

「天下り」の研究

中村 博

はじめに

- 一 「天下り」の意義の検討
 - 二 「天下り」についての問題点
 - 三 人事院の「承認基準」
 - 四 「天下り」制約の理由
 - 五 違憲問題の検討
- おわりに

はじめに

いわゆる「天下り」問題について論じる場合に、各般の議論について共通してみられる誤りは、「天下り」概念の
不確定性というか、あるいは、多様性というか、論者によっての座標・広狭が異なっているために、それらの議論は、

互にかみ合うことがない。そのために、目標の不明確さ、あるいは、混乱のために、実のある論議は存しないといつてよい。

この問題については、まず、その概念を明確に決定することから、始めなければならない。ついで、「天下り」の禁止の「違憲性」をどう考えるか、という問題がある（「天下り」について、違憲か合憲かという観点からみた判決は存しない）が、毎年のいわゆる『「天下り」白書』⁽¹⁾による状況を検討しつつ、問題点を摘示してみようとする。この問題についての論文は、殆んど見当たらない。この問題についての関心が深まり、様々な視点からの研究が行われることを願っている。そのために、小稿がいささかでも役立つならば、望外のよろこびである。

一、「天下り」の意義の検討

1 国公法一〇三条は、いわゆる「私企業からの隔離」の一環として「職員は、離職後二年間は、営利企業の地位で、その離職前五年間に在職していた人事院規則（以下「人規」と略する。）で定める国の機関と密接な関係にあるものにつくことを承諾し又はついてはならない」（傍点筆者・以下本稿について同じ。）と規定する。まず、以下において右規定の公定解釈をみておく。

(1) 先ず、規定の変遷についてみると、次のとおりである。

i 昭二三年の改正で、「離職前二年間に在職した官職」が「離職前五年間に在職した国の機関」となり、離職前

の在職期間が「二年間」から「五年間」に延長され、また、在職した「官職」が「国の機関」と改正されている。

(i) 右改正のうち、密接な関係の判断事由の一つとしての離職前の在職期間を二年間から五年間に延長したことについては、単に要件を加重することだけであって、五年に延長する場合のその五年についての基礎理由は、遂に明確にならない。したがって、右改正の「立法事実（立法理由）」は、明らかではない。

(ii) つぎは、本人が在職した「官職」から、「国の機関」⁽²⁾への変更である。この変改を目して、「個」から「全体」への改正というものがある。つまり、「在職した官職」から「在職した国の機関」と拡大されたために、在職した官職を含む国の機関に在籍した者と要件が加重されて、仮りに、在職した官職が営利企業と密接な関係はなくとも、当該省庁所管の他の官職の一部において、密接な関係があるときには、人事院の承認を受けなければならないこととなつて、要件は著しく加重されたことになる。したがって、当該職員の在職した官職についてみるとときには、なんらの「密接な関係」がなくとも、なお、「天下り」は禁止されることとなるのである。

ii 昭和三八年の改正で一〇三条に新たに九項が設けられて、「国会及び内閣」に対して「報告義務」が課せられた。

(i) 右報告の内容は、「承認の処分ごと」に、「承認に係る者」が「離職前五年間に在職していた国の機関における官職」、「承認にかかる営利企業の地位」、「承認した理由」、「その他必要な事項」となっている。この報告内容についてみる限り「官職」から「国の機関」への転換も、結局は、「当該職員の在職した官職」について検討を行うこととなるのであるから、「個」→「全体」への変更とすることについては、問題があるようにみえる。

しかし、問題はしかく簡単ではない。このような要件加重は、当該職員の担当していた職務が、営利企業と全く関係がなくとも、当該国の機関に属する他の職務が密接な関係があるときには、右職員についても営利企業の就職については、禁止されることとなって、人事院の承認がない限り、当該企業の地位への就職及び就職の承諾をした者は、刑事罰をもって問責されることとなる。この意味で、要件は、明白に加重されていることとなる。なお、この報告は、主として国会が「天下り」については、高級公務員が離職後も営利企業の地位に就職することによって、さらにその影響力を行使して当該企業の収入増加に寄与することは許されないことであるのに、人事院の承認の状況について詳しい資料がないため、国会においてその是非について十分に論議し、是々非々を判断することによって、「天下り」を公務員の特権としないようにすることが必要であり、そのための国政調査をすることが不可欠であるので、国会のもつ右権限を有効に発揮する手段の一つとして、考察されたものといってよいように思う。

(ii) しかし、右報告によって、承認問題についての内容が明確になったことは、国会での論議を深める意味において、実に結構なことであるが、筆者の政府委員としての五年間の経験によると、当時は、この「報告」の実施にもかかわらず、その内容についての十分の理解がなされずに、いぜんとして「感情的反発」(つまり、高級公務の「天下り」は、怪しいからぬ、というのみである。)のみが先行して、「報告」内容についての十分な検討、分析が行われたという感じはもちえなかった。そこで、政府委員としての答弁は、『退職公務員』についても、憲法二二条の基本的人権は保障されるべきであり、現行制度による禁止制限には、違憲の疑いを持たざるを得ないので、国会での論議もこの点をふまえて頂けないか』ということのみであったことを想起する。

iii ここで、数的な検討をする必要がある。

もし、合理的限界を超えて多数の者が「承認」されていたとするならば、その点について問題が生じることとなるからである。

(i) しかれば、最近の各年の承認数はどのようになっているかをみると、次表のとおりである。

省庁別承認件数（昭和58～62年）

省 庁	58	59	60	61	62
件	件	件	件	件	件
会計検査院	0	0	1	1	0
総理府	1	2	0	1	1
公正取引委員会	0	0	0	0	1
警察庁	5	2	3	1	2
公害等調整委員会	0	0	0	0	1
宮内庁	0	0	0	1	0
総務庁	0	0	2	2	1
北海道開発庁	5	14	10	5	5
建設省	0	0	0	0	2
企画庁	0	0	0	0	2
技術庁	1	4	5	4	2
環境庁	0	0	3	0	4
開発庁	0	0	1	1	0
土務省	0	1	1	1	0
省蔵税	1	0	0	0	0
省生保	51	55	60	54	53
省産	16	11	9	12	13
省水産	13	14	11	13	10
省林業	6	6	10	7	6
省農水	0	0	0	0	1
省食糧	32	33	29	25	37
省野産	8	7	13	4	3
省産業	2	2	6	4	8
省通商	2	2	3	2	4
省特許	32	26	36	25	29
省小企	3	2	4	2	1
省運輸	1	0	0	0	0
省海上	23	31	29	20	24
省気象	14	27	22	6	4
省郵政	3	5	6	4	2
省労働	17	26	29	28	24
省建設	4	2	4	0	2
計	27	23	23	29	20
計	267	295	320	252	262

(人事院 昭和62年度「年次報告書」)

右表によると (対前年増減数)

昭和五八年	二六七人
〳五九〳	二九五〳 (+28人)
〳六〇〳	三二〇〳 (+25〳)
〳六一〳	二五二〳 (-68〳)
〳六二〳	二六二〳 (+10〳)

* (各年平均二七九人)

となっている。

(ii) 昭和六一年度における離職者数は、三八、七二三人(昭和六二年三月三十一日現在の在職者数は、八三一、九五五人であるので、離職率は、4.7%となる。)であるが、その内訳をみると、次のようになっている。

定年退職	七、一〇八人
停年退職・任期満了	八四七人
分限及び懲戒免職	一五六人
失職	一三人
死亡	一、二九三人
期限到来・任期満了	二七一人

辞職	二九、〇二五人
計	三八、七二三人

右のうち、「分限及び懲戒」、「失職」及び「死亡」者数を控除(これらの者は、「天下り」の対象とならないと考えてよい。)すると、「天下り」と関係のある離職者数は三七、二五一人となる。

右のうち、人事院の承認を得て「天下り」した者の数は、二六二人であるから、右離職者数の僅かに0.7%にすぎない。また、離職者総数三八、七二三人と比べると、僅かに0.68%にすぎないことが判明する。

(iii) 右のような僅かな者が、「天下り」をしたところで、前に述べられたような「感情的」な論議をする必要があるとは思えない。とはいっても、このような「天下り」の承認を受けた者が、事務次官、局・部・課長のようないわゆる「高級官僚」であり、その就職先が「大企業」であることは否定できない⁽³⁾ので、この点を考えれば、単純に論議の必要がないとはいえない点もある。

IV (i) 人規一四―四・二項は、退職及び離職の事由が、次の各号の一に該当する者については『承認』があったものとみなす。(ただし、「役員たる営利企業の地位につくことを承諾し又はつこうとする場合」を除く。)

一 国家行政組織法(略)の規定による定員の改廃によって人員の減少のため、その意に反して免職され又は任命権者から一定期日以後はその官職にとどまることができないことを明らかにされたため退職した職員

二 その主要な所管事務が他の国の機関に引き継がれることなく廃止された国の機関(人事院の指定するものに限る。)の職員で、その廃止に伴い離職したもの。

(ii) 右二号の趣旨は、「離職について特殊事情」があるものであつて、右離職は、当該職員の意味によらない（その意に反する）ものであるから、「天下り」の禁止対象とすることは、不適当であるからである。⁽⁴⁾したがって、人規一四―四は、右「特殊事情」のある場合として、さらに次の規定を設けている。

a 「営利企業から一定の期間を限って任用された職員で、もとの職又はこれに準ずる職に復帰する者」。

これら職員は、民間企業から国の機関に派遣されたいわゆる「天入り」職員であつて、その有する知職を国家行政に反影させようとするものである（例えば、銀行↓経済企画庁など）。したがって、「派遣目的の達成」あるいは「期限の到来」によって、本来の職業たる営利企業の地位に復することには、「法の精神に反しないと認められる場合」に該当するからである。

b 「給与法（注・「一般職の職員の給与に関する法律」をいう。）の適用を受ける職員で規則の規定に該当するもの（一―一四号略）」（三項二号）

c 「国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法（略）の適用を受ける職員

d 「副検事」

e 「法第七十八条第四号の規定により離職した職員」（三項五号）

分限免職処分を受けた職員を除く趣旨である。離職について特別の事情があるからである。

f 「任用又は離職について特殊な事情が存し、離職後営利企業の地位についても支障のない職員」（三項六号）

g 「人事院は、前二項各号の一に該当する者が、離職後二年以内に、役員たる営利企業の地位につくことを承諾し

又はつこうとするときは、この者の任用又は離職について特殊な事情が存し、これについても法の精神及び公共の利益に反しないと認める場合に限り承認することができる」（四項）

