

内閣による人事管理機能の強化

～ 国家公務員法等の一部を改正する法律案 ～

内閣委員会調査室 まさき ひろゆき
政木 広行

平成21年3月31日、政府は国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第86号。以下「基本法」という。）第11条の規定（内閣人事局の設置）に基づき、内閣による人事管理機能の強化を図るため、人事の一元的管理に関する規定を創設し、内閣官房の所掌事務及び内閣人事局の設置に関する規定の整備を行うとともに、政治主導を強化するために国家戦略スタッフ及び政務スタッフの設置に関する規定の整備等を行うことを内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律案（以下「改正案」という。）」を国会に提出した。

本稿では改正案提出の経緯、改正案の概要及び主な論点について述べることにする。

1. 改正案提出の経緯

平成19年4月の閣議決定「公務員制度改革について」に基づき、政府は公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本方針を盛り込んだ法案を立案・提出することとしていた。法案は内閣総理大臣の下に開催された「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」における検討を経て、翌年4月、国会に提出するに至っている。

政府が提出した法案は、衆議院における審査の過程で自民、民主、公明各派間の修正協議が行われ、その結果が改正案として合意を得るに至った後、本院における審査を経て同年6月に基本法として成立に至るという経緯¹をたどっている。

平成20年7月、基本法の施行により内閣に国家公務員制度改革推進本部（以下「本部」という。）が置かれた。本部には、基本法に基づく国家公務員制度改革の推進のために講ぜられる施策に係る重要事項について審議し、国家公務員制度改革推進本部長に意見を述べるため、顧問会議が設置された。さらに、同年10月、顧問会議は「顧問会議から依頼のあった具体的改革事項について、集中的に検討を行い、顧問会議の円滑な審議に資するための議論の整理を行って顧問会議に報告するため」設置されたワーキング・グループに対し、内閣人事局の設置及び関連する事項について検討を依頼した。

同グループは2か月間に8回の協議を重ね、論点を整理して平成20年11月に顧問会議に報告した。顧問会議は同グループの報告を踏まえて人事の一元管理の在り方、国家戦略スタッフ・政務スタッフの在り方、内閣人事局の機能及びその組織の在り方等について検討を行い、その結果を公務員制度改革を担当する甘利国務大臣に報告した²。

甘利国務大臣はこの報告を具体化すべく、政府及び与野党に対し検討を依頼する一方で、顧問会議から報告を受けた後の臨時記者会見において「内閣人事局の発足については平成22年4月の発足を目指すこととし、平成21年3月の法案提出に向けて必要な作業を鋭意進めることにした。また、公務員制度改革の全体像とそのスケジュールを併せて検討し、国

民に対し公務員制度改革を大胆かつ着実に推進していくことについて理解を得るために法案提出に先駆け、基本法に掲げるそれぞれの改革事項について、実現目標を具体的に示した改革の工程表を政府として決定したいと考えている。作業には早急に取り掛かり、来年1月いっぱいを目途として取りまとめたい。その際に、基本法の定める全体として5年のスケジュールを4年に短縮する方法で検討したいと考えている」旨述べている³。

さらに甘利国務大臣は、同じ臨時記者会見において政府部内、あるいは与野党との調整協議方針について「内閣人事局への機能移管については、顧問会議の報告を尊重したいと考えており、事務局に対し同報告に沿って関係府省との折衝を進めるよう指示した」旨述べている。

その後の関係府省との折衝、中でも人事院との折衝は難航を窮め、結局人事院の同意を得られぬままに工程表を決定することとなるが、人事院が示した問題点等、詳細は後述する。

平成21年2月、本部は基本法第2条に定める基本理念⁴にのっとった改革を大胆かつ着実に推進するため、基本法に掲げる改革事項全体について、何をいつまでに実現するかという全体像を決定することが重要であるという考えに基づき、改正案の提出に先駆けて工程表⁵を決定した。

工程表には内閣人事・行政管理局（仮称）を設置した上で同局の担うべき幹部職員等の一元管理を実現し、さらに、平成22年度中に国家戦略スタッフ・政務スタッフの設置を可能とするための方向を示した「国家公務員法等の一部改正の基本方向（以下「基本方向」という。）」が別紙として付け加わっている。

