

## 真の議院内閣制確立のために ～「国家公務員制度改革」に対する意見～

社団法人 経済同友会

### 【はじめに】

米国の金融危機に端を発した世界同時不況は、単なる景気の循環的停滞に留まらず、米国の消費に支えられてきた世界経済のあり方に対して、構造調整を迫っている。その只中であって、日本は、相互依存が深まりつつある世界で積極的な役割を担いつつ、世界に類を見ない速度で進展する少子・高齢化に対応する社会づくりに取り組まなければならないという難しい課題に直面している。

これらの課題に挑戦し、豊かな国民社会を実現するためには、国のあるべき姿とともに、それを実現するための政策を示すことが必要不可欠である。その政策は、財源と工程を含んだ具体策として展開するマニフェスト（政権公約）でなければならない。今こそ、マニフェスト政治の確立が何よりも重要である。総選挙では、各政党がマニフェストに基づき政策を競い、選挙で政権を勝ち取った政党が内閣を構成し、マニフェストで明示した政策を実現する。そして、政党の党首はマニフェストを実現する最高責任者として内閣総理大臣に就任する。マニフェストを通じた民意の反映により国会が構成され、そして国会が内閣総理大臣を指名し、組閣が行われるという「議院内閣制」を機能させることが、民意に基づく新しい社会づくりを迅速かつ果敢に行うために不可避である。

しかし、日本では長年にわたり、具体的な政策の立案を国家公務員に依存しがちな「官僚内閣制」が続いてきたと言っても過言ではない。マニフェスト政治に基づく「議院内閣制」を確立するためには、行政の最高責任者である内閣総理大臣が、民間の経営者と同じく「人、モノ、金」を掌握し、国家を経営する必要がある。

折しも、昨年、『国家公務員制度改革基本法』が成立し、国家公務員制度の抜本改革に向けた第一歩が踏み出された。そして、先般、国家公務員制度改革推進本部は、改革を推進するために、今後4年間の『公務員制度改革に係る「工程表」』と『国家公務員法等の一部改正の基本方向』を決定した。一連の流れは、内閣総理大臣のリーダーシップの確立、そして閣僚と幹部職員との一体化を実現することを目的としており、その取り組みは高く評価されるべきものである。

経済同友会としては、「省益あって国益なし」、「各省割拠主義」との批判が過去のものとなるよう、これらの改革の実現を支援し続けて行く所存である。議院内閣制の確立とともに、国家公務員が生き活きと働ける環境を整える、という観点から、法案に明記すべき内容として、「国家戦略スタッフ（仮称）と政務スタッフ（仮称）」、「幹部職員」、「内閣人事・行政管理局（仮称）」、そして「政官接触」の4点を中心に意見を申し上げる。

## 1．国家戦略スタッフ（仮称）と政務スタッフ（仮称）について

国家公務員制度改革基本法では、国家戦略スタッフは「内閣官房に、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐する職を置くものとする」、政務スタッフは「各府省に、大臣の命を受け、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職を置くものとする」と規定されている。これらは、政策の企画立案能力の強化を通じて、内閣総理大臣や閣僚のリーダーシップを確立するために大きな役割を担うことが期待されている。にもかかわらず、『公務員制度改革に係わる「工程表」』および『国家公務員法等の一部改正の基本方向』では詳細が明らかになっていない。

今後は、国家戦略スタッフと政務スタッフが、政治任用の特別職として、時の政権が機動的かつ戦略的に活用できるよう、速やかに設置する必要がある。国家の状況に応じた戦略的な政策を推進するためにも、必要な権限を付与するとともに、内閣の政策実現にふさわしい能力を有する人材を、官民から集める制度とする必要がある。

## 2．幹部職員<sup>1</sup>について

各府省の幹部職員について、経済同友会では内閣機能強化のために「マニフェスト政治実現のための政治任用」を従来から主張してきた。現在の公務員制度改革で検討されている幹部職員の任用方法は、適格性審査を経た候補者名簿に基づき、各府省大臣が内閣総理大臣・内閣官房長官との任免協議を経て任免する。これは、事実上、省内人事で決定していた従来の任用プロセス<sup>2</sup>と比較すると、一歩前進と言える。今後は、協議を形式的なものとし、最終判断において内閣総理大臣が実質的な任免権を確保することで「事実上の政治任用」として運用され、内閣総理大臣と閣僚、そして幹部職員との間で一体性が確保されなければならない。

