

# 公務員制度改革と行政組織の編成

寺田 麻佑 \*

## I. 公務員制度改革と行政機構改革

### 1. はじめに

日本における公務員制度改革は、特に近年、様々な観点から検討され、実施されてきた。この間、公務員制度改革に関する検討は、国の省庁等で行われたものはもちろん、その他さまざまな場所においても行われている。

それら公務員制度改革に共通する視点は、行政運営の効率化や透明性の向上といったものであった。同時に、様々な現代的課題—少子高齢化の進展にともなう介護等の問題や、非正規職員の増加など労働環境の変化に関する諸問題、情報通信技術の発展に伴う様々な情報漏洩リスクの管理といったことがら—に対応すべく、行政の総合性や職務の専門性の強化なども目指された。

また、公務員が行政サービスを提供する行政組織のあり方についても、公務員制度改革のなかで検討されてきており、時として重要な政治課題としても検討されてきた。

行政組織の近年の編成としては、2001年になされた中央省庁再編や、2012年に発足した原子力規制委員会、2014年に特定個人情報保護委員会として発足したのち2016年に組織変更がなされた個人情報保護委員会などがある。

本稿は、過去に行われた主な公務員制度改革とその基盤となる行政機構改革を振り返り、行政組織の編成の変化が関係しているものについては、組織編成との関係について振り返ったうえで、公務員制度の在り方について論じるものである。

そして、公務員制度について、公務員が行政サービスを提供する行政組織の編成の現状と併せて考えることによって、公務員制度と行政組織編成に関する現状と課題に関する検討を行う。

\* 国際基督教大学教養学部政治学・国際関係学デパートメント法学メジャー准教授

## 2. 行政機構改革について

現代につながるこれまでの公務員制度改革とその元となった行政改革・行政機構改革については、これまでの公務員制度の基本となる改革のうちでも①1885年（明治18年）におこなわれた内閣制度創設に伴う各省官制の改革と官僚制の萌芽、②日本国憲法制定時の改革、③橋本行革に端を発する行政改革の三つであるといえることができるため、以下、明治時代における内閣制度の設立と、日本国憲法制定時の改革、そして1990年代後半から現在に至るまでの行政改革を振り返ることとしたい。

### (1) 内閣制度の創設と行政機構の一元化の試み—近代的行政機構構造の萌芽

内閣制度の創設は、明治18年12月22日に発布された内閣制度創設についての下記の太政官達によってなされた。

「今般太政大臣左右大臣参議各省卿ノ職制ヲ廢シ更ニ内閣総理大臣及宮内外務内務大臣陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ置ク 内閣総理大臣及外務内務大臣陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ以テ内閣ヲ組織ス」<sup>(1)</sup>

また、同日に出された内閣職権の一条は「内閣総理大臣ハ各大臣の首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」と定めていた。

かかる内閣制度の創設は、憲法史的にみた、重要な行政改革の一つであると評価されており、責任の所在の明確化や、それによる二重構造の解消が制度としておこなわれた<sup>(2)</sup>。このような内閣制度は、国会の開設（明治23年）の前に国政に関する機能と責任を集中する執行部の形成のために行われたものであった<sup>(3)</sup>。

内閣制度の設立をもってはじまると評価される近代的な行政機構構造は、それまでの太政官制（明治元年創立）ではおこなうことができなかった一元的な行政の実現のためになされた<sup>(4)</sup>。内閣制採用の理由は、同年12月23日の詔勅において「朕惟フニ経國ノ要ハ官其制ヲ定メテ機関書ク其所ヲ得ルニ在リ内閣ハ万機親裁専ラ統一簡捷ヲ要スヘシ今其組織ヲ改メ諸大臣ヲシテ各其重責ニ当ラシメ統フルニ内閣総理大臣ヲ以テシ以テ従前各省太政官ニ隸属シ上申下行經由煩雜ナルノ弊ヲ免レシム……」とあるように、総理大臣の占める地位を明確にし、その権限を強大なものとしたことにある。太政官制においては、各省は太政官の下級機関であり、太政大臣を頂点とした単独制の機関であったが、内閣は全大臣による合議制の機関となった。もっとも内閣は連帯責任制度ではなく、各大臣の単独輔弼責任制度が採用されていた<sup>(5)</sup>。

このように行政機構の一元化が実現された状態は、明治22年12月に制定された内閣

官制第一条において「内閣ハ国務各大臣ヲ以テ組織ス」と定められたことによって総理大臣の地位や権限の相対化が進み、さらに、内閣職権において、それまで「行政各部ヲ統督ス」と定められていたものが、「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」というように変更された。結局、その後は、目指されていた行政機構の一元化については、総理大臣の地位は「同輩中の首席」という存在になり、後退することとなった。

## (2) 戦前の官僚制

戦前の官僚制は、大日本帝国憲法第10条の規定「天皇ハ行政各部ノ官制及文部官の俸給ヲ定メ及文部官ヲ任免ス」にみられるように、天皇制を中心に成立した、日本独特の構造を有していた。

日本の官僚制は、それ自体様々な評価を得ているが<sup>(6)</sup>、日本の独特の制度として、官吏の身分や職務内容も、文官任用令や文官分限令、官吏服務規律等などにみられる、議会による介入のない、勅令という形態において規律されていたという点をあげることができる。もっとも、近代公務員制度とつながっている、資格任用制も導入されていた<sup>(7)</sup>。

## (3) 戦後の行政機構改革—日本国憲法の制定にともなう抜本的な改革—

第二次世界大戦後、行政機構は大きく変化することとなった。新しい日本国憲法が制定・発布され、憲法の理念を実現するため、地方自治法や内閣法、国家行政組織法、国家公務員法などが制定された。陸海軍省は廃止され、内務省が解体された。

戦後の行政機構の改革としては、日本国憲法66条3項に規定された「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」という文言にみられるように、行政権は、内閣に属する」とした憲法65条とともに、内閣制度について、連帯責任制度が導入されたことがあげられる。内閣の連帯責任の制度は、戦前の単独輔弼責任制度からの大きな変更点であった。

