

2014年の国家公務員制度改革関連法について（下）

稲 葉 馨

- | | | |
|-----|-------------------------|----------|
| I | 国家公務員制度改革関連法制定までの経緯 | |
| II | 「26年法」（国家公務員制度改革関連法）の概要 | （以上 5月号） |
| III | 「26年法」の分析・検討 | （以下 本号） |
| | 1. 主要な資料について | |
| | 2. 21年法案との比較 | |
| | 3. 中央人事行政機関の改編と内閣人事局 | |
| IV | むすびにかえて | |

III 「26年法」の分析・検討

1. 主要な資料について

以上が26年法の概要であるが、以下、その内容について、いくつかの視点から、分析・検討を加えてみたい。その際、主たる資料として、国会の会議録、および森園幸夫＝吉田耕三＝尾西雅博編『逐条国家公務員法〈全訂版〉』（学陽書房、2015年）を用いることとする（以下、本文中で引用する場合には、単に「逐条」とする）。後者は、いわば人事院の叢智を集めて編纂された同名の初版本発刊（1988年）以来「四半世紀余」を経て、ようやく刊行されるに至った待望の改訂版である。しかも、26年法にいたり「ここ十数年来、課題とされてきた公務員制度改革も、一段落したといい得る状況に至った」との認識のもとに改訂の作業が開始されたもの（序文1頁）で、19年法・26年法による改正により「本法制定以来、柱の一つと位置づけられてきた職階法が廃止されたこと、人事評価及びそれ

に基づく新たな制度設計が行われていること、幹部職員の人事の仕組みに大きな改正が行われていること、内閣人事局の設置により中央人事行政機関の構成に変更がなされていること、相当の箇所に修正が行われたことなどを考慮し、全面改訂することとした」とされている（序1～2頁）。26年法の考察を試みるに当たり、必読の文献といえよう。

国会の会議録については、26年法案の趣旨説明・質疑が行われた、衆議院・参議院の本会議および内閣委員会の会議録を対象とするが、該当する会議録を列举すると次のとおりである。

まず、衆議院については、第185回国会に係る、①衆議院会議録13号（平成25年11月22日）、②内閣委員会会議録8号（平成25年11月22日）、③内閣委員会会議録9号（平成25年11月27日）、④内閣委員会会議録10号（平成25年11月28日）、⑤内閣委員会会議録11号（平成25年11月29日）、そして、第186回国会に入ってから、⑥内閣委員会会議録5号（平成26年3月12日）、⑦衆議院会議録8号（平成26年3月14日）である。

次に、参議院については、いずれも第186回国会に係る、⑧参議院会議録13号（平成26年4月2日）、⑨内閣委員会会議録7号（平成26年4月3日）、⑩内閣委員会会議録8号（平成26年4月8日）、⑪内閣委員会会議録9号（平成26年4月10日）、および、⑫参議院会議録16号（平成26年4月11日）ということになる（以下、これらの会議録を引用する場合、例えば、「①会議録〇頁」のように、①～⑫の番号をもって行う）。

2. 21年法案との比較

(1) 先に簡単に触れたように、26年法は、21年法案を「基本」にして立案されたと説明されているところから、国会の審議においても両者の相違点および相違する理由が問われることとなった。26年法の理解を深める一助として、まず、この論点からとりあげることとしたい。

21年法案と「相違している事項」に「どのようなものがあるのか」という質問に対して、川淵政府参考人（内閣官房行政改革推進本部国家公務員制度改革事務局次長〔職名は当時のもの。以下同じ〕）は、次のような3点の「見直し」を行ったと答えている。①東日本大震災の経験に由来する「迅速かつ機動的な人材配置の必要性の高まり」を踏まえ、「緊急時における任免協議の特例に係る規定を追加したこと」。②「内閣人事局の（ママ）移管」について、「近年の労働基本権をめぐる議論の状況等」

を踏まえ、「職員の勤務条件への配慮や人事行政の公正確保について配慮をより明確にする方向で修正を行った」こと。③「過去に多数の政治的任用が行われ批判があったこと」を踏まえ、「国家戦略スタッフ」について「内閣総理大臣補佐官として5名以内を置くこととしたこと」、また、「政務スタッフ」について「大臣補佐官として大臣が特に必要な場合に限り各大臣に1名を置くことができる」としたこと（以上、⑩会議録23頁）。

- (2) これらのうち、①は「任免協議の特例」として事後的な協議を認めるものである（法61条の4第2項・第3項）。東日本大震災のような「大災害等が発生し、至急幹部職員を補充する必要が生じた」ときのように「真に必要な場合に限られる」もの（逐条455頁）と理解すれば、特に問題はないと思われる。ちなみに、事後的な協議において当該任免が不適当とされた場合、「必要な措置」として、幹部職を含む他の官職への異動等「新たな任用行為を行う」ことになるとされている（逐条455～456頁）。ただし、本条が定める任免協議について、当該協議が不調に終わった場合、「任免を行うことができない」との理解がそのような見解の前提とされている（逐条455頁）ことに留意する必要がある⁽¹⁾。
- (3) 次に、②は、人事院・総務省からの（新設される）内閣人事局への事務・権限の移管問題に関する21年法案の見直しを指すものであるが、国公法の問題としては、「中央人事行政機関」の改編（役割分担の見直し等）に関わるきわめて重要な問題であるから、後にあらためて検討することとしたい。
- (4) そして③は、21年法案における「国家戦略スタッフ・政務スタッフ」制度について、見直しを行ったことを意味する。変わった点としては、(i)名称が変更されたこと、

(1) 他方、次の2つの引用文に見られるように、国会における政府側の答弁・説明では、任免協議が不調に終わることは想定されていないかのごとくである。「この度の幹部人事の任免協議は、任命権者と内閣総理大臣及び内閣官房長官の合意を形成するプロセス」であり、「何か内閣官房が拒否権のようなものを持っているというものではございません」（⑤会議録30頁〔後藤田正純内閣府副大臣答弁〕）。また、「任免協議は内閣総理大臣、官房長官、各省の大臣が行うものでありまして、最終的には一つの結論に協議の中でなっていくものというふうに考えております」（⑨会議録24頁〔稲田国務大臣答弁〕）。ただし、「任免協議」においては、「個々の人事案についての官職への適性」とともに、「政府全体の人事方針との整合性の観点からの協議が行われまして、各大臣がこの協議に基づきまして幹部職員の任免を行うこととなる」との説明（②会議録7頁〔川淵政府参考人答弁〕）もされており、この「当該協議に基づいて行う」という法61条の4第1項の文言は、「協議が整わない場合には、任免を行うことができないことを明らかにする」という意味を有するとされている（逐条455頁）。

