

## 公務員制度改革に関する緊急提言

～「政官」関係のあるべき姿と公務員制度改革の手順～

平成14年5月20日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

## 目次

はじめに：いまなぜこの緊急提言か

I. 「政と官」の関係を規律する三つの規範（統制、分離、協働）

II. 戦後日本における「政と官」の関係

III. 提言

第1. 公務員制度改革大綱について再度、議論を尽くすことを求める

第2. 天下りを助長し各省セクショナリズムを強化する現行方針の見直しを

（改革の方向）

- ・ 各省別採用制の見直しを
- ・ 審議官級以上の高級官僚の人事管理権は内閣総理大臣の権限に移管
- ・ 課長級以下の人事に大臣、副大臣、政務官は不介入

（緊急の課題）

- ・ 本省課長級以上の「天下り」は内閣官房の所管に

第3. 退職後の再就職の自由化ではなく「早期勸奨退職慣行」こそ是正を

（改革の方向）

- ・ 国家公務員の定年年齢を65歳にまで引き上げを

（緊急の課題）

- ・ 早期勸奨退職慣行の廃止を
- ・ 定期異動を数次にわたり臨時に一年半周期とし在職年限の引き上げを

第4. 国家公務員試験の合格者数を現状の2倍にする現行方針の見直しを

第5. キャリア・システムの廃止をめざした検討の開始を

（改革の方向）

- ・ 第I種、II種を統合し幹部候補を選抜・養成する新システムの構築を
- （緊急の課題）
- ・ キャリア官僚の横並び昇任人事慣行の廃止を
  - ・ ノンキャリア官僚からの抜擢人事の拡張を

おわりに：これだけは再確認を

## はじめに：いまなぜこの緊急提言か

小泉内閣は昨年12月に「公務員制度改革大綱」を閣議決定し、現在はこれにもとづいて内閣官房行政改革推進事務局で国家公務員法等改正案の立案作業が開始されている。

この公務員制度改革は森内閣時代に橋本行政改革担当大臣の下で着手されたもので、「橋本行革」の一環として創設された新しい「政策調整システム」にもとづいて、まず内閣官房行政改革推進事務局で改革原案を起草しこれを公表し、その後に関係省庁との協議を行い改革原案を具体化していくという新規の手順に従って進められてきた。すなわち、まず昨年3月に内閣官房で立案された「公務員制度改革の大枠」が公表され、昨年6月には政府の行政改革推進本部が「公務員制度改革の基本設計」を決定し、昨年12月には「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。

いいかえれば、この公務員制度改革は一見すると内閣主導の体裁をとって進められてきたことになる。しかし、小泉内閣以降の推進過程をみれば、改革原案の具体化作業は実際には、もっぱら内閣官房行政改革推進事務局と自民党行政改革本部の手で推進され、首相、官房長官、行政改革担当大臣による指揮監督が十分に行われていたようには窺われない。

その故であるか否かはともかく、「公務員制度改革大綱」がいかなる改革をめざしているのか、この改革構想がさらに具体化され実施に移された際に、はたして意図どおりに円滑に機能するのか判然としないところが多く、関係者の間にいまだに共通理解が成立していないようにみえる。これでは今後の改革推進過程は相当に難航することになるのではないか。これまで一貫して「首相を中心とする内閣主導」の確立を提唱してきたわれわれとしては、内閣主導の体裁をとって始められたこの改革が良好な成果を招かずに終わることは、まことに遺憾なことである。

しかしながら、われわれが深く憂慮しているのは、このような改革推進の過程よりも、改革構想のめざす方向性についてである。すなわち、「公務員制度改革大綱」に示されている改革構想が実現されれば、各省の分立割拠体制（セクショナリズム）をこれまで以上に強化し、「首相を中心とする内閣主導」体制の確立をこれまで以上に困難にするのではないか。

また、政治家の官僚人事への介入、ひいては公正・中立に執行されるべき許認可・契約・事業の箇所づけ等の個別の行政決定に対する介入の余地をこれまで以上に無際限なものに広げ、「政と官」のあるべき正常な関係をその根底から揺るがすことになるのではないか。これは、われわれには到底看過できないところであり、ここに緊急提言を行うものである。

