

なすべきは政策過程 全体の再設計

成田憲彦 氏 駿河台大学副学長・法学部教授

細川内閣で総理大臣秘書官(政務)を務めた経験を持つ駿河台大学副学長・成田憲彦氏は、人事制度の見直しのような技術的な公務員制度の改正ではなく、立法府のあり方を含め、国の政策過程全体のあり方を見直す中での改革の必要性を唱える。

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



官僚機構は「独立王国」?

現在の日本の公務員制度の最大の問題点は、公務員組織があたかも独立王国の如き一つの利益団体になってしまっているところにある。そのような構造的な問題にメスを入れようとする限り、真の公務員制度改革は実現できない。



成田憲彦『官邸(上・下)』(講談社・2002) 同「英国はこうして政治主導を確立した」(『中央公論』2002年5月号) 岡田彰『現代日本官僚制の成立』(法政大学出版局・1994) 同(訳・解説)『GHQ日本占領記12 公務員制度の改革』(日本図書センター・1996)

公務員は国民と 直接向かい合う独立王国

反町 国会運営の実態をご存じの成田先生は、現在行われている国家公務員制度の改革の議論をどのようにご覧になりますか。

成田 平成13年12月閣議決定の「公務員制度改革大綱(以下、『大綱』)」に基づいて今回の国家公務員法改正の法案化がなされたわけですが、その「大綱」について私は二重の意味で疑問を持っています。一つは、大綱が描く公務員制度を、果たして大綱の具体案で実現できるかということ。もう一つは、そもそも大綱の描く公務員制度が本当にこれからのわが国の望ましい公務員制度の姿なのか、ということです。まず前者の疑問ですが、「大綱」は冒頭、「わが国は右肩上がりの経済が終わり、厳しい状況に置かれている」という現状認識を示した

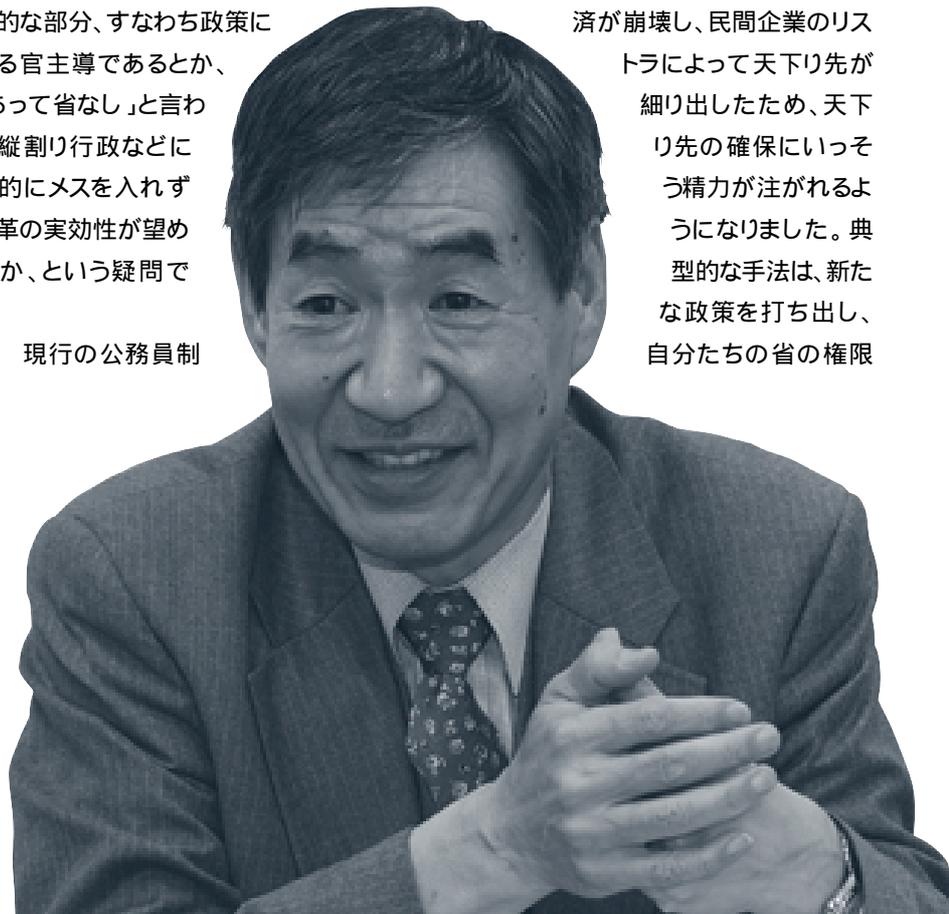
上で、公務員をめぐる問題として「政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如」などを挙げています。しかし、それらの問題を、大綱が具体案として示している「新人事制度」、「能力等級制度」などによって解決できるのか、首をひねらざるを得ません。より本質的な部分、すなわち政策における官主導であるとか、「局あって省なし」と言われる縦割り行政などに本格的にメスを入れずに改革の実効性が望めるのか、という疑問です。