V 適用除外職員

人規一四―四・九項は、適用除外職員として、以下の職員を掲記している。

(i) 非常勤職員

(ii) 臨時的職員

(iii) 条件附採用期間中の職員

右職員のうち(ii)及び(iii)については、国公法八一条において「その分限につき七五条、七八条から八〇条まで及び八九条並びに行政不服審査法を適用除外していること」と同様な理由によるものと考えてよい。(i)の「非常勤職員」については、やはりパーマネントな職務を担当する職員ではないので、適用除外しても問題はない。

2 定義等の検討

国公法、人規一四―四、通達等によって、定義についてみてみよう。

(1) 「営利企業」

- i 法一〇三条一項においては、「商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業」（傍点筆者）と規定する。
- ii 人規一四―八（営利企業の役員等との兼業）・一項には「営利企業を営むことを目的とする会社その他の団体」

との規定があるが、右について通達「人事院規則一四一八（営利企業の役員等との兼業）の運用について」（昭三一・職職―五九九 事務総長）の「第一項関係」では、「商業、工業、金融業等利潤を得て、これを構成員に配分することを主目的とする企業体をいう。商法上の会社のほか法律によって設立される法人等で、主として営利活動を営むものがこれに該当する」（傍点筆者）と定義している。

iii 右に該当する企業等以外の企業等への就職については、本条による制限はない。したがって、公庫、公団、事業団等、任意公益法人、地方公共団体等への就職は、本条の適用外となる。しかし、これらのいわば「非営利企業」への就職についても問題が全くないわけではない。

(2) 「営利企業の地位」

i 「営利企業の地位」には、「役員たる営利企業の地位」と「非役員たる営利企業の地位」の二がある。改正前の法一〇三条では「営利企業を代表する地位」（傍点筆者）と限定されていた（したがって、「役員である取締役の地位」のみが規制対象であった。）が、昭和二三年の改正の際に、現行規定となり、その範囲が拡大された。この改正によって、「取締役、監査役等の役員の地位」「顧問」「⁽⁵⁾嘱託」「一般社員」の「地位」は当然であるが、「非常勤の地位」であっても、また、「報酬を得ない場合」であっても本条の対象とされることとなった。いわゆる「天下り」の要件が甚しく加重されたのである。

ii 右の地位には、二種類がある。即ち、「役員たる地位」と「非役員たる地位」とである。この場合、右の地位によって承認の取扱いを異にしている。両者は、企業内においても、処遇、職務内容、責任の程度、社会的評価、在

職した省庁に対する影響力等において大きな差異がある。したがって、この両者を同一水準で取扱うことは、実情から離れることの甚しいことは、多言を要しない、一例としては、人規一四一四・六項では、同三項二号から四号までに定める職員については、営利企業への就職を承認する人事院の権限を所轄庁の長に委任（長はまた部内の上級職員に対して再委任することができる。）することができるが、「役員たる営利企業の地位につくことを承諾し又はつこうとする場合」は、右のように権限を委任することはできない、こととなっている。

(3) 「密接な関係」

「密接な関係」の意義は、最も問題が多いところである。

i (i) まず、関連する兼業関係の場合についてみると、人規一四一八・一項では、「その職員の占めている官職と当該営利企業との間に特別な利害関係又はその発生のおそれがない……」ことを条件としている。右の意味について、前出「職々―五九九」四項は、次のように定義している。

『特別な利害関係』とは、補助金等の割当、交付等を行う場合、物件の使用、権利の設定等について許可、認可、免許等を行う場合、生産方式、規格、経理等に対する検査、監査等を行う場合、国税の査定、徴収を行う場合等の『監督関係』もしくは権限行使の関係または工事契約、物品購入契約等の『契約関係』をいう。」

右の定義に用いられている「監督関係」及び「契約関係」は、承認をするか否かについての極めて重要な指標・要素であるが、そのうち前者の方がより重要な要素であることはいうまでもない。したがって、承認審査に当たっても、「監督関係（より正確には、事業監督関係）」を基礎とし、必要に応じて右と比較衡量する要素として「契約関係」等

が用いられる。

(ii) 「事業監督関係」即ち、事業法に基づく「特許」あるいは「許可」関係には、様々な態様のものがあり、その内容も厳から緩まで種々の程度が存する。たとえば、当該事業を開始するためには、当該所管官庁の許認可を要するような場合には、当該国の機関との関係は極めて密接というべきであるので、一般的には、当該国の機関において右許認可を所管する部局に在籍していた職員は、承認されないこととなる筋合いである。この場合、既に許認可を受けて後多年経過している場合でも右の理には変わりがない。

また、「事業監督関係」は、いわば当該企業の死命を制するもの、といってよい。したがって、「事業監督関係」がある場合には「天下り」は、原則として禁止されることはやむを得ないし、人事院の承認例をみても、右の基本線は、貫徹されているように見える。けだし、当然の措置であらう。

(iii) さらに、この場合に問題となるのは、いわゆる「行政指導関係」が存在する場合である。

一般に「行政指導」は、法律の根拠に基づいているものもあるが、一般的には、特別の法律の根拠なく当該行政機関の所管事務にかかる事項について、勧告、警告・指導・助言などの非権力手段によって働きかけ、原則としてその同意・協力のもとにある行政目的の達成を期しようとするものであるが、その概念についてはまだ確定的なものはない。また、このような行政指導が、法令を補完し、社会の状況の変化に弾力的に対応することができる点において遂次行政実務上大きな分野を占めつつあるが、基準の不明確性、非公開性、勧奨が強制にわたる虞れの存在及び救済手段の不十分性等が問題とされている。

しかし、このような「行政指導関係」も、その実情はとにかく、行政機関からの相当稠密な監督関係の存在を否定することができないと考えるべきで、当該行政機関と行政指導対象企業との関係は、「事業監督関係」ほどのものではないとしてもなお、「密接な関係」の存在を否定するべきではない、と考える。

ii 「密接な関係」を論じる場合に、實際上問題が生じる場合がありうる。つまり、就職予定企業と職務上関係を有しない官職に在職したにも拘わらず、その就職が承認されない場合がある。つまり、「職務上関係を有しない官職」でありながらも、「当該官職が就職予定企業に強い影響力をもつと認められる場合」がありうるというのである。

二「天下り」についての問題点

(一) 「天下り」の問題点の最も大きなものは、

右の規制が、憲法二二条の「職業選択の自由」(他に憲法一三条、二七条をあげるものがある。)に違反するか否か、の問題である。この点についての検討は、本来ならば、判決を指摘して、その判示を中心にすえて議論を展開するのが普通であろうが、本問題についての判決はない。今日までこの問題について司法判断が求められなかった理由であるが、この点はしかし明らかではない。筆者の実務経験から推測すると、一つには「天下り」の規制を受けている者が、現実としては、公務員としての地位が比較的高いものが多いために、そのような点について訴を提起することに多大のためらいを有しているのではないか、という点である。二つには、「天下り」禁止の期間は、「離職後二年間」であるために、三〇数年にわたる永年の公務員としての勤務によって蓄積された疲労などの回復・身辺整理・著述など離

職前には、遂行することができなかった事項を行うなどの期間に右期間を充当するためではないか、という点である。三つには、これら職員は、一般に、政府関係機関の地位を得ることが多いので、それらの機関の地位に二年以上在職すれば、「天下り」の規制を受けなくなる。二年経過後に、いわゆる「天下り」をすることについては、なんらの法的制約はないからである。四には、公務員時代とその風習・慣行を全く異にする、いわば別次元の世界（例えば、公務員社会を「予算消費原則」（「使用」の原則）の世界とすれば、営利企業は「利益獲得原則」（儲けの原則）の世界であって、両者においては、価値感などが全く逆転しているなど。）に余生を委ねることについての不安の念をもつこと（なお、正確な調査結果ではないが、筆者の五年にわたる担当局長としての実務経験からすると、比頼的短期間でリタイアする者が多いようである。）があると思う。

右に挙げられた諸点は、それぞれが単独に作用するのではなくて、総合的に作用し、その結果、この問題を違憲の観点から訴が提起されることがなかったのではないかと思われる。右のような、いわば感情的な理由もさることながら、法治国の行政官として法の執行に従事してきているため、法律は順守しなければならず、また、憲法尊重擁護義務があるために、現行公務員法について殊更に異を立てることはするべきではない、との法感覚によるものではないか、と考えることがより重要ではないか、と考える。

(二) この場合、検討の順序としては、次のような事項がある。

1 国公法一〇三条二項の制限の憲法的視点よりの検討

(1) 右の検討結果、右制限が、合憲であるとすれば、問題は生じない。しかし、合憲の理論をどのように展開するか、という問題がある。

すなわち、国公法一〇三条二項に規定する「離職後二年間」、「離職前五年間に在職していた……国の機関」さらには、「営利企業の地位」などの制約の条件のどこが問題なのか、問題があるとすれば、「L・R・Aのスタンダード」、「二重の基準」(double standard)ないしは「合憲解釈」あるいは、「最少限度の原則」など違憲判断のどのような「基準」をどのように駆使するのか、という点が検討されなければならない。この場合、過去の法改正の例が問題となる。

また、立法論の側面からの問題提起もありうるであろうが、これらの検証は、この小稿のよくするところではない。(2) 右制限が違憲だとした場合に、同条三項に規定する「人事院の承認」制度がどのような意義をもつか、である。即ち、右承認制度の存在自体によって、いかえれば、その承認の運用実態にかかわりなく、承認制度が設けられていることのみで、右の違憲性が解消されるのか、それとも、右承認制度の運用の実態を勘案して、その実態に着目（したがってその内容・基準を十全に検証した結果）することによって、ある場合には、違憲性が解消されず、ある場合には、解消されるとするか、の二つの視座があろう。

(三) 「承認基準」の検討の前に、人事院規則一四―四（営利企業への就職）及び「通達」において、どのように要件の緩和がなされているか、を検討しておく。

1 「承認があつたものとみなす」場合（人規一四―四・二項）
営利企業の地位が「役員たる営利企業の地位」につくことを承諾し又はつこうとする場合を除いて、次の各号の一に該当する職員は、「人事院の承認」があつたものとみなされる。

一、国家行政組織法（略）の規定による定員の改廃によって人員の減少のため、その意に反して免職され又は任命権者から一定期日以後はその官職にとどまることができないことを明らかにされたため退職した職員。

