

ガバナンス研究

 no. **21** 2025

- | | | |
|------------------------|-------|-----|
| 政治主導と幹部公務員制度…………… | 田中 秀明 | 1 |
| —英蘭独仏日の国際比較— | | |
| 民主主義の低迷と後退…………… | 笹岡 雄一 | 105 |
| アメリカにおける選挙に関する…………… | 湯淺 壘道 | 127 |
| ディープフェイク規制の現状 | | |
| 国家安全保障政策上の意思決定に…………… | 小林 良樹 | 143 |
| におけるインテリジェンスの役割 | | |
| ：インテリジェンスの定義、機能、責任の再検討 | | |

政治主導と幹部公務員制度 －英蘭独仏日の国際比較－

田中 秀明

1. はじめに

第2次世界大戦後形成された「自民党55年体制」では、自由民主党の各部会に所属する国会議員（しばしば「族議員」と称される）と関係する省庁の官僚及び業界が自己利益を追求するために「鉄のトライアングル」を形成した。そこでは、政策立案機能が政府と与党である自民党の2つに分かれ、前者が提案する政策や法案については、後者が事前審査し、しばしばその内容を修正する仕組みが出来上がった。こうした仕組みはボトムアップ型であり、供給者の視点から利害関係者との合意形成を図ることができたが、首相の権限を実質的に弱めてきた。そこでは官僚が政策形成における調整を担ってきたことから、しばしば「官僚内閣制」（飯尾2007）と批判されてきた。これらを是正するべく、1990年代から政治・行政改革、特に選挙制度改革と中央省庁等改革が行われ、首相の権限は制度的に強化された（竹中2006、待鳥2012等）。

これを具体化したのが、小泉純一郎政権（2001-06年）や第2次以降の安倍晋三政権（2012～20年）である。特に、後者においては、首相とその周辺に近い（「官邸官僚」など）が政策形成の軸となって府省及び与党をコントロールし政治主導が強化された（アジア・パシフィック・イニシアティブ2022、飯尾2019、青木・野中2016、牧原2016等）。これらの背景には公務員制度改革がある。90年代前半の幹部公務員の不祥事などを契機に改革が議論されたが、抜本的な

改革には至らず、ようやくそれが結実したのが2008年の国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」と呼ぶ）である¹⁾。しかし、基本法を具体化する国家公務員法改正法案は3回廃案になり紆余曲折を経た後、2014年に第2次安倍政権で成立した。その基本的な目的は政治主導の強化であり、公務員人事への首相・官房長官の関与が制度化される一方で、霞が関の劣化が指摘されている（「特集・徹底検証官僚劣化」『中央公論』2018年6月号）。

確かに、安倍政権では、農協改革やコーポレート・ガバナンス改革などが行われ一定の成果はあるものの（竹中2017）、政策過程の質については、政治主導の一方で全体としては低下しており²⁾、成長戦略、地方創生、保育・教育の無償化などの政策が費用対効果の検証もなく、トップダウンで先に決まっていた（田中2019a）。岸田文雄政権（2021～24年）の「異次元の少子化対策」なども同様である。

政治主導の強化は日本に特有な現象ではない。外交や内政など様々な問題に対応するため、多くの先進諸国で政治的指導者の権限が強化され、首相らが「大統領化」としていると指摘されている（ポグントケ&ウェップ2014）。裏返せば、政策過程における官僚の役割が低下している。政治主導の強化は世界的に共通する現象であるとしても、主要国でも、官僚の自律性や専門性が低下し、政官関係は変化しているのか、その結果、政策過程は劣化しているか。もし、劣化していないとすれば、それはなぜなのか。

本稿の主な関心は政治主導が政策過程に与える影響であり、日本において政

¹⁾ 第1次安倍政権で、2007年再就職規制や人事評価制度の導入等を内容とする国家公務員法改正が成立したが、その後、改革を継続するために「公務員制度の総合的改革に関する懇談会」が設置され、2008年2月の報告書には、一括採用や一元管理、内閣人事庁の設置、幹部公務員の公募制などが盛り込まれ、それが基本法のベースとなった。

²⁾ 小泉政権においては、経済財政諮問会議において財政や社会保障の構造改革などについて様々な議論が行われた。また、与党に自律性があり、官邸が与党を完全に掌握したわけではなかった。同政権における政策過程については、清水（2005）、大田（2006）などが詳しい。

治主導がもたらした結果と問題を、公務員制度に焦点を当てて考える。特に、政官関係・公務員の政治化の状況、幹部公務員の人事システムなどについて、欧州諸国との国際比較を通じて分析する。民主主義の観点から政治主導は尊重すべきとしても、政治家は次の選挙を意識して短期的な思考になる。そこで公務員の中立性や専門性などが重要となるが、公務員も時に自己の利益を追求する。政治家・公務員それぞれの利己的な行動を抑えて、政策の質や政府のパフォーマンスを高める仕組みが求められる。

本稿の構成は次のとおりである³⁾。次の第2章では、関係する先行研究をレビューし、分析の枠組みを構築する。第3章では、比較対象国の基本的な政治・行政システムを概観し、第4章では、対象国の幹部公務員制度と政官関係の変容を分析する。最後の第5章で、対象国の相違を比較分析し全体をまとめる。

2. 先行研究のレビューと分析の枠組み

(1) 先行研究のレビュー

「政策」は様々な定義されているが、共通点は政府が社会や経済に与える影響や意思決定という視点である⁴⁾。こうした政策を作り実施する過程を「政策過程」と呼ぶが、そこには、政治家、官僚、利益団体、学者など様々なアクターが関わる⁵⁾。この過程をいくつかの段階に分けて分析する過程モデルは、1950年代にラスウェルによって定式化された (Lasswell 1956)。一般に、政策過程とは政治的なアクターの間における取引と交換のプロセスと捉えられ、アク

³⁾ 第1章・第2章及び第4章の(5)日本については、田中(2025)を加筆訂正している。

⁴⁾ Adolino and Blake (2001:10)は「特定の目的や目標の達成」を強調する。この他、Dye(2007:2)「政府が実施する、しないことを選択するもの」、Howlett and Ramesh (2003:8)「政府内の様々な個人や組織によってなされる様々な決定」などは、意思決定に焦点を当てる。

⁵⁾ 伊藤・田中・真淵(2000:34)は、「政治過程は、政治家、政党、官僚、利益団体、市民などの諸アクターによる自己利益の実現のための活動を基礎とする、交渉と取引からなっている。そのなかで、とくに政策の形成や実施をめぐる展開される過程を政策過程という。」と定義する。

ターの行動は彼らの役割・インセンティブ・制約によって形成され、それぞれの役割や関与のルールを決定する制度上のルールに依存している (Stein and Tommasi 2008: 13)。また、構造的・社会的・政治的・経済的環境が政策決定行動に影響を与える (Birkland 2005: 202)。Pollitt and Bouckaert (2017) は、諸外国の行政改革に関する政策過程を分析するに当り、社会経済的要因、政治・行政システム、改革の契機が行政改革の意志決定や内容に影響を与えるという枠組みを設定している。

本稿の関心は、年金改革など個別の政策過程というより、政策過程における政官関係や公務員の役割・機能であることから、政策過程とその基盤となる政治・行政システムに焦点を当てる。それは政策過程の「ガバナンス」や「質」に関係するが、問題はどうかやって比較するか、何を基準に評価するかである。Hill and Lynn Jr. (2004: 9) は、ガバナンス研究の重要な目的は、行政改革、公共政策のデザイン、パブリック・マネジメントを実践するに当たり、政府のパフォーマンスを決定する要因を明らかにすることであるという。そこで、政策過程のガバナンスや質に関係する先行研究をレビューする。

世界銀行は、「グッド・ガバナンス」として、予測可能な、開放的な、啓発する政策立案、専門的なエートスをもつ官僚制、その行為にアカウントブルである執政府、公的な問題に積極的に関与する市民社会、法律のルールに従う行為などの要素が揃っていることを挙げる (World Bank 1994: vii)。また、Edwards (2002: 52) は、業績を向上させるグッド・ガバナンスの要素として、アカウントビリティ、透明性、参加、取引関係のマネジメント、効率性と公正があるとする。Rothstein and Teorell (2012: 39-41) は、ルールとしての法律、財産権の保障、契約の履行、アカウントビリティ、透明性、腐敗の防止、民主的統治、市民社会の参加、政府の信頼性などを挙げる。また、法律による統治、政府の有効性、メリットに基づく官僚制などのグッド・ガバナンスに関する要素は、経済的なパフォーマンスと関連があると指摘されている (Acemoglu and Robinson 2012, North 1990)。政策過程における中央政府の役割を指摘す

るのがKooiman and Van Vliet (1993) であり、ガバナンスにおける中央政府の役割を強調し、政策に関わる重要なステークホルダーを取り込む「調整」(coordination)、望ましいアウトカムを達成するべく関係者が効果的に協力する「協力と舵取り」(collaboration and steering)、望ましいアウトカムが実際に達成できるように制度的な仕組みとプロセスを機能させる「統合と規制」(integration and regulation) が重要だと指摘する。

これに関連して、近年強調されているのは開放性である。経済協力開発機構(OECD)の近年のアジェンダは「オープンで包摂的な政策形成」である(OECD 2011a)。そのためには政府の信頼が重要であるとしており、それは、①経済や社会政策のアウトカム、②パブリック・ガバナンスと制度的枠組み(信頼性・応答性・公平性・オープン性と包摂性・誠実性)によって影響を受けるという(OECD 2013:15)。また、政府における信頼を高める重要な基盤として、①政府における信頼についてエビデンスベースを構築すること、②戦略的な洞察のキャパシティを強化すること、不確実性とリスクのある状況で複雑な課題をマネージできるようにすること、③オープンガバメント-包摂的かつ応答的な政策立案、④誠実性を強化し政策立案における公正さを保障する、を挙げる(OECD 2013:3)。

開放性に関係するのが透明性である。一般には、透明性は、情報の開放性や入手可能性の程度であるが、政策過程に関する透明性はより厳密に考える必要がある。Stoeckel and Fisher (2008) は、「政策に関する透明性」(policy transparency) とは、「政策を改善させ、社会にとってより良いアウトカムをもたらす良いパブリック・ガバナンスを強調する」(p.12) のものであるとし、それは、成果をもたらすことを強調し、結果についての専門的な信頼性(credibility)、独立性(independence)、競合性(contestability)を含むという。そして、この透明性は、より良い政策過程において最も重要であると指摘する。具体的には、①独立のかつコンテストナブルなレビュー、②全ての分野における系統だったレビュー、③発見を政府の意思決定に正式に取り込む、④経済全体

の費用対効果分析が必要だと主張する。開放性 (openness) と透明性 (transparency) は類似するが、Birkinshaw (2006) は、前者は、政府の活動を国民が見れるようにする過程であるが、後者は、前者を超えて、国民が法律制定や政策過程に可能な限りアクセスできるようにすることであると述べる (p.190)。

政策過程あるいは政府におけるガバナンスを整理したが、その要素として政官関係や官僚の中立性・政治化が議論されてきた。Dahlström et al. (2012) は、統計分析により公務員のメリット原則⁶⁾による採用は高い中立性と低い腐敗と相関があると指摘する。Meyer-Sahling et al. (2016) もメリット原則・中立性が腐敗の抑止に重要と述べる。Miller (2000) はメリット原則が政治家のレントシーキングとモラルハザードを抑制すること、Cooper (2018) はメリット原則が公務員の率直で恐れのない助言を促進することを述べる。Nistotskaya et al. (2015) はEU地域において中立性とアントレプレナーシップが相関すること、Suzuki and Demircioglu (2019) は中立性とイノベーションが相関することを述べる。Christiansen et al. (2016)、Fuenzalida and Riccucci (2019)、Richardson (2018) は、公務員の政治任用や政治化が専門性を阻害すること、Lewis (2008)、Peters and Pierre (2004) は、政治任用が腐敗や非効率をもたらすこと、Mulgan (2007) は政治任用は公務員の中立性を損ない大臣に対

⁶⁾ 政治任用に対する用語として使われるのが「成績主義」や「資格任用」であり、これらは“merit system”の訳語としても使われている。国家公務員法第33条は、職員は、「受験成績、人事評価又はその他の能力の実証」に基づくと規定しており、これが「成績主義」として引用される。英語の文献では、meritが使われ、これはより広範な概念であることを踏まえ、本稿では、特段の場合を除き、「メリット原則」(あるいはメリット・システム)を使う。例えば、US Merit Systems Protection Boardは、メリット原則として、能力や業績に基づくオープンな競争に基づき資格のある者を任用すること、全ての職員は公平で平等な扱いを受けること、職員は高い水準の誠実性や行動規範を維持すること、縁故主義や政治的な目的に基づく強制などから保護することなどを挙げる(法的な根拠は5USC § 2301)。成績主義等の用語については鶴養 (2009) を参照。

する自由で率直な助言を阻害することを指摘する。

政治家と官僚はそれぞれ自己の利益を追求することから、政官関係において、それぞれの役割や機能が異なり、お互い牽制することが重要である。Dahlström and Lapuente (2017) は、政治家と官僚の間でキャリアが分離していれば、腐敗を減じ、効率性が高まり、公的部門における効率性を向上させる改革を促すと指摘し (p.10)、その理由として、公務員が効果的なサービスの実施に貢献するように、また行政を改革するために必要な新しい投資を行うように動機付けられるからだとする (p.29)。両者が融合すると、官僚の「政治化」と政治の「官僚化」の両方をもたらす可能性がある (Aberbach, Putnam, and Rockman 1981 : 16)。

ただし、公務員の「政治化」には多様な意味があり、それが直ちに腐敗や非効率をもたらすとは限らない。Peters and Pierre (2004) は、政治化を広義に捉え「公務員の選考、昇進、報酬、規律付けに関して、メリット基準から政治的な基準に代替すること」(p.2) と定義する。また、「政治化」の分類として、①公式な政治化 (公務員の任免への政治家の関与)、②機能的な政治化 (公務員による政治的な配慮)、③行政的な政治化 (政治顧問による政策過程への関与) という 3 種類が指摘されている (Eichbaum and Sha 2008, Hustedt and Salomonsen 2014, Rouban 2007)。Van der Meer (2009) は、「政治化」の方法として、①公務員の政治任用 (スポイルシステム、幹部公務員の公式な政治的配慮に基づく任命、終身職公務の非公式な政治的任用、大臣の側近 (キャビネ))、②外部からの助言や専門性 (コンサルタント、審議会等)、③官僚制度の再構築 (官僚機構のスリム化、官僚を統率する者)、④行政の価値の変更 (公務員のエートスの操作) を挙げる。

多くの国において、幹部公務員の任命について政治家の関与が増大している (Dahlström 2009, Page and Wright 1999, Peters and Pierre 2004)。こうした任用の基本的な目的は、公務員の応答性を高めるためであり、その背景として行政の複雑化により公務員の役割が増大し行政国家化が進む中で、恒久的な公

務員を政治的に統制する必要が増大していることが挙げられる(田中2009a:6)。

アカデミックな研究では「政治化」は一般に否定的に捉えられているが、次官や局長が政治的に任用されるドイツにおいては、公務員が政治家に盲目的に服従しているわけではない。「機能的な政治化」は、言い換えると「忖度」であるが、政治家が考えていないことを官僚が押し量って対応することは問題であるが、そうではない場合もある。大臣顧問は、行政組織における指揮命令やアカウントビリティの観点で問題がある一方(Eichbaum and Shaw 2008, Ng 2018, Rutter 2022, Verhey 2013)、顧問が存在しないと官僚はより政治化すること(Christiansen et al. 2016)、官僚機構にはない外部から新しい考えを取り入れること(Peters 2013)など、利点もある。また、伝統的な行政学(Weber 1978, Wilson 1887)が指摘するような政治と行政の二分法は現実的ではない。政策過程においては、政治的な調整や合意形成が不可欠であり、程度の相違はあっても、官僚が一定の役割を担っている(Aberback et al. 1981のイメージIV)。政治家は官僚の知見に依存せざるを得ない一方で、どのように彼らをコントロールするかという問題に直面する。

中立性には多様な意味がある。Kaufman (1956)は、能力としての中立性を、客観性(objectivity)、継続性(continuity)、普遍性(impartiality)と定義し(p.1060)、Aberbach and Rockman (1994)は、中立的な能力とは、政党や政治への配慮なしに、専門的な知識とimpartialityに基づき助言を提供するものであると定義する(p.461)。Hustedt and Salomonsen (2018)は、中立性に2つの極があり、1つは時の政府に仕えるという理念がなく公務員が中立的な能力を提供するものであり、他方は公務員が過剰に応答的であり政党的な政治に関わるものであり(p.83)、イギリスやデンマークでは、次官は専門的な助言と政治的な助言を統合する責任を有していると指摘する(p.79)。嶋田(2020)は、中立性の概念を包括的に整理しており、A型(政党政治の上にとって公益判断を下さなければならない)、B型(政治的影響力や党派的な考慮を遮断しなければならない)、C型(どの政権に対しても同じく誠実に仕えなければならない)

い)、D型(党派的偏向を含めて政権の指示に忠実に従わなければならない)、E型(政治とのかかわりを避けなければならない)の5つに分類し、違いが意識されないままに使われて議論の混乱を招いていると指摘する(p.27)。

公務員の多様性や流動性は、政府のパフォーマンスを高めるために重要である。OECD(2011b)は、「多様性」には、次の3つ要素があるとし(p.170-1)、

- ①機会の平等を多様化する：性別、年齢、民族、政治的価値、障害などについて差別を解消する
- ②資源として多様化させる：異なる経験や能力、文化は、公務員のパフォーマンスを向上させる
- ③包摂性として多様化させる：戦略的に長期的な共同的な方法で仕事をする多様性は、政府部門の効率性と有効性を向上させると指摘する。また、多様性を高めるためには、任用プロセスを、より公平に、より透明に、様々な経歴・経験・視野を有する者を引き付けるようにする必要があるとする(p.15)。

Maddock(2009)は、人材の多様化は組織をイノベティブにする、Nolan-Flecha(2019)は、より多様な公務員は、人々の信頼を高め、民主主義を強くし、公的部門のイノベーションをもたらすと指摘する。また、欧州主要国では、公務員の流動性を高めるために幹部公務員制度が導入され、またそうでない国にあっても公務員の流動性が高まっていると指摘されている(Peters and Pierre 2004)。流動性については、政府内(省庁間)と政府外(省庁と民間の間)の異動があると、縦割りやセクショナリズムを是正する可能性がある。

政策過程においてより優れた政策をつくるための条件としてコンテスタビリティ⁷⁾を強調するのがWorld Bank(2010)であり、それを「政策助言やアイデアについての代替案、政府の内外を問わず、政策過程において、政府の耳に届くあるいは届くことができるときに、競争が提案の中で起こる」(p.9)と定義

⁷⁾ 「コンテスタビリティ」は、もともと経済学で使われる用語であり、規制に関して、新規参入が促進されて競争的な市場となることを言う。

する。また、Shaw (2021) は、コンテストタビリティとは、ある問題に関して、最も効果のある、あるいは効率的に対応するための政策の選択肢の競争と定義し、「コンテストタブルな政策過程」とは、手続きが開放的であること、多様な貢献があること、多様な考えがあるといった特徴があること、真実に関する健全で頑強な意見を交わすことでもあると述べる (p.516)。

(2) 分析の枠組み

さて、先行研究に基づき政府のパフォーマンスを決定する要因を整理してきたが、それは、①透明性・開放性、②中立性・非政治化・専門性・メリット原則、③多様性・流動性・競争性に大別できる⁸⁾。公務員の属性としては、中立性・専門性やそれを支えるメリット原則が重要であるが、他方で、彼らは時に政治家と同様に自己利益を追求する。政治家・公務員双方の利益追求を抑制し、政策過程の質を高める観点から、本稿では、コンテストタビリティに焦点を当てる。①と③はコンテストタビリティに包含される。②はコンテストタビリティを高める要因であるが、政治化、例えば政治家による官僚の統制、大臣顧問による新しいアイデアの導入などは否定するべきではない。中立性などが確保されても、政策の質がより向上するとは限らない。それらは必要条件であっても、十分条件ではない。

本稿では、「コンテストタビリティ」を「公務員の間（政官関係を含む）、政府内（省庁間、省庁と内閣府等の中心省庁の間、助言機関・審議会など）及び政府外（議会、シンクタンク・大学、メディアなど）において、政策を巡って、科学的な分析・検証、現行制度や提案の評価、多様な助言、選択肢の検討などが行われて、競争が起こる状態」と定義する⁹⁾。

⁸⁾ Oliveira et al. (2024) は、政府のパフォーマンスや腐敗に与える要因を実証的に分析する96の文献を調査し、重要な独立変数として、メリット原則に基づく任命・昇進・給与、身分保障、中立性、専門性を挙げている。本稿は、公務員制度及び政策過程に焦点を当てる。

本稿の目的は、幹部公務員制度や政官関係に焦点を当てて、国際比較を通じて、日本における政策過程の劣化とその原因を分析することである。例えば、諸外国では、政治主導が強化されるなかでも、官僚の専門性や自律性、わかりやすく言えば、“free-and-frank advice”は維持されているのか、逆に官僚が政治家に従順になり“politicization”が進んでいるのか。日本との国際比較の対象としては、イギリス、オランダ、ドイツ、フランスを取り上げる。政官の融合度、幹部公務員が政治任用か否か、開放的か閉鎖的かなど、異なる特徴を有する国を取り上げて比較することが望ましいからである¹⁰⁾。ただし、アメリカは、統治構造など政治・行政システムにおいて、日欧との相違が大きいことから対象には含めていない。

そして、日本を含めた5ヶ国について、幹部公務員の任免・人事・政治化、政官関係（相互牽制の有無や内容）に焦点を当てて比較分析する。具体的には、先行研究、政府や議会の資料、専門家等へのインタビュー¹¹⁾に基づき分析する。官僚の政治化や政官関係については、欧米を中心に研究が蓄積されているが、それをアップデートする。

日本については、アジア・パシフィック・イニシアティブ（2022）、飯尾（2019）、竹中（2018）、田中（2019c）、松井・牧原・清水（2018）などが政官関係の変化を分析し、近年官僚の自律性が低下していることを明らかにしている。また、霞ヶ関のキャリアの伝統的な人事パターンについては、稲継（1996）、河合（2019a）、早川（1997）、渡辺（1974）などが分析しており、第2次安倍政権の人事については、芦立（2019）、出雲（2017）が政治的な介入の観点から分析

⁹⁾ この定義は、田中（2019b）の定義に政官関係を加えて修正するものである。

¹⁰⁾ 公務員制度の建前としては、日本はイギリス・オランダに類似するが（メリット・システム）、実態としてはドイツ・フランスに近い（政治化している）。よって、日本とこれらの4ヶ国を比較することに意味がある。

¹¹⁾ 筆者は、2024年3～4月に、欧州4ヶ国の研究者や現役・退役の公務員を対象にインタビューを実施した。そのリストは末尾を参照。

している。後者は、女性の登用や旧来とは異なる人事があったことを示しているが、人事システムを全体として分析するものではない。嶋田（2023）は、改革後の幹部の供給源の変化を分析しており、本稿のテーマに近いが、本稿の分析の視点とは異なる。

一連の公務員制度改革は、長期的視点から諸課題に対処できる「政」と「官」の関係を築ける、多様で優秀な人材が使命感をもって国家・国民のために行動できる、若者や女性にとって国家公務員を志したいと思えるような、公務員制度を構築するとしている（「今後の公務員制度改革について」2013年6月28日国家公務員制度改革推進本部決定）。また、基本法は、多様な人材の登用・育成、幹部の育成と一元管理、官民の人材交流、幹部の公募、能力・実績主義、縦割りの弊害の排除、国会議員との接触規制、政治任用スタッフなどを規定する。まさにコンテスタビリティを高めることが改革の目的となっている。一連の改革には様々なテーマがあるが、特にコンテスタビリティの観点から重要である幹部の人事システム（多様な人材の採用・育成、官民交流、能力・業績主義など）と政官関係（役割分担、政治任用スタッフなど）に焦点を当てる。政治主導と幹部公務員制度について、コンテスタビリティの観点から分析する研究は少ないことから、本稿は霞ヶ関の現状を考えるための新しい知見を提供する。

3. 基本的な政治・行政システム

公務員制度や政策過程は、各国において歴史的に発展してきた政治・行政システムに影響を受けていることから、その基本的な特徴を整理する。最初に、政治・行政システムの基本的な特徴と分類を紹介した後に、対象5ヶ国の特徴や最近の動向について整理する。

（1）基本的な特徴と分類

表3-1は、比較対象の5ヶ国について、基本的な政治・行政システムの特徴を整理したものである。政策過程における意思決定を特徴付けるのは、選挙

表3-1 5ヶ国の基本的な政治・行政システム

	イギリス	オランダ	日 本	ド イ ツ	フランス
国家の構造	単一国家*1	単一国家	単一国家	連邦国家	単一国家
	立憲君主制	立憲君主制	立憲君主制	共和制	共和政
	議院内閣制	議院内閣制	議院内閣制	議院内閣制	半大統領制
	集権的な調整	協調的な調整	集権的な調整 へ	協調的な調整	集権的な調整
選挙制度	下院：単純小選挙区制	下院：比例代表制	下院：小選挙区比例代表並立制	下院：小選挙区比例代表併用制	下院：小選挙区2回投票制
	上院：任命制+世襲制	上院：州議会議員による間接選挙	上院：選挙区制+全国比例代表制 ※比較的強い上院	上院：州政府による任命制 ※強い上院	上院：下院議員・地方議員等による間接選挙
執政府	単独政権	連立政権	連立政権	連立政権	連合・単独政権
	多数決型	合意形成型	中間型	中間型	中間型
	強い首相	弱い首相	弱い首相から強い首相へ	強くない首相	大統領の権限大*2
行政の伝統	公共の利益	実定法主義から多元的・コーポラティストへ	実定法主義	実定法主義(ゲルマン的)	実定法主義(ナポレオンの)

(出所) Bleiklie and Michelsen (2013) 及び Pollitt and Bouckaert (2017) に基づき、日本を加えて適宜加筆訂正

- (注) 1. ただしスコットランド等へは分権化
2. ただし議会で多数を占めている場合

制度と政党システムである。ブロンデル(1997)は、西欧諸国における内閣を比較研究しているが、内閣の社会的、政治的背景の識別の要因として、①議員主導か行政的・官僚制的伝統が強いのか、②政党システムが多数決型か多極共存型か、を挙げる。①については、「内閣の役割が主に、その国の政治を主導することにあるか、行政的なものと理解されているか」(p.230)という問題であり、政治主導的あるいは統治的な内閣としてイギリス、行政的な内閣としてオース

トリアやフィンランドを挙げる。②については、「代表の伝統」(p.230)の問題であり、多数決の国(イギリス、アイルランド、フランス、スペイン)と多極共存型(オランダ、オーストリア)があり、その中間にベルギー、フィンランド、ドイツ、デンマーク、イタリア、スウェーデンがあるという。

多数決か多極型かという2つのモデルについて、欧州諸国だけではなく発展途上国などを含めて36ヶ国のパフォーマンスを比較したのがレイプハルト(2005)である。レイプハルトは、36ヶ国を、執行府の議会に対する優越指数に基づき順位付けし、執行府の優越度の高い国(多極型)として、イギリス(第6位)、フランス(第7位)、オーストラリア(第10位)、カナダ(第11位)を挙げ、低い国(コンセンサス型)として、アメリカ(第35位)、イタリア(第33位)、フィンランド(第32位)を挙げる。その中間として、スウェーデン(第15位)、ドイツ(第20位)、オランダ(第21位)、日本(第22位)、を挙げる。

政府の優越度は、政策過程における首相の権限に関係する。Bergman et al.(2003)は、首相の権限について、政党政治の特徴と制度的なルールとの次元があるとする(p.181)。政党政治については、政党の凝縮性と政党システムの様式の2つの側面があり、そのシステムとして、二大政党システム、2つのブロックシステム、中枢システム(政府の政党が選挙ではなく交渉によって決まる)、弱い単独少数内閣(オランダ、イタリア)があるとする。また、彼らは、欧州各国の首相の制度的な権限について、①閣僚の任免に関する権限、②省庁の法的権限や所管を決める権限、③大臣に対して拘束的な指示を発出する権限、④省庁の大臣に対して調整する権限、⑤閣議のアジェンダをコントロールする権限、⑥閣議の意思決定ルール、⑦首相を支援する行政組織、といった尺度を使って比較している(p.185-188, Table 4.16)。これらの指標に基づき、制度的な強力な首相(ドイツ、イギリス、フランス等)、中間的な首相(デンマーク、ギリシャ、スウェーデン)、弱い首相(フィンランド、イタリア、オランダ等)に分類している。

政府と議会の関係については、議会の権限や政策立案能力を分析する先行研

究も多い (Mattson and Ström 1995, Ström 1990など)。Martin and Vanberg (2011) は、欧州16ヶ国の議会の政策立案能力の強さを表す8つの指標 (委員会の権限、政府提案の法律を修正できる権限など) を開発し、強い議会 (オランダ、オーストリア、ドイツ等) と弱い議会 (フランス、アイルランド、イギリス)、両者の中間の議会 (スウェーデン、スペイン、イタリア等) を分類している。

行政システムについては、Pollitt & Bouckaert (2017) は、①実定法主義 (Rechtsstaat) と公共の利益 (Public interest) の2種類に分類する。彼らは、4種類に分類する Painter and Peters (2010) を準用しているが、それは、①アングロ・アメリカンの特徴として公務員と政治の分離、中立的な公務員、②ナポレオンの特徴として中央集権的、特権的地位を有する政治的に任用される公務員、③ゲルマン的な特徴として実定法主義、強力な公法が全ての行政分野を統治、公務員は高い地位を有し、幹部は政治的任用、④北欧的な特徴として高い地位を有するが政治的任用ではない、である。

(2) 5ヶ国の政治・行政システム

イギリスは「ウェストミンスター・モデル」の理念的なモデルであり、相対多数を得る小選挙区制度が1つの政党の勝利を導き (Cairney 2019: 28)、選挙で勝利した党の指導部は内閣にそのまま移行し政党が力を得る (Blondel and Cotta 1996: 37)。また、内閣、なかんずく首相は、側近となる数人の有力大臣によって支えられ、政府内における任免についてかなりの自律性を有している (Cotta 2000: 215)。この結果、政府内外に拒否権プレーヤーが少ないこともあり、政府、具体的には内閣に権限が集権化する。首相官邸と内閣府が共同して首相の権限や政策の方向を助ける (Busch et al. 2022: 57)。他方、合意形成が不十分なことから、政策によっては党内で対立が生じて、議会での審議で与党から造反議員が出る場合もある。ただし、サッチャー政権やブレア政権は、トップダウンで政策を決定したとしばしば指摘されるが、研究者の多く

の分析によれば、首相は何でもでるわけではなく、制約も多く、トップダウンの政策決定はそれほど顕著ではない（Cairney 2019:33）、といった指摘もある。

イギリスは欧州大陸諸国とは異なり分極化は生じていないものの、政党間・政党内の対立は高まっている。例えば、2022年には、首相が2回交代し、大臣も入れ替わるなど、政治的な動揺が続いた。また、次官人事への首相の関与が従来以上に強くなり、次官の更迭も増えるなど、政官の緊張関係が続いている。これらを背景に、長期的な視野で政策をつくることがより難しくなり、大臣たちは、次の選挙を意識して短期に成果を上げることに注力するようになっている（Institute for Government 2024：74）。

オランダの選挙制度（下院）は比例代表制であり、典型的な多党制の政治システムとなっている。過去において単独過半数を制した政党はなく、連立政権が基本となっている。多党制ではあるが、中道のキリスト教民主主義政党、左派の労働党、右派の自由民主国民党という三大ブロックから構成され、中央ブロックがかなめとなっていることから、中道左派か中道右派の2つが基本的な選択となっている（水島2012：108）。

オランダの政治システムは「ボルダーモデル」と言われるように、合意形成のための強い相対的なカルチャーとコーポラティズム¹²⁾によって特徴付けられる。その具体的な仕組みが政労使の協調体制であり、労働組合や経営者団体は、労働協会や社会経済協議会をはじめとする各種の審議会や協議機関に代表を送ることで、社会経済政策全般に強い影響力を及ぼすとともに、政労使の協調を背景とした安定的な労使関係を実現させてきた（水島2001）。

オランダの政府は連立政権が基本であり、それゆえステークホルダー間の合意形成が重視されている。憲法上、大臣は議員になれないことから、オランダ

¹²⁾ 一般的には、「協調主義」「協同主義」などと訳されるが、専門的な用語としては、独占的代表権を与えられた利益団体が、公共政策の形成・施行過程に協調的に参画する利益代表システムを指す（中野2007:31）。利益団体とは、通常、労働組合と経営者団体を意味し、更に政府も関与する。

の政治は権力分立を図っており、政府と支持政党はそれぞれの自律性を高めている (Blondel and Cotta 1996 : 130)。人事についても、政府は党の人事についてはほとんど関与せず、党は、政府内の人事に多少関わるが、党での長い経歴を持つものが必ずしも任命されるわけではなく、事後のコントロールも弱い (Cotta 2000 : 216)。こうした状況で政治システムのガバナンスを決めているのが詳細な連立政権合意である。これは、政府の政策についての与党のグリップを強めることを意図しているが、実際には、政府もまた政党あるいは議会政党を拘束することになる (Blondel and Cotta 1996 : 138)。政府と与党は相互に自律的であるものの、政党指導者は通常政府に入るため (一般的には首相か財務大臣として)、これが政府をより強くする (Moury and Timmermans 2013 : 751)。また、首相の役割や権限は憲法上規定されていないが、時の経過とともに政策調整と執政府内の仲介の必要性が一層高くなったことにより、首相は主に内閣の意思決定に関して自律性を高めてきた (ボグントケ&ウェーブ 2014 : 187)。

しかし、近年、オランダなどの欧州大陸諸国では、政党・イデオロギーの分極化・多党化・断片化が進展し政党間の競争が激化している。オランダでは、2021年3月の選挙で、19政党が下院の議席を得ており (総数150)、4党は1議席、5党は3議席、6党は10議席以下、4党が10議席以上だった (Hoppe et al. 2022)。2023年11月の下院選挙では、極右派の自由党 (PVV) が第1党となり、2024年6月、PVVを中心とする4党の連立政権が発足した。政治的な断片化、多党化、少数内閣が拡大していることから、政治的な妥協がより必要になり、政党のプログラムや約束の実施を難しくしている (Van der Meer 2018)。

ドイツにおける政治システムの特徴は、共同統治のアクターと拒否権プレーヤーが多いことであり、具体的には、州政府の独立性、二院制 (上院は州政府の代表で構成)、憲法裁判所などの存在である。連邦と州は対等であり、州の財政や政策に関係する法案は連邦参議院 (上院) の合意が必要である。これら

は、第2次世界大戦の反省から政治的な暴走を防ぐ仕組みである。政党は、CDU/CSU（キリスト教民主同盟・社会同盟）とSPD（社会民主党）の二大政党が、FDP（自由民主党）などの小さい政党と連立を組むのが一般的であり、いずれにあっても中道路線が基本になっている。

こうした結果、政策形成と調整に多大の時間と労力がかかっており（Schmidt 2003:46）、各省の自律性の強さ、政府内の断片化、コーポラティズムの重要性、利益団体の力、強固な司法制度（憲法裁判所）などの特徴から急進的な政策の変更はほぼない（Wegrich and Hammerschmid 2018:376）。言い換えると、ドイツの連邦政府は、しばしば、「Verflechtungsfall（共同意思決定のわな）の形態をとり」（Schmid and Buhr 2018:94）、「最大公約数的妥協が必要になる」（Zohlnhöfer and Tousun 2019:51）。また、「内閣は連立政権合意によって厳しく制約されている」（Moury and Ferguson 2013:32）一方、議会の委員会は、政府提出法案を修正したり、否決することができることから強い権限を有している（Moury and Ferguson 2013:43）。そうした状況でも、「さまざまな拒否権プレイヤーの間で合意を形成する必要があるため、ドイツの首相は、自党から制約を受けない中心的交渉人としての重要な役割を獲得している」（ポグントケ&ウェブ2014:118）、「首相を中心に据えた特別委員会や諮問委員会による政策形成という慣行をもたらした」（ポグントケ&ウェブ2014:102）。以上を踏まえると、ドイツの意思決定は、多数決型と合意形成型の中間に位置する。ドイツにおいても、政治における分極化が進展しており、政府運営は一層難しくなっている。全て主要な政策は、閣僚間ではなく、連立与党の党首による調整で決まることから、政府の政党による政治化をもたらし、戦略的計画を阻害している（Rüb et al. 2017:39-40）。

フランスの政治システムは「半大統領制」と呼ばれ、国民から直接選挙で選ばれる大統領と首相や大臣が下院である国民議会に責任を負う仕組みになっている。そして、大統領は下院の解散権や首相らの任命権（議員である必要はない）をはじめとして、強力な権限を有する。これは第5共和政（1958年以降）の特

徴であるが、その創始者は、それまでの政治の混乱から執政府の力と国家の権限を回復させ、行政国家をつくることを目指したことから、大統領の権限の強化と議会の権限の抑制が進み、それに伴い、幹部公務員の役割や権限も強化された (Bezes and Le Lidec 2007 : 121-2)。

下院は小選挙区2回投票制による直接選挙、上院である元老院は各県を単位とする選挙人団(上下院議員、地方議会議員等)による間接選挙である。大統領とは異なる党派が下院で多数を占める場合があり、その場合は、大統領が国民議会の信任を得やすい人物(多数を占めた会派などから)を首相に任命し、異なる党派で執政を協働するという方法がとられている(「コアビタシオン」(保革共存)と呼ばれる)。

フランスにおける政府と支持政党の関係は、党の指導部のかなりの部分は政府に移行する、大臣と党執行部の幹部には、政府と党の両方に経験のある者が任命されるが、近年では純粋に政府経験者が任命される傾向がある、といった特徴を有する (Blondel and Cotta 1996 : 58)。ただし、内閣は通常1党で構成されるものの、多数決型の特徴は、多党制と直接選ばれる大統領によって相殺される (Larat 2018 : 342)。つまり、フランスの政治システムは、多数決型でもコンセンサス型でもない。

近年、フランスの政党システムは、左右の分極化が進んでおり、政策形成における最も大きな問題となっている (Mény et al. 2022 : 7)。こうした中で、2023年の年金改革など、マクロン大統領はトップダウンによる改革を進めており、社会の対立や分断が高まっている。

日本の伝統的な政治的システム(自由民主党による「55年体制」)は、ボトムアップである。田中(2012)は「与党・官僚モデル」と呼ぶが、政府・与党二元体制を前提として族議員(政務調査会)と各省官僚が連携する政策過程である(p.30)。それは、法律制定のためには、政府(省庁)は与党の事前審査と了解が必要だからであり、政府が必ずしも与党をコントロールできないことが背景にある。こうした仕組は、「政官スクラム」(松村2010)、「与党議員(特

に族議員)、省庁、利益団体の三者からなる多数の政策ネットワークの連携」(伊藤2006)、「レントを共同配分する結託」(伊藤2011)などと指摘される。また、与党が衆議院・参議院両方で多数を有していても、内閣は国会での審議をコントロールできないこと、法案の国会審議は与野党の交渉に基づくこと、そして、府省は独立性が強いため政府としての決定のためには省庁間での合意が必要であることから、政策過程を主にコントロールしているのが官僚たちである (Iio 2018 : 91-92)。Painter (2010) は、日本の行政的な特徴として官僚の超越性とセクショナリズムを挙げ、それは第2次世界大戦後の改革でも変えることができなかったと指摘する (p.97)。

こうした伝統的な仕組みは、90年代以降の政治・行政改革を経て変容する。特に第2次以降の安倍政権 (2012~20年) では、府省や与党の共同によるボトムアップ型を基本とした上で、首相や官邸が関心を有する重要政策については、官邸が自民党と府省をコントロールしながらトップダウン型で意思決定する仕組みである (田中2019a : 63)。中央省庁等改革を規定した行政改革会議の最終報告 (1997) は、内閣が「トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手」になるべきと提言しており、これが実現したといえる。日本は、欧州大陸諸国のように政党の分極化は進んでいないが、野党の多党化などから、政党間の対立はあっても政治的競争は低い¹³⁾。政府中枢の権限が強化されたことから、農協改革など一定の成果はあるものの構造改革は先送りされ、政権維持のための人気取り政策 (バラマキ) が増加している。また、連立政権が議会を統制しており、野党の政府監視機能をかなり阻害している (Peng et al. 2022 : 3)。

¹³⁾ 2024年10月に行われた第50回衆議院選挙において自民党・公明党は過半数を失った。石橋茂首相は政権を維持したものの少数政権となった。政治改革が当初目指した二大政党制にはなっていない。

4. 幹部公務員制度と政官関係

基本的な公務員制度、首相や大臣らと接触が密になる幹部公務員の任免の仕組みと人事管理、政官関係、最近の動向や問題について、コンテスタビリティの観点から対象国を分析する。特に、政官の分離の程度、幹部人事の多様性と流動性に焦点を当てる。

