

フランスの行政府における大臣キャビネ

濱 野 雄 太

- ① フランスの大臣は、省内に置かれ多数の政治任用スタッフで構成される「大臣キャビネ」と呼ばれる組織により補佐されている。大臣キャビネには大臣一人あたり約10～20名の公式構成員に加え、非公式構成員も存在する。さらに大臣キャビネの事務補佐を担当する職員が平均で約100名置かれ、充実した体制となっている。
- ② フランスの中央省庁の編成は大統領や首相が制定するデクレ（我が国の政令にほぼ相当）や大臣が制定するアレテ（我が国の省令にほぼ相当）により行われる。しかし大臣キャビネは数百年前から発展してきた慣習的な制度であり、複数の法律やデクレで大臣キャビネに関する規定が設けられているものの、大臣の裁量で決定できる余地を大きく残しており柔軟な運用が可能である一方で、必ずしも透明性が高いとはいえない点が特徴である。
- ③ 大臣キャビネの役割は、大臣の参謀的機能、省運営の監督、省庁間の調停、大臣の活動管理、議会や議員への対応、メディアへの対応、関連団体への対応である。これらの役割を担う構成員は公務員と非公務員の混成チームである。構成員の主な給与はその出自により省の予算から支給される場合と大臣キャビネの予算から支給される場合に分かれ、加算される手当はキャビネの予算から支給される。また、大臣キャビネ構成員は資産状況や利害の届出を義務付けることが法定されている。
- ④ 各省の大臣以外に大統領と首相の下にもキャビネが置かれ、大統領府、首相府内の他の組織や各省の大臣キャビネと連携し、行政府の政策決定において重要な役割を果たしている。
- ⑤ 大臣キャビネを巡る論点として、インターフェイス機能の功罪、強大な影響力、政治的優先度の重視などに関係する、事務部局との関係のあり方や、構成員数の制限などの統制の問題が挙げられる。
- ⑥ 大臣キャビネ制度の日本への導入について、積極的な立場からは、日本とフランスの強力な官僚機構には類似点があるとし、官僚優位国家における政治主導の実現のためには大臣キャビネの導入が効果的であるという意見がある。一方で、慎重な立場からは、フランスの高級公務員の特別な優遇措置を指摘し、現在の日本の国民世論に許容されるとは思えないという意見がある。

フランスの行政府における大臣キャビネ

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 濱野 雄太

目 次

- はじめに
- I フランス行政府の概要
 - 1 政治体制
 - 2 行政府の構造
 - 3 中央省庁の構造
- II 大臣キャビネ制度
 - 1 歴史
 - 2 機能
 - 3 構成員
 - 4 キャビネ事務局
 - 5 構成員数
 - 6 給与・手当
 - 7 資産状況・利害の届出
- III 大統領キャビネと首相キャビネ
 - 1 大統領キャビネの概要
 - 2 首相キャビネの概要
- IV 論点
 - 1 インターフェイス機能の功罪
 - 2 強大な影響力
 - 3 政治的優先度の重視
 - 4 構成員数の制限
- おわりに

はじめに

フランスの大臣は、省内に置かれ多数の政治任用スタッフで構成される「大臣キャビネ (Cabinets ministériels)⁽¹⁾」と呼ばれる組織により補佐されている。大臣キャビネの公式の構成員数は省の長である省大臣一人あたり約 10～20 名であり、これに非公式の構成員も加わる。さらにこの大臣キャビネの活動を補佐するため、秘書業務、郵便の処理、経理、車の運転、警護等の事務補佐を担当する職員が 1 つの省あたり平均で約 100 名存在する。行政府において大統領や首相が強力な補佐体制を持つ国は少なくないが、大臣の補佐体制がこのように充実している例は諸外国を見ても珍しい。

我が国では大臣補佐体制の強化策として、これまでにフランスの大臣キャビネを意識した試みがなされたことがあった⁽²⁾。また、麻生太郎内閣における国家公務員制度改革推進本部顧問会議ワーキング・グループにおいても、「国家公務員制度改革基本法」(平成 20 年法律第 68 号)において設置が定められた、首相を補佐する国家戦略スタッフ、各府省において大臣を補佐する政務スタッフの詳細を検討する際に、諸外国

における政治任用制度の 1 つにフランスの大臣キャビネが含まれる⁽³⁾など、一部で注目されてきたところである。

本稿は、我が国における大臣補佐体制を巡る議論の参考に資するため、フランスの大臣キャビネを紹介するものである。まず各キャビネが置かれるフランス行政府の構造を概観し、次に大臣キャビネの制度の概要、大統領、首相の下にそれぞれ置かれるキャビネの概要を確認した上で、最後に大臣キャビネに関する論点を紹介する。

I フランス行政府の概要

1 政治体制

フランスには直接選挙で選出される大統領と、議会に責任を負う政府が存在している。このような政治体制は半大統領制といわれることが多い。半大統領制の定義も様々であるが、フランスの政治学者モーリス・デュベルジェ (Maurice Duverger) によれば、ある政治体制が半大統領制と呼ばれるには憲法上 3 つの要素が存在し、それは①普通選挙 (universal suffrage) により選出される大統領が存在すること、②当該大統領が相当程度強大な権限を有す

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014 年 1 月 24 日である。

(1) 「大臣官房」と訳されることも多いが、日本の省における大臣官房とはその位置づけや機能が異なると思われるため、本稿では「大臣キャビネ」と訳すこととする。フランスの行政府における大臣キャビネ (官房) に関する邦語文献として、永井良和「大臣官房の機能と高級官僚の行動」『海外事情』26(1), 1978.11, pp.17-22; 永井良和「フランスにおける大臣官房の意義」『拓殖大学論集』129-130, 1980.10, pp.23-39; 八幡和郎「仏国の三権と官僚制度」『議会政治研究』31, 1994.8, pp.10-16; 岩田伸子「キャビネの歴史と功罪」『公務研究』2(2), 2000.3, pp.150-171; 増田正「フランス大臣官房制度の日本に対する適用可能性について」『地域政策研究』4(2), 2001.12, pp.15-25; 『平成 15 年度 年次報告書』人事院, 2004, pp.39-54; 西尾勝「フランスにおける政治任用」『平成 16 年度 年次報告書』人事院, 2005, pp.74-84; 村松岐夫編著『公務員制度改革』学陽書房, 2008, pp.238-244 など参照されたい。また、地方公共団体において首長を補佐するキャビネについては、玉井亮子「フランスにおける地方公務員 上級幹部職と官房職」『法と政治』62(2), 2011.7, pp.1-43 が詳しい。

(2) 政権交代以前の自民党政権下でフランスの大臣キャビネを意識した試みとして、舛添要一『日本新生計画』講談社, 2010, pp.72-89 を参照。厚生労働省内外の公務員を参加させて大臣直属の組織を省内に設置していたという。また、この試みを参考に民主党政権下で行われた大臣補佐体制強化の事例として、馬淵澄夫「民主党に必要なのは冷徹な状況分析と判断です」『世界』841 号, 別冊, 2013.3, pp.45-47 を参照。舛添氏の例を参考に、国土交通省内に、大臣を室長とする政策審議室を設置し、シンクタンク機能を担わせたとしている。

(3) 国家公務員制度改革推進本部顧問会議ワーキング・グループのウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/working/index.html>> 参照。

ること、③ただし大統領に対し、行政上・統治上の権限を有し、議会が反対の意向を示さない限りにおいて在任しうる首相及び大臣が存在することであるとされる⁽⁴⁾。半大統領制は議院内閣制と大統領制の要素を取り入れた混合型の1つとして説明されることが多い⁽⁵⁾。デュベルジェの定義を基にしたマシュー・シュガート (Matthew Shugart) の分類では、フランス以外に半大統領制に含まれる国として、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、ウクライナ、セネガル、マリ、モザンビーク等が挙げられている⁽⁶⁾。

議会は国民議会 (Assemblée nationale、以下「下院」とする。) と元老院 (Sénat、以下「上院」とする。) の二院により構成される⁽⁷⁾。下院議員は小選挙区2回投票制による直接選挙で選出され、上院議員は概ね各県を単位とし、県選出の下院議員、県議会議員、州議会議員、県内の市町村議会が選出する代表で構成される選挙人団によって、間接選挙で選出される。行政府と議会の関係については、首相及び大臣で構成される政府は議会に対し責任を負い、下院は政府に対する不信任決議権を持ち、大統領は下院解散権を持つという構図になっている。

2 行政府の構造

(1) 大統領と政府

フランスでは立法・行政・司法の三権のうち、

行政権 (Pouvoir exécutif) は大統領と政府が分有していると解されている⁽⁸⁾。政府は首相によって率いられ、大臣で構成される合議体である⁽⁹⁾。首相は大統領により任命され、首相を除く政府構成員は首相の提案に基づき大統領により任免される (憲法第8条)。手続き上、首相及びその他の政府構成員の任命は大統領が発するデクレ (Décret、我が国の政令にほぼ相当する。) により行われる。

例えば、2012年の大統領選で当選した社会党出身のフランソワ・オランド (François Hollande) 大統領は、5月15日の就任当日、首相の任命を定める2012年5月15日のデクレ (Décret du 15 mai 2012 portant nomination du Premier ministre) を発し、社会党の下院議員であったジャンマルク・エロー (Jean-Marc Ayrault) 氏を首相に任命した。そして翌日、大統領は首相の提案に基づき、首相により副署された、政府の構成に関する2012年5月16日のデクレ (Décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement) を発し、その他の政府構成員である省大臣 (Ministre) や担当大臣 (Ministre délégué) を任命し、それぞれの名称を定めた。

大統領を議会ではなく国民の投票により直接選出するという制度を採っているため、大統領の出身党派が下院で多数を占める党派と異なり、下院多数派が大統領を支持しないという状況も起こり得る。直近では1997～2002年の間

(4) Maurice Duverger, "A new political system model: semi-presidential government," *European Journal of Political Research*, 8 (2), 1980.6, p.166.

(5) 例えば、Matthew Sørberg Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, 3 (3), 2005.12, pp.326-327.

(6) Matthew Sørberg Shugart, "Comparative Executive-Legislative Relations," R.A.W. Rhodes et al (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp.351-352. 地理的な観点では、半大統領制の国は西欧のポスト共産主義国や、アフリカにおけるフランス、ポルトガルの旧植民地国において見られるという (*ibid.*, p.350.)。

(7) フランスを含む、アメリカ、イギリス、ドイツの議会制度については、古賀豪ほか『主要国の議会制度』(調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1> を参照。

(8) 下院ウェブサイト「権力分立の原則」<<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/institutions.asp>>

(9) Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Paris: Montchrestien-Lextenso éd., 2010, p.605.