(ii)定数について、21年法案では、いずれも政令で定めるものとされていた（内閣法改正案20条2項、内閣府設置法改正案14条の2第2項、国家行政組織法改正案17条の2第2項）のに対し、上限の法定がなされる（内閣総理大臣補佐官につき5人以内〔内閣法22条1項の維持〕、内閣府大臣補佐官につき原則6人以内〔内閣府設置法14条の2第1項〕、各省の大臣補佐官につき1人〔国家行政組織法17条の2〕）と共に、大臣補佐官については「特に必要がある場合においては」との利用抑制的ともとれる文言⁽²⁾が付加されていること、(iii)補佐の対象となる特定政策の企画・立案等の行為について、「内閣総理大臣の行う」（内閣法22条2項）とか、「政策に係るその省の長である大臣の行う」（国家行政組織法17条の2第1項）といった（少なくとも、表現の上で）絞り込みがされていること、をあげることができる（ちなみに、復興庁については、21年法案の後で設置されたものであるが、以上のことは、復興庁に置かれる大臣補佐官にも当てはまる〔復興庁設置法10条の2参照〕）。

政府は、「国家戦略スタッフの体制」見直しについて、「現に内閣総理大臣補佐官の制度が活用されていること、行政の肥大化防止やいわゆる政治任用の濫用をめぐるさまざまな議論があることを踏まえ」て行ったと説明している（①会議録6頁〔稲田国務大臣答弁〕）。つまり、21年法案における国家戦略スタッフ案は、内閣総理大臣補佐官の廃止を前提とするものであったが、「現行の総理補佐官が現在の政権において活用されている状況等に鑑み」、むしろ「内閣総理大臣補佐官という名称」自体は、これを維持する方が現実的と判断したものである。そして、その結果、この「こととの関連から」政務スタッフも大臣補佐官という名称に変更されたのである（⑨会議録29頁〔川淵政府参考人答弁〕）。

26年法による改正前後の内閣総理大臣補佐官制度を比較したとき、変更が加えられたのは所掌事務に関する規定だけである（重要政策に関する進言・意見具申から企画・立案の補佐へ。本稿（上）Ⅱ4.（2）参照）。この変更は、新たな総理補佐官の「機能」の「拡大」を意味するとされている（⑨会議録17頁〔稲田国務大臣答弁〕）。21年法案の国家戦略スタッフと比較した場合には、前述のように、「内閣の重要政策のうち特定のものに係る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」との所掌事務記述において、同法案にはなかった下線部の文言が加えられ

(2) この文言については、「大臣が政策判断を行うに当たって、みずからを補佐させる必要が高いと判断した場合」を意味するとされている（③会議録40頁〔稲田国務大臣答弁〕）。

たことが気になるが、そもそも内閣総理大臣を補佐するのであるから「内閣総理大臣の行う」企画・立案となるのが当然で、基本的には、確認的意味をもち得るにとどまると解することもできよう。

- (5) 内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官について国公法が定めているのは、両者が「特別職」に属するというのみである（法2条3項6号・7号の3）。「政治（的）任用」という文言の確たる定義はないようであるが、(i)自由任用（資格要件を設けない任用）のうち被任用者が任用者と進退を共にするもの⁽³⁾、(ii)「政」による「官」のコントロールのため、職業公務員群に比して、より強固な共通意識・一体性をもつ公務員層の形成・維持を目的とし、身分保障がなく、かつ、（多くの場合）メリット・システム（成績主義）が適用されない任用⁽⁴⁾、あるいは、(iii)「一般的には、行政府の組織あるいは執行機関のトップ層のポストにある者を、政治家である任命権者が……、その裁量により、専門的な政策能力や政治的忠誠心などを理由として任命・罷免することができる制度」⁽⁵⁾といった説明・理解が示されている。①資格任用制（ないし成績主義）の不採用、②一般職員並の身分保障の不存在、③行政組織の要職に係る任用、④政治職たる任用者と進退を共にすること、といった要素にまとめることができようか。

これら4要素の充足を要するとした場合、内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官のいずれについても、副大臣・大臣政務官のような内閣総辞職に伴う失職規定（国家行政組織法16条6項、17条6項）の定めがなく、少なくとも形式的には、上記④の要素を欠くことになると思われ、これを政治任用の官職とは言い難いことになる。しかし、そもそも「政治任用」に係る理解が一樣ではないことに加え、前述のように、内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官をめぐる問題が、国会審議では「政治任用」の問題（その濫用防止）として議論されていることに照らしても、少なくとも、①～③の要素が認められれば「政治任用」と呼んでも語の通常理解から遊離することにはなるまい。これに対し、後述する幹部職員人事の一元管理制度は、②については、若干の留保が必要ではあるものの幹部職員には基本的に当てはまらず、①（および④）の要素も幹

(3) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ』有斐閣、第3版、2012年、170頁（ここでは、西尾勝「公務員制度改革の道筋」UP36巻8号（2007年）5頁が参照されている）。

(4) 人事院『平成15年度年次報告書』73頁（これは、英米独仏の制度を比較するに当たって「最大公約数的」特徴として提示されたものである）。

(5) 森田朗「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」人事院『平成16年度年次報告書』61頁。

部職員には認められないから、「政治任用」の問題とは区別して扱うべきこととなるう。

3. 中央人事行政機関の改編と内閣人事局

(1) 21年法案との比較 — 事務・権限移管問題

前述のように、26年法と21年法案との重要な相違点として、内閣人事局の新設に伴う、既存関係機関からの事務・権限移管問題を逸することはできない。この点に関連して政府関係者の解説であげられている変更点⁽⁶⁾を参考に筆者なりに敷衍すると、次のとおりである。

(i) 任用（の基準）に関する事務

21年法案では人事院から中央人事行政機関たる内閣総理大臣（従って、その「事務に関する事務」を所掌する内閣人事局。以下、本稿では、この意味で「総理＝人事局」と表示する）へ移管されることになっていたが、26年法では、公正の確保のための機能は人事院が引き続き担うこととされ、総理＝人事局は「行政需要の変化に対応するために行う優れた人材の養成及び活用」の「確保に関する」事項を担当することと整理された（法3条2項、18条の2第1項、33条2項・4項。また、人事院規則の具体的所管事項を定める例として、59条、60条などがある）。