もとより、われわれは、先の「公務員制度改革大綱」に示されている改革構想のすべてに異議を申し立てようとしているのではない。現在の職務等級制度を基礎とした人事制度に代えて新しい能力等級制度を基礎とした任用制度・給与制度・評価制度等を導入しようとする改革構想をはじめ、「民間からの人材の確保」や「公募制の積極的活用」、さらには人事院による従前の各種の事前承認・協議手続の緩和等は十分に検討に値する改革構想であると是認している。

われわれが主として異議を申し立てようとしているのは、議院内閣制の下での「首相を中心とする内閣主導」体制の確立という方向性に背反するおそれのある諸側面についてである。小泉内閣はこれまでの経緯にとらわれることなく、「政と官」のあるべき正常な関係を再確立するためにはいま何が必要かという観点から、今一度、先の「公務員制度改革大綱」の枠組みに抜本的な再検討を加え、手遅れにならないうちに軌道修正をしてほしい。

## I. 「政と官」の関係を規律する三つの規範

大衆デモクラシー時代の民主制国家における「政と官」の関係は、諸国家の歴史的体験にもとづいて順次に形成され積み上げられてきたところの、以下の三つの規範、すなわち統制の規範、分離の規範、協働の規範の適正なバランスの下に規律されるべきものである。

### ①統制の規範：立憲主義体制成立以来の規範

まず第1の統制の規範とは、立憲主義体制成立以来の最も伝統的な規範であり、国民代表が結集する「政」の機関である国会・内閣・各省大臣が国民の選挙にさらされていない「官」の機構に優位しこれを統制すべしとする、政治優越・行政従属の規範である。

この政治体制を実現するために採用された憲法制度が、立法権を国会の専権事項とし「法律による行政」の原理を貫徹することと、国会の多数党の執行委員会が内閣を構成しこれが行政権の最高機関となる議院内閣制を確立することであった。

これによって、官僚は君主・天皇の任免から国民を代表する内閣・内閣総理大臣・各省大臣の任免に変えられるとともに、官僚機構は民主勢力から超然とした存在から、国会が制定する法律、内閣・各省大臣が制定する政省令、そして内閣・内閣総理大臣・各省大臣の命令と指揮監督に忠実に服従して法令の執行事務に当たるべき存在に改められた。

### ②分離の規範：現代公務員制に移行して以降の規範

しかしながら、この近代民主制の政党政治が全盛期を迎えた19世紀のイギリス・アメリカなどでは、政党政治家による官僚の任免が高級官僚の任免から下級官僚の任免にまで波及するようになるとともに、許認可・契約・事業の箇所づけ等の個別の行政決定に対する政党政治家の介入が顕著となり、各種の政治腐敗が蔓延した。さらに、与野党間の政権交代が起こるたびごとに大量の官僚の更迭が繰り返されたため、官僚機構は継続性・専門性を失い、その行政能力は著しく低下した。

このため1870年代以降、まずイギリス、ついでアメリカで公務員制度改革が行われ、官僚の任免に対する政党政治家の影響力の行使を排除し、官僚は専ら学歴・専門知識等の客観的な資格に従って試験採用または書類選考する資格任用制が確立されていくようになった。これが近代公務員制から現代公務員制への移行であり、そこに確立された規範が第2の分離の規範である。

すなわち、分離の規範は、政党政治万能の近代民主制に伴う官僚の政治任用の弊害とこれに付随した政治腐敗に対する反省から生まれたもので、「政」と「官」の役割分担を明確にし、双方の領分に相互不介入の関係を確立すべしとする規範である。

「政」の役割は政策形成を主導し、法令・予算・計画・通達・要綱などの一般的なルールを新設改廃することとし、「官」の役割はこれらの一般的なルールを個別の対象事案に適用して許認可・契約・事業の箇所づけ等の個別の行政決定を中立的・専門的・技術的に行うこととする。

このような政治と行政の分業体制を実現するために採用された新しい行政制度が、官僚の採用試験の企画実施をはじめ、国家公務員法等の制度設計を内閣からある程度独立している人事院・人事委員会等の第三者機関の手に委ねて官僚の任免に対する政党政治家の介入を抑制することと、官僚には政治的中立性を要求してその政治活動に一定の制限を課することであった。