に、右派の RPR (Rassemblement Pour la République、共和国連合) (現在の UMP (Union pour un Mouvement Populaire、国民運動連合) の前身) 出身のジャック・シラク (Jacques Chirac) 大統領と、下院で多数派を占める左派の社会党リオネル・ジョスパン (Lionel Jospin) 首相率いる政府が行政府内に共存した。このような状況はコアビタシオン (Cohabitation) と呼ばれている。

政府構成員と上下両院議員との兼職は禁止されており (憲法第 23 条)、上院議員又は下院議員が政府構成員に任命された場合は、議員の職を辞さなければならない。当該議席はあらかじめ指定された代理議員 (Suppléant) が継承し、政府構成員は退任後に議員として復帰することができる。憲法において政府構成員と地方公共団体等の行政運営を担う執行職⁽¹⁰⁾との兼職が禁止されているわけではないが、オランダ政権では政権発足直後に制定した政府構成員職務倫理憲章 (Charte de déontologie des membres du Gouvernement) により、政府構成員の職務への専念を目的とし、政府構成員に地方公共団体等の執行職⁽¹¹⁾の放棄を求めている。ただし、地方議会等議員⁽¹²⁾との兼職は禁止されていない。

(2) 大臣の種類

首相を除く政府構成員、いわゆる大臣たちの階層、種類に関する憲法上の明文規定は存在せず、前述の、政府構成員を任命する政府の構成

に関するデクレにより決定される⁽¹³⁾。いわゆる大臣たちは、その階層順に①国務大臣、②省大臣、③担当大臣、④政務長官 (Secrétaire d'État) に区分される。

国務大臣は省大臣の中でも格上であるということを示すために与えられる称号で、1つの内閣に複数存在する場合もある。国務大臣の称号を与えられる者は、一般的に与党の党首か派閥の長であるという⁽¹⁴⁾。省大臣は、省を所管する大臣である。担当大臣は首相や省大臣の下に置かれ、首相や省大臣から委任された職務を行い、デクレに単独で副署することもある⁽¹⁵⁾。担当大臣は特定の政権下では閣議 (Conseil des Ministres、「大臣会議」とも訳される。) に出席しないこともあったが、1986年以降は閣議に出席することが常態になっているという⁽¹⁶⁾。政務長官は担当大臣と同様に首相や省大臣の下に置かれ、首相や省大臣から委任された職務を行う場合と、外局の長に就く場合がある。前者の場合、政務長官はデクレに単独で副署することはできず、省大臣の署名を伴わなければならないとされる⁽¹⁷⁾。政務長官は所掌に係る案件がある場合には閣議に出席する⁽¹⁸⁾。担当大臣と、首相や省大臣の下に置かれる政務長官は、その職務を行うにあたり、省内の一又は複数の部署を担当する。

これらの大臣がすべて置かれるとはかぎらず、国務大臣、担当大臣、政務長官は時の政権

(10) 市町村長 (Maire)・助役 (Adjoints)、県議会議長 (Président du conseil général)・副議長、州議会議長 (Président du conseil régional)・副議長、市町村間協力公施設法人 (Établissement Public de Coopération Intercommunale) の議会議長・副議長等を指す。

(11) 政府構成員職務倫理憲章の背景、内容、評価については、拙稿 (濱野雄太「フランスのオランダ政権における政府構成員職務倫理憲章」『外国の立法』No.256, 2013.6, pp.26-38. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8220777_po_02560003.pdf?contentNo=1>) を参照。

(12) 市町村議会議員、県議会議員、州議会議員、市町村間協力公施設法人の議会議員等を指す。

(13) Gicquel et Gicquel, *op.cit.*(9), p.608.

(14) Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, 8e éd., Paris: Dalloz, 2009, p.244.

(15) Gicquel et Gicquel, *op.cit.*(9), p.609.

(16) *Code Constitutionnel et des Droits fondamentaux, Commenté*, 1re éd., Paris: Dalloz, 2012, pp.392-393.

(17) Gicquel et Gicquel, *op.cit.*(9), p.609.

(18) *ibid.*

によって置かれないこともある。現在のオランダ政権では国務大臣、政務長官は置かれず、大臣 37 名は省大臣 20 名と担当大臣 17 名で構成されている。キャビネは大統領と首相を含む政府構成員の下に置かれるので、オランダ政権では大統領キャビネ、首相キャビネを含め、39 のキャビネが存在している。

3 中央省庁の構造

(1) 省の編成

フランスには、政府の組織や省庁の一覧を恒久的に定めた憲法上・組織法律上の規定は存在しないとされる⁽¹⁹⁾。中央省庁の数も憲法や法律で定められておらず、政府構成員を任命する大統領のデクレ次第であり、政治的な理由や政府の優先度に従って変動する⁽²⁰⁾。中央省庁及び後述の大統領府、首相府を含む行政政府の組織を簡略に示すと次頁の図のようになる。

中央省庁の編成⁽²¹⁾に関する手続きは次のとおりである。まず、前述の政府の構成に関するデクレにより各省大臣を任命するとともに各省大臣の名称も決定され、当該名称が各省の名称となる。次に、各省大臣の任務は国務院 (Conseil d'État) の議を経て、閣議を経たデクレにより決定されることとされており (大臣の任務に関する 1959 年 1 月 22 日のデクレ第 59-178 号 (Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des

ministres) 第 1 条)、当該デクレは大統領により発せられる⁽²²⁾。省庁の改廃が行われることは珍しくないが各部局の改廃に直結するものではなく、各部局は各省大臣の任務に従い、どの省の所属になるかが決まることとなる⁽²³⁾。

省における各部局の編成については次のとおりである。各省は概ね局 (Direction) 又は総局 (Direction générale)、室 (Service) で構成され、それらの下に部 (Sous-direction) や課 (Bureau) が置かれる。総局は基本的に複数の局で構成されるが、例外的に特に重要な 1 つの局が総局となることもある⁽²⁴⁾。室は基本的に大臣に直属するが、局と部の中間的な位置づけとされ、局の下に室が置かれ、室の下に部が置かれることもある。

局又は総局、室の編成は、デクレで定めるとされる (中央省庁の編成に関する 1987 年 6 月 15 日のデクレ第 87-389 号 (2008 年 3 月 3 日改正)

(Décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale) 第 2 条)。当該デクレは国務院の議を経て⁽²⁵⁾、関係大臣により副署された上で首相により発せられ、局又は総局、室の名称、所掌事務等が決定される⁽²⁶⁾。部の編成は、関係する大臣がアレテ (Arrêté、我が国の省令に近似する) により定めることとされ (1987 年デクレ第 3 条)、このアレテは首相との共同の署名で発せられる⁽²⁷⁾。

(19) Olivier Gohin et Jean-Gabriel Sorbara, *Institutions administratives*, 6e éd., Paris: L.G.D.J Lextenso éditions, 2012, p.174.

(20) Manuel Delamarre, *L'administration et les institutions administratives*, 2e éd., Paris: la Documentation française, 2013, p.39.

(21) 中央省庁の編成について、フランスだけでなく日本、アメリカ、イギリス、ドイツも含め考察した文献として、吉本紀「国の行政組織編成権の分配」『レファレンス』730号, 2011.11, pp.7-29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3194044_po_073001.pdf?contentNo=1>; 大迫丈志「中央省庁再編の制度と運用」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』795号, 2013.8.1, pp.1-12. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8243529_po_0795.pdf?contentNo=1> を参照。

(22) Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.137.

(23) Pierre Gévert, *Le Président de la République et les institutions françaises*, Paris: Etudiant, 2007, p.40.

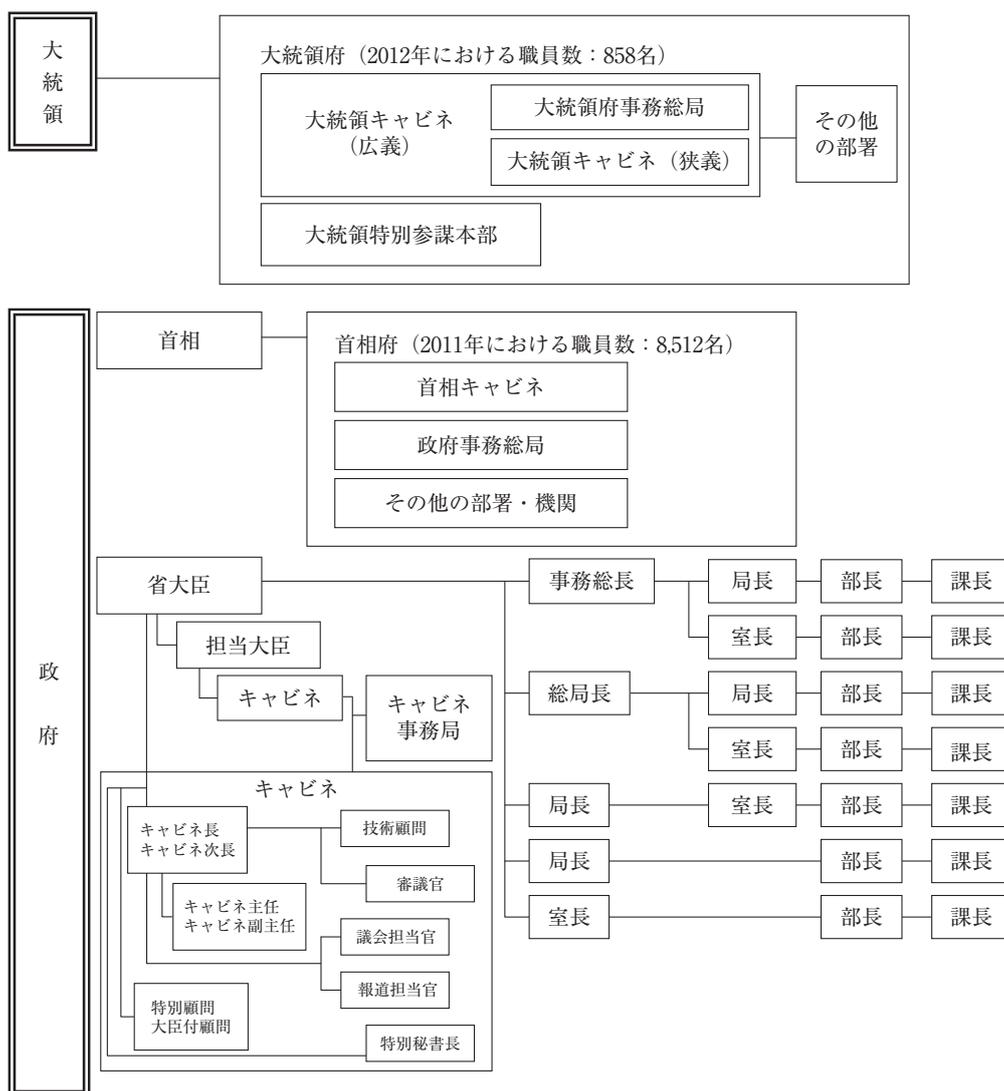
(24) Georges Dupuis et al., *Droit administratif*, 12e éd., Paris: Sirey: Dalloz, 2010, p.206.

(25) Martine Lombard et Gilles Dumont, *Droit administratif*, 8e éd., Paris: Dalloz, 2009, p.131.

(26) Delamarre, *op.cit.*(20), p.38; Jean-Michel Eymeri-Douzans, “Les cabinets ministériels,” *Regards sur l'Actualité*, 339, 2008.3, p.66.

