

2013 年 11 月 22 日

国家公務員制度改革関連法案の国会提出にあたって
～ 横串機能を強化せよ～

公益社団法人 経済同友会

はじめに

国家公務員制度改革関連法案¹が国会に提出された。本会はこれまで、積極的な政策提言²などを通じて公務員制度改革を後押ししてきたが、政治の動きは極めて鈍く、これまで幾度も法案が廃案になり³、改革が頓挫してきた。

今回の法案の中身を、例えば 2009 年に麻生内閣が提出した法案（以下では 2009 年法案と略）の中身と比べると、後述するように後退している面は確かにある。しかし、幹部職⁴の一元管理や内閣人事局の設置という大きな方向性は評価できる。

したがって、今回こそは法案を通すべきである。ただ、解決すべき大きな課題が残っているので、法案成立後も政府は引き続き努力する必要がある。

解決すべき大きな課題とは、「横串機能の強化」に尽きる。公務員制度改革の元々の発想とは、縦割り行政に横串を入れるということだった。今の行政を企業にたとえれば、事業部制の弊害が出てしまっている状況である。

われわれ企業経営者にとって、大きな所帯の中でどうすれば有機的に組織が動くかは常に課題となっている。確かに、縦のラインで動かないとどうにもならない側面が組織にはあるが、現在の行政には横串機能があまりにも無さすぎる。これでは有事や国際的な問題に直面した時に、戦略的かつ機動的な対応をとることは難しい。

今回の法案に盛り込まれた幹部職の一元管理や内閣人事局の設置は、横串機能の強化に向けた重要なステップである。以下では、横串機能を強化するために、今回の法案を今後どのように生かしていくべきかを 3 つの観点から述べることとする。

¹ 正式名称は「国家公務員法等の一部を改正する法律案」。

² 「開かれた公務員制度の構築を」（2005 年 5 月）、「中央政府の再設計」（2007 年 4 月）、「真の議院内閣制確立のために」（2009 年 2 月）。

³ 2009 年 3 月提出法案（麻生総理、甘利担当大臣）、2010 年 2 月提出法案（鳩山総理、仙谷担当大臣）、2011 年 6 月提出法案（菅総理、中野担当大臣）のいずれもが、審議未了等で廃案となった。

⁴ 審議官級以上の約 600 名が対象。

1．省益最優先の幹部を一掃するために

幹部職の一元管理によって、国益ではなく省益を優先したり、既得権者を守る代弁者のような幹部職を一掃すべきである。高い意識と意欲を持ち続け、国益を最優先する官僚が報われる仕組みにしなければならない。

そのためには、幹部職に差をつける人事評価がポイントとなるが⁵、人事評価と任免を行うのはあくまでも各省大臣であるため、国益の観点からの人事評価をどう担保するかが課題となる。今回の制度改革により、総理と官房長官は各省大臣に対して「幹部職に係る任免協議を求めることができる」ので、根拠を明確にしつつ、この規定を最大限活用すべきである⁶。

幹部職への公募については、今回の法案では法定されておらず、2009年法案から後退した。確かに「公募＝単なる役人排除」になってはいけませんが、公募制度は国益最優先の幹部職を増やすための有効な横串機能になり得るので、導入の再検討を促したい⁷。

なお、一元管理を担う内閣人事局は、各府省からの出向者が多くを占める可能性が高く、出向者が出向元の単なる代弁者になりかねない。内閣人事局自体が縦割り構造に染まらないように、例えば要となるポストにはノーリターンルールを課すなどの措置を準備する必要がある。

2．総理の補佐を充実させるために

総理の補佐を充実させることも、横串機能の強化に直結する。2008年に成立した国家公務員制度改革基本法では、重要政策の企画立案に関して総理を補佐する国家戦略スタッフを設けることとされていた。

しかし今回の法案では、国家戦略スタッフではなく、現行制度の総理補佐官にトーンダウンしてしまった。職務内容は国家戦略スタッフと同様にしたもの、人数を現行の5名と限定しており⁸、クラスも次官級だけである⁹。国家戦略スタッフという名称にこだわる必要はないが、人数とクラスについては総理の裁量に委ねるべきである。

