

公務員制度改革関連法案と人事行政組織の再編

稲 葉 馨

はじめに

2011（平成23）年6月3日、いわゆる国家公務員制度改革関連法案が閣議決定され、第177回通常国会に提出された。「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「国家公務員の労働関係に関する法律案」、「公務員庁設置法案」、そして「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法律の整備等に関する法律案」からなる四法案がそれである。国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号。以下、「基本法」とする）に基づく改革措置として国家公務員制度改革推進本部によってまとめられたものであるが、本稿脱稿時点（2011年12月20日）では、継続審議案件となっており、成立の見通しは立っていない。

しかし、基本法あるいはさらにいわゆる行政改革推進法（「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」平成18年法律第47号。以下、「行革推進法」とする）の制定・施行等あたりにまで遡る今次の公務員制度改革⁽¹⁾の所産として「自律的労使関係制度の導入」をはじめとする改革関連法案が国会に上程されたことは極めて重要な意味を有するものであり、その成立の有無に関わらず学問的な検討を加えるに値するものと思われる。

本稿は、公益財団法人地方自治総合研究所に設置された「公務員制度研究会（座長・佐藤英善早稲田大学名誉教授）」の一員として、同研究会において行った報告をもとにまとめたものであるが、筆者に与えられたテーマである「人事行政組織」の面から検討を加えるものとなっている。

(1) さし当たり、ジュリスト1355号（2008年）の「公務員制度改革」特集論文および座談会を参照。

1. 再編前における人事行政組織の概要

公務員制度改革関連法案によれば、国家公務員人事行政組織について大規模な改編が行われることになる。内閣人事局の新設、人事院の廃止、公務員庁および人事公正委員会の設置などである。このうち、自律的労使関係制度の導入に特に関わりを有するのは公務員庁の設置とそれに伴う人事院の廃止・人事公正委員会の設置であるが、これらについて検討するための前提として、再編前、すなわち現行の人事行政組織（機関）の編成について、その概要を見ておくこととしたい。

（1） 任命権者（機関）

地方公務員法が「人事機関」（第2章）として「任命権者」と「人事委員会又は公平委員会」をあげていることから分かるように、「任命権者」は代表的な人事行政機関である。それは、個々の職員に対して人事権（採用・昇任・降任・転任・懲戒などの権限）を有する機関を指し、具体的には、内閣・各大臣（内閣総理大臣・各省大臣）・会計検査院長・人事院総裁・宮内庁長官・各外局の長をあげることができる（国家公務員法〔以下、「国公法」とする〕55条1項、84条1項。なお、これらのほか、「法律に別段の定めがある場合」にはそれによることとなる）。また、以上の任命権者は、その任命権を部内の上級職員に委任することが許されている（国公法55条2項）。

ちなみに、「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」における権限機関は「各省各庁の長」とされているが、具体的には、内閣総理大臣・各省大臣・会計検査院長・人事院総裁・宮内庁長官・各外局の長を指す（同法3条・4条）から、任命権者とほとんど同一といえる。また、「一般職の職員の給与に関する法律」の適用責任機関は「各庁の長」またはその「委任を受けた者」であるが、前者は、「内閣総理大臣、各省大臣、会計検査院長若しくは人事院総裁」を指し（同法7条）、宮内庁・各外局は内閣府・各省に属するものであるから、この場合の「各庁の長」も、任命権者と重なるところ大であるといえよう。従って、これらの勤務条件に関する自律的労使関係の当事者（団体交渉等の担当機関）を考える際にも、「任命権者」（あるいは「各省各庁の長」）がひとつの目安となることに留意する必要があるだろう。

(2) 中央人事行政機関としての人事院

(i) 国公法第2章のタイトルは、「中央人事行政機関」となっているが、具体的には「人事院」と「内閣総理大臣」とを指す。1965（昭和40）年の同法改正（法律第69号）でそのようになったのであるが、改正前の表題は「人事院」であった。おそらく、「中央人事行政機関」とは、「政府全体の立場」において「人事行政を統一的に処理するための」機関⁽²⁾というほどの意味かと思われるが、改正前にそのような機関として存在したのは、人事院のみであったことになる。

この人事院は、1948（昭和23）年12月の国公法改正（法律第222号）により、それまで存在した臨時人事委員会を改組・拡充する形で誕生したものであるが、1965年改正に至る約20年間に、幾度となく廃止・縮小の法案が国会に提出され、「解体の危機」に見舞われた⁽³⁾。1965年の国公法改正により、人事院は内閣総理大臣と並立する「中央人事行政機関」として位置づけられることとなったが、従前の地位と事務・権限は基本的に維持され、以後、安定期を迎えることとなった。

(ii) 人事院の所掌事務は、勤務条件・人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験、任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情処理、倫理保持（国家公務員倫理審査会を人事院に設置すること等を内容とする1999（平成11）年改正で追加）「その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等」（国公法3条2項）である（平成19年法律第108号による改正前）。人事院によれば、その任務（「使命」）は、「人事行政の公正な運営を確保すること、労働基本権の制約に対する代償として職員の福祉、利益の保護を図ること及び専門性に基いて人事行政の合理的・科学的運営を確保すること」とされており⁽⁴⁾、これを同項と対照すると、①公正の確保、②利益保護＝労働基本権制約の「代償」機能、③その他＝専門性（合理的・科学的運営）という3分類が成り立つ。②にいかなる事務が含まれるかという点を含め、このような人事院の自己規定に問題があることについては、かつて論じたことがある⁽⁵⁾のでここでは繰り返さないが、いずれにせよ、人事院の誕生が労働基本権の制限と時を同じくし（前記1948年国公法改

(2) 岡部史郎『行政管理』有斐閣、1967年、390頁。

(3) 稲葉馨「中央人事行政機関論」自治総研264号（2000年）2頁。

(4) 人事院『平成12年度年次報告書』2001年、はじめに。

(5) 稲葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学66巻3号（2002年）292頁以下。

正)、人事院の任務・所掌事務のあり方と労働基本権の制約とが極めて密接な関係にあることに留意する必要がある。

- (iii) 21世紀に入って、人事院の権限縮小問題が再度表面化することとなった。2001(平成13)年12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」は、「各府省」ないし「主任大臣等」の人事管理権および「内閣の企画立案機能、総合調整機能等」の強化を図る一方で、人事院による事前規制(級別定数の設定管理・官民人事交流・再就職承認など)の撤廃と人事院規則の所管事項の削減等による「人事院の権限縮小」を狙いとしていた。結局、この「大綱」に基づく改革は頓挫することとなったが、2007(平成19)年の国公法改正によって、職階制に関する規定が削除され、新たに定められた人事評価制度、標準職務遂行能力および採用昇任等基本方針に関する事務は内閣総理大臣の所掌事務とされ、再就職規制の一環として新設された官民人材交流センターおよび再就職等監視委員会も、内閣府に置かれることになり、中央人事行政機関としての人事院の比重が相対的に低下するに至ったといえよう(この改正後に人事院の所掌事務として列挙されているのは、勤務条件・人事行政の改善に関する勧告、採用試験、標準職務遂行能力および採用昇任等基本方針に関する事項を除く任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情処理、倫理保持である)。さらに、2008(平成20)年制定の基本法は、内閣官房に内閣人事局を設置するに伴い、「総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲で、内閣官房に移管する」ものとしており(同法11条2号)、人事院の権限縮小が予定されていた。

