

# 政治主導による 国の骨格づくりに資する 国家公務員制度改革を

林 芳正 氏 参議院議員 / 自由民主党行政改革推進本部事務局長・同公務員制度改革委員会主査

昨年、与党・行財政改革推進協議会が政府に対して公務員制度改革に関する申し入れを行った。これは、どのような改革を求める内容なのか。自由民主党の行政改革推進本部の事務局長であり、同本部の公務員制度改革委員会主査を務める参議院議員・林芳正氏にうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



**柔軟な人事制度**  
「官から民へ」「中央から地方へ」という流れの中、時代の変化に迅速に対応できる公務員制度を構築するためには、民間でキャリアを積んだ若手官僚の登用など、より柔軟な人事制度が必要不可欠である。



林芳正『希望のシナリオ:次世代論客が語る「明日」への突破口』  
(共著 / 2003・PHP研究所) 同『林芳正のやさしい金融・財政論』  
(長崎出版・2003) 自民党行政改革推進本部ホームページ  
(<http://www.jimin.jp/jimin/gyo/>)

## 政府のエンジンの問題点

**反町** 林先生が参加されている与党・行財政改革推進協議会は2004年6月、「今後の公務員制度改革の取組について<sup>1)</sup>」を取りまとめられ、金子一義行革担当大臣(当時)に対して申し入れを行われました。これは

実に幅の広い、本格的な改革を求める内容でしたね。

**林** 行政改革の成果として、2001年の省庁再編で1府12省になったことが挙げられますが、これは、自動車で言えばボディのデザイン変更です。スリム化した、かたちがよくなったと言うことができますが、大事なのはエンジン、つまり公務員の働き方そのものをどうするか、なのです。実は平成9年の行政改革会議の「最終報告<sup>2)</sup>」にも、公務員制度改革の方向性は既に打ち出されているのですが、難点が多く、未だに法案提出に至っていません。

**反町** 政府のエンジンたる官僚システムには、どのような問題点があると認識されているのでしょうか。

**林** 一つは、業務のニーズの変化に対応しにくいことです。各課、各局に業務を割り振り、定員を定めていますが、霞が関では、いったん定員が確保されると、その仕事が必要なくなっても、そこを削って、人手不足のところに配分するのが難しい。「小人閑居して不善を為す」ではありませんが、仕事なくなると、自分の組織を守るため、仕事をつくってしまいがちです。それが、行政代行人や公益法人の肥大化の問題にもつながっています。そのようなかたちを止めて、できるだけ現場の判断でできるようにしよう、ということです。

もう一つは、人事管理制度の硬直化です。今の霞が関は、採用試験区分や年次の縛りがきつく、入省年次のまま昇進し、先輩を1年も飛び越えることがない。その代わりに、官僚は勸奨退職で早期に辞めている。天下りに対する批判がありますが、できるだけ長く役所にいてもらうようにすると、今度



は若手がいつまで経っても責任あるポストに就けない。そこで、「民間部門でも能力評価、実績評価の導入に努力しているのだから、能力評価が必要だろう」との発想から能力・実力主義の人事管理を実現し、また総人件費のうち誰をどれくらいにするか、大臣にある程度委ねるべきではないか、そのような申し入れをしました。

**反町** それを受けた国家公務員法の改正は、労使問題の絡みで成立が遅れています。

**林** 議論が複雑になるのは、現在の国家公務員法は公務員の労働基本権を制約していることです(資料参照)。終戦直後、ゼネストが起きそうになったとき、GHQが指令を出して、公務員にはストも協約締結も許さない。その代わりに政治的に中立な人事院をつくり、そこが公務員の処遇について勧告を出すことで、禁止の代償機能とした。そのような歴史的経緯があるため、組合側は労働基本権を取り戻したいという積年の念願をこの機に実現しようとする。つまり、能力評価をして抜擢すれば、その反射的效果として降格する人が出る。労働条件の不利な変更であるから、労働協約権を労使交渉で決めるようにせよ、というわけです。一方の役所は及び腰ですし、人事院は人事院で、労使間で直接交渉するようになれば、自らの存在意義が問われかねないということもある。さまざまな思惑が交錯して改革がうまく進まないのが現状です。

