



## マニフェスト時代の行政体制と“政策市場”の構築を

～ 国民に透明な政策論争を示し、真の民主主義を実現する～

社団法人経済同友会  
2008年4月2日

## 目次

---

1. 現状認識：マニフェスト政治の危機と構造改革の停滞の懸念	1
2. 改革のビジョン・方向性	3
1) 今こそ、国民に透明な政策論争が必要	
2) マニフェスト政治の確立	
3) マニフェストを実現するための行政体制と政策市場の形成	
3. 政策実現のための行政体制と“政策市場”の構築に向けた施策	4
1) 行政体制：マニフェストを実現する戦略と組織の構築	4
「国家戦略本部」の創設：経済財政諮問会議の強化と国家安全保障会議の設置	
予算システム改革	
内閣における各省幹部の任命についての見直し	
日本版G A O設立による政策評価機能の強化（政策のP D C Aサイクル確立）	
2) “政策市場”の構築：政策産業の活性化と政策シンクタンクへの期待	9
政策産業としてのシンクタンクの重要性	
政策人材・専門家の流動化の要：育成・プール	
政策産業育成・シンクタンク創設の課題	
政治・立法における政策能力向上・補佐機能の強化	
3) 官における政策人材の活性化：国家公務員制度改革	14
政策能力向上と人材流動化による活性化の視点から	
指定職級以上の政治任用導入と内閣による一元管理	
幹部職員の内閣による一括採用・配置、再就職の一括管理	
人材流動化のための雇用条件の整備（官民のイコールフットイング）	
内閣および省庁間、立法府や民間との人事交流	
おわりに：真の民主主義の構築に向けて	16

## 1. 現状認識：マニフェスト政治の危機と構造改革の停滞の懸念

### （グローバル化への対応の遅れへの懸念）

グローバル化が拡大・深化するなかで、人口減少や急速な少子・高齢化社会を迎える日本は、健全な経済社会を構築し、次世代に引き継ぐことが不可避の課題となっている。したがって、「小さな政府」実現をめざした行政改革をはじめとする財政・税制、社会保障、教育などの構造改革への手綱を緩めてはならない。特に、グローバル化がもたらす多様かつ複雑な国内外の課題に対して、的確かつ迅速な対応を可能とする政府の改革に早急に取り組むべきである。

### （政治の混迷による改革の遅れ）

小泉政権や安倍政権が進めてきた構造改革は、衆参の「ねじれ国会」により政策論争が進まず、政策の停滞がみられ、改革の勢いに停滞感が漂っている。このような政治の混迷や閉塞感を打破し、民意を反映した国政運営を取り戻す必要がある。

### （マニフェスト政治の危機）

直近の選挙である参議院選挙では、自民党が敗退しており、安倍前総裁のマニフェストが国民の信任を得ることはできなかった。現在の福田総理・自民党総裁は選挙を経ておらず、福田総理のマニフェストが国民の信任を得たとはいえない状況である。福田総理は自らのマニフェストを国民に明示し、解りやすく説明する責務がある。

つまり、国民と契約されたマニフェストがないままに国政が運営されており、ようやく軌道に乗りつつあった政党・政策中心の政治を実現するためのマニフェスト政治が、危機に直面しているといえる。

### （行政システムの問題：行政の肥大化）

わが国は三権分立のバランスが崩れ、本来なされるべき機能が働いていない。抽象的違憲立法審査権が制度化されていないなど司法府に対して行政府が優越するとともに、立法府の政策スタッフの脆弱性が行政の肥大化（官僚内閣制）を招いている。

さらに、各省割拠主義の弊害による官僚主導の政策決定の硬直化やその過程における不透明性・非効率性およびPDCA機能の弱さ、人材の非流動性や均一化による環境適応力の低下、前例踏襲主義など、戦後行政システムが完全に制度疲労を起している。

グローバル化経済において、農業問題や地球環境問題など国内外の複雑化する課題解決に対して、縦割り行政により国益を損なっていることは明白である。

### （官主導の復権）

小泉政権は、強いリーダーシップにより従来の官僚主導の内閣体制を官邸主導とし、それを受け継いだ安倍政権は、「戦後レジームの脱却」を掲げ、公務員制度改革や独立行政法人改革などの行政システムにメスを入れた。しかし、その後の改革の議論や執行における閉塞感は否めず、族議員の抵抗や一部霞ヶ関のサボタージュがみられる。

また、小泉政権の郵政改革を象徴とした「官から民へ」の流れは、安倍政権において優先造反組の復党や、格差問題や再チャレンジに名を借りたバラマキ的政策が並び、官主導の復権が伺われる。

(国家公務員制度改革の停滞への懸念)

今国会に提出予定の国家公務員制度改革基本法の内容を巡って、政府・与党や行政のなかで混迷している。国家公務員制度改革は、国家百年の計に関わる重要な改革である。新たな政官関係とそれに基づく新しい官僚の役割・責任の明確化とともに、官僚にやる気を起こさせ、その能力を最大限に発揮させるための仕組みを再設計する絶好の機会であり、現内閣は不断の決意で改革に取り組むべきである。

(政策本位の政治と官邸主導の政治・行政体制)

このままでは、こうした政治の停滞が、構造改革の後退を招き、同時にサブプライムローン問題や原油価格の高騰から端を発する世界経済の激変への対応の遅れが、内外の市場の不透明性を増幅し、日本の停滞を一層招きかねない状況である。

グローバル化のなかで、わが国が持続的な経済成長と安定した経済社会を築くためには、マニフェストを軸とした政策本位の政治を実現し、内閣機能を強化し政策実現をする戦略的体制が不可欠である。その際、官から民へ、中央から地方への改革を更に促進させ、国は国家機能として本来行うべき政策<sup>1</sup>に特化し、国民負担を最小限に抑えつつ、戦略的に予算と人を投入すべきである。

国民に国の将来ビジョンを示し、総理のリーダーシップに基づく強固な官邸主導体制を構築するという政治・行政改革こそが、最も重要な構造改革である。

---

<sup>1</sup> 国(中央政府)の主な役割は、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)と考えている。