(27) Lombard et Dumont, *op.cit.*(25), p.131.

図 行政府の組織概略



(注) 省大臣以下の組織はあくまでも例示であり、すべての省に共通する構造とはかぎらない。また、事務総長、総局長、局長等以下の構造は簡略化してある。
 (出典) Olivier Gohin et Jean-Gabriel Sorbara, *Institutions administratives*, 6 e éd., Paris: L.G.D.J Lex tenso éditions, 2012, p.199 の図; Olivier Schrameck, *Les cabinets ministériels*, Paris: Dalloz, 1995, p.25 の図; 各省の組織図等を基に筆者作成。大統領府、首相府の職員数は非正規職員も含む (*Budget général dotations annexe au Projet de loi de finances pour 2014: Pouvoirs publics*, p.14. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/PAP_2014_BG_Pouvoirs_publics.pdf>; *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques de ressources humaines Faits et chiffres édition 2013*, Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, pp.352 - 353. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2012-2013/RA_DGAFP_2013.pdf>).

課の編成は、関係する大臣が発するアレテにより決定される⁽²⁸⁾。

このように、フランスの各省には省内を監督する役職や省内の調整を担当する部署が基本的に存在しておらず、大臣キャビネがその機能の一部、特に省内の政策の監督・調整機能を担っ

ているという面があり、この点、事務次官や大臣官房が存在する我が国の省庁とは異なる構造となっている。近年、一部の大規模な省では事務総局 (Secrétariat général) が置かれる動きが見られ⁽²⁹⁾、その長である事務総長 (Secrétaire général、「事務次官」と訳されることも多い。)が

⁽²⁸⁾ *ibid.*

省内の現代化の方針に責任を負い、各部署の活動の調整等を担っている⁽³⁰⁾が、全省庁において一般的な存在というわけではない。また、各省の組織図を見ると、事務総局は局や総局の上位に置かれることもあれば、局や総局と並列に置かれることもあるなどその位置づけは様々であり、フランスにおける各省の事務総長すべてが必ずしも我が国における事務次官に相当する役職とも言い切れないと思われる。

(2) 省における高級職

局長、総局長、事務総長は、政府の意向に基づき任免される高級職 (Emplois supérieurs) に含まれる⁽³¹⁾。政府の決定により任命される高級職については、國務院の議を経るデクレにより定めるとされており (国の正規職員の身分規程を定める 1984 年 1 月 11 日の法律第 84-16 号 (2012 年 9 月 12 日改正) (Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat) (以下、「1984 年法」) 第 25 条)、当該規定に基づき、政府の決定により任命される高級職の一覧がデクレで定められている (その任命が政府の決定による高級職を定める 1984 年 1 月 11 日の法律第 84-16 号第 25 条の適用を定める 1985 年 7 月 24 日のデクレ第 85-779 号 (Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement))。高級職は、閣議を経て大統領が発するデクレにより任命される⁽³²⁾。公務員の正規職員 (Fonctionnaire、「官吏」とも訳される。) ではない者を

高級職に任命することも可能だが、その場合は任官 (Titulation) を伴わない (1984 年法第 25 条) ので、正規職員ではない高級職は、退任した際に公務員の身分を失う。局長の多くは、実態として高級公務員 (hauts fonctionnaires) から起用されており、局長ポストは中央省庁の公務員の頂点と見なされている⁽³³⁾。

II 大臣キャビネ制度

1 歴史

大臣キャビネは「王の助言者 (conseillers du Prince)」の現代版とも評され、その起源は、17~18 世紀におけるルイ 14 世 (Louis XIV、在位 1645~1715 年) の治世 (Grand Siècle) にまで遡ることができるという⁽³⁴⁾。当時、役所の規模が膨張し、役所の職員との連携を担当する秘書的な業務を担うスタッフが必要となり、そのスタッフに大臣は自身の側近を起用したとされる。大臣キャビネは、大臣の個人的な補佐役というこの伝統を受け継いでいる。フランス革命を経て 19 世紀に入り、大臣の補佐を担うスタッフの規模は拡大し、組織の中に郵便物の処理や演説の起草を担当する大臣の親族や友人と、その他の雑務を処理する若く聡明な公務員という 2 つのグループが形成され、現在の大臣キャビネに近い編成が確立されていった。その後、議会制度の発展やメディアの発達等の、時代や環境の変化に合わせ、議会担当やメディア担当といった業務も追加され、現在に至っている。

大臣キャビネはこのような歴史を経て発展してきた慣習的な制度であり、大臣キャビネにつ

⁽²⁹⁾ フランスの各省では、事務総局、事務総長は長らく外務省特有とされていた (Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.196.)。最近の動きとして、1999 年に国防省、2000 年に経済・財務省、2004 年に内務省、2005 年に農業省、2006 年に国民教育省と文化・通信省などでデクレにより設置されている (Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 8e éd., Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2013, p.147.)。

⁽³⁰⁾ Dupuis et al., *op.cit.*(24), p.206.

⁽³¹⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.197.

⁽³²⁾ *ibid.*, p.143.

⁽³³⁾ *ibid.*, p.197.

⁽³⁴⁾ Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), pp.64-65.

いて正面から定めたいかなる憲法上又は法律上の規定も存在しない⁽³⁵⁾。このため、大臣の裁量で決定できる余地を大きく残しており、柔軟な運用が可能である一方で、必ずしも透明性が高いとはいえない点が特徴である。ただし、法律やデクレでいかなる規定も定められていないということではなく、例えば大臣キャビネの役職、任命、資格については、大臣キャビネに関する行政組織を定める1948年7月28日のデクレ第48-1233号(1954年5月12日改正)(Décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels)(以下、「1948年デクレ」とする。)が存在する。このデクレは第4共和制時に制定されたものだが、第5共和制に移行した現在でも効力を有している。他にも以下で紹介する複数の法律やデクレで、大臣キャビネについて言及する規定が設けられている。

2 機能

大臣キャビネが担う機能は大臣の補佐であるが、具体的に次の7つに分類するものがある⁽³⁶⁾。すなわち、①参謀的機能、②省運営の監督、③省庁間の調停、④大臣の活動管理、⑤議会や議員への対応、⑥メディアへの対応、⑦関連団体への対応である。本稿ではこの分類によりつつ、①～④を政府内に関係する業務、⑤～⑦を対外関係業務と整理して、紹介する。

(1) 政府内に関係する業務

(i) 参謀的機能

参謀的機能は、大臣の政治的戦略立案を補佐するシンクタンクの役割、省の長としての行政的業務の補佐を行うという役割を含んでいる。前者の業務として、情報収集、解決策の提案、

省内外から提案される解決策の評価などが挙げられる。後者の業務には、大臣と各部局とのインターフェイスとして、大臣からの指示を各部局に伝え、各部局による実行を監視しつつ修正し、大臣に一定の方向性を薦めながら選択肢を示すことなどが含まれる。政策決定や法令案作成の初期段階においては、各部局による実行を監視し、各部局から提出される問題の重要性や影響を評価し、是正措置を提案する。大臣キャビネが課レベルで扱う問題まで徹底的にフォローアップすることで、大臣が各課題について担当部局の見解とは独立した見解を持つことができるようにしている⁽³⁷⁾。

(ii) 省運営の監督

省という行政組織の管理者としての大臣を補佐するために、大臣キャビネは省の財務(年間予算の作成、補正予算の要求、予算の割当て等)、省人事の監督(所管の公施設法人を含む、職員群や幹部人事の任命の準備、労働組合との労使対話等)を担当する⁽³⁸⁾。

(iii) 省庁間の調整

省庁横断的な問題に関する、政府における情報交換や交渉は、毎週の閣議や数人の大臣による会合では十分に行うことができないため、大臣キャビネ構成員が各種会合に参加し、省庁間の調停を担う。例えば、各省のキャビネ長は首相キャビネ長が毎週主宰する省庁間会合に参加したり、問題に関係する各省のキャビネ構成員は省の高官とともに首相府で日々行われる交渉・調整のための会合に参加したりしている。

(iv) 大臣の活動管理

大臣の活動管理は大臣の負担を軽減することが目的であり、例えば大臣の日程の管理、会見・国民との会合・公務出張の準備とフォローアップ、膨大な郵便物の処理と返信の作成、演説の

⁽³⁵⁾ *ibid.*, p.66.

⁽³⁶⁾ *ibid.*, pp.69-71.

⁽³⁷⁾ Jean-Louis Quermonne, "LA « MISE EN EXAMEN » DES CABINETS MINISTÉRIELS," *Pouvoir*, 68, 1994.1, p.63.

⁽³⁸⁾ Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), pp.69-70.

起草等が挙げられる。

(2) 対外関係業務

(i) 議会や議員への対応

議会への対応として、大臣キャビネは法案審議のために議会に送付する文書の準備、法案審議における大臣の発言や質問への対処の準備、議会において大臣を補佐するための随行、省の活動に関する議員からの質問への対処等を行う。また、省の長というよりも一人の政治家としての大臣に対して、個々の議員から絶え間なく寄せられる要望・陳情への対処も行う。

(ii) メディアへの対応

メディアへの対応として、大臣キャビネは省内において新聞社、雑誌社、テレビ局等との関係を大臣の直接の指揮のもとに独占的に管理している⁽³⁹⁾。メディアへのプレスリリースの作成だけでなく、メディアからの省に対する取材の手配を省内で独占的に担当している。

(iii) 関連団体への対応

関連団体への対応として、利害の代表者・仲介者である職能団体、労働組合、NGO、協同組合、企業等との日々の対話・交渉がある。担当する大臣キャビネ構成員は、大臣とこれら関連団体との仲介者であるとともに、フィルターの役割も果たす。大臣とこれら関連団体との関係の良し悪しは大臣の活動の成功を左右するので、この役割は最も高度な重要性を持つとされる⁽⁴⁰⁾。

3 構成員

(1) 任命

(i) 手続き

大臣キャビネ構成員は、大臣がアレテにより任命し、その氏名が共和国官報（以下、「官報」とする。）に掲載される（1948年デクレ第6条）。

任命にあたり、議会による承認手続きは存在しない。また、任命のアレテは事前にその案文が首相に送付されるが、その際に政治的な理由による介入が行われることはほとんどないとされる⁽⁴¹⁾。大臣キャビネ構成員の任命は、大臣の個別・固有の権限であると解されているのである⁽⁴²⁾。構成員の資格について、市民的権利及び政治的権利を持たない場合並びに軍の採用に関する法律に照らして正規の身分にある場合には、大臣キャビネ構成員に任命することはできないとされる（1948年デクレ第7条）。

(ii) 公式構成員と非公式構成員

大臣キャビネ構成員はその出自により公務員出身者とそれ以外で大きく分けられる。公務員は当該省の職員だけでなく、他の省や公的機関からも選ばれる。非公務員出身者は大臣キャビネ契約（Contrat-cabinet）に基づき雇用され、その身分は非正規職員の契約公務員（Agent public contractuel）となる。大臣キャビネ構成員の在任期間は大臣のそれと一致しており、大臣が辞任した際は大臣キャビネ構成員としての職を辞することとなる。

ただし、当該アレテによる任命がなされず、事実上、大臣キャビネ構成員となり業務を担当する者も存在する。アレテによる任命がなされ、官報に氏名が公表された職員を公式構成員（officiels）と呼ぶのに対し、これらの職員は非公式構成員（officieux）と呼ばれる⁽⁴³⁾。「非公式」ではあるが、大臣キャビネの事務室に自身の机や電話が置かれ、郵便物の住所や名刺も保有し、民間企業が発行する一部の政界人名録に掲載される⁽⁴⁴⁾。

非公式構成員に起用される公務員の多くは国立行政学院（École nationale d'administration、以下「ENA」とする。）出身者（通称「エナルク（Énarques）」）⁽⁴⁵⁾のうち職歴が浅い者である。

⁽³⁹⁾ *ibid.*, p.70.