改正案はこの「基本方向」に沿って立案され、国会に提出された。

2. 改正案の概要

改正案は「幹部職員等の一元管理に関する規定」、「内閣人事局に関する規定」及び「国家戦略スタッフ、政務スタッフに関する規定」の3つに大きく分けることができる。

（1）幹部職員等の一元管理に関する規定（図1参照）

ア 幹部職員及び管理職員を対象とした制度の新設、候補者名簿の作成、多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用、幹部職員及び管理職員の弾力的な処遇（基本法第5条第2項に掲げる基本方針にのっとったもの）

- ・内閣総理大臣は、幹部職に属する官職に係る標準職務遂行能力を有するか否かを判定するための審査（「適格性審査」）を行い、適格性審査に合格した者について、政令で定めるところにより、氏名その他政令で定める事項を記載した名簿（「幹部候補者名簿」）を作成する。
- ・任命権者は、幹部職への任命について、幹部候補者名簿に記載されている者であって、選考又は人事評価に基づき、当該任命しようとする幹部職についての適性を有すると認められる者の中から行き、幹部職への任命等を行う際には、

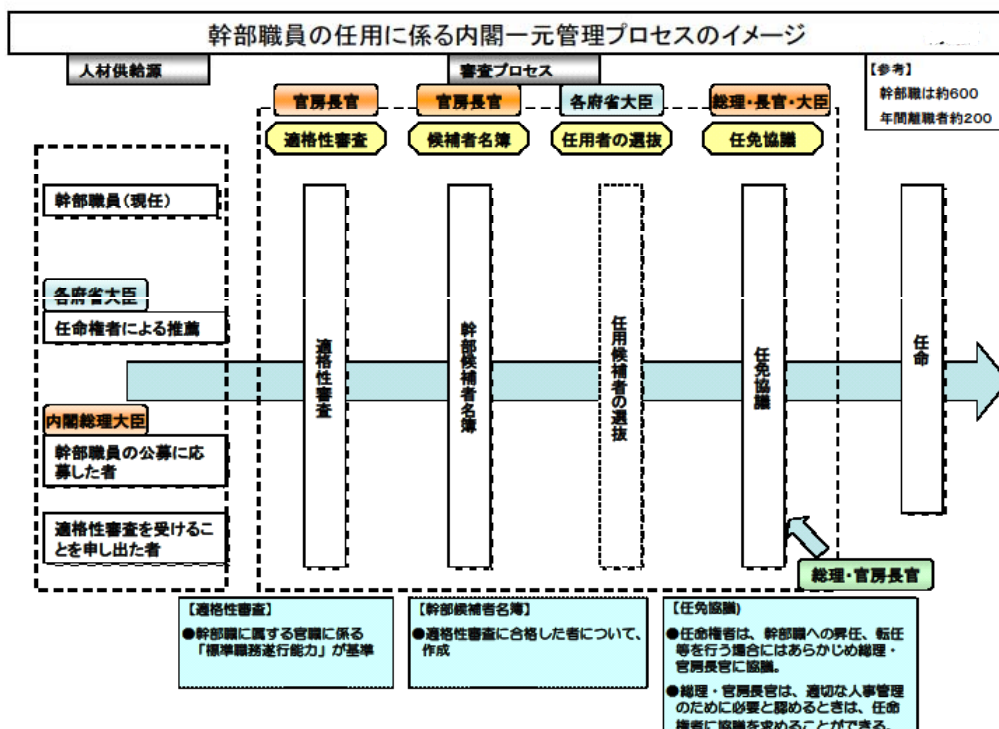
政令で定めるところにより、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議した上で、当該協議に基づいて行う。

- ・内閣総理大臣又は内閣官房長官は、幹部職員について適切な人事管理を確保するため必要と認めるときは、任命権者に対し、幹部職員の任免について協議を求めることができる。
- ・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旨の通知を受けた場合、又は内閣総理大臣が任命権者と協議を整えた場合に、内閣総理大臣が政令で定めるところにより行う。
- ・幹部職員の任用を適切に行うため、ほかに適任の者がおり、転任させるべき適当な官職がない等の要件に該当する場合には、相対的に勤務実績が劣っている者について、「勤務実績不良」に当たらない場合にあっても、その意に反して幹部職員の範囲内で1段階下位の官職に降任することができる。

