

内閣人事局に関する研究⁽¹⁾

戸 田 宏 治

0. はじめに

公共サービス供給主体としての官僚の役割を象徴的に表現すると次のようになるだろう。

つまり、社会的厚生関数 $W=W(x)$ とすると、その構成要素 x は $x=(y, z)$ となる。 y は省益で z は国益を表している。三権分立の立場からいえば、 y を定義し、その拡大を抑制すべきなのは主として立法府の役割となる。また、行政自らが行う内部統制としては内閣人事局等の機関が存在する。むろん、 W は最大化されるべきだが、このとき重要なのは y が法制度的に抑制されたうえで、 z が最大化されるように最大限の配慮が必要になるという点である。官僚制の役割を社会的厚生関数で示すのは厳密性を欠き、視野を狭めることになるが、少なくとも、社会の厚生を増大させるのが官僚に与えられた使命の1つであることは間違いない。

行政改革を考えるにあたり、まず考慮すべきなのは国民と政治過程との関係であろう。これは「プリンシパルとしての国民が、エージェントとしての国会議員に自分たちの生活の維持・向上を委託する」関係として把握できる。しかし、民間企業でのプリンシパルと異なり、国民がもとめる「生活の維持・向上」の具体的内容はきわめて多様である。このため、国民から選出された議員のみでこれらの要求を満たすことは不可能であり、議員の活動を支える官僚の存在が不可欠となる。

(1) 本稿は2015年7月4日、第13回法と経済学会全国大会（東京大学）で発表した報告論文に加筆・修正を施したものである。

日本の官僚制について、大別して2つの立場があると思われる。1つは行政学者、辻清明氏の学説である⁽²⁾。辻氏によると、日本の官僚は厳しい競争試験によって高度な能力を有する者が採用されており、これに合格した者は国益に対する強い使命感を持ち、高度な専門知識と能力を身に付けていくことになる。

一方、三権分立の原則からすると行政機関を統制すべき立法機関であるところの国会議員は、さまざまな利害関係を調整し、一部の業界団体と一定の有権者からの支持によって政策形成の役割を担うことになるが、選挙に当選しなければならないことから、その時々为民意に従わざるを得ず、政策の継続性は担保されない。したがって、官僚の役割は民意に振り回されかねない政治過程に対し、首尾一貫した政策プロセスを提示し、必要に応じて修正を促していくことだという。つまり、辻氏の見解では、官僚が自己利益に向かうような選択が行われにくいメカニズムの存在が前提されていることになる。

もう1つの立場はラムザイヤーとローゼンブルースの研究であろう⁽³⁾。彼らは官僚が作成する政策案は政権与党である自民党の意向に沿うものでしかなく、政治過程から独立して自分たちの利害を追及することはできないとして近年の官僚批判の代名詞である「官僚主導型政治」を否定する。その理由は、大臣が人事権を持っていること、省益を目的とした機会主義的な規制を実施しようとしても、立法によって阻止できること、大臣へのサボタージュ（特に情報を与えない）に対しても省庁間の競争を利用することなどで対抗できること等を挙げている。したがって、国益優先の政策が不十分な場合、行政機関の改革ではなく、立法機関の改革が必要になる。

筆者はこれら2つの見解のどちらか一方のみを評価するわけではない。筆者の関心は官僚に高いモラルがあるとしても、また、立法機関による統制

(2) 辻清明『新版 日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969年）を参照。

(3) J. M. Ramseyer, F. M. Rosenbluth 'Japan's Political Marketplace', Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993. (加藤寛監訳『日本政治の経済学 — 政権政党の合理的選択』弘文堂、1995年)を参照。また、常木淳『「法と経済学」による公共政策分析』（岩波書店、2012年）第5章では広範な分析が行われている。

が可能だとしても、それらに実効性を持たせる制度は何かという点にある。この点に焦点を当てると、縦割り行政の弊害をなくし、省庁横断的な人事を行おうとする内閣人事局の設置は、行政改革の重要な一歩であるといえる。

1. 内閣人事局設置の経緯

2014年5月30日、安倍内閣は内閣人事局を設置した。本来、内閣人事局は2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」の規定に基づき、施行から1年以内の「法制上の措置」が予定されていたが、相次ぐ政権交代やいわゆる抵抗勢力の存在によって大幅に実現が遅れていた。