⁽⁴⁰⁾ *ibid.*, pp.70-71.

⁽⁴¹⁾ Olivier Schrameck, *Les cabinets ministériel*, Paris: Dalloz, 1995, p.16.

⁽⁴²⁾ *ibid.*

公務員としての職歴が4年未満のエナルクの大
臣キャビネへの配置を禁じる規則⁽⁴⁶⁾が存在す
るため、非公式という形で参加させているとい
う。非公務員出身者の多くは、大臣キャビネに
参加するにあたり部局の契約により雇用された
職員であるといわれる⁽⁴⁷⁾。当該非公式構成員
は大臣キャビネ契約ではなく、あえて部局の契
約により非正規職員として雇用され、大臣キャ
ビネに事実上参加するとされる⁽⁴⁸⁾。契約上の
任期は大臣の任期と同一ではなく、大臣が辞め
ても当該部局に残留するため、問題視されてい
る⁽⁴⁹⁾。若手の非公式構成員はキャビネに参加
する際にその能力を試され、認められれば以後
の機会に公式構成員として起用されるといわれ
る⁽⁵⁰⁾。

これらの非公式構成員は、1948年デクレや
度々発せられる首相通達による大臣キャビネ構
成員数の制限を迂回するために使われる。また、
大臣キャビネ契約ではなくあえて部局の契約を
用いる主な理由として、大臣キャビネの予算を
節約するという財務的な側面に加えて、大臣
キャビネ契約により雇用された場合は大臣とと

もに辞任し、再就職先をすぐに探さなければな
らないという不安定性に対し、大臣が配慮する
面もあるという⁽⁵¹⁾。

現在の大臣キャビネ構成員に占める公式構
成員と非公式構成員の割合についてはデータが見
あたらないが、参考までに1982～1995年の各
政権におけるデータを示すと表1のようにな
る。公式構成員の数に非公式構成員の数を加え
た総数における非公式構成員の割合は約9.7～
44.7%であり、時期によってかなりの幅があ
ったことがわかる。また、府省全体を対象にした
ものではないが、一部の府省をサンプルとして
取り上げ行った調査が国務院と会計検査院
(Cour des comptes)により2007年に共同で発
行された報告書に示されているが、各府省の非
公式構成員の割合は15～25%の間に取まっ
ていたという⁽⁵²⁾。

(iii) 退任後

大臣キャビネ構成員の退任後の処遇につい
ても、公務員出身者とそれ以外で大きく分かれる。
公務員出身者は公務員としての身分を保持した
ままであり、公務員組織に戻ることが多い。公

(43) さらに、非公式構成員とは別に、省内部の電話帳にすら記載されない秘密構成員 (clandestins) が存在するこ
ともあるという (Christian Bigaut, *Les cabinets ministériels*, Paris: L.G.D.J, 1997, p.115; Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26),
p.68.)。秘密構成員は事務室内に机と電話を持ち、主に政治的な業務を担当し、元下院議員、大臣の経歴に貢献
した人物、信頼できる部下、政党において大臣の「目」として動く人物、若いエナルクなどが起用されるという
(Bigaut, *ibid.*, pp.115, 117.)。

(44) Eymeri-Douzans, *ibid.*

(45) フランスでは一部のエリート公務員が行政府だけでなく国営企業、民間企業、そして政界にまで進出し、国家
の中枢を占めているが、エリート公務員の中でもとりわけエリートとされるのがエナルクである。1973年に
ENAを卒業した97名の公務員を例に、エナルクの配属・異動・昇進等の人事の実態を分析したものと、野
中尚人「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」日本比較政治学会編『日本政
治を比較する』早稲田大学出版、2005, pp.165-228がある。

(46) 国立行政学院を経て採用された職員群及び郵政高等行政官群の正規職員の官職に関する1972年6月30日のデ
クレ第72-555号 (Décret n°72-555 du 30 juin 1972 relatif à l'emploi des fonctionnaires des corps recrutés par la
voie de l'école nationale d'administration et des administrateurs des postes et télécommunications) 第7条にお
いて、ENAを卒業し職員群に採用された正規職員は公務員として4年の職歴がなければ大臣キャビネで勤務す
ることはできないとされている (Olivier Schrameck, *Dans l'ombre de la République: Les cabinets ministériels*,
Paris: Dalloz, 2006, p.31; Bigaut, *op.cit.*(43), p.119.)。

(47) Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.68.

(48) “Conseillers pas déclarés: les officieux de l'exécutif,” *Les Echos*, 2010.7.30 <http://www.lesechos.fr/30/07/2010/LesEchos/20730-11-ECH_conseillers-pas-declares--les-officieux-de-l-executif.htm>

(49) Bigaut, *op.cit.*(43), p.117.

(50) *Les Echos*, *op.cit.*(48)

(51) Schrameck, *op.cit.*(46), p.39.

表1 1982～1995年における大臣キャビネ構成員の総数に占める公式構成員の割合

大統領	首相	年	公式構成員 (A)	非公式構成員 (B)	総数 (A + B)	総数に占める非公式構成員の割合 (B/A + B)
フランソワ・ミッテラン (社会党出身)	ピエール・モーロワ (社会党)	1982	391	116	507	22.9%
	ローラン・ファビウス (社会党)	1984	293	237	530	44.7%
	ジャック・シラク (RPR)	1986	369	61	430	14.2%
	ミシェル・ロカール (社会党)	1988	370	236	606	38.9%
	エディット・クレソン (社会党)	1991	371	285	656	43.4%
	ピエール・ベレゴヴォワ (社会党)	1992	428	272	700	38.9%
	エドゥアール・バラデュール (RPR)	1993	332	68	400	17.0%
ジャック・シラク (RPR 出身)	アラン・ジュベ (RPR)	1995	280	30	310	9.7%

(注) 表中の割合は小数点第二位を四捨五入。

(出典) Christian Bigaut, *Les cabinets ministériels*, Paris: L.G.D.J., 1997, p.113 の表を基に筆者作成。

務員にとって大臣キャビネでの経験は昇進の近道と見なされている。大臣キャビネは公務員の出世コースの一要素に組み込まれているのである。それに対し、非公務員出身者は公務員としての身分を失うため、再就職先を探さなければならぬ。

(2) 人材供給源

大臣キャビネ構成員の人選にあたり、大臣はまず個人的な関係から、通常は経験豊富な高級公務員の中から大臣キャビネの長であるキャビネ長を任命し、その他の構成員は大臣とキャビネ長がそれぞれの人的ネットワークを駆使して選任する。このようにして構成員は省内外の公務員や政党職員、民間企業社員等から起用され

る。大臣キャビネは、いわば公務員と非公務員の混成組織である。前述の国務院と会計検査院の報告書によれば、任命された時点での公式構成員の平均年齢は、41.3歳であるという⁽⁵³⁾。

構成員の多くは公務員から起用されており、民間シンクタンクの行政・公共政策研究所 (iF-RAP) の調査によれば、大臣キャビネ構成員に占める公務員出身者の割合は、大統領府を含む各府省の平均で70%に及ぶ⁽⁵⁴⁾。起用される公務員の多くは高級公務員、特に ENA や理工科学校 (École Polytechnique) 出身のエリートであり、一般的に国務院、会計検査院、財務監察官 (Intendant des finances) などのグランコール (Grands corps) と言われる、約900存在する職員群 (corps) の中でも特に威信の高い職員群に

⁽⁵²⁾ Jean-Pierre Duport et al., *Mission d'audit de modernisation Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Conseil d'État et Inspection générale des finances, N° 2007-M-020-01, 2007.7, p.13. <http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2007/Coordination_travail_interministeriel.pdf>

⁽⁵³⁾ *ibid.*, Annexe 3, p.12.

⁽⁵⁴⁾ Agnès Verdier-Molinié, "Cabinets ministériels: Où est passée la "parité public-privé" ?," *Société civile*, 74, 2007.11. <<http://www.ifrap.org/Cabinets-ministériels-Ou-est-passee-la-parite-public-privé.646.html>> 前述の国務院と会計検査院の報告書によれば、公式構成員の前職とその割合は国家公務員 45.4%、地方公務員 5.5%、公施設法人・公企業 9.0%、キャビネ 6.0%、公選職 (Elus)・政党職員 11.3%、民間企業 9.0%、その他 6.0%、不明 7.8% であるという (Duport et al., *ibid.*, Annexe 3, pp.13-14.)。

属する。前述の国務院と会計検査院の報告書によれば、国家公務員から起用された公式構成員の前職とその割合は、課長級より上級のポストが42.8%、課長級ポストが38.0%、課長級に満たないポストが19.5%であるという⁽⁵⁵⁾。

公務員以外から起用される者は、政党職員、組合職員、大臣が議員の時の秘書、大臣の友人、民間企業社員、ジャーナリストなどである。これらのスタッフは、議会対応、メディア対応、選挙区対応といった政治的な色合いが強い業務を行う役職に配置されることが多い。時々、大臣の政治的友人のうち再就職が困難な者の避難所として使われることもあるとされるが、一般的な実践とまではいえないようである⁽⁵⁶⁾。

(3) 役職

大臣キャビネには7つの役職が置かれると1948年デクレ第1条に規定されている。それはキャビネ長 (Directeur du cabinet)、キャビネ主任 (Chef du cabinet)、キャビネ副主任 (Chef adjoint du cabinet)、キャビネ担当官 (Attaché de cabinet)、特別秘書長 (Chef du secrétariat particulier)、審議官 (Chargé de mission)、技術顧問 (Conseiller technique) である。政務長官のキャビネに置かれるポストもこれらと同様であると、1948年デクレ第2条の1に規定されている。ただし、次に見るように、その肩書きが1948年デクレに明示されていない役職も実際にはいくつか置かれている。なお、1948年デクレには各役職に対応する職務が定められていないため、誰が何の職務を担当するかは大臣が中心となって決定する。よって、以下に示した役職と対応する職務は、あくまでも一般的な例であり、ここで掲げたある役職の職務を、別の役職が担当することもありうるという点に留

意する必要がある。

(i) キャビネ長

キャビネ長は、大臣キャビネという組織の長である。キャビネ長は大臣の署名の委任を受けることができ (大臣キャビネの特定の構成員に対する大臣の署名の委任について定める、アレテによる大臣の署名委任を認める1947年1月23日のデクレ第47-233号 (Décret n° 47-233 du 23 janvier 1947 autorisant les ministres à déléguer, par arrêté, leur signature) (以下、「1947年デクレ」とする。)第1条)、大臣により委任された権限を大臣の名で行使することができる。キャビネ長は大臣の代役を務めることが多く、大臣の名において大臣キャビネ構成員や局長に対して指示を出すことができるので、副大臣に似た存在とも評される⁽⁵⁷⁾。キャビネという組織の長であると同時に、省内の局長たちの長のような存在でもあり、局長の活動の調整や、局長間の紛争の仲裁を行う。キャビネ長は経験を積んだ高級官僚が就任することが多く、90%以上がエナルクであるという⁽⁵⁸⁾。キャビネ長は通常、1~2名のキャビネ次長 (Directeur-adjoint) により補佐される。キャビネ次長はキャビネ長を補佐するとともに、担当大臣や政務長官のキャビネ長を兼ねることもあるという⁽⁵⁹⁾。

(ii) キャビネ主任

キャビネ主任は、大臣キャビネ内のヒエラルキーではキャビネ長に次ぐ二番手に位置し、キャビネ長同様、大臣の署名の委任を受けることができる (1947年デクレ第1条)。総務的業務を担当し、主に郵便物、特に議員からの質問への対処、キャビネの運営費の管理、契約職員の契約や手当の管理、叙勲の提案、大臣のスケジュールの編成、出張の管理、省内で大臣キャビネの事務補佐を担当するキャビネ事務局 (後

⁽⁵⁵⁾ Duport et al., *ibid.*, Annexe 3.

