

公務員制度改革への期待と不安

～挫折の歴史を繰り返してはならない～

Anticipation and Concerns about Civil Service Reforms: Preventing the Recurrence of Past Failures

公務員制度改革は、古くは昭和37（1962）年の第一次臨時行政調査会以降、時々の政権が取り組んできた「古くて新しい問題」だ。それが必要な理由は、急激な構造変化に対して公務員制度が機能不全を起こしているからだ。ただし、現在に至るまで、抜本的な解決は図られていない。

これまでの取り組みを通じて、公務員制度改革に係る「克服すべき課題⇒改革メニュー⇒実現すべき姿」については共通の認識ができ上がっている。しかし、公務員制度改革が実現しないのはなぜか。本稿では、過去の取り組みを分析したうえで、公務員制度改革実現のポイントを、①「身分から職業へ」の意識転換について、②政と官の関係について、③官僚の機能・役割について、④天下りの根絶について、⑤定年まで勤務できる環境の整備について、⑥労働基本権制約の解消について、⑦内閣人事局について、の各視点から提言している。

民主党は「政治家主導」と「脱・官僚依存」を掲げて政権交代に成功した。国民の期待は非常に高い。ただ、マニフェストに述べられた政権構想は、公務員制度改革の実現がない限り、まさに絵に描いた餅だ。その意味で、長年の間、議論されたものの実行されなかった公務員制度改革は、民主党にとって政権の帰趨を占う重要な一里塚だ。より重要なことは、公務員制度改革は国民の利益に適うことだ。目に見える成果を期待する。もはや、公務員制度改革で挫折の歴史を繰り返してはならない。



Civil service reforms are issues that are old as well as new: they date back to the first Ad Hoc Commission on Administrative Reform in 1962 and have been addressed by the administration at different times. Such reforms are necessary because the civil service system cannot functionally keep up with rapid structural changes. However, to this day, no fundamental solution has been implemented.

Through attempts made thus far, a consensus has been built regarding the issues to be overcome, the kinds of reforms to be pursued, and the results to be achieved in civil service reforms. But why have civil service reforms not been successful? This article examines previous attempts and proposes solutions toward successful civil service reforms from the standpoint of (1) a view that regards civil service as a profession instead of a status, (2) the relationship between legislators and bureaucrats, (3) the role and function of the bureaucracy, (4) the elimination of the problem of retiring bureaucrats parachuting into lucrative jobs (*amakudari*), (5) the maintenance of the environment in which civil servants can work until their retirement, (6) the removal of constraints on the basic rights of civil servants, and (7) the Cabinet Office of Personnel Management.

The Democratic Party took power advocating legislator-led government and reduced dependence on bureaucrats. People greatly anticipate their performance. However, the vision of the government in the party's manifesto will be nothing more than a concept unless civil service reforms are successfully conducted. In this sense, a successful implementation of civil service reforms, which have long been discussed without being put into practice, will be a critical milestone affecting the outcome of the Democratic administration. More importantly, civil service reforms must benefit the people. We need tangible results. The government must not repeat past failures in conducting civil service reforms.

1 | はじめに

平成22（2010）年2月19日、鳩山内閣は国家公務員法等改正法案を閣議決定し、国会に提出した。同法案は、①政治主導を強化し、内閣の人事管理機能の強化を図る観点から、内閣人事局を設置し幹部職員¹人事の一元管理を行うこと、②天下り監視を強化し、国家公務員の退職管理のより一層の適正化を図る観点から、従前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するとともに、再就職等規制違反行為の監視等を行う新たな組織として、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すること、を主たる内容とするものである。

昨年8月の衆議院選挙を戦うにあたって、民主党は政権政策（マニフェスト）を発表した。マニフェストとは、政権交代後4年間に、その実現を国民に対して約束した民主党としての政権公約である。そのマニフェストの冒頭で、鳩山政権の政権構想（以下、「政権構想」という）が記されている。「政権構想」は、民主党としての政権運営の基本姿勢・理念を掲げたものであり、政権公約を実現するうえで整備しなければならない前提条件と理解される。筆者は、「鳩山内閣は、この「政権構想」に掲げられた事項に関して、まずは多大なエネルギーを傾け、必要となる法体系の整備と運用面での適正化に尽力し、できるだけ早期にそれらの事項の実現を目指すに違いない」と思うとともに、「鳩山内閣は、その実現に向けて迅速に行動に移すであろう」と大いに期待をしていた。

「政権構想」は、「5原則」と「5策」から構成²されているが、その「5原則」と「5策」そのものは政と官の関係あるいは公務員³制度自体に深く関わりあいを持つ内容となっている。そのため、鳩山内閣は、政権交代後できる限り早期に「政権構想」に掲げられた項目の実現に向け、公務員制度改革に着手することが予想された。このような見方からすれば、今回鳩山内閣が閣議決定した国家公務員法等改正法案は、本来、「政権構想」の実現に向けて、その先陣を切る重要な意味合いを持つものでな

ければならなかったはずである。昨年8月の衆議院選挙において、国民は、明確な意思をもって政権交代を選択した。鳩山内閣に対する期待は非常に大きいものがあつたことは間違いのない事実であろう。

その期待に応えるためにも、今回の国家公務員法等改正法案は、「民主党政権において公務員制度改革は間違いなく進展し具体化するに違いない」という確信と安心感を国民に抱かせる内容でなければならなかったと考える。このような観点から今回の法案を見た場合、果たしてどのような評価となるのであろうか。結論を先に言えば、現時点では、残念ながら、必ずしも芳しい評価が与えられるわけではないと言わざるを得ない。

他方、公務員制度は、鳩山内閣になって、重要な政策課題として急に浮上してきたものではない。公務員制度改革は、自民党政権下においても、長らくの間、繰り返し、時の内閣の重大な政策課題として俎上に載せられてきたテーマである。古くは、昭和37（1962）年の第一次臨時行政調査会（以下、第一次臨調という）において本格的な検討が行われた。また、最近では、昨年3月麻生内閣で国家公務員法等改正法案が閣議決定されている。このように、公務員制度改革は古くて新しいテーマである。

筆者は、平成20年（2008年）7月から翌21年（2009）年12月の約1年半、国家公務員制度改革基本法第13条及び第20条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の事務局次長として、公務員制度改革の実務を担当する機会に恵まれた。本稿は、そのような経験を踏まえたうえでの筆者の個人的見解であることを予めお断りしておきたい。

そもそも公務員制度改革に関して筆者は、「長年議論されてきた。しかも、改革すべき項目は出し尽くされている。しかし、ほとんど実行されていない」と理解している。公務員制度改革が必要とされるのは、日本社会の急速な構造変化に対して公務員制度が機能不全を起こしているからだという認識は、公務員制度に関わる関係者には共通である。国民の価値観が多様化し、政策や行政サ

ービスに対するニーズが複雑化・高度化する中で、政策立案の面でも、行政執行の面でも、国民全体の利益の実現のため、従来とは比較にならない高い能力・専門性を持ったプロの公務員が求められる。

また、世界に類をみない高齢化の進展の中で社会活力を維持するには、働く意思と仕事能力のある公務員に、できる限り長い期間その能力を発揮し続けてもらえるような環境を整備していく必要があると考える。このような環境変化に、旧来の公務員制度が対応できていない。

21世紀に入ってから日本は衰退傾向に入った。この衰退の原因のひとつに、機能不全を起こしている公務員制度があると指摘される。堺屋太一氏は「官僚主義の規格化と計画性で発展した日本は、かつて「最も成功した社会主義国」と揶揄されたが、このままでは「もっとも後に滅ぶ社会主義国」になりかねない。(略)日本を衰退傾向から救うためには、有能有志の官僚をプラスに働かせる倫理と制度の改革が必要である。」⁴と述べている。

もはや、公務員制度改革の挫折の歴史を繰り返すことがあってはならない。求められているのは、能力と意欲のある公務員が国民の真の利益の実現のために働く公務員制度の設計とその実現である。「政治家主導」と「脱・官僚依存」掲げて政権奪取を果たした鳩山内閣に期待することは、自民党政権では議論ばかりが繰り返され、ほとんど実行されなかった公務員制度改革にできる限り早く魂を入れることである。鳩山内閣流にアレンジをした公務員制度改革の全体像を提示するとともに、その具体的な改革の工程を示し、その工程に従い実行に移すことだと考える。

このような問題意識から、本稿では、まず、第一次臨調以降の主な公務員制度改革の歴史を振り返る。次に、最近の自民党政権（安倍内閣、福田内閣、麻生内閣）および民主党政権（鳩山内閣）における公務員制度改革における取り組みのポイントとそこでの差異を明らかにする。最後に、公務員制度改革実現に向けての提言を行うこととする。

2 | 公務員制度改革前史—繰り返された議論

(1) 第一次臨調

ここでは、公務員制度改革の歴史を概観する。戦後日本国憲法に、「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」（第15条第2項）と定められたことから明らかなように、わが国の公務員は、戦前の天皇の官吏から全体の奉仕者に大きく、その本質を転換することとなった。「全体の奉仕者」と位置付けられた公務員制度について、その改革の必要性が、本格的に検討されるようになったのは、昭和37（1962）年から議論が始まった第一次臨調においてである。第一次臨調以降、わが国では、公務員制度改革は、行政改革との関連において検討されることになる。

第一次臨調は、「国民に対し、公務の民主的かつ能率的な運営を保障」（国家公務員法第1条第1項）する公務員制度の目的と実際の公務員制度の運用が乖離していることを指摘した。昭和39（1964）年の答申は、官僚組織の割拠主義（セクショナリズム）や公務員人事の運用の閉鎖性等を鋭く批判した。そのうえで、幹部要員等の内閣一括採用、新規採用者に対する合同研修の実施、研修後の各省への配分等を提言した。この答申は、現在の公務員制度改革にも十分通用する画期的な内容を含む勧告であったと正当に評価されるべきと考える。

しかし、当時、この第一次臨調答申はほとんど省みられることがなかった。以降約50年もの長期間、公務員制度改革は、繰り返し、歴代の内閣の重要な政策課題として、検討の俎上には載り、部分的には実施されるものがあった一方、公務員制度の問題点の本質に迫る抜本的な改革は未だ実施されていないのが実態である。

(2) 橋本行革

最近の行政改革のうちの最大級の出来事（少なくともそのうちのひとつ）といえば、橋本龍太郎首相が主導した中央省庁等改革（以下、橋本行革という）であろう。橋本行革のアジェンダは、行政改革会議⁵が平成9（1997）年12月に発表した最終報告に記されている。

最終報告では、行政改革の理念と目標について触れた後で、取り組むべき行政改革の課題として、内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政機能の減量・効率化（独立行政法人の創設、施設等機関の見直し、規制行政・補助行政等の見直し、組織の整理簡素化、定員の削減）と並んで、公務員制度改革が取り上げられていた。

そして、公務員制度改革の中身としては、基本的な考え方を述べた後で、主要な改革の視点と方向として、①省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築、②新たな人材の一括管理システムの導入、③内閣官房・内閣府の人材システムの確立、④多様な人材の確保と能力・実績等に応じた処遇の徹底、⑤退職管理の適正化、⑥公務員労働基本権の在り方と中央人事行政機関の機能分担、について言及するものとなっていた。

行政改革会議の最終報告に掲げられた項目は、現時点において判断しても公務員制度改革に必要と想定される内容をほぼ網羅するものである。しかしながら、その具体化に向けての取り組みは、関連制度を踏まえた幅広い検討が必要であるという理由から、専門的調査機関であ

る公務員制度調査会に委ねられた。

すなわち、行政改革会議としては、最終報告で示した基本的な課題と検討の方向に基づき、公務員制度調査会において早期に具体的成果を得られるよう、検討が進められること要請したにとどまった。ここにおいて、橋本行革の他の重要課題（内閣機能の強化、中央省庁の再編、独立行政法人の創設等）とは明らかに異なる扱いがなされることとなった。公務員制度改革は、その実現に向けて、直ちに実行に移されることはなかったのである。

行政改革会議から、具体的な検討の要請を受けた公務員制度調査会は、平成11（1999）年3月になって「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を発表した。

同答申は、総論と各論から成り、総論では、①公務員制度の基本的性格、②公務員制度の改革の必要性、③公務員制度改革の課題、④改革の検討に当たっての視点、の4項目が言及されている。また、各論では、具体的な検討事項として12項目が列挙されている。一方で、公務員の労働基本権問題に関しては、平成13（2001）年度末までに、労使関係の在り方等の諸問題について引き続

図表 1 行政改革会議最終報告（平成 9 年12月）

<p>1. 省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政策の企画立案部門と実施部門それぞれの特性を生かし、人材の確保・育成、処遇の多様化 ・政策の企画立案部門と実施部門の間の人事交流は必要。交流の円滑と適正を確保するルールの整備 <p>2. 新たな人材の一括管理システムの導入</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>3. 内閣官房・内閣府の人材システムの確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府全体の立場から企画立案、総合調整を行う機関の職員について、人物本位で優秀な人材を登用 <p>4. 多様な人材の確保と能力・実績等に応じた処遇の徹底</p> <p>5. 退職管理の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・従前の人事慣行（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）を根本的に見直し ・高齢者の能力発揮を重視した人事管理システムの構築 ・各省単位の再就職支援から政府全体として統一かつ公正・透明な再就職管理システム（人材バンク等）の導入へ <p>6. 公務員労働基本権の在り方と中央人事行政機関の機能分担</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公務員労働基本権の在り方については、幅広く専門的な検討 ・労働基本権制約の代償措置としての機能を有する人事院の在り方の検討 <ul style="list-style-type: none"> - 行政の公正性、中立性の確保のための基準の設定を行う第三者機関 ・中央人事行政機関としての内閣総理大臣の権能の検討 <ul style="list-style-type: none"> - 各任命権者（各省大臣等）の行う人事管理の事務の統一の保持に必要な機能 - 総合的・計画的な人事管理、国家公務員全体として整合性のとれた人事行政等総合調整機能の充実 - 内閣総理大臣の補助部局（総務省人事・恩給局）における公務員制度等に関する企画立案機能の充実

図表2 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」(平成11年3月)

● 総論

1. 公務員制度の基本的性格：全体の奉仕者、能力の実証に基づく任用、職務への専念と政治的中立を基本とする服務規律、適切な勤務条件の保障等
2. 公務員制度改革の必要性：行政システムの改革への対応、雇用環境の変化への対応
3. 公務員制度改革の課題：行政課題の複雑高度化に対応した能力向上、簡素・効率的で機動的な行政の実現と総合性の確保、国民の信頼の再構築、雇用環境の変化に対応した雇用システムの実現
4. 改革の検討に当たっての視点：開放化、多様・柔軟化、透明化、能力・実績の重視、自主性の重視

● 各論

1. 多様で質の高い人材の確保
2. 行政の総合性、個人の適性・志向を重視した能力開発
3. 能力・実績に応じた昇進・給与
4. 能力・実績に応じた昇進・給与を支える人事評価
5. 行政の専門性の向上と個人の適性・志向に配慮した多様なキャリア・パス
6. 的確な服務規律の確立
7. 労働時間の短縮と弾力的な勤務形態等の導入
8. 社会の変化と職員のニーズに対応した福利厚生施策
9. 高齢化への対応と退職管理の適正化
10. 男女共同参画の推進
11. 職務・職責に応じた人事システム
12. 人事行政の在り方

● 平成13年度末までの残された設置期間において、労使関係の在り方等の諸問題について引き続き検討を行う。

● 答申で提言した改革方策の政府における進捗状況について今後とも注視していく。

き検討を行うと指摘するにとどまった。

この答申の評価は、公務員の人事管理問題について従来から繰り返し指摘されてきた提言を再確認したに過ぎないという認識が定着しており、公務員制度改革の実現に向けての新たな推進力としては、力不足であった。ここに至って、公務員制度改革は完全に橋本行革の成果からは抜け落ちてしまったのである。公務員制度改革の実現に向けての取り組みは、小泉政権以降に先送りされることとなった。

(3) 小泉内閣での取り組み

橋本内閣の後、政権についた2代の内閣（小渕内閣、森内閣）では、公務員制度改革に関する新たな展開はほとんどなかったと言ってよいと思うが、1点のみ注目する展開があった。それは、森内閣の平成12（2000）年12月に閣議決定された行政改革大綱において改めて公務員制度改革が重要問題として取り上げられたことである。この行政改革大綱では、公務員制度の抜本的改革の必要性が謳われた。ただし、その具体的な制度設計が成果として現れたのは、平成13（2001）年4月の小泉政権誕

生以降になる。

行政改革大綱の策定からほぼ1年後の平成13（2001）年12月に、小泉内閣は公務員制度改革大綱を閣議決定した。公務員制度改革大綱においては、①各主任大臣、内閣、人事院の役割分担の明確化、②各主任大臣の人事管理権者としての主体的な責任と権限の明確化、③内閣の人事行政の企画立案機能・総合調整機能の強化、④人事院による職員の利益の保護、人事行政の中立性公正性の確保、救済機能の充実・強化、勤務条件関連事項に関する適切な関与、⑤能力等級制度を基礎とする能力・実績主義に基づく新たな人事制度の構築、⑥上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立（能力等級制度を適用しない）、⑦官民交流の推進等による多様な人材の確保、⑧適正な再就職ルールの確立（営利企業への再就職に係る各省大臣による再就職承認制度の導入、退職後の行為規制の導入、特殊法人等への再就職ルールの強化等）、⑨機動的・弾力的な組織・定員管理、⑩国家戦略スタッフの創設、などが盛り込まれた。

