

政治任用の公務員制度に関する一考察

東田親司

はしがき

平成一六年六月に刊行された「公務員白書」（平成一六年版、人事院編国立印刷局刊行、以下「白書」という。）では、政治任用の公務員をテーマにした特集を組み、米英仏独における実態をその国情の相違に留意しつつ統一的・体系的に紹介し、今後我が国で議論を行うに当たって必要な基礎的データを提供している。

政治任用の公務員のしくみについて、現在の我が国においてその本格的導入にむけた議論が活発に行われて政治問題化している段階には至っていないと思われるが、政府の機関が自己のスタンスを抜きにして、今後の議論の活発化を予測して、必要なデータを収集整理してわかりやすく提供したのは極めて珍しく、今後の国民への行政情報の公開の在り方を考える上でも参考になり、まずは人事院の、我が国に見合った公務員制度を追求する姿勢に敬意を表したい。

人事院が今後の議論の活発化を予想した理由は次の二点にあると思われる。

第一は、公務員制度改革の具体案が政府部内で検討されており、平成一六年秋の臨時国会にも関係法案が国会上册される可能性が取り沙汰されているが、その中で行政改革会議以来の宿題である内閣又は内閣総理大臣のリーダーシップ

發揮のための国家戦略スタッフの創設など我が国独自の政治任用又はそれに類似するしくみがなんらかの形で具体化されて提案される可能性が高く、人事院としても客観的なデータを整理しつつ我が国への導入の是非に関する議論に早めに参画していく姿勢をみせる必要があると考えたこと。

第二は、昨年の衆議院議員総選挙において各政党が政権公約等様々な名称のもとでいわゆるマニフェストを公にしたが、その中で公務員制度改革をとりあげている政党があり、そこにおいては現在一部に導入されている政治任用の公務員の増強又は政治任用の公務員制度の本格的導入をめざすと受け取れる記述があり、今後政党レベルにおいても政治任用の公務員に関する議論が高まる事態が予見されること。

(注) 昨年の総選挙での政党のマニフェストでは、どちらかといえば自民党は現行の政治任用のしくみを増強する立場に近く、民主党は本格的導入の立場を取っていることを窺わせる。自民党は「総理等が直接任用する補佐スタッフの整備を図る」と記述している。政治任用の公務員を採用する規模については必ずしも明らかでないが、行政改革会議最終報告では、内閣官房等政府全体の立場からの企画立案、総合調整を行う機関の職員の政治任用の充実を提起しており、政府がその路線にそって国家戦略スタッフ構想の具体化をすすめているとみられ、その事実を踏まえて総選挙マニフェストを作成したとみられるためである。民主党は「局長以上のポストの民間等からの登用など政治のリーダーシップの確立」との表現なので後述するような欧米型の全政府的な導入の立場をとっているものと判断される。その他の政党では社民党が「公務員の政治的中立性の保障」との記述をしているが、これは現状における公務員制度が政治的になっていないことを批判しているとみられ、政治任用の公務員制度の導入の是非については触れていない(あるいは否定的)と判断した。

政治任用の公務員のしくみは、白書自身が指摘しているように法令による定義があるわけではないが、時の政権の政策、理念、目標に対して、職業公務員群よりも強固な共通意識、一体性をもつ層を行政組織の中に制度的に設定することである。その任務は、政権中枢の政治姿勢を反映した政策の企画立案や政策の具体化、職業公務員への橋渡しなどに

あるとされる。

我が国では政治任用の公務員は、公式には官邸に事務の官房副長官、副長官補などごく少数（中央省庁等改革により若干増員されたが）存在し、各省では大臣が就任時に任命する政務の秘書官が該当すると考えられる。これらは合わせてもせいぜい二〇人程度であり、後述する四カ国のような規模では存在しない。このため、我が国ではこれら少数の政治任用の公務員によって果たされている機能をもう少し増強するという現状改革的な見方と、現在の少数の政治任用の公務員で果たされている機能では全く足りず今後欧米のように例えば各府省の局長クラス以上を政治任用にするなど本格的に制度化すべきとみる抜本改革的な見方の二通りがありうる。

さらに、後述するような欧米の政治任用の公務員がはたしている任務は我が国では公式の政治任用の公務員以外に、一般職の公務員とくに内閣官房、内閣府の職員がかなりの程度担っており、また規模は小さいかもしれないが各省の審議官以上の指定職俸給表職員や秘書官等の大臣周辺の官房所属職員が担っている事実があり、これをどう評価するかで政治任用の公務員を拡充する規模が相違する。

