

定員審査にみる人事行政

——内閣人事局設置による影響の検討——

白石 圭佑
(大山研究会 4 年)

序 論

- I 先行研究と本研究について
 - 1 内閣人事局設置の経緯とその任務
 - 2 先行研究
 - 3 仮 説
 - 4 分析対象及び分析手法
- II 在職者数の変動に関する分析
 - 1 総 説
 - 2 特殊要因の検討
 - 3 分 析
- III 内閣官房及び内閣府への併任者に関する検討
 - 1 総 説
 - 2 勤務者数の推移
 - 3 管理職の任用について
 - 4 分 析
- IV 総 括

序 論

福田内閣の公務員制度改革構想に端を発し、民主党政権時代を経て第二次安倍内閣下の平成26年¹⁾に設置された内閣人事局は、現在では官邸による強いリーダーシップの発揮と結び付けられる形で、「政治主導」や「官邸支配」の文脈で

語られることが多い。

その内閣人事局の任務は、次の三つに大別される。すなわち、人事行政、機構・定員審査及び幹部人事である。特に、幹部人事は「官邸支配」の象徴ともされている。また、機構・定員審査を掌握することで「内閣人事局によるダイナミックな組織リソースの配分」がなされるようになったという先行研究もある。

本稿では、まず、後者の機構・定員審査について検討する。具体的には、一般職国家公務員の総定員ないし各府省庁の定員の変遷を分析し、特異な変動についてはその理由を個別に分析するといった所要の検討を加えることで、定員審査の方向性に变化があったのかを精査する。そして、内閣人事局設置前後において定員審査についての方向性が大きく変化したとは認められないことを明らかにする。

その上で、内閣官房及び内閣府の定員について、併任出向者という要素からさらに分析を加え、内閣官房及び内閣府は定員として計上されない職員が極めて多く勤務しており、これが各省庁における人事行政上かなりの負担になっていることを明らかにする。

最後に、制度としての内閣人事局設置前後における人事行政の変化は皆無とはいえないものの、むしろ他の要素の影響が示唆されること、内閣人事局という組織自体の効果を検討するにはなお時間を要することを述べる。

I 先行研究と本研究について

1 内閣人事局設置の経緯とその任務

(1) 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会

第一次安倍内閣下の平成19年4月24日、「公務員制度改革について」が閣議決定された。これは、行政改革会議以来の一連の行革の流れに位置するもので、「戦後レジーム」や「美しい国」といった第一次安倍内閣のスローガンのキーワードをちりばめつつ、その後実現したいいわゆる「天下り規制」及び「官民人材交流センター」といった再就職関係の規制強化、「専門スタッフ職」及び「定年延長」といった人事制度改革を掲げている。しかしながら、同閣議決定に、人事行政を担う新たな組織の創設といった文字は登場しない²⁾。

同閣議決定を受け、同年「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会について(平成19年7月12日内閣総理大臣決裁)」が決定された。同決定では、同懇談会が「採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題」を取り扱うこととされた³⁾。そ

して、翌平成20年2月5日の同懇談会報告書において、「内閣人事庁」の設置が盛り込まれた⁴⁾。この内閣人事庁構想が、後の内閣人事局として結実することになるのだが、もう少し懇談会の仔細を確認したい。

同懇談会における「内閣人事庁」の初出は平成20年1月10日の第10回懇談会において、元経済企画庁長官でインターネット博覧会などで著名な堺屋太一座長代理が提出した「公務員制度改革に関する答申（原案）」⁵⁾である。本稿では詳述しないが、堺屋氏が同庁における公務員の一括採用をはじめ、極めて野心的な提案を重ねているのが特筆される。なお、この内閣人事庁構想は、前年12月7日の第9回懇談会にて堺屋氏が提出した資料にいう「内閣府人事局」構想とほぼ軌を一にするものである⁶⁾。

さて、同原案において、内閣人事庁は大臣庁とされ⁷⁾、国家公務員を一括採用しその育成を担当するとともに、総合職職員⁸⁾と一部の専門職職員⁹⁾の人事を管理するといった広汎な権限が与えられている。これらの構想は前記報告書にも概ね引き継がれ、「総務省人事・恩給局、人事院の中央人事行政に関する部門等の関連する機能」を統合された機関として位置づけられている¹⁰⁾。