イ 幹部候補育成課程（基本法第6条第3項に掲げる基本方針にのっとりしたもの）

- ・各大臣その他の機関の長は、幹部候補育成課程を設け、内閣総理大臣が定める基準に従い運用し、内閣総理大臣は、各大臣等に対し、基準に照らして必要な措置を求めることができる。

図 1



出典 国家公務員制度改革推進本部事務局資料

ウ その他

- ・採用昇任等基本方針⁶に定めるべき事項に、管理職への任用に関する基準その他の指針、任命権者を異にする官職への任用に関する指針、公募を行う幹部職及び管理職の数の目標その他職員の公募に関する指針等を追加する。
- ・会計検査院、人事院、検察庁、警察庁、外局として置かれる委員会、いわゆる実施庁⁷の職員等について、職務の特殊性を踏まえた適用除外規定・特例規定等を整備する。

(2) 内閣人事局に関する規定 (図2 参照)

(幹部職員及び管理職員の適切な人事管理及び内閣人事局の設置 (基本法第5条第4項及び第11条に掲げる基本方針にのっとりしたもの))

ア 内閣人事局の事務

(ア)・国家公務員制度の企画及び立案、特別職の国家公務員の給与制度に関する事務 (総務省人事・恩給局から移管)

・中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務 ((イ)(ウ) 参照)
(採用試験、任用、級別定数、人事評価、能率、厚生、服務、退職管理等)

・予算のうち国家公務員の総人件費の基本方針及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに総合調整に関する事務

(財務省の査定に事前に関与する)

・行政機関の機構及び定員に関する企画及び立案並びに調整に関する事務
(総務省行政管理局から移管)

・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) (内閣官房内閣総務官室から移管)

(イ) 中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌事務につき、級別定数の設定及び改定 (指定職については号俸格付)、任用、採用試験 (採用試験の実施を除く。)、研修 (人事院が担う研修の実施を除く。) に関する機能

(人事院から移管)

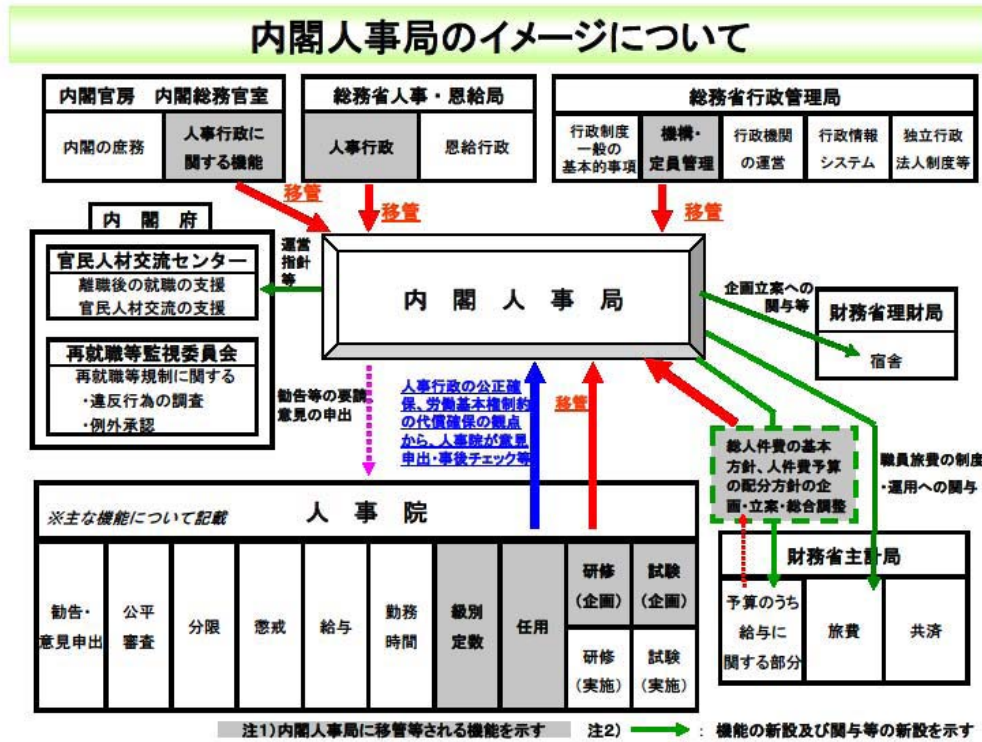
中央人事行政機関たる人事院から移管する機能について、内閣人事局に移管した後は、内閣が政令を定めるに当たって、あらかじめ人事院の意見を聴くこととするほか、人事院による報告要求や是正指示等、必要な措置を講ずることとする。また、内閣総理大臣は、人事院規則の制定改廃に関し、人事院に対し意見を申し出ることができることとする。