**反町** 現在、非現業の国家公務員は団結権を有していますが、これをさらに拡大するかがテーマですね。そもそも鉄道や電力など公益的事業を展開している民間企業で労働基本権を有しているところが多数ありますから、さほどの懸念に及ばないのでは。

**林** 懸念する声の中に、「民間企業の場合、あまりに組合が勝つと会社そのものが潰れてしまうため組合活動に一定の歯止めがかかるが、公務員の組合にはそれが期待できない。相手は国家ですから」というものがあります。また、役所には民間企業の

**資料** 公務員の法体系と労働基本権

一般法	法体系		労働基本権		
	個別法	団結権	団体交渉権	争議権	
	外務公務員法、特別職給与法等 裁判所法、裁判所職員臨時措置法、裁判官の報酬等に関する法律等	-	-	-	
	国会職員法		(交渉可能だが、協約締結権はない)	×	
	自衛隊、防衛庁職員給与法	×	×	×	
国家公務員法	一般職給与法 勤務時間法 退職手当法 任期付職員法等		(ただし、警察職員・監獄職員については×)	(交渉可能だが、協約締結権はない)	×
	教育公務員特例法(教育職職員) 警察法(公安職職員の一部) 任期付研究員法(研究職職員の一部)				
	検察庁法、検察官の俸給等に関する法律				×
	特定独立行政法人等の労働関係に関する法律、国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法				×
	条例等	-	-	-	
地方公務員法	条例 教育公務員特例法(教育職職員) 警察法、消防組織法(警察・消防職員) 地方公営企業法、地方公営企業労働関係法等	(ただし、警察・消防職員については×)	(交渉可能だが、協約締結権はない)	×	
				×	
				×	

出所：行政改革推進事務局ホームページ「公務員の種類と人数」(<http://www.gyokaku.go.jp/siryou/koumuin/syurui.html>)

総務部のように組合との交渉を専門にしてきたセクションがない。「経験がないからできません」とは言いませんが、恐らくそのような危機意識もあるのでしょうか。また、組合担当を置いてみてもわずか2年ほどで異動するようでは、どうしても使用者側が折れてしまい、常に組合側が強い交渉結果を得るのではないかと。先般、暴露されたのですが、社会保険庁で覚書きを結び、昼休みは行列ができて働かない、コンピューターを導入しても合理化しないという取り決めがあった。そんなことがまかり通っているところに、争議権という強力な武器まで与え、こちらは丸腰のまま交渉できるのか、という意見もあります。私自身は、国民監視の中ですから人事院勧告を大きく超えるような交渉結果にはならないと思いますが、労使の意見調整には今しばらく時間がかかるかもしれません。

**天下りと行為規制**

**反町** 2004年12月閣議決定の「今後の行政改革の方針」は、改めて関連法案の提出を検討するとともに、現行制度の枠内でも実施可能なものは早期に実行に移す、としています。

**林** 評価については、平成17年度中に本

府省を対象に新たな手法を試行して、評価する側・される側の双方にノウハウを蓄積してもらおう。天下りについても、国家公務員法第103条<sup>3</sup>で離職後2年以内は関連分野の私企業に移ることを禁じているが、公益法人、独立行政法人、認可法人についても厳しくチェックすることを求め、内閣の官房長官への報告制を試行して、その成果を見極めよう、というものです。

**反町** 一般に天下りについて根強い批判がありますが、能力を請われて移るケースは、むしろ積極的に認めるべきではないでしょうか。

**林** その場合、保護法益は天下りによって行政がねじ曲げられないことですね。

**反町** アメリカでは、官民の活発な交流が社会のダイナミズムを生んでいると思われま

す。  
**林** おっしゃる通り、アメリカでは、前日まで証券会社で働いていた人がSEC(Securities and Exchange Commission / 証券取引委員会)に入ったりします。日本のように、2年間は関連する民間企業に行ってはならないとすれば、最先端の事情、情報を活かせず道が閉ざされてしまいます。個人的には、官民の間に不要な壁をつくるのは望ましいことではないと思います。天下りについては、党内でも随分と議論をしました。「最終

