

国家公務員法改正の論点

～官民癒着とキャリアシステム～

総務委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

1. はじめに

本年6月30日、再就職(天下り)規制と能力実績主義を柱とする国家公務員法等の一部を改正する法律案(閣法第96号)が成立した。

同法案については、立案の段階から、特に人材バンクである官民人材交流センター(以下「センター」という。)の在り方に関し、多くの異論反論が出され、当初は提出さえ危ぶまれた。しかし、4月25日に衆議院に法案が提出され、6月7日に同院本会議で可決、会期延長後の6月30日に参議院本会議において中間報告がされた後、可決、成立する運びとなった。この間、国会審議では憲法解釈にまで及ぶ極めて重要な議論が行われた。

国土交通省や防衛施設庁の官製談合事件から明らかなように、天下りの害悪は「官民癒着」である。その天下りが生ずる最大の原因は、国家公務員の早期退職勧奨制度であると言える。さらに、早期退職勧奨は、官僚のキャリアシステム(一回限りの採用試験で幹部候補を選抜し、同期の者はほぼ同時期に昇進する人事慣行)に起因している。したがって、本来の公務員制度改革とは、官民癒着の防止とキャリアシステムの廃止を内容とするものでなければならない。

以下、このような視点から、法改正の概要と主要な論点について述べることにする。

2. 法改正の概要

(1) 再就職規制に関する改正

再就職あっせんの規制及びセンターの設置

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(以下「営利企業等」という。)に対し再就職あっせんを行うことを禁止し、内閣府に設置するセンターに一元化する。センターは、職員の離職に際しての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を行う。センターの設置は平成20年中、一元化実施は設置後3年以内とする。また、センターについては、設置後5年を経過した場合、その体制を見直し、必要な措置を講ずる。

現職職員の求職活動規制

現職職員が自らの職務と利害関係を有する一定の営利企業等に対し、求職活動を行うことを規制する。

退職職員の働きかけ規制

離職後に営利企業等の地位に就いている退職職員が、離職後2年間、一定の国の機関の現職職員に、当該営利企業等又はその子法人が関係する契約又は処分であって離

職前5年間に担当していた職務に属するもの等に関して働きかけを行うことを規制する。また、離職後に営利企業等の地位に就いている退職職員が、一定の国の機関の現職職員に、在職中に自らが決定した契約又は処分であって当該営利企業等が関係するものに関して働きかけを行うことを期限の定めなく規制する。

違反に対する制裁

違反行為に対しては懲戒、過料を科し、不正な行為等に対しては刑罰を科す。

事前承認制度の暫定的存続と廃止

離職後2年間の内閣による事前承認制度を暫定的に設け、一元化時点で同制度は廃止する。

監視体制の整備

再就職等監視委員会を内閣府に設置し、違反行為に関する調査等を実施する。

(2) 能力実績主義に関する改正

人事管理の原則

職員の任用、給与その他の人事管理について、職員の採用試験の種類や年次にとらわれてはならないこと、人事評価に基づいて適切に行うこと、という基本的な原則を明らかにする。

能力本位の任用制度の確立

職員の昇任及び転任は、職員の人事評価又はその他の能力実証によるものとする。

内閣総理大臣は、職員の採用、昇任、降任及び転任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の案を作成する。

新たな人事評価制度の構築

職員の人事評価を「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」と定義し、公正に行わなければならないこととする。

3. 主要な論点

(1) 再就職規制に関する論点

再就職規制の保護法益とは

政府は、再就職規制の目的を「押し付けのあっせんの根絶」と説明している。しかし、天下りを規制する保護法益は、「官民癒着の防止による公務の公正性の確保」と考えられる。憲法第15条第2項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と規定しており、天下りに伴う官民癒着は、自己の利益のために一部の企業を利する点で、これに反するからである。この点は極めて重大な論点であり、国会審議ではこれを確認する質疑が繰り返された。

林芳正内閣府副大臣の答弁(平19.06.28 参議院内閣委員会)

「癒着というのは、当然、一部の人とくっついて、その人たちだけのために何か特別に不当な利益とかそういうものが供与されると、こういうことであるとすれば、正にそれは一部の方でございますから、全体の利益を損ないながら一部の方の利益を図

るということであるとすれば、これは正に憲法第 15 条の要請に反していると、こういうふう到我々も考えておるところでございます。」

行為規制とセンターで官民癒着は防止できるか

改正法は、再就職先の確保を目的とする公務員個人の行為を規制し、センターによる統一的な再就職管理を行うこととする一方、人事院による事前承認制度（国家公務員法第 103 条第 2 項・第 3 項）を廃止することとした。

しかし、「再就職あっせんの規制」、「現職職員の求職活動規制」、「退職職員の働きかけ規制」では、民間企業から関係各省庁、各職員への働きかけは自由であり、官民癒着防止は期待できないと言える。また、センターで再就職を一括管理するだけでは、民間企業はセンターを通じて自由に天下りを受け入れ、各省はその受入状況を見ながら都合の良い権限行使をするという結果につながるおそれがある。したがって、センターにおいてどのように官民癒着防止を図っていくのかが、法施行後における重要課題となる。