(2) 公務員制度改革基本法と内閣人事局設置

これを受け、第一次安倍内閣に代わって登場した福田内閣は、平成20年4月4日に国家公務員制度改革基本法案を提出した。同法案は理念法に近く、直接「内閣人事庁」の設置根拠となる規定を含むわけではないが、同法案第11条において「政府は、次に定めるところにより、内閣人事庁を設置するものとし、このために必要な法制上の措置について、……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。」とするとともに、同条第3号で同庁の長は内閣官房長官の充て職とすることが定められている¹¹⁾。しかしながら、同条は衆議院において次のように修正された。すなわち、内閣人事庁は内閣人事局に改められ、同局は内閣官房の一部局として前記事務を分掌することとされた上で内閣官房長官の充て職規定は削除された¹²⁾。

これらの修正を経て、同法案は平成20年6月6日に参議院で可決・成立し、同月13日に公布された。しかしながら、同法の規定にもかかわらず、内閣人事局の設置は大幅に遅延することになった。その混乱については割愛するが、最終的には民主党政権を挟んだ第二次安倍内閣下の平成26年4月11日によりやく国家公務員法等の一部を改正する法律案として可決・成立し、同月18日に公布された¹³⁾。

なお、同法により改正された内閣法は、内閣人事局長を内閣官房副長官のうち内閣総理大臣が指名する者をもって充てることとしている¹⁴⁾。

そして、内閣人事局は、最終的に平成26年5月30日に設置された。

(3) 内閣人事局長

内閣人事局設置の経緯は以上のとおりであるが、局長の補職状況について若干補足したい。まず、内閣官房副長官は認証官たる¹⁵⁾ 特別職国家公務員であり¹⁶⁾、その定員は3名である¹⁷⁾。この3名は政治任用ポストであり、法的には誰を選任しても問題ないが、実際には2名は政務担当国会議員をもって充て、その余の1名は事務担当として職業公務員出身者を登用する慣行がある。国家公務員制度改革の理念が作用したのか、発足当初の局長にはいずれも衆議院議員の加藤勝信副長官、次いで萩生田光一副長官が充てられたが、平成29年8月3日より警察キャリアの杉田和博副長官が局長を務めている。

(4) 内閣人事局の任務と移管元

内閣人事局の任務は、前述のとおり、人事行政、機構・定員審査及び幹部人事の三点である。このうち、機構・定員審査は従前総務省行政管理局によって担われてきた。具体的には、財務省主計局の主計官同様、いくつかの府省を担当する課長級の管理官が局に直接設置され、その事務を課長補佐級の副管理官以下が分担するという構造である。

ところで、この管理官は内閣人事局設置にもかかわらず廃止されていない。実のところ、行政管理局管理官は内閣官房内閣人事局内閣参事官に、副管理官は同参事官補佐にそれぞれ併任され、総務事務官を本官とする彼らが内閣人事局の内閣事務官として機構・定員審査に係る事務を行っている¹⁸⁾。このことは、実質的には内閣人事局設置前とさほど変わらない体制で機構・定員審査が行われているとも評価でき、機構・定員審査の実情を検討するに示唆的であろう。なお、行政管理局自体は引き続き行政通則法や業務改革、情報システムに関する事項を所管しており、管理官にもこれらの事務につき分掌事項が発令されている¹⁹⁾。

2 先行研究

(1) 曾我論文の要旨

本研究の直接の先行研究として、曾我謙悟教授の論考²⁰⁾ (以下、「曾我論文」と

いう。)がある。曾我教授は、近年の諸問題の構造的要因の原因を内閣人事局設置による首相の人事統制の強まりに求める指摘に疑問を呈しつつ、内閣人事局の機構・定員管理につき数量データを用いた分析を行い、内閣人事局設置後は「よりダイナミックな組織リソースの配分」が行われていることを指摘し、「内閣人事局による組織リソースの管理は、確かに官僚制の流動性を高め、組織変化をインクリメンタリズムよりダイナミックな性格に変えつつある」と分析する。この他、政策形成過程や議員の専門性についても分析を加えた上で、霞ヶ関がマトリクス型の柔軟な組織となった反面で指揮命令系統が不明確化し、説明責任の追及を難しくしているとしている。そして、マトリクス型組織が適切かどうかは最終的に統治パフォーマンスへの評価として有権者の判断に委ねるべきであると論じる。

