



# 中央政府の再設計

2007年4月9日  
社団法人経済同友会

## 目 次

はじめに	.....	P1
1. めざすべき国家像	.....	P2
2. 新しい時代の新しい中央政府に求められるもの	.....	P3
2.1 戦略性向上		
2.2 小泉政権のインパクト		
2.3 リーダーシップと「首相力」		
3. 新しい中央政府	.....	P4
3.1 基本的な考え方		
3.2 中央政府の役割		
3.3 新しい中央政府の設計思想		
4. 新しい中央政府を提言する	.....	P6
4.1 Before & After		
4.2 戦略マップ		
4.3 「国家戦略本部」の新設と内閣機能の新定義		
4.4 経済財政諮問会議の更なる強化		
(1)調査・審議機関から企画立案機関へ		
(2)民間議員の増強		
(3)事務局の設置		
4.5 ガバナンス機能の強化	政策評価と情報公開の徹底	
(1)各省庁における PDCA サイクルの確立と「国家戦略本部」による 予算執行の評価・監視(内部監査)		
(2)参議院における本格的決算審議の制度化(外部監査)		
(3)政策・会計デューデリジェンス組織の新設(外部監査)		

5. 官僚の能力の向上と発揮への期待	..... P10
5.1 今後の官僚のあり方と新たなインセンティブ	
5.2 官僚改革 人材流動化・競争原理導入による官僚の能力の向上と発揮	
(1)幹部職員の一括採用・一括配置と技官制度廃止	
(2)局長級以上の政治任用(ポリティカル・アポインティ)導入	
(3)内閣への出向者の増強	
(4)省庁間の人事交流の強化	
(5)民間人活用・官民交流の促進	
(6)労働基本権を付与し、身分保障の撤廃へ	
(7)早期勧奨退職の廃止と役職定年制導入、天下り禁止と再就職の管理・ 監督組織の内閣への設置	
(8)職務・職責主義とマニフェストに基づく政策達成の評価・処遇	
おわりに	..... P16
2006 年度行政改革委員会名簿	..... P17

## はじめに

---

### (「小さな政府」への不断の取り組み)

戦後、行政改革をはじめ経済構造、財政・税制・社会保障、教育などの諸改革が行なわれてきた。その主たる目的は、「小さな政府の実現」であった。内閣・官邸機能の強化、中央省庁や行政事務、公務員制度の改革は、第一次・第二次臨調時から引き継がれた戦後行革の大きな課題であり、それらは橋本行革と呼ばれた行政改革会議で、時代や社会の要請、強いリーダーシップなどにより、大きな一歩が刻まれた。しかしながら、いまなお、改革の課題は多々残されており、その手綱を緩めてはならない。

### (政治の変化が迫る行政の改革)

さらに、今日の政治の変化が、行政システムの再構築を迫っている。国民の価値観が多様化する中で、総選挙が国民による政権選択の場として益々重要となり、いわゆるマニフェスト選挙が定着しつつある。そのため、内閣総理大臣(以下、総理)のリーダーシップに基づくマニフェスト実現のために、行政システムの再構築の重要性が高まっている。加えて、昨今の国際情勢は、国家としての意思決定のスピードが求められる課題が山積しており、総理のリーダーシップに基づく戦略的・機動的な対応が極めて重要となっている。つまり、官邸主導の強固な体制構築が不可欠である。

### (行政システムの問題点)

にもかかわらず、現在の政府は内閣の分担管理原則に基づく縦割りの行政システム、『仕切られた多元主義』<sup>1</sup>の弊害<sup>2</sup>、官僚主導による政策決定の硬直性やその過程における不透明性、非効率性および政策評価・フィードバック機能の弱さ、個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門や非効率な執行部門など、戦後行政システムの課題が山積している。

現状の行政システムは、人材の非流動性や均一化による環境適応力の低下、前例踏襲主義、国民の行政依存や官僚の無謬性の幻想などにより、環境変化に迅速に対応できず、既存の事務事業の見直しによる大胆な改革が進まない。また、コスト意識のない非効率な業務のやり方により全体の生産性向上が図れずにいる。

### (新しい「この国のかたち」の構築に資する行政改革を)

このように、わが国におけるグローバル化の進展、急速な少子・高齢化、厳しい財政再建、価値観の多様化という環境変化の中で、行政改革は不断の努力が求められている。国と地方(地方分権推進)、官と民(市場機能重視)の関係などのシステムの再構築に加え、まさに新たな国家(中央政府)の役割が問われている。それは、単なる行政の減量化・効率化ではなく、国と地方、政治と行政、行政と産業、政府と国民の関係の再構築 - 新しい「この国のかたち」の構築 - に資する行政改革が求められているのである。

---

<sup>1</sup> スタンフォード大学名誉教授青木昌彦氏は日本の政治制度の側面を bureau pluralism = 仕切られた多元主義(「業界」いう「仕切り」に分かれて、「業界」、「業界団体」、管轄官庁の「原局」、「族議員」といった多元的なレベルでそれぞれの「仕切り」の利益最大化(既得権益の保護)を図っていくという政治経済的な制度特質)と名づけた。

<sup>2</sup> 政・官・業の鉄のトライアングル、縦割り行政や専権的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整機能不全・非効率な行政運営など。

## 1. めざすべき国家像

---

日本の「国益」とは、「日本及び日本国民の安全、資産、文化、環境を守り、人権を尊重しながら繁栄を継続すること」であり、わが国の平和と独立および領土が守られ、自由と民主主義を基調とする国家体制が維持されることにより、国民の生命・財産等が保護されなければならない。

「国益」を堅持・追求するためには、世界との相互信頼・相互依存関係を深化させることが不可欠である。日本は通商に支えられた海洋国家であり、多くの資源を海外に依存し、経済・社会活動を営んでいる国である。このため、国際貢献による多くの国との共通利益を確保する関係を作り出すことが、政策上重要である。

「めざすべき国家像」は、自立した国家として自らの意思・判断により、環境問題や少子・高齢化問題など世界の諸課題に対して、適切なタイミングと手段で積極的に問題解決に取り組み、国際的秩序形成、特に市場主義経済における秩序形成に向けて、積極的に貢献する国家である。

