

## 内閣人事局をめぐる経緯と論点

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課 井田 敦彦

### はじめに

平成 25 年 6 月 28 日、政府の国家公務員制度改革推進本部は、今後の国家公務員制度改革についての基本方針等を決定した。改革に当たっては、平成 21 年に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第 171 回国会閣法第 62 号。同年 7 月 21 日の衆議院解散により廃案。）を基本とし、内閣人事局の設置等に関して制度設計を行うとしている<sup>(1)</sup>。

本稿では、今後の内閣人事局等をめぐる議論に資するため、平成 21 年に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が提出された当時の議論を概観する。

### I 内閣人事局をめぐる経緯

#### 1 国家公務員制度改革の経緯

現在進められている国家公務員制度改革の出発点は、平成 8 年に省庁再編等を目的として総理府に設置された行政改革会議（会長：橋本龍太郎・内閣総理大臣）にあると言われている<sup>(2)</sup>。

それ以前にも国家公務員制度改革について提言等が行われたことはあったが、バブル景気崩壊後の不況と財政状況の悪化、そして相次ぐ公務員不祥事を受けて、この時期から改革の議論が本格化した。その後 10 年以上にわたる議論を経て、実施すべき改革の項目を示したのが「国家公務員制度改革基本法」（平成 20 年法律第 68 号）である（表 1 参照）。

#### 2 国家公務員制度改革基本法

「国家公務員制度改革基本法」は、審議の過程で野党との修正協議が行われ、与野党の賛成多数で成立した。

同法では、縦割り行政の弊害を排除するため、幹部職員等の人事管理に関する事務を内閣が一元的に行えるよう、内閣官房に内閣人事局を置くものとされ、そのために必要な法制上の措置について、施行（平成 20 年 6 月 13 日）後 1 年以内を目途として講ずるものとされている（第 11 条）。

他の改革に先駆けて内閣人事局の設置のために必要な法制上の措置を講ずるものとされていることから（その他の法制上の措置については施行後 3 年以内、改革全体の実施については施行後 5 年以内を目途として講ずるものとされている（第 4 条第 1 項））、同法の施行後、内閣人事局の設置に向けた法案提出の動きが開始された。

#### 3 人事行政に関する機能の分担

ところで、幹部職員等を始め国家公務員の人事管理（人事行政）に関する事務については、直接の人事管理は各府省が行うが、その基準を定める機能は国の複数の機関が分担している。「国家公務員制度改革基本法」では、「総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲で、内閣官房に移管するものとする」とされている（第 11 条第 2 号）。

こうした人事行政に関する機能を担っている

(1) 「今後の公務員制度改革について」（平成 25 年 6 月 28 日国家公務員制度改革推進本部決定）<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/11.pdf>>（最終アクセス：2013 年 9 月 10 日。以下同じ。）

(2) 村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012、pp. iii, 5-7.

表1 国家公務員制度改革の経緯

昭和22年	片山内閣	「国家公務員法」(昭和22年法律第120号)制定。国の行政職員の性格が「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」(日本国憲法第15条第2項)に変わったことを受けて、国家公務員に関する事務の基準を定める。
昭和23年	第2次吉田内閣	「国家公務員法」改正。労働基本権を制約し、団体交渉による給与等の決定を停止するとともに、人事院勧告制度を導入。
昭和40年	第1次佐藤内閣	「国家公務員法」改正。ILO(国際労働機関)条約の批准に伴い、職員団体に関する規定を整備するとともに、政府の使用者としての人事管理の責任体制を確立。
昭和56年	鈴木内閣	「国家公務員法」改正。定年制の導入。
平成9年	第2次橋本内閣	行政改革会議「最終報告」。新たな人材の一括管理システムの導入、中央人事行政機関の在り方等にも言及。
平成10年	第2次橋本内閣	「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)制定。人材の一括管理のための仕組みの導入、中央人事行政機関の機能の分担の見直し等についても規定(第48条、第49条)。
平成11年	小渕内閣	公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」。国家公務員制度を抜本的に改革するというよりも、運用による改善を中心とした内容。 「国家公務員倫理法」(平成11年法律第129号)制定。 「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)制定。
平成12年	第2次森内閣	「行政改革大綱」(平成12.12.1)を閣議決定。漸進的改革の方向性を軌道修正し、公務員制度の抜本的改革を行うとした。
平成13年	第1次小泉内閣	「行政改革大綱」に基づき「公務員制度改革大綱」(平成13.12.25)を閣議決定。公務員制度を抜本的に改革する観点から、政府全体としての適切な人事・組織マネジメントを実現するため、平成15年中を目標に「国家公務員法」の改正案を国会に提出するとした。
平成16年	第2次小泉内閣	「今後の行政改革の方針」(平成16.12.24)を閣議決定。膠着状態に陥った「公務員制度改革大綱」に基づく法案提出を断念し、当面、現行制度の下において、適切な退職管理、評価制度の試行等について重点的に取り組むとした。
平成17年	第3次小泉内閣	「行政改革の重要方針」(平成17.12.24)を閣議決定。能力・実績主義の人事管理の徹底、再就職管理の適正化等の観点に立った公務員制度改革について、できる限り早期に具体化を図るとした。
平成18年	第3次小泉内閣	「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)制定。能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化等について、できるだけ早期に具体化のため必要な措置を講ずること、労働基本権及び人事院制度、幹部職員の選抜及び育成に係る制度等について幅広く検討を行うこと等を規定(第63条)。
平成19年	第1次安倍内閣	「国家公務員法」改正。能力・実績主義の人事管理の徹底を図るとともに、再就職(いわゆる「天下り」)に関する規制を導入。 「公務員制度改革について」(平成19.4.24)を閣議決定。公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案(「国家公務員制度改革基本法」(仮称))を立案し、提出するとした。
平成20年	福田内閣	「国家公務員制度改革基本法」(平成20年法律第68号)制定。
平成21年	麻生内閣	「国家公務員制度改革基本法」に基づき「国家公務員法等の一部を改正する法律案」(第171回国会閣法第62号)を提出。廃案。
平成22年	鳩山内閣	「国家公務員法等の一部を改正する法律案」(第174回国会閣法第32号)提出。廃案。
平成23年	菅内閣	「国家公務員制度改革関連4法案」(第177回国会閣法第74~77号)提出。
平成24年	野田内閣	「国家公務員制度改革関連4法案」廃案。

