

公務員制度改革と幹部職員の一元管理

武藤博己

はじめに

国家公務員制度改革関連4法案が2011年6月3日に閣議決定され、第177回通常国会に提出された。4法案とは、①「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、②「国家公務員の労働関係に関する法律案」、③「公務員庁設置法案」、そして④「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」である。これら4法案は、2008年に制定された「国家公務員制度改革基本法」（平成20年6月13日法律第68号。以下、「基本法」とする）に基づく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。本稿脱稿時点（2012年7月31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。

4法案のうち、②に関しては、『自治総研』誌上に労働法学の観点からの清水（2012）があり、また③については同様に行政法学の観点からの稲葉（2012）があるため、本稿では主として①を対象として考察を進めることにしたい。なお、④については、法改正の施行に伴う関係法律の整備等に関するものであるため、本稿では扱わないこととする。

1. 国家公務員制度改革基本法

（1）基本法の成立過程

関連4法案は、基本法に基づくものであるため、まずは基本法の内容について検討するが、その前に、基本法の成立過程について概観しておきたい⁽¹⁾。

(1) 「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告（2008年1月31日）から「公務員制度改革に係る『工程表』」（2009年2月3日）に至る経緯については、上林（2009）に詳しい解説がある。1990年代から基本法成立までの経過については、鎌田（2008）にも詳しい解説がある。

自民党政府が2007年4月24日に閣議決定した「公務員制度改革について」には、「パッケージとしての改革を進めるための『国家公務員制度改革基本法』の制定」が明記されていた。同時に閣議決定した「公務員制度改革関連法案」は翌25日に国会に提出された。そこには、能力本位の任用制度、採用昇任等基本方針の策定、新たな人事評価制度の構築、各府省の再就職あっせん禁止、官民人材交流センター・再就職等監視委員会の設置、職階制の廃止等が盛り込まれていた。5月15日から衆議院での審議が開始され、衆議院では6月7日に可決され、参議院では内閣委員会の審議未了のまま、6月30日に本会議で強行採決され成立した。

その後、2007年7月29日に第21回参議院議員選挙が行われ、自民党が敗北し、連立を組む自民・公明を合せても過半数を獲得できず、衆参のねじれが生じることになった。9月26日には福田内閣が発足し、10月19日に行政改革推進本部専門調査会⁽²⁾が「公務員の労働基本権のあり方について」を報告した。そこには、改革の方向性として、①労使関係の自律性の確立（一定の非現業職員について協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止）、②国における使用者機関の確立、③国民・住民に対する説明責任の徹底の3つが提示されていた。また、消防職員の団結権・争議権については、両論が併記されていた。

翌2008年2月5日には「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」⁽³⁾報告書が公

- (2) 行政改革推進本部専門調査会は、第1回の会合が2006（平成18）年7月27日に行われ、2007（平成19）年10月19日の第15回まで行われた。委員は、朝倉敏夫（読売新聞東京本社専務取締役論説委員長）、稲継裕昭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）、薄井信明（国民生活金融公庫総裁）、内海房子（NECラーニング株式会社代表取締役執行役員社長）、岡部謙治（全日本自治団体労働組合中央執行委員長）、小幡純子（上智大学大学院法学研究科教授）、加藤丈夫（富士電機ホールディングス株式会社相談役）、川戸恵子（TBS・シニアコメンテーター）、古賀伸明（日本労働組合総連合会事務局長）、佐々木毅（学習院大学法学部教授）（座長）、清家篤（慶應義塾大学商学部教授）（座長代理）、田島優子（弁護士）、西尾勝（財団法人東京市政調査会理事長）、西村健一郎（京都大学大学院法学研究科教授）、松本英昭（地方公務員共済組合連合会理事長）、丸山建藏（財団法人総評会館理事長）、御厨貴（東京大学先端科学技術研究センター教授）の17名。なお、役職については、当時のものである。以下同じ。
- (3) 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会の第1回の会合は、2007（平成19）年7月24日に行われ、最終回の第12回は2008（平成20）年1月31日に行われ、その後2月5日になって公表された。委員は、岩田喜美枝（株式会社資生堂取締役執行役員常務）、江口克彦（PHP総合研究所代表取締役社長）、岡村正（株式会社東芝 取締役会長）（座長）、小島順彦（社団法人経済同友会副代表幹事・三菱商事社長）、堺屋太一（作家、エコノミスト）（座長代理）、佐々木毅（学習院大学法学部教授）、高木剛（日本労働組合総連合会会長）、田中一昭（拓殖大学名誉教授）、屋山太郎（評論家）の9名。

表され、「1. 議院内閣制にふさわしい公務員の役割」という項目では、(1)内閣中核体制の確立、(2)大臣人事権の確立、(3)内閣一元管理が提言され、「2. 多様な能力、技術、経験を持つ人材の採用、育成、登用」では、幹部職員の育成と選抜の制度などが提案された。その他、「3. 公務員の倫理の確立と評価の適正化」、「4. 国際競争力のある人材の確保と育成」、「5. 官民交流の促進」、「6. 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関する責任体制の確立」の7つが提言された。最後の項目7では、「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、国务大臣を長とする『内閣人事庁（仮称）』を設ける」ことと、「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」ことが提言された。また、最後の部分では、「国家公務員制度改革の推進」として、2009年の通常国会に内閣一元管理のための組織（内閣人事庁）を設立するための法律案を提出することと、関係法案を2011年の通常国会に提出し、5年以内に改革を実施するとも述べられている。ここで述べられているスケジュールからみると、法案は2011年の通常国会に提出されたが、5年以内の実施については残り1年を切ったことになる。

これらの報告を受けて、2008年4月4日に「国家公務員制度改革基本法案」が閣議決定され、国会に提出された。5月9日に衆議院本会議で趣旨説明と質疑が行われ、同14日から衆議院内閣委員会で審議が開始された。同27日に与党と民主党との間で修正案（内閣人事庁を人事局に、労働基本権について「検討する」を「自律的労使関係を措置する」など）が合意され、同29日に衆議院で可決され、翌6月6日には参議院でも可決され、成立した。

（2）基本法の内容

それでは、基本法の内容を概観しておきたい⁽⁴⁾。基本法の「目的」には、「国民全体の奉仕者である国家公務員…（中略）…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」（第1条）と規定されている。これまでの行政改革推進本部から新たな国家公務員制

（4）基本法についての解説として、たとえば、西尾隆（2008）がある。

度改革推進本部を立ち上げて改革を推進することとされた。

基本理念としては、「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」、「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」、「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」、「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」、「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」、「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」、「政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること」の7項目が掲げられた（第2条）。

基本法の具体的な提案については、「政府は、議院内閣制の下、政治主導を強化し、国家公務員が内閣、内閣総理大臣及び各大臣を補佐する役割を適切に果たすこととするため、次に掲げる措置を講ずるものとするとして、「国家戦略スタッフ、政務スタッフ」、「幹部職員、管理職員」、「国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理」、「幹部職員の一元的管理のための措置」の4項目が規定された（第5条）。

続いて、採用試験の改革、「幹部候補育成課程の整備」（第6条）が規定されており、「官民の人材交流の推進」（第7条）、「国際競争力の高い人材の確保と育成」（第8条）、「職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底」（第9条）、「能力及び実績に応じた処遇の徹底」（第10条）、「内閣人事局の設置」（第11条）、「労働基本権」について、「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するものとする」と規定されている（第12条）。第13条以下では、「国家公務員制度改革推進本部」について規定されている。

地方公務員の労働基本権について、附則第2条で「政府は、地方公務員の労働基本権の在り方について、第十二条に規定する国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する」とされた。

なお、国家公務員制度改革に必要な措置は、「この法律の施行後五年以内を目途として講ずるもの」（第4条）とされ、そのために必要となる法制上の措置は、「この法律の施行後三年以内を目途として講ずるもの」（同）とされた。今回の法案は後者の法制上の措置となるため、すでに3年を過ぎており、また5年以内の実施は困難な

状況である。

(3) 基本法以後の検討

基本法の制定を受けて、国家公務員制度改革推進本部⁽⁵⁾が設置され、2008年7月15日に第1回会合が閣議後に開催された。この推進本部には顧問会議⁽⁶⁾が設置され、2008年11月14日には報告が行われたが、そこには論点として、一元管理のあり方、国家戦略スタッフ・政務スタッフ、定年まで勤務できる環境の整備、幹部職員の任用・給与の弾力化、国際性の向上が論じられ、「内閣人事局の担うべき機能及び組織のあり方」についても意見が述べられている。この顧問会議にはワーキング・グループ⁽⁷⁾も設置され、そこでの論点の検討を踏まえて、上に述べた報告がなされている。

労使関係制度については、国家公務員制度改革推進本部に労使関係制度検討委員会⁽⁸⁾が2008年10月22日に麻生内閣によって設置され、検討が進められた。またこの

-
- (5) 国家公務員制度改革推進本部の構成員は、本部長が内閣総理大臣、副本部長が内閣官房長官、公務員制度改革担当大臣、総務大臣、そして本部員は本部長・副本部長以外のすべての国務大臣である。
- (6) 国家公務員制度改革推進本部顧問会議は、第1回会合が2008（平成20）年9月5日に開催され、2009（平成21）年3月30日の第8回会合まで行われた。構成員は、麻生渡（福岡県知事）、岩田喜美枝（資生堂取締役 執行役員副社長）、岡村正（日本商工会議所会頭）、川戸恵子（ジャーナリスト）、堺屋太一（作家）、桜井正光（経済同友会代表幹事）、佐々木毅（学習院大学法学部教授）、高木剛（前日本労働組合総連合会会長）、田中一昭（拓殖大学名誉教授）、御手洗富士夫（前日本経済団体連合会会長）、屋山太郎（評論家）の11名である。
- (7) 国家公務員制度改革推進本部顧問会議ワーキング・グループは、顧問から岩田喜美枝（資生堂取締役執行役員副社長）、川戸恵子（ジャーナリスト）、堺屋太一（作家）、桜井正光（※主査、経済同友会代表幹事）、田中一昭（拓殖大学名誉教授）、屋山太郎（※副主査、評論家）が参加し、外部有識者として金丸恭文（フューチャーアーキテクト代表取締役会長CEO）、草野忠義（財団法人連合総合生活開発研究所理事長）、小山正之（第一生命経済研究所代表取締役社長）、田中秀明（一橋大学経済研究所准教授）、中野雅至（兵庫県立大学大学院准教授）が参加し、全体で11名であった（ワーキング・グループ第2回資料）。
- (8) 国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会は、第1回会合が2008（平成20）年10月22日に開催され、2009（平成21）年12月15日の第17回会合まで開催された。委員は、学識経験者委員として、青山佳世（フリーアナウンサー）、稲継裕昭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）、座長・今野浩一郎（学習院大学経済学部教授）、岸井成格（毎日新聞東京本社編集局特別編集委員）、諏訪康雄（法政大学大学院政策創造研究科教授）、高橋滋（一橋大学大学院法学研究科教授）の6名、労働側委員として、金田文夫（全日本自治団体労働組合特別中央執行委員）、森永栄（国公関連労働組合連合会中央執行委員長）、山本幸司（日本労働組合総連合会副事務局長）の3名、使用者側委員として、佐藤正典（農林水産省大臣官房長）、村木裕隆（総務省人事・恩給局長）、森博幸（鹿児島市長）の3名であり、全体で12名であった。

