霞が関に優秀な人材を集めるにはどうすればよいか

そのためには、政と官の役割分担を適正化することも含めて
霞が関の官僚が活躍できる環境をつくるのが必須条件である

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

I 公務員制度について検討すべき課題と問題点

国家公務員総合職の志望者が質量ともに低下していると言われて久しい（2012年 25,110人→2023年 14,372人（42.8%減））。国家行政の政策立案・執行を担う人材の質的低下・量的不足は、長い目で見れば国力の低下に繋がる（政府の政策立案能力が弱体化し、直面する諸課題の解決が遅れ、未来に向かって力強く前進する力が削がれ、ひいては厳しさを増す国際社会の中で日本の地位が低下する）。早急に対策を講じて、将来への憂いを払拭する必要がある。考慮すべき大きな柱の一つは、時代の変化に合わせて、国家公務員の働き方、採用の仕方を変えていくことであり、もう一つは、政と官の関係の適正化を実現することである。

あらゆる制度に完全無比のものはない。制度がもたらす影響の想定にはおのずと限界があるから、絶えず点検を怠らず、放置すれば将来に禍根を残す問題点はすみやかに改める柔軟な姿勢が求められる。

これまでの一連の制度改正を検証し、あるべき公務員制度を検討するにあたってあらかじめ念頭に置いておくべき主な点は、次の諸点である。

(1) 国家公務員制度について考えるべきこと

- ① 近年霞が関の中央府省を志望する学生が年々減少し、一旦入省しても若くして霞が関を去る若者が増えているのはなぜか。

霞が関に優秀な人材が集まらなければ困ることは何か。霞が関に優秀な人材を集めるにはどうすればよいか。

- ② 霞が関の官僚が意欲的に仕事に取り組み、職務の遂行から満足感、充実感が得られるようにするためにはどうすればよいか。

霞が関の官僚が期待される職責を果たすためには身分と生活の保障が不可欠ではないか。

- ③ 霞が関の官僚の処遇について改善する余地、必要性、実現可能性があるか。

公務員の再就職（天下り）についてどう考えるべきか。

- ④ 社会が変化し、女性の社会進出と夫婦共働きの一般化が従来への働き方の見直しを要求しており、外資系企業や IT 関連企業における高額な給与水準と欧米型雇用形態・雇用慣行の普及が霞が関の魅力を下させているのではないか。

- ⑤ 公務員の働き方改革を促進し、人々が必要としている行政サービスを適正に提供するとともに、

行政の質の向上を図るためには公務員の定数を大幅に増やす必要があるのではないか。

- ⑥ 不本意な非正規雇用をなくし、多様な働き方を可能にするためには、正規と不正規の間のあまりにも過大な処遇格差を抜本的に是正する必要があるのではないか。また、職務、勤務地、勤務時間が制限された雇用形態を設ける必要があるのではないか。

(2) 政と官の関係について考えるべきこと

- ① 一連の政治改革・行政改革、その総仕上げとして行われた公務員制度改革は、所期の目的を達成したと考えられるか。
- ② 政治家は政治主導を強調するが、政策立案や執行に精通している官僚を活用しないと、よりよい政策立案・執行ができなくなるのではないか。
- ③ 官僚を排除することだけが強調され、名実ともに政治主導を確立するために欠くことのできない政治の側に求められる要件が^{ないがし}蔑ろにされたままではないか。政治家及び政党の政策立案能力を高める必要があるのではないか。
- ④ 内閣人事局が創設され、局次長以上の幹部職員の人事権が首相及び官房長官に握られ、しかも恣意的な人事が一度や二度ならず行われたことが霞が関の官僚を萎縮させ、誰も進んで口を開こうとせず、官邸の意向を忖度する態度が横行する原因になったのではないか。
政と官のあるべき姿から見ても、内閣人事局の機能は見直すべきではないか。
- ⑤ 政治家と官僚の関係は本来どうあるべきか。政治家及び官僚のそれぞれの長短は何か。政治家と官僚の関係を正常化するにはどうすればよいか。
- ⑥ 政治家と公務員の接触を規制すべきではないか。政治家との接触は基本的に政務三役と幹部職員に限るべきではないか。
- ⑦ 一連の改革において十分な検討が行われなかったことは何か。積み残された課題はないか。

II 検討結果のポイント

(1) 霞が関の官僚にやる気を出させる方策

(内閣人事局の機能の見直し)

府省の局次長以上の幹部職員の人事に首相と官房長官が直接介入する内閣人事局の創設は、自律的な人事権が認められていた霞が関の官僚を政治に従属させようとするものであり、霞が関の官僚に深刻な影響を及ぼしている。官邸の意向に逆らえばわが身が危ういとなれば、官邸の意向に沿わない情報や政策案が政治家たる大臣等に届かなくなる。いま霞が関は付度と面従腹背に覆われている。霞が関の官僚を取り巻く状況の変化はたちまち現役の学生に伝搬した。中央府省を志望する優秀な学生は年々減少し、若くして霞が関を去る者も多い。霞が関に優秀な人材が集まらないことは政府の政策立案能力を低下させ、国の運営に深刻な影響を及ぼすおそれがある。

官邸中枢が600人以上の幹部職員を適正に人事評価することは困難であり、「政」と「官」のあるべき姿からも適当ではない。急速なデジタル化の進展に伴い、人事データの統合・蓄積を行うことが容易になった。それを活用して各府省がより客観的に人事評価を行うことが適当である。官邸中枢がストレートに幹部職員の人事に介入することはすみやかに廃止し、内閣人事局は、仕事に見合う国家公務員の定員確保、各府省間の仕事量に応じた定員の再分配、政と官における「政」の行き過ぎた介入の排除など、各府省で働く国家公務員の雇用者としての責任を果たすことを、その機能とすべきである。

(幹部職員の身分保障、処遇の改善と育成課程の工夫)

政治的応答性が求められる幹部職員には、官僚に求められる中立性・公正性を確保しつつ、客観的事実に基づく意見の具申や政策案の提示を確保するには、正論を貫くための身分保障と生活保障が必要である。

事務系・技術系を問わず、処遇面等での工夫を凝らし、併せて空席補充や公募方式による民間からの採用努力を続けていかなければならないが、基本は採用時点から時間をかけて計画的に有為な人材を育成することである。どうすれば霞が関の魅力度アップに繋がるか、もう一段育成課程の工夫を凝らすべきである。

(公務員の再就職と「天下り」の関係)

天下りはわが国特有の事象であり、ほかの主要国で見られないのは年金制度が充実していることと、職務上知り得た情報の流失を防ぐためである。しかし、わが国で公務員の年金だけを充実することは不可能である。

霞が関の官僚にも再就職の権利が憲法で保障されていることを正面から認め、再就職後の行為規制を厳格化することによって、民間企業への再就職がもたらす弊害を排除することが適当である。少子化による労働力不足と超高齢化が進んでいる現在、官僚（OB、OGも含め）の能力を最大限活用することは社会的にも有用である。

(2) 公務員の働き方改革と公務員定員の大幅な増員、非正規雇用職員の雇用条件の改善

(公務員の働き方改革)

旧態依然たる霞が関の働き方が社会の実態とかけ離れたものになっていることが、若い世代が霞が関で働くことにさほど魅力を感じない一因になっている。女性の社会進出の増加と夫婦共働きの一般化は、男性が家事と育児の一切を妻に任せて自らは職務に邁進するという一昔前の働き方を許容されないものにした。外資系企業やIT関連の新興企業を中心とする高額な給与水準と欧米型の雇用形態・雇用慣行の普及が、霞が関よりも魅力的な職場を若者に提供していることも影響している。

そのような中で仕事量に対する公務員数が大幅に不足しているうえに、不当とも言える国会対応に追われ、そもそも勤務管理がきちんとは行われていないことに問題がある。

ワーク・ライフ・バランスを確保し、出産・子育て中でも女性が男性と対等に働ける職場環境を整えるためには、公務員定員を大幅に増やすとともに、国会及び国会議員からの公務員に対する言動を適正化し、併せて個人単位のフレックスタイム制や短時間労働の選択など多様な働き方を一層拡大し、それによってキャリア形成に不利な扱いがされないように担保することが必要である。テレワーク等も積極的に活用すべきである。

(公務員定員の大幅な増員)

日本の公務員数は人口比で世界最少レベルである。少ない公務員数でも何とか対応できているのは日本の雇用システムが職務無限定のメンバーシップ型で、一人ひとりの職員の職務内容が雇用契約で特定されていないからである。