なお、センターが公益法人、特殊法人、独立行政法人等の非営利法人を対象とすべきかどうかが大いに議論され、改正法はこれらを対象とすることになったが、対象とするだけでは官民癒着防止にはならない。これら非営利法人を介して営利企業への就職が行われるという形で、官民癒着となっている現状があるからである。

人事院による事前承認制度の廃止は妥当か

現在、官製談合事件において、人事院による「離職後 2 年 - 離職前 5 年」の官民癒着防止規制（事前承認制度）が公益法人への就職を介することですり抜けられているとの批判があり、関係省庁が自粛策として「5 年 - 5 年」に延長した規制を行っている。この事前承認制度が法改正により、一定期間経過後に全廃される。しかし、事前承認制度を全廃すれば、不正行為のあった保険会社を調査している金融庁の検査官が、退職直後にその会社に再就職したり、警察官僚が捜査中の会社に天下ったりすることまでが、法的にまったく問題のない行為となってしまう。したがって、人事院による事前承認制度を廃止しながら、官民癒着防止を実現しようとするのであれば、センターにおいて職員の経歴、就職先企業の事業内容等について審査し、官民癒着のおそれがある場合は就職を認めない措置を講ずる必要が生じる。これは形を変えた事前承認制度に他ならない。また、官民癒着防止のためには、センターと各省との連携が不可欠となることから、再就職について各省の関与を一切認めないとする議論は非現実的で妥当でないと思われる。

改正前の国家公務員法第 103 条（再就職の事前承認制度）

- 2 職員は、離職後 2 年間は、営利企業の地位で、その離職前 5 年間に在職していた人事院規則で定める国の機関、特定独立行政法人又は日本郵政公社と密接な関係にあるものに就くことを承諾し又は就いてはならない。
- 3 前 2 項の規定は、人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合には、これを適用しない。

内閣総理大臣が再就職あっせんの直接責任を持つことの意義

改正法では、再就職の援助と官民人事交流の支援については、内閣総理大臣が直接の責任を負い、その権限を内閣官房長官が機関の長を務めるセンターに委任することとされており（第18条の5～第18条の7）、これは官民癒着防止については内閣総理大臣が全責任を負うに等しい法制度とすることができる。個別具体の事件に関する法的責任はどうであれ、悪質な官民癒着が蔓延する状況が続けば、内閣の倒壊につながる可能性も否定できない。センターの具体的内容は、内閣総理大臣の定める内閣府令で決まることから、少なくとも現在のような官民癒着の蔓延を防ぐ体制作りをする法的責任が、内閣総理大臣にはあると考えるべきである。その際、既存の人材バンクシステムである人事院による「公正な人材活用システム」が参考になるとと思われる。

なお、改正法は、センターの設置後5年で体制の見直しを行うこととしているが、この見直しには当然、官民癒着防止の観点からの見直しを含めるべきである。

改正後の国家公務員法

第18条の5 内閣総理大臣は、職員の離職に際しての離職後の就職の援助を行う。

2 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行う。

(2) 能力実績主義に関する論点

国家公務員法はもともと能力実績主義

改正前の国家公務員法第33条は、「任免の根本基準」として、「すべて職員の任用は、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。」と規定していた。同法の基本原則である能力実績主義の実現を阻んできた最大の障害が、キャリアシステムであり、その廃止のためには、大卒種・種試験区分の廃止等、採用試験の在り方を抜本的に見直す必要がある。

改正法は、人事管理の原則に「職員の任用等が合格した採用試験の種類にとらわれてはならない」ことを規定している（第27条の2）。法律の運用次第ではキャリアシステムを崩す可能性があり、高く評価されるべき改正事項と考える。

林芳正内閣府副大臣の答弁（平19.06.14 参議院内閣委員会）

「採用試験そのものについても、全般的な今後検討する中での大きな課題になって、総理の下に置かれる方の有識者会議での検討課題の一つになってくると、今の試験でいわゆる種と呼ばれる非常に難関の試験を突破されてこられた方が、先ほど区別がなくなるというような、そういうふうにとられずにきちっと中での仕事を評価した上で能力・実績主義によって人事をやっていった結果、ここの種と種の人がかくかかわりなくということになってくれば、そもそもこの採用試験の組み方自体が非常におかしいのではないかと、こういう議論になってくるわけでございます。」

人事評価は勤務条件に直結する問題

人事評価は任用、給与等の基礎とすることが目的であり、勤務条件に直結する問題であることから、最高裁判決（全農林警職法事件）の趣旨を踏まえる必要がある。改正法は、人事評価の基準、方法等について、「人事院の意見を聴いて定める」としているだけであるが（第70条の3）労働基本権の代償措置である人事院の意見は、人事行政の中立公正性の確保のために当然に尊重されるべきと考える。