(3) 中央人事行政機関としての内閣総理大臣

- (i) 上記のように内閣総理大臣が「中央人事行政機関」として位置づけられるに至ったのは、1965年の国公法改正によるものであり、同年のいわゆるILO第87号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)の批准に対応して、「国家公務員に関する人事管理の責任体制を確立する」ことを標榜してのものであるから⁽⁶⁾、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の誕生は、人事院とは異なった意味で、公務員の労働基本権問題と密接に関係しているといえる。

(6) 浅井清『新版国家公務員法精義』学陽書房、1970年、133～134頁。

出発点におけるその所掌事務は、①人事院の所掌に属するものを除く「職員の能率、厚生、服務等に関する事務」、②各行政機関の人事管理方針・計画等に係る総合調整に関する事務、③人事記録の管理および職員在職関係に係る統計報告制度の策定・実施、というもので、「『人事管理の責任体制』を確立するというほどのものではない」⁽⁷⁾との評価が加えられていた。その後、2007年国公法改正で新たな所掌事務が加わったことは既述のとおりであるが、国家公務員制度改革関連法（案）による改正前の（現行）国公法の定めるところによれば、①標準職務遂行能力・採用昇任等基本方針に関する事務、②人事評価・能率・厚生・服務・退職管理等に関する事務（人事院の所掌に属するものは除く）、③各行政機関の人事管理方針・計画等に係る総合調整に関する事務（以上、国公法18条の2）、④人事記録の管理および職員在職関係に係る統計報告制度の策定・実施（国公法19条、20条）、⑤官民人材交流の実施支援など（国公法18条の5）、となっている。

- (ii) 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⁽⁸⁾。このことは、出発点においては明確であった。1965年の「国家公務員法の一部を改正する法律」附則4条によって、内閣総理大臣を長とし行政各部に属する総理府（当時）の設置法が改正され、その「任務」として「人事行政に関する事務」が付加されるとともに、その「所掌事務」として「各行政機関が行う国家公務員等の人事管理に関する方針、計画等に関し、その統一保持上必要な総合調整を行うこと」が新たに明記されたこと、そして、総理府に人事局が新設され、国家公務員制度の調査・研究・企画をはじめ、（人事院の所掌に属するものを除く）一般職国家公務員の能率・厚生・服務その他の人事行政に関する事務などを担当することになったからである⁽⁹⁾。

1984（昭和59）年の総務庁設置後は、これらの規定が総務庁設置法に引き継がれ、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務部局も総務庁人事局に衣替えしたが、総務庁は総理府の外局であり、内閣総理大臣が主任の大臣であることに

(7) 浅井・前掲注(6)135頁。

(8) 鹿児島重治＝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・前掲注(6)135頁など。

(9) 稲葉・前掲注(3)2頁、14頁参照。

変わりはなかった。

- (iii) 2001年1月6日を期して実施に移されたいわゆる「中央省庁等再編」により、基本的に総理府本府は内閣府に、総務庁は総務省に引き継がれることとなり、旧総務庁人事局に対応する内部部局として総務省に人事・恩給局が設置されるに至った。しかし、総務大臣は内閣総理大臣をもって充てることとされており、内閣総理大臣を主任の大臣とする府省は内閣府のみであるため、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の所掌事務を実質的に総務省に帰属させるための技巧が必要となった。それが、「国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2章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、内閣総理大臣を補佐すること」（下線、稲葉）という総務省設置法4条2号の定めである。つまり、内閣総理大臣の所掌事務それ自体ではなく、その遂行を「補佐」する事務が総務省に属する（従って、この補佐事務の主任の大臣は総務大臣）こととなったのである。もっとも、総務省は、この補佐事務と並んで、国家公務員制度の企画・立案、国家公務員の退職手当制度、特別職国家公務員の給与制度、その他「国家公務員の人事行政に関すること（他の行政機関の所掌に属するものを除く）」を所掌する（総務省設置法4条1号・3号・4号・5号）ものとされており、いわば自前（独自）の人事行政事務をも担当するという面を併有していた。

以上を前提とすると、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の所掌事務自体について、府省（行政各部）レベルにおける直接の（形式的な）受け皿を見出すとすれば、内閣府ということにならざるを得ない。既述のように内閣総理大臣を主任の大臣とする行政各部は、内閣府のみだからである。しかし、2007年国公法改正以前においては、内閣府設置法の所掌事務規定を見ても上述した中央人事行政機関としての内閣総理大臣の所掌事務を明記する定めは存在しなかった。そのため、「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」（内閣府設置法4条3項62号）という一般規定を拠り所にせざるを得なかったのである。この事態はその後も依然として解消されていないが、2007年国公法改正により、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（国公法106条の5第2項）が内閣府に設置された際には、それぞれの所掌事務が内閣府設置法に明記されることとなった（内閣府設置法4条3項54号の4）。

2. 自律的労使関係制度の導入と「使用者機関」論

(1) 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」（2007年10月19日）

安倍内閣期の2007年7月24日に発足した「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」（岡村正座長〔東芝取締役会長〕、堺屋太一座長代理〔作家、エコノミスト〕）は、福田内閣に替わった2008年2月5日に報告書（以下、「懇談会報告書」とする）を提出した。そこでは「国家公務員制度改革」について「改革の実施に必要な関係法案について、遅くとも平成23年の通常国会に提出し、本報告後5年以内に改革を実施する」としていたが、労働基本権問題に関しては、「労働基本権の付与については、専門調査会の報告を尊重する。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」と述べるにとどまっていた。この「専門調査会の報告」とは、行革推進法に基づいて設置された行政改革推進本部の下に置かれた行政改革推進本部専門調査会（佐々木毅座長）が2007年10月19日に出した「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」（以下、「専門調査会報告」とする）を指す。

この専門調査会報告では、「改革の方向性」として、改革に伴うコスト等に留意しつつ「慎重に決断する」との留保を付しながらも、「労使関係の自律性の確立」に向けて、一定の非現業職員に協約締結権を付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止するとされていた。そして、そのような「責任ある労使関係の構築」のためには、「使用者として人事行政における十分な権限と責任を持つ機関を確立するとともに、国民に対してその責任者を明確にすべきである」と述べていたが、それ以上に踏み込んだ提言はなされておらず、「改革の具体化にあたり検討すべき論点」として、国における使用者機関の確立のため「具体的にいかなる機関のいかなる権限が責任ある使用者機関が担うべき権限として移管されるべきか、早急な検討が必要」とするにとどまっていた。先の懇談会報告書は、このような専門調査会報告を踏まえて、国の「使用者機関」のあり方を検討課題としてあげたものと思われる。このように、《十分な権限と責任をもつ使用者機関の確立》が自律的労使関係を構築する上で不可欠の課題であるという認識は今次の公務員制度改革の当初から見られたところであるが、具体論は先送りにされてきたといえよう（ただし、専門調査会報告は、「使用者としての立場に立たない第三者機関が、人事行政に関する事務を広範に担う現状では、使用者