しかし、この公務員制度改革大綱も、スムーズに実行

に移されるものとはならなかった。それは、同大綱が「真に国民本位の行政の実現を図ることを基本理念として、国民の立場から公務員制度を抜本的に改革する」と謳いながらも、第一に、公務員の労働基本権が制約されている現状については、代償措置を確保しつつ、現行の制約を維持するというスタンスにとどまり、労働基本権

問題の抜本的な改革を避けたこと、第二に、各省大臣による再就職承認が容認されたこと、第三に、大綱策定に至る議論の過程がそもそも不透明ではないかという批判が関係者から提起されたこと、などの理由から、大きな批判を浴びることとなったためである。結局、法案提出には至らず、公務員制度改革に向けての動きは、再度沈

図表3 公務員制度改革大綱（平成13年12月閣議決定）

1. 各主任大臣、内閣、人事院の役割分担の明確化
2. 各主任大臣の人事管理権者としての主体的な責任と権限の明確化
3. 内閣の人事行政の企画立案機能・総合調整機能の強化
4. 人事院による職員の利益の保護、人事行政の中立性公正性の確保、救済機能の充実・強化、勤務条件関連事項に関する適切な関与
5. 能力等級制度を基礎とする能力・実績主義に基づく新たな人事制度の構築
6. 上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立（能力等級制度を適用しない）
7. 官民交流の推進等による多様な人材の確保
8. 適正な再就職ルールの確立（営利企業への再就職に係る各省大臣による再就職承認制度の導入、退職後の行為規制の導入、特殊法人等への再就職ルールの強化等）
9. 機動的・弾力的な組織・定員管理
10. 国家戦略スタッフの創設
- 労働基本権については、現行の制約を維持

図表4 新たな公務員人事の方向性について【中馬プラン】（平成18年9月）

1. 官民間の人材の活発な移動
 - ・ 官民間の人材移動の支援体制の整備を図るため、官民の参加を得て協議会を設置
 - ・ 官民交流のルールの見直し
 - 現在規制されている所管関係にある民間企業等でも交流可能とする方向
 - 公務の公正性を損なう行為を厳しく監視する方向
 - 各府省における官民交流計画の策定、具体的な目標の設定
 - 人材バンクと協議会の連携を図る
2. 定年まで勤務することも可能な人事の構築
 - ・ 早期退職勧奨の対象年齢層の国家公務員について、複線的な人事管理
 - ・ 本府省課長職への昇任時に管理職としての適性等を厳格に審査、絞り込み
 - ・ 本府省課長職にある職員について、厳格な評価を実施
 - ・ 職務やポスト構造の見直し
 - 深い知識や経験の蓄積が必要な専門的な職務について、専門スタッフ職への移行を計画的に推進
 - 適正な処遇を図るため、専門スタッフ職俸給表の導入
3. 国家公務員の再就職のあり方の変革
 - ・ 権限・予算等を背景とした押し付けのあっせんによる再就職の根絶のための仕組みの構築
 - ・ 新たな再就職ルールの具体化
 - 内閣において再就職情報の一元管理
 - 営利企業への再就職については、3つの行為類型の禁止
 - ・ 新たな再就職ルールの実効性の担保のため、監視機関の設置
 - ・ 公共調達の適正化

滞することとなった。

その後、平成16（2004）年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、公務員制度改革について、制度設計の具体化と関係者間の調整をさらに進め、改めて改革関連法案の提出が検討されることとなった。まずは、制度改革を経ることなく現行制度下でも実施可能なものについては早期に実行するとし、①早期退職慣行の是正、②非営利法人への再就職の際の官房長官への報告、③人事評価の試行、④多様な人材の確保、計画的な能力開発や人材交流の推進、などが実行されるべきものとされた。

そして、小泉政権の末期、平成18（2006）年9月15日に「新たな公務員人事の方向性について」（以下、中馬プラン⁶という）が発表された。中馬プランにおいては、新たな方向性として、①官民間の人材の活発な移動、

②定年まで勤務することも可能な人事の構築、③国家公務員の再就職のあり方の変革、が示された。ただし、具体的な実施に向けての動きは、総理交代により、次の安倍内閣に委ねられることとなった。

3 | 安倍内閣および福田内閣での取り組み — 動き出した改革

（1）「公務員制度改革について」（平成19年4月24日閣議決定）

公務員制度改革がその実現に向けて再度動き出したのは、安倍内閣になってからである。安倍内閣は、平成19（2007）年4月24日に「公務員制度改革について」を閣議決定した。この閣議決定は、能力・実績主義の徹底と退職管理の適正化を柱とするものであった。

能力・実績主義の徹底に関する具体的内容として、①人事管理の原則として、採用試験の種類や年次にとらわ

図表 5 公務員制度改革について（平成19年4月閣議決定）

<p>1. 能力・実績主義の徹底</p> <p>①人事管理の原則</p> <ul style="list-style-type: none"> - 職員の任用、給与その他の人事管理について、採用試験の種類や年次にとらわれず、人事評価に基づいて適切に行うことを徹底 <p>②能力本位の任用制度の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 - 標準職務遂行能力及び適性を、昇任又は転任の判断基準とする <p>③新たな人事評価制度の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> - 現行の勤務評定に代え、新たな人事評価制度を構築 - 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実績を把握した上で行われる勤務成績の評価」と定義。公正に人事評価を行わなければならない。 <p>2. 退職管理の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> ①各府省による再就職あっせんの禁止、官民人材交流センターへの一元化 ②現職職員の求職活動の規制 ③退職職員の働きかけの規制 ④管理職職員の再就職情報の内閣での一元管理 ⑤再就職等監視委員会の設置 <p>3. パッケージとしての改革</p> <ul style="list-style-type: none"> ①上記の2つを内容とする国家公務員法改正法案を速やかに提出する。 ②これに加え、総理の下に、公務員制度の総合的な改革に関する懇談会を設置し、次の課題を含む採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について検討を進め、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案）を立案し、提出する。 <ul style="list-style-type: none"> - 専門スタッフ職の実現 - 公募制の導入 - 官民交流の抜本的拡大 - 定年延長

れず、人事評価に基づいて適切に行われることを掲げ、その徹底を明言したうえで、②能力本位の任用制度を確立する観点から、当該職員の標準職務遂行能力および適性を任用の判断基準とすること、および③従前の勤務評定に代え、新たな人事評価制度を構築することを謳い、その人事評価を、「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」と定義したこと、などを明記している。

また、退職管理の適正化の具体的内容としては、①各府省による再就職あっせんの禁止、官民人材交流センターへの一元化、②現職職員の求職活動の規制、③退職職員の働きかけの規制、④管理職員の再就職情報の内閣での一元管理、および⑤再就職等監視委員会の設置、などを挙げることができる。

さらに、この閣議決定において特筆すべきことは、公務員制度改革をパッケージとしての改革と位置付けた点であったといえよう。すなわち、公務員改革の全体像をひとつのパッケージとしてとらえ、即座に法律改正等の手当ができる事項とそうではない事項の2つに区別し、前者については国家公務員法改正法案を速やかに提出すること、後者については総理の下に、公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（以下、「懇談会」という）を設置し、採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について検討を進め、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案）を立案し提出すること、の2つの責務を内閣自らに課したのであった。

この閣議決定は、次の点において、評価されるべきものであると考える。第一に、公務員制度改革について単に項目を羅列するにとどまらず、それらの項目の実現に向けての工程を明らかにするとともに、内閣自らに責務を課している点である。第二に、公務員制度改革をパッケージとしての改革ととらえ、その改革の全体像を射程に入れている点である。第三に、パッケージとしての改革のなかで、すぐに実行できるものとそうでないものを

区別し、前者を後者から切り離し、できることから早急に着手したこと、すなわち改革の実行を強調している点である。

（2）国家公務員法等改正法案の成立（平成19年6月30日）および「懇談会」報告書の策定（平成20年2月5日）

前出の平成19（2007）年4月24日の閣議決定の基本方針に基づき、すぐに実行できるものに分類された2つの事項－能力・実績主義の徹底および退職管理の適正化－については、同日法案が閣議決定され、平成19（2007）年6月30日国家公務員法等の一部を改正する法律として成立した。

それ以外の項目については、総理の下で設置された「懇談会」において審議されることとなり、その審議結果が平成20（2008）年2月5日報告書として公表された。

「懇談会」の報告書の問題意識は、わが国の国家公務員制度は、明治以来のキャッチアップの時代において、とりわけ規格大量生産体制の推進には大いに貢献したものの、フロントランナーとなった今日、多様な知価創造が求められる状況において、公務に多様性と迅速性を求める国民のニーズ全く対応できないものになっているということにあった。

特に、わが国は議院内閣制をとっているにもかかわらず、実質は官僚内閣制になっており、その象徴としての縦割り行政の弊害の是正は急務であるという認識を有するものであった。このような認識のもと、報告書は改革の主要項目として、以下の7点を列挙している。

- ①公務員の役割を議院内閣制にふさわしいものにする（政官の接触の集中管理）。
- ②国際化と多様化の時代にふさわしく、多様な能力と技術と経験を持つ人材を揃えられるような採用、育成および登用の方法を創る（採用、育成、登用の多様多源化）。
- ③公務員が国家と国民に奉仕するにふさわしい職業倫理を確立し、能力と実績により適正な評価を得られる人事運用を目指す（職業倫理の確立と評価の適正

化)。

- ④国際社会の中で国益を全うし得る広い国際的視野を有する公務員の採用と育成に努める（国際競争力のある人材の確保と育成）。
- ⑤採用試験の種類や年功に捉われず能力や実績に応じた処遇を行うなど官民の流動性の阻害要因を取り除くことにより、公務員と他の職業との流動性を高める（官民流動性の確保）。
- ⑥公務員が意欲と誇りを持って働けるよう、働きに応じた処遇を実現するとともに、仕事と生活との調和を図れる環境を作る（働きに応じた処遇、ワーク・ライフ・バランス）。
- ⑦国家公務員の人事管理について政府を代表して責任を有する人事当局（「内閣人事庁」（仮称））を設立する（人事一元管理機関の設立）。

「懇談会」報告書は、公務員制度改革の具体的な制度設計に関して以下のような画期的な内容を含むと考えられ、現時点の公務員制度改革の方向性を見極める意味においても、高く評価されるべきものと思料する。

第一に、議院内閣制にふさわしい公務員制度とするという観点から、内閣の中核体制を確立するとしている点である。具体的には、①国家的重要政策の企画立案を担う国家戦略スタッフを創設し、役所の内外から高度な専門知識や経験才能を有する人材を任用する、②政治主導を強化するとともに、行政の中立性を確保する観点から、大臣を政務で補佐する政務専門官を創設することに加え、厳格な政官接触ルールを確立（国会議員との接触は、原則、大臣、副大臣、大臣政務官、政務専門官が担う）し、政官の接触を集中管理する、③大臣人事権を確立する観点から、指定職以上の幹部の任用については内閣総理大臣の認可するとともに、大臣を直接補佐する政務スタッフを創設する、④官僚主導から脱却するという観点から、縦割り行政の弊害を除去し、府省横断的な人材の育成・活用を行うため、内閣一元管理システムを導入する、ことが謳われている。

第二に、多様な能力、技術、経験を持つ人材を採用、

育成、登用するとともに、公務員の人事はすべて能力と実績に基づき行われるべきとしている点である。そのために、①採用試験に基づき、幹部候補を事実上固定化しているキャリア・システムを廃止する、②現行のⅠ・Ⅱ・Ⅲ種試験を廃止し、新たな採用試験制度（一般職試験、専門職試験、総合職試験）を創設する、③公務員共同体化を防止する観点から、中途採用を積極的に推進し、そのため中途採用試験を導入する、④幹部職員は高い能力と正しい倫理観を備えた人材でなければならないという観点から、上記の能力と倫理観を有する幹部職員を確保するため、幹部候補を総合的計画的に育成する「幹部候補育成過程（仮称）」を導入するとともに、本省管理職以上への任用については内閣人事庁が人事の調整を行い、指定職以上への任用については内閣人事庁が適格性審査を行う、ことが提言されている。

第三に、公務員の倫理の確立と評価の適正化を図る観点から、公務員共同体化を回避するとしている点である。具体的には、①内閣人事庁による採用と育成の制度を厳格に運用する、②職業倫理の確立するため、公正な人事評価システムを構築し、信賞必罰の原則を徹底する、ことが挙げられている。

第四に、公務の効率化を促進する観点から、働きに応じた処遇を行うとしている点である。そのため、①ビジネス・プロセス・リエンジニアリング（BPR）を導入する、②現在の公務員の給与は、終身雇用と生活給付の発想によって構築されており、公務員の流動性を阻害し、適材適所の人事の妨げとなっているという認識に基づき、給与体系の抜本的改革が不可欠である、③退職金の改革として、勤続年数によって急増する仕組みを緩和し、年功頭打ち制を導入する、④定年まで勤務できることを前提とし、職員自らが自発的にキャリア設計を図ることを可能とする、また、雇用と年金受給開始時期の接続を原則とする、といった観点から、定年・退職の見直しをする、といったことが提言されている。

最後に、国家公務員の人事管理に関する責任体制を確立するとしている点である。この観点から、①国家公務

員の人事管理について、政府を代表して国民に対し説明責任を負う機関として、国務大臣を長とする「内閣人事庁（仮称）」を設置し、総務省人事・恩給局、人事院の中央人事行政に関する部門等の関連する機能を内閣人事庁に統合する、②労働基本権の付与については、「懇談会」と別に、政府の行政改革推進本部に設けられた専門調査会の報告を尊重する、③あわせて、国における使用者機関のあり方について検討する、ことが謳われている。

このように「懇談会」報告書は、利害が複雑に絡みあい、議論や検討は繰り返行われるものの実行するまで

には至らなかった公務員制度全般にわたる諸課題について、一定の方向性を示すとともに、今後の改革工程の期限を切って政府にその実行を迫っている点において、画期的な内容を有するものであると高く評価されるべきであると考えられる。

なお、「懇談会」報告の中で、労働基本権の付与については、専門調査会の結論を尊重するとして、同調査会に委ねられたところであるが、同調査会は平成19（2007）年10月に「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」を公表している。この報告は、「改革の方向で見直すとい

図表 6 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会 報告書（平成20年2月）

<p>1. 議院内閣制にふさわしい公務員の役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ・内閣中核体制の確立 <ul style="list-style-type: none"> - 内閣の国家的重要政策の企画立案を行う国家戦略スタッフの創設 - 厳格な政官接触ルールを確立し、政官の接触を集中管理 ・大臣人事権の確立 <ul style="list-style-type: none"> - 指定職以上の幹部の任用については、内閣総理大臣の認可 - 大臣を直接補佐する政務スタッフの創設 ・内閣一元管理システムの導入 <p>2. 多様な能力、技術、経験を持つ人材の採用、育成、登用</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学業終了時点の採用 <ul style="list-style-type: none"> - キャリア・システムの廃止 - I・II・III種試験の廃止 ⇒ 一般職試験、専門職試験、総合職試験を創設 ・中途採用試験の導入 ・幹部職員の育成と選抜の制度 <ul style="list-style-type: none"> - 幹部候補育成課程の導入 - 本省管理職以上への任用は内閣人事庁が人事の調整、指定職以上への任用は内閣人事庁が適格性審査 ・公務員の倫理の確立と評価の適正化 ・公務員共同体化の回避 <ul style="list-style-type: none"> - 内閣人事庁による採用と育成の制度の厳格運用 ・職業倫理の確立 <ul style="list-style-type: none"> - 公正な人事評価システムを構築し、信賞必罰の原則を徹底 <p>3. 国際競争力のある人材の確保と育成</p> <p>4. 官民交流の促進</p> <p>5. 働きに応じた処遇（ワーク・ライフ・バランス）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・BPRの導入 ・給与体系の抜本的改革 ・退職金の改革 ・定年・退職の見直し <p>6. 国家公務員の人事管理に関する責任体制の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・内閣人事庁の創設 ・労働基本権等の検討 <ul style="list-style-type: none"> - 労働基本権の付与については、専門調査会の報告を尊重 - 国における使用者機関のあり方について検討

図表7 行政改革推進本部専門調査会「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」（平成19年10月）

<p>1. 前提</p> <ul style="list-style-type: none"> ・改革の方向で見直すという認識を共有して議論。概ね合意が得られた事項を取りまとめ <p>2. 改革の必要性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政の諸課題に対する対応能力向上の必要性 ・責任ある労使関係構築の必要性 <p>3. 改革の方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・労使関係の自律性の確立 ・国における使用者機関の確立 ・国民・住民に対する説明責任の徹底 <p>4. (改革の方向性に関し) 意見の分かれた重要な論点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消防職員及び刑事施設職員に対し、団結権を付与すべきかどうか ・公務員に対し争議権を付与すべきかどうか <p>5. 改革の具体化にあたり検討すべき論点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現行の労働基本権の制約は憲法違反でない旨を判示した全農林警職法事件最高裁判決が判例として定着 ・その後環境が大きく変化し、現行の制約を緩和する余地あり <p>6. 結論</p> <ul style="list-style-type: none"> ・改革の具体化にあたっては多くの論点があり、その実現は一朝一夕になしうるものではない
--

