

## 政官関係と公務員制度改革

中 野 雅 至

### はじめに

戦後、公務員制度はそれほど大きな改革が加えられてこなかったが、バブル経済が崩壊した90年代後半以降、行財政改革が主要な政策課題になり、公務員制度改革が改革の本丸であるかのごとき報道がなされるようになる中で、国家公務員法の大幅な改正などの改革が加えられていく。

他方で、この時期は政官関係にも大きな変化が生じるようになっていく。端的に言えば、それまでのような曖昧な関係からより敵対的なものへ、政治優位どころか完全な政治主導に向かって動いた時期でもあった。

政治（家）と官僚の関係＝「政官関係」は、戦後日本の政治学・行政学で政官どちらが優位なのかというテーマを中心に論争のある分野である。そのため、これについては先行研究も多数蓄積されており、様々な見解が示されているが、あえて管見の及ぶ限りでその特質を述べると、その実態は複雑なゆえに分析したとしても常に曖昧さがつきまとうことに加えて、その関係に確固とした関係性や法則を見つけ出せるのかどうかも判然としない

ところがある<sup>(1)</sup>。

政官関係の分析が曖昧なものになる要因は大きく二つに分けられる。一つ目は、80年代までの政官関係は右肩上がりの経済成長下での利益配分だったということである。右肩上がり成長で予算が潤沢に確保され、政官が互いの権益を確保するとともに「政官癒着」「政官業癒着」と評されるような関係を築いてきたため、政策形成過程で政官の軋轢が生じたとしても、目立った関係の変化が見られなかった。二つ目は、政官関係は政策形成過程という一般国民からわからない空間で繰り返されられたことである。政策立案のイニシアティブの奪い合いなどは一般国民から見えない世界で行われるのが通常であるため、どうしても分析は曖昧にならざるを得ない。

このような曖昧模糊とした政官関係が対立関係に陥り、政官どちらが優位かがはっきりするようになるのがバブル経済崩壊後である。内閣人事局が大きな影響力を持つ今現在でさえ、依然として官僚優位論を説くものもあるが、政治優位が確立されたと考えている者が多数派を占めているといってもいいだろう。

本稿では、なぜ90年代後半以降に公務員制度改革を含めた行財政改革が大きな課題となったのかについてその背後要因を探った上で、政官関係の変化が公務員制度改革などに大きな影響を与えてきたことを検証していくこととする。そのため、まずはバブル経済崩壊後に行われた行財政改革の数々を振り返ってみる。

---

(1) 村松(2007)は、政治優位・官僚優位どちらにしても、自民党政権下の政策決定過程における官僚の役割については、国会、政党、政治家との関係で多くの人の間に広い共通認識ができているとして、①内閣提出法案が多く、その準備を行うのは省庁官僚である、②(政策形成過程の途上において)省庁官僚は所管の予算や法案について首相や大臣だけでなく、政権党である自民党政調会や部会で事前の説明をしていることが多い、③政権党の了解がある枠の中で、法案も予算も官僚によって詰められるが、それらは省庁間調整・閣議決定を経て国会に上程される、④政治と行政の関係については族議員など国会議員の影響が指摘されてきたが、族議員の影響力についてはかげりが生じていることもこの10年間に指摘されることが多くなったという四つをあげている。その一方で、牧原(2003:19-20)は、イギリスでは政治家と官僚がお互いの役割をどう果たすかについて冷静な観察記録が積み重ねられ、座標軸となるケースが選別されることによって政治主導が側面から支えられているのに対して、日本では新聞記者や霞ヶ関ウォッチャーによるディテールに富んだ観察記録は多々発表されているが、一回限りの事実描写に力点を置いたものが多く、そのため、政治家と官僚の関係についての座標軸となるケースを見定めないまま、漠然と「官僚主導」を戦後の出発点に据え、それが連続と続いていると捉えてきたことから、「官僚主導」の過去にはモデルとすべきケースが存在せず、ただ目前のケースが分厚く記述されることとなると指摘している。

## 1. バブル経済崩壊後の行財政改革の流れについて

行財政改革は古くからの政策課題であり、バブル経済崩壊前後を問わず、政府にとってはたえず手をつけざるを得ない政策分野だが、改革のメニューや改革を巡るスピード感はバブル経済崩壊前後で大きく異なる。行財政改革の流れや個別具体的な分野については総務省の実務関係者も名を連ねる田中（2006）が詳しいので、詳細はそれらの研究に譲るとして、その代表的なものが1998年に法律が成立した中央省庁の再編である。以下では、ここから公務員制度改革を中心に行財政改革の流れをみていきたい。

### （1） 活発に改革案が打ち出されるバブル経済崩壊後

中央官庁の組織再編はほとんどなかった。それを考えると中央省庁の再編は大きな改革だった。実際、中央省庁再編によって局の数が128から96へ、課の数が1,170から1,000へそれぞれ減少しており、現実に局長あるいは課長というポストが減少した。また、これを手がけた橋本内閣は1996年の総選挙において、中央省庁の再編を含めた行政改革を主な選挙争点として戦ったというくらいに行政改革が注目点となった。それと同時に、橋本内閣が打ち出した中央省庁の再編を中心とした行政改革は、六大改革として打ち出されたその他の改革（財政構造改革・経済構造改革・社会保障構造改革・教育改革・金融システム改革）と密接に関連しており、内閣機能の強化を含めて単純に行政組織を組み替えるものではなく、経済社会全体を変革するためのツールとして位置づけられていた。

これ以降も99年1月には自自連立政権が成立し、国家公務員の25%削減で合意するとともに、同年3月には自自両党が国会の政府委員制度の廃止と副大臣・大臣政務官制の導入で合意、5月には情報公開法、7月には地方分権推進一括法、8月には国家公務員倫理法が成立した。さらに、2000年に森内閣の下で策定された行政改革大綱では特殊法人改革・公務員制度改革・公会計の見直しなどの広範囲にわたる改革が示されたし、小泉内閣の下では「改革なくして成長なし」「官から民へ、国から地方へ」をスローガンに様々な行政改革が実行に移されたことは記憶に新しい。その後、第一次安倍内閣以降の自民党政権、民主党の鳩山政権・菅政権では公務員制度改革が常に大きな話題となり、政権に復帰した第二次安倍内閣では内閣人事局が発足した。

個別各分野の行政改革を詳細に取り上げることは紙幅の関係から省くが、1990年代

後半以降の行政改革の流れから言えることは、特殊法人などの非営利法人の縮小・規制緩和・地方分権という代表的な行財政改革をみればわかるように、中央政府の範囲・権限が縮小すると同時に、中央政府を構成する官僚機構の、政治家、民間企業、地方公共団体などに対する権限の縮小だった。

1990年代後半以降、しばしば行政改革に対する官僚の抵抗・骨抜きということが叫ばれたが、こういう言葉が頻繁に語られること自体、行政改革が活発に行われた何よりの証拠であるし、現実に行に移された改革の数々を見れば官僚が1980年代までと同じ権限・権威を維持できていると主張することは難しく、行政改革によって明らかにその権限・権威は落ちたということである。そのピークがこれまで聖域のように扱われ、改革の対象となつてこなかった公務員制度が改革の俎上に載ったことである。実際、政府関係者の発言などにもあるように、1990年代に入るまで公務員制度は根本的な改正が長くなされておらず聖域化されていた<sup>(2)</sup>。

そんな状況を考えれば尚更はつきりするのだが、公務員に対する批判が高まる90年代後半以降の公務員制度改革の動きは非常に活発である。その動きとしてはまず、1997年の「公務員制度調査会」の設置をあげなければいけない。また、同年には行政

---

(2) 行政改革推進本部事務局次長（当時）の株丹達也氏は、有識者との公務員制度に関する座談会の中で「国家公務員法は、不磨の大典と思われていたのか、根本的な改正が長くなされてこなかったのではないかという気がしております。公務員制度改革の必要性がずいぶん以前から言われながらも、具体的な法改正にはなかなか至らなかったのが、昨年以降かなり大きな改革が進み、今回さらに公務員制度改革基本法の立案を、まさに今やろうとしているわけです。そういう意味では広く関心を持っていただけるのは大変ありがたいと思っております」と述べている（「座談会 公務員制度改革の現状と課題」『ジュリスト』1355、2008. 4. 15、有斐閣）

また、労働基本権回復の問題と人事行政機関の在り方を基本に据えて、戦後の公務員制度改革を振り返った川村（2001）は、1970年代は公務員制度改革に大きな動きが見られない「相対的安定期」だったと述懐するとともに、80年代の第二臨調の議論も効率化、民営化の観点からの改革であり、公務員制度自体の基本理念に変更をもたらすものではなかったこと、93年の第三次行革審最終答申も99年の公務員制度調査会の基本答申も改革案を提示できなかったと指摘している。

実際、この指摘を裏付けるように、第二臨調の第一次答申が出された直後の『季刊労働法』121号（労働開発研究会 1981. 09）は、「行政改革と公務員労使関係」と題した特集を組み、様々な有識者の論文を掲載している。それらの中では、第二臨調の答申が「行政の合理化・効率化の推進」「公務員等の定数の縮減、給与等の合理化により、総人件費の抑制を図る」ことなどが掲げられていることもあり、労使関係の今後を警戒するような論文が掲載されているが、90年代以降の公務員制度そのものを対象にした抜本的改革と異なることもあつてか、それほど厳しい中身とはなっていない。

改革会議が「最終報告」を出しており、省庁再編に対応した人事管理制度の構築、退職管理の適正化及び中央人事行政機関の在り方などを提言している。

1999年には公務員制度調査会が「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を提出し、能力・実績に応じた昇進・給与、人事行政の在り方などを示した他、中央省庁等改革推進本部が「中央省庁等改革の推進に関する方針」を決定し、国家公務員制度改革の方針として、能力・実績に応じた処遇、高齢化への対応と退職管理の適正化などを示した。

