

# 政官関係と公務員制度改革

武藤博己

## はじめに

2008年6月、国家公務員制度改革基本法が制定され、「必要な措置については、この法律の施行後五年以内を目途として講ずるものとする。この場合において、必要となる法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目途として講ずるものとする」（同法4条）と、改革期限が明示された。また、与野党の賛成で通過したことから、政権交代の場合でも推進されると考えられるので、改革の進展は必至であろう。

では、その改革の内容はどのようなものなのであろうか。その項目をあげれば、国家戦略スタッフ等の設置、幹部職員制度の導入、政官関係の透明化、内閣官房による幹部職員の一元的人事管理、多様な人材の登用のための試験制度改革、官民の人材交流の推進、国際競争力の高い人材の確保と育成、職員の倫理の確立および信賞必罰の徹底、能力および実績に応じた処遇の徹底、内閣人事局の設置、国家公務員制度改革推進本部の設置等である。本稿では、これらのうち、政官関係に焦点を当てて、検討したい。

## 1. 憲法・法律の規定

はじめに、現在の政官関係を規定する制度について、確認しておこう。いうまでもないが、現在の法制度は、政治主導を原則とした政官関係を規定していることがわかる。国会の最高機関性（憲法41条）、国会による内閣総理大臣の指名（憲法67条）、内閣総理大臣による国務大臣の任命と任意の罷免（憲法68条）、内閣総理大臣による行政各部の指揮監督（憲法72条、内閣法6条）、内閣総理大臣による大臣間の疑義の裁定（内閣法7条）、内閣の連帯責任（憲法66条）、大臣の分担管理（内閣法3条、国家行政組織法5条）、内閣の統轄の下に置かれる行政組織（国家行政組織法2条）、各省の長は大臣であること

(国家行政組織法5条、各省設置法)などの規定から、国民の信託が国会→内閣総理大臣→内閣→各省大臣という流れとなつて、行政各部を指揮監督する法制度であることは明白である。ただし、内閣総理大臣のリーダーシップ (Prime Ministerial authority)、内閣の連帯性 (collective responsibility)、そして各省の自立性 (departmental autonomy) の3つの要素が微妙に絡んでいる。

### (1) 内閣総理大臣と内閣の関係

内閣総理大臣と内閣の関係については、内閣総理大臣のリーダーシップと内閣の連帯責任のどちらが優越する原則であろうか。制度的には、国会から指名を受けるのは内閣総理大臣であり、内閣の構成員である大臣を自由に任免するのは内閣総理大臣であることから、内閣総理大臣のリーダーシップが上位原則である。では、なぜ国会に対して内閣が連帯責任をとるのであるだろうか。国会が指名するのは内閣総理大臣であるから、内閣総理大臣が単独で責任を負えばよいのではないかとも考えられる。戦前は内閣が連帯して天皇に責任を負うという体制ではなく、各大臣が個別に責任を負う「単独補弼責任制」であった。そのため、内閣の一致が困難であり、内閣総理大臣の弱体性が多様な局面で顕在化し、総辞職に追い込まれるなど、政治運営が困難であった。そうした経験から、内閣が国会に対して連帯して責任を負う制度に変更されたと考えられる。

イギリスにおいても、内閣の連帯性は、内閣総理大臣のリーダーシップを抑制する考え方としてではなく、各大臣が内閣に同調する原則として理解されている。逆にいえば、内閣総理大臣の考え方、すなわち内閣の考え方に従わない場合には、罷免される可能性が出てくる。歴史的にみると、内閣の不一致が認められた事例がいくつか存在するという<sup>(1)</sup>。1932年のマクドナルド首相に率いられた「挙国一致内閣」(National Government)は、保護関税に関する大臣間の意見の不一致を承認した。また、1975年のウィルソン内閣の際にも、ECにとどまるかどうかの国民投票の期間のみ閣内不一致が認められた。また、1977年のキャラハン内閣の際に、ヨーロッパ議会の議員選挙に関する閣内不一致が承認された。このようなイギリスの事例からも、連帯責任の考え方は、大臣に対して内閣への同調を求める考え方であるといえる。

---

(1) John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, *New Public Administration in Britain*, 3rd ed. 2002, Oxon: Routledge, pp.228-229.

連帯責任に関係する考え方として、「同輩中の主席」(Primus inter pares、英語では First among equals) という概念もある。ローマ帝国は当初、共和制をとっていたが、やがてオクタヴィアヌスが元老院からアウグストゥス(尊厳者)の称号を与えられて事実上の帝政が始まる。しかし彼は皇帝位を設置せず、共和制の形式を維持して、「元首政」(プリンキパートゥス Principatus) と呼ばれる政治体制をとった。市民の中の第一人者という意味となる。このように、「同輩中の主席」という概念はローマの時代からも使われていた考え方であり、広く世界中で用いられている考え方である。ここから、「同輩中の主席」という考え方は、専制君主となることを抑える考え方を含んでおり、したがって内閣総理大臣のリーダーシップを抑制するという考え方に近いものであるといえる。現在の日本の制度では、内閣総理大臣は「同輩中の主席」ではなく、内閣の長であり、内閣総理大臣と大臣は同輩ではない。

制度としては、内閣総理大臣のリーダーシップが上位原則だとしても、実際の政治運営では、どうなのであろうか。これまでの経験では、内閣総理大臣となる自民党総裁は派閥の均衡の上に成り立つ弱いものであった。派閥とはそもそも総裁選出のためのグループであり、合従連衡を繰り返し、そこで選ばれた総裁が派閥の意向を受けつつ、内閣を形成してきた。そのため、実質的に内閣総理大臣のリーダーシップが発揮されることは少なかった。それをはじめて破ったのが、小泉首相である。内閣総理大臣のリーダーシップの強化をもくろんだ1997年の行革会議による内閣法の改正という流れにのり、またメディアを活用して、国民も強い首相を望んでいたという雰囲気醸成されて、小泉首相は強い内閣総理大臣を演じることができた。続く二人の首相は、強い首相の演技を継続することはできなかった。