また、世界唯一の被爆国として真に平和を希求し、核を持たないことをはじめとした大量破壊兵器の拡散防止に取り組む国家である。

### (1) 公正かつ安全・安心な国家

自立した個人や民間、そして地域が、各々の個性や能力を發揮できる公正な社会と、治安の良い安全・安心な社会を構築する。

### (2) 経済的発展・繁栄により日本と世界の豊かさを実現する国家

「科学技術立国」と「通商立国」、自然と文化を活かした「観光立国」、更には「環境立国」という強みを活かし、経済成長・繁栄を継続する。経済力は国の基盤であり、これに基づき、世界へのより積極的な貢献を実現する。

### (3) 国際社会から信頼され、必要とされる国家

自らの意思を明確に発信し、世界に開かれた国として相互理解を深める。また、世界の人々が安全で豊かに暮らせる社会の構築に向けて、環境分野などの日本が貢献できる領域を主体的に構築し実行することで、結果として、国際社会からの信頼を得て、必要とされる国になる。

こうした視点から、グローバル化にふさわしい国の司令塔としての新しい中央政府のあり方を考えると、中央政府は目標と大きな枠組みのみを示すという政府にしかできないことに徹し、多くを市場経済や個人・民間の自主的な創意工夫に任せる、すなわち、個々人の選択と責任を重視した社会とすることが重要である。

## 2. 新しい時代の新しい中央政府に求められるもの

---

本提言では、時代に応じた中央政府へと進化させるために、改革の目標となる前章の「めざすべき国家像」に基づいて中央政府の役割・機能を再定義し、中央政府の再設計を提案する。その際、行政の減量化という量の観点だけではなく、中央政府が国家の司令塔としての力を発揮するための「質の改革」を重視する。

### 2.1 戦略性向上

めざすべき国家を実現させるためには、中央政府全体が連携・連動した質の高い戦略と確実な実行が求められる。その「戦略と実行の質を高めること」が国家の将来を左右することになるため、新しい政府は今まで以上に「戦略性」に富んだ組織運営をする必要がある。よって、新組織には今以上に改革の志と能力を有した有能な人材を、官民間わず結集させるべきである。

### 2.2 小泉政権のインパクト

小泉政権以前の歴代の首相は一部の首相を除いて、多くの国民の「期待や関心」から程遠いものであった。いわゆる長期に亘る政治不信と無関心の時代がつづき、いつしか首相の権限、首相の指導力は発揮されないものとして認識されてしまったといっても過言ではない。

しかし、小泉政権の誕生は国民の今までの認識を覆し、リーダーシップと強い信念によって公約実現に向けて行動する姿が、国民の政治への関心を高めるたことは事実である。

小泉政権のインパクトは、国民が選挙を通じた自らの選択が「国の将来を左右する力」になりうることを学習したことにある。

### 2.3 リーダーシップと「首相力」

一国を代表し、統率するリーダーとは、本来、リーダーシップを有する人物が競い合った結果、その時代にもっとも相応しいリーダーシップをもった人物が選ばれるものである。しかし、「首相(リーダー)に何を求めるか」という問いに、多くの日本人が「リーダーシップ」と回答しがちである。他国においてはリーダーの独裁や腐敗を危惧するため、「清廉」・「誠実」などをリーダーに求める傾向もある。

小泉首相のリーダーシップから、われわれ国民は日本の「首相力」がこれほど大きなものであったかと初めて理解したといってもよい。

小選挙区制を背景とした世論の支持により、あたかも擬似直接選挙のように首相が選ばれ、クリーンでリーダーシップを有する首相が今後も選ばれ続ける可能性は高い。小泉政権及び安倍政権、さらに安倍政権以降も、国際社会に対応し、日本の未来価値が毀損することなく向上・進化する舵取りが行われることを望む。

よって、国民に選ばれ支持を受けた「首相力」が、今以上に効果的に発揮される組織設計とすべきである。また、国民の意思が反映された「首相力」が正しく発揮されるためには、政府内外のガバナンス機能の強化が必要である。

### 3. 新しい中央政府

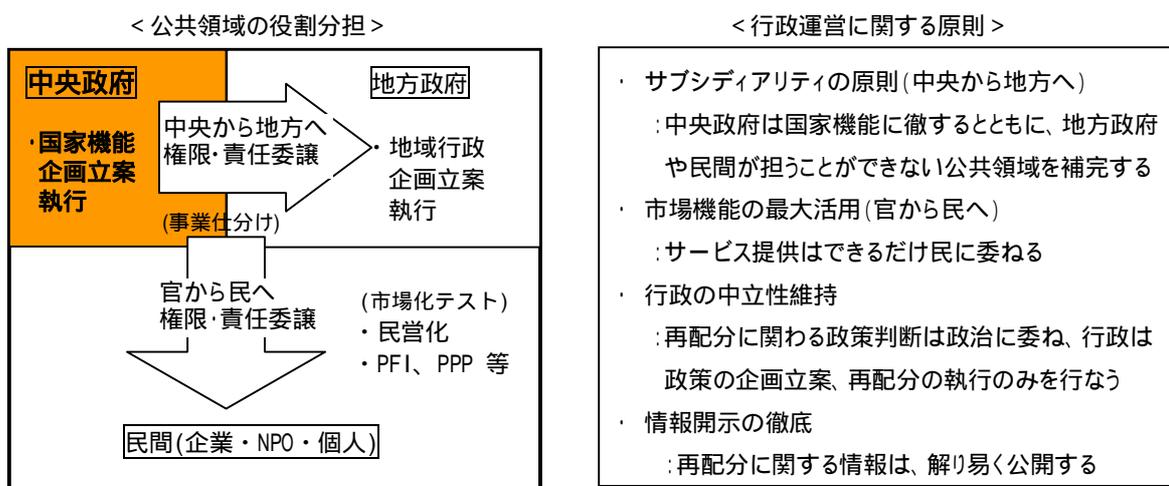
#### 3.1 基本的な考え方

グローバル化や少子・高齢化、情報技術革新などの環境変化により複雑化する内外の課題に対して、新しい中央政府は国民負担を最小限にし、必要な政策を遂行するために政策の選択と集中を行い、効率化を図ることが必要である。

つまり、公共領域の役割分担を「官から民へ」「中央から地方へ」の方針に則り進め、中央政府は国家機能として本来行うべき政策、特に政策の企画立案に特化すると同時に、重要政策に戦略的に予算と人を投入する機能を備える。

公共領域の役割分担については、個人や民間ができないことは地方政府が、地方政府ができないことは中央政府がすることを原則とする(サブシディアリティの原則)。そして、中央政府と地方政府の役割をできるだけ純化させることにより、権限と責任を明確にし、中央政府は地方政府や民間が担うことができない公共領域を補完する。また、行政サービス提供に関わる部分はできるだけ市場機能を活用する。