2000年に入ると「行政改革大綱」が閣議決定され、公務員制度改革の方針として信賞必罰の人事や再就職に関する合理的かつ厳格な規制などが示されるとともに、その後、行政改革大綱を実現するための組織として行政改革推進本部が2000年末に設置された。

2001年には、まず2月に内閣官房行政改革推進室事務局が「各府省の若手職員等に対するヒアリング調査結果」を発表して、現行の公務員制度の問題点を浮き彫りにした。このヒアリング結果を受ける形で、同年3月に「公務員制度改革の大枠」、同年6月に「公務員制度改革の基本設計」が策定された。そして、公務員制度改革の中身を最も詳しく記述したものとして同年12月に「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。この大綱の中では国家公務員法の改正案を平成15年（2003年）中を目標に国会に提出することとされ、改革に向けた具体的な時期まで明示されることとなった。

その後、この公務員制度改革大綱を巡る様々な軋轢が政府内外で起こり、最終的には公務員制度改革大綱に明記された改革は実現されないこととなるが、これで公務員制度改革に向けた動きは沈静化することはなく、2004年には「今後の行政改革の方針」が閣議決定され、その中で公務員制度改革については、制度設計の具体化と関係者間の調整を進め、改めて改革関連法案の提出を検討するなどが決定された。また、2005年には「行政改革の重要方針」が閣議決定されたが、ここでも公務員制度改革についてできる限り早期に具体化すること等が決定された。

2006年は「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」が成立・施行され、公務員制度改革については①政府は、能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化並びにこれらに関連する事項について、できるだけ早期にその具体化のため必要な措置を講ずるものとする、②政府は、公務員の労働基本権及び人事院制度、給与制度、職員の能力及び実績に応じた処遇並びに幹部職員の選抜及び育成に係る制度その他の公務員に係る制度の在り方について、第51条に規定する措置の

進捗状況その他の状況を踏まえつつ、国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行うものとする、③政府は、国と民間企業との間の人事交流を促進するため必要な措置を講ずること等を行うものとする、(第63条関係)が法定された。また、「新たな公務員人事の方向性について」(いわゆる中馬プラン)が公表され、新たな公務員人事の方向性として、①官民間の人材の活発な移動、②定年まで勤務することも可能な人事の構築(複線の人事管理を行うため、本府省幹部の厳選と専門行政分野のスペシャリストについてスタッフ職を創設)、③再就職規制の抜本的見直しの三つを打ち出した。

## (2) 具体的な成果に結実していく公務員制度改革

2007年以降は自民党政権から民主党政権への政権交代を含めて公務員制度改革がかつてないほどに激しい動きを見せることになるが、その最初の動きとしてあげるべきなのは、第一次安倍内閣で2007年4月に閣議決定された「公務員制度改革について」である。ここでは「公務員制度改革は、能力・実績主義や再就職規制にとどまるものではなく、行政組織の職員の採用、能力開発、昇進、退職等の相互に関連した人事管理制度全体に変革をもたらしていくものであり、パッケージとして改革を進めていくことが必要である。このため、以下のとおり、国家公務員法等改正法案を速やかに国会に提出するとともに、引き続き公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本方針を盛り込んだ法案を次期通常国会に向けて、立案し提出する」とされ、給与・任用等と断片的に扱いがちな公務員制度改革のメニューをパッケージとして包括的に扱うことが打ち出された。

これを受ける形で成立したのが「国家公務員法等の一部を改正する法律」である。この法律の柱は二つである。一つは能力・実績主義の導入で具体的には、①職員の採用試験や年次にとらわれずに、人事評価を行うことを明記、②人事評価制度の構築、③人事評価と分限処分をリンクさせることを明記等である。二つ目は、再就職に関する規制の改正で具体的には①各省による再就職斡旋を禁止し、「官民人材交流センター」による一元化を実施、②退職職員の働きかけ規制(事後規制制度の導入)、③人事院による再就職の事前承認制度を廃止等である。

この法律が成立した後、行政改革推進本部専門調査会が戦後常に懸案となってきた公務員の労働基本権について報告(「公務員の労働基本権のあり方について」)を行うとともに、国家公務員法等の一部を改正する法律で明記された再就職斡旋機関である「官民人材交流センター」について、官民人材交流センターの制度設計に関する懇

談会が報告書を提出し、センターの目的と設置方針、再就職支援の対象となる職員の範囲などについて提言を行った。

翌2008年も公務員制度改革を巡る動きは止まらなかった。まず、同年2月に公務員制度の総合的な改革に関する懇談会が報告書を発表し、議院内閣制にふさわしい公務員の役割、働きに応じた処遇などを提言したことをうけて、福田康夫内閣は「国家公務員制度改革基本法案」を国会に提出し、衆議院で修正を受けた上で成立した。法案は多様な中身になっているが、大きく四つの分野から構成されている。

第一に内閣主導体制の確立（内閣総理大臣を補佐する「国家戦略スタッフ」を新設、内閣人事局を創設し、各省幹部職員の人事を一元化する、幹部職員の府省横断的な配置換え）である。第二に、多様な人材の登用（現行の試験区分を見直し、「総合職試験」「一般職試験」「専門職試験」に分ける、管理職員の職責を担うにふさわしい者を計画的に育成するための仕組み（幹部候補育成課程）を整備する、公募にする幹部職員の目標数値を定める、高度の専門性を求められる職に充てる人材を内外から登用するため、兼業及び給与の在り方を見直す）である。第三に、官民の人材交流の推進等（官民の人事交流の手続を簡素化するとともに、対象を拡大する、民間企業その他の法人の勤務機会を付与するように努める）である。最後に、能力及び実績に応じた処遇の徹底（業務簡素化計画を策定するとともに、職員の超過勤務の状況を管理者の人事評価に反映させるための措置を講じる、優秀な人材を確保するため、初任給の引上げ、職員の能力及び実績に応じた処遇の徹底を目的とした給与及び退職手当の見直しを行う）である。

続く麻生内閣では、国家公務員制度改革基本法に基づき設置されることに決まった国家公務員制度改革推進本部で議論が重ねられていき、まず、2009年に「公務員制度改革に係る工程表」が策定された。その後、この工程表に基づき国家公務員法改正案が閣議決定され国会に提出されたが、審議が深まらないままに衆議院が解散され廃案となった。

この動き自体は2009年に政権交代を果たした民主党政権下でも同じだった。2009年9月の総選挙で政権交代を果たした民主党の鳩山内閣は当初、それまで批判の多かった天下り問題に力を入れた印象が強く、同年9月には「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」を閣議決定し、批判の強かった独立行政法人等の役員人事について公募による選考などを行うこととした。その一方で、鳩山内閣が公務員制度改革を具体的な形にした国家公務員法等改正法案を閣議決定するのは2010年2

鳩山内閣で取り組まれた法案は内閣委員会に付託された後、4月から審議が開始され、衆議院では審議に加えて参考人質疑、公聴会なども行われたが、鳩山首相が辞任したことから国会が空転して閉会をむかえたため、結局廃案となった。これ以降、菅内閣・野田内閣と民主党政権は続くが行政改革に本腰を入れるというよりは、自らの政権運営で四苦八苦することになり、遂には官僚主導打破を掲げた民主党政権が財務省にコントロールされているとまで批判されるようになる。この間、行政改革についてみると、2012年1月に行政改革実行本部が設置されるなどの動きはあったものの、特筆すべきようなことはない。

鳩山内閣で取り組まれた法案は内閣委員会に付託された後、4月から審議が開始され、衆議院では審議に加えて参考人質疑、公聴会なども行われたが、鳩山首相が辞任したことから国会が空転して閉会をむかえたため、結局廃案となった。これ以降、菅内閣・野田内閣と民主党政権は続くが行政改革に本腰を入れるというよりは、自らの政権運営で四苦八苦することになり、遂には官僚主導打破を掲げた民主党政権が財務省にコントロールされているとまで批判されるようになる。この間、行政改革についてみると、2012年1月に行政改革実行本部が設置されるなどの動きはあったものの、特筆すべきようなことはない。

ただ、小泉内閣以降の自民政権と民主党政権がやろうとした公務員制度改革は完全に地を下ろした観もあり、2013年1月に政権に返り咲いた自民党の第二次安倍内閣の下でかつてのような軋轢が生じることもなく、国家公務員法の一部改正法案が成立し、2014年5月に内閣官房に内閣人事局が設置されることになる。発足した内閣人事局は総務省の行政管理局と人事院の中核的な業務の一部（級別定数）を引き受けるとともに、幹部職員人事の一元管理を担う強大な組織となった。具体的にいうと、幹部職（事務次官・局長・部長級）に係る適格性審査の実施、幹部候補者名簿の作成、首相・官房長官と各省大臣との協議に基づく任用などである。

官僚の人事の自律性を巡っては政治の信用度が低いことからそれほど否定的に捉えられてこなかったこと、それまでは各省大臣が任用者で人事権は大臣にあったものの、自民党一党優位システムの下で大臣が短期間で入れ替わる中、実質的には官僚が自ら人事を決めてきたことを考えると、内閣人事局の創設は非常に大きな出来事だったと考えられる。

他方で、官僚の人事を政治主導とすることについては、各省割拠主義を克服して、首相や内閣の下にセクショナリズムのない統一的な政策を展開するといった観点から肯定的に捉えられる一方で、官僚の人事に自律性を持たせるべきだということは肯定的に論じられないようになっていった。