(出典) 村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012、pp.1-20; 稲継裕昭「公務員制度改革関連資料」村松編著 同、pp.197-323; 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法(第3版)』有斐閣、2012、pp.333-339; 「公務員制度改革について」内閣官房行政改革推進室ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/about/koumuin.html>>; 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/index.html>>; 「公務員制度改革の推進」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/jinji\\_lhtml](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_lhtml)>等を基に筆者作成。

機関としては、①人事院、②総務省人事・恩給局、③内閣府の官民人材交流センター、再就職等監視委員会、④内閣官房内閣総務官室、⑤総務省行政管理局、⑥財務省主計局給与共済課、同省理財局国有財産調整課が挙げられる<sup>(3)</sup>。

#### 4 人事院 (①)

このうち①の人事院は、職権行使について内閣から独立性を有する機関で<sup>(4)</sup>、人事行政の公正中立性と専門性を確保するとともに、労働基本権（日本国憲法第28条）の制約に対する代償としての機能を果たすことを目的として<sup>(5)</sup>、昭和23年の「国家公務員法」（昭和22年法律第120号）の改正により設置された（従来の臨時人事委員会の組織と権限・責務を強化して設置）。

連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の主導の下に設置された人事院については、当初から独立性が強すぎるとの指摘があり、主権回復後の昭和27～31年には、人事院を廃止・改組してその権限を弱める法案が3度にわたり提出されたが（第13回国会閣法第199号、第19回国会閣法第101号、第24回国会閣法第162号）、いずれも廃案となった<sup>(6)</sup>。

#### 5 総務省人事・恩給局 (②)

昭和40年にILO（国際労働機関）第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）の批准に伴って「国家公務員法」が改正され、国家公務員の団結権等に関する規定が整備された。そして、政府の使用者としての人事管理の責任体制を確立するため、総理府に人事局が設置され、中立・第三者機関としての人事院とともに人事行政の一部を担うことになった。これにより、人事院と内閣総理大臣を中央人事行政機関（政府全体の立場において人事行政を統一的に処理するための機関<sup>(7)</sup>）とする現行の法制度が固まった（「国家公務員法」第2章）。

その後、総理府人事局と行政管理庁等の事務・権限を統合し、行政機関の人事・組織・定員管理を一体的に行うべきとする臨時行政調査会（昭和56～58年、いわゆる「第二次臨調」）の提言<sup>(8)</sup>等を受けて昭和59年に総務庁が設置されると、総理府人事局は総務庁人事局となり、平成13年の中央省庁再編後には②の総務省人事・恩給局となり、現在に至っている（同局は、「国家公務員法」第2章に規定する中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務について内閣総理大臣を補佐することを所掌事務の一つとしている（「総

(3) 「国家公務員の人事行政に関する業務及び人事行政に関連する業務等の現状」（国家公務員制度改革推進本部ワーキング・グループ（第6回）配付資料2-1）2008.11.9. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/working/dai6/siryu2.pdf>>; 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（第3版）』有斐閣, 2012, pp.324-325; 稲葉馨「公務員制度改革関連法案と人事行政組織の再編」『自治総研』38(1), 2012.1, pp.2-6.

(4) 「国家公務員法」は「内閣の所轄の下に人事院を置く」と規定する（第3条第1項）。「所轄」は「管理」や「監督」に比べ、当該機関の独立性が高く主任の大臣との関係が最も薄い機関に用いられた（独立性は所轄>監督>管理の順に高い）。この種の機関には人事院のほか、国家公安委員会、公正取引委員会等があるが（吉国一郎ほか編『法令用語辞典（第9次改訂版）』学陽書房, 2009; 芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法（第5版）』岩波書店, 2011, pp.314-315）、さらに人事院には、人事官の身分保障、予算等の面で高い独立性が認められている。憲法上内閣から独立した会計検査院は別として、人事院にこうした高い独立性が保障されている理論的根拠は、人事行政が他の一切の行政の土台となる「基盤行政」（辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会, 1991, pp.2-3, 282-283）の性格を有するためとされる（宇賀 同上, p.137）。

(5) 鹿兒島重治ほか編『逐条 国家公務員法』学陽書房, 1988, pp.94-96; 佐藤達夫『国家公務員制度（第8次改訂版）』学陽書房, 2009, pp.14-15.