二 その重要な所管事務が他の国の機関に引き継がれることなく廃止された国の機関（人事院の指定するものに限る。）の職員で、その廃止に伴い離職したもの。（二項）

右の緩和は、退職の事情につき特別の理由がある場合について規定されたものであるが、けだしこのような場合には、一般的には、制限の趣旨を没却しないからである。

- 2 人事院が、「その営利企業への就職が法の精神に反しないと認められる場合」として承認することができる場合
- 一 営利企業から一定の期間を限って任用された職員で、もとの職又はこれに準ずる職に復帰するもの
- 二 給与法の適用を受ける職員で次に掲げるもの

- (1) 行政職俸給表(一)の職務の級九級以下の職員
- (2) 行政職俸給表(二)の適用を受ける職員
- (3) 専門行政職俸給表の職務の級五級以下の職員
- (4) 税務職俸給表の職務の級九級以下の職員

- (5) 公安職俸給表(一)の職務の級九級以下の職員
- (6) 公安職俸給表(二)の職務の級九級以下の職員
- (7) 海事職俸給表(一)の職務の級九級以下の職員
- (8) 海事職俸給表(二)の適用を受ける職員
- (9) 教育職俸給表(一)の職務の級四級以下の職員
- (10) 教育職俸給表(二)の適用を受ける職員
- (11) 教育職俸給表(三)の適用を受ける職員
- (12) 教育職俸給表(四)の職務の級三級以下の職員
- (13) 研究職俸給表の職務の級四級以下の職員
- (14) 医療職俸給表(一)の職務の級二級以下の職員
- (15) 医療職俸給表(二)の職務の級七級以下の職員
- (16) 医療職俸給表(三)の適用を受ける職員

三 国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法（略）の適用を受ける職員

四 副検事

五 法第七十八条第四号の規定により離職した職員

六 前各号に掲げる者のほか、任用又は離職について、特殊な事情が存し、離職後営利企業の地位に就いても支障

のない職員」(三項)

ただし、右の該当者が離職後二年以内に、役員たる営利企業の地位につくことを承諾し、又はつこうとするときは、この者の任用又は離職について特殊な事情が存し、これについても法の精神及び公共の利益に反しないと認める場合に限り承認することができる(四項)。

また、役員たる営利企業の地位につくことを承諾し又はつこうとする場合を除いて、前記の二から四までに定める職員についての「人事院の承認の権限」を、「所轄庁の長」に委任する(所轄庁の長は、その委任された権限を部内の上級の職員に委任することができる)(六項)。

右規定によると、その理由は、次のとおりである。

(1) 離職の事由について、「特別の事情がある場合」には、「非役員」である場合に限って、「承認とみなす」とする。ただし、これらのいわば他律的な(「反意」へ職員の意に反する)退職については、本制度の趣旨である「在職中の地位・職権を濫用して特定の営利企業と情実関係を結び、これを利用してその企業に就職しようとする弊害を防止しようとするもの」であることを考えると、このような場合にまで非役員に就職することを含めて制約する理由はない。」からである。(佐藤 達夫・昭和五〇・一・人事院月報)

(2) この法の精神に反しないと認められる場合

i 「一」については、民間の知識を活用するための制度(たとえば、銀行↓経済企画庁への出向者など)で公務員となったもので、出向前の職(準ずる職を含む。)に復帰する場合であって、出向前の職に復帰するものであ

るから、格別の問題は生じない。

ii 「二」は、原則として課長補佐クラスの下級職員については、「非役員への就職」に限っては、法の精神に反しないとするものである。それ故に、人事院の「承認」権限を「所轄庁の長」に委任(再委任を含む。)しているのである。

iii 「三」及び「四」については省略する。

IV 「五」(「分限降任・免職」の場合)については、特に問題はない。

V 「六」については、省略する。

3 次の各号の一に該当する職員については、これらの職員は、法一〇三条二項に規定する職員に含まれず、これらの職員としての在職は、同項に規定する在職に含まれない。つまり適用が除外されるのである(九項)。

一 非常勤職員

二 臨時的職員

三 条件附採用期間中の職員

これら職員は、法八一条によって、身分保障(七五条)、分限免職(「降任」を含む。)(七八条)、分限休職(七九条)及び行政不服審査法は適用除外がなされている。ただし、これらの職員は、その身分がパーマネントなものでなくてテンポラリーのものや、条件附任用期間中のものであるから、その地位の有限性・臨時性に着目することによるものである。

(四) ここで、便宜、外国での状況に触れておきたい。
人事院の資料等によると、次のとおりである。

一般的にいつて、離職後の就職について規定を設けている国は、見当たらない。仮りにあっても、その規制内容は、わが国と大巾に異なっている。

1 イギリス

「Civil service pay and conditions of service code」に基づいて、「課長補佐級以上の職にあった職員は、退職後二年間は、離職前の二年間に在職中、契約等の関係にあった営利企業へ就職する場合には、許可を要することとなっているが、右違反について罰則は設けられていない。

2 フランス

「Code Pénal」によって、すべての職員が対象とされている。制限の態様をみると、職員であって、その職務上、私企業の監督若しくは取締又は私企業との間の契約等に関し責任を有していた者について、離職後五年間は就職を制限しており、これに違反した場合には、六月以上二年以下の懲役または三六〇フラン以上一、八〇〇フラン以下の罰金が課せられている。

このような制限について、所属省庁、公務員総局において職務上の関係の内容を審査し、軽微と認められる場合には、右制限を解除している。

以上は、就職それ自体について制限をしているものであるが、その他に、就職自体は制限していないが、就職後の

行動について制限しているものとしては、以下の国がある。

1 アメリカ

(1) 米国政府が当事者の一方となっているか、直接かつ実質的利害を有していた政府関係手続に個人的かつ実質的に関与していた者は、関与したケースに関し、米国政府以外の第三者のために代理人又は弁護士として行動してはならない。

(2) 米国政府が当事者の一方となっていた政府関係手続を退職前の一年間に自己の職務権限内にもっていた者は、退職後一年間は、米国政府以外の第三者のために法廷又はあらゆる政府機関に対する個人的な接触を禁止している。

右違反については、罰則がある。

2 西ドイツ

内規において、「退職前三年間に国防省所属の軍人、公務員及び雇員であった者は、退職後三年間は、話し合い及び交渉担当者として連邦軍との商取引をしてはならない。ただし、国防省の許可を受けた場合はこの限りではない」と規定し、就職後の行動を制限している。

(五) 困難な問題の一つは、地方公務員法においては、このような制限が存しないことである。いわゆる「官民ゆ着」の視座からみると、地方的で、狭い地域内であればある程ゆ着が懸念される。しかるに、いわゆる「天下り」が何らの制約なく行われていることについては、強い危愆の念を抱く。たしかに、地方公務員の権限は、国家公務員の場合に比して地域的限定性があるが故に、そのことの及ぼす影響は少ないということができよう。しかし、国家公務員の

場合には、地方支分部局（たとえば、公共職業安定所や労働基準監督署など。「芝園橋公共職業安定所」の管轄区域は、「東京都港区」であり、「上野労働基準監督署」のそれは「東京都台東区」である。つまり、これらの場合は、東京都の特別区と同一の行政管轄区域であることである。）の場合には、このように、単純に割り切ることはできない。しかも、その区域内の職業安定行政については、右安定所が専管的権限をもっている。地方公共団体（たとえば特別区など）とても同様である。分課毎にその有する権限は異なるとしても、なお、特定の担当職員については、その専管的権限が存する。

その点に着目すれば、両者には、異なるところはない。また、地方公務員についても、機、関、委、任、事、務、したがって、国の行政事務を分担管理することがあることも、忘れてはならない。そうすると、両者の間にこのような径庭があることの説明がなされていないことになる。

このように考えると、国公法一〇三条にする規制は、最小限度のものではなくって、違憲の疑をもたざるを得ないことになる。

以上で、人事院規則による緩和の状況の検証が終わる。右に述べられたように、人事院規則によって、「相当」といってよい程の緩和が行なわれていることが判明する。

三 人事院の「承認基準」

(一) 当然の順序として、人事院の「承認基準」が、問題となる。官公庁で「承認」等の行為を行なう場合には、必

ず「内規」、「内部基準」（以下「承認基準」という。）（その名称はまちまちであるが）などがあるが、その内容は、公表されていないのが通例であり、したがってまた、「承認」の「基準」も同様である。しかし、「国会及び内閣に対する報告」（国公法一〇三条九項）には、「承認の処分ごと」に、「離職前五年間に在職していた国の機関における官職」、「承認に係る営利企業の地位」「承認をした理由」及び「その他必要な事項」（傍点筆者）を記載しなければならぬので、右報告を検討することにより、臆ろげながらもその内容の一部が分明となる。この解明のためには、項を改めて検討する。

(二) 承認基準には、おおむね次のような事項が含まれているように思われる。

- 1 営利企業の地位が、「役員」か「非役員」か。
- 2 就こうとする営利企業の地位に関係のある国の機関の職の在任期間の長短等。
- 3 職務が、当該営利企業に対する「監督関係」があったかどうか。ある場合であっても単に「機械的關係」のみであるかどうか。

4 「契約等関係」の存在（その場合の契約金額等の大小、回数 of 多少など）

5 職務が事務次官・局長などであったか否か、また、その在職期間の長短など。

6 離職の事情

など、であるように思われる。

(三) つぎに右「承認基準」について、概説しておきたい。

1 「役員」か「非役員」かの区別

国公法一〇三条二項では、「営利企業の地位」というだけであって、理論上は、「役員」か「非役員」か一切関係がない。しかし、「承認基準」は、「役員」と「非役員」とについて、「承認基準」として区分し、前者には極めて厳に、後者については極めて緩に取扱っているようである。つまり「二重の基準」(double standard)ともいべきものである。この考え方は、法の趣旨からみて、許されると考えてよいし、また、人事院の判断によって基準を作成し、それを適用して承認するか否かを決定することを「人事院に委任」しているものであるから、その裁量権の範囲は、相当に大きいものであると考えてよい。この意味において、営利企業の地位にこうとする者について、「役員」であるか「非役員」であるかに分類して、後者については、前者の場合に比して比較的緩かな基準としたことである。「承認権の委任」を許していることなどである。

この「承認基準」は、前に検討されたとおり人規一四―四・二項、六項に規定されている。

2 「国の機関の職の在任期間の長短等」

この基準については、「在任期間の長短」もさることながら、当該地位と密接的関係がある職を担当していた「時期」の離職前五年の在職期間中に占める位置にも問題があり、さらには、事務次官、局長相当職についていた期間の長短の問題がある。