⁵ 警察など現場の職員の人事評価は、幹部職の人事評価とは異なり、必ずしも差を付けなければならないわけではない。

⁶ 恣意的な人事が横行しないように、人事院は今後、政治的圧力その他の情実を避け、能力主義に基づく公正な人事行政を維持するという第一の使命を一層果たすべきである。

⁷ 公募ではない形での外部からの幹部職登用はあり得るが、適格性審査及び幹部候補者名簿に関する政令によって骨抜きにならないよう注意する必要がある。

⁸ 少人数に限定した背景としては、ここ数年、ライン以外の様々な人が関与して内閣の意思決定システムが混乱したとの認識があるものと思われる。

⁹ 2009年法案では、局長級や課長級の国家戦略スタッフも置けるとしていた。

現在、総理補佐官は部下をほとんど持っておらず、これでは総理を十分に補佐できない。今後は、例えばチーム編成が可能になるように、総理が指示して運用を改善する必要がある。

3．霞が関を最適な組織に変えるために

今回の改革案では、内閣人事局に、総務省から「機構・定員管理¹⁰」に関する事務が、人事院から「級別定数の設定¹¹」に関する事務がそれぞれ移管され、また「人件費予算の配分方針の企画立案・調整」に関する事務が新設されることになった。

各府省の機構・定員管理と級別定数の設定及び人件費予算の配分に関する決定権限は、内閣が政策の優先順位に応じて最適な組織運営を行う際のまさに肝である。これらの権限を存分に活用することで、戦略的かつ機動的に霞が関の組織と人員の配置を変えることが可能になる。

政権が掲げた政策を実現すべく真に努力した府省に対しては、翌年度の予算編成の際に、例えば級別定数を手厚くしたり、人件費を増やしてもよい。また、人件費以外の歳出を大幅にカットできた府省に対して、それによって生じた財源の一部を用いて人件費を手厚くした予算案を示してもよい¹²。府省によっては、給与設定が引き上げられたり、内外からの中途採用や任期付き雇用が増えることも考えられる。

当然、人事院のあり方も再検討する必要があるだろう。大切なのは、優秀な公務員をどうやって集めて育てるかという視点である¹³。

おわりに

以上、今回の法案をベースとして、あるべき方向性について見てきたが、横串機能強化に向けた一つの究極の形は、国家戦略本部の創設である。内閣官房を改組して、重要な国家戦略を担う機能については各省庁から大胆に移行し、

¹⁰ 各府省は行政機構や定員を変えたい場合、現在は総務省行政管理局に要求し、査定を受けなければならない。本法案が成立すれば、この事務は内閣人事局に完全に移管される。

¹¹ 人事院は、府省名、組織名（例：本省）、職名（例：行政職）ごとに、職務の級別（例：1級から10級）の職員定数を決めている。本法案が成立すれば、この決定権限は内閣人事局に移るが、その場合でも実際の改定作業と改定案を作成するのは人事院で、内閣人事局は人事院の案を十分に尊重しなければいけないため、骨抜きになりかねない。

¹² もちろん、機構・定員管理を通じて、適切な人員を超えないようにする必要がある。

¹³ 将来に向けての検討課題としては、総合職の一括採用とローテーションルールの導入が挙げられる。

組織横断的に企画立案・調整が可能な仕組みを作る必要がある¹⁴。

官僚にとって最大の関心事は「人事」である。わが国が少子高齢化やグローバル化などの困難な課題を乗り越えるには、過去の延長線上ではない異次元の政策を断行する必要があるが、その成否のカギは公務員制度改革にある。そのことを政治は肝に銘じて、今回の法案の成立とその後の対応に当たってもらいたい。

以 上

¹⁴ 「中央政府の再設計」(2007年4月経済同友会)

2009 年法案と今回の法案の比較表

	2009 年法案 (2009.3.31 国会提出、審議なし、廃案)	今回の法案
幹部職人事の一元管理	実施	同左
適格性審査・幹部候補者名簿作成	実施	同左
任免協議	- 任命権者（各省大臣）はあらかじめ総理と官房長官と協議した上で任免 - 総理または官房長官は任命権者に任免に関する協議を求めることができる	同左
降任特例規定	あり（幹部職の範囲内で可能）	同左
公募	法定	法定せず（採用昇任等基本方針に定めるべき事項に公募に関する指針を追加）
内閣人事局	創設	同左
機構・定員管理	総務省から移管	同左
級別定数の設定	人事院から移管	人事院から移管（ただし、案の作成は人事院に残り、内閣人事局は人事院案を尊重）
人件費予算の配分方針の企画立案・調整	新設	同左
国家戦略スタッフ	新設 （次官級～課長級、人数は政令で定める）	現行の総理補佐官のまま （次官級、5 名以内。ただし職務内容は 2009 年法案と同様な内容に変更）