(ウ) 中央人事行政機関たる内閣総理大臣の事務に、官民人材交流センターの運営に関する指針を定めること等を追加する。

イ 内閣人事局の体制

- ・内閣人事局に、内閣人事局長を置く。
- ・内閣人事局長は、内閣官房長官を助け、内閣人事局の事務を掌理するものとし、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。

図2



出典 国家公務員制度改革推進本部事務局資料

人事院は、内閣人事局の設置に当たって問題点を2点主張している⁸。

その1点目は内閣人事局に試験、任免や研修、分限、懲戒等の企画立案、基準策定等の機能をすべて移し、人事院は報告要求や是正指示などの事後チェックにとどめることとした場合、内閣人事局に移管するとした機能について、内閣から距離を置くことによって政治的任用や恣意的処分等が行われないことを制度的に保障するという、現行制度の基本的な枠組みが大きく損なわれるおそれがあるとするものである。

そしてもう1点は、給与等の勤務条件について、内閣人事局が企画立案、基準策定等の機能を担い、人事院は勧告・意見申出機能、公平審査機能に限定するとした場合、公務員の労働基本権制約の代償機能は現状に比べ大幅な低下を招くおそれがある。憲法にかかわる問題として慎重に検討すべき⁹とするものである。

なかでも、改正案によって内閣人事局に移管しようとしている級別定数管理については、職員を職務の級に格付けるための基準である級別定数は給与決定基準の一つであると同時に官民給与比較の基礎となっており、給与制度の一部として職員にとって重要な勤務条件であるとした上で、級別定数管理は労働基本権制約の重要な代償機能の一つとして人事院が担ってきたと主張している。

工程表を決定した際の記者会見において甘利国務大臣は、「総理から人事院に対して、残る論点について調整を進めるようにという指示があった。これは、工程表の中で具体的に記述をされている機能移管をした場合にどういう懸念があるのか、具体的に人事院から

出していただき、それに対して、そういう懸念はこういう対応で払しょくされるという回答を我々がすることだと思っている」旨述べている¹⁰が、人事院は、改正案が国会における審査に供された後も引き続き自らの見解を主張するものとみられる¹¹。

工程表の策定、そして工程表に基づく改正案の提出に至るまで、基本法に規定されている「内閣人事局」を「内閣人事・行政管理局」とする、「内閣人事局」に戻すといった組織の名前や組織の所管事項、取り分け総務省行政管理局から定員及び組織管理に関する機能を「内閣人事局」に移管するかどうかという組織の在り方、あるいは内閣人事局の局長を内閣官房副長官級のポストとする、あるいは政務官級のポストとするといった局長のポストの在り方など、様々な角度から政府与党内において議論が行われた。

これら中身の検討に時間が掛かった結果、当初3月10日と目されていた改正案の国会提出は同月31日まで遅れることとなった。

ちなみに、本部が工程表を決定した段階では「内閣人事局」は、仮称ではあったが「内閣人事・行政管理局」とされていた。しかし、その後の議論の結果、組織の名前は「内閣人事局」となり、総務省行政管理局からは定員及び組織管理に関する事項を移管することとなった。

(3) 国家戦略スタッフ及び政務スタッフに関する規定

(国家戦略スタッフ及び政務スタッフの設置(基本法第5条第1項に掲げる基本方針にのっとりしたもの))

- ・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。
- ・国家戦略スタッフは、総理の命を受け、国家として戦略的に推進すべき基本的な施策その他の内閣の重要政策の企画及び立案について、総理を補佐する。政務スタッフは、大臣の命を受け、特定の政策の企画及び立案並びに政務に関し、大臣を補佐する。
- ・国家戦略スタッフ及び政務スタッフの定数は政令で定める。
- ・国家戦略スタッフ及び政務スタッフの俸給月額を定める。
- ・国会議員は国家戦略スタッフ、政務スタッフを兼ねることができる。
- ・内閣総理大臣補佐官は廃止する。