の確立は難しい」とし、人事院の見直しを示唆していた)。

(2) 公務公共サービス労働組合協議会「公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会・最終報告」(2009年7月16日)

自律的労使関係制度の構築に向けた労働側の代表的提案として、本「最終報告」をあげることができる。そこでは、「国家公務員の賃金・労働時間を含む基本的な労働条件」がこれまで人事院勧告により「中央レベルで全国一律に決定されてきた」ところ、「国民の全体の奉仕者としてふさわしい水準の基本的労働条件が、府省別に異なるというのは適切ではないので、賃金等の経済的労働条件については、全国レベルで決定されるという仕組みを維持すべきであろう」とした上で、中央交渉の対象となる「賃金・労働時間を含む労働条件全般」に関する「交渉当事者」として「新設される内閣府人事管理庁(仮称)」をあげている。また、「賃金・労働時間などの予算措置が必要な労働条件の交渉においては、それらの事項について決定権限を有する者が交渉担当者となることが必要」とも述べている。内閣府人事管理庁と共に財務当局も交渉に加わるという趣旨であろうか。

さらに、各府省の所掌事項については「各府省レベルの団体交渉によって決定」され、「労働協約によって、職場などのより下位レベルに団体交渉を委任することは自由」とも述べられている。

内閣府人事管理庁構想については、より踏み込んだ言及を見出すことはできないが、「国の使用者機関」を(内閣総理大臣を長とする)内閣府の外局として設けるという提案であり、注目に値しよう。

(3) 労使関係制度検討委員会「自律的労使関係制度の措置に向けて」(2009年12月15日)

基本法の規定に基づいて国家公務員制度改革推進本部が設置されたが、国家公務員(および地方公務員)における自律的労使関係構築に際して政府が講ずべき措置について調査審議し、本部長(内閣総理大臣)に意見を述べるために同本部に置かれたのが労使関係制度検討委員会であった。本報告は、「現在、協約締結権が付与されていない職員に協約締結権を付与するに当たり、同委員会における「制度的検討の成果を取りまとめたもの」であり、そのうち第1章は、同委員会の下に設置されたワーキンググループの報告(2009年11月27日)内容を記述している。

(i) ワーキンググループ報告(第1章)

- ① 「協約締結の交渉システム」として、国家公務員には3つの交渉段階が想定されている。第一に、中央交渉であり、これが原則となる。「中央人事行政機関（使用者機関）（の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉」として、国家公務員全体に広く統一性を確保すべき勤務条件について交渉するものとされている。第二に、府省交渉であり、「各府省の大臣（、外局等の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉」として、各府省単位での判断に委ねられた勤務条件につき交渉するものである。第三に、地方交渉であり、「地方支分部局の長を当局側の交渉当事者とする労使交渉」として、地方支分部局単位での判断に委ねられた勤務条件につき交渉する。

ただし、各内部部局単位で統一性を確保すべき勤務条件がある場合、府省交渉の後に、部局単位での交渉もあり得る。

- ② 「使用者機関のあり方」に関しては、各段階における交渉の円滑・的確な実施のため「当局（使用者機関）」に割り当てられるべき事務という観点からの言及がなされており、「中央人事行政機関（使用者機関）（の長）に割り当てられるべき事務」としては、「勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務」、「第三者機関」のあっせん等に際し意見陳述等を行う事務、「勤務条件に関連する法令を所管し、協約の内容に沿った改正作業を行い、法案を国会に提出する事務」および国家公務員全体に共通する協約事項実施のための「規程」の制定に関する事務があげられている。

しかし、「上記の事務を担う使用者機関をどのように構築するかについては、別途の場で検討を行えばよい。また、使用者機関の検討に際しては、第三者機関との関係も十分考慮する必要がある」とするだけで、使用者機関の具体的な構想については述べられていない。

- ③ 上記の②にも登場しているように、「職員の勤務条件の決定に関し、様々な論点において第三者機関の関与が選択肢として掲げられている」ことから、ワーキンググループは、そのような「第三者機関の機能」について横断的な検討を加えている。「可能な限り機能の集約を図り、簡素で効率的な組織とする」との基本的な考え方の下、(a)参考指標の調査、(b)勧告・意見表明、(c)不当労働行為救済、(d)調整システム（あっせん・調停・仲裁）、(e)協約締結権のない職員の代償措置、(f)非組合員に協約内容の勤務条件を適用す

る手続、(g)苦情処理という7つの機能をあげ、さらに、(a)+(b)、(c)+(d)、(e)+(f)+(g)の3つにブロック化した上、機能統合の選択肢として、すべてを「公務専門機関又は中労委等」が担当する1機関案から、(a)+(b)は「公務専門機関」、(c)+(d)は「中労委等」、そして(e)+(f)+(g)は「公務専門機関又は諮問機関」が担う3機関案まで、5つの選択肢を提示し、検討の結果「いずれの選択肢もあり得る」としている。ただし、この「公務専門機関」なり「諮問機関」としてどのような組織を具体的に想定しているのかは不明である。

(ii) ワーキンググループ報告に関する委員会での検討(第2章)

第2章は、「ワーキンググループ報告を受けた検討委員会での検討内容について概要を取りまとめ」たものであり、委員の主要な意見が整理されている。その中で、「使用者機関のあり方」についてはひとつの意見の形にまとめられており、「公務員の勤務条件の決定、人事管理全般について決定できる体制と責任を明確化した機関を設定するのは当然である。現在、総務省、財務省、人事院に分かれている人事行政機能について一元化することを前提に制度設計をする必要がある。このような使用者機関が整備されれば、人事院が担っている労働基本権制約の代償機能は廃止されるべきである。その意味で新たに制度設計される使用者機関には、専任の大臣を置くべきことや特に賃金交渉の合意事項を担保するためにも交渉に財政当局も同席することなども使用者機関の機能の検討と併せて措置すべき」と論じている。なお、「第三者機関のあり方」については、過度に政治性を意識しないで円滑な交渉ができるよう「第三者機関が一定の役割を果たすことが必要」との意見のほか、参考指標の調査・公表には賛否両論が示されている。

(iii) 選択肢の組み合わせのモデルケース(第3章)

第3章は、検討委員会での議論を踏まえ「選択肢の組み合わせのモデルケース」を3パターン例示しているが、「使用者機関のあり方」については全パターン共通であり、「勤務条件を決定できる体制と責任を持つ必要(具体的構成は別途検討が必要)」との記述が見えるだけである。

(iv) 以上のように、本検討委員会報告においても、《勤務条件について決定できる体制と責任をもつ使用者機関》という以上の結論は示されていないが、委員の意見紹介という形にせよ、総務省・財務省・人事院が有する「人事行政機能」の一元化(人事院のいわゆる「代償機能」の廃止)、専任大臣制など、注目すべき指