なお、政府は事前規制による市場コントロール型の行政ではなく、基本的には市場の自由競争に任せ、保護政策を廃止し、事後チェックにより市場の失敗を補完する。



#### 3.2 中央政府の役割

現在の中央政府の主な政策について、「強化」「存続」「移転」「廃止」という観点で機能の見直しを図ると、以下のように整理できる。

- 「強化」: 外交、防衛、経済協力、治安、環境・エネルギー、市場機能の監視(金融システムなど) など
- 「存続」: 税・社会保険・財政制度の所得再配分、財政制度、通貨システム、教育基本方針策定など
- 「移転」(地方政府へ): 公共事業、教育、産業政策(一部)など
- 「廃止」(民営化): 郵政事業、食管など

これらを踏まえて、今後の中央政府の主たる役割を考えると、以下の ～ に整理できる。

純粹公共財の提供(防衛・安全保障、外交・経済協力、環境・エネルギーなど)  
国民基盤サービスの提供(年金・福祉関連、教育基本方針、文化振興など)  
全国共通のルール・制度の設定・監視  
(税・社会保険・財政制度などの所得再配分、金融システム、  
外国人労働者・出入国管理など)  
国家レベルの調査・研究(高度医療、科学技術研究、全国統計・調査など)

- \* 中央政府の役割は、「国際社会での責任を果たす」「国民が安心・安全に暮らせる責任を果たす」ことを基本に上記の役割に集中し、予算や人材を戦略的・効率的に投入する。
- \* 今後、内政についての行政執行機能の多くを地方や民間に委託することを考えれば、中央政府の行政執行の殆どは、防衛・安全保障・外交などの外政に多くの資源を投入することとなる。

### 3.3 新しい中央政府の設計思想

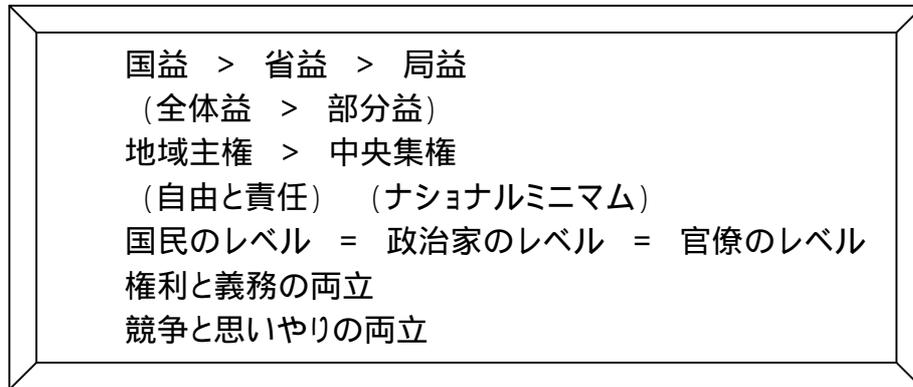
中央政府の再設計には、軸となる設計思想が必要である。グローバル化、少子・高齢化、情報技術革新などの影響で、より複雑化する国益と地球益のバランスをとりつつ、戦略性・機動性のある政策決定ができる新しい中央政府を実現するためには、以下の7つの設計思想に基づいて構築すべきである。

戦 略 性:政策立案能力を高めることを通じ、絶対価値と相対価値の向上を実現する
先 見 性:長期ビジョンを踏まえ、現在価値より未来価値を追求する
全体最適性:戦略的統合または戦略的分散により、国益を追求する
俊 敏 性:タイムリーなデシジョンとアクション
共 感 性:国民に対する解り易い情報開示と説明責任、競争と思いやりのバランスの両立を図る
サイクル性:社会全体(政府内外)におけるPDCAサイクルを確立し、効率性・生産性を追求する
バランス性:内部監査と外部監査のチェック&バランスを確立し、継続的な健全性を担保する