## 2. 改革のビジョン・方向性

### 1) 今こそ、国民に透明な政策論争が必要

構造改革を進める上では国民の理解と信任を得ることが何よりも必要である。政治の意思決定を具体的な政策として活かすために、行政は所管分野の垣根を越えて、国益を踏まえた政策を推進・実現することが重要となる。

政治の責任は大きい。政治は国民に政策の選択肢（オプション）を提示し、かつ、政策決定の内容と過程が明確になるよう、国会機能を高めて、国民にわかり易い政策論議を展開しなければならない。政治が国民の信任を得るために、与野党が政局ではなく、国会において透明な政策論争が展開されることを強く望む。

### 2) マニフェスト政治の確立

改めて、マニフェスト政治の確立が急務である。政策本位・政党本位の政治を実現するためには、「マニフェスト（政権公約）」を起点（P：プラン）として、その実行（D：ドゥ）、達成状況に関する自己評価・検証（C：チェック）、新たなマニフェストの策定（A：アクション&プラン）という「PDCA サイクル」を機能させ、マニフェストの質の向上と政策実現力の強化につなげるという、マニフェスト政治の確立が重要である。

このようなマニフェスト・サイクルが定着することで、所謂「政府・与党の二元政治」の解消につながるということが重要である。その突破口として、マニフェストを各政党の政策責任者（例：政策調査会長）の下でまとめることはもちろんのこと、立候補者にはマニフェストの遵守を党の公認の条件とするとともに、政権を担う政党の政策責任者は入閣させることが望ましい。

そして、各政党がマニフェストを作成することで、シンクタンク、NPO、経済団体、労働組合など社会諸集団による、政権政党の政策に関する監視や各政党の政策に対する外部評価が活発化することになる。

### 3) マニフェストを実現するための行政体制と政策市場の形成

総選挙で国民の信認を受けたマニフェストが国民との契約となることを通じて、マニフェストが、内閣・閣僚の達成すべき政策目標となる。マニフェストのもとに官僚機構を統制することにより、従来の分担管理とコンセンサスを機軸とした意思決定システムや積み上げの政策立案過程を根本から変えて、官僚主導の内閣を打破することが可能となる。これが、内閣、行政機構組織の大きな改革につながる。

国民との契約であるマニフェストを実行するプロセスを担保する仕組みとして、内閣機能の強化を図るために、国家戦略本部の創設や政治任用（ポリティカルアポインティ）による内閣幹部・スタッフ強化が重要である。

政権が交代するなどにより、前政権と契約をしていた総理のスタッフ（官僚など）の受け皿として新たなシンクタンクを創設し、社会インフラとしての政策市場を形成する。このシンクタンクでは、マニフェストの実施評価や野党の次期選挙に向けたマニフェストの実現性の評価・検証などを行う。

### 3. 政策実現のための行政体制と“政策市場”の構築に向けた施策

#### 1) 行政体制：マニフェストを実現する戦略と組織の構築

マニフェスト政治の確立と同時に、国民の信任を得たマニフェストを確実に執行する行政体制の構築が急務である。マニフェスト実現のためには、強力なリーダーシップをもつ総理と総理のリーダーシップを支える体制が不可欠である。すなわち、内閣機能を強化し執行体制を整備するとともに、政策に対するガバナンスを働かすことがより重要となる。

##### 「国家戦略本部」の創設：経済財政諮問会議の強化と国家安全保障会議の設置

現内閣官房を改組・強化し、「国家戦略本部」として新組織を創設し、内政・外政戦略の中核となる「経済財政諮問会議」と「国家安全保障会議」を設置する。

また、国家戦略本部は現在の内閣官房の機能に加えて、国家の重要戦略を担うものについては、各省庁の上部組織を設置し、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。将来的には各省庁にあるこれらの重要な国家戦略機能を各省から移すことを含めて、中央省庁の役割・機能を再考するための（中央省庁再々編に向けた）議論・検討をはじめめるべきである。

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・公募制とする。政治任用の範囲は民間人（官僚 OB も含む）および現行公務員制度の指定職<sup>2</sup>を対象とする。政治任用者の幹部・スタッフは総理とミッションへのコミットメントと契約を結び（政策実現についての契約締結を義務化）これにより政策実現能力を高める。政治任用された指定職の国家公務員に対しては、職務能力や実績等に応じて処遇を上げると同時に、終身雇用権を失くす。こうした体制を支える視点から国家公務員制度を改革する。

さらに、総理に直接助言するチームとして、十人単位の「総理直属のアドバイザリーグループ」を組織する。アドバイザーは、公募制の非常勤とし、マニフェストに共感し、既得権益や省益などにとらわれない最適な政策人材、例えば大学の研究者やシンクタンク研究員など民間専門家、官僚（OB含む）などを想定する。

わが国の悪しきコンセンサス主義を是正し、政策決定の責任の所在を明確にするためにも、閣議における意思決定のあり方を見直す。マニフェスト政治においては、まずマニフェストに基づく各種政策を閣議で決定し、総理の責任において合意形成を行う。そのうえで、政策を執行するための調整機能として事務次官会議が行われるべきである。