(1) イギリス

①幹部公務員制度

公務員制度は、メリット・システムの導入を提唱した「ノースコート・トレヴェリン報告」(Northcote and Trevelyan 1854) を契機して発展し、政権が交代しても公務員が辞職することなく政治的な中立性を基本とする公務員制度が形成された¹⁴⁾。その後、特にサッチャー政権(1979-90年)以降、公務員制度改革が絶え間なく行われ、幹部公務員人事への首相の関与が強くなるなど制度は大きく変化しているが、中立性などの基本原則は維持されており、一般公務員の正式な政治任用は導入されていない。公務員の中立性などは明確に文書に規定されていなかったが、ようやく1997年に「公務員規範」(Civil Service Code) が導入され(大臣規範も同時に)、公務員はintegrity、honesty、objectivity、impartialityに基づき仕事を行うことなどが規定された¹⁵⁾。更に、その法的な根拠としてConstitutional Reform and Government Act 2010が制定された。

幹部公務員制度は、“Senior Civil Service”(SCS、グレード5の課長以上を対象)と呼ばれ、1996年4月より実施されている¹⁶⁾。SCSは政府統一の制度で

¹⁴⁾ 公務員制度の基本や改革の流れ等は、田中(2006)、村松(2018)などを参照。

¹⁵⁾ 特にimpartialityとは、公務員の政治的信条にかかわらず、いかなる政治的信条を有する政権にも仕える、政党を支援する活動には関与しないといった意味で使われており、「中立性」と解釈される。

運用されているが、その具体的な人事管理（それ以外の専門職等を含め）の責任は省庁にある。次官や局長などを除く公務員については、省庁の次官やエージェンシーの長官が任命する。SCSの任用については、人事委員会（Civil Service Commission）が関与する。

局長以上の任用に当たっては、幹部公務員任用手続（The Civil Service Senior Appointments Protocol、2011年に導入）が適用され、それに基づき、幹部リーダーシップ委員会（Senior Leadership Committee）¹⁷⁾が空席補充の方法（官民公募や内部登用など）を決定する。次官の任用については、首席人事委員長（First Civil Service Commissioner）が議長を務める選考委員会が候補者を選定する。選考過程における首相や大臣の関与については「任用原則」（Recruitment Principles、2010年に導入）に規定されており、首相が候補者リストの中から任命する¹⁸⁾。局長については、選考委員会が最もメリットがあると判断した候補者の中から大臣が任命する。2014年から、次官については、5年を任期とする標準的な契約システムが導入されており、契約が更新されなければ次官は離職する¹⁹⁾。

将来の幹部候補を育てるために大卒者を採用する「ファスト・ストリーム」（Fast Stream）試験がある。日本の総合職試験と異なり、同試験には現役公務員も合格している²⁰⁾。同試験合格者は、課長補佐級に昇進することは保障されているが、SCSになるためには、内外の応募者と競争する必要がある。ファストストリーマーの3分の1程度がSCSに昇進する（人事院2013）。

¹⁶⁾ これは、メジャー政権が発表した白書「公務員：継続と変化」（Cabinet Office 2014a）がプロフェッショナルイズムやマネジメントを強化するとともに、省庁間の協力と結束を促進することを提言し、これを受けた改革である。2023年4月1日現在で、SCSの総数は6,300人（うち次官級は45人、公務員全体の1.3%）である（NAO 2024）。

¹⁷⁾ SLCは、幹部公務員のリーダーシップの開発を含め、公務員の能力の改善を目的として、内閣府次官（Cabinet Secretary）と公務の長（Head of the Civil Service）に助言を行う。そのメンバーは、内閣府次官、財務次官、首席人事委員長（First Civil Service Commissioner）などである。以上、Cabinet Office（2024a）に基づく。

公務員の人事管理については、サッチャー政権以降改革が継続して行われているが、基本的には2つの特徴がある。第1に閉鎖的な人事からより開放的な人事へ、第2にジェネラリストからスペシャリストの育成へである。

そもそもの発端は、1968年の「フルトン委員会報告書」²¹⁾が、ジェネラリストのエリート主義や閉鎖性を批判し改革を提言したことに遡る。同報告の大部分は実行されなかったが、同報告に基づき、1972年に「公開構造」(Unified and Open Structure)が導入され、これまで行われてきた職種毎の閉鎖的な人事を改め、職種を問わず有能な人材を確保するために最も適切な者に開放するという原則が導入された。この原則は、サッチャー政権において、対象が管理職から下位レベルへ適用が拡大された。1992年では、幹部公務員の1/6が公

¹⁸⁾ 任用原則は、議長は対象者の必要な要件等について大臣に相談する必要があること、大臣が選考委員会のメンバーの構成について同意すること、大臣は選考過程を通じて一定の関与が保障されること、候補者の経験やスキルについて大臣の見解は選考委員会に伝えられること、大臣は候補者と面会できること(人事委員会同席の下で)、大臣は選考委員会には加わらないこと、候補者の追加や削除はできないこと、大臣は理由を述べて選考委員会に評価のやり直しを求めることができることなどを規定する(House of Lords Select Committee on the Constitution 2023: 17)。次官の任命については、従来、首相は、選考委員会が推薦する候補者に対して拒否権を有していたが、2014年、キャメロン政権が、候補者リストの中から首相が選べるように変更した(詳細は高安(2018)を参照)。なお、首相は候補者リストの中から選ぶことを拒否し、再度の選考を求めることができるとされている。次官の任命は、実際には、内閣府次官と首相が決めており、現在のプロトコルは現在の次官の任命の仕組みを正確に反映していないといった指摘もある(House of Lords Select Committee on the Constitution 2023: 19)。次官の任用について制度的な変更はあるが、サッチャーも次官人事には口を挟んでいたので、実質的には大きな変化はない(インタビュー①に基づく)。

¹⁹⁾ 次官の平均在職期間は、2010-18年で4年、2019-23年で3.5年である(House of Lords Select Committee on the Constitution 2023: 34)。

²⁰⁾ 既に公務員になっている者も省庁の推薦によって同試験を受けることができる。ファスト・ストリームの合格者(2023年)は1,084人であるが、そのうち政府外は901人、政府内は183人(全体の16.9%)である。内部登用の合格者の年齢は、21~49歳まで多様である。Oxbridgeの卒業生(政府内外計)は80人であり、全体の7.4%である。以上はFast Stream Annual Report 2023に基づく。

²¹⁾ “The Civil Service” (Report of the Committee) Cmnd 3638 (1968) である。

募だったが、1995年には1／3になった (Dragie and Locke 1999 : 187)。

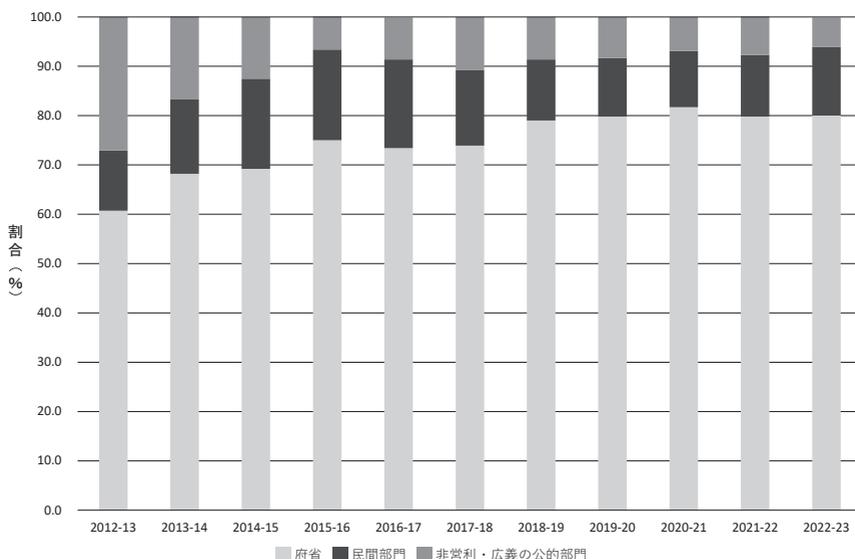
1996年に幹部公務員制度が導入され、管理職の公募採用が拡大していった。政権が作成する政策文書 (Modernizing Government 1999、Civil Service Reform 2012、Baxendale Report 2014、Declaration on Government Reform 2021など) で政府外部からの人材登用の拡充が提唱されている。Cabinet Office (2014b) を受けて、2015年4月以降SCSは公募採用が原則となっているが²²⁾、SCS (部長級以上) の2016-17年度任用162件について、158件は公募、4件は内部競争に付され、149件は任用され、9件は任用されなかった (Civil Service Commission 2017)。公募であるが、民間からの採用は10~20%の範囲である (図4-1)。小田 (2019) は、政策形成の職 (Policy Profession) では、外部出身者160人に対して、政府内出身者は895人であることから (2012年4月時点)、イギリスにおいても、政策形成の技能を重視したウェーバー型の運用が中心であると指摘する (p.107)。他方、外部出身者の割合は、IT・財務・医療などの専門職では30~50%、経済や政策では15%、全職種平均では22%である (NAO2013 : Figure 5)。

Urban et al. (2024) は次官・局長の属性を分析しているが (2023年4月までのデータに基づく)、それによると、

- ・省の次官・局長の45%はSCSに中途採用されている
- ・次官・次官補・局長の16%は直接外部から任用されている
- ・次官と局長の39%は女性
- ・次官の68%は政府外での経験があり、次官の22%は政府外で3年以上の管理職の経験
- ・17の省の次官のうち11人は当該省で局長か次官補の経験 (2023年8月時点) となっている。

²²⁾ 2022年3月13日以降、全てのSCSの空席は広告することが義務付けられている (Cabinet Office 2022)。

図4-1 SCSの新規任用の出身元



(出所) National Audit Office (2024) に基づき作成

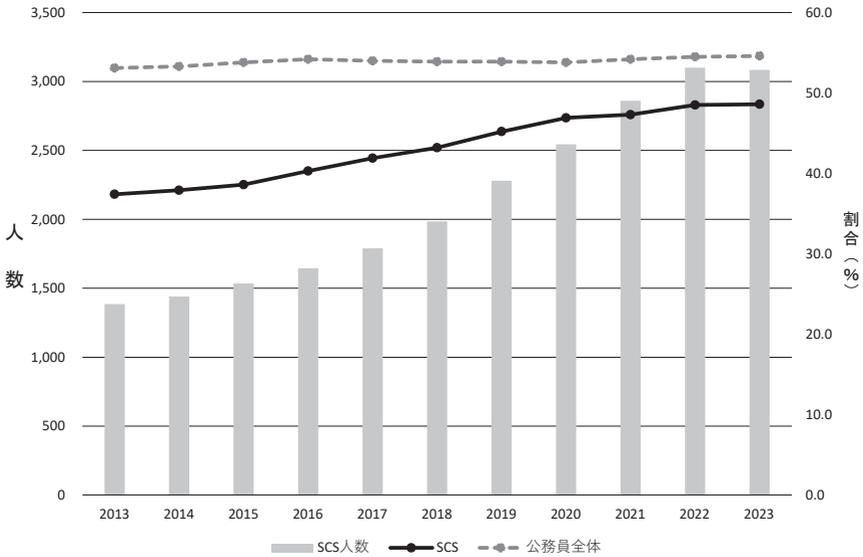
SCSにおける女性の割合は、2013年の37.4%から2023年の48.6%に増えている（図4-2）。公務員全体における女性の割合はここ10年でほぼ横ばいの55%弱であることから、女性のSCS登用が急速に進んでいることがわかる²³⁾。SCSの年齢構成を見ると、40～49歳が中心であるものの（全体の40.7%）、30歳台（13.7%）や50歳台（36.7%）もかなり存在する一方、60歳台は8.7%しかない（図4-3）²⁴⁾。年功序列では全くない。

SCSについてまとめると、SCSの任用は、内部出身者が多いとは言え、民間出身者が2割弱も存在すること、SCSに中途採用されて昇進していることはコンテスタビリティを高める。また、女性のSCSへの登用、年齢構成、ファスト・

²³⁾ SCSについてはNAO (2024)、公務員全体についてはCabinet Office (2023) に基づく。

²⁴⁾ Cabinet Office (2024b) に基づく。

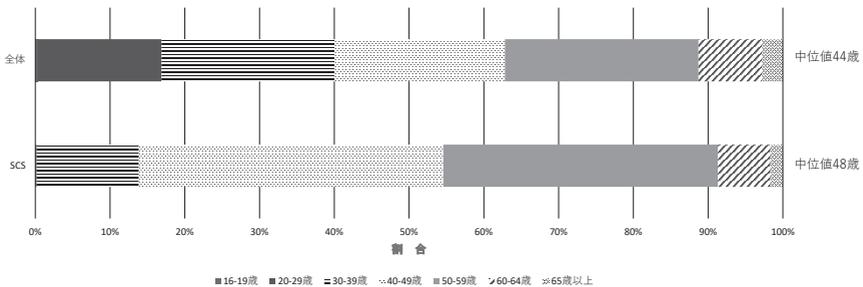
図4-2 女性のSCS（人数及び割合）



(出所) SCSについてはNAO (2024)、公務員全体についてはCabinet Office (2023)に基づき作成

(注) 公務員全体とは、公務員全体に占める女性の割合

図4-3 SCSと公務員全体の年齢構成（2024年3月31日時点）



(出所) Cabinet Office (2024b) に基づき作成

ストリームの内部出身者などの点においても多様性が高い。

公務員の役割については、Richards and Smith (2016:507) は、改革により、

ジェネラリストの政策スキルから特定の専門化したスキルへ、政策助言と形成から政策の実施と提供へ、政治的マネジメントからプロジェクトや実施のマネジメントなどに変化していると指摘する。1つの契機が、ブレア政権で2004年に実施されたProfessional Skills for Governmentである。これは政府横断的に能力開発を進めるものであり、リーダーシップ、核となるスキル（人材や財務のマネジメントなど）、職務に関するスキル、多様な職務経験（SCS及びSCS候補者の場合）の4つの領域で一定の能力を要求する。また、「政策立案」「業務執行」「組織管理」の3つの専門職（profession）に分けて、公務員が自分の専門領域を選択することになった。政策助言を行うジェネラリストを、「政策立案の専門職」（ポリシー・プロフェッション）に変えようとした。2023年においては、31の専門職があり、業務執行（全体の57.3%の公務員が所属）、政策立案（同6.8%）、デジタル（同4.8%）、プロジェクト執行（同3.6%）、税務（3%）などがある（Cabinet Office 2024a）。

こうした政府横断的な公務員の能力開発については、2013年9月にFunctional Leadership Programmeが開始されており、具体的には、法律・コミュニケーション・IT・商務・財務・内部監査・人材開発・資産管理という8つの機能別に能力開発を行い、業務の効率化を図るとしている（Civil Service 2014a：22）²⁵⁾。

②政官関係

イギリスの政官関係について、セルフ（1981）は、大臣と行政官の間の奇妙な共生的協力関係にあり、行政官の役割は十分説明してから沈黙することであり、大臣に対する腹心の政策的助言者であると述べる。しかし、ウェストミンスター・システムの基盤である、政治と行政のエリートの関係における不可分性の原則は損なわれ、プリンシパル－エージェント的な関係に変化し、アカウ

²⁵⁾ こうした政府横断的な能力開発については、藤田（2023）を参照。

ンタビリティと透明性に応えるためにより統制と管理の關係に發展している (Richards and Smith 2016 : 499)。

こうした変化の背景にあるのは、政策過程において政治主導がより顕著になっていることである。イギリスは、日本と異なり、そもそも政策は、選挙におけるマニフェストに始まり、首相や大臣が主導的に発案・作成する。政策形成においてより大臣の役割は強くなり、外部の助言を受け入れつつ、公務員の助言を補足的に使うようになった (Sausman and Locke 2004 : 199)。具体的には、首相や大臣の特別顧問²⁶⁾、Policy Unitや内閣府への外部人材の登用、シンクタンクの活用である (特にブレア政権以降)。大臣が政策の発案者になることの問題について、Foster and Plowden (1996) は、政策提案についての協議がなくなり、政策の齟齬を調整する閣僚委員会が機能しなくなったこと、政策は公務員が関与しない非公式な会議等で決定されるようになり政策決定の記録も残らなくなったことを指摘する。また、大臣たちはマイクロマネジメントに介入することを抑えられなくなり、政府は戦略的に全体を見ることができなくなっている²⁷⁾。

特別顧問はメリット・システムの例外であり、1964年、ウィルソン首相 (労働党) が最初に導入した。その後、ブレア政権で首相の特別顧問がメジャー政権の8人から27人へ増大した (Blick 2004)。特別顧問規範において、その役割は、大臣への助言に政治的な側面を付加することであり、大臣を支援することである (Cabinet Office 2016a、パラ1)。特別顧問は、コンテスタビリティを高めることができるが、他方、その分を超えて公務員を指揮したり政策形成に直接関与する問題が指摘されている²⁸⁾。特別顧問に関する問題が生じるのは、

²⁶⁾ 特別顧問は、内閣府が作成する特別顧問規範において、Constitutional Reform and Governance Act 2010の第1部に基づき任命される「一時的な公務員」(Cabinet Office 2016a、パラ8)である。大臣規範 (Ministerial Code) に基づき、各大臣は、1人ないし2人の特別顧問を任命できるが、首相には制限がない (Cabinet Office 2016b)。

²⁷⁾ インタビュー①に基づく。

個人の性格、彼らを任命する大臣などによるのであり、特別顧問の訓練などが必要である (Blick 2018)。

公務員の役割が低下していることが直ちに問題とは言えないが、政治家による公務員批判と攻撃が激しくなり、また次官が頻繁に更迭されており、相互不信が増大している。Rutter (2022) は、2つの国民投票 (2014年のスコットランド独立と2016年のEU離脱) を契機に特に官僚批判が増大していること、それは官僚らが政治の決定への対応を疎かにしていると政治家が認識しているからと指摘する。EU離脱は、経済合理性を考えれば妥当とは言えず、官僚がその問題を指摘するのは至極当然だが、政治家はサボタージュしていると受け取る²⁹⁾。官僚批判としてしばしば引用されるのが、キャメロン政権におけるモード内閣府担当大臣 (2010-15年) であり、彼は「現代の公務員は政府の優先事項に十分に応答しておらず、大臣からの指示に抵抗するために独立性と政治的中立性を悪用している」と述べている (嶋田2020: 89)。彼は、次官の任命権を大臣とすることなどの公務員制度改革も提唱した。また、ジョンソン政権において首相官邸の首席補佐官であったカミングス (2019-20年) は、EU離脱推進派であり、官庁街ホワイトホールにいるキャリア公務員ははったりだけで世間を渡るパブリックスクール出身者であり、複雑な問題について判断を下す能力に欠けていると批判した³⁰⁾。

2010年における政権交代後、1年で20府省庁のうち11府省庁で次官が交代しており、2年半を過ぎた段階では、2省を除く全ての府省庁で最低1回の次官

²⁸⁾ 特に有名なのがブレア政権の報道官であったAlastair Campbellであり、彼は、首相のスポークスマンであったが、彼の見解や個性は政府部内の政策形成に重要な位置を占めた (Sausman and Locke 2004)。

²⁹⁾ Rutter (2021) は、EU離脱に関して、公務員たちは、大臣らの指示を受けて、まじめに業務を遂行していたと指摘する。

³⁰⁾ BBC News JAPANのウェブサイト “Dominic Cummings: How Does He Know Earn a Living?” (21 July 2021) から引用 (<https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-51527588>)。

の交代が起きている（高安2018：31）。2022年においては、12人の次官が辞職に追い込まれており、その中には、政策の失敗を転嫁したり官僚機構へショックを与えるなど政治的、イデオロギー的な理由があることが指摘されている（House of Lords Select Committee on the Constitution 2023）。2020年に内務省次官が大臣との関係が壊れたとして辞任を求められたが、不当な解雇であるとして政府を相手に訴訟を起こしている（Rutter 2022）。2022年9月、トラス首相は就任後直ぐに財務省次官を更迭した。トラス首相とクワーテング財務大臣は、財政責任局の分析を否定して、大規模減税策を発表したことから、ポンドの下落など市場が混乱し、財政の信頼を損なわせ、最終的には辞任に追い込まれた（Institute for Government 2023：78-78）。

③評価と問題

イギリスでは、官僚不信から絶え間なく改革が続けられており、重複感や疲弊感がある。Institute for Government（2023）は、離職と内部異動による公務員の異動が2021年3月から22年3月の間に過去最高水準に（13.6%）になり、生産性や専門性に大きなマイナスであること、離職の背景には、給与などについての職員の満足度の低下があること、SCSの多様性（女性、民族的マイノリティ、障害者）は、社会全体や公務員全体と比べて低いことなどを指摘している。また、昔は1つの省庁で過ごすことが多くセクショナリズムをもたらしていたが、今は頻繁に異動することから専門性の不足をもたらしている³¹⁾。SCSの採用は原則公募となっているが、多様な人材を官に取り入れるという観点から外部からの登用は不十分であり、給与などの改善が必要と指摘されている（Urban and Thomas 2022）。ポリシー・プロフェッションは、従来のジェネ

³¹⁾ インタビュー②に基づく。Richards（1996）は、流動性を高めることはスペシャリストよりジェネラリストを優遇すること、当該省庁の候補者は優遇される可能性があることから省庁間での競争は不完全であることなどを指摘する（p.674-5）。

ラリストとスペシャリストの区別を撤廃しようとするものであるが、政策形成や助言に関する専門性やスキルを定式化するのは難しく、従来のジェネラリストとスペシャリストの構図は維持されていくと考えられる（藤田2015：17）。

サッチャー政権以降、政策形成においてより大臣の役割は強くなり、外部の助言を受け入れつつ、公務員の助言を補足的に使うようになった（Sausman and Locke 2007：199）。政官関係の変化がもたらした帰結は、公務員が文字通りに「大臣にイエス」と言うようになったことである（Institute for Government 2014：6）。ジョンソン首相やトラス首相は、公務員が真実を言うことを邪魔するために幹部を解雇しているという（Thomas 2023）。Richards and Smith（2016）は、チェック・アンド・バランスに欠けているイギリスの政治システムにおいて、公務員の専門性が失われ、助言が無視されることは深刻な問題であると指摘する（p.513）。こうしたことからイギリスでは政策の失敗が多く、古くはポールタックス（人頭税）、最近では牛海綿状脳症（BSE）対策やEUからの離脱である。

そうした中でも、政治主導をけん制する仕組みの1つが「大臣指示」（Ministerial Direction）である。会計官（通常次官やエージェンシーの長）が公的資金の使用に関して法的根拠などに懸念があると助言するにもかかわらず、大臣が当該資金の執行を求める場合、会計官は、当該提案に反対すること、反対する理由について、会計検査院長に知らしめるために書簡を書く必要がある。もし、大臣がそれでも執行を進める場合、会計官は当該支出を行うことを文書にした指示を大臣に求める。この文書による指示を「大臣指示」という。こうした手続きは、the Exchequer and Audit Department Act 1866に規定される会計官の責任に由来するものであるが、大臣指示そのものは法的なものではない³²⁾。これは、会計官が、公的資金の使用について、個人的に議会に対して責任を有し、高い水準の誠実性を議会と国民に示さなければならないからで

³²⁾ 以上の大臣指示の説明については、Armstrong（2018）のパラ1.1を参照。

ある (HM Treasury 2013)。また、公的支出に問題があるか否かの判断の基準としては、Regularity、Propriety、Value for money、Feasibilityの4つがあり、大臣指示を求めるに際しては、どの基準に抵触するかを説明することになっている。1990年以降の大臣指示の内容については、HM Treasuryのホームページに掲載されており、毎年1〜3件ほどであるが、2020年は20件（うち13件はコロナ関係）もあった。また、大臣指示の件数（1990年以降）は、府省としては、防衛省、ビジネス・エネルギー・産業戦略省が多く、根拠としてはValue for Moneyが一番多い (Freeguard et al. 2024)。

また、省庁には、経営委員会 (Departmental board) が設置されている（その詳細は、HM Treasury and Cabinet Office (2017) に記載）。これは、株式会社の取締役会に相当するものであり、大臣（議長）、次官等の幹部公務員、そして非執行役員（最低限4名）で構成される。経営委員会の役割は、省庁の業績に関する戦略や経営について助言するとともに、長期的視点に立って省庁の政策を精査・検証することである。民間の経営者など外部の者が省庁の運営に関与することにより、チェック・アンド・バランスが期待されている。

イギリスにおける政官関係の変化の背景には、小選挙区制度により二大政党の対立が大きくなり、大臣たちが次の選挙を意識して短期に成果を上げることに注力するようになっていることが挙げられる (Institute for Government 2024)。その結果、公務員の助言機能が損なわれ、長期的な視野で政策をつくることがより難しくなっている。そうした中でも、議会において政官関係などの問題が議論され、実態の分析と制度の改善について報告書が出されていることは評価できる³³⁾。

公務員制度に関する改革案としては、公務員の中立性を維持しつつ崩れた政官関係を改善するために、大臣との信頼を築くための専門的な能力の開発、能力ある者を採用するプロセスの改善（内部登用と外部登用の間における競争条

³³⁾ 公務員制度を巡る議会での議論や報告書については、嶋田 (2020) を参照。

件の同一化なども)、内部通報制度の改善、人事委員会の権限強化、政策に関する証拠や助言についての透明性の向上などが挙げられている(Thomas 2023)。

(2) オランダ

① 幹部公務員制度

オランダの公務員は、イギリスと同様にメリット原則に基づく任用であり、政治的中立が原則である³⁴⁾。政府は常に連立政権であることから、こうした中立性は、公務員が異なる政党に属する大臣と仕事をしなければならないからである(Neuhold and Vanhoonacer 2013: 8)。ただし、ほとんどの次官や局長は政党に帰属しており、任命手続きでは、非公式な(政治的な)基準が適用される余地があることは公然の秘密であった(Van der Meer 2004: 216)。

幹部公務員制度は、1996年に導入された「一般行政職」(Algemene Bestuursdienst: ADB)であり、課長以上が対象である。その目的は専門性や流動性を高め政府一体的な人事システムをつくることにより省庁の縦割りをなくすことであった³⁵⁾。なお、オランダの公務員制度には、共通の採用試験はなく、ポジションベースである。ただし、政府は、2年のトレイニー・プログラムを導入しており、公務員としての実務を複数経験して、正規の公務員になることができる(多くの修士号取得者が応募)。

³⁴⁾ オランダの幹部公務員は、ドイツのように、政党や議会に根回しや調整を行うことはない。次官などが根回しに関与することはあっても限定的である。次官や主計局長などが政党に問題を記した書簡を書くことはある。以上はインタビュー④に基づく。また、財務省元次官は、公務員が政治家や野党と接触するためには、大臣の許可が必要であること、許可なしに接触すると、大臣が隠れて何をやっているのかと不信に思うこと、政官は相互に独立的になっていること、公務員はプロフェッショナルであり、政治的な調整にはかかわらないことを指摘する(インタビュー⑥に基づく)。

³⁵⁾ 公務員は、かつては省庁間の異動がなく、極めて閉鎖的であった。省庁の縦割りが大きな問題だった。また、公務員が同じポストに居続けることも問題だった。以上は、インタビュー⑤に基づく。

ABDには3つのカテゴリーがあり、次官級（監察総監なども含む、De Topmanagementgroep：TMG）102人、局長級（ABD-topmanagers）688人、課長級（ABD-managers）1,102人である³⁶）。ABDは省庁だけではなく、各種政府機関、検査機関、研究所等にもいる。総数は1,872人である。ABDは多様性とリーダーシップが強調されている。

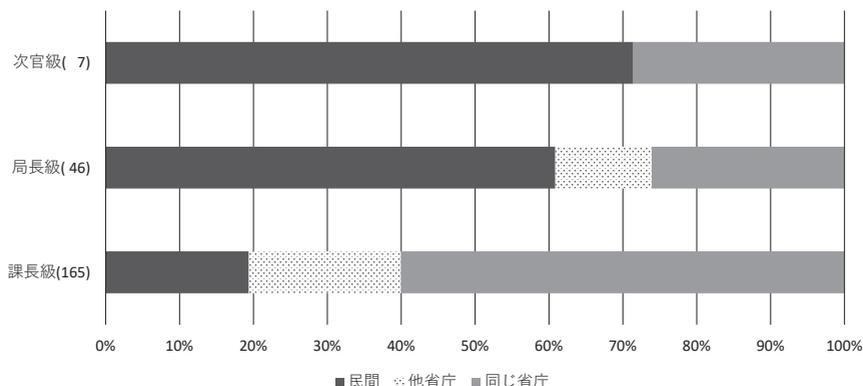
ABDのポジションに欠員が生じた場合、原則として、欠員は広く公表され、誰でも応募できる。ただし、まれに、ABD職員がポジションを交換したり、欠員が公表されずにABD職員が任命される場合がある。そして、独立的な委員会が候補者を選定する。次官の任用については（Van Dorp 2023：2-3）、独立的な議長、人事の専門家、第三者の次官らで構成される選考委員会が候補者の経歴や経験に基づきショートリストを作成する、ABD総局が候補者を精査する、関係する大臣が候補者を面接する（大臣は当該候補者を拒否することができる）、最終的には公務員制度担当大臣（内務大臣）が候補者を内閣に推薦し（時に首相の合意も）、閣議で承認することになっている（局長もほぼ同様に内閣が承認）。課長級についても選考過程があり、最後は大臣が決定する。

2022年では、404件の公募が行われ、349人が任用された。その内訳は、次官級19人、局長級113人、課長級217人である。初めてABDに採用されたのは218人であり、次官級7人、局長級46人、課長級165人である。残りの131人のうち、83人は同じ省庁内での異動、48人は他省庁への異動である。初めてABDに就任した218人のうち、30%が民間から、18%が他省庁から、52%が同じ省庁から登用されている。職位別に見ると、上級職ほど民間からの登用が多い（図4-4）。

ABDは、同じポストに5～7年間に留まることが期待されているが（最長2年間の延長可能）、2022年から原則として最初の4年間は他のABDポジショ

³⁶ 本文におけるABDに関する計数や情報については、年次報告書（DGABD 2022）に基づく（基本的には2022年のデータ）。

図4-4 新規ABD採用者の出身（2022年）



（出所）DGABD（2022）のp.22に基づき作成

（注）次官級（7）の7は総数

表4-1 ABDの平均勤続年数（2022年）

	人数	平均勤続年数
次官級（7年任期付）	7	5年2ヶ月
次官級（7年未満任期）	9	2年7ヶ月
局長級	112	4年5ヶ月
課長級	151	4年6ヶ月
合計	279	4年5ヶ月

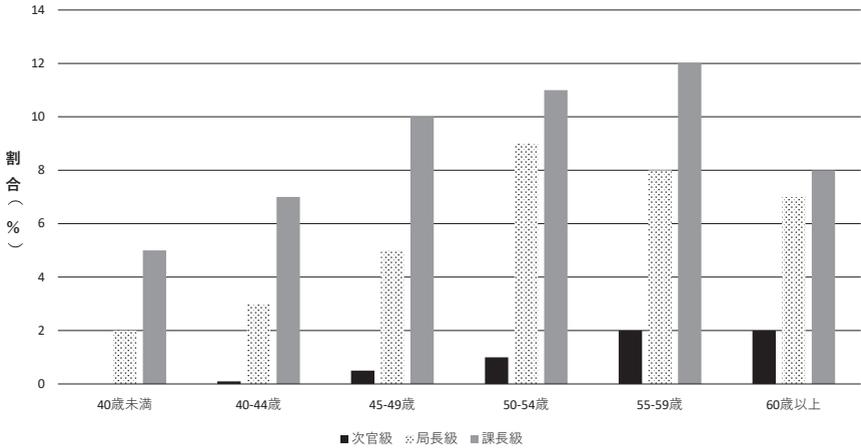
（出所）DGABD（2022）のp.23に基づき作成

ンに就くことはできないというルールが導入されている。2022年にABDのポジションを完了した人の平均勤続年数は4年5ヶ月である（表4-1）。

ABDの主な年齢は55～59歳（全体の約22%）・50～54歳（同21%）であるが、49歳未満が約22%、60歳以上が約17%であり（図4-5）、年功序列ではない。女性の割合は、2014年の30%から2022年の43%に増大している（図4-6）。また、職位別に女性の割合をみると、次官級41%、局長級42%、課長級44%である。

イギリスと同様に、オランダでも幹部公務員の能力やリーダーシップの開発

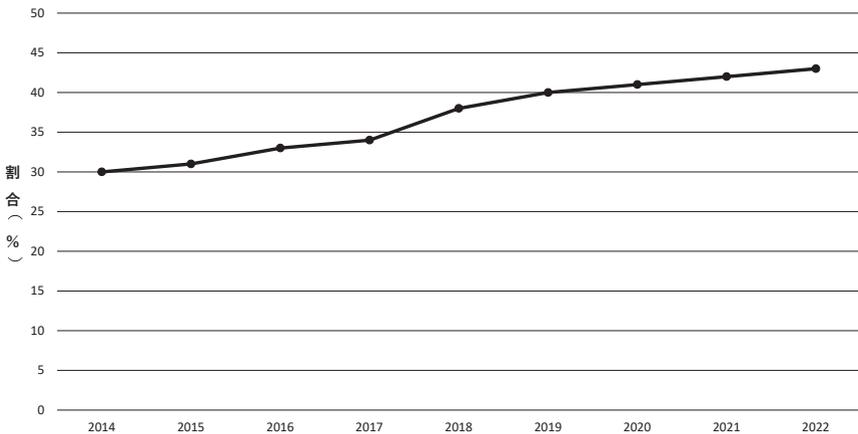
図4-5 ABDの年齢構成（2022年）



（出所）DGABD（2022）のp.11に基づき作成

（注）割合は、次官・局長・課長級それぞれの総数に対する割合

図4-6 ABDにおける女性の割合



（出所）DGABD（2022）のp.11に基づき作成

が重点的に行われている。オンラインなどを含め、様々な研修コースが提供されている。また、課長級未満の者に対して、ABDへの昇進を目指す候補者プログラム（ABD kandidatenprogramma）が提供されている。2022年には46名が参加し、そのうち女性29名、男性17名だった。また、次官級職員になるために必要な資質を備えたトップマネージャー向けの特別プログラムも用意されている。参加者は政府内だけでなく、政府外からも参加する。2022年においては、女性15人、男性9人の計24人が参加した（このうち参加者4名は政府外から参加）。

②政官関係

Van Dorp（2023）は次官の経歴を分析し、次官に登用される可能性が高くなるのは、第1に大臣の所属する政党との関係があること、第2に首相府で働いた経験があることを指摘し（p.182）、また、次官へのインタビューによれば、政治的任用は生じていないが、大臣と次官の相性は重要な要素と述べる（p.189）。幹部人事への政治的な影響を分析する研究は、政党は次官の候補者を推薦している（Van Thiel 2012）、政権政党と次官の政党帰属に関係がある（Ennser-Jedenastik 2016）、限定されている（Back er al. 2020）、明確な証拠はない（Van der Velde 2021）などいろいろであるが、ABDの導入によって手続きが明確になったことから抑制的になっている（Neuhold et al. 2013, Van der Meer and Dijkstra 2011, Van Dorp 2023, Van Thiel 2013）。

政権は連立が常態化しているものの、オランダの内閣は驚くほど非政治的である。その理由として、Andeweg et al.（2020）は、大臣は推薦された政党とはほとんど接触しないこと、第2に大臣は国会議員から選ばれるとは限らないこと、第3にフランスのように大臣に政治的に任用される側近がないことを挙げる（p.135）。

政権が発足すると、大臣は連立政権合意の政策の実現に責任を負う。そして、大臣と次官の関係はチームワークで特徴付けられ、支配的な規範はヒエラル

キーというより相互補完的になっている (Hart and Wille 2006 : 139)。Van Dorp and Hart (2019) は、首相府関係者へのインタビュー調査に基づき政官関係を分析し、それは、相互の尊重、一定の裁量 (公務員には大臣のような裁量はないが、行政運営については裁量がある)、相互の忠誠 (公務員は大臣と大臣の責任に対して忠誠を誓うが、大臣がその責任の原則に反する場合、例えば、議会に対して嘘を言う、政策の失敗の責任を公務員へ転嫁するときは、この限りではない) という3つのゲームのルールが維持されているという (p.879-880)。

しかし、オランダにおいても、政官関係は、1990年代以降、幹部公務員のスキャンダルや政策の失敗などを契機に動揺している。政治家と官僚の対立により、政策の失敗の責任を大臣が負うという伝統的な原則から、公務員の責任に転嫁することとなった (Hart and Wille 2006 : 141)。執政府における政治と行政の間における調整された規律はもろくなっており、事件、メディアの報道、政策の失敗、議会との対立などにより、政官関係は、お互いに「安全」とは見なさなくなっている (Neuhold et al. 2013 : 144)。こうした経緯から、1990年代の政治と行政の緊張は政治任用制度の公式な導入には至らなかったものの、幹部公務員に対する政治的なコントロールを強化する仕組み、大臣と次官の業績契約と業績給与、大臣やそのスタッフと個人的な対立が生じた場合のプロセスなどの改革が行われた (Van der Meer and Raadshelders 2007 : 108)。現在では、大臣による表立った公務員批判はほぼないが、公務員がメディアで大臣を批判することがある³⁷⁾。政官関係における問題は、政治的な任用というより、公務員の機能的政治化 (functional politicization) であり、公務員が時に過剰に政治を配慮することである³⁸⁾。

³⁷⁾ インタビュー⑤に基づく。

³⁸⁾ インタビュー④に基づく。Van Dorp (2022) は、幹部公務員の仕事や行動を観察すると、政治的に応答的な行動と中立な政策助言の境界はあいまいになっていること、大臣が不在のときには、幹部公務員は大臣に代わって行動するという (p.15)。

オランダには、フランスのような大臣の側近やイギリスのような大臣顧問は存在しなかったが、1994年における連立政権樹立に当たり、3党は首相と副首相が1人の大臣顧問を任命することに合意し、その後、何人かの大臣や副大臣の顧問も認められ、2007年の連立交渉において、全ての大臣と副大臣は1人の顧問を任命できるようになった（Van den Berg 2018：134-5）。ただし、オランダの大臣顧問の役割は、政党活動に関わるものが多く、専門的な助言はそれほど多くなく、ウェストミンスター諸国ほど、政策過程における大臣顧問の役割は大きくないこと、それは、彼らのランクが高くなく、専門性がそれほど高くないからと考えられる（Van den Berg 2018：141）。

③評価と問題

専門家委員会がABDの制度をレビューしているが（*Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst* 2023）、特に、中央政府のトップ公務員の継続的な育成に成功していること、多様性と包摂性、外部からの流入、課題志向の採用と実務能力の強化において評価できるとしている。ただし、出世するためには異動する必要があることから、短期間での異動による専門性の低下の問題が指摘されている³⁹⁾。といっても、平均勤続年数は4～5年であり、日本よりは長い。ABDはプロフェッショナルを強化する観点から機能している⁴⁰⁾。大臣による公務員批判がないわけではないが、イギリスほどあからさまではない⁴¹⁾。

³⁹⁾ インタビュー⑦に基づく。彼は、ABDが導入される前では、幹部公務員の異動が少なかったため、大臣に対して「イエス・ミニスター」（面従腹背）になっていたと指摘する。また、彼は、政官関係は悪化しているとは思わないが、近年は、スキャンダルにより公務員の責任が直接問われるようになっていたので（昔は大臣の責任だった）、幹部公務員は表だって抗議することもあると述べる。例えば、外務省の一部の公務員が、ガザへのイスラエルの攻撃をやめるようにプラカードをもって、政府に抗議しており、それが報道されている。

⁴⁰⁾ インタビュー⑥に基づく。なお、彼は主計局長を経て、財務省（4年）・公共事業省（3年）・医療省（4年）の次官を経験している。Van Dorpは、ABDにより縦割りが是正され政策形成にはプラスである一方、流動化により専門性が足りないといったマイナスもあるのが、全体としては成功していると指摘した（インタビュー⑧に基づく）。

政官関係における問題は、政治的な任用というより、公務員の機能的政治化（functional politicization）であり、公務員が時に過剰に政治を配慮することである⁴²⁾。全体としては、相互信頼に基づく政官関係は、維持されていると考えられる。

（3）ドイツ

①幹部公務員制度

公務員の任命は適正・能力・専門的技量に応じて行くとされており（独・基本法第33条第2項）、公務に関する法は伝統的な職業官吏制度の諸原則（成績主義など）に従うとされている（独・基本法第33条第5項）。この諸原則は判例・通説で認められているものであり、官吏の忠誠、終身雇用、成績主義、ラウフバーンなどがある。官吏は「知識経験と専門性をもって国家の発展・維持に当たる職業集団としての独特のエートス（自意識、倫理的態度）をまとしており、非党派的で公正な行政遂行により、国家を担う政治勢力に対して、補正や均衡を図る役割を果たしている」（原田2018：154）。公務員には2種類あり、公権力に関わる「官吏」と労働契約に基づく私法上の雇用関係にある公務員被用者に分かれる⁴³⁾。

このように公務員の任用はメリット原則に基づくが、次官や局長などは「政治的官吏」（Politische Beamte）と呼ばれ（連邦官吏法第54条）、大臣が理由を付すことなくいつでも一時退職させることができる⁴⁴⁾。憲法上公務員の中立性

⁴¹⁾ インタビュー⑧に基づく。

⁴²⁾ インタビュー④に基づく。

⁴³⁾ 公権力の行使が何を指すかについては明らかにされていないため、ある職に官吏又は公務員被用者のどちらを充てるかは、各使用者の判断に委ねられている。実態としては、警察、司法、刑務、税務、外交は、公権力の行使であると認識されている。一方、公務員被用者は主に保健機関や福祉サービス、一般官庁の事務・技術職に従事している。2016年6月において、連邦公務員の36.8%は官吏、29.8%は公務員被用者、33.5%は軍人になっている。以上、原田（2018：148）を参照。