我が国への導入の是非を議論するためにはまず、諸外国における政治任用の公務員がどのような統治構造の下で実際にはどのような機能を果たしているか、そのような機能は我が国では現在誰が果たしているか、現在の機能にはどういふ問題があるのか、仮に不十分とみて拡充すべきとした場合国民にとって具体的に何がよくなるか、派生する問題はどうでないか、こういった順序で我が国における政治任用の公務員の制度化の是非を考察すべきであろう。以下は筆者の公務員経験もまじえて、欧米と我が国の実態を分析するとともに政治任用の公務員の制度化の必要性を検討したものである。

一 欧米における政治任用の公務員の概要

白書では米英仏独の四カ国の政治任用の公務員に関する実態を統一的、体系的に紹介しているが、まず、この資料から、政治任用の公務員の量的な実態、任務、政治構造等を軸にして簡単に要約してみる。

米国については、四カ国の中で最も大規模に政治任用の公務員の制度がビルトインされている。政権交代に伴って約三〇〇〇人が入れ代わると言われているが、これは連邦政府の常勤文官職員二四三万人の〇・一二％にあたる。大統領府の殆どの職員、各省の局長以上、局長未満の上級管理職の一割、一般職の一部（秘書等）などが政治任用である。このうち各省局長以上は上院の承認が必要となっており、立法府を含めた統治構造の一部として政治任用の公務員のしくみが組み込まれているのが米国の特徴である。

米国のこうしたしくみは、三権分立の徹底した大統領制のもとで、議員が大臣等の行政府のポストを兼職できないことから、大統領の政策を推進するために大統領府以外の各省の中核ポストに自らが信をおく人物を政治任用するしくみを採用しているものとみられている。また労働市場の流動性が高いことや国王の官僚制の伝統があったヨーロッパ諸国と異なり、職業公務員制度が発展していないことも米国における政治任用の公務員のしくみの発展に寄与したものとみられている。政治任用の公務員の基本的役割は、大統領の四年間の任期の間に主要政策課題の立案面で、新鮮なアイデアと民間での経験を生かして官僚組織に浸透して強力に推進することとされている。

次に英国をみる。まず英国の統治構造の特徴は、議院内閣制の下で一〇〇人を超える与党議員が閣内大臣、閣外大臣、副大臣、政務次官、政務秘書官として政府に入る事実があることと、与党の総力をあげた組閣が行われ時の与党のベトナムメンバーを閣僚に任命する伝統があることから、政府と与党は一体性が強く、政策立案機能は政府に一元化されてい

ることである。このような伝統は同国の長い議会制民主主義と議院内閣制が生み出したものであり、同じ議院内閣制でも二元的な政策立案システムを採用しているわが国の政府与党の関係とはかなり異なっている。昭和五〇年代半ばに筆者が在英大使館に勤務していたころに時の労働党政権において同党左派が閣僚メンバーの多い右派と路線対立を起し、政策立案機能を二元化すべきことを主張していたのは例外的であり、英国はその後の保守党、労働党を通じて政策立案機能の一元化が確立している。政府と与党との調整に多くのエネルギーを消耗しているわが国の実態からすれば先進的な議院内閣制の成果であるともみることができよう。また、英国では實際上、上院と下院の区別が厳格であり、例えば下院議員である大臣が上院の審議には出席できないので、各省ごとに上下院の両院出身の大臣クラス及び副大臣クラスをおいているという事情があることも政府内に大量の与党議員が存在する理由としてあげられよう。いずれにしてもわが国に比べれば政府における政治家の数が倍近くいて政治家や政党との折衝の役回りはこれら政府部内の政治家が担っているという状況にあり、これが独仏のような局長クラス以上の政治任用制度を不必要にしている最大の要因と考えられる。他方英国における事務次官以下の公務員はわが国と同様に一般職の公務員であるが、事務次官は大臣の直接の配下であり副大臣等の指揮をうけないこととされたり、政府外の政治家との接触が禁止されるなど職業公務員の中立性の担保措置が設けられている。こうした構図の下で、大臣の政策立案や運営を政治的側面から支援する人材として、副大臣、政務次官、政務秘書官等の政治家を実務的に補完をはかるために、特別顧問 (Special Adviser) を大臣一人につき二人まで採用できることとされ、この特別顧問を人事院は政治任用の公務員に該当するとみている。全政府では七人任命 (総理任命二八人、大蔵大臣任命六人など) されている (常勤の国家公務員が五万二〇〇〇人なので、その〇・〇一五%に相当)。

英国では職業公務員に対する政治的中立の保持の要請は比較的厳格で、行政府外の国会議員に対する政策の説明など

は禁止されている。他方特別顧問にはこうした行動規範は適用されず、大臣の見解をメディアに伝えることなどが典型的な任務とされている。

職業公務員が中立的な立場から大臣を補佐する一方、副大臣等の政治家や特別顧問が政治的な側面にたって大臣を補佐し、両者は相互補完的な役割とみられている。また、大臣の責務として職業公務員の中立的な助言への考慮を払う義務、公務員綱領に抵触するような行為を求めない責務などが大臣規範として制定され、政治家の側からの職業公務員への働きかけに制約が課されているのも英国の特徴である。