## 4 . 新しい中央政府を提言する

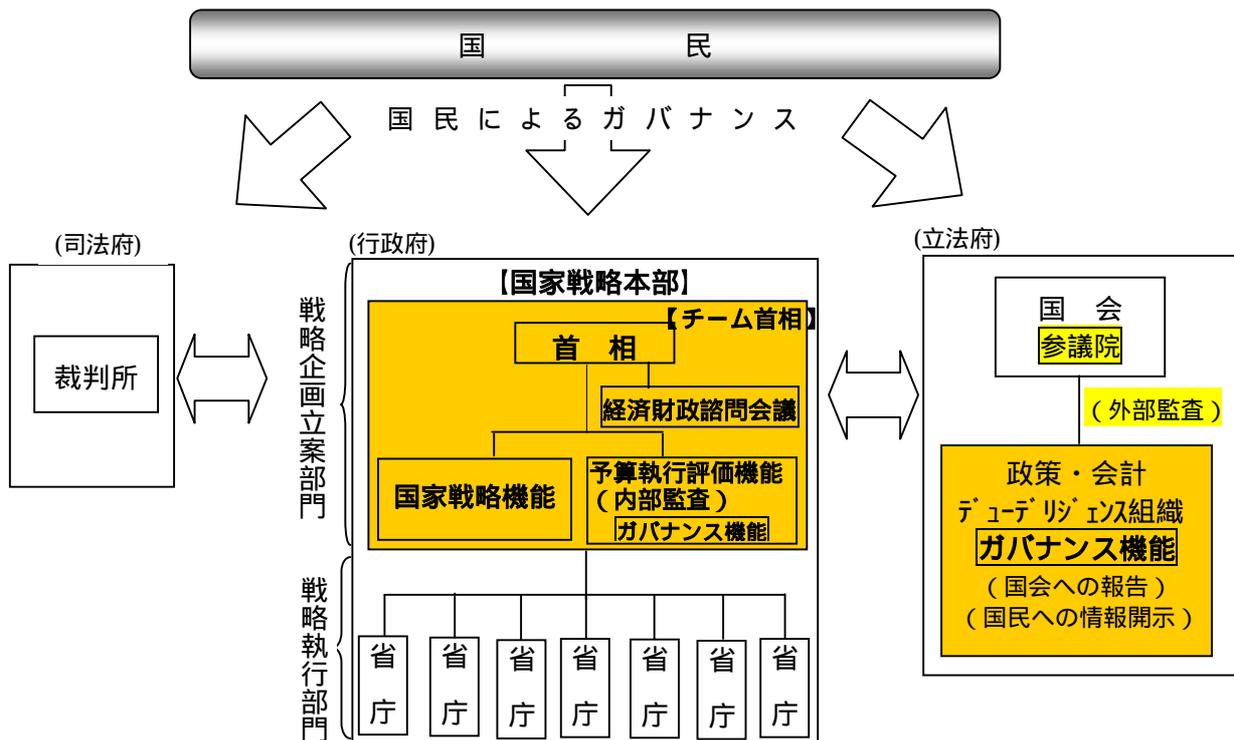
### 4 . 1 Before & After

新しい中央政府は、前章の 7 つの設計思想に基づき構築した結果、以下の5つの点で従来の政府から大きな進化をすることが重要である。



### 4 . 2 戦略マップ

新しい中央政府は、首相の力を軸とした「国家戦略機能」と、国民の関心・監視を軸とした「ガバナンス機能」を強化し、社会全体における PDCA サイクルの確立をめざす。よって、「国家戦略本部」(後述)および政策・会計デューデリジェンス組織のスタッフには、官民間問わず優秀な人材を結集する。



#### 4.3 「国家戦略本部」の新設による内閣機能の新定義

現内閣官房を改組し、「国家戦略本部」として新組織を創設する。首相の諮問機関である経済財政諮問会議は、「国家戦略本部」内に設置する。現内閣官房の機能に加え、外交戦略、経済成長戦略、安全・安心生活戦略などの重要な国家戦略(外政・内政)を担う機能については各省庁から移行し、組織横断的に企画立案・調整が可能な組織として位置づける。

重要かつ横断的な戦略組織にはテーマ別戦略大臣を置く。また、各省庁から移行した機能の当該局長以上はすべて転籍させる。必要なスタッフもまた、「国家戦略本部」に集約させる。

よって、「国家戦略本部」の幹部およびスタッフは原則として政治任用とし、官民間わらず優れた人材を結集できるような仕組みを構築する。

これにより、「国家戦略本部」が国家戦略の企画・立案部門を、各省庁は戦略執行部門を担うという役割・機能を明確にする。

#### 4.4 経済財政諮問会議<sup>3</sup>の更なる強化

小泉内閣時代に経済財政諮問会議が政策決定過程に定着したことは、省庁縦割りの弊害を廃し、総理のリーダーシップを発揮させ、政府として総合的に政策決定を行う仕組みの構築に大きく寄与した。

今後も、戦略的な課題の設定と実現、官僚行政からの脱却、長期的な政策の整合性確保などを通じて、経済財政諮問会議を改革の司令塔として積極的に活用すべきである。そのために、以下の改革を実行する。

##### (1)調査・審議機関から企画立案機関へ

経済財政諮問会議は内閣府設置法上、所掌事務として、経済財政政策の重要事項について調査審議すること<sup>4</sup>、とされている。現在、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針』(骨太の方針)と『日本経済の進路と戦略』(今後の経済財政運営の中期的な方針)および『予算編成の基本方針』等が閣議決定をされるために、諮問会議の役割が重視されている。

こうした仕組みを制度化するためには、この閣議決定文書を設置法に明記し、企画立案機関に権能を変更することを検討すべきである。

なお、企画立案機関になるのであれば、『日本経済の進路と戦略』は『予算編成の基本方針』とともに、予算編成時に内閣として閣議決定をしなければならない<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 経済財政諮問会議は、総理主導で機動的策定ができるよう、内閣の重要政策会議として総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議とともに設置された。

<sup>4</sup> 内閣府設置法 19 条(所掌事務等)において、「内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他経済財政政策に関する重要事項について調査審議すること」と明記されている。

<sup>5</sup> 経済財政運営の中期方針である『進路と戦略』は、『予算編成の基本方針』(12月)の後の1月に閣議決定をしている。

## (2)民間議員の増強

属人主義的側面を克服し、組織として国の政策立案力、総合調整力を強化する。まず、金融政策を担う日本銀行総裁を議員として法定化する。そのうえで、民間議員は定員の半数以上<sup>6</sup>とし、民間議員を非常勤に特定することなく、常勤も可能とすべきである。

## (3)事務局の設置

現在、経済財政諮問会議の事務局は法定されていない。これを改め、法的根拠のある事務局、事務局長を設置し、政策立案に関わる職員は全員政治任用とする。事務局には身分・資格などの形式に拘ることなく、有能な民間人を多く登用する。政治任用にすれば、民間議員も自らのスタッフを事務局として活用することが可能である。なお、民間人投入に際しては経済界が積極的に貢献すべきである。

## 4.5 ガバナンス機能の強化 政策評価と情報公開の徹底

マニフェストを着実に実現していくためには、総理のリーダーシップを担保するばかりではなく、行政各業務の達成目標を明確にし、費用対効果を考えた執行を行うことが必要である。

同時に、国益に照らして、政策実施の効果や執行結果について行政責任(アカウントビリティ)を明確にすることが、政府・行政全体の質や効率性を高めるために重要である。

経済財政諮問会議の果たした成功事例の一つに、PDCA サイクル(Plan 成果目標 Do 執行 Check 厳格な評価 Action 次の行動への反映)の導入がある。もともと、官僚無謬論が根強いため、評価という意識が欠落していることが問題である。国民のニーズはもとより、国際社会に適応した政策を執行していくためにも、ガバナンス、評価体制を厳格に構築すべきである。

### (1)各省庁におけるPDCAサイクルの確立と「国家戦略本部」による予算執行の評価・監視(内部監査)

各省庁が自ら予算編成を行い、かつ、政策評価の実施により広く国民に情報公開をすることで、PDCAサイクルを確立し、自らガバナンス体制を強化することが必要である。

現在、経済財政諮問会議において、『骨太の方針』と『予算編成の基本方針』を策定し、これを閣議決定している。今後は、それを更に進めて、『予算編成の基本方針』に基づき、国家戦略本部を活用して、重点政策別および大枠の省庁別の予算配分を総理のリーダーシップで決定する。

また、これまで、財務省主計局の予算査定により、細目にわたる各省庁の予算編成が行われてきたが、今後は各省庁が政策目標に基づき、自ら予算配分を決める仕組みに改変する。その結果を政策評価として自己評価をし、解り易い情報公開をして国

<sup>6</sup> 内閣府設置法で、構成議員数を「議長及び議員十人以内」とし、民間議員については「議員の総数の十分の四未満であってはならない」、「非常勤」としている。