さて、曾我論文が「よりダイナミックな組織リソースの配分」が行われているとする根拠とは、指定職の定員が10名以上の省庁について、指定職及び行政職俸給表（一）9級以上の職員の定員について、当該年度とその前年度、前年度と2年度前の増減をプロットして分析したところ、内閣人事局設置後は当該年度の増減が1年度前の増減を踏襲しなくなった傾向があるというところにある。

（2）曾我論文に関する考察

曾我論文は、前述のとおり、行政職俸給表（一）9級以上、換言すれば本府省課長級以上の職員の定員の変動を基に組織リソースの管理・配分について考察している。無論、課長級以上のいわゆる幹部にスコープを限定して考察する意義は大きいものがあるが、他方で組織リソースという言葉から直接的に想起されるのは当該機関の全職員数であろう。また、本府省課長級以上の定員が増減したとして、当該省庁のリソースに変動が生じたといえない場合も多々あると考える。

例えば、先述の行政管理局管理官については、機構・定員審査の時期を中心にその職務のエフォートは本官たる管理官（総務事務官）としてのものよりも併任先の内閣人事局内閣参事官（内閣事務官）としてのそれが上回っている可能性がある。さて、このような場合、組織リソースの観点から見れば、当該管理官の定員が形式上総務省にあることにどれだけ大きな意味があるだろうか。あるいは、もっと極端に、「A省の課長級職員を大臣官房付に異動させ、当該職員は内閣官房への併任出向の扱いで内閣参事官として内閣官房に常駐する」というケースと、「B省の課長級職員を内閣参事官として出向させ、その分の定員はB省から内閣

官房に移す」²¹⁾ というケースを検討してもよい。この場合、A省でもB省でも課長級職員を1名内閣官房に抛出したという実態に何ら変わりはないが、A省では課長級の定員に変動はないのに対し、B省では定員が1名減少することになる。

また、近年では、職務の級の格付けの変更については、一貫して切り上げ2000官職弱、切り下げ3000官職強となっているが²²⁾、従前は課長級、すなわち行政職俸給表(一)9級であった官職が同8級になった場合でも、見かけ上は課長級以上の定員が減少することになる。

以上の観点から、また、定員審査があくまでも当該機関の全部に及ぶものであることに鑑みても、定員審査の全体像をよりの確に把握するには、職員の総数についてその変化を確認することがまず必要であろう。

(3) 出雲論文の要旨

次に、本研究に関連して、出雲明子准教授の論考²³⁾(以下、「出雲論文」という。)がある。出雲論文では、機構・定員審査と並んで内閣人事局の一大任務である幹部人事に焦点を当て、幹部公務員のキャリアパスの変容を通じて同局設置の影響を検討することを眼目としている。同論文では、内閣人事局による適格性審査と任免協議に主眼を置き、第一に資格任用制が適用される一般職の官僚人事、次いで特別職の政治任用公務員の人事について事例研究を行っている。

その結果として、菅義偉内閣官房長官が自ら語っているとおり、内閣人事局設置後の幹部人事では女性の登用と府省間交流人事が顕著に増加していることを裏付けるとともに、交流人事の対象となる幹部ポストには不祥事に関係するものがあるといった例が示される。また、農林水産省における事務次官へのキャリアパスが変容しつつあることも示されている。また、政治任用ポストの特別職にあっては、内閣の重要政策や首相秘書官を軸とする特異な事例を取り上げており、全体的な結論として、資格任用制が骨抜きにされかねない現状を指摘し、公務員に求められる専門性の確保のために幹部公務員の客観的な評価の必要性を説いている。

3 仮説

本研究では、第1節第4項の示唆も踏まえ、定員管理について内閣人事局設置前後で有意な変化は認められないという仮説を立てる。なお、曾我論文で指摘された「ダイナミズム」をいかに説明するのかについては、内閣人事局が設置され

た平成26年前後は、未だ平成23年の東日本大震災の爪痕が深く残っており、ひとまずは復興に関する諸施策が強く推進されていた時期であるという特殊要因で大方の説明がつくと考える。

