

## 国家公務員の天下り根絶に向けた近年の取組

憲法課 小林 公夫

### 目 次

はじめに

I 天下りとは

II 平成19年の国家公務員法改正による制度変更

1 従来の天下り規制

2 平成19年改正法の経緯

3 平成19年改正法成立後の政治情勢

III 平成19年改正法による再就職等規制の概要等

1 再就職あっせんの規制

2 現職職員の求職活動規制

3 再就職者による働きかけ規制

4 再就職等規制に違反した場合

5 営利企業への再就職についての事前承認制度の廃止

6 監視体制の整備

7 報告・公表制度

8 退職管理基本方針

9 平成19年改正法に対する評価等

IV 平成19年改正法成立後政権交代までの取組

V 政権交代後の取組

1 独立行政法人等の役員の公募制

2 天下りあっせんの根絶に関する内閣総理大臣の指示

3 「天下り」、「渡り」等に関する政府見解の提示

4 国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第174回国会）

5 退職管理基本方針の閣議決定及びこれに基づきとられた措置等

6 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」

7 国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第177回国会）

おわりに

はじめに

国家公務員のいわゆる天下りの弊害が指摘されて久しいが、天下りに批判的な世論の高まり<sup>(1)</sup>などを背景として、その根絶は国家公務員制度改革の主要な課題の一つと位置付けられている。本稿は、この問題の解決に向けた近年の取組について紹介するものである<sup>(2)</sup>。なお、国家公務員は一般職と特別職（国会議員、大臣、副大臣、大臣政務官、防衛省職員、裁判官等々）に区分されるが、本稿においては、国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下条名等を伴って引用する場合には、単に「法」という。）の適用を受ける一般職について取り上げる。文中において発言・著作を引用等した人物の所属等は、いずれも当時のものであり、引用文中〔 〕内の記述は筆者において補ったものである。

## I 天下りとは

最初に、天下りに関する基本的な事項として、

その定義、原因、メリット・デメリットに関する議論を、簡単に紹介する。

「天下り」（古くは「天降り」とも表記される。）という言葉は法令で用いられているものではなく、最近になって政府見解が示されるようになった（Vの3参照）ものの、その定義は一様ではない。天下りに関する唯一の学術書（単行本）とされる『天下りの研究』において中野雅至准教授は、「天下り」を「下の者の意向や都合を考えない、組織が介在した、上からの一方的な押しつけ」を基本的な定義とした上で、①「押しつける組織」②「押しつけられる組織」③「組織の介在の程度」④「在職中の人事異動か退職後の再就職か」⑤「人事の対象者」の項目を関連させることで、その定義を広くも狭くもすることができると述べている<sup>(3)</sup>。

天下りが生ずる原因については、①国家公務員を送り出す中央省庁側の要因、②国家公務員を受け入れる側の要因、③両者の関係、に分けた分析も行われているが<sup>(4)</sup>、①に関してつとに指摘されていたのが、中央省庁における早期退職勧奨（いわゆる「肩たたき」）の慣行である。

\* 本稿の注に掲げるインターネット情報は、平成24年7月20日現在のものである。

(1) 例えば、内閣府が平成19年2月に全国の20歳以上の3千人を対象に個別面接方式で実施した「公務員制度に関する特別世論調査」（有効回収率60.5%）では、国家公務員制度の問題点（5つの選択肢からの選択で、複数回答可）の筆頭に「天下り」が多いということが挙げられている（75.5%）。内閣府政府広報室「公務員制度に関する特別世論調査」の概要』2007.3. <<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h18/h18-koumuin.pdf>> この点、旧総理府が昭和63年6月に実施した「公務員に関する世論調査」内閣府ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/survey/s63/S63-06-63-03.html>> では、公務員が在職していた役所と関係の深い民間会社や公団、公庫などの役員などに再就職することに対する否定的な見解は少数派であり、「今とは隔世の感がある」とも言われている（稲継裕昭「公務員制度改革の論点（上）」『日本経済新聞』2010.9.20.）が、このような世論の変化については、国民の「天下り観」には時々の経済情勢や雇用情勢、ひいては官民の労働条件の乖離が大きな影響を与えており、不況期には公務員は批判されやすいとの見解がある（中野雅至『「天下り」とは何か』（講談社現代新書2028）講談社、2009、pp.96-100; 同「天下りの現状と歴史」諏訪春雄編『アジアのなかの日本官僚—歴史と現在』勉誠出版、2011、pp.76、80.）。

(2) 近年の国家公務員制度改革全般の概要については、伊藤信博「国家公務員制度改革の経緯と動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF』671号、2010.3.2; 白井康隆「国家公務員制度改革をめぐる近年の動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF』694号、2011.1.27. 参照。

(3) 中野雅至『天下りの研究—その実態とメカニズムの解明』明石書店、2009、p.31. なお、村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012、pp.133-138.（村松岐夫執筆）は、1990年代後半に天下り問題が民間企業に対するものから公的団体に対するものに変化、拡大し、天下りの概念が変容したと指摘し、その背景として、公的団体は行政組織の外であり、そこに官僚又は官僚OBが就職すること自体が正しいことではないといった風潮が世論として形成されていったことを指摘する。

(4) 中野 同上、pp.243-325.

これは、キャリアシステム（採用時の1回限りの試験結果で幹部候補者の選抜を行い、採用同期の者は一定年齢までほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜が行われる人事運用）の下、組織の新陳代謝を図り活力を維持する趣旨で、定年年齢（原則60歳）を待たずに退職するよう勧奨するという人事管理上の慣行であり、これにより同期入省者が徐々に選抜され、残った1人が事務次官になるという組織のピラミッド構造に合わせた人事管理が実現されていると言われる<sup>(5)</sup>。この慣行に基づき早期に退職する職員は、多くの場合、府省庁のあっせんにより民間企業や特殊法人等に再就職していたとされる<sup>(6)</sup>。天下り先のポストは府省庁の人事システムに完全に組み込まれており<sup>(7)</sup>、天下りのあっせんは人事の一環の中で行われ<sup>(8)</sup>、あっせんを受けた公務員にとっては天下りは転勤のようなものであり、断ることはまずないなどと指摘されていた<sup>(9)</sup>。

なお、早期退職慣行については、これに伴う天下りの弊害を是正し、公務員が志を持って行

政に専念できる環境を整備することを目指した、小泉純一郎内閣時代の「早期退職慣行の是正について」（平成14年12月17日閣僚懇談会申合せ）<sup>(10)</sup>による取組が行われており、各府省庁のI種試験採用職員及びこれに相当する幹部職員の平均の勧奨退職年齢を平成20年度には原則として3歳以上高くするという政府の目標はおおむね達成されたものと結論付けられている<sup>(11)</sup>。

天下りの弊害や問題点として指摘されていることとして、①税金の無駄遣いということが第一に挙げられる<sup>(12)</sup>。具体的には、OBのいる組織や将来の再就職の可能性がある組織を本来の必要性とは別に温存したり、新設したり、公費で助成すること<sup>(13)</sup>、あるいは市場原理や必要性に反した事業に税金が投入されること<sup>(14)</sup>などが指摘されている。また、②天下りの見返りとしての規制の維持に伴う社会的な不利益<sup>(15)</sup>、③天下りを受け入れる側の活力が低下したり組織としての競争力がそがれること<sup>(16)</sup>に加え、

(5) 人事院『年次報告書』平成13年度、pp.21-22. 及び平成14年度、pp.39, 56. 参照。

(6) 人事院『年次報告書』平成14年度、p.56.

(7) 真淵勝『行政学』有斐閣、2009、p.54.

(8) 「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会（第1回）」（平成19年7月18日）において、株丹達也・内閣官房行政改革推進室次長は、「もともと公務員の再就職のあっせんにつきましては、はっきりと現行の法律の中で、「ここがこう書いてあるから仕事としてやっているのだ」というものでは必ずしもなくて、説明といたしましては、人事の一環の中で再就職のあっせんをしておるといのご説明になると理解しております。」と述べている（同懇談会議事録、2007.7.18、p.19. 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin/forum/h190718/pdf/gijiroku.pdf>> 参照）。

(9) 真淵 前掲注(7)、p.54; 中野（2009） 前掲注(1)、p.51。「実際の天下りは、一部のトップエリート官僚は別として、ほとんど本人の選択の結果ではない。…（略）…肩たたきという事実上の退職の強要にあって、心ならずも再就職せざるを得ないのが実態ではないか。」という指摘もあった（川村祐三「「天下り」の研究」『世界』597号、1994.7、pp.75-76.）。

(10) 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/jinji\\_05a.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_05a.html)>

(11) 内閣官房・総務省「早期退職慣行の是正について」（平成21年4月28日）総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/02jinji02\\_000004.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02jinji02_000004.html)> ①取組開始時点における平均勧奨退職年齢は一部の省庁を除き54歳未満の水準であったが取組終了時点においては全府省庁において55歳半ばから59歳近くの水準にまで引き上げられたこと、②取組開始時点の平均勧奨退職年齢が元々55歳を超えていた府省庁については引上幅が3歳に満たないものの、取組終了時点では57歳半ばから59歳近くに達していること等を理由に挙げている。

(12) 中野（2009） 前掲注(1)、p.102.

(13) 東田親司『現代行政の論点』芦書房、2012、p.240.

(14) 山本直治『公務員、辞めたらどうする?』（PHP新書435）PHP研究所、2007、p.192.

(15) 中野（2009） 前掲注(1)、pp.103-104.

④数年勤めた後に再就職を繰り返し（いわゆる「渡り」<sup>(17)</sup>）高額の退職金を受け取ることに對する批判<sup>(18)</sup>がある。このような官民の癒着がもたらす弊害もさることながら、⑤天下りを中心とした政官業癒着が生じた場合に、最も社会的損失が生じやすいとの指摘<sup>(19)</sup>もある。さらに、⑥各府省庁が再就職のあっせんを行う仕組みの下では、公務員が出身府省庁への帰属意識を強め、国益よりも省益を重視し縦割り行政の弊害をもたらすとの指摘<sup>(20)</sup>もあった。

一方、天下りの効用・メリットとして指摘されていることとしては、①組織の新陳代謝・肥大化防止<sup>(21)</sup>、②民間部門との間の長い賃金格差を補償する機能をもち公務員の働くインセンティブを高める<sup>(22)</sup>、③公務員であった者の能力の活用<sup>(23)</sup>、④行政と民間を結び付ける接点としての機能<sup>(24)</sup>、⑤様々な業界・企業に天下ることによって業界・民間企業間の均衡が取れる<sup>(25)</sup>、といった点がある<sup>(26)</sup>。

## II 平成19年の国家公務員法改正による制度変更

### 1 従来の天下り規制

国家公務員の天下り規制については、国家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年法律第108号。以下「平成19年改正法」という。）による国家公務員法の改正によって大きく制度が変更されたが、従来は離職後の営利企業への再就職規制という形がとられていた。

すなわち、平成19年改正法による改正前の国家公務員法（以下「旧法」という。）第103条第2項及び第3項の規定により、職員は、所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合を除き、離職後2年間は、その離職前5年間に在職していた国の機関又は特定独立行政法人（役員が国家公務員の身分を有する独立行政法人）と密接な関係にある営利企業の地位に就くことを承諾し、又は就いてはならないとされ<sup>(27)</sup>、これに違反して営利企業の地位に就いた者は1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処された（旧法第109条第13号）。また、人事院は、職員の再

(16) 中野 同上, pp.107-108; 山本 前掲注(14), p.193; 真淵 前掲注(7), p.63. もっとも、社会的に大きな損失が生じるケースは考えにくいとも指摘される（中野 前掲注(3), p.328.）。

(17) 「わたり」とも表記される。語源は、餌を求めて住みやすいところへ飛びまわる「渡り鳥」とされる（朝日新聞出版編『朝日キーワード2011』朝日新聞出版, 2010, p.67.）。

(18) 「天下り、何が問題なの？（ニュースがわからん!）」『朝日新聞』2009.9.30; 山本 前掲注(14), p.193.

(19) 中野 前掲注(3), pp.328-336. ここでは、政官業癒着案件の典型的な事例として、①土地改良事業、②林業土木事業、③建設業、④公共事業が取り上げられている。

(20) 東田 前掲注(13)

(21) 山本直治『実は悲惨な公務員』（光文社新書340）光文社, 2008, pp.80-81; 真淵 前掲注(7), p.63.

(22) 真淵 同上, pp.63-65; 中野（2009）前掲注(1), p.123.

(23) 東田 前掲注(13), p.241; 中野 同上, pp.125-129; 真淵 同上, pp.65-66.

(24) 真淵 同上, pp.66-67; 中野 同上, pp.122-123.

(25) 中野 同上, pp.124-125; 真淵 同上, pp.67-68.

(26) もっとも、真淵 同上, pp.62-68. は、これらの主張の多くは説得力を失ってきていると分析している。

(27) 制定当初はその退職前2年間に在職していた官職と職務上密接な関係にある営利企業を代表する地位に就いてはならないとされていたのが、昭和23年法律第222号による改正によって規定が改められた（同年12月3日施行）。なお、人事院規則14-4（営利企業への就職）により、職員が営利企業の役員の地位に就く場合を除き、人事院が直接承認を行うのは本府省の課長・室長級以上の職員に限られ、それ以外の職員については所轄庁の長等又はその委任を受けた者に権限が委任されていた。

就職についての承認の処分に関し、毎年、国会及び内閣に報告しなければならないとされていた（旧法第103条第9項）<sup>(28)</sup>。

なお、旧法第103条第2項については、国家公務員法の制定の当初から次のように説明され、天下りを禁止する趣旨であることが明らかにされていた。

「…こういう地位についてはならないといっているこの第二項の条項については、…（略）…在職中に散々因縁をつけておいて、そうしていわゆる天降り策を策して、退職後有利な地位につくということは、ぜひ禁止しなければならぬ」<sup>(29)</sup>

「…この百三条第二項の趣旨はいわば天降り策を禁止するという趣旨でございまして、その狙うところは在職中の職務上の権限と申しまするか、権力とか、そういうことを利用してその職務上密接な関係にある会社との関係を深くいたしまして、そうして退職後そこに入つて行くということを拒否して官紀の肅正を維持するという趣旨でございまして」<sup>(30)</sup>

このように、旧法第103条第2項の本来の趣旨は、職員個人が在職中に企業との不当な結び

付きを作ることによって退職後の再就職への便宜を得ようとすることの防止にあったが、実際の天下りは、府省庁の人事の新陳代謝のためにその権限を背景として民間企業等に押し付ける形で行われてきたとされ<sup>(31)</sup>、立法趣旨自体が時代にそぐわなくなってきた面があるとの指摘があった<sup>(32)</sup>。

旧法による天下り規制に対しては、①離職後の就職禁止期間が2年間で十分と言えるかという議論<sup>(33)</sup>、②営利企業以外への就職が規制されていないことに対する批判<sup>(34)</sup>、③人事院の審査は国家公務員法の規定にもかかわらず、「省庁」と企業との関係でなく専ら「官職」と就職先との関係について行われ、「官職との関係」についての審査基準<sup>(35)</sup>も厳しくはなく、規制の効果は低いという指摘<sup>(36)</sup>等があった。

## 2 平成19年改正法の経緯

平成19年改正法は、公務員制度改革のうち、天下り規制と能力実績主義に基づく人事を対象を絞ったものであり<sup>(37)</sup>、平成19年6月30日、第166回国会において与党（自由民主党及び公明党）等の賛成多数で成立し<sup>(38)</sup>、7月6日に公布

(28) 昭和38年の議員立法による改正（昭和38年法律第111号）によって追加された（昭和39年1月1日施行）。その背景として、人事院の承認がやや寛大であるという批判がその数年前から国会方面でしきりにあったことが指摘されている（『公務員の天下りと国家公務員法103条』『時の法令』508号、1964.9.3、p.11. 参照）。

(29) 第1回国会衆議院決算委員会議録第13号 昭和22年9月27日 pp.4-5.（佐藤達夫・法制局長官答弁）

(30) 第3回国会参議院人事委員会議録第4号 昭和23年11月26日 p.4.（岡部史郎・臨時人事委員会事務局法制局部長一級答弁）なお、第63回国会衆議院決算委員会議録第2号 昭和45年2月20日 p.9.（佐藤達夫・人事院総裁答弁）などにおいても、同様の見解が示されている。

(31) 川村祐三「第3章 公務員法の基本理念と公務員制度改革」西谷敏・晴山一穂編『公務員制度改革』大月書店、2002、p.78. 秋元秀雄・金井八郎「対談 公務員倫理と“天下り”問題をめぐって—国民の信頼を得るために—」『人事院月報』35巻6号、1982.6、p.5. も、組織で仕事し権限も分散している日本の公務員の仕事のやり方からすれば、職員が在職中に結んだ情実関係を手段にして企業に移るということはまずなく、天下りは、ピラミッド型の構造になっている官庁の中における人事管理の在り方と関係して構造的に行われている面がある旨指摘する（金井八郎・人事院職員局長発言）。なお、川村 前掲注(9)、p.75. は、省庁ぐるみの管理された天下りという、国家公務員法の予想しなかった状態が一般化したのは旧法第103条第9項の規定による人事院の報告が公表されるようになった頃（前掲注(28)参照）からではないかと思われると述べている。

(32) 川村 前掲注(9)、p.69.

(33) 川村 同上、p.76. は、役所の新陳代謝のスピードからすれば5年間の禁止が適当とする説などを紹介した上で、たとえ何年後であっても在職した国の機関と現に密接な関係にある企業への再就職は全て人事院による審査の対象とすべきであるという見解を示している。

(34) 浅井清『国家公務員法精義（新版）』学陽書房、1970、p.418.