⁽⁵⁶⁾ Gévert, *op.cit.*(23), p.37.

⁽⁵⁷⁾ Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.65.

⁽⁵⁸⁾ Verdier-Molinié, *op.cit.*(54)

⁽⁵⁹⁾ Schrameck, *op.cit.*(46), p.55.

述)の監督を行う。大臣が議員出身者である場合、これらに加えて大臣の選挙区対応という政治的な色合いが強い職務も行う⁽⁶⁰⁾。キャビネ主任は通常、キャビネ副主任により補佐される。

(iii) 特別顧問、大臣付顧問

キャビネ内のヒエラルキーの外に位置し、大臣に直属するスタッフとして、特別顧問(Conseiller spécial)、大臣付顧問(Conseiller auprès du ministre)が存在する。特別顧問、大臣付顧問は多忙な大臣に代わり政策に関する高度な戦略の立案を行う。既に公務員として高い地位を占めた者が起用されることが多く、例えば国務院評定官(Conseillers d'État)、地方長官(Préfet、「知事」と訳されることも多い)、技術系の高官、学区長などである⁽⁶¹⁾。特別顧問や大臣付顧問は年長者で豊富な経験を有していることが多いため、キャビネ長は敬意を持って接するという⁽⁶²⁾。

(iv) 議会担当官

議会担当官(Attaché parlementaire)は議員と大臣との相互の連絡を確保し、自身の省の提出法案が危機的状況に陥っている時は議会での戦術に関し大臣と協議し、法案修正の駆け引きや、議会における大臣を補佐する。その業務は議会のスケジュールに合わせたものとなり、議員たちの意向を探るために議会で多くの時間を過ごす。

(v) 報道担当官

報道担当官(Attaché de presse)は対外的業

務として新聞社、雑誌社、テレビ局のジャーナリストとの関係の管理、大臣のイメージ管理を担当する。一方で対内的業務として、大臣や省が取り上げられた新聞記事を綴じたファイル作成、首相府の政府情報室(Service d'information du gouvernement)⁽⁶³⁾から送付される世論の研究結果の報告を担当する。

(vi) 技術顧問、審議官

技術顧問と審議官の区別は、前者は后者よりも上級である場合が多いという点にある⁽⁶⁴⁾。ここではまとめて技術顧問として扱うこととする。技術顧問の役割は、大臣と各部署とを仲介することである⁽⁶⁵⁾。技術顧問には自らの省が担当する特定の政策分野が割り当てられ、担当部署の監視を日々行い、担当部署から提出されるキャビネ宛ての膨大な文書を審査し、修正を加えた上で大臣に提出する。また、新聞や雑誌等のメディアを日々丹念にチェックし、大臣が説明を求められうる案件があれば現状を分析するよう担当部署に要求する⁽⁶⁶⁾。

(vii) 特別秘書長

特別秘書長は大臣宛ての私信の管理と返信、電話の取り次ぎ、キャビネ主任の管轄に属さないような大臣の個人的な会合の管理、訪問者対応といった、大臣の個人的な側面に関する秘書業務を担当する小規模なチームを率いている。大臣との直接的かつ個人的な関係において業務を行うため、キャビネ長との関係ではある程度自律的な活動を行っている。特別秘書長は一般

(60) 選挙区対応の中心となるのは、一般的に非公式構成員である選挙区担当審議官であり、大臣の地元選挙区における選挙対策やマスコミ対応等を担当し(Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.65.)、場合によっては大臣の議席を継承した代理議員と連携して業務を行う(Schrameck, *ibid.*, p.52.)。このような省の活動とは直接関係のない職務を担当する大臣キャビネ構成員にも公金が支出されていることに対し、批判は存在する(Schrameck, *ibid.*, p.53.)。

(61) Bigaut, *op.cit.*(43), p.141.

(62) Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.65.

(63) 首相府に属する部署の1つで、しばしばSIGと略される。任務は①世論(opinion publique)の動向の分析、②国民への首相及び政府の活動の広報、③省庁間レベルの政府広報の指導・調整であり、世論調査・研究課、メディア分析課など9課を擁する。

(64) Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.66.

(65) Bigaut, *op.cit.*(43), p.149.

(66) Pascal Penaud, "Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public?," *Politiques et management public*, 22(4), 2004.12, p.116.

的に年長者であり、大臣が議員出身者である場合は議員時代も秘書業務に従事していた者であることが多いという⁽⁶⁷⁾。

4 キャビネ事務局

大臣キャビネの活動を補佐するため、大臣キャビネの下にキャビネ事務局 (Bureau du cabinet) が置かれている。キャビネ事務局は、大臣キャビネの活動に関する物理的な業務の負担を軽減する役割を担う⁽⁶⁸⁾。キャビネ事務局には事務補佐員 (Personnels chargés des fonctions support) が置かれ、事務的補佐 (行政上の事務、郵便業務、秘書業務)、大臣の警護、守衛、経理 (食費、宿泊費関係)、車の運転等の業務を担当している。とりわけ事務的補佐において、大臣キャビネにおける政策決定業務を下支えする、デクレやアレテへの大臣の署名や副署の確保、政府事務総局 (Secrétariat général du Gouvernement) から送付される法令文書の振り分け、議員からの質問を含む郵便物の接受・振り分け・発送等の細かな事務作業を行っている⁽⁶⁹⁾。

後掲の表2にあるように、大統領府を除く各府省の事務補佐員の総数は2,471名である。最も多い首相府で453名、最も少ない貿易省で32名と幅があるが、単純に平均すると1つの省あたり約100名存在することとなる。事務補佐員は、通常、大臣や大臣キャビネと進退をとにもすることはないが、キャビネ事務局の責任者は、大臣キャビネとの距離の近さを理由に大臣や大臣キャビネとともに退任することも稀ではないという⁽⁷⁰⁾。

5 構成員数

大臣キャビネの人員については、1948年デクレの第1条でキャビネ長が1名、キャビネ主任が1名、キャビネ副主任が2名、キャビネ担当官が3名、特別秘書長が1名、審議官と技術顧問が合わせて2名 (キャビネ副主任が1名の場合は3名まで可) と規定されており、これらの総計は10名となる。ただし、当該規定は首相キャビネには適用されない⁽⁷¹⁾。また、大臣キャビネとは別に政務長官のキャビネに置かれる人員も当該デクレの第2条の1で規定されており、キャビネ長が1名、キャビネ主任が1名、キャビネ副主任が1名、キャビネ担当官が2名、特別秘書長が1名、審議官又は技術顧問が1名であり、総計は7名となる。ただし、当該構成員数の制限は常態的に遵守されておらず、これまで多くの政権で首相が大臣キャビネ構成員の数を制限する通達を発している。

大臣キャビネの公式構成員の人数は、毎年政府から議会に提出される予算法案 (Projet de Loi de finances) の付属文書である黄書 (Jaunes) にて公表されている⁽⁷²⁾。オランダ政権における大臣キャビネ構成員のうち、公式構成員の府省別 (大統領府除く) の2013年8月1日時点での内訳は、表2のとおりである。総数は565名で、2012年と比して7.4%の増員となっているが、ニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 前政権下 (2007~2011年) の平均に比して5.5%少なくなっている⁽⁷³⁾。

なお、首相と国防大臣は上述のキャビネとは別に軍務キャビネ (Cabinet militaire) を持ち、

(67) Schrameck, *op.cit.*(46), p.51.

(68) Bigaut, *op.cit.*(43), p.55.

(69) *ibid.*, pp.55-56.

(70) Schrameck, *op.cit.*(46), p.50.

(71) 大統領キャビネにも適用されないと解されている (Bigaut, *op.cit.*(43), p.67.)。なお、外務大臣、内務大臣、経済・財政大臣には若干の例外が認められる (Duport et al., *op.cit.*(52), Annexe 3, p.17.)。

(72) 公式構成員についてはその数や給与に関するデータが掲載されるが、非公式構成員に関する情報は含まれていない ("Les effectifs des cabinets ministériels en hausse de 7,4% sur un an," *Les Echos*, 2013.10.20. <<http://www.lesechos.fr/economie-politique/politique/actu/0203079327533-les-effectifs-des-cabinets-ministeriels-en-hausse-de-7-4-sur-un-an-620106.php>>).

表2 オランド政権における府省別大臣キャビネ公式構成員及び事務補佐員数（2013年8月1日時点）

*首相キャビネ、国防大臣キャビネは軍務キャビネの人数を含んでいる。

府 省	公式構成員			事務補佐員
	首相・省大臣	担当大臣	総 計	
首相府	67*	11	78	453
外務省	16	10 10 9 6	51	214
社会事情・保健省	16	11 9 11	47	131
農業・農産食品業・林業省	15	9	24	78
手工業・商業・観光省	13	—	13	34
貿易省	12	—	12	32
文化・通信省	16	—	16	71
国防省	17*	10	27	236
女性権利省	15	—	15	42
環境・持続可能開発・エネルギー省	16	14	30	188
経済・財務省	21	16 12	49	120
国民教育省	15	10	25	66
地域間平等・住宅省	17	11	28	76
高等教育・研究省	14	—	14	47
内務省	16	—	16	222
法務省	17	—	17	156
海外県・海外領土省	15	—	15	45
生産再建省	18	12	30	82
国家改革・地方分権・公務員省	14	10	24	65
スポーツ・青少年・社会教育・市民活動省	14	—	14	41
労働・雇用・職業教育・労使対話省	20	—	20	72
合 計	384	181	565	2,471

(注) 担当大臣が複数置かれる省については、担当大臣ごとのキャビネの公式構成員数を示している。

(出典) *Annexe au projet de Loi de Finances pour 2014: Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, 2014.1, pp.8-9. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_cabinets.pdf> の表を基に筆者作成。

首相の軍務キャビネには10名、国防大臣の軍務キャビネには1名が配置されている。軍務キャビネ構成員は政治的な基準というよりも専門性による基準で任命されており、大臣や政権

と進退をともしにする慣習を免れている⁽⁷⁴⁾。

6 給与・手当

公式構成員の給与・手当は、①公務員のうち、

(73) *Annexe au projet de Loi de Finances pour 2014: Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, 2014.1, p.7. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_cabinets.pdf> 規模の比較のために例を挙げると、政府における幹部級ポストのうち局長が約130名、室長が約150名、部長が約450名といわれており (Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.69.)、大臣キャビネ構成員の規模は、非公式構成員も加えればこれら幹部級ポストの総計約730名と比肩しうるものとなる。

(74) Schrameck, *op.cit.*(46), p.58.