(ii) 採用試験に関する事務

従前、人事院の所管であったものが、21年法案では人事院は「採用試験の実施」のみを担当し、それ以外の「採用試験」関係事務（企画事務）が総理＝人事局に移管されると共に、若干の例外（試験の公告・試験機関の指定・試験機関に対する報告要求）を除き、「実施」も含め採用試験については人事院規則ではなく政令で定める（ただし、「人事院の意見を聴いて定める」）ことが予定されていた（21年国公法改正法案36～53条）。これに対し、26年法では、「採用試験」に関する事務は、一般的には人事院に存置される規定ぶりとなり、総理＝人事局は

(6) 田上陽也＝伊藤秀夫＝片柳成彬「内閣による人事管理機能の強化」時の法令1959号（2014年）16頁。

「採用試験の対象官職及び種類並びに採用試験により確保すべき人材に関する事務」を担当するという役割分担が示された（国公法3条1項・18条の2第1項）。これに準じて人事院規則と政令の所管事項も再整理されることとなったが、「政令」については「委任範囲の明確化の観点」から対象官職・種類・人材に関する「大枠」を国公法で直接定める（法45条の2）こととした⁽⁷⁾。

なお、国公法42条は、「採用試験は、この法律に基づく命令で定めるところにより、これを行う」と定めている。そこにいう「命令」とは、人事院規則・政令の両者を含むもので受任機関の明記を欠くものであるから、同条が直接の委任根拠規定となるわけではなく、委任の根拠規定としては国公法45条の2（政令）・45条の3（人事院規則）が定められている。

(iii) 研修に関する事務

任命権者である各府省の長等によって行われる研修を別にすると、従前、「研修」は人事院所管とされていたところ、21年法案では、人事院は「研修の実施」のみを担当することとなった（ただし、同改正法案18条の2〔総理＝人事局の所掌事務〕では、「研修」の文言はなく、従前と同様に「能率」に含まれるものとして扱われている〔同改正法案73条など参照〕）。これに対し、26年法は、総理＝人事局は「人事院の所掌に属するものを除く」研修を担当し、人事院は「第70条の6第1項第1号の観点に係るものに限」って「研修」に「関する事務をつかさどる」とされている（法3条2項、18条の2第1項）。26年法は、「研修」と題する節（第3章第4節の2）を新たに起こし、人事院・内閣総理大臣・「関係庁の長」が、そこに明記された各々の「観点」から研修計画を樹立し、実施に努めることと定め（法70条の6第1項）、一方では、研修の根本基準の実施のために必要な事項に関する定めを政令の所管（ただし、人事院の意見を聴いて定める）としつつ（法70条の5第2項）、他方では、人事院に各計画の樹立・実施に係る監視権、研修の実施状況に係る報告要求及び是正指示の権限を付与する（法70条の6第5項、70条の7）など、企画は総理＝人事局、実施は人事院という21年法案と「同様の考えに立ちつつ」も、両者が担う「研修の範囲を明確化する等の規定内容の適正化を図っている」との説明⁽⁸⁾ではなお十分に捉えがたい、複雑か

(7) 田上ほか・前掲注(6)16頁。

(8) 田上ほか・前掲注(6)16頁。

つ微妙な両者の役割・機能分担を定めているように思われる。

(iv) 級別定数の設定等

指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の決定方法、および俸給表に定める職務の級の定数の設定・改定について、従前は、人事院の所管事項である「給与」に含まれるものとされてきたところ、21年法案・26年法ともにこれを総理＝人事局に移管するという点では共通している。しかし、前者が「人事院の意見を聴いて」政令で定める（または設定・改定する）としていたのに対し、26年法（給与法）では、「適正な勤務条件の確保の観点からする人事院の意見」を「十分に尊重」して行うものと改められた（給与法6条の2第1項、8条1項）。両者の違いや改定の理由等については、国会審議において、しばしば議論の対象となり、次のような注目すべき発言が見える。

① まず、総論的なものとして、「級別定数を含む内閣人事局と人事院との間の役割分担については、法案の検討に際して、政権交代等の経験も踏まえ、各方面から人事行政の公正確保や職員の勤務条件の確保の重要性に関する指摘が多くなされたところから、これらに対する配慮を法律上明確化するため」に、「21年法案を基本としつつ必要な変更を加えた」（①会議録6頁。また、②会議録10頁も参照）とする稲田国務大臣答弁がある。

周知のように、21年法案については、人事院から強い反発があったにもかかわらず、結局、未調整のまま国会に提出された。提出前から国会（予算委員会）においても論争が繰り上げられたが⁽⁹⁾、人事院の反対論の骨子は、国会日程日と同日（2009〔平成21〕年3月31日）に内閣総理大臣に対して提出された「意見書」に見ることができる。すなわち、第一に、21年法案は、中央人事行政機関のあり方に「根本的な」変更（人事院の中立・第三者機能の著しい低下等）をもたらすもので、改革基本法の枠をこえるものであること、第二に、人事院の任用（基準）・採用試験・研修・級別定数の設定等の機能を「使用者たる内閣総理大臣」に移管することによって、人事院の人事管理の中立・公正機能、「労働基本権制約の代償機能」が損なわれること、第三に、幹部職員の任用基準等・幹部候補育成課程対象者の選定方法・基準等について人事院の関与

(9) 第171回国会衆議院予算委員会議録14号（平成21年2月17日）3～5頁（人事院からは政府特別補佐人として、谷公士総裁が出席）。

が一切設けられていないため、中立・公正の観点から問題があること、である⁽¹⁰⁾。

このような「政府と人事院の対立」の経験と反省等を踏まえて、これまで見てきたような21年法案の「変更」が行われたことを、上記国務大臣答弁は物語っているといえよう。換言すれば、26年法は、「人事院と綿密な調整を行い、合意の上、法案提出に至っている」⁽¹¹⁾という点で、いわば見切り発車であった21年法案との顕著な違いがあるといえる。

② それでは、「意見」を「聴いて」行うのと「十分に尊重して」行うのとでは、どのような違いがあるのでしょうか。

a) 後者の意味について、川淵政府参考人は、級別定数の設定等に当たり「勤務条件の確保の観点から行われる人事院の意見を、現行の各種の意見以上に尊重する」ことを意味するとし、仮に、結果的に「人事院の意見の趣旨とは異なった対応をせざるを得ないこととなった場合は、この法律の規定に」より、「特に重い説明責任を負うことになる」との見解を表明している（⑨会議録6頁）。

b) 他方、政府特別補佐人として出席した原人事院総裁は、「十分」な「尊重」を求める当該規定の「運用」という視点から、「各種要求に始まる予算編成過程」において「人事院が労使双方の意見を聴取し策定した設定、改定案を意見として内閣人事局に提出し、内閣人事局はそれに基づいて級別定数の設定、改定を行っていただくことが基本になる」と述べ、そうすることによって「代償機能が確保される」との考えを表明している（⑤会議録27頁）。

c) この2つの見解は、必ずしも矛盾するものではなかろう。a)は、先に人事院が設定・改定の案を作成すること自体を否定するものではなく、b)も、結果的に人事院の案が通らないことがあっても、それをもって直ちに違法な設定・改定になるとまでは考えていない（「基づいて」、「基本になる」という文言に注目）ようにも思われるからである。

