

国立国会図書館

国家公務員制度改革の経緯と論点 【第2版】

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 812 (2014. 2. 6.)

はじめに

- I 国家公務員制度改革の経緯
- II 国家公務員制度改革の論点
 - 1 幹部人事に関する論点
 - 2 人事行政機関に関する論点
 - 3 採用、育成、退職管理等に関する論点

おわりに

- 橋本行革以降 10 年以上にわたる議論を経て平成 20 年に制定された「国家公務員制度改革基本法」は、実施すべき改革の項目と目標時期を掲げているが、改革を実施するためには別途法的措置を講じる必要がある。同法に基づき平成 21～23 年に政府が三度にわたって提出した法案は、いずれも廃案となった。平成 25 年に政府が提出した法案は継続審査となっている。
- 国家公務員制度改革の主な論点としては、①幹部人事に関する論点、②人事行政機関に関する論点、③採用、育成、退職管理等に関する論点があり、法案ごとに重点の置き方や内容が異なる部分があった。
- この間の法案の主な内容を論点ごとに通覧し、その中で現在継続審査中の法案の特徴を概観する。

国立国会図書館
調査及び立法考査局行政法務課
いだ あつひこ
(井田 敦彦)

第 8 1 2 号

はじめに

平成 26 年の第 186 回国会（常会）で関連法案が継続審査となっている国家公務員制度改革は、行政改革会議（平成 8～10 年）以来、15 年以上にわたって議論されてきたものである。本稿では、これまでの経緯を踏まえ、国家公務員制度改革の論点を整理する。

I 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（当時）。「最終報告」（平成 9.12.3））にあると言われている¹。

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、国家公務員制度改革は、紆余曲折を経ながら少しずつ進んできた。

行政改革会議から詳細な審議を委ねられた公務員制度調査会は、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（平成 11.3.16）で漸進的改革の方針を示した²。この方針は「行政改革大綱」（平成 12.12.1 閣議決定）で軌道修正され、抜本的改革の方針が示された。これを踏まえた「公務員制度改革大綱」（平成 13.12.25 閣議決定）では、平成 15 年中を目標に「国家公務員法」（昭和 22 年法律第 120 号）の改正案を国会に提出することとされた。

しかし、法案提出には至らず、政府は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³、当面現行制度の下において、適切な退職管理、人事評価の試行等について重点的に取り組むことを閣議決定した（「今後の行政改革の方針」（平成 16.12.24））。

これを受けて平成 19 年に、能力・実績主義の人事管理の徹底、再就職に関する規制の導入を内容とする国家公務員法の改正が行われた（「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））。

一方、平成 19 年の国家公務員法の改正に当たり、政府は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を立案し、提出することを閣議決定した（「公務員制度改革について」（平成 19.4.24））。

これを受けて平成 20 年に、自由民主党、公明党、民主党の合意による政府案の修正を経て、「国家公務員制度改革基本法」（平成 20 年法律第 68 号）が成立した。同法は国家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定めた法律で、実施すべき改革の項目と目標時期を掲げているが、改革を実施するためには別途法的措置を講じる必要がある。

同法に基づき平成 21～23 年に政府（麻生内閣、鳩山内閣、菅内閣）が三度にわたって提出した法案（第 171 回国会閣法第 62 号、第 174 回国会閣法第 32 号、第 177 回国会閣法第 74～77 号）は、いずれも廃案となった。

平成 25 年 11 月 5 日に政府（第 2 次安倍内閣）が提出した「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第 185 回国会閣法第 19 号）は、議決に至らず継続審査となっている。