反町 現行の公務員制

度における大きな問題とされているのが縦割り行政の弊害ですね。

成田 現在の日本の公務員制度の最大の問題点は、公務員組織が一つの利益団体になってしまっていることです。極端な言い方をすれば、今や省庁は天下り先確保のための互助会です。とりわけバブル経

済が崩壊し、民間企業のリストラによって天下り先が細り出したため、天下り先の確保にいつそう精力が注がれるようになりました。典型的な手法は、新たな政策を打ち出し、自分たちの省の権限



を確保した上で、「何々普及協会」といった公益法人をつくるというものです。そういった行為は財政の肥大化を助長しかねないばかりか、省益のために政策がねじ曲げられる可能性さえあります。例えば、年金を税方式に移行させるべきだという意見がありますが、これに対して厚生労働省が「年金の仕組みとしては、税方式より現在の保険方式の方が優れている」と、一応もってもらしい理由を並べて反対しているのは、税方式になれば財務省の所管になり、社会保険庁や所管の公益法人が不要になるためです。役所間の政策論争は、表向きはいかにも客観的な政策論議に見えつつ、一皮剥けば、実は天下り先の争奪戦なのです。その根本的な原因は、縦割り行政と省庁別採用によって、採用省庁が退職後の再就職まで面倒をみるシステムができていたことにあります。一生の面倒を見てくれる「利益団体」に個々の公務員が忠誠を尽くす。そのような構造的な問題にメスを入れようとしていない公務員制度改革ではとても実効性は望みません。

反町 二つ目の「そもそも本当にこのような改革が望ましいのか」とされる意味は。

成田 「大綱」は「真に国民本位の行政を実現するため」という目的を掲げていますが、そこで謳われている「国民本位の行政」とは一体何か、ということです。わが国が採用する議会制民主主義のシステムは、「主権者たる国民が選挙で議員を選ぶ。その議員の政党が国会で多数派を占めれば、内閣を形成する。その内閣が公務員を指揮する」というものですから、「国民本位の行政」は公務員が内閣の指導に服することで実現されるわけです。ところが、ここに書かれた「国民本位の行政」という表現には、民主主義のこのプロセスを一切捨象して公務員が直接国民と向き合おうとしているという奇妙な違和感があります。

反町 民主主義実現のプロセスが抜けて、短絡しているということですね。

成田 そうです。例えば同じ議院内閣制を採用するイギリスは、企画立案に関わる公

務員を政府の奉仕者と位置付けています。またイギリスには、国家公務員法がありません。国家公務員法の制定は、公務員を独立王国にすることだという思想があるからです。**反町** 執行部門の一般公務員が公正中立に国民に奉仕するのは当然だとしても、政策の企画立案に関与する本省の官僚は国民と向き合うのではなく、政府に向き合うべきであると。