三番目に仏国を見てみる。仏国で政治任用の公務員とみられるのは、二種類いる。本省の総局長、局長、大使、地方長官など六〇〇人程度で「高級職」とよばれる一群と、大統領、首相、大臣、担当大臣及び閣外大臣それぞれの側近組織として置かれている七〇〇人程度の「大臣キャビネ」とよばれるスタッフの一群である。両者あわせて一三〇〇人は仏国の国家公務員（官吏及び非官吏の合計）一九〇万人の〇・〇七％に相当し、米国に次いで政治任用の公務員が多いとみられる。

しかし、白書の説明を読むと二群のうち、高級職については大臣等の自由任用の対象であるという点では政治任用とみられるが、実際に任命される殆どの者が職業公務員のキャリアの一環として昇格して任命されている実態にあることや在職中の職業公務員との役割分担をみると情報の分析、政策の立案、法令の実施、各部局の総合的監督などそれほど政治色の濃い仕事を担っているわけではないことなどから、わが国にあてはめれば指定職に近い一群ではないかとの印象をぬぐえない。そうした見方に立てば、仏国での政治任用の公務員らしい存在は大臣キャビネの七〇〇人だけということになる。

仏国は比較的頻繁な政権交代があるが、国家の役割が大きく、高級官僚の社会的地位も伝統的に高いといわれる。そ

して官民を問わず社会の枢要なポストにエリート職業公務員出身者が進出し、さらにその多くはE N Aと略称される国立行政学院の出身者などが占めており、教育による選別を基礎とするエリート主義が社会のバックボーンとなっている国である。こうしたエリート主義の結果として職業公務員の昇進と政治任用の公務員との自然な結合が生まれ、定着してきたのではないかと思われる。

最後に独国の状況を概観する。まず独国は連邦制であり、連邦政府は一六の州政府に比べて、限定された役割を担う結果、連邦公務員数（官吏と職員・労働者の合計）は三十一万人と他の国に比して少ない。また、大統領はいるが象徴的であり、議院内閣制に近いしくみをとっており、各省には大臣の下に一〜三人の政務次官がいるが、これらは連邦議会議員が就任している。

政治任用の公務員については、各省の事務次官（一〜三人）、局長、大使等約四〇〇〇人（連邦官吏一三万人の約〇・三％）が該当し、政治的官吏と呼ばれる。ただし他の国と若干状況が違うのは、積極的に政治任用されるといよりも、局長以上の幹部になれば、時の政権の政治姿勢と相いれない場合には一時退職が認められ、さらに一時退職した者は将来再任用される可能性を持っていることから、いわば一時退職を選択しなかった高級官吏が実質的に政治任用の公務員と見なされているという側面が強いように見受けられる。また、政権が変われば政治任用の公務員は直ちに入れ換えられるかというと一挙に交代するのではなく、徐々に行われるようである。政治的官吏には、大臣や与党の意向を職業公務員に伝達することや大臣、与党が必要とする情報の収集など政治と行政の橋渡しの役割が期待されている。また、法案作成過程において政党、他省、州との調整も政治任用の公務員の仕事とされている。なお、大臣秘書官など政治色の濃いポストに職業公務員出身のものがつくのが通例のようであるが、これらは政治任用の公務員には含まれていない。

二 四カ国の実態と我が国との対比

以上の四カ国における政治任用の公務員を白書は次のように三つの型に要約している。①政府の意思決定を掌握する「意思決定中枢コントロール型」(米国)、②政治の意思を職業公務員集団に橋渡しする「政官の橋渡し型」(仏独)、③大臣の政治的顧問としての役割を果たす「高級アドバイザー型」(英国)

これらの類型ごとの特徴を整理しつつ、わが国の統治構造における関係分野の実態を分析すれば次の三点にまとめられると考える。

①最も大規模に政治任用の公務員を制度化している米国では連邦制とともに大統領制のため与党議員が行政政府におらず、このため政権の意向を職業公務員を中心とする各省行政に反映する手段として政治任用の公務員が重要な役割を果たしている。彼らは政権交代と同時に欧州諸国と違って全面的に外部から任用されており、徹底した政治任用の公務員制度といえる。逆に職業公務員の地位は比較的低いこと(局次長以下とみられる。)や労働市場の流動性が高いという米国独自の事情も勘案する必要がある。今後わが国において政治任用の公務員の制度化の是非を論ずる際には、連邦制、大統領制、職業公務員の伝統、労働市場の流動性などの実態から見て、米国の仕組みは四カ国の中では一番遠距離にあるしくみではないかと考える。