公務員定員は少なければ少ないほど望ましいという発想を再考する必要がある。効率第一（コスト削減優先）の発想は、そのつけを公務員に転嫁して過重労働を強いるだけでなく、行政（運営）の質を著しく低下させ、人々が必要としている行政サービスを適正に提供できない事態に繋がる。ワーク・ライフ・バランスを確保するとともに、人々が必要としている行政サービス（教育・医療・福祉・安全の確保など）を適正に提供し、行政（運営）の手抜きを防いで質の向上を図るためには、公務員定員を大幅に増員する必要がある。

(非正規雇用職員の雇用条件の改善)

公務部門における非正規職員と正規職員との格差是正、雇用条件の改善が必要である。不本意な非正規雇用をなくし、多様な働き方を促進するためには、終身雇用・年功序列が主流の社会における同一労働同一賃金のあるべき姿を突き詰め、処遇の改善を図ることが急務である。

(3) 「政」と「官」の適正なありかた

(政治改革・行政改革の成果と課題)

いわゆる官僚主導を排して政治主導を確立する政治改革・行政改革のねらいは概ね実現した。弱かった首相の権限が強化され、内閣官房及び内閣府の体制と陣容が拡充された結果、首相のリーダーシップの下、大胆に国家政策を立案し推進する基盤が整った。

しかしその一方で、わが国が進むべき方向と針路を明らかにし、実行計画を策定する場がなく

なった損失は大きい。従来どおりの景気循環的な景気対策に終始し、安易な赤字国債の増発に頼り続けていることは、あまりにも無責任である。同時に少子化や貧困層の増大などさまざまな課題が一向に解消されない背景には、新自由主義と大衆迎合主義の蔓延が影響している。

そのような中で、政治家はもとより報道機関の間からも「官僚主導」にその原因があるとの声が俄かに高まり、政治家自らが果たすべき役割と負うべき責任、そのために必要な措置に関する議論がほとんど行われない中で、議論はもっぱら霞が関の官僚を人事で従属させることに集中した。

霞が関が直面している現状を改めるには、政治との関係を適正化することが必須である。それは容易なことではないが、だから何もしないというのではなく、できるところから順次手直しを進めるべきである。

(国会議員と官僚のあるべき役割分担と国会議員の行動規範の制定)

国の政策を決定するのは国会議員の役割であり権限である。しかし、官僚を排除して国会議員だけで政策を立案することはできない。官僚の豊富で専門的な情報・知識・経験を生かしながら、共に手を携えて国家・国民のために全力を傾注する関係を構築する必要がある。

霞が関の官僚の意気消沈を回復して再びやる気を取り戻し、官僚予備軍が霞が関に魅力を感じるようにするためには、官僚をバッシングして上から押さえつけるのではなく、政治家が官僚の力量を正当に評価して相互の役割と存在意義を踏まえつつ接することが重要である。それを実効あるものにするためには、主要国の例に倣い政治家自身の行動規範（あるいは法制度）を定め、違反した場合にはペナルティを科す必要がある。

(国会の行政監視機能の強化、第三者機関の権限の拡充と独立性の強化)

ときの政権と国会の多数派が一体となり、政権を牽制する国会の機能が損なわれやすい議院内閣制の下でときの政権の独走（暴走）を防ぎ、行政の適正性・公正性を担保するためには、国会の行政監視機能を一段と強化する必要がある。会計検査院を国会の付属機関に移管することも一つの方法である。併せて福島第一原発事故の際に設けられた調査・検証委員会方式をもっと活用すべきである。

このほか専門的・技術的な観点から行政執行をチェックするために政府部内に設置されている（あるいは本来設置することが望ましい分野を含め）第三者機関の権限を拡充するとともに、その独立性を一段と強化する必要がある。

(政治家の力量アップと政党の政策立案能力の向上)

政治主導を中身の濃い実りあるものにするには、それを担う政治家自身が期待に応えられるだけの力量を備えていなければならない。専門能力の高い官僚の意見に耳を傾けず、官僚は政治家が決めたことに従って実施すればよいのだと言わんばかりの態度をとるなら、そのつけはすべて国民に跳ね返ってくる。小選挙区制の導入は政治家の力量アップに繋がらなかったし、世襲議員の増加は国会議員の新陳代謝を抑制し、その質を劣化させている。

小選挙区制を改めることが最善であるが、それが難しいとすれば、せめて政治家が自らの力量を高め、豊富な経験を積む機会を国と政党が用意するとともに、政党の政策立案能力の向上を図るため、両議院事務局の調査機能を拡充し、政党独自のシンクタンクの設立と活用に対して予算措置

(あるいは政党交付金の充当)を講じるべきである。

(国家運営基本政策会議(仮称)の設置及び政策会議設置・運営根拠法の制定)

政策会議については、政権交代に併せて個別の分野ごとに政策会議を設ける前に、国家運営の基本を定める常設の国家運営基本政策会議(仮称)を内閣官房に設けるべきである。そのうえで、すべての政策会議に共通する設置及び運営に関する根拠法を制定し、既存の審議会との関係やそこで策定された政策の実施体制を明確にする必要がある。

(官邸官僚の役割の明確化)

首相補佐官や秘書官は本来首相を補佐するために置かれたスタッフ職である。間違ってもそれらの者が首相の権威を笠に着て各府省に対して直接指示することがないように、法令でその役割を明確にするとともに、官邸内の仕事の運び方のルールを確立すべきである。

(副大臣及び大臣政務官の役割の見直し)

現在公務員が強いられている国会議員への対応は、基本的に副大臣及び大臣政務官が担うことにすべきである(それで手が回らなければ大臣補佐官を増員する)。

政党及び国会議員に対する法案・予算等の説明、国会質問の徴取、政党主催の会議への出席・説明・答弁、国会議員からの要請等への対応は、副大臣及び大臣政務官が行うことにし、大臣決裁・大臣レクは副大臣及び大臣政務官同席の下でできるかぎり一括して行い、政務三役間の緊密化と意思決定の円滑化・効率化を図ることが適当である。

(4) 誤った政治主導の是正

(国会質問通告方法の改善)

霞が関の長時間労働の最大の要因は、国会質問への対応にある。

国会質問は「すみやかな通告に努める」こととされているが、その実態に鑑み、通告期限を規則に明記し、質問通告時刻と質問内容を通告後ただちに公表するとともに、期限経過後の質問にはまともに答弁しなくてもよいことを明文でルール化すべきである。

(野党共同ヒヤリングの運営方法の抜本的改善)

しばらく前の野党共同ヒヤリングは公務員いじめ以外の何物でもなかった。

大臣等の国会議員個人の問題行動については公務員に答弁する当事者能力がない。やるなら当該議員本人に対してやるべきであり、役所に聞く必要があるなら副大臣又は大臣政務官を相手に行うべきである。早急に運営方法を抜本的に改め、テーマによっては府省側が出席を拒否できるようにすべきである。内閣人事局あるいは人事院が実情を調査したうえで国会に対し抜本的改善を強く申し入れることが求められる。

(国会議員からの個人的な要請に対する対応方法の改善)

国会議員等からの個人的な各種の要請等に対して府省及び公務員がとるべき対応方法については、「政・官の在り方」(閣僚懇談会申合わせ)でルール化されているが、それでは行政執行の中立性・公正性が損なわれかねない不正・不当な国会議員らの要請等を防ぎきれないことが先ごろの森

友・加計学園事案で明らかになった。主要国の事例を調査したうえで、英知を結集して実効性がある措置を講じるべきである。

また、国会議員の個人的な依頼は拒否することを明確化すべきである。

Ⅲ 本文

1 霞が関の官僚にやる気を出させる方策

(1) 内閣人事局の機能の見直し

① 内閣人事局創設の経緯

内閣人事局の創設によって局次長以上の任用は、首相及び内閣官房長官との事前協議を経て大臣が行うことに改められた（なお、認定の判定は成績主義に拠るものとされ、公務員としての人事評価結果がない場合には人事官一人の意見を聴くことが必要とされている）。

内閣人事局の創設は、官邸中枢が幹部職員の人事権を握ることによって霞が関の官僚を従属させ、政治主導を確固たるものにするを意図したものであり、与野党合意の下で然したる批判、反対の声もなく導入された。導入に際してそれが官僚の意識や行動にどのような影響を及ぼすか、各方面にどのような弊害が生じるか、という問題提起はほとんど見られなかった。

② 主要4か国の幹部職員の人事制度

主要4か国の幹部職員の人事制度はさまざまであるが、内閣人事局のように、首相、内閣官房長官及び大臣の3人の政治家で一般職の公務員の人事を差配する（外部人材を任用する場合には人事官の意見を聴くことになっている）仕組みを採用している国はない。