しかしながら、ここで留意しておかなければならないのは、この種の新しい資格任用制の適用は、許認可・契約・事業の箇所づけ等の個別の行政決定に従事している下級官僚から始めて徐々に上級官僚にまで拡大していることである。そして実のところ、政党政治家と高級官僚の関係は各国ごとに相当の差異が生じているのである。

すなわち、イギリスでは官僚のトップである各省事務次官まで含めすべての官僚を政治任用の対象とせず、その代わりに内閣総理大臣が国会議員から任命する大臣・副大臣・政務官等を増員して、与党対策や国会対策はこれらの政党政治家の任務とし、官僚は「匿名の黒衣」に徹すべきものとしているが、フランスやドイツではイギリスと同様に議院内閣制を採用しながら、各省大臣の直下でこれを補佐する高級官僚を政治任用の対象にし、その代わりにイギリスほど多くの国会議員を副大臣・政務官等として政権入りさせていない。

このように、政党政治家と官僚が直に接触する境界領域の制度設計は各国ごとに異なるが、この両者の関係が円滑に作動しなければ、現代国家は国民の信託に的確に応えられなくなっている。そこに、最も新しく追加されたのが第3の協働の規範である。

### ③協働の規範：行政サービスの質が大きく変化した福祉国家段階の最も新しい規範

行政サービスの質が大きく変化した福祉国家段階に到達した先進諸国では「政」の役割とされた政策形成の領分においてさえ「官」による助力が不可欠になった。いいかえれば、「官」の役割には従来からの法令・予算・計画・通達・要綱などの一般的なルールを具体的な対象事案に適用する執行事務に加え、これらの一般的なルールを新設改廃する「政」の領分において「政」を補佐する任務までが付加されてきたのである。

この新しい「政」と「官」の役割分担を定式化しているのが、第3の協働の規範である。すなわち、「政」は政策の大綱を示し「官」はその保有する知識と情報を駆使してこれを具体化するという、「政」が指導し「官」がこれを補佐する円滑な協働関係を再確立すべしとする規範である。

この協働の規範を実現するために採用されてきた新しい政治慣習が、何よりもまず政党による政策綱領（選挙綱領）の充実であった。政党は総選挙に際してそれぞれ体系性・戦略性・計画性をもった政策パッケージと政治指導者の選択肢を国民に提示し、この総選挙で過半数の国民の支持を得た政党は内閣を掌握してこの政策パッケージの実現をはかる。

ついで、この政策パッケージの実現を確実にするために、大臣・副大臣・政務官等国会議員から政権入りする与党政治家を増員するか、さもなければ各省大臣の直下でこれを補佐すべき高級官僚のポストを政治任用職化するか、いずれかの方法で「政」と「官」の境界領域での両者の連携構造を強化する。こうした両者の協働の政治慣習が確立されたとき、国会における立法活動は内閣提出法案の審議議決を主流にしたものになる。また制度の詳細設計を政省令に委任する立法形態が増大する。

こうして「政」と「官」が再び密接に接触し協働して政策を形成するようになると、二つの問題が発生する。一つは、再びかつての官僚主導体制に復帰して議院内閣制が形骸化してしまうおそれである。もう一つは、「政」と「官」とが密着しすぎて両者の関係が癒

着にまで進み、「政」が「官」の専管領域であるべき個別の行政決定にまで介入し、公正・中立な行政執行が侵されるおそれである。そこで、この協働関係を弊害のないものにするためには、行政情報の公開の徹底と「政」と「官」の接触に関する新たなルールの確立が求められる。

このように、統制の規範、分離の規範、協働の規範は、それぞれを論理的に突き詰めていけば、相互に対立し抵触し合う側面をもった規範である。だが、いずれも民主化の深化や行政機能の高度化といった歴史の流れに即応して確立されてきた規範なのであって、現代国家においてはそのどれ一つを欠いても万全ではない。

そこで、この三つの規範の適正なバランスをそれぞれの国の歴史的体験を踏まえながら再構築することが課題なのである。

## Ⅱ. 戦後日本における「政と官」の関係

### 統制の規範さえ十分確立されなかった戦後体制

戦前・戦中には、内閣は帝国議会から超然とした天皇の内閣であったため、帝国議会に結集した民主勢力による内閣・大臣・官僚機構に対する統制権能は不十分であった。

それでも、大正デモクラシー以降徐々に政党の発言力が強まり、昭和の初期には帝国議会の多数党の党首が内閣総理大臣に任命される政党内閣期を迎え、内閣の交代と同時に多数の高級官僚を更迭することも行われたことがある。だが、5. 15 事件を契機に政党内閣期が終焉すると、この種の官僚の政治任用の再発を防止する措置が講じられ、その後は官僚と軍部を主体にした内閣が続き、敗戦を迎えた。