が規定されているにもかかわらず、政治的官吏は、政府の政治的な優先順位に対応するために、キャリア・アシシステムから任命することはよいと考えられており (Neuhold and Vanhoonacer 2013 : 9)、政府の運営と公務員の中立性の間のバランスをとり、政治的過程におけるある種の通訳の機能を果たしている (Battis 2013 : 164)。メリット原則と実質的な政治的任用は矛盾するが、前者の原則を大臣は守る必要があるため、もし、選考過程において、能力の基準で劣るが政党に忠誠を誓う者に、ある候補者が負けた場合には、裁判に訴えることができる (Goetz 1999 : 162)。端的に言えば、ドイツの公務員制度は、イギリス・オランダ (一般公務員はメリット原則) とアメリカ (幹部は政府外から政治任用) の中間に位置する。政治的官吏の任命は、大臣が決定した後内閣の同意を経て大統領が行う。

ドイツでは、公務員を管理する法令はあるが、その人事管理は省庁に分権化され、イギリス・オランダのような政府横断的な幹部公務員制度はない。他方、官吏については主に学歴に基づく「ラウフバーン」(Laufbahn) という分類があり、そのうち課長補佐以上に就くのが「高級職」(修士相当) である (その他、係長級以下に就く、大卒相当の「上級職」、専門大学卒相当の「中級職」、「単純業務職」がある)。政治的官吏は高級職のうち最も高位の給与等級になる。ドイツには、日本の総合職試験といった公務員採用試験はないため、省庁に初めて採用される時は、ラウフバーンの分類に基づき、空席の公募に応募することが基本となる。高級職ラウフバーンに採用されるためには、大学卒業資格取得後、準備勤務 (2年間)、ラウフバーン試験 (又はラウフバーン試験に相当する法曹資格第二次国家試験) を経ることが必要とされる (このほか、上級

⁴⁴⁾ 次官・局長の他、外務職の大使や総領事、連邦裁判所検事総長、連邦検事庁長官などが含まれる。政治的官吏ではないが、課長級などのポストの中でも、政治色の強い大臣室長・大臣秘書官、政務次官秘書官、報道官等への任用は政治的配慮に基づき行われている。以上を含め、政治的官吏の詳細については、人事院 (2004) の第1編第1部第2節「各国の状況 (ドイツ)」を参照。

職ラウフバーンに属する官吏は連邦人事委員会等の資格認定を受け高級職ラウフバーンに昇任可能)。

人事システムは欧州各国と同様にジョブ型になっており、政府統一的な公務員採用試験もないことから、公務員の採用は省庁別に行われる公募が基本である。採用された後も、空席に対して個人が応募することが基本である（官民公募は一般的ではなく部内公募）。例えば、課長の選抜手続きは、人事評価結果、準課長級の在籍期間、配置経験等の要件を満たして応募した候補者に対して、選考委員会が評価を行い、候補者にランキングを付けて1人の候補者を選抜し、この人事案を次官・大臣へ説明し、最後は大臣が決定する（原田2018：164）。ただし、どうやって空席を埋めるか、具体的な手続きは、各省、その時の状況によって様々である（Goetz 1999：162）。高級職に採用されるためには、修士卒が標準的になっていることもあり、博士の学位を有する者も多い。越石（2020）によると、省庁全体で、次官のうち43%、局長の39%、課長の38%は博士号を有しているという⁴⁵⁾。

イギリスやオランダのような官民公募は一般的ではないが、通常の公務員の採用の例外として、外部からしばしば幹部に登用する Seiteneinstiger という仕組みがある⁴⁶⁾。主に政党職員、議会政党の職員などから登用される（政党の国会対策委員長が実例）。彼らは、連邦公務員というより公務被用者として省庁で働く。外部からスタッフとして採用されるが、その後連邦公務員に任命されることもある。これは、連邦公務員採用の例外となるので、連邦人事委員会の承認が必要である。

政治的官吏については、大臣が裁量的に選抜する。Bach and Veit（2018）は、幹部公務員の経歴や選抜を分析したところ（1997-2015年）、専門性に加えて、

⁴⁵⁾ ただし、高級職に採用される者の大半は法曹資格取得者であり、博士の学位も法律関係であり、経済などの博士は少ない（インタビュー⑩に基づく）。

⁴⁶⁾ 以下、Goetz（1999：161）による説明に基づく。

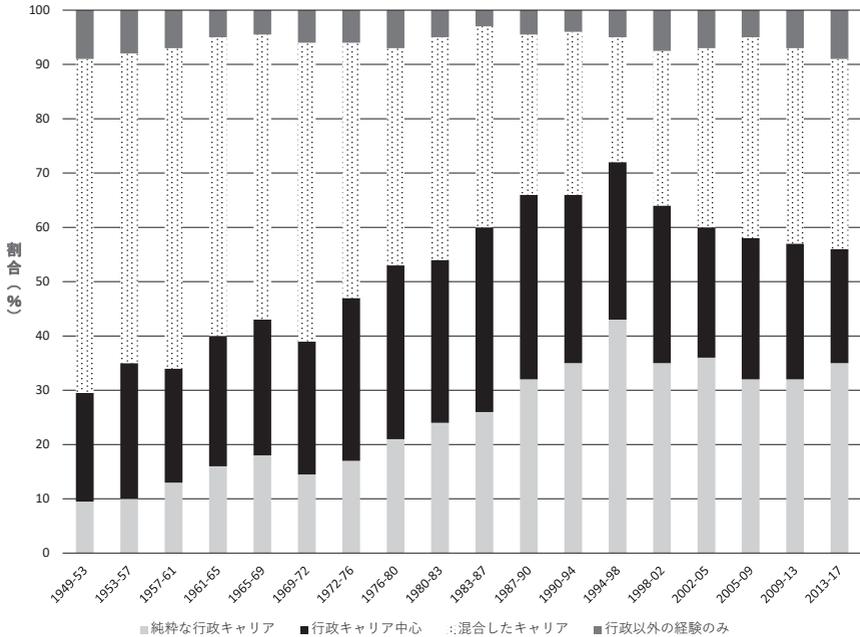
政党の忠誠や政治的技術が重要な要因であると指摘する (p.266)。具体的には、議会スタッフとして働くことが重要であり (Schröter 2004 : 64)、大臣室での経験は官僚にとって重要な資産となる (Hustedt 2018 : 79-80)。つまり、大臣のリーダーシップと信頼関係を構築すること、役所に入ってから政治的技巧を身に付けることが重要である (Goetz 1999 : 165)。

Fleischer (2016) は、1949～2013年の政権交代時におけるドイツの幹部公務員の任免を分析しているが、大臣の政党と同じ幹部は、連立政権の他の政党や野党と同じである場合や支持政党がない幹部より解雇される可能性が高いこと、官僚機構を管理する経験のある幹部公務員ほど、そうでない幹部公務員と比べて、解雇されるリスクが低いこと、行政経験の多い大臣ほど経験のある幹部公務員を任命することを指摘する (p.446-7)。

ドイツの省においては、大臣や政務次官の他に、通常3～4人の次官 (staatssekretär) が配置されている。その次官の出身 (1997-2015年) は、局長や政府機関45%、州政府の次官16%、政党や議会スタッフ等39%となっている (Bach and Veit 2018 : 265-6)⁴⁷⁾。また、政治的官吏の経歴を見ると、伝統的な幹部公務員の経歴 (行政のみあるいは行政中心で外部での若干の経験もある) は第2次世界大戦後増加し、90年代後半に70%のピークに達したが、その後減少に転じて、55%程度 (2013-17年) になっている (図4-7)。行政の経験がない者は少ないものの、約1割存在する。幹部に登用されるためには、政治的な関係を築くなど個人の才覚が重要になっている。幹部公務員の前職の経歴を見ると、1950年代以降、司法・経済関係は低下する一方、政治・研究関係が増えている (図4-8)。メディアや非営利は一時的な変動があるものの、大きな変化はない。

⁴⁷⁾ 局長については、従来は、同じ省から登用されるのが一般的であったが、今は、学者、政党スタッフなど多様化している。ただし、他省庁からの登用は、皆無ではないが、限定的である。以上、インタビュー⑫に基づく。

図4-7 ドイツの幹部公務員の経歴のパターン



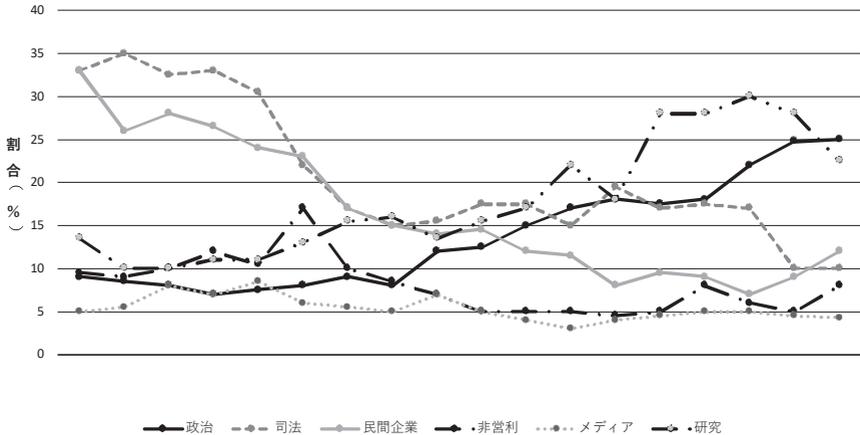
(出所) Veit 2024の Abb. 28

(注) 幹部公務員：次官・局長、行政キャリア中心：他の部門でも4年未満の経験あり、混合したキャリア：行政キャリアに加え他の部門でも4年以上の経験あり

②政官関係

多くの公務員は下位から上位に至るまで政党の黨員であるが、ドイツでは、公務員はその政治的立ち位置を正直に明らかにするべきと考えられている (Jann and Veit 2021:150)。幹部公務員の政党帰属は4～7割 (1981～2009年) であり、政権交代で次官と局長のおよそ半分が交代 (1969-2006年) している (Ebinger and Jochheim 2009: Table 2&3)。越石 (2022) は、2021年9月の政権交代 (ドイツ社会民主党 (SPD)、同盟90/緑の党、自由民主党 (FDP) からなるシュルツ政権) に関連して、次官34人中、新たに就任したのは27人 (うち5人は他省からの横滑り)、前政権からの残留者は7人、局長の数字は正

図4-8 ドイツの幹部公務員の前職



(出所) Veil 2024の Abb. 29

確にはわからないが19人が一時退職になったと推定している (p.30)。

ドイツの幹部公務員は専門性を有する職業公務員から主に登用されるとしても、大臣らが裁量的に任免すると、彼らは盲目的に大臣に従う懸念がある。一般に、専門性と応答性はトレードオフの関係にあるからである。しかしながら、幹部公務員へのインタビューなどによる調査研究をみると、ドイツでは必ずしもそうなっていない。

Ebinger et al. (2019: 870) は、政治化した幹部公務員は政治的戦術的な助言について党派色はなく、free and frankな助言を控えることもない、むしろ、法令順守や他の専門的基準が重要なときには、政治的行為により批判的かもしれない、と述べる。Veit et al. (2018: 432) は、政治化した公務員ほど専門性や法的妥当性に基づく行動をとる、大臣の指示や政策が法令違反のリスクがある場合、議会で紛糾する可能性がある場合、メディアで強く批判される可能性がある場合に、大臣の方針を拒否する行動をとると述べる。また、専門性と応答性のどちらを優先するかについては、Ebinger and Jochheim (2009:340-1) は、政治的官吏の8%、職業公務員の1%は、政治的選好を考慮せずに客観的に意

思決定を行うと回答し、同様に42%、60%は、技術的な視点と政治的な視点を調整し妥協するが技術的視点を優先すると回答し、同様に30%、25%は政治的な選好を最優先に考えると回答している。

こうした政官関係が形成されたのは、政治システムに拒否権プレーヤーが多く合意形成が難しいこと、法令を重視する行政の伝統があることなどから、大臣らが幹部公務員の専門性を尊重しているからである⁴⁸⁾。また、政治に接触する官僚たちは、官僚的な規範と基準を強く認識しているからである (Ebinger et al. 2019 : 872)。そして、政治的官吏が「政治化」することによって、それより下の一般公務員が政治化することを遮断していることも重要である。要するに、政官の間に一定の信頼関係と相互尊重があることから、専門性と応答性のトレードオフを緩和している。ドイツにおける政治化は、時間をかけて制度化され、官僚機構や省庁は、政治的な組織としても認知されている (Hustedt 2018 : 86)。

こうした政官関係も近年では変化がみられる。より政治主導になっているからである。Goetz (2007) は、政策過程がエキスパートである公務員が中心に位置する伝統的な分権化したボトムアップから公務員が政策決定の準備を補助するという執政府のトップダウンに徐々に置き換わっていると指摘し (p.185)、その理由として、官僚機構の理想的な基盤が低下していること、政策過程において非執政府の共同統治のアクターが強化されていること、審議会・シンクタンク・専門家委員会・コンサルタントなどの政府外の専門性が重視されていることを挙げている (p.165-4)。政治主導の強化については、首相府だけではなく、

⁴⁸⁾ Kastrop元次官によると、大臣にもよるかもしれないが、官僚の free and frank な助言は歓迎されており、時には大臣に対して「ノー」と言う。官僚の自律性は維持されている、政治的公務員は、政治的な配慮も求められるが、下位レベルは専門性が重視されていると言う。以上は、インタビュー⑨に基づく。また、Jann教授は、なぜ官僚が「ノー」と言えるかは、大臣がそれを必要としているからであること、複雑な行政システムや政治的リスクなどについて、政治家は必ずしも熟知していないこと、また「イエス」ばかりいうトップは下位レベルの公務員から尊敬されないことを指摘した (インタビュー⑫に基づく)。

大臣を補佐する仕組みも強化されている。Hustedt (2018) は、1960年代以降、政策調整や広報対策の観点から、大臣を支えるスタッフが拡大し、1980年には、秘書官、広報官、次官、内閣や国会との連絡係などを含めた大臣スタッフの平均は37.5人に達し、2009年には65.1人となったこと、1990年代半ばには、連邦各省の組織上の特徴的な仕組みとなっていることを指摘する (p.75-6)。これらのスタッフには、職業公務員も登用されるが、大臣によっては外部から登用される側近を重視するかもしれない。政治の分極化が進んでいることも⁴⁹⁾、政治主導の背景にある。

③評価と問題

ドイツの公務員制度は、一般的に「閉鎖型」に分類されているが、日本のような公務中心の経歴ではなく多様である。政治的官吏の民間から登用は少ないといっても、1割弱は存在しており、日本とは異なっている。連邦政府には、人事管理を政府横断的に行う組織はなく、各省庁がそれぞれ人事管理を行う仕組みになっていることから、省庁の縦割りは問題の1つである。

公務員の役割には変化があるが、ドイツの公務員制度は、驚くほど長期間にわたる安定性と継続性を示している、それは公務員の伝統的な原則が憲法的に守られているからである、国民の間で公務員に対する反感などはなく、確立された基本原理と信頼が高いからである (Reichard and Schrötter 2021 : 219)。また、イギリスのように大臣による公務員批判や責任転嫁は、ドイツでは一般に生じていない⁵⁰⁾。ただし、公務員に対しては、融通がきかない、非効率であるといった批判はあり、公務員の中でモチベーションを低下させ、不満をもたらしている (Reichard and Schrötter 2021 : 221)。また、法治主義の伝統ゆえ

⁴⁹⁾ Heinemann et al. (2022) は、従来は4党体制 (2つの大きな政党CDU/CSUとSPD、2つの小さい政党FPDとグリーン) であったが、今は6党体制 (極右のAfDと左翼のdie Linke) となり、より分極化していると指摘する。

⁵⁰⁾ インタビュー⑩に基づく。

(幹部公務員の多くは法律が専門)、デジタル改革などに遅れをとっている⁵¹⁾。公務員制度改革は、一時の挫折後、公務員法の現代化に手をつけることは政治家にとって魅力のないこととなり、現在に至るまで、公務員制度の一元化は実現していない(山口2017:13)。

(4) フランス

①幹部公務員制度

公務員人事の基本は、行政組織単位ではなく、職員群(corps: コール)を単位に行われる。コールは約600の種類があり、事務系の財務監査官や技術系の鉱山技師群など多様である⁵²⁾。また、公務員としての身分と個別の官職への任用が分かれている(任官補職制)。このため、公務員の身分を維持したまま、国・地方の議員や民間企業で働き、その後再び省庁で勤務するといったことが可能である。一般公務員は「官吏」(fonctionnaire)と呼ばれ、憲法に基づき制定された「官吏一般規程」(法律)が基本的な事項を定める。

将来幹部公務員になるための一般的なルートは、グランゼコール(grandes écoles)と呼ばれるテクノクラート養成学校に入学することが第1歩である。グランゼコールには、文系の国立公務学院(旧国立行政学院、通称ENA)やパリ政治学院、技術系の国立土木学校やエコール・ポリテクニクなどがある。これらは、国立公務学院を代表として、厳しい選抜と育成を行うエリート養成機関(修士レベル)である⁵³⁾。

官吏は、職員群ごとに競争試験に基づき採用される(部内試験・部外試験等

⁵¹⁾ Kastrop元連邦デジタル・消費者政策省事務次官は次のように述べた(インタビュー⑨)。官僚制は安定しているが、変化やイノベーションに乏しいという問題が大きい。特に課長以下は、自分たちの専門性に基づき仕事をするし、終身雇用なので、これまでのやり方を変えようとしな。前例踏襲主義である。私自身、デジタル・消費者政策省の事務次官だったので、AIなど新しい取組に挑戦したが、なかなか難しかった。

⁵²⁾ フランスの公務員制度の基本的な仕組みは、野中(2018)、人事院(2003, 2012)を参照している。

がある)。なかでも幹部候補生の採用は国立公務学院などが行っているが、卒業時の試験により順位が付けられ、上位者からコールを選択できる。成績優秀者の多くは、通称「グラン・コール」(grands corps)と呼ばれるコールを選択する(事務系のそれとしては、国務院群・会計検査院群・財務監察官群の3種類)⁵⁴⁾。国立公務学院の毎年の卒業生は100人程度であるが、その1割程度がグラン・コールである⁵⁵⁾。なお、同院の卒業生は全て公務員になるわけではなく、民間企業にも行くので、政治・政府・財界のトップは同院の卒業生が占める。

フランスもドイツと同様に、政府横断的に管理する幹部公務員制度はない。他方、法令に基づき「高級職」が規定されており、局長・大使・地方長官・大学区長などが具体的に列挙されている(総数約600で、本省には約250)。高級職は首相や大臣らが裁量的に任命できることから、実質的な政治任用と言える⁵⁶⁾。従って身分保障はないが、官吏の場合は、局長を辞めても公務員の身分は維持される。高級職とは別に、首相や大臣を補佐する組織として「大臣キャビネ」があり、そのスタッフ(側近)も大臣らが裁量的に任命する⁵⁷⁾。彼らの

⁵³⁾ バカロレア(高等教育修了を認証する国家試験)取得後にグランゼコール準備級学校で2~3年間入学準備を行い受験する。既に公務員である者も受験できる。

⁵⁴⁾ 野中(2005:210)は、全体としての(事務官の)行政官僚制が二層構造になっていること、もともとフランスの行政システムでは高等行政官によって担われる企画・実施とそれらを統制しチェックするグループに分かれていること、グラン・コールは後者の中核集団であること、グラン・コールを中心とする官僚団は二層に分かれる国家の中央行政官僚制の中でより重要かつより上位の機能集団として位置づけられていることを指摘する。

⁵⁵⁾ 入学生の50%は大卒後、40%は公務員、10%はそれ以外から採用される(OECD 2003)。

⁵⁶⁾ 高級職の法的な根拠は、官公吏一般規程第2部(国の官吏の身分規定に関する法律)の「国務院の諮問を経て制定される政令は、官庁ごと及び機関ごとに、その任命が政府の決定に委ねられる高級職を定める。」(第25条)であり、これを受けて、具体的な高級職が政令に列挙されている。

⁵⁷⁾ 大臣キャビネのポストとしては、官房長(省庁には次官は存在しないため、官僚レベルではトップに位置付けられる)、官房長補佐、参事官、議会担当参事官、広報担当参事官、議会担当官、広報担当官、特別秘書主任などがあり、大統領キャビネ・首相キャビネ・大臣キャビネなどによって人数は異なるが、大臣の場合、40~50人である。

多くは国立公務学院の卒業生であり、若くして側近となることはエリートコースである。キャビネは公務員にとってキャリアを発展させる場所であり、政治の世界を目指す登竜門である（Baron 2013：121）。人事管理の基本はジョブ型であるため、昇進は部内公募に個人が応募し審査を経ることになる（高級職や側近は例外）。

フランスの幹部公務員は、ドイツと同様に大臣らが職業公務員の中から裁量的に任免するが、人事の基本はドイツと異なり、省庁単位ではなく職員群単位で行われる。このため幹部については年功序列ではなく、個人の才覚でキャリアを発展させることが（政治的な関係を築くことを含め）が昇進に必要である。Rouban（1999：65-66）は、フランスの幹部公務員は同じ価値感や政治的心情を共有する統一されたグループやエリートではないとし、その特徴として、専門的な訓練期間を通じて育成される個人主義のカルチャー、キャリアにおけるコールの重要性、高級公務員としての特権的な社会的階層を挙げる。

人材育成の特徴としては、官僚の選抜とトレーニングにかなりの労力を割き、公益実現のための人材育成への投資を惜しまないことである（村上2023：41）。そのため、幹部公務員の学歴は極めて高く、修士号を有している幹部公務員は安定的に50%である（Rouban 2007：478）。また、ENAの学生の中でビジネススクールの学位を有している者が増えており、ビジネススクールの卒業生が公務員を志望している（Rouban 2007：479）。

人事管理の特徴としては、グランゼコール卒業後は個人の才覚で出世の階段を上ること、幹部やキャビネの側近は政治的任用であることなどから、流動性や多様性が高いことである。野中（2008）は、1973年にENAを卒業した97名の官僚の1974～1993年の20年間の経歴を分析し、中央省庁での公務を離れることが早いこと、他省庁・コールへの長期異動（3年超）、退職や休職による民間への異動は8割にも及ぶことなど、経歴の多様さを指摘する（p.13-14）。また、課長以上のポストに一旦就任した場合その存在期間が長いことや年功序列が弱いことも指摘する（p.15）。

省庁の課長の約40%はその省から登用されるが⁸ (Rouban 1999 : 71)、1981年以降、政権交代が頻繁なので、幹部公務員の流動性は高くなっており、その省からの登用される局長は全体の23%しかいない (Rouban 2004 : Table 5.2)。Rouban (2007) は、グラン・コールのメンバーを分析し、大臣キャビネにおける彼らの割合は、1960年代の33%から1997-2002年の15%に低下していること、その1/3は専門家、政党、政府を支援する団体の活動家であること、彼らは特権を取り戻すために地方政府の幹部や民間に異動していることを指摘する (p.489-490)。幹部公務員は、政府企業や民間企業でも、重要な地位を占めており (Pantouflageと呼ばれる)、幹部公務員の多くは、大企業の役員になっている (Bezès and Le Lide 2007 : 129)。

フランスの幹部公務員の人事に関して重要なことは大臣キャビネでの経験である。そこで、その特徴を最近の参考文献から適宜引用する。

Alam et al. (2018) は、2012年5月15日から2014年8月25日までの (Ayrault 第1次政権・Vallas 第1次政権) の927人のキャビネメンバーを調査し、過去の調査とも比較しながら、次のような特徴を明らかにしている。

- ・平均年齢は41歳であり、2002～12年とほぼ同じ
- ・女性の割合が増加しており、1970年代は10%未満であったが、2000年代は27.4%、2012～14年に35%になっている
- ・エナルク (ENA 出身者) の割合は、シラク (1995～2007年)・サルコジ (2007～12年) 時の27.4%から24.5%に減少し、グラン・コールの割合も、21%から16.4%へ減少
- ・局長の46.9%、次長の20%は大臣キャビネ経験者 (他の職では14%)
- ・局長の27%、次長の16%は民間での経験を有する

Beauvallet et al. (2018) は、2012年5月15日から2014年8月25日までの政権別省庁別の大臣キャビネのメンバーのENA 出身者の割合を比較しているが、省庁により相違がある (表4-2)。シラク首相とバール首相の際にENA 出身者が増えているが、2010年代では、その割合は3割弱に低下している。近

表4-2 大臣キャビネのメンバーのうちENA出身者の割合

(単位：%)

	大統領府	首相府	経済財務省	内務省	外務省	国防省	司法省	教育省
Messmers 首相 (第1次1972-73)	33.3	40.0	81.8	33.3	35.7	38.5	33.3	54.5
Messmers 首相 (第2次1973-74)	40.0	35.0	66.7	36.4	46.2	30.8	25.0	41.7
Chirac 首相 (1974-76)	66.7	50.0	87.5	50.0	66.7	20.0	37.5	75.0
Barre 首相 (1976-81)	64.7	55.6	66.7	55.6	77.8	14.3	40.0	50.0
Ayrault 首相 (第1・2次2012-14)	39.6	36.4	45.2	38.5	38.5	28.0	7.4	25.0
Valls 首相 (第1次2014)	39.1	36.7	33.3	29.4	29.4	27.8	5.3	31.2

	労働省	医療省	運輸省	文化省	海外省	青少年省	商務省	平均
Messmers 首相 (第1次1972-73)	54.5	25.0	NC	20.8	50.0	40.0	33.3	43.8
Messmers 首相 (第2次1973-74)	44.4	25.0	33.3	50.0	33.3	NC	0.0	36.3
Chirac 首相 (1974-76)	66.7	50.0	66.7	66.7	NC	75.0	36.4	58.2
Barre 首相 (1976-81)	57.1	100.0	40.0	60.0	100.0	100.0	66.0	53.1
Ayrault 首相 (第1・2次2012-14)	40.0	40.0	12.5	45.0	41.2	22.2	11.8	32.3
Valls 首相 (第1次2014)	12.5	12.5	15.4	35.3	35.7	22.2	15.4	29.0

(出所) Beauvallet et al. (2018) の Tableau no 3

(注) 青少年省は青少年・スポーツ省、平均は筆者の加筆

表4-3 女性の登用の割合

(単位：%)

期 間	大臣キャビネ	政 府	国民議会	企業取締役
1972-79	7.3~9.8	5	1.6~3.7	
1981-93	14~23	9~17	5.3~6.1	6
2002-12	24.5	18~28	10.9~18.5	8 (2006) 2.3 (2010)
2012-14	35.4	47.5	26.8	27.5 (2013) 42 (2016)

(出所) Achin and Dulong (2018) の Tableau no.1

表4-4 初めて大臣キャビネに登用された時の年齢の構成

(単位：%)

	オランダ大統領 2012~14年	サルコジ大統領 2007~12年	ミッテラン大統領 1981~93年
総数	845人	809人	412人
30歳以下	14.7	10.5	14.8
31~35歳	19.7	22.9	31.3
36~50歳	19.6	19.6	26.0
41~45歳	17.6	16.5	11.9
46~50歳	10.7	14.0	8.0
51歳以上	17.6	17.6	8.0

(出所) Beauvallet et al. (2018) の Tableau no.1

年、女性の登用が増えており、大臣キャビネにおいても女性が1/3になっている(表4-3)。オランダ大統領(2012-14年)の政府において、女性の大臣キャビネ330人中、エナルクは19.7%、事務・技術合わせたグラン・コールは11.5%、男性の大臣キャビネ597人中、エナルクは28.2%、事務・技術合わせたグラン・コールは19.2%となっている(Achin and Dulong 2018: Tableau no.8)。大臣キャビネのメンバーの年齢は若手が多いものの、多様な世代で構成されている(表4-4)。

Daho and Gally (2018) は、キャビネメンバーの官民異動を分析し、以下を

明らかにしている。

- ・ キャビネにおいて民間から採用された者の割合は、1972～79年3.1%、1981～93年6.9%、2002～12年6.8%、2012～14年6.9%
- ・ 2012～14年にキャビネメンバー（総数927人）のうち、281人（全体の30.3%）が過去に少なくとも1回民間でも経験がある
- ・ そうした者の職業は、政府系企業等政府関係機関106人、コンサル101人、メディア72人、金融関係27人、法律家17人
- ・ 民間での経験年数は、281人中1～5年が49.5%で一番多い
- ・ ENA出身者のうち民間での経験なしは179人、経験ありは48人

Bellon et al. (2018) は、2012年から2014年までの922人のキャビネメンバーの経歴を分析し、それは多様であるが、主なパターンがあると指摘する（表4-5）。民間での経験を有するパターンはそれほど多くはなく、省庁・政府関係機関・政治関係を組み合わせるパターンが一般的である。また、ENA卒業生154人のうちキャビネ経験者は34.4%であること、154人の72.8%は経歴の2/3を政府部門で過ごす一方、1/3以上を民間で働いた者は20.8%であること、227人のエナルクの37%は官房長・次長になっていることを指摘する。フランスでは政権交代が頻繁なので、幹部公務員の流動性は高くなっているが、それは左遷される可能性が高いことを意味しており、近年では、単一のキャリアを経験する者、省庁から政府関係機関に異動する者、国際的な仕事に就く者が増えている（Rouban 2007：498）。

②政官関係

政官関係の特徴は、首相や大臣の約半分が官僚出身者で占められていることが示しているとおりに（Rouban 2004）、両者が融合していることである⁵⁸⁾。官僚の政治的な応答性と専門性・中立性をどうバランスさせるかが重要であるが、フランスでは大臣キャビネがその役割を担う。そこに職業公務員を登用することにより、政治的に忠誠を誓うスタッフを求める大臣の要請と公務の中立性や

表4-5 大臣キャビネのメンバーの経歴のパターン

パ タ ー ン	人 数	割 合
省庁－政治関係	206	22.3
政治関係－省庁	156	16.9
省庁－政府関係機関	148	16.1
政府関係機関－省庁	123	13.3
省庁－政治関係－省庁	108	11.7
省庁－政府関係機関－省庁	66	7.2
民間－政治関係	63	6.8
民間－省庁	61	6.6
政治関係－省庁－政治関係	57	6.2
省庁－民間	50	5.4
政府関係機関－政治関係	48	5.2
政治関係－政府関係機関	44	4.8
省庁－政治関係－省庁－政治関係	35	3.8
省庁－非営利	34	3.7
省庁－国際機関	31	3.4

(出所) Bellon et al. (2018) の Tableau no4

(注) 政治関係とは議会・政党・大臣キャビネでの勤務

継続性を調和させる (Baron 2013: 116)。また、そうした登用の一方で、一般公務員については中立性を維持し、政治からの影響を遮断する (Neuhold and Vanhoonacer 2013: 8)。大臣キャビネの存在により、一般公務員と政治家の直接的な接触はかなりまれである (Rouban 2007: 475)。そして、大臣キャビネに登用される官僚の多くは、国立公務学院やポリテクニクの卒業生である。

⁵⁸⁾ 17人の首相のうち12人がグラン・コールの出身であり、14人は公務員出身である (1970年代以降)。大臣のうちENA出身者の割合は、1972年のMessmer内閣で20%、1984年のFabius内閣で30%、1986年のChirac内閣で45%、1991年のCresson内閣で34%である。1990年代以降は、この割合は減少傾向にあり、1993年のBalladur内閣・1995/96年のJuppé内閣では24%である。議会の委員会の長などの重要ポストもエリート公務員で占められている。以上、Bezes and Le Lidec (2007: 128) を参照。

大臣キャビネは大統領・首相・大臣らの政治的リーダーシップを強化するための仕組みである。だから、技術的かつ政治的な能力を統合する形で第5共和制の下で発展した (Baron 2013 : 116)。

政官は融合しているが、「政治化」の特徴として、Rouban (2004 : 84-85) は次の点を挙る。

- ・ 帰属する政党に基づく政治任用は極めて少ない。幹部公務員が政治的な意志決定に関わることは、中立的、技術的専門性の名目の下に正当化されている。彼らは、選挙により選ばれた特定の政府に貢献するというより、国家に使えるという意識である。
- ・ グラン・コールのメンバーは、政治と行政の権力中心の間における仲介者である。大臣キャビネは、大臣にその任免権を与えつつ、メリット・システムを毀損することなく、政策助言を制度化する仕組みである。

更に、彼は、フランスの「政治化」は、政治的な友人や外部から任命するという党派的な政治化でもなく、伝統的な政治家と官僚の間での共同的な意志決定を意味するものでもないこと、現在では、政策の実施における積極的な政治化、明確な政治的なコミットメントを意味すると指摘する (p.95)。

フランスの政治化がドイツと異なる点は、幹部公務員の全ての地位が、政党に忠誠を誓う公務員でほぼ完全に占められているわけではないことである (Baron 2013 : 121)。また、政官融合でも日本と異なり、法律主義で中央集権的なフランスでは、利益集団が政策過程に強く関与する「伝統」はない (村上 2023 : 43)。

こうした伝統を有するフランスの政治行政システムは、1980年代以降、経済危機、EU統合、地方分権化、新自由主義的の台頭などを背景に見直される。英語圏の国ほどではないが、フランスでもNPMが進展している⁵⁹⁾。公務員に関しては、Rouban (2007) は、政治化がより進展し中立性がおびやかされているとし、具体的には、大統領と首相の間で公務員の任免が権力闘争の材料になっていること、首相府のスタッフによる省庁のコントロールが強化されてい

ること、公務員たちのキャリアは個人の業績というよりは権力闘争に依存することになっていることを指摘する (p.491)。また、公務員のキャリアをほとんどキャビネで過ごす政治的アドバイザーの出現をもたらしたと述べる (p.492)。

③評価と問題

フランスの幹部公務員について一般的に指摘される問題は、職員群の階層化、学歴偏重、政府全体に共通する政策の弱さ、マネジメント能力の弱さなどである (OECD 2003)。特に指摘されるのはエリート主義の問題であり、採用は民主的になっておらず、幹部公務員は、上流階級、官僚、弁護士、医者、企業の子弟になっているという (Raadschelders and Rutgers 1996)。佐伯 (2000) は、フランス流のエリート製造方法は、卒業時の成績で殆どすべての将来が決定してしまうこと、指導者層が他の社会層から隔離されるという結果を生み出すと指摘する。ただし、メディアなどで公務員批判はあるが、イギリスのような公務員たたきはなく、顕著になっているわけではない⁶⁰⁾。

Bezes and Le Lidec (2007) は、フランスの公務員制度では、それぞれのコールが人材開発や管理を行っているので、幹部公務員全体を管理するシステムがないため、人事管理は高度に断片化していること、多くの関係する報告書が幹部公務員を横断的に管理する人事マネジメントの重要性を指摘していると述べる (p.144)。これまでの改革の特徴はいわゆるNPM的な改革であり、大臣と公務員の間の業績契約、ジェネラリストからスペシャリストへの転換、民間での経験の重視などである。1997年3月21日と2004年7月16日の指令 (decree) により、新しくENAを卒業した者は、最初の5年間で少なくとも2年間は実施部門で働いた経験がないと、幹部公務員のミドルレベルには昇進できないこと

⁵⁹⁾ 特に、「予算法に関する組織法」(Loi organique relative aux lois de finance: LOLF) による予算制度改革 (評価と予算の連動、予算書の見直しなど) はNPM的特徴を有している (田中2005)。

⁶⁰⁾ インタビュー⑬に基づく。

になった (Bezes and Le Lidec 2007)。

2007年にサルコジ大統領が誕生してからオランダ大統領・マクロン大統領の統治下で、公務員や公共支出の削減、ENAの改革など行政改革が進められている (野中2018)。特に、マクロン大統領は、グラン・コールを弱体化させ、コーポラティスト・モデルからよりマネジメント・モデルへ転換させようとしている⁶¹⁾。これは新しい公務員像であり、公務員たちに「マネージャー」になれば、政策決定は公務員の役割ではないと主張している。その結果、エリート官僚のなかで不満や不信が高まっている。Bezes and Le Lidec (2007) は、フランスの行政改革は英語圏の国のように大臣とトップ公務員の関係や責任を変えることを主な目的としていないが、マネジメント指向の改革は、幹部公務員のアカウンタビリティをより重視するものであり (p.152)、政治家との関係を潜在的なものに見なし、選挙民と関わる政治的な責任から逃れることができると述べる (p.154)。政官関係に関連しては、過度な政治化を抑制する観点から、キャビネの役割を制限すること (Rouban 2007)、キャビネが全ての行政に関わっており、当初の大臣を支える機能に限定すべきこと (Lambert and Migaud 2005) が指摘されている⁶²⁾。

(5) 日本

①幹部公務員制

公務員の任用は、「受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行わなければならない」(国家公務員法第33条第1項)に規定されているとおり、メリット原則に基づく。日本はオランダやドイツなどと異なり、学校を卒業した者を対象とする共通の公務員採用試験があり、これについてはメリット原則

⁶¹⁾ インタビュー⑭に基づく。

⁶²⁾ インタビュー⑭でも、80年代は、今より、省庁のトップが権限をもっていたが、今は、キャビネの方が強くなっている、キャビネは政治化しすぎていると指摘されていた。

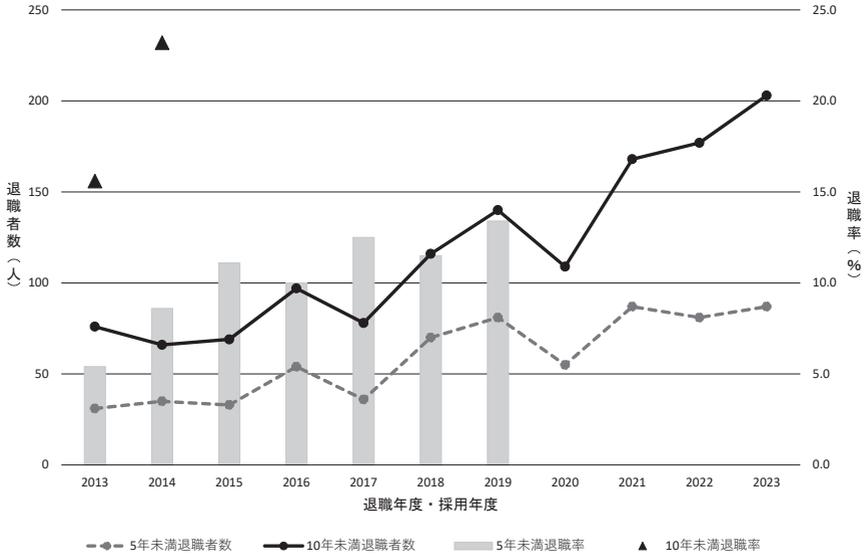
が貫かれているが、昇進については必ずしもそうとは言えない。国家公務員法旧第37条（2007年の法改正で削除）は、昇進は競争試験によることを原則とする規定していたが、これに相当する上級官職の任用試験（通称「S-1試験」と呼ばれる）は1950年1月に1回だけ行われただけであり、ほとんどの昇進は、競争試験以外の能力に実証に基づく「選考」と呼ばれる方法で行われてきた⁶³⁾。

日本はかつて「ジャパン・アズ・ナンバーワン」（ヴォーゲル1979）と呼ばれ、その立役者が優秀な官僚であり、東京大学を初めとする有名校の卒業生が競って公務員になった。しかし、近年、国家公務員の志望者が激減している。2023年度の総合職試験の申込者数は18,386人だったが、旧I種試験で申込者数が多かった1995年度の43,431人と比べて6割も減っている⁶⁴⁾。また、総合職試験採用者の早期退職者も増えており、2023年度には、10年未満退職者数は203人に達し、2014年度に採用された者の10年未満退職率は23.2%になっている（図4-9）。内閣人事局の職員調査によると、早期離職の主な理由として、自己成長できないこと、仕事と家庭の両立が難しいこと、今後のキャリアアップが展望できないことが挙げられている⁶⁵⁾。国家公務員法（第98条第1項）に基づき、職員は上司の命令に忠実に従う義務があり、結果としてパワハラが多い。

⁶³⁾ 法令上は、2007年の国家公務員法改正前の仕組みである。競争試験以外にも、各ポストに資格を有する者を登用する仕組みである「職階制」（国家公務員法旧第29条第2項及び国家公務員の職階制に関する法律（1950年施行）に基づく）が導入されたが、これも実施されなかった。各省庁が反対したからであるが、岡田（2003）は、その理由として、これまで自由に行われてきた専門性によらない任用ができなくなる懸念したこと、職階制は人の属性を人事制度の基準から排除する制度であるが、各省庁の人事の実態は人の属性が重視されていたことを挙げる（p.106-7）。こうした実態と法令上の規定が乖離しているのが日本の公務員制度の特徴の1つであるが、これは、現在の国家公務員法が、第2次世界大戦後、アメリカが日本の民主化を進めるために、アメリカ流の制度を導入したことに起因する。

⁶⁴⁾ 総合職・一般職（大卒・高卒）の合計の申込者数は、2023年度で100,049人であり、1995年度の旧IⅡⅢ種合計の330,686人から7割減っている。以上、人事院（2024）を参照。

図4-9 総合職試験採用職員の早期退職



(出所) 人事院人材局企画課「総合職試験採用職員の退職状況について」(2024年12月)

(注) 退職者数については退職年度、退職率については採用年度

退職率とは、各年度の採用者総数における2024年3月31日までの退職者数の割合

こうした問題の根源には、霞が関の人事システムがある。その基本は採用試験別・府省別・入省年次別の年功序列である。総合職は1～2年で異動し、ジェネラリストとして育成されるため、政治家との付き合い方など霞ヶ関特有のスキルは身についても、特定分野の専門性は身に付かない。諸外国では修士卒が最低限であり博士も多いが、日本は学士中心である。博士号は官僚機構の間では評価されない (Iio 2018: 98)。