## (4) 戦後の公務員制度

民主政の理念に基礎づけられた公務員制度は、第二次世界大戦後にはじめて日本に導入されたものである。

第二次世界大戦後、日本国憲法の制定、そしてその第五章の諸規定に基づき、行政

権は、内閣に属することが明確にされた。そして、内閣は、国権の最高機関（日本国憲法41条）としての国会の議決に基づいて成立する。このような、民主的統制の確保とともに、官吏の制度についても根本的な変革がなされた。

すなわち、日本の公務員制度<sup>(8)</sup>は、大日本帝国憲法下の時代から、日本国憲法下の時代が変わるにあたって、憲法15条1項に「公務員を選定し、およびこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定められた。また、国家公務員法96条に、「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」とあるように、天皇の官吏から国民全体の奉仕者へと、その地位が変化している<sup>(9)</sup>。

日本国憲法15条1項をうけて、国家公務員法は、その第1条1項において「この法律は、国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む。）を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を発揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導されるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする。」と定めている。

また、日本の公務員制度の基本的な原則は、以下のように説明される。すなわち、①憲法15条に定められる、民主的公務員法制の原理<sup>(10)</sup>、②能率性、公正性の原則（科学的的人事行政）、③公務員の基本的人権の尊重の原則である。

### (5) 行政改革―「この国のかたち」に関する議論

中央省庁の改革、関連する地方分権改革と併せて、明治以来の「この国のかたち」を抜本的に変えることを目指した行政改革会議の最終報告書は、次の説明ではじまっている。すなわち、「従来日本の国民が達成した成果を踏まえつつ、より自由かつ公正な社会の形成を目指して『この国のかたち』の再構築を図る。」とするものである<sup>(11)</sup>。

行政改革会議は、①21世紀における国家機能のありかた、②それをふまえた中央省庁の再編のあり方、③官邸の機能強化のための具体的方策を中心に議論を進め、1997年12月3日に最終報告がなされた<sup>(12)</sup>。

その後、上記最終報告を受けて1997年12月4日に中央省庁等改革準備委員会が設置されたのち、中央省庁等改革基本法案が1998年2月17日に閣議決定され、同年6月9日の参議院本会議で可決・成立し、同6月12日に公布された。その後、中央省庁等改革関連法案が、1999年4月28日に国会に提出され、同7月8日に成立している。

## (6) 中央省庁改革と内閣機能の強化・分担管理原則の調整

中央省庁等改革基本法の基礎となった行政改革会議の最終報告書（1997年12月3日）においては、「この国のかたち」の再構築が目指されていた。すなわち、戦後型の行政システムを、新しい時代に適合した行政システムへと変化させることが基本的に目指されていたことである<sup>(13)</sup>。

行政改革会議においては、また、従来の省庁の編成について、問題を抱えているものであるとして、抜本的改革を行うこととされた。

すなわち、行政改革会議の最終報告をうけた中央省庁等改革基本法においては、内閣機能の強化・分担管理原則の調整が行われた<sup>(14)</sup>。

その根拠としては、中央省庁等改革基本法の4条2号があげられる。

「二 国の行政が本来果たすべき機能を十全に発揮し、内外の主要な行政課題に的確かつ柔軟に対応し得るようにするため、次に掲げるところに従い、新たな省の編成を行うこと。

イ 国の行政が担うべき主要な任務を基軸として、一の省ができる限り総合性及び包括性をもった行政機能を担うこと。

ロ 基本的な政策目的又は価値体系の対立する行政機能は、できる限り異なる省が担うこと。

ハ 各省の行政機能及び権限は、できる限り均衡のとれたものとする。」

さらに、中央省庁等改革基本法においては、同条4条4号において、「四 国の行政機関における政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能とを分離することを基本とし、それぞれの機能を高度化するとともに、組織上の分担体制を明らかにし、及びそれらに係る責任の所在を明確化すること。この場合において、政策の企画立案に関する機能を担う組織とその実施に関する機能を担う組織との緊密な連携の確保を図ること。」と述べられ、企画立案機能と実施機能の分離に関する組織として、のちにみるように、独立行政法人制度が作られた。また、中央省庁等改革基本法16条6項にいう、「実施庁」の概念もこのときに作られている。

中央省庁再編にあたっては、また、省庁の改革とともに、省庁間の政策調整システムが導入されたことも、行政改革の重要な特徴の一つであった<sup>(15)</sup>。行政改革会議の最終報告は、府省間調整の制度として、①内閣官房による総合調整の機能、②内閣府による総合調整の機能、③各省が他省庁と調整を行なう機能について手続きの整備をおこなうこととした<sup>(16)</sup>。これをうけて、中央省庁等改革基本法においては、まず、

内閣官房の調整については同法8条2項において、内閣府による調整については同法10条1項、11条において、そして各省庁の調整手続きを同法28条において、それぞれ規定が置かれることとなった。

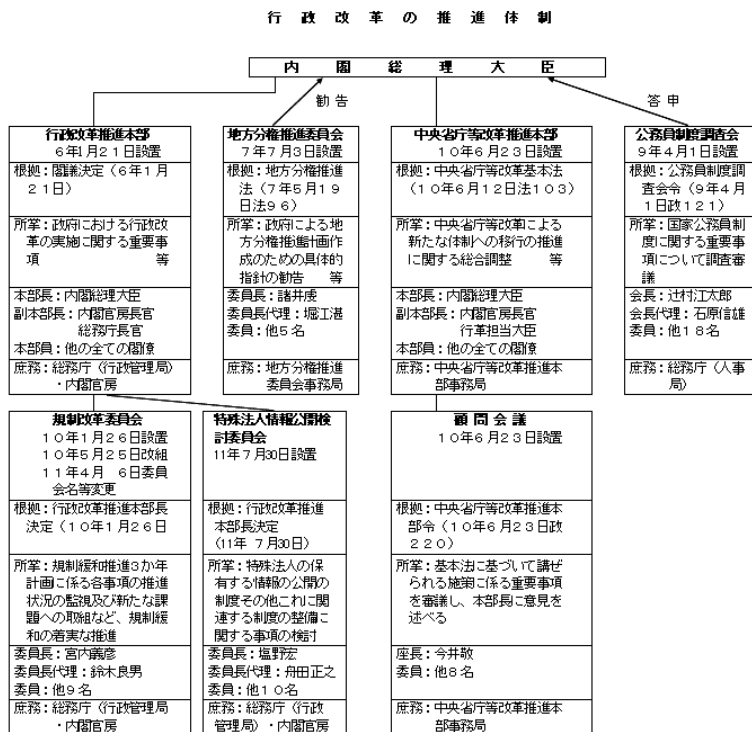
このような調整機能についての規定があらたにおかれることとなったのは、中央省庁等改革に前提として、いわゆる縦割り行政の弊害が問題とされており、調整システムを明確な制度化による弊害の除去が一つの目標とされていたからである<sup>(17)</sup>。

