照。

33) 与党の支持を失って辞任した例として三木武夫・海部俊樹、総裁選敗北で辞任した例として福田赳夫、総裁任期終了で退いた例として佐藤栄作・鈴木善幸・中曽根康弘・小泉純一

てかなり短く、戦後の平均で約2年である³⁴⁾。

7.2 行政的条件

日本の官僚制は諸外国と比較すると、かなり特徴的な点を有していると言ってよい。政官関係に焦点を当てるならば、英国が自律的な官僚人事システムと政治家・官僚の接触禁止によって徹底した政官分離を、仏国が政官インターフェイスへの官僚の活用と官僚の政治化によって相当の政官融合を、それぞれ傾向として示しているとすれば、日本は人事においては分離、実務においては融合、という双方の傾向を併せ持つ特徴を持っていると言えるからである³⁵⁾。

人事において日本の官僚制は、政治からの介入を抑止し、相当程度自律的な人事制度を構築していると言ってよい³⁶⁾。広く知られているように、キャリアと呼ばれる高級官僚は課長補佐クラスまでは同期同列の出世をするが、それから先は徐々にふるい落とされ、事務次官になるのは同期の中では基本的に一人だけとなる。この幹部人事の決定については、役所内において年次が上の幹部官僚の意向が強く働くなど、官僚機構側の自由裁量によって行われ、政治家の干渉が起こる可能性は極めて低いという³⁷⁾。

一方、実務において官僚はかなりの程度政治的な役割を担うに至っている。幹部官僚は政府の施策や法案に関して与野党の有力議員の間を回って意見調整を行うことがその主要な業務の一つとなっており、個別の政治家と個人的な関係を築くことも多い。このような「政治的官僚（飯尾 2007, pp. 102-4）」の行う根回しによって政府の方針は与党の幹部に共有されて円滑に実現への道を辿っていくのであり、官僚はまさに実務において政治と行政の結節点としての役割を担っていると言える。

7.3 政治任用の概要

日本において非議員型の政治任用に当たるのは、特別職の国家公務員のうち議員との兼職が認められていない、内閣官房副長官（事務）、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、内閣総理大臣秘書官、国務大臣秘書官、の七つである。この他、議員との兼任が認められているポストとして内閣総理大臣補佐官があり、これは民間人の就任も認められていることから、民間人就任の場合、ここでいう非議員型の政治任用と言える。

郎、の各首相が挙げられる。

34) 戦後68年間で35人の首相が誕生している。

35) 政官の分離－融合という観点から英仏の官僚制を比較したものとして、村松編著（2012, 第2章）参照。

36) 官僚機構が人事に対する政治からの介入をいかに抑止してきたかについて、曾我（2008）参照。

37) 省庁の人事が年功序列で行われ、政治の介入可能性が低いことを指摘したものとして、加藤（1997, pp. 59-60）参照。

事務の内閣官房副長官は内閣官房における事務方のトップであり、官房長官の下、内閣官房の事務を取り仕切る。職務において事務次官会議（次官連絡会議）を主催するなど霞が関官僚全体と政治とをつなぐ役割が期待されていると言える。天皇陛下の認証が必要な認証官であり、旧自治省、旧厚生省、警察庁など、旧内務省系官庁の事務次官級の役職経験者が就任することが通例となっている³⁸⁾。政権が替わっても事務の副長官は必ずしも交代せず、何代もの内閣に仕える例が多く見られる。

官房副長官以外の内閣官房の特別職は橋本行革の際に新たに誕生したポストであり、内閣危機管理監は危機管理、三名の内閣官房副長官補は内政、外政、安全保障・危機管理、内閣広報官は広報、内閣情報官は情報収集・分析という、それぞれ専門分野を所掌している。いずれも事務次官級の役職とされ、各省庁で幹部級の役職を務めた官僚が就任している。ポストごとにどこの官庁出身者が就くかということもほぼ決まっており、例えば、内閣官房副長官補は、内政担当が財務省、外政担当が外務省、安全保障・危機管理担当が警察庁・防衛省、といった具合である。