成田 例えば税務署の職員や入国審査の担当官など執行の公務員は、不偏不党・公正中立であるべきですが、政策の立案に関わる公務員は、政府の奉仕者であるべきです。先進各国はその性格の違いを踏まえて、公務員を何種類かに分けています。例えばドイツの公務員は「官吏(Beamte)」、「職員(Angestellte)」、「労働者(Arbeiter)」から構成されており、フランスの公務員は、「行政官(administrateur civil)」、「行政事務官(secrétaire d'administration)」、「行政補佐職員(adjoint administrateur)」、「事務員」に分かれている。ところが日本の場合、国家公務員一般職は種、種、種などの採用区分はありますが、行動を律する原理で見れば、全員が「国家公務員一般職」というたった一種類の公務員しか存在しないことになる。それがわが国の公務員制度の際立つ特徴なのです。

不偏不党の宣誓

反町 憲法や国家公務員法の「全体の奉仕者」という文言の規定に問題があるのでは。

成田 憲法第15条第2項の「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」の「公務員」は、政治家即ち特別職公務員を含むものです。この意味での公務員が、「全体の奉仕者」であることは妥当なことです。しかし、国家公務員法第96条に「サービスの根本基準」として「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のため勤務」と規定されているのは、

ちょっと問題があるように思います。民主主義の基本的メカニズムからすれば、何が「公共の利益」かは、選挙を通じて主権者の国民が選択することになっていますが、この条文は公務員が自ら何が公共の利益かを判断しつつ、直接国民に奉仕する存在であるかのように読めます。さらに同法第97条の「職員は、政令の定めることにより、サービスの宣誓をしなければならない」という規定に基づいて「職員のサービスの宣誓に関する政令」で定められている宣誓の文言は、「私は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を深く自覚し」、「不偏不党かつ公正に職務の遂行に当たることをかたく誓います」となっています。

反町 正面から「不偏不党」を宣誓している、つまり現在の政党政治を無視しているのですね。

成田 これでは政治が官僚に指揮命令をしても、「それは特定の政党の政策であるから、われわれは荷担できない」となりかねない、というか実際そうなっているのです。公務員の不祥事があるたびに「公務員は国民全体の奉仕者であることを自覚して」と繰り返されますが、実はこのような意識が、日本の官僚機構をいつの間にか「独立王国」にしてしまっていると私は思っています。「どうせ大臣は半年か1年で交替する。われわれはその時々々の政治の意思に左右されず、国民全体の奉仕者として普遍的な価値観を追求しなければならない」といった独善に御墨付きを与えているのが国家公務員法第96条および第97条です。さらに、同法第75条が規定している手厚い身分保証が、この独立王国を処遇面で支えているのです。昨今政治主導が盛んに言われていますが、このような人事制度のもとで官僚を政治の指示に従わせようとしても限界があるでしょう。

反町 内閣の指揮命令について、内閣法第6条に「閣議にかけて」という文言があることが政治主導の政策決定を阻んでいる、との見方もあります。



成田 内閣法第6条は「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」というもので、憲法では行政各部の指揮監督は総理大臣の権限になっていますが、内閣法では総理の行政各部の指揮監督は閣議にかけて決定した方針に基づかなければならないとして、総理よりも閣議を優越させています。閣議に出席する大臣たちは、省庁の言いなりですし、閣議は全会一致が慣行ですから、これは少なくともある省が反対することは総理といえども強行できないと、官僚の拒否権を規定したようなものです。

反町 「内閣法第6条を改正せよ」という意見に対して、内閣法制局は、憲法第65条の「行政権は、内閣に属する」という規定の延長線上にある条文だから、憲法を改正しない限り改正できない、としているようです。

成田 総理と内閣の関係については、憲法と内閣法でズレがあると私は思っています。この辺りについては岡田彰氏の研究が詳しいのですが、GHQ民政局は、日本側が起草した内閣法案は、総理の権限が弱過ぎて憲法の「内閣の首長としての総理」の規定に照らしておかしいとクレームをつけたようです。GHQは強い総理を想定していたのに、日本側が「それではまた東条が出てくる」として、閣議即ち各大臣の合議によって行政権を運営する方式にしたのですが、そ