## (2) 内閣と大臣の関係

次に、内閣と大臣、大臣と大臣の関係について、考えてみたい。内閣総理大臣が大臣を任命する際に、分担管理の考え方に基づいて、大臣を各省庁に振り分ける。大臣は内閣の構成員であり、内閣が内閣総理大臣のリーダーシップの下に置かれていることから、大臣は内閣総理大臣の部下といってもよい。内閣構成員としての大臣は、各省業務を分担しなければならないわけではなく、むしろ内閣としての一体性を保持するための仕事を分担する大臣も存在した。いわゆる「無任所大臣」であるが、多くの場合、主任の大臣となる「省」を分担していたのではなく、大臣が長となる「大臣庁」を担当していたため、実質的な意味で「無任所」ではなかった。無任所大臣であ

ろうと、主任の大臣であろうと、首相に任命され、内閣としての一体性を承認してからはじめて分担管理が適用されることになるのであるから、連帯責任の原則の方が分担管理の原則よりも上位原則であると考えられる。

分担管理の原則は、ある程度の範囲における各省の自立性を認めようとする考え方である。内閣における分業としての考え方であって、各大臣に対して分担管理する業務以外の発言が許されないわけではない。「各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる」（内閣法4条3項）<sup>(2)</sup>と規定されているように、各大臣は他の大臣の分担管理する事項についても、意見を述べるができる。閣議では各大臣が分担管理以外の事項についても意見を述べ合い、内閣としての一体性を確認することが可能となる。しかしながら、逆に、少数意見を述べることもできると解釈できるが、閣議で異議があったことをどのように記者発表するかという問題になるので、結局は内閣の一体性の方が尊重されることになろう。閣議外で異議を表明して、罷免された大臣もいる。

ではなぜ分担管理などという考え方が取り入れられたのであろうか。各省の自立性をもっとも高めた制度が、戦前の単独補弼責任制である。その制度の下では、内閣官制には「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」（内閣官制2条）とされていたが、明治憲法には内閣総理大臣の位置づけがなかったことから、内閣総理大臣のリーダーシップは否定されていた。すべての大臣が横並びであり、内閣総理大臣は「同輩中の主席」にすぎなかった。戦前の法制局が内閣総理大臣のリーダーシップのない状況を打開するために考えた苦肉の策が、大臣を内閣の構成員としての国务大臣と各省を統轄する立場としての行政大臣（長官）を分離する考え方であった。国务大臣・行政大臣分離論である。憲法の規定から、内閣総理大臣が国务大臣に対して主導力を発揮するのは違憲であったが、内閣総理大臣が行政大臣に対して主導力を発揮するのは憲法の問題ではなく、行政法の問題であっ

---

(2) 内閣管制第六条にも、「主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣総理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得」と同様の規定がある。

て、違憲ではない、という解釈である<sup>(3)</sup>。

各省にとって、自立性が高い方が自分たちの自由になることが多いため、各省官僚にとっては分担管理の原則が望ましい。人事や組織、権限、配分された予算についての自由度が高くなり、各省官僚が内閣や他省からの干渉を受けずに運営することが可能となる。それが「省あって国なし」の状態になると、セクショナリズムの弊害が極大化することになる。戦前の単独補弼責任制がそれを許容したように、各省官僚にとっては維持したい制度であった。そこで、この単独補弼責任制の考え方を、形を変えて残した巧みな制度ではないか、という指摘がある<sup>(4)</sup>。しかし、現在の制度では、内閣総理大臣のリーダーシップ、内閣の連帯責任の原則が上位に置かれ、分担管理の原則はもっとも下位に置かれているといえよう。

## 2. 現実の政官関係

次に、現実の政官関係をみてみたい。まずは、これまでの観察から、政治側の脆弱性を指摘しなければならない。すなわち、内閣総理大臣の指導力の弱さ、大臣の不適格性、在任期間が短く短期で交代すること、したがって指導力を発揮できない、さらに政党の政策能力の低さ、官僚制への依存などを指摘することができる。

そこで、内閣総理大臣のリーダーシップを強化する方向で、1999（平成11）年に内閣法の改正が行われた。旧条文は、「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」と規定されていただけであるが、その後「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」（内閣法4条2項）と、追加された。これまで見てきた制度論からいえば、まったく不要な規定であり、国会で指名をうけた内閣総理大臣が閣議を主催し、「内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件

(3) 山崎丹照、『内閣制度の研究』、高山書院、1942（昭和17）年、pp. 392-394。

また、1938（昭和13）年4月の昭和研究会事務局による「内閣制度改革試案」には、「内閣総理大臣ノ閣内統制力強化ノ方策トシテ考慮スベキ方法」として、「内閣総理大臣ニ各省大臣免官奏請ノ独専権ヲ確立スル様宮中ノ慣行ヲ樹立スルコト」及び「内閣組織ノ際各省大臣ノ辞表ヲ内閣総理大臣ニ委ネ置カシムルコト」と述べられている。内閣総理大臣の権限を強化するための「宮中ノ慣行」や事前の「辞表」といった苦肉の提案である。なお、この引用文は、赤木須留喜、『近衛新体制と大政翼賛会』、岩波書店、1984年、pp. 354-355による。

(4) 岡田彰、『現代日本官僚制の形成』、法政大学出版局、1994年、pp. 133-134。

を發議することができ」ないはずがない。にもかかわらず、こうした規定が追加された理由は、内閣総理大臣のリーダーシップが弱いという経験に照らしたものであったといえよう。そして、その改正の成果を活用したのが小泉首相であった。いわゆる「骨太の方針」は、経済財政諮問会議の答申であるが、「内閣の重要政策に関する基本的な方針」として決定された。