加えて、内閣総理大臣および内閣の政策を実現するのにふさわしい幹部職員の育成のために、後述の内閣人事・行政管理局において、国際感覚に優れ、国民全体の奉仕者にふさわしい人材育成のための具体的計画が作成され、早期に実施されることを期待する。

### （1）任用プロセスについて

幹部職員の任用の要諦は、能力・実績に基づき厳正な「適格性審査」が行われること、適材適所のために、内閣の政策実現に必要な能力と専門性を持つ人物かどうか見極められる「候補者名簿」が作成されること、正確な人事情報に基づき候補者名簿から最適任者が任命されること、である。

---

<sup>1</sup> 事務次官、局長、部長その他の幹部職員（地方支分部局等の職員を除く）。  
[国家公務員制度改革基本法より]

<sup>2</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。しかし、こうした制度は形骸化して実質機能しておらず、事実上各省の人事になっている。

これらの要件を満たすことが、新人事制度への信頼性を担保する。さらに、幹部職員の任用プロセスを透明にすることが不可欠であり、「適格性審査」から実際の任用に至るまでの手順、適格性審査の評価基準、「候補者名簿」の作成方法、公募の手続きなどを可能な限り法制化することを通じて、国民への説明責任を果たすことを強く求める。

## (2) 給与法の改正について

幹部職員の任用の弾力化について実効性を高めるためには、給与など処遇の弾力化が不可欠である。その第一歩として、給与法については「幹部職員賞与の傾斜配分化を実施するため、平成21年中可能な限り早期に一般職給与法の改正を行うことを目指し、速やかに人事院に対し勧告の要請を行うこととする。」と『公務員制度改革に係わる「工程表」』に記された。一般職給与法の改正を決断されたことは評価したい。

しかしながら、「賞与の傾斜配分化」だけでは不十分である。幹部職員に対する、能力および実績に応じた、メリハリのある弾力的な処遇が可能な給与体系の構築に向けて、平成21年中可能な限り早期に人事院に対して勧告等の要請を行い、一般職給与法の本格的改正に早急に着手すべきである。

## (3) 幹部職員の人事制度について

国家公務員制度改革基本法には、「幹部職員を対象とした新たな制度を設ける」と記載されているが、『公務員制度改革に係わる「工程表」』および『国家公務員法等の一部改正の基本方向』には、その具体的内容が記されていない。新たな幹部職員の在り方について規定がないまま、幹部職員の一元管理を導入しても実効性に欠ける。

民間企業においては、一般社員と管理職および経営者とで別の人事制度が存在する。国家公務員においても幹部職員については別制度を構築するべきである。

幹部職員については、労働基本権の対象外とすること、年俸制など年度毎の目標と実績に連動した給与にすること、民間人を積極的に登用することなど、大胆な人事制度の構築を早急に進めなければならない。

## 3. 内閣人事・行政管理局(仮称)について

『公務員制度改革に係わる「工程表」』によれば、平成22年4月を目途に、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理の説明責任と戦略中枢機能を担う「内閣人事・行政管理局」が設置される。内閣人事・行政管理局は、政府全体の国家公務員の人事管理について、国民への説明責任を負う体制を確立するために、評価・給与・定員・総人件費管理等の人事行政を一元的に所掌するのに必要不可欠な機能を集約させることになっている。国家公務員制度改革基本法の精神を遵守した組織案を国家公務員制度改革推進本部が本部決定したことをまずは高く評価したい。内閣人事・行政管理局は、官民から人材マネジメントのプロを集め、知恵を結集し、新たな制度の構築と運用を行う組織とすべきである。

### (1) 新組織の構築について

内閣人事・行政管理局は、国家公務員制度改革基本法の理念に忠実に、局内組織の再編、運営方法、業務規定ならびに定員見直しを常に進め、組織の肥大化の懸念を払拭する必要がある。現行の人事行政に関する各担当部局を移管するとしても、単に、これまでの組織・人員と業務内容の移管とすることは決して許されない。