民の監視によるガバナンス体制を構築する。

さらに、「国家戦略本部(現内閣官房改組)」に全省庁の予算執行を事後評価・監視する機能を設け、主計局や各省庁の有能な人材を転籍させ、『骨太の方針』および『予算編成の基本方針』に基づく政策目標の達成度の評価と決算査定を行う。

なお、予算執行の評価では、政策の効果性とともに執行の効率性や費用対効果を重視し、予算消化を目的化することなく、執行における費用の減額や減員のインセンティブが働くものとする必要がある。

## (2)参議院における本格的決算審議の制度化(外部監査)

行政府をチェックするのは立法府の使命である。立法府による政策評価機能を強化するために、参議院における決算審議機能を強化する。昨今、参議院は独自性発揮のための自主改革として、決算機能の強化を推進している。具体的には国会法や会計検査院法を改正し、会計検査院に対する検査要請権を整備するとともに、官房長官に決算の早期提出の要請などを行っている。

これまで決算は、会計年度終了後一年以上経ってから決算報告が行われているが、これを翌年の予算編成の参考とするために、毎年9月末までには決算報告が行われ、予算編成前に参議院で決算内容について十分審議することが重要である。

憲法は予算編成については衆議院の優越を認めているが、決算については参議院がイニシアティブをとり、早期に十分な審議を行う。

これにより、三権分立の根幹である立法と行政の緊張ある関係を構築する。

## (3)政策・会計デューデリジェンス組織の新設(外部監査)

中央政府のガバナンスの仕組みの一つとして会計検査院が置かれ不正や予算執行の無駄を監視しているが、検査体制の制約もあり十分機能しているとは言い難い。

現在の会計検査院を再構築し、新たな政策・会計デューデリジェンス組織として新設する。新組織は国会の付属機関とし、有能な各省庁の人材や民間人を転籍・補強し、3月末で終了した歳出予算に関する詳細な執行状況と政策評価を、翌年度分の予算審議に間に合うよう、その年の9月末までに国会に報告することとする。分析対象は一般会計、特別会計など全ての財政支出とし、各省別にその年の重点調査分野を限定して集中的に調査する。

また、政府の全ての政策を科学的・実践的・専門的見地から評価を行うことができるように、公認会計士などの監査の専門家その他、経済人、弁護士、科学者、エコノミストなどの専門家集団とし、職員数も現在の会計検査院(約1300人)の倍以上とする。その際、急速な環境変化が起きる現代において、適時適切な評価・検査をスピーディに行うためには、4～5年程度の有期雇用の専門職をみなし公務員として増員することが重要である。タスクフォースを形成するための要員の確保には、時間単位での臨時雇用や契約を可能にするなど、柔軟な雇用体系をとる。

行政コストの開示においては、企業のセグメント情報にならった行政分野別コスト開示、不動産の含み損や独立行政法人等を連結した発生主義に基づく財務諸表による厳格な開示とする。電子政府の更なる推進による行政情報のデータベース化や公会計基準など、情報開示のための基本条件の整備を早急に行い、これに基づき、政府全体に対する政策評価を徹底すべきである。

## 5. 官僚<sup>7</sup>の能力の向上と発揮への期待

政府の諸改革において「官僚の壁」は都度問題となっており、官僚改革は重要な課題である。高度成長時代には有効に機能してきた官僚制度であるが、キャッチアップの時代を越えた今、優秀な官僚の潜在能力が有効に機能しているとは言い難い。

2001年12月に政府による初めての包括的改革案である『公務員制度改革大綱』が閣議決定されて以来、能力等級制導入や労働基本権付与などに関する改革案が検討されてきたが、未だに成案ができず、改革は遅々として進まない。公務員制度の手本たるモデルがないことや、公務員と民間労働者を別の枠組みで扱うべきとの考えが強いなどの理由から抜本改革に至らず、定員削減や能力主義評価制度の導入など、限定的な改革にとどまっている。

重要なことは、公務員制度改革の目標を単なる定数削減のみとするのではなく、地方や民間への権限と責任の委譲を進めながら中央政府の役割を見直し、今後の官僚のあり方を明確にしたうえで、「官僚の能力の向上と発揮」が可能な制度へと「質の改革」を実行することである。

グローバル時代に対応した国益を追求し、政府の政策実現を可能にする官僚制の構築が急務である。本来、政治家はもちろん官民間わず、新しいこの国のかたちを創っていくには、志と使命感をもつ人材が欠かせない。国益を考え、国家戦略・政策立案と遂行という重要な職責に対する誇りをもって取り組む政治家と官僚を、期待をもって応援をしたい。

### 5.1 今後の官僚のあり方と新たなインセンティブ

#### (官僚のあり方)

従来は、自民党与党による長期安定政権や右肩上がりの経済の中で事前調整型行政に象徴される行政主導・官僚主導の時代であった。こうした時代において、行政・官僚が大きな役割を担ってきたことは事実であるが、同時に、政治家や業界と一緒になり既得権益の保護に走るという行為があったことは否めない。また、マニフェストという明確な内閣の政策が無かったために、官僚本来の職務を越えて政治家の役割を担ってきた側面もある。

しかし、世論が大きな意味を持ち、政治主導や司法が大きな役割を担う時代へと行政を取り巻く環境が大きく変化している中では、行政改革は政治改革や司法改革と一体で考える必要がある。

総理の迅速かつ戦略的な意思決定を迫られる場面が増える環境変化の中で、官僚も総理のマニフェストによる政治決断を速やかに遂行することが求められている。昨今

<sup>7</sup> 本提言の「官僚」とは、行政組織の意思決定において重要な役割を果たす第一種国家公務員(いわゆるキャリア職員)を主に想定している。

定着しつつあるマニフェストは国家の舵取りを担う総理と国民との契約である。すなわち、選挙で勝利したマニフェストが国民の望む政策である。よって、このマニフェストの実現に寄与することが官僚の評価なり、主要なポストについては官民身分を問わず、国益の見地からの自由自在な政治任用が重要となる。

これにより、公務員の制度設計は、マニフェストと政治任用という制度と一体となって考えねばならない。今後は、政治と行政の利害関係を断ち切り、明確な役割分担を定めたい。内閣のマニフェストに基づいた各省の政策目標の達成のために、一人ひとりの官僚が自覚と責任をもって職務を担うことが必要である。