された。天下り規制に関する規定の施行期日は平成 20 年 12 月 31 日までの間に政令で定める日とされ、平成 20 年 12 月 25 日政令第 388 号により、同月 31 日と定められた（ただし、一部の刑罰関係規定については、平成 19 年 12 月 7 日政令第 351 号により同月 27 日から施行）。なお、これらの規定を実施するために職員の退職管理に関する政令（平成 20 年 12 月 25 日政令第 389 号<sup>(35)</sup>。以下「退職管理令」という。）が、退職管理令を実施するために職員の退職管理に関する内閣府令（平成 20 年 12 月 25 日内閣府令第 83 号）が定められている。

この改正により、天下りの規制対象が営利企業以外の法人に拡張されるとともに、①府省庁による再就職あっせんの禁止、②在職中の求職

活動の規制、③再就職者による働きかけの禁止の 3 本柱から成る再就職等規制が導入される一方、離職後 2 年間の再就職規制が廃止された。また、再就職に関する公表制度が導入され、国会への報告は廃止となった。

このような天下り規制の在り方の転換の直接の契機となったのは、小泉純一郎内閣総理大臣の指示に基づき中馬弘毅国務大臣（行政改革担当）が取りまとめ、平成 18 年 9 月 15 日の閣僚懇談会に提出した「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」）<sup>(40)</sup>であるとされる<sup>(41)</sup>。

「中馬プラン」は、天下り規制について、「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

(35) 人事院規則 14-4（営利企業への就職）第 5 条及び「人事院規則 14-4（営利企業への就職）の運用について」（平成 9 年 12 月 25 日職職-448）（共に平成 20 年 12 月 31 日廃止）参照。その要点は、人事院によって次のようにまとめられている。①職員が離職前 5 年間に在職した国の機関等と就職しようとする営利企業との関係では、当該国の機関等が当該企業に対してその事業運営に重大な影響を及ぼし得る強い行政上の権限（営業の許可・免許等）を有している場合には、本府省局長以上の職員の当該企業への就職及び全職員について当該企業の代表権を有する役員への就任は、認めないこととしていた。また、当該企業の当該国の機関等との契約額の売上額全体に占める割合が 25% 以上である場合にも認めないこととしていた。職員が離職前 5 年間に在職していた官職と就職しようとする営利企業との関係では、当該官職が当該企業に対して行政上の権限を有しているような場合、あるいは当該企業との契約等に深く関与しているような場合には、その就職を認めないこととしていた。②他方、行政上の権限が及ばず、一定限度を超える契約等への関与もない営利企業に就職する場合で、就職先での職務内容が在職していた国の機関等に対する許認可申請や契約の折衝等の事務に関係するものでないなど、当該企業への就職により公務の公正性の確保に支障が生じないと認められるときは、その就職を承認することとしていた（「職員の営利企業への就職規制について」（人事院『営利企業への就職の承認に関する年次報告』平成 20 年所収）参照）。

(36) 真淵 前掲注(7), p.58. なお、中野 前掲注(3), pp.346-347. は、前掲注(27)で述べたように昭和 23 年法律第 222 号によって天下り規制の範囲が「在職していた官職と職務上密接な関係にある営利企業」から「在職していた国の機関と密接に関連した営利企業」へと法文上は拡張されたにもかかわらず、制度の運用は当初から従来と変わりなく柔軟に行うことが意図されていたと指摘する。

(37) 天下り規制に優先的に取り組んだ背景として、平成 18 年 1 月に防衛施設庁の幹部職員らが逮捕された官製談合事件において同庁の工事発注を同庁 OB の天下り実績に応じて業者に割り当てていたことが判明したことで、天下りに対する世論の批判が一挙に高まったことが指摘されている（鎌田司「国家公務員制度改革をめぐる動向—1990 年代半ばから基本法案成立まで」『自治総研』34 巻 6 号, 2008.6, p.43.）。なお、高澤美有紀「官製談合の主な事例と防止対策」『調査と情報—ISSUE BRIEF』543 号, 2006.6.13, p.7. は、この当時の官製談合の事例からは、利権が及ぶ組織への発注機関職員の天下りが、企業の便益を図る温床となる構造が明らかとなってきている旨指摘する。

(38) 後議の参議院においては、内閣委員会における審査が終了していなかったが、国会法（昭和 22 年法律第 79 号）第 56 条の 3 の規定に基づき本会議において委員長の間報告を聴取し、直ちに採決が行われた。民主党、社会民主党及び国民新党所属の議員は、中間報告後に議場から退席し、採決に加わらなかった。共産党所属の議員は、出席して反対した。

(39) 先行して施行された刑罰関係規定を実施するために制定された職員の退職管理に関する政令（平成 19 年 12 月 7 日政令第 352 号）を全部改正する形がとられた。

(40) 内閣官房行政改革推進室ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/koumuin/060915koumuin.pdf>>

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まり、制裁を科すとの考え方に転換していくべきである」という考え方にに基づき、①営利企業への再就職は原則認めつつも、a 現職の国家公務員による再就職活動、b 元職員による不正な働きかけ、c b の働きかけを受けた現職国家公務員による不正な取扱いという3つの行為類型を禁止するとともに、②新しいルールの実効性を担保するための監視体制を確立する、等の方向性を打ち出した。平成19年改正法に係る法律案（第166回国会閣法第96号。以下次章までにおいて「政府案」という。）は、「中馬プラン」を基に政府内外で議論を進め、数度にわたる経済財政諮問会議等での議論、政府・与党間での集中的な議論等を経て、小泉内閣を引き継いだ安倍晋三内閣において閣議決定された

（平成19年4月24日）<sup>(42)</sup>。法律案の時点で新たに加わった点として、各府省庁の職員による再就職のあっせんを禁止して内閣府に置かれる官民人材交流センターによる再就職あっせんに一元化することが挙げられている<sup>(43)</sup>。

### 3 平成19年改正法成立後の政治情勢

平成19年改正法による再就職等規制の概要については章を改めて見ることとするが、平成19年改正法の成立後、数度の国政選挙を経て各議院の多数を占める政党の変化や政権交代が見られるなど、政治情勢に変化が生じている。以下の記述の理解を助けるため、その概要と平成19年改正法以降の主な取組をまとめると、表1のとおりである。

表1 平成19年改正法成立後の政治情勢及び天下り関係の取組

	出来事	内閣総理大臣（与党）
平成19年		
7月6日	平成19年改正法公布	安倍晋三（自由民主党・公明党）
7月29日	第21回参議院議員通常選挙執行 ※与党が過半数割れに。	
9月26日	福田康夫内閣発足	
平成20年		福田康夫（自由民主党・公明党）
6月13日	国家公務員制度改革基本法公布・施行⇒IV	麻生太郎（自由民主党・公明党）
9月24日	麻生太郎内閣発足	
12月25日	退職管理令公布⇒III 1(4)・6(2)	
平成21年		麻生太郎（自由民主党・公明党）
8月30日	第45回衆議院議員総選挙執行 ※民主党が単独過半数を獲得。	鳩山由紀夫（民主党・社会民主党・国民新党）
9月16日	鳩山由紀夫内閣発足（政権交代）	
平成22年		鳩山由紀夫（民主党・社会民主党・国民新党）
2月19日	国家公務員法等改正案提出（第174回国会）⇒V 4	菅直人（民主党・国民新党）
5月30日	社会民主党が政権を離脱	
6月8日	菅直人内閣発足	
6月22日	「退職管理基本方針」閣議決定⇒V 5	
7月11日	第22回参議院議員通常選挙執行 ※与党が過半数割れに。	
平成23年		菅直人（民主党・国民新党）
4月5日	「国家公務員法制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」決定⇒V 6	野田佳彦（民主党・国民新党）
6月3日	国家公務員法等改正案提出（第177回国会）⇒V 7	
9月2日	野田佳彦内閣発足	

(注) ⇒以下の数字は、本稿における主な記述箇所を示す。

(出典) 筆者作成

(41) 宇賀克也ほか「座談会 公務員制度改革の現状と課題」『ジュリスト』1355号, 2008.4.15, pp.10-11. (株丹達也発言)

(42) 中井亨「国家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年法律第108号）について」『ジュリスト』1355号, 2008.4.15, p.24.

(43) 宇賀ほか 前掲注(41), p.11. (株丹達也発言) 各府省庁のあっせんを禁止するという考え方は、経済財政諮問会議のいわゆる民間人ペーパー（伊藤隆敏ほか「公務員制度改革について」（平成18年12月7日）内閣府ホームページ <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2006/1207/item4.pdf>>）が打ち出したものであり、政府案は同ペーパーの線に沿って取りまとめられたとされる（村松編著 前掲注(3), p.12. (村松岐夫執筆)）。

### Ⅲ 平成19年改正法による再就職等規制の概要等

#### 1 再就職あっせんの規制

各府省等職員が職員又は職員であった者について営利企業及び非営利法人<sup>(44)</sup>(以下「営利企業等」という。)に対し再就職の「あっせん」を行うことを禁止し、官民人材交流センターによる「あっせん」に一元化する(法第106条の2)。

##### (1) 「あっせん」の内容(第1項)

法文上は「あっせん」という文言は用いられず、次の3つの行為が禁じられている。

- ①他の職員又は元職員を再就職させることを目的として、当該者に関する情報を営利企業等に提供すること。
- ②他の職員又は元職員を再就職させることを目的として、再就職先(営利企業等の子法人を含む。)の地位に関する情報提供を営利企業等に依頼すること。

- ③他の職員又は元職員を営利企業等又はその子法人に再就職させるよう、営利企業等に要求又は依頼をすること。

##### (2) 適用除外

①官民人材交流センターの職員がその職務として行う場合のほか、②職業安定法(昭和22年法律第141号)その他の法令の定める職業の安定に関する事務として行う場合及び③特殊法人等に人事交流として職員を外向させることを目的として行う場合(「退職手当通算予定職員<sup>(45)</sup>を退職手当通算法人<sup>(46)</sup>の地位に就かせることを目的として行う場合」、すなわち、いわゆる「現役出向」<sup>(47)</sup>の場合には、再就職のあっせんを行うことができることとされている(法第106条の2第2項)。

##### (3) 官民人材交流センター

官民人材交流センター(以下この章において「センター」という。)は内閣府に置かれ、その長である官民人材交流センター長(以下この章において「センター長」という。)は内閣官房長官をもつ

(44) 国、国際機関、地方公共団体、特定独立行政法人及び特定地方独立行政法人(役職員が地方公務員の身分を有する地方独立行政法人)を除く。

(45) 「退職手当通算予定職員」とは、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、引き続いて退職手当通算法人(次注参照)の役職員となるため退職することとなる職員であって、当該退職手当通算法人に在職した後、特別の事情がない限り引き続いて選考による採用が予定されている者のうち政令で定めるものをいうものとされ(法第106条の2第4項)、具体的には退職管理令第3条により退職手当通算法人の役職員となるため退職する時に国家公務員退職手当法(昭和28年法律第182号)の規定による退職手当の支給を受けないこととされている者とされている(職員が退職して特殊法人、独立行政法人等の役職員となった場合における退職手当の不支給については、同法第19条第3項及び第4項に規定がある)。

(46) 「退職手当通算法人」とは、独立行政法人その他特別の法律により設立された法人でその業務が国の事務又は事業と密接な関連を有するもののうち政令で定めるもの(退職手当(これに相当する給付を含む。)に関する規程において、職員が任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、引き続いて当該法人の役職員となった場合に、職員としての勤続期間を当該法人の役職員としての勤続期間に通算することと定めている法人に限る。)をいうものとされ(法第106条の2第3項)、具体的には退職管理令第2条において独立行政法人、国立大学法人及び大学共同利用機関法人以外の特殊法人等が個別に指定されている。

(47) 職員は、特殊法人等の役職員となるためにいったん退職するものの、国の職員として復帰することが前提とされ、当該退職時に退職手当は支給されず、復帰した場合には特殊法人等における在職期間が国家公務員としての在職期間に通算されることから、「現役出向」と呼ばれることが多い。なお、現役出向の場合をあっせん規制の適用除外とする理由については、それが本来の意味での離職ではなく、人事異動の一環として行われ、公務への復帰を前提としており、また、当該場合をあっせん規制の対象とすると、職員の退職手当通算法人における職務経験を公務にいかすという現役出向の目的を果たすことが困難となるためと説明されている(行政改革推進本部事務局(公務員制度改革等担当)ほか「職員の退職管理に関する政令案及び特定独立行政法人の役員の退職管理に関する政令案」2008.11.18, p.2.)。

て充てることとされている（法第18条の7）。センターは、内閣府においては、本府に置かれる特別の機関と位置付けられている（内閣府設置法（平成11年法律第89号）第40条第3項）。

その業務は、内閣総理大臣の委任に基づく①職員の離職に際しての再就職の援助及び②官民の人材交流の円滑な実施のための支援（法第18条の5及び第18条の6）その他の法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理することである。

センターの組織、業務等については、基本的な事項のみが法律で定められており、これらの詳細は、内閣官房長官の下に置かれた「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会」（座長：田中一昭・拓殖大学名誉教授）の「官民人材交流センターの制度設計について（報告）」（平成19年12月14日）<sup>(48)</sup>を踏まえ、組織については政省令<sup>(49)</sup>等で、業務（再就職支援の対象となる職員や再就職のあっせんを行う営利企業等の範囲など）についてはセンター長決定<sup>(50)</sup>等で定められている。

センターによる再就職のあっせんが必要である理由としては、府省庁によるあっせんに禁止し、在職中の求職活動に厳しい制約を課す下で何らの支援も行わないこととなると、国家公務員法に規定されている身分保障を盾に職にしがみつき、行政の減量、スリム化、効率化を妨げる要因となりかねないということ<sup>(51)</sup>や使用者としての政府の立場<sup>(52)</sup>ということが挙げられ

ている。

政府案の国会審議において、渡辺喜美国務大臣（国家公務員制度改革担当）は、「天下り」を「各省が予算と権限を背景にして人事の一環として行う再就職のあっせん」と定義した上で、センターによるあっせんは予算や権限を背景にしたものではなく人事の一環としてはめ込むものでもないため「天下り」には当たらないと説明した<sup>(53)</sup>。これに対しては、内閣府が行おうが各省庁が行おうが、政府があっせんをする以上、押し付け的な面は残るであろうし受け入れる側の意識も変わらないとして、「天下り」に該当するとの指摘がなされた<sup>(54)</sup>。

センターによるあっせんについては、内閣官房長官をセンター長と法定することでセンターに内閣府事務次官の監督権限が及ばないこととなっている（内閣府設置法第15条第2項）点を、押し付け的のあっせんにならないように配慮がなされていると評価する見解もある<sup>(55)</sup>。

センターは、平成20年12月31日に設置され、業務を開始したが、平成21年9月の政権交代後、再就職のあっせんは、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き今後は一切行わないことという同月29日の閣議における鳩山由紀夫内閣総理大臣の発言を受け、同年末をもって廃止された旧社会保険庁の職員のみを対象が絞られた上、平成22年3月末をもって当該業務を終了した<sup>(56)</sup>。これまでにセンターの支援により再就職した職員の数は管理職者249人、非

(48) 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kanmin/pdf/houkoku.pdf>>

(49) 官民人材交流センター令（平成20年政令第391号）及び官民人材交流センター組織規則（平成20年内閣府令第86号）

(50) 「官民人材交流センター再就職支援業務運営要領」、「センターによる再就職支援の対象法人の範囲について」（いずれも平成20年12月31日決定）など

(51) 第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号 平成19年5月18日 p.41.（渡辺喜美国務大臣答弁）；同旨、宇賀ほか 前掲注(41), p.12.（田中一昭・株丹達也発言）

(52) 第166回国会衆議院内閣委員会議録第21号 平成19年5月23日 p.38.（林芳正・内閣府副大臣答弁）

(53) 第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号 平成19年5月18日 pp.20-21.（渡辺喜美国務大臣答弁）

(54) 同上, p.21.（細野豪志議員発言）

(55) 田中一昭「（インタビュー）一点突破の戦略は正しい 新人材バンクの運用がカギ」『週刊東洋経済』2007.7.14, p.42.

(56) 「平成21年度内閣府本府政策評価書（事後評価）について（平成22年11月）」の「官民人材交流センターの運営」の項 <<http://www8.cao.go.jp/hyouka/h21hyouka/h21jigo/h21jigo-21honbun.pdf>> 参照。

管理職職員 249 人の合計 498 人（これらのうち、鳩山内閣の発足以降にセンターがあっせんを行い再就職した職員の人数は、旧社会保険庁職員の 79 人）となっている<sup>(57)</sup>。

なお、センターについては、平成 19 年改正法の施行後 5 年を経過した場合において、体制の見直しを行うこととされている（平成 19 年改正法附則第 17 条）が、V の 6 で後述するように廃止の方針が打ち出されるに至っている。

#### (4) 特例

再就職あっせんのセンターへの一元化は平成 19 年改正法の施行の日（平成 20 年 12 月 31 日）から 3 年以内に実施するものとされ、それまでの間は、内閣総理大臣の委任を受けた再就職等監視委員会又は再就職等監察官が承認した場合に限り、各府省等職員による再就職のあっせんは可能とされた（平成 19 年改正法附則第 5 条）。

センターによる再就職のあっせんが「職員の離職に際しての」ものと明記されている（法第 18 条の 5 第 1 項）のに対し、平成 19 年改正法附則第 5 条にはこのような限定句がなく再就職の援助を行うための基準は政令に委任されていたことから、元職員についてのあっせんが認められるのかどうかの問題となった。この点に関し、官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会は「各府省は、既に退職した公務員に対し 2

回目以降の再就職あっせんを行わないこととすべきである。」と提言し<sup>(58)</sup>、渡辺喜美国務大臣も政令をつくる際にはこの精神を生かすべきものとする旨答弁していた<sup>(59)</sup>ところ、実際に制定された退職管理令において営利企業等の依頼に応ずるために必要不可欠と認められる場合には元職員についてあっせんすることも可能と規定された（附則第 12 条第 1 項ただし書）ことが、いわゆる「渡り」のあっせんを許容するものとして与野党や国民の反発を招いた<sup>(60)</sup>。批判の高まりを受け、当初の予定を前倒しして平成 21 年末をもって府省庁によるあっせんは廃止となり、センターに一元化された<sup>(61)</sup>。さらに、同年 9 月 29 日には、鳩山由紀夫内閣総理大臣の指示により、府省等の職員によるあっせんは直ちに禁止された<sup>(62)</sup>。

## 2 現職職員の求職活動規制

再就職等規制の 2 点目として、現職職員<sup>(63)</sup>が自らの職務と利害関係を有する一定の営利企業等（以下「利害関係企業等」という。）に対し、求職活動を行うことを禁止する（法第 106 条の 3）。

### (1) 利害関係企業等の範囲

利害関係企業等の範囲については政令に委任されており、退職管理令第 4 条において、職員が職務として携わる事務の内容に応じ、表 2 の

(57) 「官民人材交流センターの支援による再就職状況について」2010.9.3. <<http://www8.cao.go.jp/jinzai/public/kanmin20100903.html>>

(58) 「官民人材交流センターの制度設計について（報告）」前掲注(48)の別添「センターが将来的により一層機能するために重要な制度的な環境整備の課題」の 7 参照

(59) 第 169 回国会衆議院内閣委員会議録第 17 号 平成 20 年 5 月 21 日 p.5.

(60) 「天下り、官僚寄りの首相「渡り」許容？に国民反発」『日本経済新聞』2009.1.15; 「公務員改革：「渡り容認」に批判続出 与野党「官僚寄り」と」『毎日新聞』2009.1.17.