摘もないではない。

(4) 「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告」（2010年12月17日）

上記の検討委員会報告等を参考にして政府（国家公務員制度改革推進本部事務局。以下、「推進本部事務局」とする）において自律的労使関係制度の設計作業が進められることとなったが、政府案をとりまとめていく上で、「争議権も含めた労働基本権全般にわたる総合的検討が必要」との判断に至り、公務員制度改革担当大臣の下に設置されたのが「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」である。2010（平成22）年11月26日の第1回会合から1か月も経たない同年12月17日に（第5回会合で）とりまとめられた本懇談会報告は、争議権問題を中心に論じるものであるが、「争議権を前提とする場合の団体交渉の在り方」を検討するに当たっての前提条件のひとつとして、「責任ある使用者機関の確立」をあげ、次のように述べている。「現在、複数の機関に分散している国家公務員の人事行政関連機能を集約し、責任ある使用者機関を確立することが不可欠」であり、「使用者機関の設置に向けた具体的な検討に際しては、勤務条件について責任をもって交渉を行いつつ、国家公務員の人事行政全般にわたり高い専門性をもって当たるとともに、国民に対する説明責任を果たす機関としていくことが不可欠である」と。ここでも、「責任ある使用者機関の確立」のためには人事行政関連機能の集約化が必要であるとされ、さらに、人事行政全般にわたる高度の専門性が要求されている点が目を引く。

(5) 国家公務員制度改革推進本部事務局「自律的労使関係制度に関する改革素案」（2010年12月22日）

推進本部事務局は、2010年12月22日に「素案」をとりまとめ、同月24日、上記懇談会報告とともに、いわゆるパブリックコメントに付した。

- (i) 自律的労使関係制度構築の目的（のひとつ）として「行政の運営を担う公務員の人事・給与制度全般について権限と責任を持つ体制を構築する」ことを掲げ、「団体交渉の使用者側の当事者（当局）」について、「団体交渉の権限の所在を巡る労使間の紛争を防止し、団体交渉の円滑化を図るとともに、締結した団体協約の実施義務を明確にする観点から、使用者側の当事者（団体交渉ができる者、団体協約を締結できる者）を明確化する。また、各府省内の団体交渉・協約締結権限については、各府省大臣から部内の上級職員へ委任できることとする」とし

ている。また、「民間の給与等の実態の調査・把握」については、「国民への説明責任を果たし、国民の理解を得る観点から」必要であるとした上で、「交渉主体である使用者機関」がその任に当たるものとする。

- (ii) 「素案」は「組織の整備」にも言及し、①統一的勤務条件に関する中央交渉を行いつつ、時代の変化に対応した人事・給与制度の総合的・主体的見直しを断行し、人事・給与制度全般についての説明責任を果たしていくため、「人事行政関連機能を集約し、国家公務員制度に関する事務その他の人事行政に関する事務のほか、行政機関の機構・定員に関する事務、国家公務員の総人件費の基本方針に関する事務等を所掌する使用者機関（公務員庁（仮称））を設置する」としている。
- ② ただし、「内閣人事局は、使用者機関とは別に設置し、幹部職員人事の一元管理に関する事務を所掌する」との断りがある。この幹部職員人事の内閣一元管理の観点からの「内閣人事局」構想については、2010年2月、第174回国会（常会）に提出され、廃案となった「国家公務員法等の一部を改正する法律（案）」がその実現を目指したところであり、それを継承するものである。
- ③ 「素案」は、「使用者機関の設置」と並んで、「人事行政の公正の確保等のための第三者機関の設置」にも触れており、「協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、第三者機関として、不利益処分に関する不服申立てその他の職員の苦情の処理、職員の職務に係る倫理の保持、官民交流の基準の設定、政治的行為の制限等に関する事務を所掌する組織を設置する」ものとしている。この時点では人事院の名称が残るかどうかは不明であるが、いずれにせよ、それをかなり小粒にしたものが想定されているといえよう。
- ④ さらに「素案」は、組織整備の一環として「中央労働委員会」をあげており、「協約締結権を付与し、勤務条件に関する事項について団体交渉を実施することに伴い、交渉不調の場合の調整（あっせん、調停、仲裁）等に関する事務を中央労働委員会に専属管轄させるものとする」と述べている。
- (iii) 以上のように、事務局案（素案）の段階に至って、人事行政、機構・定員管理、総人件費の基本方針関係事務を併せて所掌する使用者機関としての「公務員庁（仮称）」構想が提示されることとなった。全体の構図は、①公務員庁、②内閣人事局（幹部職員人事）、③第三者機関（人事行政の公正確保関係）、④中央労働委員会（交渉不調の場合の調整）となる。もっとも、公務員庁の組織法上の位

置づけ（内閣官房に設置されるのか、それとも府省の外局という位置づけか、後者の場合、内閣府設置か総務省設置か、など）については不明のままである。また、「第三者機関」についても、人事院との関係やその組織法上の位置づけ、さらには所掌事務の詳細など、さらに明確にしなければならない課題が残されていた。

(6) 国家公務員制度改革推進本部決定「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の『全体像』について」（2011年4月5日）

以上のように、政府は、基本法の改革方針に基づく改革の具体化に向けて検討を進めてきたが、この改革は「公務員の人事制度全般にわたるもの」であり、「広範な課題」について整合性をもって総合的・着実な推進を図るためには、改革事項全体を「パッケージで定めることが重要」との観点から、関連法案の国会提出に先立ち、改革の「全体像」を策定することとした（以下、「推進本部・全体像」とする）。

自律的労使関係制度や新たな人事制度を的確に運用するため、総括的には、次のような「体制を整備する」としている。①「内閣による幹部職員人事の一元管理を担う体制として、内閣官房に内閣人事局を設置する」。②自律的労使関係制度に対応して「人事行政に責任を持つ使用者機関として国家公務員の制度に関する事務その他の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を内閣府に設置する」とともに、③「人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として、内閣総理大臣の所轄の下に、人事公正委員会を設置」し、その下に国家公務員倫理審査会および「再就職等規制に係る監視機能を強化した新たな組織として再就職等監視・適正化委員会」を置く。④「自律的労使関係制度の措置に伴い、厚生労働大臣の所轄の下に置かれている中央労働委員会に、国家公務員の労使交渉に係るあっせん、調停、仲裁等の新たな機能を追加する」。

これらの「新たな人事行政関係機関」について、「別紙」として添付された「国家公務員法等の一部を改正する法律案（仮称）」、「国家公務員の労働関係に関する法律案（仮称）」および「公務員庁設置法案（仮称）」のそれぞれにおいてより詳細な関係規定を見出すことができるが、次節の記述と重複するところが多いため、その紹介は省略する。いずれにせよ、この本部決定により、使用者機関としての「公務員庁（仮称）」の内閣府設置、および第三者機関の名称（「人事公正委員会（仮称）」）とその内閣府設置が明らかとなり、従来の人事院・内閣総理大臣という「中央人事行

政機関」の二元体制は、基本的に、内閣総理大臣＝内閣府の下に集約されることとなった。

3. 公務員制度改革関連法案による組織再編

本法案により推進本部・全体像の具体化がなされるに至った。以下、この法案によって、国家公務員に係る人事行政組織の再編がどのように行われることになるのか、その概要をまとめてみよう。