(6) 鹿兒島ほか編 同上, pp.15-17; 辻 前掲注(4), pp.277-279.

(7) 岡部史郎『行政管理』有斐閣, 1967, p.390. また、宇賀 前掲注(3), p.324 は、中央人事行政機関を、政治的中立性の確保、科学的人事管理のために職権行使の独立性を保障された行政委員会、各省大臣等の任命権者が実際の人事管理を行う際の基準を定める機関としている。

(8) 「行政改革に関する第3次答申—基本答申（昭和57年7月30日 臨時行政調査会）」臨時行政調査会事務局監修『臨調 基本提言—臨時行政調査会第3次答申』行政管理研究センター, 1982, pp.49-51.

務省組織令」(平成12年政令第246号)第4条第2号)。

## 6 その他の機関(③～⑥)

③の内閣府の官民人材交流センター、再就職等監視委員会は、能力・実績主義の人事管理の徹底と再就職(いわゆる「天下り」)に関する規制の導入を目的とした平成19年の「国家公務員法」の改正により設置された。いずれも中央人事行政機関である内閣総理大臣の権限・事務の委任を受けてその業務を行う(同法第18条の4、第18条の6)。官民人材交流センターは再就職の支援を一元的に行うために設置され<sup>(9)</sup>、人事院による再就職の事前承認制度は廃止された。再就職等監視委員会は第三者機関として規制違反行為の監視等を行っている。

④の内閣官房内閣総務官室は、閣議事項の整理業務の一環として次官・局長等の任免の内閣承認、国会同意人事、認証官人事に係る庶務を行い、その他内閣の庶務の面から人事行政に関連する機能を担っている。⑤の総務省行政管理局は機構・定員管理(組織管理)、⑥の財務省主計局給与共済課は給与に係る予算、旅費、国家公務員共済、また、同省理財局国有財産調整課は国家公務員宿舎の面から、それぞれ人事行政に関連する機能を担っている。<sup>(10)</sup>

## 7 人事行政に関する機能の移管

以上のように国の各機関が人事行政に関して担っている機能について、どの範囲で内閣人事局に移管するのか、平成20年から21年にかけて

て議論となった。

平成20年11月14日に国家公務員制度改革推進本部顧問会議(座長:御手洗富士夫・日本経済団体連合会会長)が報告書を提出し、平成21年2月3日には、同本部が決定した「公務員制度改革に係る「工程表」」において「国家公務員法」等の一部改正の基本方向が示され、これに沿って「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を立案するとされた。

これらの「報告」、「工程表」から内閣人事局(「工程表」では、内閣人事・行政管理局(仮称))への機能移管に関する部分を抜粋すると、表2のとおりである。

## 8 関係機関の見解

一方、関係機関(移管元の機関)側は、上記のように人事行政に関する機能を内閣人事局に移管した場合、次のような問題が生じるとしていた<sup>(11)</sup>。

人事院は、労働基本権の制約が見直されない限り、使用者機関としての性格を持つ内閣人事局に機能が移管されることには憲法上の問題があるとしていた。

総務省行政管理局は、機構・定員管理と人事管理が混然一体として(ないし人事管理の観点から優先して)行われることになりかねず、必要最小限の体制で効率的に行政運営を行うための組織管理機能が十全に発揮できなくなることが懸念されるとしていた。

財務省主計局は、行政コストの最小化を図るため、予算の調整や決算の作成を行う財務大臣

(9) 同センターは平成21年9月29日の閣議における内閣総理大臣の指示を受けての運用変更により、組織の改廃等のために離職せざるを得ない場合を除いて再就職のあっせんを行わないことになり、平成22年3月末をもって再就職支援業務を終了した。現在は各府省の民間からの採用に関する情報提供など、官民の人材交流の支援を行っている(「仙谷大臣記者会見要旨 平成21年9月29日」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)>;「官民人材交流センターについて」内閣府ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/jinzai/>>)。

(10) 「関係行政機関の所掌事務」(国家公務員制度改革推進本部ワーキング・グループ(第6回)配付資料2-3) 2008.11.9, p.10. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/working/dai6/siry04.pdf>>

(11) 「人事行政関係府省等ヒアリング調査票」(国家公務員制度改革推進本部ワーキング・グループ(第7回)配付資料1) 2008.11.12, pp.16, 31, 45. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/working/dai7/siry01.pdf>>