②英国は、単一国家で議院内閣制であり、大臣、閣外大臣、副大臣などの与党議員が政府各省に配属されていたり、事務次官以下が職業公務員(一般職公務員)でいることなどわが国と基本的には類似の統治構造である。このため、わが国が政治任用の公務員のしくみを仮に導入するという前提でみれば、英国流の政治任用の公務員制度を導入することが最も円滑、簡便にできるのではないかと一応は考えられる。

しかし、わが国の政治・行政の基本構造に比べて運用面で大きく三つ相違点があることを看過すべきではない。一つ目は、前述のように政策立案機能が一元化している結果、政府と与党との調整業務が少ないことであり、人事院が政治任用の公務員として今回取り上げられている特別顧問は企画立案業務とくに大臣等の政治家の苦手な実務的補佐業務を中心に仕事をしているように見受けられる点である。質量ともに膨大な調整業務を求められる我が国の二元政策立案制度とは相当様子が異なっている。二つ目は、英国においては大臣等の政治家に職業公務員の中立性への配慮義務や職業公務員の中立性に基づく助言の尊重義務など大臣の行動規範 (Ministrial Code) が確立していることである。三つ目は、二つ目の裏面として、逆に事務次官以下の職業公務員が政治的中立姿勢の徹底を要求され、与野党を問わず政府外にいる政治家への接触が禁じられるなどわが国のこの分野における実態とは英国は全く異なる実態にあることである。以上三つの相違点に見られるように、統治構造上は英国の制度の導入は簡便にできそうに見えるが、政府と与党の関係を見直し、二元政策立案制度を改めて、調整業務を簡素化し、わが国の政治家と官僚との関係を根本的に壊して、新しく明確な境界線を引き、両者が不可侵の関係になるように制度化しなければならぬ。これは、政治任用の公務員を導入するという課題であることに止まらず、わが国における統治の基本構造の変革に相当する課題であり、新しく構築する改革方策が国民にとって現行制度を総合的に大きく上回る改善になることを事前に徹底検証して取り組まなければならない。

③ 仏国と独国の統治構造は、若干の相違はあるが大統領の下での議院内閣制という点で基本的に類似しており、各省においても議員である大臣、副大臣等の下で政治任用の公務員が高級官僚の昇進の一形態として存在する点でも類似している。

白書を読むかぎり、仏国の高級職六〇〇人、独国の政治任用の公務員四〇〇人は殆どが職業公務員の昇進結果の

任用であり、その任務をみてもわが国における本省の指定職クラスの仕事内容と大きく相違しないように見える。わが国の指定職は本省の審議官クラス以上ではほぼ一四〇〇人であり、公務員の規模が仏国官吏一七〇万人、独国連邦政府官吏一三万人、我が国四〇万人（二〇〇四年度末一般職公務員数。日本郵政公社及び特定独立行政法人の職員を除く。）という相違を考慮すれば、仏国よりはかなり比率が高く、独国よりも若干上回る程度といえるが、比較的我が国の現行制度に改変を加えずとも指定職制度をそのまま政治任用の公務員としてしまうことが可能であるように見える。仮に仏独のように、わが国の指定職である本省の審議官クラス以上を政治任用の公務員にするのであれば現状とは何が変わるであろうか。担っている任務はすでに仏独のような政治家や政党との接触や、大臣等と一般職公務員との間の橋渡しの仕事を中心になっており、大きな変更はない。質的な違いがでてくるとすれば、一般職として政治家である上司に仕えている現状の姿勢よりも、政治任用として政治家である上司に仕えている方が大臣等の政治姿勢への忠誠度や熱意に違いがでてくるのが予想されるが、後述するように我が国の職業公務員の忠誠度の実態をみれば殆ど差異はないと思われる。むしろ独仏の制度を取り入れた場合に変更が具体的に予想されるのは、ア・政治任用される指定職クラスが発生するかわりに、政治任用されなくて特定政権期間中は休職を求められつつ潜在的に再任用を希求する指定職クラスが発生すること、イ・これら休職を求められた者に対する休職中の給与措置又は年金等の措置が必要になること、ウ・休職中の給与等の水準は、仏独に倣えば現職中の水準とはあまり変わらないレベルであり、かなりの人件費の新規負担が必要になることなどコストの問題である。このようなコスト負担をしてまで得られる便益は勝っているであろうか、それが仏独のしくみをわが国に当てはめた場合に考慮しなければならぬ中心課題であろう。

①③をかいつまんで要約すれば、米国はわが国と国情が違いすぎわが国への適用の参考になる面は乏しい。英国は

統治構造が類似しているが、一元政策立案制度に基づく英国流の政府と与党の関係が独特であり、わが国の二元政策立案制度を抜本的に見直さなければならぬ。独仏の政治任用の公務員制度の導入は制度面及び人数面での問題は少ないが、人件費のかなりの増額と仕事をしない浪人中の高級官僚の出現という新しい現象をもたらし、国民がこうした非効率性を許容するかどうかという問題に発展する。これが、とりあえず四カ国の実態を整理して我が国の状況と対比したときの要約である。