(61) 国家公務員法等の一部を改正する法律附則第四条第一項の政令で定める日等を定める政令（平成 21 年 4 月 3 日政令第 116 号）。この政令により、問題となった退職管理令附則第 12 条も削られた。

(62) 「仙谷大臣記者会見要旨」2009.9.29. 内閣府ホームページ <[http://www.cao.go.jp/minister/0909\\_y\\_sengoku/kaiken/2009/0929kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/0909_y_sengoku/kaiken/2009/0929kaiken.html)>

(63) 現役出向中の職員は、本条の「職員」には該当しないから、規制の対象外となる（第 166 回国会衆議院内閣委員会議録第 26 号 平成 19 年 6 月 6 日 p.8.（渡辺喜美国務大臣答弁）が、この点については、法の抜け穴になるのではないかとの指摘がなされた（同（武正公一議員発言））。

表2 利害関係企業等の範囲

事務の内容	利害関係企業等に該当する営利企業等
1 許認可等をとする事務	①当該許認可等を受けて事業を行っている営利企業等 ②当該許認可等の申請をしている営利企業等 ③当該許認可等の申請をしようとしていることが明らかである営利企業等
2 補助金等を交付する事務	①当該補助金等の交付を受けて当該交付の対象となる事務・事業を行っている営利企業等 ②当該補助金等の交付の申請をしている営利企業等 ③当該補助金等の交付の申請をしようとしていることが明らかである営利企業等
3 立入検査、監査又は監察をする事務（法令の規定に基づき行われるものに限る。）	①当該検査等を受けている営利企業等 ②当該検査等を受けようとしていることが明らかである営利企業等（当該検査等の方針及び実施計画の作成に関する事務に携わる職員にあっては、当該検査等を受ける営利企業等）
4 不利益処分をする事務	当該不利益処分をしようとする場合における当該不利益処分の名宛人となるべき営利企業等
5 行政指導をする事務	当該行政指導により現に一定の作為又は不作為を求められている営利企業等
6 国、特定独立行政法人又は都道府県の締結する契約に関する事務	①当該契約（電気、ガス又は水道水の供給その他これらに類する継続的給付を受ける契約を除く。）を締結している営利企業等（職員が締結に携わった契約及び履行に携わっている契約の総額が2千万円未満である場合における当該営利企業等を除く。） ②当該契約の申込みをしている営利企業等 ③当該契約の申込みをしようとしていることが明らかである営利企業等
7 検察官、検察事務官又は司法警察職員が職務として行う場合における犯罪の捜査、公訴の提起・維持又は刑の執行に関する事務	①当該犯罪の捜査を受けている被疑者である営利企業等 ②当該公訴の提起を受けている被告人である営利企業等 ③当該刑の執行を受ける営利企業等

（出典）筆者作成

ように定められている。

(2) 求職活動の内容

禁止される求職活動として、具体的には次の行為が規定されている。

- ①離職後に当該利害関係企業等又はその子法人の地位に就くことを目的として、自己に関する情報を提供すること。
- ②離職後に当該利害関係企業等又はその子法人の地位に就くことを目的として、当該地位に関する情報の提供を依頼すること。
- ③当該利害関係企業等又はその子法人の地位に就くことを要求し、又は約束すること。

(3) 適用除外

次の場合には、職員は求職活動を行うことができることとされている（法第106条の3第2項

参照）。

- ①退職手当通算予定職員が退職手当通算法人に対して行う場合（＝特殊法人等に人事交流として現役出向する場合）
- ②在職する局等組織の意思決定の権限を実質的に有しない官職として政令で定めるものに就いている職員（＝本省係長級以下の職員（退職管理令第7条参照））が行う場合
- ③センターから紹介された利害関係企業等との間で、当該利害関係企業等又はその子法人に就職することに関して行う場合
- ④職員が利害関係企業等に対して求職活動を行っても公務の公正性の確保に支障が生じないと認められる場合として政令で定める場合<sup>(64)</sup>において、内閣総理大臣の承認を得て行う場合<sup>(65)</sup>

(64) 退職管理令第8条により、①当該職員が職務として携わる事務が裁量の余地が少ないものである場合、②当該職員の有する高度の専門的な知識経験を必要とする当該利害関係企業等又はその子法人の地位に就こうとする場合、③職員が利害関係企業等を経営する親族からの要請に応じ当該利害関係企業等又はその子法人の地位に就く場合、④公正かつ適正な手続により選考される公募の応募者になろうとする場合のいずれかに該当し、かつ、公務の公正性を損ねるおそれがないと認められる場合と定められている。

(65) 管理職職員がこの承認を得て営利企業等に再就職した場合には、①その者の氏名、②その者が離職時に在職していた府省等が当該営利企業等に交付した補助金等の総額及び当該営利企業等と取り交わした契約の総額等を、離職後2年間公表しなければならないこととされている（法第106条の27）。

### 3 再就職者による働きかけ規制

再就職等規制の3点目として、再就職者（職員であった者であって離職後に営利企業等の地位に就いている者（退職手当通算予定職員であった者であって引き続き退職手当通算法人の地位に就いている者を除く。）が離職前に在職していた組織の役職員等に対して「働きかけ」を行うことを禁止する（法第106条の4）<sup>(66)</sup>。

#### (1) 規制される働きかけの内容

「働きかけ」とは、法文に則して言えば、職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼することをいう。規制の内容は、離職前に就いていた役職や職務内容によって異なる。具体的には、表3のとおりである。

#### (2) 適用除外

例外的に再就職者が働きかけを行うことができる場合として、次の6つの場合が定められている（法第106条の4第5項参照）。

- ①行政庁から指定、登録、委託等を受けた者が当該指定、登録、委託等に係る試験、検査、

検定その他の行政上の事務を遂行するために必要な場合等

- ②法令及び国等との契約に基づく権利を行使し、又は義務を履行する場合、行政処分により課された義務を履行する場合等
- ③法令に基づく申請又は届出を行う場合
- ④一般競争入札等の手続等に従い、売買、貸借その他の契約を締結するために必要な場合
- ⑤公開情報の提供を求める場合（公開予定日より前に開示を求める場合を除く。）
- ⑥再就職者が役職員に対して働きかけをすることにより公務の公正性の確保に支障が生じないと認められる場合として政令で定める場合<sup>(67)</sup>において、内閣総理大臣の承認を得て行う場合

#### (3) 働きかけを受けた現職職員に係る規制

退職職員から(1)に規定する働きかけを受けた現職職員に対し、適用除外に該当する場合を除き、再就職等監察官への届出を義務付けている（法第106条の4第9項）。

表3 再就職者による働きかけの規制内容

区 分	規 制 の 内 容
①全ての再就職者に係る規制	離職前5年間に在職していた局等組織に属する役職員等に対し、離職前5年間の職務に属する契約等事務に関し、離職後2年間*、働きかけをしてはならない。
②離職前5年より前に部長・課長級ポストの経験がある場合	①の規制に加えて、当該ポストに就いていた時に在職していた局等組織に属する役職員等に対し、離職日の5年前の日より前の職務（当該ポストに就いていた時の職務に限る。）に属する契約等事務に関し、離職後2年間*、働きかけをしてはならない。
③局長級以上ポストの経験がある場合	①及び②の規制に加え、当該ポストに就いていた時に在職していた府省等に属する役職員等に対し、当該府省等の所掌に属する契約等事務に関し、離職後2年間*、働きかけをしてはならない。
④自らが締結・決定した契約・処分がある場合	①～③の規制に加えて、在職していた府省等に属する役職員等に対し、自らが決定した契約等であって現に再就職している営利企業等に係るものに関し、働きかけをしてはならない。 ※無期限の規制

(注) \* 離職後2年間と設定した理由については、①元職員が現職職員に対して有する影響力によって公務の公正さが損なわれるおそれと元職員の有する職業選択の自由等とのバランスを考え、旧法の事前承認制度が離職後2年間の規制としていることも踏まえたもの、②元職員の現職職員に対する働きかけを外形的に禁止しており、既に民間人となっている元職員の職業選択の自由や勤労の権利に対する非常に強い規制となるため、規制期間については、必要かつ合理的な期間に限定する必要があること、③必要以上に長い期間の規制をかけることは官民交流の阻害要因となり望ましくないことと説明されている（第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号 平成19年5月18日 p.13.（渡辺喜美国務大臣答弁）。

(出典) 筆者作成

(66) 独立行政法人・特殊法人等に現役出向中の職員は働きかけが可能ということになるが、一律に規制を解除しなければ出向の目的が達成できない（後述の適用除外規定では対処できない）理由についての明確な説明は見当たらない。

(67) 退職管理令第22条により、電気、ガス又は水道の供給等を受ける契約に関する職務及び役職員の裁量の余地が少ない職務に関するものである場合と定められている。

#### 4 再就職等規制に違反した場合

1～3の再就職等規制に関連して、違反行為等に対する罰則規定が新設された（表4参照）。また、職員は、法第82条第1項第1号の規定に基づく懲戒処分の対象となる。

#### 5 営利企業への再就職についての事前承認制度の廃止

旧法第103条第2項及び第3項の規定による離職後2年間の営利企業への再就職規制及び事前承認の制度は廃止され、これにより、職員は、その在職していた国の機関と密接な関係を有する営利企業に離職後直ちに再就職できることとなった。

もともと、平成19年改正法附則第4条の規定により、施行日（平成20年12月31日）から3年を超えない範囲内において政令で定める日まで（再就職に関するあっせんがセンターに一元化されるまで）の間は暫定的に旧法と同様の規制が存続することとされたが、1(4)で述べたように、当初の予定を前倒しして平成21年末をもって終了した。

#### 6 監視体制の整備

##### (1) 再就職等監視委員会

再就職に関する規制の実効性を確保するために、内閣府に再就職等監視委員会（以下この節において「委員会」という。）が設置された（法第106条の5）。本府に置かれる審議会等と位置付けられている（内閣府設置法第37条第2項）。委員長及び委員4人をもって組織され、委員長及び委員（以下「委員長等」という。）は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。委員長等は、独立してその職権を行使する。委員会は、内閣総理大臣から委任を受けた①再就職等規制違反行為に関する調査（法第18条の3）<sup>(68)</sup>、②職員が利害関係企業等に対して行う求職活動及び元職員が出身府省庁に対して行う働きかけの例外的な承認等を行うほか、③センターへの一元化までの間暫定的に認められた府省等職員による他の職員・元職員の再就職あっせんの承認（1(4)参照）を行うこととされていた。委員会には、任命権者や内閣総理大臣に対する勧告権等が付与されている（後掲の表7参照）。また、再就職等監察官が置かれ、委員会の議決を経て内

表4 再就職等規制違反行為等に対する罰則

	対象者	要件	罰則の内容
再就職あっせん規制違反	職員	①職務上不正な行為*をする／したこと又は相当の行為をしない／しなかったことの見返りとして、営利企業等に対し、自ら又は他の職員・元職員の再就職を要求し、又は約束した場合	3年以下の懲役（法第112条）
求職活動規制違反		②職務に関し、他の職員に職務上不正な行為*をするように、又は相当の行為をしないように要求・依頼・唆しをする／したことの見返りとして、自ら又は他の職員・元職員の再就職を要求し、又は約束した場合	
		③(②の要求等の相手方である職員が対象)当該再就職の要求・約束があったことの情を知って職務上不正な行為をし、又は相当の行為をしなかった場合	
働きかけ規制違反	再就職者	①法第106条の4第1～4項に違反して働きかけを行った場合（②の場合を除く。）	10万円以下の過料（法第113条第1号）
		②不正な行為をするように、又は相当の行為をしないように働きかけを行った場合	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金（法第109条第14～17号）
	職員	働きかけを受けて職務上不正な行為をし、又は相当の行為をしなかった場合	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金（法第109条第18号）

(注) \* 法第106条の2第1項又は第106条の3第1項の規定（再就職あっせん規制又は求職活動規制）に違反する行為を除く。

(出典) 筆者作成

(68) 委員会は、調査に関し必要があるときは、①証人喚問、②書類又はその写しの提出要求、③調査対象である職員・元職員への質問、④職員・元職員の勤務先への立入検査及び関係者への質問等の権限を行使することができ（法第18条の3第2項）、①②④については、刑事罰（3年以下の懲役又は100万円以下の罰金）によって担保されている（法第110条第3～5号の2及び第111条）。

閣総理大臣が任命する。同監察官は再就職等規制違反行為に関する調査等を行うほか、委員会は局長級以上のポストを経験したことの無い職員に係る②③の承認の権限を同監察官に委任することができることとされている。

## (2) 委員長等の長期不在

委員会は、平成20年12月31日に設置された。政府は、同年6月及び11月に、委員長等の任命について国会の同意を求め<sup>(69)</sup>、衆議院の同意は得られたものの、「委員会が発足をしなければ、省庁あっせんによる再就職は直ちにできなくなるはず<sup>(70)</sup>」である<sup>(71)</sup>などとする野党・民主党等の反対により参議院では同意が得られなかった。このような事態を受けて、退職管理令に委員会の委員長等が任命されるまでの間内閣総理大臣が委員会に代わって権限を行使するための読替規定が設けられた（附則第21条<sup>(71)</sup>）。内閣総理大臣の権限の委任に関する法第18条の4、平成19年改正法附則第5条第2項等は権限を「委任することができる」でなく「委任する」と規定している<sup>(72)</sup>ことから、上位にある法律の規定を政令で覆すものであり違法・違憲であるといった批判がなされた<sup>(73)</sup>。これに対して政府は、①問題の委任規定は、委員会が権限を行使できる状態にあることを前提としたものであるところ、人事についての国会の同意が得ら

れないことから当該前提が成り立たない状況にある、②今回の措置は、法律を誠実に執行する（日本国憲法第73条第1号）観点から、委員会が権限を行使し得るようになるまでの間のやむを得ない措置として、平成19年改正法附則第16条第1項が「この法律の施行に関し必要な経過措置」を政令で定めることとしていることを根拠として行ったものであり、違法・違憲ではない旨答弁した<sup>(74)</sup>。

なお、平成21年2月にも、政府は委員長等の任命について国会の同意を求めたが、結果は前2回と同じであった。同年9月の政権交代後の内閣は、Vの4(1)で述べるように委員会を廃止して監視機能を強化した新たな監視機関を設置するという方針の下、委員長等の人事に関する手続を長らくとらなかった<sup>(75)</sup>が、平成23年1月に召集された第177回国会（常会）の途中で従来の方針を転換し<sup>(76)</sup>、同年6月7日に委員長等の任命についての同意を求める要求書を両議院に提出した。しかしながら、同国会では採決に至らず<sup>(77)</sup>、内閣は、第179回国会（臨時会）に改めて要求書を提出した（同年11月29日）が、他の同意人事案件ともども採決が見送られ<sup>(78)</sup>、翌年の第180回国会（常会）になってようやく同意が得られた<sup>(79)</sup>。委員長等は、平成24年3月21日付けで任命され、同月28日に委員会の第1回の会議が開かれた。委員会の発足が遅れ

(69) 平成19年改正法附則第3条第1項の規定により、委員長等の任命に必要な行為は施行日前においても行うことができることとされていた。

(70) 第169回国会衆議院議院運営委員会議録第40号 平成20年6月6日 p.1; 第170回国会衆議院議院運営委員会議録第12号 平成20年11月21日 p.1.

(71) 国家公務員法等の一部を改正する法律附則第四条第一項の政令で定める日等を定める政令（前掲注<sup>(61)</sup>参照）による改正により、現在は附則第7条となっている。

(72) 原英史『官僚のレトリック』新潮社、2010、pp.167-168.によれば、委任を任意のものとしなかったのは、個別案件のチェックを内閣総理大臣自ら全てできるわけがないから実際には官僚機構にチェックを任せることになり、それではチェック機能が働かないので、役所の外部の第三者機関にチェックさせる趣旨だとされる。なお、著者は、平成19年改正法制定時における渡辺喜美国務大臣の補佐官。

(73) 例えば、第171回国会衆議院予算委員会議録第3号 平成21年1月8日 pp.37-41.（仙谷由人議員発言）参照。

(74) 同上、pp.39-40.（宮崎礼壹・内閣法制局長官答弁）；第171回国会参議院予算委員会議録第8号 平成21年3月6日 p.17.（河村建夫・内閣官房長官及び宮崎礼壹・内閣法制局長官答弁）等参照。

(75) 「衆議院議員柿澤未途君提出再就職等監視委員会に関する質問に対する答弁書」（平成22年11月12日内閣衆質176第120号）等参照。なお、回答弁書では、退職管理令附則第7条は合法であるとの従来の政府見解が踏襲されている。

たことにより、再就職等規制違反行為に関する調査権限が事実上機能しなかった<sup>(80)</sup> ことについては、批判があった<sup>(81)</sup>。

## 7 報告・公表制度

内閣総理大臣は、管理職職員の再就職に関する事項を、遅滞なく内閣に報告しなければならないが、内閣は、毎年度、内閣総理大臣の報告を取りまとめ、政令で定める事項<sup>(82)</sup>を公表するものとされている（法第106条の25）。

その前提として、管理職職員について次のような通知・届出制度が定められている<sup>(83)</sup>。

①職員（現役出向職員を除く。）が離職後に営利企業等の地位に就くことを約束した場合には、速やかに任命権者に政令で定める事項の

届出をしなければならないところ、当該職員が管理職職員である場合には、任命権者は、速やかに届出に係る事項を内閣総理大臣に通知するものとされている（法第106条の23第1項及び第3項）。

②管理職職員であった者は、離職後2年間、非特定独立行政法人、特殊法人、認可法人又は国と密接な関係がある公益法人に再就職しようとする場合には、あらかじめ、内閣総理大臣に政令で定める事項の届出をしなければならないこととされている（法第106条の24第1項）。

③管理職職員であった者は、離職後2年間、a 有給<sup>(84)</sup>で営利企業以外の事業の団体の地位に就いた場合、b 有給で事業に従事すること

(76) 平成23年2月23日の衆議院予算委員会では従来と同様に新たな監視機関の設置を含む国家公務員法改正案の提出を急ぐ旨の答弁がなされた（同委員会議録第16号 p.13.（中野寛成国務大臣答弁）が、同年3月7日の参議院予算委員会では委員長等の人選を進め早々に国会に提示したい旨が表明された（同委員会議録第3号 p.34.（菅直人内閣総理大臣及び中野寛成国務大臣答弁））。このような方針転換の理由として、政権交代後天下りが野放しとなっていること、いわゆるねじれ国会で法案の早期成立が見通せないことなどが指摘されている（『天下り監視委 月内にも提示』『毎日新聞』2011.3.8;『廃止予定の再就職監視委 菅内閣、人事案示す』『朝日新聞』2011.5.27.）。