わが国は、政治改革はイギリスの例に倣って行ったが、なぜか政と官の関係や幹部職員の人事制度については手本としなかった。イギリスでは、基本的に官僚が国会議員と接触することを厳しく規制しており、幹部職員の人事に政治家が介入すると官僚が大臣に耳の痛いことを直言できなくなり、中立性・公正性が確保できなくなるとして政治家の介入が排除されている。イギリスでは定期異動がなく、空席公募による。局長の公募選考は人事委員会委員、採用省庁事務次官、他省庁事務次官、外部利害関係者等で構成する委員会が行う。大臣ができることは、理由を添えて候補者を委員会に差し戻すことだけで決定権がない。事務次官は委員会が選考した候補者から首相が選択する。

ドイツ及びフランスは任官補職制を採用している。官僚は身分が保障されており、集団として強い自律性が与えられている。独立人事機関はなく、内務省（独）又は行政公務員総局（仏）が公務員の人事を統括している。幹部職員の資格を有するのは、採用試験の成績が優秀で最上位のグループに属する者に限られる。事務次官及び局長等の高級職は大臣が更迭（独）又は任用・更迭（仏）できるが、更迭されても身分を保持し続けるため失職しない。

アメリカは獵官制（政治任用制）の国として知られているが、その対象となる公務員は3,000人程度で、各省庁のトップクラスの幹部職員に限られており（全公務員の0.2%）、大半は職業公務員（その平均在職年数は13.5年（4分の3の職員の平均在職年数は20.0年）と意外に長い）である。獵官制はヨーロッパからの移民が建国した国である（それまで公務員がいなかった）というアメリカの特殊性に由来しており、近年はむしろその弊害（行政の継続性・安定性に欠ける、政権交代時の任用に時間がかかりすぎるなど）が指摘されており、上級公務員制度（SES）を創設するなど、職業公務員の中から幹部職員を育成することに力を入れている。獵官制（政治任用制）は労働力の

流動性が高く、各政党が自らの系統のシンクタンクを擁しているなど、人材供給源が豊富で、任用期間が短くても再就職に困らないアメリカだから成り立つ仕組みである。

③ 内閣人事局における幹部職員人事の実情と弊害及び適正・公正な人事評価の難しさ

首相と官房長官が 600 人以上の幹部職員を、多忙な業務の合間を縫って短期間に評価しようとする、たとえそれを補佐するために内閣人事局が設けられていても、実際に評価するのは首相と官房長官であるから、ペーパー記載事項と業務の執行における日々の接触の中で特に記憶に残ったことだけが評価を左右しがちである。それは恣意的な判断で人物を評価することにほかならず、そのような人事評価によって府省から提示された順当な人事案が、政権中枢の手で覆される事例が 1、2 回起こるだけで霞が関全体に激震が走る。政権中枢の意向に逆らうとわが身が危ういとなれば、全員首を^{すく}めて様子をうかがうばかりで、誰も進んで政権中枢に対して意見を具申し、政策案を提示しようとしなくなる。

能力と実績を正確に評価し、それに応じて処遇することができるなら、それが望ましいことは言うまでもなく、それは、長年にわたる仕事の実績を上からも下からも総合的に評価しうる採用官庁において可能である。人事評価をペーパーに記載された情報だけで厳正かつ正確に行うことは事実上不可能である。いくら詳細かつ厳密に評価基準を定めても、数値で表示された客観的な指標が作成できなければ、記載内容が抽象的になり、評価者の主観が混じることは避けられない。現在行われている標準職務遂行能力による人事評価では、具体的に要求される能力が不明であり、加えて評価される側のランク付けが適確に行われておらず、全般に上位に位置づけられる者の割合が多くなる傾向がある。

職業をめぐる社会・経済情勢の変化や若者の意識の変化に伴い、近年わが国でも多様な働き方に対するニーズが高まっている。その声に応えるために職務無限定の雇用形態の他に職務や勤務地、勤務時間などが限定された雇用形態を併せて採用する企業が増えている。限定型の雇用形態が広く普及したときには人事評価の手法も変化する可能性があるが、現時点では長い時間をかけて多くの人がその人を観察する中から生まれる「評判」に基づいて行う人事評価を前提に、そのあり方を検討することが適当である。それは欧米で行われている業績と能力による人事評価の手法とは全く異なるものであるが、日本のやり方が欧米のやり方に比べて劣っているとは言えない。このような事情は行政部門においても同様であり、戦後アメリカの意向で導入された「職階制」が一度も実施されないまま廃止された（2009 年）のも、人事評価を適正・公正に行うためには、客観的な評価基準が必要であり、その前提として詳細なジョブ・ディスクリプション（職務記述書）を作成する必要があるが、それがわが国社会の実情にそぐわないからである。

④ 幹部職員の人事評価と内閣人事局の関与の廃止

幹部職員の人事については、以前のように各府省の評価と内閣官房に置かれた人事検討会議によるネガティブチェックで適切に行うことができ、国家公務員の定員が厳しい中で特別な組織を置く必要はない。急速なデジタル化の進展に伴い、技術的には人事データの統合・蓄積は実施可能

であり、それを活用して各府省がより客観的に人事評価を行うことができる。

ところで内閣人事局の欠点を是正する方法として、2008年に制定された公務員制度改革基本法に規定されているにもかかわらず、未だ法制化されず、先送りされたままの政策決定過程や政官接触の記録と公開、人事配置理由の国民への事後説明を実施することによって、閉ざされたところで政権が専属の手足として官僚を使う仕組みに風穴を開ければよいとの考え方を提示している学識者もいる。しかし基本法が規定している上記のことは（いずれも早急に制度化することが望ましいことは言うまでもないが）、それによって内閣人事局に内在する深刻な欠陥が是正されるとは思われない。なぜなら2009年に公文書管理法が制定され、併せて「政・官の在り方」が閣議決定された後に内閣人事局が設けられたにもかかわらず、現実には深刻な弊害が生じていることを見ても、それは明らかである。人事評価を短時間で客観的に行う手法が編み出されない限り、官邸中枢による人事評価に恣意性が混じることは避けられず、それが改まらない限り、それ以外の面でいくら手を加えても、それで問題が解消するわけではない。

幹部職員の人事制度を抜本的に改めるのであればともかく、現行の公務員制度を前提とする限り、官邸中枢がストレートに幹部職員の人事に介入することはすみやかに廃止すべきである。

内閣人事局は、仕事に見合う国家公務員の定員確保、各府省間の仕事量に応じた定員の再分配、政と官における「政」の行き過ぎた介入の排除など、各府省で働く国家公務員の雇用者としての責任を果たすことを、その機能とすべきである。

(2) 官僚が活躍しやすい環境づくりについての国民の理解の促進と人事院の活用

かつて経済産業省は、自らの意思で人事を行うことができるようにしようとして、有力な政治家を担いで目障りな人事院を廃止しようと画策した。しかし、公務員の労働基本権を制限したまま、その代償機関として設立された人事院を廃止することは憲法違反である。また、代償措置としてだけでなく、公務員の政治からの中立性・公平性を担保するためにも、内閣から独立した機関である人事院がその役割を果たす必要がある。

官僚が萎縮して自ら進んで行動しようとせず、過剰に政権の意向を忖度している今こそ、政と官から距離を置く学識者やマスコミが問題点を指摘し、人事院もその役割を發揮することが求められる。立場上問題点を指摘して事態の改善に向けて声を上げにくい官僚に成り代わり、人事院は官僚の意識と職務執行に関する綿密な実態調査や欧米諸国の実態を踏まえて、勤務条件はもとより政治と行政のあり方、職員定数、勤務時間、天下り規制など「政と官」及び公務員人事制度のあるべき姿の実現に向けて、粘り強く政府と国会に働きかけるべきである。しかし、政治を動かすのは世論である。その意味でマスコミの果たすべき役割は大きい。

(3) 幹部職員の身分保障、処遇の改善と育成課程の工夫

① 幹部職員がその職責を全うするための身分保障と処遇の改善

政策決定の政治主導をめざすとしても、国の意思決定を国会議員の手だけで完結することは、その陣容及び能力の両面の制約から不可能であり、官僚の政策提案と協力が不可欠である。

官僚と国会議員が役割分担しながら、共に国家・国民のために奉仕しようとする場合、役割分担のあり方と合わせて、官僚が働きやすい環境と条件を整える、すなわち絶えず自らの能力を高め、自らに与えられた職務を意欲的に取り組めるようにするためには、人事の仕組みをどのように構築することが適当か、が問われることになる。