う認識を共有して議論し、概ね合意が得られた事項を取りまとめ」たとして、改革の必要性、改革の方向性、意見の分かれた重要な論点、改革において留意すべき点を列挙したうえで、「改革の具体化にあたっては、多くの論点があり、集中的かつ慎重に検討を行うことが必要であり」、「その実現は一朝一夕になしうるものではない」と結論づけている。

(3) 国家公務員制度改革基本法案の提出（平成20年4月4日）

福田内閣は「懇談会」報告書を受け取った後、直ちに国家公務員制度改革基本法案の策定作業に入った。その策定過程では、政府部内においても、また政府部外からも、さまざまなレベルでの利害や思惑が複雑にからみ、紆余曲折があったものと推察されるが、報告書受領後約2ヵ月経過した平成20（2008）年4月4日、国家公務員制度改革基本法案（以下、政府提出法案という）が閣議決定され、国会に提出された。政府提出法案の内容は、「懇談会」報告書の趣旨を概ね踏襲したものとなっているが、一部報告書の内容が修正されている。その主要箇所を以下に見ていく。

第一に、「懇談会」報告書では、政治主導を強化すると

ともに、行政の中立性を確保するという観点から、大臣を政務で補佐する政務専門官の創設が盛り込まれた。そして、政務専門官は内閣人事庁の所属とされ、各大臣の要望（選抜）によって配置されることとされていた。これに対して、政府提出法案では、政務専門官は内閣人事庁ではなく、各府省に置かれることとなり、内閣人事庁に併任されることとなった。

第二に、「懇談会」報告書では、公務員共同体化を回避するという観点から、内閣人事庁による採用と育成の制度を厳格に運用するとされた。また、報告書では、内閣人事庁の業務として、総合職試験合格者からの採用、各府省への配属が挙げられている。これらの文言を素直に解釈すれば、公務員人事の固定化を防ぐために、少なくとも総合職については「本籍＝内閣、現住所＝各府省」という新たな人事運用ルールが打ち出されたものと理解される。しかしながら、そのような解釈が関係者間で共通に認識されていたかどうかは疑問である。「懇談会」報告書で打ち出された、ある意味で斬新とも言える人事運用ルールは、政府提出法案においては、微妙に修正されることとなった。すなわち、幹部職員は、内閣人事庁および各府省に所属するという修正が加わったのである。

この修正には、いかなる意味があるのであろうか。第一の政務専門官の所属先を各府省に変更する修正とあわせて考慮するならば、各府省サイドからの巻き返しの存在を伺わせるものでないかと思う。「懇談会」は、新たな人事運用ルールとして、国家公務員（少なくとも総合職の国家公務員）は、採用された時点で本籍＝内閣とすることを提案したと考えられるわけであるが、政府提出法案では、国家公務員の本籍＝内閣と解釈することも可能な部分については異を唱えず、幹部職員について、内閣人事庁および各府省に所属するとする条文を追加してきた。しかし幹部職員のみが、なぜ、内閣人事庁および各府省の双方に所属することになるのか、その理由・必然性が不明瞭である。

この点については、本籍＝各府省である国家公務員が幹部職員になった際に、各府省に加えて内閣人事庁にも所属するというのであれば、わからなくもない。現行の国家公務員法の体系では、公務員の人事権は各省大臣にあることから、恐らく、この国家公務員法の解釈を前提としての政府提出法案における修正ではないかと推察される。いずれにしても、この修正に関しては、公務員制度改革の主要な眼目のひとつが公務員共同体化の回避にあった点から見ると、むしろ不明瞭でわかりづらくなったという批判が妥当するのではないかと考える。

第三に、「懇談会」報告書では、大臣人事権の確立に関連して、指定職以上の幹部は、各大臣が内閣総理大臣の認可を受けて任命するとされていた。これに対して、政府提出法案では、各大臣が人事を行うにあたっては、内閣としての一体性を確保できるよう、内閣人事庁が情報提供、助言等の支援を行うとされた。この修正については、当たり前のことを追加したという理解をするものであるが、真相がそうであれば、私見として特段の異論を持ち合わせるものではない。

第四に、「懇談会」報告書では、幹部候補者名簿を誰が作成するのかという点については必ずしも明確でなかったが、政府提出法案では、各府省が幹部候補者名簿の原案を作成するものとし、内閣人事庁も、必要に応じて、

候補者名簿を作成することができると明記された。報告書で不明瞭であった点が明確になったという点ではプラス評価ができるものの、原則各府省が候補者名簿の原案を作成することを明記したことに関しては、評価が分かれるところではないかと思う。

第五に、「懇談会」報告書では、内閣人事庁の長は国務大臣とされていたが、政府提出法案では、内閣人事庁の長は、内閣官房長官をもって充てるとされた。多忙な内閣官房長官が長を兼務することで、どれほど政治主導の実をとることができるのかという観点からは、疑問がなくもないところである。

第六に、「懇談会」報告書では、国における使用者機関のあり方について検討するとされていたが、政府提出法案では、そのような意味の条文は含まれなかった。

(4) 国家公務員制度改革基本法の成立（平成20年6月6日）

1) 政府提出法案と修正合意後の基本法の相違

政府提出法案が国会に提出された当時、公務員制度改革の必要性、その基本的理念や考え方については、政府・与党の間のみならず、野党との間にもさほどの違いはないと思われた。しかし、天下り問題を始めとする個別の改革課題に関しては、政府提出法案と野党民主党の改革案との間には、問題の認識、改革手法等について、相当大きな隔たりが存在していたのが事実である。したがって、政府提出法案がどのような形で国会を通過することになるのか、全く予断を許さない緊迫した状況にあったというのが、当時の一般的な見方といえよう。

特に、衆参ねじれ国会という状況下で、法案成立へ向けてのハードルは極めて高いというのが、当時の関係者が共通に抱いた懸念ではなかったかと思われる。そのような懸念があったにもかかわらず⁷、急転直下、政府提出法案に関して与野党間での修正合意がまとまり、平成20（2008）年6月6日、国家公務員制度改革基本法（以下、基本法という）として成立することとなった。以下においては、この修正合意後の基本法と修正前の政府提出法案の主な相違点について見ていくこととする。

第一は、内閣人事庁が内閣人事局に修正された点である。政府提出法案では、国家公務員の人事管理に関連する事務を所管する組織として内閣人事庁が設置されることになっていたが、基本法では、それらの事務を行わせるために内閣官房に内閣人事局を置くことと修正された。この修正に関しては、「[庁]となると省に準ずるやや大きな組織というニュアンスがあり、スリムな行政組織にすべしとの考え方のもと、「局」とされたのであろう。」⁹という説明が一般的になされる。公務員制度改革は行政改革と密接な関係があり、両者の間では平仄を合わせる必要がある。したがって、公務員制度改革の結果組織が肥大化するのを極力回避することが望ましいとする考え方である。これは、行政改革に係る関係者に共通に見られる考え方であるといえる。

筆者も、このような考え方に敢えて異を唱えるものではない。しかし、より重要な点は、行政改革的な考え方にあるのではなく、「名称の問題ではなく、この度の改革の理念を活かしてゆくのに必要な権限が付与され、的確な運用が可能であればよい」⁹ということであり、ポイントは、公務員制度改革の理念を実現する上で必要な権限を内閣人事局が有しているかどうかという点にあると認識する。このような観点からみると、「庁」になるか「局」になるかは、大して重要な問題ではないと考えられる。そして、そのような必要な権限に係る機能を既存の人事関連部局が有している場合には、当該既存部局から内閣人事局に当該機能を移管することが論理的な帰結になると考える。与野党修正合意で成立した基本法には、このような考え方が素直に反映されていると筆者は捉えている。すなわち、第1条で、「行政の運営を担う国家公務員に関する制度を社会経済情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であることにかんがみ」と公務員制度改革の必要性を捉えた後で、第11条で、内閣人事局の設置に関して、「政府は、次に定めるところにより内閣官房に事務を追加するとともに、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ものとし、このために必要な法制上の措置について、(略)、この法律の施行後一

年以内を目途として講ずるものとする。一 (略) 二 総務省、人事院その他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。」と規定しているのである。基本法は、現行の総務省や人事院等が内閣人事局が有すべき機能の一部を担っていると捉え、内閣人事局の設置に際してはそれらの機能が内閣人事局に移管されることは当然のことであると想定していると考えられる。具体的にどの機関からどのような機能が内閣人事局に移管されるべきかについては基本法では明記していない。筆者の意見としては、公務員制度改革の目的が、行政を取り巻く内外の環境が激変し行政需要も急激に大きく変化していくなかで、それらの行政需要の変化に臨機応変にかつ戦略的に行政の組織・人事を対応させていくことにあると考えており、このような趣旨を前提とするならば、個別の幹部人事を担当する内閣総務官室の機能のみならず、総務省の人事・恩給局の人事制度部門、行政管理局の機構・定員機能は移管されるべきであり、人事院からも、労働基本権の制約が解消されない状況においても憲法上の問題が生じない範囲、具体的には、級別定数・任用・研修・試験等の機能については、内閣人事局に移管されるべきではないかと考える。

しかしながら、このような考え方については必ずしも関係者が合意していたわけではない。むしろ、「庁」から「局」への修正が与野党合意の上で成されたことにより、具体的な内閣人事局の設計に関して、「局」のなかでも、「大きな内閣人事局ではなく小さな内閣人事局である」ことが、正しい方向であるかのような議論がなされることも多々みられるようである。このような議論の方向性については、筆者は疑問を感じるところである。

内閣人事局の具体的な設計にあたっては、今回の公務員制度改革の理念はどこにあったのか、その原点に立ち返って検討することが望まれる。今回の改革の理念を十分に果たすことができない機能しか持たない小さな内閣人事局で終えようという方向は、改革の基本理念に立ち

返って見たとき、決して正しいものではないということ
を主張しておきたい。

第二は、第一点に関連するが、内閣人事庁（局）の長
についてである。政府提出法案では、内閣人事庁の長は
内閣官房長官をもって充てるとされていたが、基本法で
は、そのような文言はなくなり、内閣人事局の長に誰が
就任するかについては書かれていない。内閣官房長官が
多忙であるという事実から判断して、妥当な修正ではな
いかと考える。なお、政府提出法案で、内閣人事庁の事
務とされた内容については、基本法では、内閣官房長官
が所掌することになり、そのために必要な機能は総務省、
人事院等から内閣官房に移管する旨が謳われた。

第三は、内閣人事庁の一括採用が各省毎の個別採用に
修正された点である。政府提出案では、内閣人事庁の事
務として、「総合職試験の合格者からの採用及びこれに伴
う各府省への配置の調整」が挙げられていたが、基本法
では、内閣人事庁の事務からこの部分が削除され、従来
どおり、職員の採用に関しては、各府省による個別採用
が継続することとなった。

このような修正がなされた背景には、内閣人事庁の一
括採用案に対する恐らく根強い反対があったためと推察
するが、田中一昭氏は、そのような反対意見のうち、次
の3つの分類を指摘¹⁰している。

- ①総合職を法案のとおり扱うことになれば、結局今
のⅠ種と同じく特別扱いとすることになりかねない。
- ②ある特定の省に行きたいという希望があるからこそ
公務員試験を受けようというのであって、一括採用
ということになればどの省に配属されるかわからな
いから、優秀な公務員志望者が減り、良い人材が採
用できなくなるおそれがある。
- ③本省内部部局だけでも、幹部職員は約600人、課
長・企画官は約3,800人もおり、これだけの数を一
括管理することは不可能ではないか。

このように、田中一昭氏は、内閣人事庁の一括採用案
に対する反対意見を整理したうえで、①については、「一
見、もっともらしい「平等主義」を主張しつつ、結局は、

従来の各府省別採用を維持する、タテ割りを維持する、
各府省のゼッケンをはずしたくないとの意図に取れる」、
②については、「採用主体である内閣人事局は、試験合格
者の希望を十分聞き、かつ各府省の意向を十分踏まえた
うえで配属先を決定していくのであるから、そのような
批判は全くためにする議論である」、③については、「管
理のシステムを構築し、内閣人事局が各省の人事等部局
（注：原文のまま）と密接に連絡を取りながら進めれば、
十分可能である」と述べ、「この度の改革の基本を理解し
ない修正と断じてよいのではないか」と、厳しく批判
している。

このような田中一昭氏の批判について、筆者は、本来
あるべき公務員制度改革の姿を追求するという観点から
は、全く同意見であり、全面的に賛意を示すものである。
ただし、現実には、そのような、ある意味で理想の姿を
反映した条文のままでは国会の承認を得ることができな
ったというのも、一方の事実として存在したことは認め
ざるを得ない。特に、国権の最高機関である国会で、与
野党修正合意のうえで、基本法のように修正されたこと
の重さを無視することはできない。したがって、この修
正部分が本来の姿とは異なるという理由でもって、基本
法が想定する公務員制度改革を前進させる際の障壁とし
てはいけなく考える。その意味で、今後の公務員制度
改革の工程において、改革の基本理念に反しない運用に
努めていくことが重要であると考ええる。

第四に、幹部職員等の所属についてである。政府提出
案では、「幹部職員は、内閣人事庁及び各府省に所属する」、
「課長その他の管理職員は、内閣人事庁に併任する」とあ
ったのが、基本法では、これらの条文は削除された。こ
れは、上記のように、内閣人事庁による一括採用から各
府省毎の個別採用に修正されたことにともない、「本籍＝
内閣、現住所＝各府省」とする新たな人事運用ルールが
導入されないことが明確となったことから、このような
修正が加えられたものと考ええる。その結果、前に指摘し
た政府提出法案のわかりづらさは解消され、制度として
はすっかりしたものになった。しかし、上記で述べたよ

うに、本来あるべき改革の理念からは後退した、と批判されても仕方がないと考える。

第五に、幹部職員、管理職員を対象とした新たな制度についてである。この新たな制度は、政府提出案では全く規定がなかったが、基本法の修正過程で、民主党からの提案をそのまま受ける形で、幹部職員、管理職員について「新たな制度を設ける」と規定した。ただ、この新たな制度とは何を意味するのか、あるいは、新たな制度はどのような目的で設けられるのか、といった本質的な議論が、基本法の国会審議の過程で明らかになっていないのである¹¹。今後、基本法に基づき公務員制度改革を進展させていく際、大きな議論になっていくものと考ええる。

第六に、政官接触についてである。政府提出法案では、①各府省に、国会議員への政策の説明その他の政務に関し、大臣を補佐する職として政務専門官を置くこと、②政務専門官以外の職員が国会議員に接触することに関し、厳格な政官接触ルールを設けること、とされていた。このような規定が、基本法では削除され、職員が国会議員と接触した場合に、その記録の作成・保存その他の管理を行い、その情報を適切に公開することとされた。この件に関しては、主に野党議員から、政府提出案どおりの改革が行われれば、官僚からの情報収集や説明が受けられなくなるとの声があったことを受けて、修正が行われたものと認識している。

この修正についても、田中一昭氏は、「法案は政官接触のルール作りを意図したものであって接触の透明性確保とは矛盾しないはずであり、この修正は改革の後退である。」¹²と批判している。田中一昭氏は、また「これについては、公務員サイドからだけの改革ではうまくいかないと考える。」¹³とも指摘しており、公務員制度改革とあわせて政治サイドの改革の必要性も主張している。

筆者も全く同意見であり、今後公務員制度改革を推進していく観点において、政と官の役割分担をいかに適切にはかるか、その役割分担を前提に、政と官の関係をいかに整合的に設計・構築していくかということ抜きにして、政官接触のあり方を論じて、「木を見て森を見ず」

の結果になると考える。

第七に、労働基本権についてである。政府提出案においても、基本法においても、いずれも労働基本権のうち、団体交渉権の一部を構成する協約締結権の付与が議論の対象となっている点では同じである。政府提出法案では、「政府は、国家公務員の労働基本権の在り方については、協約締結権を付与する職員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てその理解を得ることが必要不可欠であることを勘案して検討する。」とされていた。これに対して、基本法は、「政府は、協約締結権を付与する職員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ものとする。」に修正された。

この修正をどのように理解するかであるが、基本法は関係者の思惑が複雑に絡むなかで合意に達した文言であり、ある意味で砂上の楼閣のような構造であることに留意する必要がある。そのうえで、規定は、「政府は、国家公務員の労働基本権の在り方については、……、検討する」から「政府は、……、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」に修正されており、要は、「在り方の検討」が「制度の措置」に修正された。この2つの文言を素直に読めば、少なくとも、協約締結権の付与が議論の対象となっていることを前提に、政府の責務として、協約締結権の付与に向けて、検討より一歩先に進んだ、前向きな行動が要請されていると解釈できるのではないかと思う。

2) 基本法の全体像

以上、国家公務員制度改革基本法に関して、政府提出法案と修正後の基本法の違いの主な点について見てきた。そこで、ここで、成立した国家公務員制度改革基本法の全体像を概説しておく。

第一に、基本法は第1条で、基本法が対象とする国家公務員制度改革の目的を明らかにしている。第1条は、「この法律は、行政の運営を担う国家公務員に関する制度を社会経済情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であることにかんがみ、国民全体の奉仕者である