もっとも、この点に関連して、人事院の関係者は、「人事院の意見は、憲法上保障された労働基本権の制約の代償機能として、職員の適正な勤務条件を確保する観点から内閣総理大臣に提出するものであり、国会及び内閣に対してそ

(10) 以上、人事院『平成20年度年次報告書』43～44頁。なお、井田敦彦「内閣人事局をめぐる経緯と論点」レファレンス63巻10号（2013年）131頁以下をも参照。

(11) 田上ほか・前掲注(6)9頁。

の完全実施を要請している人事院勧告と同様の性格のもの」と述べている⁽¹²⁾。給与等の勤務条件に関する人事院勧告は、その受け手において「政治的、道義的な意味で最大限尊重」されるべきであるということとどまらず、それを尊重しないことが労働基本権制約の憲法適合性判断に影響を与え得るという意味で「憲法の要請による拘束力がある」とされている（逐条302頁）ことに照らすと、級別定数の改定等に関する人事院意見にも同様な「拘束力がある」ということになるのであろうか。給与問題と異なり、級別定数問題には、勤務条件と組織管理の「両方の側面がある」ことは、人事院関係者⁽¹³⁾・人事院総裁（⑤会議録7頁〔原政府特別補佐人発言〕）も否定していないことからすると、両者を同格に扱うことができるか、疑問なしとしない。しかし、政府においては、労働基本権が制約された現状を変革することに極めて消極的であることが、26年法（案）の国会審議の過程においても明らかになっている（⑩会議録25頁参照）。したがって、今後の級別定数（設定・改定）制度の運用状況が労働基本権制限の憲法適合性判断に多少とも影響を与えてしかるべきである、とはいえよう⁽¹⁴⁾。

- ③ 上記b)のような「運用」を前提にすると、「基本的には現在〔26年法施行前——稲葉〕とほぼ同様の体制」で級別定数の設定等に関する人事院意見が作成されることとなり（⑤会議録27頁〔古屋政府参考人・人事院事務総局給与局長答弁〕）、級別定数に関する要求を各省等が行おうとする場合、新設の内閣人事局に加えて、人事院に対しても従前とほぼ同様なレベルの説明等を行わなければならない、かえって負担が重くなる（⑤会議録7頁）、「二度手間」・「調整コストが倍近くかかる」（④会議録15頁）といった危惧が生じるのも領けるところがあるといえよう。したがって、26年法案の審議過程において、「級別定数関係事務の合理化」問題が浮上し、提出資料・データのフォーマット化等による事務の簡素化、事務手続の改善等について、政府（国家公務員制度改革事務局・人事院・財務省）において検討を開始したことが報告されてい

(12) 植村隆生「級別定数等に関する人事院の意見」人事院月報789号（2015年5月）33頁。なお、逐条505頁にも同様な説明が見える。

(13) 植村・前掲注(12)33頁。

(14) これら「代償」措置といわれる制度等の内容と限界については、稲葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学66巻3号（2002年）280頁以下を参照。

たところであり（⑩会議録10頁〔稲田国務大臣答弁〕）、その後、「各府省の事務の簡素化・効率化」のための措置（人事院・内閣人事局・財務省主計局の3機関に共通する提出資料のうち、重複するものの様式の共通化、共通化できなかったものの廃止または提出時期の分散化、および総括的なヒアリングの共同実施）が講じられているようである⁽¹⁵⁾。

（２） 総理＝人事局と人事院の相互関係

（i） 上記の研修および級別定数の設定等にも見られたように、26年法（国公法）は、総理＝人事局と人事院との間に、意見聴取・報告要求など、様々な関与手段を定めている。それによって、両者は一層入り組んだ関係になることが予想される。以下、国公法上の主要列をあげ、それらについて一応の検討を加えておこう。

- ① 政令制定にあたり「人事院の意見を聴いて」定めるとする例がいくつかある。人事評価に関する事項（基準・方法など〔法70条の3第2項〕）については、平成19年改正で導入されたものであるが、そのほか、26年法によるものとして、採用試験の対象官職・種類および採用試験で確保すべき人材に関する事項（法45条の2第4項）、幹部公務員の任用等に係る適格性審査・幹部候補者名簿の作成・名簿の提示と更新に関する事項（法61条の2第6項）、上記の研修のところでも触れた、研修の根本基準の実施に関する事項（法70条の5第2項）をあげることができる。
- ② 他方、人事院規則の制定・改廃に係る内閣総理大臣の関与として、人事院に対する人事院規則の制定・改廃「要請」の制度が新設された（法23条の2）。
- ③ また、内閣総理大臣は、自らおよび関係庁の長が行う研修の「総合的企画」に関連して、人事院に「必要な協力を要請することができる」との定めもある（法70条の6第4項。上記の（1）（iii）で触れている他の研修関係規定については、省略する）。

（ii） 周知のように、他の国家機関に向けられた代表的な人事院の権限としては、いずれも国会・内閣に対して行われる、（a）勤務条件（とりわけ俸給表の改定）に関する勧告権（法28条）、および、（b）法令の制定・改廃に関する意見の申出権

(15) 植村・前掲注(12)35頁。なお、平成26年度の級別定数等の設定・改定に関する運用状況につき、人事院『平成26年度年次報告』10～11頁を参照。

(法23条) をあげることができるであろう。

そこで先ず、①の所定事項に係る政令の制定等についての意見聴取制度について見ると、(b)の「法令」に政令も含まれる以上、人事院が意見をいえること自体に新規性があるわけではない。そうすると、①の特色は、第一に、意見の聴取を(必要的) 手続要件としたこと、第二に、当該意見の尊重要請の度合いの違いにあるのではないかと推定がはたらく。逐条446頁・580頁も、「事前」すなわち閣議決定前に意見聴取しなければならないことを強調し、また、「公正の確保」・「労働基本権制約の代償性の確保」という観点から、人事院の意見の「最大限尊重」を説いている。もっとも、他方で、逐条278頁は、国公法23条に基づく「意見の申出の効力」について、「中立専門機関としての人事院の正式な見解の表明であり、法的拘束力は有しないが、政府及び国会は、政治的、道義的な意味で最大限に尊重すべきであることは当然」と述べている。これによると、(b)に対する①の独自性は、第一の手続要件化の点にかろうじて見られる、ということになるのか。