特に政治的応答性が求められる幹部職員については、官僚に求められる中立性・公正性を確保し、客観的事実に基づく意見の具申や政策案の提示を確保するには、正論を貫くための身分保障と生活保障が必要である。しかし、平等志向が強く正面からエリートを認めようとしないうわが国では、キャリアシステムに対する批判が強く（なぜキャリアシステムが批判されるのか、その理由・根拠が定かでないが）、採用段階で昇進できる上限に枠をはめることは適当でないとして、採用後の任用、給与その他の人事管理は、採用試験の種類にとらわれてはならないとされている（国公法27条の2）。しかしそれでは、なぜ総合職と一般職の試験区分が設けられているのかその理由が判然としない。そのためか、もう一步進めて両者の試験区分を廃止してすべての人材を平等に扱うべきだという声が強いの。

戦後恩給制度が廃止され、年金財政の窮迫から年金額が切り下げられるとともに、天下り規制が強化されるなどの動きは、このような考え方を反映したものである。そのうえ内閣人事局が創設されて政治家に人事権を握られるなど、官僚の処遇は悪化する一方である。その反面、深夜勤務は解消されず、しばらく前の野党合同ヒヤリングに象徴されるように国会議員から人権蹂躪（あるいはパワーハラスメント）ともいえるバッシングを受ける有り様である。これでは、本人が選択すれば入社可能な民間のコンサルタントやITなどの先端技術分野あるいは外資系企業などと比べて官僚の世界に魅力を感じる人が少なくなり、新規学卒者が霞が関を敬遠するのも当然である。

これまでたとえ人気の高い民間と比べて処遇が恵まれていなくても優秀な人材が集まったのは、国家・国民のために働けるという職務に対する官僚のモチベーションが高かったからである。しかしそれにも限度がある。近年のように女性が社会進出し、夫婦共働きや家事・育児を男女が協力分担することが一般的になると、昔のような男性が徹夜で働くような職場は選択されなくなる。

霞が関に優秀な人材が集まらず、霞が関を去る若者が増えていることは、放置できない重大問題である。ことの重大さを認識して、早急に改めるべきところを改めなければ、将来に大きな禍根を残す。

それにしてもわが国では、マスコミを中心に一方的に官僚を非難し叩くばかりで、その能力を遺憾なく引き出すためには何が必要かという発想がほとんど見受けられないことは困ったものである。官僚に何を期待し、何を託すべきかについて国民的議論が求められる。

② 民間から優秀な人材を中途採用することの限界とその克服

いま世界の主要国は、厳しさを増す国家間競争に打ち勝つため、公務員の専門能力の強化に乗り出している。しかしこれまでゼネラリストの育成に重点を置いてきたわが国では、スペシャリストの育成は手薄だった。それをカバーするため、近年民間の人材を積極的に活用する動きが広がっている。わが国でも若年層を中心に徐々に労働の流動性が高まりつつあり、特に特定の技術（例えば

IT や金融) に特化した分野については、民間の優秀な人材を中途採用するケースが増えている。しかし今は、欧米で一般に採用されている欠員が生じた場合に外部から広く人材を登用することができる状況にない。官庁の幹部職員として通用するだけの広い視野と技量を備えた有為な人材を民間企業の社員に求めることは難しい。また大企業のエリート社員と比較して、給与等の待遇が劣り、国会やマスコミ等から厳しい批判にさらされることを覚悟で(勤務先の企業で順調に昇進している中でそれを投げ出してまで) 公務員の世界に飛び込んでくる第一級の人材がどれほどいるのかも疑わしい。そもそも労働力の流動性が低いわが国では、よほどのことがなければ優秀な人材ほどリスクが大きい中途転職に賭けようとはしない。

しかし、公務員の能力の足りないところを補充する工夫やシステムは必要である。民間の力に頼ることに限界があるとしても、事務系・技術系を問わず処遇面等での工夫を凝らし、空席補充や公募方式による採用の努力を続けていかなければならない。リボルビングドアについての社会認識を変えていく必要がある。

③ 幹部職員育成課程の工夫

もちろん、採用時点から時間をかけて計画的に有為な人材を育成することが基本である。その場合、最終段階まで同期入省者を平等に扱うことは組織管理上ありえない。具体的な方法としては、ドイツやフランスのように採用段階で人数を絞り、有資格者全員を最上級幹部として育成していくやり方と、幹部候補者を比較的幅広く採用し、段階を踏むごとに人数を絞っていくやり方が考えられるが、わが国の実情を考えれば、初めからスーパー・エリートを特定することに国民の同意を得ることが難しいと思われるから、後者のやり方が現実的である。

これは現在の国家公務員の採用・育成方式そのものであり、現在幹部職員の育成は幹部候補育成課程の履修が条件とされている。そして同課程の受講資格は試験区分ではなく、採用後の勤務ぶりで判定することになっている。入省時の成績がその後の人生を決定づけるのではなく、入省後のたゆまぬ努力が昇進の可能性を高めることは、できるだけ多くの職員にチャンスを与え、そのモチベーションを高めるうえで望ましい。

しかし同時に、霞が関の危機ともいえる新規学卒者の霞が関離れを食い止め、流れを反転させるためにはどうすれば霞が関の魅力度アップにつながるか、もう一段工夫を凝らすべきである。例えば、総合職は年1回の能力評価と年2回の業績評価で6段階評価の下位5、6段階に判定されなければ、最低限課長までは昇進できるようにし、一方一般職は上位1、2段階の判定を持続していれば、上限なしにどこまでも昇進の道が開かれるようにすることも考えられる。

(4) 公務員の再就職と「天下り」の関係

官僚の天下りに対する国民の目は厳しい。「天下り」という下品な表現もよくないが、天下りはわが国特有の事象であり、ほかの主要国ではほとんど見られない。ほかの国では一般の国民に比べて公務員の年金が充実しているほか、職務上知り得た情報の流失を防ぐためである。年金受給資格を取得できれば、(たとえ定年制がなくても) ほとんどの人が自発的に退職して、地域のボランティア活動など悠々自適の生活に入る。因みに主要4か国の公務員の年金は現役時代の報酬額の7

割程度の金額が支給されるのに対し、わが国の場合は3割程度に過ぎない。しかし残念ながら、ほとんどの天下り批判者は、なぜかこのことに触れることがない。

超高齢社会を迎えて多くの高齢者が長年勤めていた会社を退職しても、さらに働き続けることが一般的になってきている。公務員についても同様に、社会で働き続けられるようにすべきである。そうだとすれば、霞が関の官僚にも再就職の権利が憲法で保障されていることを正面から認め、その弊害（政官財の癒着、行政の公正性・公平性の毀損など）は再就職後の行為規制を厳格化することによって極力排除することが適当である。少子化による労働力不足と超高齢化が進んでいる現在、官僚（OB・OGを含む）の能力を最大限活用することは社会的にも有用であり、また霞が関劣化の一因を取り除くうえでも意味がある。

なお、特殊法人や公益法人の役員への就任を民間企業への天下りよりも厳しく見る目があるが、団体設立の是非と官僚OB・OGの役員就任の是非を分けて考えるべきである。必要性の乏しい特殊法人や公益法人を、もっぱら官僚OB・OGを処遇するために設立して税金を投入することはもってのほかであるが、事業内容が社会的に必要なものであるなら役員の数が必要最小限に絞れば、あえて役員に占める官僚OB・OGの人数を制限する必要はないのではないか。法人の事業に明るくない民間企業の従業員OB・OGを役員に就任させることが、必ずしも適当とは認められない。

(5) 公務員の働き方改革と公務員定員の大幅な増員

① 公務員の働き方改革

一連の公務員制度改革によって人事と職務遂行の両面で官僚の自律性が失われ、政治に従属させられてきたことが霞が関の官僚がやる気をなくし、若者の霞が関離れが加速している大きな要因である。同時に旧態依然たる霞が関の働き方が社会の実態とかけ離れたものになっていることが、若い世代が霞が関で働くことにさほど魅力を感じない原因になっている。

近年わが国の労働市場を取り巻く環境は大きく変化しつつある。女性の社会進出の増加と夫婦共働きの一般化によって、男性が家事と育児の一切を妻に任せて自らは職務に邁進する古い働き方は受け入れられないものとなっている。また、外資系企業やIT関連の新興企業を中心とする高額給与水準と欧米型の雇用形態・雇用慣行の普及が、霞が関よりも魅力的な職場を若者に提供していることも影響している。