(1) 「在任期間の長短」

就こうとする営利企業の地位と密接な関係がある職についての離職前五年間に占める期間の長短の問題である。

一般論として、右期間(職は複数の場合がある。)が長くなれば長くなる程、量的には勿論質的にも密接度が増加する道理である。どの程度の長さをもった期間内であれば承認され、あるいは承認されないか、は、単に「期間条件」のみでは、決定出来ないことは明らかである。

たとえば、その職が当該営利企業の地位について、強い監督権限をもっている場合には、右期間要件は、さして問題にならないからである。しかし、この期間が極めて短い場合(例えば、一月以内)には、問題になる余地は少ないであろう。

このように極めて短い期間の場合には、具体的関係の発生する余地が少ないのが一般と考えてよい、からである。(2) つぎには、右の職が、離職前の五年間の職のうち、「当初官職(仮称)」であったか、「中途官職(仮称)」であったか、さらには、「最終官職(仮称)」のいずれかであったか、が問題となる。営利企業の地位と関係のある地位が、五年の右期間のうち、当初の期間に位置するか、中途の期間にあるのか、終りに近い期間内にあるのか、も問題となる。

つまり、「当初官職」の場合は、右五年のうちの当初に存在するが、その後には密接な関係がないという場合には、当初官職の密接度は、その後の三分の二の無関係な期間の経過によって、減少すると考えてよいからである。どの程度の減少を結果するかは、しかく簡単ではないが、右のような考え方をすることは、あながち不合理とはいえないで

あろう。すなわち、「当初官職」よりは「中途官職」が、「中途官職」よりは「最終官職」が、営利企業との密接度が高いからである。しかし、前にも述べられたように、期間要件のみに着目することは、誤った結論に至る虞れの多いものであるから、この点に留意する必要があるが、「承認基準」の一要素としては、妥当性をもつ、と考えてよい。

(3) 事務次官・局長相当職（以下「事務次官等」と略す。）の在任期間の長短及び当初官職等の区分（事務次官の場合は、常に「最終官職」である）についてである。

i まず、報告制度開始の昭和三八年から同六三年迄の総承認件数（表一）は、五、七五一人であるが、そのうち「事務次官」は三九人（構成比へ事務次官及び局長以上）の総計を一〇〇・〇％とする）二一・三％、「局長以上」は、一四四人（七七八・七％）、合計一八三人であって、前者は、総承認件数の〇・七％、後者は二・八％、合計で三・五％となっており、極めて少数である（ちなみに、「その他の管理職（次長、部長、審議官、本省庁課長、委員会事務局長及び管区局長を含む）」は、九一四人で全体の一七・四％、右以外の職員は四、一五四人で全体の七九・一％である。）。

ii 事務次官等（とくに、事務次官、外局の長の場合）については、当該国の機関の職務のすべてを統轄するものであって、その影響力は極めて強大であり、とくに、これらの職は、「最終官職」である場合が多いから、影響力は、さらに強大となる。また、国会における論議、新聞社の社説等のマスコミの批判などにおいては、これらの者の「天下り」については、「官民ゆ着」などの観点から極めて強い非難があり、反面人事院承認の「甘さ」が喧伝されるのが常である。この点については、人事院もこのような世論を考慮して、承認基準において、離職後ある期間（六月あ

表(一) 職務別承認数

年	区 分						総 計	承認件数
	事務次官	局長以上	(小計)	その他管理職	(中計)	その他		
38	4	11	15	33	48	117	165	165
39	4	10	14	28	42	91	133	133
40	3	8	11	15	26	102	128	128
41	2	6	8	19	27	120	147	147
42	2	6	8	20	28	95	123	123
43	1	5	6	32	38	99	137	137
44	4	7	11	41	52	125	177	177
45	2	7	9	37	46	147	193	193
46	2	3	5	38	43	124	167	167
47	0	3	3	32	35	139	174	174
48	1	3	4	34	38	143	181	181
49	1	8	9	38	47	142	189	189
50	1	4	5	34	39	137	176	176
51	0	7	7	30	37	122	159	159
52	1	6	7	38	45	153	198	198
53	0	3	3	45	48	149	197	197
54	1	2	3	42	45	188	233	233
55	1	4	5	42	47	181	228	228
56	0	6	6	35	41	208	249	249
57	0	5	5	41	46	222	268	268
58	2	2	4	33	37	230	267	267
59	0	4	4	38	42	253	295	295
60	4	10	14	53	67	253	320	320
61	1	6	7	32	39	213	252	252
62	2	4	6	44	50	212	262	262
63	0	4	4	40	44	189	233	233
(26 中間平均)	39 (15) (0.7%) (21.3%)	144 (5.5) (2.8%) (78.7%)	183 (7.0) (3.5%) (100.0%)	914 (17.4) (%)	1,097 (21.0) (%)	4,154 (79.1) (%)	5,251 (100.0) (%)	5,251

(注) (1)「局長以上」には「外局長官、財務官等、本省庁局長」を含む
(2)「その他管理職」には、「次長、部長、審議官、本省庁課長、委員会事務局長、管区局長」を含む。

るいは一年か）経過後でなければ、承認をしない、という方針のように見える。けだし、妥当な基準であると評価してよい。

iii しかし、「電源開発促進法」（昭二七法二八三）による「電源開発株式会社」や「東亜開発株式会社法」（昭一一法一五）による「東亜開発株式会社」については、前者では、総裁等の役員については、株主総会の意見をきいて内閣が任命するものであり、後者については、総裁・副総裁は内閣総理大臣の任命により、また、その他の役員は、株主中より株主総会において候補者を選挙し、内閣総理大臣がその中よりこれを命ずることとなっていることなどを考慮して取扱っているように見える（以上は、筆者の推測による）。

3 「監督関係」

(1) ここでいう「監督関係」には、多様な強弱関係がある。

(2) 極めて強力の場合によっては、対象営利企業の存廃にもかかわる程度の「監督関係」としては、原則として、法律（とくに「事業法」）に基づく「免許」、「特許」、「許可」、「認可」あるいは「承認」等の関係がある場合がある。当該職務と営利企業との関係は、極めて強い「監督関係」にあるといつてよい。但し、右の文言に拘わらず、実態は極めて多様で、かつ、区々であるから、その実態を詳細に検討すると、その程度は多様となることをも留意する必要がある。

(3) 他方では、各省設置法に基く「所管関係」を理由として、原則としては対象営利企業の承諾・協力のもとに行われる。いわゆる「行政指導」があるが、このような関係は、いわば、「ゆるい関係」といつてよいだろう。

(4) 右(2)の「強い監督関係」にもその領域内では、その強さの実態は、真に多様であつて、種々の場合がありうるのであるから、承認するか否かについては、その実態について特に法的側面から、十全に検証する必要があることを、忘れてはならない。また、「監督関係」ではあつても、単に事務的、機械的、技術的、手続的なものであつて、原則として、裁量をいれる余地がない場合（少ない場合を含む）もありうるが、このような場合には、「広義の監督関係」ではあつても、「狭義の監督関係」には該当しないものとして考える必要が存する。

(5) 以上検討されたように、「監督関係」にあるからといって、常に必ずしも「密接な関係」がある、ということはできない筋合ひである。さらにこの関係は、法改正あるいは新法成立などによって大巾に変更される場合（たとえば、在来、「行政指導」の対象とされていた事項が、監督関係に改正される場合が比較的多くみられるようになってきている。）などについては、留意を怠つてはならない。

(6) いずれにしても、「監督関係」がある場合には、当該職と当該私企業との密接な関係は、原則として、右「監督関係」の強弱によって、その度合が変化するとしても、「監督関係」が「密接な関係」の代表的なものであることは屢説を要しない。

4 「契約関係」

(1) ある官職とある営利企業との間に「契約関係」（たとえば、「建設省」と土木関係企業との間の請負契約等）が存する場合は、当該契約関係がどのような形で行われるか（たとえば、額の大小、工事施行期間の長短、工事の個数など）によって、密接な関係の生じることに疑をいれる余地はない。しかも、当該営利企業の側では、少しでも

有利な請負契約を締結しようとして、その存廃をかけて、攻勢に出てくることもまた明らかである。したがって、このような契約を所掌する官職に在職した者と、右営利企業との間には、とかく、いわゆる「ゆ着関係」が生じやすいことも、また自明のことである。

(2) この場合、当該職員が関与した当該営利企業との契約額の大小によって、密接の度合が変化することはいうまでもないので、右の関与額がどのような額（関与限度額）であり、また、その額が、当該営利企業が締結した総額のなかでどのような比率（「関与限度率」といわれている。）であるかによって、密接度も変化する筈である。

この契約関係についての密接度をどのように評価するかについては、極めて困難な問題が生じる。たとえば、「関与限度額」がX億であるとした場合に、この額は、経済状況によって変動するものであるから、どのように評価すべきか、また、「関与限度率」をY%以内などとした場合にどのようにして今日的なものに修正してゆくかなど極めて困難な問題が生じる。このような「額・率」を固定する場合には、膨大な資料を収集し分析する必要があつて、しかく容易なものではなく、また、「率」についても、当該営利企業自体の契約額の大小によって、その率は大巾に変動しうるものであるからである。

(3) さらに困難な点は、右の「関与限度額」、「関与限度率」について、「工事契約」と「事務用品購入契約」（「庁舎の修繕費」もある）とでは、その額が全く異なっており、その率についても、また同様と考えられるので、その各々についてどのように考えるか、という問題が生じる。人事院がこの点について、どのような判断方法を使用しているかについては、明らかではないが、仮りにこのような点に留意して、契約関係についての承認基準をもっていると

するならば、多くの困難はあつても、適正な基準を樹立しているのではないかと推察する。いずれにしても、「関与限度額」及び「関与限度率」という二つのスタンダードは、契約関係の官職における密接度をますものとして、適当と考える。

5 離職の事情

「離職の事情」については、前に述べられたように、人規一四一四・二項各号において二つの場合を規定しているが、この二点については問題がない。

四 「天下り」制約の理由

(一) ここで、いったい「天下り」の制約は何故に設けられているか、を検討する必要がある。けだし、国公法一〇三条の本旨は、何のようなものであるか、について明確にする必要があるからである。