### (官僚の新たなインセンティブ)

予算獲得主義と人材の非流動化の中で、行政組織と官僚個人のインセンティブは構築されてきた。しかしながら、小泉政権による官僚主導から官邸主導への動きに基づく政府と与党との関係や予算プロセス、および人材登用などの大きな変化は、従来の官僚の行動原理が通用しなくなりつつあることを示した。昨今の若く優秀な官僚が政治や民間への移動をしていることは、そうした変化への対応の現れである。

内閣・官邸主導や政治任用による人事という流れの中で、優れた官僚の意識やロイヤリティは、省益から国益へ、各省組織から国へのロイヤリティへと変化している。すなわち、国あるいは時の内閣の幹部、あるいはスタッフとして任命され政策実現に寄与することが、新たな官僚のインセンティブとなりつつある。

本来、官僚とは、「その時代に応じた国益を考え、時の総理の方針やマニフェストに共感をし、国家公務員としての自覚と責任およびパブリックマインドをもって、政策遂行のために能力を発揮し、国家政策の実現に寄与することに喜びや意義を感じる人材」であったはずである。

よって、より良い国づくりに貢献したいと考える人材が官僚を目指し、各省のための官僚ではなく、全政府のための官僚<sup>8</sup>を育成する施策が重要である。

そのためには、明確な目標設定や民間準拠の基本処遇、社会的評価などを踏まえた(国家公務員の)制度設計を検討し、志ある優秀な人材が再び官僚をめざすような環境整備を行うべきである。

## 5.2 官僚改革 人材流動化・競争原理導入による官僚の能力の向上と発揮

今後の官僚のあり方や新たなインセンティブを踏まえつつ、「官僚の能力の向上と発揮を可能とする国家公務員制度の再設計」を行う。その際、重要なことは、重要かつ戦略的な組織に英知を結集させるという観点から、官民の垣根を越えた人材流動化と競争原理導入、職務・職責と政策の達成度に応じた処遇を実現することである。そのためには、国家公務員を特別な職業と捉えるのではなく、官と民が平等な立場であるという認識をもつことが必要である。そもそも「天下り」や「天上り」という言葉は、行政がお上であるという官尊民卑の意識が残っている表れであるため、こうした意識改革も必要である。

<sup>8</sup> 各省利益優先から国益重視の“全政府のための官僚”となれば政界や産業界との癒着もなくなる。

また、政府の人事戦略・人材活用と官僚のインセンティブにとって有効な官僚キャリアプラン(キャリアの選択肢)を明確にする必要がある(下図参照)。

### (1)幹部職員の一括採用<sup>9</sup>・一括配置と技官制度廃止

事務官・技官という制度を廃止する。将来、幹部をめざす総合職については一括採用を行い、2年程度に拘らず、省庁を跨り移動をする配置を行う。

社会が複雑化し、より重要となる高度専門職(弁護士・公認会計士・医師などの資格保有者や金融専門家、実務経験豊富な者など)は各省採用(有期雇用・みなし公務員)とし、事務次官や局長と同格またはそれ以上の処遇を与えることも可能とする。

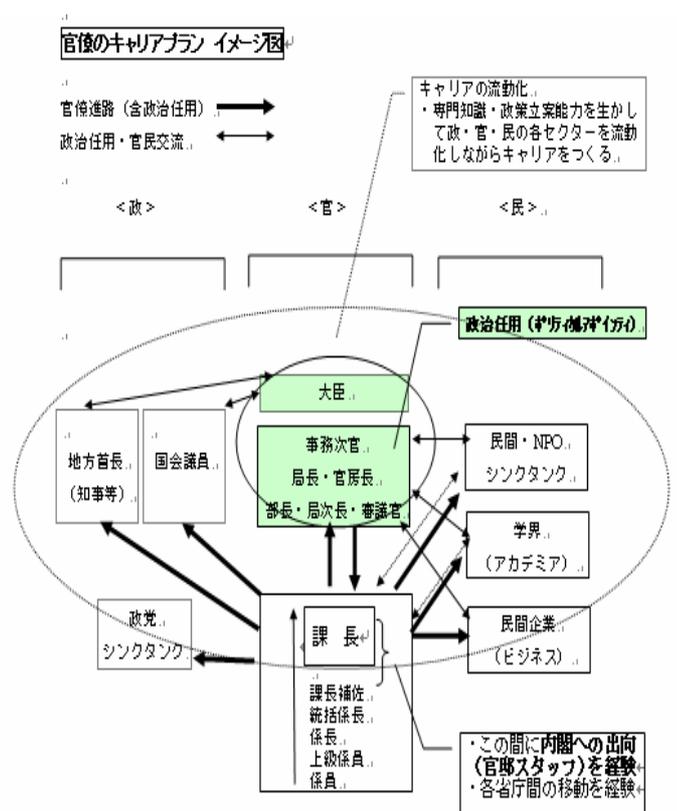
また、幹部職員は、採用後一定の職務期間を経たうえで、特定の専門分野で国家貢献をすることを希望する場合には、本人の適性や実績を踏まえて専門職への転籍を可能とする。

なお、幹部職員の一括採用・一括配置および再就職の一元管理については、「国家戦略本部(現内閣官房改組)」(または内閣府)に人事管理部局を設置する。

### (2)局長級以上の政治任用(ポリティカル・アポインティ)導入

内閣・官邸主導をより一層強化し、首相の幹部公務員としての位置づけを明確にするために、「国家戦略本部(現内閣官房改組)」のスタッフはもちろんのこと、全省庁の局長級以上は政治任用とする。幹部職員は内閣の政策目標実現に積極的に関与し、毎年の予算編成にあわせて各役割における目標設定を行う。それに基づき年度末に評価を行い、処遇に反映する。よって、処遇は業績管理や契約制度の導入を検討する。

なお、局長級以上の政治任用については、国家公務員は有力な候補者である。



### (3)内閣への出向者の増強

国家公務員としての自覚と責任感を醸成するために、役職や階級に拘らず、内閣への出向を積極的に行う。「国家戦略本部(現内閣官房改組)」における経験は、総理の立場で大所高所から物事

<sup>9</sup> 行政改革会議最終報告書(1997年12月)では、「公務員制度の改革」について、「新たな人材一括管理システムの導入」の中で「事務系・技術系を問わず、課長など一定の職以上の職員について、政府全体として一括管理を行なうべきである」「一括採用については、一括管理システムの検討状況も踏まえ、引き続き検討を進める必要がある」等が記されている。