ワーク・ライフ・バランスを確保し、出産・育児中でも女性が男性と対等に働ける職場環境を整えるためには、公務員定員を大幅に増やし、国会及び国会議員による公務員への言動を適正化するほか、個人単位のフレックスタイム制や短時間労働の選択など多様な働き方が可能な雇用条件を拡大し、それによってキャリア形成に不利な扱いがされないための担保措置を講じる必要がある。テレワーク等も積極的に活用すべきである。また、官と民を行き来し、中途退職・中途採用も一般化して受け入れるべきである。

② 公務員定員の大幅な増員

日本の公務員数は世界最小レベル（人口当たり）だが、少ない公務員数でも何とか対応できているのは、日本の雇用システムが職務無限定のメンバーシップ型で、一人ひとりの職員の職務内容が

雇用契約で特定されていないからである。特定の職員に過剰な負担がかかる場合には、同僚が互いに助け合う職場慣行が定着していることがそれを支えている。職員の職務内容があらかじめ特定されているジョブ型の欧米諸国ではありえないことである。世界的に見て霞が関の異常な長時間労働もその根は同じである。

日本型雇用システムは、経済や企業が右肩上がり成長している間はすべてがうまく回ったが、成長が低下しあるいは止まると、そもそもコストが高くなるため維持することが難しくなる。しかし、すっかり日本社会に定着している日本型雇用システムを欧米のジョブ型に転換することは容易ではない。特に雇用者側のメリットが大きい日本型雇用システムでは、無理が生じた場合のしわ寄せがどうしても働く側に来ることが避けられない。一人ひとりの職務内容が不明確で、組織単位で仕事をする慣行の下では、個人でカバーしきれないところは組織で何とか対応しようとするため、長時間労働の解消がうやむやになり、慢性的な人手不足がいつまでたっても解消できないままになりがちである。

公務員定員は少なければ少ないほど望ましいという発想を再考する必要がある。異常な長時間労働を解消し、ワーク・ライフ・バランスを確保するとともに、行政（運営）の手抜きを防いで質の向上を図るためには、公務員定員を大幅に増員する必要がある。併せて民間に適用されている制限以上の長時間労働に対する罰則を、公務の特殊性を勘案しつつ公務員にも適用する必要がある。

(6) 非正規雇用職員の雇用条件の改善

近年公務部門においても厳しい財政状況の下で人員不足に対処するため、非正規雇用職員の活用が進んでいる。本人の意思で非正規雇用を選択しているならまだしも、不本意ながら非正規雇用で働くしかない場合、特に正規職員との間にあまりにも大きい格差がある現状は放置できない状況にある。若者が結婚できる条件（資力）を整備するとともに、将来の社会負担予備軍をつくらないためにも、早急に格差を抜本的に是正して雇用条件を改善する必要がある。

また、ライフステージの変化に応じて多様な働き方を選択することに対する社会のニーズが女性を中心に高まっていることに応えるためには、非正規の他に正規職員ではあるが職務や勤務地あるいは勤務時間が限定されている雇用形態を設け、働く側が雇用形態を自由に選択できるようにする（オランダ）ことが適当である。

メンバーシップ型が主流のわが国では、メンバーシップ型の正規職員とジョブ型の非正規職員の間で実質的に同一労働同一賃金となる雇用条件を設定することが、両制度の成り立ちの違いから難しい面があることは否めない。しかし正規、非正規の違いに関わらず、両者とも被雇用者であることは同じであることを重視しない限り、両者間の格差は縮まらない。そのうえで、使用者に格差について説明責任を科し、合理的な根拠のない不利益な取り扱いを禁止すべきである。

2 「政」と「官」の適切な関係をどう築くか

(1) 政治改革・行政改革の成果と課題

中央省庁の再編と相まって行われた内閣官房及び内閣府の機能強化と首相の閣議での重要政策

等の発議権明記によって、弱体だった首相の権限が強化された。分担管理原則のもと、もっぱら府省単位にボトムアップで行われていたそれまでの国の意思決定が、首相主導によるトップダウン方式で行われやすくなった結果、セクショナリズムの弊害は大幅に解消された。もっぱら府省の枠内で行われていた（微修正的な変更にとどまりがちだった）それまでの政策立案は、大胆に方向転換して遠大な国家目標を設定することが可能になった。

しかしその一方で、わが国が進むべき方向と針路を明らかにし、それを着実に実行するための計画を策定する場として国家運営基本政策会議（仮称）が設けられなかったことは大きな損失である。国中の英知を結集し、腰を据えて政策を検討する常設の場がないことの影響は大きい。バブル崩壊後の経済失速の原因を真剣に追究せず、景気循環的な景気後退と捉えて従来どおりの景気対策に終始したことが、未だに30年に及ぶ長期停滞から脱することができない原因であると言ってもよい。加えて抜本的な増税策には目もくれず、安易な赤字国債の増発に頼り続けていることはあまりにも無責任である。少子化対策や貧困層の増大対策に抜本的な措置を講じることができない状態が続いている原因もそこにある。日本を再興して（直面する諸課題に解決の糸口をつけ、停滞する経済を再生する）、日本の将来展望を力強く切り開くという政治改革・行政改革は、その本来の目標達成のめどがまったく立っていない。

与野党を問わず ①政府はできるだけ小さい方が望ましいという新自由主義的な思想がはびこり、②大衆迎合主義が蔓延して国民に負担を強い、規制を強化する施策を政治が決断できないことにその原因がある。無駄は省かなければならないが、たとえ歳出削減で財政収支が均衡しても、それで日本が直面している課題が解決され、経済が再生するわけではない。日本社会が直面している課題を解決し、経済を再生するには、政府がやるべきことを果敢に実行する（そのために必要な予算をつける）積極性が必要である。しかしこのことに対する国民の理解が足りず、政治家も国民に迎合するばかりで、この国を正しい方向に導こうとしないことは重大かつ深刻である。

また小選挙区制の導入による二大政党制（と政権交代）が実現せず、政治家が以前に比べ小粒になったと言われている。さらに政党間及び政党内での議論が活発になり政治が活性化したかと言えば、むしろ後退している（官邸主導が強まった結果、後退しているという面もある）。また政府の課題解決力が高まったかと言えば、ノーと言わざるをえない。官邸主導についてもいわゆる官邸官僚が跋扈して、思いつきの質の悪い政策の実施をいきなり各府省に迫るなど、新たな課題が浮上している。

(2) 官僚主導が否定される理由

戦前「天皇の官吏」であった公務員は、国民から超越した存在だった。戦後その位置づけが「国民全体の奉仕者」へと大きく変化したが、国民の間には長らく幹部公務員を戦前の官僚と同様に見る目が残っていた。この国を支えリードしているのは高級官僚だ、という意識が国民の間に強かった。「政治は三流でも行政は一流」とのフレーズが広く共有されていたことが、それを物語っている。

焼け野原から立ち上がり、欧米先進諸国に追いつき追い越すことが唯一最大の国家目標だった

高度成長期までは、国家目標や実現手法が明確だった（先進国に先行事例があった）から、政治的判断ではなく行政的判断でものごとを順調に運ぶことができた。

しかし、1990年代初頭にバブル経済が崩壊すると（日米経済摩擦におけるアメリカの執拗な対日攻勢に敗れた影響もあり）、一転してわが国経済は長期停滞に陥り、貧困層が増えるとともに、非正規雇用労働者が急増するなど雇用情勢が不安定化（悪化）した。同時に少子化・超高齢化が急速に進行し、財政状況が悪化するなど、わが国は課題先進国と揶揄されるほどさまざまな課題に直面するようになった。しかし、この時期政治が安定せず毎年のように首相交代が続き、政治が、日本社会が直面する諸課題に集中して全力で取り組むことができなかつたこともあり、歴代内閣は課題解決のための有効策を打ち出せないばかりか経済再生もままならず、将来展望を開けない状況に陥った。この間政治が動けない穴埋めを官僚が担わざるを得ない面があったことから、90年代以降の政府の無力さは、これまで実質的に政府の政策立案を担ってきた官僚の力の衰えによるものであるとして、天下りなど特権的な待遇を享受している官僚に対する批判が政治家はもとより報道機関の間からも俄かに高まった。またこの間、官僚トップ（事務次官）の収賄事件が複数起り、財務省をはじめ過剰接待事案が相次いで明るみに出たことも、官僚に対する社会の信頼を大きく失墜させることになった。