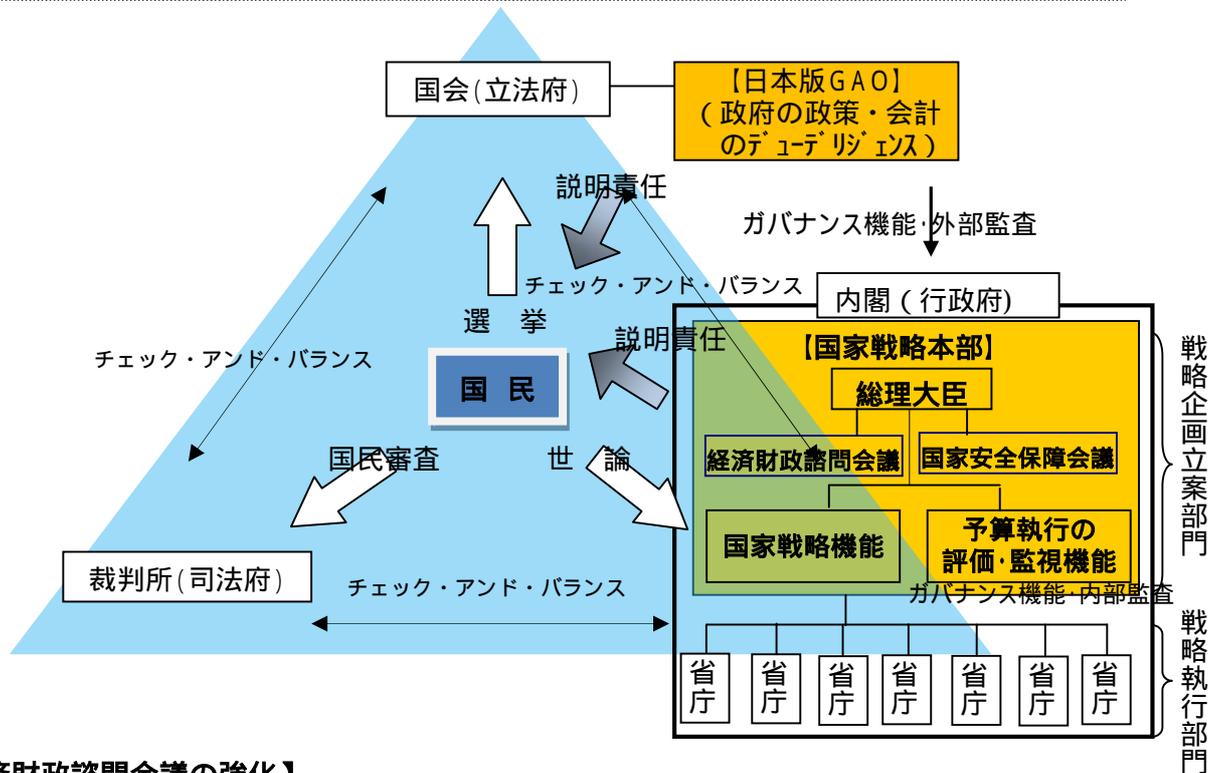
したがって、現在行われている事務次官会議における事前承認慣行は廃止する。

---

<sup>2</sup> 本省の部長・局次長・地方支分部局局長など審議官級以上の幹部。（参考：昭和 39 年に指定職俸給表が設置され、その官職の職務と責任の度が特に高度であり、かつ、一般の職員に適用される各種手当という俗人的な給与がなじまない職員に対して職務給の理念に沿って官職毎に定められた。適用対象は、事務次官、外局の長官、官房長、局長、審議官、局次長等）

## マニフェスト・政策実現のための行政体制（図1）

目指す内閣（行政府）は、総理の国民との信任・契約に基づくマニフェストを実現するために、国家戦略本部創設による内閣機能の強化を行い、かつ、行政府に対するガバナンス機能を強化する。  
国民によるガバナンスを軸として三権分立が確立し、立法・行政・司法が効果的にチェック・アンド・バランス機能を働かせる。



### 【経済財政諮問会議の強化】

経済財政諮問会議をどのように使うかは、総理次第であるが、総理のリーダーシップ発揮し、政府として総合的な政策決定を行う有効なツールであることは既に証明されている。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の確保などを通じて、今後も改革の司令塔として積極的に活用すべきと考える。

経済財政諮問会議をより強化するために、以下提案をする。

- 内閣府から国家戦略本部（現官邸・内閣官房）へ  
首相の諮問機関である経済財政諮問会議を国家戦略本部（現官邸・内閣官房）に設置する。
- 調査・審議から企画立案機能へ  
内閣府設置法上、所掌事務として経済財政政策の重要項目について調査・審議すること<sup>3</sup>とされ、『経済財政運営と構造改革についての基本方針』、『日本の針路と戦略』、『予算編成の基本方針』などが閣議決定をされている。これを制度化するために、閣議決定文書を設置法に明記し、企画立案機能に権能を変更することを検討すべきである。

<sup>3</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。

- 民間議員の増強と専任事務局の設置

組織として国の政策立案能力・総合調整力を強化するために、金融政策を担う日銀総裁を議員として法定化、そのうえで、民間議員は定員の半数以上とし<sup>4</sup>、非常勤に特定することなく、常勤も可能とする。

法的根拠のある専任の事務局・事務局長を設置する。そして、政策立案に関する職員を全て政治任用とし、民間議員も自らのスタッフとして活用できるようにする。事務局には分析の専門家として、若手経済学者などを雇用する体制も検討に値する。

### 【国家安全保障会議の創設】

安倍前政権の際に内閣・官邸機能強化の一環として、日本版NSC(National Security Council)構想を打ち出したが、昨年12月(第168回国会)に安全保障会議設置法改正案は審議未了により廃案となり、福田政権は構想自体を白紙とする方針を決めた<sup>5</sup>。しかし、グローバル化により益々複雑化する国際情勢に迅速かつ的確に対応するためには、内閣・官邸に情報を集中させ、スピードある政策決定が求められている。

したがって、国家戦略本部に国家安全保障会議を創設し、外交・安全保障の司令塔機能を再編し強化を行う。外交と防衛、その他対外政策を一元化し、これまでの縦割りの発想を排除し、幅広い外交・安全保障上の課題について、総合的・戦略的に政策を企画立案する体制をつくる。イージス艦事故における政府・防衛省の対応の拙さのみならず、近隣諸国との緊張関係や世界的な資源争奪競争の激化など、その必要性は一層高まっている。

国家安全保障会議の創設においては、会議メンバーや審議方法の見直し、専門会議制度・事務局の設置および国家安全保障担当の総理補佐官を設置するなどの検討を行う。

### 予算システム改革〔予算権限〕

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、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(現内閣官房改組)内の国家戦略機能を活用し予算策定業務のチームを設置し、総理のリーダーシップで重点政策別および大枠の省庁別予算配分を総理のリーダーシップで決定する。

そのうえで、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(予算編成)とし、その結果を政策評価として自己評価し、国民に広く解り易い情報公開をすることで、PDCAサイクルを確立するとともに、国民の監視によるガバナンス体制を構築する。したがって、財務省主計局の予算査定による細目にわたる各省庁の予算編成の仕組みを改変する。