表 2 内閣人事局への機能移管

	国家公務員制度改革推進本部 顧問会議報告（平成 20 年 11 月 14 日）	公務員制度改革に係る「工程表」 （平成 21 年 2 月 3 日）
①人事院	<ul style="list-style-type: none"> <li>・試験、任免、給与、研修の企画立案、方針決定機能等は、内閣人事局に移管。</li> <li>・試験、研修の実施機能については、内閣人事局が担うが、民間や人事院に委託。</li> <li>・分限、懲戒等の機能についても、少なくとも基本的な企画立案機能は、内閣人事局に移管。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・級別定数の設定及び改定（指定職については号俸の格付）、任用に関する企画立案、方針決定、基準策定、目標設定等（以下「企画立案等」という。）、研修に関する企画立案等、試験に関する企画立案等 [を移管。]、人事院が行う勧告・意見の申出・人事院規則の制定改廃に関する要請 [を内閣人事・行政管理局が行うことができるようにする。]、人事院が人事院規則を制定改廃しようとする場合における事前の意見申出 [を内閣人事・行政管理局が行うことができるようにする。]</li> <li>・これらの機能移管に併せ、人事行政の公正確保等の観点から、人事院による意見の申出等必要な措置を講ずる。</li> </ul>
②総務省人事・恩給局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人事行政に関する機能は、内閣人事局に移管。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家公務員制度の企画・立案、中央人事行政機関たる内閣総理大臣を補佐する事務（人事管理の方針・計画等の総合調整、標準職務遂行能力・採用昇任等基本方針・人事評価・能率・厚生・服務・退職管理等）、退職手当、特別職の給与等 [を移管。]</li> </ul>
③内閣府官民人材交流センター、同府再就職等監視委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣人事局が企画立案、方針決定機能を担い、同センターが実施機能を担う。また、再就職等監視委員会については、引き続き独立性を確保する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・官民人材交流センターの運営の指針等 [を内閣人事・行政管理局が担う。]</li> </ul>
④内閣官房内閣総務官室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人事行政に関する機能は、同室が担う他の機能との連携を確保しつつ、内閣人事局に移管する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣の庶務のうち人事行政に関する事項（事務次官・局長等の任免の内閣承認等） [を移管。]</li> </ul>
⑤総務省行政管理局	<p>（両論併記）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・議院内閣制の下では、内閣に近い機関が責任を持って弾力的な組織管理を行うべきであり、組織・定員管理機能を内閣人事局に移管すべき。</li> <li>・人事管理と組織管理を一体で行うと、人事の都合で組織管理が行われ、行政組織の肥大化を招きかねないので、機構・定員管理機能は内閣人事局に移管すべきではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政制度一般の基本的事項、行政機関の機構・定員・運営、機構・定員の審査、行政情報システム、独立行政法人制度、独立行政法人等の審査等 [を移管。]</li> </ul>
⑥財務省主計局、同省理財局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算のうち給与にかかる部分及び旅費に関する機能のうち、総人件費枠の中での各府省への具体的な配分・調整機能は、内閣人事局が担う。</li> <li>・国家公務員の福利厚生の観点から、内閣人事局が宿舍に関する企画立案に一定の関与をすることができるようにする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総人件費の基本方針、人件費予算の配分方針の企画・立案・総合調整 [を移管し、内閣人事・行政管理局が行うことができるようにする。]、人事行政の観点からの職員旅費の制度・運用への関与 [を内閣人事・行政管理局が行うことができるようにする。]、福利厚生の観点からの国家公務員宿舍の企画立案への関与等 [を内閣人事・行政管理局が行うことができるようにする。]</li> </ul>

（出典）国家公務員制度改革推進本部顧問会議「報告（概要）」2008.11.14, p.3. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/gaiyou.pdf>>; 「公務員制度改革に係る「工程表」について 別紙 2 国家公務員法等の一部改正の基本方向」（平成 21 年 2 月 3 日国家公務員制度改革推進本部決定）p.3. <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/04.pdf>> を基に筆者作成。[ ] 内は「国家公務員法等改正法案関係参考資料一覧」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/dai4/sankou.pdf>> を参照して筆者補記。

の国庫大臣としての機能は一元化しておく必要があるとしていた。

## 9 法案提出と廃案

平成21年3月31日、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、国会に提出された。総務省行政管理局からの移管が機構・定員管理に関するものにとどまる等の違いはあるが<sup>(12)</sup>、おおむね上記表2の「工程表」に掲げた機能が移管等されることになった。

しかし、法案は提出されたものの審議入りは遅れ、担当の内閣委員会に法案が付託されたのは同年6月25日であった。そして同年7月21日に衆議院が解散されたことに伴い、法案は審査未了で廃案となった。

## 10 その後の経緯

政権交代後の民主党・社会民主党・国民新党政権下で、平成22年2月19日に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」(第174回国会閣法第32号)が提出された。

この法案は国家公務員制度改革のうち、政治主導に関連の深い幹部職員の処遇に関する部分を先行提出したもので、内閣人事局の所掌は幹部職員人事の一元管理に必要な事務に限定されており、前述の人事院、総務省等からの人事行政に関する機能の移管については盛り込まれていなかった<sup>(13)</sup>。