2017年に入って森友学園の土地取得問題や加計学園の獣医学部新設を巡る様々な疑惑から官邸が官僚の人事に主導権を持つことについて疑問が寄せられるようになっていくが、少なくとも内閣人事局が発足するまで、あるいは、発足直後などは否定的な論調で伝えられることはなかったし、官房長官や首相といった特定の人物が人事を通じて行政を歪める可能性についても活発に論じられたという形跡はあまりないし、政治主導の人事で行政が歪められる懸念があるという批判に対して政治が反論したとしても、その反論をマスコミが取り上げて、これを逆に批判するという流れもほとんどなかったと思われる<sup>(3)</sup>。

### (3) 地方公共団体レベルの対応

次に、地方公共団体での公務員制度改革に目を転じてみよう。この時期、世間の批判にさらされ改革を余儀なくされていたのは国家公務員だけではない。裏金問題や厚遇問題で地方公務員の不祥事も大きな注目を浴びていたからである。そのため、地方

---

(3) 例えば、初代内閣人事局長の加藤勝信官房副長官（当時 衆議院議員）は「600人ともいわれる人たちの人事を内閣人事局で本当にきちんとコントロールできるのかどうか」という質問に対して「内閣人事局で幹部人事の全部を決めているという誤解が一部にありますが、そうではありません。基本は各大臣が任命権者です。各人の人事評価は各大臣の下で行われます。それを前提に、統一した視点で能力などを判断します。各省での評価を踏まえながら、各府省庁から出された名簿を、まずわれわれの視点で審議官級、局長級、次官級として能力を持っているかどうかを見る。それをクリアした名簿を、また各省に戻す。各省はそれを見ながら、その人を次官、局長というふうに具体的に配置案を決める。そして、各省の案でいいかどうかという判断を最終的に総理、官房長官の下で行い、確定します。そういうふうに役割分担しながらやっていきます。……」と述べている。

また、「長い間、各府省は伝統的に縦割り構造の下で官僚自身による自己完結的な人事を行ってきた感があります。そういう体質に風穴を開けようという決意ですか。」という質問に対しては、「役所は役所で人事を考えていますが、例えば次官人事などで3代先とか5代先まで見通せるようなことをやっていると、他の人たちの意欲が薄れていく。今回、そのときに頑張った人を、次官なら次官にしていくという仕組みを取り入れた。その意味では、誰でもチャンスがあり、働く人たちの意欲にプラスになる制度だと私は思いますね」と答えている。

さらに、「官僚の人事に政権の側の思惑が強く反映され、官僚組織の中立性が損なわれるのでは、と懸念する声もあります」という質問に対しては、「幹部職員の任用で、人事評価、適格性審査、幹部候補者名簿の作成、任用候補者の選抜、任免協議を経て任命という段取りをきちんとつくっていますので、今回の仕組みは、むしろそういう懸念を薄くする仕組みではないかと思いますが」と答えている。

「塩田潮のキーマンに聞く 内閣人事局が官僚を弾力的、戦略的に動かす — 加藤勝信（内閣官房副長官）」（プレジデントオンライン 2014. 8. 25）

公共団体も職員の厚遇や不祥事に対して積極的な対応をとっている。その対応は大きくいくつかのレベルに分けて捉えることができる。

一つ目は、公務員制度を構成する個別の人事制度や給与制度といったものではなく、地方公共団体全体の改革を目指そうという動きである。いわゆる改革派知事と呼ばれる革新知事が登場した時代だと捉えることができるだろう。1990年代以降、無党派あるいは改革派と呼ばれる首長が地方に出現したが、彼らは（例えば、増田寛也岩手県知事・浅野史郎宮城県知事・田中康夫長野県知事・北川正恭三重県知事など）効率性を追求する改革だけでなく、様々な側面での改革を行ったが、この中には職員の意識改革を伴うような公務員制度改革も当然のことながら含まれていた。

ここで公務員制度に関連したものをいくつか取り上げてみると、三重県では北川知事の下で、労使関係も従来の対立・対決姿勢では対応できないという認識が労使双方に芽生え、労使協働委員会を作るとともに、協議の場を緊張感のあるものとするためにマスコミに公開するなどしている（田村 2005）。あるいは、総務省の「新たな行政マネジメント研究会」報告書（平成14年5月）では、行政にマネジメントを導入している多くの公共団体においては、行政評価・政策評価と連動した人事評価の仕組みがなされていると指摘されている。

これらの改革はNPM（New Public Management）型の改革と言われるように、地方公共団体に経営という視点を導入したものだ。1995年を日本の公共団体経営改革の元年だだと考える南・上山（2005）は、全国の地方公共団体の経営改革の牽引役は三重県庁だったとしているが、その運動は当初、さわやか運動という意識改革運動から始まり、やがては事務事業評価手法を使ったTQC活動へ発展し、最終的には各部局の縦割りの意思決定の仕組みを脱するべく、政策会議で全庁的視点に立った戦略討議をする仕組みを作るなど、県庁組織のガバナンス体制の見直しに至ったと指摘しているように、個別の改革にとどまるものではなかった<sup>(4)</sup>。

また、1990年代の地方行革を「包括的改革」と呼びうる広がりのあるものになったと指摘する村松（2003）は、包括的改革と名付ける理由として①単発的な改革ではな

---

(4) NPM型の改革にとどまらず、情報公開などの先進的な政策の多くは地方公共団体が先行することが多い。NPM型の改革については1995年の三重県での改革を地方の嚆矢であるとする、中央官庁の場合、橋本内閣で政策評価、独立行政法人制度などが導入されているため、これをNPM改革の嚆矢であるから見なすと、その始まりは1996年ということになり、時期的にはそれほど変わらない。ただ、山本（2008）が指摘しているように、NPMという用語が公式に初めて使用されたのは経済財政諮問会議が策定した2001年度の「骨太の方針」においてである。

いこと、②多数の改革項目の間には相互連関があるなどプロセスに特徴があること等の指摘をしているが、これらの包括的改革が進展した背景について稲継（2003）は、①財政的指標や少子高齢化に関する指標の悪化、②公金不正支出事件や首長の汚職などについての地元紙などによる徹底的な追及、③従来の政策（例えば、第三セクター方式やハコモノの建設）の失敗の顕在化、④財政悪化の深刻化などが1990年代に入ってから地方レベルで噴出したことを指摘している。

二つ目の動きは、不祥事などに揺れた特定の地方公共団体が個別に行う取組である。包括的と呼ばれるくらいに地方行革が各地で進んだが、改革の速度に濃淡があることは言うまでもなく、個々の地方公共団体を取り巻く状況に応じて、地方行革の速度には大きな差があった。例えば、不祥事の発覚などでマスコミを通じた激しいバッシングを受けた地方公共団体などでは、大阪市役所の場合をみてもわかるように、それまでとは大きく異なる改革が実行に移される場所もあった<sup>(5)</sup>。

三つ目の動きは、地方公共団体レベルでの対応ではなく、「上からの革命」とも言うべき政府主導の地方行財政改革であり、それを主導したのが総務省である。総務省は旧自治省の時代に「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年）等に基づき積極的な行財政改革を地方に促してきたが、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成17年（2005年）3月29日付）と、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（平成18年（2006年）3月31日付）で、地方公共団体が取り組むべき行財政改革のメニューを示すとともに、地方公共団体がそれらのメニューにどの程度取り組んだのかを公表している。

これら三つの動きをみてもわかるように、地方公共団体や地方公務員に対しても

---

(5) 様々な不祥事が発覚する以前から、各地方公共団体が独自の改革を行ってきたことは今更言うまでもない。例えば、出雲市の場合には1989年に民間出身の岩國哲人氏が市長になり様々な改革に取り組んできたが、1992年度の採用試験申込書には「私は出雲市職員採用試験を受験するにあたり、有力者等の口添えや依頼など一切行っていません」という一文を印刷し、応募者はこれを読んだ上で署名捺印することになっている。（「コネ採用排除に踏み切った島根県出雲市（ルポ）」『月刊自治研』34(9)自治労システムズ自治労出版センター、1992.09）また、個々の役所に絞れば、必ずしも公務員制度改革のような大きな話ではないものの、採用試験や地道な改革で批判に応えようというところもある。例えば、茅ヶ崎市は、求められるのは「やる気」「コミュニケーション能力」のある人材であるとして、専門的な受験勉強ではなく姿勢を重視した結果、エントリーシートの導入、3回にわたる面接試験の実施という改革を行っている。（橋村 2008）

様々な改革が進んだ。この改革の速度を国家公務員と比較してどう評価するのは難しいところがある。国家公務員は一群として扱われるため国家公務員法の改正など具体的な形で改革が行われているのに対して、地方公務員の場合には都道府県・市町村によって事情が異なるため、必ずしも一律の取扱がなされておらず、地方公務員法の改正などの形を取っていないからである。ただし、地方公共団体の改革の中には国家公務員の改革よりも厳しい側面があるものも多々あったことも否定できない。なぜなら、給与削減などの実質的な痛みが伴っていたからである。

地方公務員に対する改革にはなぜ実質的なものが求められたのか。地場企業と著しく乖離した給与水準や手当などの恵まれた労働条件があったことに加えて、地方公共団体の厳しい財政状況・それに対応した地方財政法などの制度が創設されたため、給与や定員の削減などよりわかりやすい形で改革の成果を示すことを求められたからである。ここでは二つの事例をあげてみよう。