さらに本質を理解しようとする、そもそも政治任用とは何を目的にどういうことを求める制度なのか、わが国の実態とはどの程度、相違したり一致しているのかという疑問が生じ、仮に導入（あるいは拡充）するとすれば、現状の何を問題視して何をねらいにするかを明確にする必要性を感じる。

三 政治任用とは何か

(1) 政治任用の公務員の共通性

白書では政治任用について、各国共通の定義もなく、一般的な使用のされ方もまちまちであると見た上で、最大公約数的には次の三点が特徴であるとしている。

① 行政政府において「政」が「官」をいかにコントロールするかというねらいの下に、政府（時の政権）の政策、理念、目標に対して、職業公務員群より強固な共通意識、一体性を持つ層を行政組織の中に確保することを目的とするものであること

② 職業公務員のような身分保障はなく、在職が任命権者の意向に強く依存すること

③ 任用についても、職業公務員に求められるようなメリット・システム（成績主義）から除外されていること

これらの特徴を基準にしてわが国の関係者をみてみると、まず、官邸にいる事務の内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、内閣官房副長官補（三人）、内閣情報官、内閣広報官が政治任用の公務員に該当し、四カ国と同様な機能を果たすとともに、同様な任用条件の下にいる。また、内閣法制局長官も同一視すべきであろう。各省では前述のように政務の秘書官が該当すると考えられる。

（注） 国家公務員法第二条の特別職と政治任用の公務員とは同一ではなく、前者の一部が後者に該当している。

これら二〇人程度の者以外には、わが国行政府には公式には政治任用の公務員は存在していない。そしてこれらの政治任用の公務員は、①の特徴のとおり、時の政権の政治姿勢を反映した政策の企画立案を行うほか、各府省が作成する政策についても時の政権とくに内閣総理大臣の意向を体したカラーがでるように味付けする役割を果たしている。

問題なのは彼ら以外の職業公務員が時の政権の意向を体した動きはしないのかという点である。わが国において政治任用の公務員の問題を考える場合に、注意しなければならない最大の課題がそこにある。

(2) 一般職公務員の行動

例えば内閣官房副長官補の下には課長クラスの参事官、参事官補佐などの職員がいる。

彼らは政治任用である副長官、副長官補の意向を体して各府省との折衝をおこなう中核部隊である。政府中枢にはこれら内閣官房の職員以外にも内閣府があり、頭脳集団となって内閣や内閣官房を支えている。時の政権の政治姿勢を反映した政策の企画立案を行う役割、とくに内閣府設置法第三条一項のいわゆる「一項任務」（内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする）の遂行は欧米の政治任用の公務員が果たす役割とおそらく同一で

あろう。また、少なくとも職業公務員としての役割を果たすことが内閣官房や内閣府の職員の最大の価値観ではないことを彼らは認識しているはずである。総理秘書官のうち各省出身の四人の事務の秘書官も同様であろう。

各省に目を転じれば、大臣側近の事務の秘書官はもとより、事務次官、官房長、官房職員などが中核となって、大臣等の政治家としての意向を考慮しつつ政策の企画立案にあたっている。もし、それが言い過ぎとの批判があれば、少なくとも職業公務員の中立性、公平性、継続性、統一性などの価値観に加えて大臣等の省庁行政に責任を有する者の価値観を尊重し、その指示等を優先する姿勢で事務遂行にあたっているのはまちがいない。また課長以上の本省幹部は政治家や政党に説明したりその制度的な審査をうけたりするのは本来的な業務であり、むしろ最優先、最重要の業務として位置づけているのが通例である。

このようなわが国における職業公務員（とくに幹部公務員）の行動は欧米における政治任用の公務員の行動との関係ではどう見るべきであろうか。白書は欧米における政治任用の公務員の日常的な業務内容までは触れていないので推測するしかないが少なくとも仏の高級職六〇〇人、独四〇〇〇人の局長クラス以上の者の業務内容は、わが国の本省の指定職の業務内容とほぼ同一ではないかと推測される。英国の特別顧問と比べた場合には、同国の事務次官以下の職業公務員がきわめて厳格に政治的中立を遵守させられているために、わが国の指定職の業務のうち外部政治家等との折衝は特別顧問や政務次官・政務秘書官の仕事であり、逆に特別顧問はそれだけではなくもっと大臣等の政治家本人を代理する部分、例えば個人的なアイデアの立案化、演説等の草稿の作成などを重点に行っているものと推測される。米国の政治任用の公務員の役割と比べれば、日本の局長以上クラスの業務のうち、部下の指揮監督部分を除いた部分はすべて政治任用の公務員三〇〇〇人が遂行しているものと推測され、それに加えてもっと政治色を加味した企画立案が行われているものとみられる。