#### 参考年表

|                   |  |
|-------------------|--|
| 1997 (平成9) 年12月   | 行政改革会議最終報告   |
| 1998 (平成10) 年6月   | 中央省庁等改革基本法成立<br>[平成10年6月9日成立、6月12日公布]                          |
| 1999 (平成11) 年7月   | 省庁改革関連法 (17本) 成立<br>[平成11年7月8日成立、7月16日公布]                      |
|                   | ○ 内閣機能強化関係 (2本)<br>内閣法一部改正法、内閣府設置法                             |
|                   | ○ 省庁再編関係 (13本)<br>国家行政組織法一部改正法<br>新省設置法 (10本)、郵政事業庁設置法、<br>整備法 |
|                   | ○ 独立行政法人関係 (2本)<br>独立行政法人通則法、整備法                               |
| 1999 (平成11) 年12月  | 省庁改革施行関連法 (61本) 成立<br>[平成11年12月14日成立、12月22日公布]                 |
|                   | ○ 省庁改革関係法施行法 (1本)<br>約1300の関係法律について府省名の変更に伴う規定の整理<br>等を行うもの    |
|                   | ○ 独立行政法人個別法 (59本)<br>59の独立行政法人の設立のための法律                        |
|                   | ○ 独立行政法人関係法整備法 (1本)<br>関係政省令の整備、その他新府省移行準備<br>独立行政法人の設立準備      |
| 2001 (平成13) 年1月6日 | 新府省の発足 [金融庁は12年7月1日発足]   |
| 2001 (平成13) 年4月   | 独立行政法人への移行 (60法人中57法人)   |

(注) 中央省庁等改革のホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>)

参考：行政改革の推進体制—行政改革の推進体制図



(注) 中央省庁等改革のホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>)

## II. 行政組織の改革と編成の変化

以下においては、これまでの行政組織の改革の中でも重要なものを取りあげる。

### 1. 独立行政法人改革—行政改革会議と独立行政法人通則法の成立

行政組織の改革という観点からは、独立行政法人制度が1999年の独立行政法人通則法（平成11年法律103号）において整えられたことが重要である。

行政改革会議最終報告、および中央省庁等改革基本法36条から41条に基づき制定された独立行政法人通則法は、独立の法人格を有しない国の行政機関のうち、特に国家行政組織法8条の2の施設等機関、検査検定機関や文教研修施設、試験研究機関、医療更生施設等を切り出して法人格を与えることを一つの目的として作られたものであ

る<sup>(18)</sup>。また、独立行政法人制度の根拠としては、政策の企画立案機能から実施機能を独立させることも掲げられた<sup>(19)</sup>。

独立行政法人通則法2条においては、独立行政法人は、「この法律において「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるもの（以下この条において「公共上の事務等」という。）を効果的かつ効率的に行わせるため、中期目標管理法人、国立研究開発法人又は行政執行法人として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。」と定義されている<sup>(20)</sup>。

以上の定義からは、独立行政法人制度は、本来は私的な事業者と同等の行動原理と合理性の基準を有するべき組織と機構を独立に機能させる目的の制度であり、組織の効率性に関する判断（政策評価）をより確実に反映させ、効率性をより向上させるために、予算や会計制度を改革するものである、と評価されている<sup>(21)</sup>。

## 2. 公益法人改革

### (1) 公益法人制度の改革の前提と公益法人制度改革法

公益法人制度は、もともと、1896（明治29）年に公布された民法に規定されたことに基礎づけられており、100年以上にわたって、民間の公益活動を担う役割を果たしてきた制度である。もっとも、制度が作られてから百年以上が経過する間に、公益法人をめぐる様々な状況が変化し、特に社会のなかの価値観の変化や、100年以上前に作られた制度において想定されていた「公益」の概念の変化なども生じてきていた<sup>(22)</sup>。そこで、より現代社会に適合し、多様な社会における要求により適切なかたちで応える制度として、主務官庁に設立を認められたものだけが公益法人として活動できる形ではなく、民間の非営利部門が自発的に行うことができることを目指して、制度の改正が以下のような法律に基づいて行われることとなった。

公益法人制度は、2008年12月に、公益法人制度改革関連三法（「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」（以下「一般社団・財団法人法」という。）、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（以下「公益認定法」という。）、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（以下「公益法人等整備法」



とう。)が施行され、旧制度から新たな制度へと改革が行われている<sup>(23)</sup>。

## (2) 公益法人制度改革の経緯

公益法人制度改革の経緯については、まず、2002年3月に閣議決定された「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」において、公益法人制度について抜本的かつ体系的な見直しを行うこととされたことに基づいている。その後、2003年の6月には、さらに「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定がなされた。そこにおいては、登記によって設立できる非営利法人制度の設立などが盛り込まれた。

その後、「今後の行革の方針」として2004年12月に閣議決定されたなかにおいて、「公益法人制度改革の基本的枠組み」の具体化が提案された<sup>(24)</sup>。

## (3) 公益法人制度の改正前後の比較

改革前の制度においては、法人格を得るためには主務官庁によって設立が認められる必要があり、公益法人の設立や運営に関する要件も、当該主務官庁の判断(裁量)によるものであった。そのため、官庁によって判断に差があることや、設立や運営に関する要件を定めるための基準が特に法定されていなかったことなども含めて、指導や監督の不透明性や、適切な監督がなされていない例などが批判の対象となっている側面があった<sup>(25)</sup>。