国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするため、国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国家公務員制度改革推進本部を設置することにより、これを総合的に推進することを目的とする。」と規定している。

ここに重要なことが3点規定されていると考える。

第一点は、国家公務員制度を「社会経済情勢の変化に対応したものとするのが喫緊の課題である」という問題認識である。すなわち、行政の運営を担う、国家の重要な基本インフラである公務員制度をこのままの状態に放置すれば、国家の存立を危うくするかもしれないという危機感が、基本法が制定された前提になっていると考えられる。公務員制度改革は、そのような危機意識をもって真摯に取り組まなければならない緊急度の高い政治課題であると、基本法は捉えていると筆者は考える。

第二点は、「国民全体の奉仕者である国家公務員」と規定されている点である。これは憲法第15条第2項の「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」との規定を受け、もともと確認の意味で置かれた文言であろうと理解するが、公務員制度が政と密接な関係にあることとあわせて考慮すると、重要な示唆を含んだ規定であると捉え直さなければならないのではないかと考える。特に、基本法が与野党修正合意の上で成立した法律であり、その法律の目的を規定する第1条でこのような文言が記されていることは、日本が議院内閣制国家であるとはいえ、行政府に奉職する公務員は立法府の多数派の与党のみならず、少数派の野党にも配慮した行政運営に留意しなければならないことを宣言しているものとする。

そして第三点は、「一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするため」と定められている点である。すなわち、基本法は、公務員制度改革を単なる公務員バッシングのツールとするのではなく、国民の利益

の実現のため、公務員がやる気をもって職務にあたるようにする観点からも、重要な課題であると認識していると考えられる。

第二に、上記の目的を明らかにしたうえで、基本法は、国家公務員制度改革の基本理念を次の7項目に整理している。

- ①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。
- ②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。
- ③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。
- ④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。
- ⑤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。
- ⑥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。
- ⑦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。

この7項目は、各項目の細部の表現と項目間の順番には違いがあるものの、先に紹介した「懇談会」報告書に掲げられた問題意識と同じ内容が記されている。その意味で、基本法は「懇談会」報告書の趣旨をそのまま受け継いでいる。

第三に、基本法はこの7項目の基本理念に基づき、公務員制度改革を推進していくうえでの基本方針の詳細を定めている。その詳細については、本稿では省略するが、前節で述べたように、政府提出案から基本法成立までに、与野党合意に基づく修正協議があったことは留意しておく必要がある。主な修正箇所に関する適否については、前節で述べたとおりであるが、基本法は与野党合意で成立した法律であることから、立法府において、今後国家公務員制度改革を推進していくために必要な法制上の措置を講ずる場合には、この基本法の基本理念および基本

方針を十分に斟酌したうえで、事を進めなければならないことを強調しておきたい。基本法における基本理念と基本方針の概略については、図表8を参照されたい。

第四に、基本法は、公務員制度改革を進めていく今後の工程についても規定している。すなわち、基本法に定める国家公務員制度改革を行ううえで必要となる措置については法施行後5年以内を、同じく必要となる法制上の措置については法施行後3年以内を目途に講ずるものとされた。ただし、内閣人事局設置に必要な法制上の措置については

法施行後1年以内に講ずるとして、他の法制上の措置とは区別して前倒しに行うことが義務付けられた。

法制上の措置の期限に関して、なぜ、内閣人事局設置に必要なもののみを前倒しにしなければならなかったのか。公務員制度改革を円滑に推進させるという観点からは、筆者には理解できないところである。いずれにせよ、基本法において、内閣人事局設置に必要な法制上の措置だけが前倒しにされたことにより、法律の要請として内閣人事局の設置は労働基本権に係る法制上の措置についての結論

図表8 国家公務員制度改革基本法に定める基本理念と基本方針

<p>1. 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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国家戦略スタッフ、政務スタッフを設置 ・ 幹部職員、管理職員の対象とする新たな制度を創設 ・ 幹部職員の任用について、官房長官が適格性審査、候補者名簿を作成 ・ 政官関係の透明化（政官接触に係る記録作成・保存・情報公開） ・ 縦割り行政の弊害の排除、内閣人事管理機能の強化（幹部職員等について内閣官房で一元管理） <p>2. 多様な能力・経験を持つ人材の登用・育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現行採用試験の抜本的見直し（総合職・一般職・専門職試験の創設、院卒者・中途採用試験の創設） ・ 幹部候補育成課程の整備 ・ 幹部職員等の公募目標の設定 <p>3. 官民の人材交流を推進、官民の人材の流動性を高めること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 官民人材交流の推進（透明性確保・手続簡素化・対象拡大、幹部候補育成課程対象者に民間機関等の勤務経験を付与） ・ 給与・退職手当・年金等の処遇見直し <p>4. 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・育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国際対応に重点を置いた採用 ・ 幹部候補育成課程対象者に国際機関の勤務経験を付与 <p>5. 国民全体の奉仕者としての職業倫理の確立、能力・実績に基づく適正な評価</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の倫理の確立（職業倫理を評価の基準として設定、組織目標を踏まえた業務目標の設定、評価結果の本人開示） ・ 信賞必罰の徹底（守秘義務違反等の懲戒処分の適正・厳格な実施の徹底） <p>6. 能力及び実績に応じた処遇の徹底、仕事と生活の調和を図ることができる環境の整備、男女共同参画社会の形成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 業務簡素化計画の策定・超勤管理 ・ 初任給引上げ、能力及び実績に応じた処遇の徹底（給与、退職手当等の見直し） ・ 雇用と年金の接続（定年まで勤務できる環境整備、再任用制度の活用拡大、定年の65歳への段階的引き上げの検討） ・ 高齢職員の給与抑制を可能とする制度等の検討（給与制度の在り方、役職定年制度・職種別定年制度の導入の検討） <p>7. 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追う体制を確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣官房に内閣人事局を設置（国民に対する国家公務員の人事管理に関する説明責任を負う、幹部職員等に係る一元的管理に関する事務） ・ 総務省、人事院等の機能を必要な範囲で移管 <p>● 労働基本権</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 地方公務員の労働基本権のあり方について、国家公務員の労使関係に係る措置に併せ、整合性をもって検討 	
---	--

を得る前に実施されなければならなくなった。

すなわち、公務員の労働基本権の制約の状況が解消されないまま、事実上内閣人事局の設計を行うという枠がはめられることとなったのである。このことが、平成20（2008）年後半から翌21（2009）年前半における麻生内閣の国家公務員法等改正法案の策定過程で、既存の関係部局からの内閣人事局への機能移管、特に労働基本権制約の代償機関としての性格も有する人事院からの機能移管をめぐって、多大なる混乱を引き起こす遠因となったことを付言しておきたい。

ちなみに、平成22（2010）年2月に鳩山内閣で閣議決定された国家公務員法等改正法案では、すでに当初の期限を過ぎていることもあり、内閣人事局設置に必要となる法制上の措置を法施行後1年以内に講ずるとした文言は削除されている。

第五に、基本法は、いわゆるプログラム法であるということである。すなわち、基本法は、国家公務員制度改革の目的・理念・方針・日程を定めるものであって、ここに規定された改革のメニューを実施するためには、別途、国家公務員法等の改正などの法制上の措置が必要となる。

4 | 麻生内閣での取り組み—実現しなかった改革

(1) 工程表の策定（平成21年2月3日国家公務員制度改革推進本部決定）

平成20（2008）年6月6日に成立した国家公務員制度改革基本法に基づき、同年7月11日国家公務員制度改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）が内閣に置かれるとともに、同本部にその事務を処理する事務局が設置された。そして、同月15日国家公務員制度改革推進本部の第1回会合が開催された。ここから、基本法に基づく国家公務員制度改革が着実に推進される運びとなるはずであった。

しかし、その1ヵ月半後の同年9月1日に突然の福田総理の辞任表明があり、公務員制度改革の行く末に暗雲が垂れ込めることとなった。それでも、総理辞任表明直後

の9月5日に国家公務員制度改革推進本部令に基づき設置された顧問会議の第1回会合が開催され、事務的には基本法に基づく改革を進めていくことが確認されることとなった。平成20（2008）年9月24日、福田内閣の総辞職を受けて成立した麻生内閣で公務員制度改革担当大臣に就任した甘利明大臣のもと、国家公務員制度改革推進本部事務局を取りまとめ役に、顧問会議、同ワーキンググループ等の協力を得て、それ以降公務員制度改革の実務は取り進められることとなった。

そこでの検討の結果は、「顧問会議ワーキンググループの論点整理に関する報告（平成20年11月14日）」ならびに同報告に微修正を加え取りまとめられた「顧問会議報告（平成20年11月14日）」を経て、平成21（2009）年2月3日に国家公務員制度改革推進本部で決定された「公務員制度改革に係る「工程表」」に結実していった。

この過程においても、既存の公務員制度が変更されることにともなう利害得失や今後策定されようとする新たな制度への期待と不安などが複雑に入り混じり、決して理路整然とした改革の道筋が開かれたわけではなかった。こうしたいくつもの紆余曲折を経て、一定の成果に到達していったと筆者は理解している。今後の公務員制度改革の在り方を少しでも正しい方向に導くうえでの参考に供するという観点から、この検討過程における注目すべきポイントとして、以下の5点を指摘しておくこととする¹⁴。

第一に、麻生内閣における国家公務員制度改革の具体化の作業は、先に与野党修正合意の上で成立した国家公務員制度改革基本法に基づき、その基本理念および基本方針を着実に推進させるとの大方針の下で行われたことが確認されなければならない。ただし、例外があった。すなわち、甘利大臣の政治的リーダーシップの下、以下の2点についてのみ、基本法の目的をより適切に反映させるためには、基本法で規定された内容を超えて制度設計が行わなければならないと判断された。その2点とは、①基本法に規定した公務員制度改革に係る工程に要する時間を短縮した点と、②基本法で想定していた内閣人事

局の機能に組織管理の機能を追加し、内閣人事・行政管理局（仮称）として組織設計をした点、である。

第二に、基本法を超えて制度設計を行った1番目の点、すなわち、基本法が想定した公務員制度改革に係る工程を短縮した点について触れておきたい。この点は、麻生内閣の公務員制度改革に前向きに取り組む姿勢を示す観点から、甘利大臣のリーダーシップのもと発案された。基本法が想定する公務員制度改革全体の実施に関して、基本法の5年以内の期限を、4年以内に短縮すること、また、内閣人事局の設置のために必要な法制上の措置を除く法制上の措置について、基本法の3年以内の期限を、2年以内に短縮することが決定された。

この点については、1年短くなって作業自体に要する時間が絶対的に少なくなり十分な検討が行えるかどうか、十分な検討が行えず中途半端な結果を招くことにならないかといった懸念がないわけではなかったが、公務員制度改革を推進するという観点からは、非常に意義のある決断であったと筆者は評価している。まさに、「鉄は熱いうちに打て」の諺ではないが、これまで議論はされるが実行に移されないことが繰り返された公務員制度改革の歴史を振り返るならば、改革の工程をできる限り前倒しにして関係者を縛ることは、今回の改革に対する政権の強い意気込みと責任感を内外に示すものとなり、改革の実行を推進する観点から、意義深いメッセージであると考えられたためである。

第三に、基本法を超えて制度設計を行った2番目の点について述べたい。すなわち、基本法で想定した内閣人事局の機能を超えた機能を有する機関として、内閣人事・行政管理局（仮称）の組織設計を行った点である。この点については、先に述べた顧問会議報告において、「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、機構・定員管理機能を内閣人事局に移管すべき」という意見と、「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」という意

見の対立があり、両論併記となっていたところであった。

この点に関して、甘利大臣の政治決断により、前者の意見を採用し、かつ、機構・定員管理機能を移管するのであれば、現在総務省行政管理局が担っている機構・定員管理機能以外の機能も一体として内閣人事局に移管したほうが機能的に優れているという判断がなされ、総務省人事管理局全体が移管されることとなった。そこで、このような機能全部が移管されるのであれば、基本法が想定する内閣人事局の範囲を超えるということで、名称を内閣人事・行政管理局（仮称）としたのであった。

この点に関して筆者は、確かに後者の主張にも一理あるが、公務員制度改革の目的が、行政を取り巻く内外の環境が激変し行政需要も急激に大きく変化していくなかで、それらの行政需要の変化に臨機応変にかつ戦略的に行政の組織・人事を対応させていく必要があることに鑑みると、前者の主張のほうが妥当性を有するのではないかと考えるところである（その場合、機構・定員以外の機能も一体として移管したほうが機能的であるかどうかについては、慎重に検討する必要があると考える）。

ちなみに、現行の総務省のなかに人事行政を担当する総務省人事・恩給局並びに総務省の個人人事を所管する官房秘書課と機構・定員管理を担当する行政管理局が並列して存在していることをあわせてみると、後者の主張には納得性に欠けるところがあるのではないかと考える。

第四に、この過程においてとられた議論のあり方・方法論についてコメントしておく。基本法が想定していた公務員制度改革において議論すべき内容としては、大きく分けて2種類の内容が含まれていた。ひとつは、公務員制度に係る諸課題を解決するためには、新しい公務員制度はどのような機能を果たしていかなければならないかという「機能・役割の議論」であり、もうひとつは、その果たさなければならぬ機能をどのような組織が提供するのが適切なのかという「組織・器の議論」であった。

後者の「組織・器の議論」は、橋本内閣で開始された中央省庁再編の例を見るまでもなく、霞が関では常に、それ自体が、非常に大きな行政改革のテーマとなる。しか

も、今回は霞が関の人事を掌る機関としての内閣人事局の設置に係る議論であった。そこにはいろいろな思惑が錯綜する結果、器の議論として收拾がつかなくなることが容易に想定された。その結果、いつのまにか公務員制度改革が議論の隅っこに置かれ、本来議論しなければならない「機能・役割の議論」を十分に行うことができなくなることが懸念された。

そこで、ここでの検討は、限られた時間のなかで、議論を効果的・効率的に進めるという観点から、最初から内閣人事局をどのような設計にすべきなのかという「組織・器の議論」に入るのではなく、直面する諸課題に適切に対処するうえで新たな公務員制度はどのような機能・役割を果たしていくべきなのかについて、常に、基本法の改革の理念に立ち返ってまず議論を行い、それらを踏まえたうえで、新たに設置する内閣人事局の役割、機能、および組織について検討をするという方法論をとったのである。どこまでこの方法論を貫徹できたか、少々疑問に思うところがないわけではないが、一定の成果は得られたものと認識している。

最後に指摘しておきたいのは、「政と官の関係」についてである。公務員制度改革に関連して、官僚主導から政治主導へという改革の方向性については、概ね異論がないであろう。問題は、政治主導が実現したときの「政と官の関係」はいかにあるべきなのかという点である。理想的な「政と官の関係」とは、簡単に言えば、次のようなイメージではなからうか。

つまり、①官僚がその専門性を活かして政策メニュー案を考案する、②その政策メニュー案を担当大臣に説明し、個々のメニュー案のメリット・デメリットを提示したうえで、官僚主導にならないように注意しつつ、メニュー案間の優先順位、あるいはケース分けを行う、③各大臣は、自らの知見・見識をもとに、官僚が提示した政策メニュー案の中から、政治主導で適切な政策メニュー案を選択し、立法院に政策案として提示する。当然その政策案を選択した責任は、各大臣が負う。④行政府に所属しない与野党の政治家が、提示された政策案に対して、

各党の手続および国会の審議の過程で、適切なチェック・アンド・バランス機能を果たす。⑤国会の議決において、当該政策課題に対する意思を法律等の形で国民に対して明示する。

筆者は、このような理想の「政と官の関係」をいかに構築するかが、公務員制度改革に関連して、非常に重要な課題となってくると考えている。このプロセスのうち、麻生内閣においては、①から③までのプロセスが、「公務員制度改革担当大臣－国家公務員制度改革推進本部事務局」の間で築くことができたのではないかと思う。また、④についても、後述するが、与党との間では、築くことがほぼできていたのではないかと思う。当然のことながら、完璧ではない。しかし、ある程度は、政治主導の下での、あるべき「政と官の関係」の一部が構築されつつあったのではないかと、実際に深くそのプロセスに関与した当事者の立場から、付言しておきたい。

(2) 国家公務員法等改正法案の提出（平成21年3月31日）

1) 国家公務員法等改正法案の閣議決定に至るまでのプロセス

このような過程を経て工程表が策定されてから、国家公務員法等改正法案が閣議決定されるまで、約2ヵ月を要した。麻生内閣で国家公務員法等改正法案が閣議決定され、国会に提出されたのは、平成21（2009）年3月31日であった。この2ヵ月の期間は、前出の「政と官の関係」のイメージでいえば、公務員制度改革に関する議論が主として④の一部に該当する与党プロセスにかけられていた時期に相当する。

すなわち、政府が策定した国家公務員法等改正法案の原案に対して、行政府に属さない与党（自民党、公明党）の政治家が、自らの信念に基づく、原案に対する疑問点を質し、よりよい法案（より多くの与党議員が賛成しうる内容の法案）の成立にむけて、チェック・アンド・バランス機能を果たした過程であった。政府内での議論は一応の収束を見ていたとはいえ、この段階においても、非常に活発な質疑が行われた。主な論点は、以下の5点