このように日本の職業公務員の行動の実態と欧米の政治任用の公務員の実態とを比べると日本では職業公務員が本来的な業務として行ってきたことの殆どの部分が欧米では政治任用の公務員の業務となっているものと推測される。そしてこのことは日本の幹部公務員になるほど顕著と言えよう。

(3) 何が政治的行動か

わが国では、国会に提出される法案をみると、政府が最も情報を握っていることだけではなく、与野党がこぞって政策に必要な立法は原則として政府提案をすべきと考えていることもあって、政府提出の法案が提出数でも成立数でも議員提出法案に比べて圧倒的に多い。そのことに現れているように、政策の企画立案の中心となる役割は官僚が果たしている。官僚が政策立案・改正等の必要性を判断し、発案し、関係者と調整し、与党等の審査をうけ、国会議員に根回し、場合によっては国会審議の段取りも事実上調整している。

また、日常の業務執行にあたって、時の政権の政治姿勢とは無頓着に、継続性や公平中立を旨とする姿勢だけで行政運営にあたっているかと問われれば、そういうことはありえないのが事実であろう。度々あるわけではないが、大臣から政権の政治姿勢等にもとづく指示がだされ、それに従って執行すべきことを命じられたときに、あるいは官邸の事務の官房副長官らから総理等の意向を体して事務次官や局長に対して指示あるいは要請があった場合に、自分は一般職であり政治的中立の立場にあると抗弁する必要を感じる者は殆どいないであろう。時の政権中枢や大臣等政府内政治家の判断と指示にしたがうのは職業公務員の当然の姿勢であり、公務員法の上司の指示に従うことであると考えているからである。また政府内政治家は勿論、与党の動向や関係議員の動向も踏まえてとりまとめにあたるのが幹部クラスの力量であり、それができない幹部は資質を問われるのが通例である。

欧米の視点からみれば、これらの行動は政治的行動そのものであろう。あるいは官僚、職業的公務員の分を越えた行動に映るであろう。しかし、わが国ではこれらの行動は職業公務員の仕事の領域に属し、とくに上級幹部の重要任務となっている。時として例外的に政党や政治家の意向を忖度することがいきすぎた場合に、官が政の領域に入り込みすぎているとの批判がでることがあるが、政治の指示に従って行動することを公務員法で規定する一般職公務員の政治的中立に反するとの判断や主張は見られない。こうした見方をとる限り我が国における政治任用の公務員を制度的に導入する余地は乏しいと言わざるをえない。白書においては「我が国における政治任用の公務員制度の導入について考えるのであれば——我が国に何が欠けており、何を補うべきか、政治任用によって何をねらうかをまず明確にした上で議論する必要がある。」と記述しているが、不足し補完するために政治任用を考える、との発想の前提として、今のしくみの何が問題かを見きわめることの方が必要な視点であろう。

ここで政府提出法案を例にとつて、政治的行動かどうか、何が問題かをもう少し詳しく考えてみる。例えば、職業公務員が、所属する役所の任務に関連して、ある政治的意図（何が政治的意図かの議論が重要であるが、ここでは与野党間で極めて対立している政策の具体的実現をめざす行為と仮に考えよう）をもった法案の立案を政権中枢または大臣等から指示されてそれに従って立案行為を進めることは政治的行動であろうか。大臣等の指示にしたがって仕事をすることは職業公務員の義務であり、むしろ従わないことは義務違反になるであろう。ここが欧米とは違っている。政治任用の公務員がいらないからやむをえず職業公務員が行っているのではなく、はじめから職業公務員の本来的任務として位置づけられており、そこにはトラブルなく定着してきた我が国の伝統がある。政治的行動とはみられていない。野党の中には、こうした現状を批判的にとらえ、我が国の官僚がすぎて政治の分野まで進出している、欧米の職業公務員のように活動範囲を縮小すべきだ、という見解が存在している。しかしこれは我が国における政権交代が乏しかったことか

らくる一種のひがみではないだろうか。平成五年に誕生した非自民党政権において、あるいはその後の社会党出身の総理の時代に、官僚は大臣等の指示に従い、時の政権の政策を立案等することをサボったり、いい加減にあしらったりした事実は、皆無ではないにしても例外的にしき起こっていないと考える。

(注) 例えば小泉総理が郵政大臣であったときに郵政官僚が大臣と衝突して情報を大臣にあげなかったことや田中外務大臣と外務官僚の衝突などが、大臣の指示をきかない官僚の事例としてあげられよう。これらが仮に事実とすれば、官僚が一般的に大臣の指示に従わなかったのではなく、特定大臣の特定問題への対応姿勢が当該省庁の任務からみて問題があったり、人事への介入への反発など背景にあって起こった例外的なできごとと考える。