戦後の新憲法は議院内閣制を採用した。そこで、内閣総理大臣には国会の多数党の党首が指名され国務大臣の大半には与党議員が任命される政党内閣が続いてきている。だが、国会と内閣を「対等・並立の機関」とみる敗戦以前からの観念が容易に払拭されず、また内閣と与党機関とを二元的に分立させる政治体制が確立されてきたために、議院内閣制本来の内閣一元の政治体制はいまだに確立されていない。

すなわち、この点では統制の規範でさえいまだに十分に確立されていないからこそ、官僚主導体制に代えて政治主導体制を確立すべしと叫ばれ続けているのである。

片山内閣の下で制定された戦後最初の国家公務員法では各省の事務次官を特別職としこれを政治任用職とする余地を開いていたが、GHQはただちにこれに介入しその改正を求めたため、現在の国家公務員法では事務次官以下すべての官僚を一般職としこれを政治任用の対象外としている。

また法制上は、官僚の任免は各省大臣の権限とされ、局長以上の任免は閣議の承認を要することとされているものの、事実上は官僚の人事異動は各省官僚機構による自律的な決定に委ねられ、高級官僚の任免についてさえ各省大臣や内閣の意向が反映した事例は皆無

ではなかったとしても、きわめて稀であった。すなわち、統制の規範はこの点でもまた十分に貫徹されず、むしろ逆に議院内閣制以前の国会と政府の分立の実態がそのまま温存されてきたのである。

## 分離の規範を踏まえていない政官協働関係

要するに、戦後日本の官僚は敗戦前とほぼ同様の強固な身分保障で守られてきた。その反面として政治的中立性の遵守を要請されているにもかかわらず、実際にはしばしば政党政治家への転身をはかる同僚の選挙戦を密かに応援し、またみずから政府与党折衝や国会対策に奔走し、国会審議では政府委員として答弁に立つことさえ許容されてきた。言い換えれば、「政」はその本来の役割である政策形成の領分においても「官」の補佐に強く依存し続けていた。

これは「政」と「官」が協働して政治を行っている一つの形態ではあるが、政党政治万能の時代とこれに伴う弊害とを十分に体験していないため、現代公務員制の前提条件である新しい「政」と「官」の分離の規範を踏まえた上での新しい協働の関係とは異なっている。

現に、政党は総選挙に際して詳細な政策綱領（選挙綱領）を作成しようとしない。そこで、内閣も各省大臣も実現を図るべき自前の政策をあらかじめ持ち合わせていないので、官僚機構が立案する政策案を取捨選択しその実現に努めるのみとなる。また政権入りしていない与党議員は与党による非公開の事前審査の場を活用してここで内閣提出法案に横槍を入れる形で自分たちの意向を反映させてきた。さらに悪いことに、与野党を問わず個々の国会議員が官僚機構の個別の行政決定に矛先を向けた地元選挙区や政治資金提供団体の陳情案件を官僚機構に仲介斡旋することをみずからの生業と心得ているきらいがある。

ここに、「政治主導」がややもすれば「与党主導」や「政治家主導」と履き違えられる根本原因がある。

このような戦後日本に特異な状況に対して、われわれ21世紀臨調は、前身である民間政治臨調の時代以来、「首相を中心とする内閣主導」の体制の確立方策を繰り返し提言し続けてきた。そして、1993年の自民党一党支配体制の終焉以来の政治改革の流れのなかで、一步一步の前進がみられたところである。

すなわち、自・自連立内閣時代の政策合意に基づいて党首討論制の導入、政府委員制度の廃止、副大臣・政務官制の導入などが行われた。また、橋本内閣時代の行政改革会議の提言に基づいて国会と内閣の関係についての通説的な見解が改められ、内閣総理大臣の閣議への発議権の明確化、内閣官房の強化、内閣府の新設、新しい政策調整システムの導入などが実施された。