1 今後の公務員制度改革の取組について：平成16年6月に与党(自民党・公明党)が取りまとめた、公務員制度改革実現に向けた取り組み方針。能力・実績主義の人事、公務員の再就職の適正化を改革の柱と位置付けている。詳細は、自由民主党ホームページ「今後の公務員制度改革の取組について」<http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h16/160609.pdf>  
2 最終報告：平成9年12月3日取りまとめ。内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化

および中央省庁再編成、透明な行政の実現、行政の簡素化・効率化、の3点を指す内容。詳細は、首相官邸ホームページ「行政改革会議 最終報告」<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>  
3 国家公務員法第103条第2項：「職員は、離職後2年間は、営利企業の地位で、その離職前5年間に在職していた人事院規則で定める国の機関、特定独立行政法人又は日本郵政公社と密接な関係にあるものに就くことを承諾し又は就いてはならない。」

的には、行政をねじ曲げる行為や贈収賄などについては事後規制をかけ、あとは出入り自由にする。それが将来あるべき姿だろう」というところまでは意見がほぼ一致するのですが、その先の現状認識で議論が分かれます。「2年という縛りを今すぐ撤廃せよ」という声が多数派にならないのは、やはり国民のご批判によるところが大きい。役所のOBが天下るだけで、受けた会社に仕事が付く。技術力や価格や品質が基準であるべきなのに、情実で決められるのはおかしい、と。私はこのあたりを法律できちんと決めれば、その範囲内で能力を活かしてもらう分には構わないと思いますが、日本の場合、その法律について官僚の裁量権を広く認めるかたちになっているため、たとえ適法でも、先輩の行く企業をさじ加減一つでいかようにもできる。そこが問題です。また、実務的なネックとして、外部に人材が少ないこともあります。特に局長級ともなれば、国会や役所と折衝する業務が多い。学界で優秀とされる経済学者でも、果たしてうまくこなせるか。政省令レベルで法律が分かり、政府での仕事の経験もあり、民間の実務も心得ている。日本にはそういうアメリカのような人材のプールがありません。

**反町** 確かに、アメリカの補佐官や政府任用のスタッフのように、それができる学識経験者は今のところ限られるかもしれませんが。象牙の塔の住人では、官僚と議論するのも説得するのも、実践力の面で難しいでしょう。しかし、であればこそ、積極的な官民交流の推進が必要なはず。例えば、比較的若い国家公務員が企業や大学などに出て、キャリアを積んで再び官庁に戻ろうとするとき、これを認めるようにすべきでは。

**林** 最近、霞が関から若手官僚がかなり流出しています。確かにそのような視点も大切ですね。われわれの業界用語でポストのことを「座布団」と言いますが、各省で座布団を用意するのは難しいかもしれないが、内閣府なら、そこはより柔軟に対応できるはず。例えば官房長官に5枚程度座布団

を渡して、民間でキャリアを積んだ元若手官僚を裁量で使ってもらえば、かなり違ってくると思います。

## 条文が書ける人材

**反町** 人材のプールということでは、自民党で党独自のシンクタンクの創設を検討されているようですね。

**林** 私は、自民党の政調に自民党総合研究所が既にあるのですから、新たな組織をつくるより、ここを充実させることを考えるべきだと思います。また、政党から独立したシンクタンクを拡充していくべきではないか。アメリカの有力シンクタンクにしても、党の付属機関ではなく、あくまで独立した組織であり、ものの考え方として、ブルッキングス研究所は民主党に、AEIは共和党に比較的近いというだけです。