- (iii) ①の意見聴取制度について、より興味深いのは、採用試験関係および任免関係(幹部職員特例)のように、意見を求められる対象事項の中には、26年法によって人事院から内閣総理大臣に移管され、人事院の所掌事務規定において明示的に同院に属しないとされている(法3条2項) 事項がある点である。これは、(イ) 所掌事務外の事項について意見を聴かれ、意見を述べるということの意味するものであろうか。あるいは、(ロ) 人事院がなお所管する事務のうち対象事項と関連性のある事務との関係で意見を述べるということなのであろうか。それとも、(ハ) 意見聴取制度が及ぶ限りにおいて当該事項を依然として所管するものと解すべきか。

この点、逐条390頁は、前者の採用試験関係について、「公正性確保の観点から」人事院の意見を聴くこととされていると述べるにとどまり、逐条442頁も、「メリット・システムの下、公正な審査基準及び手続等に基づいて適格性審査が行われる必要があり、このため、政令の制定に当たっては、人事行政の公正の確保を担う人事院の意見を聴くものとされている」と説明している。これを、人事院の所掌事務の観点から見ると、おそらく、それを総括的に表現している「職員に対する人事行政の公正の確保及び利益の保護等に関する事務」(法3条2項) を意味しているのではないかと思われ、そうであるとすれば、基本的には上記の

(ハ)に該当するといえようか。

- (iv) これに対し、③の協力要請については、26年法によって人事院から内閣総理大臣に移管された研修の「総合的企画」に関し、「研修について高い専門性を有する人事院との協力が必要な場合があることから」定められたものとされている（逐条599頁）。そのような理解を前提とすると、基本的に対等な行政機関相互の間において行われる（職務）共助（情報提供・応援など）について⁽¹⁶⁾、明文化をはかったものといえよう。
- (v) 最後に、②の内閣総理大臣による人事院規則の制定・改廃要請の制度は、「政府全体と人材戦略を推進する使用者としての内閣総理大臣」に関するもので、「これに対応する形で職員の代表としての職員団体が、人事院に対して人事院規則の制定改廃の要請を行う仕組み」も新設され（法108条の5の2）、これらによって「人事院が労使双方から話を聞いた上で人事院規則について検討を行うというバランスのとれた仕組み」が整備されたと説明されている（⑩会議録23～24頁〔川淵政府参考人答弁〕）。もっとも、職員団体による要請が「職員の勤務条件」についてのみ認められているのに対し、内閣総理大臣の要請にはそのような制約はない（本法の「目的達成上必要があると認めるとき」という要件になっている〔法23条の2第1項〕）。この点から見ると、本法の「目的達成上必要」な場合に認められる人事院の法令制定・改廃に関する意見申出権に対抗する側面もあるように思われる。

(3) 中央人事行政機関の変容

- (i) 26年法によっても、人事院と内閣総理大臣が「中央人事行政機関」として並存している状況に表層上の変化は見られない。しかし、行政組織法上の位置づけにおいて、中央人事行政機関としての内閣総理大臣にきわめて重要な変容がもたらされたことを見逃すことはできない。

2014年5月に公布・施行された「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係内閣府令の整備等に関する内閣府令」（平成26年内閣府令43号）の立法資料である「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係内閣府令の整備等に関する内閣府令について」（平成26年5月、総務省人事・恩給局）

(16) 行政組織法（論）における「共助」については、さし当たり、宇賀・前掲注(3)80頁を参照。

は、次のようにいう。

「国家公務員法上の中央人事行政機関たる内閣総理大臣の事務は、これまで、内閣府の主任の大臣として整理し（ママ）、その下位法令は内閣府令とされてきた。〔改行〕しかし、今般の改正に伴い、中央人事行政機関たる内閣総理大臣は内閣官房の主任の大臣として整理し、その下位法令は、新たに創設される内閣官房令となる」と。

- (ii) 26年法による改正前、中央人事行政機関としての内閣総理大臣は、「内閣の首長としてのそれではなく、『行政事務を分担管理する主任の大臣』としてのそれ」であると言われてきた⁽¹⁷⁾。このことは、国公法をはじめとする関係法令の明文上必ずしも明確ではないが、その歴史をたどることによって、確認することができる。

すなわち、内閣総理大臣が「中央人事行政機関」として位置づけられるようになったのは、1965（昭和40）年の国公法改正によるものであるが、当時においては、内閣総理大臣を主任の大臣（長）とする総理府（人事局）が中央人事行政機関としての事務を所掌するものとされていた。この体制は、1984（昭和59）年に総務庁が設置され、同庁の人事局が事務部局となってからも基本的に変わることはなかった（ただし、総理府時代には総理府総務長官が内閣総理大臣を「助け」て府務を整理すること等とされていた〔旧総理府設置法19条3項〕が、総務庁になってからは、総務庁長官が「実務をと」る⁽¹⁸⁾ものとされていた）。

2001（平成13）年1月をもって断行された「中央省庁等再編」により、基本的に、総務庁（人事局）の事務は総務省（人事・恩給局）に引き継がれることとなったが、総務大臣＝内閣総理大臣システムは採用されず、内閣総理大臣が主任の大臣となることとされていた府省は内閣府のみであった。しかも、当時において、内閣府設置法の所掌事務規定中に中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務について明記するものを見出すことはできなかった。かえって、総務省設置法の所掌事務として、「国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2章〔中略〕」に規定する中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務について、内閣総

(17) 鹿兒島重治＝森園幸男＝北村勇『逐条国家公務員法』学陽書房、1988年、221頁、浅井清『新版・国家公務員法精義』学陽書房、1970年、135頁、鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣、1980年、342頁参照。

(18) 浅井・前掲注(17)135頁。

理大臣を補佐すること」という定め（総務省設置法4条2号）が置かれることとなった。これは、何を意味するものであったか。

中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務は、いわば形式的には内閣府に属さざるを得ないが（所掌事務規定としては、「前各号に掲げるもののほか、法律……に基づき内閣府に属せられた事務」という一般規定〔内閣府設置法4条3項62号〕による）、実質的には総務省が「補佐」機能を通じて所管する、そのための技巧を意味するものであったといえよう⁽¹⁹⁾。