(1) 国家公務員法等の一部を改正する法律案

人事行政組織の観点から見ると、幹部職員人事の一元管理関係（内閣人事局の設置＝内閣法改正）、退職管理の適正化関係（再就職等監視委員会を廃止して再就職等監視・適正化委員会を設置）、および自律的労使関係制度関係（人事院の廃止とそれに伴う措置としての人事公正委員会の設置）に区分することができる。

これまでの議論等の経緯を踏まえると、自律的労使関係制度関係の組織としてはまずもって「公務員庁」があげられることとなろうが、本法律案すなわち改正後の国公法には、公務員庁に関する規定は無いに等しい（改正後の14条において任用のための「試験機関」のひとつとしてあげられているなど、若干の規定があるにとどまる）。公務員庁については独自の設置法（案）が用意されていることに主因であろうが、改正によって従来の「中央人事行政機関」に関する条文（国公法第2章）が一括削除されることも影響しているように思われる。その結果として、国公法における公務員庁の位置づけが不明確にならないか危惧される場所である。

(i) 内閣総理大臣

もともと、改正後の国公法においても、「内閣総理大臣」の所掌事務として明記されているものは少なくなく、むしろ増加したといえる。これを列举すると、(a)幹部職員人事の一元管理関係として、適格性審査の実施、幹部候補者名簿の作成、任命権者との任免協議、および幹部職員の公募（ただし、適格性審査と幹部候補者名簿の作成は内閣官房長官に委任するものとされている）、(b)幹部候補育成関係として、幹部候補育成課程に関する統一的基準の策定、同課程対象者に対する研修の企画立案・実施、任命権者に対する運用の改善要求、幹部候補者

の府省横断的な配置換えに係る調整、(c)採用昇任等基本方針関係として、管理職への任用に関する運用の管理、任命権者を異にする管理職への任用に係る調整、(d)採用試験関係として、採用試験の告知・取消・変更、採用試験の報告徴求・是正指示、採用候補者名簿の失効、(e)給与事務関係として、職員の給与制度に関する調査研究と結果の公表、給与支払いの監理、給与簿の検査、違法な給与支払いに対する措置、(f)能率増進関係として、職員の能率増進等に関する調査研究・計画策定、能率増進のための国家公務員宿舍法および国家公務員等の旅費に関する法律の執行に関する意見陳述、その他、(g)国家公務員職・一般職・特別職該当の判別、(h)臨時的任用の承認・員数制限・取消、(i)派遣職員の派遣期間延長に関する同意、(j)定年に関する事務の調整・施策の実施、(k)懲戒処分に関する指針の策定と公表、(l)退職管理基本方針案の作成、(m)組織改廃等における再就職援助、(n)退職年金制度に関する意見の申出、(o)人事行政に関する調査権限、(p)職員人事記録の管理、(q)職員在職関係に係る統計報告制度の策定・実施、(r)国会への業務報告などがある。

これらの事務の受け皿となる府省等については、国公法の規定上必ずしも明確ではない。しかし、国公法では内閣総理大臣の所掌事務と人事公正委員会のそれとは意識的に書き分けられていると見えるところから、おそらく、新設される内閣人事局((a)の事務か)または公務員庁((a)以外の事務か)が所管することになると思われる。内閣人事局が置かれる内閣官房および公務員庁が置かれる内閣府のいずれも、「主任の大臣」は内閣総理大臣であることから、そのような見方が成り立ち得るといえよう。

(ii) 内閣人事局

本法律案には「内閣法の一部改正」が盛り込まれており、内閣官房の所掌事務として、新たに「行政機関の幹部職員の任免に関しその適切な実施の確保を図るために必要となる企画及び立案並びに調整に関する事務」が追加され(改正後の内閣法12条2項7号)、内閣官房に新設される内閣人事局が当該事務を「つかさどる」こととなった(同法15条2項)。なお、内閣人事局に内閣人事局長が置かれ、「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官職を占める者の中から指名する者をもって充てる」とされている(同条4項)。

(iii) 再就職等監視・適正化委員会

国公法改正により、従来の再就職等規制に関する監視機能を強化し、中立公正

に対する国民の信頼確保を図るため、これまで内閣府に置かれていた再就職等監視委員会に替わって、新設される人事公正委員会に再就職等監視・適正化委員会を設けることとした。両者の実質的差異はほとんど見られないが、人事公正委員会付置となったことにより人事公正委員会規則の制定要求ができるようになったこと（改正後の国公法117条）、その所掌事務規定に、（a）再就職等規制の例外承認、（b）再就職等規制違反行為の調査（以上、人事公正委員会からの委任による）、（c）その他法律上その権限に属するものとされた事務の処理に加えて、新たに（d）再就職等規制に係る任命権者への指導・助言が明記されたこと（同法150条）をあげることができる（ただし、（d）については、改正国公法の施行以前にも、同法の公布時点で、暫定的に再就職等監視委員会の所掌事務とすることが予定されている＝国公法改正法案1条）。

（iv）人事公正委員会

内閣府の外局として、内閣総理大臣の「所轄の下に」人事公正委員会が設置される。その任務は、「公務の公正性」の確保と「職員の利益」保護のため、「職員に関する人事行政の公正の確保を図ること」とされている。基本的に、廃止されることとなる人事院がいわゆる代償機能とともに果たしてきた「公正の確保」機能の部分を引き継ごうとするものといえようか。

その所掌事務として列挙されているのは、（a）勤務条件に関する措置要求・不利益処分についての不服申立・苦情処理、（b）政治的行為制限・営利企業に関する制限、（c）官民人事交流基準の制定、（d）再就職等監視・適正化委員会の事務、（e）国家公務員倫理審査会の事務、（f）関係大臣等に対する人事行政の改善勧告、（g）その他法令により人事公正委員会に属させられた事務である。ちなみに、（g）に当たるものとして改正国公法に定められているものをあげると、所掌事務に関する規則制定・調査権限、国会への業務報告、任免・分限・懲戒に関する法令の制定・改廃についての内閣総理大臣に対する意見申し出などがある。

本委員会は、独立してその職権を行い、身分保障が与えられている委員長および委員2名で組織され、この委員長・委員は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。事務局が置かれるほか、審議会等として再就職等監視・適正化委員会および国家公務員倫理審査会が設けられる。