内閣総理大臣秘書官、及び、各省大臣以外の国務大臣秘書官は内閣法22条に根拠を持ち、「(内閣総理大臣・国務大臣の)命を受け、機密に関する事務をつかさどり、又は臨時に命を受け内閣官房その他関係各部局の事務を助ける」ことが任務とされる。また、各省大臣の秘書官は国家行政組織法19条に根拠を持ち、内閣法とほぼ同様の規定によってその任務が定められている。政令により、定数は内閣総理大臣秘書官が7名、国務大臣秘書官が各大臣につき1名と定められており³⁹⁾、総理大臣秘書官は総理大臣が、国務大臣秘書官は国務大臣の申出により総理大臣が、それぞれ任命する。

内閣総理大臣秘書官は、政務秘書官と呼ばれる1名の秘書官とその他の事務秘書官に分けられる。政務秘書官は通常、内閣総理大臣が自らの個人的人脈の中から選任し、多くは彼に長年仕えてきた秘書や関係の深い党本部職員などが選ばれるが、まれに官僚の中からも選任されることがある。政務秘書官以外の4～6名の事務秘書官は各省庁から官僚が出向という形で就任する⁴⁰⁾。政務秘書官は総理の日程調整や政策に関する意見調整等、首相の側近として政治的な総合調整を担う。

国務大臣秘書官は大臣が自ら選任し、多くは彼の秘書が選ばれる。その業務は役所の業務（公務）以外の大臣の政治家としての活動に係る業務（政務）に限られ、秘書官が大臣である政治家の秘書時代に行っていた業務からさほど変わらないことが一般的である。通常、各大臣には業務を効率的に分担遂行するため大臣秘書官事務取扱と

38) 近年では旧大蔵省、旧建設省出身者など、慣例にとらわれない起用の例も出てきている。

39) 内閣総理大臣秘書官については内閣官房組織令11条により定数は5名と定められているが、同令附則9項によって、当分の間7名とされている。国務大臣秘書官については各省組織令・内閣官房組織令により各大臣1名と定められている。

40) 総理秘書官が5人体制であった時、事務秘書官は財務省・経産省・外務省・警察庁からの出向者が務めることが慣例となっていた。7人体制となつてからは、これらの官庁に加えて、厚労省・総務省・防衛省等の出身者が務めている。

いう形で官僚が就く役職を設け、正規の秘書官とともに職務に当たる⁴¹⁾。この場合、正規の秘書官は「政務秘書官」、大臣秘書官事務取扱は「事務秘書官」と呼ばれるが、事務秘書官は法的な根拠を持たず、その設置は内規によるのみである。

7.4 考察

上記のように日本においては政府とは独立した与党が強い影響力を持っており、政権の持続期間は概して短い。また官僚は人事においては自律的であり、実務においては高度に政治化している。政治的条件・行政的条件の全てにおいて政治任用職の発達を抑制する方向性を示しており、これを裏付けるように、実際の政治任用は諸外国と比較して低い発達程度に留まっていると言える。

内閣官房の特別職は各省官僚の指定席となっており、政権が替わっても交代せずに何代もの内閣にわたって仕えることが通常である。彼らには、官房副長官を除いて、一般職国家公務員の服務規定が適用され⁴²⁾、仏国の政治任用官僚のような政治的役割が期待されることもない。こういったことを踏まえると、これらの役職は本来の意味での政治任用とは言えないのが現状である⁴³⁾。

また、上記の通り、国務大臣秘書官は多くの場合、政治家である大臣の秘書が選任され、その業務は彼が秘書時代に行っていた業務の延長線上に留まるのが一般的である。国務大臣秘書官の職務は、まさに本稿の「4.「発達」とは何か」で述べた「秘書・総務型」の機能に留まっているのであり、ここに機能面における未発達も見てとれる。このように考えると、日本において本来の意味で政治任用され、実際にその役割を果たしているのは、総理大臣秘書官のみと考えられ、他国と比較した際、政治任用の制度・機能両面における相対的な未発達が浮かび上がってくるのである。