政治の脆弱性に対して、経験的な観測から、官僚制の側の優位性が指摘されてきた。キャリア制による政策官僚の優位性、審議会による学者の動員、現場（出先や特殊法人）からの報告、都道府県の下請け化、自治体からの資料収集、生涯職としての時間的優位性、専門性、権限の行使、補助金による統制等々、官僚制の優位を経験的に認識することはそれほど困難ではない。

一時期、戦前・戦後断絶論、政党優位論が出てきたが、その主たる根拠はアンケート調査での結果であった<sup>(5)</sup>。アンケートがどこまで真実を描き出すかはともかくとしても、現実には圧倒的に官僚制が優位にあると考えられるのではないか。ただし、そのことが実証されたかというところではないし、実証できるかというところも難しい。少なくともさまざまな面での官僚制に関する経験談とか当事者として関わった人たちの発言を見る限りにおいては、官僚制が優位に立っているということは間違いないのではないか。さらに、後にもみるように、政治主導の強化という改革の方向性から考えると、実態は政治主導が弱いという認識が強いからこそ、このような改革があつたを絶たないのではないか。

イギリスについてみてみたい。イギリスは日本の改革のモデルとなっている国であるので、示唆を受ける点が多々あるように思われる。イギリスの内閣には、内閣総理大臣をはじめとして副首相、大蔵大臣、ほか21名の各省大臣等のポストについている大臣が20～25名程度である。さらに、政府に入っている与党政治家としては、110名程度が下院から政府に入っている。内訳としては、副大臣（Junior ministers）が27名、政務次官や大臣秘書官（parliamentary under-secretaries and private secretaries）が37名、院内幹事（whips）が23名、法律顧問（law officers）が3名であった（ブレア政権、2006年5月段階）<sup>(6)</sup>。

もう一つ特徴的なこととして、一内閣一閣僚が原則であることを指摘できよう。現首相

(5) 村松岐夫、『戦後日本の官僚制』、東洋経済新報社、1981（昭和56）年。

(6) Ian Budge, David McKay, John Bartle and Ken Newton, *The New British Politics*, 4th ed., Harlow: Pearson Education, p.102. イギリスの政官関係についての本稿の記述は、本書によるところが大きい。また、イギリスの政官関係を解説した最近の研究として、稲継裕昭、「イギリスの公務員制度」、村松岐夫編著『公務員制度改革：米・英・独・仏の動向を踏まえて』、学陽書房、2008年、所収がある。

もブレア首相の下で10年間大蔵大臣を務めてきたし、他にも多くの閣僚が長期にわたってブレア首相を支えてきた。また、サッチャー政権のときも、長期間にわたって大臣を務めた政治家が何人もいる。まったく交代がないわけではないし、不祥事で大臣が辞める場合もある。女性スキャンダルで辞めたり、賄賂で辞めたりする。しかしながら、日本の内閣改造のように、定期的にしかも1年程度で閣僚を交代するという慣例はない。在任期間の短い政治家が指導力を発揮できるはずがない。指導力がなくても大臣を務まることは、大臣は誰でも良く、組織の象徴のように存在していれば良いということを意味しており、そうした大臣を許容してきたことこそが官僚制の優位性を表したものとえよう。

その他に、イギリスにおける政治主導の仕組みとして指摘できることは、内閣委員会(cabinet committees)であろう。第二次世界大戦中に閣議の効率化と迅速化を目的として設置されたもので、フル委員会とサブ委員会とその他のグループがある。フル委員会は2006年の段階では30あり、サブ委員会は18あった。閣議の分権化(devolution)として位置づけられているため、閣議の承認は不要とされている。たとえば、憲法事項に関する内閣委員会はスコットランドやウェールズへの分権を検討した委員会であり、外交政策の委員会やヨーロッパ連合についての内閣委員会もある。日本でも関係閣僚会議があるが、閣議の分権という位置づけではないと考えられるし、閣僚会議が重要な決定をしたという報道はほとんどないので、イギリスの内閣委員会とは異なる運用がされていると思われる。

さらに、イギリスで最近指摘されることとして、キッチン・キャビネット(kitchen cabinet)という言葉がある。首相官邸の台所で重要なことが決められるという譬えとして、「台所内閣」という言葉が出てきたといわれている。これを好んだのがサッチャー首相で、またブレア首相もそのようにいわれている。少数のインフォーマルなグループで重要な決定をしていくという手法であるが、政治主導を支える一側面として位置づけることができる。しかしながら、メージャー首相は、サッチャーのそうした方法を嫌って、公式の内閣を重視した運営だったといわれている。

また、コア・エグゼクティブ論(core executive)も類似の議論として取り上げることができる。キッチン・キャビネットはインフォーマルな側面を強調しているが、コア・エグゼクティブ論は、フォーマルな側面においても、権力が少数の政治家・行政官にゆだねられていることを表現したものである。首相の他、有力な大臣、首相府の主要なメンバー、キッチン・キャビネットのメンバー、内閣府の主要なメンバー、政治アドバイザー、院内幹事等がコア・エグゼクティブのメンバーとしてあげられることが多い。では、人数は何人くらいいるのであろうか。説明によっては、20人、50人、100人、500人、2,000人など、

いろいろと数字が出てくる。問題によって異なるというのが、正しい理解であろう。ということは、コア・エグゼクティブ論はやはり単なる印象の域をでない議論といえるかもしれない。

