

政治学概論 I 《2025》

#11 行政と政官関係 (2) : 政官関係

苅谷 千尋

Thursday, 5, Feb, 2026

I. 政官関係の制度と運用

政官関係の制度と運用

(1) 事例：政官関係のハレーション

1. 外務省 (vs 田中真紀子)
2. 安倍官邸 (vs 財務省近畿財務局 赤木俊夫)

(2) 公的制度

1. 内閣官房副長官 (事務担当)
 - 内閣の重要政策等に関する企画立案・総合調整

- 内閣と各省庁の連絡・調整役を務める

1. 次官連絡会議
 - 閣議前日に開かれ、各省庁からの提出予定案件を事前調整
 - 調整がつかない案件は閣議に上程されない
 - → 事実上、最終的な政府の意思決定機関

2. 内閣人事局 (2014年5月設立)

- 人事対象
 - 審議官級以上の幹部職600人
 - 政治任用

(3) 非公式制度

1. 自民党：事前審査制 (非公開)

内閣が国会に予算・法案等を提出するにあたり、閣議決定前に自民党が審査する手続きである。法的な根拠はもちろん自民党党則に明記されたものでもないが、自民党の了承がない限り閣議決定できない慣習が成立している（奥・河野 2015）

1. 立憲民主党ほか：野党合同ヒアリング (公開 via YouTube)
 - 政策について各省庁の担当者を呼び、野党メンバーが質疑
 - 主として、国会閉会中に行われる
 - 国会の参考人に呼ばれない職位もヒアリングの対象となる

(4) 事例2：官邸主導による審議会を通した調整

- 教育再生実行会議
 - 文部科学省を超えて、意見集約される
 - 大学入試制度改革
 - → 現場の負担感を無視した、思いつきやかつこよさ重視の提案
 - → 記述式答案については、ベネッセ、大学生に採点させる？

◦ → 撤回（振り回される高校生、教員）

2013年6月6日の朝です。新聞を見るなり、何だ、これはと思いました。横見出しでバーンと「センター試験廃止へ」。職員に聞いても、全然知らないと言うんです。

《日本経済新聞が同日、安倍政権の「教育再生実行会議」の検討内容を報じた。その4カ月後の同会議の提言を受け、文部科学相の諮問機関・中央教育審議会が14年末に答申を出し、センター試験の後継テストに記述式問題を導入し、英語民間試験を活用することを盛り込んだ。》

こんなの、どうやってやるのかと思っていました。中教審の答申を具体化するために文科省の有識者会議が始まったのが翌15年。私も委員に入りました。議論のなかで試験の目玉として前面に出てきたのが、英語民間試験と記述式でした。

マークシートだから1週間くらいで採点できるが、記述式だと短期間ではできない。採点のぶれをどれだけ減らせるか。自己採点ができない問題はどうするか。そんな議論をしているときに、どちらも中止する話が出てきた。

- 出典：朝日新聞「専門家軽んじ、実現性検証せず 英語民間試験・記述式見送り 大学入試センター・山本広基前理事長に聞く」

政官関係の制度と運用：教育再生実行会議

2021年1月に初回が行われる大学入学共通テストの記述式問題を巡り、大学入試センターの委託を受けて採点業務を行う事業者を選ぶ一般競争入札の開札が30日にあり、ベネッセグループ傘下でテスト採点を手がける学力評価研究機構（東京・新宿）が落札した。落札金額は約61億6千万円で、委託期間は24年3月末まで。

1万人程度必要になるとみられる採点者の質と量の確保も難題だ。センターは事業者側が試験などによって質の高い採点者を選び、事前研修をするよう求めている。教員免許の有無や大学生、大学院生といった属性を条件にはしない。高校側からは「学生アルバイトが採点者で大丈夫か」といった声も出ている。

- 出典：日本経済新聞「共通テスト記述式の採点、ベネッセグループが落札」

政官関係の制度と運用

延期された大学入学共通テストへの英語の民間試験の導入をめぐり、自民党の下村元文部科学大臣は、事業者と「蜜月関係にある」などと週刊誌で報じられたのに対し、「全くない」と否定し、導入決定の経緯に問題はないと強調しました。