であったと思う。

第1点は、工程表で現行の総務省行政管理局の機能が一体として追加された内閣人事・行政管理局（仮称）が果たして適切かどうかという点であった。内閣官房に人事管理から組織管理までを所管する巨大な権力機構を新設することは、運用を一步間違えると、新しい官僚主導の中核組織を作ることになるのではないかという懸念であった。基本法の理念は、このような組織を作ることとは全く想定しておらず、そもそも名称が内閣人事局から内閣人事・行政管理局（仮称）に変更したことからも明らかのように、基本法違反ではないかという主張であった。

第2点は、内閣人事・行政管理局（仮称）の長には、内閣官房副長官を充てることとされたが、これが官僚主導につながるのではないかという批判であった。折りしも、麻生内閣としては、3人の官房副長官のうち、事務の官房副長官を充てる方針であるということが伝わるに及んで、霞が関官僚のトップに君臨する事務の官房副長官が長を務めれば、まさしく官僚主導を象徴することになるという主張が展開された。

第3点は、内閣による一元管理の対象となる幹部職員の属性に関して、国家公務員法が適用される一般職とは別の性格を有する職とすべきではないかという主張が展開された。その職が特別職なのか、特別職・一般職のいずれでもない第三の職なのかについては、必ずしも論者の間に明確に統一した見解があったわけではなかった。いずれにせよ、この主張は、幹部職員の人事をより柔軟・機動的に行うためには、一般職では身分保障等の観点から制約が多いということが根拠となっていた。

第4点として、第3点に関連する論点であるが、幹部職員について適材適所の人事を行うために、原案では降任の特例に関する規定を新設したが、本人の意に反して行う降任が1段階下位の官職へしか予定していない点が不十分であるという主張がなされた。

第5点として、能力・実績に応じた適材適所の人事を実現するためには、給与についても弾力的な取扱いを行う必要があり、その観点から、現行の給与法の改正をあ

わせて行うべきではないかという主張もなされた。

これら以外にも、そもそも基本法が定める公務員制度改革に反対との立場から法案に疑問を提示する意見や、逆に、公務員制度改革をより急進的に取り組むべきとの立場から公務員に労働基本権を付与する法案を提出すべきとの意見など、種々の議論が出されたが、最終的には、主要な論点は上記の5点に集約されていったと認識する。

これらの論点にいかに対応するかについて、関係者間で協議を進めた結果、与野党の修正合意で成立した基本法の理念に立ち返って公務員制度改革を進めるという原則が再度確認されることとなり、上記の5点のうち、第1点は基本法の想定どおり、内閣人事局に戻す（すなわち、総務省行政管理局からの移管事務は機構・定員機能に関連する事務のみとする）とともに、それ以外の点については、原案の考え方をベースとするとされた。そして、国家公務員制度等改革法案は平成21（2009）年3月31日に閣議決定され、同日国会に提出される運びとなった。

2) 国家公務員法等改正法案の概要

以下では、麻生内閣で閣議決定された、国家公務員法等改正法案の概要について見ていくことにする。

第一に、縦割り行政の弊害を排除し、内閣による人事管理機能を強化するという観点から、幹部職員等の一元管理を行うこととした。具体的には、①内閣総理大臣は、適格性審査を行い、適格性審査に合格したものについて、幹部候補者名簿を作成する、②大臣等の任命権者が行う幹部職への任用は、内閣総理大臣および内閣官房長官との協議に基づき、幹部候補者名簿に記載され、選考又は人事評価に基づき適性が認められる者の中から行う、また、内閣総理大臣又は官房長官は、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、③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、内閣総理大臣が行う、④各大臣等は、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する、⑤幹部職員について、その任用を適切に行うため、他に適任の者がおり、転任させるべき

図表9 国家公務員等改正法案（平成21年3月31日閣議決定）

- 縦割り行政の弊害を排除し、内閣による人事管理機能を強化する観点から、幹部職員等を一元管理
 - ①内閣総理大臣は、適格性審査を行い、適格性審査に合格したものについて、幹部候補者名簿を作成する
 - ②大臣等の任命権者が行う幹部職への任用は、内閣総理大臣及び内閣官房長官との協議に基づき、幹部候補者名簿に記載され、選考又は人事評価に基づき適性が認められる者の中から行う、また、内閣総理大臣又は官房長官は、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
 - ③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、内閣総理大臣が行う
 - ④各大臣等は、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する
 - ⑤幹部職員について、その任用を適切に行うため、他に適任の者がおり、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」に当たらない場合であっても、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
- 一元管理の事務を担うとともに、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について説明責任を負う機関として、内閣官房に内閣人事局を設置
 - ①国家公務員制度の企画・立案に関する事務
 - ②中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務（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）
 - ③特別職の国家公務員の給与制度に関する事務
 - ④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・立案・調整に関する事務
 - ⑤行政機関の機構及び定員に関する企画・立案・調整に関する事務、等とされた
- 内閣人事局に、内閣人事局長を置き、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
- 議院内閣制の下、政治主導を強化する観点から、国家戦略スタッフ・政務スタッフを設置
 - ①国家戦略スタッフ：内閣の重要政策の企画立案について総理を直接補佐
 - ②政務スタッフ：特定の政策の企画立案並びに政務に関し各大臣を補佐

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」に当たらない場合であっても、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、等が定められた。

第二に、上記の一元管理の事務を担うとともに、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について説明責任を負う機関として、内閣官房に内閣人事局を設置することとした。内閣人事局が担う事務は、①国家公務員制度の企画・立案に関する事務、②中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務（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）、③特別職の国家公務員の給与制度に関する事務、④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・立案・調整に関する事務、⑤行政機関の機構及び定員に関する企画・立案・調整に関する事務、等とされた。

この関係で、中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌事務につき、級別定数の設定および改定（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）に関する機能を人事院から移管することが定められた。また、内閣人事局に、内閣人事局長を置き、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た。

第三に、議員内閣制のもと、政治主導を強化する観点から、内閣の重要政策の企画立案について総理を直接補佐する国家戦略スタッフを内閣官房に設置するとともに、特定の政策の企画立案ならびに政務に関し、各大臣を補佐する政務スタッフを各府省に設置されることとされた。

（3）国家公務員法等改正案の国会での取扱い

平成21（2009）年3月31日に国会に提出された国家公務員法等改正法案は、その後約3ヵ月間棚晒しの状態に置かれることとなった。その間、恐らくは水面下で

与野党間の修正合意に向けた活発な議論や調整が行われていたものと推察されるが、国会の正式な場においては一切議論されることもなく、また、国家公務員制度改革推進本部事務局に対しても、法案成立に向けて、政治サイドから何らかの公式な要請があったわけでもなかった。

そのような状況のなか、同年6月25日になって、衆議院本会議において同法案に関する甘利明公務員制度改革担当大臣による趣旨説明と、自民党中馬弘毅議員、民主党松本剛明議員及び公明党上田勇議員からの質問およびそれらに関する質疑が行われることとなった。筆者は、当時野党であった民主党松本議員の質問のなかに、法案成立に向けた何らかの糸口があるかもしれないという思いから、松本議員の質問に注意深く聞き入ったことを記憶している。

松本議員の質問は、以下の4点に整理できると考える¹⁵。

第一は、基本法に定める幹部職員に関する新たな制度とそれに関連する幹部職員の柔軟な人事のあり方についてである。松本議員は、「基本法に定める幹部職員の新たな制度とは、政権と運命をともにする政治任用職とまではしないものの、任命権者が政治主導で柔軟な人事を行える制度とすることに狙いがある。そのため、これまでの一般職とは線を引いて新たな幹部職制度を設ける必要がある。それが、与野党修正を施した本旨である。このような基本法に規定する新たな幹部職制度の創設の趣旨から見て、法案に定める幹部候補者名簿のあり方や降任の特例は、ほど遠い規定となっている。幹部候補者名簿については、その詳細は法案では政令で定めることになっているが、全府省共通にするのか、各省ごとなのか、各ポストごとなのか。私見としては府省横断的な大きなプールとなる名簿とすべきであると考えているが、いかがだろう。また、降任の特例については、極めて厳格な要件を付しており、実質的に降任がほとんど不可能な官僚に都合のよい形ばかりのものであって、明らかに基本法の趣旨に反し、骨抜きにされている。」といった趣旨の質問がなされた。

第二は、内閣人事局のあり方についてである。松本議

員は、「与野党協議により、内閣人事庁を内閣人事局に改めたのであるから、幹部人事を担うコンパクトな組織を政権中枢の内閣官房のもとに置くのが修正の意図である。しかし、法案においては、明らかに基本法の趣旨を超えて肥大化している。基本法では、幹部職の定数査定を内閣官房の事務としているのに対し、法案では労働基本権についての実質的な検討を行わないまま一般職についての定数査定権限を内閣に移行することになっている点には重大な疑義が生ずる。」と主張された。

第三に、労働基本権についてである。松本議員は、「労使関係制度検討委員会¹⁶での検討のスピード、内容は、基本法の趣旨や政府の公式方針に照らし、著しく不適切かつ不誠実で、本当に意義ある結論を得ることができるのか甚だ疑問である。そもそも労働基本権を制約している現行の公務員制度は、国際労働機関から条約違反を指摘され、制度見直しを促す勧告を再三受けている。この遅々とした検討ペースを打開する決意があるかどうかを大臣にお尋ねしたい。」と主張された。

そして、最後に、与野党間の修正協議の可能性について触れ、民主党の主張を受け入れる形での修正協議を与党に呼びかけて、質問を終えている。

この松本議員の質問を聞いて、筆者は与野党修正協議の可能性は十分にあると感じた。第三に主張された労働基本権に関しては、政府のほうで与野党合意に達した基本法に定めるスケジュールどおりに検討を進めており、改めてこの時点での修正対象になる性格のものではないと思われた。しかし、特に、第一点の幹部候補者名簿のあり方や特例降任のあり方については、テクニカルな点に関する内容であることから、十分に協議は可能であると思われた。また第二点の内閣人事局のあり方については、国家の統治機構のあり方に係ることであり、非常に本質的な議論であるため、この時点で修正をすると、今回の法案の基本的な考え方をひっくり返すような議論となり、その意味で、修正は難しいと思われた。しかし、廃案になるよりは、セカンドベストという観点から、与野党で合意に達することができる範囲で、内閣人

事局を発足させ、労働基本権の制約問題が解消された時点で再度検討するといった現実的な解決の方向性もあるのではないかと、そのような観点から見ると、ひょっとすると、与野党間で修正合意する可能性が考えられなくもないという認識を有していた。

ところが、本会議での質疑が行われた後、国家公務員法等改正法案に関する質疑は国会の本会議・委員会でも全く行われることがないまま、政局の流れが一気に衆議院解散の方向に進み、衆議院解散となってしまった。解散にともない、麻生内閣で提出した国家公務員法等改正法案は廃案となった。

この法案が国会で審議されなかった理由について、その真相は筆者には分からない。想像の範囲で思い当たるふしがあるだけである。ただし、間違いなく言えることは、公務員制度改革には、一人一人の公務員の生活が直接影響を受ける事項が含まれているため、何らかの形で公務員制度に関係を有する者がかかわると、そこに何かしらの思惑が発生してしまい、べき論や理屈だけでは、決して改革は前に進まないということである。さすがに、改革の大きな方向性について真正面から反対するものは少数であろう。しかし、改革に賛成とはいっても、その内容を巡っての意見の相違やその進め方についての主導権争いから不必要な混乱が陰に陽に発生し、それらの混乱がまた別の混乱を引き起こしたりするなど、関係者の当初の思いとは全く別に、結果として改革が一步も前進しないという状況を作り出してしまったというのが実態ではなかったかと思う。改革の方向や程度の細部に至るまで同じ認識と理解を持つ者ばかりが改革に携わるということは、まずあり得ない。逆に、改革の細部について共通の認識と理解が得られていない中で、改革を進めていかなければならないのが常態である。そのような時には、改革の大きな方向には賛成をするが、細部で利害が鋭く対立する関係者を、「小異を捨てて大同につく」ようにさせる、その意味で本当に強い政治的意思とリーダーシップの存在がないと上手くいかない。公務員制度改革のような難題には、そのような対処のあり方でしか

対応できないということを痛感した。その観点から言えば、麻生内閣の時には、その意味での真の意味での推進力が十分ではなかったということではないかと思う。

5 | 鳩山内閣での取り組み－国家公務員法等改正法案の再提出

平成21（2009）年8月31日の衆議院選挙における大勝のあと、同年9月16日での首相指名を受け成立した鳩山内閣は、自民政権からの政権交代を印象づけるため、公務員制度改革についても「従来とは異なる発想」で取り組んでいくことになることは、ある意味で当然のことであった。鳩山内閣の公務員制度改革担当大臣に就任した仙谷由人大臣も、記者会見等の席上でそのような趣旨の発言をされている。当然、麻生内閣の時に閣議決定された国家公務員法等改正法案および本部決定された工程表については白紙に戻すこととなったが、福田内閣の時に与野党修正合意の上成立した国家公務員制度改革基本法に定める基本理念や基本方針については尊重するという姿勢がとられているようである。

そこで、鳩山内閣における公務員制度改革への取り組み姿勢がいつ明らかにされるのか、いったいその内容はいかなるものとなるのか、大いに期待されるところであったが、平成21（2009）年中には発表されず、政権交代から約5ヵ月経過した平成22（2010）年2月19日になって、ようやく冒頭で紹介した国家公務員法等改正法案が閣議決定され、国会に提出されることとなった。

その法案は、①政治主導を強化し、内閣の人事管理機能の強化を図る観点から、内閣人事局を設置し幹部職員人事の一元管理を行うこと、②天下り監視を強化し、国家公務員の退職管理のより一層の適正化を図る観点から、従前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するとともに、再就職等規制違反行為の監視等を行う新たな組織として、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すること、を主たる内容とするものであった。

後者は、麻生内閣が提出した法案には含まれておらず、民主党がかねてから主張する天下り根絶に向けての取り

組みを法制化したものであり、その意味で評価されるべきところである。しかしながら、前者については、麻生内閣が約1年前に提出した法案の内容の一部テクニカルな点を修正した箇所が見受けられるものの、内閣人事局の機能など内容面では、むしろ麻生内閣の法案の一部しかカバーしていない箇所も見られる。そのような内容に留まるのであれば、なぜもっと早く政権交代直後に提出することができなかつたのか、疑問が湧いてくるころである。

より本質的には、この法案の閣議決定以降本稿の執筆時点に至る時期においても、鳩山内閣の公務員制度改革に対する取組姿勢、鳩山内閣が想定する公務員改革の全体像が、未だ明らかにされていない点が問題であると考えられる。鳩山内閣が「従来とは異なる発想」で公務員改革に取り組むと言うのであれば（この考え方自体は政権交代を達成した内閣として当然の選択であると思うが）、それは具体的には一体どのような発想で取り組むことを意味するのか、そのような発想で取り組む結果どのような内容の公務員制度改革が行われることになるのか、それは自民党政権時代の公務員制度改革とどの点がどのように違っているのか、さらには、鳩山内閣はどのような工程で公務員制度改革を成し遂げようとしており、今は全体の工程の中でどこに位置しているのか、といったような点について、国民に対して明確な説明がなされていないところに、問題があると考えられる。このような問題に対する説明責任が果たされないと、鳩山内閣は、単に、改革のスピードを遅らせただけではないかという批判に対して十分抗弁することが難しくなり、公務員制度改革のスピードを後退させた責任を追究されてもやむを得ないと思われる。

以下では、鳩山内閣が閣議決定した国家公務員法等改正法案の概要を紹介する。まず、上記の①に相当する部分の概要である。

第一に、内閣総理大臣は、適格性審査を行い、適格性審査に合格したものについて、幹部候補者名簿を作成する。第二に、大臣等の任命権者は、幹部候補者名簿に記

載されている者の中から幹部職員を任命する。内閣総理大臣又は内閣官房長官は、内閣の重要政策を実現するために内閣全体の視点から適切な人材を登用する必要があると判断するときは、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（下線部分が、麻生内閣の法案にはない条文であり、総理・官房長官の主導性の確保がより明確になったと言える）。任命権者が、幹部職員の任免を行う場合は、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議する。第三に、幹部職員の公募は、内閣総理大臣が一元的に行う。第四に、幹部職員について適材適所の人事を柔軟に行えるようにするため、事務次官級、局長級、部長級の官職は、同一の職制上の段階に属するとみなす（下線部分が、麻生内閣の法案との違いである。従来職制上の段階が異なったため、昇任・降任に相当する異動は柔軟に行うことができなかったものを、この規定を設けたことにより、同じ職制上の段階とみなされるようになり、昇任・降任ではなく転任としての扱いが可能となり、より柔軟に適材適所の人事を実現することができるようになったと言える）。第五に、幹部職員の内閣一元管理の事務、国家公務員制度改革推進本部に関する事務を所掌する機関として、内閣官房に内閣人事局を設置する（下線部分が、麻生内閣の法案との違いである。麻生内閣の法案における内閣人事局よりコンパクトな機能にとどまる。既存の人事関連部局からの機能移管は行わない）。第六に、内閣人事局長は、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（下線部分が、麻生内閣の法案との違いである。民間人の就任も可能となり、内閣官房副長官からの就任としていた麻生内閣の法案より、幅広い人選が可能となる）。