イギリスの政治任用として位置づけられるものとして、特別顧問 (special adviser) がいる。政治任用の首相補佐官、大臣補佐官である。首相あるいは大臣によって公開試験によらず任命されるが、公務員として採用され、公務員規則 (Civil Service Code) に従い、公務員としての義務を負う。1964年にウィルソン首相が採用した方法といわれており、ウィルソン内閣の住宅地方自治相であったリチャード・クロスマン (Richard Crossman) は、その日記の中で労働党の政権公約を政策にする能力がほとんどなかったことを驚きを持って指摘している。長期にわたる保守党政権から政権を取り戻したという意味では、ウィルソン首相と同じであったブレア首相も、高級公務員の人事に介入しないかわりに、多くの特別顧問を採用した。メジャー政権では46名が任命されていたが、ブレア政権では75名以上任命されていた。そのうち、26名は首相府・副首相府で任命されていたという<sup>(7)</sup>。現ブラウン政権でも最大84名の特別顧問が任命されているという<sup>(8)</sup>。

ブレア時代には、マスコミを賑わした特別顧問が何人かいた。その1人であるA・キャンベル (Alastair Campbell) という人物は、野党時代からブレアのブレーンとして働いており、首相報道官に任命された。また、C・ウェラン (Charlie Whelan) という人物は、財務相であったブラウンに任命されたが、1999年に問題を起こして辞任した。特別顧問の年俸は、上記のキャンベルは9万3,000ポンドで、一般の公務員と比べると、相当に高級であった。中には10万ポンドを超えた特別顧問もいた。給与が高いということが、ジャーナリズムに取り上げられる理由の一つではないかと思われる。公務員として税金から給与をもらって、大臣の私的な仕事をしているという点が、特別顧問に対する批判的な見方がジャーナリズムには強くある。大臣に対する政策的な補佐という伝統的に公務員がやるべき仕事を個人的な任命で、しかも高給でやっているのではないか、という批判である。しかも公務員の中立性そのものに影響を及ぼすのではないかと指摘されている<sup>(9)</sup>。

イギリスの伝統的な議論として興味深い点の一つとして、首相が強いのか内閣が強いのかという議論がある。首相が強くなったという議論は、ロイド・ジョージ (Lloyd George) の第一次世界大戦の内閣のころから強まっているが、18世紀の初代首相ウォル

---

(7) Greenwood op. cit., p.77, Ian Budge et al., op. cit., p.135.

(8) 稲継、前掲論文、p. 123。

(9) BBC News Wednesday, 12 January, 2000, 'The advisers: Modernisation or politicisation?'

ポール（Robert Walpole）は、1721年から42年までの21年間も首相を務めた人物であるから、強い首相というのは昔から指摘されてきたといえなくもない。リチャード・クロスマンがバジヨットの『イギリス憲政論』（1960年版）の序文に首相政府（prime ministerial government）の存在を指摘したことはよく知られているが、イギリスにおける伝統的な首相政府か内閣政府かという議論がサッチャーやブレアなどの強い首相の登場に引っ張られていることはいうまでもない。政治主導か官僚制主導かという議論はほとんど聞かない。

ただし、イギリス官僚制について、マンダリン（mandarin）という言葉が今日でもイギリスの政治学・行政学の教科書では、頻繁に用いられている。マンダリンとは、エリート公務員のことであるが、中国の科挙によって登用された特権的支配官僚を指す用語であり、イギリスでもマンダリンという特権的官僚という概念は存在している。しかしながら、特別顧問が一般的に任命されるようになって、公務員が表に出ることが少なくなり、特権性が隠されるようになってきたといえるかもしれない。

### 3. 改革案について

#### （1） 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会の提言

まずは、国家公務員制度改革基本法の内容を提言した「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書（2008年2月5日）を検討してみたい。内容は次のようなものであった。

#### 1. 議院内閣制にふさわしい公務員の役割

##### （1） 内閣中核体制の確立

- ① 国家行政府の中核は内閣である。立法府（国会）に対しては、内閣が全責任をもって対応する。このため内閣には大臣、副大臣、大臣政務官のほか、各大臣を政務で補佐する「政務専門官」を設ける。
- ② 政務専門官は、指定された大臣に従って、大臣等の国会対応などの政務に当たる。政務専門官は、「内閣人事庁」の所属とし、各大臣の要望（選抜）によって配置する。政務専門官の昇進や配置は、所管大臣（副大臣、大臣政務官等とも協議の上）の評価によって定まるものとする。
- ③ 内閣総理大臣は、内閣官房等において、内閣の国家的重要政策の企画立案を機動的に

行う「国家戦略スタッフ」を任用する。国家戦略スタッフは原則公募制とし、各府省で業績を重ねた人材の他、学界や民間からも広く人材を求め、高度の専門知識や経験才能を持つ人材を任用する。

- ④ 国会議員（立法府）との接触は、大臣、副大臣、大臣政務官および「政務専門官」が行い、それ以外の公務員については、行政の中立性の観点から、大臣の命令による場合に限るなどの厳格な接触ルールを確立し、政官の接触の集中管理を行う。

(2) 大臣人事権の確立

- ① 指定職以上の幹部は、各担当大臣が内閣総理大臣の認可を受けて任命する。大臣は任命の事由を公表する。
- ② 大臣を直接補佐する「政務スタッフ」は、前歴や実績に拘りなく、大臣が幅広い人材から自由に任免することができるようにする。
- ③ 公募制の活用を促進するため、内閣人事庁は、本省管理職以上について、職務の特性を踏まえつつ、公募に付するポスト数についての数値目標を設定し、その比率を段階的に拡大する。

(3) 内閣一元管理

- ① 官僚主導から脱却し、大臣の任命権を十全に発揮できるようにするとともに、縦割り行政の弊害を除去し、各府省横断的な人材の育成・活用を行うため、内閣一元管理システムを導入する。
- ② 具体的には、内閣人事庁において、以下を行う。
- A. 総合職試験合格者からの採用、各府省への配属
  - B. 幹部候補育成課程（仮称）に関する統一的な基準作成や運用管理
  - C. 各府省横断的な人材登用に活用するための幹部・幹部候補の履歴管理と幹部人事の調整
  - D. 指定職への任用に際しての適格性審査
  - E. 職員の希望に基づく府省間異動（転籍）の調整
  - F. 公募制や官民交流の推進