(77) 採決が見送られたのは、野党時代に制度そのものに反対していた民主党が方針転換して人事案を提示したことに自由民主党が反発したためと報じられている（『同意人事9 機関22人可決』『日本経済新聞』2011.6.14.）。『朝日新聞』同上においても、自由民主党の衆参同意人事プロジェクトチーム座長が委員長等の人事案の提示に強い不快感を示したことが報じられている。

(78) 「国会同意人事を見送り」『朝日新聞』2011.12.9, 夕刊。

(79) 平成24年2月29日に参議院において、同年3月1日に衆議院において同意。

(80) 前述したように、退職管理令附則第7項により、内閣総理大臣は、委員長等が任命されるまでの間、委員会の調査権限を代行することができることとされているが、規制違反等の疑いがある場合には一義的には任命権者である大臣を含む政務三役に対処させるという方針が示されていた（第180回国会衆議院予算委員会議録第9号 平成24年2月15日 pp.4-5.（野田佳彦内閣総理大臣答弁））。

(81) 例えば、原 前掲注(72), p.167. は、監視役が不在なのだから、現役職員があっせんしていないと言い張りさえすればやりたい放題になってしまったとし、委員会を立ち上げていけば、「隠れあっせん」を摘発できた可能性や、少なくとも抑止効果は期待できたはずであると指摘する。

(82) 退職管理令第35条第2項により、①当該職員の氏名、②離職時の年齢、③離職時の官職、④離職日、⑤再就職日又は再就職予定日、⑥再就職先の名称及び業務内容、⑦再就職先における地位、⑧求職の承認の有無、⑨センターの援助の有無と定められている。

(83) 管理職職員であった者に対して再就職に関する届出を義務付ける目的については、再就職の適正を確保することに加え、退職管理基本方針（8参照）の策定のために必要な情報の収集ということが挙げられている（第166回国会参議院内閣委員会議録第22号 平成19年6月28日 p.35.（株丹達也・内閣官房内閣審議官兼行政改革推進本部事務局次長答弁））。

(84) ただし、退職管理令第33条第4号及び職員の退職管理に関する内閣府令第10条により、報酬が所得税法（昭和40年法律第33号）に定める給与所得控除額の最低額に相当する金額と基礎控除額に相当する金額を合算した額以下である場合は、届出は不要とされている。

となった場合若しくは事務を行うこととなった場合、又はc 営利企業の地位に就いた場合には、速やかに、内閣総理大臣に政令で定める事項の届出をしなければならないこととされている（法第106条の24第2項）。

②及び③については、届出の義務に違反し、又は虚偽の届出をした者は、10万円以下の過料に処される（法第113条第2号）。

このような再就職状況の公表は、旧法下では「公務員制度改革大綱」（平成13年12月25日閣議決定）に基づいて行われており<sup>(85)</sup>、国家公務員法が適用されない特別職の管理職職員も含まれていることから、この点については平成19年改正法の施行後も公表が継続されている。

なお、公務員制度改革大綱に基づく公表と法第106条の25に基づく公表を比較すると、公表事項は基本的に同じであるが、全体の状況を総括するに当たって前者が人数を用いているのに対し、後者は件数を用いている<sup>(86)</sup>という違いがあり、統計的な連続性は必ずしもない点に注意を要する。

## 8 退職管理基本方針

内閣総理大臣は、あらかじめ任命権者と協議して職員の退職管理に関する基本的な方針（以下「退職管理基本方針」という。）の案を作成し、

閣議の決定を求めなければならない。退職管理基本方針が閣議決定されたときは、遅滞なくこれを公表しなければならない。退職管理基本方針を変更する場合も、同様である。また、任命権者は、退職管理基本方針に沿って職員の退職管理を行わなければならない。（法第106条の26）

## 9 平成19年改正法に対する評価等

### (1) 民主党の対案

民主党は、政府案では天下りを根絶できないとして、平成19年5月9日に対案（国家公務員の離職後の就職に係る制限の強化その他退職管理の適正化等のための国家公務員法等の一部を改正する法律案。第166回国会衆法第27号。以下「民主党案」という。）を衆議院に提出した<sup>(87)</sup>。民主党案は、同年6月7日に衆議院本会議で否決されたが、政府案（平成19年改正法）との主な異同は、表5のとおりである<sup>(88)</sup>。

民主党案の天下り根絶策については、「抜け道なく、かなり徹底した内容、非常に徹底した内容」との評価<sup>(89)</sup>やこの案が実現すれば憲法の職業選択の自由との関係で大きなあつれきが生じるであろうという指摘<sup>(90)</sup>、天下り先を用意せずに退職を勧奨するだけであれば民間企業でもよく行われており、そこまで禁止することは無意味であるといった指摘<sup>(91)</sup>が見られる。

(85) 平成14年度から実施。なお、それ以前にも、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）を受けた公表が平成12年度から2回行われていた。

(86) 同一人物が複数の再就職先を得た場合、それぞれについて届出を行う必要があるが、それらはそれぞれ1件として計算されている。

(87) 「ニュース 天下り全面禁止へ 「天下り根絶法案」を衆議院に提出」2007.5.9. 民主党ホームページ <<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=9979>> なお、民主党は、「天下り根絶法案」として、民主党案のほかに①特殊法人等の役職員の関係営利企業への就職の制限等に関する法律案（第166回国会衆法第28号）、②地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案（第166回国会衆法第29号）、③独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（第166回国会衆法第30号）の3法案を併せて提出した。

(88) 規制の有無の違いを中心に取り上げ、規制期間の違い（例えば、民主党案では再就職者による働きかけ禁止期間を10年間とする。）等は省略した。その他、再就職に関する報告義務違反に対して刑事罰を科することとしていることも平成19年改正法と異なる点として挙げられる。

(89) 第166回国会衆議院内閣委員会における北沢栄・東北公益文科大学大学院教授発言（同委員会議録第23号 平成19年5月29日 p.3.）

表5 平成19年改正法と民主党案の主な異同

	平成19年改正法	民主党案
離職後の再就職規制	撤廃	・規制対象を営利企業だけでなく非営利法人等に拡大 ・再就職禁止期間を離職後2年から5年に延長
早期退職勧奨	規制せず	原則禁止 ※官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生ずること等を理由とする勧奨は許容。
再就職のあっせん	新たに設置する官民人材交流センターに一元化	・各府省庁職員による再就職のあっせんに禁止 ・「人材バンク」も設置しない。
現職職員の求職活動	原則禁止	規制せず
再就職に係る監視体制	再就職等監視委員会を設置	国家公務員倫理審査会を活用

(出典) 筆者作成

(2) 有識者の見解等

中島忠能・元人事院総裁は、退職に伴う再就職に一括管理体制を導入したこと、特に営利企業への再就職に限らず、広く他の法人への再就職も対象としていることを旧制度からの改善点として評価し、これにより幹部公務員の首相官邸への忠誠心が高まることを期待でき、セクショナリズムの是正が進めやすくなるとともに、天下り増の原因となっている早期勧奨退職を計画的に定年退職へと移行させることができると考えられる旨指摘する<sup>(92)</sup>。他方、旧法第103条第2項及び第3項の規定による再就職に当たっての大臣の審査と人事院の承認を廃止したことは、事前承認制から事後行為規制方式への転換であり、在職中の癒着や不正行為を事前に防止できなくてもよいという思想に転換したことを意味するなど指摘し、今後の行政の公正性や信頼性に大きな影響を及ぼす可能性を秘めた改悪部分とする<sup>(93)</sup>。また、このような転換は天下りをした者が現職公務員に働きかけることを

規制すれば公務の公正な執行は担保できると考えられたことによるが、事後行為規制方式が日本社会で有効に作用するためには、①天下りをする幹部公務員に対する国民の信頼の確立、②当事者間の会話や接見内容が正確に記録され、当該記録が公文書と位置付けられていつでも公開されること、③内部通報・告発等による予防的効果が日本社会でも発揮できるようになっていること、の3要件がそろっている必要があること、事後行為規制方式では不作為による倫理違反事犯には十分対応できない場合があるとも指摘している<sup>(94)</sup>。

旧法第103条第2項を廃止したことについて、晴山一穂教授は、従来から尻抜け規定との批判があるなど多くの問題を伴いながらも、官民の癒着を防止し公務の中立・公正を維持する観点から設けられてきた規定であり、その抜本的な見直しこそが必要であるのにこれを廃止したことは、公務員の私企業からの隔離という戦後公務員制度の根本理念に深く関わるものであるだ

(90) 中野(2009) 前掲注(1), pp.166-167. 公務員に限らずサラリーマンであれば誰しも自分がやってきた仕事での経験や知識をいかして、それに関連した仕事に転職や再就職したいと願うはずであるところ、それにもかかわらず、公務員だけは5年もの長期間役所と関連している組織に再就職すること自体が禁止されるわけであるから、あつれきが生じるのは当然であるとする。

(91) 原 前掲注(72), p.106. これに対して、飯尾潤「あるべき公務員制度改革とは(4) 人事制度改革の本質を議論すべきとき」『時評』49巻10号, 2007.10, p.75. は、平成19年改正法に関するコメントではあるが、天下りだけを禁止して肩たたきをやめないのは問題であるとし、能力的に問題ないのに組織の構造上の問題で否応なく肩たたきして、去年退職した人は再就職先が用意されているが、これから辞めざるを得ない人は行く当てがないというのでは、士気が上がるはずがない、と指摘する。

(92) 中島忠能「『天下り』とキャリア・システムを、どうすべきか—公務員制度改革の焦点」『都市問題』99巻2号, 2008.2, pp.5-6. もっとも、センターによる再就職のあっせんが現在機能していないことは前述したとおりである。

(93) 同上

(94) 第177回国会参議院行政監視委員会会議録第5号 平成23年5月30日 p.4.

けに決して軽視することのできない重大問題であると指摘している<sup>(95)</sup>。

各府省庁による再就職のあっせんを禁止したことについて、原英史氏は、それまで誰もが不可能と思ひこみ、チャレンジすらしていなかったことであり、画期的と評価している<sup>(96)</sup>。

宇賀克也教授は、平成19年改正法においては府省庁によるあっせん禁止にとどまらない様々な工夫がなされていると評価しつつも、多額の補助金等を継続的に受けている法人が、本人からの在職中の働きかけも、府省庁のあっせんもなく、またセンターのあっせんも利用せずに、いわばあうんの呼吸で、補助金を交付する担当部局職員の再就職を申し込む場合には、再就職等規制の網にはかからないのではないかと指摘し、その点は公益法人制度改革の着実な実施、随意契約の見直し、補助金の見直し等を徹底して、総合的に対応していくほかないのではないかと指摘している<sup>(97)</sup>。

#### IV 平成19年改正法成立後政権交代までの取組

平成19年改正法は「パッケージとしての〔公務員制度〕改革」のうちの一部を先行的に措置

したものであり、引き続き公務員制度の総合的な改革を進めるための基本方針を盛り込んだ法律案を平成20年の常会に立案・提出することが政府案と同時に閣議決定されていた<sup>(98)</sup>。この閣議決定を受け、内閣総理大臣の下に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」（座長：岡村正・株式会社東芝取締役会長）が開催され、その報告書<sup>(99)</sup>を踏まえて国家公務員制度改革基本法案が立案・閣議決定され、平成20年4月4日、第169回国会（常会）に提出された（閣法第75号）。

同法案に天下り規制に関する規定は盛り込まれなかったことから、民主党は、天下りを温存するものなどと批判し、組織としての再就職あっせんの禁止などを内容とする対案骨子（「霞が関改革・国家公務員制度等改革重点事項」）を取りまとめた。法案の審議入りが5月となった上に当初は与野党協議の機運も見られなかったことから会期中の成立が困難視されたこともあったが、自由民主党及び公明党と民主党との間で修正協議が調ったことを受け、これらの政党及び社会民主党などの賛成多数で国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）が成立し、同年6月13日に公布・施行された（法律第68号）<sup>(100)</sup>。

当初民主党が強く主張していた天下り規制は、修正の対象から外され<sup>(101)</sup>、基本法に規定

(95) 晴山一穂『政治主導を問う―地域主権改革・国会改革・公務員制度改革』自治体研究社、2010、pp.30-31。なお、中島 前掲注(92)、p.6。も、天下りを緩和することに国民が納得するとは思えず、復職を予定していない営利企業への就職は官民人材交流とはいえず、どこに有益性があるのか説明が苦しいのではないかと指摘している。

(96) 原 前掲注(72)、p.103。著者は当事者なのでどうしてもひいき目になってしまうと自ら断っているが、村松編著 前掲注(3)、p.20。（注31）（村松岐夫執筆）によれば、各府省によるあっせんを禁止することについて自由民主党の幹部や各府省は不満を述べていたとされる。

(97) 宇賀ほか 前掲注(41)、p.11。なお、この点については、政府案に関する国会審議においても同様の議論が行われた。すなわち、渡辺喜美国務大臣は、「府省と企業の交渉を幾ら禁止しても…民間から請われたという形さえとればすり抜けられるということになるのではないかと」の質問に対して「大体、固定ポストになっているところは、ほとんどあっせんがあると見るのが常識」であり、「請われて行ったという形をとっても、…外部監視機関はきちんとチェックの目を光らせる」と答弁（前掲注(53)、pp.42-43.）する一方で、行為規制で解決できる問題と公共調達などの制度改正によって解決すべき問題があるとの認識を示し（前掲注(52)、p.32.）、随意契約の見直し、公益法人や独立行政法人の改革も進め、総合的な観点から天下り問題を根絶する旨述べている（前掲注(53)、p.26.）。

(98) 「公務員制度改革について」（平成19年4月24日閣議決定）内閣官房行政改革推進室ホームページ <[http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/koumuin/070424\\_kakugi.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/koumuin/070424_kakugi.pdf)> 参照

(99) 「「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書」2008.2.5。首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>>

は盛り込まれなかった。もっとも、基本法は職員が定年まで勤務できる環境を整備するための措置を基本法の施行後5年以内（必要となる法制上の措置については3年以内）を目途として講ずることを政府に求めており（第4条第1項及び第10条第3号イ）、天下りが生ずる原因の一つである早期退職慣行の解消を目指すものといえる。

国家公務員制度改革の推進に関する企画・立案及び総合調整等を行うために基本法に基づき内閣に設置された国家公務員制度改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）は、平成21年2月3日に「公務員制度改革に係る「工程表」<sup>(102)</sup>を決定した。職員が定年まで勤務できる環境の整備については、そのⅣの5において①早期退職慣行の是正に伴う職員の在職期間の長期化による人事の停滞を防ぎ、組織の新陳代謝を確保するため、能力・実績主義に基づき適材適所の人事を進めること、②専門スタッフ職制度<sup>(103)</sup>の拡充を含む高齢職員の任用・給与制度について全般的な検討を行い、平成22年までに所要の法制上の措置を講ずることを目指し、人事院の勧告等が必要な事項については、平成21年中可能な限り早期に人事院に対し勧告等の要請を行うことなどが盛り込まれた。

平成21年3月31日、麻生太郎内閣は、第171回国会（常会）に国家公務員法等の一部を

改正する法律案を提出した（閣法第62号）。これは、前記「工程表」において同年に整備することとされた幹部職員等の一元管理、内閣人事局や国家戦略スタッフ・政務スタッフの設置等を内容とするものであり、天下りに関する規定は盛り込まれなかった。同法律案は、実質的な審議が行われないうまま、衆議院の解散（同年7月21日）に伴い廃案となった。

## V 政権交代後の取組

平成21年8月30日に執行された第45回衆議院議員総選挙の結果、民主党が第1党となった。同党、社会民主党及び国民新党の連立政権樹立合意に基づき、鳩山由紀夫内閣が9月16日に発足し、政権交代が実現した。

### 1 独立行政法人等の役員の公募制

与党3党は、いずれも総選挙に向けたマニフェスト（選挙公約）に「天下りの根絶」や「天下りの禁止」を掲げており<sup>(104)</sup>、鳩山内閣は、その初閣議（9月16日）で決定した「基本方針」<sup>(105)</sup>において「国家公務員の天下りや渡りのあっせんについても、これを全面的に禁止」するとした。

同内閣が天下り問題への具体的な取組としてまず行ったことは、平成21年9月末をもって

(100) 一連の経緯については、上林陽治「公務員制度改革に係る「工程表」と決定に至る経過について—内閣人事・行政管理局（仮称）への機能移管を中心に」『自治総研』365号、2009.3、pp.86-87; 鎌田 前掲注(37)、pp.48-50. 等参照。

(101) その理由は、国家公務員制度改革基本法案が再就職問題を直接規定していないためとされる（「公務員法案「政官接触」で歩み寄り」『日本経済新聞』2008.5.27; 上林 同上、p.87. 等参照）が、民主党幹部が「天下り廃止は我々が政権を取らないとダメだという考え方だ」と解説したとの報道（「公務員法案の修正合意 官房長官が幹部人事案 政官接触制限せず」『日本経済新聞』2008.5.28.）や天下りをめぐる論争は次期衆議院議員総選挙の直前に仕掛けた方が有権者にアピールできるという判断が同党に働いたのではないかとの指摘もあった（「公務員改革修正合意 与党 民主案丸のみ（スキャナー）」『読売新聞』2008.5.28.）。

(102) 国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/04.pdf>>

(103) 行政の多様化、複雑・高度化に対応するため、公務において職員が培ってきた高度の専門的な知識や経験を活用するとともに、在職期間の長期化に対応する観点から、複線型人事管理の導入に向けての環境整備を図るため、一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号）が改正され、専門スタッフ職俸給表（別表第10）が新設されている（平成20年4月1日施行）。同俸給表は3級構成で、各職務の級の水準は、本府省の課長補佐級から課長級までの水準を基礎としたものとなっている。（人事院『年次報告書』平成19年度、pp.37-42. 参照）

任期が満了する独立行政法人及び特殊法人の役員の人事への対応であった。すなわち、同月29日に「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<sup>(106)</sup>、公務員の天下りに対する国民の厳しい批判等を踏まえ、公正で透明な人事を確保する観点から、①現に公務員OBが役員に就任しているポストについて後任者を任命しようとする場合、及び②新たに公務員OBを役員に任命しようとする場合には、公募により後任者の選考を行うことを決めた。ただし、現に役員に就任している者を含め、公務員OBからの応募も許容とされた。<sup>(107)</sup>なお、同年10月以降に任期満了等となる役員人事についてもこれに準じた対応を行うこととされており、5(2)③で後述する退職管理基本方針により一部例外が認められたものの継続的に公募が行われている<sup>(108)</sup>。