内閣人事局を設置する最大の目的は、縦割り行政の弊害を除き、国益優先の業務を強化することにある。内閣人事局は内閣官房の下に置かれ、人事評価の基準を明確にしたうえで、内閣が各省庁の幹部職員の人事を一元的に扱うこととされている。これにより、幹部職員に対して省益優先の行動パターンを廃し、国益優先の業務を行わせるための省庁横断的な人事を実施しようというわけである。内閣人事局の役割は、幹部職員の適性を判断し、適材適所の人事を行うことにあるが、職員によっては自分の希望する省庁で働けない者も出てくるため、公務労働へのインセンティブが低下することにならないか、また、対象となる幹部職員は審議官・部長級以上の約600人にも及ぶため、人事局が一元的にマネジメントできるのかといった指摘もある。

さらに、官民の人事交流を活発にしていくことも盛り込まれている。これは民間企業の現状を把握し、民間で培われた高度な専門知識を吸収し、その効率的な業務を経験させること、そして、行政職員が労働市場でも通用するスキルを身に付けることによって所属省庁以外からも高い評価を得るよう努力することにより、いわゆる「天下り」ではなく、労働能力が評価される制度を構築することを目的としている。

今日の国家公務員制度改革は1996年に当時の橋本内閣が発足させた行政改革会議に遡ることができる。行政の効率化を目的とした省庁再編成が主要な

論点であったが、同時に審議会である公務員制度調査会によって公務員制度の改革も検討されることとなり、企画立案部門と実施部門の分離、内閣機能の強化をめざして総理大臣秘書官の増員と総理大臣補佐官を創設すること、さらに、それまで閣議了解事項であった局長級以上の幹部人事が閣議決定事項とされた。しかしながら、行政改革会議の報告は国家公務員制度全体の改革にまで踏み込んだものではなかった⁽⁴⁾。

ただ、公務員制度調査会の活動は橋本内閣以降も引き継がれ、1999年の小淵内閣では「公務員制度改革の基本方針に関する答申」が提出された。国立大学が独立行政法人となり、教職員が国家公務員としてカウントされなくなったのはこのときからである。

2000年に森内閣で「行政改革大綱」が閣議決定され、「能力・実績主義」の人事評価制度が盛り込まれた。この大綱は、その後の公務員制度改革の主要な論点を含んでおり、大きな一歩を踏み出したといっていよう。

2001年の小泉内閣では「公務員制度改革大綱」が閣議決定され、能力・実績主義や官民人事交流が実行に移されることになった。この時、新たな論点となったのが、公務員に対する労働基本権付与問題である。能力・実績に基づく給与体系は、それまでの人事院による勧告とは異質の制度であり、労使協議が不可避であると考えられるからである。ところが、これについては自民党内部からも反対意見が多く、また人事院の抵抗も強く、大綱に沿って国家公務員法を改正する目途が付かない状況となった。小泉内閣は2005年に「行政改革の重要方針」を閣議決定し、能力・実績主義の徹底、再就職管理の適正化等の実現をめざしたが、これらは次の安倍内閣に引き継がれることになった。

第1次安倍内閣は、2007年に国家公務員法を改正し、能力・実績主義の導入、再就職（天下り）規制の明確化が実現した。さらに「公務員制度改革について」閣議決定を行い、国家公務員制度改革基本法（以下、基本法）を国

(4) 村松岐夫『最新 公務員制度改革』（学陽書房）2012年、5～7ページ参照。

会に提出することが決まった。

当時、いわゆる「消えた年金問題」が社会問題化しており、行政改革担当大臣であった渡辺喜美氏は盛んにメディアに登場し、いわゆる官僚バッシングを繰り返して世論を盛り上げることになった。

このような状況のなかで基本法が成立したのは、安倍内閣を引き継いだ福田内閣のときだった⁽⁵⁾。前任者の渡辺氏の強い意向が反映された基本法は公務労働市場を民間の労働市場に近づける内容を多く含んでいた。基本理念は以下の通り。

1. 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと。
2. 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること。
3. 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること。
4. 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること。
5. 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと。
6. 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること。
7. 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること。

こうした基本法はプログラム法で、努力目標とおよそのスケジュールが述べられているだけであり、具体的な内容は明記されていない。ただし、主要な論点である内閣人事局の設置については「施行から1年以内を目途として法制上の措置を講じる」と明記された（基本法11条）。福田内閣に代わって

(5) 福田内閣では「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が2008年2月に具体的な機関として「内閣人事庁」の創設を提言、内閣に提出された。