筆者が所属していた総務庁の所管業務で見れば、非自民党政権時代に情報公開法が立案され、また機関委任事務制度廃止の源となった地方分権推進のための法案や地方分権推進委員会の設置を内容とする地方分権推進大綱が決定されている。いずれも細川総理等の政権中枢が実現を目指していた政策であり、総理等のリーダーシップの下で政権の姿勢を反映した政策が官僚の補佐のもとで実現した例である。

大臣等の意思決定が行われる前は大臣を含めて省内で議論をすることは当然であるが、いったん決定が明確に出されれば官僚はそれに従うことがルールとなっている。そこを見誤ってはならない。大臣等の意思決定の前に、自分の信条等に従って政治的意図を持った法案の立案をすすめる公務員がいれば、それは政と官の役割分担の領域を越えた政治的行動であり職業公務員の政治的中立義務に反する可能性が高いと考えるが、そのような例は聞いたことがないし、やろうと思っても組織内で立案をすすめることは不可能であろう。

次に、立案された法案を国会提出前後に与野党の政党や議員に説明等して歩く行為は政治的行動であろうか。欧米で

は政治任用の公務員が行っているので、欧米の基準からみれば政治的行動になろう。しかし我が国では、これらの行為は法案を政府が提出することと一体になっている。各府省と協議を重ね、内閣法制局の審査を経てできあがった法案は、立案の任にあたった官僚がもっともよく内容を知っており、説明するのにも適任であるからである。現状は、与党の正式の審査機関での説明の際には副大臣や大臣政務官が冒頭挨拶したり、概要説明したりするが、本体の説明は局長、審議官、課長、課長補佐が行っているのが一般的である。野党への説明は、課長クラスがヘッドになって本体の説明は課長補佐、係長などが行っている。推測の域をでないが、欧米の法案に比して、既存法令との整合性のチェックや政府部内の調整を精緻に行っているために、条文にガラス細工のように技術的内容が多く含まれていて、政治家よりも官僚が説明するのに向いているという側面があるように体験的には思われる。あるいは、そうした技術的内容を説明することは、一般的には政治家の不得意とするところからきているのかもしれないが、官僚が説明していることに誰も違和感を抱いてはいないと考える。以上述べたような法案の立案作業、政党等への説明業務などは欧米基準では政治任用の公務員の任務に属する領域であるが、我が国では伝統的に官僚（職業公務員）の本来的な業務、とくに政府提出法案と一体的な業務に位置づけられており、そのことを問題視する人は少ないのが現状である。

仮に、職業公務員が政治色の濃い法案の立案業務に携わることや政党、政治家に説明することなどを禁止した場合に、その代わりは誰が行うのであろうか。政治任用の公務員を新しく任命して行うとした場合、毎国会ごとに数十件のぼる法案を立案（既存法令との整合性チェックや内閣法制局を含む政府部内の調整を含む）し、政党、政治家との調整まで行うためにはかなりの人数の政治任用の公務員を必要としよう。それらの者はどこからくるのであろうか。来てすぐできるのであろうか。現実的な代替策とは考えられないし、どうしても官僚の手から外したいのであれば、議員立法で提案する方が簡便にいくものと考えられる。

四 まとめ

以上みてきたように、欧米における政治任用の公務員が果たしている役割の殆どは、我が国では職業公務員（とくに指定職以上の本省幹部クラス）が果たしている。その理由は我が国では二元政策立案制度の下で、国会提出法案の多くが官僚の手によって立案され政府から提案されて与党に協議されるしくみになっている実態と強い関係があるからである。官僚が法案を立案し、政党や政治家に説明したり、調整したりしている現状にはそれを見直すほどの大きな弊害がでているとは思えず、むしろ政治が必要とする法案を迅速・的確に成立させるという視点からみればわが国議院内閣制の長所になっているのではないかとも思える。

仮に、官僚が果たしている役割を抜本的に見直し、その部分を担う政治任用の公務員を制度化すると考えた場合には、何のためにそうするかを明確にすること、換言すればその方が国民にとってよい結果を招くことになることが立証されなければならないが現在のところその根拠は見当たらない。また、そうした場合にはおそらく官僚の仕事が減って官僚が削減される人数と同等かそれ以上に、政治任用の公務員の人数を必要とし、また政権に仕えない浪人中の高級公務員への年金等負担も加わって、公務員関係人件費の増大を招くであろうから、国民の経費負担に対する厳しい目を通過できるだけの明確な論理でなければならぬと考える。

おそらく制度導入を主張する人は、主権者である国民が選んだ政権の政治姿勢を浸透させるために必要であり、その方が国民が望む政策が容易に実現するからというであろう。

しかし政府が提案している法案の多くは行政を執行するために必要なもので政治姿勢とはあまり関係がないものか、あっても政権や担当大臣の指示・了承のもとに官僚が立案したものであって、官僚が勝手に立案したものではないので