(2) 国家公務員制度改革基本法の概要

この答申をうけて、基本法が制定され、その骨格的な内容は、次のように第5条に示されている。

**(議院内閣制の下での国家公務員の役割等)**

第五条 政府は、議院内閣制の下、政治主導を強化し、国家公務員が内閣、内閣総理大臣及び各大臣を補佐する役割を適切に果たすこととするため、次に掲げる措置を講ずるものとする。

一 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（以下この項において「国家戦略スタッフ」という。）を、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（以下この項において「政務スタッフ」という。）を置くものとする。

二 国家戦略スタッフ及び政務スタッフ（以下この号において「国家戦略スタッフ等」という。）の任用等については、次に定めるところによるものとする。

イ 国家戦略スタッフ等は、特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できるものとする。

ロ 国家戦略スタッフ等を有効に活用できるものとするため、給与その他の処遇及び退任後の扱いについて、それぞれの職務の特性に応じた適切なものとする。

2 政府は、縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう、次に掲げる措置を講ずるものとする。

一 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。以下単に「幹部職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。

二 課長、室長、企画官その他の管理職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「管理職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。

三 幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとする。

四 幹部職員及び管理職員（以下「幹部職員等」という。）の任用に当たっては、国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用に努めるものとする。

五 幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、任命権者が、それぞれ幹部職員又は管理職員の範囲内において、その昇任、降任、昇給、降給等を適切に行うことができるようにする等その職務の特性並びに能力及び実績に応じた弾力的なものとするための措置を講ずるものとする。

3 政府は、政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的

な行政の推進に資するため、次に掲げる措置を講ずるものとする。

- 一 職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。この場合において、当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。
  - 二 前号の措置のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置その他の措置を講ずるものとする。
- 4 政府は、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする。
- 一 幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定
  - 二 次条第三項に規定する幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
  - 三 次条第三項第三号に規定する研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施
  - 四 次条第三項に規定する課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整
  - 五 管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
  - 六 管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整
  - 七 幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成
  - 八 第二項第三号に規定する適格性の審査及び候補者名簿の作成
  - 九 幹部職員等及び次条第三項に規定する課程対象者の人事に関する情報の管理
  - 十 次条第四項第二号に規定する目標の設定等を通じた公募による任用の推進
  - 十一 官民の人材交流の推進

懇談会の答申のポイントは、①政務専門官というポストを設け、内閣人事庁に所属させ、政治家との接触という役割を担わせること、②国家戦略スタッフを内閣官房等に置き、内閣の国家的重要政策の企画立案を機動的に行うこと、③大臣を直接補佐する政務スタッフを新設して、大臣の人事権を確立するために、内閣一元管理システムを導入すること、と要約することができよう。

基本法のポイントは、①国家戦略スタッフを内閣官房に新設すること、その役割は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こと、②政務スタッフを各府省に新設すること、その役割は大臣の命を受け、特定の政策の企画立案および政務に関し、大臣を補佐すること、③

幹部職員・管理職員制度を新設すること、内閣官房において一元的に管理すること、政官関係の透明化を進めること、と要約することができる。

### (3) 政務専門官

懇談会の報告における政務専門官の提言が基本法からは抜けているが、それ以外は基本法に盛り込まれたと考えてよいだろう。政務専門官が入らなかった理由は不明であるが、政務専門官は内閣人事庁に所属させるということから公務員ポストであり、各省に配置される政務スタッフとほとんど類似のポストとなるため、政務専門官は不要であったと考えてよいだろう。

問題は、公務員ポストとして大臣を補佐するか、それとも政治家ポストとして大臣を補佐するかである。現在の政治家ポストとしては、大臣（18名）、副大臣（19名）、大臣政務官（23名）の合計は、60名である。現在の与党から政府に入る人数は、100名を超えるイギリスと比較して、まだ少ない。副大臣と大臣政務官は、1999（平成11）年の「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」によって設置されたが、それまでの政務次官に代わって新設されたポストである。しかし、依然として政治的リーダーシップが発揮されていないという認識があるであろうが、政治家ポストの増員ではなく、公務員ポストの強化という手法がとられていることをどのように考えるのか、重要なポイントの一つである。すでに政治家は十分なので、公務員ポストを強化したいのか、あるいは政治家では政策能力が不十分なので公務員ポストにするのか、どのような意味なのだろうか。後者のように思われるが、もしそうだとすると、政治家の育成こそ重要な課題となるであろう。現在の各省における大臣・副大臣・大臣政務官による政治リーダーシップの発揮は十分になされているのか、大臣・副大臣・大臣政務官の間の連携は図られているのか<sup>(10)</sup>、そこを補佐する政治スタッフは存在するかどうか、政党からの補佐はどのような状況なのか、等の問題が指摘できよう。

(10) 田中一昭は、「今でも各大臣がリーダーシップをふるおうと思ったら、まずやるべきことがあります。国家行政組織法、内閣府設置法にも書いてありますが、副大臣とか大臣政務官は各大臣の申出によって内閣が任免することとされているのです。ところが、未だかつて、1回もそういうことが行われていない。副大臣だって、大臣政務官だって、派閥バランスというのですか、大臣の意見など聞かないで任命しています。そのあたりからどうするかを考えていただかないと、政治のリーダーシップと言っても、簡単にはいきません」と述べている（宇賀克也（司会）、稲継裕昭、株丹達也、田中一昭、森田朗、「座談会・公務員制度改革の現状と課題」、ジュリスト特集・公務員制度改革、No.1355、2008年4月15日、p.21）。