まず、2007年6月に制定された「自治体財政健全化法」は、北海道夕張市の財政破綻を教訓にして策定されたものだが、それまでの「財政再建法」の問題点（①財政赤字の情報などの開示が不十分であること、②再建団体の基準しかなく、早期是正措置がないこと、③普通会計を中心にした収支の指標のみで、ストック（負債）の財政状況に課題があっても対象とならないこと、④公営企業にも早期是正機能がないなど）を踏まえて策定されている。具体的に言うと、その最大の特徴は財政指標の開示である。この法律の下では、地方自治体は自分たちに都合の悪い借金を隠したりできないように、財政の健全化を判断するための様々な指標を毎年度公表しなければいけなくなっている。具体的には、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の四つである。

もう一つは、上記でみた総務省の様々な指針である。ここでは地方公共団体の行政改革を促すための様々な方策が述べられているが、給与制度の改革についても相当具体的に述べられている。例えば、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成17年3月29日）では、給与の適正化として「地方公務員全般にわたり、その業務の性格や内容を踏まえつつ、住民の納得と支持が得られるよう、給与制度・運用・水準の適正化を強力に推進すること」あるいは、定員・給与等の公表についても「公表に当たっては、職種ごとに定員・給与等の状況を明らかにするとともに、他団体との比較や全国的な指標を示すよう意を用いるなど、住民等が理解しやすいような工夫を積極的に講じること」としており、地域住民の納得や支持を露骨に意識し

ていることがわかる内容となっている。

## 2. 公務員制度改革の背後要因

前章ではバブル経済崩壊後の公務員制度改革を含めた行財政改革を概観したが、一見してわかるように非常に活発な動きとなっている。筆者自身の私的経験からいっても、この時期は行財政改革関連の仕事に追われていたという印象が強い。

それでは改めてなぜこの時期、公務員制度改革を含めた行財政改革が中心的な政策課題になったのだろうか。この章ではその背景を探ることにするが、まずは直接的要因として官僚を中心とした公務員の不祥事を指摘しておきたい。

### (1) バブル経済崩壊後の数々の不祥事

1990年代前後から中央官庁の不祥事が続出し、官僚のモラルということが注目されたが、本来、個々人の内面の問題である倫理について法律が策定されるという事態にまで至るほど、度重なる不祥事は公務員制度改革の引き金となった。

ここで1990年代前後からの様々な不祥事を列挙していくと、1988年（昭和63年）のリクルート事件（旧労働省の事務次官・旧文部省の事務次官）、1995年（平成7年）の大蔵省の過剰接待事件（東京税関長・同主計局次長）、1996年（平成8年）の通産省の石油商事件、同年の旧厚生省の岡光事件、1998年（平成10年）の大蔵省の金融不祥事事件（金融検査部門の職員が民間金融機関から過剰接待）、同年の防衛庁調達実施本部事件、1995年（平成7年）から1998年（平成10年）にかけての社会保険庁によるコンピューターを利用した不正行為などである。これら以外にも国家公務員レベルでは省、キャリア・ノンキャリアを問わず様々な不祥事が発覚しているし、地方公務員についても地方分権の流れという追い風があったにもかかわらず、裏金問題やゼネコン汚職など様々な不祥事が勃発している。

1990年代以降の不祥事には様々な特徴があるが、その一つとしてあげられるのが不祥事が事務次官など高級官僚レベルで生じたことである。それまで比較的信頼度が高かっただけに、高級官僚の不祥事は国民の不信感を増幅するには十分だった。戦前の「天皇の官吏」を引き継ぐ、国家公務員上級試験（I種試験）合格者である高級官僚はプライドが高い一方で、それだけモラルも高いものと思われていただけに、モラル

の崩壊は彼らが主導的に政策を決定していくことへの不信感にもつながっていった。

第二に、不祥事が何度も繰り返されたことで、再発防止策の実効性を含めて公務員全体に対する疑念が増幅されたことである。

第三に、不祥事の形が多様化・複雑化したことである。かつての公共事業に絡んだ贈収賄のように、職務権限を基盤にして現金の受け渡しの見返りに入札情報を漏らすという形ではなく、未公開株の授受という複雑な形をとったり、あるいは一見職務と関係のない公務員が間接的に影響力を行使することを期待するかのようになり、不祥事の形態も多様化・複雑化することで、官僚への疑心暗鬼がさらに強まることとなったのである。

このような不祥事が続いた結果、1999年（平成11年）に国家公務員倫理法案が成立した。その後、倫理法に基づき国家公務員倫理審査会が置かれるとともに、2000年（平成12年）には国家公務員倫理規程も制定された。このような不祥事の勃発と倫理観の欠如は、公務員が国民全体の奉仕者であるだけに、それがいくら建前の部分があるとしても、国民に深い失望と不信をもたらしたことは間違いない。

他方で、間接的な理由として、公務員の不祥事を受け止める国民側の意識の変化もあった。1990年代以降の公務員の不祥事は質量ともに大きく変化したが、それを受け止める国民側の意識も、経済社会の状況変化、権利意識の高まりなどによって相当変化していたからである。実際、現職の公務員から見れば、当時のマスコミや世論が大騒ぎしなかっただけで、昔の方が公務員のモラルが低かったと思えるにもかかわらず、1990年代以降は事件になるような不祥事だけでなく、些細な不祥事にもマスコミや世論は厳しい目を光らせるようになったし、たった1件の不祥事でも公務員全体が不祥事を起こしているかのように見なすようになった。

それに加えて、公務員側あるいは公務員をよく知る側が、このような一般国民の厳しい認識を十分に把握していなかったことも国民感情を逆撫でした部分がある。一般国民と公務員などで不祥事や公務員の倫理に対する認識に相当の差があったということである。公務員の倫理はどのレベルにあるのか、わざわざ法令まで整備して内心の問題である倫理まで縛らなければいけないのかなどについて、一般国民と公務員自身、あるいは、有識者や経営者との間で相当の認識ギャップがあったため、不祥事に対する対応が後手後手に回ったと考えられる。

## (2) 公務員制度改革を後押しした経済社会要因

官僚を中心とした公務員の不幸事は公務員制度改革の背後要因として大きな影響を与えたと思われるが、それだけではこれだけ長期にわたる改革の連続を説明することは難しい。そのような観点から本稿が注目するのが「公務員バッシング」と呼ばれるような激しい批判がこの時期、公務員に向けられたことである。公務員制度改革が支持された背景には憎悪にも近い世論があったと考えられる。

公務員バッシングの具体的な中身については拙著（『公務員バッシングの研究』（明石書店））に譲るとして、ここでは三つの要因を指摘しておきたい。

まずは長期不況である。戦後日本経済は石油危機や円高不景気などの不況を経験したものの、バブル経済崩壊後のように長期にわたる不況を経験したことはなかった。ここに少子高齢化が重なることで税と社会保障の在り方など配分を巡って軋轢が生じることになるが、公務員バッシングに絡めていけば、民間企業の労働条件が悪くなる中で公務員の労働条件が相対的に良くなったことが世論を刺激した。これは公務員バッシングが労働条件の乖離に重点を置いていることからよくわかる。典型的に言えば、公務員はなぜ身分が保障されているのか、身分が保障されているにもかかわらず地場の中小企業と比べてどうして給与が高いのかなどである。

二つ目は、官僚が経済成長や社会の安定を含めた政策で大きな成果を上げることができなくなったことである。戦後日本の官僚の威信は経済成長と大きく絡んでいた。旧通産省などの経済官庁は経済成長のエンジンであるといわれるくらいに威信が高かったからこそ、長期不況になって成果を上げられないことへの批判が余計に高まった。

三つ目は、官僚が成果をあげられなくなったにとどまらず、不況の原因と官僚や中央官庁が関連づけて考えられるようになったことである。例えば、90年代後半以降の景気対策では規制緩和が重視されるようになったが、これは規制を張り巡らせる官僚や中央官庁とは相容れないものであり、その結果、官僚や中央官庁が規制緩和に反対するから有効な政策を実施できない、官僚や中央官庁が経済成長を阻害している、不況と官僚は関わっている、官僚は自分達の生活に悪影響を与えているといった国民感情が作られていったことである。

以下では、紙幅の関係もあり、二つ目と三つ目の要因を具体的に述べてみる。

まず、中央官庁・官僚が実績・成果を上げられなくなったことである。これまで官僚や中央官庁が経済に介入してきたこと、どこまでその行動が効果的だったかはとも

かくとして経済成長が実現できていたがゆえに一定の敬意を得てきたが、成果・業績を上げられなくなったために、社会や国民から大きな反発をくらったということである。

成果・業績が行政への信頼に大きな影響を与えることは、多くの論者によって指摘されている。行政に対する信頼の要因を計量的に分析している大山（2010）によれば、行政への信頼を規定する最も大きな要因は政府のパフォーマンスや業績であり、政府のパフォーマンスや業績が良いと評価する人ほど行政を信頼しているという。また、豊富な先行研究を踏まえて、菊地（2007）は、アメリカやカナダの政府に対する信頼研究の多くは市民の信頼を政府の業績との関係で捉える一方で、情報公開、公務員倫理の確保、監視機能の強化や市民参加手段の確保は、官僚や公務員個々人の行動を市民が道徳的に許容できる範囲に規定することによって、もしくは市民との接触機会を確保することにより信頼を高めると指摘している。実際、スウェーデンを訪問した公共団体職員の伊藤（2008）は、意思決定の透明さが政府に対する信頼を支えており、それが25%の消費税にもつながっていると指摘している。具体的に述べると、①行政内部の意思決定が秘密裏に行われないこと、②自治体職員は終身雇用ではなく、職員の任用・昇進は競争に基づくことから、競争を通して立場が入れ替わること、③情報公開、オンブズマン制度など政策や制度は市民社会の合意に基づくことを政府に対する信頼の根拠として指摘している。