次に、鳩山内閣が閣議決定した国家公務員法等改正法案のうち、前出の②に相当する部分の概要を紹介する。

第一に、内閣府に、民間人材登用・再就職適正化センター（以下、センターという）を置く。センターは、1）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再就職の支援、2）民間企業に現に雇用される

者・雇用されていた者の採用、及び、官民人事交流（現役職員の人事交流）の支援、3）再就職等規制違反行為についての調査・勧告及び再就職支援等規制の例外承認（なお、この事務は再就職等監視・適正化委員会に委任して行うこととされた）、4）再就職等規制等の適切な運用確保のために必要と認められる事項の処理、等の事務を行う。センター長は、内閣総理大臣が指名する国务大臣をもって充てる。第二に、センターに、中立公正の立場で、独立して職権を行使する第三者機関として、再就職等監視・適正化委員会（以下、委員会という）を置く。委員会は、1）再就職等規制等違反行為についての調査・勧告及び再就職支援等規制の例外承認、2）再就職等規制の順守に関する指導・助言、3）再就職等規制等の適切な運用確保のために必要と認められる措置の調査審議、等を行う。委員会は、委員長（常勤）1名と委員（非常勤）4名で組織する。委員長及び各委員は国会同意人事である。第三に、現行の官民人材交流センター及び再就職等監視委員会は廃止する。

上記の内容を有する国家公務員法等改正法案が国会に提出され、今後国会での審議を経ることとなるが、この法案が出された現時点での評価は、一部マスコミや有識者によると、あまり芳しいものとは言えないようである。

筆者は、本法案に関して、前年の麻生内閣の法案との比較において、公務員制度改革推進の観点から前進したと評価できる点¹⁷はあるものの、逆に、先送りしたと言わざるを得ない点も残されていると考える。第一に、麻生内閣が提出した法案との比較においても、新設される内閣人事局の権限・機能が不十分である。麻生内閣の法案では、内閣人事局が担う事務は、①国家公務員制度の企画・立案に関する事務、②中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務（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）、③特別職の国家公務員の給与と制度に関する事務、④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・立案・調整に関する事務、⑤行政機関の機構及び定員に関する企画・立案・調整に関する事務、等とされた。こ

の関係で、総務省や人事院等に分散している公務員制度関連の権限・機能は、内閣人事局に集約されることとなり、内閣で国家公務員の定員や総人件費を一元管理し、人事管理についての説明責任を負う体制が企図された。これに対し、鳩山内閣が提出した法案では、内閣人事局は幹部人事の一元管理を担当する¹⁸ことに留まり、総務省や人事院等の関連部局からの権限・機能の移管は行われない。将来の時点における内閣人事局の権限・機能の強化が否定されているわけではないが、麻生内閣の法案のレベルまで今回は何故至らなかったのか、公務員制度改革を推進する立場から合理的な理由を見出すことはなかなか難しい。

第二に、麻生内閣の法案にも含まれていなかったが、鳩山内閣の法案においても、給与法の改正は含まれていない。多くの論者が指摘するように、機動的・弾力的な人事を断行するためには、任用の弾力化に加えて、給与等処遇の弾力化が行えるようにすることが必要である。その観点からは、国家公務員の給与体系を抜本的に見直す必要があり、論理的には給与法の改正が必要になってくる。麻生内閣の与党内プロセスにおいてこの点に関する指摘があったことは前述のとおりであるが、鳩山内閣においてもこの点が先送りされることとなった。しかし、麻生内閣では法案に先立って本部決定された工程表においては、幹部職員・管理職員の任用・給与等処遇全般の弾力化を平成22（2010）年中に行うことを謳っていた。この点での比較では、鳩山政権は工程表に代わるべき決定を未だしておらず、給与法の改正が平成22（2010）年中に行われるかどうか、現時点では不明な状況にある。かりに、平成22（2010）年中に行われなかったということになれば、少なくともスケジュールの面では、麻生内閣より後退したと批判されても仕方がないであろう。ましてや、民主党のマニフェストでは、国家公務員の総人件費の2割カットを謳っている。今後天下り規制が厳格化され、従前より多くの国家公務員が役所内に留まることが想定されるが、マニフェストを達成するという観点からも、給与等の処遇体系の見直しが必要になってくる。

第三に、幹部職員の人事の弾力化を行う観点から、事務次官級、局長級、部長級を同一の職制上の段階に属するとみなした点である。麻生内閣の法案では、適材適所の人事を実施する観点から、幹部職員について、他に適任の者がおり、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」に当たらない場合であっても、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特例降任の規定を新設した。しかし、この特例降任の規定については、発動のための要件が極めて厳格であり、実質的に特例降任が実施されることはほとんどないと批判された。このような批判に対して、より柔軟な人事を行うために、本来は職制上の段階が異なる3階層を同じ職制に属するとみなし、特例降任ではなく、転任として対応できるようにしたというのが、本規定の趣旨であると認識する。そのような趣旨について理解できないことはないが、いかにも、苦肉の策のように見え、付け焼刃的な対応という印象がぬぐえない。本来行うべき検討は、政治主導の中での幹部職員が果たすべき機能・役割の見直しとそれを前提とした処遇体系の抜本的見直しではないかと考える。

第四に、麻生内閣の法案には含まれていなかった民間人材登用・再就職適正化センターの設置についてである。同センターが設置されるとともに、従前の官民人材交流センターが廃止されることとなり、国家公務員の再就職支援は組織改廃等に伴う分限免職時に限られることとなった。天下り斡旋に関する規制の厳格化という点では、確かに前進したという見方ができる。しかし、一方で、実際の天下りは減少するのかどうか、新たな抜け道が生じていないか等、注視していかなければならない。また、他方で、このような天下り斡旋を厳格化することによって、実際の公務員人事が果たして円滑に動かしていくことができるのか、より注意深く見守っていく必要があると考える。

今回の国家公務員法等改正法案の全体を通して気になる点は、個々の公務員のモチベーションに対する悪影響

である。このことは、決して公務員に甘い改革に止めるべきと主張する意図があるわけではない。公務員制度改革の本来の目的を忘れてはならないと主張したいのである。基本法は、その第1条で、「国民全体の奉仕者である国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするため」と定めている。この規定からも明らかのように、公務員制度改革は一人一人の公務員のモチベーションの向上と両立するものでなければならないはずである。その観点からは、頑張った国家公務員には、その労に報いるという要素が、公務員制度改革の中に含まれていることが必要ではなかろうか。より根本的には、先に指摘したように、民主党政権が目指す国家公務員制度改革のグランドデザイン、ひいては政と官の関係も含めて、民主党が目指す国家公務員像が描かれていないことに問題の源泉があるのではないかと考える。平成21（2009）年8月31日の衆議院選挙における圧倒的勝利を受けて、政権交代により誕生した鳩山内閣に対する期待が非常に大きかっただけに、提示された改革法案が、前内閣が提出したものよりも単に後退したに過ぎないと見るときの国民の落胆は深いものがあると思われる。

民主党政権として、どのような国家公務員像を描き、いかなる公務員制度改革を志向するのか、その全体像を早期に示したうえで、今回の法案がその全体像のなかでどのような位置付けにあるのか、そして、今後どのようなスケジュールで、最終ゴールまで到達しようとしているのか、それらの全体をカバーするロードマップをできる限り、早期に示す必要があると考える。

6 | 公務員制度改革推進のポイント

前節まで、日本国憲法下における公務員制度の改革に関する過去の取り組みについて、そのポイントを見てきた。憲法第15条第2項に「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」と規定され、戦前の天皇の官吏から大きく性格を変えて発足をしたわが国

の公務員制度改革は、昭和37（1962）年に議論が開始された第一次臨調に始まった。その後本年2月に鳩山内閣で閣議決定された国家公務員法等改正法案まで、約50年の間繰り返し、時々内閣において、重大な政策課題のひとつとして、改革の必要性が取り上げられてきた。そして、幾度にもわたって、改革に向けての提言が、閣議決定や報告書等の形で発表されてきた。

しかし、それらに記された提言の多くが、一部の事項を除いて、未だ実行されずに今日に至っているというのが実態である。その意味で、公務員制度改革は、古くて新しい問題であり、一方で、公務員制度改革は挫折の歴史そのものであるという現実から目を逸らしてはならないと思う。その意味で、公務員制度改革に関して、もはや、挫折の歴史を繰り返してはならないのであって、その実現が焦眉の急である。

（1）過去の取り組みから得られる教訓

まずは、すでに言及した点も含め、公務員制度改革に関する過去の取り組みから得られた教訓（メッセージ）を整理しておきたい。

第一は、公務員制度改革を推進するうえで必要な論点は、これまでの検討で既にほぼ網羅されているという点である。今まで指摘されたことがなかった新しい論点は、もはやあり得ないと思われる。今から10年以上前の平成9（1997）年12月に発表された行政改革会議の最終報告において指摘された公務員制度改革に関する諸課題は、現時点においても、ほぼそのまま現行の公務員制度の問題点として通用すると考える。平成20（2008）年2月の「懇談会」報告で提言された内容も同様であり、さらに、これを踏まえて与野党修正合意で同年6月成立した基本法も存在している。

そして、第二に、公務員制度改革実現のための、「克服すべき課題⇒改革メニュー⇒実現すべき姿」について、関係者の間で共通認識が存在している点である。この点については、（2）で後述する。

第三に、逆に、10年以上前の行政改革会議の最終報告で指摘された問題点が今でもそのまま通用するというこ

とは、繰り返し指摘されてきた公務員制度改革に関する重要課題が、この10数年間、ほとんど解決されなかった証左であるという点である。なぜ、繰り返し、改革の必要性が指摘され、問題の重大性が認識され、しかも必要な改革メニューについて共通認識があったにもかかわらず、解決に向けての行動が実行されなかったのか、ここに公務員制度改革に取り組むに際しての本当の意味での難しさが存在すると思う。しばしば、政治のリーダーシップの欠如が、公務員制度改革の推進の妨げになっていると指摘される。この指摘自体は、まさしくそのとおりである。しかし問われるべきは、なぜ政治のリーダーシップの発揮が難しいのかである。もちろん、国会で多数を占めているから、政治のリーダーシップが発揮されるという類の話ではない。

そこで、第四に、公務員制度改革には、当事者の公務員を始めとする関係者の利害が複雑に絡み合っているという事実を指摘しておく必要がある。公務員制度改革に賛成か反対かというレベルの議論ではない。そのレベルで問われたならば、ほとんどの関係者は賛成と答えることは明らかである。賛成の間にも異論があるということである。それは、関係者個々の利害が、公務員制度改革の諸様相で指摘される個別の諸課題に関して、いわば連立多元方程式を解くように複雑に絡みあうとともに、個別の課題ごとにその関係者の立場が複雑に入れ替わるといったような状況にあるためである。そのような状況にある関係者の利害を、ある時には慎重に、別の時には大胆に調整したうえで、連立多元方程式の解を導くために一定の方向性を見出していかなければならない。そこに、政治のリーダーシップが必要とされる。また、公務員制度改革は、単に新たな制度を設計し、それを法律にして成立させれば、それで済むというものでもない。公務員一人一人の生身の人間の生活が直接影響を受ける問題でもある。したがって、ここで求められる政治のリーダーシップとは、制度設計・法制化の作業の局面に加え、制度の丁寧な運用という局面においても求められる。

第五に、そのリーダーシップを発揮するにあたっては、

関係者間で共通の認識として捉えられている改革メニューの実効性を確保する観点から、さまざまな点について考慮しなければならない事項がある。筆者は、そのすべてをカバーするだけの能力は当然持ち合わせていないが、そのような考慮として留意すべき主要なポイントを、以下(3)で整理する。

(2) 公務員制度改革に関する共通認識

これまでの公務員制度改革において指摘されてきた点を、関係者の共通認識というフィルターをとおして見たとき、図表10のような、「克服すべき課題⇒改革メニュー⇒実現すべき姿」として整理することができるのではないかと考える。図表10で示している内容は、平成20年(2008)年6月与野党修正合意の上成立した国家公務員制度改革基本法で謳われている内容とほぼ一致するものとする。その観点からは、民主党政権としても、基本法をベースに今後の公務員制度改革の全体像を描いていくことは、正しい選択であると筆者は捉えている。

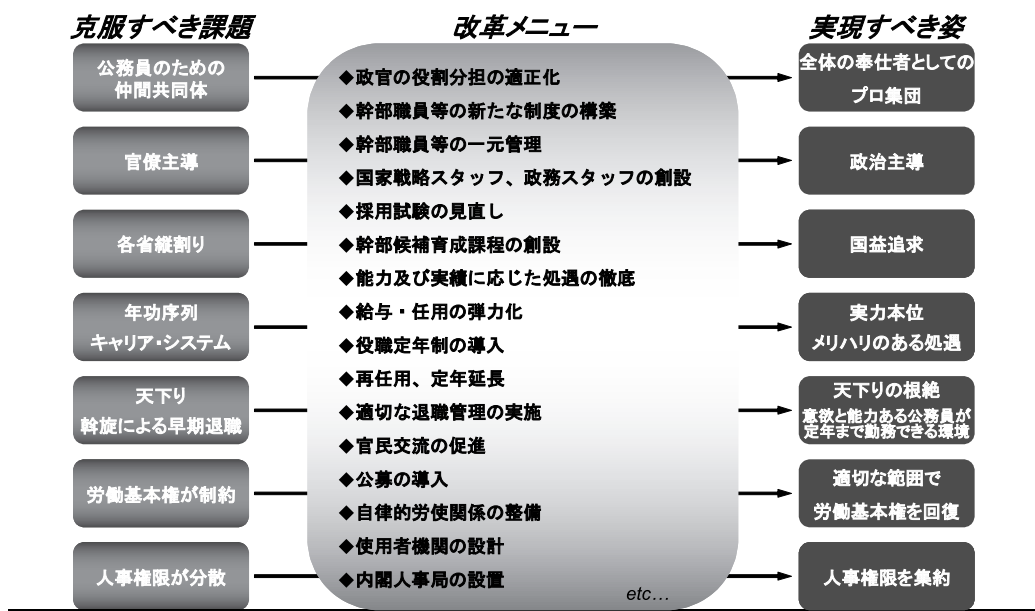
図表10は、公務員制度改革に関して、①現行の公務員制度が直面する課題は何か、②それらの課題を解決した先に実現すべき公務員制度の姿はどのようなものになる

か、③その解決のために必要となる実行すべき改革メニューは何か、について関係者に資した時に共通に指摘される事項—を整理し、まとめたものである。

ここで、1点、公務員制度改革の問題を考える際に、見逃してはならないポイントに触れておきたい。それは、「法律で規定する内容と実態が乖離している」ということである。したがって、公務員制度の実態に問題があるといっても、それが直ちに現行の制度設計に問題があるということにはならないのである。法律に規定どおりには現実では運用されないところに問題の本質がある場合がある。そこを取り違えると、実現すべき改革の中味を間違えることになる。一例を挙げると、公務員制度の基本原則として成績主義(メリットシステム)の原則を挙げることができるが、従来運用面でこの法律の趣旨が徹底されていなかったという点を指摘することができる。

すなわち、国家公務員法第33条第1項は、「すべて職員の任用は、この法律及び人事院規則の定めるところにより、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。」と定めるとともに、同法第37条第1項は、「職員の昇任は、その官職より下位の官

図表10 公務員制度改革(現時点の共通認識を整理)



※ 政治改革(国会改革)、行政改革についても併せて取り組むことが肝要。

職の在職者の間における競争試験（以下試験という。）によるものとする。」と定め、公務員は成績によって任用されることが国家公務員法上明記されている。それにもかかわらず、勤務評定制度が整備されていなかったことなどから、実際には年功序列的な人事運用が行われることが多く、その弊害が目立ってきた。そこで、平成19年（2007）年の国家公務員法の改正によって、能力・実績主義の徹底が強化されたのである。そもそも成績主義の原則を規定しながら、能力・実績主義を重視した人事制度改革の必要性が指摘されること自体、法の建前と実態が乖離している証である。

もう一例を挙げると、キャリア・システムの存在がある。キャリア・システムは、年功序列的な人事運用とあいまって、現行国家公務員制度の克服すべき課題として指摘されることが共通の認識となっている。しかし、実は、このキャリア・システムは、現行の国家公務員法のどこにもその根拠となる条文が存在していないのである。したがって、キャリアに対する人事運用面での優遇的な取扱い、何ら法律上の根拠がないのである。

また、労働基本権の制約と身分保障に関しても誤解がしばしば見られる。すなわち、「公務員には身分保障があるから、成績が悪くてもクビにすることができない。だから、現在制約されている労働基本権を回復して、クビをやすくする」といったような主張がなされることがあるが、このような主張も正確にいうと、現行の国家公務員法に関する誤解に基づくものである。なぜならば、国家公務員法第78条には、「職員が、左の各号の一に該当する場合においては、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、これを降任し、又は免職をすることができる。」とされており、その第1号に「勤務成績がよくない場合」と明記されているからである。労働基本権が制約されている現行の国家公務員法の体系においても、勤務成績がよくない場合には、公務員を免職することができるのである。したがって、この問題を労働基本権の制約の問題と一緒にして論ずることは正しくないということになる。労働基本権の回復と勤務成績がよくな