しかしながら、小泉内閣誕生以来の最近の政治状況を観察していれば明らかなように、われわれが提唱し続けてきた「首相を中心とする内閣主導」の体制の実現は前途遼遠である。まだまだ改革されるべき制度・慣行が山積している。われわれが今年の11月に与党の事前審査制の見直しを求め、内閣と与党と国会の連携関係の再構築を求める緊急提言を公表したのはこのためであった。幸いにも、この提言の骨子は去る3月13日に自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会から小泉首相に提出された政治構造改革提言にほぼ忠実に盛り込まれているので、あとはその着実な実施を待ち望むばかりである。

### 誤った「政治主導」が定着する可能性

ところがその一方で、小泉内閣誕生以来の政治状況にはもう一つ別の側面で憂慮すべき事態が表面化してきている。それは、「政治主導」の旗印の下で「政」と「官」の境界が無原則に崩され、「政」が「官」の領分を不当に侵食し始め、中立性・専門性・技術性に支えられた官僚機構の自律性が危殆に瀕しているのではないかという点である。

外務省機密費問題や鈴木宗男議員問題に対応する外務省改革の一連の措置には若干の危惧の念を覚えざるを得ない。外務省機密費問題の関係者に対する懲戒処分が課長級以下の官僚、さらには「ノンキャリア」官僚にまで及ぶことは、事件の性質上やむを得ない。また鈴木宗男議員の不当な圧力に基づく人脈がほんとうに形成されていたのであれば、すでに発生してしまっているこの異常な状態を是正するために「ノンキャリア」官僚まで含めた大幅な人事異動が行われるのもまたやむを得ないところである。

しかしながら、これはあくまでも異常な状態を是正するための特段に異例の措置でなければならない。官僚に対する各省大臣の任免権が個別の行政決定に従事している課長級以下の官僚に対してまで行使されることが当然のこのように日常化すれば、それは公正・

中立に行われるべき個別の行政決定に政党政治家が不当に介入することに道を開く。その種の介入は、政権入りしていない与党議員はもとより、当該省庁に配置されている大臣・副大臣・政務官にも許されるべきことではない。

### 公務員制度改革大綱に対する危惧

昨年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」は、こうしたわれわれの危惧の念を強めこそすれ、弱めるものでは全くない。この「公務員制度改革大綱」に示されている各省大臣の人事管理権を強化する方策がそのまま法制化されることになれば、それは各省の分立割拠体制（セクショナリズム）をこれまで以上に強化することになるとともに、官僚の任免と人事異動に対する政党政治家の介入を無際限なものにしてしまうおそれが強い。

有能な人材を結集した官僚機構は引き続き存続させていかななければならない。むしろ今後はこれまで以上に積極的に、官僚の本分に精励する意欲に満ちた有能な人材の確保に努め、ひいては国際調整課題に精通した有能な官僚を国際機関に続々と派遣していくような人材養成方策を確立すべきである。官僚の意欲を阻喪させるような改革はしてはならない。

「政治主導」の名の下に「政」と「官」の分離の規範をないがしろにするような措置を講じてはならない。言葉の正しい意味での「政治主導」とは「首相を中心にした内閣主導」のことにほかならず、それは政策形成の局面においてこそ発揮されるべきものであることを再確認してほしい。そして、内閣はもう一度原点に立ち戻って先の「公務員制度改革大綱」を虚心坦懐に再検討してほしい。

この緊急提言は専らこの問題に焦点をあてたものである。

### Ⅲ. 提 言

#### 第1. 公務員制度改革大綱について再度、議論を尽くすことを求める

「公務員制度改革大綱」（以下、改革大綱と略す）は、新しい政策調整システムに基づいて内閣官房で立案された原案を徐々に具体化してきたものであるが、この過程で人事院・総務省人事恩給局等の関係制度官庁との意見調整をはじめ、この制度改革の影響をもちに受ける各省官僚機構の多種多様な職種の職員や職員団体との意見調整が十分に行われてきたようにはみえない。

一例をあげれば、改革大綱は各省大臣による自律的な人事管理を指向しながらも、他面で労働基本権については現行の制限を維持するとし、この大前提の下で新たな能力等級制度を基礎とする任用制度・給与制度・評価制度を導入することを新制度の骨子としている。