国家公務員法上、採用後の任用・給与などの人事管理は、採用年次、合格した採用試験の種類などにとらわれてはならないが (第27条の2)⁶⁵⁾、実際には、

⁶⁵⁾ 2019年度職員アンケート調査であり、内閣人事局「『国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針』改正案に関するデータ集」(2021年1月29日)より抜粋。

「キャリア」（総合職試験合格者）と「ノンキャリア」（その他の試験合格者）という区別に基づき行われてきた。キャリアは早いスピードで出世し局長や次官まで上り詰めるが、ノンキャリアは一握りが課長になれるに過ぎない⁶⁷⁾。キャリア・システムとは、国家公務員の人事管理において、採用時の1回限りの試験結果で幹部候補者の選抜を行い、採用同期の者は一定年齢までほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜による仕組みである（人事院2002）。これは法令に基づくものではなく、「各省の人事担当者による、全くインフォーマルな人事慣行」（川手2005：177）にすぎない。

これは、いわゆる「メンバーシップ型人事制度」の特徴であるが、研究者が事務系キャリアの人事パターンとして明らかにしていることである（稲継1996、早川1997、渡辺1974）。稲継（1996）は、日本企業と同様に、「遅い昇進」により最大限多数のインセンティブを引き出すシステムであると指摘する。西尾（2018）は、公務員の採用試験や次官レースの過酷さから競争原理は働いているとしつつ、「職員個人の視点から見ると、皮肉にも自己のキャリアを自律的に選択しているという状況からはほど遠い」（p.136）、「総合評価の名の下に能力評価は曖昧になり、差異は顕在化されず、組織への同調が競争を中和化している実態」（p.198）と指摘する。長い時間をかけて次官や局長を入省年次に基づき順送りに選抜するシステムは、「政治との関係を考慮しながら戦略的に行動することで、人事に対する政治的関与を防御してきた」（曾我2016：251）のである。

こうした人事システムを変えようとしたのが2014年に導入された幹部公務員制度である⁶⁸⁾。国家公務員法では、「幹部職員」と規定されているが（第61条

⁶⁶⁾ この規定は、2007年の国家公務員法改正で人事管理の原則として新設されたものである。

⁶⁷⁾ 2023年10月1日時点において、課長級の管理職は1,970人いるが、そのうちⅠ種試験等合格者は1,700人（全体の86.3%）、Ⅱ種試験等合格者は108人（同5.5%）、Ⅲ種試験等合格者は87人（同4.4%）となっている（内閣人事局「管理職への任用状況等について（令和5年度）」（2024年1月29日）に基づく）。

の2)、事務次官・局長・審議官クラスが対象である。幹部職員となるためには、職務遂行能力をチェックする適格性審査に合格しなければならない。合格した者は幹部候補者名(約600人とされるが、正確な数は未公表)に記載される。この名簿の中から、具体的なポストへの任命が行われる。国家公務員法上、公務員の任命権者は大臣であるが、任命に当たり、あらかじめ総理大臣及び官房長官と協議することになった(同法第61条の3第2項)。また、総理大臣・官房長官は、自ら考える候補者を特定のポストに就けるために、任命権者に協議を求めることができる。1997年以降、次官や局長などの人事については、閣議人事検討会議(正副の官房長官で構成)が審査することになっていた。新しい制度は、これを法的に位置付けるとともに、総理大臣・官房長官・大臣の三者の協議により決定しようとするものである。こうした仕組みは幹部公務員を一元管理するものであり、その業務を担う内閣人事局が新しく設置された。

幹部公務員制度が実際に導入されたのは第2次安倍晋三政権であるが、当時の菅義偉官房長官は、「慣例のみに従って人事はやるべきでない。私は当たり前のことをやっているんです。人事は適材適所が基本方針」と述べている(「朝日新聞」2017年2月27日)。同政権の公務員人事に関しては、新聞各紙は、異例の人事、抜擢人事、幹部の更迭、女性や民間人の登用、省庁間交流など、「官邸主導の人事」が行われていることを報道している。その中には、官邸の意に沿わないとして幹部が更迭された人事も散見された⁶⁹⁾。

幹部公務員制度の目的はよいが、問題は、「適材適所」を意味する具体的な

⁶⁸⁾ 同制度は紆余曲折を経て導入されたが、そもそもは当時の与野党合意で制定された基本法(2008年)に基づくものであり、詳細は田中(2019c)を参照。

⁶⁹⁾ 例えば、2015年、総務省の自治税務局長が第1次安倍政権でふるさと納税の導入に反対した経緯があったため更迭された(「朝日新聞」2017年7月19日)。出雲(2017)は、実際の幹部人事を分析し、政治的な影響力が強化されたことから、女性の登用など、従来とは異なるキャリアパスが現れていると指摘する。芦立(2019)は、外務省と厚生労働省の事例から、「政治介入制度が、首相との距離の近い人物の登用や女性活用の加速、さらには政府間の交流につながっている」(p.94)ことを明らかにしている。

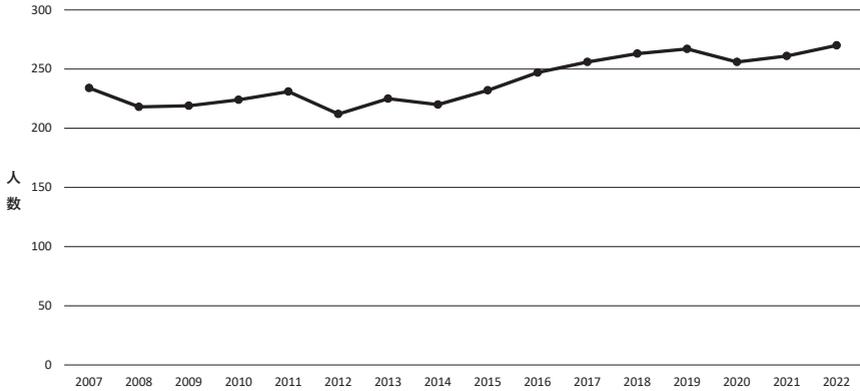
評価基準や任免手続が明確ではないことである。「採用昇任等基本方針」（2014年6月24日閣議決定）で幹部公務員への任用に関する指針が示されているが、戦略的人事配置、適材適所、能力・実績主義、女性の登用など、抽象的な内容である⁷⁰⁾。

幹部公務員制度の導入を規定する基本法（2008年）は、改革の基本理念（第2条）として、多様な能力及び経験を持つ人材の登用・育成、官民の人材交流の推進、官民の人材の流動性の拡大などを規定している。制度導入後の状況を分析する。

最初の採用試験に基づき、その後の人事管理を行う伝統的なキャリア・システムに変化がみられるのだろうか。Ⅱ・Ⅲ種等試験採用職員の本府省課長級の在籍者数を見ると、2023年度は270人であり、公務員制度改革が行われた2014年度の220人と比べて、22.7%増えている（図4-10）。管理職（室長級）における採用試験別の割合をみると、Ⅰ種試験合格者の割合は、2014年の63.1%から2023年の63.5%へと微増している（図4-11）。同じ期間で、Ⅱ種試験合格者の割合は2.8%ポイント増えているが、Ⅲ種試験合格者の割合は2.9%ポイント減少している。管理職（課長級）については、2023年においてⅠ種試験合格者の割合は86.3%であり、2014年の87.7%と比べて、1.4%ポイントしか減っていない（図4-12）。Ⅱ種試験合格者は、同じ期間で3.4%から5.5%に増えたが、Ⅲ種は5.0%から4.4%に減った。彼らの指定職への就任は更に少なく、2022年

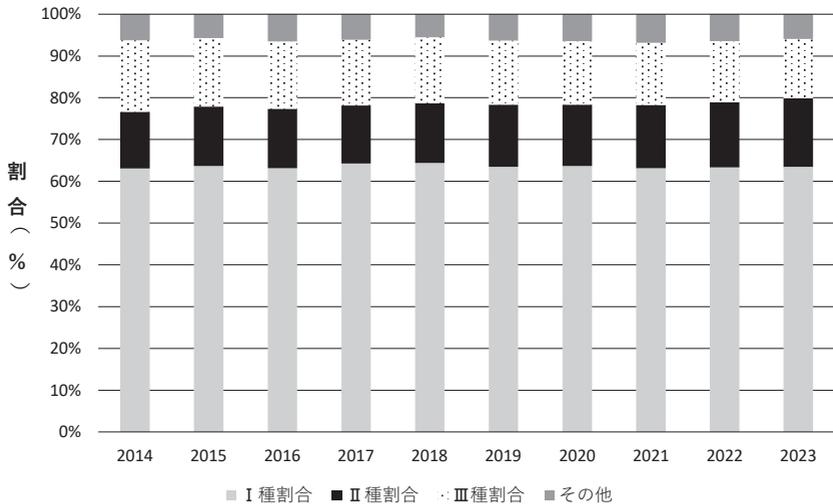
⁷⁰⁾ 新たな幹部公務員制度が諸外国と似て非なる仕組みとなった1つの経緯は、その提言を行った国家公務員制度改革推進本部顧問会議（民間有識者11人で構成）での検討にある。同会議の報告書（2008年11月14日）において、「幹部候補者名簿はポスト毎に作成する。各ポストに対して2～3倍程度の候補者が掲載されている名簿とし、各人は、複数のポストに候補者として掲載され得ることとする方向で検討すべきである」（p.3）と提案しているが、実際の運用においてこれが無視され、数百人規模の候補者名簿から首相らが幹部職員を任命できるようになってしまった。ショートリストに基づく任命に府省が反対したからである。首相や官房長官の人事への関与は許容しつつも、府省にとって都合のよい人事を維持した。

図4-10 II・III種等採用職員の本府省課長級以上の在職者数



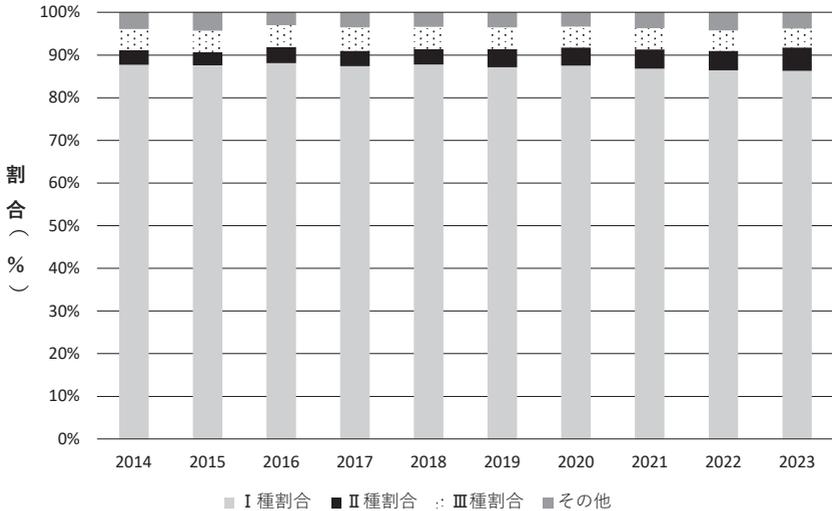
(出所) 人事院「年次報告書」(各年版)に基づき作成
 (注) 年度末の人数である

図4-11 管理職(室長級)への任用状況



(出所) 内閣人事局「管理職への任用状況等について」(各年版)に基づき作成
 (注) 各年10月1日時点の数字

図4-12 管理職（課長級）への任用状況



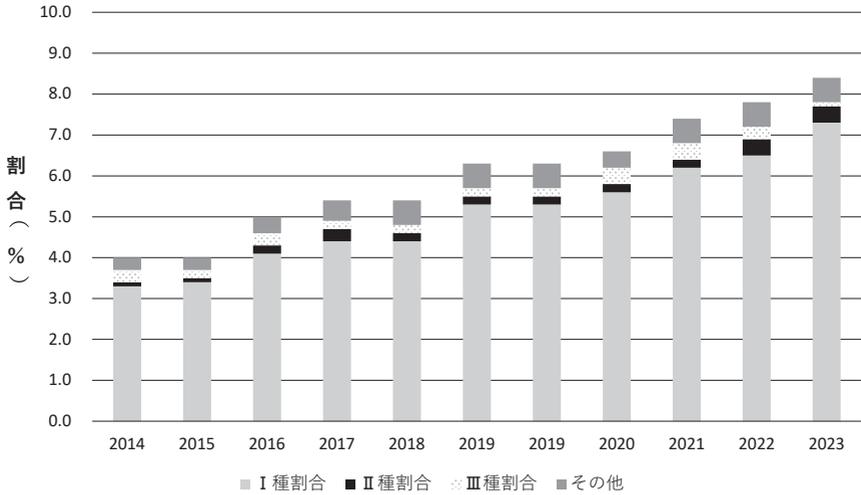
(出所) 内閣人事局「管理職への任用状況等について」(各年版)に基づき作成
 (注) 各年10月1日時点の数字

において23人である⁷¹⁾。

女性管理職の人数・割合は増えているが、課長級では、2023年において全体の8.4% (7.3%はI種合格者) 過ぎない(図4-13)。室長級では、11.7% (8.4%はI種合格者) である。これは、そもそも公務員採用試験における女性の採用が少ないことが影響していると考えられるが、女性管理職が少ない理由として、出雲(2023)は、係長以上に昇進するための人材育成が不足していること、II・III種試験採用者からの登用や中途採用の活用があまり行われていないことなどを挙げている(p.26)。総合職試験合格者に占める女性の割合は、2023年度に

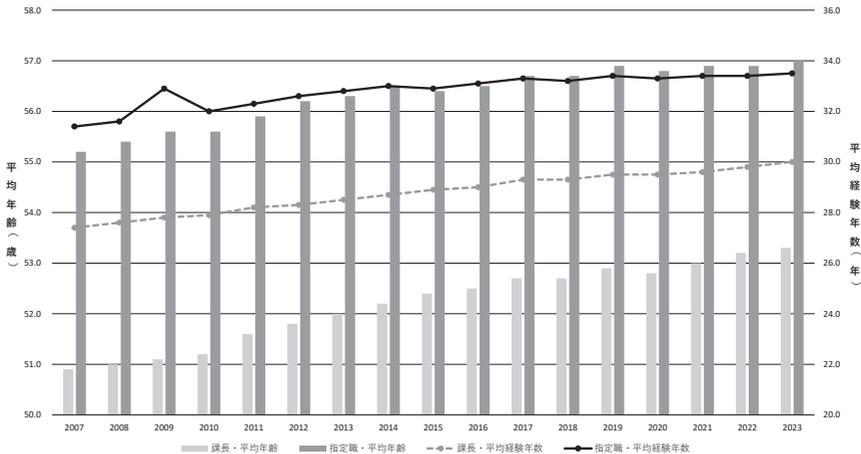
⁷¹⁾ 人事院(2024)に基づく。また、2018年の28人から減少している。最近の事例として、2020年に文部科学省で初のノンキャリアの審議官(「朝日新聞」2020年7月22日)、2022年に防衛省で初のノンキャリアの局長が誕生している(「日経新聞」2022年7月17日)。ノンキャリアの自治官僚については、キャリアのようにジェネラリストとして課長まで昇進する官僚が例外的に存在する(河合2019b)。

図4-13 管理職（課長級）における女性の割合



(出所) 内閣人事局「管理職への任用状況等について」(各年版)に基づき作成
 (注) 各年10月1日時点の数字

図4-14 課長及び指定職の平均年齢・平均経験年数



(出所) 人事院「国家公務員給与等実態調査」(各年版)に基づき作成
 (注) 課長とは行政(一)俸給表の9級相当である。

表4-6 他府省からの出向者数（2023年）

	室長級		課長級		幹部職	
	人数	割合%	人数	割合%	人数	割合%
内閣府	50	64.9	118	74.7	43	64.2
総務省	6	4.1	8	7.3	2	4.3
法務省	1	2.2	5	5.4	1	3.4
外務省	3	2.9	2	2.5	4	11.1
財務省	4	2.5	3	3.7	3	7.7
文部科学省	8	6.3	7	7.3	1	3.0
厚生労働省	9	5.4	5	4.0	3	6.7
農林水産省	3	1.5	4	3.8	3	6.5
経済産業省	9	5.5	5	4.6	6	10.5
国土交通省	5	1.3	7	2.9	8	7.8
環境省	12	31.6	9	28.1	19	73.1
防衛省	4	2.3	6	8.6	5	15.6
合計①	114	6.3	179	13.8	98	17.5
合計②	52	3.1	52	4.7	36	7.7

（出所）室長級・課長級：各府省の「管理職への任用状況等について（令和5年度）」（10月1日時点）に基づき作成

幹部職：内閣人事局への情報開示請求に基づき作成

（注）合計①：全府省、合計②：内閣府・環境省を除く。なお内閣府の外局等は含まない。人数には併任者を含むが、その場合は主に従事している府省のみで計上。

33.5%まで増えているが（人事院2024）、なおジェンダーギャップがある。課長の平均年齢や平均経験年数をみると、2007～23年の間で、前者は50.9歳から53.3歳に、後者は27.4年から30.0年に増えている（図4-14）。指定職についても、同じ期間で、55.2歳から57.0歳へ、31.4年から33.5年へと増えている（図4-14）。

府省間では従来より出向人事が行われている。最近の課長級の状況をみると、出向者数は増えているが、これは内閣府で増えているからであり（2014年の70人から2023年の118人）、それ以外の省の合計では、同じ期間で68人から61人に

減っている⁷²⁾。室長級では、同期間で、内閣府は41人から50人へと増えているものの、内閣府以外で84人から64人に減っているため、全体としても減っている。表4-6は、2023年において、室長級・課長級・幹部職（次官級・局長級・審議官級）別に出向者数と母数に対する割合を示している。もともと出向者で構成されている内閣府と新しく設置された環境省を除くと、課長級の出向者の当該ポスト全体に対する割合は5%程度、幹部職では8%程度に過ぎない。また、出向人事は通常2年程度であり、出向先でそのまま残ることは極めて例外的である⁷³⁾。

学卒者を対象とする国家公務員採用試験以外による採用（民間からの中途採用）にはいくつかの方法があり、具体的な方法や根拠として、公募、人事院規則1-24、経験者採用試験、任期付職員法、任期付研究員法、官民人事交流法がある⁷⁴⁾。近年これらは全体として増えているが、常勤雇用による採用は採用総数の1割未満である（表4-7）⁷⁵⁾。また、常勤職員の採用に占める中途採用の割合は、2021年度16%、22年度17%、23年度18%となっている⁷⁶⁾。23年度では、デジタル庁52%、こども家庭庁38%など比率が高い省庁があるものの、総

⁷²⁾ データは、内閣人事局への情報開示請求により入手したものである。

⁷³⁾ 筆者は財務省出身であるが、財務省（旧大蔵省）出身者は、ときどき防衛省（庁）や環境省（庁）などに出向し、財務省に戻らず、出向先で公務員人生を終える例があった。

⁷⁴⁾ 経験者採用試験は主に係長級を採用するものであり、関係省庁が一括して行う試験と総務省・外務省・国税庁などが個別に行う試験がある。人事院規則1-24は、公務の活性化のために高度の専門的な知識経験を有する民間の人材を採用するなどの場合の特例措置であり、具体的には、原子力や金融関係が多い。任期付職員法（「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」1999年）は、高度の専門的な知識経験等を有する者を5年未満の任期で公務に従事させるものであり、金融庁・金融証券検査官、外務省・条約課課長補佐、特許庁・審査官、環境省・越境大気汚染担当などが多い。任期付研究員法は、国の試験研究機関等に高度の専門的な知識経験を有する者を従事させるものである。官民の交流については、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（1999年）に基づくものであり、国から民へ、民から国へ、原則として3年未満の期間（必要があれば5年未満まで可能）を限定して行われている。

⁷⁵⁾ 採用総数のうち地方公務員等からの人事交流や独立行政法人等の選考採用を除いた総数で除した割合はやや上昇するものの、1割程度（2022年度9.6%）である。

表4-7 民間人材の登用

(単位：人、%)

年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
その他の選考採用	620	375	533	513	495	559	620	1,448	1,143	1,360	1,566
うち人事院規則1-24	60	92	93	65	63	67	46	46	24	58	92
経験者採用	1	20	40	77	49	227	257	283	257	190	122
任期付職員	351	510	478	458	474	446	487	475	564	841	852
任期付研究員	31	34	31	32	32	29	44	34	48	88	73
その他の任期付採用	1,106	1,271	1,106	1,275	1,357	1,423	1,311	1,458	2,403	1,930	1,979
うち交流採用	137	215	166	244	216	226	243	246	248	308	363
採用総数	19,243	19,602	23,108	16,326	17,695	18,179	18,407	20,054	21,476	22,188	22,543
割合①	11.0	11.3	9.5	14.4	13.6	14.8	14.8	18.4	20.6	19.9	20.4
割合②	3.2	2.0	2.5	3.6	3.1	4.3	4.8	8.6	6.5	7.0	7.5

(出所) 人事院年次報告書(各年版)に基づき作成

(注) 「その他の選考採用」とは公募などであり、「採用総数」とは総合職等の試験採用を含む職員の採用の総数

割合①は「その他の選考採用」から「その他の任期付採用」までの合計を採用総数で除した割合

割合②は「その他の選考採用」と「経験者採用」の合計を採用総数で除した割合

務省8%、財務省・文部科学省10%などは低い。人事院や府省の募集要項を見ると、こうした中途採用は課長補佐級以下が中心である。公務員の採用はより開放的になっているものの、任期付や非管理職が中心である。

基本法(2008年)は、幹部職員等の数について目標を定めて公募を推進することを規定している(第5条第4項第10号及び第6条第4項第2号)。これに基づき、「令和6年度における人事管理運営方針」(2023年3月21日内閣人事局)は、「幹部職員及び管理職員への公募については、令和4年度以降の3年間で

⁷⁶⁾ 内閣人事局「国の機関等における一般職の国家公務員の中途採用比率の公表について」(2024年11月8日)に基づく。なお、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」の改正(中途採用比率の公表を義務付けるもの)を踏まえ、2021年度から政府においても同比率を公表することになった。

表4-8 幹部職及び管理職の公募の結果（2022年度及び2023年度の合計）

	局長・部局長級/課長級						
	公募総数	常勤数	任期付数	国(当該)	国(他府省)	民間	不補充
内閣官房	6/2	5/2	1/0	1/1	4/1	1/0	0/0
内閣府	2/1	0/0	2/1	0/0	0/0	1/0	1/1
警察庁							
金融庁							
デジタル庁	1/	0/	1/	0/	0/	0/	1/
総務省							
法務省							
外務省							
財務省							
文部科学省	3	2	1	2	0	1	0
厚生労働省	3	3	0	0	3	0	0
農林水産省	1	1	0	0	1	0	0
経済産業省	1	0	1	0	0	0	1
国土交通省							
環境省	1	0	1	0	0	0	1
防衛省	1	0	1	1	0	0	0
会計検査院							
合計	9/13	5/8	4/5	1/4	4/5	2/1	2/3
	室長級						
	公募総数	常勤数	任期付数	国(当該)	国(他府省)	民間	不補充
内閣官房	4	2	2	0	1	2	1
内閣府	1	0	1	0	0	1	0
警察庁	6	2	4	0	1	0	5
金融庁	2	0	2	0	0	0	2
デジタル庁							
総務省	10	9	1	1	3	2	4
法務省	7	0	7	1	0	0	6
外務省	3	0	3	0	2	1	0
財務省	9	0	9	0	0	4	5
文部科学省	2	2	0	0	2	0	0
厚生労働省	4	4	0	0	2	0	2
農林水産省	7	7	0	6	1	0	0
経済産業省	45	1	44	0	3	10	32
国土交通省	6	1	5	0	1	0	5
環境省	6	1	5	0	0	1	5
防衛省	3	0	3	2	0	0	1
会計検査院	3	0	3	0	0	1	2
合計	118	29	89	10	16	22	70

(出所) 内閣人事局への情報開示請求及び各府省の人事公開資料に基づき作成

(注) 局長・部局長級/課長級の数字、例えば「6/2」で、6は局長・部局長級の数字で、2は課長級の数字。なお、局長級の公募は内閣官房の1件のみである。
 国(他府省)には独立行政法人を含む。国(当該)とは公募を実施した府省からの登用。不補充には内部からの任用が含まれる。
 内閣官房の国(省庁)には内閣府は含まれない。

約200ポストの公募を目指して引き続き取り組む」(p.14)と規定している。2022・23年度の公募の結果を示したのが表4-8である。2年間で140件の公募が行われたが、そのうち局長級1件、部長級8件、課長級13件、室長級118件だった。常勤の公募は42件、任期付きが98件だった⁷⁷⁾。公募は、室長級(全体の84.3%)と任期付き(全体の70.0%)が大半であった。公募数のポスト全体に対する割合は、幹部職1.2%、課長級0.7%、室長級4.1%に過ぎなかった。

採用者の属性については、国(当該府省から採用)15件、国(他府省・独法から採用)25件、民間25件、不補充等75件だった。常勤の公募の合計42件中、国(独法を含む)からの採用は32件、民間からの採用は1件であり(表4-9)、採用率は78.6%だった。他方、任期付き公募の合計98件中、国(独法を含む)からの採用は8件、民間からの採用は25件であり(表4-9)、採用率は32.7%だった。府省では、総務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省の4省は常勤の公募中心であり、人材不足に直面していると考えられる。他方、これら以外の府省は任期付き公募やICTなど技術的な分野の公募が中心である。応募者の中には任期付きを望む者もいたかもしれないが、任期付きでは、採用は限られてしまう。

メンバーシップ型人事は退職後の生活も保障する。役所がその権限を背景に退職者を関係業界に再就職を斡旋する「天下り」は長く批判されてきたが、これを禁止する再就職規制が2007年に導入された。役所が天下りを表だって世話することは難しくなったものの、退職者がOBのネットワークを使って斡旋しているのが実態である。それはなかなか表に出でこないが、それでも、文部科学省OBの紹介を通じて元高等教育局長が早稲田大学に再就職した件(「朝日新聞」2017年1月25日)、同省が人事課OBを仲介役として斡旋する体制を組織的に作っていた件(「朝日新聞」2017年2月7日)、国土交通省元次官が空港

⁷⁷⁾ 公募に関するデータは、内閣人事局への情報開示請求及び各府省の人事公開資料に基づく。

表4-9 常勤・任期付き別の公募の結果（2022年度及び2023年度の合計）

	常 勤 公 募				
	総数	国（当該）	国（他府省）	民間	不補充
内閣官房	9	2	6	0	1
内閣府					
警察庁	2	0	1	0	1
金融庁					
デジタル庁					
総務省	9	1	3	1	4
法務省					
外務省					
財務省					
文部科学省	4	2	2	0	0
厚生労働省	7	0	5	0	2
農林水産省	8	6	2	0	0
経済産業省	1	0	1	0	0
国土交通省	1	0	1	0	0
環境省	1	0	0	0	1
防衛省					
会計検査院					
合計	42	11	21	1	9
	任 期 付 き 公 募				
	総数	国（当該）	国（他府省）	民間	不補充
内閣官房	3	0	0	3	0
内閣府	4	0	0	2	2
警察庁	4	0	0	0	4
金融庁	2	0	0	0	2
デジタル庁	1	0	0	0	1
総務省	1	0	0	2	0
法務省	7	1	0	0	6
外務省	3	0	2	1	0
財務省	9	0	0	4	5
文部科学省	1	0	0	1	0
厚生労働省					
農林水産省					
経済産業省	45	0	2	10	32
国土交通省	5	0	0	0	5
環境省	6	0	0	1	5
防衛省	4	3	0	0	1
会計検査院	3	0	0	1	2
合計	98	4	4	25	65

（出所）（注）：表4-8に同じ

施設株式会社に対して、国交省OBの副社長を社長にするよう依頼した件（「朝日新聞」2023年3月30日）などが明るみになっている。

②政官関係

政官関係は、公務員制度の建前とは異なり、政と官がパートナーとして融合している。これは、第2次世界大戦後の自民党が政治を支配する55年体制で構築されたものである。村松（2010）は、これを「スクラム関係」と呼び、「省庁官僚制は、1955年以降1990年代末までの間自民党との密接連携の中で、そのテクノクラットとしての役割を一步超えて政治的利害調整を行うテクノクラシーの役割を求めていた」（p.267）からであり、官僚は、政治家にモニタリングされつつ広範な裁量を与えられていたと指摘する⁷⁸⁾。こうした政府の構造や政官関係は、しばしば「官僚内閣制」（飯尾2007）と呼ばれるが、第2次世界大戦後の復興と国土の均衡発展という目的のために、分配型の政治システムと明治以来の強固な官僚機構が必要だったからである（田中2009b:4）。筆者自身、国家公務員として霞が関で勤務した経験を有するが、官僚の強みは、政策形成過程において、政治家・省庁・業界等へ根回しを行い調整する能力である⁷⁹⁾。拒否権プレーヤーが多いなかで「落としどころ」を探り合意形成を図るためである。こうした能力は職場集団において長い時間をかけて経験を積んで習得する必要がある。中野（2018:59）は、官僚が政策過程を支配できたのは集団性に優れていたからと指摘する。こうした経緯が、メンバーシップ型人事制度が

⁷⁸⁾ モニタリングの1つが法案の事前審査制である。これは、自民党の関係部会の了承と総務会の全会一致の合意がないと、政府は法案を提出することができないという慣行である。これは、1962年に、当時の赤城宗徳総務会長が大平正芳官房長官に、「各法案提出の場合は閣議決定に先だって総務会にご連絡を願いたい」という申し入れを行ったことが起源とされている。

⁷⁹⁾ 元水産庁長官だった佐竹（1998）は、55年体制が確立されるまでは、天下国家を論じる「国土型官僚」が存在したが、確立後は、政治家への根回しを中心に行う「リアリスト型官僚」が多くなったと指摘する。

形成された理由である。そして、官僚は「政治化」した。ここでの政治化とは、与野党の国会議員（大臣以外の政治家）との濃密な接触により政治的に強い影響を受けていること、公務員や省庁自身が自らの利害を持ちその追求を図っていること（政治家と連携する場合もそうでない場合もある）、曖昧な政官関係という意味である（田中2009b：4）。日本では、官僚が政治的な調整を担うことにより政治化しているため、首相補佐官などは導入されたものの、諸外国のような政治任用の仕組み（例えば、イギリスの大臣顧問など）は発展していない⁸⁰⁾。

こうした政官関係が官僚の任免に影響を与えている。元来、公務員の昇進は競争試験によることが原則であったが、これに代わって、人事院による本省課長級以上の審査・選考によって能力を評価し、昇進を決めていた。といっても、実態は、省庁別に同僚による暗黙の人事評価で昇進を決めて⁸¹⁾、官僚が異動期に人事案を作成し、大臣が形式的に承認していた。ただし、任命権者は大臣であることから、大臣による裁量的な任免も可能である⁸²⁾。こうした人事システムについて、田中（2009b）は、「日本の公務員の任用は、資格任用と政治任用の両方の性格を持つ『両生類』のような仕組み」（p.6）と指摘する。新たな幹部公務員制度でも、こうした仕組みは維持されている。

⁸⁰⁾ 出雲（2014）は、「日本の『政治任用制』は、国家公務員法における特別職を法律の適用から除外したうえで、一般職の資格任用制を課さないことで、事実上の政治任用として扱っている」（p.386）と述べる。

⁸¹⁾ 森永（2024）は、人事院が1985年と1998年に行った人事管理等実態調査に基づき、ほとんどの省庁が、普段の心証を昇任の際の評価基準としてあげており、採用後、比較的長い期間、上司・同僚等グループ内の多数の者の目によって全人的人物評価が固められ、これに基づいて昇進選抜を行っている」と指摘する（p.44-45）。

⁸²⁾ 例えば、2001年、外務省の機密費詐取事件を巡って、当時の田中真紀子外相は、次官をはじめとする幹部を更迭しようと「人事刷新宣言」を発し、外務省人事関係者のみならず官邸とも衝突した。既に発令された前ロシア課長を英国公使に転出する人事を白紙に戻し、ロシア課長に復帰させる人事も行った。こうした事件は例外的ではあるが、それは、従来、霞が関では公務員人事に政治家を介入させないという不文律があったからである。大臣に人事権があるものの、実質的には、公務員自身が自らの人事を決めてきた。

さて、基本法は、政官関係の透明化、公務員の役割の明確化・接触規制、政治任用職（国家戦略スタッフ）などを規定するが、伝統的な仕組みに変化は見られるか。

公務員の政治的な中立性はしばしば議論になるが、国家公務員法にはその規定はなく、「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「国家公務員の政治的中立性を確保し」、「政・官の在り方」（2009年9月16日閣僚懇談会申合せ入）に、「『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」と規定されている。嶋田（2017）は、内閣人事局創設後に幹部に昇任した9省庁の行政官に対し、政策立案における中立性を意識するかと聞いたところ、「中立性」に対しては、1名を除きふだん考えないし意味もよくわからないというのが共通回答であったと述べる（p.45）。日本では、政官双方にとって「中立性」はまったく常識ではない（嶋田2020：83）。実際、相変わらず公務員は政治家への根回しに奔走しており（記録もない）、政治家との接触規制は有名無実になっている⁸³⁾。

こうした政官のパートナー関係は、1990年代のバブル崩壊を受けて自民党55年体制の終焉、官僚不祥事やスキャンダルの多発などを受けて変容する。選挙制度改革と中央省庁等改革の2つの改革が行われ、内閣機能、総理大臣の制度的な権限が強化された（竹中2006、待鳥2012、牧原2016など）。特に、それを具現化したのが第2次安倍政権であり、平和安全法制、規制改革、農協改革などを行った。その特徴は、官邸主導によるトップダウンである。新たに導入された幹部公務員制度により首相らが直接幹部人事に介入できるようになり、官僚の政治への応答性がより求められるようになった。従来のメンバーシップ型人事制度（次官・局長を同期の中から絞り込む）は政治による人事介入をある

⁸³⁾ 清水（2023）は、基本法第5条の議院内閣制の下での国家公務員の役割等（平成期の改革の重要なテーマであった）の規定が忘れられていると指摘する。

程度抑制してきたが、その機能は低下した。問題は、官僚の自律性が低下し、政策過程における検討や分析が従来以上に疎かになり、政策過程が劣化したことである（田中2019a、2019b）⁸⁴⁾。政官のバランスは変化しているが、両者が協力して利益極大化を図るという意味でのパートナーの関係は維持されている⁸⁵⁾。

基本法は、内閣官房に国家戦略スタッフを、各府省に政務スタッフを新設することを規定していたが、2014年の国家公務員法改正では、既存の内閣総理大臣補佐官の所掌事務を改正するとともに、政務スタッフに関する措置として大臣補佐官を新設することになった。2つの補佐官は、官僚とは異なる視点から助言するという意味でコンテスタビリティを高める可能性があり、評価できるが、実際の運用については問題も指摘されている。例えば、和泉洋人総理補佐官（第2次以降の安倍政権・菅政権）は、府省の直接指揮・人事への介入、税金の私的使用などが指摘されている⁸⁶⁾。

③評価と問題

新しい幹部公務員制度は従来のインフォーマルな人事慣行を制度化するものである。導入から10年が経過した現状においては、首相や官房長官による公務員人事への影響力が増大し、従来とは異なる人事が散見されるようになったが、霞ヶ関の伝統的な採用試験別・府省別・年次別のメンバーシップ型人事管理を大きく変えるものにはなっていない。幹部職や管理職への登用の年齢が遅く

⁸⁴⁾ 田中（2023）は、日本における社会保障制度の政策過程について、田中（2024）は、高等教育改革の政策過程について、諸外国の比較も行い、科学的な分析や合意形成が不十分であること、既存の制度や改革の失敗を認めて是正する姿勢に乏しいことを指摘する。

⁸⁵⁾ 特に、各種基金、官民ファンド、補正予算、具体的には、第2次安倍政権における地方創生や日本再興戦略における資金配分、岸田政権における防衛費増額などは、その典型的な例である。

⁸⁶⁾ 室伏（2020）、「次官になれなかった悔恨？」（『朝日新聞デジタル』2021年1月22日）、「和泉内閣総理大臣補佐官の海外出張に関する質問主意書」（2020年2月7日提出）などを参照。

なっていることを考えれば、むしろ年功序列は強くなっている。公募は法令で規定されていることから、「実施した」という形をとろうとするものであり、政府全体として積極的に人材を採用しようとするものとは言えない。ただし、常勤公募で採用された者の2/3は他府省（独法を含む）からであり、霞が関内で競争が起こった結果である。人数としては極めて少ないが、評価すべきである。

政府は、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2024年改訂版」（2024年6月21日閣議決定）で、「職務（ジョブ）ごとに要求されるスキルを明らかにすることで、労働者が自分の意思でリ・スキリングを行い、職務を選択できる制度に移行していくことが重要である」（p.10）と指摘し、それは、「日本企業と日本経済の更なる成長のためにも急務」（p.10）であると述べる。更に、これに基づき、「ジョブ型人事方針」（内閣官房・経済産業省・厚生労働省2024年8月28日）を決定している。政府は、民間企業にはジョブ型を提唱する一方で、自らの組織についてはメンバーシップ型人事を維持しており、矛盾もはなはだしい。

1990年代以降の政治・行政改革により、首相を中心とする政治主導が強化された。迅速な意思決定が可能になった一方で、政策過程における科学的分析や合意形成は疎かになっている（Tanaka 2024：178）。従来より、霞ヶ関では科学的分析は不十分であったが、政官関係が変容し、官僚たちはより政治家に従順になり真実を語ることを控えるようになった。閉鎖的な公務員の人事システムは、政策形成におけるコンテスタビリティを弱めている。一連の改革は基本法が掲げる目的や基本理念を達成するものにはなっていない。

5. まとめ

本稿は、5ヶ国における政官関係と幹部公務員の人事システムを、コンテスタビリティの観点から分析した。

近年各国とも政治主導が強化されているが（特に機能的政治化が顕著）、政

官関係については、イギリスと日本では変化している一方、他の3ヶ国ではほぼ安定している。イギリス・オランダ・ドイツでは政官は分離しているが、イギリスでは、政官関係は緊張し政治家による官僚批判が強くなっている。フランスは政官が融合しているので、そもそも政官関係は議論になっていない。日本は、90年代官僚批判が高まり政官関係は緊張したが、現在では、そうした関係にはないものの、官僚の自律性は低下している。イギリス・日本では政治主導と自律性はトレードオフの関係にあるが（政治化により官僚のfree & frank adviseを阻害）、オランダ・ドイツではそうした関係にはない。政官の信頼関係が基本的には維持されているからである。

幹部公務員が政治的任用となっているドイツ・フランス以外の3ヶ国のにおいても、幹部（特に次官）人事への政治的な影響力が強まっている。実質的には、5ヶ国の間に大きな相違はないとも考えられるが、それでも、イギリス・オランダにおいては、法令や規則で定めた選考過程があり、政治的な介入を抑制している。他方、日本は、選考基準が明確でないことから、政治的な介入に脆弱である。また、日本以外の4ヶ国においては、メリット原則に基づく任命とそうではない任命（政治的任用）が区別され、それぞれの役割や業務も異なっているが、日本はそうとは言えない。後者が首相補佐官などに限定されているため、一般公務員が政治的な調整にかなり関与しているからである。

幹部公務員の流動性・多様性については、原則官民公募になっているイギリス・オランダが高い。ただし、SCS全体では民間出身者は2割弱であり、それほど多いわけではない。民からの登用というより、政府内で競争することが重要と考えられる。

公務員制度の分類として、開放型か閉鎖型が一般に使われる。日本・ドイツ・フランスは閉鎖型に分類されるが、ドイツ・フランスは、それでも外部からの幹部登用が1割程度はある。また、政府内の流動性や多様性は極めて高く、公務員は官だけではなく民でも経験する。日本は、政府内の異動は2年程度の出向でしかなく、官民交流は任期付きが中心であり、公募も低調である。日本の

公務員制度は、スウェーデン・ヨーテボリ大学の調査によると、OECD 諸国中最最も閉鎖的である⁸⁷⁾。

本稿では、対象国の政策過程における助言・牽制システム、具体的には、審議会や独立的な機関による助言や分析、議会の政府監視機能（会計検査機関を含む）、民間シンクタンクによる提言などは明示的に取り上げなかった。それは、田中（2019b）が既に分析しているからであるが、そうした機能はイギリス・オランダで高く、ドイツが続き、日本はここでも低い。フランスは、大統領を中心とする執政府に集権化していることから牽制機能は弱いが、2008年の憲法改正により国会の政府監視・政策評価機能が強化されている⁸⁸⁾。日本の国会の政府監視機能は極めて弱い。

以上を踏まえると、コンテスタビリティは、オランダが最も高く、イギリス・ドイツが続き、フランス、そして日本が最も低い。イギリスは、公務員制度が開放的であり、科学的な分析も重視されているが⁸⁹⁾、執政府に権限が集中し

⁸⁷⁾ Nistotskaya et al. (2021) に基づく。これは、ヨーテボリ大学の The Quality of Government Institute の調査である。OECD 加盟国38ヶ国が含まれており、そのうち日本は最も閉鎖的となっている。

⁸⁸⁾ 政府の活動の監視及び公共政策の評価といった行政監視も議会の任務であることが明記され、各議院の規則にも関連規定が整備された。また、4週中1週の本会議を政府活動の監視・公共政策の評価に充てることとされた。具体的には、公共政策評価・監視委員会が下院に設置され、分野横断的な公共政策の評価、専門家からの聴聞、現地調査などを行っている。以上は、高澤（2019）を参照。