検討委員会にはワーキング・グループ⁽⁹⁾も設置され、そこでの検討を踏まえて、「自律的労使関係制度の措置に向けて」と題する委員会の報告書が作成され、協約締結権を付与する場合の3パターンが提示された。この間に政権交替が行われ、麻生内閣から鳩山内閣へと大きく基本的な方向が異なる政権に引き継がれて、検討が進められることとなった。

そうした政権交替を受けた後、2010年11月になって国家公務員制度改革推進本部に「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」⁽¹⁰⁾が設置され、団体協約権のみならず争議権についても検討が行われた。この懇談会では、「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告」がとりまとめられた。

地方公務員については従来から消防職員の団結権が課題とされていたが、「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」⁽¹¹⁾が2010年1月に総務省に設置され、検討が進められた。「消防職員の団結権のあり方に関する検討会報告書」が同年12月3日にとりまとめられたが、政権交替によって進展したことの1つとして評価できる。報告書では、団結権を付与する場合の5つのパターンが提示されており、今後さらに検討する必要があることが述べられている。

- (9) 労使関係制度検討委員会ワーキング・グループは、2009（平成21）年4月10日の第1回会合から同年11月18日の第26回会合までほぼ毎週のように議論が行われた。委員は、稲継裕昭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）、今野浩一郎（学習院大学経済学部教授）、島田陽一（早稲田大学大学院法務研究科教授）、諏訪康雄（法政大学大学院政策創造研究科教授）、高橋滋（一橋大学大学院法学研究科教授）、および筆者（武藤博己、当時は法政大学大学院政策創造研究科教授）を含めた6名であった。
- (10) 国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会は、2010（平成22）年11月26日に第1回会合が開催され、同年12月17日の第5回まで会合が開催された。委員は、飯尾潤（政策研究大学院大学教授）、石原信雄（地方自治研究機構会長）、今野浩一郎（学習院大学経済学部経営学科教授）、櫻井敬子（学習院大学法学部法学科教授）、原田清志（日本電信電話株式会社総務部門労働担当部長）、丸山建藏（元日本労働組合総連合会副会長）、山川隆一（慶應義塾大学大学院法務研究科教授）、吉崎達彦（株式会社双日総合研究所取締役副所長）、与良正男（毎日新聞社論説副委員長）、渡辺章（専修大学大学院法務研究科教授）の10名であった。
- (11) 消防職員の団結権のあり方に関する検討会は、第1回は2010（平成22）年1月22日に開催され、同年12月3日の第9回まで開催された。構成員は、座長・逢坂誠二（総務大臣政務官）、青山佳世（フリーアナウンサー）、荒木尚志（東京大学大学院教授）、岡本博（全日本自治団体労働組合書記長）、小沢信義（埼玉県入間郡毛呂山町長）、菅家一郎（福島県会津若松市長）、吉川肇子（慶應義塾大学准教授）、木村裕士（日本労働組合総連合会総合企画局長）、迫大助（全国消防職員協議会会長）、下井康史（新潟大学大学院教授）、辻琢也（一橋大学大学院教授）、人羅格（毎日新聞社論説委員）、三浦孝一（京都市消防局長）の13名であった。

2. 国家公務員法等の一部を改正する法律案

(1) 2009年および2010年の国家公務員法等の一部を改正する法律案

麻生政権は、2009年3月31日に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。この法案の骨子は、①幹部職員等の一元管理の導入（適格性審査及び幹部候補者名簿の導入、幹部職員の公募、幹部候補育成課程、幹部職員の降任の特例等）、②内閣人事局の設置、③国家戦略スタッフ・政務スタッフの導入であった。この法案は、同年6月になってようやく衆議院本会議で趣旨説明が行われたものの、7月に入ってから内閣委員会で1回審議されただけで、廃案とされた。この時期は、麻生おろしが明確となった時期であり、7月13日には解散を宣言したため、法案の成立は期待できる状況ではなかった。

この解散・総選挙に勝利した鳩山連立政権は、国家公務員法等の一部を改正する法律案を2010年2月19日に閣議決定し、前年の法案を一部変更して、国会に提出した。この法案の骨子は、①幹部職員等の一元管理の導入（適格性審査及び幹部候補者名簿の導入、幹部職員の公募、幹部候補育成課程、幹部職員人事の弾力化）、②内閣人事局の設置、③退職管理の一層の適正化（民間人材登用・再就職適正化センター設置、再就職等監視・適正化委員会の設置）である。自律的労使関係に関する規定はない。4月7日から衆議院での審議が開始され、内閣委員会で審議、本会議での採決により可決され、参議院に送られた。参議院でも、本会議、内閣委員会で審議が6月1日まで進められた。しかしながら、その頃に鳩山首相の退陣論が浮上し、6月2日の民主党両院議員総会で辞任を表明したため、参議院での審議はストップし、また参議院議員選挙が7月に予定されていたことから採決も困難となり、廃案となってしまった。

その後、菅政権が6月14日に成立し、「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）や「消防職員の団結権のあり方に関する検討会報告」（2010年12月3日）を受けて、前者についてはパブコメも実施した。意見の結果は、争議権付与に否定的な意見15に対して、肯定的な意見は3にとどまっていた。労働基本権に関する国民的議論のない状況ではある意味で仕方のない結果であったと考えられる。

(2) 2011年の国家公務員法等の一部を改正する法律案

2011年に入って、3月11日に東日本大震災が発生し、日本全体が大混乱に陥った。あらゆる改革が困難な状況に追い込まれるなか、震災から1ヵ月もたたない4月5日に国家公務員制度改革推進本部により「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」が決定された。

そこに掲げられた具体的措置として、「自律的労使関係制度の措置」、「採用から幹部までの各段階に応じた人事制度改革」、「新たな人事評価制度の導入と的確な実施」、「多様かつ優秀な人材の登用等」、「退職管理の一層の適正化」、「官民人材交流の推進」、「基本法等に基づくその他の措置」として「国家戦略スタッフ・政務スタッフ」、「政官接触に関する記録の作成、保存等」、「懲戒処分の適正かつ厳格な実施」、「求償権の適正かつ厳格な行使」が掲げられた。また、組織としては、内閣官房に幹部職員人事の一元管理を担う「内閣人事局」、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」、人事公正委員会の下に再就職等規制に係る監視機能を強化した「再就職等監視・適正化委員会」と「国家公務員倫理審査会」を設置するとともに、自律的労使関係制度の措置に伴い「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」を追加することが明記された。

この全体像に基づいて関連4法案が作成され、6月3日に閣議決定され、国会へ提出された。前述のごとく、4法案とは、①国家公務員法等の一部を改正する法律案、②国家公務員の労働関係に関する法律案、③公務員庁設置法案、④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である。

今回の国家公務員法等の一部を改正する法律案は、①幹部人事の一元管理等に関する規定の創設（適格性審査及び幹部候補者名簿の導入、幹部職員の任免協議、幹部職員の公募、幹部候補育成課程、内閣人事局の設置、幹部職員人事の弾力化、幹部候補育成課程、官民人材交流の推進）、②国家公務員の退職管理の一層の適正化（再就職等監視・適正化委員会の設置、官民人材交流センターの廃止）、③自律的労使関係制度の措置（協約締結権の付与及び公務員庁の設置に伴う人事院及び人事院勧告制度の廃止、人事公正委員会の設置と人事行政の公正の確保）の3点が主要な要素である。最後の3つ目の点については、稲葉論文と清水論文で触れられているため、本稿では、前二者について考察する。

なお、「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」におい

てあげられていた項目のうち、「基本法に基づくその他の措置」としての「国家戦略スタッフ・政務スタッフ」、「政官接触に関する記録の作成、保存等」、「求償権の適正かつ厳格な行使」は、今回の法案には含まれなかった。

(3) 幹部人事の一元管理

今回の国家公務員法等の一部を改正する法律案では、「幹部人事の一元管理」の導入が第一に取り上げられており、そのための組織として内閣人事局が設置され、①適格性審査、②幹部候補者名簿、③幹部職への任命、④任免協議等という手順で進められることとされている。

まず「幹部人事の一元管理」であるが、法律案によれば、内閣官房に内閣人事局を置き（内閣法第15条）、内閣人事局は「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」（内閣法第12条第2項第7号）としている。また、内閣人事局に内閣人事局長を置き（内閣法第15条第3項）、内閣人事局長は、「内閣人事局の事務を掌理するものとし、内閣総理大臣が内閣官房副長官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つて充てる」（同第4項）とされている。

① 適格性審査

「適格性審査」については、内閣総理大臣は「幹部職」の「標準職務遂行能力」を有するか否かを判定するための審査を公正に行う（国家公務員法第61条の2、以下は国家公務員法案からの引用）とされ、その対象となるのは、(ア)幹部職員、(イ)幹部職員以外の者であって、幹部職の職責を担うにふさわしい能力を有すると見込まれる者として任命権者が内閣総理大臣に推薦した者、(ウ)幹部職員の公募に応募した者、(エ)内閣総理大臣が定める一定の行政分野の幹部職に就くことを希望する者であって、当該一定の行政分野における職務の遂行に欠くことのできない要件として内閣総理大臣が定めるものを満たす者、という4項目があげられている（同条第1項第1号～4号）。

② 幹部候補者名簿

適格性審査に合格した者について、政令で定める事項を記載した「幹部候補者名簿」が作成される（同条第2項）。この名簿は、任命権者の求めがある場合には、政令で定めるところにより、当該任命権者に対し、幹部候補者名簿を提示するものとする（同条第3項）。また、「定期的に、及び任命権者の求めがある場合その他

必要があると認める場合には随時、適格性審査を行い、幹部候補者名簿を更新するものとする」（同条第4項）。これらの主体は内閣総理大臣であるが、これらの権限は内閣官房長官に委任される（同条第5項）。

③ 幹部職への任命

幹部職への任命は、幹部候補者名簿に記載されている者の中から行われ、当該任命しようとする幹部職についての適性を有すると認められる者の中から行う（第61条の3）。また、昇任・転任であって幹部職への任命に該当する任用は、任命権者が、幹部候補者名簿に記載されている者であって、職員の人事評価に基づき、当該任命しようとする幹部職についての適性を有すると認められる者の中から行うとされている（同条第2項）。なお、国際機関や民間企業に派遣されていたこと等の事情により人事評価が行われていない職員のうち、幹部候補者名簿に記載されている者の昇任・転任であって、幹部職への任命に該当するものについては、任命権者が、人事評価以外の能力の実証に基づき、当該任命しようとする幹部職についての適性を判断して行うことができるとされている（同条第3項）。