新たな制度においては、登記のみによって、法人法の要件を満たせば一般社団法人または一般財団法人を設立することができる準則主義を採用した。そのうえで、それら法人が、申請を行い、その申請に基づいて、公益法人認定法の5条各号に定められた公益認定の基準を満たし、その他基準にも適合している場合<sup>(26)</sup>に内閣総理大臣または都道府県知事の公益認定を受け、公益社団法人または公益財団法人(以下「公益法人」という。)となることができることとした。そして、このような形で、法人の設立と公益性の認定が分けられた。また、新たな制度の特徴として、公益性の基準を満たすかどうかの判断は、第三者機関としての公益認定等委員会または都道府県に設置される合議制の機関等が行うこととされた。

さらに、公益法人の監督については、一般法人については、情報開示等が一般法人法の規定に基づいて義務付けられるものの官庁等への報告制度がなくなった。そして、公益法人については、公益法人を認定した内閣総理大臣または知事等の行政庁(もし

くは法律の規定に基づいて委任された委員会や都道府県の合議制機関など）が、運営に関する監督を行うこととなった。

### 3. 近年設置された新たな行政組織

#### (1) 独立性の高い委員会の新設

その他、近年設置された新たな行政組織としては、2012年に発足した原子力規制委員会、2014年に特定個人情報保護委員会として発足し、2016年に組織変更がなされた個人情報保護委員会が存在しているため、以下紹介と検討をおこなう。

以下にみる原子力規制委員会と個人情報保護委員会は、いわゆる独立第三者機関である。この点、委員会といっても、国家行政組織法3条に基づく委員会と国家行政組織法8条に基づく委員会が存在しているところ、このうち国家行政組織法3条に基づく委員会は、それ自体として国家意思を決定し、外部に表示することを行う行政機関である。そして、準司法的権限や準立法的権限ということもできる権限、すなわち、紛争にかかる裁定やあっせん、民間の団体に対する規制等を行う権限等を付与される機関である（なお、内閣府設置法に基づいて設置された委員会も同様の権限を有している）。

他方、国家行政組織法8条に基づいて設置される委員会は、「調査審議，不服審査，その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関」（国家行政組織法8条）であって、政府の諮問に応じて答申をするいわゆる審議会であるという違いがあるのが特徴である。

#### (2) 原子力規制委員会

原子力規制委員会は、原子力規制委員会設置法（平成24年6月27日法律第47号）に基づいて設置された委員会であり、その第一条において経緯が書かれているように、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う措置として、原子力利用における安全の確保を図るために必要な施策を策定し、又は実施する事務を一元的に管理するとともに、委員長や委員が専門的見地から公平中立な立場で独立して職権を行使することができる機関として作られることとなったものである。この原子力規制委員会は、国家行政組織法3条2項の規定に基づく、いわゆる3条委員会であり、環境省の外局として設けられた<sup>(27)</sup>。

原子力規制委員会の任務は、設置法第3条に掲げられており、原子力に係る製錬、

加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含め、原子力利用の安全の確保を図ることとされている。

### (3) 個人情報保護委員会

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号、以下「番号法」という。）に基づき、行政委員会として特定個人情報保護委員会が2014（平成26）年に設置された。

また、2015年3月10日に閣議決定された「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律案」（以下、「改正法案」という。）は、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号、以下「個人情報保護法」という。）について、平成17（2005）年4月の全面施行から10年を経て、個人情報の定義や個人情報の保護に関する監視・監督機関の設置などを含めて、大幅な改正を予定するものであるところ、この改正法案においては、個人情報の保護に関する監視・監督機関として、個人情報保護委員会が新設されることとなっていた。すなわち、個人情報保護委員会は、個人情報の取扱いの監視監督のために、番号法に関する監督機関である特定個人情報保護委員会を改組して設置されることとされた。

特定個人情報保護委員会を改組してあらたに設置された個人情報保護委員会は、特定個人情報保護委員会と同様、内閣府の外局として設置された（内閣府設置法（平成11年法律第89号）第49条第3項の規定に基づく）。この委員会は、先に述べたように、独立性の高い、いわゆる三条委員会である。

### (4) スクラップ・アンド・ビルドなしの委員会の創設

日本においては、行政組織のあり方については、法律による定めが原則として必要であると考えられている（行政組織法律主義）。それは、国家行政組織法が、「国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする」（3条1項）とし、国の行政機関を省、委員会、庁と限定的に列挙したうえで、「その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる」（3条2項）としていることからもうかがえる。

また、行政組織が肥大化したり、不必要に増加することを防ぎ行政の無駄をなくすためにも、行政組織の新設にあたっては、別の行政組織の廃止等が必要となると考え

られてきており（スクラップ・アンド・ビルドの原則）、何か組織の新設がなされるのであれば、何らかの他の既存の組織がスクラップされているべきであるというように行政実務は動いていた。

しかし、上記にみた原子力規制委員会と個人情報保護委員会は、原子力委員会はその前身としての原子力安全委員会が存在するものの、それはいわゆる8条委員会であって、いわゆる3条委員会としてはそれぞれ新たに、特に何かを廃止したということではなく設立されたものということができる。このような組織の新設は近年では稀な改革の一つであり、それほど、これらの委員会の新設が、日本の政策上も、また、国際的な関係からも、制度として重要なものであったのだということが出来る<sup>(28)</sup>。

### Ⅲ. 公務員制度のあり方

#### 1. 公務員が行政サービスを提供する行政組織の編成の現状

さきにみたように、中央省庁改革を経たのち、中央省庁としては、それまでの総理府と12省の体制（法務省、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省、自治省）から、新たな省庁編成として、内閣府と10省（総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）へと変わり、さらに2017年現在においては、防衛省が増えて内閣府と11省の体制となっている。

中央省庁の再編においては、内閣機能の強化のために、内閣府が設置された。内閣府設置法は、その1条において、「この法律は、内閣府の設置並びに任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めるとともに、その所掌する行政事務を能率的に遂行するため必要な組織に関する事項を定めることを目的とする。」と定めている。また、同3条1項において、「内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。」と明らかにしている。