4 分析対象及び分析手法

(1) 分析対象の画定

まず、本稿においては、便宜のため、国家公務員の定員に代えて、総務省統計局の「政府統計の総合窓口」において提供される一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告²⁴⁾）における毎年度7月1日時点の一般職職員の在職人数を分析対象とする。期間としては、同統計表が提供されている平成21年度から平成30年度までを対象とする。

これを対象とするには、各機関における定員の充足率は少なくとも大きく経年変化をしないという仮定に立つ必要があり、これは概ね満たされていると考えるが、厳密性において欠けるところがあるというご批判がありうるかもしれない。なお、検察官²⁵⁾及び自衛官²⁶⁾はそれぞれ定年に達したとき及び定年に達した日の翌日に退官するが、いずれも今回取り扱う統計の対象には含まれていないので、3月31日付の定年退職²⁷⁾者の影響によって定員充足率が低下し、翌4月1日に新規採用者により充員がなされ、その後は小幅な変動に留まるという大勢に変動はないと考えられる。

そして、各府省は概ねその外局も含めて機構・定員審査を受けているとの見地から、ほとんどの外局については本府・本省に合算して計算する。ただし、宮内庁²⁸⁾、公正取引委員会²⁹⁾、警察庁³⁰⁾、金融庁³¹⁾及び原子力規制委員会（事務局である原子力規制庁を含む。）³²⁾はそれぞれ独自にカウントした。

なお、それぞれ特殊要因のため、復興庁³³⁾、個人情報保護委員会³⁴⁾及び防衛省（防衛装備庁を含む。）³⁵⁾は本稿の検討からは除いた。また、会計検査院及び人事院については内閣人事局による審査の対象外であるが、参考のために掲載した。

(2) 分析手法

分析手法としては、当該年度とその前年度の在職者数の変動の割合（以下、「変動率」という。）を比較する方法を用いた。そして、大きな変動が見られるものについてはその要因を検討し、概ね同じ所管事務の範囲に対しての在職者数の変動として大きなものに着目することとした。

Ⅱ 在職者数の変動に関する分析

1 総 説

まず、在職者の総数の推移については図表1、変動率の推移については図表2のとおりである³⁶⁾。

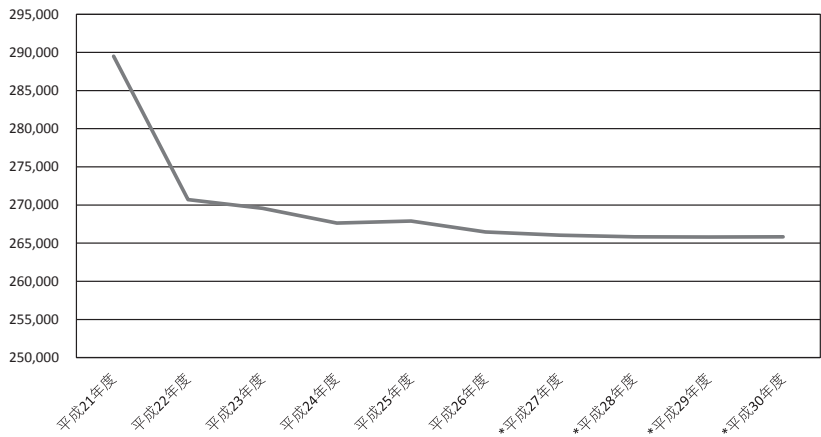
これらの図からは、平成22年度以降、定員が微減傾向にあること、そして平成26年度ないし平成27年度からは概ね定員数に変動がないことが窺える。なお、平成21年度から平成22年度にかけての急激な減少は、後述のとおり、社会保険庁等が廃止され、日本年金機構が設置されたことによるものである。なお、図表1以降、便宜のため、内閣人事局による機構・定員審査結果が反映され始めた平成27年度以降の年度名の前に*を附している。