## 国家行政組織法 別表第三（第16条、第17条関係）

省	副大臣の定数	大臣政務官の定数
総務省	2人	3人
法務省	1人	1人
外務省	2人	3人
財務省	2人	2人
文部科学省	2人	2人
厚生労働省	2人	2人
農林水産省	2人	2人
経済産業省	2人	2人
国土交通省	2人	3人
環境省	1人	1人
防衛省	1人	2人
合計	19名	23名

## (4) 国家戦略スタッフ

次に、国家戦略スタッフを設けることについて考えてみたい。国家戦略スタッフは、「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」とされており、「特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できる」とされている。内閣総理大臣のスタッフとしては、1996年から設けられた内閣総理大臣補佐官があるが、「内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する」（内閣法19条）ことが役割である。人数は5人以内とされ、非常勤とすることができる。首相補佐官と国家戦略スタッフは、どのような関係になるのであろうか。首相補佐官のもとに、国家戦略スタッフが分担して、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案をする、という設計であろうと思われる。イギリスの特別顧問のような制度を想定しているように感じられる。

国家戦略スタッフは、どこに何人くらい置かれるのであろうか。内閣官房であろうか、内閣府であろうか。内閣官房は、「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（内閣法12条）が任務であるから、国家戦略スタッフは内閣官房に置かれるものと考えられる。もっとも内閣府も「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」（内閣府設置法3条）ので

内閣官房において内閣、内閣総理大臣を支える主な職※1

	内閣官房長官	内閣官房副長官	内閣官房副長官補	内閣総理大臣補佐官	内閣総理大臣秘書官	内閣審議官	内閣参事官	内閣事務官	
役割	内閣官房の事務を統轄し、所部の職員の服務につき、これを統督する。	内閣官房長官の職務を助け、命を受けて内閣官房の事務をつかさどる。あらかじめ内閣官房長官の定めるところにより内閣官房長官不在の場合その職務を代行する。	内閣官房長官、内閣官房副長官を助け、命を受けて内閣官房の事務を掌理する。	内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言する。内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する。	機密に関する事務を掌り、又は臨時に命を受け内閣官房その他関係各部局の事務を助ける。	内閣官房副長官補を助け、命を受けて、内閣官房副長官補の掌理する事務のうち重要事項に係るものに参画し、及びその事務の一部を総括整理する。	内閣官房副長官補を助け、命を受けて内閣官房副長官補の掌理する事務の一部をつかさどる。	命を受けて内閣官房の事務を整理する。	
任命権	内閣総理大臣	内閣（内閣総理大臣の申出）	内閣（内閣総理大臣の申出）	内閣（内閣総理大臣の申出）	内閣総理大臣	内閣総理大臣（課長補佐相当職以上）	内閣総理大臣（課長補佐相当職以上）	官房長官（係長相当職以下）	
特別職・一般職の別	特別職公務員					一般職公務員			
任用方式	政治任用（国務大臣をもって充てる）	政治任用					成績主義による任用		
身分保障	なし					あり			
政治的行為の制限	なし					あり			
定数	1人	3人	3人	最大5人	5人	18人（併任者を除く）。ただし、そのうち6人は、内閣総理大臣が特に必要と認める場合に置かれる。	62人（併任者を除く）。ただし、そのうち15人は、内閣総理大臣が特に必要と認める場合に置かれる。	679人（内閣審議官、内閣参事官を含む）。そのうち、41人は特に必要と認められる場合に置かれる。	
主な出身※2	国会議員	国会議員 元職業公務員	元職業公務員	国会議員 元職業公務員 民間人	首席秘書官 以外は職業公務員	職業公務員（各府省からの出向が大部分）			

※1 便宜上、内閣危機管理監、内閣広報官、内閣情報官、内閣総務官に関する事項を除いている。

※2 主な出身は実態上のもの。

国務大臣（官房長官）、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官は、国会議員の兼職が可能（国会議員が兼職できる職は国会法（第39条）で限定されている）。

出典：公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第5回）平成19年10月12日、資料4「内閣・内閣総理大臣を補佐する体制（内閣官房）」

あるから、国家戦略スタッフを置けないわけではないが、内閣法の中に規定される内閣官房と、内閣府設置法で規定され、内閣総理大臣を主任の大臣として、各省横並びに位置づけられる内閣府では、内閣官房の方が上位に置かれている。現在の内閣官房には、700名の職員が配置されており、政策担当と考えられるポストとして、内閣審議官12名、内閣参事官47名などが配置されている<sup>(11)</sup>。また、内閣府にも、7名の政策統括官のもとに362名の職員が配置されている<sup>(12)</sup>。国家戦略スタッフとの関係はどのようなようになるのであろうか。

内閣の重要政策とはそもそものようなものであろうか。現在の内閣官房には、いくつかの本部が設置されている。具体的には、高度情報通信ネットワーク社会推進本部、都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、知的財産戦略本部、地球温暖化対策推進本部、地域再生本部、郵政民営化推進本部、行政改革推進本部、中心市街地活性化推進本部、道州制特別区域推進本部の10本部である。これらは内閣の重要政策と考えられるため、内閣官房に本部が置かれているのであろう。また、内閣府には、経済財政諮問会議、総合科学会議、中央防災会議、男女共同参画会議等の重要政策にかかわる会議も置かれている。ここでの重要政策とは、各省の枠を超える領域で、縦割りの中では調整しにくい政策が取り上げられているように思われる。すなわち、縦割りを克服する総合調整を必要とする政策が重要政策とされているのではないだろうか。さらにいえば、分担管理の原則が強く出すぎているため、内閣の一体性を確保するのが困難となっていて、それを克服して政策を推進するための仕組みとして、内閣官房に本部が設置されていると考えられるのではないだろうか。もしそれが正しいとするならば、内閣の一体性を強化するための手法が必要であって、国家戦略スタッフの役割を超える政治の問題が焦点となると考えられる。