内閣府は内閣に置かれており（内閣府設置法2条）内閣の下にある組織とは異なる位置づけとなっている。もっとも、内閣府は、行政各部としての機能も有しており、同法6条2項は、「内閣総理大臣は、内閣府に係る事項についての内閣法にいう主任の大臣とし、第四条第三項に規定する事務を分担管理する。」と定めている。

中央省庁改革と同時期に成立したものに、副大臣と大臣政務官の制度がある。副大臣制度は、それまでの政務次官制度を廃止し、大臣を補佐して大臣によるマネジメントを強化し、もって政治主導を実現することを目的として、政党間の合意をもとに「国

会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年7月30日法律第116号)に基づいて導入されたものである<sup>(29)</sup>。

## 2. 公務員制度と行政組織編成に関する現状と課題

### (1) 過去数十年の公務員制度諸改革について一勤務形態の柔軟化、多様化に関して一

公務員の勤務形態を柔軟化することや、民間の労働力移動の促進などをおこなう法制度が様々な形で定立された<sup>(30)</sup>。たとえば、定年退職者の任期付き再任用制度(1981年の国家公務員法、地方公務員法改正)、公務の活性化のための民間の人材を採用する場合の特例のための人事院規則(1998年人事院規則1-24)、国と民間企業との間の人事交流に関する法律(官民交流法、平成11年12月22日法律第224号)、民間からの人材確保の推進を提案する2001年の公務員制度改革大綱、地方公共団体の一般職の任期付き職員の採用に関する法律(平成14年5月29日法律第48号)などが存在している。

勤務形態の柔軟化に関しては、たとえば、1998年の地方分権推進計画において、短時間職員や任期制職員等の活用を図る形での地方公務員制度の見直しが提言された。また、総務省地方公務員制度調査報告「地方自治、新時代の地方公務員制度」(1999年)も、任期付任用制度や、短時間勤務職員制度の検討を提案している。また、2000年には、一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律(平成12年11月27日法律第125号)が成立している。

最近では、地方公共団体に関しては、臨時・非常勤職員の任用等について、平成21年4月24日付総務省自治行政局公務員部公務員課長・給与能率推進室長通知「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」(総行公第26号)が出され、さらにそれを改定した、総務省自治行政局公務員部長名の平成26年7月4日通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」が出されるなどしている<sup>(31)</sup>。

国家公務員については、内閣官房において「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」が設置され、そこにおいて、働き方改革として、①リモートアクセスとパーレス、②マネジメント改革③仕事をやめる仕組み、④国会対応業務の改善などの提言がなされている<sup>(32)</sup>。

### (2) 2008年の国家公務員制度改革基本法案について

2008年6月に成立した国家公務員法等改正法案は、国家戦略スタッフと政務スタッ

フを配置して政治任用枠を拡大することで政治主導を強化すること、官民人材交流を推進すること、幹部職員の人事運用に関する「幹部候補」としての制度化や、幹部職員人事を内閣人事局に一元化すること、定年延長等に関することがらを盛り込んでいた。その経緯は以下の通りである。

2008年の2月5日に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書が内閣総理大臣に提出され、そのなかにおいて、内閣に大臣や副大臣、大臣政務官の政務を補佐する政務専門官を設けることが提案されていた。その提案は、国会議員との接触は、大臣、副大臣、大臣政務官と提案された政務専門官がおこない、それ以外の公務員は、大臣の命令等の場合などに限って国会議員の対応を行うといった、政官の関係に関する厳格なルールと管理を内容とするものであった<sup>(33)</sup>。また、各府省の立場を超えて、内閣総理大臣が、公務内外から公募により登用し、内閣の国家的重要政策の企画立案を行う「国家戦略スタッフ」の創設なども提案されていた<sup>(34)</sup>。

そして、実際に2008年の通常国会に提出された国家公務員制度改革基本法案においては、政務専門官を置いたうえで、政務専門官以外の職員が国会議員に接触することに関する指示を必要とするようにする等の改正が提案されていたが、国会審議の経過の中で、この政務専門官の提案については、政官の接触の管理の仕組みから、政官の接触の透明化の仕組みの導入へと変更して規定されることとなった。

その結果、成立したのが国家公務員制度改革基本法5条である。議院内閣制の下での国家公務員の役割等を定める同法5条は、その1項において、「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。」と定め、政務スタッフ、国家戦略スタッフについて、次のように規定する。

「一 内閣官房に、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要政策のうち特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐する職（以下この項において「国家戦略スタッフ」という。）を、各府省に、大臣の命を受け、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職（以下この項において「政務スタッフ」という。）を置くものとする。

二 国家戦略スタッフ及び政務スタッフ（以下この号において「国家戦略スタッフ等」という。）の任用等については、次に定めるところによるものとする。

イ 国家戦略スタッフ等は、特別職の国家公務員とするとともに、公募を活用するなど、国の行政機関の内外から人材を機動的に登用できるものとする。

ロ 国家戦略スタッフ等を有効に活用できるものとするため、給与その他の処遇及び退任後の扱いについて、それぞれの職務の特性に応じた適切なものとする。」

また、国会議員との接触にあたっての規定については、同法条3項において、「政府は、政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するため、次に掲げる措置を講ずるものとする。」と定められ、その特に1号と2号において、「一 職員が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、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。この場合において、当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。二 前号の措置のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置その他の措置を講ずるものとする。」と定められることとなった。

### (3) 2013年以降の公務員制度改革について

政権交代を経たのち、2012年12月26日に新しい政権が発足し、国家公務員制度改革基本法に基づいて提出された法案に関する議論や経緯なども踏まえて、「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会」に基づいて公務員制度改革についての検討がなされた<sup>(35)</sup>。

その後、2013年6月28日に出された、国家公務員制度改革推進本部決定「今後の公務員制度改革について」によれば、誤った政治主導を是正し、「政」と「官」の役割を明確化し、本当の意味での政治主導を確立する必要があること、多様で優秀な人材が行政のプロとしての誇りをもって国家・国民のために行動できる体制の構築がされるべきであること、若者や女性にとって魅力的な公務員制度が目指されるべきであること、などが記されている。