ある。政治任用の公務員が代替してもその活躍の余地は乏しいであろうことは想像に難くない。政治姿勢に大いに関係する法案だけでも政治任用の公務員に担わせるといふことも考えられなくはないが、しかしそれでは官僚の守備範囲を全面的に見直して政治任用の公務員を制度化する理由としては弱い。

結局、膨大な政府提案の法案の立案作業やその後の政党等との調整作業には、所管法律を熟知し、行政実態に関する情報をもっている官僚が有効、的確に遂行しうる。これをわざわざ外す必要性はみあたらない。法案以外にも政治姿勢を浸透すべき業務はあるとの反論も予想されるが、そのためには政策秘書がおり、大臣であれば政務の秘書官がおり、副大臣、大臣政務官まで制度化されている。このように政治任用の公務員制度を全政府的に導入することには問題が多く、また必要性も乏しい。

(注) 白書では政治任用の公務員を我が国に導入するとの議論について「例えば、官僚性悪説のみを論拠に政治任用の公務員制度の導入を議論しても、実りある結果は得られないであろう。」と記述している。現在行われている議論が、官僚性悪説からでているのではないかと疑われるくらい、我が国の現状の何処が問題で、導入すればどうよくなるのかという基本の議論が見えずに、感情的立場から問題提起されていることを白書は嘆いているように見える。やや旧聞に属するが、二〇〇一年四月一二日付け朝日新聞「私の視点」欄に掲載された立教大学教授(当時)新藤宗幸氏の論稿「政治的任命職を拡大せよ」では、氏は政治主導の行政運営のためには「キャリア組官僚を中軸とする生涯職公務員制度の抜本改革こそ必要」として、「局次長級以上のポストを政治的任命職とすべき」としている。氏の議論は官僚が中立性、継続性等を理由にして、政治主導を妨害しているとの怒りを前提にしているようであるが、むしろ我が国では、例外的な場合を除き、殆どの官僚がどの政権においても政治を補佐し政治任用の公務員の果たすべき役割を担っている実態を軽視している。

また、二〇〇四年九月六日付け朝日新聞社説「公務員制度―これが改革案ですか」では、現状は公務員の中立性などがお題目になっていると批判して、その代わりの「あるべき公務員像」として、「政治的中立を保ちつつ、専門性を磨いて政治家に判断材料を提供する」ことをあげている。この場合、政権中枢の意向に沿った企画立案や政府と与党との調整は政府内の政治家または新設する政

政治任用の公務員が行うように読めるが、それを可能とするためには多くの関係制度の改変を必要とし、政治任用の公務員制度だけの導入ではすまないことを四カ国の実態が示していると考ええる。

政治任用の公務員の制度化の問題ではないが、政権中枢の意向を各府省へ伝達・浸透するためのしくみをさらに充実することは早急に検討されてよいと考える。内閣官房、内閣府など政権中枢を支える頭脳集団が、現状では各省の寄り合い所帯（各省からの二年程度の出向職員が中心になって構成）となっていることは欧米の政治任用の公務員制度の存在と比べてみたとき、あまりりに格差が大きく、我が国の統治構造上大きな改革課題であると考ええる。行政改革会議の最終報告でも、内閣官房等政府全体の立場から企画立案、総合調整を行う機関の職員について人物本位で優秀な人材を登用するルールを確立すること、とくに内閣官房は内閣総理大臣より選ばれたスタッフによって基本的に運営されるべきこと、各省庁からの派遣・出向についても派遣・出向元の固定化や各府省の定例的人事への依存を排除する必要があることなどを指摘している。

筆者の体験では、内閣官房等に出向している者が親元組織の意向を優先して仕事を進めるような実態はみられず（そのような姿勢では信頼を失い、業務遂行に支障が出る）、出向先の組織の一員としての姿勢で臨んでいるのが一般的であるが、人事権が各省に分担管理されている実態を考慮すれば、内閣官房等のプロパーの職員の育成を急ぐべきであろう。とくに折衝の中核にあたる課長クラスの緊要性は高い。

その場合に、わが国の職業公務員が政党・政治家への折衝や調整をおこなう伝統からみて、政治任用にする必要はない（総理等選ばれた場合であっても政治任用にする必要はないと考える）、政権中枢の組織に勤務することを生き甲斐とする職業公務員で構成されればよい。簡単に言えば、内閣官房や内閣府の仕事に生き甲斐を見いだす公務員で構成されるようにすればよい。かつての総理府にもそうした公務員はいたが、総理府の権限があまりに弱かったため、ある

いは総理府には他の省庁と戦うツールが乏しかったため、政権中枢の意向を他の省庁に浸透できずに終わることが多かったと思う。

今後、こうした組織の重要性が増していくことは言うまでもなく、こうした組織への勤務を希望する者は現在の職業公務員の中にいるであろうし、これから職業公務員を目指す者の中にも多くいるはずである。