だが、民間企業の一部で導入が進められてきたこの種の能力等級制度を基礎とする任用制度・給与制度・評価制度などを円滑に導入し運用していくためには、各省大臣と職員団体との間で労使協議の慣行を確立していくことが不可欠の要件になる。しかし、これまでこの種の労使協議を一切経験してこなかった各省官僚機構が、すでにそれだけの覚悟を固めているのであろうか。われわれにはそのようにみえない。

また、この改革大綱は主として本省庁に勤務している「キャリア」官僚を念頭において策定されたものになっている。そこで、この改革大綱に示された新しい給与体系などが数の上でははるかに膨大な「ノンキャリア」官僚をはじめ、地方支分部局や附属施設に勤務している多種多様な職種の国家公務員までも幅広く対象にしたものとしてはたしてどこまで正常に機能し得るものなのか、はなはだ心もとない。

このままでは、これからの法制化作業は相当に難航することになるのではないか。内閣主導のために導入された新しい政策調整システムの適用第1号がこのような結末に終わるのはまことに残念なことである。今からでも遅くはない。関係方面との意見調整を尽くし、実際に支障なく機能する制度設計に改めるべきである。

## 第2. 天下りを助長し各省セクショナリズムを強化する現行方針の見直しを

改革の方向 各省別採用制の見直しを

審議官級以上の高級官僚の人事管理権は内閣総理大臣の権限に移管

課長級以下の人事には大臣、副大臣、政務官も不介入

緊急の課題 本省課長級以上の天下りは内閣官房の所管に

改革大綱は、これまで人事院が所管していた各種の人事管理権を人事院から奪い、これらを各省大臣に分担管理させ、各省大臣の権限をこれまでの任免権から人事管理権にまで拡張しようとしている。

だが、これでは各省の分立割拠体制（セクショナリズム）の弊害をこれまで以上に強化することになるおそれが強い。また、政治家による官僚人事への介入や、許認可・契約・事業等の箇所づけなどの個別的な行政決定に政治家が介入する余地を無制限に広げる恐れもある。「首相を中心とする内閣主導」の実現を阻む一つの障害は「各省大臣の分担管理の原則」を過剰に強調してきた点にあったのであるから、中長期的な改革の方向性としては、各省の分立割拠体制（セクショナリズム）をその根底において支えている官僚の各省別採用制を抜本的に見直すことが本筋であるように思われる。

また、官僚群を、政策執行業務に従事する者と政策形成業務に従事する者と大きく二つの階層に区分けし、それぞれに対する任免権者を別にすることを検討すべきである。

すなわち、主としては個別の行政決定に従事している本省庁の課長級以下の官僚の任免はこれまでどおり各省大臣の権限として残し、この階層に属する官僚の採用および人事異動は従前どおり各省の大臣官房人事担当部局の自律的な決定に委ね、これには当該省庁に配置されている大臣・副大臣・政務官といえども原則として介入しない行政慣行を堅持することとすべきである。

これに対して、主としては政策形成に従事している審議官級以上の高級官僚の人事管理権はこの際、各省大臣の権限から内閣総理大臣の権限に改め、内閣総理大臣が各省大臣と協議して任免を行うこととすべきである。その際は、内閣総理大臣のこの権限行使を補佐するため、内閣官房に人事担当の内閣官房政務副長官と人事考査室を新設する必要がある。

ただし、念のために付言しておくが、内閣総理大臣が任免するこれら高級官僚の身分は、内閣官房事務副長官をはじめ、内閣官房副長官補、内閣総理大臣秘書官、各省大臣秘書官などの若干の例外を除き、従前どおり一般職とし、これらを政治任用職とすることは避けるべきである。すでに、イギリスの制度をモデルとして副大臣・政務官制を導入した上に高級官僚を政治任用職化することは、屋上屋を重ねる措置で、不必要と考えられるからである。

以上を念頭において、当面緊急に取り組むべき課題は、本省庁の課長級以上の官僚の民間企業への「天下り」に対する人事院の審査承認制を廃止し、これら幹部官僚の民間企業への「天下り」のみならず、定年前の早期勸奨退職後の特殊法人・独立行政法人・公益法人等への再就職まで含め、広くその再就職を審査承認し斡旋する事務を内閣官房の所管にすることである。