また、実際の制度改革としては、国家公務員制度改革のなかでも、2009年に閣議決定された「国家公務員等の一部を改正する法律案」を基本として、①幹部人事の一元管理、②幹部候補育成過程、③内閣人事局の設置、④国家戦略スタッフ、政務スタッフ等に関して機動的な運用が可能な制度設計を行うことが目指されるとされた<sup>(36)</sup>。

公務員制度改革としては、2014年4月11日に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が成立し、以下にみるように、内閣人事局が設置された。

#### (4) 内閣人事局の設置

内閣人事局は、国家公務員幹部職員人事を一元的に管理することを目的とする組織であり、国家公務員制度改革基本法（2008年6月成立）によって、内閣官房に設置が定められることとなっていた。

すなわち、国家公務員制度改革基本法11条は、「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、第四条第一項の規定にかかわらず、この法律の施行後一年以内を目途として講ずるものとする。」とし、「一 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、第五条第四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。こと。」「二 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。こと。」と定めていた。

しかし、当初、上記の国家公務員制度改革基本法においては、上記11条にもあるように、一年以内に、設置に向けた法律等の措置がなされることとなっていたところ、各省庁における調整が間に合わず、一年以内の設置はなされなかった。

その後、2014年5月30日に、人事院の従前の権限の一部を移行する形で、各省の幹部人事について、内閣総理大臣を中心とする内閣が一括しておこなうことを目的として設置された内閣人事局が発足した<sup>(37)</sup>。過去15年にわたる公務員制度改革の一つの形の結実とも説明されている<sup>(38)</sup>。

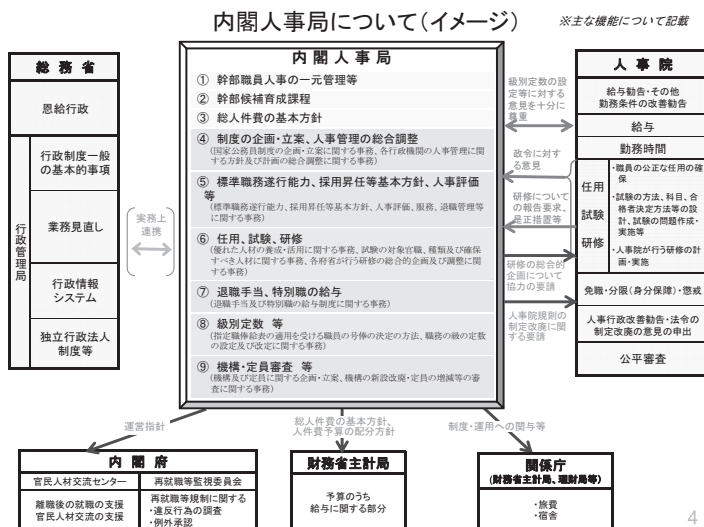
具体的には、それまでは総務省の人事・恩給局においておこなわれてきた、給与や人事評価に関することがら、女性の活躍推進に関することがら、人事院を中心に行われてきた人材育成業務の一部や級別定数の設定、そして、総務省の行政管理局で行われていた機構・定数の審査などが内閣人事局において行われることとなった。

そのなかでも、特に幹部人事については、幹部職員人事の一元管理の内容として、①幹部職（本府省の事務次官級・局長級・部長級）に係る適格性審査の実施や幹部候補者名簿の作成、②内閣総理大臣・内閣官房長官との協議に基づく幹部職員の任用、③幹部職員の降任の弾力化に関する特例に関する運用、④管理職（本府省の課長級・室長級）への任用に係る基準その他の指針の整備、を行うこととされた。また、幹部



候補者育成過程についても、①内閣総理大臣が定める基準に基づく各大臣による設置・運用と、②内閣総理大臣による運用の管理がなされることとなり、その他府省横断的な人事管理のための方策としても、①任命権者が異なる官職の任用指針の整備、②官民人材交流に関する指針の整備、③幹部職員人事情報の管理などが内閣人事局においておこなわれることとなった。

参考図



(注) 内閣官房 国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要 参考資料4頁  
(<http://www.cas.go.jp/houan/131105/gaiyou.pdf>)

IV. おわりに

以上、戦前から現在に至るまでの行政機構改革とともに、特に近年の公務員制度改革についてみてきた。そのなかでも、現在の公務員制度に密接に関連している改革は、近年行われた、行政改革会議の最終報告から中央省庁基本法の制定がなされ、中央省庁改革関連法案が提出されて実現した、戦後最大級の国家行政組織改革であり、この改革を巡っては、様々な評価がなされている<sup>(39)</sup>。

公務員の特徴としては、まず、憲法上の要請として、全体の奉仕者として働くこと、

政治的中立性を有すること、その勤務条件は議会制民主主義・財政民主主義の手続によって決定されることが必要とされていることがあげられる<sup>(40)</sup>。また、同時に、労働基本権等の制約もあるが、身分保障なども法律に規定されていることもある。

このような特徴を有する公務員のあり方を巡り、民間人材の活用など多様な任用のあり方や、政策の企画立案と実施機能の分離に即した適切な人事管理のあり方や、政治任用スタッフの導入などが様々な形で議論され、一部は既にもてきたように導入されてきた。

概して、基本的には効率性と透明性の向上などを目指しているということが言えるが、行政改革全体を通じて目指されている効率性については、現実の社会においてますます多様化し、複雑化する高齢化社会や情報化社会といったニーズに合わせて、より専門性の高い人材の確保と同時に、既に検討が進められている、弾力的な勤務形態などのより一層の充実を図るなどして、具体的な運用を検討していくべきであろう。

行政改革は、大きくなりすぎた行政機構をスリム化し、効率性を高めることを目的とするとともに、内閣機能を強化し、内閣人事局を設立して政治主導を進めている。効率性については、経済効率性だけを目指すのではなく、環境の変化に対応できる形での、柔軟な形での効率性の評価が求められるものとする。そもそも、公務員が働く場所としての行政組織としてみると、組織を支えるのは人である公務員であり、行政組織の維持・継続にあたっては、公務員の勤務関係の安定性の確保といった観点が必要であろう。

公務員制度は行政組織の編成と不可分一体の制度である。時代に合わせて必要な行政組織（たとえば、本論考でみたような、原子力規制委員会や個人情報保護委員会）などが作られたときには、組織で働く人材としての公務員のキャリア・パスや、専門能力、その他総合的能力の向上などがその組織に適した形で構築されるような、柔軟な制度のあり方が望まれる。