---

<sup>4</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。

<sup>5</sup> 安倍政権時に、現安全保障会議を改組・強化するために「日本版NSC構想」が打ち上げ、安倍晋三首相を議長とした「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」を発足し、専門会による検討が行われた。しかし、福田政権は現安全保障会議で十分機能するとの見解を示し、安倍政権時に提出された安全保障会議設置法改正案は撤回により廃案となった。

さらに、国家戦略本部（現内閣官房改組）には、全省庁の予算執行を事後評価・監視する機能を設け、財務省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。

また、将来的には予算の複数年度化を検討すべきである。現行憲法では単年度予算が規定されているため、例えば英国の予算システム<sup>6</sup>を参考とし、単年度予算を3年分作成し未消化の予算を次年度以降に繰り越すことを可能とすることで、予算削減に対するインセンティブを働かせ、かつ、予算編成の事務的労力の軽減を図る。また、これにより重要課題・中長期的課題に取り組むことが可能になるなど検討に値する。

### 内閣における各省幹部の任命についての見直し〔人事権限〕

内閣総理大臣は各大臣と相談し、大臣がその職務を遂行できるよう副大臣・大臣政務官を大幅に増員すべきである<sup>7</sup>。その際、議員当選歴や派閥構成を優先した人事をするのではなく、各省の政策実現のために大臣をサポートができ、かつ、各分野の政策専門家を任命すべきである。

国家公務員法上は事務次官の任命権<sup>8</sup>は国務大臣となっているが、これが機能しているとはいえず、実質、長年にわたる各省庁内人事の慣行によって行なわれている。

これを、国務大臣の任命により総理が承認し決する仕組みとする。これにより、事務次官は全行政に対する視野をもちながら、役割・責任を果たす。現在、内閣官房長官を長とする閣議人事検討委員会<sup>9</sup>が設置され、幹部人事について事前審査・承認が行われている。しかし、マニフェストを実現するために各省幹部の役割が益々重要になっていることを考えれば、各省幹部の人事は総理が責任をもって行う仕組みとすべきである。

したがって、指定職以上の日常的な人事情報の掌握や蓄積などを、内閣において一元管理し、総理が人事権を行使できる体制の整備が必要である。

---

<sup>6</sup> 英国は4月から3月までの会計年度をとっているが、歳出予算について3年間に渡る（Departmental Expenditure Limit: DEL）を予め定めている。DELに含まれるのは、大なり小なり裁量的・政策的な経費であり、年金や利払費等の義務的経費は、Annually Managed Expenditure: AMEとしてDELと区別し、毎年見直しを行っている。DELとAMEの比率は概ね3対2程度である。

<sup>7</sup> 現在、副大臣は内閣が任命し天皇が認証。大臣政務官は各省庁の主任大臣の申し出により内閣が任命することになっている。

<sup>8</sup> 国家公務員法第55条（任命権者）：任命権は、法律に別段の定めのある場合を除いては、内閣、各大臣（内閣総理大臣及び各省大臣をいう。以下同じ。）会計検査院長及び人事院総裁並びに宮内庁長官及び各外局の長に属するものとする。

「事務次官、局長その他の幹部職員の任免に際し内閣の承認を得ることについて」（平成12年12月19日閣議決定）抄：事務次官、局長その他の幹部職員の任免を行うに際しては、あらかじめ閣議決定により内閣の承認を得た後にこれを行うこととする。

<sup>9</sup> 閣議人事検討会議：幹部人事について閣議決定により内閣が承認するに際しては、事前に、官房長官及び3官房副長官からなる閣議人事検討会議を開催している。

## 日本版 G A O<sup>10</sup> 設立による政策評価機能の強化（政策の P D C A サイクル確立）

現在、政府の政策（税金の使途）については、会計検査院<sup>11</sup>がガバナンスの仕組みの一つとして、各事業の経済性・効率性、有効性、正確性、合規制などの観点から検査を行い、不正や予算執行の無駄を監視しているが、まだ十分機能しているとはいえない。

会計検査院を政策執行の説明責任を果たす機関として、日本版 G A O (Government Accountability Office) として改組し、国会の付属機関として行政からの独立性をより担保し、強化を図る。その際、職員の身分や予算の独自性を考慮すべきである。

具体的には、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、科学的見地から政策評価を行なうよう公認会計士などの監査の専門家その他、弁護士、科学者、エコノミストなど専門家集団とし、職員数も現在の約 1300 人から倍程度に増強する。その際、科学技術が急速に発展する現代において、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やすことが重要である。

さらに、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。

---

<sup>10</sup> GAO (Government Accountability Office : 米国政府説明責任局。2004年7月に米国会計検査院 (General Accounting Office) より名称を変更し、政府の説明責任を前面に押し出し機能の進展を打ち出した。1921年、予算・会計法によって予算局が財務省からホワイトハウスに移されると同時に、GAOも財務省から分離されて議院に属する機関となる。予算への大統領の力が強まったことに対して、議会の監視を強化する狙い。職員数は約3300人。公認会計士などの監査の専門家その他、科学者、エコノミスト、軍事などあらゆる分野の専門家を抱える。監査と改善勧告他、政府に情報を提供し政策を分析することも役割となっている。

<sup>11</sup> 会計検査院は日本国憲法（第90条）および会計検査院法に基づく組織であり、国会、裁判所に属さず、内閣に対して独立の地位を有する会計検査機関である。職員は一般公務員であり、予算・定数は他省庁と同様に財務省の査定を経て決定している。