¹ 村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012、pp.iii、5-7。

² 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、p.333。

³ 稲継裕昭「Ⅱ部 公務員制度改革関連資料」村松編著 前掲注(1)、p.200。

II 国家公務員制度改革の論点

1 幹部人事に関する論点

これまでの経緯に沿って幹部人事に関する論点を整理すると表1のとおりである。

表1 幹部人事に関する論点

	一元管理	降任等	幹部職員の公募	政治任用スタッフ
行政改革会議 「最終報告」 (平成9.12.3)	課長など一定の職以上の職員について、政府全体として一括管理を行うべき。	(能力主義を徹底し、各人の専門性や能力等を昇進や処遇に的確に反映させる仕組みを導入することが必要。)	(公務部門に多様な人材を確保するとともに、公務部内、部外の人事交流を積極的に推進すべき。)	内閣官房は、内閣総理大臣により直接選ばれた(政治的任用)スタッフによって基本的に運営されるべき。
国家公務員制度改革基本法 (平成20年法律第68号)	幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行う。	幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、任命権者が、それぞれ幹部職員又は管理職員の範囲内において、その昇任、降任、昇給、降給等を適切に行うことができるようにする等その職務の特性並びに能力及び実績に応じた弾力的なものとするための措置を講ずる。	幹部職員等の任用に当たっては、国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用に努める。	内閣官房に国家戦略スタッフを、各府省に政務スタッフを置く。
国家公務員法等の一部を改正する法律案 (麻生内閣)	同上。任命権者は、幹部職への任命等を行う場合には、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議した上で行う。また、内閣総理大臣又は内閣官房長官は、任命権者に対し、幹部職員の昇任等について協議を求めることができる。任命権者は、内閣総理大臣と協議の上、幹部職等の職務明細書を作成しなければならない。	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。)について一定の要件に該当するときは、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。	幹部職員の公募は、内閣総理大臣が、任命権者から公募を行うことが適当であると認める旨の通知を受けたとき、又は内閣総理大臣と任命権者の協議が調ったときに、政令で定めるところにより行う。	国家戦略スタッフ、政務スタッフを設置し、その定数は、政令で定める(これに伴い、内閣総理大臣補佐官は廃止)。国家戦略スタッフは、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画及び立案について、内閣総理大臣を補佐する。
国家公務員法等の一部を改正する法律案 (鳩山内閣)	同上。ただし、内閣総理大臣又は内閣官房長官は、任命権者に対し、幹部職への任命等について協議を求めることができる。職務明細書の規定なし。	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。	同上。	(「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」(第174回国会閣法第13号)で国家戦略官、政務調査官等を設置。)

国家公務員制度改革関連 4 法案 (菅内閣)	同上。	同上。	同上。	規定なし。(上記法律案(第 174 回国会閣法第 13 号)は撤回。)
国家公務員法等の一部を改正する法律案 (第 2 次安倍内閣)	麻生内閣の法案と同じ(ただし、職務明細書の規定なし。適格性審査の対象から、審査を受けることを申し出た者を除外)。また、適格性審査・幹部候補者名簿に関する政令は、人事院の意見を聴いて定める。災害等の場合における事後協議の規定を追加。	麻生内閣の法案と同じ。	規定なし。	内閣総理大臣補佐官は、内閣総理大臣の行う企画及び立案について、内閣総理大臣を補佐する。大臣補佐官は各省 1 人以内。

(出典) 各法案等から筆者作成。

(1) 現行

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いる(第 55 条第 1 項、第 61 条、第 84 条第 1 項)。このことは日本の国家公務員制度の特徴とされている⁴。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⁵。

事務次官、局長等の任免は従来から閣議了解事項とされていたが⁶、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⁷。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おり⁸、その対象は事務次官級・局長級の約 200 人とされている⁹。

また、国家公務員法では、勤務実績によらない降任は、心身の故障等の場合を除き、本人の意に反して行うことはできないとされている(第 75 条、第 78 条)。

幹部職員の公募、国家戦略スタッフ、政務スタッフに係る規定はない。

(2) 改正案

第 2 次安倍内閣による今回の法案では、内閣において幹部人事の一元管理を行うため、

⁴ 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米英独仏に存在しないとされている(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)。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(鹿兒島重治ほか編『逐条 国家公務員法』学陽書房, 1988, p.369)。

⁵ 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。

⁶ 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。

⁷ 「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/siryoku07.pdf>>。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2014 年 1 月 24 日である。

⁸ 内閣官房行政改革推進室 同上

⁹ 「単刀直言 稲田朋美 行革担当相 内閣人事局で「闘う公務員」作る」『産経新聞』2013.8.29。

内閣官房長官が幹部職（本府省の事務次官級・局長級・部長級）に係る適格性審査を実施し、幹部候補者名簿を作成した上で、各大臣が内閣総理大臣及び内閣官房長官との協議に基づき、幹部職への任命等を行うとしている。内閣総理大臣又は内閣官房長官は、必要と認めるときは、各大臣に対し、幹部職員（幹部職を占める職員）の昇任等について協議を求めることができる。内閣人事局で一元管理する幹部職員の数には600人規模となる¹⁰。