これ措置を採用するだけでも、高級官僚の忠誠心の対象を各省官僚機構から内閣に轉移させる上に大きな効果を発揮するはずである。そしてまた、これは内閣直属の国家戦略スタッフを充実することにも役立つはずである。

### 第3. 退職後の再就職の自由化ではなく「早期勸奨退職慣行」こそ是正を

**改革の方向** 国家公務員の定年年齢を65歳にまで引き上げを

**緊急の課題** 早期勸奨退職慣行の廃止を

定期異動を数次にわたり臨時に一年半周期とし在職年限の引き上げを

改革大綱は、世間の批判の厳しい官僚の退職後の再就職問題について抜本的な改善措置を講じようとはしていない。再就職先の特殊法人等の給与および退職金の引き下げを検討するとはしているものの、基本的には定年前の早期勸奨退職の慣行をこれまでどおり維持しながら、再就職をこれまで以上に自由化する方針を打ち出しているように見える。

しかしながら、再就職問題について抜本的な改善措置を講ずるためには、課長級以上の高級官僚の6割方を52～53歳で勸奨退職させているこれまでの慣行を改めることが不可欠である。

そこで、当面まず行うべきことは、全省庁で毎年一度定期的に実施されている人事異動を閣議決定によって1年半周期に実施することに改めるなどの臨時措置を数回にわたって繰り返す方式で、在職年限を57～58歳にまで引き上げる方策を講ずるべきである。なお、その場合には、これに伴い人件費の増嵩を招かないように、年功序列型の給与体系や年金支給額の算定方法の是正などについて検討する必要がある。

さらに一層加速していく高齢社会への対応まで考えれば、かつて公務員制度調査会の基本答申が提言していたように、将来は国家公務員の定年年齢を65歳にまで引き上げる方策を真剣に検討すべきである。

ところで、改革大綱は、本省庁の課長級以上の官僚の退職後の民間企業への「天下り」に対する人事院の審査承認制を廃止し、これを各省大臣の権限とすることをめざしている。

だが、これは、「天下り」に伴う各種の弊害をむしろ助長するだけでなく、各省の分立割拠体制（セクショナリズム）をこれまで以上に強化してしまうおそれが強いので、到底賛成できない。

人事院の審査承認制を廃止したいのであれば、すでに先に述べたように、むしろこれらの幹部官僚の退職後の特殊法人・独立行政法人・公益法人等への再就職まで含め、広く定年前の再就職の審査承認・斡旋の事務を内閣官房の事務に改めることにすべきである。

#### **第4．国家公務員試験の合格者数を現状の2倍にする方策の見直しを**

改革大綱は、国家公務員試験の合格者数を平均して採用予定者数のほぼ2倍にしている現行方式を改め、これを採用予定者数の平均4倍にまで倍増させることを提言している。

だが、これは試験に合格しても採用されない者の規模を3倍にすることになるので、国家公務員試験を受験する魅力を薄れさせ、有能な人材を官界以外の世界に向かわせることになるおそれが強い。



## おわりに：これだけは再確認を

「政と官」の接触のルールの確立方策については、すでに自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会が相当に踏み込んだ提言をしているので、当面はその帰趨を見極めることとしたい。

ただ最後に、政界と官界の双方で次のことを再確認することがすべての出発点であることを強調しておきたい。

すなわち、政党の本来の役割は体系性・戦略性・計画性を持った政策パッケージと政治指導者の選択肢を国民に提示して総選挙に臨み、国民世論を集約して代表することであり、政党政治家の本来の役割は法令・予算・計画・通達・要綱などの一般的なルールの新設改廃を行うことであって、これらの一般的なルールを個別の対象事案に適用する個別の行政決定は中立性・専門性・技術性に支えられた官僚機構の専管に委ねられるべき領域である。

この個別の行政決定に介入し、これらの一般的なルールに抵触する「特別扱い」を求めることは、いかなる立場にある政党政治家と言えどもしてはならない事柄である。

われわれ21世紀臨調はこれまで一貫して、従来の官僚主導体制を改め「首相を中心とする内閣主導」の政治体制を確立することを求めて提言を続けてきた。しかしながら、官僚主導体制を排するという建前の下に「政」の「官」の分離の規範をないがしろにすることは政治腐敗を助長するもので、われわれの与するところではない。