3. 主な論点

(1) 弾力的な幹部職員人事

改正案においては弾力的な幹部人事を行うため、幹部候補育成課程や幹部職員の公募に関する規定、有能な人材の幹部職への登用に関する規定、あるいは幹部職員の降任の特例に関する規定を新たに設けることで、従来のキャリア制度に代わる仕組みが整備されている。

また、検察庁、警察庁、人事院など特殊性を有する幹部職員については内閣の一元管理

の適用から除外する規定を置くとともに、幹部職員は引き続き一般職として国家公務員法の枠内にとどめることとしている。

しかし、幹部職員の降任については、ほかの幹部職員より勤務実績が劣っている、ほかの者を任命した方が優れた業績を挙げることができる、転任させるべき適当な官職がない、という3つの条件をすべて満たさなければ行うことができない。前任者を容易に降任することができないため、任命権者が有能な人材を要職に抜てきしたくても、実際の登用は相当難しくなるのではないかと思われる。

これについては与党の一部議員からも「幹部職員が一般職のままでは、大臣が弾力的な人事をしたくてもできない。どんな政権になっても永遠に政治主導にはならない」旨の指摘がなされており、幹部職員を政治任用の特別職とするための議員立法の取りまとめを検討しているという¹²。

職員が「幹部職の職責を担うにふさわしい能力を有する」と任命権者に見込まれて適格性審査を受け、あるいは任命権者等が幹部職員の候補となり得る管理職員としてその職責を担うにふさわしい能力及び経験を有する職員を随時選定する幹部候補育成課程を経験した場合、当該職員は幹部職員を目指そうとして、次第にその時々任命権者である政治家の顔色をうかがうようになるのではないか。結果として情実人事が横行するおそれはないだろうか。

また、幹部職員を政治任用の特別職とすることになれば、政治家による縁故採用も含めた、恣意的な人事が起きる可能性もないとはいえないだろう。

(2) 内閣人事局長のポストの在り方

改正案の中で、幹部人事を一元化するために新設する内閣人事局長のポストの在り方については、国会提出の前に与党内で激しい議論が行われたといわれている。

基本法が成立した当初、福田改造内閣において公務員制度改革を担当した茂木国務大臣は「民間の方が持っている感覚や能力を国家公務員制度改革にいかすのは極めて重要。同じ能力なら民間がよい」旨発言し、民間人起用を軸に検討する考えを示していた¹³。

麻生内閣においては当初、改正案の原案¹⁴を与党に示すに当たり、内閣人事局長のポストの在り方については「内閣官房副長官の中から指名する者をもって充てる」としたが、一部の与党議員から「兼職のような片手間のできる仕事ではない」「内閣官房副長官級の専任のポストを設けるべき」との異論が出された。

この異論に対しては一時、「内閣官房副長官又は国家戦略スタッフを充てる」と改正案の文言を改める案文が示され、麻生内閣総理大臣も了承したが、内閣法制局から「内閣総理大臣を補佐する国家戦略スタッフは、独立して判断する内閣人事局長にそぐわない」旨の指摘があり、この案文は幻になったという¹⁵。

結果として与党は内閣に対し、内閣官房副長官を4人に増やす内閣法の改正も視野に入れるべきだとする意見を述べることで改正案の国会提出を了承した¹⁶。

麻生内閣総理大臣は記者に「新しいポストを作って、高給を払うことは避けるべき」旨述べ¹⁷、現在3人いる内閣官房副長官のうちの1人に内閣人事局長を兼職させる考えを示

し、「内閣人事局長は政治家のポストとすると明言してほしい」旨の指摘に対しては「高級官僚の人事は総理大臣が自らやるものだと思っている。最終的な結論は首相が出すものと思っている」旨答弁¹⁸している。これについては河村内閣官房長官も「麻生内閣の方針としても、総理としては責任は官邸主導でやる、しかしこれは、全体の官僚機構等も踏まえてきちっとこのことについて方針が出せる副長官がふさわしいということで、麻生内閣としては事務の副長官を充てたい」旨答弁¹⁹している。

