

# 統治機構改革と官僚制

—政治主導は正しかったか—

田中 秀明

明治大学公共政策大学院教授

## はじめに

2012年末に誕生した第2次安倍政権は、連続総理在職日数で歴代第2位になるなど、異例の安定を保っている。安倍政権の政治的な安定は評価すべきであるが、他方で政策の立案や執行において綻びが目立ち始めている。加計学園の獣医学部新設、森友学園への国有地売却などの問題事案だけではなく、成長戦略、地方創生、1億総活躍、働き方改革など、重要政策が問題の分析や検証が十分になされないまま、次々に入れ替わっている。「やっている感」は演出されているが、これが「正しい政治主導」と言えるだろうか。

安倍政権の政治主導の背景には、1990年代以降行われてきた統治機構改革や公務員制度改革がある。これらの改革は、バブル経済崩壊後の日本経済の低迷を受けて、政治や行政システムの機能不全を背景に行われたものであり、必要なもので

あったが、期待したとおりの成果を挙げているのだろうか。本稿では、これらの改革の功罪を論じるとともに、特に官僚機構に焦点を当てて目指すべき公務員制度改革を提案する<sup>1</sup>。

## バブル崩壊と平成の2つの改革

1990年冒頭のバブル崩壊後、政治家の汚職、自民党政権の終焉、官僚の不祥事やスキャンダルなど、政治・行政は大きく揺れ動いた。こうした中で官僚批判が高まり、政治主導が提唱された。

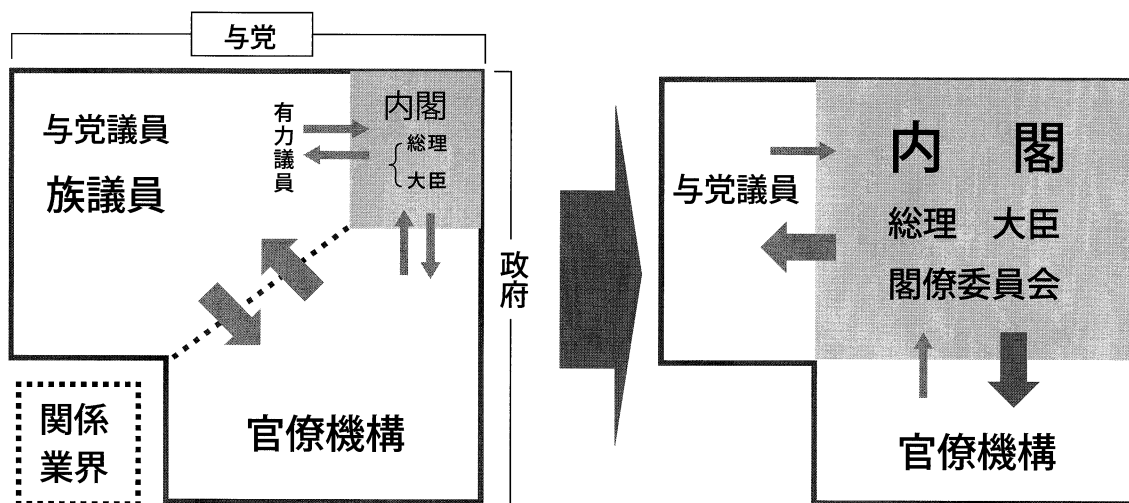
これを理解するためには、戦後の統治構造や政官関係を整理しておく必要がある。図1の左は、伝統的な戦後の自民党政権(55年体制)を表したものである。本来政府を代表する内閣が小さく、与党議員と官僚が大きな位置を占め、政策形成において両者がパートナーとなっている。関係業界も加えれば、利益極大化を図る「鉄の三角形」である。この政策形成において利害の調整の軸となったのが官僚であり、ときに「官僚内閣制」とまで言われるようになった<sup>2</sup>。