ただし、現在の内閣官房は各省からの出向職員がほとんどであり、各省の利害に深く関与して、総合的な政策判断ができないため、各省から切り離れた独自のスタッフが必要である、という考え方がこれまでの議論の中に見受けられる。「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」もそうした考え方があると思われる。こうした問題に対しては、後に述べる幹部職員の内閣一元管理のような仕組みを導入することによって改善されるものと考えられる。

---

(11) 財・行政管理研究センター、『行政機構図2008年版』、財・行政管理研究センター、2007年、p. 3。

(12) 同上、p. 9。

国家戦略スタッフにかかわるもっとも重要な問題として指摘できる点は、縦割りを超えた重要政策という意味でなく、政権の重要政策という意味で考えると、国家戦略スタッフの役割を超える政治マターにかかわってくるのではないかと、という問題である。たとえば、憲法改正問題や国の安全の問題、高齢者や年金の制度の問題、教育の理念の問題等々、政治争点となっている問題をどのように解決し、政策化するかという視点から考えると、政権を争う政党としての政策を選挙で打ち出し、それを国民が選択することによって、政権が決まるべきである。こうした政策を国家戦略スタッフが考えるとなると、それは政党の政策スタッフの仕事に肩代わりすることになるのではないだろうか。中立的であるべき公務員が特定の政党の政策をつくることは望ましくないのではないかと。この意味で、国家戦略スタッフをどのように具体化するかは、重要な問題である。

#### (5) 政務スタッフ

第2のポイントは、政務スタッフを各府省に新設することである。各省の政務スタッフの役割は、「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」ことであり、任用等については、国家戦略スタッフと同様に、「特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できるものとする」と、「前歴や実績に拘りなく、大臣が幅広い人材から自由に任免することができるようにする」と規定されている。

上述のように、現在の各府省における政治家ポストは、大臣、副大臣、大臣政務官であり、わずか数名である。それに対して各府省には、事務次官、総務審議官、官房長・局長、統括審議官、審議官、参事官、課長等々の重要なポストが100以上あり、政治主導を貫徹するためにはあまりにも政治勢力が弱い。そこで、大臣のスタッフを強化しようとする「政務スタッフ」は、イギリスの大臣特別顧問やフランスのキャビ

ネに相当する大臣を補佐する政治任用・自由任用<sup>(13)</sup>のスタッフと同様に、位置づけられる。政権としての方向性が定まり、ある程度の具体的政策がつくられ、それが選挙で選択されたとしても、現場や実態に即した詳細な政策に至るまでには、それなりの時間と労力と知識が必要である。そのため的大臣スタッフの必要性については、認識できるが、どのような形で具体化し、どのような人材を採用するかによって、その機能の発揮のされ方は異なってくるであろう。

## (6) 内閣一元管理

第3のポイントは、幹部職員・管理職員の制度を新設すること、内閣一元管理の仕組みを導入することである。基本法では、政府は、「縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう、次に掲げる措置を講ずるものとする」として、「事務次官、局長、部長その他の幹部職員」と「課長、室長、企画官その他の管理職員」を対象とした新たな制度を設けることにし、「幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとする」と、「職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする」とし、11項目の事務が掲げられている。

懇談会の報告では、「大臣人事権の確立」という項目が立てられ、大臣人事権の確

---

(13) イギリスについては政治任用であるが、フランスは職業公務員がスタッフに採用されることから、自由任用とするのが適切であろう。なお、政治任用と自由任用の概念の違いについては、西尾勝、「公務員制度改革の道筋」、『UP』2007年8月号、東京大学出版会、pp.1-5。そこでは、「自由任用とは、任用権者がこの種の一定以上の学歴とか一定以上の経験年数といった「資格」の有無を問わずに、適材と判断した人材を官界の内外から自由に任用する方式である。そして、政治任用とは、この自由任用のうちで、被任用者がみずからの任用権者と進退をともにする特殊な類型の自由任用形態を指すことにはどうか。すなわち、政治任用以外の自由任用と政治任用との決定的な相違点は、政治任用以外の自由任用であって任期付採用でない場合には、官界で定年年齢まで働き得る身分保障が与えられるのに対して、政治任用の場合にはこの種の身分保障を伴わないことである」と述べられている。

なお、この論点は、国家戦略スタッフにもかかわってくる。基本法では、「特別職」と位置づけられているが、政治任用なのか自由任用なのかは不明である。西尾隆は、国家戦略スタッフの位置づけについて、「コンセプトの整理とルールの設定が必要であろう」と指摘している（西尾隆、「国家公務員制度改革基本法」、『ジュリスト』(No.1363)2008年9月15日、p.48)。

立については、指定職以上の幹部職員は、「各担当大臣が内閣総理大臣の認可を受けて任命する。大臣は任命の事由を公表する」と規定されていた。大臣人事権については、現在の制度も各省の国家公務員の任命権者は大臣であり、大臣に人事権があるので、確立の意味が問題となる。ここでの確立の意味は、実質的に大臣が人事権を行使できるような体制を確立せよ、という意味であろう。同時に、懇談会の報告は、内閣一元管理については、「官僚主導から脱却し、大臣の任命権を十全に発揮できるようにするとともに、縦割り行政の弊害を除去し、各府省横断的な人材の育成・活用を行うため、内閣一元管理システムを導入する」としているが、大臣の任命権と各府省横断的な人材活用とは矛盾するような要素を含んでいると思われる。内閣に任命権と各府省横断的な人材活用であれば、整合的であろう。

