

国家公務員制度改革の 意外な突破口

水野 清氏 日本再建のため行革を推進する700人委員会代表世話人

自民党の行政改革推進本部長、行政改革会議事務局長として行政改革に取り組み、現在、「日本再建のため行革を推進する700人委員会」の代表世話人として活動されている水野清氏に、公務員制度改革についてお話をうかがった。

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



非公務員型の独立行政法人
小泉首相は、内閣府誕生に象徴される内閣機能の強化をうまく活用し、行財政改革を着々と進めている。
懸案の国家公務員制度改革については、非公務員型独立行政法人の創設により、大きく前進した。



水野清『官僚の本分』(共著/小学館・2001)同『「官僚」と「権力」』(共著/小学館・2001)同『ドイツポストvs.日本郵政公社』(中経出版・2002)石原信雄『権限の大移動:官僚から政治家へ 中央から地方へ』(かんき出版・2001)同『官かくあるべし』(小学館・1998)行政改革会議ホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku>)

内閣法第6条の解釈

反町 橋本総理の諮問機関としてスタートした行政改革会議の事務局長として、内閣の機能強化などの改革に尽力された水野先生に、現在も進められている国家公務員制度の見直しについてご意見をうかがってまいりたいと思います。

水野 国家公務員制度をどうするか。これはかなり以前から検討されてきた、なかなか難しい課題です。1962年には、池田内閣の第一次臨調で公務員制度審議会が設置されたのですが、これは竜頭蛇尾に終わり、自然消滅のようなかたちになっていました。それが橋本行革において各審議会が全体の見直しを行ったときに再発見され、1997年に「公務員制度調査会」と名称を変えてリニューアルされることになったのです。そこでは着々と改革が進められ、その議論は行政改革会議の最終報告にも多少とも反映されました。しかし、そのときの行政改革は、省庁を1府12省に再編すること

に力点が置かれました。私としては当時から「ハコ(省庁)をつくり直したところで、その中身や公務員の仕事のあり方そのものを見直さなければ、改革の実効が上がらない」という認識を強く持っていました。橋本政権が金融収縮などで1998年9月すぎの中間報告以降に力を失ったこともあり、公務員制度改革は、外交官試験廃止など一定の成果は上げたものの、硬直化した官僚機構をより柔軟な仕組みにするといった大きな目的まで達することはできませんでした。その後も公務員制度改革は停滞しています。人事院や官公労などの問題が絡んでくる大きなテーマ

ですから、総理自らが陣頭指揮に当たらなければ、整理がつかない問題だったということでしょう。

反町 それにしても、内閣の機能強化(右頁・資料1参照)を図ったことは、行革の成果として挙げられると思いますが。

水野 小淵内閣、森内閣の時代までは内閣府は十分機能していたとは言えませんが、小泉内閣になってから、かなり機能するようになってきました。個別の政策の是非は別として、道路3公団の民営化や郵政改革などを自ら強く打ち出すタイプの総理にとって、内閣府は大変使い勝手のよい制度だったという証左です。小泉総理が内閣



府を活用されていることは、制度の立ち上げにかかわった者の一人として嬉しく思っています。

反町 最近では各省、内閣府にエリートを送り込むようになってきていると聞きます。

水野 内閣府の重要性が増すにつれ、優秀な人材を出さなかったら大変な状況になってきていますから、各省、出身組織で給与を丸抱え負担する、いわゆる「座布団持ち」で送り込んでいます。