こうした仕組みは、日本が戦後から復興し高度成長を達成するまでは機能したが、バブル経済崩壊以降、制度疲労を起こす。経済のグローバル化に対応して貿易交渉などで迅速に意思決定する、環境など複数の省庁に関わる問題を総合的かつ迅速に調整する、といった課題には対応できないからである。

### たなか ひであき

東京工業大学大学院及びロンドン・スクール・オブ・エコノミクス大学院修了、博士(政策研究大学院大学)。専門は公共政策・財政学・社会保障。1985年旧大蔵省入省後、旧厚生省、外務省、内閣官房、オーストラリア国立大学、一橋大学などを経て、2012年より現職。

主な著書に『官僚たちの冬』(2019年、小学館新書)、『財政と民主主義』(共著、2017年、日本経済新聞出版社)、『財政規律と予算制度改革』(2011年、日本評論社)など。



「政党－官僚」政府

「内閣」中心の政府

(出所) 筆者作成。

1990年代における改革の柱は、選挙制度改革と中央省庁等改革である<sup>3</sup>。

従来の衆議院の選挙制度は中選挙区制度であり、1つの選挙区で複数の当選者が生まれる。自民党の場合、1つの選挙区で同じ自民党候補者が複数争い、2～3人が当選していた。複数の候補者が、それぞれ異なる自民党の派閥に属しており、派閥から金銭面などで支援を受けていた。中選挙区制度が派閥政治と金権政治をもたらし、更に総理大臣の権限を弱めていた。選挙制度改革の具体化は難航したが、1994年1月、非自民の連立政権(細川護熙総理)において、小選挙区300人、比例代表(地域ブロック)200人を柱とする関連法案が成立した。

2つ目の改革は、1996年1月、総理に就任した橋本龍太郎が、この「国のかたち」を変えるという強い信念の下で進めた中央省庁等改革である。その柱は、内閣機能の強化と中央省庁の再編(1府12省庁へ)であり、2001年1月より改革は実施された。この改革を具体的に実践したのが、2001年4月に発足した小泉純一郎政権であり、伝統的な55年体制における族議員と官僚が共同して政策をつくる仕組みに風穴を開けた。その舞台となったの

が、中央省庁等改革で導入された経済財政諮問会議<sup>4</sup>である。同会議で郵政民営化などの重要政策が議論され改革が推進された<sup>5</sup>。

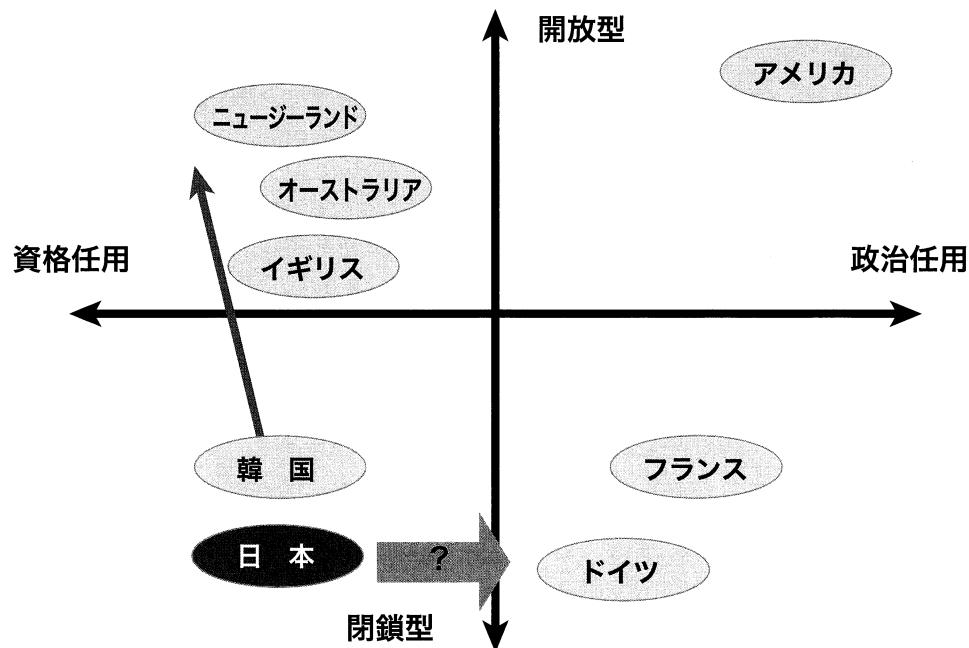
これら2つの改革により、内閣機能や総理大臣の制度的な権限が格段に強化された(竹中2006、待鳥2012など)。ただし、小泉政権後の第1次安倍政権や民主党政権などのように、制度があっても政治主導が機能するとは限らない。