下村氏は、高知市で記者団に対し「そのようなことは全くない。『業者のための入学試験』というのは、ためにする議論だ」と否定しました。

そして、「党で議論し、文部科学省でも審議会などで議論を積み重ねる中で決まったことだ。6年間勉強しても、まともに英語を話すこともできないのは、いかがなものか」ということで、『読む、書く、話す、聞く』の4技能すべてをマスターできる英語教育が必要だとなつた」と述べ、導入が決まった経緯に問題ないと強調しました。

- 出典：NHK政治マガジン「下村元文科相“事業者と蜜月関係”報道を否定」

II. 行政学者の政官関係分析：二つの正当性

(1) 二つの正当性

- 政治家と官僚（行政官）

1. 政治家：代表性

- 方向性の明示

1. 官僚（行政官）：専門性

- 政治家によって明示された方向性に即した諸ルール作り

官僚制 民主主義の敵なのか友なのか

もっとも、政官の力関係の変化という説明はあまりに難である。マックス・ウェーバーは、政治家が決定し、責任を負うという「政治主導」を強く主張したが、同時に合理的な行政の理念型を描いて、政治に籠（たが）をはめてもいる。「即物的非人格性」が、彼の『官僚制』のキーワードである。行政の量の増大と質の複雑化のなかで、パーソナルな事情や恣意（しい）性を排して、客観的かつ公正に事務処理することが必要になる。ウェーバーは文書主義についても論じている。「言った」「言わない」という不毛な争いを避けるためには、文書の作成と共有が欠かせない（野口 2018）。

有力な政治家がパーソナルな事情で形式的な基準をないがしろにすれば、平等に基づくデモクラシーの基盤が掘り崩される。佐川宣寿・前国税庁長官の証人喚問を前にして、官邸前で「官僚がんばれ」との掛け声が飛んだ。ここで求められたのはかつての官僚優位の復活ではないだろう。デモクラシーの条件である中立・公正な行政に対して「がんばれ」と言われたのである。そしてこの一線を守ることは、官僚の「名誉」の問題である。彼らが一生懸命に働くのは人事のため（だけ）ではなく、中立・公正な行政に「使命」を感じているからではないのか（野口 2018）。

もちろん、「中立・公正」は政治学的に最も注意が必要な用語の一つである。この言葉を隠れみのにして、責任逃れと利権保持がなされてきた（丸山眞男「軍国支配者の精神形態」『超国家主義の論理と心理 他八篇』岩波文庫・1490円）。そして、個人を滅して肅々と仕事をすることは、政治決定にはらまれる「非合理」を隠蔽（いんぺい）し、ナチによる「行政的大量虐殺」にも結びついた（ハンナ・アーレント『エルサレムのアイヒマン』みすず書房・4752円）（野口 2018）。

さらに、透明な自由競争を掲げる新自由主義は、公募、審査、自己点検・評価の書類書き（ペーパーワーク）で私たちを追いかけていている。「小さな政府」どころか、かえって官僚制のルールの強化になってはいないか。『官僚制のユートピア』で文化人類学者デヴィッド・グレーバーはこう問いかける。バルザックの風刺は昔話ではない（野口 2018）。

官僚制はデモクラシーの敵でもあり、友でもある。いつ涙を流しても抵抗すべきなのか、いつ「がんばれ」と言うべきか。問われているのは「私たち」の眼力であり、振る舞いである（野口 2018）。

（2）政官関係の3つの規範

1. 統制の規範
 - Cf. 面従腹背
2. 分離の規範
 - 行政官（官僚）の政治的中立性の担保
 - 侵害例：政治家による、個別具体的な政策への介入（個所付け）
3. 協働の規範
 - 現在：官高政低から政高党低へ