(2) 公務員庁設置法案 — 公務員庁

内閣府の外局として、公務員庁が設置される。その特色は、内閣府がもつ（内閣の補助機関・行政各部という）二面性を、公務員庁も有するという点にある。

- ① 公務員庁の任務は、第一に、「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助ける」という内閣府設置法3条1項の任務のうち、「各行政機関がその職員について行う人事管理に関する事務の統一保持その他の公務の能率的な運営を助ける」ことである。同条項はいわゆる内閣補助任務を定めるものであり、その遂行に当たり「内閣官房を助ける」ものとされている（公務員庁設置法3条3項）。そして、この任務に対応する所掌事務が、各行政機関の人事管理・公務の能率的運営に関する方針・計画に関する事項の企画・立案・総合調整に関する事務（ただし、上記の内閣人事局の所掌事務を除く）ということになる。
- ② 公務員庁の第二の任務は、「国家公務員の人事行政に関する事務、行政機関の機構、定員、及び運営に関する事務その他の公務の能率的運営に資する事務を総合的かつ一体的に遂行すること」である。そして、この任務を達成するための事務（行政各部事務＝分担管理事務）として14の事務が列挙されている。そのうち、国家公務員関係の事務をあげると、(a)国家公務員の任免・分限・懲戒・服務・退職管理に関する制度に関すること、(b)国家公務員の給与・勤務時間・休日・休暇に関する制度に関すること、(c)国家公務員の人事評価に関する制度に関すること、(d)国家公務員の退職手当制度に関すること、(e)国家公務員の団体交渉および団体協約に関すること、(f)其他国家公務員の人事行政に関すること、(g)国家公務員の総人件費の基本方針および人件費予算配分方針の企画・立案・調整に関すること、(h)内閣総理大臣が樹立する能率増進計画に基づく研修および所掌事務に関する研修を行うこと、という8つの事務になる（そのほか、行政機関の機構・定員・運営改善等に関する企画・立案・調整、各行政機関の機構の新設・改廃および定員管理に関する審査、共用情報システムの整備・管理、独立行政法人等に関する共通の制度の企画・立案、独立行政法人等・特殊法人の新設および改廃の審査がある）。

このように、公務員庁は、人事行政関係にとどまらず、従前総務省が所掌していた組織管理事務をも引き継ぎ、行政管理機関というべき特徴を有している。他方、自律的労使関係制度の導入という観点から見ると、(a)(b)を中心に国家公務員の勤務条件に関する事務を所掌することとされ、さらに、(e)に明記されているように「団体交渉及び団体協約に関すること」を担当するものということになる。

公務員庁の長は、公務員庁長官であり、必要があれば「関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明その他必要な協力を求める」ことができる（公務員庁設置法5条）。審議会等として、「退職手当審査会」が置かれ、地方支分部局として、管区国家公務員局・沖縄国家公務員事務所（当分の間）が設けられる。

以上が公務員庁設置法（案）の概要であるが、別途、国公法一部改正法案に含まれている内閣府設置法の改正により、上記①②の事務を「掌理」する「特命担当大臣」が置かれることになっている。従って、(e)の事務に関してもこの特命担当大臣が当たることと考えられよう。

(3) 国家公務員の労働関係に関する法律案

本法案は、直接人事行政組織について定めるものではないが、自律的労使関係制度の導入に伴い、中央労働委員会の新たな事務に関わる規定を置いており、また、団体交渉および団体協約の締結を行う「当局」について定めている。

(i) 中央労働委員会

労働組合を組織することができない職員の範囲の認定、管理職員等の範囲の認定、労働組合の認証およびその取消、不当労働行為審査・救済命令等、および団体協約の締結に係る紛争のあっせん・調停・仲裁について、既存の中央労働委員会（厚生労働省の外局）が所掌するものとされている。これに関連して、労働組合法の改正により、委員数が、使用者委員・労働者委員・公益委員各3人ずつ増強されることになる。

(ii) 団体交渉・団体協約の締結を行う当局

同法は、「団体交渉を行う当局」（11条）、「団体協約を締結する当局」（14条）および「団体協約の効力」（17条＝いわゆる実施義務規定）を定めているが、列記すると次のようになる。まず、勤務条件に関する事項に関しては、(a)法律の制定改廃を要する事項については、当該事項に係る主任の大臣が団体交渉の当局となり、内閣の事前承認を得て団体協約を締結することができ、内閣がその実施義務を負う。(b)政令の制定改廃を要する事項については、当該事項に係る主任の大臣が団体交渉の当局となり、内閣の事前承認を得て団体協約を締結することができ、内閣がその実施義務を負う。(c)府令省令の制定改廃を要する事項・法令の規定に基づき法令所管大臣が定める事項については、当該事項に係る主任の大臣が団体交渉の当局となり、団体協約を締結できるとともにその

実施義務者となる。(d)法令の規定に基づき各省各庁の長、その委任を受けた部内の職員が定める事項については、各省各庁の長・当該職員が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともに、その実施義務者となる。(e)上記以外の事項については、当該事項につき適法に管理・決定できる者が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともに、その実施義務者となる。次に、労使関係事項（団体交渉の手續など労働組合と当局との間の労使関係に関する事項）に関しては、(f)本法の改廃を要する場合には、内閣総理大臣が団体交渉の当局となるが、団体協約を締結することはできない。(g)本法に基づく政令の改廃を要する場合には、内閣総理大臣が団体交渉の当局となり、内閣の事前承認を得て団体協約を締結することができ、内閣がその実施義務を負う。(h)上記(a)～(g)に定める者すべてに共通する労使関係事項（(f)(g)の事項を除く）については、内閣総理大臣が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともにその実施義務者となる。(i)内閣総理大臣・内閣府外局長・これらの委任を受けた部内職員、各省大臣・各省外局長・これらの委任を受けた部内職員、それぞれに共通する労使関係事項（(f)(g)(h)の事項を除く）については、内閣総理大臣又は当該各省大臣が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともに、その実施義務者となる。(j)内閣総理大臣・その委任を受けた部内職員、各省大臣・その委任を受けた部内職員、会計検査院長・その委任を受けた部内職員、宮内庁長官・その委任を受けた部内職員、および各外局長・その委任を受けた部内職員、それぞれに共通する労使関係事項（(f)～(i)の事項を除く）については、当該各省各庁の長が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともに、その実施義務者となる。(k)以上の(a)～(j)に定める者のみに関する労使関係事項（(f)～(j)の事項を除く）については、当該各号に定める者が団体交渉の当局となり、団体協約を締結することができるとともに、その実施義務者となる。

以上のように、勤務条件に関する事項と労使関係事項とに二分した上で、それぞれのレベル（法律事項か、政令事項か、府令または省令事項か、法令の規定に基づく決定事項か、また、全府省共通か、各府省ごとに共通か、など）ごとに「当局」（使用者側交渉等担当機関）が定められている。しかし、本法案には「公務員庁」に言及する規定は見られない。団体交渉・団体協約の締結をめぐる、これら「当局」と公務員庁との関係はどのようなようになるのであろうか。

4. 若干の検討

(1) 人事院の廃止

(i) 公務員制度改革関連法(案)による公務員制度改革の特徴を「人事行政組織」の観点から見ると、まずもって触れるべきは、人事院の廃止であろう。人事院抜きに第2次大戦後におけるわが国の人事行政を語ることはできないからである⁽¹⁰⁾。推進本部・全体像によれば、「協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止する」とされており、「自律的労使関係制度」と現行の人事院の存在(とりわけ人勸制度)とは相容れないものとされている。協約締結権が「回復」される以上、人事院の「代償機能」・「代償措置」は無用の長物(さらには邪魔物)になると考えてのことであろう。