公務員制度改革と副作用

本格的な公務員制度改革を始めたのは第1次安倍政権である。2007年、国家公務員法等が改正され、能力・実績主義を担保する新たな人事評価制度と公務員の再就職規制が導入された。安倍政権は更に改革を進めようとしたが、退陣により福田康夫政権に引き継がれる。同政権は、当時野党だった民主党とも協力して、2008年、国家公務員制度改革基本法を制定した。しかし、これを具体化するための国家公務員法等の改正は、麻生政権から民主党政権にかけて合計3回にわたり国会に提出されるものの、いずれも廃案になった。

関連法が成立するのは第2次安倍政権になっ

図2 主要国の公務員制度の比較



(出所) 筆者作成。

た2014年4月である。その改革の柱は、①幹部公務員の一元管理、②内閣人事局の設置、③内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官の3点である。特に、事務次官・局長・審議官などの幹部公務員についての新しい任免システムが重要である。幹部職員となるためには、職務遂行能力をチェックする適格性審査をクリアし、幹部候補者名簿(約600人)に記載されなければならない。この名簿の中から、具体的なポストへの任命が行われる。国家公務員法上、公務員の任命権者は大臣であるが、任命に当たり、あらかじめ総理大臣及び官房長官と協議することになった<sup>6</sup>。

安倍政権における人事に関して、菅義偉官房長官は、「慣例のみに従って人事はやるべきでない。私は当たり前のことをやっているんです。人事は適材適所が基本方針」(『朝日新聞』2017年2月27日)と述べる。第2次安倍政権発足以降、新聞各紙は、異例の人事、抜擢人事、女性や民間人の登用など、「官邸主導の人事」が行われていることを報道している。その中には、官邸の意に沿わないとして幹部が更迭された人事も含まれる<sup>7</sup>。

正確な人事情報に基づき、「適材適所」の人事が常に行われるのであれば問題はない。しかしなが

ら、抜擢人事と恣意的な人事は紙一重である。問題の根源は「適材適所」を意味する具体的な評価基準が明らかにされていないことである。学校法人「加計学園」が愛媛県今治市に大学の獣医学部を新設する計画を巡って、前川喜平・前文部科学次官が「現在の文科省は官邸、内閣官房、内閣府といった中枢からの意向、要請について逆らえない状況がある」、「できないことをできると言わざるを得ないという状況に追い込まれている」(『朝日新聞』2017年5月26日)と述べている。

問題は政策過程に及んでいる。今の安倍政権では、教育無償化や消費増税延期などの重要政策について、科学的なデータに基づく検討が乏しく、官邸の限られた者によって結論が先に決まっている<sup>8</sup>。意思決定の透明性は低い。官僚が「政治化」しているからである。ただし、これは安倍政権で新たに生じている問題ではなく、従来から存在していた。政策過程で政治家や業界との利害調整を担ってきたのが官僚だからである。大臣に人事権はあっても、大臣の直接的な人事介入は限定され、自律性があったが、今般の改革でそれは失われた。政治主導下での公務員の中立性や専門性が問われている(嶋田2020)。

## 資格任用と政治任用のバランス

それではどうすればよいか。公務員制度は、公務員に何をさせるかという哲学に基づいている<sup>9</sup>。2つの方法があり、能力で選ぶ資格任用か、政治家が選ぶ政治任用かである(図2)。前者では専門性に基づく分析や検討が重視され、英国が代表例である。後者では政治的な調整が重視され、米国が代表例である。ただし、英国でも政治任用の首相や大臣の特別顧問がいるし、米国でも部課長までは資格任用が原則である。