こうした枠組みは平成21～23年に政府が提出した法案と基本的に同じだが、今回の法案では、適格性審査・幹部候補者名簿に関する政令を定める際に人事院の意見を聴くものとしている。内閣総理大臣又は内閣官房長官が協議を求めることができる範囲にも若干の違いがある（平成22・23年の法案では選考採用による幹部職への任命も対象）。

また、今回の法案では、幹部職員の降任の弾力化に関する特例を定めている。具体的には、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。）が次の要件のいずれにも該当するときは、勤務実績がよくない等の場合でなくとも、本人の意に反して、直近下位の職制上の段階に属する幹部職への降任を行うことができるとしている。その要件とは、①当該幹部職員が他の官職を占める他の幹部職員に比べて（相対的に）勤務実績が劣っていること、②他の特定の者が任命された場合に当該幹部職員より優れた業績を上げることが十分見込まれること、③転任させるべき適当な官職がないなど当該幹部職員を降任させる必要があることである。

こうした枠組みは平成21年に麻生内閣が提出した法案と同じである。当時、これらの要件を全て満たす必要があることから、実際問題として降任は困難とも指摘された¹¹。このため、幹部職員を（国家公務員法の適用を受ける）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¹²。

これに対し、平成22年と23年に鳩山内閣と菅内閣がそれぞれ提出した法案では、事務次官級・局長級・部長級が全て同一の職制上の段階に属するものとみなされ、事務次官級から部長級までの範囲での人事配置が可能となっていた。また、今回の法案に対しては、幹部職員を一般職から区別して人事管理を行うとともに、幹部職員を管理職（本府省の課長級・室長級）まで降任可能とすることも提案されている¹³。

今回の法案では、平成21～23年の法案と異なり、幹部職員の公募に関する規定はない。

また、平成21年の麻生内閣の法案では、内閣官房に国家戦略スタッフを、各府省に政務スタッフを新設し、その定数は政令で定めるとしていたが（これに伴い、「内閣法」（昭和22年法律第5号）第21条に基づき内閣官房に5人以内置かれる内閣総理大臣補佐官は廃止）、今回の法案では、国家戦略スタッフは既存の内閣総理大臣補佐官の所掌事務を改正

¹⁰ 第185回国会衆議院内閣委員会議録第2号 平成25年11月6日 p.13. なお、平成22年に鳩山内閣が提出した法案の政府答弁では、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）。

¹¹ 第171回国会参議院内閣委員会議録第3号 平成21年3月24日 pp.5-8. また、第185回国会衆議院内閣委員会議録第8号 平成25年11月22日 pp.5-6 など。

¹² 第171回国会衆議院議録第42号 平成21年6月25日 pp.8-10. また、第185回国会衆議院内閣委員会議録第9号 平成25年11月27日 pp.16-18 など。

¹³ 平成25年に民主党、日本維新の会、みんなの党が提出した「幹部国家公務員法案」（第185回国会衆法第15号）。同様の法案が平成22年に自由民主党、みんなの党により提出されている（「幹部国家公務員法案」（第174回国会衆法第10号、第176回国会衆法第6号））。平成25年の法案では事務次官の廃止についても明記している。

して対応し(定数は現行どおり。所掌事務は内閣総理大臣の行う企画・立案の補佐に限定)、政務スタッフに関する措置として新設する大臣補佐官は内閣府 6 人以内、復興庁・各省 1 人以内としている。