## 2 天下りあっせんの根絶に関する内閣総理大臣の指示

平成21年9月29日の閣議においては、1の閣議決定のほか、鳩山内閣総理大臣が天下りのあっせんの根絶について発言し、①公務員の再

就職について府省庁によるあっせんを直ちに禁止、②センターによるあっせんも組織の改編等より離職せざるを得ない場合を除いては今後は一切行わないとした<sup>(109)</sup>。①により、同年末まで可能とされていた府省庁による再就職のあっせんが前倒しで禁止されることとなった。また、②を受けて官民人材交流センターは運用を変更し、組織の改編等より離職せざるを得ない場合に該当する旧社会保険庁職員のみを対象に再就職のあっせんを行った(Ⅲの1(3)参照)。

## 3 「天下り」、「渡り」等に関する政府見解の提示

鳩山内閣は、平成21年10月に元大蔵事務次官を日本郵政株式会社社長に、元内閣官房副長官補及び元金融庁長官を同社副社長に起用し、同年11月には内閣府事務次官と厚生労働事務次官の経験者を人事院の人事官に起用した。前年の日本銀行の人事案件において財務省出身者を総裁・副総裁に任命することは天下り人事であるとして民主党が反対した経緯<sup>(110)</sup>もあり、これらの人事が天下りに該当するのかが問題となった。

人事官の任命には衆参両議院の同意が必要で

(104) 民主党は、「民主党 政権政策 Manifesto (マニフェスト)」(2009.8.)に「税金のムダづかいと天下りを根絶します。」(pp.6-7.)、「定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する」(p.16.)などと掲げていた。社会民主党は、「衆議院選挙公約 2009 総合版マニフェスト」に「天下りを禁止するため、早期勧奨退職制度を廃止し、在職期間の長期化を図るとともに、「天下り禁止法案」の成立を図ります。」と掲げていた(p.28.)。国民新党は、「2009 政権政策」に「一部高級官僚の天下りや渡りは早急に止め、これを可能とする定年制の導入等、職場環境を整備(略)します。」と掲げていた(p.9.)。

(105) 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0916kihonhousin.html>>

(106) 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0929doppoujinji.pdf>>

(107) この公募の問題点として、①天下り先の多数を占める公益法人が対象外とされたこと、②独立行政法人等についても役員よりも責任が軽く、仕事の割には厚めの待遇を伴うものが少なくない顧問、参与などのポストが対象外とされたこと、③公務員OBからの応募を許容したことで公募が逆に天下りを正当化するプロセスにもなりかねないことが指摘されている(原 前掲注<sup>(72)</sup>, pp.43-44.)。

(108) 「独立行政法人の役員の公募」内閣官房ホームページ <[http://www.cas.go.jp/jp/doppou\\_koubo/link2.html](http://www.cas.go.jp/jp/doppou_koubo/link2.html)> に掲載された平成21年10月から平成24年4月までに行われた公募の結果を単純に合計すると、168ポスト中公務員OBが就任したのが48(28.6%)、役員出向が3(1.8%)、民間人が就任したのが117(69.6%)となっている。公募制を採用したにもかかわらず公務員OBが約3割のポストを確保していることに対しては、批判的な見解がある(「独法役員ポスト 公務員OB3割 公募制2年半 問われる実効性」『日本経済新聞』2012.5.8.)。

(109) 「仙谷大臣記者会見要旨」 前掲注<sup>(62)</sup>

(110) 『民主党国会レポート2008—国民の生活が第一。』民主党政策調査会, 2008, p.17. 参照

あるところ、衆議院議院運営委員会における当該案件の取扱いについての協議の中で自由民主党が政府・与党に天下りの定義を明らかにするよう要求し、11月6日の同委員会理事会において内閣官房副長官が「天下り」と「渡り」の定義を文書で明らかにした<sup>(111)</sup>。これらの定義は、鳩山内閣としての見解を示したものとされ<sup>(112)</sup>、その後の質問主意書に対する答弁書（以下単に「答弁書」という。）等においても確認されている。

これまでの答弁書等を踏まえて政府見解を整理すると、①「天下り」とは、「府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させること」をいい、「公務員が、法令に違反することなく、府省庁によるあっせんを受けずに、再就職先の地位や職務内容等に照らし適材適所の再就職をすることは、天下りには該当しないことから、否定されるものではない」<sup>(113)</sup>。②「渡り」とは、「府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることを複数繰り返すこと」をいう<sup>(114)</sup>。③「府省庁によるあっせん」とは、法第106条

の2の規定の適用を受ける職員等によるあっせんをいい、各府省の大臣、副大臣又は大臣政務官（以下「政務三役」という。）及び退職した職員によるあっせんは含まれない<sup>(115)</sup>。

民主党は、政権交代直前の第171回国会において、天下りをした公務員OBが後輩を呼び、中央省庁が関与しない形でOB間で天下り団体の指定席を引き継ぐ「ウラ〔裏〕ルート」の存在を指摘し<sup>(116)</sup>、「この裏ルートこそが天下りとなりの本丸である可能性が高いと思われ」などと主張していた<sup>(117)</sup>ことから、①の政府見解は同党の従来主張に矛盾すると指摘された<sup>(118)</sup>。また、同党が主張してきた政治主導に照らし、「府省庁によるあっせん」に政務三役によるあっせんが含まれないとする見解を問題視する声もある<sup>(119)</sup>。

政府は、「天下り」の定義に「裏ルート」を含めなかったのは当該定義が職員による再就職あっせんを禁止する法第106条の2第1項の規定を踏まえたものであるからと説明している<sup>(120)</sup>。

(111) 「「天下り」定義 政府が衆議院議運に説明」『読売新聞』2009.11.7.

(112) 江田憲司衆議院議員提出「天下りの根絶、その定義に関する質問主意書」（平成21年11月11日質問第68号）及びこれに対する答弁書（平成21年11月20日内閣衆質173第68号）。この見解は、鳩山内閣を引き継いだ菅直人内閣にも継承されている（中川秀直衆議院議員提出「菅内閣の営利企業への天下り・渡り根絶についての基本姿勢に関する質問主意書」（平成23年2月14日質問第67号）に対する答弁書（平成23年2月22日内閣衆質177第67号）参照）。なお、「天下り」の定義に関する内閣の答弁書自体は、政権交代前から出されており（例えば、長妻昭衆議院議員提出「安倍総理発言の「押しつけ的な天下り」に関する質問主意書」（平成19年1月31日質問第25号）に対する答弁書（平成19年2月9日内閣衆質166第25号））、これが初めてというわけではない。

(113) 山内康一衆議院議員提出「日本郵政に関する質問主意書」（平成21年10月29日質問第18号）に対する答弁書（平成21年11月6日内閣衆質173第18号）等

(114) 柿澤未途衆議院議員提出「日本郵政株式会社社長等の人事と政府の天下り問題への対応に関する質問主意書」（平成21年10月30日質問第30号）に対する答弁書（平成21年11月10日内閣衆質173第30号）等

(115) 山内康一衆議院議員提出「日本郵政に関する再質問主意書」（平成21年11月12日質問第72号）に対する答弁書（平成21年11月20日内閣衆質173第72号）；山下栄一参議院議員提出「天下り問題に関する再質問主意書」（平成22年2月22日質問第29号）に対する答弁書（平成22年3月2日内閣参質174第29号）等

(116) 第171回国会衆議院予算委員会議録第8号 平成21年2月4日 p.20.（長妻昭議員発言）；同委員会議録第10号 平成21年2月6日 pp.17-19.（細野豪志議員発言）等。なお、省庁のあっせんによる従来型の天下りを「オモテ〔表〕ルート」、官民人材交流センターのあっせんによる天下りを「新オモテ〔表〕ルート」と呼んでいる。

(117) 第171回国会衆議院会議録第11号(1) 平成21年2月27日 p.3.（逢坂誠二議員発言）

(118) 「「脱官僚」看板倒れ 人事官にも官僚OB起用（政権交代56日目）」『朝日新聞』2009.11.11.

(119) 中野（2009）前掲注（1），p.182. は、「政治主導などと叫び、政治家が役所の総括責任者であると言いながら、どうして何の権限もない人事課長による斡旋は天下りで、人事課長に対する人事権を持っている政務三役による斡旋はOKなのか？」「はっきり言って無茶苦茶」と厳しく批判している。

また、政務三役によるあっせんについては、平成21年9月29日の内閣総理大臣発言（2参照）により、官民人材交流センターによる例外的なあっせんを除き、天下りのあっせんを全面禁止することを現内閣の方針としたことから、当然認められないとしている<sup>(121)</sup>。もっとも、内閣、各大臣等が適材適所という考え方から国家公務員出身者を法令に基づき登用することは「天下り」に該当せず、このような登用は、あっせんによる再就職とは異なるものであって、問題はないとの見解も同時に示しており<sup>(122)</sup>、日本郵政株式会社社長人事については、株主である政府が適任であると考え株主総会の決議により選任した上で同社取締役会が選定したものであり問題ないとしている<sup>(123)</sup>。こうした官僚OBの政治任用を可とする見解に対しては、形式的・機械的に官僚OBを排除していたら的確な人事の断行が困難になるとしてこれを支持する意見<sup>(124)</sup>もないわけではなかったが、「脱官僚依存」を強調してきた民主党の従来の主張とは相いれない、「看板倒れ」等批判的な論調が多かった<sup>(125)</sup>。

なお、平成22年1月に召集された第174回国会（常会）における鳩山内閣総理大臣の施政

方針演説等を契機として、「裏下り」という言葉が使われるようになってきている<sup>(126)</sup>。答弁書によれば、「裏下り」とは「一般的に定義されているものではないが、例えば、府省庁によるあっせんの事実の確認されていないものの、事実上の天下りあっせん慣行があるのではないかとの疑念を抱かせるような退職した公務員の再就職がこれに該当するもの」と説明されている<sup>(127)</sup>。

#### 4 国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第174回国会）

##### (1) 経過

平成22年2月19日、鳩山内閣は国家公務員法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、第174回国会に提出した（閣法第32号。以下この節において「政府案」という。）。これは、数ある改革項目の中で、内閣による人事管理機能の強化と国家公務員の退職管理の一層の適正化を対象を絞り込んだものであり、天下りに関しては、①職員に対する再就職の援助（あっせん）を組織の改廃等により離職を余儀なくされる場合に限定すること、②既存の官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止して、新たに民間人材登用・再就職適正化センター（センター

(120) 川内博史衆議院議員提出「天下りの根絶に向けた政府の取組に関する質問主意書」（平成22年2月16日質問第124号）に対する答弁書（平成22年3月5日内閣衆質174第124号）

(121) 平成22年3月2日内閣参質174第29号 前掲注<sup>(115)</sup>。なお、第177回国会参議院予算委員会において中野寛成国務大臣が政務三役によるあっせんは閣議の申合せによって禁じられている旨述べている（同委員会会議録第3号 平成23年3月7日 p.37.）のも、恐らく同趣旨ではないかと思われる。

(122) 平成22年3月2日内閣参質174第29号 同上

(123) 同上；山下栄一参議院議員提出「天下り問題に関する質問主意書」（平成22年1月25日質問第7号）に対する答弁書（平成22年2月2日内閣参質174第7号）。

(124) 「社説 官僚OB人事官 適材の起用なら問題はない」『読売新聞』2009.11.19. 等

(125) 前掲注<sup>(118)</sup>；「社説 自ら信頼を傷つけた鳩山首相の100日」『日本経済新聞』2009.12.24；「社説「天下り」規制後退なし崩しは許されない」『毎日新聞』2009.11.16. 等

(126) 鳩山内閣総理大臣は、「税金の無駄遣いの最大の要因である天下りあっせんを根絶することはもちろん、裏下りやゆされる事実上の天下りあっせん慣行にも監視の目を光らせて、国民の疑念を解消します。」と述べた（第174回国会衆議院会議録第4号 平成22年1月29日 p.4；同参議院会議録第4号 平成22年1月29日 p.5.）。

(127) 山内康一衆議院議員提出「裏下りの定義に関する質問主意書」（平成22年2月3日質問第69号）に対する答弁書（平成22年2月12日内閣衆質176第69号）；江田憲司衆議院議員提出「社団法人日本損害保険協会副会長への「裏下り」に関する質問主意書」（平成22年11月4日質問第125号）に対する答弁書（平成22年11月12日内閣衆質176第125号）等

長：内閣総理大臣が指名する国務大臣）を内閣府に設置し、同センターの下に再就職等規制違反行為等の監視等を行う再就職等監視・適正化委員会を置くことを内容とするものであった。

これに対して、自由民主党及びみんなの党は同年4月に衆議院に対案を提出し（衆法第9号）、公明党は同年5月に政府案に対する修正案を提出したが、いずれも否決された。衆議院では政府案が施行期日を改める等修正議決され参議院に送付されたが、第174回国会の閉会とともに、審査未了で廃案となった<sup>(128)</sup>。天下りに関する3案の主な相違点は、表6のとおりである。

(2) 政府案の論点、問題点等

国会審議等において指摘された政府案の論

点、問題点等は、次のとおりである。

①平成19年の民主党案で実現しなかった事項（Ⅲの9(1)参照）が政府案に盛り込まれなかったこと<sup>(129)</sup>。

a 早期退職勧奨の禁止。あっせんを伴う退職勧奨は、組織の改廃等に伴い離職せざるを得ない場合を除いて既に禁止しており、あっせんを伴わない退職勧奨については、将来希望退職制度が導入された暁には廃止する方針である等の説明が政府によって行われた<sup>(130)</sup>。また、現に政権交代後も早期退職の勧奨が行われていることが答弁書等によって明らかにされた<sup>(131)</sup>。政府は、早期退職勧奨を行う理由として、組織の活性化、あるいは組織全体の士気を維持し高めるための人事政策の執行ということを挙げた<sup>(132)</sup>

表6 天下り規制に関する政府案及び野党案の比較

	政府案	自由民主党・みんなの党案	公明党修正案
離職後の再就職規制	(現行どおり)	(現行どおり)	人事院の承認を得た場合を除き、離職後5年間は離職前5年間に在籍していた国の機関等と密接な関係にある営利企業及び非営利企業等への就職を禁止。
早期退職勧奨	(現行どおり)	(現行どおり)	禁止
再就職のあっせん	組織の改廃等に伴い必要な場合に限り、新センターが行う。	再就職のあっせんは、例外なく行わない。	再就職のあっせんは、例外なく行わない。
再就職あっせん規制違反への制裁	(現行どおり)	法第106条の2第1項の規定に違反して再就職のあっせんを行った職員に刑事罰を科す(20万円以下の罰金)。	法第106条の2第1項の規定に違反して再就職のあっせんを行った職員に刑事罰を科す(20万円以下の罰金)。
再就職に係る監視体制等	官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止し、民間人材登用・再就職適正化センター及び再就職等監視・適正化委員会を設置。	官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止し、民間人材登用・再就職適正化センター及び再就職等監視・適正化委員会を設置(同センターは、国家公務員の給与体系を抜本的に見直すための法律の施行に合わせて廃止)。	官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止(再就職等規制違反行為の調査等は、国家公務員倫理審査会が行う)。

(出典) 筆者作成

(128) なお、自由民主党及びみんなの党は、参議院においても政府案に対する対案(参法第7号)を提出したが、政府案と同じく審査未了で廃案となった。

(129) 本文に掲げる事項のほかに、再就職者による働きかけ禁止期間の延長の要否についても質疑が行われた(第174回国会衆議院内閣委員会議録第6号 平成22年4月14日 pp.40-41.)。

(130) 第174回国会参議院会議録第22号 平成22年5月19日 p.11.(仙谷由人国務大臣答弁); 第174回国会参議院内閣委員会議録第6号 平成22年5月25日 p.19.(階猛・総務大臣政務官答弁)

(131) 山内康一衆議院議員提出「国家公務員の退職勧告・天下り斡旋に関する質問主意書」(平成22年3月12日質問第252号)に対する答弁書(平成22年3月23日内閣衆質174第252号)により、平成21年9月16日から平成22年3月12日までの間に、本府省の課長・企画官相当職以上の職員(地方支分部局におけるこれらに相当する職員を含む)83人に対して退職勧奨を行ったことが明らかにされ、総務省が衆議院内閣委員会に提出した資料により、企画官相当職未満の者1,138人に対しても退職勧奨を行ったことが明らかにされた(第174回国会衆議院内閣委員会議録第10号 平成22年4月23日 p.27.(中川秀直議員発言))。なお、1,138人中の663人は、社会保険庁の廃止に伴う分限免職を回避するためのものと説明されている(第174回国会参議院内閣委員会議録第6号 平成22年5月25日 p.26.(仙谷由人国務大臣答弁))。

が、民主党案の提案者が当時「肩たたきがなくなると組織の活性化が維持できないなどとするのは、組織みずからが自己変革のマネジメントを放棄しているのに等しい」などと述べていたことを引き合いに出して従来の方針を変更したのではないかとの追及が行われた<sup>(133)</sup>。天下りを根絶するためには人を押し出す要因になっている早期退職勧奨の廃止が不可欠であるところ、政府案は天下りの根絶についての取組が表面的なものに終始しており、どこまで天下りを構造的な問題と捉えているのかについて疑問が残るといって有識者の指摘もあった<sup>(134)</sup>。

b 再就職の事前規制（離職後の再就職規制）。事前規制は退職後の一定期間の再就職を規制するものであるが、規制期間を過ぎた再就職でも、例えば公務員OBの渡りなど、国民の疑念を抱かせる再就職があることから、監視機能を強化した再就職等監視・適正化委員会においてあっせん規制等の違反又は脱法的な行為<sup>(135)</sup>を厳格に監視し行為規制の実効性を高めること等によって天下り問題に対処する方針である旨の説明が政府によって行われた<sup>(136)</sup>。この点については、平成20年の国家公務員制度改革基本法案の審議において、これからの官民の人材交流の重要性に鑑み、事前規制制度の長所・短所を総合的に勘案しつつ、契約等の監視という形で

税金の使われ方を徹底的に監視することで天下りの弊害を除去できるのであれば、事前規制は求めない旨を民主党議員が述べており<sup>(137)</sup>、既にこの時点において方針転換が行われていたものと見られている<sup>(138)</sup>。なお、事前規制の復活・強化の要否については、有識者の見解も分かれている<sup>(139)</sup>。

c 再就職に係る監視体制として国家公務員倫理審査会を活用しないこと。同審査会は一般的な倫理規程違反あるいは倫理法違反に係る懲戒処分を行うものであるため再就職あっせん等違反に係る事項に特化した監視機関を設置することとした旨、また、平成19年当時に民主党が委員会の設置に反対したのは現職職員のみならずOBの再就職のあっせんを承認する機能が委員会に付与されていたためである旨の説明が政府によって行われた<sup>(140)</sup>。