他方で、経済が不調に陥っていることが自分達の動きと密接に関連していると考えた役所はほとんどなかったと考えられる。これは個々の官僚の場合にも同じだったと思われる<sup>(6)</sup>。政策の失敗を自らの過ちであると認識していたとは思えないし、マスコミ報道などから考えると、どういう方向の政策を採用したとしても結果がもたらさなければ、官庁に対する批判は止むことがないというのが本音だったのではないだ

---

(6) 『人事院月報』（1999年5月号）での「公務の魅力、求める人材」という座談会において、運輸省大臣官房企画官の田村明比古氏は「公務員に対する国民の批判があるというのは事実で、その批判を要約すると、『今までは任せていけばうまく行ったけど、最近ちょっと違う。もっとしっかりしてちょうだい。』ということだと思います」と、大蔵省大臣官房秘書課総括課長補佐の吉田正紀氏は「したがって、今の批判は、私個人の感じですが、過去のどこかの時点で採った施策が、その時点では良かれと思ったことであったものが、今はネガティブなインパクトを持っているかもしれない。それが、何をやっているんだという批判に結びついているのではないかと思います」と述べている。1999年という時代をどう認識するかにも依存するのだろうが、2000年以降の官僚バッシングを考えれば、随分と楽天的な見解だと言えなくもないだろう。

ろうか<sup>(7)</sup>。

それにもかかわらず、官僚や官公庁が経済社会の不安定化の責任を負わされて批判されるようになったのは、戦後日本の官僚機構が経済や社会と深く関わってきたからである。例えば、日本の官僚をめぐる主な研究動向は、経済成長との関連から市場と官僚機構の関係をみるものと、政党と官僚の関係をみるものを中心に研究業績が蓄積されていったという指摘（マルガリータ・エステベス 1999）に見られるように、戦後日本の官僚機構の威信は、経済発展の主役は民間企業の活動を中心とした市場が介入的政策を中心とする政府かという議論があるにしても、議論の一役を担うくらいに通産省を中心とした経済官庁が経済発展の一翼を担ったということにあった。

そのため、バブル経済崩壊後の経済不振は「日本最大のシンクタンク」と言われる官僚機構の威信を大きく下げた。加えて、多すぎる規制や硬直的な予算配分、官庁間のセクショナリズムが民間企業の自由な活動を妨げているとまで言われる程、官庁の介入は邪魔だと評されるようになった。かつて日本株式会社の中心で「Notrious MITI」と言われた通産省は「盲腸」と呼ばれるようになった後に、自己のテリトリーだけでは経済成長に十分にコミットできないことを自覚するようになった。

三つ目の要因はこれよりもやや複雑であるが、端的に言えば、長期不況の要因が官僚や中央官庁そのものにあるという批判である。長期不況の要因は様々であるし、グローバル化など政府の力の及ばない要因があるにもかかわらず、官僚機構への批判がエスカレートしていく中で、官僚が経済成長という成果や実績を出せないことからさらに一歩進んで、その存在自体が不況を導いたと批判されるようになっただけでなく、具体的に、中央官庁の様々な作業様式（セクショナリズム、閉鎖性、非効率性）に結びつけられるようになったのである。確かに、中央官庁の作業様式が組織のマネジメントに関わるものである以上、マネジメントの失敗が政策の失敗に結びつ

---

(7) 政治が方針を決めるのか、官僚機構が政策目標の設定に大きな影響を及ぼすのかは別にしても、規制緩和をすれば経済成長もたらされる一方で、経済成長の果実が国民に均等に配分されていないと批判される一方で、いきすぎた規制緩和を是正しようとすれば、企業活動を阻害すると批判されるというのは「何をやっても批判される」の典型である。例えば、「改正貸金業法」「改正建築基準法」「改正独占禁止法」などの規制強化によって「行政不況」「官製不況」が招来されると批判されるのはその典型である。こうした規制強化の法改正が関連業界の淘汰を招き、格差の拡大をさらに加速させ、個人消費の冷え込みに影響を与えているという指摘（中森 2008）があるが、規制緩和でも規制強化でも格差が生まれるとなれば、どのような政策を採用しても批判はまぬがれないということになる。

き、それがひいては経済社会の不安定化に結びついたと解釈はできるが、一般国民や世論がここまで理路整然と考えた上で様々な作業様式を批判するようになったとは考えられない。

一般国民レベルでセクショナリズムなどが経済社会の不安定化などに結びつけられるようになったのは、これらの作業様式が病弊というレベルにあり、国民に許容されなくなったからである。具体的に言うと、二つの理由から国民は官僚機構の作業様式の病弊に対する批判をエスカレートさせたのである。

一つ目は、セクショナリズムや閉鎖性、非効率性が極端に度を超しているために経済成長や社会の安定の足かせになっていると認識されるようになったことである。二つ目は、病弊とも呼ぶべき作業様式の背後に様々な利権が隠れていると疑われたことからである。

まず、中央官庁の作業様式が経済社会の不安定化につながっているということについては、中央官庁が張り巡らせている規制を例にするとわかりやすい。やや極端だが、規制を基盤にした中央官庁の存在そのものが経済成長を鈍化させたという見方が国民やマスコミの間に広がったのである。例えば、中曽根内閣での公社の民営化に見られるように規制緩和は1980年代までも主要政策ではあったが、1990年代のバブル経済崩壊以降、1994年に設置された規制緩和小委員会をはじめとして、規制緩和が主な政策として本格化するようになる中で、規制緩和を中心に据えた行政改革の理念にも広がりが見られるようになり、規制緩和に経済の活性化を期待するようになっていったというのが格好の例である。そうすると、何かにつけて規制緩和に抵抗する中央官庁や官僚が不況の原因であるかのような印象が強まるようになった。

このような規制緩和による中央官庁の作業様式の打破という点で最も象徴的だったのが、小泉内閣で行われた「構造改革」である。小泉政権の政策理念のエッセンスともいうべき「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（＝基本方針）（平成13年）では、生産性の高い産業部門に資本や労働が流れるように市場の邪魔になるものを取り除き、「市場での勝者」が報われるようにするのが「経済の構造改革」としている。そのため、バブル経済の破綻で不良債権を抱える不動産業、建設業、卸小売り業から、生産性の高い電気機械や金融業に資本や労働が流れるようにするため不必要な規制は取り除き、なるべくマーケットメカニズムの弱肉強食に委ねようということである。

規制緩和以外にも省庁再編、非営利法人の改革、財政制度の改革など1990年代以降

様々な形で行財政改革が行われるようになるが、これらすべての行財政改革に経済の活性化や不況からの脱出という理念が反映していたとも考えられる。盛山（2011）は「日本が閉塞状況を打破できないのは、財政にムダがあり、ムダを削減できない政治のしくみがあるからで、このムダをなくせば日本経済は復活する」という神話（同：21）が生まれた背景について「バブル崩壊後、公共事業を中心とする財政出動などで何とか景気回復を図るもののほとんど効果がなく、ゼロ成長が続くなかで、『いかにしたら低迷する経済を立て直すことができるか』という問題関心が、行財政改革論の中心課題になる。新しい行財政改革論は、たんに『ムダ』を省き、行政を効率的にスリム化することだけをめざすものではない。『それを通じて、長引く不況から脱出すること』が最大の目的になった」（同：28）と述べているが、これまでの行政改革に関する政府関連文書からも同様の結論を導くことができる。

二つ目の、病弊とも呼ぶべき作業様式の背後に様々な官僚利権が隠れていると疑われだしたという点については、例えば、セクショナリズムや無駄遣いを例にすればわかりやすい。各省が自らの縄張りに執拗にこだわるのは、関連業界を確保することによって天下り先を確保するためという側面を強く持っているし、予算の無駄使い（例えば、潤沢な資金を持つ特別会計など）にも同様の利権が隠れている。また、規制を緩和すれば経済が活気づく可能性があるにもかかわらず、自分達の利権を温存するために規制緩和に反対しているのではないかという見方もそうである。社会の安全性や公平性という観点から規制緩和に抵抗するのではなく、自らの利権のために規制緩和に反対しているという見方が強くなったのである。

### 3. 政官関係の変化

これまで公務員制度改革の具体的な中身とその背後にある経済社会要因を分析してきたが、経済社会の状況変化だけでは活発な公務員制度改革の説明がつかないところもある。例えば、いくら社会やマスコミが公務員を激しくバッシングしたとしても、国会が消極的であれば法律レベルの改革が行われることがない。いくら批判が高まったとしても公務員制度を改革することと経済状況とは無関係であることを冷静にわかっていたら（国会議員であればその程度のことにはわかっていたと思われる）公務員制度を改革すればすべてが解決するかのような態度はとらない。あるいは、政権与党に限って言えば、これまで官僚と

利益を共有してきたことを考えると、最も手をつけにくいのが公務員制度改革である。

それにもかかわらず、マスコミなどの場ではしばしば政権与党の政治家が官僚や公務員が既得権にしがみつき改革を妨害しているとか、それがひいては経済の不振につながっているかのような発言を繰り返した。世論やマスコミの過剰な反応を抑止するどころか、これに悪のりして改革を進めたかのような観さえある。

そういう観点から考えても、バブル経済崩壊後の政官関係の変化は、経済社会の状況変化と同様に公務員制度に大きな影響を与えたと考えられる。

### (1) 政官関係を大きく変化させた長期不況

バブル経済崩壊後、政官関係はどのように変化したのか。端的に言えば、長期不況に陥る中で政官関係はそれまでのどちらかが優位かを競うような曖昧なものではなく、対立関係に変化していった。そのきっかけとなったのは、政治行政を含めて日本そのものを取り巻く環境が大きく変化したことである。より直接的な影響を与えたものとしてバブル経済崩壊後の長期不況があげられる。