(二) この点について、「第六十一回国会衆議院議院運営委員会における営利企業への就職承認制度に関する人事院総裁説明」（昭和四十四年三月十三日）の要旨をみると、次のとおりであつた。

1 この制度（国公法一〇三条）のねらいは、職員が在職中の地位、職権を乱用して特定の営利企業と私的な情実関係を結び、これを利用してその企業に就職しようとする弊害を防止するため、在職中密接な関係にあつた営利企業の地位への就職を禁止することによって、在職中の職員の服務を厳正ならしめることにあること。

2 しかし、無条件にこのような制約を設けることは、国家公務員の身分を離れて、普通の日本国民になっている

関係上、とくに職業選択の自由に対して大いなる制約を与えることにもなるので、「人事院の承認制度」を設けて「基本的人権」と「公共の福祉」との整合を図っていること。

3 その手続としては、本人からではなく、当該職員が退職時に所属していた各、省、各、庁、の、長、す、な、わ、ち、各、省、大、臣、外、局、長、官、から人事院に承認申請させること、すなわち、第一次的には、営利企業への就職が適当かどうか、を各省大臣等に判断せしめること。

4 人事院としては、次のような考え方で審査をしているようである。

(1) その者の経歴の上で、会社に対する不当な支配力を与えないという場合に承認をすること。

(2) 抜本策としては、「代償措置的なもの」として退職金あるいは年金などの拡充」をすべきではないか、との論がある。

(三) 人事院総裁の説明によると、国公法一〇三条の趣旨は「在職中の地位、職権を乱用して特定の営利企業と私的な情実関係を結び、これを利用してその企業に就職しようとする弊害を防止するため、在職中密接な関係にあった営利企業の地位への就職を禁止することによって、在職中の職員の服務を厳正ならしめること」を目的とするものであるとされる。

しかし、この説明には、問題があるように思う。このように、就職制限をしなくとも、「在職中特定の営利企業と私的な情実関係を結ぶ」ためには、当該職務執行を不正に、あるいは、歪曲して行なうこととなる筋合いであるから、

右の不正な職務遂行は、当然に懲戒事由に該当し、したがって、懲戒処分を行うことになるのであるから、厳正に懲戒処分を行うことをもって足りる筈である。そうすると、懲戒処分の厳正執行をもって、最、小、限、度、の、規、制、が、な、し、う、る、のであるから、それに加えて、営利企業への就職制限を付加する必要はない筈である。即ち、営利企業への就職制限よりも厳正な懲戒処分をもって足りると考えられ、厳正な懲戒処分が営利企業への就職のL・R・Aと考えることができ、また、「最小限度の法則」にも合致すると考えられる。

もちろん、極めて巧妙に情実関係を結ぶ場合には、懲戒処分を免れることもありえようが、公務秩序を維持するためには、懲戒処分によらざるをえないことを考えると、右懲戒事由該当事実の現認に努める必要がある、これができないければ、懲戒権者の怠慢に帰するというほかはない。

五 違憲問題の検討

以上において、「天下り」の諸問題について述べられたので、つぎに「違憲問題」についての検討を行うこととする。

(一) 法一〇三条二項の制限的要件は、①「離職後二年間」②「離職前五年間」及び③「国の機関と密接な関係のある営利企業の地位」であるが、①については、国公法制定以来一貫しているが、この期間が「二年間」である理由は、明確にならない。この期間について、社会党提出の国公法一部改正法案(昭和五四年五月二二日)では、右「二年

間」を「三年間」に改めるとし、共産党改正法案（昭和五六年五月七日）では、「五年間」に改めるとし、また、民社党案（昭和五八年五月二三日）では「五年間」となっており、すべて、「天下り」禁止期間を延長するとしている。しかし、これら案の提出党は、違憲問題をどのように考えていたのか、明確な説明を求めたい。右の各法案提出者はその「理由」として、「社会党案」では「国の行政機関の職務の公正な執行の確保を図るため」であり、「共産党案」では、「国の行政機関の職務の公正な執行（略）を図るため」であり、「民社党案」では、「国の行政機関の職務の公正確保にあるが、この点については、それならば、何故に制約期間を増加する必要があるかについては、その真意が分からない。とくに、違憲の観点からどのように考えているかは、遂に不明である。

2 Bについては、昭和二三年の改正で、「二年間」から「五年間」に加重された。この場合でも要件を厳格化した理由は、明らかでない。とくに、「在職した官職」が「在職した国の機関」に拡大されたことについては、所属省と密接な関係のある企業には一切就職できないこととなるのであって、違憲の疑いが濃厚であるが、自民党を含む各党（より正確には、国会）はこの点をどのように考えていたのか、この点については、「在任中の業務と密接な関係のある企業だけとし就職禁止企業の範囲を実質的に緩和する」との政府の意見が了解されたと聞いたことがある。⁽⁷⁾

3 Cについては、前に見たように、昭和二三年の改正で「離職前二年間に在職した官職」が、「離職前五年間に在職した国の機関」と改正されている。したがって、ある省に在職したものは、その省のいずれかの職が、たとえば、事業法に基づく「監督関係」にある場合、いいかえれば、その者が右の職に全く在職しなかったときでも、当該省と

当該企業とは「密接な関係」にあることから、当該企業の地位への就職は、全く許されないこととなる。このような広範な制約が、何故に許されるのかは、その立法事実⁽⁸⁾に即してみても全く明らかではない。しいていえば、「マスコミ論調」や「高級官僚への感情的反発」というものに誘導された理由なき感情論にすぎないように思われる。

4 しかし、このような、不利益変更は、「公共の福祉」を理由とするものとはいえず、退職公務員として当然に有する「職業選択の自由」を制約するものとして、違憲無効といふべきであらう。この場合に、「立法機関としての国会の裁量権の尊重」という司法の自己抑制原理の一を援用したとしてもなお、違憲無効といわざるを得ない。さらに、また、「二重の基準」(double standard)によって、経済的基本権の違憲判断の基準が自由権的基本人権（「精神的基本的人権」といってもよい。）に比してある程度に加重された制約が許されるとしてもなお、違憲の疑いを払拭できないと考えざるを得ない。

ただ、法構造上、同条二項で、人事院規則で定める「国の機関」と規定して、「国の機関の範囲」の決定を人事院規則に委任していること、及び同条三項で、右制約を「人事院の承認を得た場合」には解除できることとして、その制約を「緩和」している⁽⁹⁾ので、その「緩和」がどのような態様でなされているか、を検証することによって結論を異にすることとなる。

(二) 人事院規則等による緩和

1 人規一四―四による緩和については、前に検討されている。

「天下り」の研究(中村)

2 右を要約し、煩をいわず再掲すると、次のとおりとなる。

(1) 「営利企業の地位」について「役員」と「非役員」とを区分して、後者については大巾に緩和している（「非役員」への就職）については、その承認権を各省庁の長（部内の上級職員に対する再委任を含む）に委ねている。

(2) 下級職で非管理的職員（人規一四―四・三項二号）、国营企業等の職員（三号）、副検事（四号）、法第七八条四号の規定により離職した職員（五号）及び任用又は離職について特殊な事情が存する職員（六号）などの場合は、原則として承認できるものとする。

(3) 「営利企業から一定の期間を限って任用された職員で、もとの職又はこれに準ずる者は、承認できること。

(4) 右の他、任用又は離職について、特殊な事情が存する職員も右と同様であること（六号）。

(5) 退職について、人規一四―四・二項に掲げられるような特殊な事情が存する職員（二項前号及び二号）は、非役員への就職について人事院の承認があったものとみなされること。

(6) 「非常勤職員」、「臨時的職員」及び「条件附採用期間中の職員」は、法一〇三条二項に規定する職員には含まれないこと（九項）。

3 右に検討したところからみて、人事院規則一四―四による制限の緩和は、相当に広範なものと評価できる。この限度の緩和によって、違憲性が払拭できるかについては、諸説ありえようが、筆者は、積極に解したい。けだし、これに加えるに、人事院の「承認基準」によるさらなる緩和があるからである。

(三) 「承認基準」による緩和

1 この点についても、前に検討されたが、煩をいわず再掲する。

(1) 「役員」及び「非役員」の別

(2) 当該営利企業と密接な関係にある国の機関の職の在任期間の長短・五年の在職期間中において、右の在任期間が、「当初官職」であったか、「途中官職」であったか、「最終官職」であったか、についての配慮。

(3) 職務内容が、当該営利企業に対する「監督関係」であったか否か、あったとすれば、その程度はどのようなものであったか否か（たとえば、裁量をいれる余地のない「機械的關係」であったか、など）。

(4) 「契約等関係」の存否、「関与限度額」、「関与限度率」の考慮。

(5) 職務が、事務次官・局長などであったか否か。また、その在職期間はどうか（さらに、「当初官職」であったか否か、の問題はあるが、事務次官の職務の場合は、一般に「最終官職」である。）についての検討。

2 右の諸点については、前に検討されたところであって、この「承認基準」によっても相当大巾に緩和されているとみてよい、と思う。

(四) 以上検討したところ以外に、同じく前に検討された、一〇三条の営利企業への就職関係条項の基本的趣旨の問題があるが、このような緩和がなされ違憲ではないとされている以上、右趣旨の説明についての論議（「違憲の疑い」の存在）については、再説することは必要がない、と考える。

(五) 右検討結果からみて、「人規一四―四」、「人事院の承認基準」を併せ考えた場合には、違憲問題は生じない、
 といってよいであろう、と考える。

ただ、このように迂遠な方法によらないでも、立法論としては、一〇三条二・三項及び九項を削除すればよい、と
 考える。

その理由としては、次のものがある。

1 営利企業の地位に就くものは、離職公務員の僅かに〇・七％程度にすぎないこと。
 2 政府関係機関への就職等については、殆んど制約がないが、当該機関の採用にかかる職員が役職に就けるよ
 うに成長してきているので、「政労協」の「天下り、黒書」のように種々の問題が生じている。この点については、閣
 議決定等において種々の制約を決定しているが、さして実効はない。法的措置を講ずるか否かは別異のことであるが、
 いくらかは検討する必要があると思われること。