**反町** 独立系シンクタンクを活性化する方法としてお考えのことは。

**林** 一つは税制をどうするか。また、情報面のインフラ整備も必要だと思います。法令は既にコンピューターで索引できるようになっていますが、政省令も検索できるようにすれば、研究がより具体的になるでしょう。われわれも、シンクタンクを含めいろいろなところからご要望やご提案をいただきますが、それを実現するために「この法律の何条をこう変え、その下の政省令はこう変えてほしい」という詰めたご提案をいただければよいのですが、今の提案は、例えば「確定拠出型年金を導入してほしい」というだけで終わりがちです。

**反町** 日本にはマクロ経済を扱う金融機関系のシンクタンクは数多くありますが、条文のレベルで提言する法律系のシンクタンクが弱いですね。

**林** 官民間に壁があるため、民間に条文を作成した経験のある人がほとんどいないわけ。ご指摘のように官民交流が活発になり、法律系シンクタンクが増え、役所の外に法案を書ける人材が増えれば、国会の法

案審議も、それらの提案を参考にしながら、より精緻なものにすることができ、予算委員会で与野党が足の引っ張り合いばかりせずとも済むのですが。

**反町** 林先生はアメリカ連邦議会議員のスタッフ・アシスタントの経験をお持ちですが、法案審議は日米でかなり異なるのでは。

**林** アメリカで感心したのは、議会の徹底した逐条審議です。1条ずつ読み上げ、いちいち意見を求めながら進めていく。それに対して、わが国の国会審議はまるでパンフレットの前置のようなもので、「この自動車はなぜクラウンと言うのか」とか「なぜポディが青いのか」といったレベルにとどまり、トルクや燃費などについての詳細な議論はほとんどない。

**反町** 肝心な条文点検は各省の担当者や法制局の公務員に任せているわけですね。戦前の帝国議会で行っていた逐条審議が懐かしい。

**林** アメリカにいたとき、条文をチェックするカウンシルがあるというので、行ってみると、条文をセンテンスごとにタイプして文章の誤りをチェックしているだけ。中身の審査はしていない。「過去の法律と齟齬があったらどうするのか」と聞くと、「後法が優先です。それが直近の国民の意思です」とさも当然のように言われました。そして解釈上おかしい点があれば、裁判所に持ち込む。そう割り切っている。もともとの法体系の違いもありますが、日本は、よほど訓練を積んだ職人でないと条文を書けないようになっています。

**反町** そこはアメリカのような発想にしていけないと、これだけ急速な時代の変化に対応した法案づくりになり切れないでしょう。法律は、その体系性を哲学的・論理的に、無矛盾に突き詰めるために存在するのではなく、その時々世の弊害を解決するためのツールにすぎないのです。既存の法体系にいさかも矛盾がないような、美しき統一性を追求していれば、どうしても過去に目が向き、未来志向型の法案作りには成り難い

はずです。

**林** 法令がいじりにくいため、官僚は政省令以下を多用する面もありますね。

## 「全体の奉仕者」の意味

**反町** 内閣と各省の国家公務員の関係について、内閣法第6条の問題が指摘されています。

**林** 同条で「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」とされているわけですが、裏を返せば、総理が望んでも各省大臣が反対すれば、通らないことになる。では、なぜ大臣が反対しているのか。さかのぼると、事務次官会議で一人の次官が反対している。さらにさかのぼると、担当の課長が反対していたりする。要は、一課長が一国の内閣総理大臣に対して拒否権を持つようなものです。それを考えれば、行政府は国会や裁判所とは違い、合議制でなくともよいのではないか。今、党内で憲法の検討を進めていますが、憲法第65条について「行政権は、内閣府ではなく、内閣総理大臣に属する」とすれば、総理大臣の命令に閣僚が従う。当然、公務員も従う。そのような意見が出ています。