以上より、総論として、平成21年度以降、総務省行政管理局及び内閣人事局による定員審査では、一般職職員の総定員というパイ自体は所与のものとして、これをいかに配分するかということに焦点があると考えられる。なお、自衛官を除く防衛省職員を含む常勤の職員の総数については、行政機関の職員の定員に関する法律によるシーリングがなされており、かつ、同法はさほど頻繁に改正されていないため、同法の規律は比較的固いものと評価しうる。ただし、同法第1条第1項の規定による総定員の限度は33万人強であり、図表1の在職者数との間には防衛省本省及び防衛装備庁の職員数を加えてもかなりの開きがある水準で安定している。これは、新規増員を厳しく抑制する方針³⁷⁾が十分に機能していることを示していると考えられる。

なお、この方針の例外として、中央省庁等改革基本法³⁸⁾第9条第3項は、「内閣総理大臣の職務を直接に補佐する体制を整備するため、内閣総理大臣補佐官及び内閣総理大臣秘書官の定数の在り方を弾力的なものとするほか、内閣官房の定数管理を柔軟なものとするができるよう、必要な措置を講ずるものとする。」と規定しており、これを受けて現在では指定職俸給表適用職員で47名³⁹⁾行政職俸給表(一)適用職員で33名⁴⁰⁾のいわゆる柔軟化定数が措置されている⁴¹⁾。

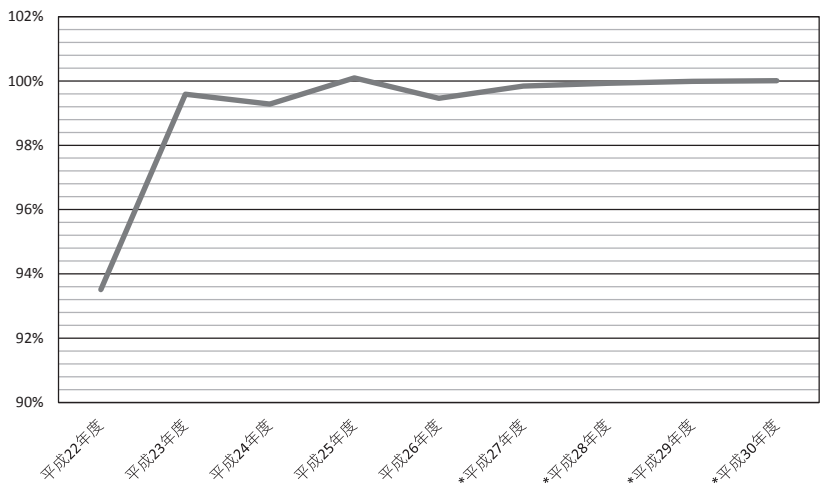
次に、年度及び機関ごとの在職者数の変動率の推移を集計したのが図表3である。同図表の分析は次項に譲る。