れは実は縦割り行政を維持しようとした官僚たちの巧緻だったわけです。

反町 戦後、法学界からそのような指摘はほとんどなされませんでした。

成田 わが国の憲法学者はほとんどが「明治憲法は遅れた憲法だが、日本国憲法は進んだ憲法だ」という立場に立っていますが、少なくとも統治機構の面では、これは単純化のし過ぎだと思います。ファシズムを経験したヨーロッパの憲法が、第二次大戦後さまざまな工夫を加えたのに対して、日本国憲法はそれ以前の第一次大戦後型のものだと思います。それと、日本国憲法下の政治制度より、明治憲法下のそれの方が欧米スタンダードに近いものがあります。例えば旧「官吏服務紀律」には「凡ソ官吏八天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉」たることを求めており、「政府の奉仕者」という点においては、日本国憲法下の国家公務員法よりずっと世界のスタンダードに近いと言えます。

反町 公務員制度そのものも、戦前は天皇が任命する官吏とその他の政府職員である雇員、傭人などに分かれていましたが、戦後、それが国家公務員として統一されました。

成田 議会も帝国議会の審議の方が、現在の国会審議よりよほどスタンダードですね。読会制や逐条審議も行われていましたし。

反町 現在、憲法改正の論議がなされて

いますが、統治機構の点からはいかなる改正が求められますか。

成田 今の憲法改正論議は、第9条の問題や伝統や文化の問題に焦点が当たっていて、統治制度についての技術的な検討は極めて不足していますね。理由のひとつは、今の仕組みに従って統治を行っている自民党が改正論議を主導しているために、今の仕組みそのものがおかしいという視点が欠けているためです。民主主義の実効性の確保の観点から、見直さなければならない点がいろいろあります。今回のテーマである公務員制度の観点からは、現行の第15条は前述のように政治家を含んだ規定ですから、これはそのままにしておいて、政府と公務員の関係や、職業公務員の服務原理などの規定を新設すべきでしょう。なお、私は「内閣」の規定の存否は別にして、明治憲法のように憲法に「政府」を取り入れるのがよいと思います。ただ、この点は私も充分検討し切れていません。

立法府の政策立案能力

反町 政党の立案能力強化のため、英米型のシンクタンクの必要性が唱えられています。

成田 英米でシンクタンクと政権との間に強い結びつきが生ずるようになったのは、1980年代の保守革命以降です。イギリスの場合、保守党、労働党それぞれ本部機構にリサーチ・デパートメントを持ち、これが伝統的に政党の調査部門・シンクタンク部門の役割を果たしてきたのですが、その仕組みを大きく変えたのがサッチャー首相です。彼女は1974年にケイス・ジョゼフとともにシンクタンクのCenter for Policy Studies(以下、CPS)を設立したのですが、政権を取るとCPSからスタッフを採用し、選挙マニフェストの作成に当たってもCPSを活用しました。同時期、アメリカではヘリテージ財団がレーガン革命の理論部分を支え、以後シンクタンクの専門家が大統領選挙に出馬する候補



参照、岡田彰『現代日本官僚制の成立』(法政大学出版局・1994)。本書は、わが国における戦後の公務員制度成立過程を精密に立証した秀作である。

資料 イギリスの各府省における政治任用者



出所：人事院ホームページ「公務員白書（平成15年度年次報告書）」
http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200402/jine200402_2_012.html

者に自分たちの政策を売り込んで、政権をとればスタッフとして政権中枢に入り込む、というシステムが強化されました。

反町 成田先生は、総理秘書官として現実の政治にかかわられた経験から本日もかかったような点を実感されたものと思いますが、学問や研究は、現実を検証する場が与えられなければ、特に公法などは観念的な理論学のようになり、実効的な批判もなし得ないと思います。そのような意味からも、政治任用などのかたちで官民交流を進める必要があるのでは。

成田 おっしゃる通り、外部の人材を政権スタッフとして登用できる、より有効な仕組みが求められます。その際、おかしなかたちで外部の思惑が政策に反映されないよう、政策過程を徹底的に透明化する仕組みづくりが前提となりますが。