**反町** 憲法では第15条<sup>4</sup>の「全体の奉仕者」という文言の意味について、代表的なコメントにも「特定の政党や階級・階層の利益のために行動してはならない」とするものがあります<sup>5</sup>。また、国家公務員法第82条「懲戒」にも「全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合」との規定があり、地方公務員にも同様の規定があります。これは基準としても多義的であり、削除すべきではないかと思われま

**林** 結局、政治が官僚に任せてこられたのは、戦後のある時期まで国の目標が欧米のキャッチアップだったためです。目標ははっきりしていたから、あとは手段を考えればよい。だから官主導でよかった。目標が達成された今、新たな目標設定について、役所に「よい知恵を出せ」と言ってもその権限が

ない。これには無理があります。そこは民意を汲んで、政治が決めなければならない。

**反町** 開国時に行ったように、今再び総資本主義の時代にふさわしい日本国の方向性を国民が主体的に考える時が来たということでしょうね。

**林** 明治政府が誕生したのが1868年、帝国議会は1890年です。22年間、政府だけがあり、国会はなかった。わが国がいかに行行政優位な設計図かが、そこに端的に現れています。私は行政訴訟法の改正や行政法の改革に携わっていますが、まさに今、その辺りが重要になっていることを実感します。

**反町** 林先生のような有能かつ先見性をお持ちの議員が国の骨格づくりを進められていることを心強く思います。

**林** 行政改革の問題に長く携わっていますと、選挙というのはやはり大したものだと感じます。新しく選挙を通ってきた議員ほど、このような問題に関心を示し、立法府が責任を持って国民の意思を体現していかなければならないという意識を強く持っているのですから。

**反町** 国の骨格ということでは、地方分権が進めば、公務員制度も影響を受けますね。

**林** 私がハーバードのケネディ行政大学院を卒業するとき、アメリカ人の同窓生には州政府に行くという人がかなり多くいました。「なぜワシントンではないのか」と聞くと、「権限が大きいから面白い」と言う。日本も地方分権が進み、地方行政がより面白くなれば、だいぶ意識が変わるのではないのでしょうか。国の仕事はよりスリムにして、地方に移すと共に、余ったところから、治安や金融など人員不足のところに異動させなければなりません。そのために柔軟な人事制度が必要です。でなければ、公務員も気の毒です。不要と言われる仕事を続けられれば、人間、やはり腐ってしまいます。目が回るほど忙しくても、能力を存分に発揮でき、国民に喜ば



れる仕組みにすれば、日本の公務員は全力で邁進してくれるはず

**反町** 税金を原資にしてその能力を研鑽した公務員が、その持てる能力を行政内部にとどまらず、企業や学界などでフルに発揮することは、国民にとって望ましいことです。国民の一人として、人的資源の効率的な再配分を可能にする改革を推し進めていただきたいと思います。本日はお忙しいところ、丁寧にご意見をお話しいただきありがとうございました。ますますのご活躍を祈念いたします。

参議院議員 / 自由民主党行政改革推進本部事務局次長・同公務員制度改革委員会委員

### 林 芳正(はやしよしまさ)

1961年東京都生まれ。1984年東京大学法学部卒業、同年三井物産株式会社入社。1989年サンデン交通株式会社入社。1990年山口合同ガス株式会社入社。1992年ハーバード大学ケネディ行政大学院入学。1993年大蔵大臣政務秘書官就任、同年国会議員政策担当秘書資格試験合格。1994年ハーバード大学ケネディ行政大学院卒業。1995年参議院議員選挙初当選。1997年自由民主党参議院副幹事長。1998年参議院予算委員会理事。1999年大蔵政務次官。現在、参議院外交防衛委員長、自由民主党行政改革推進本部事務局次長、同政務調査会副会長等。著書に『希望のシナリオ』(共著 / PHP研究所・2003)、『林芳正のやさしい金融・財政論』(長崎出版・2003)等がある。



林芳正氏ホームページ「平成デモクラシー」  
<http://www.yoshimasa.com/>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

4 憲法第15条第2項：「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」

5 参照、樋口陽一[ほか]共著『注釈日本国憲法』(青林書院新社・1984)