図表 1 総在職者数推移



出典 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』により筆者作成。

図表 2 前年比総在職者変動率推移



出典 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』により筆者作成。

2 特殊要因の検討

さて、図表 3 の分析に先立ち、前述のとおり極端な増加及び減少について、特殊要因によるものでないかを確認する。なお、極端な増加及び減少には当てはま

図表3 在職者数変動率集計表

年度/機関名	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	*平成27年度	*平成28年度	*平成29年度	*平成30年度
会計検査院	100.47506%	98.02994%	99.75884%	99.51652%	98.86640%	97.46110%	98.40336%	99.48762%	102.23176%
人事院	98.31547%	97.66355%	98.88357%	101.77419%	96.83043%	99.50900%	100.00000%	98.51974%	100.33389%
内閣官房	102.53731%	103.78457%	100.28050%	100.27972%	126.49930%	103.41786%	107.78252%	103.16518%	100.57526%
内閣法制局	100.00000%	98.59155%	104.28571%	95.89041%	100.00000%	102.85714%	100.00000%	97.22222%	101.42857%
内閣府(含消費者庁)	104.15628%	100.39904%	100.87440%	98.22695%	101.04292%	103.37435%	100.76805%	100.49543%	101.40311%
宮内庁	96.72802%	99.57717%	100.10616%	97.66702%	100.76004%	99.78448%	101.29590%	101.27932%	101.05263%
公正取引委員会	101.62382%	101.99734%	101.17493%	100.90323%	101.15090%	99.36789%	100.38168%	100.50697%	100.75662%
警察庁	101.33552%	100.18650%	100.50881%	99.38264%	100.06212%	99.85101%	100.17409%	100.33515%	101.18768%
金融庁	100.34083%	101.15489%	101.81330%	98.48285%	101.87542%	99.60552%	99.33993%	99.66777%	100.00000%
総務省(含公営調整委員会、消防庁)	104.30320%	98.97805%	98.87189%	98.14349%	97.35961%	95.42603%	99.97879%	100.29699%	98.11760%
法務省(含公安審査委員会、公安調査庁)	100.14533%	100.24731%	99.88990%	99.38156%	100.48674%	98.03180%	100.52747%	100.71135%	100.24299%
外務省	100.88512%	99.85676%	99.98207%	98.90603%	100.96102%	101.86782%	100.45839%	102.52720%	101.02705%
財務省(含国税庁)	100.11246%	100.10401%	98.90002%	98.19160%	97.66327%	101.26935%	99.86441%	100.07655%	100.49071%
文部科学省(含スポーツ庁・文化庁)	100.27548%	99.81685%	98.62385%	96.04651%	100.14528%	100.91876%	100.47916%	99.80925%	99.85667%
厚生労働省(含中央労働委員会・社会保険庁)	63.31998%	99.19992%	98.89381%	98.39791%	99.48894%	101.02078%	100.59650%	98.79463%	100.04592%
農林水産省(含林野庁・水産庁)	96.33818%	98.32963%	98.31177%	121.06136%	97.72426%	97.33665%	98.24863%	98.15594%	98.20801%
経済産業省(経済産業庁・中小企業庁)	99.36687%	98.32448%	98.82395%	90.44323%	104.43072%	99.22859%	99.35216%	100.23474%	99.75280%
国土交通省(国土交通省運輸支庁・国土交通省建設局)	99.43236%	99.01943%	98.88593%	98.04342%	99.28290%	99.92073%	99.26305%	99.97336%	99.67133%
環境省	102.29397%	101.32890%	118.27869%	110.39501%	107.97238%	106.62791%	105.07088%	102.75039%	96.66667%
原子力規制委員会				設置	177.60314%	96.12832%	106.44419%	103.24324%	102.82723%
合計	93.50858%	99.58625%	99.28295%	100.09229%	99.46284%	99.84200%	99.92520%	99.98947%	100.01129%
特記事項			復興庁設置	安倍内閣反映					

※個人情報保護委員会、防衛省及び防衛装備庁は除外。

※会計検査院及び人事院は歳補・定員審査の対象外であるが参考のため掲載。

出典 総務省統計局「一般職国家公務員在職状況統計表(人事統計報告)」により筆者作成。

らないものの、平成24年度に復興庁が設置された関係により、関係省庁⁴²⁾の定員に若干の減少が見られる。

(1) 社会保険庁の廃止によるもの

平成22年度における厚生労働省の変動率が63%という極めて特異な値を示しているが、これは前節で述べたとおり、社会保険庁の廃止によるものである。

(2) 除染事務の移管によるもの

平成24年度以降、環境省の変動率が急激に伸びているが、これは東日本大震災における東京電力株式会社⁴³⁾福島第一原子力発電所の事故に伴い、除染に関する事務が同省の所管するところとなったためである。

(3) 国有林野事業関係職員の一般職化によるもの

平成25年度において、農林水産省の変動率がかなり高くなっているが、これは国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法⁴⁴⁾が廃止され、国有林野事業に従事する職員が一般職に編入されたことによるものである。

(4) 原子力安全事務の移管によるもの

平成25年度において、経済産業省の変動率が低くなっているが、これは資源エネルギー庁の特別の機関であった原子力安全・保安院が廃止され、同院の所管していた事務（産業保安等に係る事務を除く。）が環境省の外局である原子力規制委員会に移管されたことによるものである。具体的には、資源エネルギー庁の在職者数は前年比で750人減少したのに対し、その余の産業保安等に係る事務を移管された経済産業省本省は55名の増加、新設の原子力規制委員会は509名の在職となっている。その余の資源エネルギー庁職員は環境省本省等に出向したものと考えられるが、除染事務に関する純増との切り分けはできなかった。