もっとも、争議権は従前どおり否認されたままであり(改正後の国公法100条3項・4項)、その意味で、労働基本権の制約はなお続く。この点につき推進本部・全体像は、「国家公務員の争議権については、新たに措置する自律的労使関係制度の下での団体交渉の実情や、制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」としている。つまり、争議権については今後の課題として先送りになったわけであり、そうすると、依然として一定の「代償措置」が必要ではないかという疑問が生ずる。そして、このような疑問に対するひとつの回答として参考になるのが、最高裁大法廷昭和52年5月4日判決(刑集31巻3号182頁—全通名古屋中郵便事件)である。同判決は、公共企業体等労働関係調整法(当時)が定める労働委員会によるあっせん・調停・仲裁制度をもって「協約締結権を含む団体交渉権を付与しながら争議権を否定する場合の代償措置」としている。これに習うならば、国家公務員の労働関係に関する法律が用意している中央労働委員会のあっせん・調停・仲裁制度(同法31条以下)に「代償措置」を見出すことになろう(ただし、仲裁裁定の効力は、内閣による法律案の国会提出および政令の制定改廃については、「努力義務」を課すにとどまっている〔同法41条〕)。

(ii) そもそも、引き続き団結権・団体交渉権が否認されたままの職員(警察・海上

(10) 例えば、人事院『人事行政50年のあゆみ』1998年、37頁以下参照。

保安庁・刑事施設職員〔改正後の国公法100条2項、国家公務員の労働関係に関する法律2条1号イ〕、および入国警備官〔出入国管理及び難民認定法61条の3の2第4項〕もいる。これについて、推進本部・全体像は、「団結権を引き続き制限され、協約締結権を付与されない警察職員及び海上保安庁又は刑事施設に勤務する職員の勤務条件については、職務の特殊性及び協約締結権を付与される職員の勤務条件との均衡を考慮して定めるものとする」としている。特段の「代償措置」を講じないということであろうか。

これに対し、人事院は、「代償措置を確保することが必要」とし、「有識者による審議会の意見を聴取するなどの仕組みについて十分に検討することが必要である」との意見を表明している⁽¹¹⁾。

現行の一般職の職員の給与に関する法律には、「公安職俸給表」があり、「警察官、皇宮護衛官、入国警備官及び刑務所等に勤務する職員で人事院規則で定めるもの」（同俸給表(一)）、並びに「検察庁、公安調査庁、少年院、海上保安庁等に勤務する職員で人事院規則で定めるもの」（同俸給表(二)）に適用されることになっているが、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」による同法の改正によっても（「人事院規則」が「政令」に替わるだけで）、この俸給表のシステムは維持される。それを前提に、団結権が認められない職員とこの公安職俸給表適用職員とを比較すると、俸給表(一)の方は基本的に両者が重なるようであるが、俸給表(二)については後者の方が対象範囲が広いと思われる（「人事院規則9-2（俸給表の適用範囲）」4条・5条参照）。そうすると、少なくとも給与に関しては、協約締結権を付与される「同種の職＝公安職」に係る職員との均衡を図ることによって、自律的労使関係の中で形成される勤務条件を反映させる余地がないではない。しかし、多数の公安職に属する職員が労使交渉の蚊帳の外に置かれている状況にかわりはなく、第三者機関によるチェックなど、適正な処遇を制度的に担保する必要性は否定できないように思われる。

- (iii) 人事院廃止後における国の人事行政組織体制は、従来からの「任命権者」（各省各庁の長）に加えて、内閣人事局・公務員庁・人事公正委員会・中央労働委員会をもって構成されることになる（ただし、中央労働委員会は、自律的労使関係制度との関連に限定される）。公務員庁と人事公正委員会を内閣府に置くことと

(11) 人事院「国家公務員制度改革に関する報告」人事院月報747号（2011年）57頁。

したことによって、従前の内閣府・総務省の「ねじれ関係」も解消されることになる。人事院の後継組織は、公務員庁と人事公正委員会であるが、公務員庁は、総務省二局（人事・恩給局および行政管理局）の大半の事務をも所管するのに対し、人事公正委員会は、再就職等監視・適正化委員会関係（内閣府から移管）を除くと、もっぱら人事院の事務の一部のみを引き継ぐことになる。しかし、人事公正委員会のみならず公務員庁（さらには内閣人事局）においても、これまで培われてきた人事行政に関する人事院の「専門性」を継承し、それぞれの任務・所掌事務に即してそれを有効に発揮していくことが求められる。

（２） 公務員庁の「使用者機関」性

- （i） 既述のように、推進本部・全体像は、「人事行政に責任を持つ使用者機関として」公務員庁を設置すると述べていたが、国家公務員制度改革関連法案（四法律案）には、公務員庁を「使用者機関」と明記する条項を見出すことはできない。むしろ、「団体交渉を行う当局」ないし「団体協約を締結する当局」としては、「主任の大臣」・「各省各庁の長」あるいは「内閣総理大臣」・「各省大臣」などがあげられている（3.（3）（ii）参照）。そこで、先に触れたように、これら「当局」と公務員庁との関係が問題になる。そして、この問題を考える際、公務員庁が勤務条件に関する事項を所掌し、さらに「国家公務員の団体交渉及び団体協約に関すること」をつかさどる（公務員庁設置法4条2項5号）とされている点に着目する必要がある。
- （ii） 団体交渉・団体協約の締結を行う「当局」と公務員庁との関係としては、まずもって、公務員庁がいわば「任命権者」の立場において、この「当局」に該当する場合が考えられる。すなわち、「各省各庁の長」（3.（3）（ii）の（d）（j））には公務員庁長官も該当し、また、（e）の管理・決定権者、（k）の「当該各号に定める者」にも同長官が該当し得ると思われる。しかし、これは他の外局の長と同列の立場によるものであり、推進本部・全体像のいう「人事行政に責任を持つ使用者機関」としてのものとはいえない。
- （iii） これに対し、「内閣総理大臣」（3.（3）（ii）の（f）（g）（h）（i））、「主任の大臣」としての内閣総理大臣（（a）（b）（c））および「各省各庁の長」としての内閣総理大臣（（d）（j））が「当局」となる場合、先に触れた公務員庁の所掌事務に照らすと、当該事項の交渉に当たるのは公務員庁ということになる。この

とき、横断的に各府省職員に及ぶ勤務条件や労使関係事項が対象となる場合、公務員庁をもって国の「人事行政に責任を持つ使用者機関」と称することができるのではないかとと思われる。

例えば、給与交渉において、「一般職の職員の給与に関する法律」や同法の施行行政令（現在は人事院規則で制定）の改正が問題となるとき、「当局」としての「主任の大臣」((a)(b))は内閣総理大臣ということになるが、実際に交渉を担当するのは、内閣総理大臣を「主任の大臣」とする内閣府の外局として設置される公務員庁であり、この場合、公務員庁は、単に内閣府や公務員庁の職員のみに関する事項を扱うにとどまるものではない。