登場した麻生内閣では、甘利明氏が行政改革担当大臣に就任し、基本法を基に詳細な制度設計が行われることとなった⁽⁶⁾。

内閣人事局の設置を盛り込んだ改革案は、2009年2月3日に決定された「公務員制度改革に係る『工程表』」に基づき、国家公務員法の一部を改正するかたちで3月31日に閣議決定、国会に提出された。しかし5月29日、人事院は「年次報告書」のなかで、人事院の機能の相当部分を内閣人事局に移管する内閣提出法案を「人事管理の中立・公正性が確保できない」として公然と批判するという異例の事態となった。

もちろん、内閣人事局をめぐる議論は、基本法成立以前からあった。たとえば、内閣が提出した法案では、人事局長は「内閣官房長官をもって充てる」となっていた。これは、政治任用である官房長官が人事局長を兼任することで、内閣主導で幹部職員の人事を断行する目的があったためだが、成立した基本法では削除された⁽⁷⁾。しかも法案は、国会会期末近くの6月25日になってようやく審議入りした。このなかで、内閣人事局長は「内閣官房長官を助け、内閣人事局の事務を掌理するものとし、内閣総理大臣が内閣官房副長官の中から指名する者をもって充てる」となった⁽⁸⁾。1月の「工程表」作成の際、「官房副長官」が明記されたため、自民党行政改革本部で「官僚支配の継続になる」として異論が噴出し、一度は撤回されたが「政権と去就をともにすることとしない」とされ、官僚が人事局長に就任する余地は残された⁽⁹⁾。しかし結局、この法案は審議入り直後に衆議院が解散・総選挙に突入したため廃案となった。

2009年秋に発足した民主党の鳩山内閣は、政治主導を明確にするため事務

(6) このとき提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」は通称、「甘利法案」と呼ばれている。尚、この件については次章でもう一度触れることにする。この時期の具体的な経緯については、埴和也『自民党と公務員制度改革』（白水社、2013年）第5章を参照。

(7) 表向きの理由は、官房長官は元来激務であり、これ以上の負担は困難だということのもの。

(8) 詳細については、白石均「いつから総理は官房副長官の手先になったか」、『Foresight』新潮社、5月号、14～16ページを参照。

次官会議を廃止した。従来、事務次官会議で了承されたことが閣議の議題とされていたが、官僚が作成した「台本」に従った会議という印象を払拭する意図があった。ただし、そのこと自体は公務員制度そのもののデザインに関わるものではない。

鳩山内閣は翌2010年、国家公務員法等の一部を改正する法案を国会に提出した。主な内容は①内閣人事局の設置、②審議官以上の幹部職員間の異動をすべて転任とする、③官民人材交流センターを廃止して再就職等監視委員会に改めるといったものだった。しかし、これも政権交代となり、十分な審議が行われないうまま廃案となった。

2011年、鳩山内閣を引き継いだ菅内閣は幹部人事の一元管理、退職管理の適正化、自律的労使関係制度の構築を目的とした「国家公務員制度改革関連四法案」を国会に提出した。国家公務員制度改革が実のあるものになるためには、幹部職員、管理職員さらに一般職員に至るすべての職員が制度改革についての認識を共有し、行政全体の責任として改革を進めていく体制を構築しなければならない。そこで「関連四法案」の提出に先立ち、同年4月5日、国家公務員制度改革推進本部は「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」を発表した⁽¹⁰⁾。

そこで示された総論は以下の通り。

(9) 官房副長官は、政治任用が2名、官僚から1名が就任することになっている。自民党からは副長官をもう1名増やし、これを内閣人事局長に充てればよいという案が出されたが、官僚から「ポストの増加は行政改革に逆行する」と反対されたという。

また、2009年4月6日に衆議院議員江田憲司氏が「なぜ、内閣人事局には専任の局長を置かないのか」という質問「内閣人事局長に関する質問主意書」（質問第278号）を提出したが、これに対して麻生内閣は「役職の新設に伴う国民負担の増大を避けるため、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ことが適当であると判断したものである」と答弁した（同年、4月14日、答弁第278号）。