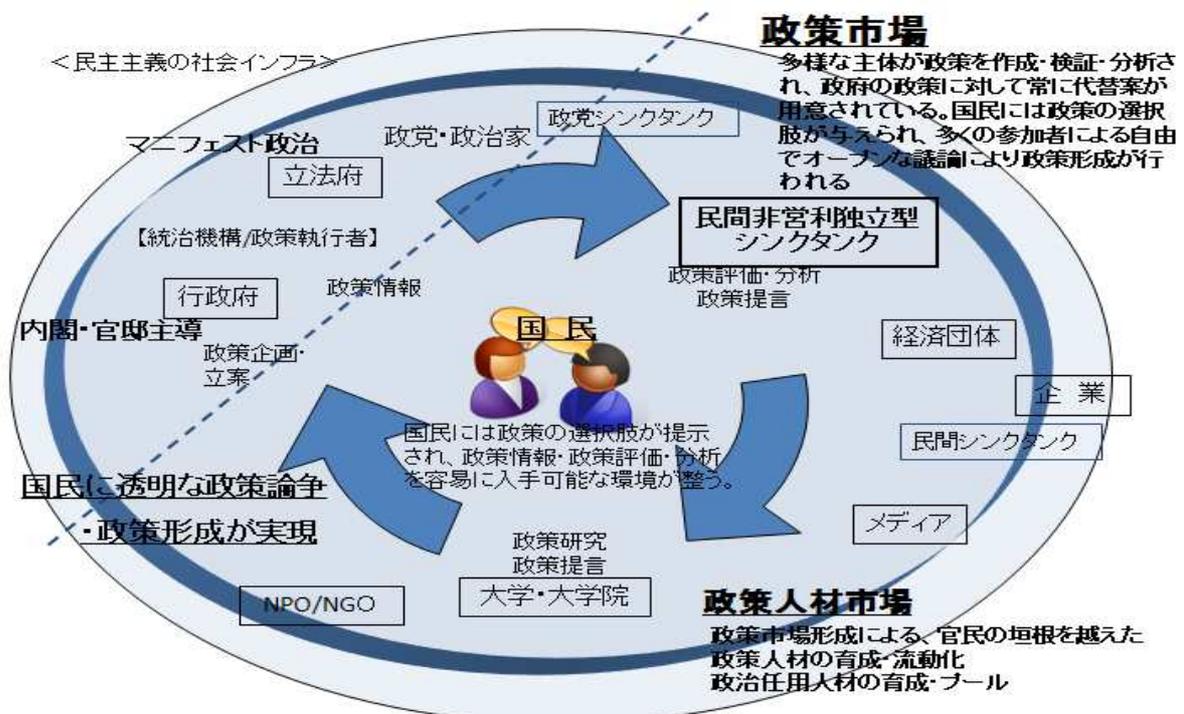
## 2) “政策市場”の構築：政策産業の活性化と政策シンクタンク<sup>12</sup>への期待

わが国の政策形成は官僚機構を中心としたものであり、それが戦後の日本の発展に有効に機能してきた。しかし、バブル経済崩壊後のグローバル化の深化・拡大やITをはじめとする技術革新、少子化・高齢化など社会の成熟化の中で、政策課題が多様化・複雑化してきている。このような環境下においては、国家の進路を決める上で複数の政策の選択肢をもつことが不可避であり、行政中心の政策形成の仕組みだけでは、時代や変化への対応性が著しく低下し、戦略的・機動的な国家運営の遂行が難しい状況となっている。

一方、政策を検証する機能も重要である。その意味で、政策研究を担う民間のシンクタンクは、“政策市場”では重要な存在である。日本は政策研究を担う民間のシンクタンク、特に非営利のシンクタンクは諸外国に比べて著しく少なく、政策産業の後進国である。政策研究を担う「民間非営利独立型のシンクタンク」の拡充を図ることは、日本に政策市場を構築し、国民の政策選択を高度化するために極めて重要である。

### 政策市場 概念図(図2)

経済同友会では、政策市場とは、「多様な主体が政策を作成し、それが検証・分析され、かつ、代替案が作成されることを通じて、国民に複数の選択肢を示し、多数の政策案が多くの参加者による自由でオープンな議論により熟度の高い政策形成が行われる場」と考えている。政策市場の活性化により、政策産業が生まれ新たな雇用やビジネスチャンスが生まれることで、政策人材が育成、流動化により政策人材市場が形成される。また、本提言の政策シンクタンクとは「民間非営利独立型シンクタンク」を指す。



<sup>12</sup> 本提言のシンクタンクとは民間非営利独立型シンクタンクを指す。海外では米国のブルッキングス研究所、アーバンインスティテュート、ドイツ経済研究所、マレーシア戦略国際研究所などがある。シンクタンクには正式の定義はないが、本委員会の検討に当たっては、鈴木宗弘氏のシンクタンクの定義「民主主義社会で、政策の執行者ではないが、アカデミックな理論や方法を用い、適正なデータに基づく科学的な政策形成のための実効性ある政策的な助言や提案、政策の評価や監視役等を行い、それらを通じて政策形成過程に多元性と競争を生み、市民の政治参加を促進し、政府独占の抑制を図る組織」を参考としている。

## 政策産業としてのシンクタンクの重要性

マニフェスト政治が定着するためには、まずマニフェストが国民の投票行動に結びつかなければならない。しかし、政策が細分化・複雑化する現代において、全ての国民がマニフェストを自ら評価することは簡単なことではない。そこで、マニフェスト政治の下では、シンクタンクに以下の機能が期待される。

- A) 選挙時の各政党のマニフェストの比較・解説、特に各政策における政策目的と政策手段の一致度の検証
- B) 政権政党のマニフェストに基づく予算評価や個別政策評価
- C) 政権政党のマニフェストの進捗状況・評価
- D) 次の選挙時における政権政党のマニフェストに基づく政策総合評価
- E) 次の選挙時における各政党のマニフェストの前回との比較評価

民主主義の基本として、政府のアカウントビリティ（結果責任）が明確になることが必要である。予算は国の経済や社会の優先性に影響を与え国家政策目標を達成するための重要なメカニズムであり、政策手段である。すなわち、国民が予算を理解し、検証や評価できるという予算の民主化を図ることが最も重要である。

政策シンクタンクは、予算の科学的根拠、費用対効果の詳細分析など経済学的・数学的・統計技術的に沿った政策分析の枠組みと結果を提供することを通じて、予算の民主化に貢献することが期待されている。常に政府提案に対する代替案が用意され、それらを外部に発表することを通じて政策に関する競争市場を作る役割を担うことも重要な役割である。