④ 任免協議等

任免協議には、内閣総理大臣または内閣官房長官から協議を求める場合と、任命権者が協議を求める場合が規定されている（第61条の4）。内閣総理大臣または内閣官房長官が協議を求める場合は、「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」、任命権者に対し、幹部職員の昇任等（採用、昇任、転任、降任、免職）について、内閣総理大臣及び内閣官房長官と当該任命権者との協議を求めることができ、協議が調ったときは、当該任命権者は、当該協議に基づいて幹部職員の昇任等を行うとされている（同第1項）。逆に、任命権者が協議を求める場合であるが、上に述べた協議の場合を除く幹部職員の昇任等を行う場合であって、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議した上で、当該協議に基づいて行うものとされている（同第2項）。すなわち、任命権者は昇任等を行う場合には協議を求めなければならないが、内閣総理大

臣または内閣官房長官は必要があると判断する場合に協議を求めることができる⁽¹²⁾。

以上のような手続きで幹部職員の任命が行われるが、幹部職員については公募も行われる。幹部職員の公募とは、「官職の職務の具体的な内容その他当該官職に就こうとする者の参考となるべき事項を公示して、当該官職の候補者を募集すること」であるが、内閣総理大臣が公募を行う（第61条の5）が、これについては2つの場合が規定されている。第1のケースは、「内閣総理大臣は、幹部職に欠員を生じた場合又は欠員を生ずると相当程度見込まれる場合において、当該幹部職について幹部職員の公募を行うことが適当であると認めるときは、任命権者と協議することができる」とされ、その協議が調った場合である（同第2項）。第2のケースは、「任命権者は、前項に定めるもののほか、幹部職に欠員を生じた場合又は欠員を生ずると相当程度見込まれる場合において、当該幹部職について幹部職員の公募を行うことが適当であると認めるときは、内閣総理大臣に対し、その旨を通知する」とされ、公募を行う（同第3項）。こちらは協議ではなく、通知とされており、任命権者の判断が優先されている。

こうした幹部職員の任命協議は、内閣総理大臣の側に人事情報がなければ、協議を求めることが難しい。そのため、内閣総理大臣は、この規定の「円滑な運用を図るため、内閣府、各省その他の機関に対し、政令で定めるところにより、当該機関の幹部職員その他これに準ずる職員として政令で定めるものの人事に関する情報の提供を求めることができ」（第61条の6）、また内閣総理大臣は、「提供された情報を適正に管理する」ことが求められる（同第2項）。

（4） 幹部人事の弾力化

幹部人事の一元化と関連して重要なものとして、幹部人事の弾力化がある。幹部の一元管理には、まずは幹部の範囲を確定する必要がある。幹部職員とは、これまで

(12) 第61条の4第2項の規定は、「任命権者は、幹部職員の昇任等を行う場合（前項の協議に基づいて幹部職員の昇任等を行う場合を除く。）には、政令で定めるところにより、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議した上で、当該協議に基づいて行うものとする」と規定されているが、ここから任命権者は昇任等を行う場合には、いつでも、あらかじめ協議しなければならないと読める。ということは、内閣総理大臣・内閣官房長官は、任命権者からの協議が求められた場合に「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」すればよいので、内閣総理大臣・内閣官房長官から協議を求めるケースはない、と考えられる。

「本府省課長級以上」とされることが多かったように思われる⁽¹³⁾。また、「事務次官、局長その他の幹部職員の任免に際し内閣の承認を得ることについて」（2000年12月19日閣議決定）では、「事務次官、局長その他の幹部職員」という用語が用いられており、ここでは幹部とは事務次官、局長、その他とされているが、その他の意味は局長に準じる職と読むのが適切ではないか。これらのことから、幹部は文脈によって多様であるといえる。

今回の法案では、内閣府設置法と国家行政組織法に規定する長官、事務次官、局長、部長の官職、またはこれらの官職に準ずる官職として政令で定めるものが「幹部職」とされている。また、これらの官職は、同一の職制上の段階に属するものとみなすとされている。

職制上の段階とは、「標準的な官職を定める政令」⁽¹⁴⁾によって、①事務次官、②局長、③部長、④課長、⑤室長、⑥課長補佐、⑦係長、⑧係員、の8段階に分けられている。このうち、①～③を同一の職制上の段階とみなす意味は、事務次官を局長に降任させても、これまでのような降任ではなく⁽¹⁵⁾、転任として扱われるため、手続きが簡略化されることである。このような弾力化の理由として、「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」⁽¹⁶⁾と述べられている。

(13) たとえば、人事院のホームページには、「平成23年度におけるⅡ種・Ⅲ種等採用職員の幹部職員等（本府省課長級以上）への任用状況等について」という報道資料（2012（平成24）年7月20日）があり、ここでは幹部職員等は本府省課長級以上とされている。

(14) 平成21年3月6日政令第30号。

(15) 国家公務員法34条によれば、昇任とは、「職員をその職員が現に任命されている官職より上位の職制上の段階に属する官職に任命すること」であり、降任とは「職員をその職員が現に任命されている官職より下位の職制上の段階に属する官職に任命すること」である。また、降任は分限処分とされ、「職員は、法律又は人事院規則に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」（国家公務員法第75条）と規定されている。

また、「人事院規則8-12（職員の任免）」（2009年3月18日人事院規則8-12）によれば、「任命権者は、職員を降任させる場合には、当該職員の人事評価の結果又は勤務の状況に基づき官職に係る能力及び適性を有すると認められる官職に、当該職員についての人事の計画への影響等を考慮して、行うものとする。2 任命権者は、職員から書面による同意を得て、前項の規定により、降任させることができる」（第29条）とされ、慎重な手続きが規定されている。

(16) 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）

(5) 幹部候補育成課程

今回の法案には、幹部になるための課程として、「幹部候補育成課程」が設けられている。政令で定める「各大臣等」（内閣総理大臣、各省大臣、会計検査院長その他の機関の長）は、幹部職員の候補となり得る管理職員としてその職責を担うにふさわしい能力及び経験を有する職員を育成するための課程を設け、内閣総理大臣の定める基準に従い、運用する。（第49条第1項）

この運用のための基準には、次の事項が定められる。まず、この課程への職員の選別について、職員の中から、「採用後、一定期間勤務した経験を有するものの中から、本人の希望及び人事評価に基づいて、幹部候補育成課程における育成の対象となるべき者を随時選定する」（第49条第2項第1号）。選定された「課程対象者」について、人事評価に基づいて、引き続き課程対象者とするかどうかを定期的に判定する（同第2号）。課程対象者には特別の研修が実施される。すなわち、①「管理職員に求められる政策の企画立案及び業務の管理に係る能力の育成を目的とした研修であつて、政府全体を通ずるものとして内閣総理大臣が企画立案し、実施するもの」（同第4号）、②「管理職員に求められる政策の企画立案及び業務の管理に係る能力の育成を目的とした研修（政府全体を通ずるものを除く）」（同第3号）である。

また、課程対象者に対して、「国の複数の行政機関又は国以外の法人において勤務させることにより、多様な勤務を経験する機会を付与すること」（同第5号）、「第三号の研修の実施及び前号の機会の付与に当たっては、次に掲げる事項を行うよう努めること」として、「民間企業その他の法人における勤務の機会を付与すること」（同第6号イ）、「国際機関、在外公館その他の外国に所在する機関における勤務又は海外への留学の機会を付与すること」（同号ロ）が規定された。最後に、幹部候補育成課程に関する政府全体としての統一性を確保するために必要な事項も運用基準に定められる（同第7号）。

また、各大臣等は、「政令で定めるところにより、定期的に、及び内閣総理大臣の求めがある場合には随時、幹部候補育成課程の運用の状況を内閣総理大臣に報告する」（第50条第1項）とされ、他方で内閣総理大臣は、第49条の基準に照らして「必要があると認める場合には、各大臣等に対し、幹部候補育成課程の運用の改善その他の必要な措置をとることを求めることができる」（同条第2項）とされている。

これらに関連して、任命権者を異にする場合の管理職への任用は、「円滑な実施に資するよう、任命権者に対する情報提供、任命権者相互間の情報交換の促進その他の

必要な調整を行う」（第46条）との規定を準用するとしている（第51条）。

また、幹部候補育成課程対象者は、従来のキャリア的運用になるのか否かは今後の運用を見てみないと判断できないが、従来の規定にもあった「職員に適用される基準」としての「人事管理の原則」は、「人事行政の原則」と若干変更された上で、内容についても課程対象者を優遇するわけではないことが、明記されている。すなわち「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次、合格した採用試験の種類及び第四十九条第二項第二号に規定する課程対象者であるか否か又は同号に規定する課程対象者であつたか否かにとらわれてはならず、この法律に特段の定めがある場合を除くほか、人事評価（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をいう。以下同じ。）に基づいて適切に行われなければならない」（第4条第2項）とされている。

最後に、これらの規定の中に、「管理職員」という用語が出てくるが、その定義は、「国家行政組織法第二十一条第一項に規定する課長若しくは室長の官職又はこれらの官職に準ずる官職であつて政令で定めるもの（以下「管理職」という。）を占める職員をいう」（第8条第7号）とされている。一般的な用語としての管理職は、管理する立場にある職を示し、係長も含めることが多いが、ここでの管理職員は課長級だけを指しているように読める。とすれば、ここでの管理職員は一般的な用語法とは異なっているので、注意する必要がある。

（6）一元管理に関する議論の経緯

現在の仕組みは、事務次官以下すべての職員の人事権は大臣にある。大臣の人事権は実質的には各省の大臣官房秘書課（あるいは人事課）によって担われ、大臣が実質的に介入することはきわめて稀であった。すなわち各省別の独自の人事管理が行われていた。それが縦割り構造を強固なものにしているという認識は古くから存在した。今回の法案は、幹部人事を内閣に一元化することによって、内閣主導の幹部人事制度を形成しようという考え方である。

では、いつ頃から今回の法案に示されたような考え方が具体的に出てきたのであろうか。今回の公務員制度改革の出発点とされる橋本行革まで振り返ってみると、行政改革会議の報告書（1997年12月3日）では、「新たな人材の一括管理システムの導入」の項目に、「省庁再編の機会をとらえ、基本的には人材の一括管理の方向に向け

て踏み出すこととすべきである」として、「①事務系、技術系を問わず、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を行うべきである」、「②一括管理の在り方については、当面、公務員制度調査会の意見（平成9年11月11日）に従い、大括り省庁内における人材管理の一括化、人材情報の総合的管理、幹部職員昇任等に関する政府における総合調整、幹部職員等の計画的育成、省庁間移籍制度の新設、人事交流の一層の推進、退職後の人材活用システムの検討等を具体的に進めるべきである」、「③一括採用については、一括管理システムの検討状況をも踏まえ、引き続き検討を進める必要がある。なお、関係省庁による共同採用や、採用数の少ない専門的職種についての省庁の枠組みを超えた人事運用や処遇についても検討を進めるべきである」としている。

ここで引用されている公務員制度調査会の意見では、「人材の一括管理」の概念が「各省大臣等の人材管理に関する権限を内閣又は内閣総理大臣に完全に移してしまうという考え方から、人材管理に関する内閣及び内閣総理大臣の機能を活用して政府として人材管理の総合的な運用に努めるという考え方で相当の幅のある概念として提起されている」と述べ、「『人材の一括管理』を始めから狭く捉えるのではなく、幅のある概念として捉え、その中で、具体的にどのような手法が最も適切か、言い換えれば、『人材の一括管理』を行うことに伴うデメリットを最小限にとどめつつ、そのメリットをいかせるような手法について検討を行った」という。その結果、上に引用されている「大括り省庁内における人材管理の一括化」から始まり、「退職後の人材活用システム」までの7項目を提案している。