この法案は衆議院で施行期日を改める等の修正を受けた後、参議院に送付されたが、審査未了で廃案となった。

次いで、平成23年6月3日に「国家公務員制度改革関連4法案」(第177回国会閣法第74～77号)が提出された。

この法案は、労使関係制度検討委員会、国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会(いずれも座長：今野浩一郎・学習院大学教授)等での議論を経て、「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」(平成23年4月5日国家公務員制度改革推進本部決定)を受けて提出された。これまでの法案と異なり、労働基本権の制約を見直し、給与等を労使交渉で決める自律的労使関係制度についても措置するものであった(労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度は廃止)。

これに伴い、幹部職員人事の一元管理は内閣人事局が行う一方で、人事院、総務省等の人事行政に関する機能の多くは、内閣府の外局として設置される公務員庁に移管するものとされた(人事院は廃止)。

この法案は平成23～24年に開かれたいずれの国会でも議決されず、平成24年11月16日の衆議院の解散に伴い廃案となった。

## 11 今後の展望

政権交代後の自由民主党・公明党政権下で、平成25年6月28日、政府の国家公務員制度改革推進本部は、今後の公務員制度改革についての基本方針を決定した<sup>(14)</sup>。同年秋に国会が開かれる場合には関連法案を提出するとともに、平成26年春に内閣人事局を設置することを目指すとしている。

(12) 第171回国会衆議院予算委員会議録第18号 平成21年2月23日 p.24では、独立行政法人の審査、行政情報システム等の移管は「国家公務員制度改革基本法」にいう「必要な範囲」での移管を超えているとの指摘があった。これに対しては、内閣官房に強力な総合調整、総合的な戦略機能を与えるという意味で、行政管理局を丸ごと移すとの答弁が行われたが、法案では移管は見送られ、名称も「工程表」の「内閣人事・行政管理局」から「内閣人事局」に戻った。

(13) 「仙谷大臣記者会見要旨 平成21年12月15日」内閣府ホームページ <[http://www.cao.go.jp/minister/0909\\_y\\_sengoku/kaiken/2009/1215kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/0909_y_sengoku/kaiken/2009/1215kaiken.html)>; 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, p.3. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050413\\_po\\_0694.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050413_po_0694.pdf?contentNo=1)>

(14) 「今後の公務員制度改革について」前掲注(1)

また、今後の国家公務員制度改革に当たっては、平成 21 年に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を基本とし、①幹部人事の一元管理、②幹部候補生育成過程、③内閣人事局の設置等、④国家戦略スタッフ・政務スタッフ、⑤その他の法制上の措置の取扱いの各項目に関して制度設計を行うとしている。

次のⅡでは、平成 21 年に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が提出された当時、主に議論となった上記①③に関する論点について概観する。

## Ⅱ 内閣人事局をめぐる論点

### 1 級別定数の移管

I で述べたように、平成 21 年に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」をめぐる議論では、人事院、総務省等から内閣人事局にいかなる機能を移管するかが問題となった。特に焦点となったのが、人事院からの級別定数管理機能の移管である。

級別定数とは、公務員の職務を複雑さ、困難さ、責任の度合いに応じて級別に分類し、級ごとの職員数の枠を定めたものである。公務員の給与は、級及び級ごとに複数設定される号俸に基づく額が支給される。

職務の級ごとの職員数は各府省や機関によっ

て異なるが、全体的な傾向（民間企業の事務・技術職に相当するとされる行政職俸給表(一)の適用職員で、役職は本府省の場合。）を示すと、表 3 のとおりである。

人事院からの級別定数管理機能の移管をめぐっては、これを推進する立場とこれに反対する立場との間で議論があり、人事院が移管に反対する構図が生じた。

各職務の級のうち表 3 の 9、10 級を例に挙げると、各府省の課長級ポスト（9、10 級）の数を査定して決めるのが総務省行政管理局で（機構・定員管理。「総務省設置法」（平成 11 年法律第 91 号）第 4 条第 10、11 号）、重要ポスト（10 級）、一般ポスト（9 級）の数を決めるのが人事院である（級別定数管理。「一般職の職員の給与に関する法律」（昭和 25 年法律第 95 号）第 8 条第 1 項において、「人事院は…（中略）…職務の級の定数を設定し、又は改定することができる」とされている。）。密接に関連する両者を内閣人事局に移管することで初めて、社会経済情勢の変化に応じた組織・人員の再配置が可能になるとというのが推進側の主張であった<sup>(15)</sup>。

これに対し移管に反対する立場からは、幹部職員等以外の一般の職員にまで対象を広げるとは、幹部職員等の一元管理を中心的課題とする「国家公務員制度改革基本法」の枠を超えており、また、人事院勧告制度の重要な要素であ

表 3 職務の級と職員数（平成 25 年 4 月現在）

職務の級	1 級	2 級	3 級	4 級	5 級	6 級	7 級	8 級	9 級	10 級	参考：指定職
役 職	係員		係長		課長補佐		室長		課長		*
人 数	7,638	15,530	42,729	34,049	17,597	15,075	3,333	2,083	1,287	224	843
割 合**	5.5%	11.1%	30.6%	24.4%	12.6%	10.8%	2.4%	1.5%	0.9%	0.2%	***