また、政策ウォッチャーとして行政目的と実際の政策を比較する行政評価を中心とする政策評価を通じて政府のガバナンス機能の役割を担う。同時に、行政以外の政策情報の発信先となれば、政策関係者および国民が政策情報を俯瞰的に捉えることが可能となる。

## 政策人材・専門家の流動化の要：育成・プール

米国など諸外国においては、労働市場の高い流動性を背景に、官僚、学者・研究者、政治家およびスタッフ、経済人など様々な政策人材が供給されている。

雇用の流動性が乏しいわが国において、政策人材を供給・拡充していくためには、知的エリート、専門家層の供給を準備していくことが必要である。政策人材を育成し、プールしておくために、公共政策を調査・研究を担う非営利・独立系のシンクタンクの本格的な育成を図らねばならない。政策研究、政策実現に関わる人材の多元化・多様化を図り、人材層を厚くすることが重要であり、政策シンクタンクがそれらの人材が政府内外の政策形成に関わるリソースとして機能することが必要である。求められる人材像としては、個別政策の政策研究員のみならず、実現可能な政策コンテンツをパッケージ化や、政策実現プロセス（政治・行政・メディアなど）をマネジメントする政策プロデューサーなどの高度な政策専門家である。

また、政治任用の人材の育成機能としても活用し、同時に、政治任用の公務員の流動化の受け皿としても機能させる。行政経験があり、マネジメントの実務能力や政策立案能力の高い元官僚がNPOの事務局や政策シンクタンクの研究者として活躍できる場を整備す

ることにより、官民の人材流動化を促進させることになる。

政策産業や政策シンクタンクが整備されれば、政策人材の労働市場が拡充し、官僚の再就職斡旋問題（所謂天下り）の解決にもつながる。

### 政策産業育成・政策シンクタンク創設の課題

わが国では、政策形成の高度化に不可欠である人材・組織などの知的社会インフラ整備が著しく遅れている。現状の三権および民間の政策形成インフラをみると、政治・立法は政策スタッフが少なく政策サポート体制不十分であり、官僚・行政は政策活動より根回し優先、司法における立法の優越性など、課題は山積している。一方、民間においても、独立・非営利型シンクタンクの不在や、大学における基礎研究主流傾向、ジャーナリズムの政局優先報道など、政策形成のための知的社会インフラは欠如している。さらに、各セクター間のネットワークが有効に機能していないため、補完作用はもとより、情報・人材の流動化も起こらない状態である。

真の民主主義確立に向けて“政策市場”を構築するために、知的社会インフラとしての政策産業育成・政策シンクタンク創設に向けた環境整備が急務である。

### 【資金の確保】

政策研究を担う民間・非営利のシンクタンクが政策産業として自立するためには、財政問題は避けて通ることは出来ない。日本においては、米国のような寄付文化の定着には時間がかかると思われるため、他の方法で資金の流れを変える必要がある。

政府のガバナンス機能を強化するという観点から、国会（立法府）における政策研究や研究助成を行う独立機関をつくり、そこに税金の一部を流し、その機関の差配により民間非営利独立型のシンクタンクなどの資金として充当できるような仕組みをつくる<sup>13</sup>。そして、この機関は研究や活動の成果は国会の立法活動に反映する。

また、所得税の一部（例えば1%程度）を納税者が自分の指定したNPO、NGOなどに寄付をする仕組みを検討すべきである<sup>14</sup>。そして、シンクタンクへの寄付については、一定金額までの所得税の税額控除制の導入など大胆な優遇税制を導入すべきである。

そもそも税金は、納税者である国民が国家・社会運営のための費用として政府に納めているお金である。その意味で、政策研究の資金としての税金の活用は正当性がある。

さらに、米国で見られるように、政府・各省庁が新たな政策を作成した場合に、例えばその政策の事業費の1%を政策研究・分析・評価の費用として予算に計上し、民間シンクタンクに外部評価を委託する仕組みを導入する（この場合、天下り先となっている補助金交付団体は対象外とする）など、政策評価法を改正すべきである。また、各省庁の委託研究を公募とし研究成果を公開することも一案である。

<sup>13</sup> 欧州では税金の一部を政策研究資金として流用する仕組みがある。例えば、ドイツでは中央政府と地方政府が折半して資金をプールし、第三者機関の差配により研究資金が流れる。イギリスは税金がチャリタブルトラスト（慈善信託）を通じて政策研究資金となる。また、米国では議会により設置された独立機関である国立科学財団(NSF:the National Science Foundation)が研究助成を行っているという仕組みもある。

<sup>14</sup> ハンガリーなど旧東欧諸国などでは、一般納税者が所得税の特定割合（1～2%）に相当する額を特定の公的機関に提供を可能とする法律がある。

加えて、政策シンクタンクが政府の審議会に政策比較など資料を提供する仕組みを構築し、これにより、シンクタンクの運営費の一部がカバーすることも検討に値する。

### 【組織設置・運営の問題】

日本で公益法人を設立する場合には民法 34 条に基づいて設立せねばならず、多額の基金や手間のかかる認可手続きや運営基準、担当省庁からの行政指導などの様々な制約がある。特定非営利活動促進法が制定され、NPO 法人の設立が容易になったが、NPO 法人は資金的関係から活動に制約があり、民の観点等から政策研究・提言をする非営利セクターの頭脳となるべき活動を実施する組織の運営には、なお難しい面が多く、公益法人の認可制度の見直しが必要である。(公益法人認可制度の問題)

また、非営利の公的活動の運営を容易化する支援制度が整備されていない。例えば、米国のように、非営利組織がその活動をする場合の通信費等の費用の割引が認めるとの整備を行うべきである。(組織運営支援制度の欠如の問題)

### 【政策人材育成】

日本では公務員制度をはじめとして、終身雇用がいまだ根強く、また蓄積した経験・ノウハウは汎用性がなく他組織で活用ができない。すなわち、日本では職業の変化に伴う人的流動性が低く、シンクタンクで活用するための様々な経験や見識を有する人材が少ない。