2 人事行政機関に関する論点

これまでの経緯に沿って人事行政機関に関する論点を整理すると表 2 のとおりである。

表 2 人事行政機関に関する論点

	人事行政に関する機能の再編				労働基本権
行政改革会議「最終報告」(平成 9.12.3)	内閣総理大臣及び人事院の機能については、中立第三者機関としての人事院の役割は重要であるが、両者の性格にふさわしい機能分担とすべく、整理、見直しを行うべき。				中央人事行政機関については、労働基本権の在り方も含め、検討する必要がある。
国家公務員制度改革基本法(平成 20 年法律第 68 号)	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。当該事務を行わせるために内閣官房に内閣人事局を置く。				政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する。
国家公務員法等の一部を改正する法律案(麻生内閣)	人事院の級別定数管理機能	その他の人事院の機能	その他の機関の機能	内閣人事局長	規定なし。
	内閣人事局に移管。内閣総理大臣が人事院の意見を聴いて設定・改定。	任用、採用試験・研修の企画等を内閣人事局に移管。これらに関する政令は、人事院の意見を聴いて定める。内閣総理大臣は、人事院規則の制定改廃に関し意見を申し出ることができる。	総務省行政管理局の機構・定員管理機能等を内閣人事局に移管。総人件費の基本方針・人件費予算の配分の方針の企画・立案・調整を内閣人事局が所掌し予算に関与。	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。	
国家公務員法等の一部を改正する法律案(鳩山内閣)	移管なし。(政府は、自律的労使関係制度を措置するに際しては、その実施に必要な権限と責任を有する体制を整備する。その観点から、内閣人事局その他の関係行政機関の事務の在り方について検討を加え、その結果に基づいて、必要な法制上の措置を講ずる。)				(政府は、自律的労使関係制度を措置するに際しては、その実施に必要な権限と責任を有する体制を整備する。)
国家公務員制度改革関連 4 法案(菅内閣)	公務員庁に移管。内閣総理大臣が設定・改定。人事院は廃止。	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。内閣総	総務省行政管理局の機構・定員管理機能等を公務員庁に移管。総人	同上。	自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員に協約締

		理大臣は、任免に関する政令の制定改廃の立案に際しては、あらかじめ、同委員会に内容を通知する。	件費の基本方針・人件費予算の配分の方針の企画・立案・調整を公務員庁が所掌し予算に関与。		結権を付与。これに伴い、給与等に係る人事院勧告制度は廃止。
国家公務員法等の一部を改正する法律案（第2次安倍内閣）	内閣人事局に移管。内閣総理大臣が人事院の意見を聴いて設定・改定。人事院の意見については、十分に尊重。	任用・採用試験・研修の一部を内閣人事局に移管。公正な任用の確保に関する事項等は、人事院規則で定める。採用試験・研修に関する政令は、人事院の意見を聴いて定める。内閣総理大臣は、人事院規則の制定改廃を要請できる。	麻生内閣の法案と同じ。	麻生内閣の法案と同じ。	規定なし。（内閣人事局は、当分の間、国家公務員制度改革基本法第2章に定める基本方針に基づいて行う国家公務員制度改革の推進に関する企画・立案等に関する事務をつかさどる。）

（出典）各法案等から筆者作成。

（1）現行

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機関として、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ある¹⁴。

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¹⁵、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¹⁶、昭和23年の国家公務員法の改正により、従来の臨時人事委員会を改組して設置された。

連合国最高司令官総司令部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三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¹⁷。

②の総務省人事・恩給局の前身である総理府人事局は、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際に、政府の使用者と

¹⁴ 「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/siryo2.pdf>>

¹⁵ 憲法上内閣から独立した会計検査院は別として、人事院のみに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」の性格を有するためとされる（宇賀 前掲注(2), p.137）。

¹⁶ 鹿兒島ほか編 前掲注(4), 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.

¹⁷ 鹿兒島ほか編 同上, pp.15-17; 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会, 1991, pp.277-279.

しての人事管理責任体制を確立するために設置され、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¹⁸）とする現行の法制度が固まった。

その後、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。

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¹⁹、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）の面から、⑥の財務省主計局給与共済課は給与に係る予算、旅費、国家公務員共済の面から、また、同省理財局国有財産調整課は国家公務員宿舍の面から、それぞれ人事行政に関連する機能を担っている。²⁰

（２）改正案

第 2 次安倍内閣による今回の法案では、人事院から級別定数²¹の設定・改定機能や任用・採用試験・研修に関する機能の一部を、総務省行政管理局から機構・定員管理機能を、同省人事・恩給局から国家公務員制度の企画・立案機能等を内閣人事局に移管するなどしている。また、総人件費の基本方針・人件費予算の配分の方針の企画・立案・調整を内閣人事局が所掌し、予算に関与するとしている。

こうした枠組みは平成 21 年に麻生内閣が提出した法案と基本的に同じだが、人事院から移管される任用・採用試験・研修に関する機能の範囲等に違いがあるほか、平成 21 年当時、特に議論となった級別定数の管理機能の移管について、今回の法案では平成 21 年当時の法案と異なり、内閣総理大臣が人事院の意見を聴いて級別定数を設定・改定する場合において、「人事院の意見については、十分に尊重するものとする」とされている。