⁸⁹⁾ イギリス政府は、公務員の助言は信頼していなくても、外部のアカデミックや専門家を招聘して、意見を聞いているが、これは、英語圏の国に特有な慣行である。オーストラリアやカナダなどの政治家や専門家とのネットワークがあり、いろいろと新しい情報を入手することができる。他の国で実施していることを真似しようとして、専門家を招聘している。フランスやベルギーなど仏語圏の国でもそうしたネットワークがあるが、英語圏の国ほどのレベルではない。以上は、インタビュー③に基づく。

⁹⁰⁾ プレグジットについては、科学的分析や合意形成はほとんどなく、失策だった。科学的分析や助言があっても、政治が受け入れるかは別問題である。プレグジットに関する首相の経済政策の形成については、エビデンスはほとんどなく、政策は失敗している。以上は、インタビュー①に基づく。

チェック・アンド・バランスが欧州大陸諸国と比べると弱い⁹⁰⁾。コンテスタビリティと政策形成の質や政府のパフォーマンスの関係を分析することは本稿の能力を超えるが、国際機関やシンクタンクが作成する各種指標に基づくと、一定の相関がみられる⁹¹⁾。

日本における一連の公務員制度改革は伝統的なメンバーシップ型人事制度を変えるものとはなっていない。嶋田（2023）は、一連の改革は、幹部公務員の首相への隷属を強める一方で、むしろ従来型の人事慣行・政官関係が固定化される結果となったと指摘する。霞が関は、従来と同様に政治家の人事への介入を許容する一方で、自らの都合のよい人事を維持することに成功している。霞が関で中途採用が若干増えたとは言え、課長補佐以下が中心であり、独仏のように多様な経験を有する人材も少ない。霞が関においては、それぞれの府省の利益を守るために、府省間の人事異動（出向ではない）や外部からの専門人材の登用に関しコンテスタビリティが低く、これが政策過程において多様な議論や検証を妨げている一因となっている。

メンバーシップ型人事制度を維持すれば、若手の離職が更に進むだろう。そして、これがコンテスタビリティを弱め、政策形成を阻害している原因である。ではどうすればよいか。改革で導入された幹部公務員の一元管理とは、省益や私益を追求する者が幹部となることを防ぐとともに、能力・業績に基づき政府横断的に人事を行うことであるが、これを具体的に担保する仕組みが十分では

⁹¹⁾ 公務員制度については、イエーテボリ大学・政府の質研究所がパトロネージ、成績主義、中立性、開放性（非閉鎖性）、専門性などの指標に関するランキングを作成している。政策形成の質や政府の能力については、ドイツ・ベルテルス財団の持続可能性指標（政府の能力・アカウンタビリティ）、国際連合の政府の有効性・説明責任などの指標がある。政府のパフォーマンスについては、ベルテルス財団の持続可能性指標（経済性政策や社会政策の成果）、国連の腐敗度、OECDの政府への信頼度などがある。こうした指標に基づきOECD諸国をランキングし、公務員に関する指標（インプット・プロセス）と政府の質・パフォーマンスの指標の間の相関を調べると、0.4～0.7の順位相関がある。もちろん、これは因果関係の方向を示すものではないが、公務員制度のコンテスタビリティが重要であることを示唆する。

ない。公募を大幅に拡充するために、韓国が導入した例に倣い、幹部・管理職それぞれの2割を官民公募、3割を政府内公募にするべきである⁹²⁾。ただし、民間人材の登用を促すというより、霞が関の中で官僚が専門性に基づき競争することが重要と考えている。Rouban (2015: 331) は、欧州諸国におけるNPMの進展や政官関係の変化を背景に、2008年の経済・財政危機は民営化の問題を顕在化させ、公務員の専門的な役割が再評価されていると指摘する⁹³⁾。メンバーシップ型人事は日本社会の雇用慣行でもあり、その改革は難しいが、政府自身が、「ジョブ型人事指針」(2024年8月28日内閣官房・経済産業省・厚生労働省)で日本経済の成長のためにジョブ型への転換が急務と述べている。また、人事院の有識者会議「人事行政諮問会議」の「中間報告」(2024年5月)は、優秀な人材の採用・リテンションのために「長期雇用を前提とした新卒一括採用と部内育成、採用年次に重きを置いた昇進管理」(p.4)から「職務ベースの人事制度」に転換するべきことを提言する。

(2024年に実施した専門家等へのインタビュー)

インタビュー①: David Richards (マンチェスター大学教授)、2024年3月12日、
オンライン

インタビュー②: 英国政府・内閣府の現役公務員(課長)、2024年3月23日、
ロンドン

インタビュー③: Edoardo Ongaro (英オープン・ユニバーシティ教授)、3月

⁹²⁾ 1999年、韓国は、伝統的な閉鎖型の人事システムを開放的に転換するための「開放型職位制度」を導入した。Kim (2003) は、同制度について、競争や業績に向けた意識の変化、専門性の向上などの成果を挙げると同時に、必ずしも必要な人材を確保することができない、給与や職の安定性において魅力が十分ではないなどの問題を指摘する。

⁹³⁾ 伝統的なウェーバー型の行政をNPMのように否定するのではなく、それを基盤としつつ発展したモデルとしてとらえるのが“Neo-Weberian State”である。これは、Christopher PollittとGeert Bouckaertが唱えたものであり、その経緯や内容は、嶋田(2024)を参照。

23日、ロンドン

インタビュー④：Frits M. Van der Meer（ライデン大学教授）、2024年3月18日、ライデン

インタビュー⑤：Annemarie Van der Wilt 及び Andrea Frankowski（The Netherlands School of Public Administration 研究員）、2024年3月18日、ハーグ

インタビュー⑥：Geert Van Maanen（財務省元次官）、2024年3月19日、ライデン

インタビュー⑦：A.K.Yesilkagit（ライデン大学教授）、3月19日、ハーグ

インタビュー⑧：Erik-Jan Van Dorp（ユトレヒト大学行政大学院准教授）、3月27日、ユトレヒト

インタビュー⑨：Christina Kastrop（The International Policy Forum 代表、元ドイツ連邦財務省課長、元連邦デジタル・消費者政策省事務次官、ケルン大学博士）、3月25日、ベルリン

インタビュー⑩：Kai Wegrich（ハーティエ公共政策大学院教授）、3月25日、ベルリン

インタビュー⑪：Gerhard Hammerschmid（ハーティエ公共政策大学院教授）、3月26日、ベルリン

インタビュー⑫：Werner Jann（ポツダム大学教授）、4月9日、東京

インタビュー⑬：Luc Rouban（パリ政治学院教授）、3月20日

インタビュー⑭：Michel Prada（元経済財務省主計局長、公会計基準審議会会長）、3月21日、パリ

（参考文献）

青木遥・野中尚人（2016）『政策会議と討論なき国会－官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日選書

アジア・パシフィック・イニシアティブ（2022）『検証安倍政権：保守とリア

リズムの政治』文春新書

芦立秀朗（2019）「幹部人事と政治介入制度」大谷基道・河合晃一（編著）『現代日本の公務員人事－政治・行政改革は人事システムをどう変えたのか』第一法規

飯尾潤（2007）『日本の統治構造』中公新書

飯尾潤（2019）「政策の質と官僚制の役割－安倍内閣における「官邸主導」を例にして－」『年報行政研究』54、2-20

出雲明子（2014）『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部

出雲明子（2017）「内閣人事局設置後の官僚人事－キャリアパスからみる人事の変容と専門性－」『東海大学紀要政治経済学部』49、pp1-23

出雲明子（2023）「公務で女性職員の管理職への登用がなぜ進まないのか－人事制度・運用への着目－」日本行政学会編『年報行政研究（行政とジェンダー）』58、5-32

伊藤光利（2006）「官邸主導型政策決定と自民党－コア・エグゼクティブの集権化」『レヴァイアサン』38、7-40

伊藤光利（2011）「鳩山民党政権における政策決定システム－多元的閉塞から統治なき迷走へ」『民主党政権の政策と決定システム－鳩山内閣期を中心に』連合総研ブックレット6

伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣アルマ

稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

ヴォーゲル、エズラ（1979）『ジャパン・アズ・ナンバーワン：アメリカへの教訓』阪急コミュニケーションズ

鵜養幸雄（2009）「『成績主義』－公務員制度（改革）の中で－」『立命館法学』325、719-763

大田弘子（2006）『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社

岡田真理子（2003）「国家公務員の職階制」『立教経済学研究』56（4）、87-111

- 小田勇樹 (2019) 『国家公務員の中途採用-日英韓の人的資源管理システム』 慶應義塾大学出版会
- 河合晃一 (2019a) 「官僚人事システムの変化と実態」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事：政治・行政改革は人事システムをどう変えたのか』 第一法規
- 河合晃一 (2019b) 「ノンキャリア自治官僚の人事システム」『年報行政研究』 54、85-104
- 川手撰 (2005) 『戦後日本の公務員制度史－「キャリア」システムの成立と展開』 岩波書店
- 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同関係」『人事院月刊誌』 854 (10月号)、29-35
- 越石圭子 (2022) 「ドイツの政権交代に伴う行政組織再編と幹部人事」『人事院月報』 878 (10月号)、28-33
- 佐伯哲朗 (2000) 「フランスENA 官僚の実像の書評」『大原社会問題研究所雑誌』 500、53-60
- 佐竹五六 (1998) 『体験的官僚論－55年体制を内側からみつめて』 有斐閣
- 嶋田博子 (2017) 「公務の『中立性』はどう理解されてきたか－政策立案における行政官の役割確保に向けた考察－」立命館大学『政策科学』 24 (4)、pp.37-63
- 嶋田博子 (2020) 『政治主導下の官僚の中立性：言説の変遷と役割担保の条件』 慈学社出版
- 嶋田博子 (2023) 「国家公務員の幹部供給源に関する変化－国際比較の視点も交えて」『日本労働研究雑誌』 759、71-83
- 嶋田博子 (2024) 「NWS (Neo-Weberian State) はNPMを上書きするか－各国適用可能性をめぐる議論の動向－」『季刊行政管理研究』 187、27-41
- 清水真人 (2005) 『官邸主導－小泉純一郎の革命』 日本経済新聞出版社
- 清水真人 (2023) 「公務員制度改革の忘れもの－基本法第5条と政官の仕切り線」

- 『日本経済新聞』 2月23日
- 人事院 (2002) 「平成13年度年次報告書」
- 人事院 (2003) 「平成14年度年次報告書」
- 人事院 (2004) 「平成15年度年次報告書」
- 人事院 (2012) 「平成23年度年次報告書」
- 人事院 (2013) 「平成24年度年次報告書」
- 人事院 (2024) 「令和5年度年次報告書」
- セルフ、ピーター (1981) 『行政官の役割』片岡寛光監訳、成文堂
- 曾我謙悟 (2016) 『現代日本の官僚制』東京大学出版会
- 高澤美有紀 (2019) 「フランスの議会制度」国立国会図書館『調査と情報－ISSUE BRIEF－』1047 (2019. 3. 14)
- 高安健将 (2018) 「英国における執政機能の強化－首相の権威・内閣の合議制・各省の自律性」日本行政学会編『年報行政研究 (政府中枢の変化をめぐる国際比較)』53、26-62
- 竹中治堅 (2006) 『首相支配：日本政治の変貌』中公新書
- 竹中治堅編 (2017) 『二つの政権交代：政策は変わったのか』勁草書房
- 竹中治堅 (2018) 「議院内閣制の変容と『忖度』」『中央公論』6月号、40-49
- 田中秀明 (2005) 「業績予算と予算のミクロ改革 (中)－コントロールとマネジメントの相克－」『季刊行政管理研究』111、20-50
- 田中秀明 (2006) 「公務員制度改革－上級管理職制度の意義と課題 (上)」『季刊行政管理研究』115、45-64
- 田中秀明 (2009a) 「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸 (上)」『季刊行政管理研究』126、1-34
- 田中秀明 (2009b) 「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸 (下)」『季刊行政管理研究』127、1-15
- 田中秀明 (2012) 「政策過程と政官関係－3つのモデルの比較と検証」日本行政学会『年報行政研究 (政権交代と官僚制)』47、21-45

- 田中秀明 (2019a) 「第2次安倍政権における政策形成過程のガバナンス」『年報行政研究 (政策論議の健全性を目指して)』54、57-82
- 田中秀明 (2019b) 「政策形成過程のガバナンス－コンテスタビリティの視点からの比較」『明治大学社会科学研究所紀要』58 (1)、95-134
- 田中秀明 (2019c) 『官僚たちの冬』小学館新書
- 田中秀明 (2023) 『「新しい国民皆保険」構想』慶應義塾大学出版会
- 田中秀明 (2024) 「日本－検証なきトップダウン」田中秀明・大森不二雄・杉本和弘・大場淳編『高等教育改革の政治経済学－なぜ日本の改革は成功しないのか』明石書店
- 田中秀明 (2025) 「政治主導と幹部公務員制度－コンテスタビリティの視点から考える」明治大学『社会科学研究所紀要』63 (2)、208-222
- 中野聡 (2007) 「西欧コーポラティズムと社会統治－ネオリベラル経済秩序化の労働市場－」『豊橋創造大学紀要』11、31-46
- 中野雅至 (2018) 『没落するキャリア官僚－エリート性の研究』明石書店
- 西尾隆 (2018) 『公務員制』東京大学出版会
- 野中尚人 (2005) 「高級行政官僚の人事システムについての日仏比較と執政中枢論への展望」『日本比較政治学会年報』7、165-228
- 野中尚人 (2008) 「幹部行政官僚の人事システムと政策の総合調整－フランスと日本」学習院大学『法学会雑誌』43 (2)、1-35
- 野中尚人 (2018) 「フランスの公務員制度」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
- 早川征一郎 (1997) 『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社
- 原田久 (2018) 「ドイツの公務員制度」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
- 藤田由紀子 (2015) 「政策助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？－英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設－」日本行政学会編『年報行政研究 (行政の専門性と人材育成)』50、2-23

- 藤田由紀子 (2023) 「府省横断型ネットワークの導入は英国公務員制に何をもたらしたか」『季刊行政管理研究』183、29-40
- ブロンデル、ジャン (1997) 「西欧諸国における内閣の比較研究」加藤秀次郎編『西欧比較政治』(第2版)一藝社
- ポグントケ、トーマス&ポール・ウェブ (2014) 『民主政治はなぜ「大統領化」するのか』ミネルヴァ書房
- 牧原出 (2016) 『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版
- 待鳥聡史 (2012) 『首相政府の制度分析』千倉書房
- 松井孝治・牧原出・清水真人 (2018) 「官を酷使する『政治主導』の歪み」『中央公論』6月号、30-39
- 水島次郎 (2001) 『戦後オランダの政治構造－ネオ・コーポラティズムと所得政策』東京大学出版会
- 水島次郎 (2012) 『変転する福祉国家：オランダモデルの光と影』岩波書店
- 村上裕一 (2023) 「フランスの行政の「伝統」と革新」『季刊行政管理研究』182、35-48
- 村松岐夫 (2010) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 村松岐夫編著 (2018) 『公務員人事改革－最新米・英・独・仏の動向を踏まえて』学用書房
- 室伏謙一 (2020) 「和泉首相補佐官が問題なのは『不倫』よりも国家公務員幹部人事への専横ぶりだ」『DIAMOND online』(2月25日)、<https://diamond.jp/articles/-/229736> (2024年9月22日アクセス)
- 森永耕造 (2024) 『崩れゆく官僚制－霞ヶ関の失われた30年』金融財政事情研究会
- 山口和人 (2017) 「ドイツ公務員制度の諸問題」『レファレンス』9月号、1-23
- レイプハルト、アンドレイ (2005) 『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房
- 渡辺保男 (1974) 「公務員のキャリア」辻清明編『行政学講座4 行政と組織』

東京大学出版会

「特集・徹底検証官僚劣化」『中央公論』（2018年6月号）

Aberbach, Joel, Robert Putnam, and Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.

Aberbach, Joel and Bert Rockman (1994) *Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence*, *Governance* 7, 461-469.

Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House Digital Inc.

Achin, Catherine, Daphine Dulong (2018) *Au-delà des apparences: la féminisation des cabinets ministériels durant la présidence Hollande*, *Revue française d'administration publique* 168, 787-806.

Adolino, Jessica R. and Charles H. Blake (2001) *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, CQPress.

Alam, Thomas, Julie Le Mazier, Frédéric Sawicki (2018) *Quarante ans d'enquêtes prosopographiques sur les membres de cabinets ministériels: quelles problématiques pour quels résultats?*, *Revue française d'administration publique* 168, 751-770.

Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGABD) (2022) *Algemene Best service 2022: Leidinggeven for Nederland* (内務省幹部公務員総局「2022年報告書」).

Andeweg, Rudy B. , Galen A. Irwin and Tom Louwse (2020) *Governance and Politics of the Netherlands*, Fifth Edition, Red Globe Press.

Armstrong, Hazel (2018) *Ministerial Directions*, House of Commons Library, Briefing Paper, No. 08412.

Bach, Tobias, Gerhard Hammerschmid and Lorenz Löffler (2020) *More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-level*

- Appointments in 18 European Countries, *Public Policy and Administration* 35(1), 3-23.
- Bach, Tobias and Sylvia Veit (2018) The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Management Competencies?, *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2), 254-269.
- Baron, Frank (2013) How to Support the Political Level: The French Case in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacer and Luc Verhey (eds) *Civil Servants and Politics*, Palgrave Macmillan.
- Battis, Ulrich (2013) Civil Servants and Politics in Germany in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacer and Luc Verhey (eds) *Civil Servants and Politics*, Palgrave Macmillan.
- Beauvallet, Willy, Audrey Célestine, Aurélie Roger (2018) Entre bureaucratie et politique: cabinets et rapports de force intragouvernementaux sous Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, *Revue française d'administration publique* 168, 771-786.
- Bellon, Anne, Thomas Collas, Pierre Mayance (2018) Boulevards et chemins de traverse: les carrières des collaborateurs de l'exécutif (2012-2014), *Revue française d'administration publique* 168, 875-896.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Ström and Magnus Blomgren (2003) *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns* in Kaare Ström, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.
- Bezes, Philippe and Patrick Le Lidec (2007) French Top Civil Servants within Changing Configurations: From Monopolization to Contested Place and Roles? in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) *From the Active*

- to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations, Palgrave Macmillan.
- Birkinshaw, Patrick (2006) Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights, *Administrative Law Review* 58(1), 177-218.
- Birkland, Thomas A. (2005) An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Second edition, M. E. Sharpe.
- Bleiklie, Ivar and Svein Michelsen (2013) Comparing HE Policies in Europe Structures and Reform Outputs in Eight Countries, *Higher Education* 65, 113-133.
- Blick, Andrew (2004) *People Who Live in the Dark: The History of the Special Adviser in British Politics*, Politicos Publishing.
- Blick, Andrew (2018) *Special Advisers in the United Kingdom: Tensions in Whitehall* in Richard Shaw and Chris Eichbaum (eds) *Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*, Edward Elgar Publishing.
- Blondel, Jean and Maurizio Cotta (1996) *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Palgrave Macmillan.
- Blondel, Jean and Maurizio Cotta (2000) *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Palgrave Macmillan.
- Busch, Andreas, Iain Begg and Nils C. Bandelo (2022) *Sustainable Governance Indicators 2022: United Kingdom Report*, Bertelsmann Stiftung.
- Cabinet Office (2014a) *The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627.
- Cabinet Office (2014b) *Civil Service Reform Plan: Progress Report*.
- Cabinet Office (2016a) *Code for Conduct for Special Advisers*.
- Cabinet Office (2016b) *Ministerial Code*.
- Cabinet Office (2022) *News Story: All Senior Civil Service Jobs to be*

- Advertised Externally from Today, 13 May 2022.
- Cabinet Office (2023) Statistical Bulletin-Civil Service Statistics: 2023, 2 August 2023.
- Cabinet Office (2024a) Guidance: Senior Leadership Committee-Terms of Reference, 14 May 2024.
- Cabinet Office (2024b) Statistical Bulletin-Civil Service Statistics: 2024, 31 July 2024.
- Cairney, Paul (2019) Policy Styles in the United Kingdom: A Majoritarian UK vs. Devolved Consensus Democracies? in Michael Howlett and Jale Tosun (eds) *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the Linkages*, Routledge.
- Christiansen, Peter Munk, Birgitta Niklasson and Patrik Öhberg (2016) Does Politics Crowd out Professional Competence? The Organisation of Ministerial Advice in Denmark and Sweden, *West European Politics* 39, 1230-1250.
- Civil Service Commission (2017) Annual Report and Accounts 2016-17, HC 138.
- Cooper, Christopher A. (2018) Encouraging Civil Servants to Be Frank and Fearless: Merit Recruitment and Employee Voice, *Public Administration* 96 (4), 721-735.
- Cotta, Maurizio (2000) Conclusion in Jean Blondel and Maurizio Cotta (eds) *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Palgrave.
- Dahlström, Carl (2009) Political Appointments in 18 Democracies 1975-2007, Working Paper Series 2009: 18, Gothenburg University, The Quality of Government Institute.
- Dahlström, Carl and Victor Lapuente (2017) *Organizing the Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge

- University Press.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente, and Jan Teorell (2012) The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption, *Political Research Quarterly* 65(3), 656-668.
- Daho, Grégory, Natacha Gally (2018) Le cabinet ministériel comme espace frontière. Les collaborateurs ministériels passés par la sphère privée sous la présidence de François Hollande, *Revue française d'administration publique* 168, 849-874.
- Dragie, Charlotte and Rachel Locke (1999) The British Senior Civil Service in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press.
- Dye, Thomas (2007) *Understanding Public Policy*, 12th Edition, Prentice Hall.
- Ebinger, Falk, Linda Jochheim (2009) Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, *dms-der moderne staat-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2/2009, 327-345.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit and Nadin Fromm (2019) The Partisan-Professional Dichotomy Revisited: Politicization and Decision-Making of Senior Civil Servants, *Public Administration* 97, 861-876.
- Edwards, Meredith (2002) Public Sector Governance-Future Issues for Australia, *Australian Journal of Public Administration* 61(2), 51-61.
- Eichbaum, Chris and Richard Shaw (2008) Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(3), 337-363.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2016) The Party Politicization of Administrative Elites in the Netherlands, *Acta Politica* 51(4), 451-471.
- Fleischer, Julia (2016) Partisan and Professional Control: Predictors of

- Bureaucratic Tenure in Germany, *Acta Politica* 51(4), 433-450
- Foster, Christopher D. and Francis J. Plowden (1996) *The State under Stress: Can the Hollow State Be Good Government?*, Open University Press.
- Freeguard, Gavin, Oliver Davies, Paeony Tingay and Sachin Savur (2024) *Ministerial directions*, Institute for Government.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/ministerial-directions>
- Fuenzalida, Javier and Norma M. Riccucci (2019) The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices, *Review of Public Personal Administration* 39(4), 544-569.
- Goetz, Klaus H. (1999) Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press.
- Goetz, Klaus H. (2007) German Officials and the Federal Policy Process: The Decline of Sectional Leadership in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave Macmillan.
- Hart, Paul't and Anchrít Wille (2006) Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive Living Together Growing, *Public Administration* 84 (1), 121-146.
- Heinemann, Friedrich, Christoph Egle, and Reimut Zohlnhöfer (2022) *Sustainable Governance Indicators 2022: Germany Report*, Bertelsmann Stiftung.
- Hill, Carolyn J. and Laurence E. Lynn Jr. (2004) Governance and Public Management: An Introduction, *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 3-11.
- HM Treasury (2013) *Managing Public Money*, July 2013.

- HM Treasury and Cabinet Office (2017) Corporate Governance in Central Government Department: Code of Good Practice.
- Hoppe, Robert, Margarita I. Jeliaskova, André Krouwel, and Nils C. Bandelow (2022) Sustainable Governance Indicators 2022: Netherlands Report, Bertelsmann Stiftung.
- House of Lords Select Committee on the Constitution (2023) Permanent Secretaries: Their Appointment and Removal, 17th Report of Session 2022-23, HL Paper 258.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (2003) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Second edition, Oxford University Press.
- Hustedt, Thurid (2018) Germany: The Smooth and Silent Emergence of Advisory Roles in Richard Shaw and Chris Eichbaum (eds) Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies, Edward Elgar Publishing.
- Hustedt, Thurid and Heidi Houlberg Salomonsen (2014) Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies, International Review of Administrative Sciences 80, 746-765.
- Hustedt, Turid and Heidi Houlberg Salomonsen (2018) From Neutral Competence to Competent Neutrality? Revisiting Neutral Competence as the Core Normative Foundation of Western Bureaucracy in Haldor Byrkjeflot and Fredrick Engelstad (eds) Bureaucracy and Society in Transition: Comparative Perspective, Emerald Publishing.
- Iio, Jun (2018) Policy Analysis and the Policy Process in Japanese Government in Yukio Adachi, Sukehiro Hosono and Jun Iio (eds) Policy Analysis in Japan, Policy Press.
- Institute for Government (2014) Leading Change in the Civil Service.
- Institute for Government (2023) Whitehall monitor 2023.

- Institute for Government (2024) Whitehall monitor 2024.
- Jann, Werner and Sylvia Veit (2021) Politics and Administration in Germany in Sabine Kuhlmann, Isabella Proceller, Dieter Schimanke and Jan Ziekow (eds) Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan.
- Kaufman, Herbert (1956) Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration, American Political Science Review 50(4), 1057-1073.
- Kim, Pan S. (2003) The Management of Senior Civil Servants in Korea, presented at 28th Session of the Public Management Committee, OECD 13-14 November.
- Kooiman, Jan. and M. van Vliet (1993) Governance and Public Management in Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman (eds) Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience, Second Edition, Sage Publications.
- Lambert, Alain, Dider Migaud (2005) La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Rapport au gouvernement, Paris.
- Larat, Fabrice (2018) Public Administration Characteristics and Performance in EU28: France, European Commission.
- Lasswell, Harold D. (1956) The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland.
- Lewis, David E. (2008) The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance, Princeton University Press.
- Maddock, Su (2009) Change You Can Believe in - The Leadership of Innovation, National School of Government, Sunningdale Institute, United Kingdom.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg (2011) Parliaments and Coalitions: The Role of Legislature Institutions in Multiparty Government, Oxford University Press.

- Mattson, Ingvar and K. Land Ström (1995) Parliamentary Committees in Herbert Döring (ed) Parliaments and Majority Rule in Western Europe, St. Martin's Press.
- Mény, Yves, Henrik Uterwedde and Reimut Zohlnhöfe (2022) Sustainable Governance Indicators 2022: France Report, Bertelsmann Stiftung.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Kim Sass Mikkelsen (2016) Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries, *Public Administration* 94(4): 1105-1123.
- Miller, Gary (2000) Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-328.
- Moury, Catherine and Mark Ferguson (2013) Case Study One: Germany in Catherine Moury (ed) Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action, Routledge.
- Moury, Catherine and Arco Timmermans (2013) Case Study Three: the Netherlands in Catherine Moury (ed) Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action, Routledge.
- Mulgan, Richard (2007) Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice, *Public Administration* 85, 569-86.
- National Audit Office (NAO) (2013) Building Capability in the Senior Civil Service to Meet Today's Challenges, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 129.
- NAO (2024) Civil Service Leadership Capability, Report by the Comptroller and Auditor General, HC582.
- Neuhold, Christine and Sophie Vanhoonacer (2013) Introduction in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacer and Luc Verhey (eds) Civil Servants and

- Politics, Palgrave Macmillan.
- Ng, Yee-Fui (2018) *The Rise of Political Advisers in the Westminster System*, Routledge.
- Nistotskaya, Marina, Stefan Dahlberg, Carl Dahlström, Aksel Sundström, Sofia Axelsson, Cem Mert Dalli and Natalia Alvarado Pachon (2021) *The Quality of Government Expert Survey 2020 (Wave III): Report*, Working Paper Series 2021: 2, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Nistotskaya, Marina, Anna Khakhunova, and Carl Dahlström (2015) *Expert Survey on the Quality of Government in Russia's Regions: A Report*, the Quality of Government Institute Working Paper Series 16.
- Nolan-Flecha, Natalia (2019) *Next Generation Diversity and Inclusion Policies in the Public Service: Ensuring Public Services Reflect the Societies They Serve*, OECD Working Papers on Public Governance No. 34.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Northcote, Stafford H. and C. E. Trevelyan (1854) *Report on the Organization of the Permanent Civil Service, Together with a Letter from the Rev. B. Jowett, Presented to Both Houses of Parliament by Command of Her Majesty*.
- Oliveira, Eloy, Gordon Abner, Shinwoo Lee, Kohei Suzuki, Hyunkang Hur and James L. Perry (2024) *What Does the Evidence Tell Us about Merit Principles and Government Performance?*, *Public Administration* 102, 668-690.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, presented at 28th Session of the Public Management

- Committee, 13-14 November, Paris.
- OECD (2011a) *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*.
- OECD (2011b) *Public Servants as Partners for Growth: Toward A Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*.
- OECD (2013) *Trust in Government Assessing the Evidence, Understanding the Policies*, 47th Session of the Public Governance Committee.
- Page, Edward C. and Vincent Wright (1999) *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press.
- Painter, Martin (2010) *Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan* in Martin Painter and B. Guy Peters (eds) *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan.
- Painter, Martin and B. Guy Peters (2010) *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan.
- Peng, Ito, Patrick Köllner, Thomas Kalinowski (2022) *Sustainable Governance Indicators 2022: Japan*, Bertelsmann Stiftung.
- Peters, B. Guy (2013) *Politicisation: What Is It and Why Should We Care?* in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker and Luc Verhey (eds) *Civil Servants and Politics*, Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2004) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Fourth edition, Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C. N. and Mark R. Rutgers (1996) *The Evolution of Civil Service Systems* in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen (eds) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana

- University Press.
- Reichard, Christoph and Eckhard Schrötter (2021) Civil Service and Public Employment in Sabine Kuhlmann, Isabella Proceller, Dieter Schimanke and Jan Ziekow (eds) Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan.
- Richards, David (1996) Appointment of the Highest Grades in the Civil Service - Drawing the Curtin Open, *Public Administration* 74(4), 657-677.
- Richards, David and Martin J. Smith (2016) The Westminster Model and the “Indivisibility of the Political and Administrative Elite”: A Convenient Myth Whose Time Is Up?, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 29(4), 499-516.
- Richardson, Jeremy (2018) The Changing British Policy Style: From Governance to Government?, *British Politics* 13(2), 215-233.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell (2012) Defining and Measuring Quality of Government in Bo Rothstein and Sören Holmberg (eds) *Good Government, The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing.
- Rouban, Luc (1999) The Senior Services in France in Edward C. Page and Vincent Wright (1999) *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press.
- Rouban, Luc (2004) Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge.
- Rouban, Luc (2007) Public Management and Politics Senior Bureaucrats in France, *Public Administration* 85(2), 473-501.
- Rouban, Luc (2015) Politico-Administrative Relations: Evolving Models of Politicization in Frits M. Van der Meer, Jos C. N. Raadschelders, and Theo A. J. Toonen (eds) *Comparative Civil Service Systems in the 21st century*,

- Second Edition, Palgrave Macmillan.
- Rüb, Friedbert, Friedrich Heinemann and Tom Ulbricht (2017) Sustainable Governance Indicators 2017: Germany Report, Bertelsmann Stiftung.
- Rutter, Jill (2021) The Civil Service and Brexit, UK in Changing Europe 20 Feb 2021. <https://ukandeu.ac.uk/the-civil-service-and-brexit/>
- Rutter, Jill (2022) Relationship Breakdown Civil Service-Ministerial Relations; Time for a Reset, Institute for Government.
- Sausman, Charlotte and Rachel Locke (2004) The British Civil Service: Examining the Question of Politicisation in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds) Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective, Routledge.
- Sausman, Charlotte and Rachel Locke (2007) The Changing Role of the British Senior Civil Service: Challenge and Reform in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations, Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Manfred G. (2003) Political Institutions in the Federal Republic of Germany, Oxford University Press.
- Schmid, Josef and Daniel Buhr (2018) Federal Government: Permanent in-house Capacity - Life within 'Apparatus' in Sonja Blum and Klaus Schubert (eds) Policy Analysis in Germany, Bristol University Press.
- Schröter, Eckhard (2004) The Politicization of the German Civil Service: A Three Dimensional Portrait of the Ministerial Bureaucracy in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds) Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control, Routledge.
- Shaw, Richard (2021) Ministerial Advisers, Contestability, and Politicization in the Core Executive in Westminster Systems in Helen Sullivan, Helen Dickinson and Hayley Henderson (eds) The Palgrave Handbook of the

- Public Servant, Palgrave Macmillan.
- Stein, Ernesto and Mariano Tommasi (2008) Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, Inter-American Development Bank.
- Stoeckel, Andrew and Hayden Fisher (2008) Policy Transparency: Why Does It Work Who does It Best, Rural Industries Research and Development Corporation Australia.
- Ström, K. Land (1990) Minority Government and Majority Rule, Cambridge University Press.
- Suzuki, Kohei and Mehmet Demircioglu (2021) Is Impartiality Enough? Government Impartiality and Citizens' Perceptions of Public Service Quality, *Governance* 34, 727-764.
- Tanaka, Hideaki (2024) Japan's Political and Administrative Reform and Governance after 1990s in Mieko Nakabayashi and Hideaki Tanaka (eds) *Handbook of Japanese Public Administration and Bureaucracy*, Japan Documents.
- Thomas, Alex (2023) *Appointed on Merit: the Value of An Impartial Civil Service*, Institute for Government UK.
- Urban, Jordan and Alex Thomas (2022) *Opening up: How to Strengthen the Civil Service through External Recruitment*, Institute for Government.
- Urban, Jordan, Regine Røren and Sameer Aiyar-Majeed (2024) *Who Runs Whitehall? The Background, Appointment, Management and Pay of the Civil Service's Top Talent*, Institute for Government.
- Van den Berg, Caspar (2018) *The Netherlands: The Emergence and Encapsulation of Ministerial Advisers* in Richard Shaw and Chris Eichbaum (eds) *Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*, Edward Elgar Publishing.

- Van der Meer, Frits M. (2004) Dutch Government Reform and the Quest for Political Control in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge.
- Van der Meer, Frits M. (2009) *Public Sector Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State: An Approach to Analysis* in Rohit Raj Mathur (ed) *Glimpse of Civil Service Reform*, ICFAI University Press.
- Van der Meer, Frits M. (2018) *Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands*, European Commission.
- Van der Meer, Frits M. and Gerrit S. A. Dijkstra (2011) *The Civil Service System of the Netherlands* in Hans A. G. M. Bekke and Frits M van der Meer (eds) *Civil Service Systems in Western Europe*, Second edition, Edward Elgar Publishing.
- Van der Meer, Frits M. and Jos C. N. Raadshelders (2007) *The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government* in Edward C. Page and Vincent Wright (eds) *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave Macmillan.
- Van der Velde, F. (2021) *Merit or Politicization in the Dutch Top Civil Service? Neutral and Responsive Competencies of Dutch Secretaries-General Appointed in the Period 1994-2020*, MSc Thesis, Leiden University.
- Van Dorp, Erik-Jan (2022) *The Minister Wants it': Self-Politicisation and Proxy Politics among Senior Civil Servants*, *Public Policy and Administration* 38(4), 424-444.
- Van Dorp, Erik-Jan (2023) *The Practice and Politics of Secretary General Appointments*, *American Review of Public Administration* 53(5-6), 182-194.
- Van Dorp, Erik-Jan and Paul't Hart (2019) *Navigating the Dichotomy: The Top Public Servant's Craft*, *Public Administration* 97, 877-891.

- Van Thiel, Sandra (2012) Party Patronage in the Netherlands: Sharing Appointments to Maintain Consensus in Petr Kopecký, Peter Mair and Maria Spirova (Eds.) Party patronage and Party Government in European Democracies, 250-271, Oxford University Press.
- Van Thiel, Sandra (2013) Managerialism and Politicization in the Dutch Civil Service in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacer and Luc Verhey (eds) Civil Servants and Politics, Palgrave Macmillan.
- Veit, Sylvia (2024) Politisch-administrative Eliten in Deutschland: Sozialprofile Und Karriereverlaufe Seit Dem Kaiserreich Unter Besonderer Berücksichtigung Der Ns-zeit, Gebr Mann Verlag Gmbh & Co Kg.
- Veit, Sylvia, Nadin Fromm, Falk Ebinger (2018) „NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten: Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 11. Jg., Heft 2/2018, S. 413-436.
- Verhey, Luc (2013) Civil Service and Politicians: Problems and Future Prospects in Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacer and Luc Verhey (eds) Civil Servants and Politics, Palgrave Macmillan.
- Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst (2023) Ambtelijk leiderschap met impact: Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst.
- Weber, Max (1978) Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press.
- Wegrich, Kai and Gerhard Hammerschmid (2018) Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Germany, European Commission.
- Wilson, Woodrow (1887) Study of Administration, Political Science Quarterly

2(2), 197-222.

World Bank (1994) *Governance: The World Bank's Experience*.

World Bank (2010) *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America*

Zohlnhöfer, Reimut and Jale Tosun (2019) *Policy Styles in Germany: Still Searching for the Rationalist Consensus?* in Michael Howlett and Jale Tosun (eds) *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the Linkages*, Routledge.

