

天下り対策の在り方

～再就職規制の廃止は妥当か～

総務委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

1. 再就職規制の廃止

憲法第15条第2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と規定しているが、いわゆる官民癒着は、一部の営利企業を利するものであり、公務員を「一部の奉仕者」として、公務の公正性を害し、「公務の民主的・能率的運営」（国家公務員法第1条）の実現を妨げることになる。そこで、国家公務員法は、官民癒着防止の観点から、国家公務員の営利企業への再就職について規制しており、職員は、人事院が承認した場合を除き、退職前5年間に在職していた国の機関等と密接な関係のある営利企業への再就職を、退職後2年間はできないことになっている（第103条第2項、第3項）。これが、いわゆる天下り規制であり、官民癒着防止は憲法の要請とすることができる。

しかし、特に最近において国・地方を問わず、官民癒着の典型である官製談合事件が続発しており、その中で官製談合と天下りが密接不可分の関係にあることが改めて明らかとなったため、この法規制の実効性に疑問が生じている。

平成18年9月15日、中馬弘毅規制改革・行政改革担当大臣（当時）は、「新たな公務員人事の方向性について」と題する公務員制度改革案（以下「中馬案」という。）を公表した。中馬案では、官民間の人材移動を活発化させるため、再就職規制の廃止や、官民人事交流法の改正等の制度見直しを行うとともに、再就職規制を廃止する代わりに策として、民間へ移った公務員OBによる口利きなど、出身省庁への便宜供与を求める行為を罰すること等の新たな再就職ルールを提言している。これは、国家公務員の営利企業への再就職・天下り自体には問題がないという発想に基づく案であり、官民癒着防止のために再就職を規制する必要があるとする現行の国家公務員法とは、その考えを大きく異にしていると言える。再就職規制の廃止については、新たな再就職ルールが憲法の要請である官民癒着防止に十分に効果的であるかどうか最大争点であり、以下この観点から若干の意見を述べることにする。

2. 新たな再就職ルールの内容

中馬案では、天下り問題と再就職規制について次のように述べている。

- ・天下り問題は、現行の再就職規制の手直しなどの対症療法では解決できない。経済社会情勢が大きく変化している中で、今の時代にふさわしい国家公務員像の実現に向け、官民間の人材の移動を活発化させるとともに、人材の移動により生ずると想定しうる問題を取り除くための実効性のある対策を講じていくべきである。
- ・公務員の再就職規制については、憲法により何人にも職業選択の自由が保障されていることを念頭に置きつつ、現行の隔離政策は廃止し、官民の垣根を低くしつつも、公務の公正性に対する国民の信頼に疑念を生じる行為は厳しく禁止して、その違反を厳格に取

り締め、制裁を科すとの考え方に転換していくべきである。

- ・ 予算等を背景とした押し付けのあっせんによる営利企業への再就職を絶つためには、入札及び契約等の公共調達に適正化措置を断行していくことが何より効果的であると考えが、さらに、公共調達の適正化等を阻害する働きかけが営利企業に再就職した元公務員からなされないよう、厳しく取り締まることが重要である。これらによって、予算等を背景とした元公務員の再就職の受け入れによって企業側が不当な利益を受けたり、そのような期待を持つことがないようにすることが、公務の公正性を担保する上で最も効果的である。

(1) 3つの行為類型の禁止

新たな再就職ルールは、「権限・予算等を背景とした押し付けのあっせんによる再就職を根絶するための仕組みを構築し、国家公務員のいわゆる天下りによる弊害を防止すること」が目的である。このために中馬案では、まず営利企業への再就職について次の3つの行為類型を禁止することとしている。