(10) 以下、国家公務員制度改革推進本部 HP (<http://www.gyokaku.go.jp>) を参照。

1. 勤務条件の決定を第三者機関に依存する現行制度を見直し、労使で自律的かつ積極的に人事・給与制度の見直しに取り組むことのできる自律的労使関係制度を構築するとともに、人事・給与制度全体に責任を持ち、使用者として職員との交渉にも当たる新たな機関である「公務員庁」を設置する。
2. 複雑多様化する行政課題に迅速かつ果断に取り組み、省益を超えた国民本位の行政を実現するため、内閣による人事管理機能の強化を図り、内閣主導で適材適所の人材を登用することができるよう、幹部職員人事の一元管理に関する制度を創設し、これを担う体制として「内閣人事局」を設置する。
3. 天下りのあっせんの根絶に対応し、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制に係る監視機能の強化等を図る。
4. これらのほか、基本法に基づき、縦割り行政の弊害を排除し、多様な人材の登用、府省横断的な人材の育成・活用を行えるようにするため、採用試験の見直し、幹部候補者育成課程の整備、官民人材交流の更なる推進を図るとともに、職員が職務に邁進できるような環境の整備等を図る。

これらの改革を実行に移すため、2011年6月3日、政府は第177通常国会に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」をはじめとする国家公務員制度改革関連四法案を提出した⁽¹⁾。主な内容は以下の通り。

(1) 国家公務員等の一部を改正する法律案

- ①国家公務員制度改革基本法に基づき、内閣による人事管理機能の強化等を図るため、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずる。

(1) これらのうち、廃案となった公務員庁設置法案は、現時点では復活される可能性はない。また、民主党政権が廃止すると決めた官民人材交流センターは存続となった。

- ②国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講ずる。
- ③自律的労使関係制度の措置等に伴う人事院及び人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

(2) 国家公務員の労働関係に関する法律案

自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員の労働基本権を拡大し、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

(3) 公務員庁設置法案

国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を新たに設置する。

(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

上記三法案の施行に伴う関係法律の規定の整備等。

これらの法案の施行時期は、幹部職員の一元管理、現行の再就職等監視委員会の監視機能の強化に関する措置が「公布の日」に行われ、自律的労使関係制度の措置、内閣人事局、公務員庁、人事公正委員会、再就職等監視・適正化委員会の設置、人事院の廃止が「公布の日から起算して1年と6月を超えない範囲内において政令で定める日（本体施行日）」とされた。また、各府省における団体協約の締結は「本体施行日から2年を超えない範囲内において政令で定める日」となった。

ところが、またしても政権交代によってこれら四法案は廃案となり、改革は第2次安倍内閣の手に委ねられることになった。ただし、橋本内閣にはじまった公務員制度改革は自民党、民主党、そして再び自民党へと紆余曲折を経たものの、内閣が幹部職員を一元的に管理し、省益追及へのインセンティ

ブを国益追求へと変更させようとしたことは一貫していた。また、人事に関する機能のほとんどが人事局に移管されるため、人事院の廃止が予定されていた。これらについては特筆すべき点であるといつてよい。

2. 内閣人事局の機能

内閣人事局に関する基本法の規定は次のようになっている。

(第11条)

政府は、次に定めるところにより内閣官房に事務を追加するとともに、当該事務を行わせるために内閣官房に内閣人事局を置くものとし、このために必要な法制上の措置について、第4条第1項の規定にかかわらず、この法律の施行後1年以内を目途として講ずるものとする。

- 1 内閣官房長官は、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とともに、第5条第4項に掲げる事務及びこれらに関連する事務を所掌するものとする。
- 2 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する。

このように、プログラム法である基本法では具体性に乏しい内容の規定しかなく、実際に内閣人事局を設置する場合、各省庁が保有していた機能のうち何を人事局に移管するのか、さらに第2項にある「その他の行政機関」とはどこなのかを明確にしなければならない。

麻生内閣の甘利行政改革担当大臣は、有識者会議である国家公務員制度改革推進本部顧問会議（2008年発足）に具体的な制度設計を委ねた。顧問会議はワーキング・グループを結成し（座長は当時、経済同友会代表幹事でリコー会長の桜井正光氏）、グループは各省庁からヒアリングを行い、以下のような人事関連機能の移管を決めた。