3 国家公務員としての勤務中に得られた技術・技能等を、民間において発揮して、貢献しうる方途を維持して、
 産業経済界に還元し貢献できる途を開くこと。

4 削除をすることによって、国家事務及び予算が減少（その額等は別にしても）し、行政の簡素化が一步前進す
 ること。

5 この制度を厳格にすればする程、二年間の「就職不能期間」について、格別な給与支給等の代償措置等を講ず

れば格別、本規制のない他の政府機関等に「二年間」就職し、二年経過後に、営利企業の地位に就くという脱法行為
 も行われること。

6 統計的資料はないが、仄聞するところによると、「天下り」職員の過半数は、短期間に退職しているともい
 られている。このことは、国家公務員の場合と営利企業の場合とは、その還境条件が全く異なるので、それに順応で
 きないことが、大きな原因だと、きいていること。つまり、表見的には、「天下り」ではあっても、その在職状況で
 は、約半数に及ぶ離職があることを考えると、この程度の人員である以上は特に問題とする余地がないように思われ
 ること。

7 一〇三条二項及び三項について違憲の疑いがある以上削除することが望ましいこと。

8 なお付言しておく、営利企業への就職についての論議の一として、「影響力の問題」がある。営利企業に就
 職した後に、当該営利企業の利益のために影響力（前に、当該職に従事していた者として当該職についた後任者に対
 する影響力）などを行使することが問題の一であるとする視点である。しかし、影響力には、この他にも多様なもの
 がある。同郷関係、同窓生関係、クラブ・学校等の先輩後輩関係、血縁関係などの諸関係においても、強い影響力を
 行使しうるのであって、このような場合についてまで、法的規制をすることは不可能である。この点については、と
 くに検討を行ったものは、知見の限りでは存しない。この論議は、問題を複雑にするだけで、さしたる効用はないと
 考える。

おわりに

以上種々検討するところがあつたが、論述が精粗まちまちであつたことについては、お詫びする他はない。もし、この稿が、「天下り」問題について僅かではあつても問題提起をし、関心と呼ぶことができたならば、筆者の幸甚これに過ぎるものはない。ご叱正、ご指導を賜りたいと願っている。

註

- (1) 国公法一〇三条九項によって、人事院は、国会及び内閣に対し、その「承認」した処分ごとに、承認を受けた者が、離職前五年間に在職していた国の機関における官職、営利企業の地位、承認をした理由その他必要な事項を報告する義務がある。
- (2) 人事院規則で定める「国の機関」とは「会計検査院、内閣、人事院、総理府、各省及びその外局」をいう（人規一四―四・一項）
- (3) たとえば、過去の「報告」から通産事務次官の就職承認状況をみると、次のとおりである（昭和60年1月現在）。
新日鉄(三) 電源開発公団(二) 東芝、東京電力、関西電力、日本鋼管、日本石油化学、余暇開発センター、トヨタ自動車、住友金属、アラビア石油、三井物産、神戸製鋼、石油公団、川崎製鉄、(各一人)
- (4) 政府関係特殊法人労働組合協議会（以下「政労協」という）は、いわゆる「天下り黒書」を毎年発表し、政府関係特殊法人への就職は国公法上制限はないが、その実態について調査をし、右機関を転々としながら多額の退職金を獲得している「渡り鳥」の存在、「天下り」役人がこれらの機関の60%以上を占めているなどの実情を公表して、国公法にする「天下り」の範囲外においても、深刻な問題が生じていることを、広く訴えている。この他に、各省認可の公益法人への「天下り」な

どについてもその実態を公表している。その原因を考えると、設立後の時日の経過とともに、当該機関で採用した職員が、遂次上級職へ昇進するための適格を有してきている状況にあるにも拘わらず、「天下り」によって離職公務員が役員等に就任するため、その進路を妨害され、その結果、人事が停滞（昇進機会の喪失）するという不満（政府関係特殊機関は、例外はあるが、一般に職員数が少ないので、余計にこのような状況が深刻化する）がその基底をなしている。

- (5) 「顧問」については、問題がある。国公法一〇三条一項では、「……役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね……」と規定していることから「役員のな顧問」を予定しているように思える。しかし、現実には、「顧問」の地位が役員のなものであるか否かについては問題が多い。当該企業の定款等において明記されている場合は、格別の問題はないが、実際には役員のな地位であつて相当重要な職務を担当しているにもかかわらず、定款等に規定されていない場合も多い。したがって、その実際の職務内容について個別的事案について詳細に検討を要することとなるが、右の検討については困難が多く所期の成果をあげることが困難であるので、「顧問」と記載されていれば、定款等に規定があるなしに拘わらず、すべて「役員の顧問」として取扱うこととしているといわれる。

- (6) 人事院総裁の説明は、意を尽して余すところがないので、文献的意味においても引用しておきたい。

第六十一回国会衆議院議院運営委員会における営利企業への就職承認制度に関する人事院総裁説明（昭和四十四年三月十三日）

久野委員長 それでは、まず佐藤人事院総裁の発言を許します。

佐藤（達）政府委員 本日この機会に私の発言をお許しいただきましたことについて、心から感謝いたしたいと存じます。

ただいまお手元に、人事院と書きました謄写版刷りのものを二枚お配りしておりますが、一応その謄写版刷りをながめながら、ごく簡単に御説明申し上げまして、そのあと若干つけ加えさせていただきたいと存じます。

A

- (1) この問題になっております国家公務員法関係の条文は、御承知の第百三条でございますが、この三百条のねらいとす

「天下り」の研究（中村）

るところについては、これは当時、この規定が制定されましたころの国会での説明もされておるわけですが、要するに、職員が在職中の地位、職権を乱用して特定の営利企業と私的な情実関係を結び、これを利用してその企業に就職しようとする弊害を防止するため、在職中密接な関係のあった営利企業の地位への就職を禁止することによって、在職中の職員の服務を厳正ならしめようとするところにある。要するに、在職中コネをつけてもそれはむだですとか、まえを法律で設けたものと考えておるわけですが、ただ、無条件にこのような就職禁止をいたしますことは、退職した職員に対しまして——これはもう国家公務員たる身分を離れて、普通の日本国民になっております関係上、憲法の保障をフルに受ける、職業選択の自由を受けることになっておりますに對して、大きな制約を与えることになるということから、同じ条文の第三項におきまして「所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合には、これを適用しない。」という除外例を設けておるわけでございます。したがって、人事院は申請を受けまして、具体的なケースごとにその判断をいたします。この場合、申すまでもなく基本的人権と公共の福祉との関係というような点をも重視いたしまして審査をいたしておるわけでございます。

(2) そこで、第二といたしまして、この制度の対象となっておりますのは、これは申すまでもありません。営利企業と密接な関係のある国の機関に在職し、かつ、その営利企業の地位に就職しようとする一般職国家公務員の退職者でございます。したがしまして、特別職の人々にはかぶってまいらない。もちろん地方公務員、公団、公社の関係もかぶってまいらない、こういうことでございます。

さて、この申請は、その本人が退職するときに所属しておりました役所の長、すなわち各省大臣あるいは外局長官から人事院に対して申請されることになっております。私どもとしては、個人がばらばらに申請してくるについてはこれは乱にわたる、したがって、各省大臣が一応責任を持って、そして大臣の名前で人事院に申請してくる。そういう制度の趣旨だろうと思えますので、たとえば、申請者が大臣の名前でない、事務次官などの名前になっておるといようなときは突っ返して、大臣の名前で出してくれというようなことをやっております。

そこで、各省内部の実情を見ますと、たとえばある局の関係の者、この場合を考えますと、第一次的には、その当該所属機関の長が適当かどうかという判断を内部において行います。適当と認めますときは、その所属長官から申請の手続をとることになります。

(3) かくして、第三点といたしまして、申請を受けました人事院としては、本人の歴任したポストとその営利企業の地位との関係に主眼を置いて、各事案ごとに審査をいたしております。本人の歴任したポストをつかまえておりますことは、これも制定当時の国会における政府委員の言明から、そういうたてまえが明らかにされておるわけでございます、そのたてまえを踏襲してやっておるということでございます。そして、具体的事件ごとに綿密な審査をやる。ときには、現場の実地調査に人をつかわしまして調査をするくらいのことやっておるわけでございます。

なお申請の前に——何ぶん大臣名で出すものですから、これが人事院にけられてしまうと非常に形がぐあいが悪いというわけで、各省からあらかじめ、これはどうでしょうかということと相談に来られる場面が非常に多うございまして、非公式な判断を求められる。その判断の結果、これはわれわれとしては、やはり人事院会議を開きまして、私も加わって、非公式ではありますけれども、慎重に審査をした上で、これはだめだという場合にはそのことを申し渡しまして、これは各省側から撤回をするという形になっております。したがしまして、人事院の審査は全部オーケーじゃないかというふうに見られますけれども、その形で撤回されるものが毎年相当ございまして、昨年の場合は約三十件近いものが撤回されております。ただ、週刊誌などの記事を拝見いたしますと、ただでさえ甘い人事院にはねられたというのは、これはよほど悪いことをしたやつだろーうというふうに書いてございますが、これは決してそうではございませんで、ここにカッコ書きでつけ加えておきましたけれども、この制度の性質から申しまして、本人が形式的な条件に該当する以上は、いかに在職中公正に職務を行っていてもこの就職は承認されることはないんだ。これは冷厳なる法律のたてまえでございますから、私は、そのような批判を受けた御本人に対しては非常に気の毒だと思いますが、きわめて冷厳なる制度になっているということをつけ加えさせていただきたい。

(4) そこで、別の紙に、去年の分についての報告の概要を簡単に申し述べておきました。これはごらんになればわかることとありますから、くどくは言いませんが、大体去年、昭和四十三年じゅうに人事院が承認した件数は百三十七件、人数は百三十六人。一人で二件の者がありますから、人数と件数とはちょっと狂っております。このうち、本省課長級以上の者で承認されたものは百二十人でございますが、これに相当する官職の人で四十三年じゅうに離職した者が何人いるかという、約千六百人おります。離職者数約千六百人の中での百数十人である。こういうふうに御理解をいただかねばならないと思います。

おもな省庁の承認件数は、これはもうかねがね御承知のとおりでありますので、あらためて申し上げません。

それから、承認されました者を事務系、技術系と分けてみますと、事務系が八十二人に対して技術系が五十四人となっております。これは御承知のように、全体の公務員八十四万人ばかりの中で、事務系と技術系との人数のバランスはどうかと見ますと、もちろん技術系は非常に少ないのでありまして、全体の一七・五％程度を占めておる。技術系はそれだけしか占めておらないわけでありまして、この就職の面から申しますと、事務系八十二人に対して技術系五十四人となっていることは、大体毎年一つの例になっておる。技術者のほうが比較的多いということがあります。よしあしは別でございます。