ところで官僚主導が否定され、政治主導の確立が叫ばれるのはなぜか。それは、公務員は憲法上全体の奉仕者と規定されているが、選挙の洗礼を受けず、主権者たる国民から国の運営を負託されていない（国民に対して責任を取ることができない）官僚が、国民から負託された政治家に代わって分を超えて国の政策を編み出し、実質的にその決定を担っているかのように振る舞うことは認められないからである。また、その発想がどうしても所属する府省の枠内にとどまるという限界があることも見逃せない。日本国憲法は、国権の最高機関は国会であると規定して、選挙で選出され国民から国の運営を付託された国会議員こそ国の意思決定を担う存在だとしている。

(3) 過剰な官僚排除の是正と政治主導を実りあるものにするための条件

政治改革・行政改革の主眼は、行き過ぎた「官僚主導」を排除して「政治主導」を確立することにあった。しかし現実には、政治家自らが果たすべき役割と負うべき責任、そのために必要な施策に関する議論がほとんど行われてこなかった。官僚が提案する政策の中から政治家がよいものを取捨選択して、時代の要請に叶う政策を実現していくことが求められる政治主導の姿のはずであるが、もっぱら官僚をバッシングしてその言動を規制し、人事で従属させようとする動きに終始しており、真の政治主導は確立されていない。その結果、霞が関の劣化が急速に進み、霞が関から自由闊達な議論が消え、誰も進んでモノを言おうとしなくなった。そればかりか、霞が関を取り巻く状況の変化はたちまち現役の学生の間にも伝搬し、霞が関を志望する優秀な学生が減少の一途を辿り、若くして霞が関を去る若手が後を絶たない事態を招いている。それは、この国の将来に取り返しのできない深刻な影響をもたらすおそれがある。

政権運営の重要な局面である政策立案過程から官僚を排除すればそれで政治主導が確立するかと言えば、ことはそれほど単純ではない。民主党の失敗は政治の舞台から官僚を締め出し、政策の

企画立案（政務三役会議への陪席や関係者への事前調整の禁止など）はもとより、陳情等の受付から記者会見に至るまで官僚が手出しすることを原則として禁じ、あらゆる作業を国会議員だけで行おうとしたところがあった。いくら初めての政権獲得だったとはいえ、そのあまりにも未熟で稚拙な政治手法はたちまち弱点を露呈し、民主党はわずか3年で政権の座から降りることになった。民主党に政権運営能力がなかったことは、わが国に政権交代可能な二大政党制を根づかせるうえで手痛い足枷^{あしかせ}となり、日本国民にあまりにも大きな代償を払わせる結果となった。

霞が関が直面している現状を改めるには政治との関係を適正化することが必須である。それは容易なことではないが、だから何もしないというのではなく、できることから順次着実に手直しを進めるべきである。私たちは問題を解決するにはどうすればよいかという視点で議論を進め、必要だと思われる施策はすべて提示することに努めたところである。

① 政・官の役割分担の適正化と国会議員及び官僚の行動規範（法令）の制定

三権分立のわが国において、行政府の官僚は立法府の国会議員に仕える部下ではない（行政府に属する大臣等の政務三役は別として）。官僚と国会議員は、それぞれ自律した関係にある。

官僚は基本的に試験に合格して採用されるため、その発想が国民の意向を踏まえつつも、長期的な観点から天下国家のあり方を考える性向が強い。またそれが職務を遂行するうえで最大のモチベーションになっている。しかし、自らの言動について国民に対して責任を取る術^{すべ}を持っていない。官僚は通常採用された府省で定年まで勤めるため、特定の分野について専門的で豊富な知識と情報及び経験を持っている反面、府省の枠組みを通してものごとを見つめるため、積極的に政策情報を収集していかないとどうしても視野が狭くなり、国益よりも省益を優先する傾向がある。またその行動は、過度に失敗をおそれ、前例踏襲を第一とし、保守的になりがちである。

一方国会議員は、選挙を通じて選出され、有権者の声を国政に届けるのが基本的な任務であるため、絶えず広範な分野に関心を寄せ、問題解決に取り組もうとする姿勢が強い。しかしその発想は国民の意向を踏まえたものになりがちである。また常に次の選挙を意識して行動せざるをえず、それに時間と労力を割かれるから、特定の分野に関する専門的な知識や情報及び経験に欠けるところがある。その結果どうしても近視眼的な思考に走りがちで、中長期的な視点からものごとを捉えるのが苦手なところがある。

官僚と国会議員は立場と任務は異なっても、各々その分（能力）を^{わかま}弁え、お互いに足りないところを補い合いながら、国民全体の奉仕者（ただしその内容は、多数の声に重点を置くのか、あるいは少数者にも配慮するのかという違いがあるが）として共に国の安全と繁栄、国民の健康増進と生活の安定を図るために尽力することにある。

しかし残念ながら、これまで行われた政治改革・行政改革の結果、政治主導が理想（目標）に近い形で実現したかと言えば、その実情は、政治が国の意思決定をリードする基盤は整ったものの、政治主導を担うべき国会議員の力量が伴わず、政党の政策内容も進化（充実）したとは言えない。また過度に有権者の意向に縛られて大衆迎合主義に陥り（国民の声に耳を傾け、声を汲み取ることは大事だが、それだけでは国の運営を誤るおそれがある）、中長期的な展望に立って国家が本来行

うべきことを実行するだけの苦渋の決断ができない^{わな}罫にはまっている。

一方大臣等政務三役を支え、専門的な知識や情報を駆使して国の政策立案に貢献すべき役割を担っている官僚は政権中枢に人事権を握られた結果、わが身の保身を第一とする傾向が一段と強まり、政権の意向をうかがうばかりで、進んで自らが信じる政策案を提示し、積極的に国家と国民のために貢献しようという気概を失っているように見える。

もちろん国の意思決定は国会議員に委ねられているのであるから、政策の結果責任は政治の側が負うべきである。政策の方向だけ示して細部は官僚に丸投げしておきながら、結果責任はすべて官僚のやり方のせいにするのはあまりにも無責任である。

政治主導をあるべき姿に近づけるには、国会議員の行き過ぎた言動を抑制し、官僚の政策立案への積極的な関与を助長するため、イギリスのように官僚及び国会議員が遵守すべき行動規範を定めるか、あるいはイギリス、ドイツ及びフランスのようにそれを法令で規定して、違反した場合にはペナルティを科し、併せて実効性を担保する措置を講じる必要がある。

わが国では2001年「大臣、副大臣および大臣政務官規範」が閣議決定されたが、そこには「(大臣等が行う)指示が法令違反のおそれがある旨の職員の意見については十分に考慮するものとする」と定めるのみで、官僚による知見に基づく意見の具申や客観的なデータに基づく助言に対する配慮や尊重については何も触れるところがない。いずれにしても、国会議員や官僚については行動規範が存在しない。

② 公務員と国会議員の接触の規制

政治主導を確立するうえで、公務員と国会議員の間の接触をどこまで認めるかということもポイントの一つである。

主要な民主主義国である4か国(アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス)の例を見ると、基本的に両者の接触を禁止しているイギリス、特定の幹部公務員については公務員の身分を保有したまま国会議員に立候補することを含め、政治家と一体となって政治活動を行うことを認めるフランスやドイツ、選挙の結果大統領が交代する都度3,000人を超える幹部公務員が入れ替わる猟官制(政治任用制)を採るアメリカのようなケースまで、さまざまなタイプが存在する。

一方わが国では、官僚が国会議員と接触することについては2009年9月の閣僚懇談会申合せ(「政・官の在り方」)まで特段の制限がなかった。しかし「政・官の在り方」は、「官」が「政」と接触した場合における記録の作成、保存等について大臣等の指揮監督の下に適切に対処すべきことを規定しているのみで、公務員と国会議員との接触自体については基本的に従来どおりの取り扱いとされている。規制を強化することについては情報が得られにくくなるとして、与野党を問わず国会議員の側が消極的であったと言われている。しかし、官僚と国会議員の接触について規制をかけることも、あるいはルールを定めることもせず、引き続き何の制限もない状態にしながら、一方で官僚人事に政治が介入して人事権を盾に政治主導を確立しようとするのが果たして適当か、改めて検討する必要がある。

③ 政治の独走(暴走)を抑制する国会の行政監視機能並びに第三者機関の権限及び独立性の強化、

内部通報の実効性を高めるためのオンブズマン的制度の創設

政治主導が確立し、首相（官邸）のリーダーシップが強まると、ときには独走（暴走）するおそれ無きにしてもならず、である。議院内閣制においては、議会権力（議会の多数派）と執行権力（ときの政権）が融合し、大統領制に比べて議会のチェック機能が十分働かないうらみがある。このため、その欠点をカバーする仕組みの強化が欠かせない。政策の是非は国会審議を通じて国民に問うとしても、その執行（行政運営）の適正性・公正性を確保するためには、国会に与えられている行政監視機能を適正かつフルに発揮できる仕組みを構築する必要がある。国会は会計検査院に対し特定事項について会計検査を要請できる（国会法 105 条）が、もう一步進めて、アメリカのように会計検査院を国会の附属機関とすることも一つの方法である。また、福島第一原発事故の際に設置された調査・検証委員会方式をもっと活用すべきである。