¹⁸ 岡部史郎『行政管理』有斐閣、1967、p.390。また、宇賀 前掲注(2)、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で、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。

¹⁹ 官民人材交流センターは平成 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とされている（「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>; 「官民人材交流センターとは」内閣府ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/jinzai/>>; 「官民人材交流センターについて」国立国会図書館ホームページ <<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/6021822/www8.cao.go.jp/jinzai/>>。

²⁰ 「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/siryu4.pdf>>

²¹ 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。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。現行では人事院が所管（「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）。

なお、平成 23 年に菅内閣が提出した法案は、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。これに伴い、人事院、総務省等の人事行政に関する機能は新たに設置される公務員庁と人事公正委員会に移管され、人事院は、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度（国家公務員法第 28 条等）とともに廃止するとされていた。

また、内閣人事局長については、今回の法案では「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って充てる」とされている。内閣官房副長官は 3 人置かれており（内閣法第 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²²。こうした規定は平成 21 年に麻生内閣が提出した法案と同じである。

平成 21 年当時、政治主導を実現するため、①内閣人事局長は国会議員にするのか、行政職員出身者にするのか、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、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この問題は議論された²³。

なお、平成 22 年と 23 年に鳩山内閣と菅内閣がそれぞれ提出した法案では、「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」とされ、民間有識者の就任も可能とされていた²⁴。

3 採用、育成、退職管理等に関する論点

これまでの経緯に沿って採用、育成、退職管理等に関する論点を整理すると表 3 のとおりである。

表 3 採用、育成、退職管理等に関する論点

	採用	育成等	退職管理
行政改革会議「最終報告」（平成 9.12.3）	<ul style="list-style-type: none"> 一括採用については、一括管理システムの検討状況をも踏まえ、引き続き検討を進める必要がある。 I 種採用職員については、昇進と年次とが直接には結び付かない厳格な選抜制度を確立。II・III 種採用職員については、幹部職員への積極的な登用を推進。 公務部門に多様な人材を確保するとともに、公務部内、部外の人事交流を積極的に 	<ul style="list-style-type: none"> 職員の業務遂行意欲を高め、公務の活性化を図るため、能力主義を徹底し、各人の専門性や能力等を昇進や処遇に的確に反映させる仕組みを導入することが必要。（→「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）で人事評価制度の構築等。） 	<ul style="list-style-type: none"> これまでの人事慣行（年功序列型昇進体系、右肩上がりの給与体系、定年前の早期退職等）を根本的に見直すとともに、高齢者の能力発揮を重視した人事管理システムを構築すべき。 各省単位の再就職支援がセクショナリズムの弊害を生むとともに、「天下り」との批判を受けやすいことを踏まえ、公正・透明な再就職管理システムを導入すること

²² 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, p.2.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h191012/pdf/siryoku04.pdf>>。

²³ 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会議録第 14 号 平成 21 年 3 月 16 日 p.18; 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. 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）。

²⁴ 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 pp.31-32.