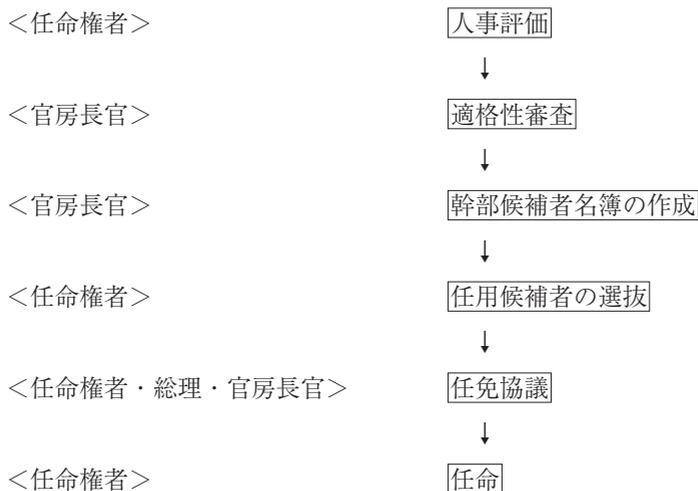
- ①内閣人事局は、政府全体の見地から幹部職員等に関する一元管理事務を担うとともに、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について国民に説明する責任を負うことを任務とする。
- ②この任務を十全に発揮するため、運用の全般について、Plan 機能（企画立案、方針決定、基準策定、目標設定等）と Act 機能（制度や運用の改善・改革）を担うこととし、Do 機能（制度の運用）は基本的に各府省（一元化については内閣人事局）が、Check 機能（検証）は各府省・第三者機関・内閣人事局が機能に応じて分担する。
- ③人事院が有する機能のうち、試験、任免、給与、研修の Plan 機能は、内閣人事局に移管する。
- ④試験、研修の Do 機能については、内閣人事局が担うが、民間や人事院に委託できるようにする。
- ⑤分限、懲戒等の機能についても、少なくとも基本的な企画立案機能は、内閣人事局に移管する。
- ⑥総務省人事・恩給局が有する機能のうち人事行政に関する機能は、内閣人事局に移管する。恩給行政に関する機能は内閣人事局に移管しない。
- ⑦内閣府官民人材交流センターに関する機能については、内閣人事局が Plan 機能を担い、同センターが Do 機能を担うこととする。
- ⑧内閣人事局長については、官民の人事管理に関する高い見識等を備えた人材を行政機関の内外から柔軟に確保する観点から特別職とするが、継続的・中立的に仕事を行うため、政権と去就をともにすることとしない。また、各府省の事務次官に対して指導力を発揮することができるよう、ハイレベルなポストとする。

こうした結論に対し、省庁によって賛否はわかれた。たとえば財務省は予算編成を担う機関であるから、人件費に関する部分だけを切り離し、人事局に移管するのは適切ではないと主張した。主な理由は人件費に関する企画立案機能が内閣人事局に一本化されてしまうと人件費の膨張を防げなくなるか

らだという⁽¹²⁾。内閣人事局設立については、複数の省庁から人事評価の公平性や実行可能性に問題がある等の反対意見が出されたものの、結局、昨年5月になってようやく設置された。設立の趣旨は次のようになっている⁽¹³⁾。

幹部職員人事の一元管理等に関する事務を担うとともに、政府としての人材戦略を推進していくため、人事管理に関する制度について、企画立案、方針決定、運用を一体的に担う内閣人事局を設置する。

幹部職員の任用に係るプロセスは次のようになる。



内閣人事局の事務は以下の通り。

(12) ところが、総務省行政管理局の定員総括管理官と公務員の給与格付けごとの定数を定める級別定数を差配する人事院給与二課長は歴代、財務省からの出向ポストであり、事実上、すでに一本化されていた。詳しくは前掲書、埴和也『自民党と公務員制度改革』148ページ～152ページを参照。

(13) 以下、内閣官房 HP (<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyo>) を参照。

- ①幹部職員人事の一元管理等に関する事務（新設）
 - ②幹部候補育成過程に関する事務（新設）
 - ③総人件費の基本方針に関する事務（新設）
 - ④国家公務員制度の企画・立案に関する事務、各行政機関の人事管理に関する方針及び計画の総合調整に関する事務
 - ⑤標準職務遂行能力、採用昇任等基本方針、人事評価、服務、退職管理等相关に関する事務
 - ⑥優れた人材の養成・活用に関する事務、試験の対象官職、種類及び確保すべき人材に関する事務、各府省が行う研修の総合的企画及び調整に関する事務
 - ⑦退職手当及び特別職の給与制度に関する事務
 - ⑧指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の決定の方法、職務の級の定数の設定及び改定に関する事務
 - ⑨機構・定員管理に関する事務 など
- ※ 1 ①の事務に関し、適格性審査及び幹部候補者名簿に関する政令を定めるにあたっては、あらかじめ人事院の意見を聴取することとする。
- ※ 2 人事評価及び⑥の事務に関し政令を定めるにあたっては、あらかじめ人事院の意見を聴取することとする。
- （⑥に関連し、人事院は、公正な任用の確保に関する事務、採用試験の方法及び試験機関としての試験の実施等に関する事務、自ら行う研修の計画・実施及び各府省の研修の監視等を担う。）
- ※ 3 ⑧の設定等にあたっては、あらかじめ人事院の意見を聴取し、当該意見を十分に尊重することとする。
- ※ 4 内閣総理大臣は、人事院規則の制定・改廃に関し必要がある場合、人事院に要請することができることとする。