「公務員制度改革の大枠」（2001年3月27日）では、「責任ある人事管理体制の確立」という項目の下で、「実態に即した人事管理を徹底し、責任の明確化を図るとともに、その時々々の政策課題に機動的・弾力的な対応が行えるよう、各府省が組織・人事管理について主体的に責任を果たす体制を確立することとし、その制度化を図る」として、「責任ある人事管理体制の確立と自由度の拡大」という小見出しで、「主任大臣を頂点とする責任ある人事管理体制を確立することとし、大臣を『人事管理権者』として制度上明確に位置付ける。その上で、各府省の組織・人事管理の自由度を拡大し、各府省ごとの総定員・総人件費などの枠内であれば、あらかじめ定められた明確な基準の下、例えば、課・室の機動的・弾力的改編や組織・業務の特性に応じた給与設定を行えるようにするなど、各府省が自らの判断と責任において、組織・人事制度を設計・運用できる仕組みを整備する。これに伴い、各府省において責任を持つ

て適切な人事管理を行う体制の整備を図る。また、内閣としても公務員制度の在り方に主体的に責任を持つことが必要であり、国家公務員制度の企画立案機能や統一保持上必要な総合調整機能を適切に果たすこととする」と述べられており、幹部職員の一元管理ではなく、大臣の人事管理体制の確立が重視されている。

「公務員制度改革大綱」（2001年12月25日）には、「政府全体の人事・組織マネジメントについて、これまでの枠組みを改め、人事行政の中立性・公正性を確保しつつ、国民に対して開かれたシステムの下で、国民を代表する国会に対して責任を持つ内閣及びその構成員たる各府省の主任大臣等が、行政を支える公務員の人事行政について主体的に責任を持って取り組んでいく枠組みとすることが必要である。さらに、中央人事行政機関等による人事・組織管理面での事前かつ詳細な制度的規制を見直すとともに、内閣及び各主任大臣等が機動的・弾力的に人事・組織マネジメントを行っていくことが必要である」と述べられている。ここでも、幹部職員の一元管理という考え方はない。

連合が2003年11月に設置した「公務員制度改革に関する研究会」の報告書である「公務員制度改革に関する提言「中間報告」」（2004年6月23日）⁽¹⁷⁾では、具体的改革課題として「能力の実証を基本とした任用制度の確立と内閣の主導性確保」という項目を掲げ、「審議官級以上幹部職員の内閣一括管理と自由任用制の導入」を提言し、その説明として、「内閣の主導性を確立するため、審議官級以上幹部職員は、内閣一括管理とし、外部からの登用を含む自由任用とする。ただし、これら幹部職員全体が党派化することを避けるため、その身分は一般職公務員とし、政権が交替した場合でも、定年までの身分は保障する」と述べられている。また、「政治任用職の弾力的活用と事務次官職の政治任用職化」を提言し、その説明として、「政治任用職員とは、任免権者と進退をともにする職員をさすものとし、その活用を弾力化するため、内閣官房、内閣府などに設置される政治任用職の範囲は法定し、その定数は政令で定めるものとする。現行の各府省事務次官職は、この意味での政治任用職とし、それにふさわしい名称とする」としている。本稿で紹介したこれまでの報告書とは異なり、かな

(17) この報告書には、「国民に開かれた信頼できる行政へ 21世紀社会に求められる公務員制度」というタイトルがつけられている。なお、研究会の委員は、座長・西尾勝（国際基督教大学大学院教授）、金井利之（東京大学大学院法学政治学研究科法学部助教授）、毛塚勝利（中央大学法学部教授）、佐藤英善（早稲田大学法学部教授）、清水敏（早稲田大学社会学部教授）、下井康史（新潟大学法学部助教授）、新藤宗幸（千葉大学法経学部教授）、槇枝一臣（弁護士）、渡辺章（専修大学法科大学院教授）の9名である。

り踏み込んだ具体的提案が行われている。とはいえ、審議官級以上の幹部職員の内閣一括管理など、今回の法案の内容とは異なる提案であることがわかる。

「公務員制度改革について」（閣議決定2007年4月24日）には、幹部職員の一元管理に類する考え方はない。「再就職情報の内閣での一元管理」として、「官民人材交流センターに関する方針」に関して「各省縦割りを排し、内閣一元化を図る」という記述はあるが、幹部職員の一元管理ではない。

上に触れた「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書（2008年2月5日）によれば、議院内閣制にふさわしい公務員制度にするためには、「内閣中核体制の確立」と「大臣人事権の確立」、「内閣一元管理」が必要であるとされ、最後の点については、「官僚主導から脱却し、大臣の任命権を十全に発揮できるようにするとともに、縦割り行政の弊害を除去し、各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」とされている。具体的な方法として、内閣人事庁において、A. 総合職試験合格者からの採用、各府省への配属、B. 幹部候補育成課程（仮称）に関する統一的な基準作成や運用管理、C. 各府省横断的な人材登用に活用するための幹部・幹部候補の履歴管理と幹部人事の調整、D. 指定職への任用に際しての適格性審査、E. 職員の希望に基づく府省間異動（転籍）の調整、F. 公募制や官民交流の推進、の6項目が掲げられている。この懇談会では、第5回の会合で一元管理の内容について議論されており、幹部職員の範囲、任命権の所在、人事情報の所在などの論点が論じられている。

基本法（2008年6月）に規定される一元化に関する措置については、「政府は、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする」として、「幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定」、「幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理」、「研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施」、「課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整」、「管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理」、「管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整」、「幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成」、「適格性の審査及び候補者名簿の作成」、「幹部職員等及び課程対象者の人事に関する情報の管理」、「目標の設定等を通じた公募による任用の推進」、「官民の人材交流の推進」の11項目が規定されていた（第5条第4項）。

これらの項目を比較してみると、基本法のほうが詳しくなっているものの、今回の法案の内容にはたどり着いていないことがわかる。

基本法定後に設置されたのが、国家公務員制度改革推進本部顧問会議である。そこでの議論をみてみると、第1回（2008年9月5日）の資料6「内閣一元管理・内閣人事局に関する主な論点」として、「内閣一元管理の新たな仕組を具体化するに当たって、何に留意する必要があるか」という問いが記されている。また第3回（同10月14日）の資料4-1「論点」には、適格性審査について、基本法には「幹部職員の候補となる者について、幹部職員として求められる能力・資質、職業倫理を有しているかどうかを内閣官房長官が審査」（第5条第2項第3号）とあるが、「基本法等から想定される仕組」として次の4項目が挙げられ、「主な論点」として4項目が挙げられている。

○基本法等から想定される仕組

- ・対象は、各府省大臣が（標準職務遂行能力等の）人事評価を踏まえて推薦する各府省の職員、職員経験者、民間人。内閣総理大臣（内閣官房長官）がその者の能力・実績に基づき推薦する者や、幹部職員の公募への応募者についても、適格性審査等を経て幹部職員に任用することのできる手続を併せて整備
- ・定期的な実施（現職の幹部職員についても実施。なお、民間人、公募への応募者については随時実施）
- ・幹部職員となる資格要件としての効果（現職の幹部職員についても定期的な適格性審査を実施、適格性が認められなかった場合は分限処分の対象）
- ・適格性審査を通過しない者は、幹部候補者名簿に記載されない

○主な論点（例）

- ・適格性審査の具体的な審査方法について — 審査時に必要な情報の内容は何か、どのように情報収集をするか、情報をどのように審査の仕組みに組み込んでいくか
- ・適格性審査の具体的な審査基準について — 幹部職員に求められる能力・資質は何か
参考）政府全体の観点を踏まえた政策立案・執行能力 等
- ・審査の対象者数及び審査通過者の数の水準について — 審査通過者数の水準をどう考えるか
参考）幹部職員のポストは約600
- ・中立公正の確保について — 審査の中立公正性をどのように確保するか

また、幹部候補者名簿についても、基本法には「幹部職員の職に任用する候補とな

る者を記載した名簿を内閣官房長官が作成」（第5条第2項第3号）とあるが、「基本法等から想定される仕組」として、次の2項目が挙げられ、「主な論点」として4項目が挙げられている。

○基本法等から想定される仕組

- ・適格性審査により適格性が認められた者を対象として、原則毎年1回定期的（必要な場合は随時）に作成し、各府省大臣に提示
- ・各府省大臣は、幹部候補者名簿から任用を行う（幹部候補者名簿に記載されていない者については任用できない）

○主な論点（例）

- ・名簿作成の際の具体的な選抜方法について — 適格性審査通過者数の水準を幹部職員ポストの数を相当上回るように設定する場合、通過者の中からどのような基準により選抜を行うか
- ・名簿の形式について — 例えば局長級のポストに充てるため、局長級ポスト数+ α の候補者を記載し、候補者の中からの具体的な選定・配置については内閣総理大臣、内閣官房長官及び各府省大臣による任免協議によるものとするか
- ・名簿の拘束力について — 各府省大臣が、内閣官房長官から提示を受けた幹部候補者名簿に基づいて任用を行えないと考える場合の対応をどうするか（名簿の再度の作成の要請等を行えるようにするか）
- ・中立公正の確保について — 候補者名簿作成の中立公正性をどのように確保するか

さらに、「内閣総理大臣、内閣官房長官及び各府省大臣による任免協議」については、基本法は「幹部職員の任免について、内閣総理大臣、内閣官房長官及び各府省大臣が協議を行い、その結果が整った場合には、各府省大臣は、当該結果により幹部職員を任免」（第5条第2項第3号）とあるが、「基本法等から想定される仕組」として、次の2項目が挙げられ、「主な論点」として1項目が挙げられている。

○基本法等から想定される仕組

- ・任免協議においては、(i)内閣総理大臣は、幹部職員の内閣一元管理の責任者、(ii)内閣官房長官は、適格性審査及び幹部候補者名簿作成に係る事務を内閣総理大臣から法律上委任された者、(iii)各府省大臣は、各府省の主任の大臣という位置付け
(各府省大臣が協議当事者となるためには、現在外局の長が任命権者となっている外局の幹部職員の任命権者を各府省大臣とする等の措置が必要)
- ・任免協議は、(i)幹部候補者名簿の提示を受けた各府省大臣が、幹部職員の任免を行お

うとするとき及び(ii)内閣総理大臣が各府省の幹部職員の任免が必要と認めるときに実施

○主な論点(例)