国により相違はあっても、両者は区別されている。日本の問題は、一般公務員は資格任用が建前でも、現実には政治任用しうることである。また、外部からの登用も限定されてきた(閉鎖型)。英国では、首相・大臣に公務員の直接的な人事権はない。政治家を忖度しないようにするためである。他方、資格任用を貫くため、幹部は特に公募が重視されている(開放型)。

政治主導のためには政治家が公務員人事を行うべきとしばしば言われるが、問題が多い。米国のように大統領が好き嫌いで行う人事でよいのか。政治任用をチェックする仕組みは、米国にあっても日本には乏しい。独仏のような政治任用もあるが、政権交代で失職する幹部のため、天下りや手厚い年金が必要となる。こうして考えると、日本は法律が想定する英国型を基本とすべきである。新たに導入された幹部公務員制度は諸外国の例に倣うものにはあるが、運用面で似て非なるものになっている。

見直しの第1は、幹部公務員の選抜の仕組みである。現在は、約600人の幹部候補者名簿から選ぶ仕組みとなっているが、これでは恣意的な人事になりかねない。これを局長などポスト毎に能力・業績を満たした3人程度の名簿の中から総理らが選抜する仕組みとすべきである<sup>10</sup>。また、公募、特に霞ヶ関内での公募を拡大すべきである。

これらは、霞ヶ関に競争原理を導入し、公務員の専門性を強化するための仕組みである。近年、国家公務員への応募が減少し、若手の早期退職も目立

つ。それは、調整や雑用ばかり増えて、専門性によるキャリアが発展しないからである。

改革で参考になるのは、1980年代のオーストラリアの改革である。次官を除く幹部は全て公募採用となった。と言っても、純粋な民間からの登用は限定的である。ある省庁に入ったからと言って、能力に基づき競争に勝たないと、出世できない。これにより省庁の縦割りは是正され、首相内閣府などで業績を挙げた者が出世するようになった。

第2に、政治任用の扱いである。総理を補佐する仕組みは拡充されたが、大臣を支える政治スタッフは十分とはいえない。一般公務員が政治化するのは、政治任用の仕組みが不十分だからである。ただし、補佐官らはいくまでも総理・大臣に仕えることが本務であり、府省を指揮命令してはならない。彼らのルールを規定する行動規範が必要だ。

第3に、内閣人事局の役割である。府省幹部の人事情報を蓄積し、大臣らが恣意的な人事を提案してきた場合には、同局は異議を唱えなければならない。また人事院とも協力して、次官の人事評価を厳正に行うことも必要である。

## おわりに

現在の政策過程に欠けているのは、データや証拠に基づく分析・検討を行い、総理・大臣らが合意形成を図りつつ、迅速に意思決定することである。その過程において、政治家と官僚は役割分担が必要であり、そのための公務員制度が求められている。

政府のガバナンスを考えるに当たり、政官関係や公務員制度は重要な要素であるが、それだけでは十分ではない。総理や内閣機能を強化するならば、それをチェックする仕組みも強化する必要がある<sup>11</sup>。その際、筆者は、特に「コンテスタビリティ」が重要であると考えている。それは、「政府内(省庁間、省庁と内閣府等の中心省庁の間、助言機関・審議会など)及び政府外(議会、シンクタンク・大学、メディアなど)で、政策を巡って、科学的な分析・検証、現行制度や提案の評価、多様な助言、選択肢の検討などが

行われて、競争が起こる状態」(田中2019c:99)である。

日本において、特に問題なことは、政府内における独立的な機関が乏しいことと国会による政府を監視する機能が弱いことである。例えば、諸外国では、政治的なバイアスがかかりやすい予算や財政運営に関して、「独立財政機関」<sup>12</sup>が、政府内あるいは議会組織として導入されているが、日本には存在しない。また、国会の国政調査権の積極的活用も課題である<sup>13</sup>。