を捉える思考・行動を身につけ、内閣のマニフェストの実現に寄与することでインセンティブが高まる。

特に、将来、事務次官、局長などに政治任用が期待される人材については、早期に内閣での経験を積ませるよう、全体の人事配置政策の中で配慮すべきである。

なお、出向の際には、ミッションを明確にし、それを達成した時に任務を終えることとする。

#### (4)省庁間の人事交流の強化

特に、将来が囑望される人材は、省庁を跨る移動を通じて、省益ではなく国益や全体最適を常に思考することが求められる。現在、縦割り行政や各省の既得権によるエゴや対立により、国家として整合性のある政策や国民の利益に適わぬ政策が執れないことがあるが、若い時代に複数の省庁に移動し、様々な職務を経験し人脈を形成することで、国益や国家全体として有益な政策を実現することに寄与する<sup>10</sup>。

#### (5)民間人活用・官民交流の促進

民間ビジネス経験者や大学などの高度な研究実績のある人材を官僚として積極的に採用する。ポジションの専門性に着目した公募型の民間任用は早急に実施するに値する。

民間人が政府・行政の仕事を理解するために、官民交流を促進し、民間企業出身者の中途採用を進めていくべきである。官民の垣根を越えた労働市場を整備していくためにも、官の処遇はできるだけ民間に準拠し、職務・職責(ポスト)主義に基づく仕組みとすべきである。各種公的機関への民間人の活用方法としては、マネジメントの経験者である優秀な民間人を採用する仕組みの構築が必要である。

#### (6)労働基本権<sup>11</sup>を付与し、身分保障の撤廃へ

官民の垣根を払い、人材の流動化を促進し、社会全体での最適な人材活用を図るという観点から、公務員の雇用を定めた国家公務員法と民間の雇用制度である労働基準法の労働条件の統一を図ることは、改革の本質である。

そのため、自衛隊や警察などを除いた公務員については労働基本権を付与し、民間と同様の労働条件とする。よって、公務員の身分保障を撤廃し、雇用保険への加入を行う。

また、分限処分については国会の付帯決議により実質的には機能していないため、手続きの整備を進めるべきである。

#### (7)早期勸奨退職の廃止と役職定年制導入、天下りの禁止と再就職の管理・監督組織の内閣への設置

早期勸奨退職の慣習を改め、役職定年制を導入し、民間と同様に定年まで奉職できる仕組みとすることで、予算・権限を背景とした各省庁による再就職斡旋を早急に根絶する。

<sup>10</sup> 小泉内閣時代に「幼保一元化」において、総理のリーダーシップにより文部科学省と厚生労働省の担当課長などが人事交流を行った結果、法案の提案に至ったという経緯がある。

<sup>11</sup> 労働基本権付与については政府行政改革推進本部(専門調査会:佐々木毅座長)が4月に中間報告をする予定。

民間並みの定年制への移行とともに報酬や年金などの制度を見直し、官民流動化を促進するための雇用条件の整備を進める。退職管理については各省から内閣一括管理に改め、再就職のための各省による斡旋を廃止する。各省による再就職斡旋が行われた場合には、斡旋側・非斡旋側および受け入れた企業を厳罰に処する。

官僚の再就職については、幹部職員の一括採用や局長級以上の政治任用、職務・職責主義に基づく政策達成度を反映した処遇や役職定年導入などの本提言にある新しい仕組みが実現することを前提とすれば、自らキャリアプランを立て、その実績と経験や人脈などを生かしながら、民間人と同様の労働市場を通じて、公正性・透明性に富んだ次の活躍の場を自ら作り出すべきである。

現在、本省課長級以上の職員に対しては、退職前5年間の職務に関連した企業・業界への再就職は2年間禁止されているが、公正性・透明性のある再就職の仕組みに則り、かつ、利益行為が認められなければ、このような規制の必要はない。

官僚は、各省庁の大臣官房(人事担当局)の企業や団体への天下りを直接要請する押しつけによる再就職や、高額な退職金を受け取り渡り歩く(渡り鳥方式)という従来の再就職のあり方について、国家公務員としての自覚と高い誇りをもって自ら断ち切るべきである。

重要なことは、再就職に関する管理・監督を厳格に行うことである。よって、「国家戦略本部(現内閣官房改組)」(または内閣府)に再就職の管理・監督という事後チェック機能を行う新しい組織を設置し、再就職に関する利益誘導などの監視を行う。そして、利益行為に対する罰則規定を設け、本人はもとより口利きをした現職・OB 官僚、受け入れ先の企業のみならず、公益法人、独立行政法人などに対して厳重に処罰をする。

なお、本提言で提案した新たな制度が実現するまでの移行期間においては、緊急措置として、現在議論されている国家公務員人材バンク<sup>12</sup>のような再就職斡旋業務をする組織を一時的に機能させることも考えられる。

一方、民間企業側も、公正な市場競争を阻害する利益誘導を目的とした元官僚の採用をしないという意思を明確にすべきである。

## (8)職務・職責主義とマニフェストに基づく政策達成の評価・処遇

民間企業に成果主義が導入されて10年が経つが、今なお、制度の見直しが続けられているように、人事制度改革には長い年月を要することを十分承知のうえ、早急に着手すべきである。また、公務員の評価において「成果」の定義は非常に難しいことは否めない。

先に論じたように、政治と行政の仕組みは連動しており、マニフェスト型の政治に移行しつつある今、官僚の評価にマニフェストの達成がリンクしなければならない。

よって、現在の年功主義的制度を廃止し、官僚の評価・処遇の基本は職務・職責

<sup>12</sup> 2000年4月に設置。キャリア官僚の天下りを透明化するために、政府が公務員の退職予定者を一括管理する組織。事務局は総務省に置かれて課長以下5人が担当。天下りによる省庁と関係業界の癒着を避けることが目的で、50歳以上で本省課長以上の職員が任意登録(約700人)し、民間企業などへの再就職を仲介している。運用開始以来7年間の再就職実績は運用開始以来、1名のみ(私立大学客員教授)。人材バンク発足後にも各省庁が関係業界・団体や関係企業との直接交渉によって再就職先を斡旋する天下りが制限されていないという実情がある。なお、システム構築・パンフレット作成など7年間の経費は約7000万円といわれる。今春より登録対象者を地方勤務の本省課長・企画官級や技術職にも広げ、民間の職業紹介者との連携を進めている。