それから、承認件数を就職先の地位別に見ますと、取締役等の役員が五十五件、それ以外の顧問、嘱託等の非役員が八十二件ということになっております。

それから、承認された者の年齢を見ますと、これも一つの問題を含んでおると思いますが、四十歳未満が去年は一人。三十九歳であります。四十歳代の者が四十人。それから五十歳代が八十七人、六十歳以上八人ということになっております。

B

これがいまのプリントについての大体の御説明でございますが、これに関連いたしましたして、私どもがかねがね考えておりますところを率直に申し上げまして、あとでまた御批判を仰ぎたいと存じます。

(1) 第一点は、卑俗なことばでいえば、人事院の審査は甘いのではないか、これに対して人事院はどう考えるかというような面を念頭に置きまして申し上げて、これは言いわけがましくなるかもしれませんが、御批判は別であります。そこで、そのやり方は、役所全体とその会社との関係は密接であっても、私どもの審査では、その人の経歴上からみた職歴の上で、会社に対する不当な支配力を与え得ないポストだという場合には、これは大体認めてよからうというたてまえになっております。これが一つのめどであります。このことは、先ほども触れましたように、現在の条文ができましたときの国会の審議の過程において、当時の提案者たる政府側がはっきり申し上げている筋でございます。それを踏襲しておる。

それから、いま、当時審議されたときの政府の言明ということをお願いしましたが、いまから考えますと、実に感慨無量なものがございます。この現在の規定が審議されましたのが昭和二十三年の暮れでございます。そのとき、この法案は、当時の、人事院の前身であります臨時人事委員会が受け持っておったと思いますが、その審議の際の御議論として出てきましたところは、ほとんど、この制約は行き過ぎではないか、退職者に対しては酷に失するのではないかというようなことが、基本的人権にも触れて批判されて、それが集中しております。たとえば、事務次官のごときはどこにも行き場がなくなりはないか、それでいいのか、また、労働者の弾圧につながるんじゃないか。これははっきり速記録に出ておる。私が申し上げますと非常にオーバーにお聞き取りになるといけませんので、速記録の番号を申し上げます。第三回国会、人事委員会二十三年十一月二十七日の速記録をごらんになりますと、まさに隔世の感があると思います。

したがって、当時の臨時人事委員会の当局者としては、いまさら弁護するわけではありませんけれども、そういう御追及を受けまして、速記録を見ますと、そういうことは承認の運用の妙によってよろしくやりますということを、二回ばかり言っておるわけです。したがって、その運用の妙が、今度は運用そのものにあらわれてきておるわけであり

ます。いまから見ますと、相当ルーズな扱い方がされておりました。しかし、世の中はだんだん変わってまいり——おそらくそのころは公務員の信用というものは確立されておったのではないか。皮肉な言い方をすればそういう気もいたしますが、不幸にして、最近、公務員に対する信用というものは非常に下落してまいっております。そういうことが、おのずから、このいわゆる天下りの名において非難されておるといふ空気になったと思います。今度は甘過ぎるではないかという世論になって、国会の御意向もそういうことであります。したがしまして、人事院といたしましては、もちろん旧套を墨守すべきではない。やはり世論なり国会の御意向を体して引き締めなければならぬということで、たとえば、この発足当初、事務次官が会社の会長さんとかなんとかに大手を振ってなっておった当時の例がずいぶんある。それはそういう背景からきたものだと思いますけれども、現在ではそういう点を相当引き締めておる。

それから、その後さらに、御承知の国会に対する報告制度というのができました。私は、前に、人事院総裁就任の辞令書をいただきまして、ここにございさつに伺ったすぐあとで、猛烈に皆さんの御追及を受けまして、非常にしどろもどろの答弁を申し上げたことを思い出します。それらのことも十分身にしみて考えまして、そうして次々と引き締めの方向に進んでまいっておるわけであります。したがって、今後その態勢をもって、やはり世論に耳を傾けながら進めてまいりたい。これははっきり申し上げます。

- (2) ただ、この引き締めの場合について、やはりわれわれとして無視できないのは、憲法の基本的人権との関係、この壁でございます。これは釈迦に説法でございすけれども、御承知のように、憲法の十三条では幸福追求の権利を保障しておる。二十二条では職業選択の自由を保障しておる。二十七条では勤労の権利を保障しておる。さらには平等の原則もございすますが、要するに、すでに公務員でなくなった平の日本国民になった者に対して、これらの権利を制約するというためには、明白に、公共の福祉上これだけのやむを得ない要請があるんだという理論が立ちませんと、人権の制限はできない。これは憲法の当然のたてまえであります。

ただ、この場合に、一体公共の福祉とは何だろうということをわれわれ考えてみますと、汚職をやった人は、これは

刑罰に処すればいい、刑務所にやればいい、懲戒処分に付すればいい。ここで対象になりますのは、それとは別のものをここでチェックしよう。そこで、先ほど触れましたように、在職中に清廉潔白で、何も悪いことをしなかったという人も、ある特定のポストにいたからという理由のみで就職を制限されざるを得ないという、その意味ではきわめて強い規制になっておりますために、そのための公共の福祉というのはどこにあるだろうか、これは率直にわれわれ考えるわけであります。

この場合に考えられるのは、最初にこの条文の趣旨として申し上げた、このことによって在職中の公務員の服務の適正を期するんだ、これは確かに公共の福祉ではございますが、さてその面からみますと、たとえば非常に優秀な技術者が勧奨退職で職場を追われて、そうして、その技術を生かそうとして関係の会社に行こう、関係の会社でありますように、技術を生かすための、経験を生かすための職場に行って活躍することは、実は社会に対してはむしろ貢献になるのではないか、公共の福祉に害があるどころか、むしろ社会の福祉に対してプラスになるんじゃないか。これは数年前のロンドンのエコノミストに、日本の官僚は非常にすぐれておるといふことを書きまして、日本の経済興隆が今日に至ったのは、官僚がすぐれていることとともに、優秀なる官僚がどんな民間会社に入って、そうして活躍しているからだというようなことを、これは日本では皮肉としてしか見られておりませんけれども、率直に言えば、公共の福祉からいえば、そういう面から公共の福祉にはプラスになるのではないか、そういうようなことが、理屈になりますけれども非常にございます。そういう面も兼ね合わせて考えませんと、なかなか断固たる処置がとれない。したがしまして、その辺のところをわきまえながら、これはおそらく憲法アレルギーとおっしゃられるでありますし、私自身憲法を手がけたために一種の郷愁から言っているんじゃないかという御批判は甘んじて受けますけれども、憲法の基本的人権を考へおす場合には、やはり公共の福祉との関係は、そういうルーズには考えられないんじゃないかという気持ちがございます。したがしまして、そういうことを申し上げただけであります。

しかし、それにいたしましても、壁は壁として、その壁に至るまでにまだ数段階あるんじゃないかというのがわれわ

れの気持ちであります。一押し二押しとこれを締めていく道はまだあるんじゃないか、そこをいまだに熱心に検討を続けておるといふことは、これは事実でございます。

- (3) もう一つ、念のために申し上げておかねばなりませんのは、以上私の申しました人事院の規制、これは国家公務員法に基づくいわば法的な規制について申し上げたわけであります。各個人の方々の自粛あるいは各省の、あるいは各庁の自粛ということは、これは全然別問題でございます。今日でしたか、新聞に行政監理委員会の意見書というのが出ております。これは各省側も自粛していいんじゃないかということを指摘されております。これはまさに私がいままで申しました法的規制の問題とは並行して考えられる別の問題であります。私どもとしては、自粛をしていただくと同時に、われわれ、いま申しましたように、さらに承認制度の合理化、厳粛化という方向に歩調を合わせて努力をしてまいりたい、そういう気持ちを持っておるわけであります。

- (4) 最後に、これは実は人事院総裁として申し上げるよりも、ここに御列席の各参考人（注―各社論説委員）の諸先生の立場に立って申し上げたものとお聞き取り願ったほうがよくはないかと思いますが、しからば、この抜本策はどこにあるかということ、私の思いつきを申し述べまして、あとの諸先生の御意見も承らしていただきたいと思しますので、あえてことばをつけ加えさせていただきますと、この抜本策につきましては、たとえば、代償措置的なものとして退職金あるいは年金などの拡充をすべきではないか、あるいは人事局あたりで集中的にその処置をやる、交流をはかるべきじゃないかという御議論がございますけれども、何と申しまして、問題の根本は、公務員に対する信用の問題であるうと私は痛感いたします。

今日、とにかくこの制度の運用が甘いという批判がありますのも、公務員に対する信用が下落しているからではないかというふうな見方は、私は十分成り立つと思えます。残念なことでありますけれども、堀田それがし一人出てくると、ごく一部の不心得の者のために、多くのまじめな公務員諸君、その公務員全体が信用を失逐しておるといふことは、まことに残念なことだと思います。公務員部内における綱紀の振粛が徹底いたしましたして、そうして公務員の道義が確立す

るならば、実はこのような法律の規制そのものがほんとうは要らないんじゃないかというふうにまで考えます。したがいまして、これは総理府の人事局あたりともわれわれタイアップいたしまして、今後この公務員諸君の信用の回復ということに対してはあらゆる努力を尽してまいりたいと思っております。

- (5) それから第二は、先ほど年齢のことを申し上げましたけれども、とにかく有能な人材が四十代そこで官界を去ってしまう。これはまことに国としても大きな損失ではないかということについては、どなたもお考えになるだろうと思う。しからば、定年制等を設けて、これを長く引きとめるべきではないか。むしろ定年制というのは近ごろでは引きとめの作用のほうに考えられておるわけあります。そういうことをいたしまして、長く職場にとめておくべきじゃないかという考えが当然浮かんでまいりますが、さて、その場合の新陳代謝をどうしてはかるか。多数の下積みの公務員諸君が、新陳代謝が停滞しているために、いつまでもくさって、くすぶってしまうこの人たちに対して、いかように励みを与えるかという重大な問題が一面にあるものですから、なかなか単純に割り切れるものではありません。そのために、たとえば総理府人事局が、長期人事計画を考えるべきではないかという御研究をやっていらっしゃるようであります。そのほうが、そのほうの御研究も必要であらうかと思えますけれども、とにかく総合的な計画の策定その他の方法が立てられなければならないというふうに痛感いたします。