当該省から起用された者と他省から特別併任 (mis à disposition) という形式で起用された者、②公務員のうち他省から出向 (détachement) という形式で起用された者と、民間等から契約職員として起用された者の2つのグループで扱いが異なる⁽⁷⁵⁾。まず①のグループについては主な給与が当該省又は出身の省から支給され、それに加え大臣キャビネの予算から特殊責務手当 (Indemnités pour sujétions particulières)⁽⁷⁶⁾ が加算されることとされる。大臣キャビネ構成員の多くが①のグループに属している⁽⁷⁷⁾。そして②のグループについては、出向や雇用の契約で定められた主な給与がキャビネの予算から支給され、それに加え①のグループと同様に特殊責務手当が加算される。なお、非公式構成員も公式構成員と同じ方法で給与が支給され⁽⁷⁸⁾、大臣の決定により認められた特殊責務手当も支給される⁽⁷⁹⁾。

特殊責務手当とは、大臣キャビネ構成員の特殊な責務のための手当を定める2001年12月5日のデクレ第2001-1148号(2004年8月31日改正) (Décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels、以下「2001年デクレ」とする。)により導入されたものである⁽⁸⁰⁾。特殊責務手当は各政府構成員に毎年決められた額が配分されるが、その額は政府構成員間で様ではない。2013年において、首相

と省大臣の中で最も多い支給額は首相キャビネの585万ユーロ、最も少ない支給額は農業・農産食品業・林業大臣キャビネの39万ユーロである⁽⁸¹⁾。また、大臣キャビネ構成員間における配分も様ではなく、各構成員の責務の性質や重要性に応じて決定される(2001年デクレ第2条)。

大臣キャビネ構成員が受け取る報酬⁽⁸²⁾は、このように様々な要素により決定される。

7 資産状況・利害の届出

大臣キャビネ構成員は、政府構成員、地方公選職等とともに、就任から2か月以内に資産状況 (situation patrimoniale) 及び利害 (intérêts) の届出を行うことが、2013年10月に成立した公職者の透明性に関する2013年10月11日の法律第2013-907号 (Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique、以下「2013年法」とする。)により定められた⁽⁸³⁾。同法律は主に利益衝突 (conflit d'intérêts) 行為の防止を目的とするものである。

資産状況及び利害の届出は、これまで資産状況の届出を所管していた政治家等の資産の透明性に関する委員会 (Commission pour la transparence financière de la vie politique) が改組された、公職の透明性のための高等委員会 (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) の委員長に対して行われる。同法律成立後初となる

(75) Duport et al., *op.cit.*(52), Annexe 3, p.16.

(76) 報道などでは特殊責務手当を「キャビネ手当 (Primes de cabinet)」と呼ぶこともある (“Cabinets ministériels: dix ans de primes à la loupe,” *Le Monde*, 2013.5.17. <http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/cabinets-ministeriels-dix-ans-de-primes-a-la-loupe_3288288_823448.html>).

(77) Duport et al., *op.cit.*(52), Annexe 3, p.16.

(78) *ibid.*, p.13.

(79) *ibid.*, Annexe 3, p.17.

(80) 特殊責務手当は、首相キャビネから各大臣のキャビネ主任に現金で渡され、大臣キャビネ構成員に支給されていた「特別費 (Fonds spéciaux)」が、その不透明性を理由に廃止されたことに伴う、代替措置である。

(81) *Annexe au projet de Loi de Finances pour 2014: Personnels affectés dans les cabinets ministériels, op.cit.*(73), p.11.

(82) ル・ポワン誌によれば、サルコジ政権下での大臣キャビネ構成員の月の手取り額は約3,000~6,000ユーロであり、キャビネ長は例外的に多く約6,000~9,000ユーロであったという (“Enquête sur l'État Sarkozy,” *Le Point*, 2007.12.6, p.24.)。

大臣キャビネ構成員による資産状況及び利害の届出⁽⁸⁴⁾は、2014年2月1日までに行われることとされている。

Ⅲ 大統領キャビネと首相キャビネ

大統領と首相はそれぞれ大統領府と首相府の補佐を受ける。大統領府と首相府にはそれぞれ大統領キャビネ、首相キャビネが置かれ、各省の大臣キャビネと連携し、行政府の政策決定において重要な役割を果たしているため、ここではその概要を紹介する。

1 大統領キャビネの概要

(1) 大統領府

大統領府は大きく分けて2つの組織、①大統領キャビネ、②大統領特別参謀本部 (État-major particulier du président de la République) で構成

されている。以前は大統領府事務総局 (Secrétariat général de la Présidence de la République) を加えた3つの組織で構成されていたが、サルコジ政権以降、大統領府事務総局は名称上、大統領キャビネに併合されている⁽⁸⁵⁾。2012年における職員数は常勤換算で858名であり、そのうち83%は他の省庁、地方公共団体等の公的機関から起用された職員、17%は契約職員である⁽⁸⁶⁾。また、職員の39%は大統領の警護等を担当する軍人や警察官出身者である⁽⁸⁷⁾という点も特徴的である。大統領府の職員数は、後述の首相府に比べ大幅に少ない。その上、大多数は大統領府に付属するその他の部署に属し事務的補佐を担当する職員⁽⁸⁸⁾であり、大統領府の中核的機能を担う大統領キャビネ、大統領特別参謀本部の構成員は、約100名である⁽⁸⁹⁾。

大統領キャビネについては次項にゆずり、ここでは大統領特別参謀本部について簡単に紹介

⁽⁸³⁾ 拙稿 (濱野 前掲注(1), p.38.) で紹介した、政府構成員や大臣キャビネ構成員に対する、就任時の利害の届出や個人で保有する金融資産の委託の義務付け等を内容とする法案が成立したもの。サルコジ政権下の2011年4月から、政府構成員と同様に大臣キャビネ構成員は就任時に自らの利害の届出を首相に対して行うこととされており、オランダ政権では同趣旨の規定が前述の政府構成員職務倫理憲章で定められていたが、法律で定められていたわけではなかった。2013年法及び同時に制定された組織法については、服部有希「【フランス】閣僚、国会議員等の利益相反行為の防止及び資産の届出」『外国の立法』No.258-1, 2014.1, pp.8-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8407333_po_02580104.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁸⁴⁾ 資産状況の届出の対象は10項目あり、①建築不動産及び非建築不動産、②有価証券、③生命保険、④当座預金口座又は貯蓄預金口座及びその他の貯蓄商品、⑤命令で定める額を超える価値を有する各種動産、⑥地上走行自動車、船舶及び航空機、⑦営業権又は顧客権、諸経費及び事業所、⑧外国で所有する動産、不動産及び口座、⑨その他の財産、⑩負債 (2013年法第4条Ⅱ)。利害の届出の対象は8項目あり、①任命の日において従事していた報酬又は賞与を伴う職業活動、②過去5年間において従事していた報酬又は賞与を伴う職業活動、③任命の日及び過去5年間において従事していた顧問業務、④任命の日又は過去5年間における公共機関、民間機関又は会社の経営機関への参加、⑤任命の日における会社の資本への直接的な出資、⑥任命の日において配偶者、民事連帯協約 (Pacte civil de solidarité) を締結したパートナー又は内縁関係にある者が従事している職業活動、⑦利益衝突となるおそれのある無報酬の職務、⑧任命の日において従事している公選による職務及び議員の職 (同条Ⅲ)。

⁽⁸⁵⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.146.

⁽⁸⁶⁾ *Budget général dotations, annexe au Projet de loi de finances pour 2014: Pouvoirs publics*, p.14. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/PAP_2014_BG_Pouvoirs_publics.pdf>

⁽⁸⁷⁾ *ibid.*

⁽⁸⁸⁾ 大統領府に付属するその他の部署は、衛兵隊本部、視聴覚関係、儀典、大統領官邸事務、大統領官邸庁舎管理・補修、財務・人事、大統領関係郵便、公文書・文献情報、賞勲、通信・情報システム、医務室、託児所等を担当している。

⁽⁸⁹⁾ 2007年7月1日時点のデータであるが、大統領府職員983名のうち、広義の大統領キャビネと大統領特別参謀本部の構成員が98名、大統領府や大統領公邸の警備等を担当する衛兵隊本部の341名を含め、大統領府に付属するその他の部署の構成員は885名である (Jean Massot, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, Paris: La Documentation française, 2008, p.181.)。

する。大統領特別参謀本部は首相府や国防省と連携し、国防軍の長としての大統領の補佐を担当する。例えば、大統領と国防軍との間の連絡や、首相府の国防・安全保障事務総局 (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale) と連携し、国防に関する会議の準備とフォローアップを行う⁽⁹⁰⁾。なお、大統領特別参謀本部を率いる大統領特別参謀総長 (Chef d'État-major particulier du président de la République) は大統領府において大統領府事務総長に次ぐ地位にあり、形式的には広義の大統領キャビネの一員でもある⁽⁹¹⁾。

(2) 大統領キャビネ

大統領府事務総局を含めた広義の大統領キャビネの長は、大統領府事務総長 (Secrétaire général de la présidence de la République) である。大統領府事務総長は一般的に高級公務員から起用され、大統領と日々接見し、国内外の問題や省庁の動向について報告するという関係にある⁽⁹²⁾。内閣改造や下院解散など、高度に政治的な問題への対処にも関与する大統領の一番の側近であり、大統領府事務総長から省大臣に起用されることもある⁽⁹³⁾。大統領キャビネの構成員は大統領のアレテにより任命され⁽⁹⁴⁾、2014年1月時点の大統領府ウェブサイトで確認できた限りでは、少なくとも約40名である⁽⁹⁵⁾。大統領キャビネの構成員は大統領とそ

の進退をともにする。

大統領キャビネのうち、以前の大統領府事務総局にあたる部分の主な役割は、大統領が決定した政策の方針と各省によるその解釈との一貫性を確保するために、各省の活動を監督することである⁽⁹⁶⁾。大統領府事務総局は大統領府事務総長が率いる。大統領府事務総長の主な職務は大統領府と政府との間の調整であり、具体的には首相府の政府事務総長と協力し、調整の場として最も重要な閣議や、閣議の事前準備のために大統領と首相が協議を行う会合、その他の各種会合の準備を行う。大統領府事務総長の下には各省が担当する幅広い行政分野に対応した約30名の補佐官 (外交担当、経済・財政担当、公共政策担当、報道・広報担当など) が配置される⁽⁹⁷⁾。補佐官の主な職務は、その時々の大きな問題について大統領がフォローアップできるよう報告を行うこと、省庁間の調整の場に出席し大統領の立場を伝えること、政府事務総局と連携し閣議の技術的準備を行うこと、大統領府で開かれる様々な会合 (国防・安全保障会議 (Conseil de défense et de sécurité nationale)、原子力政策会議 (Conseil de politique nucléaire)、公共政策現代化会議 (Conseil de modernisation des politiques publiques) 等) を運営することである⁽⁹⁸⁾。

大統領キャビネのうち、大統領府事務総局が併合される前の大統領キャビネに該当する部分、つまり狭義の大統領キャビネの役割は、大

⁽⁹⁰⁾ *Institutions et vie politique sous la Ve République*, 4e éd., Paris: la Documentation française, 2012, p.61.