民主主義の低迷と後退

笹岡 雄一

世界中の民主主義が現在危機に陥ったと言われている。そのような題名の書籍や報道コラムは多い。選挙に絡む不正は内外でよく聞かし、この人がと思われる候補者が当選することも多い。幾つかの原因、事情があろう。一つは政治体制の問題で、外見や表面だけ民主主義の国が増えている。これはハイブリッド・レジームと言われる。ロシアでは選挙はあるが、選挙が行われても正常な開票が行われているとは言えない。背景には民主主義体制が減少し、権威主義体制が増加している事情がある。中国の権威主義体制が国家資本主義モデルとしてこれからの国際秩序に影響するとしたハルパー（Halper 2010）は、『北京コンセンサス』の日本語版まえがきのなかで『『途上国』としての中国が政治的、経済的なプレゼンスを誇るようになるにつれて、権威主義体制が正当化されるようになってきている』と指摘している。次に、選挙におけるフェイク情報の問題がある。2016年の米国大統領選ではローマ法王がトランプ大統領候補を支持したという偽情報が流された。日本でも選挙フェイクやネット上の偽情報の拡散が問題とされている。若年層が影響を受けやすいと言われ、彼らが候補者の当落に大きく影響する。ソーシャル・ネット上のエコー・チェンバーも世界で広く見られる。西側先進国においても途上国においても、民主的な理念や制度の維持が試されている。2000年代以降、グローバリゼーションの負の側面である不平等の拡大と関連して、多くの国々でナショナリズムやポピュリズムが台頭している。

民主主義についてはダールのポリアーキー (polyarchy)、つまり選挙権や政治的権利が保障された政体を想定するのが基本であった (Dahl 1971, 1981)。さらに、もう少し定義を広めれば、政府の市民に対するアカウントビリティや、政治に参加する市民の一定の「機会の平等」、ミニマムな公共サービスの提供などが含まれることになる (O'Donnell 2004)。フリーダム・ハウスの「2024年版Freedom in the World」は重要な次元として「法の支配」を挙げていた。ダールなどの定義では選挙が焦点となり、「法」についての言及はない。「法の支配」とは権力に対して法の優位を確保する考え方であり、「法の支配」が機能していれば、法が実質的に権力の上位にあることで認識できる。選挙の関係で言えば、法の支配がある民主主義国では人々の意思表明や選挙運動、報道の自由が保障され、立候補や参政権の制約もないなかで公正な選挙が行われ、迅速に開票され、政治家は選挙に勝てば公職活動を開始し、負ければ下野することになる。

民主主義に相当に楽観的な展望をもちえたのは1990年代くらいまでで、ダイアモンド (1996) によると、グローバリゼーションが自由民主主義の政体と手続きの急速な波及に相関していたという。また、フリーダム・ハウスは世界の自由や民主主義の動きを毎年レーティングしているが、1974年に39ヵ国しかなかった民主主義国が1990年代末には117ヵ国に増えたときは歴史的な躍進であったと言っていた。ポルトガルから始まった途上国の民主化は1980年代から2000年にかけて「第三の波」としてアジアや中南米、アフリカで波及したが、2000年代半ばくらいには停滞し、タイの軍政のように非民主的な政体の復活のような揺り戻しが各地でみられた。フリーダム・ハウスによれば、世界は2006年から18年間連続して民主主義の低迷期に入っており、自由度が低下している国が向上している国よりも増える傾向にあるという (Freedom House 2024)。

民主化が停滞したのかどうかについては途中見解の相違もみられた。2010年代まではトレンドの方向性が今ほど明確でなかったし、太平洋島嶼国を加えるとトレンドが変化した。フリーダム・ハウスの自由度低下の指摘を受けて、ダ

イアモンド（2008；2015）は世界中の民主主義の質が低下しており、対抗する権威主義体制の方は力を盛り返しているとの見解を示した。レビツキーとウェイ（Levitsky and Way 2010）は代表的な4つの指標（フリーダム・ハウス、Polity IV, Economic Intelligence Unit, Bertelsmann）を比較して民主主義が停滞している主張は実際的ではないと語った。フリーダム・ハウスとポリティIVの指標で各国の民主主義の平均値は2000年から2013年のあいだで悪化していなかったと反論した。ポスト冷戦期の初期に民主主義への移行が途上国で大規模に発生したことで、民主化の進展に対する過度な楽観論がうまれてしまったがゆえに後になって民主主義の停滞という認識が出来たのだとした。

しかし、レビツキーは2015-16年の米国社会の変化を認識し、グローバルな民主主義の衰退の議論に加わる。レビツキーとジブラット（Levitsky and Ziblatt 2018）の『民主主義の死に方』は2016年の米国のトランプ政権の成立を受けて米国の民主主義がもはや卓越していないと感じたことが執筆の動機になっているが、政治学の本としてはハンチントンの『文明の衝突』と並んで世界中で翻訳されたベストセラーになった。本のなかで冷戦期にはクーデターが民主主義体制崩壊の4分の3の原因を占めていたが、近年では選挙で選ばれた大統領や首相が彼らを権力に選んだプロセスそれ自体を破壊していると指摘した。そして、ベネズエラのチャベスやドイツのヒトラーの例を引いて、同様な危険が米国にも及んでいると警告を発した。これは3年後の米国議会議事堂襲撃事件を予想した内容とも言える。米国社会における民主主義的制度を否定する背景としては多極化（polarization）と格差社会、それと関連して民主主義規範の劣化が挙げられた。2024年に二人は『少数派の横暴（Tyranny of the Minority）』を出版し、再びトランプを射程において米国の民主主義の危機を論じた。1787年に導入された選挙人制度（electoral college）、公平ではない上院議員の選挙区割り、上院審議のフィリバスター制、終身制の最高裁判事の指名といった古い制度の残存が民主主義を踏みじめる人間に権力を与えると警告した。現時点で、米国社会は二人が警鐘を発する方向に進むばかりか、さらに

共和党が多数派になってしまった。

本稿では世界の民主主義の現況を観察し、それが抱えている課題について検討してみたい。筆者が勤務していた1980年代の南米も1990年代の東アフリカも民主化にはさまざまな課題があったが、社会にはそれなりの活力があったし、漠然と将来に希望があったような気がする。国によっても状況は異なると思うが、多くの国で30-40年ほどが経過してなぜか淀んだ空気のような政治状況を迎えてしまっている。世界中を巡った者としてなぜそうってしまったのかを考えざるを得ない。国ごとの事情を解明するために対象地域の分類は必要であろうが、ここではあまり深くは分析できない。従って、本稿では世界中に共通しているグローバルな問題と、途上国に特有な問題、さらにアフリカやアジアなど特定地域に共通する問題の3つのレベルに分けて概観してみたい。最後に暫定的なまとめを簡単に述べる。

1. グローバルな問題

民主主義のモダンな理解は、経済成長と民主化は正の相関関係にあるというものであった。リップセット（1959）は経済成長が進むと中産階級が発達し、彼らの政治参加への要求を受けて民主化も進むと想定した。この見方はかなり長いあいだ近代化論や政治発展論として途上国の民主化を考えるうえでの公式的前提となってきた。リップセットの理論は豊かになっても民主化に移行しない国々が現れたとき、貧しい層が多いのに民主化した国が出てきたときにディレンマをもった。他方、民主主義に移行してから定着するまでのより長いスパンで捉えた場合には正の相関関係は強まるようにみえた（Przeworski & Limongi 1997）。たとえば、中国の場合は高所得国の手前まで成長しているのに中間層が民主化の担い手になる気配がない。これは中間層と共産党の支配構造との密接な関係によるところが大きい（チェン2015）。

第二に、近代化論に対抗してバリントン・ムーア（1966）が構造主義を提唱した。彼は経済成長が民主主義をもたらすとは限らないとした。ネオマルクス

主義者として階級構造と階級間の連合が当該国の社会革命の有無を決定し、そのことが民主主義へ向かう国と権威主義、共産主義へ向かう国の分岐点となると説明した。Skocpol (1973) はこの基本的立場を共有しながら、社会が独裁になるのか民主制になるのかは階級関係だけではなく、近代化の時期、その際の国家制度や国際関係にも影響されると視点を広げた。

第三に、O'Donnell & Schmitter (1986) はアクターによる移行理論を提示した。1980年代にラテンアメリカで軍政が民政化し、その過程において政府、野党、軍などの政治エリートのあいだの「移行協定 (pact)」によって政権移行や民主化が可能になったと彼らは考えた。政府内も反政府内も穏健派と急進派に分裂し、政府内と反政府内の穏健派どうしが移行協定を結んで民主化へ軟着陸しようとするとして説明した。この見方は階級などの社会経済条件とは切り離されたアクター間の合意で民主化は可能という視点を提供した。ただし、南米では軍が誘拐など非人道的な犯罪を行っていたため、民主化と引き換えに過去の汚点を免罪するような文書が署名される筈はなく、協定はなくて暗黙の合意だったのではないかと論じられた。

本稿は現在の民主化の停滞を焦点とするので、これらの民主化理論については追求しない。1980年代に南米、フィリピン、韓国で民主化が進み、冷戦末期から東欧の社会主義圏では経済や政治の自由化が開始されていた。これらの動きをHungtinton (1991, 1995) は1974年のポルトガルのクーデターから始まり1990年までの民主化の「第三の波」と呼んだ。この期間におよそ30カ国が権威主義体制から民主主義体制に移行した。そして、ハンチントンが憂慮していたように2000年代後半からは世界はその揺り戻しに直面している。民主主義は2006年から低迷してきた。『2024年版Freedom in the World』報告書では52カ国で自由度が低下し、21カ国で向上したので、自由度低下の趨勢がさらに顕著になっている。自由度の3区分 (Free, Partly Free, Not Free) ごとに各国のGDPを積算し、パワーのバランスの推移を概観すると、中国やロシアを含むNot Free国のGDP世界シェアが25.1%と比率として増大しており、G7を中心

としたFree国のシェアは減少している。それでも2023年時点ではFree国は63.4%と依然として大きなシェアを有している (Freedom House)。なお、2020-23年の3年間は中国の成長鈍化もあってパワーのバランスに殆ど変化はみられなかった。報告書は特に選挙操作 (manipulation)、選挙結果の改変、そして武力衝突が、世界中で民主主義と自由を脅かしていると評価している。

民主主義はなぜ18年間衰退しているのか。その要因の第一は、民主化が内発的というよりも外から押し付けられた政策であったことだ。ポスト冷戦期に先進国ドナーから民主化は開発援助の供与条件として位置づけられ、多くの途上国がそれを受容せざるを得ない状態にあった。1990年のヒューストン・サミットでは20世紀の残された10年間で世界の民主化を達成すると宣言された。民主化とそれを含むガバナンスの改善が援助受入国にとって事実上不可避となった (Young 1991)。多くの欧州諸国と日本は民主化をガバナンス改革としてオブラートに包んで要求したが、米国や一部のNGOsは民主化を正面に据えて要求した。その結果選挙は行われたが、多くの途上国の社会制度が実態として非民主的で、民主制と権威主義体制 (authoritarian regime) の折衷となった¹⁾。これらの「ハイブリッド・レジーム」の国々は制度が弱体で、権力エリートの個人支配が行われやすいので、民主化されても、それは選挙を中心とした表面的な制度になりやすかった (Heidrun 2009; Leonard 2011; Schmitz 2019)。

レビツキーとウェイはハイブリッド・レジームの議論の一環で「競争的権威主義」という用語を用いた。競争的とは民主的な制度が形式的にせよ存在することであるが、政権側が国家機構の濫用によって野党勢力に対して著しく有利になる政治体制をさしている。投票の操作、メディアや選挙管理委員会への圧力、与党の政府財産の濫用などが政権や現職側に著しく有利に働く。分析の対

¹⁾ 政治学者のトリップによれば、権威主義体制と民主主義体制のあいだにはフリーダム・ハウスの評価基準に応じて半権威主義 (semi-authoritarian) と半民主主義 (semi-democratic) の国々が存在する (Tripp 2010)。そして、この2つのゾーンの国々が「ハイブリッド・レジーム」の領域に該当する。

象としては1990-95年の35の政治体制が選ばれている。競争的権威主義体制が民主化に向かうのか、さらに権威主義を深めるのかの分析枠組みを筆者は西側先進国の「レバレッジ (leverage)」と「リンケージ (linkage)」という2つの側面から考察する。西側のレバレッジとは民主化支援を含む外部からの民主化圧力に対する政府の脆弱性をさしている。リンケージは政治経済、社会、文化などのさまざまな結びつきと資本、財、サービス、ヒト、情報の越境フローの濃度をさしている。レバレッジとリンケージの強弱は、国家の強制力や与党の能力や反対勢力の強さといったパワーバランスの変化の影響を受ける。

第二が権威主義体制の繁栄と伸長を見た途上国の権力エリートが政治体制のモデルとしてそれを志向するようになった側面である。ラオス、カンボジア、パキスタン、エチオピアなどの国々で、中国からの輸入品や投資援助が圧倒的に流入してくるなかで「北京コンセンサス」が開発の指導原理のように思われてきた (Halper 2010)。これが西側先進国の要求する「ワシントン・コンセンサス」モデルに対する競争相手となり、結果として「ハイブリッド・レジーム」を維持する効果をもたらしている。Halperは2006年のウガンダのムセベニ大統領の発言を引用している。「西側諸国は自尊心が高く、自己中心的だ。われわれが置かれている状況を考えようとしなないし、いろんなことに干渉してくる。だが中国はちがう。彼らは国家を代表し、みずからの利益を代表しているだけだ。だからビジネスのことだけ考えていればよい」。アフリカ諸国の場合、旧宗主国の西側先進国に頼るだけでなく、中国やインドのような新興国、サウジやUAEのような中東産油国もあり、軍事に関してはロシアもあるという状況がうまれており、民主化の圧力を受けても影響されにくい傾向が現れている。

第三に、グローバリゼーションの負の側面の民主主義への影響である²⁾。グローバリゼーションによって経済活動が促進され、豊かな人はさらに豊かにな

²⁾ Oxford Political Review “Democracy in Crisis, Authoritarianism on the Rise: A Conversation with Larry Diamond,” by Wong, B. July 24, 2019.

るが、貧しい人の生活は変わらず、貧富の格差が世界とそれぞれの国内で拡大している (Milanovic 2013; Credit Suisse 2010)。その結果、①国内の格差、エスタブリッシュメントや権力与党に対する反感がうまれ、それがポピュリズムの源泉になった (Canovan 1999)。また、②政治的なイスラムの登場はグローバルゼーションの帰結だという論者もいる (Burgat 2003)。今日話題になっているグローバルな次元の宗教の復興とテロリズムは、単一にグローバル化された文化と生活様式に対する様々な集団の暴力的な反応であるという指摘である (Baudrillard and Derrida 2015)。③ITの普及によりSNSが誰にも使われる時代になり、フェイクニュースも広まるなかで候補者の選択など民主主義に悪影響が及ぼされた (Mckay and Tenove 2020)。

権威主義の台頭は、ハイブリット・レジームの増加と関係がある。ハイブリット・レジームでは通常は何らかの形で選挙が行われるが、政治権力はごく少数の者の手に握られている。平常時の言論の弾圧や公権力のメディアや司法への介入、議会での買収、情報管理やソーシャル・ネットへの介入、野党の選挙運動の抑圧や候補者の逮捕、票買い、開票の不正、選挙管理委員会への圧力など多様な手段によって現職の権力エリートの立場が維持される方法が考案される。それでも権力の交替が絶対に起きないわけではないし、軍部のクーデターによって起きるときもある。このような政治体制に対しても、中国や中東産油国などは積極的に投資援助を行うので西側先進国のガバナンス基準による選別性 (selectivity) の圧力はもうあまり効かない。中国は民主体制の国にも権威主義体制の国にも投資援助を行うが、一帯一路構想 (Belt and Road Initiative: BRI) などは受け入れ国政府との協議が秘密交渉であるので、権威主義体制の方が交渉しやすく、後で秘密が洩れるリスクも低い。もちろん、秘密交渉は契約をめぐるコラプションを増長させやすいことは明らかである。

西側先進国は経済規模で相対的に衰えても2010年代の途上国に対する投資援助の規模は減少していなかった。一般の途上国にとっては西側先進国と新興国との全体の貿易額が増え、あらゆる投資援助が増加してさまざまな開発プロ

プロジェクトが行いやすい環境にあった。全体像は決して西側からの投資援助が減って、中国からの投資援助が増えて、権威主義体制が維持される傾向がうまれたという単純な構図ではない。主要ドナーどうしの投資援助も昨今の国益追求を反映して極めて競争的な環境にあった。しかし、中国の投資援助が爆発的に増加した国は多く、首都圏の道路網や幹線道路などの主要な運輸交通インフラでは国際機関の融資案件も含めて中国の企業が工事を請け負う事業が軒並み目立ち、輸出加工区や高層ビルの建設などの民間投資もさかに行われている。これらが誘因となって中国の開発政策・外交に多くの途上国の権力エリートや政府、さらに一部の市民までもが親近感をもったことは否定できないだろう。

グローバリゼーションの負の側面として格差の問題がある。企業の国際競争が強まることから労賃の安い海外に直接投資して工場を建設することで国内産業の空洞化がうまれる。さらに、安価な海外製品が入り、企業間の競争も激化して倒産企業が出てくる。労働市場も自由化し、優秀な人材は高給をもらうが、給与格差は大きくなり、失業のリスクもある。このような格差社会で負け組になった人々が民主主義を否定するタイプの権威主義的リーダーやポピュリズムの支持層になりやすい。権威主義体制は昔からあったが、グローバリゼーションの進行のもと移民や輸入品に仕事を奪われたと考えるような人々はポピュリズムを支持するか、反グローバリズムの団体の意見を支持するか、力や排外主義を誇示するタイプの指導者を支持する。また、米国大統領選であったような移民がペットを食べるといった意図的な情報操作を受けやすくなる。

第四に、グローバリゼーションは「ITグローバル化」として論じられやすい。IT社会は瞬間的にユーザーが世界のさまざまな情報と繋がることができるが、民主主義に対してはリスクも及ぼしている。まず、インターネット投票という制度があるが、選挙の秘密が保たれる保証がなければ投票権があってもそれを行使しにくい社会がある。次に、途上国では選挙投票箱のすりかえなどが行われていたが、電算化は手続きをふまないと洗練された形で集計結果を変えることができる。さらに、権力者が否かを問わず、インターネットによって情報操

作がそれを仕掛ける主体にとって容易に行えるようになった。先進国や中進国においてはコモディティを含めてさまざまな情報が氾濫しており、何が真実なのかわからなくなっており、市民は政府やメディアの情報に懐疑的なあまり特定のSNSやポッドキャストを過信する傾向がみられる。権威主義体制の国でも一定の情報は流れているが、政府や政府系メディアが情報を一義的に操作しており、さらにソーシャル・ネットの情報も管理統制している。市民がメディア・リテラシーをもてなければ情報は決して人々に無限定の幸福を与えるわけではなかった。

2. 途上国に特有な問題

ここでは植民地遺制の問題について触れざるを得ない。殆どの途上国は植民地にされた経験をもっている。その期間や様態はさまざまであるが、植民地にされたことで各地域に共通してうまれた問題は近代期の国家形成プロセスが遅れたことであろう³⁾。フランス革命の自由・平等・友愛の友愛にあたるソリダリティの部分は時間と共に形成されるから、この意味で国家形成の短さは一般的には政治的不安定性に繋がりやすい。市民としての同一性の確認は国家の領域が確定しないと始まらないところがあり、その領域が急速に人工的に膨張した場合人々は自らの氏族やエスニシティの単位の方に強いアイデンティティをもつことがある。また、植民地期に現在の国家の領域に統合された場合には国家装置はもともと収奪装置であったので、独立後もその性格が残存してしまうところもあった。それらの国家では軍隊や警察は市民の安寧のためにあるだけでなく、権力エリートの私的な警護部隊でもあった。それらの植民地では官僚のアカウンタビリティも市民には向かわず、政府内の上司や欧州本国に対して向かっていたので、独立後もタテ社会の後遺症が残った。このように植民地を

³⁾ プロセスが長ければよいという問題でもないのは、ガバナンスの評判のよくないハイチが18世紀末に米国と共に独立したことが示しているかもしれない。

経験すると、さまざまな制度的な障害が続くわけである。

アジアの脱植民地化と民主主義を含む政治体制の起源について粕谷（2022）は面白い比較研究を行っている。なぜ一部の国は民主制として独立し、ほかではそうならなかったのか、独裁となった場合には、政党支配、個人支配、寡頭支配、王政と多様なタイプに分かれたのはなぜか。粕谷らは脱植民地化を果たす直前10年間程度の「政治制度と運動」に注目する。独立時点で民主制になったのは日本だけで、GHQの日本占領後宗主国的位置にあった米国政府と間接統治下のエリートの双方が民主主義を志向し、このことが主権回復後の民主制の選択に繋がったのがインドネシア、マレーシア、フィリピン、ビルマ、ラオスである。インドが制憲議会期の寡頭支配を経て民主制が定着した一方で、パキスタンでは同じ寡頭支配が軍事クーデターによって覆され、軍政と民主制が交互に入れ替わった。他方、脱植民地化後に独裁となった国が韓国、北朝鮮、台湾、中国、タイ、ベトナム、カンボジアである。アジアの独立前の政治過程が初期条件となってその後の政治体制に影響したという視点である。

粕谷は既存研究のなかでバリントン・ムーアを「例外的存在」と言って評価している。ムーアは民主制、ファシズム、共産党一党支配という異なる体制への分岐を比較し、ブルジョワ（都市に住む商業資本家層）がいなくては民主制の成立はないという命題を導いた。粕谷は階級枠組みではインドでの民主制の成立は説明できないとし、階級以外の視点として植民地宗主国に着目する（p.32）。そして、Lee and Paine（2019）の英国植民地の独立前の宗主国としての短期間の脱植民地化政策が民主制の成立に効果があったという説に着目しながら、宗主国以外に独立過程における社会運動のタイプや植民地下での自治制度の重要性にも着目している。これらは従来の構造的な見方とは距離を置いた研究である。この政治過程の見方は2006年以降の途上国・先進国の民主主義衰退の説明においても役に立つのかもしれない。

次の検討課題は民主化支援（democratic promotion）の援助である。西側先進国は途上国に一般的な社会経済開発の援助を行うと共に民主化支援を行って

きたが、この要素は衰退してきた。途上国は2000年代までは西側先進国からの民主化を含むガバナンス支援を強力に受け続けてきたが、アフガニスタン・イラク戦争の戦後復興の遅れなどから民主化支援活動への批判が起きた。民主化を一つの目的としてイラク戦争を開始した米国はアブグレイブ刑務所に戦犯として収容されたイラク人兵士に対して非人道的な扱いや拷問をしていたことが判明する。また、途上国の権威主義的なエリートは民主主義への配慮をドナーに見せてきたが、2000年代後半からは自分たちの本音を話し出した。彼らにとっては国内の民主派は邪魔であり、民主化支援は民主派を助けるドナーや外国の介入と理解された。たとえば、ウガンダで成立した2023年の反同性愛法は人権を否定するような法律で、ウガンダの社会、ドナーに大きな影響を与えた。ただし、政府側はLGBTに関する外国の啓蒙活動の援助がLGBTを促進するとみなしていた。世界銀行はこの法律を一つの契機として新規融資の中止を決定した。こうした状況下で何もガバナンスに対して注文しない中国がウガンダの政治家から評価されることになった。インフラ援助の潮流が中国を起点として日本、フランス、EUなどにも影響し、西側先進国も国益重視の援助を始めた（Gulrajani 2017）。

地域を超えて、かなり多くの途上国がハイブリッド・レジームになった。多くの政府が1990年代に民主化を押し付けられ、その外圧に対する反動としてハイブリッド・レジームは2000年前後から現れた。この反作用としてのハイブリッド・レジームの構築による自由度の減退が2000年代半ばから顕著になってきた。そして、その権力レジームはムセベニ大統領のように欧米よりも中国を評価する傾向にある。東アフリカで言えば、同じような傾向はエチオピア、スーダンなどでも観察できるだろう。中国を権威主義のリーダーが評価している理由はたくさんある。①BRIなど大規模な投融資を行ってくれることで運輸交通やエネルギーのインフラ施設などが急速に整備された、②投融資や援助の供与にあたりガバナンスの付帯条件を出さない（中国の資機材や労働力を提供することが前提ではある）、③（中国に石油など天然資源を輸出している国は）輸出の

安定的な供給先になってくれる、④（可能性の次元であるが）政治家等に謝礼や賄賂を提供してくれる、などが考えられる。これらの項目を欧米諸国がドナーとして十分に供与してくれることは基本的にあり得ないだろう。

ハイブリッド・レジームの権力エリートが投資援助を受け入れる際には、欧米日からも新興国からも供与を受けられるので以前よりもドナーに対する交渉ポジションが強まっている。2000年代前半であれば投資援助は殆ど欧米日かマルチであった。その意味で欧米諸国は民主化支援に限らず、一般的な影響力を以前ほど途上国に持ちあわせていない。また、投資額の問題だけではなく、「条件や手続きの速さにおいて、国家資本主義の中国は、西側の競争相手に比べて明らかな競争優位をもっている（Halper）」。中国のBRIは約束から工事の完成までが非常に速い。これらが権威主義の隆盛に関係している可能性はあるだろう。ただし、中国側にも制約がある。中国の融資は金利その他の供与条件があまりソフトではないので、途上国が中国からの債務を返済できず、焦げ付くことがある。すでに数か国でデフォルトが発生して中国は二国間交渉をしているので、BRIの新規融資は減少傾向にある（Aid Data 2024）。また、2023年10月のBRIフォーラムで中国は基本方向をハードからソフトやグリーンに転換し、大規模な投資からテクノロジーや環境を重視する方向にあると発言し、融資供与方針の見直しを示している⁴⁾。

3. 特定地域に共通する問題

ここではアフリカと中南米の民主主義について考察する。国家形成のプロセスでは中南米は1810-20年代にいち早く独立したが、アフリカは1960-70年代の独立で最も遅いグループである。開きは一世紀半ほどある。植民地の様態としては、アフリカはネイティブの黒人は欧州人の行政官や開拓者とは分離され、

⁴⁾ Reuter “Leaders gather in China for smaller, greener Belt and Road summit.” by Joe Cash, Oct 16, 2023.

エスニック集団の違いが強調されて分離型社会を形成していた。もともとは小さなコミュニティがベースであったので、植民地はそれを人工的に縫合していった。中南米は欧州人開拓者とネイティブのインディオ、後でプランテーション奴隷として来た黒人が混血し、それらが階層型社会を形成した。中南米にはエスニシティと呼ばれる集団は孤立して残存したインディオの村を除き存在しなかった。経済成長率は両者共にアジア地域ほど高くなかったが、アフリカは2000年代に入ってから新興国からの資源需要を受けて急成長を始め、2020年代においてもアジアに次ぐ成長率をみせている。民主化の時期については、中南米は最終的に1980年代に軍政から民政に移管したが、アフリカは多くの国が1990年代のポスト冷戦の時期に外圧も加わって民主化した。

現在の両地域の民主主義の状態であるが、V-demによれば、中南米はもともと自由民主主義の度合いが高かった（V-dem 2024）。アフリカの状態はほぼ2000年近くの水準に戻ってきており、人口規模その他で調整しても基本的な動向は変わらないという。近年発生している劣化の要因はガボンとニジェールのクーデター、ブルキナ・ファソ、ギニア、マリ、スーダン及びチャド5か国の軍事的乗っ取りにあると指摘している。スーダンでは民政移管が協議されていたが、2023年に軍と準軍事組織が戦闘を始めて内戦状態にある。中南米はほかの地域とは違ってよい状態であるが、その要因は最も人口の多いブラジルにあるという。2023年ボルソナーロ前大統領支持者がブラジリアの三権の庁舎を襲撃する拳にでたが、1年が経ち、ルーラ大統領は「揺るぎない民主主義」の演説を行った。中小国のボリビアとホンジュラスにも民主主義は浸透しているという。ただし、中小国には権威主義に向かっている国もある。大まかな傾向としては、人口が大国の方が中小国よりも民主主義は維持されている。

両地域の比較から言えるのは全体として経済成長が堅調なアフリカでは民主主義は劣化しているが、経済が外需の停滞により伸びていない中南米では民主主義はかろうじて維持されている。両地域ではハイブリッド・レジームやポピュリズムの政治体制は多いが、アフリカでは専制体制が6割を越え、軍部の政治

への介入度合いが高い。軍部が政治に介入している国は治安・経済状態が悪い。ニジェール、ブルキナ、マリはかつてフランスの植民地であったが、フランスに対する国民の信頼が下がり、さらにロシアが介入してソーシャル・ネットでネガティブ・キャンペーンを行った。中南米では治安や犯罪に対する不安が増しており、現状の政治への幻滅が強権的なポピュリストの支持基盤を広げている。エルサルバドルのブケレ大統領は強権的なギャング対策で治安を改善させたが、ソーシャル・ネットで自らを独裁者と呼んでいる。アルゼンチンのミレイ大統領は自らをリバタリアンと呼んで緊縮政策を断行している。2024年のブケレの2期目の就任式にはミレイとドナルド・トランプ・ジュニアが出席した。ホンジュラスのエルナンデス大統領は2022年に退任すると麻薬密売とマネーロンダリングの容疑で米国に送還された。麻薬組織とギャングは権力のブローカーとして働き、警察や軍にも浸透しているが、多くの国で組織が巨大化しており、脅迫、誘拐や暴力事件が増えている。2024年のメキシコの大統領選では選挙期間中に候補者を含む93名が殺害されている。

アフリカのハイブリッド・レジームを支えている政治力学は「新家産制」である。この伝統的支配の一つの類型は権力エリートが国家制度と並行してパトロンクライアントのインフォーマルな関係を築き上げ、国政と家政が分離されていない。「新」とは官僚制のような近代的な組織と家産制が結合していることをさす。ウガンダのムセベニ大統領はもう38年権力者の座にいて、最初は内戦の勝利者として多くの国民にとって解放者のような存在であった。さまざまな進歩的な政策を断行し、ドナーからの評価もすこぶるよく、米国のオルブライト国務長官にアフリカの「希望の星」と呼ばれた。クリントン大統領も来訪した。そんなウガンダが今はコラプションに浸かり、欧米諸国や世界銀行を罵り、選挙中に野党支持の若者を大規模に行方不明にしている。ムセベニが独裁者になったのは2回の任期を撤廃した2006年で、その頃には出身部族のバニャンコレが軍の幹部を独占しており、妻を大臣に息子を陸軍大将にした。ムセベニは2017年に大統領の無期限任期に反対した野党議員を懲らしめるべく国

会に兵士を送り、何名かの議員が入院した (Diamond 2019, 2022)。

アフリカのもう一つの特徴はエスニック集団の強いアイデンティティと結束で、それが政党支持の基盤になっていることである。ムセベニの場合はバニャンコレが支持基盤であり、最も豊かだが文人氣質のブガンダを押さえつけている。バニャンコレは西部国境沿いの遊牧系出身であるが、今では豊かになり都市部にも住んでいる。ケニアの選挙はいつもキクユ、ルオ、カレンジンの主要3つの集団のうちどの2つが組むかで大統領と政権が決まる。スーダンから宗教、人種の違う南スーダンが独立したが、キール大統領とマチャール副大統領の派閥争いが起き、大統領警護隊どうしが衝突し内戦に発展した。キールはディンカ、マチャールはヌエルの集団出身であり、背景にはエスニック対立があった。このようにエスニック集団と政党・派閥が対応関係にあり、政党選挙の競争がエスニック集団の熾烈な対立に発展しやすい。これが政党政治の機能しない根拠になっており、独裁者が自らの統治を正当化する論理にもなっている。

中南米社会の特徴は貧富格差の大きさにあったが、グローバリゼーションでさらに拡大した。大規模プランテーションの所有者が地域の名望家となり、ビジネスを拡大していった。その典型がエクアドルのノボア家で、父親のアルバロはバナナ王で大富豪、さまざまな会社を経営し、大統領に5回挑戦して敗北した。後を継いだ息子のダニエルは2023年大統領決選投票で勝利した。彼は外資を呼び込んで若者の雇用を増やす政策を訴えてそれが奏功した。ダニエルは米国の大学院留学や父親が経営するビジネスで働いたのちに国会議員になったが、まだ35歳である。エクアドルは2009年に米軍基地が当時の政権に非合法化されて撤退し、外国の麻薬組織が入り込むようになって治安が悪化し、殺人発生率が世界で最も高いレベルになり、2023年の大統領選でも政府と麻薬組織の癒着を訴えていた候補者が射殺された。2024年には刑務所に服役中の麻薬組織のリーダーが脱獄し、その後に爆破、警官誘拐、テレビ局占拠などの事件が続発した。

4. まとめ

本稿では民主主義の低迷と後退について世界中に共通しているグローバルな問題と、途上国に特有な問題、さらにアフリカやアジアなど特定地域に共通する問題の3つのレベルに分けて概観した。それぞれのレベルの問題は紙幅の関係もあり、十分に分析し尽くされているとは言えないが、最後に3つのレベルの関係について説明しておきたい。

グローバリゼーションが社会経済に与えた影響は当初は東側陣営の崩壊や冷戦の終結、民主主義の普及、情報化社会の進展など肯定的なものが多かったが、ポスト冷戦期に入ってから10-15年が経過すると次第にさまざまな問題が起きた。民主主義は社会の内在的な契機と外圧的な契機によって推進されるが、アフリカを中心として内在的な契機の方が弱かった。途上国の社会構造にはエスニシティの分裂や新家産制といった植民地遺制があり、これらが政治的不安定性をもたらしていた。民主化に対する途上国社会の反動としてハイブリッド・レジームが成立し、さらに権威主義からの外在的な契機を与えたのが中国の貿易、投資援助と政治体制としてのモデル性であった。構造的にはそれらの説明が可能であるが、幾つかの政治プロセスが促進的要素として加わった。それが情報社会の負の側面であるフェイクや情報操作であり、また権威主義、軍隊、犯罪集団による暴力や脅迫であった。また、アフリカではエスニック集団と特定政党との繋がりによって空間的に資源の不平等な分配が生まれ、それが新たな政治的抗争を助長した。中南米では貧富格差から治安の悪化が進み、それを力で抑える権威主義的リーダーへの期待感が拡大した。

このように3つのレベルの要因が組み合わさって全体として民主主義の低迷と後退が生まれるメカニズムが存在していた。このなかには経済状態や特定政策の成功・失敗などの状況的に浮き沈みのある要因もあるが、グローバリゼーションや植民地遺制のような構造的な要因もあり、その意味ではある程度持続するパターンが続き、本格的な民主化への回帰には時間がかかるのではないか

との予想も成り立つ。

権威主義体制で、フリーダム・ハウスで「不自由」に位置づけられる国の民主主義体制への反応も様々ではない。エチオピアではアビイ首相がエリトリアとの和平合意でノーベル平和賞を受賞した。その際にはアビイが今までの権威主義体制とは異なる自由主義的な政策をとってくれるのではないかという期待感があった。しかし、その後2020-22年にティグライ州軍と政府軍の内戦が進み、ティグライでの虐殺が国際的に報道されると欧米諸国はこれを人権問題として捉え、エチオピアへの援助を削減し、米国はアフリカ成長機会法（African Growth and Opportunity Act: AGOA）の特恵関税の適用をギニア、マリと共に停止した。対照的に、中国はエチオピアへの積極的な投資援助の姿勢を変えなかった。エチオピア側にはティグライ側にも虐殺はあったのに欧米諸国や国際メディアはこれを取り上げないと「二重基準」を指摘する意見があった。さらに、欧米の人権基準それ自体に疑義を出す国としてLGBTで死刑も科すサウジアラビア、スーダン、イラン、イエメンがあり、ウガンダも最近死刑を最高刑に設定した。この考え方のモデルは反同性愛法と呼ばれる1860年代に出来たインドの刑法第377条であり、後に大英帝国の植民地に広がっていった。

人権問題を軸に欧米と中国、ロシアの対応が変わり、欧米は途上国が重大な人権侵害をすると抗議して援助や特恵関税を停止し、中露がその逆を行くという国際関係のパターンが繰り返されている。2023年のカンボジアの下院選でも選挙が公正でなかったとして米国は一部の援助を停止し、ビザ発給を制限した。2018年にも米国はフンセン政権が最大野党を強引に解散し、国政選挙で与党に全議席を独占させたときに援助を停止し、独裁体制に警告を発した。その間ずっと中国政府は積極的に支援助し、民間の投資も進めてきた。日本はカンボジアへの支援は継続しており、欧米諸国とは異なる対応をみせた。日本のポジションは関与（エンゲージメント）政策であり、言うべきことは言うが援助は止めない姿勢であった。この姿勢は日本の特色であるが、交渉ポジションが強いわけではなく、中国に対する影響力もなく、欧米諸国からも孤立していた。

民主主義が低迷ないし後退しているという議論も欧米の各種基準で測定した結果の話であって、それを以て意味論的に世界の趨勢と呼んでよいのかという議論もある。ただし、人権や民主主義思想が欧米起源であることと、それを押し付けることとは多少次元の異なる話である。押し付けた背景には力関係と一神教のイデオロギーがあったのであろう。押し付け方には問題があったかもしれないが、植民地支配をしていた帝国から生まれた思想であるから受け入れなくてよい、受け入れられないという議論にはならないであろう。逆に、非西欧社会での多様な民主主義の歴史を掘り下げていって、異文化フォーラムのようなものを開催することが重要であろう。各地域の民主主義観念を繋ぎ合わせ、高め合っていくプロセスである。ジョージアでは親ロシア派のコバヒゼ政権がEU加盟交渉の停止を宣言したが、2024年11月末に市民による数千人規模のデモが首都で行われた。コバヒゼ首相は連日行われているデモは「ジョージアを『ウクライナ化』できなかったヨーロッパの政治家たちが社会に対立を起こそうとしている」と主張した⁵⁾。これは完全に友敵理論に立って内部の運動であっても外部勢力のレッテルを貼って牽制しているが、昨今のIT社会ではそもそも内部と外部が完全に分けられない。類似の事象は世界中で起きており、私たちはその展開を注視していく必要がある。

参考文献

- Aid Data. 2024. "Total per Year Commitments." *Global Chinese Development Finance*. A Research Lab at William & Mary. Accessed Oct 15.
- Baudrillard, J. and J. Derrida (2015) *Pourquoi la Guerre Aujourd' hui?* Paris: Ligne.
- Burgat, F. (2003) *Face to Face with Political Islam*. London: I. B. Trauris.

⁵⁾ テレ朝news「ジョージアで3日連続の大規模デモ 親ロシア派政権『欧州が仕組んでいる』」2024, 12. 1.

- Canovan, M. (1999) "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies*, Vol. 47, no.1.
- Credit Suisse Research Institute (2010) *Global Wealth Report* (https://www.credit-suisse.com/news/en/media_release.jsp?ns=41610)
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Heaven: Yale University Press. (ダール, R『ポリアーキー』, 高島通敏訳, 三一書房, 1981年)
- Diamond, L. (1996) "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy* 7 (3):20-37. Johns Hopkins University Press.
- _____ (2008) "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State," *Foreign Affairs* 87 (2) :36-48.
- _____ (2015) "Facing Up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy* 26 (1) : 141-155.
- _____ (2019) *Ill Winds - Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*, Penguin Press. (ラリー・ダイヤモンド『侵食される民主主義』市原麻衣子監訳 勁草書房 2022)
- Freedom House (2024) *Freedom in the World 2024*.
- Gulrajani, N. (2017) "Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies," *World Development* Vol.96. pp.375-389.,
- Halper, S. (2010) *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will Dominate the Twenty-first Century*, Basic Books. (ステファン・ハルパー『北京コンセンサスー中国流が世界を動かす』園田茂人、加茂具樹訳、岩波書店2011)
- Heidrun, Z. (2009) "Regime-hybridity in Developing Countries: Achievements and Limitations of New Research on Transitions," *International Political Science Review* 11 (2) Oxford University Press.
- Hungtington, S. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late*

- Twentieth Century*, University of Oklahoma (ハンチントン, S. 『第三の波 – 20世紀後半の民主化』 坪郷實、中道寿一、藪野祐三訳、三嶺書房, 1995年)
- _____ (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster (『文明の衝突』 鈴木主税訳 集英社 1998)
- Lee, A. & J. Paine (2019) “British Colonialism and Democracy: Divergent Inheritances and Diminishing Legacies,” *Journal of Comparative Economics* 47(3): 487-503.
- Leonard, M. (2011) “Are There Hybrid Regimes?” chapter 3. In *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford University Press.
- Levitsky, S. and L. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press.
- Levitsky, S. and D. Ziblatt (2018) *How Democracies Die, What History Reveals About Our future*, Penguin Books. (レビツキー、ジブラット 『民主主義の死に方 二極化する政治が招く独裁への道』 濱野大道訳、池上彰解説、新潮社 2018)
- _____ (2023) *Tyranny of the Minority, Why American Democracy Reached the Breaking Point*, Baror international Inc., (濱野大道訳 『少数派の横暴 民主主義はいかにして奪われるか』 新潮社 2024)
- Lipset, S. (1959) *Political man: the social bases of politics*, Garden City, NY: Double Day.
- Mckay, S. and C. Tenove (2020) “Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy,” *Political Research Quarterly* Vol 74, Issue 3. Sage Journals.
- Milanovic, B (2013) “Global Income Inequality in Numbers: in History and Now,” *Global Policy* 4(2): 198-208.
- Moore, B. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press. (バリントン・ムーア 『独裁と民主政治の社会的起源 – 近代世界形成過程における領主と農

- 民 (1・2)』宮崎隆次、森山茂徳、高橋直樹訳 岩波書店 2019)
- O' Donnell, G. & P. Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. (『民主化の比較政治学: 権威主義支配以後の政治世界』真柄秀子、井戸正伸訳 未来社 1986)
- O'Donnell, G. (2004) “Human Development, human rights, and democracy,” In O'Donnell, J.Cullell & O.Lazzetta (eds.) *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dome Press, pp.9-92.
- Przeworski, A. & F. Limongi (1997) “Modernization: Theories and Facts,” *World Politics* 49(2):155-183.
- Schmitz, A. (2019) “Hybrid Regimes,” In Wolfgang, M. et al., (eds.) *The Handbook of Political, Social and Economic Transformation*, pp.521-525. Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1973) “A Critical Review of Barrington Moore’s Social Origins of Dictatorship and Democracy,” 4(1) *Politics & Society*, Sage Journals.
- Tripp, A. (2010) *Museveni’s Uganda – Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Lynne Rienner Publishers.
- V-Dem (2024) *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*, V-Dem Institute.
- Young, C. (1991) “Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s,” In Deng, L.K. Marcus and C. Young (eds.) *African Studies Program*, University of Wisconsin-Madison.
- 粕谷祐子 編 (2022) 『アジアの脱植民地化と体制変動－民主制と独裁の歴史的起源』白水社
- チェン, ジー (2015) 『中国の中間層と民主主義 経済成長と民主化の行方』野田牧人訳 NTT出版

アメリカにおける選挙に関するディープフェイク規制の現状

湯浅 壘道

1 はじめに

本稿は、アメリカにおける選挙に関するディープフェイク作成や流布に対する規制の状況について検討するものである。

アメリカでは選挙管理と選挙の執行は原則として州の権限であるため、各州において州選挙法を改正してAIの利用やディープフェイクの作成・流布を規制することが検討された。しかし結局、2024年大統領選挙までに州法を整備したのは約20州にとどまった。

選挙に関しては連邦議会も法律を制定して規制を加えることができるが、結局、選挙におけるAI利用やディープフェイクの規制に関する連邦法は制定されないまま、2024年大統領選挙¹⁾を迎えることになった。

一方で連邦政府は、2024年のニューハンプシャー州予備選挙の際に発生したロボコール事件を契機として、電話による勧誘について生成系AIの利用を禁ずることとなったが、これは選挙に限定されるものではなく、電話による勧誘全般に対して適用されるものである。

¹⁾ 2024年大統領選挙に関する選挙管理上の問題点については、湯浅壘道「2024年アメリカ大統領選挙の諸問題（1）」月刊選挙77巻9号19頁以下（2024年）、「2024年アメリカ大統領選挙の諸問題（2）」月刊選挙77巻10号14頁以下（2024年）を参照。

本稿では、これらの規制内容や問題点について検討する。

2 州法による規制

2.1 州法による規制の現状

アメリカにおいては、選挙制度の策定や選挙の方法については、連邦選挙も含めて原則として州の権限である（連邦憲法4条²⁾。このことから、AIの利用やディープフェイクに対する規制は、従来も主として州法によって行われてきた。

選挙運動におけるAIの利用やディープフェイクの作成・流布規制についての先鞭をつけたのは、全米最多の人口を擁するカリフォルニア州とテキサス州である。両州は2019年に州法による規制を行っており（その後、カリフォルニア州は2024年に大きく規制内容を修正する改正を行っている）、それ以来、他の州でも州法による規制が試みられている。

しかし規制法案が州議会で否決される場合もあり、最終的には、2024年11月の大統領選挙の時点で州法によってAIの利用について何らかの規制を行う状態となっていた州は、半数に満たなかった。大統領選挙の投票日の時点で選挙に関するAIの利用に何らかの規制を行っていたのは、アラバマ³⁾、アリゾナ⁴⁾、カリフォルニア⁵⁾、コロラド⁶⁾、デラウェア⁷⁾、フロリダ⁸⁾、ハワイ⁹⁾、アイダホ¹⁰⁾、インディアナ¹¹⁾、ミシガン¹²⁾、ミネソタ¹³⁾、ミシシッピ¹⁴⁾、ニューハ

²⁾ U.S. Const. Sec. 4.

³⁾ HB 172 (2024).