- (6) それから最後にもう一つ、私、身の回りのことから痛感いたしますことは、外へ出ていかれる、転職をされるにいたしまして、狭い国内にあくせくと職場をさがされるといふのはどうだろうか。公務員の海外に進出するということを、もっと各方面で考えていただいいんじゃないか。ただいま外務省では、国連の職員として日本から多くの人をとってこれという努力を非常にしております。そういうこともあります。私の役所自身のことを申し上げますが、遺憾ながら私の役所には全然関係の会社はございませんから、独力をもって開拓をいたしておりますが、その一つとして、昨年は私どもの職員をタンザニア政府の顧問として派遣いたしました。もう一人、ことしの四月発令になるはずであります。これは国連の人事機構の中にやっと送り出すことにきまりました。若い男でございますが、国連に行つての月給

は、私と同じ月給をもらえる。そして六十まで身分が保障されるということでございますので、海外派兵じゃなしに、海外進出のほうもひとつ皆さんで考えていただけないものだろうかという気持ちがあります。

きわめてよいことを申し上げまして恐縮でございますが、御批判はあとでたっぷり伺わしていただきたいと思ひます。

以上、長くなりましたが、御説明を終わります。

(7) この点については、国会における質問の視座が、大きく異なっている。

(1) 第一回国会・衆議院決算委員会(昭二二・九・二五)での松本(一)委員の質問は、次のとおりであつて、退職公務員の技術・技能の活用という観点からこの制約は納得できないとの立場が示されている。

「松本(一)委員 それからその次は、「退職後二年間は」という百三条であります。いわゆる公務員であつた前の職場には就職ができない、これです。これは日本の御方針がどこか間違つておりわけぬか、ところ思うのであります。すなわちこれからは商工業関係の仕事ならば努めて商工業関係のエキスパートを公務員に採用しなければなりません。また農林関係の仕事であれば、すなわち農林関係の仕事の実務に明るい、そして相当な人格と識見がある人を採用しなければ行政の充実は期し得られぬと思いますが、そのときにこういう制度が一回ありますと、そういうエキスパートが得られるかどうかということは実際問題としてこれは疑問だ、こう私は思うのであります。たとえ退職してもまたもの仕事につけるといふのでなければならぬのじゃないか。すなわちこの法の精神はこれまでのいわゆる官職在任中に、将来を見越して、あるいは個人の利益を得さしめるごとき供与を与えるがごとき行動のあることを慮られて、おそらくこの法ができた、考え出されたものであると思うのでありますけれども、しかしこれはこれから先の日本人の人格、いろ／＼なことから忖度して、少しく人格を無視しておりわけぬか、また実際問題として裏にその道のエキスパートが得られないのじゃないか、かように私は考えるのです。」

(2) しかし、第四十六回国会・衆議院議院運営委員会(昭三九・三・一三)における林委員の質問の観点は、人事院の承認が甘

すぎるとの観点からなされている。ここでは、基本的人権という観点が全く欠落しているといわざるを得ない。

「○林議員 私も佐々木委員と同じ解釈をするのですが、百三条を見ますと、これは第一に、離職前五年間に在職していたということ、非常に広く職務の範囲、離職前五年間にずっと在職していた職務を調べるといふことと、それから「人事院規則で定める国の機関と密接な関係にあるもの」とありますから、この密接な関係というものは、これはあなたのようにこんなに狭く、たとえば契約関係があつたとかなかったとか、在任中その機関と当該民間会社とが、あるいは許可、認可の行政的な処分をしたかどうかということではないと思う。これはだれが考えても、常識的に考えて関係がありと考える。これは常識的な範囲を考えなければならぬ。あなたのは非常に狭過ぎると思う。たとえば、私のほうで見ましても、大蔵省の為替局長をやっていた者が名古屋精糖株式会社の専務取締役になるということになりますと、あなたの理由は職務上関係がなかったという。だれが考えたつて、製糖会社が砂糖を輸入するときに、為替の割り当てというものがいろいろあるのですから、直接その割り当てという行為をしたかしないかは別として、これは常識的に考えても、密接な関係といわざるを得ないと思う。それから、運輸省の海運局にいた人が、三井造船株式会社の嘱託になるとか、これが、あなた密接でないといつたら、密接なんというものはないですよ。ただ、あなたの解釈は、直接契約の行政処分をしたかどうか、行政処分をしたその行為があつたかかなかったかということだけを、はずすかはずさないかの基準にするといふことは、これはあなたの専断ですよ。」

(3) ついでに、新聞論調はどのようであつたかを見ておこう。

新聞論調は、「天下り」を「官民癒着」・「高級役人の役得」などの観点から論じるものであつて、しかも、その内容については、全く進歩が見当たらない。常に先例踏襲にすぎず、それ故に、その見出しについても、例えば次のように全く同じである。

- 。「天下り官僚最高の二六七人、史上最高、企業との『密着』『浮き彫り』」(S新聞・昭五九・三・三〇付)
- 。「『天下り』最高の二九五入 五九年 変わらぬ産官癒着ぶり」(S新聞・昭六〇・三・二九付)

「天下り」の研究(中村)

。「天下り史上最高 六〇年課長級以上三一八人 企業との密着浮き彫り・トップは大蔵省」(S新聞・昭六一・三・二八付)。
。「天下り高級官僚二四八人 前年より少し減る、四人に一人は役人」(S新聞・昭六二・三・二七付)

右にみられるように、単に数字を異にするだけであって、しかもなんらの進歩発展がない。社会の木鐸をもって任ずるマスコミが、このような感情的な把握の方法しかしないとすれば、国民は常にミスリードされる虞があり、また、他面では、「国民の知る権利」の軽視にもなりうる。「アクセス権」が論じられている今日において、実に、理解し難い事象であるといわざるを得ない。右引用例は、たまたま、S新聞のものを採り上げたのであるが、他の新聞・マスコミも大同小異である。

これらには、退職公務員の「職業選択の自由」についての配慮が全く欠落してしまっている。

(8) この点についての閣議決定の例として、次のものがある。

○特殊法人の役員の選考について

(昭和五二年二月二三日閣議決定)

公庫公団等特殊法人の役員の選考に当っては、広く各界有識者の中から適任者を選ずるとの見地から、今後、特に次の事項に留意するものとする。

一 特殊法人の業務内容を勘案し、民間からの登用を積極的に推進すること。

二 国家公務員出身者から選考する場合は、関係省庁の職員にとらわれず、広く各省庁から適任者を選考すること。

三 特殊法人相互間のたらい回しの異動は、原則として行わないこと。

四 清新な気風を反映させるため高令者の起用は、努めて避けること。

役員の在任は、原則として、六五才に達するまでとすること。ただし、総裁、理事長その他これに相当する職(以下「総裁等」という。)又は副総裁、副理事長その他これに相当する職(以下「副総裁等」という。)にある者で特別の事情がある場合は、この限りでないが、この場合においても、原則として七〇才に達するまでとすること。

五 役員の長期留任は、これを避けることとし、原則として、その在職期間はおおむね六年を限度とすること。ただし、

総裁等又は副総裁等の職にある者で特別の事情がある場合は、この限りでないが、この場合においても、原則として八年を限度とすること。

なお、常勤役員(非常勤の総裁等を含む。)については候補者選考の段階において事前に内閣官房長官に協議するものとし、総裁等の選任については前記協議を経た後閣議口頭了解を得るものとする。ただし、当該特殊法人の役員の任命方式等の特殊事情にかんがみ、内閣官房長官が別に定めるものを除く。

この取扱いは、昭和五三年四月一日以降役員に就任する者について運用するものとする。

「公団公庫等役員の選考について」(昭和四〇年五月一日閣議口頭了解)及び「公社、公団等役員の人事について」(昭和四二年二月七日閣議口頭了解)は、廃止する。

○特殊法人の役員について

(昭和五四年二月一八日閣議了解)

一 役員選考基準の運用方針

役員選考基準(昭和五二年一二月二三日閣議決定)の運用については、次の方針によるものとする。

(1) 全特殊法人の常勤役員については、国家公務員からの直接の就任者及びこれに準ずる者をその半数以内にとどめるところを目標とする。

この目標を達成するため、主管省庁及び各特殊法人においては、法人の業務内容等に応じ、民間人等の起用について一層努力するものとする。

(2) 特殊法人相互間のたらい回しの異動に関する例外については、真に止むを得ないものに限ることとし、この場合においても、一回限りとする。

(3) 高令者の起用及び長期留任に関する例外については、真に止むを得ないものに限ることとし、一層厳しく運用するものとする。

- (4) 役員選考基準の運用日（昭和五三年四月一日）前の就任者を再任しようとする場合においても、この基準にのっとり運用するものとする。

二 役員の縮減

次のとおり特殊法人の役員の縮減を実施するものとする。

(1) 縮減規模

省庁ごとに主管法人（今回の統廃合計画において廃止又は民間移行を予定されている法人を除く。）の常勤役員総数の少なくとも一割を縮減する。

(2) 縮減の方法及び時期

原則として、昭和五五年四月一日以降任期を満了した際に後任を補充しない方法によるものとし、三年間を目途に実施するものとする。

主管省庁は、役員縮減の計画を定め、内閣官房長官に報告するものとする。

また「臨時行政調査会の改革意見（昭三九・九）」の関係部分は、次のとおりである。

○天下り人事に関する対策

公務員の民間企業への天下り、または、公団、事業団等への横すべりが非常に多い。これらも、相互の人材交流の面からは一概に否定しえない点もある。しかし、民間企業への天下りは、特定の営利企業と行政機関との間に特殊の関係を生じ易く、公務の公正を阻害するおそれが多いので規制を加える必要がある。

このような傾向を是正するには、長期的には、公務員が再就職を願慮することなく定年まで公務に専念しうる体制を確立することが必要である。特に、現在、割合早く離職する傾向にある高級公務員について、その退職年齢を漸進的に引き上げ、それに応じてその処遇をも改善し、その知識と経験を行政部内において長く発揮せしめることが必要である。

しかし、それにはなお相当の年数を要すると思われるので、当面はそれに伴う弊害をできる限り排除する方策を講ずべ

きである。民間企業への転出については、すでに現行制度においても一定の規制が加えられている。しかし、例外的に人事院の承認をえて転出する事例が多く、規制の効果はあがっていない。今後はこの規制を強化し、公務員が離職後二年間は、離職前五年間に密接な関係のあった民間企業へは、事由のいかんを問わず転出できないこととすべきである。

なお、現職公務員が公団、公庫等へ、期間を限って出向する制度は現状からみて活用されることが望ましいが、その首脳部にまで現職から直ちに横すべりする方式は公団、公社等を設立した趣旨からみて適当でない。