### (2) 人事管理と組織管理の一体運用について

国家公務員制度改革推進本部の組織案では、内閣人事・行政管理局に現総務省行政管理局が移管されるが、『公務員制度改革に係わる「工程表」』には、人事管理機能と組織管理機能の間に効果的なファイアー・ウォールを設ける、という記述がある。しかし、新組織設置の真の目的は、内閣人事・行政管理局が、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について国民に説明する責任を負うことを任務とし、また、この任務を十全に発揮するために国家公務員全体の人事管理に関する戦略中枢機能を担うことにある。時の内閣の政策実現のために行行政の資源を戦略的に活用するためには、民間企業と同様に組織戦略と人事戦略を一体的に機能させるべきである。そのためにも相互に連携して一体運用が図られることが何よりも重要であり、人事と組織を掌握した上で、業務効率化の推進や、民間の経営改革手法を導入することを求めたい。

### (3) 局長ポストについて

『国家公務員法等の一部改正の基本方向』では、内閣人事・行政管理局の局長ポストについて、具体的な記載はない。局長は官民の人材マネジメントに関する高い識見等を備えた人材を行政機関の内外から柔軟に確保するべきである。また、各府省の事務次官に対して指導力を発揮することができるよう「ハイレベル」かつ「専任」のポストとし、職務に集中できる環境を整えるべきである。

## 4. 政官接触について

我が国では、内閣と与党が異なる意思決定を行う「二元構造」が存在しており、国家公務員の幹部職員は内閣をトップとする行政組織の一員でありながら、与党の政策形成にも関与するのが慣習となってきた。しかし今回の改革の目的は、内閣総理大臣のリーダーシップの確立と閣僚と幹部職員との一体性確保であり、二元構造は早急に是正されなければならない。

また、内閣の行政権執行についての国会による適正な監督という観点からも、与党に限らず、野党の国会議員との接触にも一定の秩序が必要である。

『公務員制度改革に係わる「工程表」』には、政官接触について平成 21 年中にルールを策定を行う、と記されているが、少なくとも国家公務員が内閣の役職に就いていない国会議員と接触した場合には、その内容を記録し保管・管理する仕組みを構築するべきである。

## 5 . その他の重要項目について

### (1) 「天下り」<sup>3</sup>の根絶に対応した人事制度の構築について

『公務員制度改革に係わる「工程表」』に、定年まで勤務できる環境の整備、定年延長などの検討項目で、「天下り」の根絶に対応した人事制度の構築と明記したことは、強い決意を示すものとして評価したい。

なお、定年延長制度や再雇用制度の導入に際しては、「給与カーブのフラット化」や、「キャリア・パスの複線化」などを含めた新しい人事制度の構築を行い、総人件費を抑制しなければならない。役職定年制など民間企業が実施している制度を積極的に導入すべきである。

また、「天下り」の根絶を契機に、各府省庁所管の公益法人や独立行政法人への政府補助金 所謂「ひも付き補助金」 については、抜本的に見直さなければならない。

### (2) 労働基本権問題（労働協約締結権付与の拡大）について

まず、先述のように幹部職員を対象とした新たな制度を早急に確立し、幹部職員は労働基本権の対象外とすべきである。

その上で、管理職員とそれ以下の職員に関しては、労働基本権問題の決着が必要不可欠である。現内閣が強い政治的指導力を発揮し可及的速やかに労働基本権の結論を出すことを望みたい。なお、『行政改革推進本部専門調査会』並びに、『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会』では、「労働協約締結権を新たに付与する」という一定の結論が既に提示されている。

専門調査会ならびに懇談会の報告を尊重した、速やかなる結論を求めたい。

### (3) 総人件費管理の徹底について

現行の制度では、各省の要求に基づき総務省行政管理局が機構・定員の査定を、人事院が級別定数の査定をし、最終的には財務省による予算査定を経て総人件費が決定している。このように業務が分散化しているため、いわゆる「総人件費管理」というコスト意識に欠ける。

内閣人事・行政管理局に、総務省行政管理局の有する機構・定員管理機能と人事院の給与機能を移管することによって、その時々々の行政課題に応じた、各府省横断的な人件費の適正かつ効率的な配分を可能とし、「総人件費管理」の徹底を実現しなければならない。

### (4) 民間人からの公募促進、官民人材交流の拡大について

民間人からの公募促進、官民人材交流の拡大に向けた具体的な施策の検討が現段階では不十分である。『国家公務員法等の一部改正』法案の策定の際には、具体的な施策項目や実施方法などについて、明記することを望みたい。

---

<sup>3</sup> いわゆる「天下り」とは、公務員が退職し、勤務した行政機関の斡旋により出身母体と関係の深い民間企業や政府関係機関、公益法人などの職に就くこと。