現行公務員制度は終身雇用が基本となり、政治任用が殆ど存在しないため、官の外部の政策人材が育ちにくい。また、行政機構はジェネラリスト志向が高く、スペシャリスト志向が低い(そのため、ジェネラリスト志向のキャリアと専門性をもつノンキャリアの組み合わせで機能させてきた)。しかし、今後は、グローバルな競争に勝ち抜いていける政策を作成するために、専門性を備えながら、国益・全体観をもち政策に関わる人材の育成が不可欠である。一方、民間においても政策育成機関が不足している。大学も終身雇用がメインであり、政策の現場と大学を行き来しにくいのが現状である。

多様化・複雑化した政策課題を解決していくためには、総合的・複眼的な視点から政策研究・形成を行う能力が求められ、そのためには、アカデミックトレーニングと政策の現場の経験の両方を兼ね備えていることが重要となる。

つまり、政策人材を育成する場としても、民間・非営利・独立型のシンクタンクの創設が急務であり、かつ、政策形成能力強化や人材流動化の観点から、政治・立法、官僚・行政、大学・大学院など政策に関わる各種機関の見直しが不可避である。

また、政策研究の場を組織運営するマネジメント人材(政策研究を理解し、組織の全体の方向性を打ち出し、資金集め(ファンドレイジング)ができるシンクタンクの経営者)や、企画書の作成、研究人材や資金獲得、研究サポート、研究成果の発信などを行う研究コーディネーターや、プログラム・オフィサーなども欧米並みに増強していく必要がある。

### 政治・立法における政策能力向上・補佐機能の強化

マニフェスト政治においては、政党・政治家の政策形成能力の向上が更に求められる。政策新人類と呼ばれる若手政治家およびネットワークや、昨今の政党系シンクタンク創設などの動きは、政治主導や政局から政策への政治の変化を表しているといえよう。

議院内閣制において政治が行政を牽引するためには、政治・立法における政策立案のための支援・補佐機能の強化が必要である。具体的には、衆参両院の調査局・調査室、および法制局のスタッフや、国会図書館の調査スタッフなどの立法補佐機関<sup>15</sup>を增強し、政策人材の受け皿・育成機関として活用すべきである。これにより、政治家の独自の政策立案機能を向上させるとともに、行政機関からの独立性を高め、政治主導がより強固なものとなる。

---

<sup>15</sup> 国会には、衆議院・参議院の調査局、調査室、法制局並びに国立国会図書館の調査及び立法考査局など、議員の調査やり方を補佐するための機関が設置されており、それぞれ個別の機能を有するとともに特色あるサービスを提供しえちる。しかし、これらの補佐機関の定員は限られている。政治家が行政機構から独立して独自の政治信条を貫徹し立法するには、これら立法補佐機関の充実が必要である。

### 3) 官における政策人材の活性化：国家公務員制度改革 政策能力向上と人材流動化による活性化の視点から

グローバル化時代において、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下において、行政・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という役割責任は益々大きくなっている。昨今定着しつつあるマニフェストは総理と国民との契約であり、選挙で勝利したマニフェストが国民の望む政策である。したがって、マニフェスト実現のための行政の主要ポストは、国益の見地からの政治任用を有効に活用するなど官民間わず優秀な政策人材を結集できる体制とすべきである。

したがって、国家公務員制度はマニフェストと政治任用という新たな制度と一体で制度設計をする必要がある。

自由民主党与党による長期安定政権や高度経済成長の時代においては、所謂 55 年体制下の行政・官僚主導の行政が国益に寄与し、その果たした役割は大きい。また、マニフェストという明確な内閣の政策がないため、官僚本来の職務を越えて政治家の役割を一部担ってきた側面もある。

しかしながら、従来の行政システムや体質が、年金問題や防衛省問題などの昨今の行政の失敗を招き、これにより官僚叩きを増長し、官僚の士気を低下させるという悪循環を起している。

新しい国、政府を作るためには志と使命感のある政治家と官僚が必要である。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をもって、政策形成・遂行のために能力を最大限に発揮し、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」である。

我々は、国益を追求し、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官僚を応援したい。そのためにも、新たな国家公務員制度の構築に早急に取り組まねばならない。

国家公務員制度の改革においては、新たな国の役割や政官の役割分担の見直しを進めつつ、グローバル化による多様で複雑な政策課題に対応可能な専門性の高い政策人材が結集する仕組みが必要である。

本提言では、行政（官）における政策人材の活性化の視点から、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などを軸とした制度改革を提案する。

（国家公務員制度についての基本的考え方や全体の制度設計については、2006 年度行政改革委員会提言『中央政府の再設計』にて提案している。）

### 指定職級以上の政治任用導入と内閣による一元管理

国家戦略本部（現内閣官房）の幹部・スタッフおよび、全省庁の指定職級以上の幹部職員については政治任用とし、国家戦略本部（現内閣官房）（または内閣府）に幹部職員の内閣一元管理を行う人事機能をもつ組織を設置する。これにより、内閣・官邸主導をより一層強化し、総理のスタッフとしての幹部公務員としての位置づけを明確にする。

幹部職員は、総理のマニフェスト（内閣による政策目標）の実現にコミットメントし、各役割における目標を設定し、それに基づく評価を行い処遇に反映する。したがって、処遇は業績管理や契約制度を導入する<sup>16</sup>。

なお、各省庁における幹部は大臣の任命、総理承認により決する。

### 幹部職員の内閣による一括採用・配置、再就職の一括管理

将来幹部をめざす総合職については、内閣により一括採用・配置を行う。内閣で一元管理により、各省人材ではなく、政府の人材として、専門性や現場感覚を考慮した配置・育成を行う（国家公務員 種試験合格者を自動的に幹部に登用するキャリア制度の廃止）。

また、早期勧奨退職の慣習をやめ、役職定年制を導入し、民間並みの定年制への移行および報酬や年金の制度を見直し、官民流動化促進のための雇用条件の整備を行う。こうした仕組みにより、予算・権限を背景とした各省庁による再就職斡旋を根絶する（天下り廃止）。同時に、退職管理は各省から内閣一括管理に改め、各省による再就職斡旋が行われた場合には、斡旋側・被斡旋側および受け入れた企業を厳罰に処する。再就職斡旋業務については、20年度に設置される内閣官房長官をトップとする「官民人材交流センター」で行われることが決定されているが、将来的には、現在進められている国家公務員制度の抜本改革による雇用条件の整備と政策市場の形成による政策人材の受け皿拡大に伴い、民間人と同様の労働市場を通じて、個人の責任において再就職を行うべきである。