政治任用は行政府内の役職にある政治家が政府全体に自分たちの考え方を浸透させ、リーダーシップを高めるために導入するものである。しかし、政府とは独立した与党が政権運営に対して影響力を持ち、政策形成も人事も与党の関与が不可欠なのであれば、政治任用のような政府内において政治のリーダーシップを強化するための制度はその役割を減ぜざるを得ない。ましてや政権の存続期間が短期間となる可能性が高いのであれば、政治任用をする側もされる側も、そのような役職が必要との認識は当然薄くなっていくだろう。こういったことが、政治任用職が数的に少なく、また設けられたとしても、内閣官房特別職の官僚指定席化や国務大臣政務秘書官への議員秘書選

41) 大臣秘書官事務取扱の人数は各省によって異なり、例えば、総務省なら旧郵政省、旧自治省、旧総務庁それぞれの出身者3名、厚労省なら旧厚生省、旧労働省それぞれの出身者2名、というように、省庁再編前の役所の数に従って設けられている場合が多い。

42) これらの特別職には、一般職の国家公務員が服すべき国家公務員法96条1項、98条1項、99条、100条1項・2項が準用される。内閣法15-19条参照。

43) 出雲明子は、本文にあるような特性からこれらの役職を「自由任用職でありながら、必ずしも政治任用とはいえない」と指摘している。出雲（2009, p. 12）参照。

任など、必ずしもその効果を最大限活用できていない現状につながっているものと考えられる。

官僚の人事が自律的であることは幹部公務員が就く役職が官僚機構内に確保されることにつながり、結果として政治任用職が量的に少数に留まる一因となっている。また、橋本行革で誕生した内閣官房特別職が各省官僚出身者で占められているように、任用職を設けるにしても官僚が就任するポストとすることで、人事の自律性は守られるのである。更には政治的官僚の存在は官僚が政治家への政治的アドバイスまでを自らの所掌としていることを意味し、これが、例えば政務秘書官に外部から専門家を就けて大臣への助言・提言に当たらせる、といった試みを排除していると言える。

以上のように、日本においては、政権の相対的な脆弱性、及び、官僚の人事的自律性と政治的能動性によって、政治任用が制度的にも機能的にも、諸外国と比較して未発達の状態に留まっていると言える。

8. 総括

本稿では、政治任用が制度的・機能的に発達する条件を政治的条件と行政的条件に分けて提示し、米英仏日の各国における各条件と政治任用の詳細を検討することで、その妥当性を検証した。各国の政治任用の現状は、概ね、政治的条件・行政的条件が予測するものに近く、これらの因果関係について一定の妥当性を確認できたと考えられる。

本稿で述べた政治的・行政的条件は、固定的なものではなく、当然ながら時々の情勢や政権の性格によって変化するものである。日本において政治任用が未発達に留まっているのは政権の脆弱性と官僚の自律性・能動性がその要因であるが、例えば、政府・与党の二元体制について言えば、中曽根内閣、小泉内閣等、与党の影響力を抑制し官邸主導が強まった時期もあれば、民主党政権のように政府・与党の完全な一体化を目指した試みもある。このような、与党の関与を抑えて首相・内閣による政権運営を確立する動きが継続化すれば、政治任用が必要であるとの認識も強まってくるであろうし、実際に近年では、民主党政権による「国家戦略局」構想や麻生政権時の公務員制度改革に盛り込まれた「国家戦略スタッフ」と「政務スタッフ」のように、政治任用職を増加させる試みも出てきているのである。日本において政治任用職がどのような制度的・機能的発達を見せていくのか、本稿における比較と分析を踏まえながら、引き続き注視していきたい。

引用文献

- 飯尾潤 (2004) 「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』34号、pp. 7-19。
 —— (2007) 『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ—』中央公論新社。
 出雲明子 (2009) 「戦後日本の政治任用—制度設計と政治過程—」『季刊行政管理研究』125