- ・現行の内閣承認制度との関係について — 新たな幹部職員の任用制度が導入された場合、現行の内閣承認制度をどのように取り扱うか

参考) 現在、局長等以上の任免を行う場合には、閣議人事検討会議(正副の内閣官房長官で構成)による検討を経て、閣議承認を行う

同じ資料がワーキング・グループ第3回(2008年10月31日)においても使われており、ここで詳細な制度設計が議論されたことと思われる。その後、「報告」(同年11月14日)となり、そこには「適格性審査、候補者名簿作成、任免協議」について、「幹部職員の適格性審査は職員の能力や中立性・専門性を担保する能力・業績主義の徹底のための手続とし、そのプロセス自体の公正・中立性も確保することとする。候補者名簿作成及び任免協議は、内閣への応答性を確保し、任命に当たっての政治の責任を明確化するプロセスと位置づけるべきである。なお、公正・中立性を担保する点については、適格性審査だけでなく候補者名簿作成を含め能力・業績主義徹底のためのプロセスであるべきとの意見もあった」と述べられているものの、具体性は乏しいといえる。その後、第8回の会合(2009年3月30日)に、国家公務員法等の一部を改正する法律案が机上でのみ配付され、会議資料として公開されている法律案骨子によれば、幹部職員等の一元管理等関係として、次のように述べられている。

(1) 適格性審査及び幹部候補者名簿の導入

- ・内閣総理大臣は、幹部職に属する官職に係る標準職務遂行能力を有するか否かを判定するための審査(「適格性審査」)を行うものとする。

※ 幹部職員：長官、事務次官若しくは局長若しくは部長の官職、又はこれらに準ずる官職であつて政令で定めるもの(「幹部職」)を占める職員。

- ・内閣総理大臣は、適格性審査に合格した者について、政令で定めるところにより、氏名その他政令で定める事項を記載した名簿(「幹部候補者名簿」)を作成する。

(2) 幹部職への任用

- ・幹部職への任命については、任命権者は、幹部候補者名簿に記載されている者であつて、選考又は人事評価に基づき、当該任命しようとする幹部職についての適性を有すると認められる者の中から行うものとする。
- ・この際には、政令で定めるところにより、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官

に協議した上で、当該協議に基づいて行うものとする。

- ・内閣総理大臣又は内閣官房長官は、幹部職員について適切な人事管理を確保するため必要と認めるときは、任命権者に対し、幹部職員の任免について協議を求めることができるものとする。

(3) 幹部職員の公募

幹部職員の公募は、①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②内閣総理大臣が任命権者と協議を整えた場合に、内閣総理大臣が政令で定めるところにより行うものとする。

(4) 幹部候補育成課程

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

(5) 幹部職員の降任の特例

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」に当たらない場合にあっても、その意に反して幹部職員の範囲内で1段階下位の官職に降任することができるものとする。

ここに記されている内容（適格性審査及び幹部候補者名簿の導入、幹部職への任用、幹部職員の公募、幹部候補育成課程）は今回の法案の内容とほぼ同じであるが、(5) 幹部職員の降任の特例については、今回の法案では幹部人事の弾力化となっていることから、変更されている。この最後の点については、幹部職員の降任の特例がどのような議論の結果、幹部人事の弾力化に変更になったのかという疑問が生じてくる。2010年の法案には、幹部人事の弾力化として次官・局長・部長を同一職制上の段階に属するとみなす規定があるので、この間に変更されたことは明らかであるが、どのような経緯で変更されたのかは不明である。すでに指摘したように、降任の手続きは複雑であるため、それを回避する手段として特例や同一職制上の段階とみなすという方法がとられているのであるから、趣旨は同一と考えてよいだろう。

以上のように、橋本行革から政府内で検討され始めた職員の一括管理は、紆余曲折を経ながらも、国家公務員制度改革推進本部顧問会議とそのワーキング・グループの議論を通じて、幹部職員の一元管理としてまとまったといえよう。

(7) 退職管理の適正化

今回の法案には、柱の1つとして、退職管理の一層の適正化が規定されている。その内容は、「再就職等監視・適正化委員会の設置」と「官民人材交流センターの廃止」であるが、少し詳しくみてみたい。

まず、再就職等規制に係る監視機能の強化および中立公正性に対する国民の一層の信頼確保を図るため、人事公正委員会に、再就職等監視・適正化委員会が置かれる（第149条）。再就職等監視・適正化委員会のつかさどる事務は、①再就職等規制の例外承認を行うこと（第150条第1号）、②再就職等規制違反行為についての調査を行うこと（同条第2号）、③再就職等規制の遵守のために必要な事項について、任命権者に指導及び助言を行うこと（同条第3号）、④上記のほか、法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること（同条第4号）とされている。

再就職等監視・適正化委員会は、独立してその職権を行う委員長及び委員4人（委員は非常勤）をもって組織する（第151条、第152条）。委員長・委員は、「人格が高潔であり、職員の退職管理に関する事項に関し公正な判断をすることができ、法律又は社会に関する学識経験を有する者であつて、かつ、役職員又は自衛隊員としての前歴（検察官その他の職務の特殊性を勘案して政令で定める者としての前歴を除く。）を有しない者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（第153条）。また、委員長・委員の任期は3年であり、再任可能とされている（第154条）。

委員長・委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならず、その職を退いた後も同様とする（第157条）。委員長・委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、または積極的に政治運動をしてはならない（同条第2項）。委員長は、在任中、内閣総理大臣の許可のある場合を除くほか、報酬を得て他の職務に従事し、または営利事業を営み、その他金銭上の利益を目的とする業務を行ってはならないとされている（同条第3項）。

再就職等監視・適正化委員会には、「再就職等監察官」を置き（第159条）、事務局を置く（第160条）。再就職等監察官は、役職員又は自衛隊員としての前歴のない者から委員会の議決を経て内閣総理大臣が任命し（第159条第5項）、委員会による再就職等規制違反行為の調査等の事務を行うとされている（第115条ほか）。

任命権者は違反行為があると思料するときは再就職等監視・適正化委員会に報告しなければならない（第111条）、違反行為について調査を行おうとするときは、再就職等監視・適正化委員会に通知しなければならない、委員会は調査の経過について報告を

求め意見を述べることができる（第112条）。また、委員会は任命権者に調査を要求することができ（第113条）、委員会と任命権者が共同して調査することができ（第114条）、委員会で独自に調査することもできる（第115条）。さらに、委員会は、処分が適当であると認めるときは任命権者に対して処分の勧告をすることができ、内閣総理大臣に対して「退職管理」（第2章第9節）および「再就職等監視・適正化委員会」（第3章第2節）の規定の適切な運用を確保するために必要と認められる措置について、勧告することができる（第116条）とされている。

これらの規定から、再就職等監視・適正化委員会は、退職管理に関する大きな権限を有していることがわかる。「再就職等規制違反行為」とは、法案の第108～第110条の規定であり、「他の役職員についての依頼等の規制（第108条）、「在職中の求職の規制」（第109条）、「再就職者による依頼等の規制」（第110条）を意味している。これらの規定は、2007年の改正で加えられたものである。従来の再就職に関する規制は、周知の通り、離職後2年間は離職前5年間に在職していた国の機関と密接な関係にある営利企業の地位への再就職が原則禁止とされ、例外として人事院による営利企業への再就職の事前承認という制度であったが、それが廃止され、「再就職後の行為規制」が導入された。

こうした行為規制の導入の提案は、すでに公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（1999年3月16日）でも次のように提案されていた。

国家公務員の再就職について

【基本的考え方】

国家公務員の再就職の在り方については、憲法上の職業選択の自由にも関係する問題であり、また、個人の能力を活用した再就職は社会全体における人材の有効活用という側面を有するものであるが、いわゆる天下りに対する国民の強い批判を厳粛に受け止めて対応していく必要がある。

いわゆる天下りとして批判されている権限等を背景とした押し付け的な再就職あっせんは否定されるべきであり、改革のための実効ある方策をとる必要がある。

一方、公務員個人の能力活用の見地からの再就職については、公正性、透明性が確保され、国民の信頼が得られる仕組みとする必要がある。

そのための1つの方策として、再就職者を介して官民が癒着関係になることを防止するため実効ある措置をとる必要がある。

【具体的改革方策】

(現行の再就職規制の厳正な運用)

現行の再就職規制については、厳正な運用を行うとともに、規制や審査の基準についての一層の説明や行政の在り方の変化に対応した不断の見直しを行うべきである。

(再就職後の行為規制)

現行の規制では、再就職した者と出身省庁との間の接触に関する行為規制は存在しないことから、国民の行政に対する信頼確保等の観点から、現行の規制に加えて、再就職後の行為規制の導入について検討すべきである。

再就職後の行為規制に関しては、規制違反について厳正に対処することを念頭に置いて、どのような行為を対象とし、どのような法体系に位置付けるのか、実効性の担保方策（刑罰、違反者の公表など）をどうするのか等について専門的な検討が必要である。

(特殊法人等への再就職)

特殊法人等の存在意義、業務の運営等については別途行政改革等の観点から整理されるべきであるが、公務員の知識・経験を生かした人材活用を行う場合には、プロパー職員及び民間人の登用を妨げることをないよう配慮が必要であり、公務員出身者の役員就任に関する閣議決定等の厳正な運用が必要である。

特殊法人等の役員の処遇については、特殊法人等の業務に関しては市場原理が働きにくいことを考慮し、能力・実績を反映した適正な水準とするとともに、透明化が図られるべきである。

(人材バンクの導入)

公務員の再就職について、権限等を背景とした押し付けではないかという批判にこたえうる透明な仕組みの1つとして、人材バンクを導入すべきである。

人材バンクは、公務員の人材情報と、企業等からの求人情報を集め、両者の調整等を通じて再就職を支援する仕組みとする。なお、退職管理だけに限定せず、中途採用や各府省間の移籍を含めたシステムとすることについても検討を行う必要がある。

人材バンクを通じた再就職が円滑に進み、実効が上がるようにするため、政府に人材バンクを置くこととし、早期に導入し、段階的に充実を図っていくべきである。

なお、人材バンクの透明化を図る観点等から、人事院の協力を得ることとし、実施に当たっては民間部門を活用すべきである。また、運営に当たっては各界の意見を聴くとともに、その運営状況を公表すべきである。

(再就職状況の公表)

再就職の実態を明らかにすることによって、国民の信頼が得られるよう、公表の範囲・

方法を検討し、再就職状況の公表を進めることが適当である。

ここでは、再就職後の行為規制を提案しているものの、どのような行為を規制するのかについての具体的な提案はない。また、従来の規制についての「厳正な運用を行う」とされていることから今回の法案の提案とは異なっている。人材バンクについては、この提言に基づいて、2000年4月に設置され、運用が開始された。専従職員2名で運営され、実績は2007年までの7年間で1件のみと言われている⁽¹⁸⁾。2007年の改正で廃止されたが、それに代わる組織として2008年12月31日に内閣府に官民人材交流センターが設置された。この官民人材交流センターをどのような組織にするかについて、「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会」が設置され⁽¹⁹⁾、機能や組織が検討された上での設置であった。

こうして設置された官民人材交流センターであるが、各省の現職職員による再就職あっせんは全面禁止とされ、再就職管理が各省から官民人材交流センターへ一元化されることとなった。さらにその後、2009年9月の政権交替に伴い、内閣の方針として再就職支援自体が廃止され、「天下り根絶」が方針とされた。そのため、センターの運用変更がなされ、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き、再就職のあっせんを行わないこととされ、2010年3月末をもって再就職支援業務が終了した。ホームページには、「引き続き、官民人材交流センターは、各府省の民間からの採用に関する情報提供など、官民の人材交流の支援を行っています」とあり、法案が可決され、施行されるまでは続くことになるが、その後は公務員庁が行うことになり、官民人材交流センターは廃止される。