## 注

- (1) 参照、内閣官房『内閣官房内閣制度七十年史』（大蔵省印刷局、1955年）。
- (2) 参照、森田朔発言。磯部力・大石眞・三辺夏雄・高橋滋・森田朔「〔座談会〕行政改革の理念とこれから」『ジュリスト』（有斐閣）1161号、1999年、14頁。
- (3) 大河内繁男『現代官僚制と人事行政』（東京：有斐閣、2002年）252頁。
- (4) 同上、大河内『現代官僚制と人事行政』252頁。
- (5) 内閣が連帯責任制ではなく、各大臣の単独輔弼責任制を採用していたことは、一見、行政機構の一元化と矛盾するように考えられるが、内閣職権一条にみられる総理大臣の権限は非常に強かったため、輔弼責任があっても一元的な体制であると考えられていた。同上、大河内『現代官僚制と人事行政』252頁。
- (6) 日本の官僚制については、実体的には割拠性を伴っている独特の解統制が成立していること、特権的性格を示す行動様式、稟議制の意思決定方式などにその特色がみられると評価されている。辻清明「アメリカ公務員制」鶴飼信成・辻清明・長浜政寿（編）『公務員制度』（東京：勁草書房、1956年）8頁。
- (7) 特権的支配の原理が日本の官僚制の対民集との関係においてみられ、また、官庁機構の内部における関係にも反映されているとの指摘がなされている。蛭山政道『近代管理制度の発達—比較制度的研究』（東京：日本評論社、1951年）37-38頁。
- (8) 公務員とは、藤田宙靖によれば、「現実に行政組織を構成し行政組織のために働いている人々を、その、行政主体との間における雇用関係においてとらえた概念」である。藤田宙靖『行政組織法』（東京：有斐閣、2005年）261頁。
- (9) 天皇の官吏であった時代に存在した、勅任官や判任官といった身分上の差別も廃止されて、官僚制度全体として、特権的支配関係がなくなった。大河内繁男『現代官僚制と人事行政』（東京：有斐閣、2002年）168頁。
- (10) 公務員一人ひとりが国民の選挙によって選ばれるべきであるという意味ではないと考えられている。塩野宏『行政法Ⅲ（第二版）』（東京：有斐閣、2002年）199頁。
- (11) 行政改革会議最終報告書「1 行政改革の理念と目標～なぜ今われわれは行政改革に取り組みなければならないのか～」（<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/I.html>）（2017年6月最終閲覧）
- (12) 参考、同上、行政改革会議最終報告書（……）（<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>）（2017年6月最終閲覧）
- (13) 今村都南雄「中央政府改革—行政のスリム化」『ジュリスト』（有斐閣）1161号、1999年、77頁。
- (14) 内閣機能の強化・分担管理原則の行き過ぎの是正が試みられたと説明されている。藤田宙靖『行政組織法』（東京：有斐閣、2005年）127頁。
- (15) 前掲注(8)、藤田『行政組織法』103頁。
- (16) 中央省庁等改革関連法案においては、中央政府の行政機関が「府省」と呼ばれている。これは、内閣府の重要度がこれまでの総理府に比べて高くなったことと、環境庁や経済企画庁などの庁が消えたこととあわせた意味を有している。もっとも、本稿においては、「省庁」「府省」の言葉を混在させている。参照、牧原出「府・省・庁間の調整」『ジュリスト』（有斐閣）1161号1999年、107頁。
- (17) 前掲注(8)、藤田『行政組織法』107頁。

- (18) 中央省庁等改革の推進に関する方針 10－11 頁。また、総務省においては、「各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度」と説明されている。なお、現在、独立行政法人の新設や目的の変更、その他に関する審査を行っているのは、総務省行政管理局である。  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/satei2\\_01\\_01.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01_01.html)) (2017 年 6 月最終閲覧)
- (19) 行政改革会議最終報告 30 頁、同 75 頁。
- (20) 独立行政法人という概念は、もともと田中二郎によって作られたものであり、その定義としては、「特別の法律の根拠に基づき、行政主体としての国又は地方公共団体から独立し、国から特殊の存在目的を与えられた特殊の行政主体として、国の特別の監督のもとに、その存立目的たる特定の公共事務を行なう公法人」とされていた。この定義によれば、特殊法人や地方公社、公共組合等様々なものが該当することになる。山本隆司「独立行政法人」『ジュリスト』(有斐閣) 1161 号、1999 年、127－128 頁。
- (21) 山本隆司「独立行政法人」『ジュリスト』(有斐閣) 1161 号、1999 年、130 頁。
- (22) 参照、池田守男・雨宮孝子「『民』による公益の増進を目指して—新公益法人制度」『ジュリスト』(有斐閣) 1421 号、2011 年、8 頁。
- (23) 具体的には、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」においては、民法に定める公益法人に関する制度を改めること、また、剰余金の分配を目的としない社団又は財団について、その行う事業の公益性の有無にかかわらず、準則主義により法人格を取得することができる制度を創設することが規定された。また、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」においては、公益法人の設立の許可及びこれに対する監督を主務官庁が行う民法に定める制度を改めることが規定され、これまでの制度のかわりに、民間有識者による委員会の意見に基づいて、内閣総理大臣又は都道府県知事が、一般社団法人又は一般財団法人の公益性を認定し、認定を受けた法人の監督を行う制度を創設することが規定された。そして、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」においては、中間法人法の廃止その他、関連する民法等の規定の整備に関して定められた。(<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html>) (2017 年 6 月最終閲覧)
- (24) 基本的方向性の内容は、「現行の公益法人の設立に係る許可主義を改め、法人格の取得と公益性の判断を分離することとし、公益性の有無に関わらず、準則主義（登記）により簡便に設立できる一般的な非営利法人制度を創設すること」、「各官庁が裁量により公益法人の設立許可等を行う主務官庁制を抜本的に見直し、民間有識者からなる委員会の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断する仕組みを創設すること」であった。参照、行政改革本部ホームページ (<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html>) (2017 年 6 月最終閲覧)
- (25) 同上、8 頁。また、行政改革推進事務局「公益法人制度についての問題意識～抜本的改革に向けて～」1－3 頁。  
(<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki/gutaika/mondai.pdf>) (2017 年 6 月最終閲覧)
- (26) 公益法人認定法 6 条各号の欠格事由、特例民法法人から公益法人への移行の場合の定款変更が規定に適合しているかどうか（公益法人整備法 100 条 1 号）等の要件がある。
- (27) 原子力規制委員会設置法第一条「この法律は、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平