「失われた10年」「失われた20年」と評されるような長期不況を迎えて、政官を含めて政府は追いつめられていったからである。長期不況の中で日本の特徴とも言われた低い失業率は高止まりして、金融機関を含めてこれまで「潰れない」と言われてきた大企業も倒産するようになった。不況が長引くにつれて社会も不安定化するようになり体感治安の悪化なども声高に叫ばれるようになった。

それと同時に少子高齢化が進展したことも大きな影響を与えた。長期不況と少子高齢化が重なると、税収が落ち込むだけでなく、どれだけ抑制したとしても社会保障費が自然に増えていく。こうなると財政に依存する割合が高まることになるのは言うまでもないが、今現在の累積する財政赤字額をみればわかるように、借金を重ねれば重ねるほど経済へのリスクを含めて様々なリスクを抱えることになる。

このような状況の中で、政府に求められたことは基本的に二つだったように思われる。一つ目は言うまでもなく経済の復活と社会の安定である。政府の基本的な役割といてもいいが、バブル経済崩壊後のどの政権も経済を活性化させようと様々な策を打ったということは共通している。

もう一つは歳入歳出を含めた資源配分を思い切って変更することである。かつてのように国際比較から歪だと言われる公共事業費を削減して社会保障費に振り向けるなり、社会保障を聖域として扱うことなく予算そのものを削減していく方向性もあれば、

度重なる補正予算の実施に見られるように財政を拡大していく方向性もあり、1990年代以降の日本政府は方向性を定められずに右往左往したが、90年代後半以降、主に追求されたのは小さな政府路線だった。

高瀬（2006）は、小泉政治が明示した構造的変化の一つとして利益分配政治から「不利益分配」の政治への移行があるとし、不利益分配の中身として、既得権保有者に対する現行の利益分配をストップするかどうかを巡る政治闘争である「不・利益分配政治」と、国民全体への負担増を決断するかどうかを巡る政治闘争である「不利益・分配政治」の二つを指摘しているが、先述したように、増税への国民の嫌悪感、様々な不祥事を起因とする政府への信頼性の低下などから国民全体への負担増を求めるのが厳しい状況で、政府が経済社会の活性化をも含めて主に進めたのが「小さな政府路線」であり、その中核的な政策となったのが行政改革だった<sup>(8)</sup>。

- (8) これまでの行政改革の歴史をまとめた田中（2006）は、行政改革の理念として、「総合性の確保された行政」「変化への対応がとれた行政」「効率性・簡素性の追求」「信頼性の確保」の四つからはじまり、石油ショックなどを経験して1979年に「行政の守備範囲論」が出てきて、「自立自助」「官から民」「国から地方へ」という考え方が主流になる一方で、1999年の第三次行革審以降は「国際化への対応」という理念が出る中で、1993年以降は政治改革の時代に入り、政治主導體制と行政の中立性を考える必要性があるとしているが、総務省の実務関係者が執筆者としてつらなる当該書においては、言うまでもなく行政改革は中央官庁の組織再編といった狭い範囲で捉えられているのではなく、もっと広範囲で捉えられている。具体的には、①中央省庁の再編、②独立行政法人制度、③特殊法人等の合理化・民営化、④公益法人の改革、⑤政策評価制度、⑥規制改革と官業の民間開放、⑦財政再建、⑧国・地方関係の見直し、⑨国家公務員制度の改革、⑩定員管理、⑪電子政府の推進、⑫行政手続・苦情救済、⑬情報公開、⑭行政機関等の個人情報保護法制の14項目を取り上げている。特に、これらの中でも行政改革の主な中身の一つである規制緩和（公的規制の改革）の意義として①国民生活の質的向上、②経済の活性化、③国際的調和、④国民負担の軽減に加えて、近年では規制改革を通じた社会・経済システムの変革という側面も重視されるようになり、規制改革は「官製市場」の民間開放の取組などに見られる官民の役割分担の見直し、構造改革の推進のための有効な手段と認識されているとしている。行政改革を狭く行政組織や公務員のスリム化と捉えるのではなく、規制緩和や省庁再編を含めて経済社会システムの改革や経済社会の活性化の一手段として捉えだしたところに近年の行政改革の本質があるように思われる。

また、行政改革の意義自体、行政に関連したものだけでなく、社会経済システム全体を変えようという理念に基づいている。それを最もよく表すものとして、橋本内閣時の中央省庁再編（中央省庁改革基本法）の土台ともなった行政改革会議が1997年12月に示した最終報告があげられるだろう。この文書では、行政文書とは思えないような文学的な表現を織り交ぜながら、「この国のかたち」の再構築を図ることが行政改革の目的であることなどが謳われている。

さらに、このような行政改革という言葉の意味の変化について、笠原（1998）は、行政改革という用語は1964年の第一次臨時行政調査会の答申以降に頻繁に使用され定着した観があるとし、戦前及び戦後もしくは「行政整理」という用語が多用されており、この場合、行政改革と比較してその重点は明らかに人員や組織の整理に置かれ、より限定的な含みをもって使用されていると指摘している。

バブル経済崩壊後、日本を取り巻く環境が大きく変化し、これら二つの解決が求められる中で、これまでのように右肩上がりの経済成長下で政官が連携したり、影響力の優位を争うような状況は大きく変化したのである。

1990年代までの政官どちらが優位かという議論の大前提は、お互いに痛みのない状況での優位性の競い合いだったという言い過ぎになるだろうか。政策形成過程でどちらがイニシアティブを取るのか、制度的に優位にある政治側のモニタリングが本当に機能しているのかどうかなど、これまでの政官関係はどちらが優位かを競い合うにしても、その主戦場はどの政策分野であれ、右肩上がりの経済成長と利益配分という大前提の下で、政官ともに痛みのない優位争いであった。

しかし、経済成長の鈍化・少子高齢化の進展・社会保障費の増加・財政制約・安易な増税ができないといった大きな状況変化の中で、行政改革を主戦場とする政策で経済成長や社会の安定を達成しなければならないとなると、政官関係はこれまでと異なりマイナスを押しつけ合う対立関係に変化することになる。それを具体的に述べれば次の二つとなる。

まず、政策形成過程のイニシアティブをどちらが握るかを巡る争いである。官公庁や公務員の利害が露骨に絡む公務員制度改革は言うまでもなく、政府規模の縮小を伴うオーソドックスな行政改革に加えて、個別の政策分野においてもこれまでのように法律で新しい制度を作り予算を付けるという手法ではなく、規制緩和のように官公庁の権限を奪う一方で市場の力を引き出す政策が求められだすと、これまでのように各省ボトムアップの政策では「まな板の上の鯉」に包丁を持たせるということになるため、政治が主導権を握る必要が出てくるが、これはかつての影響力を競い合う政官関係とは異なり、イニシアティブを取り損なうと政官どちらにも大きなマイナスをもたらす（例えば、官の場合は給料の削減や天下り先の減少という実害をもたらす）ため、政官の軋轢を不可避にした。

もう一つは対立関係がマスコミなどの公の場にまで持ち込まれたことである。行財政改革は役所や公務員の利益に直結するだけに「官僚が抵抗している」「公務員は既得権益の塊だ」というような批判を政権与党の政治家が公然と行うようになった。あるいは、批判を行うというレベルにとどまらないという見方さえできる。例えば、政権与党の政治家（地方では首長）が役所や公務員を批判することで世論を煽ったり、世論を味方につけるといったことさえ平然と行われるようになった。

## (2) 政治主導と官僚内閣制

長期不況と少子高齢化が重なる中で、経済を復活させるとともに限られた資源をどう配分するのが求められる中、政官は行財政改革を主戦場とする政策形成過程で軋轢を深めていったが、その対立をより激しく、具体的なものにしたものをここでは指摘しなければならない。それは政策を実行するための体制である。バブル経済崩壊後、時間を経るにつれて体制の在り方を巡って議論が活発化しただけでなく、そのための具体策が実行に移されていったからである。

不利益配分政治を行うためには族議員を中心とした自民党の政治優位でも、セクショナリズムに陥り効果的な政策を打ち出せない官僚優位でもなく、メリハリのついた効果的な政策を実行に移す強い体制が必要となる。そういう状況の中で「政治主導体制」「首相主導体制」「官邸主導体制」が叫ばれるようになり、その障害として族議員の存在とともに、官僚制が強く批判されるようになった。

例えば、これまでは「政治優位」「政治主導」という場合の「政」とは具体的に何を指しているのかについては必ずしも統一されたものがなかったが、長期不況に突入して行政改革が大きな課題となり、政官業癒着のしがらみを打破して資源配分を大きく変更する必要に迫られるようになると、権限と責任の明確化という観点が強く主張されることもあって、政治主導も曖昧なままに打ち出されるのではなく、ある程度具体的な姿を想定して主張されるようになり、その中で政治主導とは「首相主導」であるという見方が強く打ち出されるようになったのである。

このように「政治主導＝首相主導」という考え方が流布されるにしたがって、政官関係にも少し違った見方が入ることになる。癒着にしろ対立にしろ、これまでのように政官を対等な協力関係と見るのではなく、官僚は政治の障害であり抵抗勢力であるという見方が強まっていくのである。

その要因はいくつかあるが、第一に考えられるのは政治主導がより厳密に定義され様々な制度が導入されるようになると、政官関係は「政治優位」「官僚優位」「党高政低」「政高党低」といったように、政治が優位か官僚が優位かを考察・分析するというような傍観者的な視点ではなく、これが「体制論」として語られ出したことである。そのため、政治主導体制を妨げる障害物としての官僚が一層強調されるように