併せて、先の森友学園に対する国有地格安払い下げ事案で生じた公文書の秘匿や改ざんなどの不正行為が生じることを阻止するため、例えば公文書管理委員会をはじめとする第三者組織の独立性を一段と高め、政府の政策遂行を監視し規制する権限を強化すべきである。さらにわが国では施策を執行する機関と執行をチェックする機関が分離されていないケースが大半であるが、執行の適正性・公正性を確保するためには、執行機関からチェック機能を分離して独立の第三者機関を設置することを原則とすべきである。

それとともに公務員からの内部通報を実効性があるものにするため、通報された事案の真偽を確かめ、違法・不正な行為を是正するオンブズマンのような制度を創設すべきである。

(4) 政治主導を確立するために国会議員及び政党に求められる政策立案能力の向上

名実ともに政治主導を確立すべしとの声が高まる中で考えなければならない大事なことは、政治主導の枠組みを構築しても果たして国会議員にそれを担うだけの能力があるのか、ということである。備わっていなければどうすべきか、その検討がほとんど行われないうまま、官僚を押さえつけるための措置（内閣人事局の創設）だけが講じられたことが問題である。

そもそも国の意思決定は国会議員に委ねられており、国会で指名された首相に行政運営が委任されているから、国会議員がその職責を^{まっとう}全うすれば、官僚主導が生じる余地はないはずである。にもかかわらず官僚主導が生じたのは、国会議員がその役割と責任を十分自覚せず、それを全うする努力を怠り、国の意思決定のかんりの部分を丸投げに近い形で霞が関の官僚に委ねたからではなかったか。また所属議員の大臣就任欲求を満たすため、順送り人事によって大半の大臣が一年で交代することが慣例になっていたことも影響した。

さまざまな経験を経て選出される国会議員の多くは、当選直後からすぐさま国会や政府部内で活躍することは難しい。国会議員として一人前に活躍するためには、自らの力を引き出すための研修や訓練の機会を数多く持ち、あるいはさまざまな経験を積む中で必要とされる知識や技能を身につける必要がある。しかし国は、国会議員の能力を育成するために特段の機会を設けていない。所属政党による訓練や育成の機会も皆無に等しい。

政治主導を声高に叫ぶなら、官僚を叩き、官僚を頭ごなしに上から押さえつけようとするのではなく、むしろその力を最大限引き出し、官僚と丁々発止議論する中から自らの手で国民の声に応えられるだけの政策を立案する力を身につける努力が国会議員に求められる。もし個人の努力だけでは難しければ、実効性のある仕組みをつくることに精力を注ぐべきである。

具体策としては、第一に委員会からの依頼に限られている衆議院事務局調査局・参議院事務局調査室の調査業務を国会議員及び政党からの依頼による調査にも応じることにすべきである（あるいはすでに国会議員からの依頼にも応じている国会図書館調査・立法考査局の調査体制を拡充する）。しかし、それだけでは政策の立案には不十分であるなら、機微に触れる政策の立案等は各政党が独自のシンクタンクを創設して、そこで詳細を詰めることができる予算措置をする（それが財政的に難しければ、アメリカのように各政党がめざす国家の理念やそれを実現するための政治思想や政策手法に近いシンクタンクを持ち、そこに作業を委託できる予算措置をする。あるいは政党交付金を充てる）ことを検討すべきである。

(5) 総理官邸と各府省との関係の適正化

① 政策会議の適正化と国家運営基本政策会議（仮称）の設置

小泉政権以降政治主導を確立するため、政権が掲げる重要政策を推進する母体として首相が主宰する政策会議や本部が数多く内閣官房や内閣府に設置され、活用されている。

各府省に設置された既存の審議会はその性格上審議事項がもっぱら設置された府省の所管事項に限定されるため、府省の枠組みを超える内閣の重要課題を審議する場にはなりえない。審議内容も事務局を担当する当該設置府省の意向に沿ったものになりがちで、設置府省が自らの政策を正当化するための拠り所（隠れ蓑）とするために悪用しているとの批判が絶えない。さらに各府省が所管する業界等の声が反映されやすく、議論が既得権益を守る方向に流れがちである。その結果審議会が求める方向や結論はどうしても微修正的なものにとどまりがちで、審議会に大胆な政策転換を求めることはほとんど不可能である。政策立案面で府省別の縦割り行政を裏付けているのが既存の審議会であったと言える。

新たに政策会議や本部が多用されるようになったのは、このような審議会の限界を克服して、首相が提唱する政権の重要な政策課題を、自らのリーダーシップの下に内閣を挙げて強力に推進し、その実現を図るためには新たな推進母体を設ける必要があるとの問題意識による。政策会議には首相をはじめ関係大臣が参画し、民間の委員を交えてそこで得られた結論は直ちに閣議決定に持ち込まれる場合も多く、事務局には関係府省から俊英が集められた。

問題は、すべての政策会議が既存の審議会との関係を整理しないまま内閣官房や内閣府に設置されていることである。政策会議はときの政権が掲げる看板政策を府省の枠組みを超えて論議し、検討する場である。個別政策の大きな方向や方針を示すことに主眼があり、その細目は既存の審議会に改めて論議し、詰めを検討を行うということであれば、それも一つの方法である。しかし、そのような手順が定まっていなければ、通常実施部隊を持たない政策会議の結論は言い放しに終わり、首相が交代すれば見向きもされなくなる可能性が高い。安倍内閣が相次いで打ち出した看板政策の多くが見掛け倒れに終わったのも、その一因は実施体制の不備にあったのではないか。政策会

議が取り上げるテーマごとに、会議を支える事務局だけでなく、政策会議の結論を実施するのに必要な陣容を独自に備えるのか、あるいは結論を出せばその後の実施は所管府省の手に委ねるのか、あらかじめ検討して、しかるべき実施体制や実施手順を定めておく必要がある。また、政策会議のメンバー構成についても、現時点では何のルールもないが、果たしてそれでよいのかという問題もある。すべての政策会議に共通する設置及び運用に関する根拠法を定め、政策会議の結論が適正にかつ着実に実施に移されるようにすることが適当である。

しかしより根本的には、個別の政策分野ごとに政策会議や本部を首相交代の都度設置する前に、永続的に国の総力を挙げて国家運営の基本構想と推進計画を策定する常設の国家運営基本政策会議（仮称）を設置すべきである。せっかく政治主導を実行する基盤と条件が整ったにもかかわらず、その成果が未だ上がっていない一因は、長期的な観点から国家運営の基本的な方向と針路を定める体制が整備されていないことにある。

② 官邸官僚の役割の明確化

政治主導体制を確立する一環として、内閣官房及び内閣府の陣容が大幅に拡充された。中でも首相の在任期間が長くなり、それに伴い首相を間近で支える首相補佐官や首相秘書官（いわゆる官邸官僚）の在任期間も長くなるにつれ、官邸官僚が首相の指示や意を体して自ら直接各府省に首相の指示・意向を伝えるケースが増えている。ときには伝達された指示内容が思いつきの効果も定かではなく、明らかにコスト倒れになるようなもの（例えばアベノ・マスク）もあったことから、このような政治手法と官邸官僚の行動に対する批判が強まった。官邸官僚の役割は、基本的には首相を補佐するスタッフのはずであるにもかかわらず、その分を超えてあたかもラインの一員として上意下達の権限があるかのように振舞っていること、そのうえ伝達の内容が如何にも未熟で稚拙なものであったことが批判に拍車をかけた。

そもそも首相とその取り巻きの少数の者だけで政府の重要施策を決定することは、合議制を取る内閣制度の立てかけに反し、首相の独走（暴走）を許すことに通じるおそれがある。例えば安倍元首相が、所管大臣である財務大臣と協議せず、その一存で既定路線であった消費税率の引き上げを二度延期し、さらに今後 10 年間は消費税率を引き上げないという方針を表明したことに、どこからその問題性を指摘する声が上がらなかったことが懸念される。政府の意思決定のルールを明確にすることが重要である。

そのうえで官邸官僚の跋扈^{はつこ}という事態を招く原因は、その役割と言動に関するルールが明確でないことにあることを踏まえ、官邸官僚が各府省に対する首相の指示を直接伝達することを禁止し、すべての案件は官房副長官又は官房副長官補を通じて行い、荒ごなしの検討を行ってから各府省に伝達することによって、生煮えの発想がそのまま実施に移されることがないようにすべきである。