### 人材流動化のための雇用条件の整備（官民のイコールフットイング）

労働基本権問題については、昨年行政改革推進本部専門調査部会の検討により、労働協約権の付与が提案され、その方向で改革が進められている。

官民流動化の視点から考えれば、官民二分法を見直し、国家公務員法と労働法をできるだけ統一していく方向で改革すべきである。したがって、自衛隊や警察などを除いた公務員に対しては、原則として労働基本権を付与し雇用保険への加入を行う（身分保障の撤廃）。

雇用条件の整備という観点からは、定年制の導入や年功序列から職務・職責主義への評価・処遇への移行、および民間人の活用という観点では有期雇用のみなし公務員などの柔軟な雇用体系をとる必要がある。また、官僚のキャリアデザイン・マップ（官僚個々人の能力（強み・弱み）経験などを明記したキャリアデザイン票）を作成することは、個人のキャリアアップのみならず、組織の人事戦略上も有効である。

<sup>16</sup> ニュージーランドでは各省庁の行政トップである次官（Chief Executive）が、省庁のマネジメントを行う一方で、大臣に対して業績について契約を結んでいる。資格任用で採用方法は公募（民間からの登用は10%未満）であり、行政人事管理委員会（State Service Commission）委員長と雇用契約を結ぶ。身分保障は民間と同じ雇用ルールが適用されている。他幹部職員においても個人契約が5割近くを占めている。また、韓国では幹部職員に対して成果契約および職務の難易度と重要度に合わせた職務成果給を導入している。

### 内閣および省庁間、立法府や民間との人事交流

内閣への出向者の増強や入省後の省庁横断的な共同研修を充実させ横のネットワークを強化することにより、全政府的な視点や価値観を育て、割拠主義を是正する省庁越えた組織の一体化を図る。また、官僚版のフリーエージェント制やたとえば課長以上の公募制<sup>17</sup>の積極活用も有効である。

また、官僚を政策人材が不足している立法府スタッフに登用することで、公共的人材のマーケットが開拓される。今後マニフェスト政治を確立していくためには、立法府における政策人材の拡充が重要であり、行政で蓄積した能力を生かす有効な場となる。

さらに、官民の人事交流を推進し、官僚は民間企業にて市場・現場感覚やコスト意識などを学ぶと共に、ネットワークを広げ、行政に戻った際にはこうした経験を活かして、市場や現場ニーズを考慮した政策を企画、遂行する。官民の人事交流の拡充は、今後更に重要となるグローバル社会への対応の官民協調体制を築くためにも有効である。

## おわりに：真の民主主義の構築に向けて

わが国は大きな転換期にいる。経済社会構造の多くは、高度成長を前提とした政策・制度となっており、社会保障や公共事業をはじめとした各種政策に綻びがみえつつある。

したがって、多様かつ複雑な課題に対応していくために、政策形成のパラダイム変換が必要であり、今こそ、各種課題に対して複数の政策がオープンに競争し合う活性化された“政策市場”の構築とその活性化が求められている。

政策市場における開かれた政策論争、政策形成は、より広範な民意の反映が可能となり、民主主義を機能させる非常に重要な社会インフラである。多くの参加者による市場の拡大は政策決定プロセスの透明性向上につながり、政府・行政に対するガバナンス機能の強化とともに、国民や諸外国に対して説明責任の高い政府・行政が実現することが期待できる。

また、国民も国家運営を政治・行政任せとするのではなく、選挙以外の政策決定への参加を行うことで、パブリックマインドを醸成し、国民としての責任を自覚すべきである。国民が上意下達の意識や無責任体質を払拭し、国家・社会に対してビジョンや思い、および責任をもち政策選択することが求められており、それが国のあり方を変える原動力となる。

マニフェスト・政策本位の政治の確立とそれを実現する強力な政府・行政体制の構築に向けて、従来の因習を打破するとともに、民主主義の社会インフラとしての“政策市場”を構築にすることが、今、我々が取り組むべき次世代に対する責務である。

以上

---

<sup>17</sup> オーストラリアでは次官等一部を除く上級管理職 (Senior Executive Service) は、原則公募 (民間からの登用は2~3割) であり、空席が生じた場合は官報・メディアを通じて公募した上で採用している。

2008年3月31日

## 2007年度 行政改革委員会

(敬称略)

### 委員長

清水 雄 輔 (キッツ 取締役最高顧問)

### 副委員長

上野 幹 夫 (中外製薬 取締役副社長執行役員)

富田 哲 郎 (東日本旅客鉄道 常務取締役)

中村 春 雄 (モルガン・スタンレー証券 代表取締役)

平野 英 治 (トヨタファイナンシャルサービス エグゼクティブバイスプレジデント)

山元 峯 生 (全日本空輸 取締役社長)

チャールズD.レイク (アフラック(アメリカファミリー生命保険)日本における代表者・副会長)

### 委員

荒木 幹 夫 (日本政策投資銀行 副総裁)

江口 克 彦 (PHP総合研究所 取締役社長)

大川 澄 人 (日本経済研究所 理事長)

佐藤 和 男 (三井不動産 顧問)

瀬古 茂 男 (明電舎 相談役)

中尾 靖 博 (富士物流 相談役)

中野 正 健 (ヤマノホールディングス 特別顧問)

信井 文 夫 (映像新聞社 取締役会長)

畠山 襄 (国際経済交流財団 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)

藤井 俊 一 (ネスレ日本 相談役)

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)

前原 金 一 (昭和女子大学 副理事長)

増 淵 稔	(日本証券金融 取締役社長)
水 留 浩 一	(ローランド・ベルガー 代表取締役日本代表)
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)
矢 崎 和 広	(諏訪貨物自動車 取締役会長)
米 田 隆	(西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
和 田 裕	(日本イノベーション 取締役社長)

以上29名

#### 事務局

菅 原 晶 子	(経済同友会 政策調査 部長)
---------	-----------------