	<p>推進すべき。(→「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。官民人事交流法)、「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」(平成 12 年法律第 125 号)等。)</p>		<p>が必要。(→「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)で、離職後の就職に関する規制、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の設置、離職後の就職の援助の同センターでの実施等。)</p>
<p>国家公務員制度改革基本法 (平成 20 年法律第 68 号)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の採用試験の種類及び内容を抜本的に見直し、総合職試験、一般職試験等を設ける。(→「人事院規則 8-18」改正により平成 24 年度から実施。) ・公募に付する幹部職員等の職の数について目標を定める。 ・官民人事交流法に規定する人事交流について、その透明性を確保しつつ、手続の簡素化及び対象の拡大等を行う。 ・国際対応に重点を置いた採用を行うための措置等。 	<ul style="list-style-type: none"> ・幹部候補育成課程を整備。 ・管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成・運用管理。 ・幹部職員、管理職員、幹部候補育成課程対象者等の人事に関する情報の一元管理。 ・職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成・管理・公開。各般の行政過程に係る記録の作成・管理。 ・職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底(職務上知ることのできた秘密を漏らした場合等の懲戒処分の適正・厳格な実施の徹底等)、能力及び実績に応じた処遇の徹底等。 	<ul style="list-style-type: none"> ・定年まで勤務できる環境を整備するとともに、再任用制度の活用拡大を図るための措置を講ずる。 ・定年を段階的に 65 歳に引き上げることについて検討。 ・高齢である職員の給与の抑制を可能とする制度等について検討。(→「一般職の職員の給与に関する法律」(平成 25 年法律第 52 号)で 55 歳超の職員の昇給を原則停止。)
<p>国家公務員法等の一部を改正する法律案 (麻生内閣)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・採用昇任等基本方針(閣議決定)に職員の公募を行う幹部職及び管理職の数の目標その他の職員の公募に関する指針・官民の人材交流に関する指針を追加。 ・内閣総理大臣は、官民人材交流センターに委任する官民の人材交流の円滑な実施のための支援について、運営に関する指針を定め、公表。 	<ul style="list-style-type: none"> ・各大臣等は幹部候補育成課程を設け、内閣総理大臣の定める基準に従い運用。 ・採用昇任等基本方針に管理職への任用に関する基準その他の指針等を追加。 ・各省等に幹部職員、管理職員、幹部候補育成課程対象者等の人事記録の写しの内閣総理大臣への送付を義務付け。内閣総理大臣は各省等に対し、これらの者の人事に関する情報の提供を求めることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣総理大臣は、官民人材交流センターに委任する離職後の就職の援助及び官民の人材交流の円滑な実施のための支援について、運営に関する指針を定め、公表。
<p>国家公務員法等の一部を改正する法律案 (鳩山内閣)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣総理大臣は、官民の人材交流の円滑な実施のための支援を民間人材登用・再就職適正化センターに委任。 	<ul style="list-style-type: none"> ・規定なし。 	<ul style="list-style-type: none"> ・官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の廃止、民間人材登用・再就職適正化センター及び再就職等監視・適正化委員会の設置等。
<p>国家公務員制度改革関連 4 法案 (菅内閣)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・採用昇任等基本方針に職員の公募に関する指針・官民の人材交流に関する指針を追加。 ・官民人事交流法を改正し、官民の人材交流を推進。 	<ul style="list-style-type: none"> ・幹部候補育成課程について麻生内閣の法案と同じ。 ・採用昇任等基本方針に管理職への任用に関する指針等を追加。 ・内閣総理大臣は各省等に対し、幹部職員、管理職員、幹部候補育成課程対象者等の人事に関する情報の提供を求めることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の廃止、公務員庁による離職後の就職の援助、再就職等監視・適正化委員会の設置等。 ・官民人事交流法の改正による交流対象法人の拡大等。

国家公務員法等の一部を改正する法律案（第2次安倍内閣）	<ul style="list-style-type: none"> ・同上。また、行政需要の変化に対応するための人材の養成・活用に関するものとして、採用昇任等基本方針を規定。 ・官民人材交流センターについて麻生内閣の法案と同じ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・同上。また、幹部候補育成課程の研修等に所掌事務に係る専門性の向上を目的とした研修等を追加。採用昇任等基本方針に管理職への任用に関する基準その他の指針、仕事と生活の調和を図るための指針等を追加。 	<ul style="list-style-type: none"> ・官民人事交流法の改正による交流対象法人の拡大等。 ・官民人材交流センターについて麻生内閣の法案と同じ。
-----------------------------	---	---	---

（出典）各法案等から筆者作成。

（1）現行

国家公務員の採用・育成方式の特徴として、省庁別採用と入口選抜方式（いわゆるキャリアとノンキャリアを採用段階で区別し、その後の昇進ルートに差を設けるもの）がある。

平成19年の国家公務員法の改正により、「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず…人事評価に基づいて適切に行われなければならない」（同法第27条の2）とされ、人事評価制度が構築されるなど、能力・実績に応じた処遇の徹底が図られた。

また、平成24年度から従来のⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種等の試験区分が見直され、総合職、一般職等に改められた。ただし、同じ大卒程度でも総合職と一般職に分かれている。

退職管理の特徴としては、いわゆる「天下り」を挙げることができる。人事の停滞を生むことのないような人事管理を行い、組織の活力を維持していくために、早期退職勧奨が行われ、これに伴い、各省のあっせんによって民間企業、特殊法人、独立行政法人等に再就職することが天下りと呼ばれ、批判されてきた。