基本法はその点を考慮したのか、上述のように、幹部職員の任用について「内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うもの」とし、「内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする」とされ、大臣の人事権というより、内閣総理大臣および内閣官房長官との協議や内閣官房による一元管理に力点が置かれている。ただし、内閣官房が行う11項目の事務は、幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定および改定、幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成および運用の管理、研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案および実施、課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整、管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成および運用の管理、管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整、幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成、第二項第三号に規定する適格性の審査および候補者名簿の作成、幹部職員等および課程対象者の人事に関する情報の管理、目標の設定等を通じた公募による任用の推進、官民の人材交流の推進、である。ここでは、管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整、幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成などの業務が、どの程度政治主導で行われるように具体化されるのか、まだ不明である。

幹部職員等の一元管理については、縦割りの弊害をなくすという意味では重要であるが、人事自体に政治が介入するのは局長クラスまでにとどめ、管理職員については、事務主導の人事にすべきではないかと思われる。縦割りの弊害をなくすという理由で、実務の責任者としての課長クラスの公務員の中立性を損なうことになるのは、政治家にとっても望ましくないであろう。

## おわりに — 若干のコメント

政官関係の本質は、国会→内閣総理大臣→内閣→各省大臣という国民の信託を受けた政治家によるトップダウンの方向性と、独自の価値観・判断に基づいてボトムアップで政治主導とは異なった方向性を継続しようとする官僚制との関係であるといえよう。官僚制が政治主導に率直に従うのであれば、なにも国家戦略スタッフや政務スタッフなどを設ける必要はない。しかしながら、長年にわたって政治主導が存在しなかった状況において、政治にかかわって政治判断を行い、それに基づいて行政を行ってきた官僚制は、すでに強大な政治力をもつ集団としてその位置を固めてしまった。しかも、官僚制の中に政治家（族議員）や護送船団で保護してきた業界団体、御用学者を抱え込み、利益共同体のネットワークを張り巡らしているため、政治主導をはね返す強い抵抗力を有しているのである。

このネットワークのキーの一つとなっているのが、天下りであり、天下りを不要とするシステムを形成しない限り、ネットワークを崩すことはできない。現在のキャリア制を維持するためには天下りが必要であり、そのためには業界とのつながりが必要であり、そのためには政治力が必要であり、政治の中に官僚制勢力を忍ばせておく必要がある。したがって、政党の中にも政治主導と官僚制主導の対立が持ち込まれ、政府と対決する与党という不可思議な構図がつけられるのである。日本の官僚制は、この意味で、政治主導不在の中で形成されてきた特異な官僚制であり、政治性を強く有している。

しかしながら、政治主導を実現するためには、中立的な官僚制が不可欠である。中立性とは何かという問題への回答は易しくはないが、一つの重要な要素は、政治的方向性とは無関係に、できる限り客観的かつ専門的・科学的な判断であろう。人口動態の予測や交通需要の予測、食品・医薬品・交通機関の安全性や建物の耐震性・構造基準等々、専門的・科学的な判断は中立的でなければならない。

イギリスの公務員制では、中立性とは政治的論争に立ち入らないことと理解されている。大臣も政治的な論争となっている事柄についての助言を公務員に求めてはいけないとされている。政治的な議論を避けるという公務員の中立性は、結果として、論争を政党間の議論に委ねることとなり、さらにそこでの議論を国民が最終的に判断するという政治のプロセスとなる。公務員がこの論争にかかわることは、どちらかの政党にかかわることになり、公務員の中立性を侵すことになるため、公務員の側でも抑制することが求められる。

しかしながら、政権党の政策については、忠実に実現することが求められている。この

ことを、「カメレオン」性として表現されることもあるが、自己の政治的スタンスとはかかわりなく、政権与党に対する政策実施上の忠誠心を意味している。自らの政治性を排除して、政権与党の政策を遂行することが公務員の義務として認識されている。

最後に、望ましい政官関係と公務員制度という観点からみると、制度の根本の通り、政治がきちんと責任をとり官僚制に対してリーダーシップを発揮していく仕組みというのが、制度のあるべき姿だと考えられる。しかしながら、政治家が責任をとらなくてもよい仕組みを作り出したのが戦後の日本ではないだろうか。政治家が責任をとって、政権交代が生じるような仕組みを作り出すのが民主主義だと考える。官僚制が出すぎたのか、政治家が出なかったのかは不明であるが、政治を強める方向でつくり直し、国民がそれを判断しつつ政権交代をもたらすという、アメリカやイギリス型の政権交代のある政治が望ましいのではないだろうか。

すなわち、基本となる政策は政党がそのスタッフを中心に衆知を集めてつくり、それを選挙のマニフェストとして提案し、選挙を通じて国民の支持をうけ、政権としての基本政策となるという流れが必要であろう。この基本となる政策は、政党がつくるべきであるとしても、具体的で詳細な政策は現場の経験や知識を踏まえないとつukれないので、政策スタッフの必要性が認識される。その際、基本政策の考え方をしっかりとその政策スタッフに伝える役割として、内閣総理大臣や大臣、副大臣、大臣政務官が存在する。現在の制度における政治主導力が小さければ、さらに政治任用のポストを拡大する必要がある。この政治主導のもとに、政策スタッフが詳細政策を作成することになる。この政策スタッフが提案されている国家戦略スタッフや政務スタッフである。基本法では特別職と規定されているが、政治任用にするのか、任期付自由任用にするか、任期のない自由任用とするか、資格任用とするか等の考え方を整理しておく必要である。その際、多様な人材を集めることが可能なルールとすることが必要であろう。さらに、つくられた詳細政策を政治主導に基づいて実施していく幹部職員（事務次官・局長級）が必要となる。政策づくりと政策実施が密接にかかわることを考慮すれば、幹部職員は政治任用にすべきであろう。そして、幹部職員に忠実に従って具体的に詳細政策を実施していくのが課長以下の公務員である。このような政治主導の政策プロセスを実現する政官関係をつくる必要があるのではないだろうか。

（むとう ひろみ 法政大学大学院政策創造研究科教授）