い場合にクビにできるようにすることは、本来関係のない事柄を結びつけた議論である。

このように、公務員制度には、法律の建前と実態が乖離しているケースがあることを前提に、その改革を推進していくことが必要になってくる。

（3）論点1：「身分から職業へ」の意識転換について

図表10は、公務員制度改革における「克服すべき課題⇒改革メニュー⇒実現すべき姿」について関係者間の共通認識を整理したものである。ここに示されている認識に関連して、公務員制度改革を円滑に進めるうえで、留意しておくべきポイントについて、以下で私見を述べることにしたい。

第一に、筆者が、今後公務員制度改革を円滑に進めていくうえで、最も基本で、かつ、重要と考える点は、「公務員」という特権階級としての認識を、関係者の中から拭い去ることである。これは、たとえば、かねてより堺屋太一氏をはじめとする複数の有識者が指摘する、「公務員は身分ではなく、職業である」との主張と、軌を一にするものである。従来は、「公務員は身分である」といった一種の特権意識を前提に公務員制度を捉えるため、その改革が前進しないというようなことがあったのではないか。公務員を通常の職業のひとつとして捉え直し、公務員制度を仲間共同体から、納税者としての国民の利益の実現を図る「全体の奉仕者」としてのプロ集団に大転換させることが必要である。そうすることによって、これまで改革の実現を阻んできた、種々の要因を取り除くことが可能となり、公務員制度改革に係る個別の課題も解決に向けて大きく動き出すことになるのではないかと期待する。

（4）論点2：政と官の関係について

第二は、政と官の関係についてである。官僚主導から政治主導に転換すること自体に異論を唱える向きは現時点では少ない¹⁹であろう。その理由は、国民主権および議院内閣制を定める日本国憲法の下では、国民の代表の過半数を制した与党が内閣を構成し、その内閣が憲法第65条の規定に従い、行政権の主体であることは明白であ

るからである。その意味で、政治主導＝内閣主導である。そこでは、官僚は内閣の一員としての国務大臣の補助者としての役割を果たすにとどまるのであって、行政権の主体ではありえない。

また、実態面においても、官僚制度自体には、新しい価値や哲学を生み出すことが得意ではなく、一方で自己増殖や恣意的判断を制御できないという特性があることが指摘²⁰されている。現代のように環境が激変するなかでは、官僚制度の外にチェック機能が備わっていることが必要であり、その役割を政治が担うということは、効果的・効率的な行政執行を担保する観点からも妥当であると考えられるためである。日本では長く行政の主体があいまいで、大臣は官僚の代弁者にすぎないという誤解があったことは事実であろう。しかし、議院内閣制は政治家（国会議員）である総理大臣や国務大臣による内閣が行政権の主体である統治制度であることは否定しようがない。

むしろ、ここでの問題の核心は、従来の政と官の役割分担の不明確さにある。政治主導とは、前述のように、内閣主導であって、政治家主導ではないと考えるべきである。大臣の官僚に対するコントロールが弱いのは、内閣主導の観点から大いに問題であるが、一方で、行政の外にいる政治家による官僚への介入が多いのも問題である。行政の外にいる政治家による過度な介入が認められることになると、かつての自民政権時代に批判された族議員による政治介入と変わらないことになってしまう。

一方で、これまで行政内部において、政策決定の前裁きとして、官僚がさまざまなレベルにおける関係者間の利害調整を行ってきたことも事実である。実現すべき姿としての政治主導の下では、このような利害調整は誰が担当するのか。考え方を整理しておく必要がある。すべて、政治が担当するのは非現実的であるし、これまでどおり官僚が担当するというのであれば、その実務を通じて官僚に情報が集まるメカニズムが維持され、事実上官僚主導が温存されるということにもなりかねない。

いずれにしても、政治主導の下での政と官の役割分担

の考え方、政と官の間の一線の画し方について、早急に整理しておくことが望まれる。また、そのような政と官の役割分担が明確になった後で、政治主導の意思決定を担保する仕組みとして、議会のスタッフ機能をいかに充実させるか、大学や民間シンクタンクを政治の意思決定メカニズムの中にいかに組み込んでいくか、といった点も、政と官の役割分担の明確化にともない対処されなければならない課題と考えられる。

（５）論点３：官僚の役割・機能について

第三は、上記の政と官の関係に係る事項であるが、官僚の果たすべき役割・機能について再整理する必要性がある。

従来の官僚には、①ある政策課題が登場してきた場合、その課題に対しどのような政策オプションがあるかを考える、②それらのオプションを実行した場合どのようなメリットが発生し、また、デメリットが予想されるかを想定する、③それらのオプションのメリット・デメリットを比較検討し、どの条件ではどのオプションを提示するのかといった政策パッケージを作る、④そのうえで、政策パッケージを大臣等の政治家に説明をし、政治家に選択させる、⑤一たん政治家が意思決定をすれば、それに従って職務を遂行する、といった役割・機能が理想的には期待されていた。

ところが、民主党政権になってからは、政治主導の名の下に、このような官僚に対する期待が大きく減殺されることとなり、このような政策決定のメカニズムに変更が生じているようである。特に、従来幹部職員が果たしてきた役割・機能が、政務三役にとって変わられており、幹部職員の仕事が少なくなったという趣旨の報道が、繰り返しマスコミによって報じられている。また、筆者が数人の幹部職員にヒアリングした限りでは、こうしたマスコミ報道は、あながち誇張でもないという感覚を持つに至った。そのような状況が続くと、いったい何のための公務員制度改革なのか、わからなくなってしまうことを懸念する。

まずは、幹部職員のモチベーションの低下が起り、

それが役所全体に蔓延し、役所の雰囲気や沈滞させる恐れがでてくる。次に、政務三役のところですべて意思決定が行われるということになると、政務三役からの明確な指示がないと業務が進められないというように、すべてにおいて指示待ちの状況が常態化してしまう。このような指示待ち状態にある組織が、基本法が想定するような、行政を取り巻く内外の環境が激変し行政需要も急激に大きく変化していくなかで、それらの行政需要に臨機応変に戦略的に対応するための公務員制度改革の姿からは、ほど遠いものであることは明白である。

さらに、政治主導の名の下に、従来官僚が担ってきたさまざまなレベルでの利害調整が政務三役の下で行われるということになると、政務三役の物理的なキャパシティの限界から、行政が機能不全を起こしかねないことにもなる。その結果、国民の利益を害するということにもつながりかねない。これでは、いったい、何のための政治主導か、何のための公務員制度改革か、ということになる。

公務員制度改革の本質は、見方を変えると、主権者である国民との信頼関係をいかに回復するかに尽きるとも考えられる。その観点で言えば、公務員の行動を国民全体の利益に沿うように制御することとともに、全体の奉仕者としての公務員自らが国民全体の利益の実現のために、いかに行動するかが、問われている。そのためには、公務員の意欲やモチベーションを高める観点からの工夫も必要ではないかと考える。その観点から、早急に、新たな政と官の関係の構築のなかで、官僚の果すべき役割・機能について、特に幹部職員のあり方について整理する必要があると考える。

なお、幹部職員のあり方に関していえば、政務三役が果たす役割が以前のような状態に戻ることは想定しづらい現状においては、政策分野の専門家としての役割を果たすこと以上に、公務員の能力として従来あまり重要視されてこなかったといってもよいマネジメント能力を重視していくべきではないかと思う。ここでいうマネジメント能力とは、政策に係る意思決定を主導的に行う役割を

担う政務三役に対して、その判断に資する材料を迅速、的確かつ十分に提供するべく、役所内の資源配分を適切に行い、有効な成果を出していくような組織運営力をイメージしている。「公務員は身分ではなく職業である」との認識に転換する必要があることは先に述べたとおりであるが、通常の職業である公務員を、民間企業における社員のようにマネジメントの対象とすることは何ら不思議なことではない。また、民間企業では、幹部社員のマネジメント能力は、その社員が組織の中で上位の職につけばつくほど、保有すべき能力として重要視される傾向にあることは言うまでもない。幹部職員の仕事の内容として、政策に係る助言からマネジメントへ、そのウェイトを移行させることを、この機会に検討すべきである。

また、幹部職員のあり方に関連して、公務員の性格そのものについても付言しておきたい。公務員制度改革に関連して、(政治) 応答性と中立性(専門性)のバランスをとることが重要との指摘²¹がなされる。そして、日本もその例のひとつであるが、公務員の政治からの中立性を基本とする国において、経済社会の環境変化のなかで、政治主導による行政運営を行う必要性の高まりから、公務員制度に政治応答性を強化する観点からの改革が行われる。そして、そのような改革の過程では公務員の政治化に対する懸念がよく主張されることになる。確かに、中立性並びにそれを背景とした専門性が職務の遂行上必要な公務員が、過度の政治主導の影響を受け、その行動パターンが政治化しいわゆる獵官運動的な動きが顕在化するようになってはいけぬ。

ただし、日本では、従来の公務員(特に幹部職員において顕著であったと思う)が、中立性の観点においても、応答性の観点においても、いいとこどりをしてきたのではないかと思う。中野雅至氏が指摘²²するように、「政治との関係」「人事の中立性・独立性・身分保障」という二つの点で、日本の官僚は国際比較の観点からも極めて恵まれた位置」にあり、「人事の独立性もあって身分保障されているにもかかわらず、政治家のまねごとができた」状況にあったのではないかと思われる。これが、政権交

代が現実化し、公務員の中立性と応答性が問題になるにつれて、従来のように両方を追い求めることが、今後はできなくなるのではないかと思う。

イギリスのように、「政治家が政策の方向性を含めて意思決定の大部分を担う一方で、官僚は政治家が決めた方針にそって仕事を効率的に行う。(略) その一方で、官僚の人事では中立性が重視される。官僚は与えられた仕事をどれだけ効率的にこなすことができるかが重要になるから、政治家のえり好みではなく、経営能力などで中立的に選ばれるべきだ」²³という考え方をとるのか。ドイツやフランスのように、「政治家と官僚の役割は曖昧で、幹部公務員は政権与党の政治家と一緒に行動するため、「公務員には中立性などない」という前提でシステムが組み立てられている」²⁴という考え方をとるのか。そのいずれを採用するのか、官僚の役割・機能を見直すなかで、明確化していくことが必要となってくると考える。

そして、官僚の役割・機能が見直されるにともない、役所全体の仕事を進め方の見直し、いわゆるBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）も、本当の意味で導入する時機に来ているのではないかと思う。結果として、行政の無駄を省くことにつながることを期待する。

（6）論点4：天下りの根絶について

第四に、天下りの根絶についてである。自民党政権時代には、天下りとは、「予算や権限を背景とした押し付け的な斡旋による再就職」と定義され、このような天下りは、平成19（2007）年に改正された国家公務員法を厳正に施行することによって根絶されるものであるというのが、政権としての公式見解であった。これに対して、当時野党であった民主党は、ここでいう天下りの定義に含まれないケースであっても、事実上公務員が予算や権限を背景に天下っている事例は存在しており、平成19（2007）年の国家公務員法改正では、天下り根絶に向けた対応は不十分であるとして、鋭く批判していた。そして、政権交代が実現し、民主党政権下では、天下りの定義を、「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う。したがって、公務員が、法令に違反することなく、

府省庁による斡旋を受けずに、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。」として、府省庁による斡旋を受けずに、再就職する余地を認める見解をとった。

ここで、自民党時代の天下りと民主党時代の天下りを比較するつもりはないが、民主党の新しい定義において、府省庁による斡旋を受けずに再就職をする余地を認めたことは、現実的な対応としては止むを得ない措置ではないかと考える。現に、各府省庁の人事は、ここ数年の天下り批判を背景に、滞っており、ポストの数を増やすことができない以上、人事面での出口戦略を早急に構築しなければ、役所の士気に悪影響を及ぼすことは明らかであるためである。一方で、50歳代で職を辞めた人が、一定の能力と機能を持つ限り、次の職に就くことは、公務員であれ、民間企業の社員であれ、生活をしていくうえで、当然認められる通常の処遇であると考えられる。

実際の問題は、府省庁の斡旋を受けずに再就職することが可能な職員がどの程度、退職予備軍の職員のなかにいるかである。ましてや、「天下りには、役所が民間企業に人を押しつけるというイメージもありますが、実際は民間企業にはほとんど天下っていません。1990年代以降、日本では規制緩和が進んで、中央官庁が民間企業に影響力を持たなくなったため、民間企業にとって天下り役人など受け入れるメリットはほとんどないのです。」²⁵という指摘があるなかで、斡旋を行わないで、どれほどの再就職を可能にすることができるのか、筆者には疑問である。民主党政権下においても、従前のような、事実上、公務員を優遇するような再就職が行われるということになれば、国民の反発は非常に激しいものとなる。このたび、新たに設立される民間人材登用・再就職適正化センターにおいて、どのような取り組みをしようとしているのか、そこにどのような皮算用があるのか、早急に示すことが望まれる。

ましてや、民主党政権下では、行政刷新会議において、今後、独立行政法人や政府と密接な関係にある公益法人に関して無駄な業務の事業仕分けに精力的に取り組んで

いくことが予定されている。これらの法人は従前は天下りの主な受け皿として機能していたところである。これらの法人の業務が仕分けられるということになると、今後の再就職先としては、従来比較的少なかった民間企業やNPO等に受け入れ先を開拓していかなければならないことになる。そのような新たな受け入れ先をどのように開拓していくのか。これらの民間企業等との流動性を確保するという観点からも、公務員を身分から職業に捉え直すという視点が重要になってくると考える。職業としての公務員に求められる能力の棚卸しから始めることになるのであろうか。

これに対して、清家篤氏は、「働く意思と仕事能力のある人材に年齢にかかわらずその能力を發揮し続けてもらう「生涯現役社会」が必要なのは、民間だけでなく公務員の世界も同じだ。特に天下りといった、年をとってから公務員が民間部門に再就職するのは、能力の有効活用という点でも問題である。もともと民間でできない仕事をしてもらうために公務員を雇っているわけだから、公務員が長年培った能力は、それぞれが長年仕事をしてきた行政分野やその関連の公務部門で最も有効に發揮できるはずだ。最後まで公務部門でしっかり仕事をしてもらうことが、本人にとっても社会全体にとっても望ましい。労働経済学の言葉でいえば、これは他では使えない仕事能力という意味で「特殊人的資本」である。民間でできることは民間で、ということになればなるほど、それでもなお公務員にやってもらわなければならない仕事は、公的部門にしか存在しない仕事になる。定型的な行政事務などならともかく、中央政府の高度な政策立案や行政執行に必要な能力は、民間企業では培えない。(略) そうした特殊人的資本を身につけることは、後に公務以外に転職が難しくなるだけに、本人にとってリスクが高い。そんなリスクの高い能力を身につけてもらう人材を確保するには、雇用主が長期の雇用を保障し、かつ退職後も再就職の心配をしなくてもよいという条件を示す必要がある。(略) 確かに天下りは人材の有効活用という点からも好ましくなく、公務員として60歳代半ばまで精一杯仕

事してもらい、その後は安心した引退生活を保障する方が、社会的効率も高い。」²⁶と述べ、民間企業等への再就職については否定的な見方をされている。

公務員バッシング的に天下りの根絶を声高に唱えられることは多い。確かに予算と権限を伴った天下りが横行し、定年後の公務員OBがその働きに見合わない高額の報酬を享受することが許されるはずはない。しかし、単に公務員バッシング的観点から、天下り批判をするだけでは何ら生産的な解決を導き出すことは難しい。広く国民経済的見地にたち、公務員が在職中に身に付けた能力(清家氏の言によれば「特殊人的資本」)をいかに社会のために活用するかという観点から、公務員OBの処遇・果すべき機能などについて冷静に議論し、幅広い合意形成に努力し、実効性のある公務員人事の出口戦略を構築することが必要であると考えられる。

(7) 論点5：定年まで勤務できる環境の整備について

第五に、定年まで勤務できる環境の整備に関連して、能力・実績主義の徹底に関してコメントをしておく。定年まで勤務できる環境を整備するといっても、天下りできずに役所内に留まらざるを得なくなった公務員について、その能力等の有無に関わらず、役所内にポストを用意するという意味であってはならない。意欲と能力のある公務員にその能力に応じて定年まで勤務できる環境を整備するという意味でなくてはならない。その観点から、能力・実績主義の徹底が不可欠である。

まず、①能力・実績主義を徹底することによって、どのような国家公務員像を実現しようとするのかを示す必要がある。国民の利益の実現の観点からの改革の実を上げるためには、従来外部との競争から遮断されてきた公務員の世界に競争を持ち込むことが必要であることを説明したうえで、職制ごとに、各公務員に求められる能力を可能な限り具体化していくことが必要である。ここに公務員の世界に能力・実績主義を持ち込むことの難しさがある。

民間企業においても、職務ごとに求められる能力を具体化することの困難さが指摘されているなかで、公務員の職務は民間企業と比べてはるかに多種多様であり、関

係者間の複雑な利害対立があるなかで、業務の成果の計測やその評価の難しさはより一層困難であるといった問題がある。そのような状況において、能力・実績主義を拙速に導入すると、被評価者において成果が出やすい業務にのみ励んだり、同僚との協調的な関係がおろそかになったり、あるいは、評価者においても恣意的な運用がはびこる可能性があると考えられる。

次に、②運用面での工夫が必要である。かつて国家公務員法には職階制の規定があったが、現実には実施に移されることなく、廃止されてしまった。その理由は、人事院に対する反発があったことも事実であろうが、能力主義や実績主義に対する抵抗が根強かったということもある。したがって、単に能力・実績主義を導入したというだけでは、その運用が年功的なものに墮落する危険がないとはいえないと考える。