⁴⁾ Ariz. Rev. Stat. Ann. § 16-1023.

⁵⁾ Cal. Election Code § 20010, 20012, 20513, 2514, 2516. Cal. Govt. Code § 84514.

⁶⁾ Colo. Rev. Stat. § § 1-45-111.5, 1-46-102 et seq.

⁷⁾ Del. Code Ann. tit. 15, § 5145.

⁸⁾ Fla. Stat. § 106.145.

⁹⁾ Hawaii Rev. Stat. § § 11-A, 11-B.

¹⁰⁾ Idaho Code § 67-6628A.

ンプシャー¹⁵⁾、ニューメキシコ¹⁶⁾、ニューヨーク¹⁷⁾、オレゴン¹⁸⁾、テキサス¹⁹⁾、ユタ²⁰⁾、ワシントン²¹⁾、ウィスコンシン²²⁾の各州である。

州法におけるディープフェイク規制の背景に党派性があることは、否定できない。規制に積極的であったのは、主として民主党が知事及び州議会多数派を握っている州である。これに対して、一般的に共和党支持者や保守派は選挙運動における規制立法に批判的であり、共和党が多数派となっている州では規制法の制定には慎重であった²³⁾。上記の各州のうち、2024年大統領選挙の時点で民主党から知事が選出されていたのは、アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、デラウェア、ハワイ、ミシガン、ミネソタ²⁴⁾、ニューメキシコ、ニューヨーク、ワシントン、ウィスコンシンの各州であった。

2.2 州法による規制の内容

各州における規制の内容は、定義や射程も含め、かなり異なっている。

¹¹⁾ Ind. Code § 3-9-8.

¹²⁾ Mich. Comp. Laws § § 168. 932f, 169. 247.

¹³⁾ Minn. Stat § 609. 771.

¹⁴⁾ SB 2577 (2024).

¹⁵⁾ N.H. Rev. Stat. Ann. § 664: 14-c.

¹⁶⁾ N.M. Stat. Ann. § § 1 -19-26. 4, 1-19-26. 8.

¹⁷⁾ N.Y. Election Law § 14-106.

¹⁸⁾ Or. Rev. Stat. § 260. 345.

¹⁹⁾ Tex. Election Code Ann. § 255. 004.

²⁰⁾ Utah Code Ann. § 20A-11-1104.

²¹⁾ Wash. Rev. Code § 42. 62. 020.

²²⁾ Wis. Stat. § 11. 1303.

²³⁾ Matthew Feeney, "Deepfake Laws Risk Creating More Problems Than They Solve," released by the Regulatory Transparency Project of the Federalist Society, March 1, 2021, <https://regproject.org/wp-content/uploads/Paper-Deepfake-Laws-Risk-Creating-More-Problems-Than-They-Solve.pdf>.

²⁴⁾ ミネソタ州ではミネソタ民主・農業者・労働者党 (Minnesota Democratic-Farmer-Labor Party) という党が組織されており、全国政党である民主党と連携している。

各州の州法の相違点として挙げられるのは、ディープフェイクの定義、選挙の前の一定の期間に規制を限定するか、合成されたメディアであることの明示を義務付けるか、違反者への刑事罰の有無、ディープフェイクを作成・流布された候補者等への救済方法、候補者等以外の者からの差し止めの申立の可否等の点である。

以下、2024年大統領選挙の時点で選挙に関するAIの利用に何らかの規制を行っていた州の規制について、州ごとに概観してみたい。

・アラバマ州

選挙前90日以内に公表された、候補者の評判や選挙での支持を傷つけることを意図した、著しく欺瞞的なメディアには、それが操作されたものであることを示す免責条項を含めることを義務付けている。既存のメディアから作成されたものである場合は、編集されていないバージョンに視聴者を誘導するような引用（リンク）を含めなければならない。

制裁には民事と刑事があり、民事上のものとして被害者は著しく欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。差止命令による救済要求に加え、被告は弁護士費用と手数料を請求される可能性がある。終局的差止救済が認められた場合は、原告には弁護士費用と手数料が支払われる。

刑事上のものとして、初犯はA級の軽犯罪となる。最初の違反から5年以内に2回目の違反があった場合は、D級の重罪となる。

・アリゾナ州

選挙後90日以内に発行される合成メディアにAIによって作成されたものである旨の免責事項を含めることを義務付けている。制裁は民事だけで、被害者は予備的および恒久的な宣言的救済を求めることができる。

・カリフォルニア州

2019年に制定された旧・州法では、選挙の前の120日以内と選挙後60日以内に発行された、候補者を害する、あるいは有権者を欺き候補者に投票させることを意図した、重大な欺瞞に満ちた媒体には、その媒体が操作されたものである旨の情報開示を含めることを義務付けていたが、5年に限って効力を持つサンセット法となっていた。期限終了後の2024年に新たな法律が制定され、大規模なオンライン・プラットフォームに対し、選挙の前120日以内と選挙後60日以内に、欺瞞的なコンテンツを特定しウェブサイトから削除する技術を開発することを義務付けている。また候補者、選挙関係者、選挙管理者からの報告を受け付けることも義務付けている。

制裁は民事上のものに限定され、候補者は欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は弁護士費用や経費を含む一般損害賠償または特別損害賠償を求めることができる。

・コロラド州

選挙の前の60日以内に公表された候補者を描いたディープフェイクには、そのメディアが編集されたものである旨の情報開示を含めることを義務付けている。メディアのメタデータに、開示声明、ディープフェイクを作成するために使用されたツール、ディープフェイクが作成された時を含めることが求められる。

救済は民事上のものに限定され、候補者は、ディープフェイクの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は、弁護士費用とともに、補償的損害賠償および懲罰的損害賠償を求めることができる。その額は、ディープフェイクの広告または宣伝のために支払われた金額の少なくとも10%で、広告や宣伝のための支払いがなかった場合、違反1件につき少なくとも100ドルとされている。

・デラウェア州

選挙の前の90日以内に発行された合成メディアには、改ざんまたは人為的に作成されたものである旨の免責条項を含めることを義務付ける。

制裁は民事と刑事があり、民事上のもので、候補者は、合成メディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は損害賠償を求めることができる。

刑事上のもので、違反はB級軽犯罪となる。暴力や身体的危害を与える意図を持って行われた場合、あるいは他の違反から5年以内に2回目の違反があった場合は、A級軽犯罪となる。

・フロリダ州

AIによって作成されたメディアで、候補者に危害を加えたり、投票争点に関して有権者を欺いたりする意図で発生したものではない行為を他人が行っている様子を描いたものには、そのメディアがAIによって作成されたものであることを示す免責条項を含めることを義務付ける。

制裁は刑事に限られ、免責事項を記載しなかった者は、第一級の軽犯罪に問われる。

・ハワイ州

2月の最初の業務日から総選挙までの間に発行された、候補者を害することを意図した重大な欺瞞の媒体には、その媒体に描かれた外見、言動が実際には行われなかったという情報開示を含めることを義務付ける。

制裁は民事上のものに限られ、被害者は、一般損害賠償と特別損害賠償を請求することができる。またいかなる人も、著しく欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。これに対して裁判所は禁止命令を出すことができ、裁判所命令に違反した場合、1日につき1,000ドルの民事罰金が課されることがある。

・アイダホ州

候補者を欺瞞的に表現する合成メディアに、そのメディアが操作されたものであることを開示することを義務付ける。

制裁は民事上のものに限られ、候補者は、合成メディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は弁護士費用や経費を含む一般損害賠償または特別損害賠償を求めることができる。

・インディアナ州

候補者を傷つけたり、選挙結果に影響を与えたりすることを目的とした捏造メディアには、そのメディアがデジタル加工または人工的に生成されたものであるという免責条項を含めることを義務付ける。

制裁は民事上のものに限定され、候補者は、捏造されたメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は、裁判費用や弁護士費用を含む損害賠償を求めることができる。

・ミシガン州

選挙の前の90日以内に発行された、候補者に害を与え有権者を欺き候補者に投票させることを意図した重大な欺瞞的媒体には、その媒体が操作されたものであることを開示することを義務付ける。

制裁には民事と刑事があり、民事上のものとして、候補者は、欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また差止命令による救済要求が軽微なものである場合、弁護士費用と訴訟費用を被告が負担しなければならない場合がある。

刑事上のものとして、初犯の場合、最高90日間の懲役および、または500ドルの罰金が科せられる。最初の違反から5年以内に2回目の違反があった場合、最高5年の懲役および、または1,000ドルの罰金が科される。

・ミネソタ州

選挙の前の90日以内に、候補者を傷つける目的で、かつ被写体となった個人の同意なしにディープフェイクメディアを公開することを禁止する。

制裁には民事と刑事があり、民事上のものとして、何人もディープフェイクの公表を禁止する差止命令による救済を求めることができる。

刑事上のものとして、初犯の場合、最高90日間の懲役および、または1,000ドルの罰金が科される。最初の違反から5年以内に2回目の違反があった場合、最高5年の懲役および、または10,000ドルの罰金が科される。暴力や身体的危害をもたらす違反は、最高1年の懲役および、または3,000ドルの罰金が科される。

・ミシシッピー州

選挙の前の90日以内に公表された、候補者を傷つけたり選挙に影響を与えたりすることを意図し、描かれた個人の同意なしに行われたデジタル化（デジタルイズ）には、描かれた行為や言論が実際には行われなかったことを明記することを義務付ける。

制裁には民事と刑事があり、民事上のものとして、何人もデジタル化された情報の公開を禁止し、取り下げを求める差止命令による救済を求めることができる。

刑事上のものとして、暴力を引き起こす意図を持って違反した場合、または過去5年間に違反したことがある場合、最高5年の懲役および、または最高10,000ドルの罰金が科される。その他の違反はすべて、最高1年の禁固刑および、または最高5,000ドルの罰金が科される。

・ニューメキシコ州

選挙の前の90日以内に発行される、投票行動を変えることを意図した重大な欺瞞的媒体には、その媒体が操作されたものであることを開示することを義務

付ける。

制裁は民事上のものに限定され、州倫理委員会は、欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。違反1件につき1,000ドルを上限とし、合計20,000ドルを超えない民事罰が科される。

・ニューハンプシャー州

選挙の前の90日以内に公表されるAIが作成したメッセージには、それがAIによって操作または作成されたものである旨の開示を含めることを義務付ける。

制裁は民事上のものに限定され、候補者または選挙関係者は、ディープフェイクの公表を禁止する差止救済を求めることができる。候補者または選挙関係者は、一般損害賠償または特別損害賠償を求めることができる。その場合、裁判所は弁護士費用と訴訟費用を認めることができる。

・ニューヨーク州

重大な欺瞞に満ちたメディアを含む政治的コミュニケーションには、メディアが操作されていることを開示するよう求める。

制裁は民事に限定され、候補者は、著しく欺瞞的なメディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は訴訟費用と弁護士費用を求めることができる。

・オレゴン州

合成メディアを含む選挙運動用広報には、そのメディアが操作されたものである旨の開示を含めることを義務付ける。

制裁は民事に限定され、何人も、弁護士費用とともに、アクセス禁止命令、禁止命令、差止命令を求めることができる。また1万ドル以下の民事上の課徴金が科されることがある。

・テキサス州

選挙の前の30日以内に、候補者を傷つけたり選挙に影響を与えたりするためのディープフェイク動画の公開を禁止する。

制裁は刑事で、A級軽犯罪に該当し、最高1年の懲役および、または4,000ドルの罰金が科される。

・ユタ州

投票に影響を与えることを意図した合成メディアには、AIによって生成されたものであるという免責事項を含めることを義務付ける。メディアには、作者、作成者、およびその後にメディアを改変したその他の団体を開示し、メディアの作成または編集にAIが使用されたことを開示する、改ざん不可能なデジタルコンテンツの出所を埋め込むことが要求される。

制裁は民事で、違反1件につき最高1,000ドルの民事罰が科される。

・ワシントン州

候補者を描写するために使用される合成メディアに関する情報開示を義務付ける。また情報開示義務を遵守していても、内容によっては、候補者やレファレンダムに関する虚偽事項の表示を禁じる別の州法の規定²⁵⁾ 違反に問われる場合がある。

制裁は民事上のものに限定され、候補者は、合成メディアの公表を禁止する差止救済を求めることができる。また候補者は弁護士費用や経費を含む一般損害賠償または特別損害賠償を求めることができる。

・ウィスコンシン州

選挙結果に影響を与えることを意図した合成メディアには、そのメディアが

²⁵⁾ Wis. Stat. § 12.05.

AIによって作成されたものであることを開示することを義務付ける。

制裁は民事上のものに限定され、違反1件につき最高1,000ドルの課徴金が科される。

2.3 州法による規制の内容

各州の規制を比較すると、次のような相違が浮かび上がってくる。

まず、生成系AIを使用したもの（「操作されたもの」「欺瞞的」などの表現が用いられる場合もある）を含め何らかの合成物であることの表示を義務付ける州と、それを求めない州に大別される。前者の中で最も厳格なのはユタ州であり、デジタルコンテンツの出所を明示するデジタルすかしの埋め込みを要求している。

また、規制対象を選挙運動期間に公表されたものに限定するかという論点がある。アメリカでは法定の選挙運動期間という概念が無く、選挙の前の一定期間を指定することになるが、多くの州が選挙の前後の一定期間に公表されたものに対象を限定している。

違反に対する制裁であるが、民事上の制裁にとどめる州が多いものの、刑事上の制裁と民事上の制裁を併用する州もある。この点で、テキサス州が刑事罰だけを課しているのは特異な規制となっている。

また、ディープフェイクによって何らかの被害を受けた候補者等に対する救済手段として、何らかの差し止め手段による救済を認める州が多い。これは、選挙が終わった後に損害賠償等を認容したとしても候補者等に対する支持や投票への悪影響の排除という点では意味がなく、投票日の前にこのような悪影響は排除しなければならないという理解が広まっていることを示唆しているように思われる。ただし、この場合に差し止め請求を行うことができるのは候補者等に限定している州が多く、何人も差し止め請求ができるとしている州は少ない。この点で、州の選挙資金、ロビー活動、調達および政府行為に関する法律の解釈等を行う独立機関である州倫理委員会²⁶⁾に差し止め請求を行う権限を

与えているニューメキシコ州の事例が注目される。

2.4 各州の法規制の合憲性

州法による規制の有効性や意義については、アメリカにおいても多くの議論があり、規制は連邦憲法違反の可能性があるという議論も存在する。

アメリカでは、政治や選挙に関する表現行為は連邦憲法修正1条の言論の自由の強い保障を受けると解されており、連邦最高裁判所は選挙運動資金の支出も含めて規制から保護してきた²⁷⁾。ディスインフォメーションの一種である虚偽情報の流布については、アメリカ市民がアメリカ国内から送信する場合は連邦憲法修正1条の保障が及ぶとする見解がある一方で²⁸⁾、ディスインフォメーションは意図的な嘘 (lie) であり修正1条の保障は及ばないとする見解もある²⁹⁾。

この点に関して、現時点では明確に判断する連邦最高裁の判例は存在しない。過去の判例³⁰⁾に徴すると、選挙の場面のようにディープフェイクによる害悪が明白である場合には、州選挙法による一定の規制は合憲と判断されるとする見解もある³¹⁾。しかし現時点では連邦裁判所においてディープフェイクが争われた事例自体が少なく³²⁾、州の選挙法によるディープフェイク規制に対する連

²⁶⁾ 州倫理委員会は、「ニューメキシコ州の選挙資金、ロビー活動、調達および政府行為に関する法律の解釈、施行、改善を通じて州政府の誠実性を促進する独立した州機関である」とされている。 <https://www.sec.nm.gov/>

²⁷⁾ Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976) .

²⁸⁾ Lindsey Wilkerson, *Still Waters Run Deep (fakes): The Rising Concerns of “Deepfake” Technology and Its Influence on Democracy and the First Amendment*, 86 MO. L. REV. 407, 428 (2021).

²⁹⁾ Bobby Chesney & Danielle Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, 107 CALIF. L. REV. 1753, 1771-86 (2019).

³⁰⁾ United States v. Alvarez, 567 U.S. 709, 718 (2012).

³¹⁾ Helen Norton, *(at Least) Thirteen Ways of Looking at Election Lies*, 71, OKLA. L. REV. 117, 125-26 (2018).

邦最高裁の判断の方向を予測することは現時点では困難である。

3 連邦通信委員会によるロボコール規制

2024年1月23日、ニューハンプシャー州で予備選挙が行われた際、何者かによってバイデン大統領が話しているように聞こえる音声によって、予備選に参加しないように有権者に自動通話電話によって呼びかけるロボコール³²⁾が州内で行われた。

ロボコールの内容は、「今日、投票に行くことはトランプ候補を当選させようとする共和党を利するだけだ」とか、「あなたの票が意味を持つのは11月（の本選挙）で、今日ではない」等、有権者に対して予備選挙の投票に行かないように呼びかけるものであった³⁴⁾。その後、スティーブ・クレマー（Steve Kremer）という選挙コンサルタントが、ポール・カーペンター（Paul Carpenter）という奇術師に資金提供を行って当該ロボコールを行わせたことと公表した³⁵⁾。

これに対して2月8日に連邦通信委員会（Federal Communications Commission = FCC）はプレスリリース³⁶⁾を公表し、ロボコールに関する宣言的決定（Declaratory Ruling）を行った³⁷⁾。

³²⁾ In re S.K., 215 A. 3d 300, 315 n.22 (2019); United States v. Streett, No. CR 14-3609 JB, 2020 WL 231688, at *47 n.28 (D.N.M. Jan. 15, 2020) など。

³³⁾ 日本の公職選挙法は電話による選挙運動を禁じていない。アメリカでも選挙運動の手段として電話が用いられており、自動ダイヤルシステムによって電話をかけて自動再生音声によって支持を呼びかけるという手法が用いられている。アメリカでは、これをロボコール（robocall）と呼ぶことが多い。

³⁴⁾ ロボコールの実際の音声は、Youtube等で聞くことができる。https://www.youtube.com/watch?v=FCs_zFbkfOM

³⁵⁾ Casey Tolan, Majlie de Puy Kamp & Kyung Lah, *How a magician who has never voted found himself at the center of an AI political scandal*, CNN, Feb. 23, 2024. https://edition.cnn.com/2024/02/23/politics/deepfake-robocall-magician-invs/index.html

³⁶⁾ https://www.fcc.gov/document/fcc-makes-ai-generated-voices-robocalls-illegal

FCCは、AIを利用して作成した音声によるロボコールは電話消費者保護法 (Telephone Consumer Protection Act)³⁸⁾ に違反するので、本件ロボコールは違法であると判断した。電話消費者保護法は1991年に施行された連邦法で、電話勧誘 (テレマーケティング) において自動ダイヤルシステムや人工的または録音された音声メッセージの使用を制限し、虚偽の発信者情報を表示させて電話することを禁じるものである。また本法の下で、テレマーケティング業者は、消費者にロボコールをかける際、事前に書面による明示的な同意を得ることが義務付けられている。

FCCは、事件に先立つ2023年11月、迷惑電話、違法な電話やテキストメッセージから消費者を保護するための継続的な取り組みの一環として、生成AI技術の影響をより深く理解するための調査通知を行うと発表していた³⁹⁾。その中で、FCCは、電話消費者保護法に基づく委員会の権限には、ロボコールやロボテキストにおいてAIが現在使用されていることに対する規制が含まれるとした⁴⁰⁾。その理由として、音声やテキストメッセージを生成する際に、人間の発話を模倣したり、消費者が生身の人間であるかのように対話したりするからであるとしている⁴¹⁾。

ロボコール事案について、FCCは上記のようなFCCの規制の施行権⁴²⁾に関する解釈に基づき、AIが生成した通話音声は、自然人による発声を録音したものではないが、従来の電話勧誘電話や自動ダイヤルシステム、人工的または

³⁷⁾ <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-17A1.pdf>

³⁸⁾ 47 USC § 227.

³⁹⁾ *See Implications of Artificial Intelligence Technologies on Protecting Consumers from Unwanted Robocalls and Robotexts*, CG Docket No. 23-362, Notice of Inquiry, FCC 23-101 (rel. Nov. 16, 2023) (*AI NOI*).

⁴⁰⁾ *Id.* at para. 9.

⁴¹⁾ この点に関連して、ロボコールが自然人の声を模倣する場合、声の人格権という観点からの問題が生じる。荒岡草馬、篠田詩織、藤村明子、成原 慧「声の人格権に関する検討」情報ネットワークロー・レビュー22号 (2023年) 24頁以下参照。

⁴²⁾ 7 CFR § 64.1200 (a) (3), (9).

録音された音声メッセージの使用等と同様に、電話消費者保護法の規制対象となると判断した⁴³⁾。

ニューハンプシャー州予備選挙におけるロボコールの事例は、特定の商品やサービスの購入等を目的としたものではないが、FCCは本件も電話消費者保護法違反であると判断した。その後、5月23日、FCCはクレーマーに反則金600万ドルを課すことを公表した。ただしその理由はAIによって生成された通話音声を送信したことではなく、ロボコールを行う際に発信者情報を偽ったこととされている⁴⁴⁾。

またニューハンプシャー州政府は、捜査の結果⁴⁵⁾、クレーマーの行為は州選挙法の投票妨害禁止及び候補者へのなりすまし禁止に違反すると判断し⁴⁶⁾、クレーマーは本稿執筆時点で、6件についてニューハンプシャー州内の裁判所に起訴されている⁴⁷⁾。

4 おわりに

2024年アメリカ大統領選挙は、共和党の元職であるトランプ（Donald

⁴³⁾ 47 U.S.C. § 227 (b); 47 CFR § 64.1200 (a) (1), (3).

⁴⁴⁾ <https://www.doj.nh.gov/news/2024/documents/05232024-kramer-robocall-nal.pdf>

⁴⁵⁾ Ali Swenson and Will Weissert, *New Hampshire investigating fake Biden robocall meant to discourage voters ahead of primary* (Jan. 24, 2024) <https://apnews.com/article/new-hampshire-primary-biden-ai-deepfake-robocall-f3469ceb6-dd613079092287994663db5>; Justin Green and Allie Weintraub, *Experts warn of rise in scammers using AI to mimic voices of loved ones in distress* (July 7, 2023). <https://abcnews.go.com/Technology/experts-warn-rise-scammers-ai-mimic-voices-loved/story?id=100769857>.

⁴⁶⁾ <https://www.doj.nh.gov/news-and-media/steven-kramer-charged-voter-suppression-over-ai-generated-president-biden-robocalls>

⁴⁷⁾ State of New Hampshire v. Steven Kramer, 211-2024-CR-00211 - Belknap County Superior Court, 217-2024-CR-00443 - Merrimack County Superior Court, 217-2024-CR-00444 - Merrimack County Superior Court, 218-2024-CR-00480 - Rockingham County Superior Court, 215-2024-CR-00205 - Grafton County Superior Court, 215-2024-CR-00204 - Grafton County Superior Court, 215-2024-CR-00203 - Grafton County Superior Court.

Trump) 候補が勝利した。本稿執筆時点で、閣僚の候補者が次々に指名される状況にあり、2024年11月12日には主要人事を公表した。

このような状況の下で、アメリカにおける選挙に関するAI利用・ディープフェイク規制が今度どのようなものとなるかは予断を許さない。注目されるのは、ソーシャルメディアのX (Twitter) の経営者であるイーロン・マスク (Elon Reeve Musk) 氏が、新設される「政府効率省」の最高ポストに就くことが発表されていることである。マスク氏は今回の大統領選挙にあたって、公然とトランプ候補を支援し、凍結されていたトランプ候補のXのアカウントを復活させた。同氏は1億8,000万ドル(約280億円)を献金したとされており、トランプ候補が大統領に就任して政権に就いた後にマスク氏が重用された場合には、アメリカにおいてAIの利用やディープフェイクに対する規制、ソーシャルネットワークサービス事業者やプラットフォーマーに対する規制が強化されるとは考えにくい。

日本においても、最近、選挙に関連するデイスインフォメーションの事例が見られるようになってきている。政治的な表現の自由の萎縮を防ぎ、代表の選出を通じた政策や政治過程に対する自由な民意の表出という選挙の重要な機能を阻害しないようにしつつ、選挙の公正をどのように維持するかという点は、法的にはかなり難しい議論である。このため、各国の法規制から日本法に対する示唆を得る必要がある。アメリカにおけるAIとディープフェイクに関する法規制の動向は、今後も注視する必要があるだろう。

※本稿は、2024年度情報ネットワーク法学会研究大会における個別報告の予稿に加筆・修正を加えたものである。

国家安全保障政策上の意思決定における インテリジェンスの役割：インテリジェンス の定義、機能、責任の再検討¹⁾

小林 良樹²⁾

【要旨】

本稿の目的は、国家安全保障上の意思決定におけるインテリジェンスの役割を整理し、あわせてインテリジェンスの利用者である意思決定者が認識すべき点の再確認を試みることである。

第1に、インテリジェンスの定義に関し、本稿は「国の意思決定者が国家安全保障に関わる意思決定を行う際に、そうした意思決定を支援するために生産・提供される知識（情勢評価等）」及び「そうした知識が生産・提供される政府内の仕組み」との立場をとる。

第2に、かかる定義を踏まえると、インテリジェンスの機能は、「国家安全保障に関し、カスタマーである政策部門による政策決定を支援すること」と理解される。その前提として、政策決定の過程においては、3者のアクター（意思決定者、インテリジェンス部門、政策立案部門）の連携が重要である。

¹⁾ 本稿は、拙著（小林, 2021）の第2章「インテリジェンスとは何か」を基に加筆修正を加えたものである。本研究は、JSPS 科研費 24K04748の助成を受けた研究成果の一部である。

²⁾ 博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

第3に、インテリジェンス部門は、カスタマーである政策部門のリクワイアメントに基づいて機能し、当該カスタマーに対してアカウントビリティを負うと考えられる。

第4に、インテリジェンス部門は、「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンス（情勢評価等）を政策部門に提供すること」に対してのみ責任を負う。他方、意思決定やそれに伴う結果に対する責任を負うものではない。インテリジェンスの責務は、「100%の真実解明」はなく、その時点における不透明性や将来見通しの不確実性を明らかにすることを通じて、カスタマーの意思決定に伴うリスクを可能な限り可視化することと考えられる。

第5に、民主主義国家におけるインテリジェンスの重要な意義は、意思決定者が自身の決定に関して国民に対するアカウントビリティを果たす際に、これを支援することである。

以上を踏まえ、インテリジェンスの利用者（カスタマー）たる意思決定者が認識すべき重要な点としては次の諸点が考えられる。

- ・ インテリジェンスは、利用者による意思決定を支援する「道具」に過ぎない。
- ・ インテリジェンスを道具として使いこなすためには、利用者自身が次のような諸点に関して適切な認識を持つことが必要である。

(a) 自分自身で主体的に意思決定を行う意思、(b) 自分が何に関して決定を行うのかに関する具体的かつ明確な認識、(c) 意思決定に伴うリスクを適切に認識する意思（特に、不愉快・不都合な情勢評価等にも向き合う覚悟）、(d) 自分自身の意思決定の過程や根拠等に関して、ステークホルダーに対する説明の義務等を果たす意思、(e) 自分自身の意思決定がもたらした結果に対する責任を引き受ける覚悟。

キーワード：安全保障、インテリジェンス、意思決定、政策決定、アカウントビリティ

はじめに

本稿の目的は、国家安全保障に関する意思決定におけるインテリジェンスの役割を整理し、あわせてインテリジェンスの利用者である意思決定者が認識すべき点を再確認することである。

2022年12月に改訂・発表された日本政府の「国家安全保障戦略」においては、国家のインテリジェンス機能の強化の必要性が指摘されている。また、昨今、いわゆる「台湾有事」の可能性や経済安全保障問題への関心の高まりに伴い、私企業を始め非政府系組織においても、組織のインテリジェンス的な機能に対する関心が高まっているとみられる。³⁾ 他方、インテリジェンスの概念は必ずしも明確ではなく、インテリジェンスの機能強化等をめぐる各種の議論においては混乱も散見される。

こうした状況を踏まえ、本稿においては、国家安全保障に関するインテリジェンスの役割を、インテリジェンスの定義、機能、責任等の視点から再整理することを試みる。加えて、こうした議論を踏まえ、インテリジェンスの利用者である意思決定者がインテリジェンスを活用する際に認識すべき点を再確認する。⁴⁾

本稿の構成は次のとおりである。1. では、本稿におけるインテリジェンスの定義を明示するとともに、こうした定義をめぐる様々な議論を概観する。2. では、インテリジェンスの定義を踏まえ、インテリジェンスによる「政策決定の支援」機能の前提として、「3者のアクター（意思決定者、政策立案部門、インテリジェンス部門）の連携」の考え方を概観する。3. では、インテリジェ

³⁾ 牧野愛博（2023年9月15日）「震災や有事、企業や自治体でも進むインテリジェンス活動」、朝日新聞デジタル <https://www.asahi.com/articles/ASR9D3DVNR9CUHBI00R.html>

⁴⁾ 本稿の議論は基本的には国家安全保障に関わるインテリジェンス機能を射程としている。ただし、国家安全保障を「組織の生存」等と読み替えれば、本稿の議論は、私企業を始めとする非政府系組織における類似の機能（いわゆるビジネス・インテリジェンス等）に対してもある程度応用可能と考えられる。

ンスによる「政策決定の支援」機能の意義を、「インテリジェンスは誰に対して責任を負うのか」との視点から概観する。4. では、インテリジェンスによる「政策決定の支援」機能の意義を、「政策決定過程において、インテリジェンス部門が担う責務は具体的にはどのようなものか」との視点から概観する。この際、意思決定者とインテリジェンス部門のそれぞれの担う責務の相違に関しても焦点を当てる。最後に、以上の議論を踏まえ、インテリジェンスの利用者である意思決定者がインテリジェンスを活用する際に認識すべき点の再確認を行う。

1. インテリジェンスの定義

(1) 本稿におけるインテリジェンスの定義

インテリジェンス (intelligence) の概念に関しては様々な異なる見解が存在し、学術的にも実務的にも普遍的な定義を示すことは困難である。その点を踏まえた上で、本書においては、インテリジェンスとは「国家安全保障上の重要な問題に関する知識が、要求に基づいて収集・分析されて政策決定者 (policy makers)⁵⁾ に提供される仕組み」及び「そうした仕組みによって生産された成果物 (プロダクト)」との定義を使用する。より平易に言い換えると、インテリジェンスとは「国の意思決定者 (例えば総理大臣や大統領) が国家安全保障に関わる意思決定を行う際に、そうした意思決定を支援するために生産・提供

⁵⁾ 本稿においては、政策決定 (policy making) には、政策立案 (policy planning) 及び意思決定 (decision making) の双方を含むこととする (図2参照)。一般に政策決定と言う場合には、政策立案と意思決定の両方を含む場合 (広義の政策決定)、最終的な意思決定のみを指す場合 (狭義の政策決定) の双方があり得る。最終的な意思決定 (狭義の政策決定) の責任を負うのは、一般的には組織の最高責任者である。国家レベルであれば大統領、総理大臣等となる。政策立案を担当するのは最高責任者に仕える幕僚等である。国家レベルであれば当該問題の担当閣僚、官僚機構等となる。本稿においては、政策立案部門及び最終的な決定を担う意思決定者 (狭義の政策決定者) の双方をまとめて政策部門と呼ぶ (図2)。なお、「政策決定を支援する」というインテリジェンスの機能に鑑み、政策部門はインテリジェンスのカスタマー (customer: 顧客) と呼ばれることもある。

される知識（情勢評価等）」（定義の後段部分）及び「そうした知識（情勢評価等）が生産・提供される政府内の仕組み」（定義の前段部分）と言える。

こうした定義は、インテリジェンスの定義をめぐる各種の学術的な議論を踏まえつつ、インテリジェンスの機能や特徴等に基づき帰納的に導かれたものである。また、米国の代表的なインテリジェンス研究者であるローエンタール（Mark Lowenthal）の見解にも近いものである。⁶⁾ 現在の日米のインテリジェンス・コミュニティ（IC：Intelligence Community）⁷⁾における実務も概ねこうした定義に沿ったものになっている。

こうした定義の根底には、「インテリジェンスの最も重要な機能は、国家安全保障に関し、政策部門による政策決定を支援することである」との認識がある（詳細は2-4参照）。例えば、前記のローエンタールは、「インテリジェンスの唯一の存在意義は、様々な方法によって政策決定者を支援することだ」と指摘している。⁸⁾ また、日本政府の情報機能強化検討会議が2008年2月に発表したインテリジェンス機能に関する文書「官邸における情報機能強化の方針」（平成20年（2008年）2月14日、情報機能強化検討会議）においても同様の認識が示されている。⁹⁾

（2）インテリジェンスの概念に含まれないもの

前記のようにインテリジェンスを定義した場合、一般にインテリジェンスと同義あるいはこれに含まれると認識されている概念であっても、本稿の依拠す

⁶⁾ Lowenthal 2022, p.9.

⁷⁾ 本稿において、インテリジェンス・コミュニティとは「インテリジェンス業務に関与する政府機関の連合体」を指すものとする（小林, 2021, p.104）。

⁸⁾ Lowenthal, 2022, p.2.

⁹⁾ 同文書は、冒頭において「複雑多様化する国際情勢の下、我が国の国益を守り、国民の安全を確保するためには、政府の情報機能を強化することにより（中略）適正な政策判断を支えていくが必要である」と記している（1頁、下線及びゴチックは筆者が付したものの）。

るインテリジェンスには該当しないと解される場合が生じる。

第1に、インフォメーション (information) は本稿の依拠するインテリジェンスの概念とは異なるものと考えられる。なぜなら、インフォメーションとは一般に、「ある事柄についての知らせ」、「事実 (fact)」等と解される。これに対して、インテリジェンスは、「カスタマーである政策部門の政策決定を支援するために、インフォメーションから分析・加工された知識のプロダクト」と言い得る。日本においては、英語のインテリジェンスとインフォメーションの双方に対して「情報」という同一の訳語が充てられるのが一般的である。したがって、日本語文における「情報」がインテリジェンスとインフォメーションのどちらを意味しているのかをその都度適切に解釈する必要がある。例えば、いわゆる「情報戦 (information warfare)」という場合の情報インフォメーションであってインテリジェンスではない。¹⁰⁾

第2に、いわゆる秘密工作活動 (covert action) (例えば、外国における反政府勢力やクーデター活動の支援、政治的影響力の拡大を目的としたプロパガンダや偽情報の拡散、様々な準軍事的活動等) も、本稿の依拠するインテリジェンスの概念には含まれないと考えられる。なぜなら、後述のとおり、こうした活動は、既に決定された政策の執行であり、政策決定の支援ではない (1 (3) (ハ) 参照)。

第3に、情報 (インフォメーション) の収集や分析は、インテリジェンスの重要な要素である。しかし、情報の収集と分析だけでは、本稿の依拠するインテリジェンスの概念と同義にはならないと考えられる。なぜなら、後述のとおり、インテリジェンスによる「カスタマーの政策決定の支援」とは、(a) インテリジェンス部門はカスタマーである政策部門のリクワイアメント (requirement) に基づいて初めて機能すること、(b) インテリジェンス組織はカスタマーに対してアカウントビリティ (accountability) を負うこと、を意味すると解される (3

¹⁰⁾ Theohary, 2024, p.1; 2018, p.1.

(1) 参照)。したがって、情報の収集・分析活動であっても、こうした要件を充足しない場合は、本稿におけるインテリジェンスには含まれないと解される。例えば、個人や私企業等が、ソーシャルネットワークサービス（SNS）上において、自身の関心に基づいて、国際情勢等に関する見解を無差別かつ一方的・無責任に拡散する行為は、「情報の収集と分析」活動には該当し得るものの、本稿の依拠するインテリジェンスの概念には含まれないと解される。

なお、こうした本稿のインテリジェンスの定義は学術的、実務的に普遍的な「正解」ではない。他にも様々な定義があり得る（1（3）参照）。重要なことは、このように、現時点においてインテリジェンスの普遍的な定義は存在しないことを認識した上で、インテリジェンスに関する議論を行う際には予め定義に関する認識の相違の確認を行うことである。そうした概念定義の確認を経ない場合、論者の間で議論が上手く噛み合わず混乱してしまう可能性がある。

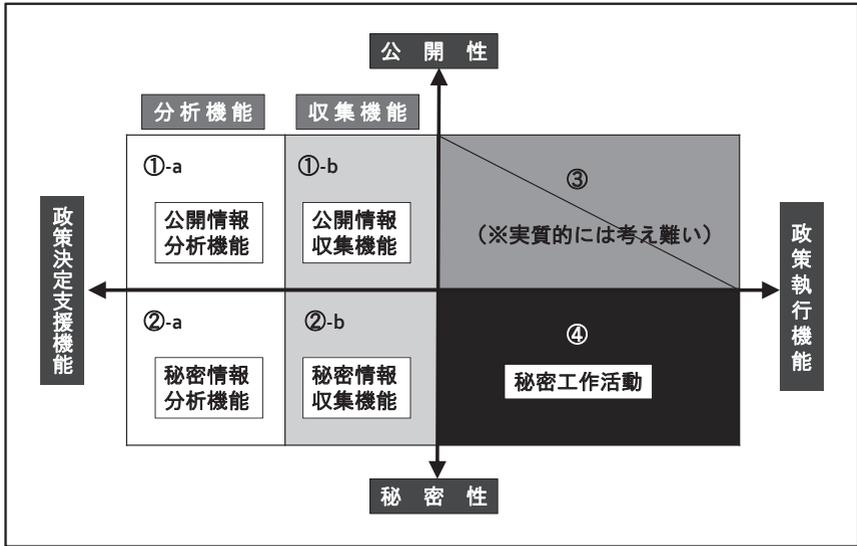
（3）インテリジェンスの定義をめぐる議論

前記のとおり、インテリジェンスの概念に関しては様々な見解が存在し、学術的にも実務的にも普遍的な「正解」としての定義を示すことは困難である。この背景には、各国において「インテリジェンス組織」と称される組織の機能や活動実態が必ずしも同一ではなく、その結果として、実務上の実態から帰納的に導き引き出される学術理論上の定義も多様化せざるを得ないという状況があると考えられる。こうした状況は、各国のインテリジェンス文化の相違の反映、すなわち、各国における外交・安全保障政策決定メカニズムの特徴の反映と考えられる。より根本的には、各国の政治的、歴史的、社会的文化的特徴の反映とみられる。¹¹⁾

インテリジェンスの学術上の定義に関する主要な見解は、次の2つの基準に基づき、大まかには図1のように整理することが可能である。当該図の横軸は、

¹¹⁾ Davies, 2002, pp.62-66.

図1：インテリジェンスの定義をめぐる議論の整理



出典：筆者作成。

インテリジェンスの機能の評価（インテリジェンスの機能として、政策決定支援と政策執行のいずれを重視するか）を示すものである。他方、縦軸は、インテリジェンスと秘密性の関係の評価（インテリジェンスの性質として、素材情報や組織活動の秘密性をどの程度重視するか）を示すものである。

（イ）決定の支援機能を重視する立場

インテリジェンスの定義に関する様々な見解のうち、米国における現在の有力説と考えられるローエンタールの見解は、インテリジェンスの定義の核心部分を「国家安全保障上の重要な問題に関する情報が、要求に基づいて収集・分析されて政策決定者に提供される仕組み」及び「そうした仕組みによって生産された成果物」としている。¹²⁾ こうした立場は、インテリジェンスの政策決定支援機能(カスタマーである政策部門の政策立案及び意思決定を支援する機能)

を重視するものであり¹³⁾、図1における①-a、①-b、②-a及び②-bの全てがインテリジェンスに含まれると考える。米国及び日本における現在の実務も、概ねこうした立場に基づいている。

こうした立場は、その論理的帰結として、情報の収集と分析の両方ともインテリジェンスの機能の一部として等しく重視する。なぜならば、収集と分析の双方が揃って初めて、カスタマーである政策策部門の政策決定に資する成果物（プロダクト）の生産が可能になるからである。また、こうした立場は、インテリジェンスの素材として秘密情報のみならず公開情報をも同様に重視する。カスタマーである政策部門の政策決定に資するものであれば、秘密情報と公開情報をあえて区別する特段の合理性はないからである。

（ロ）秘密情報の収集機能を重視する立場

イギリスの研究者であるデイビス（Philip Davies）は、同国においては、インテリジェンスの機能として、政策決定支援機能の中でも特に秘密情報の収集を重視する傾向がある旨を指摘している。¹⁴⁾ こうした立場は、前記の米国的な考え方に比較して、インテリジェンスの範囲を狭く捉えるものである。すなわち、インテリジェンスの機能の中では収集機能の方が分析機能よりも重視されることになる。また、インテリジェンスの素材として公開情報は必ずしも重視されないことになる。図1の中では、②-bのみがインテリジェンスの主要な機能と理解される（なお、これは、同国の政府が全体として「分析機能や公開情報を重視していない」という意味ではない。あくまで、同国において「インテリジェンス組織」と称される組織が主にどのような機能を重視しているかという議論である）。

¹²⁾ Lowenthal 2022, p.9.

¹³⁾ Lowenthal 2022, p.4-5.

¹⁴⁾ Davies, 2004, pp.503-509; pp.517-518. 小谷, 2012, p.16.