これらの発言は、両院議員から1名ずつ任命する慣例になっている政務担当の内閣官房副長官ではなく、以前に事務次官等を経験した者の中から任命する慣例になっている事務担当の内閣官房副長官が内閣人事局長を兼職することを念頭に置いたものと思われるが、もしそうなった場合、政治家ではなく、府省庁の事務方のトップを経験した官僚が国家公務員の幹部人事を一元管理する局の長に就くという構図になる。官僚組織ににらみを利かせるにはその方が適切であるという意見も一方であるだろう。しかし、実際にこの構図を見た国民は、国家公務員制度改革の進ちょく状況をどう判断するだろうか。

加えて、与党が改正案を了承した際に、内閣法の改正も視野に入れるべき旨意見したといわれているが、政府が今後内閣法の改正に向け検討を行うのか、注視していくべきであろう。

4．おわりに

工程表に沿って提出された今回の改正案は、基本法に掲げられた精神を踏まえた法制度の整備の第一歩に位置付けられるものであるが、3．において挙げた論点は、国会における改正案の審査の中で何らかの形の解決策を見いだしておく必要があり、決してゆるがせにしてはならない。

改正案の行方によって、工程表に書かれたとおりに国家公務員制度改革が進んでいくか、あるいは第一歩から頓挫するのかが分かってと言っても過言ではない。多くの国民が国家公務員制度改革の推進状況を注視していることを念頭に置いた上で、国会における議論に臨むべきであろう。

1 政木広行「国家公務員制度の総合的な改革の第一歩」『立法と調査』284号3～15頁

2 顧問会議の報告は、国家公務員制度改革推進本部事務局ホームページ<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/komon/honbun.pdf>>に全文が掲載されている。

3 臨時記者会見の要旨については、行政改革推進本部事務局ホームページ<<http://www.gyokaku.go.jp/minister/081128.pdf>>を参照されたい。

4 基本法第2条は改革の基本理念として(a)議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと、(b)多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること、(c)官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること、(d)国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること、(e)国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価

を行うこと、(f)能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること、(g)政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立することの7項目を規定している。

5 工程表（公務員制度改革に係る「工程表」）は、国家公務員制度改革推進本部事務局ホームページ<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kouteihyou.pdf>>に「基本方向」を含む全文が掲載されている。

6 国家公務員法第54条の規定に基づき定める、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である。

7 その所掌事務が主として政策の実施に係るものである庁として国家行政組織法別表第二に掲げるものを実施庁という（国家行政組織法第7条第5項）。別表第二には公安調査庁、国税庁、社会保険庁、特許庁、気象庁及び海上保安庁が掲げられているが、日本年金機構法（平成19年法律第109号）の制定により改正され、平成22年4月1日までの政令で定める日から社会保険庁が別表第二から削られる予定である。

8 第171回国会衆議院予算委員会議録第14号4頁（平21.2.17）における人事院総裁の答弁を参照されたい。

なお、人事院は級別定数管理や採用方針などの権限を内閣人事局に移す一方、幹部任用や採用試験などの企画立案は引き続き人事院が担うとした譲歩案を甘利国務大臣に示したが、物別れに終わっている。（『朝日新聞』（平21.1.27））

9 ちなみに内閣法制局長官は「現在人事院が有しているこの級別定数を定める権能を、法律を改正することにより内閣官房に移管すること自体が直ちに憲法上許容されないということはないと考えている」旨答弁している（第171回国会衆議院予算委員会議録第10号5頁（平21.2.6））。

10 記者会見の要旨については、行政改革推進本部事務局ホームページ<<http://www.cao.go.jp/kaiken/0809amari/2009/0203kaiken.html>>を参照されたい。

11 人事院は、改正案が国会に提出された3月31日に、改正案に重大な問題があると考えた旨の意見書を麻生内閣総理大臣あてに提出している。（『読売新聞』（平21.4.1））

12 『朝日新聞』（平21.4.1）

13 『日本経済新聞』（平20.8.7）

14 「基本方向」では、内閣人事局長のポストの在り方について何ら触れていない。

15 『朝日新聞』（平21.4.1）

16 『読売新聞』（平21.3.28）

17 『毎日新聞』（平21.3.26）

18 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第11号16頁（平21.3.26）

19 第171回国会参議院内閣委員会会議録第3号4頁（平21.3.24）