②組織の改廃等によって離職を余儀なくされることとなる職員に限り再就職支援を行うこと。

早期退職勧奨を行う場合に再就職の支援を行わない理由について、政府は、早期退職勧奨は本人が同意して退職に応じるものであり、必ずしも政府の一方的な都合で離職するというわけではないことを挙げている<sup>(141)</sup>。一方、組織の改廃等による分限免職は民間の整理解雇に当たるところ、民間企業において整理解雇を行う場

(132) 第174回国会衆議院内閣委員会議録第10号 平成22年4月23日 p.18. (仙谷由人国務大臣答弁) 等

(133) 前掲注(129), pp.32-34. (平井たくや議員の質疑等)

(134) 第174回国会衆議院内閣委員会公聴会議録第1号 平成22年4月28日 p.6. (中野雅至・兵庫県立大学大学院応用情報科学研究科准教授発言)

(135) 脱法的な行為の例として、役所はあっせんしなくても役所のOBなどが役所と意を通じて役所に代わってあっせんを行っているような場合が挙げられており(第174回国会衆議院内閣委員会議録第12号 平成22年5月12日 pp.14-15. (松井孝治・内閣官房副長官答弁))、裏下りが念頭にあるようである(同参議院内閣委員会議録第5号 平成22年5月20日 p.33. (仙谷由人国務大臣答弁) 参照)。

(136) 第174回国会参議院議録第22号 平成22年5月19日 p.12. (仙谷由人国務大臣答弁); 前掲注(129), p.40. (仙谷由人国務大臣答弁) 等

(137) 第169回国会参議院内閣委員会議録第19号 平成20年6月5日 pp.19-20. (松本剛明衆議院議員答弁)

(138) 前掲注(129), p.34. (高木美智代議員発言) 等

(139) 積極的な見解として晴山 前掲注(95), pp.97-98; 前掲注(134)(進藤兵・都留文科大学文学部教授発言) 等、消極的な見解として同, p.18. (中野雅至准教授発言) 等

(140) 第174回国会衆議院議録第19号 平成22年4月6日 pp.16-17. (仙谷由人国務大臣答弁); 前掲注(129), p.38. (大島敦・内閣府副大臣答弁)

合には解雇を回避する努力義務があるとされていることから、政府における努力の一環として再就職支援に関する規定を設けることが必要と説明された<sup>(142)</sup>。

この点に関しては、組織を改廃する際の再就職支援は国鉄や社会保険庁の場合のように特別法や閣議決定において対処すればよく、天下りあっせんの根拠となりかねない内閣総理大臣による再就職の援助に関する規定を置く必要はないのではないかと指摘<sup>(143)</sup>、また、a 民間企業の場合は解雇回避努力義務の一環として再就職あっせんのための特別な組織を設置することが必要とは考えられていないこと<sup>(144)</sup>、b 過去における組織の改廃等による分限免職の実例は社会保険庁の廃止の例を除けばほとんどないこと<sup>(145)</sup>、c 分限免職を行わざるを得ない場合であってもハローワーク（公共職業安定所）や民間の再就職支援会社を活用するなり国鉄の整理の際のようにその都度特別の体制を整えればよいこと<sup>(146)</sup>、d 民間人材登用・再就職適正化センターのもう一つの機能とされる官民の人材交流については総務省人事・恩給局や各省庁において実施され得ること<sup>(147)</sup>などから同センターを恒常的に設置することが必要か疑問視する指摘があった。

これらの指摘に対して政府は、a 民間の再就職支援会社を利用する場合であっても、再就職

支援のために必要な人材情報の提供があっせん規制違反に当たらないようにするための法的な根拠が必要であり、その都度法律改正を行うということであっては時を失すること、b ハローワークは国民一般に就業の機会を確保することを目的とする公共職業紹介機関であるから、分限免職者に対してハローワークを利用するように言っても使用者として分限免職の回避のために必要な努力を行っているとは法的には評価されないと考えられること、c 産業構造の変化や地域主権改革の進展により今後は組織の改廃もあり得ることなどを根拠に挙げて反論を行った<sup>(148)</sup>。

### ③再就職等監視・適正化委員会の組織法上の位置付け、権限等

再就職等監視・適正化委員会を内閣府本府でなく民間人材登用・再就職適正化センターに置くこととした理由について、政府は、再就職等規制を適切に運用し公務員の再就職の適正化を図ることは政府としての重要課題であることから大臣が統括する同センターにおいて必要な機能を果たすこととし、その下に独立性を担保した委員会を置き、中立公正の立場で規制の監視等に当たらせることとしたものであり、センター本体と委員会が連携して再就職等規制等の適切な運用を確保し職員の再就職の一層の適正化を図る旨説明した<sup>(149)</sup>。同センターは内閣府

(141) 第174回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会議録第1号 平成22年4月21日 p.9. (大島敦・内閣府副大臣答弁)

(142) 第174回国会参議院会議録第22号 平成22年5月19日 p.11. (仙谷由人国務大臣答弁) 等

(143) 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第5号 平成22年4月9日 pp.33-34. (高木美智代議員発言)

(144) 同上, p.33. (山内康一議員答弁)

(145) 第174回国会参議院内閣委員会会議録第7号 平成22年5月27日 p.26. (林芳正議員答弁) 等。昭和39年から平成21年までの間に分限免職者が生じた年は、昭和39年(6人)と平成21年(社会保険庁関係の525人)のみとされる(同委員会会議録第6号 平成22年5月25日 p.18. (林芳正議員答弁))。この点については、「組織改廃時だけに限定」とは言うものの、社会保険庁廃止のような特殊ケースに備えてセンターを恒常的に置いておくというのは、よく分からない話だ」という有識者の指摘も見られた(原英史「どこへ行った「天下り根絶」」『日経ビジネス』1545号, 2010.6.14, p.85.)。

(146) 第174回国会参議院内閣委員会会議録第6号 平成22年5月25日 p.17. (岩城光英議員発言)

(147) 前掲注<sup>(141)</sup>, pp.11-12. (高木美智代議員発言)

(148) 前掲注<sup>(146)</sup>, pp.17-18. (仙谷由人国務大臣答弁) 等

(149) 第174回国会参議院内閣委員会会議録第5号 平成22年5月20日 p.33. (大島敦・内閣府副大臣答弁)

本府に置かれる特別の機関と位置付けられているところ、内閣府設置法では特別の機関に審議会等を設置できることにはなっていないことなどから、同委員会は内閣府に直接置くべきではないかとの指摘がなされた<sup>(150)</sup>。

また、再就職等監視・適正化委員会には a 再就職等規制の遵守に関する任命権者への指導・助言<sup>(151)</sup>、b 再就職等規制の適切な運用確保に必要な措置についての調査審議<sup>(152)</sup>といった新たな機能が付与され、監視機能が強化されると説明された<sup>(153)</sup>が、現在の再就職等監視委員会が有している内閣総理大臣への勧告権は付与されず民間人材登用・再就職適正化センター長に対する建議権を有するにとどまることから、機能強化とはいえないのではないかとの指摘が行われた<sup>(154)</sup>。内閣総理大臣に対する勧告権は同センター長が行使することとされており、その理由について、政府は、再就職等監視・適正化委員会が有する規制の監視等に基づく知見のみならず、内閣の方針を踏まえたセンター長の政策的な判断を併せた内容の勧告を行うことが適当であるとしたためと説明した<sup>(155)</sup>が、これに対しては、同委員会の建議をセンター長が握りつぶす可能性などが指摘され、同委員会の独立性に対する疑義が呈された<sup>(156)</sup>。

④再就職あっせん行為に刑事罰を科するかどうか。

現在、法第 106 条の 2 に規定する再就職あっせん規制に単に違反する行為は、懲戒処分の対象となるにとどまり罰則の対象とはなっていない（Ⅲの 4 参照）。この点について、自由民主党・みんなの党の対案及び公明党の修正案は新たに 20 万円以下の罰金を科することとしており、政権交代後も「裏下り」の問題が発生していることに鑑み、あっせん禁止の実効性を高めるために刑事罰を導入し抑止力を高めることが必要などと説明された<sup>(157)</sup>。

これに対して政府は、a 再就職等監視・適正化委員会による調査・勧告及び再就職等規制の遵守に関する任命権者への指導・助言、b 国家公務員出身者が役職員等に在籍する公益法人の事務事業の徹底的な見直し、c 独立行政法人の抜本的な見直し、役員ポストの公募制といった措置を総合的に講ずることで「裏下り」に対処するとし<sup>(158)</sup>、罰則以外の手段では本当に対応することができないのか、問題となるあっせんの抑止に真に不可欠で適切なのかといった点を規制の運用状況も踏まえて十分に検討し、慎重に対応する必要があると述べた<sup>(159)</sup>。政府は、刑事罰を科することに慎重な理由として、a 過

(150) 第 174 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 平成 22 年 4 月 28 日 pp.21-22. (高木美智代議員発言)

(151) 再就職等規制の遵守のために必要な事項全般について行うことができるものとされ、具体的には、①再就職等規制に関する職員への周知が不十分で、このまま放置しておく規制違反行為が発生しかねない場合に再就職等規制を周知徹底するよう指導・助言することや②個別案件について規制違反とまでは認められないが、脱法的な行為と見られる行為があったと認められる場合にその再発防止のために必要な事項を指導・助言することが想定されていた（前掲注<sup>(146)</sup>，p.7.（大島敦・内閣府副大臣答弁））。

(152) 再就職等規制の適切な運用確保に必要な措置とは、再就職等監視・適正化委員会が個々の様々な調査や再就職の監視・適正化を行うことを通じて見えてきた、例えば、関係各府省における退職職員による働きかけについての書類の取り方であるとか、どのような体制を準備すべきかといったこと、と説明された（同上）。

(153) 前掲注<sup>(149)</sup>，p.32.（大島敦・内閣府副大臣答弁）等

(154) 前掲注<sup>(150)</sup>，p.21.（高木美智代議員発言）

(155) 同上（大島敦・内閣府副大臣答弁）

(156) 同上（高木美智代議員発言）

(157) 前掲注<sup>(143)</sup>，p.32.（柴山昌彦議員答弁）等

(158) 第 174 回国会衆議院会議録第 19 号 平成 22 年 4 月 6 日 pp.7-8.（仙谷由人国務大臣答弁）；同上，p.6.（大島敦・内閣府副大臣答弁）等

(159) 第 174 回国会参議院会議録第 22 号 平成 22 年 5 月 19 日 p.12.（仙谷由人国務大臣答弁）等

去において再就職のあっせんが組織的に行われていたことを踏まえると個人に対する刑事罰を拡大することが問題の解決のために不可欠で適切な措置なのかは疑問があること<sup>(160)</sup>、b 刑罰権の対象とする行為は、倫理的にも極めて強く非難をされるべき行為であるとか、あるいは刑罰とのバランスが絶えず考えられなければならない<sup>(161)</sup>、不正な行為を伴わないあっせん行為を刑事罰の対象にすることは刑罰権の濫用になるおそれがあること<sup>(162)</sup>、c 刑事罰を科した場合には構成要件に該当するかどうかをめぐって深刻な問題が生じかねないこと<sup>(163)</sup>、d 懲戒処分ですら十分抑止効果があると考えられること<sup>(164)</sup>などを挙げている。

なお、この点については、「罰則規定がなければ、巧妙な抜け道が生まれるのは、過去の経験で明らか」として、あっせん規制違反に刑事罰を科することとする野党案を評価する論評もある<sup>(165)</sup>。

## 5 退職管理基本方針の閣議決定及びこれに基づきとられた措置等

平成 22 年 6 月 22 日、菅直人内閣は、法第 106 条の 26 第 1 項の規定に基づく退職管理基本方針を閣議決定した<sup>(166)</sup>。

退職管理基本方針は、「退職管理に関する政府の当面の重要課題は、天下りのあっせんを根絶し、国家公務員が定年まで勤務できる環境を整備するとともに、公務員人件費の抑制を進めることにある」とした上で、①職員の再就職の規制等、②定年までの勤務環境、③再任用制度の 3 点について任命権者がとるべき措置の指針を定めている。以下、天下りに関連する事項を中心に、その概要、これに基づきとられた措置等を、適宜項を分けながら紹介する。

### (1) 職員の再就職の規制

#### (i) 国家公務員法の規定の運用関係

任命権者は、国家公務員法に規定する再就職等規制を厳格に遵守するとともに、職員に対する指導・周知の徹底を図ることとされている。

再就職情報の一元管理・公表等については、法第 106 条の 25 第 1 項の規定に基づく内閣総理大臣による閣議報告及びその内容についての公表を四半期ごとに行うとされ、実践されている。

#### (ii) 再就職状況に係る情報公開の推進等

職員等の再就職状況についての透明性を高め、また、再就職等規制の違反行為に対する監視に資するため、内閣総理大臣等は、国民の関

(160) 同上（仙谷由人国務大臣答弁）；前掲注<sup>(146)</sup>，pp.4-5。（仙谷由人国務大臣答弁）等

(161) 前掲注<sup>(146)</sup>，p.4。（仙谷由人国務大臣答弁）

(162) 前掲注<sup>(143)</sup>，p.17。（仙谷由人国務大臣答弁）

(163) 第 174 回国会参議院内閣委員会会議録第 8 号 平成 22 年 6 月 1 日 p.28。（仙谷由人国務大臣答弁）

(164) 前掲注<sup>(146)</sup>，p.5。（仙谷由人国務大臣答弁）

(165) 柿沼茂喜「アウトロク 省益優先主義を打破すべく、幹部の政治任用を徹底せよ」『週刊東洋経済』6257 号、2010.4.24，p.138。この記事では、岸博幸・慶應義塾大学大学院教授の「天下り幹旋は違反したら刑事罰を科すべきだ」という指摘が紹介されている。その理由について、同教授は、「役所が幹旋したら、刑事罰を科す。そうすれば強制捜査で電話記録などを調べることができるから、本当に OB が後任として呼び寄せたものなのか、あるいは役所の大臣官房が依頼したものなのか、はっきりする」と述べている（「国民を欺く官僚の「新天下り」罷り通る」『THEMIS』19 卷 9 号、2010.9，p.25.）。なお、平成 19 年改正法に関する話であるが、古賀茂明『日本中枢の崩壊』講談社、2011，p.50。は、「刑事罰にすれば捜査当局の強制的な捜査で立件できる。しかし、単なる懲戒処分にとどまるなら、懲戒権を持つ人事当局が調査することにしかならない。天下りの幹旋をするのは人事当局だから、それが問題になったとき、人事当局がその人事当局を調査することになり、これでは泥棒が泥棒に「泥棒したか」と聞いているようなものである。従って、刑事罰の対象にすべきだと私は考えた。」と述べている。

(166) 「退職管理基本方針について」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000071216.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000071216.pdf)>

心が高い再就職状況について、必要に応じ、調査を行い適切に情報公開を進めるとする<sup>(167)</sup>。

(iii) 任命権者による再就職適正化のための措置の実施

任命権者が職員等の再就職の適正化のための措置を実施するに当たり従うべき方針として、次の諸点が示されている。

(a) 同一府省退職者が何代も連続して再就職している独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等におけるポスト

内閣総理大臣、任命権者等は、同一府省退職者が何代も連続して再就職している独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人<sup>(168)</sup>等における理事長等のポスト（以下「特定ポスト」という。）について、①当該府省の当該独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等に対する行政上の権限、②契約・補助金等の関係、③当該再就職の経緯等を精査するとともに、任命権者は、当該精査の結果を踏まえ、以下の措置を講ずること。

①特定ポストに係る再就職について、再就職等規制の違反の疑いがある場合には、国家公務員法の規定に基づき、調査を行うなど適切な措置をとること。

②特定ポストについて事実上の再就職あつせんの慣行があるのではないかとの疑念を解消し、適正化を図る観点から、

a 大臣任命、大臣認可等を通じて、その任命について関係大臣等の関与がある特定ポストについては、「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」（平成21年9月29日閣議決定）（1参照）、「特殊会社の役員人事に関する当面の対応方針について」（平成22年5月18日閣議決定）<sup>(169)</sup>等を踏まえ、適切な措置をとること。

b 上記a以外の特定ポストについては、別途定める指針に基づき、当該再就職先の独立行政法人、特殊法人、政府関連公益法人等に対して、当該特定ポストの任期終了時点において公募による後任者の選任を要請するなど適切な措置をとること。

(b) 独立行政法人等の非人件費ポスト

任命権者は、独立行政法人及び特殊法人の既存の非人件費ポスト及び同ポストの新設に係る対応方針（平成22年2月19日総務省通知）<sup>(170)</sup>等の遵守を確認すること。

(iv) 希望退職制度の導入と当面の退職勧奨

今後、政府は、任命権者があらかじめ設定し

(167) 退職管理基本方針の決定後に公表された職員の再就職状況に関する調査結果として、「同一府省退職者が3代以上連続して再就職している独立行政法人等におけるポストに関する調査結果等の公表」2011.7.22. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01jinji02\\_01000027.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01jinji02_01000027.html)> 参照。

(168) 退職管理基本方針においては特に定義されていないが、「政府関連公益法人の徹底的な見直しについて」（平成21年12月25日閣議決定）によれば、「国家公務員出身者が役員又は職員等に在籍する公益法人（特例民法法人 [新しい公益法人制度が施行された平成20年12月1日より前に旧民法第34条の規定により設立された社団（財団）法人で、新制度の施行後も一般社団（財団）法人として存続するもののうち、公益社団（財団）法人又は一般社団（財団）法人への移行の登記を行っていないもの]、新制度の公益法人、特例民法法人から一般法人に移行した法人で国が所管するものをいう。）」をいう。

(169) 東日本高速道路株式会社（NEXCO 東日本）ホームページ <[http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press\\_release/head\\_office/h23/0627/pdfs/03.pdf](http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/head_office/h23/0627/pdfs/03.pdf)>。府省庁による公務員の再就職のあつせんは一切行わないことのほか、特殊会社の役員人事の公平性、透明性の確保を図るとともに、より優れた人材を確保する観点から、平成23年度までの株主総会までに次の措置を講ずるという方針が示された。①国（国に準ずる主体を含む。）が100%株式を保有する特殊会社においては、会社ごとに役員候補者について第三者が評価を行う委員会を設け、当該委員会から役員として適任であるとの評価を受けることを役員任命に関する所管大臣認可の条件とすること、②①以外の特殊会社も含め、所管大臣は会社経営について意欲と能力を有する人材かどうかの観点から責任をもって判断し、内閣官房長官に協議の上、認可を行うこと、③当面の措置として、特殊会社の常勤役員のうち公務員OBが占める割合が3分の1以内となるよう公務員OBの数を削減すること。