(ハ) 秘密工作活動の扱いに関する議論

図1の④に該当するのは、いわゆる秘密工作活動（Covert Action）である。秘密工作活動とは、例えば、外国における反政府勢力やクーデター活動の支援、政治的影響力の拡大を目的としたプロパガンダや偽情報の拡散、様々な準軍事的活動等である。¹⁵⁾ インテリジェンスの政策決定支援機能を重視する立場からは、こうした秘密工作活動は、論理的にはインテリジェンスの範疇には含まれないと解される。こうした活動は「政策部門によって既に決定された政策を執行する機能」であり、政策決定を支援する機能とは本質的に異なるからである。しかし、例えば米国においては、同国に特有の歴史的背景事情等もあり、中央情報局（CIA）等のインテリジェンス組織がこうした秘密工作活動を担っている現実がある。こうした現象は、学術的には、「この種の活動を担い得る適当な組織が他にないという実務的な事情や同国における歴史的な事情等に基づき、インテリジェンス組織が言わば『副業』的にこれを担っている」と説明される。

論者の中には、秘密性こそがインテリジェンスの本質であるとの認識に基づき、秘密情報の収集に加えてこうした秘密工作活動をインテリジェンスの中心的な機能に含めるとする見解もある。こうした立場は、図1の中では②-b及び④がインテリジェンスに含まれると考える。他方、こうした立場では、その論理的帰結として、インテリジェンスの機能の中で政策決定支援機能は必ずしも絶対視されないことになる。また、インテリジェンスの素材として公開情報は重視されないことになる。

2. 3者のアクターの連携：「インテリジェンスによる政策決定の支援」の前提

前記のとおり、本稿の依拠するインテリジェンスの定義の根底には、「イン

¹⁵⁾ Lowenthal, 2022, pp.255-260.

テリジェンスの最も重要な機能は、国家安全保障に関し、政策部門による政策決定を支援することである」との認識がある。以下では、こうした「インテリジェンスによる政策決定の支援」の前提となる「3者のアクターの連携」の考え方を概観する。

(1) 基本的な考え方

本稿の依拠するインテリジェンスの考え方は、国家安全保障に関する政策決定の過程には、意思決定者（狭義の政策決定者）、政策立案部門、インテリジェンス部門の3種類のアクターが関与しているとの前提に立つ（図2参照）。

例えば、「近隣の某国が核実験を実施した可能性がある」旨の速報が大統領、

図2：3者のアクターの連携：政策決定過程におけるインテリジェンスの機能



出典：筆者作成。

総理大臣等の国の最高責任者（意思決定者、狭義の政策決定者）に届いたとする。最高責任者としては、こうした速報ニュース（素材情報）のみに基づいて直ちに政府としての対応に関する意思決定を行うことは困難である。適切な意思決定を行うためにはまず、「実際には何が起こったのか」（事実確認）、「なぜそのようなことが起こったのか」（背景分析）、「今後どのようなことが起こると考えられるか」（将来予測）等に関する情勢評価が必要と考えられる。加えて、こうした情勢評価を基に、自国が採り得る複数の政策オプション（例えば、軍事的な措置、外交的な対話、静観等）と各政策オプションのメリット・デメリットの検討が示されること、すなわち政策立案が必要と考えられる。

こうした一連の政策決定の過程の中で、「政策立案部門による政策立案」及び「意思決定者による意思決定」を支援するために、「情勢評価等を提供する仕組み」を担うのがインテリジェンス部門である。一般に、各国政府にはこうした業務を担う様々な組織のグループ（インテリジェンス部門又はインテリジェンス・コミュニティ）が存在する。日本の場合には、内閣官房の内閣情報調査室を始め警察庁、公安調査庁、外務省及び防衛省がインテリジェンス・コミュニティの主要なメンバーとされている。一方、「情勢評価等に基づく政策立案を行う業務」を担うのが政策立案部門である。日本の場合には、内閣官房の国家安全保障局、外務省及び防衛省の政策部局等がこうした業務を担っている。

このように、大統領、総理大臣等の意思決定者（狭義の政策決定者）としては、情勢評価等と政策オプションの提示を得て初めて、適切な意思決定（狭義の政策決定）を行うことが可能となると考えられる。逆に、適切な情勢評価等がなければ、政策部門による政策決定（政策立案、意思決定）は困難となる。その意味で、インテリジェンス部門は、意思決定者（狭義の政策決定者）及び政策立案部門とともに、政策決定過程において重要かつ不可欠なアクターの1つであると言い得る。同時に、たとえインテリジェンス部門が有効に機能しても、意思決定者や政策立案部門が有効に機能していない場合や各アクター間の

連携に支障がある場合には、政府としての適切な意思決定が行われ得ない可能性がある。

こうした「3者のアクターの連携」の考え方は、主に米国等における歴史上の主要な事例の学術的な検証に基づき、帰納的に確立されたものである。例えば、キューバミサイル危機（1962年10月）におけるケネディ（John F. Kennedy）大統領による意思決定¹⁶⁾、オサマ・ビン・ラディン（UBL：Usama bin Laden）掃討作戦（2011年5月）におけるオバマ（Barack Obama）大統領による意思決定等である。¹⁷⁾

¹⁶⁾ 1962年12月16日、ケネディは、メディアの共同取材において同年10月のキューバミサイル危機からの教訓を質問され、危機状況における意思決定に際しては、「可能な限り最高の情報」、「(政策オプションの) 慎重な検討」、「(指導者の) 確固たる意思」の3点が重要である旨を指摘している（President John Fitzgerald Kennedy. (December 17, 2019). *President John F. Kennedy' "After Two Years: A Conversation with the President" 16 December 1962* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=u2bJ-aoxFvE&t=2349s>）。

¹⁷⁾ 2011年5月2日、イスラム過激派テロ組織であるアルカイダの創始者・オサマ・ビン・ラディン（UBL）はパキスタンに潜伏中のところ、米軍特殊部隊の急襲により掃討された。オバマは、当該作戦の実施決定に至る経緯に関し、後のメディア取材や自身の回顧録の中で次のように述べている（President Obama: Bin Laden raid is 'most important single day of my presidency.' (May 2, 2012). *NBC News*; Obama, 2020, pp.676-701）。

- ・ 「2010年の夏頃、インテリジェンス部門（パネッタ（Leon Panetta）CIA長官）から『パキスタンにUBLの隠れ家らしい場所があることを発見した』との報告が届けられた。その後CIAは本当にUBLが居るのか否かの確認作業を続けたが、最終的にはインテリジェンスの信憑性は『5分5分』程度でしかなかった。」
- ・ 「こうした情勢評価に基づき、関係閣僚（バイデン副大統領、クリントン国務長官、ゲーツ国防長官）等と共に採るべき政策オプションについて協議した。示された政策オプションは、①特殊部隊による急襲作戦を実施する、②急襲作戦は行わず空爆のみ実施する、③インテリジェンス（情勢評価）の確度が改善するまで当面は静観する、の3案であり、それぞれのメリット・デメリットが検討された。」
- ・ 「閣僚間の議論では結論は出なかった。各閣僚が異なった視点に立っているので、合意が形成されないのは当然であると思う。最後は自分（大統領）が引き取り、一晩一人で考えた後に急襲作戦実行のオプションを選択する決断をした。」

(2) 政策部門とインテリジェンス部門の分離

前記の通り、インテリジェンスの「政策決定の支援」の前提には「3者のアクターの連携」という考え方がある。同時に、インテリジェンスの「政策決定の支援」は、「政策とインテリジェンスの分離」という考え方とも緊密に結び付いている。なぜならば、インテリジェンスが政策立案・政策決定に対する支援の責務を適切に果たすためには、インテリジェンスの客観性の維持が確保される必要がある。客観性が確保されていない場合、すなわちインテリジェンスが歪曲されている場合には、政策部門が誤った政策立案や意思決定を行ってしまう可能性が高くなる。例えば戦時において、客観的には敗北する可能性が高まっているにもかかわらず、「勝つ可能性が高い」と歪曲された内容の情勢評価が政策部門に報告されるような場合である。¹⁸⁾ こうした事態は、インテリジェンスの政治化 (politicization of intelligence) と言われる場合もある。

このような事態を避けてインテリジェンスの客観性を維持するため、学術上は、インテリジェンス部門と政策部門は、組織的にも機能的にも分離されるべきとされる。すなわち、情勢評価等を担当するインテリジェンス部門は政策立案や意思決定に関与するべきではないと考えられる。政策立案や意思決定に関与すると、どうしても特定の政策に対する嗜好 (好き嫌い) が生じてしまい、情勢評価の客観性が損なわれてしまう可能性が生じるからである。前記の「官邸における情報機能強化の方針」(平成20年(2008年)2月14日、情報機能強化検討会議)においても、政策とインテリジェンスの分離の必要性が強調されている。¹⁹⁾ 実務の場面においても、インテリジェンス部門は政策部門に対して

¹⁸⁾ インテリジェンスの歪曲が発生する背景要因は様々である。例えば、インテリジェンス部門が「政策部門を欺いて政策を誘導したい」あるいは「政策決定者の意に沿わないであろう情勢評価を報告して不興を買うのは嫌だ」等の意図で情勢評価を歪曲する場合があります (インテリジェンス側主導の歪曲)。他方、政策部門側が、自身の好みの政策を正当化するような情勢評価を行うようにインテリジェンス側に圧力を掛ける場合もあり得る (政策側主導の歪曲)。米国においては、ベトナム戦争時やイラク戦争 (2003年) の際には実際にインテリジェンスの歪曲が発生していたとの指摘もある。

情勢評価を示すにとどまり、政策の可否（どの政策オプションをとるべきか）に関する見解を示すべきでないと考えられる。同時に、政策部門も、インテリジェンス担当者に対しては客観的な情勢評価を求めるとどめ、更に政策の可否に関する見解を求めることは慎むべきと考えられる。²⁰⁾

3. 「政策決定の支援」機能の意義①：インテリジェンスは誰に対して責任を負うのか

本項では、インテリジェンスの「政策決定の支援」の意義を、「インテリジェンスは誰に対して責任を負うのか」という視点から概観する。この場合、「インテリジェンスがカスタマーである政策部門による政策決定を支援する」ということは、第1に、インテリジェンス部門はカスタマーである政策部門のリクワイアメント（requirement）に基づいて初めて機能する、第2に、インテリジェンス部門は当該カスタマーに対してアカウントビリティ（accountability）を負う、の2点を意味すると解される。すなわち、インテリジェンス部門は、単に情報の収集と分析を行うのみならず、これらの要件を満たして初めて「カスタマーによる政策決定を支援する」という機能を果たしていると考えられる。

（1）政策部門からのリクワイアメント優先

前記の第1の点は、政策部門からのリクワイアメント優先の考え方とも言い

¹⁹⁾ 同文書は「適正な政策判断を行うためには、収集された情報を政策部門から独立した客観的な視点で評価・分析する別個の部門が必要であることから、官邸における政策部門と情報部門は、官邸首脳の下、別個独立の組織とし、政策と情報の分離を担保する」と記している（1-2頁、下線及びゴチックは筆者が付したもの）。

²⁰⁾ 2022年11月16日、ワイズゴールド（Linda Weissgold）CIA分析局長（当時）は、公開の講演において、「インテリジェンスの根本的な責務は何か」との質問に対し、「我々の最も重要な責務は、客観的な分析評価を最高意思決定者（大統領等）に届けることである」、「我々の任務はそうした分析評価の伝達であって、政策の形成ではない」旨を指摘した（The Hayden Center. (November 22, 2022). *CIA at 75: Today* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=F6_RcBbbFeA&t=1627s）。

得る。²¹⁾ こうした立場の背景には、「国家安全保障における政策決定の『主役』は政策部門（意思決定者と政策立案部門）であり、インテリジェンス部門は主役を支援する『道具』である」という考え方、逆に言えば、こうした主従関係が逆転しインテリジェンス部門が政策部門の意思に反して暴走する可能性への危惧があるとみられる。いわゆるインテリジェンス・プロセス及びインテリジェンス・サイクルの考え方においても、同サイクルの始点は「インテリジェンス機能の視点を政策部門からインテリジェンス部門に対するリクワイアメントの付与」とされており、政策部門からのリクワイアメント付与を伴わないインテリジェンス活動は危険なものとして戒められている。²²⁾

なお、そもそも意思決定者に自ら主体的な意思決定を行う意思が欠如している場合、どのような事項に関して意思決定を行うのかに関して具体的な認識が不足している場合等においては、インテリジェンス部門に対する適切なリクワイアメント付与が行われない可能性がある。実務上、こうした場合の安全保障関連の意思決定は、同盟国等他者に依存している場合が少なくない。こうした場合は、自国としてのインテリジェンス機能は不要（あるいは、限定的にのみ必要）と考えられる。現在の日本のインテリジェンス機能は、他のG7諸国等に比較して小規模である。この背景には、日本は戦後長期間にわたり国家安全保障に関する意思決定を米国等に依存しており、主体的な政策決定の機会が少なかった（したがってインテリジェンスに対するリクワイアメントが少なかった）ことがあるとの指摘もある。²³⁾

²¹⁾ 小林, 2021, pp.52-54.

²²⁾ Lowenthal, 2022, pp.74-78. インテリジェンス・プロセスとは、政府内においてインテリジェンスのプロダクトが生産されていく一連の過程（プロセス）のことを指す。こうした過程は、複数の段階（リクワイアメントの決定と付与、収集、加工処理、分析とプロダクトの生産、報告、消費、フィードバック等）から成ると考えられる。また、こうした過程は、政策部門を始点及び終点とした循環型（サイクル型）と考えられることから、インテリジェンス・サイクルと言われる場合もある。

²³⁾ Samuels (2019), p. 246. 金子 (2011), p.308.

(2) 民主的アカウントビリティ

前記の第2の点は、民主的アカウントビリティの考え方をインテリジェンス組織に適用したものである。²⁴⁾ 民主主義国家においては、全ての行政組織は、その直接の監督者等に対するアカウントビリティ（応答義務と被制裁可能性）を通じて、最終的には主権者である国民に対してアカウントビリティを負うと考えられる。それは、インテリジェンス部門であっても例外ではない。具体的には、インテリジェンス部門は、業務上の各種の意思決定の根拠等（例えば、分析評価の根拠、情報収集方法の適法・適正性の根拠等）に関し、カスタマーである政策部門等からの求めに応じて説明する義務を負うと考えられる。²⁵⁾

前記のとおり、例えば、個人や私企業等が、SNS上等において、自身の関心に基づいて、国際情勢等に関する見解を無差別かつ一方的・無責任に拡散する

²⁴⁾ アカウントビリティの概念に関し、山本（2013）は、「自己の行為を説明し正当化する義務で、説明者はその義務を的確に果たさない場合には懲罰を受ける可能性を持つ」と説明する（山本，2013，p. ii）。また、高橋（2015）は、「Aは、Bに対してその過去または将来の活動について説明をする義務があるとき、Bに対してアカウントビリティを有する。加えて、Bはポジティブまたはネガティブな制裁をAに対して科することができる」と説明している（高橋，2015，p.29）。両者とも、前半の部分は「応答性（answerability）」、後半の部分は「制裁（sanction）」を表し、この2点がアカウントビリティの基本要素と考えられる（高橋，2015，pp.24-25）。したがって、アカウントビリティとは、大まかには「説明を求め、適切な説明がなされない場合には制裁を加えること」とも言い得る（高橋，2015，p.19）。

²⁵⁾ 2022年11月16日、ワイズゴールド（Linda Weissgold）CIA分析局長（当時）は、公開の講演において、政府のインテリジェンス組織が将来的に成功し続けるために必要な条件を問われ、次の点を指摘した（The Hayden Center. (November 22, 2022). *CIA at 75: Today* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=F6_RcBbbFeA&t=1627s）。

- ・ 客観性と誠実性を維持することに加え、各種の判断に関する説明を果たすことが肝要。こうした説明を果たさなければ、国民からの信頼を維持できない。
- ・ 国民からの信頼が失われると、政府のインテリジェンス組織に託された様々な特権（秘密情報へのアクセス、カスタマーである最高首脳からのリクワイアメントへのアクセス、最高首脳への報告手段へのアクセス等）は維持できなくなる。
- ・ そうした特権が失われれば、政府のインテリジェンス組織は、民間のシンクタンクや研究者と同じになってしまう。

行為は、一般的な情報の収集・分析活動には該当し得る。しかし、加えてこうした2つの要件を満たさないことから、本稿の依拠するインテリジェンスの概念には含まれないと解される。

4. 「政策決定の支援」機能の意義②：インテリジェンスはどのような責務を担うのか

本項では、インテリジェンスによる「政策決定の支援」の意義を、「政策決定過程において、インテリジェンス部門は、具体的にはどのような責務を担うのだろうか」という視点から概観する。

こうした点は必ずしも法令に明記されていることではない。学術上の理論的な考え方としては、インテリジェンス部門は、「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンス（情勢評価等）を政策部門に提供すること」に対してのみ責任を負うと考えられる。これに対して、意思決定者は、「意思決定とその結果に対して責任を負う」と考えられる（図3）。²⁶⁾

以下では、こうした見解の前提にある3つの論点：(a) インテリジェンスの責務は「100%の真実解明」か「リスクの可視化」か、(b) インテリジェンスの支援は意思決定を容易にするのか否か、(c) インテリジェンス部門は「政策決定とその結果」に対する責任を負うのか否か、について概観する。

(1) 「100%の真実解明」か「リスクの可視化」か

インテリジェンスの責務はあくまで「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンスを政策部門に提供すること」であって、「100%の真実解明」ではないと考えられる。なぜなら、いかに優れたインテリジェンス組織で

²⁶⁾ ただし、実際には、政治情勢等に鑑み、こうした理論上の見解とは異なる責任追及がなされる場合、例えば、インテリジェンス部門が理論上の責任範囲を超えた責任を問われる等の事例もあり得る。

図3：「意思決定者の責任」と「インテリジェンス部門の責任」

【意思決定者（狭義の政策決定者）の責任】

- ◎（インテリジェンス部門が下記の責任を果たしている限りにおいて）**政策判断とその結果に対して全ての責任を負う。**
 - ・「インテリジェンスの任務は『100%の真実解明』ではない」ことを理解する。

【インテリジェンス部門の責任】

- ◎「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンス（情勢評価等）を政策部門に提供すること」に対してのみ責任を負う。
 - ・「100%の真実解明」の責任を負う訳ではない。
 - ・（上記の責務を果たしている限り）政策決定とその結果に対する責任は負わない。
 - ・政策部門に提供したインテリジェンスが必ずしも全て政策決定に反映される訳ではないことを理解する。
 - ・上記の責務を果たしてない場合は「インテリジェンスの失敗」として責任を負う。

※ 実際の事例では、責任の所在が不明確であったり、理論とは別次元の事由で責任を問われる場合もあり得る。

出典：筆者作成。

あっても、担当する全ての事項に関して100%の真実解明を行うことは現実的には不可能である。²⁷⁾ 例えば、米国のインテリジェンス・コミュニティが作成する情勢評価の結論部分は、100%の断言をするのではなく、「高い（あるいは低い）レベルの確信を持って、今後〇〇が発生する可能性は高い（あるいは低い）と評価される」等の表現で示される場合が少なくない。²⁸⁾

インテリジェンス部門が担う責務はむしろ、「現時点において判明している事項は何で、判明していない事項は何か」を明らかにすることに重点があると考えられる。すなわち、その時点における不透明性や将来見通しの不確実性を

²⁷⁾ Lowenthal, 2022, p.7.

明らかにすることを通じて、カスタマーの意思決定に伴うリスクを可能な限り可視化することこそが、インテリジェンス部門の担う責務と考えられる。²⁹⁾

なお、インテリジェンス部門が「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンスを政策部門に提供すること」を怠ったと評価される場合もあり得る。こうした事例は、インテリジェンスの失敗 (intelligence failure) と言われる。例えば、真珠湾攻撃 (1941年) は、当時の米国におけるインテリジェンスの失敗と評価されている。ただし、実際の個別具体的な事例が、果たしてインテリジェンス部門が責任を問われるべきインテリジェンスの失敗に該当するのか否かの評価は容易ではない (4 (3) 参照)。

(2) インテリジェンスの支援は意思決定を容易にするのか

本稿では、インテリジェンスの最も重要な機能は「政策部門による政策決定を支援すること」としている。しかし、インテリジェンスによる「意思決定の支援」は、必ずしも「意思決定を容易にする」ことを意味するものではないと考えられる。すなわち、インテリジェンスのカスタマー (利用者) である大統領、総理大臣等の意思決定者 (狭義の政策決定者) としては、インテリジェンスの支援を得ることによって、自身の意思決定がより容易になるとは限らない。むしろ、優れたインテリジェンスの支援を得ることによって、意思決定はより

²⁸⁾ 前記の米国によるUBL掃討作戦 (2011年) においても、CIAが大統領等に報告した内容は「当該不審人物が実際にUBLである可能性は5分5分である」とされており、オバマ大統領もそれを客観的に見てやむを得ないと納得した上で意思決定に臨んでいた様子がうかがわれる。また、国家安全保障局次長等を歴任した兼原信己は、実際の国家安全保障の現場においては、その時点における情勢評価の確度が50-60%程度でしかない状況下で意思決定が行われなければならない場合は少なくない旨を指摘している (兼原, 2021, p.134)。

²⁹⁾ 米英等においては、インテリジェンスの成果物 (プロダクト) は「インテリジェンス評価 (intelligence estimate または intelligence assessment)」と呼ばれる場合が少なくない。この背景には、インテリジェンスの本質は収集や分析にとどまらずリスクの評価であるとの認識あると考えられる。

困難化する場合が有ると考えられる（いわゆる「インテリジェンスのパラドクス」現象）。

なぜならば、前記のとおり、インテリジェンスの具体的な責務は、（100%の真実解明ではなく）その時点における不透明性や将来見通しの不確実性を明らかにすることを通じて、カスタマーの意思決定に伴うリスクを可能な限り可視化することであると考えられる。すなわち、インテリジェンスによって、意思決定に伴うリスクがより詳細かつ客観的に把握・評価できるようになる結果、政策オプションの幅が広がる（意思決定の際に考慮に入れるべき要素が多くなる）ことがあり得る。場合によっては、意思決定者としては、心理的負担の高い不愉快・不都合な状況を直視することとなる可能性もある。³⁰⁾ こうした状況は、より適切な意思決定の確保のために客観的には好ましいことと考えられる。しかし同時に、意思決定者自身が直面する状況はより複雑化かつ困難化し、意思決定者に対してはより高度な決断力やストレス耐性等が求められることとなる。³¹⁾

このように、インテリジェンスは必ずしもカスタマーである意思決定者の決断を容易にするものではないと考えられる。それにもかかわらず、意思決定者が決断を行うに当たってインテリジェンスを参照することが期待されるのはなぜであろうか。それは、意思決定者が国民に対して果たす民主的アカウンタビリティ上の必要性によるものと考えられる。すなわち、民主主義国家においては、大統領、総理大臣等の意思決定者は、重要な安全保障上の意思決定に関して、国民に対する説明を求められる場合が少なくない。そうした際、インテリジェンスを踏まえた上の決断である旨の説明は、当該意思決定の正統性（legitimacy）を高め、国民からの納得をより得やすくする効果を持つと考え

³⁰⁾ 俗に言う「現実に向き合う辛さ」や「知らない方が気楽で幸せだ」等の問題。

³¹⁾ 政策部門、特に意思決定者が、自身にとって不愉快・不都合な情勢評価等に向き合うことを厭う姿勢を示した場合、そうした振る舞いは、インテリジェンス部門に対する圧力となり得、インテリジェンスの歪曲を惹起する可能性がある（2（2）参照）。

られる。逆に、例えば「直感や勘で決めた」等との説明では、当該意思決定に対する国民の納得を得るのは困難であると考えられる。

実際、米国においては、大統領が安全保障上の重要な意思決定に関する説明を行う際に、インテリジェンス評価を踏まえて意思決定の経緯を説明する例は少なくない。実際の例としては、前記のキューバミサイル危機（1962年10月）やUBL掃討作戦（2011年5月）の他、米軍のアフガニスタンからの撤退（2021年8月）等がある。かかる点に関連し、2024年12月5日、ヘインズ（Avril Haines）米国国家情報長官は、講演においてインテリジェンスの機能や重要性に関して説明した際、民主主義においては安全保障や外交問題に関する指導者の決断の背景や理由を国民がより良く理解できるようにすることが重要である旨を指摘した。³²⁾

一般に、インテリジェンス活動は、その秘密性等故に民主主義的な価値観に反するものと認識される場合が少なくない。しかし、このように、民主主義国家において最高指導者等が自身の意思決定に関して国民に対する適切なアカウンタビリティを果たす際に、インテリジェンスはこれを支援する機能を果たしていると考えられる。

（3）インテリジェンス部門は「政策決定とその結果」に対する責任を負うのか （イ）基本的な考え方

例えば、前記の米国によるUBL掃討作戦（2011年）が失敗に終わったと仮定した場合（例えば、急襲した場所にはUBLがいなかった、あるいは自軍に多数の犠牲者が出た等）、当該「作戦実行の意思決定」及び「その結果として

³²⁾ A Conversation With Director of National Intelligence Avril Haines. (December 5, 2024). *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/event/conversation-director-national-intelligence-avril-haines?utm_source=The+Cipher+Brief+Nightcap+Newsletter&utm_campaign=bf6ce2a5be-EMAIL_CAMPAIGN_2024_12_05_10_45&utm_medium=email&utm_term=0_bf6ce2a5be-122929102&mc_cid=bf6ce2a5be&mc_eid=3994d233a0.

の作戦の失敗」に対して責任を負うのは意思決定者（狭義の政策決定者）たる大統領と考えられる。他方、インテリジェンス部門は、「客観的に見て最善の情勢評価を政策側に提供する」との責務を果たしている限り（当該事例の場合は、「当該不審人物が実際にUBLである可能性は5分5分である」との情勢評価が客観的にみて当時の最善のインテリジェンスである限り）作戦実行の意思決定や作戦失敗の結果に対して責任を負うものではないと解される。

ただし、実際の個別具体的な事例が、「インテリジェンス部門が適切に責務を果たしていなかった事例」（インテリジェンスの失敗）に該当するのか、あるいは「インテリジェンス部門は適切に責務を果たしており、むしろ政策部門側の意思決定や政策立案問題があった事例」に該当するのかの評価は容易ではない。インテリジェンスの失敗であると一般的には認識されている事例の中にも、実際には「政策部門側の意思決定等に問題があった事例」に該当する可能性がある場合がある。³³⁾

なお、インテリジェンスが政策決定とその結果に対する責任を負わないことの裏返しとして、インテリジェンス部門も「自身が政策部門に提供したインテリジェンスが必ずしも全て政策決定に反映されるとは限らない」旨を理解し受け容れるべきと考えられる。

³³⁾ 2001年の911テロ事件の未然防止の失敗は、一般には米国のインテリジェンスの失敗と考えられている。これに対し、2021年9月15日、モレル（Michael Morell）元CIA副長官は、報道番組において、CIAは事前に一定の警告を政策部門に対して発していた旨を指摘した上で、政策部門側の対応にも問題があったと考えらえる旨を指摘した（Morell, M. (September 15, 2021). Michael Morell on 9/11, the CIA and Afghanistan, Part 1 - "Intelligence Matters." CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/michael-morell-911-cia-afghanistan-intelligence-matters/>）。

2023年10月のハマスによる攻撃をイスラエル側が未然防止に失敗したことにしても同様に、専らインテリジェンス組織（モサド）の責任と結論付けるのは適切ではないとの指摘が一部にみられる（Hanauer, L. (October 4, 2024). One Year Later, Lessons from Israel's October 7 Intelligence Failures. *The Cipher Brief*. https://www.thecipherbrief.com/column_article/one-year-later-lessons-from-israels-october-7-intelligence-failures）。

(ロ) インテリジェンス部門が結果責任を免れる理由

なぜ、インテリジェンス部門は政策決定とその結果に対する責任を免れ得るのだろうか。主な理由としては以下の2点が考えられる。

第1は、意思決定者の持つ情報ソースの多様性である。大統領、総理大臣等の意思決定者（狭義の政策決定者）は、意思決定に必要な情勢評価等を得るに当たり、常に政府内のインテリジェンス部門のみに依存しているとは限らない。併せて、政府外の有識者、他国の最高首脳等から異なった見解を得る場合もあり得る。例えば、東西冷戦期の米国のトルーマン（Harry S. Truman）政権下では、米国の対ソ連戦略決定過程においてCIAが提供したインテリジェンスの影響力は限定的であったとの指摘もある。³⁴⁾ すなわち、大統領を始めとする政策部門側からみると、CIAの提供したインテリジェンスは意思決定のための様々な材料の一部に過ぎず、部分的に採用されたに過ぎなかったとみられる。こうした状況に鑑みると、意思決定者の決断の基となった情勢評価等の全てに関して政府のインテリジェンス部門が責任を負うのは適切ではないと考えられる。

第2は、意思決定者自身の価値観や決定能力の役割がある。実際の国家安全保障上の意思決定においては、客観的な情勢評価等とあわせて、意思決定者の持つ価値観や決定能力（例えば、バイアスを排する能力や困難な決断を行う胆力等）も大きな役割を果たす。したがって、ある1つの情勢評価に対して常に唯一の「正しい」政策決定が存在するわけではない。言い換えると、同一の情勢評価に対しても、意思決定者の持つ価値観等の相違に応じて様々な異なる意思決定があり得る。例えば、「戦争に勝てる可能性は30%」という情勢評価に対し、「人命確保が最優先」との価値観に基づき「開戦見送り」と決断する意思決定者もいる一方で、「降伏する位なら全滅の方がまし」との価値観に基づき開戦を決断する意思決定者もいるとみられる。他方、「勝てる可能性70%」

³⁴⁾ 大野, 2012, pp.261-269.

という情勢評価に対し、「戦争勝利が最も国益にかなう」との価値観に基づき開戦を決断する意思決定者いる一方で、「人道上の見地から戦争は可能な限り避けるべき」との価値観に基づき（たとえ軍事的勝機があっても）開戦見送りを決断する意思決定者もいるとみられる。³⁵⁾ 加えて、考慮すべき価値、利害要素等が多い場合、決断はより複雑かつ困難な作業になる。こうした場合、意思決定者自身の決断力（各種のバイアスを排除する能力、厳しい決断を下す胆力等）も、最終的な決定に影響を与えると考えられる。

このように、実際の国家安全保障上の意思決定は、インテリジェンスや政策立案のみならず、大統領、総理大臣等意思決定者の持つ価値観や決定能力にも左右される。一般に、インテリジェンス部門は情勢評価等の提供にのみ関与し、価値観や決定能力の部分には関与しない。したがって、インテリジェンス部門は、「最善のインテリジェンスの提供」という責務の範囲を超えて、意思決定者の価値観等が関わる意思決定がもたらした結果に対する責任までも問われるのは適切ではないと考えられる。他方、意思決定者の価値観、決定能力、インテリジェンスの活用方法等が適切であったか否かの評価は、民主主義国家にお

³⁵⁾ 2023年7月17日、小野寺五典衆議院議員は、報道番組の中で、民間シンクタンクが実施した台湾有事に関するシミュレーションに参加した際の教訓等を述べた。その中で、一定の情勢評価の下においていわゆる事態対処法上の武力攻撃予測事態に認定するか否かの意思決定に関し、関係者間で様々な議論があった旨を述べた。具体的には、防衛大臣役等からは早期の認定が求められたのに対し、総理大臣役であった自分は、事態認定によって関係国の反応がエスカレートする可能性を考慮し、早期の認定に消極な意思決定を行った旨を述べた（深層NEWS：台湾有事 シミュレーションから見えた日本の課題（2023年7月17日）、BS日テレ）。

同様の課題に関し、中曽根康隆衆議院議員は、別の対談記事の中で「問題となるのは『武力攻撃予測事態』を認定するタイミングです。（中略）たとえば台湾海峡を挟んで武力衝突が起きているものの、まだ日本には直接の被害が及んでいないときには、どう判断するのか。わが国のインテリジェンス能力とともに、政治家の覚悟と決断が問われる場面です」と発言した（「政治は『有事』に決断を下せるか」（2024年6月19日）、キャノングローバル研究所 https://cigs.canon/article/20240619_8176.html）（下線とゴチックは筆者が付したものの）。

いては、最終的には主権者である国民の判断に委ねられる。

こうした考え方は、「政策部門とインテリジェンス部門の分離」、すなわち「情勢評価等を担当するインテリジェンス部門は政策立案や意思決定に関与するべきではない」との考え方と通底するものである。すなわち、インテリジェンス部門が政策決定に「関与しない」ということと、決定及びその結果に対して「責任を負わない」ことは表裏一体の関係にあると言える。また、インテリジェンス部門が政策に関与しないのは、インテリジェンスの客観性の維持のためである。したがって、インテリジェンス部門が「政策決定とその結果」に対して責任を負わないということと、「インテリジェンスの客観性の維持」に対して責任を負うということは、やはり表裏一体の関係にあると言い得る。

まとめ

(1) これまでの議論の要点

本稿においては、国家安全保障に関する意思決定におけるインテリジェンスの役割の整理を試みた。

第1に、インテリジェンスの定義には様々な異なった見解がある。インテリジェンスに関する議論に際しては、関係者間での定義の認識の確認が重要である。本稿においては、日米の実務や学説の動向を踏まえ、インテリジェンスの定義を「国の意思決定者が国家安全保障に関わる意思決定を行う際に、そうした意思決定を支援するために生産・提供される知識（情勢評価等）」及び「そうした知識（情勢評価等）が生産・提供される政府内の仕組み」と理解することとした。

第2に、こうした定義に基づいた場合、インテリジェンスの最も重要な機能は、「国家安全保障に関し、カスタマーである政策部門による政策決定を支援すること」と理解される。また、こうした理解の前提には、国家安全保障に関する政策決定の過程における「3者のアクター（意思決定者、インテリジェンス部門、政策立案部門）の連携」という考え方がある。

第3に、インテリジェンスの「政策決定の支援」機能を「インテリジェンスは誰に対して責任を負うか」という視点から考えると、(a) インテリジェンス部門はカスタマーである政策部門のリクワイアメントに基づいて機能すること、(b) インテリジェンス部門は当該カスタマーに対してアカウントビリティを負うこと、の2点を意味すると考えられる。

第4に、インテリジェンスの「政策決定の支援」機能を「政策決定過程において、インテリジェンス部門は、具体的にはどのような責務を担うのだろうか」という視点から考えると、インテリジェンス部門は「業務遂行の時点において、客観的に最善のインテリジェンス（情勢評価等）を政策部門に提供すること」に対してのみ責任を負うと考えられる。他方、インテリジェンス部門は、意思決定やそれに伴う結果に対する責任を負うものではない。それらは意思決定者の負うべき責任と考えられる。すなわち、インテリジェンスの責務は、「100%の真実解明」ではない。むしろ、その時点における不透明性や将来見通しの不確実性を明らかにすることを通じて、カスタマーの意思決定に伴うリスクを可能な限り可視化することこそが、インテリジェンスの担う責務と考えられる。

第5に、インテリジェンスの責務を「意思決定に伴うリスクの可視化」と理解する場合、インテリジェンスによる支援は、政策決定者の意思決定を困難化する場合も有り得ると考えられる（インテリジェンスのパラドクス）。それにもかかわらず、意思決定者が決断を行うに当たってインテリジェンスを参照することが期待されるのは、意思決定者が国民に対して果たす民主的アカウントビリティ上の必要性によるものと考えられる。すなわち、民主主義国家におけるインテリジェンスの重要な意義は、意思決定者が自身の意思決定に関して国民に対する適切なアカウントビリティを果たす際に、これを支援することと考えられる。

(2) インテリジェンスの利用者が認識すべき点

以上を踏まえ、インテリジェンスの利用者（カスタマー）たる意思決定者が

認識すべき重要な点としては次の諸点が考えられる。こうした点に関する認識が不十分な場合、インテリジェンスは適切に機能しない可能性がある。³⁶⁾

- ① インテリジェンスは、利用者（カスタマー）による意思決定を支援する「道具」の1つに過ぎない。
- ② インテリジェンスを道具として使いこなすためには、利用者自身が次のような諸点に関して適切な認識を持つことが必要である。^{37)、38)}
 - (a) 自分自身で主体的に意思決定を行う意思（決意から逃げない意思）。
 - (b) 自分が何に関して決定を行うのかに関する具体的かつ明確な認識。

³⁶⁾ これらは、あくまで本稿が依拠するインテリジェンスの定義に基づく場合の議論に過ぎない。

³⁷⁾ 2015年11月2日、パネッタ（Leon Panetta）元米国CIA長官及び米国防長官は、公開の講演において、安全保障上の危機におけるリーダーシップの在り方に関して次のように指摘した（Public Policy Institute of California. (November 4, 2015). *Leon Panetta on Leadership for a Changing World* [video]. YouTube. <https://youtu.be/UlE-i1Mxdws>）。

- ・ リーダーシップの本質は、決断に伴うリスクをとることである。
- ・ リーダーは、（困難な課題から目を背けるのではなく）課題を直視し、これを解決するべく困難な決断を行わなければならない。
- ・ 決断にはリスクが伴う。決断の結果が芳しくない場合、決断を行ったリーダーは相応のコストを支払わなければならない（例えば、選挙での敗北、ビジネス上の損失等）。
- ・ 「その意思決定が正しいか否か」は、一般市民の支持を得られるか否かによって決まる。それが民主主義である。

³⁸⁾ 換言すると、インテリジェンスを利用して「何かを知る」ことは、それに基づいて意思決定を行うこと及びその決定がもたらした結果に対する責任を負うことと表裏一体と考えられる。中西輝政は、第2次大戦時のチャーチル英首相の指導力の源泉の1つは当時の米英の緊密なインテリジェンス協力であったと指摘している（こうした関係は後のファイブ・アイズの結成につながる）。同時に、チャーチルは、トルーマン米大統領による原爆投下の決断にも関与していた（中西, 2024）。双方の出来事は必ずしも直接に結び付くものではないが、双方に通底する要素として米英間の緊密な信頼関係があったと考えられる。

他方で、意思決定をする意思や意思決定のもたらす結果に対する責任を負う意思が無いアクター（あるいはそのように相手側から認識されるアクター）は、高レベルのインテリジェンス協力からは疎外される場合も有り得る。

- (c) 意思決定に伴うリスクを適切に認識する意思。特に、自身にとって不愉快・不都合な情勢評価等にも向き合う覚悟。
- (d) 自分自身の意思決定の過程や根拠等に関して、ステークホルダーに対する説明の義務等を果たす意思。
- (e) 自分自身の意思決定がもたらした結果に対する責任を引き受ける覚悟（特に、意思決定がもたらした結果が好ましくない場合）。

上記の (a) あるいは (b) が欠如する場合、インテリジェンス部門に対する適切なリクワイアメント付与がなされない可能性がある。(c) が欠如する場合、インテリジェンスの歪曲が生じる可能性がある。(d) あるいは (e) が欠如する場合、意思決定に関する民主的アカウンタビリティが確保されない可能性がある。

- ③ インテリジェンスに対して100%の真実解明を期待することは適切ではない。期待すべきは、意思決定に伴うリスクの可視化である（上記 (c) に関連する）。

参考文献

- Davies, P. H. (2002). Ideas of intelligence: Divergent National Concept and Institutions. *Harvard International Review*, 24 (3), pp.62-66.
- Davies, P. H. (2004). Intelligence culture and intelligence failure in Britain and the United States. *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (3), pp.495-520.
- Lowenthal, M. M. (2022). *Intelligence: From Secrets to Policy* (9th ed.). CQ Press, an imprint of SAGE.
- Obama, B. (2020). *A Promised Land*. Penguin Books.
- Samuels, R. J. (2019). *Special Duty; A History of the Japanese Intelligence*

- Community*. Cornell University Press.
- Theohary, C. (2018). *Information Warfare: Issues for Congress*. Congressional Research Service. Retrieved on January 1, 2025, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45142>
- Theohary, C. (2024). *Defense Primer: Operations in the Information Environment*. Congressional Research Service. Retrieved on January 1, 2025, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10771>
- 大野直樹 (2012) 『冷戦下CIAのインテリジェンス』 ミネルヴァ書房.
- 金子将史 (2011) 「相応の“実力”を持てるのか—日本」、中西輝政・落合幸太郎 (編著) 『インテリジェンスなき国家は減ぶ』 (pp.299-344)、亜紀書房.
- 兼原信克 (2021) 『安全保障戦略』 日本経済新聞出版本部.
- 国家安全保障会議 (2022) 「国家安全保障戦略」『内閣ホームページ』 2025年1月1日アクセス <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html>>
- 小林良樹 (2021) 『なぜ、インテリジェンスは必要なのか』 慶應義塾大学出版会.
- 小谷賢 (2012) 『インテリジェンス：国家・組織は情報をいかに扱うべきか』 筑摩書房.
- 中西輝政 (2024) 「危機の宰相チャーチルの名言に学ぶ」『文藝春秋』 2024年12月号、pp.134-145.
- 山本清 (2013) 『アカウンタビリティを考える』 NTT出版.
- 高橋百合子 (2015) 「アカウンタビリティ研究の現状と課題」、高橋百合子 (編著) 『アカウンタビリティ改革の政治学』 (pp.17-54)、有斐閣.

ガバナンス研究 No.21

2025年3月31日発行

編集者・発行人 長畑 誠

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2397

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区三田3-11-36

Review of Governance Studies

Political Leadership and Senior Executive Services – the International Comparison between the UK, the Netherlands, Germany, France and Japan – TANAKA Hideaki	1
Democratic Slump and Recession SASAOKA Yuichi	105
Current Status of Deepfake Regulations for Elections in the United States YUASA Harumichi	127
The Role of Intelligence in National Security Decision-Making: A Reassessment of the Definition, Functions, and Responsibilities of Intelligence KOBAYASHI Yoshiki	143