なったことである<sup>(9)</sup>。

第二に、1990年代以降、「政治主導」＝「首相主導」という意味で使う論者が増えるようになる中で、首相主導体制は単に政治システムの問題というだけでなく、経済社会を大きく変えるための最大の手段であるという考え方が強調されるようになったことである。首相・内閣機能の強化を打ち出した行政改革会議の最終報告書（1997年）では、行政改革の理念と目標の一つの柱として「『この国のかたち』の再構築を図るため、まず何よりも、肥大化し硬直化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する」と掲げる中で、「次に、従来の行政の組織・活動原理についても抜本的な見直しを行う必要がある。……しかしながら、限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるを得ない状況下においては、もはや、価値選択のない『理念なき配分』や行政各部への包括的な政策委任では、内外環境に即応した政策展開は期待し得ず、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない。本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人びとの既得権益のみを擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた結果が、最近における不祥事の数々や政策の失敗に帰結している実情をわれわれは真摯に受けとめなければならない。」と述べた上で、21世紀型行政システムとして総合性・戦略性の確保などをあげて、首相・内閣機能の強化を打ち出している。

これと同様に、首相主導体制を打ち出した「新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）」が平成13年（2001年）に公表した「首相主導を支える政治構造改革のありかた」においても「今日、日本は危機的状況にある。政治、経済、社会の国際的な変化にたいし日本型といわれてきたシステムは明らかに機能不全を起している。この危機的状況を乗り切るには抜本的な構造改革が必要なことは誰の目にも明らかであり、それに対する処方箋もすでに数多く提示されている。しかし、問題が表面化して以来、長い歳月を経たにもかかわらず、必要な改革は遅々として進んでいない」として、首

---

(9) 実際、1990年代以降橋本内閣での内閣機能強化などの改革にもかかわらず、官僚の方が力が強いという考え方が国民の間にも浸透しているのである。読売新聞の全国世論調査によると「日本の政治で強い力をもっているもの」をたずねる質問に対して、1970年には48%の回答者が自民党をあげ、官僚と答えた者は6%にすぎなかったのに対して、2005年4月24日の同新聞の世論調査では官僚が第一位に躍り出て40%前後を確保しており、官僚主導を日本政治の欠陥とみなす認識が国民にも浸透してきた証拠だろうと、大山（2009）は指摘している。

相主導體制の導入を掲げている。（新しい日本をつくる国民会議 2002）

このように日本の窮状を打破して新しい体制を築くために政治主導＝首相主導を築く必要があるという考え方が強まれば強まるほど、それを妨げる存在として官僚が大きくクローズアップされるようになる。しかも、政官関係という狭い視点からではなく、経済社会を含めて国全体の行方を大きく左右する首相主導體制に大きな影響を与えるものとして捉えられるようになるだけではなく、日本の経済社会の破綻は官僚支配・官僚主導の結果であるとされ、政治主導によってこれらの再発が防止されるという認識（日本の改革を考える会 2000）も示されるようになった。

第三に、「首相主導體制」が強調されればされるほど、抵抗勢力としての官僚が大きくクローズアップされ、「官僚内閣制」の弊害が語られるようになったことである。「官僚内閣制」は「首相主導體制」と同様に、政官どちらが優位かという考察のための傍観者的概念ではなく、内閣法や国家行政組織法などを基盤にすえた体制論で語られ、首相主導體制に対抗する体制として敵視されるようになったということである。

「官僚内閣制」とは、各省・各省官僚が各省大臣をコントロールするとともに、権限の弱い内閣や首相をコントロールする体制のことを言うが、現実の政官関係はそれほど単純なものではなく、各省官僚・大臣・首相という内閣内での関係、大臣・首相と党の政治家という与党内の関係、各省官僚と与党議員の関係、与野党の関係、各省官僚と国会の関係など複雑なものであって、内閣法や国家行政組織法の規程という表面的なことだけで捉えられるものではない。特に、これまでの政官関係を振り返ってもわかるように官僚が大臣をコントロールできた大きな要因の一つは自民党の大臣選定システムが大きく影響していることは言うまでもないし、与党政治家と官僚機構の相互依存関係が官僚内閣制の基盤にもなっている。このように「官僚内閣制」が含意するものは本来幅広いにもかかわらず、官僚が内閣と国会の両方をコントロールしている（例えば、高橋（2008：96））という考え方や印象が強まったのである。実際、このような官僚機構を基盤にすえた支配体制という概念は、与野党を問わず多くの政治家が共有しているものであり、2009年に政権交代を果たした民主党政権のマニフェストにも官僚が内閣を支配しているという考え方が色濃く出ている。

しかし、「首相主導體制」の対立概念（体制）として「官僚内閣制」を批判することは大きなバイアスを孕んだものだった。元来、官僚内閣制は議院内閣制と平行で論じられるのが第一義であって、首相主導體制と並列で論じられるべきものではない。首相主導體制はあくまで議院内閣制の一部にすぎないからである。官僚内閣制という

用語を広く広めるきっかけとなった菅（1998）によれば、現行憲法では内閣の構成員である国務大臣の過半数は国会議員から選ばれるため「国会内閣制」であり、国家行政組織法である各省庁（官僚）は「内閣の統括の下に」置かれているものであって、法律の順序で言えば、内閣法→国家行政組織法→各省設置法という順番になるにもかかわらず、補佐役あるいは最も下位の法律に位置づけられる各省官僚が内閣をコントロールするのが「官僚内閣制」である。また、これと同様に「官僚内閣制」を広く世に広めた飯尾（2007）の説明によると、有権者から国会議員・首相・大臣・官僚と権限委任の連鎖が生じるところに議院内閣制が一元代表制となり、民主制の一形態であることが理解できるにもかかわらず、自民党政権下では、各大臣は首相の任命が権限の源泉であることが曖昧となり、「政権の主体として補助者たる官僚を使いこなす大臣ではなく、官僚のお膳立てに乗っていわれるままに行動する大臣が出現するもの不思議ではない」（同：24）という状態になり、大臣は省庁の代理人となってしまった。また、日本国憲法の条文を見る限りにおいては内閣総理大臣は強大な権力を持っているにもかかわらず、下位法である内閣法第三条において「各大臣は、別に法律に定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」というように、内閣総理大臣も分担管理の大臣とするなど憲法上の内閣総理大臣の権能は大きく制約されている。さらに、戦前の体制は各省設置法にも色濃く残っていて、法律の制定の順番も国家行政組織法の前に各省設置法が制定されたことを指摘している（同：26-28）。

両者の見解には首相の任命をどう捉えるのかなどで相違があるように思われるが、両者ともに内閣法・国家行政組織法・各省設置法などの法制度面での政治・官僚の位置づけなどを強く意識した議論であることは共通している。その意味では政官関係の実態をどこまで重視した議論なのかという側面がある。

ただ、両者ともに官僚内閣制を批判するとは言っても、一方的に官僚が強権的にコントロールするというのではなく、これが自民党システムと関連していたことも当然視野に入っている。前述した菅も大臣の任期が短いこと、当選回数に応じて大臣になれるシステムの存在を指摘している。また、飯尾の書籍は『日本の統治構造』となっていることからわかるように、政府与党二元体制も含めて統治機構の在り方を論じたものであり、その射程は広い。

この両者の見解だけでなく、先程の21世紀臨調の提言では、首相主導体制を妨げるものは官僚内閣制ではなく与党自民党であるという考えが強く主張されていた。例えば、先程の「首相主導を支える政治構造改革のありかた」においても、「『本来的な

首相権限の行使』を標榜する小泉内閣が直面しているのが、『政府・与党二元体制』の存在であり、戦後の一時期から制度化されるに至った内閣提出法案に対する与党による事前審査・承認慣行にはかならない（同：72）と述べるとともに、「われわれは、かねてより、いま日本政治に求められている政治主導とは『首相を中心とする内閣主導』のことであり、政治家個人が個々の行政決定に介入する『政治家主導』でも、政権入りしていない与党議員や与党機関が内閣や省庁の政策を左右しようとする『与党主導』でもないことを繰り返し主張してきた」（同：73）と述べている。

それにもかかわらず、首相主導體制を妨げるものとして官僚内閣制が大きく取り上げられたのは、官僚内閣制が「党と内閣の二元体制」を含意したものであると認識されていたことに加えて、マスコミが与党や族議員の強さを指摘することがあったとしても、「政府・与党の二元体制」「与党主導體制」を政策を進める政治体制としては認識されていなかったからである。首相主導のコインの裏側は官僚内閣制であり、決して与党主導體制でも族議員主導體制でもなかった。実際、「政治主導」をキーワードに発表されている数々の論文を精査してみると、「政治主導」という言葉が様々な定義を付されたり、様々な文脈で使われているにもかかわらず、これを与党主導と考える論考は非常に少なく、与党主導を政治主導の一形態と捉えている気配は全くない。

これと関連するが、小泉内閣によって抵抗勢力と名指しされた国会議員が2007年のいわゆる郵政選挙で落選するなど、首相主導體制を邪魔する者として目立たなくなったことも大きい。自民党政権下での党・内閣の二元政治の弊害は多くの論者の指摘するところであるが、この体制の中心は先程も述べたように官僚だったというわけではない。与党族議員・内閣（首相）・官僚という三者の中では常に内閣（首相）が弱い立場にいる一方で、族議員が中心にいたのか、それとも各省官僚が中心にいたのかということがわかりにくかった。その背景には、飯尾（2007：102-04）が指摘しているように、与党政治家と官僚の役割が交錯する中で、一見すると政治優位に見える状況でも実際には官僚が意図をもって行っていることもあったり、与党議員の知識・経験が増えるにしたがって官僚を凌駕するような知識を持っていたりというように両者の区別がつきにくかったということもある。