反町 水野先生は、橋本内閣の内閣補佐官時代、内閣法の改正に当たられました。

水野 私は、国家公務員制度の問題の根源に内閣法第6条があると見ています。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づいて、行政各部を指揮監督する」とありますが、これを官僚たちは「総理は閣議で了承されたことでなければ、省庁を指図できない」と読むわけです。その根拠として持ち出すのが憲法第72条です。そこでは、内閣総理大臣はあくまで「内閣を代表」する立場とされている、と。ちなみにロッキード事件で、田中角栄元首相の弁護団は「田中被告はこの問題を閣議にかけたことはない。よって、運輸省への指揮監督権は発揮されていない。政治献金は受け取り、その届け出を怠ったことは政治資金規制法違反に当たるとしても、(職務権限がないから)贈収賄までは問えない」と主張しましたが、官僚たちの内閣法第6条の法解釈からすれば、田中弁護団の主張は当然だということになるのでしょう。

反町 その後、官邸の危機管理機能の脆弱さが指摘され、一部が見直されました。

水野 警察法と海上保安庁法の改正で、非常事態の場合は、閣議にかけなくても、内閣総理大臣は指揮権を発動できるようになり、また災害基本法で、自然災害時は閣議を経なくてよいことになりましたが、それらはあくまで例外で、内閣法第6条はそのままです。

反町 そこで、他の条文を変えて内閣の機能強化が図られたわけですね。

水野 私は、憲法論議が絡んでくる内閣法第6条ではなく、第4条と第12条に目を付けました。旧法第4条第2項に「閣議は内閣総理大臣がこれを主宰する」とあったのを「閣議は内閣総理大臣がこれを主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」と付け加えました。それまで霞が関では、総理大臣と各省大臣の発議権は同じという解釈が幅を利かせていましたが、そうではなく、内閣総理大臣の発議権は一般の閣僚のそれより重いことを法文上明確にしたものです²。併せて第12条を改正し、内閣官房に各省間の縄張り争いを調整するための権限を与えました。

反町 第12条第2項に内閣官房がつかさどる事務を6号にわたって羅列されていますね。

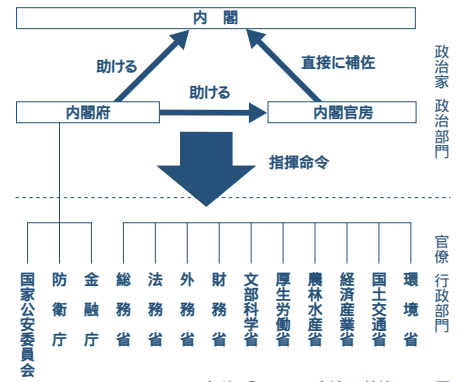
水野 その二つの改正で、法制局が「絶対に改正できない」と主張するので、いわば内閣法第6条の迂回路をつくったということですよ。

公務員の能力を活かすため

反町 公務員制度の見直しということでは、民間から優れた人材を迎え入れるための任期付任用制度が導入されました。また、内閣官房はそれまでの5室を見直し、官房副長官補が新設されましたが、このポストは民間人を入れることを想定していたのでは。

水野 任期付任用制度は、官僚だけではどうしても発想が貧困になることから、「民間人に3年なり5年なり、役所に来ていただいて仕事を手伝っていただく」ということのでつくった仕組みです。ところが当初、内閣府に来ていただいた20人余りの方のうち、局長級で残ったのは政策統括官の大田弘子さんだけで、あとの皆さんは去ってしまいました。ただし、課長級は残っています。要するに、役人にとって課長級なら構わないが、局長級となると邪魔だ、ということなので

資料1 省庁再編による内閣機能強化のイメージ



出所：『C-Book 憲法 統治』177頁 (東京リ-ガルマインド・2002)

しょう。そのため、居辛くなるように仕向けるわけです。また、処遇の問題もあります。「事務次官の年俸より多く支給してはいけない」というつまらない規定がある。最近うかがった話では、2003年に三つの機関が統合されて設立された独立行政法人の宇宙航空研究開発機構(JAXA)のトップに、元NTTドコモ社長の立川敬二氏が理事長として入りましたが、民間の時代に比べると給料は約半分だそうです。有能な方に行政で腕を振るっていただき、行政の効率を上げる。そのためには、事務次官より高い給料を出してもよいはずですよ。また、マスコミの報道にも問題があります。公務の処遇について、重箱の隅をつつくように「けしからん」と言いたがる。そのような悪平等を持ち出しては、優秀な方に公務に就いていただくのは難しいですね。