- (iv) 次に問題となるのは、内閣総理大臣以外の「主任の大臣」・「各省大臣」・「各省各庁の長」との関係である。例えば、「在外公館に勤務する外務公務員の特殊語学手当に関する政令施行規則（昭和27年10月3日外務省令第24号）」の改正をめぐる団体交渉のように、各省（大臣）限りで対処可能な（各省大臣が「当局」となる）ケースにおいて、公務員庁が当該団体交渉・団体協約の締結に（どのように）関与できるのだろうか。この点については、必ずしも明確ではない。ひとつの考え方としては、前述した公務員庁の内閣補助任務・事務（総合調整権限）の及ぶ限りにおいて関与できる、ということになろうか。あるいは、公務員庁は「国家公務員の団体交渉及び団体協約に関すること」を所掌するところから、いわば共管的な意味での関与も予定されているのであろうか。
- (v) なお、公務員庁の所掌事務に関しては、それを掌理する「特命担当大臣」が置かれることになっている。従って、公務員庁が担当する団体交渉（特に、上記(iii)のケース）の場に、この「特命担当大臣」が出席する場面も出てくることになる。また、給与関係閣僚会議のような組織が設置される場合、その議長に「特命担当大臣」が当たる（現行では、内閣官房長官が議長）ことも十分考えられよう。

(3) 公務員庁と内閣人事局

前述のように、公務員庁は、各行政機関の人事管理・公務の能率的運営に関する方針や計画の企画・立案・総合調整（ただし、内閣人事局の所掌事務を除く）という内閣補助事務をも担当し、内閣官房を助けるものとされており、その面では内閣人事局と肩を並べるものといえる。

他方、幹部職員人事につき、内閣人事局は、企画・立案・調整に関する事務しか担当しないことになっているが、関連する内閣総理大臣の所掌事務の中には、幹部職員「の公募」が明記されており（3.（1）（i）（a））、これが企画・立案・調整に含まれるか否かという問題がある。仮に含まれないとすると、行政各部事務（分担管理事務）として公務員庁の所掌事務になりそうであるが、その場合、具体的に同庁の分担管理事務のうちのいずれに該当することになるのか、明確ではないように思われる。

（4） 公務員庁と人事公正委員会

（i） 両者の所掌事務を比較・検討するに際しては、まずもって、「公正の確保」という視点から見て事務分担が適切になされているといえるかという点が問題となる。確かに、人事行政における「公正の確保」は、人事行政一般に妥当する原則ではあるが（改正国公法4条1項参照）、特に、人事公正委員会の任務として明記されているからである。このことは、相対的に強度の「公正」さが要求される事務については、職権行使の独立性が保障されている委員からなる人事公正委員会に委ねる方が適切であるとの前提が存在することを意味するのではなかろうか。その点で、現在人事院が担当している採用試験関係事務については、改正後は公務員庁の所掌事務になるのではないかと思われる（明示的に挙示されていないが、内閣総理大臣の所掌事務とされ〔3.（1）（i）（d）〕、人事公正委員会の所掌事務には含まれていない）が、「能力の実証」に基づく厳格な運用が求められるところから、組織（制度）的にも公正さが担保される必要があり、公務員庁より人事公正委員会の方が担当機関として相応しいように思われる。

他方、公務員庁の所掌する「勤務条件」に係る事項が、人事公正委員会の所掌事務とされていないか、という視点も重要であろう。この点で、注目すべきは、「職員の勤務条件に関する措置の要求」（以下、「措置要求制度」とする）が、人事公正委員会の所掌事務とされている（改正国公法131条1号）ことである。この措置要求制度については、従来、労働基本権制約の「代償措置」のひとつとしてこれをあげる見解が有力であり⁽¹²⁾、しかも、すでに団体交渉権・協約締結権が保障されている独立行政法人等職員・地方公営企業職員などには認められていないからである（独立行政法人等の労働関係に関する法律37条、地方公営

(12) 塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣、第3版、2006年、274頁、藤田宙靖『行政組織法』有斐閣、2005年、339頁、稲葉・前掲注(5)280頁、285頁以下参照。

企業法39条、地方公営企業等の労働関係に関する法律〔昭和27年法律第289号〕附則第5項⁽¹³⁾。もともと、措置要求制度は、不利益処分の不服申立制度（現行国公法89条以下）と共に、1948年国公法改正による労働基本権制限の導入以前から存在したものであり、その意味では、元来「代償措置」というより、それ自体として「職員の経済的権利の保障を図るもの」⁽¹⁴⁾としての意義を有していた。従って、今後は、自律的労使関係制度の導入と調和するように（例えば、個別的労使関係に重点を置いて）運用されるならば、なお、存在意義は否定できないように思われる。

- (ii) 人事公正委員会の所掌事務として、さらに、「第104条……の規定による職員の政治的行為の制限……に関する事務」（改正国公法131条2号）があるが、改正国公法104条については、「人事院規則」への委任が「人事公正委員会規則」への委任に替わっただけで、内容は現行国公法102条と同様である。しかし、現行の広範な制限自体に大きな問題があるだけでなく、実質的に「白紙委任」ではないかという疑義も残る。判例（最判昭和33・5・1刑集12巻7号1272頁）は、ほとんど理由を明示することなく合憲としているが、従来、考えられる理由として、「規律の対象が一般権力関係ではなく公務員関係である」ことと並んで、「規範定立者が、人事院という、内閣から独立して人事行政を遂行する合議体の機関である」ことをあげる論者もあった⁽¹⁵⁾。

この受任機関としての人事院の特殊性を重視する見解をとる場合、規則制定機関が人事院から人事公正委員会に替わることによって、従前のような受任機関の特殊性をなお論拠とすることができるか、再検討をせまられることとなろう。人事公正委員会は、「内閣総理大臣の所轄の下に」置かれ（改正国公法129条）、職権行使の独立性も認められている（改正国公法132条）が、人事院ほどの独立性（内閣の所轄、予算要求書の内閣修正時における国会提出、法令制定改廃の国会・内閣への意見申出など）をもたないからである。

(13) なお、稲葉・前掲注(5)287頁参照。

(14) 鹿兒島ほか・前掲注(8)687頁。

(15) 塩野宏『行政法Ⅰ』有斐閣、第5版、2009年、96～97頁。他方、芦部信喜「人事院規則への委任」行政判例百選Ⅰ、1979年、107頁は、「受任機関が人事院だというだけでは、人事院も実際には通常の行政官庁とそれほど異なっているわけではないので、基本権の制限に関する広汎な委任の合憲性を基礎づける十分の理由にならないのではないか、という疑いが残る」とする。

(iii) 先に触れたように、推進本部事務局「素案」は、「民間の給与等の実態の調査・把握」について、国民への説明責任・国民の理解獲得という観点から必要であるとし、「使用者機関」がその任に当たるものとしていた。しかし、人事公正委員会はもとより、公務員庁の所掌事務としても、明記されていない。そこで、これまで民間給与実態調査の根拠になっていた国公法上の規定（現行国公法67条）に対応する改正国公法58条を見ると、「内閣総理大臣は、職員の給与に関する制度について、随時、調査研究を行い、その結果を公表するものとする」と定められている。給与制度を所掌するのは公務員庁であり、「素案」のいう「使用者機関」に該当し得るところからしても、この「調査研究」に係る内閣総理大臣の事務を実際に担当するのは公務員庁ということになる。確かに、自律的労使関係制度の視点からは、労使双方がそれぞれの要求・主張の正当性を自らの責任において示すことが求められるところから、中立・第三者機関的な人事公正委員会が担当するよりは公務員庁の方が望ましいといえようか（ただし、どの程度詳細な調査研究を行うかという問題は残る）。

（いなば かおる 東北大学大学院法学研究科教授）