## 6 . 今後のフォローアップと監視について

### ( 1 ) 国家公務員制度改革推進本部顧問会議の役割について

今後 4 年間にわたる国家公務員制度改革が、基本法の目的、基本理念、基本方針から、逸脱・後退しないよう、改革の進捗状況チェック機能を果たす上で、顧問会議の存在と役割は引き続き重要である。今回の『公務員制度改革に係わる「工程表」』の提示に併せて、今後の顧問会議の「位置づけ」、「役割」、「機能」、「開催スケジュール(頻度)」などが明確にされることを求めたい。

### ( 2 ) 国会の役割について

国家公務員制度改革がその基本法の目的・理念・方針に沿って実施されているか、進捗状況を監視するのは国会の役割でもある。国会は行政組織の肥大化を防ぐための監視能力を向上させなければならない。

## 【おわりに】

国家公務員制度改革の『公務員制度改革に係わる「工程表」』と『国家公務員法等の一部改正の基本方向』が提示され、「議院内閣制」の下で内閣総理大臣および閣僚が指導力を発揮するための環境がようやく整い始めた。

4年間にわたる一連の制度改革を完成させるとともに、この制度を有効活用するかどうかは、政治家の意思と責任に委ねられている。とりわけ内閣総理大臣は、マニフェストをはじめ、政策を実現する最高責任者として、今まで以上のリーダーシップを発揮していかなければならない。

今回の改革の努力を無にしないため、今通常国会で『国家公務員法等の一部改正』法案が成立するよう、与野党での建設的な国会審議を求めたい。さらに、来たる衆議院総選挙においては、与野党ともにマニフェストにおいて、国家公務員制度改革のあり方と同時に、これまでの国家公務員制度改革推進本部の成果と、今後の取り組み課題に関する考え方を明示することを強く望みたい。そして、国民に国家公務員制度改革の継続と深化の方向性を示すことを期待したい。

今般の国家公務員制度改革は今後の大胆な行政改革への布石でもある。内閣総理大臣および閣僚が指導力を発揮する環境が整いつつある今こそ、中央省庁の全面的な業務範囲や権限の見直しなど具体的な行政改革に踏み出すべきである。この改革が、能力と実績に応じた国家公務員制度の確立と、総人件費管理の徹底を実現し、高いパフォーマンスと効率性を兼ね備えた行政府の誕生につながることを強く期待したい。

以 上

2009年2月  
(敬称略)

## 行政改革委員会

### 委員長

米 澤 健一郎 (ソニー学園 理事長)

### 副委員長

伊 東 信一郎 (全日本空輸 取締役副社長執行役員)

佐 藤 康 博 (みずほコーポレート銀行 取締役副頭取)

柴 田 励 司 (カルチュア・コンビニエンス・クラブ 取締役COO)

村 瀬 治 男 (キヤノンマーケティングジャパン 取締役社長)

米 田 隆 (西村あさひ法律事務所 代表パートナー)

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・会長)

### 委員

大井川 和 彦 (マイクロソフト 執行役常務)

大久保 和 孝 (新日本有限責任監査法人 パートナー)

小 野 峰 雄 (丸善石油化学 相談役)

河 原 茂 晴 (KPMG Japan (あずさ監査法人)  
グローバルマーケット統括パートナー)

佐 藤 龍 雄 (昭和電工 取締役専務執行役員)

下 村 満 子 (健康事業総合財団 [東京顕微鏡院] 特別顧問)

瀬 古 茂 男 (明電舎 相談役)

高 木 勇 樹

津 川 清

中 尾 靖 博 (富士物流 特別顧問)

中 野 正 健 (ヤマノホールディングス 特別顧問)

中 村 春 雄 (モルガン・スタンレー証券 代表取締役)

野 嶋 吉 朗 (都市文化振興財団 理事長)



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)
本 田 勝 彦	(日本たばこ産業 取締役相談役)
本 田 桂 子	(マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク・ジャパン ディレクター)
前 原 金 一	(昭和女子大学 副理事長)
益 戸 正 樹	(パークレイズ・キャピタル証券 副会長)
松 林 知 史	
松 村 茂	(オーヤラックス 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)
矢 崎 和 広	(諏訪貨物自動車 取締役会長)

以上33名

#### 事務局

岡 野 貞 彦	(経済同友会 執行役)
稲 葉 陽 子	(経済同友会 企画マネージャー)