⁽⁹¹⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.151.

⁽⁹²⁾ Pascal Jan, *Le Président de la République, au centre du pouvoir*, Paris: La Documentation française, 2011, p.163.

⁽⁹³⁾ *ibid.*, pp.163-164. シラク政権発足時に任命された大統領府事務総長ドミニク・ドヴィルパン (Dominique de Villepin) は後に外務大臣、内務大臣、次いで首相に起用され、サルコジ政権発足時に任命された大統領府事務総長クロード・ゲアン (Claude Guéant) は後に内務・海外領土・地方自治体・移民大臣に起用された。

⁽⁹⁴⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.146.

⁽⁹⁵⁾ 大統領府ウェブサイト <<http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique/>> 2007年7月1時点では、広義の大統領キャビネ構成員は49名だった (Massot, *op.cit.*(89))。

⁽⁹⁶⁾ Gévert, *op.cit.*(23), p.22. ただしコアピタシオン期には各省の活動を文字通りに監視し、イギリスの野党における影の内閣を連想させるほどであるという。

⁽⁹⁷⁾ *Institutions et vie politique sous la Ve République*, *op.cit.*(90), p.60.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, pp.60-61.

統領の活動、スケジュール、出張の編成・管理、政党との連絡や議会、地方公共団体、メディアへの対応、大統領府に付属するその他の部署の管理であり⁽⁹⁹⁾、大統領府事務総局の役割に比して政策的な色合いは薄いという⁽¹⁰⁰⁾。狭義の大統領キャビネはキャビネ長に率いられ、キャビネ主任や様々な補佐官により構成される。大統領キャビネは政策的な役割というより大統領府における総務的な役割を中心に担っているため、大統領キャビネ長は大臣キャビネや首相キャビネにおけるキャビネ長というよりは、キャビネ主任にあたる役職とも評される⁽¹⁰¹⁾。狭義の大統領キャビネ構成員は約10名とされる⁽¹⁰²⁾。

2 首相キャビネの概要

(1) 首相府

首相府は大きく分けて3つの部分、①首相キャビネ、②政府事務総局、③その他の部署・機関で構成されている。2011年における首相府の職員数は常勤換算で8,512名（うち、正規職員6,866名、非正規職員1,646名）である⁽¹⁰³⁾。

首相府の任務は、①行政権行使の補佐機関としての任務、②政府横断的な事務を行う任務、③経済・社会・文化に関する重要な問題の研究

活動を遂行することであり、①の任務は主に首相キャビネと政府事務総局が、②の任務は主にその他の部署・機関のうち法律・行政情報局（Direction de l'information légale et administrative）等が、③の任務は主にその他の部署・機関のうち経済分析委員会（Conseil d'analyse économique）、社会分析委員会（Conseil d'analyse de la société）、戦略分析センター（Centre d'analyse stratégique）等が担う⁽¹⁰⁴⁾。首相キャビネについては次項にゆずり、ここでは政府事務総局、その他の部署・機関について簡単に説明する。

政府事務総局の役割は、政府業務の円滑な遂行の確保、政府手続きの遵守の確保、政府における法律問題への助言、首相府に属する部署・機関の監督等であり、首相キャビネに比して政治的な色合いは薄い。政府業務の円滑な遂行の確保にあたり、政府事務総局は政府内の業務を調整する様々な会合の準備を行う。会合の例として、大統領が主宰し首相や大臣が参加する閣議、首相が主宰し関係する大臣が参加する様々な省庁間委員会（comités interministérielles）⁽¹⁰⁵⁾、大臣キャビネ構成員が参加する省庁間会合（réunions interministérielles）等が挙げられる。政府事務総局の長は政府事務総長であり、閣議

⁽⁹⁹⁾ *ibid.*, p.60.

⁽¹⁰⁰⁾ Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 23e éd., Paris: L.G.D.J Lextenso éditions, 2011, p.487.

⁽¹⁰¹⁾ Massot, *op.cit.*(89), p.171.

⁽¹⁰²⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.146.

⁽¹⁰³⁾ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques de ressources humaines Faits et chiffres édition 2013*, Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, pp.352-353. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2012-2013/RA_DGAFP_2013.pdf> この数字は首相の直接の管理に属さない部署・機関も含んだものである。首相が管理する、政府活動の指揮に関係する人員は、例えば2010年予算によれば正規職員で約2,800名であるという（Dupuis et al., *op.cit.*(24), p.209.）。

⁽¹⁰⁴⁾ Dupuis et al., *ibid.*, pp.209-210.

⁽¹⁰⁵⁾ 例えば、2009年にデクレで設置された、ハンディキャップに関する省庁間委員会（Comité interministérielles du handicap）など。省庁間委員会の構成はデクレで定められるという点で公式の会合という位置づけだが、非公式の会合として、首相と関係大臣が出席し、政府の政策のかなり限定された問題について検討する閣僚会合（Réunions de ministres）がある。閣僚会合には大臣がキャビネ構成員を同行させることもできる（Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.166.）。閣僚会合は特にコアピタシオン期に活発に活動し、その中でも重要な役割を果たす閣僚会合の例として、首相が主宰し全政府構成員が参加する内閣会議（Conseil de cabinet）が挙げられる。

に出席し議事録をとり、閣議の準備会合において首相キャビネの主要構成員とともに、承認を得るために大統領に提出する案件を決定する⁽¹⁰⁶⁾。政府事務総長は、國務院副長官と並び公務員の最高ポストとされる⁽¹⁰⁷⁾。政府事務総局の職員は約 100 名である⁽¹⁰⁸⁾。首相や政府が交代した場合でも退任する必要はないため、行政の継続性が一定程度確保されることとなる⁽¹⁰⁹⁾。

その他の部署・機関は次の 7 つに分類される⁽¹¹⁰⁾。すなわち、①首相の指揮監督下にあり、首相が管理するもの（法律・行政情報局、戦略分析センター、国防・国家安全保障事務総局、年金方針協議会（Conseil d'orientation des retraites）等）、②首相の指揮監督下にあるが、他の大臣が管理するもの（持続可能な発展に関する国家協議会（Conseil national du développement durable）等）、③他の大臣の指揮監督下にあるが、首相が管理するもの（利用者及び行政簡素化代表委員会（Délégation aux usagers et aux simplifications administratives）等）、④首相に直属するが、他の大臣の指揮監督下にあり、他の大臣が管理するもの（国立公文書館（Archives nationales）等）、⑤予算が首相府の予算に計上される独立行政機関（国家人権諮問委員会（Commission nationale consultative des droits de l'homme）等）、⑥首相に直属する公施設法人（ENA 等）、⑦首相府の予算から補助金が支給されている機関（フランス経済情勢観測所（Observatoire français des conjonctures économiques）等）に分類される。その数は約 70 にのぼり、約半数を①に属する部署・機関が占める。

(2) 首相キャビネ

首相キャビネは文官キャビネ、軍務キャビネで構成される。首相キャビネの公式構成員は表 2 にあるとおり 67 名であり（文官キャビネは 57 名、軍務キャビネは 10 名）、他の大臣と比べ突出して多くの人員が置かれていることがうかがえる。ここでは文官キャビネを首相キャビネとして説明することとする。

首相キャビネの役割は、全省庁を監視すること、省庁間のあらゆる問題に関する指示を補佐すること、大統領府、各省の大臣キャビネと連携して目下の課題に関して首相に報告すること、様々なアクター（議会、議会で多数派を構成する政党、労働組合、職業組合、メディア等）との連絡役を果たし、公的な意思決定のためのネットワークを形成することである⁽¹¹¹⁾。首相キャビネ構成員は、大臣が参加せず、大臣キャビネの上級構成員が参加する各種の省庁間会合を主宰することで、様々な省庁間の調停（arbitrages）を行っている⁽¹¹²⁾。

首相キャビネの構成は各省の大臣キャビネと類似しており、首相キャビネを率いるキャビネ長を筆頭に、キャビネ次長、首相付特別顧問、首相付顧問、キャビネ主任、キャビネ副主任、議会担当官、首相付報道・広報担当官、様々な行政分野を担当する補佐官が配置されている。首相キャビネ長の役割は、首相キャビネの指揮、最も重要な問題又は最もデリケートな問題の担当、各省の大臣キャビネ長が出席する省庁間会合の主宰等である。首相キャビネ長は國務院、会計検査院、財務監察官出身の高級公務員から起用されることが多い⁽¹¹³⁾。行政分野を担当す

⁽¹⁰⁶⁾ Gévart, *op.cit.*(23), p.39.

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*, p.38.

⁽¹⁰⁸⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.162.

⁽¹⁰⁹⁾ Dupuis et al., *op.cit.*(24), p.210.

⁽¹¹⁰⁾ Gohin et Sorbara, *op.cit.*(19), p.163.

⁽¹¹¹⁾ *Institutions et vie politique sous la Ve République*, *op.cit.*(90), p.61.

⁽¹¹²⁾ Dupuis et al., *op.cit.*(24), p.209. 省庁間会合は 1 年に 1000 回以上開催される。会合の報告書は政府事務総局によって作成され、首相キャビネの承認を得た上で関係省庁に配布される（Gévart, *op.cit.*(23), pp.31, 39.）。

⁽¹¹³⁾ *ibid.*, p.31.