- (iii) 26年法によって、このような分かりにくい法状態そのものは解消された。先に見たように（本稿（上）Ⅱ3.）、総務省所管の人事行政関係事務は、いわゆる自前の事務・補佐事務のいずれも、新設の内閣人事局に移管されたからである⁽²⁰⁾。しかし、内閣人事局は、一体として「内閣補助部局」としての性格を有する内閣官房⁽²¹⁾に置かれる、いわばその「内部組織」（内閣法25条参照）であり、この移管によって、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務は、従前の分担管理事務（行政各部事務）から「内閣補助事務」へと変容をとげたこととなる⁽²²⁾。そして、中央人事行政機関としての内閣総理大臣は、内閣の首長としてのそれではなく、内閣人事局を包含する内閣官房の「主任の大臣」として位置づけられる（内閣法26条）こととなった、といえよう。

- (iv) 26年法による内閣法の改正により、「内閣官房に係る事項については、この法律にいう主任の大臣は、内閣総理大臣とする」と定める改正前の同法25条が26条1項となり、新たに、同条に2項から6項が付加され、あわせて内閣官房・内閣人事局の事務の一部（行政組織管理事務）に関する調査および資料の収集・整理

(19) 以上、稲葉馨「公務員制度改革関連法案と人事行政組織の再編」自治総研399号（2012年）6頁。なお、稲葉馨「中央人事行政機関論」自治総研264号（2000年）15頁では、「内閣補助事務」と「分担管理事務」（行政各部事務）の両者を担当するという内閣府の「二面性」に対応して、中央人事行政機関たる内閣総理大臣の事務も二種類の事務で構成されるようになった旨を述べたが、内閣府設置法4条3項は、もっぱら後者（分担管理事務）にのみ関わるものであるから、本文のように改める。

(20) もっとも、19年法によって新設された「官民人材交流センター」（国公法18条の7第2項）および「再就職等監視委員会」（法106条の5以下）に関する所掌事務規定（内閣府設置法4条3項54号の4）は変更されておらず、その意味では、全面移管とはいいがたい。

(21) 塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣、第4版、61頁、藤田宙靖『行政組織法』有斐閣、2005年、119頁参照。

(22) 田上ほか・前掲注(6)15頁参照。

を、総務省の地方支分部局である管区行政評価局・沖縄行政評価事務所に「分掌」させることができるとする条文（内閣法27条）が新設された⁽²³⁾。新たな26条2項は主任の行政事務に係る内閣総理大臣の閣議請議権、3項は同じく内閣官房令制定権、4項はその限界（法律の委任がなければ、罰則・義務賦課・権利制限規定を設けることができない）、5項は告示の発出権、そして、6項は訓令・通達の発出権について定めるものであるが、これらの規定は、基本的に、国家行政組織法が「主任の行政事務」につき各省大臣の権限として定めているところ（同法11条・12条・14条）に匹敵する。ここから、何を見て取ることができるであろうか。

26年法による改正によって、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務は——総務省から移管された事務と共に——内閣補助事務に変容したが、総務省の支分部局による「分掌」という便法も含め、その事務の遂行・処理に当たっては、行政各部事務を処理する場合と極めて類似したスタイルが採用された、ということである⁽²⁴⁾。このような見方が当を得たものであるとすると、処理すべき所掌事務の性質のみならず、その処理の道具立ての点でも、人事（管理）行政機関（任命権者を除く）における内閣補助事務と行政各部事務の区別が相対的なもの

(23) これに対応して、26年法による改正後の総務省設置法においても、管区行政評価局および沖縄行政評価事務所の分掌事務規定に「内閣法27条の規定により……属させられた事務」が追加され、さらに、この分掌事務については、「内閣総理大臣の指揮監督を受ける」ものとされている（総務省設置法25条1項・3項）。

(24) ちなみに、逐条241頁は、26年法によって「内閣官房に係る主任の行政事務についての内閣総理大臣による閣議請議の規定や法令の形式として内閣官房令が新設されたことなどを踏まえれば……実質的には内閣総理大臣が主任の大臣として分担管理する事務ともいえない」とする。

であることを改めて認識させられることとなる⁽²⁵⁾。

(4) 内閣人事局論

26年法によって新設される内閣人事局については、所掌事務を中心に、その概要について既に述べた（本稿（上）Ⅱ3.）。ここでは、国会における同局をめぐる論議にしばって、若干の言及を加えておきたい。

- (i) 最もとりあげられた論点は、内閣人事局長の人事をめぐるものであった。26年法（内閣法改正）案は、「内閣官房長官を助け、命を受けて局務を掌理する」という重要な役割を担う「内閣人事局長」について、「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」と定めていた（内閣法案21条4項。なお、この点、21年法案も同様である）。

「内閣人事局長を内閣官房副長官から選ぶ理由」については、内閣官房副長官は「内閣において重要政策を担う」ものであり、今度は、その任務を「人事の面から、組織の面から支えるという一体的な体制」の構築を目指すものであるとの

- (25) 国会（委員会）審議においても、内閣人事局の所掌事務を定める内閣法12条2項7号から14号のうち、とりわけ13号・14号に定める「総務省の行政管理局の機構・定員に関する事務」のように「現行では明確に分担管理事務」であるものが、「それを内閣官房に移すことによって、分担管理事務から内閣補助事務に、やっている内容は同じだけれども性質が変わるという説明を事務方から受けている」が、そうすると「内閣補助事務というものは一体何だろうか」との疑問が提起された。これに対する稲田国務大臣の答弁は、「内閣補助事務」には「内閣の重要政策にかかわる機能、企画立案、総合調整、そのもの」のほかに、情報収集・法律案等の審査のように「内閣の重要政策に関する機能と連携し、これを支援強化する機能」も含まれ、内閣人事局は後者の機能を担うものであること、また、改革基本法の国会修正で（内閣補助事務と分担管理事務の双方を担当する）内閣府ではなく「内閣補助事務のみを担う内閣官房に置くこととされたこと」から、これを「内閣補助事務と位置づけ」ている、というものであった。《内閣の重要政策にかかわる機能（企画・立案・総合調整）との連携・支援》というメルクマールの吟味・検討が必要であるが、いずれにせよ、それが両事務の境界を一層グレーにする傾向をもつものであることは否定できないように思われる。

付言すると、第189回国会の会期中である2015年3月24日に内閣から提出されて目下（同年7月末現在）参議院において審議中である「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律（案）」は、内閣官房・内閣府の事務の見直し（整理・移管等）の観点から、各省等（各省・国家公安委員会・金融庁・消費者庁）に、その任務に関連する一定の内閣の「事務を助け」、そのために「内閣官房を助け」という「任務」を課すと共に、当該任務を達成する上で「行政各部の施策の統一を図るために必要となる総合調整」権限を付与することとしている。ここでは、「内閣補助事務」の内容ではなく、その事務担当機関のボーダーレス化を見ることもできよう。