反町 立法における官の機能として、現在の政府提出法案は、官僚が法体系に照らしながら精密に汲み上げ、それを内閣法制局がチェックしています。

成田 加えて与党の事前チェックもあります。わが国の統治システムの最大の特徴は、与党という権力機構が形成されている点ですが、ともかく強い与党が国会に提出される前に法案を審査している。政調審議会、総務会を通して、政治調整を終えてから法案が閣議決定されるため、国会に提出された段階で既に政府法案の完成度が高いというのが、わが国の立法過程の特徴です。必然的に、国会提出後の与党の関心事は法案の中身の吟味ではなく、それをいかに早く通すかです。日程をどうするか、委員会を開くか否か、与野党双方、手練手管を尽くし、相手の裏をかき、あるいは取引をする。そのようなゲーム的性格の強い立法過程になっているわけです。欧米諸国では、政府法案もその政治的調整は議会の中で行われ、委員会も本会議も審議は逐条審議で進められます。日本の国会は「委員長報告の通り決するに賛成の諸君の起立を求めます」で終わり。関連する数個の法

案の一括採決が普通で、第146回国会では中央省庁等改革関係法施行法など61法案を一括採決しました。

反町 わが国には、どのようなかたちの政治任用のシステムが適しているでしょうか。

成田 政治任用はイギリス型とアメリカ型に大別できます。アメリカ型は長官や局長など行政府の上位ポストに外部の人材を充てる方式です（27頁・資料参照）。これに対してイギリス型は、大臣は政治家がなり、役所の局長クラスは職業公務員になって、大臣や局長などのアドバイザー（「特別顧問」と呼ばれる）にシンクタンクの専門家など外部の人材を登用するものです（資料参照）。日本で議論されるときは、アメリカ型がイメージされることが多いと思いますが、私はむしろ日本にはイギリス型が適していると思います。わが国でも「大臣一人が役所に乗り込んで、組織に取り込まれるだけだ」ということで副大臣、大臣政務官の制度が創設されましたが、それでも官僚に立ち向かうにはとても足りません。専門家を政治任用で秘書官や補佐官などに選任して、チームを組んで役所に乗り込ませる。併せて、官庁の幹部職員は職業公務員でよいとして、「政府の奉仕者」として内閣の方針に従う義務を課すことです。

反町 それにより、政治主導の政策過程にしていくべきであると。

成田 結局、55年体制は分配の政治でした。経済成長の果実である税収や財政投融资資金を分配していればよかったです

が、右肩上がりの経済成長が終わった今日では、政権を目指す政党間で政策の優劣を争う競争がなければ国家運営が成り立ちません。そのためにはマニフェストを活用し、民主主義の仕組み全体を活性化させなければならない。公務員制度をその中にいかに組み込むか、そのようなグランドデザインが必要です。つまり「大綱」が示す理念を達成しようとするなら、公務員法という個別法の改正だけではこと足りない。それは民主主義の仕組みの全面的なオーバーホールによって初めて実現するという事です。国の意思決定の仕組み、政策過程を総合的にレビューするには憲法改正の論議が行われている今が最大のチャンスのはずですが、今のところ、第9条など特定の条文の議論に終始しているように見えます。国民から見えやすいかたちで精緻な議論が行われることを希求したいと思います。

駿河台大学副学長・法学部教授

成田 憲彦(なりた のりひこ)

1946年札幌市生まれ。1969年東京大学法学部卒業後、国立国会図書館入館。調査立法考査局政治議会課で議会制度等の調査に従事。1989年同館調査立法考査局政治議会課長。1993年細川護国閣内閣総理大臣首席秘書官。1995年駿河台大学法学部教授、2000年同法学部長、2003年同副学長。著書に『55年体制以降の政党政治』（共著／第一法規・2004）『官邸（上）（下）』（講談社・2002）『この政治空白の時代』（共著／木鐸社・2001）『日本政治は甦るか』（共著／NHK出版・1997）などがある。

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