た条件に合致し、職員が自発的に応募した場合に退職手当が優遇される希望退職制度を検討し、その導入を図るものとしており、それまでの経過的な措置として退職勧奨を行う場合には、再就職あっせんを行わないなど各種の再就職に関する規制等を厳守し、国民の疑念を招くことのないよう、十分に配慮するものとされている<sup>(171)</sup>。

## (2) 定年までの勤務環境に係る指針

「官を開く」との基本認識の下、中高年期の職員が公務部門で培ってきた専門的な知識・経験を民間等の他分野で活用するとともに、他分野での勤務を経験することにより公務員のコスト意識・現場感覚を高める観点から、中高年期の職員の多様な分野への積極的な人材活用を図るとする。具体的には、専門スタッフ職制度の活用（計画的な職域の整備に努めること及び兼業規

制<sup>(172)</sup>の運用の弾力化を図ること）のほか、官民の人事交流、大学や民間の研究機関等への派遣、職員の国際機関等への派遣、地方公共団体との人事交流などの拡充を図るとされ、人事交流機会の拡充等をより一層進めるための環境整備として次の措置を講ずるとする。なお、これらの措置は、独立行政法人及び政府関連公益法人の抜本改革が実施されるまでの間の措置であり、その改革を踏まえて改めて見直しを行う必要があるとする。

### ①官民人事交流

人事交流を通じた官民の相互理解、行政運営の活性化等のためには、指定職俸給表の適用を受ける職員を含め、国と民間企業との間の人事交流に関する法律（平成11年法律第224号。以下「官民人事交流法」という。）に基づく官民人事交流の一層の推進を図る必要があるとあり、人事院の取組を踏まえ、制度の適切な活用を図ること。

(170) 「元国家公務員が就いている独立行政法人及び特殊法人の非人件費ポストについての対応方針」2010.2.19. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/02jinji02\\_000032.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02jinji02_000032.html)> 参照。①年収1000万円以上の元国家公務員の非人件費ポストの新設は行わないこと、②年収600万円以上1000万円未満の元国家公務員の非人件費ポストの新設についても、真に必要と認められるもの（高度に専門的な技術知識の活用が必要な場合又はコスト削減を図るため外部委託に代えて雇用契約によることが必要な場合のいずれかに合致するもの）を除き行わないこと、③年収600万円以上の既存の元国家公務員の非人件費ポストについては、②に合致するものを除き、遅くとも平成22年度内に廃止することを基本とすること（ただし、当該ポストを同年度内に廃止すると当該法人の業務の円滑な運営に多大の支障を及ぼすと認められる場合には、当該法人の所管大臣が定める期間内に限りその存続を認めるものとする。この場合において、所管大臣は、その給与水準について精査し、適切に対処するものとする）を内容とする。なお、「非人件費ポスト」とは、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（平成18年法律第47号）第53条第1項又は第54条第1項の規定により人件費等の削減に取り組まなければならないこととされている独立行政法人又は特殊法人において、人件費以外から年間報酬が支出されているポストをいう。

(171) 平成24年3月23日に行政改革実行本部（行政改革を政府一体となって総合的かつ強力に実行していくために、同年1月31日に閣議決定に基づき内閣に設置した本部で、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する。）及び国家公務員制度改革推進本部の合同会合において決定された「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/07.pdf>> では、早期退職に対するインセンティブを高めるための給付の措置や民間の支援会社の活用も含めた再就職の支援等の措置の具体化に向けて検討し、早急に実施に移すこととされている。

(172) 「専門スタッフ職職員の兼業の許可について」（平成20年4月1日付け総人恩総第382号）（人事法制研究会編『人事小六法（平成24年版）』学陽書房、2011、pp.1488-1489.）により、次のいずれの場合にも該当するときに兼業を許可することができることとされている。①兼業先の業務内容が公共の政策に関する調査研究を行うものであって、その職務内容が行政の特定の分野における高度の専門的な知識経験に基づく調査、研究、情報の分析等を行うものである場合、②兼業先の職務内容が職員の職務上得た高度の専門的な知識経験を社会に還元するものであるとともに、公務の活性化に資するものである場合及び③高度の専門的な知識経験に照らして、兼業先の職務内容をその者が行うことが適当である場合。

## ②公益法人等への休職出向<sup>(173)</sup>

### a 研究所等への研究休職の活用

研究所等への研究休職制度に関し、出向先となる「研究所」の範囲については、公共性を有する研究機関としての実態を備えていることを確保した上で、人事院の取組を踏まえ、制度の適切な活用を図ること。

### b 退職手当に係る在職期間の通算

公益法人等に使用される者として調査・研究等に従事する場合など、現在休職出向が認められているが、退職手当に係る在職期間の全期間通算が認められていない場合についても、それぞれの職員が担当する研究等の公共性等を勘案して適当と判断される場合において、休職出向に係る全期間通算を可能とすることについて、速やかに検討の上、所要の見直しを行うこと。

### c 適用範囲の拡大

行政運営にとって不可欠な業務を提供しているなど高い公共性が認められる公益法人や特定非営利活動法人（NPO 法人）を限定する

ことを前提として、当該法人の業務を関係府省の職員が支援することを当該法人から求められた場合には、当該法人の業務を行うにふさわしい専門的な知識・経験を有する職員を派遣できるようにするため、人事制度面において休職出向により対応することの可否について早急に検討し結論を得るよう、人事院に対し要請すること。

## ③独立行政法人等への役員出向<sup>(174)</sup>

### a 独立行政法人等の役員公募

「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」により、「現在、公務員 OB が役員に就任しているポスト」については、公募により後任者の選考を行うこととされている（1 参照）が、各大臣等の任命権の下、職員が役員出向する場合においては公募の対象とはしないことができるものとする

### b 対象法人の拡大

現在、役員出向の対象とはされていない特殊会社、民間法人化された特殊法人・認可法

(173) 退職管理基本方針では、「各大臣等の任命権の下、その官職を保有したまま、職員を職務に従事させずに、学校等において職務に関連がある調査・研究等に従事させること」と定義されている。法第 79 条は、心身の故障のため長期の休養を要する場合、刑事事件に関し起訴された場合のほか、人事院規則で定める場合に職員をその意思に反して休職することができる旨を定めており、人事院規則 11-4（職員の身分保障）第 3 条第 1 項は、そのような場合として、①学校、研究所、病院その他人事院の指定する公共的施設において、その職員の職務に関連があると認められる学術に関する事項の調査、研究若しくは指導に従事し、又は人事院の定める国際事情の調査等の業務若しくは国際約束等に基づく国際的な貢献に資する業務に従事する場合、②国及び特定独立行政法人以外の者がこれらと共同して、又はこれらの委託を受けて行う科学技術に関する研究に係る業務であって、その職員の職務に関連があると認められるものに、①に掲げる施設又は人事院が当該研究に関し指定する施設において従事する場合、③法令の規定により国が必要な援助又は配慮をすることとされている公共的機関の設立に伴う臨時的必要に基づき、これらの機関のうち、人事院が指定する機関において、その職員の職務と関連があると認められる業務に従事する場合等を定めている。

(174) 退職管理基本方針では、「各大臣等の任命権の下、職員が、独立行政法人等に在職後引き続き職員となることを前提に、国を退職し引き続き独立行政法人等の役員となること（法人等における在職期間を退職手当算定の際の在職期間として通算し、法人等の役員となるため国を退職する際及び国に復帰するため法人等を退職する際には退職手当は支給しない。）」と定義している。国家公務員退職手当法第 8 条第 1 項は、職員のうち、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、引き続いて独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）第 2 条第 1 項に規定する独立行政法人その他特別の法律により設立された法人でその業務が国の事務又は事業と密接な関連を有するものうち政令で定めるもの（以下「独立行政法人等」という。）の役員（常時勤務に服することを要しない者を除く。）となるため退職し、かつ、引き続き独立行政法人等の役員として在職した後引き続いて再び職員となった者に係る退職手当の算定の基礎となる勤続期間の計算に当たっては、先の職員としての在職期間の始期から後の職員としての在職期間の終期までの期間は、職員としての引き続いた在職期間とみなす旨規定する。本項が適用される独立行政法人以外の法人は、国家公務員退職手当法施行令（昭和 28 年政令第 215 号）第 9 条の 4 に列記されている。

人<sup>(175)</sup>等について、当該法人に役員出向の受入れニーズがあり、当該法人の退職手当支給規程に在職期間の通算規定が置かれることを前提として、役員出向の対象とすることについて、速やかに検討の上、所要の見直しを行うこと。

### (3) 今後の検討課題

天下りに関連する検討課題としては、新たな専門スタッフ職の整備が挙げられている。

これは、国民本位の政策を実現するため、適材適所を徹底するとの考えの下、現に本省部長級又は局長級にある職員を、より弾力的に配置できるよう、転任により指定職の外に異動させられるような専門スタッフ職を整備するという趣旨で、部局横断的な重要な政策等についての企画及び立案等を支援・サポートすることを目的とする職を官房、局等に置き、本省部長及び局長が属する職制上の段階と対応する、現在の専門スタッフ職よりも上位の職制上の段階を創設するというものであり、専門スタッフ職俸給表にこれに対応する級を新設することについて、早急に検討し結論を得るよう、人事院に対

し要請している<sup>(176)</sup>。

### (4) 国家公務員退職手当法施行令の改正

平成 22 年 7 月 22 日、国家公務員退職手当法施行令の一部を改正する政令が公布され（政令第 170 号）、同日から施行された。これは、退職管理基本方針において役員出向の対象法人の拡大について所要の見直しを行うこととされたこと（(2)③b 参照）を受けたもので、対象法人として、関西国際空港株式会社等の特殊会社、高圧ガス保安協会等の民間法人化された特殊法人、漁船保険中央会等の民間法人化された認可法人等計 38 法人が追加された（国家公務員退職手当法施行令第 9 条の 4 の改正）。また、任命権者等の要請に応じて職員として出向し、再び国家公務員に復帰した場合に退職手当の算定の基礎となる勤続期間の計算に当たりその在職期間が通算されることとなる法人（国家公務員退職手当法第 7 条の 2 参照）として、日本銀行、日本弁理士会等 9 法人が追加された（同令第 9 条の 2 の改正）<sup>(177)</sup>。なお、退職管理令第 2 条に規定する退職手当通算法人にも、これらの 9 法人が追加された。

(175) 「民間法人化された特殊法人・認可法人」とは、昭和 58 年 3 月 14 日に出された臨時行政調査会（いわゆる第 2 次臨調）の第 5 次答申（最終答申）において、特殊法人等の活性化方策としてその自立化原則が打ち出されたことを受けたもので、特殊法人又は認可法人の形態は維持したまま、事業の制度的独占を廃止した上で、①国又はこれに準ずるもの出資を制度上及び実態上廃止し、②役員を選任を自主的に行い、③経常的事業運営経費に対する国又はこれに準ずるものの補助金等を制度上及び実態上廃止し、④その他政府の関与を最小限のものとするための制度改正等を行った法人をいい、現在では「特別の法律により設立される民間法人」と呼ばれている（宇賀克也『行政法概説 3 行政組織法 / 公務員法 / 公物法（第 2 版）』有斐閣，2010，p.258；「特別の法律により設立される民間法人（平成 24 年 4 月 1 日現在）」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei2\\_051031.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei2_051031.pdf)> 等参照）。

(176) 現在の専門スタッフ職俸給表は課長補佐クラスから課長クラスまでの水準が基礎となっている（前掲注<sup>(103)</sup>参照）ことから、指定職俸給表の適用を受けている職員を専門スタッフ職の官職に異動させることは降任に該当するものと解されている（国家公務員の雇用と年金の接続に関する意見交換会（第 1 回）（平成 24 年 2 月 29 日）「参考資料集」p.52。国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/ikenkoukan/dai1/sankou.pdf>> 等参照）。

(177) なお、退職管理基本方針では、公益法人等に使用される者として調査・研究等に従事する場合における在職期間の通算を可能とすることについて所要の見直しを行うとされている（(2)②b 参照）ところ、国家公務員退職手当法第 7 条の 2 が適用される法人は「特別の法律により設立された法人」であるから公益法人は適用外であること、また、この改正で追加された日本銀行、日本弁理士会等における出向職員の業務内容は必ずしも「調査・研究」に限られないと考えられることからすれば、この改正と退職管理基本方針の関係は、必ずしも明らかではないように思われる。

(5) 人事院の対応

(i) 官民人事交流に関する人事院規則の改正等

平成22年8月16日、人事院規則21-1(交流基準)の改正が公布され、同日から施行された。

これは、退職管理基本方針において指定職俸給表の適用を受ける職員を含め官民人事交流の一層の推進を図るの必要があり、人事院の取組を踏まえ制度の適切な活用を図るとされた(2)①参照)ことを踏まえたものであり、同俸給表の適用を受ける職員のうち、①本省庁の局長級以上については、その職責を踏まえ、従来どおり在職する国の機関と所管関係にある民間企業との間の交流を制限するものの、②本省庁の部長・審議官などについては、在職する国の機関と所管関係にある民間企業であっても、所属する局庁(官房、局、外局(庁等)等)と所管関係にならないものとの間では交流が可能となるようにするものであった。また、この改正に関連して、官民人事交流制度の趣旨<sup>(178)</sup>に沿った適切な運用が確保されるよう、人事院規則21-0(国と民間企業との間の人事交流)第7条が改正され、部長・審議官などの交流派遣予定職員については、各省各庁の長等が交流派遣の要請に際して人事院に提出する交流派遣の実施に関する計画に、当該職員を復帰後継続勤務させ、及び交流派遣による経験等をいかすための配置その他の人事等に関する方針を記載することとされた。<sup>(179)</sup>

なお、人事院は、これらの人事院規則の改正に併せ、制度の趣旨に沿った適切な運用が確保されるよう、運用上、次のような措置を行うと

している<sup>(180)</sup>。

①指定職職員が交流派遣から復帰した後(派遣期間中を含む)、勸奨退職させることや、自己都合退職で派遣先企業等に就職することは、官民人事交流制度の趣旨に反するものであり、仮にそのような事態が生じた場合には、1年間、当該国の機関に係る新たな交流派遣を認めないこととする(復帰後継続勤務を行い、既に交流派遣の成果を公務に十分還元したと認められる場合など特段の事情があり、公務の公正の確保の面からも問題がないと認められる場合には、この限りではない)。

②指定職職員を交流派遣した場合には、交流派遣前2年間の官職等についても、国会及び内閣に対する年次報告において付記することとし、透明性の向上を図る。復帰後の勤務状況についても同様とする。

(ii) 研究休職制度の対象となる研究所の要件の緩和

人事院規則11-4(職員の身分保障)第3条第1項に基づき職務に関連があると認められる学術に関する事項の調査、研究又は指導等に従事させるために職員を休職出向させることができる「研究所」について、人事院は、同規則の運用通知<sup>(181)</sup>により、「研究所」に該当するか否かについては当該機関の実態に即して判断する必要があるため、同運用通知に掲げられた条件を全て満たす場合を除き、研究所という名称が付されているものであっても同院人材局企画課長に相談するよう求めている。この点に関し、退職管理基本方針において、出向先となる「研究

(178) 官民人事交流法第1条は、官民人事交流制度の目的として、行政運営における重要な役割を担うことが期待される職員について交流派遣をし、民間企業の実務を経験させることを通じて、効率的かつ機動的な業務遂行の手法を体得させ、かつ、民間企業の実情に関する理解を深めさせることにより、行政の課題に柔軟かつ確に対応するために必要な知識及び能力を有する人材の育成を図ること等により公務の能率的な運営に資することを挙げている。

(179) 人事院人材局「官民人事交流関係人事院規則の一部改正等について」2010.8.16. <<http://www.jinji.go.jp/kisya/1008/kanminkaisei0816.pdf>>

(180) 同上

(181) 「人事院規則11-4(職員の身分保障)第3条第1項第1号及び第2号に基づく休職について」(昭和61年11月19日任企-452)(人事法制研究会編 前掲注<sup>(172)</sup>, p.1190.)