る補佐官は、特別に注意を払っている省庁の活動について首相に報告し、首相の立場の設定や発言の準備を行い、省庁間会合を通じて各省の大臣キャビネの行動を調整する⁽¹¹⁴⁾。これらの構成員は首相と進退をともにする。

軍務キャビネの役割は、国防省、大統領特別参謀本部、国防・国家安全保障事務総局との連携を確保し、国防に関係する職務について首相に助言をすることである⁽¹¹⁵⁾。

IV 論点

1 インターフェイス機能の功罪

フランスの行政府ではアメリカのように各省の幹部に政治的側近を起用するタイプの政治任用制度を採っていないため、大臣キャビネは政治と行政との間に必要な緩衝材として、両者の意向を汲む役割を果たしている⁽¹¹⁶⁾。特に各部局に対しては公務員出身スタッフが中心にその役割を担い、大臣と各部局との関係の円滑化に貢献している。また、外部のアクターとの関係では、大臣キャビネが政界や関連団体からの要求や陳情を一手に引き受ける連絡役を務めることで、大臣の負担を軽減するだけでなく、それらのアクターによる不適切な圧力から事務部局を守る効用もあるという指摘がある⁽¹¹⁷⁾。

一方で、大臣キャビネが大臣と各部局との間の「遮蔽物」になっているという批判もある。大臣キャビネが機能することにより、大臣は各部局と直接仕事を行うことがほとんど無く、各部局に対する指示の大多数が大臣キャビネ構成員（特に技術顧問）により行われるとされる。

2000年における社会事情・保健省の保健総局（Direction générale de la Santé）を例にとると、保健総局の各部署に対して1年間で1650件の要求（demande）が出されたが、要求を出した者の割合は大臣が1.5%、キャビネ長が9.3%、技術顧問が約90%だったという⁽¹¹⁸⁾。原局から提出される文書が修正を経ずに大臣に読まれることはほとんどなく、多くの場合大臣キャビネによる検閲と修正を経る⁽¹¹⁹⁾。大臣キャビネ構成員は大臣と局長との接触を極力制限しようとし、原局を単なる執行者に貶めようと振る舞うといわれることもある⁽¹²⁰⁾。

2 強大な影響力

大臣キャビネ構成員は政府内で事実上の強大な影響力を持つが、それを裏付ける要素として次の4点が指摘される⁽¹²¹⁾。すなわち、①非公開資料、秘密情報、様々な報告書、加工前の生データなどの膨大な行政情報が集まる場に位置していること、②意思決定過程におけるすべての重要な部分に位置していること、③大臣に影響を与える立場、④省内だけでなく、出先機関や所管する公的企業等の幹部任命への関与である。

これらの諸点を背景に、大臣キャビネ構成員は事務部局に対し優位な立場におり、政策決定に大きく関わる。それにもかかわらず、大臣キャビネ構成員は任命権者である大臣に対し責任を負うのみで、国民や議会などに対して責任を負わない点が批判される⁽¹²²⁾。また、大臣キャビネ構成員、特に技術顧問による局長の迂回、課レベルとの直接の接触は局長の役割を阻害し、

⁽¹¹⁴⁾ *ibid.*

⁽¹¹⁵⁾ *ibid.*

⁽¹¹⁶⁾ *ibid.*, p.37.

⁽¹¹⁷⁾ Quermonne, *op.cit.*(37), p.64.

⁽¹¹⁸⁾ Penaud, *op.cit.*(66), p.116.

⁽¹¹⁹⁾ *ibid.*

⁽¹²⁰⁾ Quermonne, *op.cit.*(37), p.67.

⁽¹²¹⁾ Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), pp.71-73.

⁽¹²²⁾ Quermonne, *op.cit.*(37), p.70.

組織としてのパフォーマンスが低下すると指摘される⁽¹²³⁾。こうした迂回行為によって省内が大臣キャビネ構成員と局長との二重の指示に基づき運営されることで、業務の滞り・矛盾・ミスなどの様々な支障が生じるのである⁽¹²⁴⁾。大臣キャビネ構成員による局の監視が過度に厳密なものとなることで、部局の息が詰まるような状態に陥るともいわれる⁽¹²⁵⁾。その他に、大臣キャビネ構成員がそのフィルターとしての機能を過度に発揮することで、重大な結果をもたらす決定を大臣に上げずに、自ら行ってしまおうという問題も起きるといわれる⁽¹²⁶⁾。

3 政治的優先度の重視

大臣、ひいては政府が、変化をためらい時に拒む行政組織を動かし、自らの方針を実行させることを、大臣キャビネは可能にしている⁽¹²⁷⁾。しかし、過度に政治的優先度を重視するあまり、近視眼的な行動をとる傾向があり、公共政策を歪める一因になるとも指摘される⁽¹²⁸⁾。そういった近視眼的な行動は、メディアに向けて大臣の業績を一瞬でもアピールすることなどを目的としてなされ、断続的な活動の宣伝の推敲やその結果を特別に重視するあまり、継続性を前提とした政策の実行を阻害することもあるという。こうした即席の措置が続けば、当然、重要な課題は一向に解決されないまま残ることとなる。また、短期間で結果を求め、大臣キャビネが部局に対し、不必要だが即時の効果が見込める措置を命じることさえあり、その場合部局を経る手続きを省略するなど、通常の手続きがとら

れないこともあるとされる⁽¹²⁹⁾。大臣は政治的な役割とともに行政機関の長としての役割も果たさなければならないが、大臣キャビネが機能を果たすことにより、行政機関の長としての役割が政治的な役割に浸食されてしまうとも評されている⁽¹³⁰⁾。

4 構成員数の制限

前述のように1948年デクレで定められている大臣キャビネ構成員数の制限は、遵守されていない。これまでの政権において、法令遵守、公共支出の削減、大臣キャビネの役割の縮小の観点から、幾度も制限の遵守を求める首相の通達が発せられ、その多くは1948年デクレで定められる制限よりも緩やかな内容のものであった⁽¹³¹⁾。例えばオランダ政権では政権発足時にキャビネ構成員数の制限を行っており、省大臣は15名、担当大臣は10名まで任命できることとした。当初、この規則は遵守されているように見えたが、省大臣の中には、担当大臣のキャビネ構成員に実質的に自らの補佐をさせるという方法で、この制限を迂回している者もいたという⁽¹³²⁾。前記の表2を見ると、2013年には複数のキャビネにおいてこの制限が遵守されなくなっていることがうかがえる。

数の制限を迂回するその他の手段として、公式の任命を経ずに実質的に大臣キャビネに参加する非公式構成員を多く起用するという方法もとられている。非公式構成員の多くはメディア対応、議会对応、選挙区対応などの政治的な業

⁽¹²³⁾ Penaud, *op.cit.*(66), p.121.

⁽¹²⁴⁾ Frier et Petit, *op.cit.*(29), p.147.

⁽¹²⁵⁾ Gévart, *op.cit.*(23), p.37.

⁽¹²⁶⁾ *ibid.*

⁽¹²⁷⁾ Penaud, *op.cit.*(66), p.116.

⁽¹²⁸⁾ Quermonne, *op.cit.*(37), p.68.

⁽¹²⁹⁾ *ibid.*, pp.68-69.

⁽¹³⁰⁾ Penaud, *op.cit.*(66), p.116.

⁽¹³¹⁾ Eymeri-Douzans, *op.cit.*(26), p.68.

⁽¹³²⁾ “Le Hollandomètre: promesses tenues?,” *Le Point*, 2012.9.5. <http://www.lepoint.fr/politique/le-hollandometre-promesses-tenues-05-09-2012-1502858_20.php>

務に就くことが多いが、各省の政策調整の場である省庁間会合にまで参加することもある⁽¹³³⁾など、重要な政策形成に携わる者もいる。こうした非公式構成員の存在は大臣キャビネの透明性を損ねるだけでなく、公務員から起用された非公式構成員の多くが公務員としての職歴4年未満のエナルクであり、起用を禁じる規則に抵触するだけでなく、事務部局の契約により雇用した契約職員を大臣キャビネに事実上参加させるなど、様々な弊害が生じている。制限を迂回してまで構成員数の確保が試みられる要因の1つとして、前述のように一部の省では事務総局を設置する動きが見られるものの、基本的に大臣のために省内の政策の調整を担当する役職や部署が置かれていないことがあると指摘される⁽¹³⁴⁾。これはフランス政府の構造に特有の要因ともいえよう。

おわりに

フランスでは、大臣の事務的側面だけでなく、政務的側面に関しても省内に置かれる政治任用組織である大臣キャビネによって補佐されていること、そしてその組織が公務員と非公務員の混成であることが、制度の特徴として挙げられる。大臣キャビネは省内の運営、省内の政策の監督・調整、各部局への指示や決定の代行等を担うことで省の長としての大臣を補佐し、大臣の時間を確保する。それだけでなく、大臣の戦略立案、各部局による政策執行の監視、各部局からの提案に対する政治的な観点からの審査等を担うことで、大臣の政治的方針を政策に結実させることにも貢献している。規模の点でも、

省大臣は1人あたり約10～20名の公式構成員だけでなく、少なくない数の非公式構成員により補佐されており、これは諸外国と比しても充実しているといえよう⁽¹³⁵⁾。大臣が政策を主導するための体制が整備されていることが伺える。

また、議会对策や外部団体との連絡等の政治色の強い業務を引き受ける体制が省内にあることで、省内における政務と事務の間の区別がある程度は明確になっているといえるかもしれない。大臣キャビネを下支えするキャビネ事務局の存在も無視できず、平均で約100名を擁するキャビネ事務局が事務補佐を引き受けることで、大臣キャビネはより高度な業務に専念することが可能となっている点も指摘されるべきである。

ただし、大臣キャビネのインターフェイス機能、強大な影響力、政治的優先度重視のデメリットも指摘される所であり、大臣キャビネと各部局との良好な関係の構築は、大きな課題の1つと言える。今後はまとまった形での行為規範が制定されるなど、何らかの措置がとられることもあるかもしれない。充実した人員と裏腹の関係にある、公費から支出される費用負担の問題もあり、無視できない点である。

最後に、フランスの大臣キャビネの日本への導入に関する評価を紹介する。導入に積極的な立場からは、日本とフランスの官僚機構は強力であり類似性があるため、官僚優位国家における政治主導の実現のためには大臣キャビネの導入が効果的であるという意見がある⁽¹³⁶⁾。導入にあたり、官僚の人事制度に関する包括的な仕組みの検討が必要であり、キャビネの人員過多がもたらす政治腐敗、一貫性の乏しい行政と

⁽¹³³⁾ Duport et al., *op.cit.*(52), Annexe 3, p.19.

⁽¹³⁴⁾ Frier et Petit, *op.cit.*(29), pp.147-148.

⁽¹³⁵⁾ 例えばイギリスの省大臣は、10名前後の職業公務員で構成され、事務補佐的業務も担う大臣秘書室の他に、自らの意思で任命できる政治任用スタッフ「特別顧問 (Special Adviser)」によって補佐されているが、その数は基本的に1～2名である。イギリスの特別顧問については、拙稿(濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.131-146. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1>)を参照。

⁽¹³⁶⁾ 増田 前掲注(1), p.24.

いった問題を防ぐためにも、人員の適正な管理が重要であることを指摘している。一方、導入に慎重な立場からは、フランスの公務員が身分を保持したまま大臣キャビネなどの政治任用ポストに配置され、退任後も公務員組織等に戻るという制度は、高級公務員に対する特別な優遇措置であるとし、現在の日本の国民世論に許容

されとは思えないという指摘もある⁽¹³⁷⁾。大臣キャビネの導入を検討する際には、現行の制度やその背景の類似点、相違点の見極めが欠かせず、その上でメリット、デメリットを丹念に比較衡量し、適否を決める必要があると思われる。

(はまの ゆうた)

⁽¹³⁷⁾ 西尾 前掲注(1), p.83.