- 洋沖地震に伴う原子力発電所の事故を契機に明らかとなった原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）に関する政策に係る縦割り行政の弊害を除去し、並びに一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題を解消するため、原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って、確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定し、又は実施する事務（原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含む。）を一元的につかさざるとともに、その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する原子力規制委員会を設置し、もって国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする。」同第二条「国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の規定に基づいて、環境省の外局として、原子力規制委員会を設置する。」
- (28) 宇賀克也は、とくに特定個人情報保護委員会の設置に際して、「わが国の行政組織に係る合理的再編成（スクラップ・アンド・ビルド）原則の下で、スクラップなしに行政委員会が新設されたこと自体、稀有なことであり、共通番号制度の導入に伴う個人情報保護対策として、独立した第三者機関を設ける必要性が政府により強く認識されたことを示している。」と指摘している。宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」『情報公開・個人情報保護』（行政管理研究センター）49号、2013年、69頁。また、宍戸常寿教授も、「官民双方にまたがる強力な権限が認められた特定個人情報保護委員会がスクラップ・ビルドによらずに新設されたことは、その設置の必要性が政府に強く意識されていたことを窺わせる。」と指摘している。宍戸常寿「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」『ジュリスト』（有斐閣）1464号、2014年、21頁。
- (29) 政務次官制度については、飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制」日本政治学会（編）『年報政治学』（岩波書店）46号、1995年、139頁以下。
- (30) 下井康史「公務員の勤務形多様化政策と公法理論」『日本労働法学会誌』（法律文化社）103号、2004年、37頁以下参照。
- (31) この点については、総務省自治行政局公務員部公務員課において、2016年から2017年にかけて「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」が設置され、平成28年12月27日に「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」が出されている。（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000456616.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000456616.pdf)）（2017年6月最終閲覧）
- (32) 内閣人事局「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会提言」（概要）  
[http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjiyoku/jinji\\_hataarakata/pdf/teigen\\_gaiyou.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjiyoku/jinji_hataarakata/pdf/teigen_gaiyou.pdf)
- (33) 首相官邸「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会 2008年2月5日 報告書」2頁。  
（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>）（2017年6月最終閲覧）
- (34) 同上、7頁。
- (35) 2009年3月31日には「国家公務員法の一部を改正する法律案」が、民主党政権下となった2010年の2月には、幹部人事の一元管理や内閣人事局設置などをその内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、さらに2011年6月にも、「国家公務員制度改革関連4法案」がそれぞれ閣議決定されたのち、法案提出されていたが、それらはすべて廃案となっていた。

- (36) 内閣官房行政改革推進室 2013 年 6 月 28 日国家公務員制度改革推進本部決定「今後の公務員制度改革について」(<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/11.pdf>) (2017 年 6 月最終閲覧)
- (37) 人事院の従前の権限の一部は内閣人事局に移行することとなったが、給与等勤務条件の改定等を国会や内閣等に勧告する機能については、人事院にそのまま残されることとなった。参照、内閣官房行政改革推進本部国家公務員制度改革事務局資料。
- (38) 川淵幹児「発足 2 年、内閣人事局 国家公務員制度の現状と展望」『時評』2016 年 7 月、100 頁
- (39) 参照、高橋滋「公務員制度」『ジュリスト』(有斐閣) 1161 号、1999 年、142 頁。
- (40) 公務員の労働基本権に対し必要やむを得ない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるとした最高裁判決によって、労働基本権の制約は合憲とされている。全農林警職法事件(最高裁昭和 48 年 4 月 25 日大法廷判決、刑集 27 卷 4 号 547 頁)。

本研究は JSPS 科研費『グローバル化の中の政策システムと公務員制度の研究』研究課題番号 2558013 ならびに JSPS 科研費『EU 情報通信法制の研究—独立行政機関の在り方を中心に—』研究課題番号 26780017 ならびに JSPS 科研費『EU 情報通信法制と行政組織—制度の変遷と今後の展望からみる日本法への示唆—』研究課題番号 17K13610 の助成を受けたものである。

## **Public Service System Reform and Formation of Administrative Organization**

<Summary>

Mayu Terada

In recent years, public service system reforms in Japan have been examined and implemented from various viewpoints, along with the development of information disclosure and policy evaluation laws. Meanwhile, discussions on public service system reform have been conducted not only in the national ministries and agencies but also in many places. The common viewpoint to these public service system reforms was the improvement of efficiency of administrative management and the improvement of transparency.

At the same time, public service is facing various contemporary issues such as nursing care issue from the progress of aging society with low birthrates, various problems concerning changes in the work environment such as an increase in the number of Hiseiki (non-permanent) workers, and management of various information leakage risks which come from the development of information and communication technology. And to respond to the current issues, the reform aimed at strengthening the comprehensiveness of the administration and increasing the number of staff with expertise to cope with the duties.

Regarding the way administrative organizations provide civil servants with administrative services, it has been considered under the public servant system reform, and it was regarded as important political issues from time to time. As for a recent organizational change of the administrative organization, we can see the central government ministries and agencies reform made in

2001, the Nuclear Regulatory Commission established in 2012, the Special Personal Information Protection Commission which was originally established in 2014 and the organizational change was made in 2016 as a Personal Information Protection Commission, etc.

In this paper, I will look back on the main civil servant system reform over the past 20 years, discussing the relationship with administrative organization formation, and discuss the way how public servant system is considered, when those changes in the formation of administrative organizations is related to the system reform.

Then, with regard to the public servant system, by considering with the present situation of the organization of administrative organizations that public servants provide administrative services, the current situation and issues concerning the civil servant system and administrative organization will be examined.