(18) 筆者も担当者から実績は1件のみという説明を受けたことがある。また、2007年に民主党議員が視察したという『民主党ニュース』によれば、「101件の求人の結果、7年間でたった1件の実績」と書かれている。

<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10069>

(19) 官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会は、第1回の会合が2007（平成19）年7月18日に行われ、途中2回ほど「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会・官民交流センターの制度設計に関する懇談会合同会議」が行われた後、同年12月11日の第15回まで行われ、12月14日に報告が行われた。委員は、秋池玲子（ポストンコンサルティンググループ パートナー&マネージング・ディレクター）、金丸恭文（社団法人経済同友会副代表幹事）、末延吉正（立命館大学客員教授）、立花宏（社団法人日本経済団体連合会専務理事・座長代理）、田中一昭（拓殖大学名誉教授・座長）、中野雅至（兵庫県立大学大学院准教授）、野村修也（中央大学法科大学院教授・弁護士）、長谷川幸洋（東京新聞・中日新聞論説委員）の8名であった。

また、2007年の改正で設置された再就職等監視委員会⁽²⁰⁾は、ホームページによれば、第1回の会合が2012年3月28日に開催されており、7月26日に第7回が開催されている。2007年に法律で規定された委員会がなぜここまで引き延ばされたのかは不明であるが、ようやく動き始めたことがうかがわれる。第1回の議事要旨にあるように、「個人情報や公にすることにより調査に支障をきたす情報等について取り上げることが多い本委員会の性格上、審議途中の詳細な経過を公開した場合に与える影響の大きさを勘案し、会議は原則として非公開とし、議事要旨を公表することとされた」とあり、詳細は不明である。第1回委員会では「再就職等監視委員会会議運営規則」が決定され、第2回委員会では「再就職等規制違反行為に係る調査等に関する規則」が決定され、第3回委員会では「再就職等監察官」（非常勤）の候補者が決定されるなど、委員会自体は今年に入ってから動き始めた。

3. 若干の考察

幹部職員の一元管理は、法案が可決されると国家公務員制度の大きな変更となり、戦前から続いてきたキャリア制が廃止されることになる。その意味では、国家公務員制度は大きな転機を迎えることになる。ただし、制度通りの運用が常になされるというわけではないため、どのような運用が行われるかが重要となる。その点はまったく不明であり、今後の展開が待たれるものの、それまでの間に運用に関する議論を十分に展開しておく必要があると考える。そこで本稿でも、そこにおける重要な概念である政治的中立性と政治的応答性について、考察しておこう。

(1) 政治的中立性

まず概念の内容を確認しておこう。政治的中立性を大きく分けると、積極的な意味と消極的な意味とで捉えることができる。政治的中立性とは、政治的党派性において中立であるという意味であるから、消極的な意味での政治的中立性とは、政治的党派性を持たないという意味になる。個人の行動として政治的党派性を持たないという意

(20) 再就職等監視委員会は、委員長が羽柴駿（弁護士）であり、委員は伊東研祐（慶應義塾大学大学院法務研究科（法科大学院）教授）、篠原文也（政治解説者・ジャーナリスト）、番敦子（弁護士）、笠京子（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授）の4名である。

味は、党派的な活動をしなない、かかわらないという意味であり、与党あるいは野党の政党活動を行うことや政策や価値観を支持することを表明したりせず、そうした活動を行わないことである。換言すれば、非政治性が消極的意味での政治的中立性の内容となる。

この点は政治的行為の禁止規定と通じるところがあるが、まったく同じではない。すなわち、政治的行為とは、「政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為」（国家公務員法第102条第1項）であり、また「政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となること」（同第3項）である。また、人事院規則14-7第5項に規定される政治目的⁽²¹⁾をもって、第6項の政治的行為⁽²²⁾をしてはならないと規定されている。しかしながら、「政治的目的をもつてなされる行為であっても、第六項に定める政治的行為に含まれない限り、法第百二条第一項の規定に違反するものではない」（第5項）のであるが、政治的中立性の規範は、日常的な勤務態度においても求められる倫理的・精神的な面での中立性である。したがって第5項に掲げる政治目的をもって、日常業務に携わることは政治的中立性に反することになる。

なお、個人の信念として、政治的党派性を有してはいけないという意味ではない。それは基本的人権であり、当然のごとく許容される。しかしながら、公務員として活動する際に、自己の政治信条や政治的党派性を拡大させる目的で、その「職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること」（同第6項第1号）は政治的行為として禁止されることとなり、政治的中立性に反する行為となる。したがって、影響力のあるポストにある者にとっては政治的中立性に反する行為となるが、影響力のないもの

(21) 人事院規則14-7第5項に規定される政治的目的とは、たとえば「公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること」（第5項第1号）、「特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること」（同第3号）や「特定の内閣を支持し又はこれに反対すること」（同第4号）である。

(22) 人事院規則14-7第6項に規定される政治的行為とは、たとえば「政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること」（第6項第1号）や「政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体の役員、政治的顧問その他これらと同様な役割をもつ構成員となること」（第6項第5号）、「特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないように勧誘運動をすること」（同第6号）である。

にとっては政治的中立性に反することにはならないと考えられる。幹部職員や管理職員等の影響力の大きい職員にとっては、とりわけこの意味における政治的中立性が求められることになる。

政治的中立性のもう1つの意味は、政策に関する中立性である。政策を細部にわたって形成していく過程において、専門的・科学的・技術的なデータを収集し、分析し、政策の結果を予測し、その評価に基づいて判断しなければならない。その際、政治的に議論となっている選択肢について、専門的・科学的・技術的なデータの提示が必要となる。どの選択肢にも肩入れしないデータの提示が公務員の役割となる。たとえば、消費税の増税について、0%（増税しない）、3%、5%、という案があるとすれば、それぞれの増税がどのような世帯にどのくらいの負担増となるか、社会保障はどのようになるのか、財政の改善効果についてはどうか、他の税たとえば所得税の増税の場合はどうか、等々の問題について、客観的なデータを示して、政治の選択や国民の判断のために役立つ情報を提供することである。専門的・科学的・技術的なデータ自体に党派性はないが、特定のデータを強調したり、他のデータを提示しないという提示の方法に党派性が出てくる場合があり、それは中立性違反となる。専門的・科学的・技術的なデータ自体に党派性はないという意味では、非政治性を示すが、逆に専門性・科学性・技術性を優先するという意味では積極的な意味での政治的中立性を示すことになる⁽²³⁾。

(2) 政治的応答性

他方、政治的応答性についても、一般的な意味と積極的な意味を捉えることができる。一般的な意味での政治的応答性とは、政権党の政策を推進しようとする大臣の指示を受けて、公務員としての活動をその指示に基づいて行うことである。自己の政治信条・価値観や政策的方向性が政権党の価値観・政策的方向性と同じであるか異なるかにかかわらず、大臣の指示を受けて、政権党の政策の実現のために、自己の専門能力を生かしつつ公務員としての勤務時間中に活動することが一般職公務員に求められる政治的応答性である。自己と政権党の価値観が異なる場合でも、密かに抵抗したりネグレクトしたりすることは許されない。たとえ大臣の指示が自己の政治信条と異な

(23) 村松岐夫(2012:90-91)は、「専門的行政こそ、公務員の政治的中立性の基盤である」と述べている。「基盤」という用語であるが、政治的中立性の内容が専門的行政＝行政の専門性を意味していると考えられる。

る場合でも、指示通りに全力を尽くす必要がある。万一、大臣の指示が公務員としての良心に反する場合は、上司や同僚に相談したり、内部告発として対応することが必要であろう。これは後に述べるイギリスの事例として、アームストロング・メモに関連する事項である。

逆に、自己の政治信条が政権党と一致し、政権党の政策を政治と一体となって推進したいと考える場合もあるだろう。その場合には、積極的に専門性以外の自己の能力を含めて、また公務員としての勤務時間以外にも全人格的に政策を推進したいと考える場合には、一般職としての役割を超えており、政治的中立性に反することになるため、政治任用のポストに移る必要がある。このような場合が積極的な政治的応答性である⁽²⁴⁾。

この場合、政治信条が政権党のそれと一致するとしても、必ず政権党と一体となることを望む必要はなく、前者の一般的な政治的応答性でよい一般職のポストにとどまることは可能である。逆に、すでに政治任用の職にある場合には、一般職のポストに転任を希望することも可能であるような制度にする必要があるが、原則としては政権交替とともに職を辞することが政治任用者に求められる。

以上の通り、政治的中立性には2つの意味があり、1つは消極的な政治的中立性であり、非政治性をその内容とするが、もう1つは積極的な政治的中立性であり、専門性がその内容となる。また、政治的応答性にも2つの意味があり、1つは一般的な政治的応答性であり、専門性・科学性・技術性の発揮である。この部分は非政治性と重なる部分があるが、矛盾するわけではない。もう1つは、積極的な政治的応答性であり、専門性を超えて全人格的に政権党の政策を推進する応答性である。この部分は非政治性と抵触するため、政治任用者に求められる応答性である。

(24) 田中秀明(2009: 3-4)は、「一般論としては、いかなる公務員も、民主的な手続きで選ばれた大統領・首相・大臣等に応答的でなければならないが、応答性は専門性と相容れない場合がしばしば発生する。専門性に基づく分析や提案が、政治的な価値判断から受け入れられない場合があるからであり、ここに専門性と応答性のトレード・オフが発生する。公務員は、その個人的な意思や考えにかかわらず、大臣等の指示や判断に従うことは当然であるが、公務員の最終的な行動原理として、専門性を重視するか、応答性を重視するかについては大きな相違がある。つまり、応答性には2つの意味がある」と述べ、「公務員が広く一般に任命権者や大臣に誠実に応答し従うという意味」と「任命権者や大臣の意向に沿うという意味」であるという。前者が一般的な政治的応答性で、後者が積極的な政治的応答性に相当する考え方であるように思われる。

政治的中立性と政治的応答性の分類

	消極的 or 一般的	積極的
政治的中立性	非政治性	専門性
政治的応答性	一般的応答性	積極的応答性

(3) 統制・分離・協働の規範

幹部職員や管理職員等の影響力の大きい職員にとっては、とりわけ政治的中立性や政治的応答性が求められることになると述べたが、どのような官職に位置するかによって、求められる政治的中立性や政治的応答性の程度が異なることが理解できる。その点について、参考になるのは、「統制・分離・協働の規範」である（西尾勝 2001：22、34、228、230）⁽²⁵⁾。統制の規範とは、「立法・司法・行政の分立に関連してすでに確立済みの法治主義の諸原理、そしてこれを前提にした「法律による行政」の原理の規範は、立法・行政の関係を優越・従属の関係におき、立法府が行政府を統制するための規範」であり、それに対して分離の規範とは、「情実任用の排斥に関連して新たに追加された規範」であり、「政治家集団と行政官集団を分離する規範、両集団の間に一定範囲の相互不介入領域を創り出そうとする規範」である。また、協働の規範とは、「政策立案の局面において、内閣・大臣（または与党）といった政治機関と行政機関の間に、指導・補佐の関係の成立を期待する規範」と説明されている。