反町 水野先生は著書『官僚の本分』で、国家公務員倫理法³についても批判されていますね。

水野 人事院の暗躍と国会対策の政党の取引でできてしまったような法律ですが、これは善良な公務員を萎縮させかねません。では、夫が金融庁、妻が銀行員だったら夫婦で口をきくな、と言うのか。メディアにも付和雷同の傾向があり、国会もその手の議論に乗りやすい。

反町 公務員制度改革の案として、公務

1 公務員制度調査会：1997年4月設置。国家公務員に関する制度とその運用の在り方についての全般的な見直しを目的とする。1999年3月に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を提出。
2 内閣法第4条第2項：「閣議は、内閣総理大臣がこれを、主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を

発議することができる。」
3 国家公務員倫理法：平成11年8月13日公布、平成12年4月1日施行。国家公務員の職務にかかる倫理の保持に必要な措置を講ずること、公務に対する国民の信頼を確保することを目的とする。

員が民間企業に移るとき「内閣が承認すれば、従来のように2年間、間を置かなくとも認めるようにしよう」という意見があるようです。
水野 マスコミはまた「天下り奨励法案」と批判する。役所から出ていく人数だけ外部から人材を入れるという法律をつくれればよいのかもしれませんが。

反町 より活発な官民交流が必要であるということですね。

水野 利権目当ての天下りのようなかたちではなく、民間から能力を買われてスカウトされるような国家公務員を育てていく必要があります。そして、いったん外に出て、経験を積み、もう一度霞が関に戻って、政治任用の幹部として役所の空気を変えてもらう。そういった回転ドアのような仕組みが望ましい。

反町 外の空気を実体験した元官僚を政治任用するというかたちですね。

水野 今は、霞が関の官僚たちは優秀な能力を十分活かさないまま、夜遅くまで仕事をしています。このまま国の司令塔の機能を不全にしていれば、この国は先細りになってしまいます。何と言っても、公務員は外から新しい情報さえ入ってくればその能力を発揮できます。その情報をもとに次に打つ手を考えていかなければならない。本来、政治家に日本の進路を考えていただきたいが、未だに選挙のことで頭が一杯の方が多いようです。ゴマすりや派閥抗争をされない有能な若手の政治家も出てきていますが、今のところ、そのような方ほど、所を得

ないでその能力を発揮できず、ご苦労をされている傾向がありますから。

反町 そのような有能な政治家が育つとき、企画立案部門の幹部は政府任用にして、内閣の時々、政治的決断に忠実に従う仕組みにしていくことが必要だと思われます。

水野 具体的には、少なくとも局長級以上は政治任用にして、内閣が替わったら命運を共にする覚悟で仕事に励んでもらうことでしょう。

独立行政法人という突破口

反町 公務員制度改革の進捗がはかばかしくない背景に、労使の対立があるようです。

水野 日本経団連や経済同友会が「公務員制度改革をやらしてもらわなければ困る」と言ってきた。一方、組合側はILO(International Labor Organization / 国際労働機関)に提訴して、2002年にILOの勧告⁴に勢いを得て、団体協約締結権を求めています。本心はストライキを決行できる組合はないのですが、そのような中、自民党の行政改革推進本部は、優秀な人間に公務員になってもらうため、省別定数などのぎごちない仕組みを撤廃して、入省年次にとらわれず、能力のある人は抜擢できる仕組みを考えているようです。

反町 現状は、入省年次で機械的に昇級

していく。しかも級別に定数が決められ、給与の総額まで決まっています。

水野 内閣の外にある人事院がその変更の権限を握っているから、局長や次官がその部下に対し人事権を行使できないかたちになっている。ここがネックです。人事院が公務員の昇級や給与を管理する権限をもち、「一般職の職員の給与に関する法律」の第8条第1項に基づき級別定数という硬直化した階級制度をつくり、1級が2級を飛び越して3級になるようなことを阻止しているわけです。