しかし、族議員と官僚のどちらが政権を支配しているのかという問題も、2007年に小泉内閣の下で行われた総選挙（いわゆる郵政選挙）によって、小泉首相が推進しようとする郵政民営化に反対する自民党族議員が、守旧派・抵抗勢力とレッテルを貼られた挙げ句に、刺客と呼ばれる対立候補を立てられ大量に落選し、選挙後は多くの与

党議員が郵政民営化に賛成したという事実からもわかるように、族議員・抵抗勢力・守旧派と言われる与党議員の力が落ちたことで、抵抗勢力としての官僚が一層印象強くなったように思われる。この点で、小泉内閣とその後を次いだ安倍内閣では「抵抗勢力としての官僚」の印象は大きく変わったといえる<sup>(10)</sup>。

### (3) 政官関係の悪化

これまでのことを今一度まとめるとこうなる。90年代以降の行政改革の背景には長期不況で行き詰まった状況をどう打開するかを巡って政官の争いがあった。これまでのように、政官が右肩上がりの経済成長の下で政策形成過程での影響力の行使について優位を競い合うという状況から、長期不況と少子高齢化で政策の選択肢が狭まるとともに、主戦場が行政改革に移り、政治主導體制の実現から官僚内閣制が批判的に語られるようになる中で、政官関係は大きく変化していったのである。

真淵（1997）は自民党元政務調査会長加藤紘一の「自民党と官僚機構の関係は今までは親子だと思ってきたが、本当は遠い親戚である」旨の発言を引用しながら、93年以前の自民党政権とそれ以後の自民党政権の最大の違いは、短期間とはいえ政権離脱することによって自民党が官僚機構との距離を意識するようになったことであると指摘している。また、大蔵省からの財政と金融の分離を考察した上で、大蔵省と自民党の関係について時期別に一党優位形成期は「ライバル」、一党優位体制成熟期は「パートナー」、1993年以降は「ネイバー」であったという分類をしているが、多くの官庁にとって程度差があるとしても、これと同様に時間をおって政官関係はより冷

---

(10) 小泉総理の首席総理秘書官として大きな影響力を発揮した飯島勲氏は「総理が構造改革を進めていくに当たっての最大の『抵抗勢力』は、実は自民党それ自体であった。もちろん『官僚組織』も抵抗勢力ではあったのだが、これまで述べてきたように、トップを押さえ、優秀な人材を引き抜き、実力のある行動派を官邸や内閣官房に揃えるなど、言ってみれば『組織ごと協力勢力として使いこなす』ための仕掛けを次々と用意していった。実際この後、医療保険制度改革や道路公団改革、特殊法人改革、農政改革など、個別の改革に一つ一つ取り組み、改革が実行に移されていく中で、官僚機構は役回り・ポジションを変えていくことになる。まあ簡単に言えば『小泉の言うことを聞く』ようになっていったのである。その意味でも最大にして最強の抵抗勢力は、身内である与党だったのである」（飯島 2006：64）と述べているが、実際問題として、マスコミ報道等からの印象でも、黒子に徹して影で動く官僚の抵抗に比べて、抵抗勢力と呼ばれる自民党の動きは目立ったものであった。また、飯島が述べているように人事権の有無は大きく影響したと考えられる。実際、首相が選挙での公認に大きな影響を与えられることが郵政選挙ではっきりするなど、各議員に対して首相が強い人事権を持つことがわかるようになると、抵抗勢力の抵抗が弱まった。

却されたものに変化していった。

もちろん、政官の利益が一致する政策分野も存在する。すべてがネイバーと言われる程に冷めた関係に変質していったわけではない。しかし、総合的に見れば1990年代以降の政官関係はネイバー以上により敵対的なものに変質していったことは間違いない。その関係を関係者などの言葉から要約すれば「敵対的關係」ということになる。例えば、元内閣官房副長官の古川貞二郎は政治家の一部に公務員を敵と見なすような風潮があることは問題であると思ふとし、政と官は上下の関係でも敵対する関係でもなく、役割分担の関係にあるとしている（古川 2007、2008）。官房副長官は政官関係の要において、政官関係の実態を最もわかっている人間であることを考えると、この発言は重いものがある。ただし、実際の政官関係は敵対関係という対等なものではなく、政治家が官僚を公に叩く、場合によっては政策のミスを押しつけるというような一方的な関係に発展するケースも多かったと思われる。例えば、元文部科学省官僚の寺脇（2008）は「身から出た錆とってしまえばそれまでだが、度重なる不祥事や官僚不信の世論に対応するため、小泉・安倍内閣では官僚叩きの政策が次々と打ち出された。公務員制度改革だけでなく、規制緩和、地方分権、特区制度など中央官庁の役人の活動を制約する方向の改革が相次いだ。官僚たちは、それに対する抵抗勢力扱いされ、ますます悪役呼ばわりされた」（同：49-50）と述べており、「官僚叩き」という表現を使用している。なお、寺脇（2010：25）は「官僚は敵だ」という錯覚を作ったのは自民党末期の政権（特に、小泉・安倍政権）だと指摘している。

## さいごに 公務員制度の望ましい姿は何か？

これまでみてきたように、バブル経済崩壊後に行われた活発な公務員制度改革の背後には様々な要因がある。また、一見、異なる現象のようにみえる公務員制度改革の流れと政官関係の変化なども密接につながっている。今から振り返ると、バブル経済崩壊後の長期不況の犯人捜しの中で行政機関や公務員がその主犯に仕立て上げられた観がないでもない。その意味では、これまで行われてきた公務員制度改革はどこまで効果的だったのか、その検証をする必要もあるだろう。

実際、今の内閣人事局をみていると、セクショナリズムや各省利益に群がる官僚というネガティブな側面を正すのに効果はあったかもしれないと考えられる反面、人事権を行使

する政治にどこまで正当性があるのか（具体的に言えば、個々の官僚をみた上で能力本位の人事になっているかなど）という疑問が沸いてくる。官庁と公務員が悪く、民意を受けた政治は正しいという前提でシステムを組むことの弊害がすでに見えつつある。拙著（「没落するキャリア官僚 — エリート性の研究」（明石書店））で詳細に分析したが、官僚の地位は大きく変化しており、今や官僚主導どころか強大な政治権力の前で中立性を保つことすら難しくなりつつある。

そうであれば、落ち着いた状況下で改革後の今の公務員制度にどこか問題はないのかを立ち止まって考えることも重要だと思われる。

（なかの まさし 神戸学院大学現代社会学部教授）

キーワード：公務員制度改革／政官関係／公務員パッシング／  
構造改革／首相主導／官僚主導

#### 【参考文献】

- 新しい日本をつくる国民会議編（2002）『政治の構造改革 — 政治主導確立大綱』東信堂
- 飯尾潤（2007）『日本の統治構造』中央公論新社
- 飯島勲（2006）『小泉官邸秘録』日本経済新聞社
- 伊藤和良（2008）「スウェーデンに学ぶ“地域サポーター”のあり方」『月刊自治研究』（50）
- 稲継裕昭（2003）「地方ガバナンスに関する九〇年代の諸改革」（村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的  
地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社 所収）
- 大山耕輔（2010）「行政信頼の政府側と市民側の要因」（日本政治学会編『政治行政への信頼と不  
信』年報政治学2010-I、木鐸社 所収）
- 大山礼子（2009）「『政治主導』実現への処方箋」『都市問題』100(11)
- 笠原英彦（1998）『日本行政史序説』芦書房
- 川村祐三（2001）「戦後公務員制度改革論の系譜 — 資料と解説」『行財政研究』（48）
- 菅直人（1998）『大臣』岩波書店
- 菊地端夫（2007）「行政の信頼性に関する研究の論点と意義 — 既存研究・調査を中心に」『季刊  
行政管理研究』（116）
- 高瀬淳一（2006）『「不利益分配」社会』筑摩書房
- 高橋洋一（2008）『霞ヶ関をぶっ壊せ！』東洋経済新報社
- 田中一昭編著（2006）『行政改革』
- 田村秀（2005）「労使交渉の実態とその改革」（西尾勝編著『自治体改革第5巻 自治体デモクラ  
シー改革』ぎょうせい 所収）
- 寺脇研（2008）『官僚批判』講談社
- 寺脇研（2010）『官僚がよくわかる本』アスコム

- 中森貴和（2008）『行政不況』宝島社
- 日本の改革を考える会（2000）「『政治主導』の幻想 政策決定プロセスの吟味なしでは統治システムは弱体化するのみ」『論争東洋経済』（28）
- 橋村和雄（2008）「お役所仕事から一步前へ(105) “攻め”の採用戦略『脱・公務員試験』の人材確保」『地方自治職員研修』41(11)
- 古川貞二郎（2007）「政治主導と行政」『学会会報』（862）
- 古川貞二郎（2008）「公務員をめぐる環境と公務員のあり方」『人事院月報』61(12)
- 牧原出（2003）『内閣政治と「大蔵省支配」』中央公論新社
- 真淵勝（1997）『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中央公論社
- マルガリータ・エステベス（1999）「政治学から見た官僚制」日本計画行政学会編著（『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部 所収）
- 南学・上山信一（2005）『横浜市 改革エンジン フル稼働』東洋経済新報社
- 村松岐夫（2003）「世紀転換期の包括的地方ガバナンス改革」（村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社 所収）
- 村松岐夫（2007）「転換期における官僚集団のパーспекティブ」（『年報行政研究42 行政改革と政官関係』日本行政学会編 所収）
- 盛山和夫（2011）『経済成長は可能なのか』中央公論新社
- 山本清（2008）「世界と日本のNPM」（村松岐夫編著『公務改革の突破口』東洋経済新報社 所収）