このように、内閣人事局には新たな事務が3つ設置された上、幹部職員を対象とした広範な権限が人事院や総務省等から移管されることになった。ただし、※1～4にはすべて「人事院」が出てくることは注目すべき点であろう。これには権限の移管に際し、内閣と人事院との間で厳しい対立があった。当時、メディアでは権力闘争のように報じられることもあったが、より本質的には労働基本権をどうするか、という問題である。

3. 今後の課題

前述したように、国家公務員制度改革基本法の主要な目的は、セクショナリズムの弊害を排除するため内閣人事局を設置し、内閣による人事管理機能を強化することにあった。これまでの国家公務員採用試験は、外務省専門職員を除いて人事院が統一して実施し、合格者が決定されていた。しかし、採用者を決定するのは任命権を有している各省大臣、及び外局の長であり（国家公務員法55条の1）、実際には各省庁の人事担当者の権限とされてきた（同法、55条の2）。

基本法で謳われているような省庁横断的な人事交流、民間からの登用が今までまったくなかったわけではない。しかしながら、省庁単位での採用とその後のキャリア形成が基本であり、こうした人事制度が国益を省庁ごとの省益へと矮小化させる構造をつくってきたのである。

麻生内閣当時、国家公務員制度改革推進本部顧問会議が内閣人事局への人事機能移管案を決めたとき、強く抵抗したのが人事院だった⁽¹⁴⁾。人事院が機能移管に反対する理由は、内閣人事局では「中立・公平な人事」を損なう可能性があるからである⁽¹⁵⁾。

人事院は「第三者機関」と位置づけられ、その業務は1. 給与等の勤務条

(14) 以下、詳しくは前掲書、埴和也『自民党と公務員制度改革』第6章を参照。

(15) 前掲書、村松岐夫『最新 公務員制度改革』第3章では人事院の設立・機能付与に関する歴史的な経緯が述べられている。

件・人事行政の改善の勧告、2. 試験、任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情処理、倫理保持、その他人事行政の公正確保・職員の利益保護等とされている⁽¹⁶⁾。人事院の主張は、人事院がこれらの権限を有するのは公務員の労働基本権が制約されていることに対する代償措置であり、これを政治任用も可能な内閣人事局に移管した場合、公務員の中立・公平を謳った日本国憲法第15条に抵触するおそれがあるという。

人事院がいうように、内閣人事局への移管がただちに憲法問題になるかどうかは具体的な訴訟がないため明確にはいえない。ただ、財務省や総務省が人事局設置に批判的であった理由の1つに、人事局が600人もの幹部職員に公平な評価ができるのかという疑念があったことと比べると、憲法問題を持ち出した人事院は一種異様であったといわざるを得ない。しかも、内閣人事局を設置しても中立・公平性を確保するためにはいかなる制度設計が必要なのかについて人事院が積極的に提案したという事実はない。

さらにいえば、先の⑧に関し、2009年の「甘利法案」が人事局に権限を移管したあと「あらかじめ人事院の意見を聴くこととする」となっていたのに対し、このたび成立した法律では「あらかじめ人事院の意見を聴取し、当該意見を十分に尊重することとする」となっており、権限の移管は一部についてのみであり、今回の内閣人事局設置は「骨抜き」であるとの批判は免れないであろう⁽¹⁷⁾。

だが、基本法の12条には「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」と明記されており、これに関して政府の取り組みが積極的であったということとはできない。

このたびの内閣人事局設置に関わる経緯から、労働基本権と国家公務員の身分保障の問題を明確にしない限り、人事院を存続させる正当性が与えられ、

(16) 2008年11月12日、13日、国家公務員制度改革推進本部顧問会議、ワーキング・グループ第7回及び第8回配布「議論用資料5」より。

(17) たとえば、野村修也「公務員制度改革の論点(上) 今回の法案は『骨抜き』」2013年12月19日、日本経済新聞(朝刊)30面「経済教室」を参照。

幹部職員の一元管理の実現、そして、縦割り行政の弊害打破に向けた取り組みが進まないことが明らかとなったのではないだろうか。