反町 国家公務員法、地方公務員法の改正だけでなく、人事院制度も見直さなければならぬ。さらに、労働法など多数の関連法令にも関わる大改正になると。

水野 そのため、これまで全く動かなかったこの問題が、思いがけない方向から動き出しました。橋本行革会議のときに創設した独立行政法人のおかげで、実質的に改革が進み出しているのです。独立行政法人を非公務員型にすれば、労働三権について侃々諤々の議論をせずとも、ほぼ解決します(資料2参照)。

反町 つまり、独立行政法人の公務員を非公務員化することにより、その実を挙げているということですね。では、残る争点は。

水野 例えば、法務省の登記所です。これは商業登記と不動産登記ですから、権力的行為ではありません。万が一ストライキが決行されたところで、国民生活に甚大な影響はないものと思われま。事実、外国にはこれを民間が行っている国もあります。

反町 それ以外には。

水野 あとは特許庁や国土地理院もあります。

反町 地図作成は、民間の土地家屋調査士が全国的に実施しています。これも問題ないでしょう。

水野 大きいのは社会保険庁ですね。ハローワークが独立行政法人になり、国立病院と日本郵政公社が非公務員型になれば、概ね片付きます。ただし、自衛官や防衛庁

資料2 国の行政組織等の職員の労働基本権

[単位：千人]

行政機関(公務員)							公社・独立行政法人・特殊法人				
自衛官 253	防衛庁(自衛官除く) 24	警察、海保、監獄等 38	一般の行政機関 268				国有林野 5	公務員型 352		非公務員型 319	
			本省内部部局 34	国税 55	検察等 15	入管税関等 12		登記 12	その他 140	日本郵政公社 280	独立行政法人 印刷局等 72
団結権 × 団体協約締結権 × 争議権 ×			団結権 団体協約締結権 × 争議権 ×				団結権 団体協約締結権 争議権 ×		団結権 団体協約締結権 争議権		

この図表の左側の行政機関の「その他」の欄の14万人の内、社会保険庁1万7,000人、特許庁2,500人、国土地理院800人、国交省の地方整備局2万2,500人、国道事務所、河川事務所、ダム管理所、公園事務所などはそれぞれ切り離して独立行政法人化できます。正に現業なので当然です。一方現業部門でも、出入国関係のCIQ要員、航空管制官は増やすべきで、需要によって、行政機関の中には置いておくべきでしょう。

水野清氏作成資料

4 2002年のILO勧告：2002年11月21日にILO理事会で採択された、ILO結社の自由委員会報告のこと。勧告は「(a)政府は、その表明した公務員の労働基本権に対する現行の制約を維持するとの考えを再考すべきである。(b)委員会は、公務員制度改革の理念及び内容について、この課題についてのより広範な合意を得るため、また、法令を改正し、結社の自由の原則と調和させる見地から、全ての関係者と十分、率直かつ有意義な協議が速やかに行われるよう強く勧告する。」とした。

の制服組、警察、海上保安庁など、どうしても労働三権を制約しなければならないものが残りますから、人事院は全部廃止する必要はないでしょう。

反町 国家公務員法による給与や職階・労働権が適用されない法改正がなされたために、長年の懸案事項だった国の公務員制度の改革が一気に方が付く可能性が出てきたということですね。