(ポスト)主義としたうえで、時の内閣のマニフェストに基づく各政策の達成が目標となり、その達成度や貢献度による成果主義を導入する。「国家戦略本部」スタッフや政治任用による幹部職員は、時の政権におけるミッションを達成するという重要な政策執行責任があることから、職責とミッションの難度に相応しい処遇をするよう考慮すべきである。

#### **(官僚改革は政治家改革とセットで推進)**

官僚改革と同時に、政治家の育成や行動の見直しが必要である。従来、官僚主導で行われていた政策立案を政治主導とするためには、政策立案能力や実行力などを備えた優秀な政治家の育成が不可欠である。また、政治家も国の政策を担うという強い自覚のもと、特定業界や地元利益の追求のために、公務員に圧力・影響力を加え公務執行の公正性や中立性を妨げることのないようにする。例えば、政治家の公務員への接触は記録に残し、先の人事行政管理部局を掌握する官庁の大臣への報告、確認を義務付ける。

## おわりに

---

わが国は自信喪失と閉塞感の 90 年代を乗り越え、政治はリーダーシップを取り戻し、経済は回復軌道に乗りつつある今こそ、「この国のかたち」と「国家の司令塔である中央政府」の再設計し、国家全体のイノベーションを図るべきである。

### (総理をトップとする第二次行政改革会議の設置)

総理自らがトップとして組織する第二次行政改革会議を設置し、21 世紀のグローバル化に対応した国家機能や組織のあり方、および内閣機能の更なる強化や官僚改革を推進する。

行政改革推進法に基づき、国の事業仕分けに基づく国の役割の再定義を早急に行い、国の司令塔としての中央政府のあり方を見直す。なお、会議メンバーには規制改革委員会や地方分権推進委員会などのトップが参加し、各行政改革に関わる審議会などと整合性をもって進める。

### (省庁再々編に向けて)

「国から地方へ」「官から民へ」への構造改革が進展しつつある中で、防衛庁の防衛省への移行や国家安全保障会議(日本版NSC)の創設に向けた取り組み、および公務員制度改革の本格的な検討がはじまる中で、省庁再々編に向けた新たな胎動が起こりつつある。

橋本行革における中央省庁再編から丸6年経た今、現在の省庁体制が当初の狙い通りの改革となっているかを点検するよい機会である。

本提言では、現在の内閣官房を改組し、「国家戦略本部」という新組織を創設し、国家の司令塔としての内閣機能の強化に向けた組織体制のあり方を提案した。

今後は、新しい中央政府の役割を踏まえたうえで、「国家戦略本部」を核とし、時代に適応した戦略的な省庁体制の検討を早急にはじめるべきである。

その際、「簡素で効率的な政府」の実現をめざすとともに、「戦略性」「先見性」「全体最適性」「俊敏性」「共感性」「サイクル性」「バランス性」の設計思想を重視すべきである。

われわれは、地方分権改革の推進や道州制導入の検討とともに、新しい時代の新しい中央政府のビジョンや具体的な改革の本格的な議論がはじまることを期待している。

### (国・政府依存の国民意識・体質からの脱却)

「あなたは国から受ける恩恵に対して、社会に何を貢献できるのか」(J.F.ケネディ第 35 代米国大統領)の言葉に表される民主主義の原点に返り、われわれ国民は自助努力・自己責任・社会的責任感(パブリックマインド)をもち、国家や地域社会の意思決定に対して主体的に社会に参画することが必要である。

政府も国民も「公」を担うものであり、国民は受給者かつ供給者であり、tax eater から tax payer への意識の転換をすべきである。

国民一人ひとりが出来る限り自助努力で生き、政府・行政に依存し既得権益にしがみつ়くことなく、生き活きと活動できる社会が望ましい。企業活動においても、経営者・従業員が常にパブリックマインドを忘れず行動し、市場主義経済のルールに則り、健全な利益追求により社会貢献を果たすことが必要である。

以上

## 2006年度 行政改革委員会

(敬称略)

### 委員長

金丸 恭文 (フューチャーアーキテクト 取締役会長)

### 副委員長

江口 克彦 (PHP総合研究所 取締役社長)

竹川 節男 (健育会 理事長)

富田 哲郎 (東日本旅客鉄道 常務取締役)

富山 和彦 (元・産業再生機構 取締役専務/現・経営共創基盤 代表取締役CEO)

浜田 宏 (リヴァンプ 代表パートナー)

山元 峯生 (全日本空輸 取締役社長)

### 委員

荒川 亨 (ACCESS 取締役社長)

稲川 広幸 (JALUX 特別顧問)

大川 澄人 (日本政策投資銀行 顧問)

大久保 和孝 (新日本監査法人 パートナー)

奥井 規晶 (インターフュージョンコンサルティング 取締役会長)

小野 峰雄 (丸善石油化学 相談役)

柿本 寿明 (日本総合研究所 シニアフェロー)

佐藤 和男 (三井不動産 顧問)

澁谷 耕一 (リッキービジネスソリューション 代表取締役)

瀬古 茂男 (明電舎 相談役)

反町 勝夫 (東京リーガルマインド 取締役社長)

高木 邦格 (国際医療福祉大学 理事長)

戸須 昭雄 (東通産業 取締役社長)

中尾 靖博 (富士物流 相談役)

中野 正健 (嘉悦大学 副学長 教授)

夏目 誠 (東日本キヨスク 取締役社長)

名取 敏 (JMAMチェンジコンサルティング 常務取締役)

野田 由美子 (PwCアドバイザリー パートナー)

信井 文夫 (映像新聞社 取締役会長)

芳賀 日登美 (フラリック 取締役会長)

林 明夫 (開倫塾 取締役社長)

福 島 吉 治	( F & K コンサルティング 取締役会長)
本 田 勝 彦	(日本たばこ産業 取締役相談役)
前 田 晃 伸	(みずほフィナンシャルグループ 取締役社長)
増 淵 稔	(日本証券金融 取締役社長)
三 好 孝 彦	(日本製紙グループ本社 取締役会長)
村 藤 功	(ベリングポイント アドバイザー)
目 崎 八 郎	(アフラック (アメリカファミリー-生命保険) シニア アドバイザー)
森 川 智	(ヤマト科学 取締役社長)
米 田 隆	(西村ときわ法律事務所 代表パートナー)
和 田 裕	(日本イノベーション 取締役社長)
渡 辺 修	(日本貿易振興機構 顧問)
鰐 淵 美恵子	(銀座テラーグループ 取締役社長)

以上40名