説明が見られる（③会議録37頁〔稲田国務大臣答弁〕）。しかし、内閣官房副長官は、実態上（慣例として）、「政務」2名、「事務」1名の構成になっているため、政務・事務のどちらから選任するのかという点が問題となったのである。質問者の主たる関心は、事務方の内閣官房副長官では「政治主導」という改革目的にそぐわないのではないかと、という点にあった（③会議録6頁、26～27頁など）。

このような疑義に対し、政府側は、「政務、事務を問わず考えている」とか、「任命権者は総理大臣」であるから「総理大臣が、3人の副長官の中から、みずからの考えに基づいて」指名するといった回答を行っており（③会議録6頁〔菅国務大臣答弁〕）、運用に含みを持たせていることが窺える。もっとも、「省庁の縦割りを排して、政治主導のもとに……政府が一丸となって」動くことができる「体制」の構築という26年法案の提示する「観点」から総理が「考えていく」との、やや突っ込んだ答弁も見られた（③会議録27頁〔菅国務大臣答弁〕）ところであり、少なくとも、事務方の副長官の「指定席」となるような運用は避けるべきであろう⁽²⁶⁾。

- (ii) 上記の点に関連して、「専任の局長があつてしかるべき」との「問題意識」から、そもそも官房副長官が多忙であるため、「官僚の判断の追認」にならないかとの質問があつたが、この点については、「内閣人事局において適切な体制を整備するとともに、業務運営方法を工夫することによって」、内閣人事局長の「過重な負担」を招かないようにするとの答弁がなされている（③会議録37頁〔稲田国務大臣答弁〕）。

ちなみに、発足（2014〔平成26〕年5月30日）の約一月半前に行われた政府側の説明によると、内閣人事局は、定員161名であり、総務省人事・恩給局から109名、同省行政管理局から20名、人事院から10名、内閣府・内閣官房から22名の「内部振りかえ等」により「国家公務員の人事管理に関する戦略的中枢機能を担う組織として必要な体制」を確保することとされていた（⑥会議録4頁〔稲田国

(26) ちなみに、紆余曲折はあつたようであるが、初代の内閣人事局長には政務（衆議院議員）の官房副長官が指名されており、総理における「政治主導」の意図を示したものと報じられたところであった（朝日新聞2014年5月31日掲載記事「いちからわかる！ 内閣人事局って何するところ」参照。朝日新聞デジタル版2014年5月20日の関連記事には、「内閣人事局長に加藤勝信官房副長官、初代に官僚起用案、政治主導に転換へ」との見出しが付されている）。

務大臣答弁〕）ところであるが、設置から1年後に当たる2015（平成27）年6月1日現在、定員160名、うち、総務省出身者115名、人事院出身者11名となっている（同年7月28日付け内閣人事局総務係回答）。

- (iii) 最後に、内閣人事局の所掌事務の中で、その「目玉」とも言うべき、いわゆる「幹部職員人事の一元管理」（適格性審査・幹部候補者名簿・任免協議から成る幹部職員の任用等に係るシステム）を巡る国会論議について、一瞥しておきたい。
- (a) 適格性審査について

- ① 審査の公正・客観性等を期すために「客観的な基準あるいは根拠」を明確にする必要があるのではないか、という問題が主として論じられた（②会議録6頁）。この点について、政府は、適格性審査においては、「人事評価の結果など客観的な基準により、その対象者が幹部職としての標準職務遂行能力を有しているかどうかを審査」するものとし、さらにこれを敷衍して、「能力・実績主義の人事管理を行うため導入したこの人事評価の結果を踏まえ」て、内閣官房長官が、「採用年次や採用試験の種類にとらわれない登用」など「政府全体の人事方針との整合性の観点からチェックを行うことを考え」と答えている（②会議録6～7頁〔川淵政府参考人答弁〕）。

また、資料として用いられる「任命権者から提出される人事評価は、複数の者による調整を経て確定されるもの」で「本人の能力や実績を客観的に示している資料」であり、「適格性審査において確認する標準職務遂行能力とは、職制上の段階に応じ職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として内閣総理大臣が定めて公表している」もので、これを「共通の基準」とすることによって「客観的な審査を行うことが可能」となると述べている（⑨会議録23頁〔稲田国務大臣答弁〕）。

幹部職員の任命（任用）については、「幹部職に属する官職に係る標準職務遂行能力を有することを確認するための審査」を意味する（逐条442頁）適格性審査（および当該能力有りと確認された者の幹部候補者名簿への記載）と幹部候補者名簿に記載された者の中から任命の対象者を決める際に行われる「個々の具体的な官職についてそれが務まるかの能力」（⑤会議録25頁〔川淵政府参考人答弁〕）を意味する「適性」の審査という、いわば二段階の審査が行われることになっている。後者の適性審査は、そ

れぞれの場合に応じ、「選考」、「人事評価」または「人事評価以外の能力の実証」に基づいて行うと定められている（法61条の3）が、適格性審査についてはそれに対応する明文規定を欠いていたため、成績主義の観点等からの疑義が表明されていた（④会議録5頁〔下井康史参考人発言〕）。言うまでもなく、幹部職も一般職に属するもので、成績主義の原則に服する点では他の一般職と基本的にかわるものではないからであり、その意味で、重要な指摘であったといえよう。

もともと、上述したように、立案者側も適格性審査の段階から、人事評価の結果を資料として用いることを審議の比較的早期から明言しており、その後に定められた「幹部職員の任用等に関する政令（平成26年政令191号）」においても、その旨の規定が置かれている（同令3条1項）。

② 適格性審査については、さらに、標準職務遂行能力の審査だけでは「専門的な能力」が評価されないのではないか、という疑問も提起された。これは、おそらく、標準職務遂行能力が「それぞれの職制の段階」における「代表的な官職、この能力」とも言われる（⑤会議録24～25頁〔川淵政府参考人答弁〕）ことに起因するのではないかと思われる。これに対し、標準職務遂行能力の中には「豊富な知識、経験に基づく判断」といった「専門性に着目した項目」が含まれており、また、「職務を通じて発揮された専門性を人事評価の結果を通じて確認」していくことになる、との説明が政府側からされている（⑩会議録21頁〔稲田国務大臣答弁〕）。しかし、人事評価を重視するとしても、基本的に、専門性の評価は適性審査の段階で行うべきではなかろうか。

③ 適格性審査の対象者について、「自薦者」が含まれていないことを指摘し、有為な人材の幅広い登用という視点から、その理由を問うものがあった。これに対する回答は、「平成21年度から本格実施されている人事評価制度が着実に運用されている中で、幹部職員の適格性を有すると考えられる職員が自薦を待つまでもなく任命者により適切に推薦される環境が整備された」と考えているから（③会議録22頁〔稲田国務大臣答弁〕）、というものであった。この点においても、人事評価制度と適格性審査との密接な関係を見ることができるようと思われる。