- (ア) 自らの職務(契約・行政処分)に密接に関係する企業に対して、現職国家公務員が自らの再就職の打診、依頼等を行うことを禁止する。
- (イ) 再就職後の元国家公務員について、退職前一定の期間在職していた機関に対し、退職後一定の期間、就職先企業に関する契約・行政処分につき不正な働きかけを行うことを禁止する。
- (ウ) 再就職後の元国家公務員から(イ)の働きかけ行為を受けた現職国家公務員について、働きかけを受けた事実を監察官へ届出させるとともに、不正な取扱いを行うことを禁止する。また、これらのルールに違反した場合の罰則を含む制裁措置を検討する。

(2) 監視体制の確立

さらに、新たな再就職ルールの実効性を担保するため、次のような監視体制を確立することとしている。

(ア) 中央組織 - 国家公務員倫理審査会の改組

国家公務員倫理審査会を改組し、ルール違反の疑いのある事案に関する調査、ルールに違反する事実を認知した場合の懲戒処分の勧告、犯罪を知った場合の告発等を実施させる。

(イ) 各機関 - 各府省に監察官を設置

各府省、特定独立行政法人等に、第三者的な立場の監察官を設置し、ルール違反のあった事案や届出等のあった事実について現職公務員に対する調査、必要な処分の実施のための任命権者への報告を実施させる。

3. 新たな再就職ルールの実効性

新たな再就職ルールは、現行制度とは全く異なるものであるが、その実効性については、官民癒着防止の効果等で次のような疑問がある。

- ・ 官民癒着は、公務員の個人的な問題ではなく、官の組織的な問題である。したがって、現職公務員による再就職の打診、依頼等を禁止しても、官による組織的な再就職の打診、依頼等を禁止しなければ、官民癒着防止の効果は期待できないのではないかと。

- ・企業が官の要請による公務員の再就職を受け入れれば、官には契約や行政処分で就職先企業を優遇する動機が生ずるはずであり、元公務員が契約等について官に働きかけを行う必要はないのではないかと。また、契約等について企業自体の官への働きかけが合法である以上、その一員として勤務する元公務員に官への働きかけを禁止することに正当性があるのか疑問である。
- ・官民癒着は官の組織的問題であるため、各府省等に監察官を設置しても、第三者的立場を徹底することは困難であり、官民癒着防止の効果は期待できないのではないかと。また、問題が起きている機関の現職公務員に、元公務員からの働きかけを受けた事実を監察官へ届出させることは、非現実的な規制と思われる。
- ・退職後一定期間を過ぎれば、元公務員の官への働きかけが不正でなくなるというのは、合理的でないのではないかと。特に一定期間の禁止を罰則で担保する場合、元公務員の官への働きかけが期間の経過時点を境に、反社会的行為からそうでない行為へと法的評価が一変することになり、著しく非常識な印象を受ける。
- ・現行制度において人事院は人事行政に関する強力な調査権限を与えられており、さらに任命権者とは別に職員を懲戒手続に付することができることになっている（国家公務員法第17条、第84条）。中馬案では、国家公務員倫理審査会を改組し、違反事案の調査、懲戒処分の勧告、告発等を実施させるとしているが、これは、むしろ権限の縮小になる。また、国家公務員倫理審査会は、事務局職員がわずか10人程度の小組織であり、これでは監視体制の弱体化になるのではないかと。
- ・公務員には職務遂行上、犯罪があることを知ったときは告発する義務があり（刑事訴訟法第239条第2項）国家公務員倫理審査会に告発を行わせる必要はないのではないかと。このように新たな再就職ルールは、特に官民癒着防止の効果について疑問が少なくないが、それは新ルールが官民癒着防止を主たる目的としていないことに原因があると思われる。新ルールの目的は、「権限・予算等を背景とした押し付け的あっせんによる再就職を根絶するための仕組みを構築し、国家公務員のいわゆる天下りによる弊害を防止すること」であるが、これが官の組織的問題としての官民癒着という現状認識に基づくものであるかどうかは明らかでない。