故香川俊介前財務次官が論じた「政治家と官僚」

「政治家と官僚 日英比較研究」。こんな表題の知る人ぞ知る論文がある。8月に世を去った前財務事務次官の香川俊介（享年58）が1997年に著した。当時の出向先だった英王立国際問題研究所（チャタムハウス）のレーターへッドに、手書きで124枚。政と官にもっと「競争」を導入し、統治システムの質を高めよ、と説く提言の核心部分は、今も重い問いかけとして迫る。

「政治家は選挙を控え、利益誘導的な甘い決断しかできないから、官僚こそがしっかりと長期的に国の将来を見据え、厳しい政策決定をしなければならない、という考え方がある。これは従来の日本における一般的な考え方であったが、誤りである。政治家が長期的に国の将来まで考えた政策決定をして、なお選挙に勝てるような仕組みにしなければならない」

予算編成を切り回す「最強官庁」の本流を歩んでいた官僚なのに、論文の基調を成すのは意外にもこんな「政治主導」論だ。「国民に対し、責任を負えるのは、選挙という民主的手続きを経た政治家のみであり、政治家が政策決定できる仕組みにする必要がある」「政治家が信頼できないのであれば、信頼できる人が政治家になるような仕組みにする」と繰り返し説いた。

香川は「最も大きな弊害は、責任の所在がはっきりしないこと」だと指摘した。英国では与党幹部もみな閣僚として内閣に入る。政策決定は内閣に一元化し、与党の事前審査制はない。香川は政策を「内閣に実力者をそろえ、内閣で決めるようにすべきであり、また、政党への説明が必要であれば、それは責任を問える政治家である閣僚がすべきである」と「政治主導」とは「内閣主導」だと喝破した。

内閣と与党の二重構造では、与党議員が検討中の政策の説明を求めて官僚を呼びつけ、逆に官僚も自らに有利に事を運ぼうとして与党実力者への根回しに走るのが当たり前。香川は「官僚の政治的中立性を侵す可能性が高まる」と認める。そこで「英國議院内閣制の最大の知恵」だとして、「他の提言に先駆けてまず1つ実施するならこれ」と強調した第3の提言が「政治家と官僚の接触禁止」である。

- 出典：清水真人（編集委員）「故香川俊介前財務次官が論じた「政治家と官僚」」

(3) 政官関係に着目した行政官（官僚）の類型

気質による分類

1. 国土型官僚

- 国家は官僚が背負っているという強い意識をもつ
 - 長所：責任感
 - 短所：独善的
-
- 代表的研究：辻清明『日本官僚制の研究』（1961年）
 - 戦前と戦後の官僚機構の継続性を強調
 - 民主的な官僚への転換の必要性を説く

1. 調整型官僚

- 社会集団が表出する諸利益・諸意見を調整することを自らの役割と考える
- 代表的研究：村松岐夫『戦後日本の官僚制』（1981年）
 - 辻官僚論へのアンチ・テーゼ：国家意識では説明できない
 - 行政官への意識調査（サーベイ調査）を実施

背景：

- 日本国憲法における国会の明確な位置づけ
 - 自民党長期政権
 - 利益団体の活発化
 - 長所：柔軟性；短所：無原則、公私混同
 - 癒着などの不祥事の温床

1. 吏員（りいん）型官僚

- 官僚の自律性を守るために、必要最低限の仕事のみを自らの役割と考える
- 政治家が諸利益の調整者であり、決定者である
- 官僚は政治家の決定に従う
- 長所：適確な業務の遂行
- 短所：杓子定規
- 調整や決定に伴う責任を回避したい

- → 公益を問うことにも消極的

III. 安倍政権以降の政官関係

1. 組織的類型：官房型官僚と原局型官僚

1. 原局型官僚

- 本省内での勤務に終始、本省への忠誠心をもつ

1. 官房型官僚

- 本省を離れ、官房への出向を繰り返す、省庁の枠を超えた発想を持つ
- → 「官邸官僚」へ
- 例1：和泉洋人補佐官
 - 「加計学園」の獣医学部新設問題
- 例2：佐伯耕三秘書官
 - アベノマスク発案