(b) 任免協議について

① 「各府省にまたがる600人プラス候補者の中からそれぞれ能力をどういうふうに判断するのか」、「そんなたくさんの方」を判断しきれぬのかという質問があった（なお、600人というのは、国会審議時点における「幹部職」の概数である）。これに対する答弁は、「官房長官、総理に上がる前に」人事局長のところで「整理がされてくる」というものであった（⑨会議録24頁〔菅国務大臣答弁〕）。すでに上記(ii)で触れたように、人事局長は内閣官房副長官の中から指名されるもので、専任職ではない。従って、同局の組織的対応が予定されていることは言うまでもないが、併せて、いわばメリハリの効いた「協議」の運用が求められることとなろう。この点、「総理、官房長官から任免協議ができるということは」、それが「硬直的な人事」であったり、「能力・実績主義ではない」と判断したとき、また、「同期ばかりを採用」したり、「同じ省から同じポストというようなことがないように」、内閣人事局において、総理・官房長官が「検証する」ことを意味するとの説明（③会議録30～31頁〔稲田国務大臣答弁〕）が参考となる。

② 任免協議制度が設けられる結果、「官僚」が総理・内閣官房長官の方に「目を向けて」しまい、「大臣が各省の役人をコントロール」する「グリップが弱くなってしまう」のではないかと（⑤会議録30頁）、「大臣の任命権の尊重」ということも「大事」ではないかと（②会議録13頁）という危惧等も表明された。これに対し、政府側は、次のように答えている。「任免協議は大臣が出してきた人事案をもとに協議を行うということがまず大前提」であり、「任命権者の任命権が形骸化する」ことがないように（⑤会議録30頁〔後藤田副大臣答弁〕）、「各任命権者の機能が引き続き発揮されるような適切な仕組み」にする必要がある（⑤会議録30頁〔川淵政府参考人答弁〕）と。そして、その延長線上において、次のように言う。「今回の改革でも大臣の任命権はそのまま残して」おり、適格性審査対象者を各大臣が推薦できること、審査に当たり各大臣による人事評価の結果等が「活用」されること、これらに関連して「説明もしなければならない」こと等から、「各大臣の人事に関する機能は増すのではないかと」というふうにも考えられる（②会議録14頁〔稲田国務大臣答弁〕）と。

幹部職員の「一元管理」と言っても、それを所掌する総理＝人事局に任

命権まで付与されたわけではなく、その意味では、当初から、一定の限界をもった制度として設計されているように思われる。もっとも、明文上は必ずしも明確とは言い難い協議不調の際の法的処理⁽²⁷⁾、総理等からの任免協議の求め等が、実際にどのように運用され、機能するか（しないか）によって、「一元管理」の内実も変わり得る、といえよう。

IV むすびにかえて

以上、「26年法」の制定経緯と内容を概観し、「21年法案」との比較も交えつつ、同法の分析・検討を試みた。幹部候補育成課程、幹部職員の特例降任制度、公募による任用の推進⁽²⁸⁾、等々、（より詳細に）言及すべき事項はなお残っているが、それらについては、今後の運用状況にも目配りした上で、あらためて考察を加えることとしたい。

先に（本稿（下）Ⅲ1.で）引用したとおり、26年法をもって、この間の十余年に及ぶ公務員制度改革も「一段落した」との認識が示されている。筆者も、そのような面があることを否定するものではないが、稿を閉じるに当たり、なお残された大きな課題として、労働基本権問題（自律的労使関係の構築）があることに、あえて触れておきたい。

先に簡単に言及したように（本稿（上）I 2.（4））、「23年法案」（国家公務員制度改革関連4法案）における非現業国家公務員への協約締結権の付与は、改革基本法12条が定めていた「国民に開かれた労使関係制度を措置する」という規定の具体化を図ろうとするものであった。26年法の制定後も、この規定は生きており、現に、衆議院・参議院の各内閣委員会において、26年法案の可決に際し、次のような「附帯決議」を付すこととされたところである。「二 労使関係制度について、国家公務員制度改革基本法第12条の規定に基づき、〔国民の理解を得た上で＝参院追加部分〕、職員団体と所要の意見交換を行いつつ、合意形成に努めること。」（⑥会議録16頁、⑪会議録29頁）。政府側は、26年法案で「自律的労使関係制度」が「措置されなかった理由」を問う質問に対して、23年法案が廢

(27) Ⅲ2.（2）および注（1）を参照。

(28) 改革基本法は、幹部職員・管理職員について数値目標を設定して「公募による任用の推進」を図る（同法5条4項10号・6条4項2号）としていたが、26年法は、これに慎重な立場をとり、「段階的な検証と実施を行った上で」取り組んでいくとの理由から（③会議録40頁〔稲田 国務大臣答弁・川淵政府参考人答弁〕参照）、わずかに、採用昇任等基本方針に盛り込むべき事項として「職員の公募」に関する「指針」を明記する（国公法54条2項6号）にとどまった。

案となった経過、「その後の状況、環境の変化等」（政権交代・与党からの慎重対処の申し入れ等）、および、公務員制度改革担当大臣のもとに設けられた「意見交換会」（本稿（上）Ⅱ1.（3）参照）における有識者意見等によって「多岐にわたる課題」の存在が指摘されていること等を踏まえると、未だ「便益及び費用を含む全体像を示して国民の理解を得る段階」ではなく、「引き続き慎重に検討していく必要がある」といった答弁を行っている（⑩会議録24～25頁〔稲田国務大臣答弁・川淵政府参考人答弁〕）。先に「級別定数の設定等」問題に関連して述べたように（本稿（下）Ⅲ3.（1）（iv））、極めて消極的な態度表明との印象を拭うことはできない⁽²⁹⁾。議会審議における参考人意見でも、「自律的労使関係制度の実現を置き去りにした改革」は「バランスに欠ける」との重要な指摘がされており（④会議録4頁〔島田陽一参考人発言〕）、この点でも、改革基本法に基づく公務員制度改革の推進を所掌することとなった内閣人事局（内閣法附則3項）の責任は重いといえよう。

（いなば かおる 東北大学大学院法学研究科教授）

キーワード：公務員制度改革／中央人事行政機関／内閣人事局／政治任用／幹部職員人事／内閣補助事務

(29) もっとも、改革基本法12条自体について「将来的には削除を検討」すべきとの与党議員の発言に対しては、賛意を表明してはいない（⑩会議録28頁〔稲田国務大臣答弁〕）。