これらの規範を具体的に当てはめてみると、統制の規範では大臣と公務員の関係において、立法府の統制機能を担うものとして国会が指名した内閣総理大臣によって任命された大臣が統制の任を受けてそのポストに就き、その指示の下に公務員が活動するという構図を描くことができる。統制の規範は、執行府における大臣に対する規範であり、大臣を補佐する副大臣や大臣政務官が政権党の期待を担って各省に入り、政権党の政策を実現するために努力し、公務員の側では大臣に従う義務（一般的応答性）という規範となる。

分離の規範については、公務員の執行業務に対して政治的に介入しないという規範であるから、ライン業務に対して大臣は政治的に介入せず、公務員の専門的見地ある

(25) この点については、新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「公務員制度改革に関する緊急提言～「政官」関係のあるべき姿と公務員制度改革の手順～」（2002年5月20日）でも述べられており、上記（西尾勝2001）よりも詳しく解説されている。

いは科学的・技術的見地からの執行を見守るという規範になる。ここでは、統制の規範よりも分離の規範が優先される理由は、公務員の側に政治的中立性（積極的中立性としての専門性）が期待されるからである。

そして協働の規範は、政治と行政の連携であるため、政治的応答性（積極的応答性）が行政側に求められる。そのため、政治任用による公務員が政治の補佐機能を担うことになる。

これらの関係は、執行府における政治家グループ、政治任用による政策スタッフ、専門的見地から行政を執行するライン職という構造を想定することができよう。政治家グループは、イギリス型議院内閣制をモデルとして副大臣・大臣政務官が新設されたが、今日の複雑膨大な行政活動を考慮すると、統制する側を構成するメンバーが各省に3～6名では困難であると考えられる。そこで政治家グループをさらにふやすという選択肢は残されている。

また、協働の規範が適用される政治的応答性の高いスタッフ職を拡大し、政治家を補佐する体制を強化するという方法が考えられる。それが今回の法案からははずされた国家戦略スタッフであり、政務スタッフである。日本における行政の現実では、ラインとスタッフが明確に分離されているわけではなく、ラインの幹部職員は政策形成についても大きな影響力を及ぼしており、協働の規範が適用されるのは幹部職員となる。そこで、幹部職員の政治的応答性を高める方法として、一元管理が法案に書き込まれたと考えられる。

幹部職員については、政治の指導に対して行政が補佐をすることが期待されているが、現実はどうであろうか。西尾勝（2001：229）によれば、「政治機関の側から発議・指示があった場合には、行政機関の側はその補佐機能をつねに忠実にはたしているのであろうか。現実は否である。行政機関は、政治機関の発議・指示に対して、現行法令に抵触する、予算を獲得する見込みが立たない、事務的に執行不可能であるなど、さまざまな口実を設けて、しばしばこれに反対し、協力せず、ときには反抗する」。自民政権時代は政治家と官僚の関係が密接だったと言われたにもかかわらず、こうした説明があるのであるから、政権交代後の民主党政権のもとでは、もっと大きな抵抗や隠れた抵抗があったことは想像に難くない。それが事実だとすれば、政治的中立性に反する行為となる。

このような意味では、幹部職員を内閣で一元管理し、政策形成にかかわる政治的応答性を高めるという考え方は今日の日本には必要な考え方であるといえる。しかしな

がら、このような幹部職をどのような範囲とするかは重要な問題である。範囲が広すぎる場合には情実や政官癒着等のマイナス要因をふやすことになるため、最少の人数に抑制されなければならない。今回の法案では、幹部を長官・次官・局長級・審議官・部長級までとしているが、審議官・部長級を含めた場合では、対象となる人数が相当に拡大することを考慮すると、局長級までにとどめるべきではないかと考えられる。

また、幹部職員には積極的応答性が求められるため、任用形式は政治任用とすべきであるが、今回の法案に規定される任免協議が実際にどのように行われるのかは不明であり、実質的に政治任用として運用されるか、形式的な政治任用として運用されるのかは、今後注目する必要がある。政権交替が頻繁に生じるようであれば、次期政権との信頼性が低下し、降格とは呼ばないとしても実質的には給与等の待遇は降格と同等となり、幹部職員は不安定な職となり、政権からの依頼を拒否する場合も生じる可能性がある。

課長級以下については、分離の規範と政治不介入の原則が当てはまる。日本の行政の現実では、課長級の職員が政策形成にかかわるのが一般的であり、また課長補佐級も課長のスタッフとして政策形成にかかわることが通常のことであろう。しかしながら、分離の規範が当てはまる一般職の政策形成へのかかわり方は、一般的な政治的応答性の範囲にとどまり、専門的・科学的・技術的な側面からの客観的な情報提供という政治的中立性を重視したかかわりとなろう。この部分に対する政治的な介入は避けなければならない。

(4) アームストロング・メモ

最後に、政治的中立性（非政治性と専門性）を考える上で参考になるイギリスの事例を紹介したい。「アームストロング・メモ」として知られる主席公務員であったアームストロング卿（Sir Robert Armstrong）が1985年2月25日に公表した「大臣との関係における公務員の義務と責任に関する基準ノート」（Note of Guidance on the Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers）である。当時のイギリスでは、公務員が野党議員に情報を漏洩した事件（ポンティング事件）が裁判となっており、その判決が出た直後に出されたメモである。以下はそのメモの内容である。

- (1) 過去数カ月間同僚の多くが私に、大臣に対しての公務員の一般的義務と責任について再度述べることが時宜に適していると示唆してくれた。最近の事件、それに伴う議論は首席公務員として私にこうした示唆に答えることが適切であると判断させた。そこで本ノートにおいて指針を示そうと思う。これは各省の事務次官と相談し彼らの合意を得た上で出されたものである。
- (2) 公務員は王室の僕である。現実的にはこの文脈における王室とは時の政府を意味し、また代表される。特定の権限が行政機関の特定のメンバーあるいは集団に法律によって委任される特別な場合もある。しかし一般的には、王室の行政権は大臣の助言に基づいて行使され、次いで大臣が議会に対して責任を負う。公務員の役割は、公正に選挙された時の政府から離れて憲法上の人格あるいは責任を持たない。公務員は時の政府に政府の政策形成についての助言を与え、政府の決定を実施するのを助け、政府が責任を有する行政サービスを管理・供給することである。公務員の中には義務の正当な一部として政府の政策及び決定を提案する過程にかかわるものもいる。
- (3) 公務員は全体として時の政府に、すなわち大臣に対し集团的に、奉仕する。そして首相は公務員に関する大臣である。個々の公務員の義務は属する省庁を担当する大臣に対してまず第一に向けられる。そして省庁のかかわる事件やその管理に関し議会に責任を負うのが大臣である。誠意と最善を尽くして大臣を助けることが公務員の義務である。
- (4) イギリスの公務員は非政治的であり、規律ある生涯職 (disciplined career service) である。公務員は、どのような政治的立場であろうと適正に選挙された時の政府に奉仕することが求められる。最も重要なことは、公務員が大臣の信頼に値し、それを保持する行動をとることであり、将来奉仕することになる人々と同様な関係を持ち得る行動をとることである。こうした信頼は大臣と公務員との良き関係にとって不可欠な基礎である。公務員の行動は常に、大臣と将来の潜在的な大臣がこうした信頼を自由に得られると確信するよう、また公務員が常に公正に選挙された時の政府に対し義務を果たし、公平に補佐し、政策に対し助言し遂行すると確信するよう、なされるべきである。
- (5) 政策の決定は大臣の責任である (政府の構成員の決定と行動に対する政府全体の連帯責任という伝統の枠内で)。政策の決定に関して公務員は大臣の責任と切り離しての憲法上の責任あるいは役割を有してはいない。前政権の書類に対して大臣のアクセスを制限する慣習によれば、公務員の義務は大臣が関係するあるいは彼がかかわった政策決定に関する情報・経験を、大臣の意見にかかわらず、誠実かつ公平に提供することである。もし公務員が意図的に大臣に適正な情報を提供しなかったり、最善と思われる以外の助

言を行ったり、単に賛成できないからといって決定を妨害・遅延させたりするならば、それは義務違反であり、王室の僕という誠実さに傷つけることになる。大臣は適正な情報と助言を与えられて決定が下せるとするなら、自分の意見にかかわらず決定を実施することが公務員の義務である。

- (6) 公務員はその義務を遂行する過程で秘密を守る義務を有している。それは大臣と公務員の間の信頼の維持のみならず、それに依存する政府の能率も含まれる。現職であろうと退職後であろうと、公務員の仕事上知り得た書類・情報を公開してはならないという一般的な義務がすべての公務員にあるし、あるに違いない。そうした公開は、秘密保護法の義務とは無関係に、動機が政治的・個人的・金銭的であろうとなかろうと、公務員は信用を失い、公務の継続という権利を失うことになる。さらにそうした場合には、大臣と公務員の間に存在すべき信頼関係を崩し、自身のみならず同僚と行政サービスを傷つけることになる。
- (7) 以上の段落では大臣に対する公務員の関係を規定する基本的原則を述べてきた。このノートの残りの部分では原則から引き出される具体的な行動の側面を扱うが、より詳しい指針を示すことが役立つだろうと考えられるからである。
- (8) 公務員は違法を行うことを求められるべきではない。違法と考えられることをするよう求められる場合は極めて希であろうが、その場合には上司あるいは責任者に報告すべきである。彼が必要とあれば省の法律顧問のアドバイスを求める。そのアドバイスが違法を確認した場合には、次官に文書で報告すべきである。
- (9) 公務員はしばしば議会の特別委員会・報道機関・個人に情報を求められることがある。そうした場合は、特別委員会の証言・情報の公開に関する政府の一般的政策、省情報に関する省の政策、安全保障と秘密保持の要請に基づいて行われるべきである。この点に関しては、公務員の第1の義務が大臣に向けられなければならない。最終的に責任は公務員ではなく大臣にあり、どの情報をどのようにいつ公表するか、議会か特別委員会か報道機関か個人かの公表対象を決定するのは大臣である。在職中あるいは退職後であろうとなかろうと、公務員としてアクセスできた情報を公開することによって大臣の政策・決定を危うくすることは許されるべきではない。
- (10) 政治的責任を負うのは公務員ではなく政治家である。公務員は単に競合する目的や利益間の政治的選択・判断が自己と対立するからという理由で行動することは、慎まなければならない。問題となっている行動を慎むことが、良心という基本的な問題である個人の信念に深く対立する場合にのみ、そうした行動の可能性を考慮すべきである。

(11) 公務員がそうした行動を慎み、特定の行動を黙認することが良心の重大な問題を引き起こし、又はこのノートの指針に照らして行政を行うことができないと感じる場合には、上司に相談すべきであり、上司は必要とあれば首席公務員に相談できるし、すべきである。もし公務員が受け入れられるような解決策が見いだされない場合には、命令に従うか退職しなければならない。もっとも退職後も公務員として知り得た非公開情報に対しては、秘密を守らねばならない。(1985年2月25日)⁽²⁶⁾