(6) 副大臣及び大臣政務官の役割の見直し

政治主導を確立する一環として、それまでの政務次官に代えて副大臣及び大臣政務官が任命さ

れることになり、政府に参画する国会議員の数が飛躍的に増えた。しかしその現状は、当初期待された役割（大臣と共に各府省の政策決定における政治主導を確立する）を果たすことができていない。むしろ事務方の負担が増えただけで終わっていると言ってもよい状況である。

原因は、副大臣及び大臣政務官の役割が大臣を補佐する（大臣に代わって委員会で答弁する、各種会合に出席して挨拶する、被災地や事件現場に赴くなど）ことに限られており、公務員が国会議員への対応に多くの時間と労力を割かれ、苦勞していることがほとんど軽減されていないことにある。せっかく政権運営に参画して政治家としての力量を高める貴重な機会が与えられているにもかかわらず、それを活かすことができていない。

副大臣及び大臣政務官創設の目的を果たそうとするなら、第一に副大臣及び大臣政務官の任命権者を大臣とし、首相の了解を得て大臣が気心の知れた国会議員を副大臣及び大臣政務官に任命できるようにする（それだけでは陣容が不十分であれば大臣補佐官を増員する）とともに、政務三役の意思疎通を緊密化し、併せて事務処理の円滑化と効率化を図るため、大臣決裁・大臣レクや大臣協議・報告は、副大臣及び大臣政務官が同席する場でできる限り一括して行うことをルール化すべきである。

次に公務員が強いられている国会議員への対応（政党及び国会議員に対する法案・予算等の説明、国会質問の徴取、国会議員からの要請等の受け取りとその後の対応、政党主催の会議への出席・答弁など）は、基本的に副大臣又は大臣政務官が担うこととし、それをルールとして確立すべきである。そうすることによって公務員の負担増になっている過大な職務が軽減され、本来の任務に専念することができるとともに、全般に低調だと言われている政党間の論議が活発化し、その機会を通じて経験の浅い当選回数のない議員が、自らの力量を高める得難い機会が与えられる。また、公務員が相手の場合にはときに尊大な態度を取り、酷い言葉を遠慮なくぶつける国会議員も、相手が同じ立場の国会議員だと態度が穏やかになり、政と官の関係が正常化するものと思われる。

なお、一般職の公務員が副大臣又は大臣政務官に同行することは認めるとしても、単独で国会議員と接触することは禁止すべきである。さらに細かなことではあるが、国会議員からの電話は三役以外の部署では受け付けないことにすべきである。

(7) 誤った政治主導を正すための方策

① 国会質問通告方法の改善

霞が関の官庁ビルの明かりが深夜まで消えないのは、翌日の国会質問への対応に追われるからである。霞が関の公務員が過労死ラインと言われる月 80 時間～100 時間の超過勤務を強いられている現状は異常である。日常的に繰り返される霞が関の光景は、ほかの国ではまず見ることができない。

長時間労働の是正はわが国社会全体の重要課題である。労働者の健康の維持・増進とゆとりある生活の確保を図り、出産・育児を抱えつつ女性が男性と対等に活躍できる社会を築くことは、ワーク・ライフ・バランスの確保を通じて家庭と職場の両面で男女共同参画を実現し、希望する数の子どもを産み、育てて出生率を反転上昇させるために必須の要件である。

国の重要政策である少子化対策が足元で揺らいでいるにもかかわらず、見て見ぬふりをして是

正しようという動きが国会議員の間から出て来ないのは大問題である。しかもその原因が当の国会議員自身にあるのだから、「何をか言わん、や」である。

国会での質問通告は、すでに「充実した質疑と国家公務員の過剰な残業是正等を行うため、すみやかな質問通告に努める」ことが与野党の申し合わせで取り決められている。しかし実際には質問通告の8割は前日の午後以降にずれ込み、議員によっては通告内容が抽象的過ぎて、面談して直接本人から質問の意図を聞き出さなければ、まともに答弁を用意することができないと言われている。申し合わせが守られないのは、具体的な期限が設定されておらず、何のペナルティも課されないからだ、一番の被害者である公務員から批判の声が出ない（出したくても立場上出せない）ことも影響している。内閣人事局はその調整に乗り出すべきである。

質問通告の期限が順守されるようにするためには、まず①通告期限を規則で規定するとともに、②通告は両議院の議事課を通じて行うことをルール化し、③通告日時と通告内容を即刻公表する。そのうえで、記述された文面だけでは答弁書を作成できない通告内容については、答弁する際にその旨を明らかにしたうえで、通り一遍の答弁で足りることをルール化する。こうすることによって、質問する国会議員も真摯に対応するはずである。

なお、質問通告が遅くなる一因は、国会日程がなかなか決まらないことにある。そもそも国会審議の進め方について政府が何の権限も持っておらず、国会運営を「国対」任せにするしかないことに遠因があるため、それを改める必要がある。

② 野党合同ヒヤリングの運営方法の抜本的改善

国会の正式の委員会以外の場で野党が共同で開催する野党合同ヒヤリングは、少し前までは（その多くが国会議員による問題行動を）野党議員が国会議員の権威を笠に着て威圧的な態度で（当事者能力がない）公務員いじめを行う場と化していた。しかも毎回テレビカメラを入れて行うことは選挙区向けの売名行為でしかないとして批判が強かった。最近は世間の批判を受けて実際のやり取りはかなり穏やかになったと言われているが、いずれにしても野党合同ヒヤリングの運営方法については早急にルールを定める必要がある。国会議員個人の問題行動については、議員本人に問いただすべきであり、役所に聞く必要がある場合も、副大臣又は大臣政務官を相手とすべきである。野党合同ヒヤリングが取り上げるテーマによっては、出席を拒否することができるようにすべきであり、テレビカメラの設置は出席する側の了解を条件とすべきである。

野党合同ヒヤリングは霞が関劣化の一因になっている。国会が行うことではあるが公務員の働き方に関わる問題であるから、内閣人事局や人事院に頑張ってもらうしかない。実情を調査したうえで、国会に対して抜本的な改善を申し入れることが求められる。

③ 国会議員からの要請や働きかけへの対応方法の改善

行政執行の公正性・公平性が損なわれる事案が発生する裏には、国会議員等の政治家が関係している場合が多いと考えられる。たとえ政治家以外から働きかけがあっても通常行政庁は、それにと

らわれることなく適正に処理することができる。しかし相手が国会議員の場合は、予算や法案の決定権を握られている各府省としては、無碍に断ることも無視することもできない弱い立場にある。その最たるものが、先の森友学園に対する国有地格安払い下げや加計学園獣医学部新設認可の事案である（実際には首相案件であったが）。一方国会議員としても、自らを支持し応援してくれている有権者からのたつての頼みとなれば、それに応えるべく動かざるを得ないという事情がある。

行政執行における公正性・公平性を担保し、外部からの働きかけで恣意的な判断が行われる余地をなくすため、行政庁は執行にあたって準拠すべき要件や基準をあらかじめ定めておくのが通例である。また先述した「政・官の在り方」は、国会議員等からの要請や働きかけで公正・中立性が確保されないおそれがある場合には大臣等に報告し、大臣等が適正に対処するとしている。

しかしそれでも、先ごろの森友・加計学園のような事案が生じたことは事実であり、「政・官の在り方」では問題の発生を防止するのに十分でないことが明らかになった。具体的にどのような方を講じることが最善か、主要国における対策をつぶさに調査し、そのうえで英知を結集して有効な措置を講じる必要がある。

ところで霞が関の役人が雑務に追われる一因は、国会議員からの個人的な作業を依頼され、断り切れないことにある。その最たるものが、各種記念行事等の式典における挨拶文の作成である。行事の資料提供はともかく、挨拶文の作成は公務員の本来業務から外れている。公務員を秘書同然に使おうとする国会議員の態度に、国会議員が公務員をどのように見ているかがよく表れている。

国会議員からの各府省に対する個人的な作業の依頼に対して各府省及び公務員が取るべき対応方法をルール化し、併せて必要な事項は官僚及び国会議員の行動規範あるいは法令に明記すべきである。

「霞が関に優秀な人材を集めるにはどうすればよいか」 検討会メンバー

	江利川 毅	医療科学研究所理事長
	梶田 信一郎	元内閣法制局長官
	工藤 裕子	中央大学法学部教授
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	前茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
	宮崎 達彦	弁護士
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長