\* 事務次官、(本府省の)局長等の指定職は俸給表が異なり、指定職俸給表の適用を受ける。

\*\* 割合は行政職俸給表(一)の適用を受ける職員全体に対する割合である。指定職については行政職俸給表(一)の適用を受ける職員以外の職員も含めて算出する必要があり、分母が異なるため表に示していない。

\*\*\* 全俸給表の適用人員に対する指定職の割合は 0.3% である。

(出典) 人事院「国家公務員給与の概要」2013.8, pp.2, 8. <<http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kou/25gaiyou.pdf>>

(15) 第 171 回国会衆議院予算委員会議録第 14 号 平成 21 年 2 月 17 日 p.5; 大森彌「第 1 章 省庁の組織と定員」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第 4 巻 政策と管理』有斐閣, 1995, pp.26-29.

る級別定数の管理機能を使用者に移した場合、労働基本権制約の代償措置である同制度の大幅な機能低下を招くおそれがあるとの指摘がなされた<sup>(16)</sup>。

これに対し推進側は、内閣が社会経済情勢の変化に応じて組織・人員を再配置する経営判断の部分が重要なのであり、付随して出てくる勤務条件（各級の定数、つまり昇格の可能枠の問題）については、人事院による意見の申出や改善勧告で対応できると主張した<sup>(17)</sup>。また、内閣法制局は、労働基本権制約との関係で、移管自体が直ちに憲法上許容されないということはないと答弁している<sup>(18)</sup>。

この問題は合意に至らず、推進側の主張に沿う形で法案化され、平成21年3月31日、国会に提出された。同日、人事院は内閣総理大臣に対し、法案の修正を求める意見を含む意見書を提出した<sup>(19)</sup>。また、人事院は国会・内閣に対する平成25年の報告においても、この法案を念頭に、労働基本権制約の下では、級別定数に関する機能は使用者機関ではなく中立・第三者機関が担う必要があるとしている<sup>(20)</sup>。<sup>(21)</sup>

## 2 内閣人事局長ポストの位置付け

内閣人事局長ポストの位置付けについても議論があった。

先に述べた平成20年11月14日の国家公務員制度改革推進本部顧問会議の「報告」では、人材を行政機関の内外から柔軟に確保する観点から内閣人事局長は特別職とし、各府省の事務次官に対して指導力を発揮することができるよう、ハイレベルなポストとするとされていた。

特別職とは「国家公務員法」第2条第3項に列挙される国务大臣、人事院の人事官・会計検査院の検査官等の職をいい、一般職に対置される。一般職は原則として競争試験により採用され（同法第36条）、政治的行為を制限され（同法第102条）、身分保障がある（同法第75条。政治的な理由による免職、休職、降任等が制限されている。）が、特別職には基本的に同法の適用はない（同法第2条第5項）<sup>(22)</sup>。なお、上記の「報告」では、継続的・中立的に仕事を行うため、政権と去就をともにすることとはしないともされていた。

その後、平成21年1月に検討された「工程表」では、内閣人事局長は内閣官房副長官をもって充てるとされたが、同年2月3日に決定された「工程表」ではこの文言は消え、同年3月に自

(16) 第171回国会衆議院予算委員会議録第20号 平成21年2月25日 p.18; 第171回国会衆議院予算委員会 同上, p.4.

(17) 第171回国会衆議院予算委員会 前掲注(15); 第171回国会衆議院内閣委員会議録第5号 平成21年3月25日 p.18.

(18) 第171回国会衆議院予算委員会議録第10号 平成21年2月6日 p.5.

(19) 人事院『平成20年度 年次報告書』人事院, 2009, pp.44-45.

(20) 人事院「別紙第2 国家公務員制度改革等に関する報告」2013.8.8, pp.5-6. <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h25/pdf/25kaikaku.pdf>>

(21) 級別定数に関する議論は古くからあり、平成9年に内閣総理大臣から諮問を受けて調査審議を行っていた公務員制度調査会（会長：辻村江太郎・慶応義塾大学名誉教授）の同年11月11日の「意見」でも、「業務運営の必要性に応じて、人事管理上も級別定数について速やかに弾力性のある措置が採られるべきであり、また、政府としての重点分野に対する適切な体制づくりを可能とするためにも必要である。このため、級別定数は内閣総理大臣が所管することとすべきである」という意見と、「級別定数は、職員の給与格付けをするための基準（昇格の可能枠）であり、民間であれば労使交渉事項に相当し、行政運営の在り方そのものに関わる組織定員管理とは別の観点から行われるものである。このような級別定数を仮に人事院が直接所管しないこととなれば、人事院として代償機能を責任を持って十全に果たすことができなくなり、労働基本権が制約された下での公務員制度の根幹が損なわれることとなる」という意見が両論併記されている（公務員制度調査会「意見」1997.11.11. <[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/iken\\_h9.htm](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/iken_h9.htm)>）。