このアームストロング・メモには、統制・分離の規範や政治的中立性に関するイギリス公務員制度における考え方がよく示されている。もちろんこのメモに対する批判がないわけではない。たとえば、解決策が見いだされない場合には命令に従うか退職しなければならないという結論は、公務員に良心は不要と言っていることに等しい、という批判である (Ridley 1986 : 27)。

リドレー (*ibid* : 201) によれば、イギリス公務員制の政治的中立性には2つの側面があるという。第1は、大臣に対する公平な助言であり、政策問題に対して様々な解決策およびその結果予測を提示することである。これは、専門的中立性 (professional neutrality) ということができる。第2には、高級公務員は大臣との関係が密接であるため、その時々々の政府の精神に一致した政策を作りだし、その政治的結果について助言することであるという。政治的中立性とは通常、政治的議論に関して立場を示さないことであるが、イギリス公務員制に関しては、奇妙にも、その時々々の政府の立場に立つことが求められる。これが、保守・革新を問わず、歴代の政府を補佐する公務員の中立性となるという。

リドレーのいう第一の中立性は筆者のいう積極的な政治的中立性 (専門性) であり、第二の中立性は筆者のいう一般的な政治的応答性と消極的な政治的中立性 (非政治性) を意味していると考えられる。非政治性と一般的な応答性は一般職の公務員に求められるものであり、矛盾するものではない。しかしながら、イギリスには今回の法案で提案されているような政治任用に近い幹部職員は存在しない。官僚制における自律的人事権は確保されている。幹部人事の一元化に関してはイギリスをモデルとすることができないため、日本型モデルを形づくることが求められている。

(26) 武藤博己 (1989 : 24-26) においてアームストロング・メモを訳出したため、そこから引用した。

おわりに

これまで、政治的中立性が議論されることは少なかった。その理由は、政権交替を前提とするような政治が行われて来なかったからであり、自民政権下では政治的応答性と官僚側の自律性が維持されていたため、政治的中立性は問題とされなかったのであろう。

「政治的行為」は細かく規定され禁止されてきたが、幹部職員が担ってきた政治性は問題とされてこなかった。そこでは、官僚の政治化は必然であり、政権党の政策を推進するために、官僚は法案作成から国会における多数派工作にいたるまでの政治的行為を通常業務として行ってきた。実態はそれにとどまらず、自民党内部には官僚出身の政治家が中枢部に多数おり、官僚と党の利益が族議員の協力の下に見えない形で確保されてきた。

しかしながら、政権交替が頻繁に起こることを前提とすると、特定の政党と密接な関係を有することは次の政権で信頼を失うことになり、政治的中立性と政治的応答性のバランスを保持することが官僚にとって重要な意味を持つことになる。すなわち、政治家としては政治的応答性を求めるが、官僚としては次の政権も視野に入れて、政治的中立性にとどまるのか、政治的応答性を発揮するのか、定年や年金等の状況を勘案しての判断となる。

幹部職員の一元管理は、日本の行政における伝統的な「割拠性の起因」（辻清明）として指摘されたセクショナリズムの是正が重要な論点として指摘できるが、同時に政治主導・内閣主導の政治を実現させる方法としても重要である。日本官僚制にとってまさに一大転機を迎えることになるだろう。

セクショナリズムの是正は、各省ごとの天下りがなくなるのであれば、セクショナリズムにこだわる必要はなくなるので、一元管理によって各省行政にとどまることなく公務員として能力を発揮しつつ、定年まで働くことのできる職場環境を整えることが可能となる。

しかしながら、政治主導・内閣主導の政治を実現させるという意味では、官僚の側に難しい選択を迫ることになるだろう。55年体制のような長期政権は望ましくないとしても、頻繁すぎる政権交替も望ましくない。とりわけ官僚にとっては、登用されたり、更迭されたり、あるいはその見通しが立たないといった事態は能力の発揮という意味ではマイナスである。政治にとって政治的応答性（積極的応答性）を求めることは必要であるが、あまりに求めすぎると、官僚の政治的応答性を低下させることになるだろう。こうした意味では、幹部職員の一元管理は、運用の難しい制度であるといえよう。

（むとう ひろみ 法政大学公共政策研究科教授）

公務員制度改革関連年表

1996	11/18	行政改革会議発足
1997	05/19	公務員制度調査会発足
	07/21	公務員制度調査会、労使関係のあり方に関する検討グループ設置
	12/03	行政改革会議最終報告
1998	06/09	中央省庁等改革基本法成立
1999	03/16	公務員制度調査会・基本答申「公務員制度改革の基本方向に関する答申」
	04/27	中央省庁等改革の推進に関する方針
2000	05/31	総務省人事評価研究会・最終報告
	12/01	行革大綱閣議決定
	12/19	行革推進本部設置閣議決定
2001	01/06	1府12省庁体制発足
	01/06	行革推進事務局発足
	03/27	公務員制度改革の「大枠」決定
	03/30	人事院の「能力、実績等の評価・活用に関する研究会」・最終報告
	03/30	連合官公部門労働基本権・公務員制度改革対策本部設置
	04/26	小泉内閣発足
	06/29	行革推進本部が「公務員制度改革の基本設計」決定
	12/25	公務員制度改革大綱（閣議決定）
2002	02/26	連合・連合官公部門連絡会が日本政府を結社の自由違反でILO提訴
	02/27	ILO結社の自由委が「第2177号事件」として受理
	11/20	ILO結社の自由委員会が「第329次報告」（日本政府への勧告）採択
	11/21	ILO理事会で「第329次報告」を正式採択
2003	07	政府・自民党、「大綱」に基づく公務員制度改革関連法案の通常国会への提出断念
2004	05/13	公務員制度改革に関する政府と連合の第1回政労協議開始
	08/05	行政改革推進事務局が公務員制度改革関連法案の骨子提示
	12/10	政府・自民党、公務員制度改革法案の国会提出を見送り
	12/24	政府が新行革方針（「今後の行政改革の方針」）閣議決定
2005	12/24	行政改革の重要方針（閣議決定）
2006	01/16	公務員制度改革に関する政労協議、再開第1回
	03/20	公務員制度改革に関する政労協議、再開第2回
	05/26	行革推進法成立
	05/29	公務員制度改革に関する政労協議、再開第3回
	07/27	行政改革推進本部専門調査会発足 第1回会議（座長＝佐々木毅学習院大学教授）
	09/26	安倍晋三内閣発足
2007	12/07	経済財政諮問会議で佐田行革担当大臣が「公務員制度改革の方向性」を提示
	04/13	公務員制度改革に関する政府・与党合意
	04/24	政府「公務員制度改革について」閣議決定
	05/15	公務員制度改革関連法案の衆議院での審議開始

2007	06/07	同法案が衆議院で可決
	06/30	同法案が参議院で強行採決・可決成立
	07/24	公務員制度の総合的な改革に関する懇談会発足、第1回会合
	07/29	参議院議員選挙、自民党敗北でねじれ発生
	09/12	安倍晋三、退陣表明
	09/26	福田康夫内閣発足
	10/19	専門調査会が「公務員の労働基本権のあり方について」報告
2008	02/05	「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書
	04/04	「国家公務員制度改革基本法案」閣議決定・国会提出
	05/09	公務員制度改革基本法案の衆本会議趣旨説明・質疑、5/14衆内閣委で審議開始
	05/27	与党・民主党が基本法修正案提案
	05/29	基本法修正案が衆議院で可決
	06/06	基本法修正案が参議院で可決・成立
	07/15	国家公務員制度改革推進本部設置、第1回会合
	09/05	国家公務員制度改革推進本部顧問会議、第1回会合
	09/24	麻生太郎内閣発足
	10/22	労使関係制度検討委員会発足、第1回会合（座長＝今野浩一郎学習院大学教授）
11/14	顧問会議報告	
2009	02/03	公務員制度改革推進本部「公務員制度改革に係る工程表」決定
	03/31	内閣人事局設置の国公法改正法案閣議決定・国会提出 — 通常国会でほとんど審議せず廃案
	04	新たな人事評価制度実施
	04/10	労使関係制度検討委員会ワーキング・グループ、第1回会合
	08/30	総選挙で公務員に労働基本権を付与することをマニフェストに掲げた民主党が圧勝
	09/16	鳩山由紀夫民主党政権正式発足
	12/15	労使関係制度検討委員会報告書
2010	01/22	消防職員の団結権のあり方に関する検討会発足、第1回会合
	02/19	国公法改正法案閣議決定・国会提出
	06/08	菅直人内閣発足
	11/26	国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（今野座長）発足、第1回会合
	12/03	消防職員の団結権のあり方に関する検討会・報告
	12/17	国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告
	12/24	「自律的労使関係制度に関する改革素案」提示、争議懇報告と合わせて2011.1.14までパブコメ
2011	04/05	「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」」を公務員制度改革推進本部決定
	06/02	総務省が「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」公表
	06/03	公務員制度改革関連4法案閣議決定・国会提出
	09/02	野田佳彦内閣発足
2012	06/01	公務員制度改革関連4法案、衆議院本会議で趣旨説明・質疑

出典：筆者作成

【参考文献一覧】

- 稲葉馨（2012）「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1月、pp. 1-26
- 鎌田司（2008）「国家公務員制度改革をめぐる動向」、『自治総研』、356号2008年6月、pp. 37-51
- 上林陽治（2009）「公務員制度改革に係る「工程表」と決定に至る経過について～内閣人事・行政管理局（仮称）への機能移管を中心に～」、『自治総研』2009年3月号、pp. 84-101
- 清水敏（2012）「公務における勤務条件決定システムの転換 — その意義と課題」、『自治総研』2012年4月号、通巻402号、pp. 1-23
- 田中秀明（2009）「専門性が応答性か：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、pp. 3-36、（下）はNo.127、2009年9月、pp. 3-17
- 西尾隆（2008）「国家公務員制度改革基本法」『ジュリスト』（No.1363）2008年9月15日号、pp. 44-51
- 西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣
- 野中尚人（2012）「政治主導と幹部公務員の政治的中立性」、村松編著『最新公務員制度改革』学用書房、pp. 21-72
- 武藤博己（1989）「イギリスにおける行政改革」、行政管理研究センター編『西欧諸国の行政改革（Ⅱ） — イギリス・フランス・西ドイツ・E C — 』、(財)行政管理研究センター、1989年、pp. 1-38
- 武藤博己（1997）「公務員制度と改革論議」、『季刊行政管理研究』、No.79、1997年9月、pp. 3-13
- 武藤博己（2008）「政官関係と公務員制度改革」『自治総研』2008年11月号、通巻361号、pp. 1-21.
- 村松岐夫（2012）「公務員の政治的中立性」、村松編著『最新公務員制度改革』学用書房、pp. 73-117
- F. F. Ridley (1986), "Political Neutrality in the Civil Service", in *Social Studies Review*, vol.1, no.4, March 1986