所」の範囲については、公共性を有する研究機関としての実態を備えていることを確保した上で、人事院の取組を踏まえ、制度の適切な活用を図ることとされたこと（(2)②a参照）を受け、平成22年8月に同運用通知の変更がなされ、「研究所」に該当するかどうかの判断に当たっては、当該機関全体ではなく、当該機関の一部の部署又は組織であっても独立性を有し、かつ、自立した研究体制を有している場合には、当該部署又は組織を「研究所」として取り扱って差し支えないこととされるなど、要件が緩和された<sup>(182)</sup>。

### (iii) 休職出向の適用対象法人の範囲の拡大についての検討

退職管理基本方針において検討が要請された、休職出向制度を利用して職員を公益法人やNPO法人等に派遣することの可否（(2)②c参照）について、人事院は、平成22年の国家公務員の給与等に関する報告において、内閣による①国家公務員を公益法人等に派遣することの意義や妥当性についての整理及び②高い公共性が認められる法人の選定を踏まえ、当面、一定の条件の下で、現行法の範囲内で職員を派遣することができる仕組みについて検討を行うとの方針を明らかにしている<sup>(183)</sup>。

### (iv) 専門スタッフ職俸給表に上位の職務の級を新設することについての検討

退職管理基本方針において検討が要請された、現在の専門スタッフ職よりも上位の職制上の段階に属する専門スタッフ職に対応した級を専門スタッフ職俸給表に新設すること（(3)参照）について、人事院は、平成22年の国家公務員の給与等に関する報告において、新たに設けられる専門スタッフ職の整備に向けての政府の取組をみながら、その官職の具体的な職務と責任の在り方や求められる知識経験、能力等を踏まえて必要な給与水準等の検討を進め、成案が得られれば、速やかに勧告することとしたい旨表明した<sup>(184)</sup>が、これまでのところ勧告は行われていない<sup>(185)</sup>。

### (6) 論評等

官民人事交流や独立行政法人等への役員出向の拡大については、当面の経過措置としてやむを得ないとする見解<sup>(186)</sup>がある一方で、事実上の天下りとの批判<sup>(187)</sup>や、影響力の大きい現役の部長・審議官級の出向は天下り以上に官民癒着等の弊害を招くのではないかとの指摘<sup>(188)</sup>がある。これに対して、政府は、官民人事交流や出向は職員の国への復帰を前提としている点で

(182) 国家公務員の雇用と年金の接続に関する意見交換会（第1回）（平成24年2月29日）「参考資料集」前掲注(176), p.65; 財団法人日本人事行政研究所編『任免関係質疑応答集（第6次改訂版）』財団法人日本人事行政研究所, 2011, pp.210-211. 等参照。

(183) 人事院総裁「別紙第1 職員の給与等に関する報告」2010.8.10, p.33. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h22/pdf/22houkokukyuujo.pdf>>; 同「別紙第3 公務員人事管理に関する報告」2010.8.10, pp.14-15. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h22/pdf/22houkokoumuin.pdf>> なお、この点については、総務省において、高い公共性が認められる法人の認定等のスキームとしてどのようなものがあり得るかについての検討が行われているとされる（「衆議院議員橋慶一郎君提出年金支給開始年齢の引き上げを見据えた今後の国家公務員制度の在り方に関する質問に対する答弁書」（平成24年4月17日内閣衆質180第174号）参照）。

(184) 人事院総裁 同上（別紙第1）

(185) 人事院総裁「別紙第1 職員の給与等に関する報告」2011.9.30, pp.20-21. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23houkokukyuujo.pdf>> では、その後政府から新たな専門スタッフ職の整備についての見解が人事院に示されておらず、政府における職の整備に向けての取組を待つて結論を得ることとしたい旨述べられている。なお、新たな職務の級の適用対象となる職のイメージとして、例えば、各府省協力の下に対処する必要があるような我が国にとっての重要課題で、これまで必ずしも十分な取組を行ってこられなかったものについて調査研究等を行うために設置し、必要に応じて内閣官房とも連携しつつ、その関連分野で業績を挙げ、専門的な調査研究等の能力、適性を有する者にある程度長期にわたって担当させるような職が挙げられると考えているとの見解も示されている。

天下りとは異なると説明し、具体的な相違点として職員の出向時や復帰時に退職手当が支払われないことなどを挙げている<sup>(189)</sup>。

高位の専門スタッフ職の創設については、①各府省には既に局長級の政策統括官が複数置かれておりかなりの高給を支給するポストを新設する必要性は乏しい、高給窓際族の創設という「天下りの内部化」は人件費を膨張させ天下り以上に弊害が大きいのではないか（そこまでして天下りを抑制することを多くの国民が欲しているのか）との指摘<sup>(190)</sup>があるほか、②このような職に就いた公務員が本来の趣旨に添って業務が

遂行できるかどうか問題であり、一方で、先輩の専門職スタッフが在職している中で後輩の職員が十分にその職務を遂行できるか疑問である、との指摘がなされている<sup>(191)</sup>。

希望退職制度の導入については、退職手当の割増しに対する国民の理解が得られるかどうか、人件費がかえって増大しないか、といった問題が指摘されている<sup>(192)</sup>。

## 6 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」

平成 23 年 4 月 5 日、国家公務員制度改革推

(186) 例えば、「50代官僚出向 火種」『朝日新聞』2010.7.20.の中で、石原信雄・元内閣官房副長官は、「ベテラン職員が省内に滞留すると人件費は上がり、新規採用がしにくくなるから組織の活力を失う。天下りをやめる以上、出向枠を拡大してベテランのためにポストを作ることは、当面の経過措置としてやむを得ない」と述べている。

(187) 例えば、『朝日新聞』同上の中で、岡田彰・拓殖大学教授は、「出向後省内に戻ったベテラン職員にポストが残されている可能性は低い。出向とは名ばかりで、事実上の天下りだ。出向先が新たな天下りポストとなり、これまで以上に天下りが行われていく。『天下り根絶』とは全くの逆だ」と述べている。なお、人事院規則 21-1（交流基準）の改正に伴う運用上の措置として、人事院は、指定職職員が交流派遣から復帰した後に自己都合退職で派遣先企業等に就職する等の事態が生じた場合には、1年間当該国の機関に係る新たな交流派遣を認めないというペナルティーを科すこととしているものの、例外が認められている（(5)(i)①参照）ことから、事実上天下りを可能とするものとの指摘もある（第176回国会衆議院予算委員会議録第6号 平成22年11月8日 pp.32-33.（塩崎恭久議員発言）；同衆議院内閣委員会議録第4号 平成22年11月12日 p.9.（平井たくや議員発言）；古賀 前掲注<sup>(165)</sup>, pp.97-101. 等）。その他、退職管理基本方針が閣議決定されたこと等を踏まえてこれと同日（平成22年6月22日）に総務大臣が決定した「平成22年度における人事管理運営方針」（各府省を通ずる国家公務員の人事管理の統一的指針を定めたもの）<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000071418.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000071418.pdf)>において「民間との間の人事交流については、（中略）企業・府省間の交流希望情報の交換等を行う」とあるのは天下り規制を骨抜きにするもの（役所による天下りは全面的に禁止されているところ、この記述により役所から企業に対して退職間際の幹部公務員の「現役出向」の打診が可能となり、退職後に引き続き雇用されることを禁止しなければ、天下りの「青田刈り」となることが懸念される）との批判がなされた（浜田昌良参議院議員提出「菅内閣による「天下り規制骨抜き」に関する質問主意書」（平成22年7月30日質問第8号）。古賀 前掲注<sup>(165)</sup>, pp.101-102. も、同様の趣旨のことを述べている。）。これに対して、政府は、当該記述は、国と民間企業との間の人事交流の裾野を広げるため、総務省及び人事院のホームページへの掲載等により、国と民間企業双方の交流希望情報をより広く周知すること等を意図しているものであり、官民人事交流の実施に当たっては従来から官民癒着との疑念を招かないよう必要な措置を講じており、批判は当たらない旨答弁している（平成22年8月10日内閣参質175第8号）。

(188) 第175回国会衆議院予算委員会議録第2号 平成22年8月3日 pp.32-33.（江田憲司議員発言）等。

(189) 「参議院議員桜内文城君提出国家公務員の退職管理に関する質問に対する答弁書」（平成22年8月20日内閣参質175第24号）。なお、同月24日の総務省政務三役会議では、54歳で部長（指定職2号俸）となった職員をモデルとして、①56歳で勸奨退職し独立行政法人理事に天下りして60歳で退職する場合と②55歳で独立行政法人理事に現役出向し59歳で部長に復帰して60歳で定年退職する場合を比較すると、退職手当が1回限り支給される後の方が退職金が約700万円低くなるなどとする試算結果が報告され、現役出向の活用により政府コストが削減されるとの見解が示されている（「総務省政務三役会議」（平成22年8月24日）<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/seimusananyaku/02kanbo05\\_02000050.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/seimusananyaku/02kanbo05_02000050.html)> 参照）。

(190) 東田 前掲注<sup>(13)</sup>, pp.238-239.

(191) 「希望退職制度を創設—退職管理基本方針の策定—」『週刊行政評価』2010.7.8, p.4. 等

進本部は、「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」<sup>(193)</sup>を決定した。これは、基本法が定める国家公務員制度改革のための法制上の措置の期限（同年6月）を目前に控え、関連法案の国会提出に先立ち、基本法に基づく広範な課題を整合性を図りつつ総合的かつ着実に推進するために、改革事項全体についての具体的な措置内容や実施時期等に係る政府の方針をパッケージで定めたものであった。

天下りに関連する方針としては、「改革の方針（総論）」において、天下りのあっせんの根絶に対応し、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制に係る監視機能の強化等を図ることが示された。「改革の具体的な措置（各論）」においては、「退職管理の一層の適正化」として①再就職等規制に係る監視体制の強化及び②官民人材交流センターの廃止が打ち出されるとともに、「定年まで勤務できる環境の整備」として、天下りのあっせんの根絶と併せて、高齢期にある職員等が公務で培った専門的知識や経験の一層の活用、ピラミッド型人事構成の見直し、ライン職中心の人事管理ではない複線型人事管理への転換を図るため、①人事評価制度に基づく能力・実績主義の人事管

理の徹底、②専門スタッフ職や人事交流機会の拡大<sup>(194)</sup>等による複線型人事管理の推進という方針が示された。

## 7 国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第177回国会）

平成23年6月3日、菅内閣は、国家公務員法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、第177回国会（常会）に提出した（閣法第74号）。これは、前述の「全体像」を踏まえて立案された、いわゆる国家公務員制度改革関連4法案の一部をなすものである<sup>(195)</sup>が、実際に審議が開始されたのはほぼ1年後の平成24年6月1日であった<sup>(196)</sup>。

改正案の内容は多岐にわたるが、天下りの根絶に関連する国家公務員の退職管理の一層の適正化に関する規定に特化して、その内容を紹介する<sup>(197)</sup>。

### (1) 再就職等監視・適正化委員会の設置

現行の再就職等監視委員会を廃止して、再就職等監視・適正化委員会を、内閣府の外局として新たに設置する人事公正委員会<sup>(198)</sup>の下に設置する。再就職等監視・適正化委員会には、現

<sup>(192)</sup> 同上, p.3. 等

<sup>(193)</sup> 国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/06.pdf>>

<sup>(194)</sup> これに関連して、「官民人事交流の推進」として、官民人事交流法に規定する人事交流について、交流対象法人の拡大、手続の簡素化等のための措置を講ずる方針も示されている。ただし、交流対象法人を拡大する理由として、「全体像」の「(別紙1) 国家公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）に定める主な事項」では、多様な人材を公務に登用し、かつ、職員に多様な勤務を経験する機会を付与することを挙げている。

<sup>(195)</sup> 閣法第74号と同日に閣議決定及び国会提出が行われた他の3法案は、①国家公務員の労働関係に関する法律案（閣法第75号）、②公務員庁設置法案（閣法第76号）及び③国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（閣法第77号）である。

<sup>(196)</sup> 東田 前掲注<sup>(13)</sup>, p.236. は、第177回国会において国家公務員制度改革関連4法案が審議されなかった理由として、東日本大震災対応の国会審議が優先されたことや菅内閣総理大臣の辞任に伴う政争等があったことを挙げている。また、国家公務員制度改革関連4法案は非現業の国家公務員に協約締結権を付与する内容を含んでいるところ、野党に反対論があり、国会審議の見通しが立たない旨の報道もあった（「進まぬ公務員制度改革 法案審議 見通せず」『日本経済新聞』2011.9.24. 等）。

<sup>(197)</sup> これまでに述べてきたこととの関連でいえば、現在分限（休職）の一形態と位置付けられ、具体的には人事院規則で規定されている研究休職制度（前掲注<sup>(173)</sup>参照）を新たに「派遣」として規定する改正が盛り込まれているほか、官民人事交流法を改正して、人事交流の対象となる法人の拡大、手続の簡素化等を図ることとされている（前掲注<sup>(194)</sup>参照）。

行の委員会の機能に加え、再就職等規制違反行為を未然に防ぐ等の観点から、任命権者に対する再就職等規制の遵守のための指導・助言を行う権限を付与することとされている<sup>(199)</sup>。当該権限は、再就職等監視・適正化委員会が設置されるまでの間、再就職等監視委員会にも先行的に付与することとされている。新たに設置される再就職等監視・適正化委員会と現行の再就職等監視委員会及び廃案となった第174回国会閣

法第32号の再就職等監視・適正化委員会との異同については、表7のとおりであるが、これを見ると、第174回国会で指摘された問題点等(4(2)③参照)の解決が図られているように思われる。また、中立的第三者機関である人事公正委員会に置かれることで制度としての中立性・公正性が高まるとして、新たに付与される権限と相まって現行の委員会よりも強い監督が期待できるとの評価もある<sup>(200)</sup>。

表7 再就職に係る監視機関の比較

	現 行	第174回国会閣法第32号	第177回国会閣法第74号
名称	再就職等監視委員会	再就職等監視・適正化委員会	再就職等監視・適正化委員会
位置付け	内閣府本府の特別の機関	民間人材登用・再就職適正化センター(内閣府本府の特別の機関)に置かれる機関	人事公正委員会(内閣府の外局)に置かれる審議会等
組織	委員長及び委員4人。両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命。任期3年。	委員長及び委員4人。両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命。任期3年。	委員長及び委員4人。両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命。任期3年。
独立性	委員長等は独立してその職権を行う。身分保障あり。	委員長等は独立してその職権を行う。身分保障あり。	委員長等は独立してその職権を行う。身分保障あり。
主な所掌事務	①再就職等規制に関する調査 ②職員が利害関係企業等に対して行う求職活動及び元職員が出身府省庁に対して行う働きかけの例外的な承認	①再就職等規制に関する調査 ②職員が利害関係企業等に対して行う求職活動及び元職員が出身府省庁に対して行う働きかけの例外的な承認 ③再就職等規制の適切な運用確保に必要な措置についての調査審議及び民間人材登用・再就職適正化センター長に対する建議等 ④再就職等規制の遵守のために必要な事項についての任命権者に対する指導・助言	①再就職等規制に関する調査 ②職員が利害関係企業等に対して行う求職活動及び元職員が出身府省庁に対して行う働きかけの例外的な承認 ③再就職等規制の遵守のために必要な事項についての任命権者に対する指導・助言
要求・勧告権	①再就職等規制違反行為に関する調査を行うことについての任命権者に対する要求権 ②再就職等規制違反行為に関する調査結果に照らし懲戒処分等の措置を行うべき旨の任命権者に対する勧告権 ③国家公務員法の退職管理に関する規定の適切な運用を確保するために必要と認められる措置についての内閣総理大臣に対する勧告権	①再就職等規制違反行為に関する調査を行うことについての任命権者に対する要求権 ②再就職等規制違反行為に関する調査結果に照らし懲戒処分等の措置を行うべき旨の任命権者に対する勧告権 ③調査の遂行に必要な資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力についての関係行政機関の長に対する要求権	①再就職等規制違反行為に関する調査を行うことについての任命権者に対する要求権 ②再就職等規制違反行為に関する調査結果に照らし懲戒処分等の措置を行うべき旨の任命権者に対する勧告権 ③国家公務員法の退職管理に関する規定等の適切な運用を確保するために必要と認められる措置についての内閣総理大臣に対する勧告権(勧告を行った場合は公表する義務) ④所掌事務に関する人事公正委員会規則の制定についての人事公正委員会に対する要求権

(出典) 筆者作成

(198) 人事行政の公正の確保を図ることを任務とする第三者機関で、その委員長及び委員は、独立して職権を行うこととされている。

(199) 「退職管理の一層の適正化」(国家公務員制度改革関連4法案の説明資料, p.4) 国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/23houan/01.pdf>> などを見ると、その具体的な内容は第174回国会閣法第32号の再就職等監視・適正化委員会の時と同じである(前掲注(151)参照)。

(200) 西村美香「国家公務員制度改革関連4法案と公務員の人事管理」『ジュリスト』1435号, 2011.12.15, p.39. なお、人事公正委員会自体を更に強化した方が監視体制としては盤石になろうと指摘するほか、これまでの再就職規制に抜け道が多かったことを省みると、第174回国会閣法第32号の再就職等監視・適正化委員会に付与することとされていた再就職等規制の適切な運用確保に必要な措置についての調査審議(4(2)③参照)等の権限や退職管理基本方針の制定に当たって意見を申し出る権限も付与し、随時運用の見直しを図れる方が望ましい、と説く。

## (2) 官民人材交流センターの廃止

官民人材交流センターは廃止され、現在同センターの事務とされている再就職援助は、組織の改廃等に伴い離職を余儀なくされる職員の離職に際してのものに限定した上で、必要が生じた場合にのみ内閣総理大臣が実施することとし<sup>(201)</sup>、そのための組織は設置しないこととされている。この点も、第174回国会閣法第32号の民間人材登用・再就職適正化センターについての指摘(4(2)②参照)を踏まえたものと思われる。

## おわりに

政府によれば、直接的な天下りはなくなるとされ<sup>(202)</sup>、これまでのところ、再就職等規制違反、取り分け再就職のあっせん規制違反の事実が公式に確認されたことはないようである<sup>(203)</sup>。

ただし、この点については、そもそも「国民が求めているのは、あっせんの有無で再就職の

監視範囲を限定し、その是非を判断することではない」という指摘<sup>(204)</sup>があることに留意する必要がある。また、どれだけ強力な天下りの規制をかけても必ず抜け道は見付かるとの指摘<sup>(205)</sup>もあり、実際、平成19年改正法の施行後に、独立行政法人等における「隠れ天下り」の存在<sup>(206)</sup>や公益法人において無報酬とされる役員に高額の謝金が支払われていたこと<sup>(207)</sup>などが明らかになっている。

以上からすれば、再就職等監視委員会の活動実績がある程度蓄積した時点において、その結果を踏まえた上で、これまでに講じられてきた措置について検証・評価し、必要に応じて見直しをすることが求められるのではないかと思われる。その意味において、天下り根絶に向けた取組は、今なおその途上にあると言わざるを得ないであろう。

(こばやし きみお)

(本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである。)

(201) 実際の事務は、新たに内閣府の外局として設置される公務員庁が行うことが予定されている。

(202) 例えば、第176回国会参議院総務委員会会議録第3号 平成22年11月11日 p.14。(片山善博・総務大臣答弁)

(203) これまでに国会などにおいて問題とされた事例として、①経済産業省資源エネルギー庁の前長官が退職後4か月余りで電力会社の顧問に就任したことが天下りに当たるのではないかと指摘された事例や②国土交通省の現職幹部職員が同省OBの再就職のあっせんをしたのではないかと指摘された事例などがあるが、各省における調査では、いずれも職員によるあっせんはなかったものと結論付けられている(①について「東電顧問にエネ庁前長官 枝野氏「天下りあっせんではない」」『朝日新聞』2011.2.2, 夕刊; 「衆議院議員中川秀直君提出前経済産業省資源エネルギー庁長官の再就職問題に関する質問に対する答弁書」(平成23年2月22日内閣衆質177第66号)等、②について「国交省「渡り」読者からの情報 現職幹部のあっせん疑惑(こちら特報部)」『東京新聞』2011.9.2; 「再就職あっせん疑惑の国交次官 天下りシステム健全? (こちら特報部)」『東京新聞』2011.12.3. 等参照)。

(204) 西村 前掲注(200), p.40.

(205) 加藤創太「官僚の天下り問題」『毎日新聞』2011.2.23, 夕刊。

(206) 天下り凍結の対象外である「嘱託職員」として雇用し、高額の給料を支払っていたというもの(野口陽「天下り“ゾンビ”法人—「事業仕分け」でも生き残る利権のからくり」朝日新聞出版, 2010, pp.233-237. 等参照)

(207) 「公益法人 役員「報酬隠し」最大1320万円 謝金名目で33人、うち21人天下り」『毎日新聞』2010.11.17; 「公益法人 非常勤役員の高額謝金 常勤に変え報酬を維持」『朝日新聞』2010.11.17; 内閣府「特例民法法人における無報酬役員に対する謝金等の調査結果について」2010.11.16. <<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/04/pdf/20101116muhosyu.pdf>>