選挙制度改革、中央省庁等改革、公務員制度改革などで、統治機構は強化されたが、改革はまだ道半ばである。残された大きな課題は国会改革である<sup>14</sup>。■

《注》

- 1 公務員制度改革全般の経緯や内容については、田中(2019a)を参照。
- 2 飯尾(2007)を参照。ただし、ラムザイヤー&ローゼンブルース(1995)は、自民党の政治家は官僚の言いなりになっていたわけではなく、時に拒否権を行使していたと指摘する。筆者は、与党と官僚がパートナーとなる「与党・官僚内閣制」と呼んでいる。
- 3 平成の政治・行政改革の経緯については、清水(2018)が詳しい。
- 4 試問会議は、4人の民間議員(財界人や学者)の他、経済財政担当大臣、財務大臣、経産大臣、日銀総裁らで構成され、その議長は総理大臣が務める。
- 5 諮問会議の活動については、大田(2006)を参照。
- 6 従来(1997年以降)、次官や局長等の人事については、閣議人事検討会議(正副の官房長官で構成)が審査することになっていた。今般の改革は、これを法的に位置付けるとともに、総理大臣・官房長官・大臣の三者の協議により決定しようとするものである。
- 7 例えば、民主党色の強いことを嫌って通常国会会期中に防衛次官が異例に交代(2013年)、総務省の自治税務局長が第1次安倍政権でふるさと納税の導入に反対した経緯があったため更迭(2015年)、森友学園への国有地売却を巡る国会審議で、明確な答弁をしなかった国土交通省航空局長はその夏の人事で更迭(2017年)である。
- 8 第2次安倍政権の政策過程については、野中・青木(2016)、田中(2019b)を参照。

- 9 主要国の公務員制度に関する専門性と応答制について比較したものに、田中(2009)がある。
- 10 これは、筆者も参加した政府の検討会「国家公務員制度改革推進会議顧問会議ワーキンググループ」(2008年)が元々提案したものであった。
- 11 行革会議最終報告(1997年)も、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」と規定するが、これが忘れられている。
- 12 独立財政機関の詳細については、田中(2015)を参照。
- 13 日本の国会の問題については、大山(2018)を参照。
- 14 統治機構の更なる改革については、PHP統治機構改革研究会(2019)を参照。

《参考文献》

飯尾潤(2007)『日本の統治構造：官僚内閣制から議院内閣制へ』、中公新書。

大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』、東洋経済新報社。

大山礼子(2018)『政治を再建する、いくつかの方法—政治制度から考える』、日本経済新聞出版社。

嶋田博子(2020)『政治主導下の官僚の中立性』、慈学社出版。

清水真人(2018)『平成デモクラシー』、ちくま新書。

竹中治堅(2006)『首相支配：日本政治の変貌』、中公新書。

田中秀明(2009)「専門性か応答制か：公務員制度改革の座標軸(上)(下)」、『季刊行政管理研究』、No.126:pp1-34、No.127:pp1-15。

田中秀明(2015)「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」、統計研究会『ECO-FORUM』、第31巻第1号、pp7-16。

田中秀明(2019a)『官僚たちの冬』、小学館新書。

田中秀明(2019b)「第2次安倍政権における政策形成過程のガバナンス」、日本行政学会編『年報行政研究54：政策論議の健全性向上を目指して』、pp57-82。

田中秀明(2019c)「政策形成過程のガバナンス：コンテスタビリティの視点からの比較」、『明治大学社会科学研究所紀要』、第58巻第1号、pp95-134。

野中尚人・青木遥(2016)『政策会議と討論なき国会：官邸主導体制の成立』、朝日選書。

PHP統治機構改革研究会(2019)『統治機構改革1.5&2.0～次の時代に向けた加速と挑戦』、PHP総研待鳥聡史(2012)『首相政府の制度分析』、千倉書房。

ジョン・マーク・ラムザイヤー&フランシス・ローゼンブルース(1995)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』、弘文堂。