- 号、pp. 3-18.
- 大山礼子 (2006) 『フランスの政治制度』 東信堂.
- 加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』 東京大学出版会.
- 小林節 (2005) 「米国における政治任用の実態から学ぶこと：わが国における政治任用の展望を考える」 人事院編『平成17年版 公務員白書』 国立印刷局、pp. 52-60.
- 人事院編 (2004) 『平成16年版 公務員白書』 国立印刷局.
- (2005) 『平成17年版 公務員白書』 国立印刷局.
- 曾我謙悟 (2008) 「官僚制人事の実証分析：政権党による介入と官僚制の防御」『季刊行政管理研究』 122通号、pp. 17-34.
- 高安健将 (2009) 『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』 創文社.
- 西尾勝 (1995) 「議院内閣制と官僚制」『公法研究』 57号、pp. 26-43.
- 野中尚人 (2008) 『自民党政治の終わり』 筑摩書房.
- (2011) 「政権交代型の統治システムと幹部公務員の政治的中立性—政治任用の拡大は本当の問題解決なのか—」『人事院月報』 No. 742、pp. 2-5.
- 濱野雄太 (2010) 「英国の省における大臣・特別顧問」『レファレンス』 709号、pp. 131-46.
- 東田親司 (2004) 「政治任用の公務員制度に関する一考察」『大東法学』 第14巻第1号、pp. 149-69.
- 星野智 (2000) 『現代権力論の構図』 情況出版.
- 村松岐夫編著 (2008) 『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』 学陽書房.
- (2012) 『最新公務員制度改革』 学陽書房.
- 森田朗 (2005) 「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」 人事院編『平成17年度 公務員白書』 国立印刷局、pp. 61-73.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.
- Bianco, William T. and David T. Canon (2011) *American Politics Today Second Edition*, W.W.Norton & Company.
- Bigaut, C. (1997) *Les Cabinets Ministériels*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Budge, Ian (2007) *The New British Politics 4th ed.*, Pearson Longman.
- Carey, Maeve P. (2012) “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress”, *CRS Report*, October 9, 2012.
- Cohen, David M. (1998) “Amateur Government”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, pp.450-97.
- Davis, Christopher M. and Jerry W. Mansfield (2012) “Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations”, *CRS Report*, November 15, 2012.
- Forman, F. N. and N.D.J. Baldwin (2007) *MASTERING British politics 5th ed.*, Palgrave Macmillan.
- Gay, Oonagh (2013) “Special Advisers” *House of Commons Library Standard Note*, November 21,

2013.

- Hayao, Kenji (1993) *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press.
- James, Simon (1999) *British Cabinet Government*, 2nd ed., Routledge.
- Jordan, Grant (1994) *The British Administrative System: Principles versus Practice*, Routledge.
- King, Anthony (1993) “Foundation of Power” in George C. Edwards III, John H. Kessel, and Bert A. Rockman (eds) *Researching the Presidency Vital Questions, New Approaches*, University of Pittsburgh Press.
- Knapp, Andrew and Vincent Wright (2001) *The Government and Politics of France Fourth Edition*, Routledge.
- Lewis, David E (2008) *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press.
- Lijhart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- Moe, Terry M. (1985) “Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB”, *American Political Science Review* 79(4), pp.1094-1116.
- Moran, Michael (2011) *Politics and Governance in the UK Second Edition*, Palgrave Macmillan.
- Peters, Guy B. and Jon Pierre eds. (2004) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge.
- Scherameck, Olivier (1995) *Les Cabinets Ministériels*, Dalloz.
- Schwemle, Barbara L., Todd B. Tatelman, Vivian S. Chu and Henry B. Hogue (2011) “The Debate Over Selected Presidential Assistants and Advisors: Appointment, Accountability and Congressional Oversight”, *CRS Report*, July 19, 2011.
- Silberman, Bernard S (1993) *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago: University of Vhicago Press.
- Stevens, Anne (1996) *The Government and Politics of France*, St. Marin’s Press.
- Suleiman, Ezra (2003) *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press.

A Comparative Analysis in terms of the Institutional and Functional Development of Political Appointment: examining the case of Japan, the US, the UK, and France

MAKITA Jun

Abstract

A degree of institutional and functional development of the political appointment is determined by the political and administrative conditions. The former is ‘strength’ of political administration, which includes whether the administration has a substantial power, and how long it lasts, and the latter is autonomy and activity of bureaucracy, which means to what extent the civil servants have discretion on personnel matters and participate in political affairs.

The validity of this cause-and-effect relation between the two conditions and the political appointments is confirmed by the examination of political and administrative environment in Japan, the US, the UK and France.

Keywords

political appointment, power of administration, autonomy and activity of bureaucracy, institutional and functional development, comparative perspective