水野 鳩を射るつもりが鷹に当たったようなものです。

反町 今後のポイントは、独立行政法人による運営を、予算や経営の面から如何に効率的にしていけるか、でしょうか。

水野 当初、公務員たちは「独立行政法人は運営も監督体制も楽だ。予算も余ったら繰り越せる。自由でよい」と気楽に構えていたらしいのですが、もう制度の見直しの時期です。2001年4月の第一陣の見直し時期は来年ですが、単年度にあまりに数が多いと見切れないというので、平成17年中に半分を見ることになっています。ここで厳しくチェックすればよい。しかも、財務省主計局は人件費など一律3%カットというきつい予算の切り方をしています。ただし、全体としてスリム化は必要としても、何もかも一律に絞ればよいというものでもないでしょう。今回、JAXAのH A7号機が打ち上げに成功しましたが、2003年に6号機が失敗した後、立川敬二さんが乗り込むと、内部は大変なことになっていた。あと一歩で産業化できるところまで来ていたのに独立行政法人になり、民間企業から来ていた優秀な技術者が引き上げていた。ロケットは高度技術の集積ですから、これには相当強い危機感を持たれたそうです。産業化を念頭に置くのであれば、そもそも省庁再編の折、科学技術庁は文部科学省の所管でなく、経済産業省にすべきだったのかもしれない。

反町 官僚に任せれば、一律カットということになりがちはなはずで、メリハリをつけるためには、政治による価値判断が求められます。いずれにせよ、国の公務員制度改革は



独立行政法人という突破口が見えた。残るは地方公務員制度ですね。

水野 そこは全く手付かずです。国家公務員の場合、総定員法⁵の縛りがありますが、その点、地方はさらに難しい。自治権ということもある。自治体の破産法を整備するしかないのかもしれない。

反町 三位一体改革の中で解決していくべきことなのかもしれませんが、中央から地方へという大きな流れをつくるときも、内閣のリーダーシップが問われます。小泉内閣は、強化された内閣機能をうまく利用している、とのことですが。

水野 それでもまだまだ十分ではありません。アメリカ大統領などは、毎週月曜日に朝食会を開いて、国務長官から表の外交情勢を聞き、CIA長官から裏情報を聞くところから1週間を始めます。小泉総理は、竹中大臣とはよくフリートークをさせているようですが、内閣全体の意見を取り入れ、国内外の情勢を裏も表もしっかり頭に入れて動かれているのか。私には、郵政民営化にすべてをかけてしまっているように見えます。一つの内閣には一つの仕事しかできない、という言葉があります。確かに、個々の人間は一度に一つのことしかできない存在かもしれないが、内閣はそれではまずい。多方面にしっかり目配りした上で、当面の重要課題は郵政民営化とする。そのようなかた

ちにしていただかなければなりません。とにかく先ず郵政民営化ありきで、公務員制度改革などどこにいったか分からない、といったことでは困る。もちろん理解できる点はあります。郵政改革は、労働組合の反対が強くなり、民主党が徹底抗戦すれば通らない。だから公務員制度の件は後回しだ、という気持ちがあるのでしょうか。

反町 郵政公社民営化は、実は最大級の公務員制度改革でもあるわけですね。

水野 この国では、真正面からぶつかっても大きな改革はできないということなのかもしれません。遠回りしてやらざるを得ないのだとすれば、残念な話です。

日本再建のため行革を推進する700人委員会代表世話人 水野 清(みずのきよし)

1925年千葉県生まれ。1951年東北大学経済学部卒業、同年日本放送協会放送記者。農林水産大臣秘書官、内閣官房長官秘書官、防衛庁長官秘書官等を経て1967年衆議院議員初当選、以後9回当選。外務政務次官、建設大臣、総務庁長官等を歴任し、1996年内閣総理大臣補佐官、行政改革会議事務局長。著書に『ドイツポストvs.日本郵政公社』(中経出版・2002)、『「官僚」と「権力」』(共著/小学館・2001)、『官僚の本分』(共著/小学館・2001)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

5 総定員法：正式名称「行政機関の職員の定員に関する法律」。昭和44年5月16日公布、同日施行。内閣の機関、内閣府および各省の常勤職員の定員を定めている。現在の最高限度は33万1,984人。

公務員制度改革、かくあるべし。
～各界エキスパートからの提言～