(22) 鹿兒島ほか編 前掲注(5), pp.78-79. なお、特別職でも別の法律において一般職と同様の規定がされていることがある（国会職員、自衛隊員等）。

由民主党に示された法案では、官房副長官のレベルではなく格下の事務次官レベルになっていたと国会で指摘されている<sup>(23)</sup>。

この問題は、政治主導を実現するため、①局長は国会議員にするのか、行政職員にするのか、民間からの登用も含めて考えるのか、②ポストを新設するのか、充て職にする（既存の職にある者に兼務させる。）のか、③ポストの格を行政職員出身者の最高位である内閣官房副長官級とするのか、より低い格付とするのかといった切り口から議論された<sup>(24)</sup>。

平成21年3月31日に閣議決定され、国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」では、「内閣総理大臣が内閣官房副長官の中から指名する者をもつて充てる」と規定された。内閣官房副長官は3人置かれており（「内閣法」（昭和22年法律第5号）第14条）、内訳は政務（国会議員）2人、事務（元行政職員）1人となっている<sup>(25)</sup>。

### 3 勤務実績によらない幹部職員の降任

平成21年の「国家公務員法等の一部を改正する法律案」では、幹部職員（本府省の部長級以上）の降任の弾力化に関する特例が定められ、勤務実績不良には当たらない場合においても、その意に反して降任を行うことができるとされていた（「国家公務員法」第78条の2として新設。）。

しかしそのためには、①同格の他の幹部職員に比して相対的に勤務実績が劣っていること、

②他の特定の者がその幹部職員より優れた業績を挙げることが十分見込まれること、③他に転任させるべき適当な官職がないことの全てに該当する必要がある、実際問題として降任は困難とも指摘された<sup>(26)</sup>。

このため、幹部職員を一般職から区別して人事管理を行うことも提案されたが、政府は、一般職の枠の中で適格性審査や降任、降格などの必要な規定をすることにより、「国家公務員制度改革基本法」に定める趣旨が実現されるとしていた<sup>(27)</sup>。

### 4 各大臣の任命権

以上のように、平成21年の「国家公務員法等の一部を改正する法律案」では、幹部職員等の人事の内閣による一元管理が想定されていた。一方で「国家公務員法」では、事務次官以下、各府省の職員の任命権は各大臣に属するとされており（第55条第1項、第61条、第84条第1項）、この点は「国家公務員法等の一部を改正する法律案」でも改正の対象とはなっていなかった。

事務次官以下、各府省の職員の任命権が全て各大臣に属していることは、日本の国家公務員制度の特徴とされている<sup>(28)</sup>。実態としては、各府省の行政職員が決めた人事を大臣が追認する仲間内人事との指摘もあるが、行政職員の意見を参考にしつつも大臣が自らの責任において決めているとの指摘もある<sup>(29)</sup>。

<sup>(23)</sup> 第171回国会参議院予算委員会会議録第14号 平成21年3月16日 p.18.

<sup>(24)</sup> 第170回国会参議院内閣委員会会議録第2号 平成20年11月20日 pp.3-4; 第171回国会参議院予算委員会同上; 第171回国会参議院内閣委員会会議録第3号 平成21年3月24日 pp.4-5.

<sup>(25)</sup> 内訳は法定ではなく、実態上のものである。「内閣・内閣総理大臣を補佐する体制（内閣官房）」（公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第5回）配付資料4）2007.10.12. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h191012/pdf/siryu04.pdf>>

<sup>(26)</sup> 第171回国会参議院内閣委員会 前掲注<sup>(24)</sup>, pp.5-8.

<sup>(27)</sup> 第171回国会衆議院会議録第42号 平成21年6月25日 pp.8-10.

<sup>(28)</sup> 上田健介「内閣と公務員の人事権—国家公務員制度改革基本法の成立を契機として」『近畿大学法科大学院論集』5, 2009.3, pp.139-140, 172. 事務次官以下、各府省の職員の任命権が全て各府省に委ねられている例は英米独仏に存在しないとされている。一方で、この規定は戦前の官吏制度に比して甚だ分権的とされる（鹿兒島ほか編 前掲注<sup>(5)</sup>, p.369）。全府省の幹部人事を一手に掌握するような官房副長官（事務）の登場を危惧する指摘もある（第171回国会衆議院決算行政監視委員会第一分科会議録第1号 平成21年4月20日 pp.10-13）。

幹部職員人事については従来から閣議了解事項とされていたが<sup>(30)</sup>、平成12年12月19日の閣議決定により、「事務次官、局長その他の幹部職員の任免を行うに際しては、あらかじめ閣議決定により内閣の承認を得た後にこれを行うこととする」とされた。また、閣議決定に先立ち、内閣官房長官と3人の内閣官房副長官からなる閣議人事検討会議が開催されている。<sup>(31)</sup>