平成19年の国家公務員法の改正により、各省による再就職のあっせんは禁止され、再就職の援助は、内閣府に設置される官民人材交流センターが一元的に行うことになった（ただし、平成21年9月からの運用変更により、組織の改廃等のために離職せざるを得ない場合を除き、同センターは再就職のあっせんを行わないこととされている。前述Ⅱ（1）参照）。また、監視機関として、内閣府に再就職等監視委員会が設置された。

（2）改正案

第2次安倍内閣による今回の法案では、①採用昇任等基本方針（職員の採用、昇任等に関する制度の適切かつ効果的な運用を確保するための基本的な方針で、国家公務員法第54条に基づき内閣総理大臣が案を作成し、閣議決定を求める。）に職員の公募に関する指針、官民の人材交流に関する指針等を追加する、②「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。）を改正し、人材交流を推進する、③各大臣等は幹部候補育成課程を設け、内閣総理大臣の定める基準に従い運用する、④内閣総理大臣は各省等に対し、幹部職員、管理職員、幹部候補育成課程対象者等の人事に関する情報の提供を求めることができるといった事項が規定されている。

いずれも国家公務員制度改革基本法に基づくもので、これまでに提出された法案と基本的に同じだが、「職員の公募を行う幹部職及び管理職の数の目標」の明記の有無、幹部職員、管理職員、幹部候補育成課程対象者等の人事記録の写しの各省等から内閣総理大臣への送付に係る規定の有無、官民人事交流法の改正による交流対象法人の拡大等の点で違いがあ

る。今回の法案に対しては、再就職に関する規制違反への罰則の新設も提案されている²⁵。

平成 25 年 12 月 3 日の自由民主党、公明党、民主党による「合意書」では、次の点を合意し、次期通常国会において政府提出法案の早期成立を期すとされた²⁶。合意の内容は、雇用と年金の接続のための措置の検討に係る附則の追加、次の諸点について適切に対応すべき旨の附帯決議（①職員の公募について、幹部職員の公募等の推進方策の検討、②自律的労使関係制度について、合意形成の努力、③内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官について、増員の要否・内閣総理大臣や大臣を支えるスタッフの拡充の検討、④再就職規制について、あっせん規制に対する刑事罰の対象拡大の可否の検討、⑤幹部候補者育成課程について、内閣総理大臣が主体的かつ中心的な役割を積極的に果たすことができるような基準の設定）、そして、級別定数関係事務に関する公務員制度改革担当大臣の見解（内閣人事局と人事院による事務の効率化、級別定数と勤務条件の関係等に関するもの）と政府におけるその確実な実施の確認である。

おわりに

公務員制度は、公務員の人事管理のための制度である。公務員の人事管理は、人事行政とも言われる。人事行政は、他のあらゆる行政の基礎となる「基盤行政²⁷」の性格を有する。その重要性は次のように指摘されている。「一切の行政の成否は、人事の適格性に懸っている…こうした適格性が喪われるところに、特権官僚が生れ、官庁の割拠性がはびこり、さらには政党内閣によるスポイルズ^(スワ)（獵官）がはじまる。これらの弊害を予防して、公務の運営を確保するところに、人事行政の意義があり、その意味において、人事行政には、高度の政治的性格…が含まれることになる²⁸」。

日本の国家公務員制度は、戦前の官吏制度も含め、明治以降の近代化と敗戦、戦後の経済成長とその後の停滞という歴史における制度的基盤の一つであった。現在及び将来の国家公務員の在り方を見据えた、中長期的な視野に立った検討が望まれる。

²⁵ 平成 25 年に日本維新の会、みんなの党が提出した「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第 185 回国会衆法第 10 号）。同様の法案が平成 22 年に自由民主党、みんなの党により提出されている（「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第 174 回国会衆法第 9 号、第 176 回国会衆法第 5 号））。

²⁶ 「公務員 65 歳定年に合意 自公民 修正案、通常国会提出へ」『朝日新聞』2013.12.3；第 185 回国会衆議院内閣委員会会議録第 12 号 平成 25 年 12 月 4 日 pp.2-7；第 185 回国会衆議院内閣委員会 平成 25 年 12 月 4 日 後藤祐一議員提出資料

²⁷ 辻 前掲注(17), pp.2, 282.

²⁸ 同上, p.283.