2. 安倍・菅政権の特徴

- 官房型官僚の優位=官邸官僚
- 官邸官僚が担当大臣を越えて、各省庁に指示を出す
 - 担当大臣が「聞いていない」ことが多々あり
- 官房型官僚の背景：人事による支配
 - 内閣人事局：「恣意的な」幹部人事
 - 警察庁出身の官房副長官（事務担当）

菅氏と闘った元官僚の激白「抵抗したら干される恐怖」

安倍政権で何度も耳にした霞が関の「忖度（そんたく）」。森友・加計学園問題や検事長定年延長などで官僚の関与が問われたなかで「忖度しなかつた」と言われる人がいる。元総務官僚の平嶋彰英さん。菅義偉官房長官肝いりのふるさと納税に異を唱え、左遷されたとされる。ポスト安倍で「政と官」の関係は変わらぬのかを聞いた。

「7年8カ月の長期政権となったのは、直前の民主党政権が中長期的な政策課題について枠組みを作っていた点が大きかったと言えます。安倍政権は、民主党政権に支えられた側面があるのです」

——平嶋さんは総務省の自治税務局長だった6年前、ふるさと納税を巡り菅官房長官に異を唱え、左遷されたと言われています。

「ふるさと納税は総務相を務めた菅さんの肝いりで、08年に創設されました。その後の14年、官房長官となった菅さんから、自治体に寄付する上限額の倍増などを指示されました。ただ、自治体から寄付者への返礼品が高額化し、競争が過熱する懸念があった。私は総務省通知と法律で一定の歯止めをかける提案をしましたが、菅さんは『通知のみでいい』とおっしゃいました」

——その8カ月後に、自治大学校長に異例の転出となりました。

「こうした『異例人事』は私だけではありません。だから、いまの霞が関はすっかり萎縮しています。官邸が進めようとする政策の問題点を指摘すれば、『官邸からにらまれる』『人事で飛ばされる』と多くの役人は恐怖を感じている。どの省庁も、政策の問題点や課題を官邸に上げようとしなくなっています」

——官邸人事で「政と官」の関係が変わった、と。

「役人が恐れるのは、人事の影響を受けるのは自分だけではないと思うからです。直属の上司、その上の上司、部下、ひいてはトップの事務次官、大臣らの人事にも響く、と感じて

います。私もふるさと納税の時、総務省のある先輩から『君だけの問題じゃ済まなくなるからな』と言われました」

- ・出典：朝日新聞「菅氏と鬭った元官僚の激白「抵抗したら干される恐怖」

3. 強過ぎる官邸の暴走にどう対処すべきか

1. 金井利之（行政学者）：中立性の工夫

1. 本省キャリア官僚とノンキャリア官僚の役割分担

- ・個別案件にキャリアはタッチせず、ノンキャリアに（政治家の圧力（容喙・ようかい）を回避）

1. 法令・内規の遵守

2. 牧原出（行政学者）：独立機関の設置

リーディングアサインメント

1. 強い独立機関への期待

- ・例：会計検査院（憲法に独立の根拠あり）
 - アベノマスクの輸送料、保管料を指摘（批判）

1. 内政の司令塔の設立提案

- ・「内政」系（=現場の負担感をよく知る）の出身者の活用
 - 古川貞二郎（元官房副長官（事務担当））
 - 政と官の役割分担の確認

V. 次回の授業と宿題

- ・次回：民主主義と全体主義(1)

- 2026年2月2日（10:25-）
 - 対面授業（教室○○）

- ・宿題：

1. 授業の感想：

- 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分

2. リーディング・アサインメント：

- 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分

References

- (2015) 『自民党政治の源流』 奥健太郎. and 河野康子, eds., 吉田書店.
- 牧原出 (2022) 「フォーカス政治 | いびつな政策形成から今こそ脱却を」. 『週刊東洋経済』, No.7065, pp.24–25. Available at: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1520011461934720896>.
- 野口雅弘 (2018) 「（ひもとく）官僚制：民主主義の敵なのか友なのか」. 『朝日新聞』, No.5月12日. Available at: <https://book.asahi.com/article/11594574>.