## 5 政府提出法案における各論点の取扱い

平成21年から現在までに政府が提出した法案における上記の各論点の取扱いについて示すと、表4のとおりである（便宜Iで述べた内容を併記した。）。

おわりに

平成20～21年当時、「国家公務員制度改革基

本法」で他の改革に先駆けて内閣人事局の設置のために必要な法制上の措置を講ずるものとされていたため、内閣人事局が国家公務員制度改革に関する議論の中心を占めた。

内閣人事局を通じた幹部職員の一元管理は国家公務員制度改革の主要論点の一つであり、また、今後の改革の基本方針として、平成21年に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を基本に、①幹部人事の一元管理、②幹部候補生育成過程、③内閣人事局の設置等、④国家戦略スタッフ・政務スタッフ、⑤その他の法制上の措置の取扱いの各項目について制度設計を行うとされていることから、再び同様の議論が行われる可能性もある。これまでの経緯や実態を踏まえ、議論が行われることになろう。

(いだ あつひこ)

<sup>(29)</sup> 第169回国会参議院会議録第23号 平成20年5月30日 pp.6, 8; 上田 同上, pp.177-178; 武藤博己「政官関係と公務員制度改革」『自治総研』34(1), 2008.11, p.19.

<sup>(30)</sup> 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』内閣官房, 1985, p.572.

<sup>(31)</sup> 「事務次官、局長その他の幹部職員の任免に際し内閣の承認を得ることについて（平成12年12月19日閣議決定）」内閣官房行政改革推進室「国家公務員の採用から退職に係る現状について」（公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第1回）配付資料7）2007.7.24, p.9. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h190724/pdf/siryou07.pdf>> なお、「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）第13条では、「国の行政機関の事務次官、局長その他の幹部職員については、任命権者がその任免を行うに際し内閣の承認を要することとするための措置を講ずるものとする」とされている。

表 4 政府提出法案における各論点の取扱い

	第171回国会閣法第62号(平成21年3月31日提出:麻生内閣)	第174回国会閣法第32号(平成22年2月19日提出:鳩山内閣)	第177回国会閣法第74~77号(平成23年6月3日提出:菅内閣)	現行
級別定数	内閣人事局に移管。	移管なし(内閣人事局の所掌は幹部職員人事の一元管理に関する事務*に限定)。	公務員庁に移管(内閣人事局の所掌は幹部職員人事の一元管理に関する事務に限定)。	人事院が所管(「一般職の職員の給与に関する法律」第8条第1項)。
その他の人事院の機能	任用、採用試験・研修の企画等を内閣人事局に移管。	移管なし。	公務員庁と人事公正委員会に機能を移管し、人事院は廃止(前述I 10参照)。	人事院は、給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、採用試験及び任免(一部を除く)、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる(「国家公務員法」第3条第2項)。
人事院以外の機関の人事行政に関する機能	各機関の人事行政に関する機能を内閣人事局に移管(前述I 7~9参照)。	移管なし。	総務省人事・恩給局の国家公務員制度の企画・立案機能、同省行政管理局の機構・定員管理機能等を公務員庁に移管。	人事行政に関する機能を担っている機関として、人事院のほか、総務省人事・恩給局、内閣府官民人材交流センター、同府再就職等監視委員会、内閣官房内閣総務官室、総務省行政管理局、財務省主計局、同省理財局がある(前述I 3~6参照)。
労働基本権の制約	改正なし。	同左。	労働基本権の制約を見直し、代償措置としての人事院勧告制度は廃止(前述I 10参照)。	労働基本権の制約の代償措置として、給与等に係る人事院勧告制度がある(「国家公務員法」第28条等)。
内閣人事局長	内閣総理大臣が内閣官房副長官の中から指名する者をもって充てる。	内閣総理大臣が内閣官房副長官又は関係のある副大臣その他の職を占める者の中から指名する者をもって充てる**。	同左。	なし。
勤務実績によらない幹部職員の降任	幹部職員(幹部職のうち職制上の段階が最下位の段階のものを占める幹部職員を除く。)について前述II 3①~③***のいずれにも該当するときは、その意に反して降任(直近下位の職制上の段階に属する幹部職への降任に限る。)を行うことができる。	事務次官及びこれに準ずる官職、局長及びこれに準ずる官職並びに部長及びこれに準ずる官職は、同一の職制上の段階に属するものとみなす。	同左。	基本的にできない(「国家公務員法」第75条、第78条)。
各大臣の任命権	基本的に改正なし。	同左。	同左。	各大臣が事務次官以下の任命権を有する(「国家公務員法」第55条第1項、第61条、第84条第1項)。

\* 約600人とされる幹部職員の規模について、内閣官房長官が府省横断的に幹部候補者名簿の作成を行う範囲は考え次第であり、「六百人すべてなのか、あるいは府省に任せるところ等々あるか」とされている(第174回国会衆議院内閣委員会議録第5号 平成22年4月9日 p.8)。

\*\* 民間有識者の就任も可能とされている(第174回国会参議院内閣委員会議録第8号 平成22年6月1日 pp.31-32)。

\*\*\* ①同格の他の幹部職員に比して相対的に勤務実績が劣っていること、②他の特定の者がその幹部職員より優れた業績を挙げることが十分見込まれること、③他に転任させるべき適当な官職がないこと。

(出典) 各法案等を基に筆者作成。