そもそも中馬案には「官民癒着」という言葉が使われていない。「予算等を背景とした元公務員の再就職の受け入れによって企業側が不当な利益を受けたり、そのような期待を持つことがないようにすることが、公務の公正性を担保する上で最も効果的である。」という説明はあるものの、従来と比較して官民癒着に対する問題意識は低いように思われる。新ルールがもたらす公務員個人の違法行為の防止に焦点が置かれていることから、それは見て取ることができる。現職公務員が、その権限・予算等を背景として押し付け的に、自らの再就職の打診、依頼等を行うことだけが悪いという理解であるかもしれない。

しかし、官による特定企業への優遇と民による天下りの受入れという官民組織間の癒着の構図は官製談合事件で明らかであり、これに対する問題意識の在り様が議論の焦点になるのではないかとと思われる。

4．天下り対策の在り方

中馬案は、天下り対策の在り方について、「現在の再就職規制は、官民の画一的、外形的な隔離を図るものであって、そもそもこれから求められる公務員像にはそぐわないものとなっている。また、現在の規制により再就職が制限されている2年間、いわゆる待避を行うといった現象も生じている。」とも述べている。これが「天下り問題は、現行の再就職規制の手直しなどの対症療法では解決できない。」とする理由のようであるが、現状は異なっていると思われる。

防衛庁は、本年6月、防衛施設庁の建設工事入札談合事件を契機に、事件の再発を防止するため、建設工事の発注業務に関与した幹部職員に対し、退職後5年間、受注実績を有する企業への再就職の自粛を要請するとともに、関係企業に対しても採用自粛を要請した。この措置について同庁は、国家公務員法による退職後2年間の再就職禁止を逃れるため公益法人を利用しているとの批判を受けるような状態を是正することが目的であると説明している。この事例は、官民癒着防止のために現行の再就職規制が不十分とはいえ機能していること、また、再就職を禁ずる期間を退職後2年から5年に延長することが憲法上可能であり、それにより規制の効果を高めることが期待できることを示している。

天下り問題の現状がこのようである以上、再就職規制の廃止というドラスティックな変更は疑問であると言わざるを得ない。官民癒着防止の観点から、公務員個人を対象とする行為規制の導入は検討に値するが、営利企業への再就職に係る承認制度の廃止は逆に官民癒着を促進する可能性が高く、妥当でないと思われる。

そもそも今回の公務員制度改革は、中央省庁等改革の一環として要請された施策であり、中央省庁等改革の基礎となった行政改革会議の最終報告(平成9年12月3日)では、天下り対策について次のように述べていた。

「各省単位の再就職支援がセクショナリズムの弊害を生むとともに、「天下り」との批判を受けやすいことを踏まえ、公正・透明な再就職管理システムを導入することが必要である。

(ア) 営利企業への再就職規制を強化する。

(イ) 再就職管理を各省単位でなく政府全体として統一かつ公正・透明に行うための仕組み(人材バンク等)を導入する。」

つまり、行政改革会議が求めた公務員の再就職管理の適正化は、第一に営利企業への再就職規制の強化であり、中馬案とは正反対の発想であったのである。さらに、その後、再就職管理の適正化は、「行政改革大綱」(平成12年12月1日閣議決定)、「公務員制度改革大綱」(平成13年12月25日閣議決定)、「今後の公務員制度改革の取組について」(平成16年6月9日 与党行財政改革推進協議会決定)等において採り上げられてきたが、それらのいずれにおいても、営利企業への再就職に係る承認制と行為規制がセットで適正な再就職ルールとして提案されていた。また、公務員人事行政をつかさどる人事院の考えも当然、営利企業への再就職規制の強化であった。

再就職規制に関するこれまでの議論の流れからすれば、今回の中馬案の提案は、極めて奇妙なものと言わなければならない。国・地方において続発する官製談合事件を背景にして、天下り対策に関する国民の評価は相当に厳しいものが予想されることから、憲法思想及び国家公務員法の理念を踏まえた慎重な議論を行う必要があると思われる。