さらに、③評価者の問題がある。能力評価や実績評価が定期的に実施されることになるが、評価者となる職場の上司の多くに能力・実績主義の経験はないわけで、その上司がそもそも評価者としての能力と適性を十分に備えているのか。これを見極めるための評価をまずは優先して行うべきであると考えられる。

また、④能力・実績主義の徹底は、成果を測ることそのものではなく、その結果として業務成果が出やすくするように作用することに意義がある。それにもかかわらず、優れた成果を出した公務員を処遇するべきであるという主張がなされたときに、どれほどの国民がそのまま素直に認めてくれるのか、という点が懸念される。結果として、良い方向の成果は国民から認められず、悪い方向の結果のみ国民に認識されるということになれば、公務員は頑張って職務を全うしようとするだろうか。さらに、そのような国民感情の存在が予想されるときに、公務員が自ら進んでより困難ではあるが重要な難しい仕事にチャレンジするであろうか。むしろ、事なかれ主義的な風潮が蔓延するのではなろうか。能力・実績主義の徹底が、減点主義の強化の方向ばかりに作用するのではなく、そこに加点主義的要素が加味されていることが必要

である。能力・実績主義の徹底が公務員のやる気を削ぐ方向にしか機能しないということでは、その意味が全くなってしまふからである。

評価結果が適切に給与や処遇等に反映されることが、公務員一人一人の意欲とモチベーションの向上につながることも、新たな能力開発に向けてのインセンティブにもなるはずである。公務員にいかに気持ちよく働いてもらうかが重要であり、公務員であっても非金銭的効用のみならず、金銭的効用の検討も必要である。その意味では、柔軟な給与のあり方も求められており、この観点からは給与法の抜本的改正が必要になってくる。

最後に、⑤能力・実績主義の徹底による評価の透明性と納得性をいかに担保するかの工夫が重要である点を指摘しておきたい。

(8) 論点6：労働基本権制約の解消について

第六に、公務員の労働基本権制約の解消についてである。公務員の労働基本権の制約に合理的理由があるとした全農林警職法事件最高裁判決（最大判昭和48年4月25日）は、公務員の「地位の特殊性」と「職務の公共性」を根拠に、公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることには、十分合理的な理由があるとしている。これに対し、行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日）は、「その給与が基本的には国民の租税負担により賄われるという「公務員の地位の特殊性」については、近年、独立行政法人、国立大学法人及び指定管理者制度が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。よって、この2つの制約理由については、当時ほど絶対的なものではなくなっているといえる。また、「市場の抑止力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑止されることが期待できる。このように、公共サービスをめぐる環境の変化を踏まえ、現行の制約を緩和する余地はある。」と述べ、制約されてきた公務員の労働基本権を

回復する方向を示唆している。

本稿において繰り返し述べてきたように、筆者は、「公務が特殊であり、公務員のみが特権を有する」という見解には与するものではない。むしろ、公務員も労働者であるとの原則を確認すべきと考える。そのうえで、市場化テストが導入され官と民の境界が崩れつつあり、また、NPO等にも公益を担う主体が育ってきている現状があり、加えて、鳩山内閣では、新たな公共の検討も進められていることを併せて勘案するならば、筆者は公務員制度も民間企業の人事制度と基本的には同じ土俵にあると考えるのが妥当ではないかという見解を有する。

その観点から、基本権の回復については、特段の支障がない限り、民間に近い形まで回復させるべきと考える。この考え方に従えば、基本法で検討の対象となっている協約締結権については非現業職員に対しても基本的に付与の方向で考えるべきであろう。争議権については、ストが発生する蓋然性、対象の公務員の業務の独占の程度、ストが発生した場合のデメリット等を考慮した上で、早急に結論を得るべく、検討を進める必要があると考える。

(9) 論点7：内閣人事局のあり方について

最後に、内閣人事局のあり方についてコメントしておく。労働基本権の制約がある中で、公務員の労働条件を第三者的な立場から公正中立に決定してきた人事院の果たしてきた意義は正当に評価されるべきものであると考える。しかしながら、人事院がいわゆる級別定数²⁷を決定する権限を有するがために、各府省の人的資源の配分（トータルな意味での人事構成や人件費の配分）が人事院の承認がないと行うことができないといった状況が生じていた。このような結果、戦略的な人事・組織展開ができないといったような弊害が発生しており、それが現在の日本の閉塞状況を生む遠因になっていたというのが、今行われようとする公務員制度改革の背景にあるということは、前述したとおりである。

したがって、産業構造の変化とグローバル化の荒波に曝されている国を組織体として見た場合、戦略的・機動的に運営していく必要性が高まっていることは、改めて述べる

までもない。そのためには、権限の集中が必要であり、人事管理面においても、現在分散している国家公務員の人事権限を内閣に集中させるべきであると考えている。筆者としては、労働基本権の制約状況があるなかでも、可能な限り、権限を集中させるべきであると考えており、人事管理と密接な関連性の有する組織管理についても、ひとつの機関において担当させるのが筋ではないかと考える。

そのような観点から、今回の鳩山内閣が閣議決定した国家公務員法等改正法案における内閣人事局は、機能面において、いかにもコンパクトに過ぎるのではないかという印象を持つ。公務員制度改革の今後の進展において、どこまで内閣人事局の機能を充実・強化していく意向があるのか、求められている全体像を示すなかで、具体化していただきたい。

7 | おわりに

公務員制度改革は挫折の歴史である。常に、「検討は行われるが、実行には移されない」の繰り返しであった。改革すべき項目は出し尽くされている。あとは、政治のリーダーシップをいかに発揮して、複雑に絡む利害を調整し、改革のモメンタムを失速させないで維持するかである。その際、公務員制度改革の目的を忘れてはならない。それは、国家公務員制度改革基本法第1条に規定されているように、「行政の運営を担う国家公務員に関する制度を社会経済情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であることにかんがみ、国民全体の奉仕者である国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとする」ことにある。

全体の奉仕者としての公務員の行動を国民全体の利益の実現のために制御するとともに、公務員自らが国民全体の利益の実現のために行動するかが、問われている。公務員制度改革を単なる公務員バッシングに終わらせることなく、公務員の意欲とモチベーションを高める方向で改革が推進されるように、政治のリーダーシップが発揮されることを強く望む。そして、できる限り早期に、

国民の目に見える形で、公務員制度改革の成果が現れることを期待したい。それが、国民全体の利益につながる。

もはや、公務員制度改革で挫折の歴史を繰り返してはならない。

【注】

¹ 幹部職員とは、「事務次官、外局長官、局長、部長又はこれらに準ずる官職であって政令で定めるもの（幹部職）を占める職員」。

² 鳩山政権の政権構想の5原則、5策は以下のとおり。

「5原則 原則1官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ。原則2政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ。原則3各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。原則4タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆（きずな）社会へ。原則5中央集権から、地域主権へ。」

「5策 第1策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。第2策 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。第3策 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。第4策 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める。第5策 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。」

³ 本稿では、公務員、国家公務員、官僚など、似たような意味を持つ用語を使用している。これらの用語は、特段の限定をしない限り、公務員は国家公務員と地方公務員を含む概念として、官僚は霞が関の中央省庁に勤務する国家公務員を指す概念として、使い分けている。

⁴ 堺屋太一「'08ニッポン再設計 満足向上へ『内弁慶』排せ」『日本経済新聞経済教室』、2008年1月4日。

⁵ 行政改革会議とは、国家行政組織法第8条の規定に基づき、政令により、総理府（当時）に置かれた合議制の機関であり、国の行政機関の再編及び統合に関する事項を調査審議することを所掌事務としていた。会長（総理大臣）、会長代理（行政改革担当大臣）及び13人の有識者を構成メンバーとした。

⁶ 第3次小泉改造内閣で、時の行政改革担当大臣であった中馬弘毅氏の苗字をとり、中馬プランと称されている。

⁷ そのあたりの事情について、筆者は必ずしも詳細に承知しているわけではない。このあたりの事情については、例えば、「懇談会」のメンバーでもあり、最近の国家公務員制度改革に深く関与してこられた田中一昭氏は、自らの論文（「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月）で詳しく述べられている。

⁸ 田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。

⁹ 田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。

¹⁰ 田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。

¹¹ 国家公務員制度改革基本法に対する与野党合意による修正案が審議された第169国会衆議院内閣委員会（平成20年5月28日）における質疑において、「修正合意後の基本法第5条第2項第1号に定める「事務次官、局長、部長その他の幹部職員を対象とした新たな制度を設ける」とは、具体的にどのような趣旨か」という民主党西村智奈美議員の質問に対し、与野党修正協議に携わった民主党の馬淵澄夫議員は、「今、質問にありました5条2項についてでございますが、そもそも、この理念にあります縦割り行政の弊害の排除、また、多様な人材の登用、そして弾力的な人事管理、こうした理念に基づいて、幹部職員並びに管理職員については、一般の職員とは異なる任免や人事評価などの新たな制度を設けることが必要であると考えております。この修正案の第5条の2項1号及び2号の趣旨でございますが、これはその基本的な方向性を示すものでございまして、質問にあります、具体的にはどういうことを示しているのかということですが、具体的には、修正案の5条の2項3号そして5号までの措置を予定しております。すなわち、幹部職員の任用は、内閣官房長官がその適格性を審査する、そしてその候補者名簿の作成を行い、また、各大臣が人事を行うに当たっては、任免について内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとしております。さらに、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」、幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、「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」、これらはそれぞれ4号と5号に示しております。その他、幹部職員等の各府省ごとの定数の設定あるいは管理職員任用の場合の選考に関する統一的な基準の作成、これらも内閣官房において行うこととしてございまして、こうした具体的な新たな制度、措置によりまして、先ほど申し上げたように、縦割り行政の弊害の排除、そして多様な人材の登用並びに弾力的な人事管理というものが実現できる、そのように考えております。」と答弁している。すなわち、基本法第5条第2項第1号にいう新たな制度とは基本的な方向性を示すものであって、具体的には同条同項第3号から第5号に規定する内容であると述べ、新たな制度そのものに関する明確な定義については議論していないと思われる。

¹² 田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。

¹³ 田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。

¹⁴ なお、筆者は、平成20年7月11日から平成21年12月17日まで、国家公務員制度改革推進本部事務局次長として、同事務局における実務に携わっていた。そこでの活動の内容とそれに対する関係者とのやり取り等の詳細については、本稿では省略させていただく。

¹⁵ 本文中の記述は、平成21年6月25日の衆議院本会議の議事録をもとに、筆者の判断で整理、要約したものである。したがって、松本議員の質問の本来の意味をたたく理解できていないところがあるかもしれない。仮にそのような意味の取り違えがあったとするならば、ひとえに筆者の責任であり、お許しいただきたい。

- ¹⁶ 国家公務員制度改革基本法第12条に基づき、政府が講ずべきとされた国民に開かれた自律的労使関係制度に係る措置について調査審議するために、国家公務員制度改革推進本部令第2条により、国家公務員制度改革推進本部に置かれた委員会。
- ¹⁷ 官民人材交流センターが廃止され民間人材登用・再就職適正化センターが設置されたこと、事務次官級・局長級・部長級の官職を同一の職制上の段階に属するとみなし弾力的な人事配置を技術的に実施しやすくなったこと、などである。
- ¹⁸ 正確に言うならば、鳩山政権が提出した国家公務員法等改正法案では、内閣人事局の担う業務として、幹部職員人事の一元管理に関する事務に加えて、現在国家公務員制度改革推進本部事務局が担っている国家公務員制度改革推進本部に関する事務が明記されている。
- ¹⁹ 河野勝氏は、官僚主導の対置概念として生まれてきた政治主導に関して、官僚の代わりに「誰」が主導するのか、正体が明確に特定されていないことが問題であるとの指摘をされている。その上で、河野氏は、「日本の統治構造は憲法上も権力の集中ではなく権力の分立を基本理念としており、強大な権力に対しては「抑制と均衡」が担保されるべき」であり、「成熟した民主主義では、勝利した与党多数派のみならず、負けた側の野党少数派にも一定の政治的役割が期待される規範と手順がシステムとして確立していることが求められる。(略) 与党と野党がそれぞれの役割に応じて議会全体として民意を実現する政治こそが、唯一あるべき「政治主導」の姿だ」と主張されている。河野勝「激震鳩山政権評価と展望(中)－「政治主導」の意味をただせ 権力、「抑制と均衡」が筋 野党の声反映の仕組みを」『日本経済新聞経済教室』、2010年1月21日参照。
- ²⁰ 田中秀征「構造改革元年(3)省庁再編に偏ると行革不発 官僚の「細工」監視 政治の実権、「民」に奪還」『日本経済新聞経済教室』、1997年1月4日。
- ²¹ 田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸(上)(下)」『季刊行政管理研究No.126 No.127』、2009年6月、9月、など参照。
- ²² 中野雅至「公務員大崩落」朝日新聞出版社、2009年、107頁。
- ²³ 中野雅至「公務員大崩落」朝日新聞出版社、2009年、109頁。なお、原文の記述は「ですます調」であったため、本文では、文末を「である調」に修正。
- ²⁴ 中野雅至「公務員大崩落」朝日新聞出版社、2009年、109頁。
- ²⁵ 中野雅至「公務員大崩落」朝日新聞出版社、2009年、123頁。
- ²⁶ 清家篤「公務員制度改革の焦点(下) プロ意識高める工夫を」『日本経済新聞経済教室』、2008年4月3日。
- ²⁷ 一般職の国家公務員の給与のベースとなるのが俸給表であるが、その俸給表には、職務の複雑・困難・責任の度合いを示す段階区分である「職務の級」が設定されている。その「職務の級」ごとに、予算の範囲内で設定される定数を「級別定数」という。具体的にどの職務がどの級にどれだけ格付けられるかは、各省庁ごとに設定された「級別定数」をもとに、その範囲内で各省庁の長が決定することとなるが、全く制約なく設定できるものではない。「級別定数」は、職員の給与決定に当たって極めて重要なものであることから、公正かつ安定的な昇格運用が確保されるよう、各省庁の組織形態、職務内容、職員構成等に十分配慮しつつ、人事院が「級別定数」の設定又は事情の変化に応じた改定を行う権限を有するためである。

【参考文献】

- ・中野雅至「公務員クビ!論」朝日新聞出版社、2008年。
- ・中野雅至「公務員大崩落」朝日新聞出版社、2009年。
- ・田中一昭「国家公務員制度改革の現状と課題」『RESEARCH REVIEW論及』第5号、2008年12月。
- ・田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸(上)」『季刊行政管理研究No.126』、2009年6月。
- ・田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸(下)」『季刊行政管理研究No.127』、2009年9月。
- ・飯尾潤・伊藤正次・田中秀明・平井文三「公務員制度を変える」『日本経済新聞セミナー』、2007年1月4日～2007年2月19日。
- ・田中秀征「構造改革元年(3)省庁再編に偏ると行革不発 官僚の「細工」監視 政治の実権、「民」に奪還」『日本経済新聞経済教室』、1997年1月4日。
- ・北岡伸一「21世紀の統治体制(中) 日本、内閣へ権力集中急げ 真の政治主導確立 与党の危機意識を高めよ」『日本経済新聞経済教室』、2001年2月26日。
- ・高橋滋「公務員制度改革への視点 政治と官僚の距離明確に 「大枠」実施へ目標 効率化・活性化が不可欠」『日本経済新聞経済教室』、2001年5月9日。
- ・村松岐夫「公務員制度改革計画的に 試験制度から着手 士気高め政治的中立維持」『日本経済新聞経済教室』、2001年10月8日。
- ・村尾信尚「公務員改革への疑問(上) 納税者のための改革を」『日本経済新聞経済教室』、2004年9月20日。
- ・小島典明「公務員改革への疑問(下) 公共サービスを民間開放」『日本経済新聞経済教室』、2004年9月21日。
- ・片山善博「公務員改革(上) 給与制度の透明化急げ」『日本経済新聞経済教室』、2005年5月17日。
- ・稲継裕昭「公務員制度改革(下) 成績主義を徹底せよ」『日本経済新聞経済教室』、2006年1月23日。
- ・鶴光太郎「政治の統治改革」考(中) 官の意欲高める工夫必要」『日本経済新聞経済教室』、2006年10月4日。
- ・堺屋太一「'08ニッポン再設計 満足向上へ『内弁慶』排せ」『日本経済新聞経済教室』、2008年1月4日。
- ・野村修也「公務員制度改革の焦点(上) 能力主義で「ぬるま湯」脱せ」『日本経済新聞経済教室』、2008年4月1日。
- ・田中秀明「公務員制度改革の焦点(中) 幹部の管理府省横断的に」『日本経済新聞経済教室』2008年4月2日。
- ・清家篤「公務員制度改革の焦点(下) プロ意識高める工夫を」『日本経済新聞経済教室』2008年4月3日。
- ・安念潤治「公務員制度改革議論の方向(上) 「身分官僚制」打破こそ本筋」『日本経済新聞経済教室』、2008年11月17日。
- ・河野勝「激震鳩山政権評価と展望(中)－「政治主導」の意味をただせ 権力、「抑制と均衡」が筋 野党の声反映の仕組みを」『日本経済新聞経済教室』、2010年1月21日。