(5) 内閣人事局及び国家安全保障局の設置によるもの

平成26年度において、内閣官房の変動率が急激に高まり、人事院及び総務省の変動率は低下している。この主因は、内閣人事局設置により、人事院及び総務省の関係職員が内閣官房に出向したことによるものである。具体的には、内閣官房

の在職者数は前年比で190名の増加となっており、これに対して人事院は20名、総務省は135名それぞれ減少している。内閣官房の増員数と人事院及び総務省の減員数との差は、内閣官房、人事院及び総務省における同時期他部門の増員、これら3機関以外の機関（内閣府本府など）との出向人事並びに同時期に設置された国家安全保障局への定員措置によるものであると考えられる。

（6）内閣サイバーセキュリティセンターの設置等によるもの

平成28年度において、内閣官房の変動率が比較的高い値を示しているが、このうちの一定程度は内閣サイバーセキュリティセンター設置によるものであると考えられる。ただし、同センターは他府省の事務の移管を受けて設置されたというよりも、従前の内閣官房情報セキュリティ対策推進室を発展的に改組して設置された機関というべきであり、この点については、その他の同時に取られた増員措置と併せ他の特殊要因とは区別すべき純増という側面が強いと考えられる。

3 分 析

（1）総 論

以上を前提として考察すると、少なくとも総定員というパイ（リソース）の分配という観点から見れば、内閣人事局がダイナミズムをもって審査を行うようになったと評価しうる材料は極めて乏しい。すなわち、図表3における大きな変動は概ね前節にいう特殊要因で説明がつくものであって、何か政策的かつ機動的にリソースの再配置が行われた形跡は見られない。また、曽我論文におけるデータからは、内閣人事局設置以前では本府省課長級以上の再配置が一定の傾向に沿っていたことが指摘されているが、例えば平成30年7月1日時点で行政職俸給表（一）が適用される職員は約15万名在職しているところ、10級及び9級の職員数は1800名にも満たないことからすれば、偶然による誤差の影響を排除しきれない。また、第Ⅱ章第2節で指摘したように、内閣官房等に関連する組織再編が続いているといった事情により、ある程度の規模を有する見かけ上の変動が複数並行して生じていることも一因であろう。

（2）第二次安倍政権下での定員管理方針

また、第二次安倍政権になって、経産官僚が主導する内閣官房の機能強化が強調されたり、いわゆる骨太の方針に伴い治安・外交・CIQ⁴⁵⁾ 関連の官庁が力を増

すような指摘も耳にするが、実際のところ定員管理に表れる範疇ではこれらの要素はそこまではっきりと反映されているとは認められない。

まず、内閣官房についてである。内閣官房については第Ⅲ章で詳述する併任という要素をひとまず置いて検討するが、先述の平成26年度の伸び率を除けば、そこまで大規模な増員は認められない。ただし、平成27年に内閣官房及び内閣府の所掌についてある程度の整理がなされた⁴⁶⁾にもかかわらず定員が全く減少していないことは特筆に値しよう。

次に、経済産業省については、図表3のとおり、内閣人事局設置以降一貫して微減傾向が続いている。後述する内閣官房への併任出向による人員抛出がとりわけ大きいであろうことを加味すれば、むしろ本省や地方支分部局等の事務に従事する職員は純減の一途を辿っているのではないだろうか。少なくとも、定員審査の側面において、経済産業省が優遇されているというような事実は全く見られない。

そして、治安・外交・CIQの3分野についてみる。

治安に関係する警察庁、法務省（刑事、矯正及び保護の各局並びに検察庁が担当）、公安調査庁及び海上保安庁、外交に関係する外務省並びにCIQに主に携わる法務省（入国管理局⁴⁷⁾が担当、再掲⁴⁸⁾）を抽出して在職者の実数及び変動率を算出したのが図表4及び図表5である。これらを見る限り、いわゆる内閣の重点政策と呼ばれる政策を所管する機関であっても、必ずしも潤沢な定員措置を受けているわけではないと言わざるを得ない。なお、平成29年度以降は前記全機関において変動率が100%を超えてはいるが、全体と比較すれば大きな伸びと評価することは難しい。また、近時の伸びは東京オリンピック・パラリンピックを見据えた時限増員を多く含んでいることにも留意すべきであろう。

（3）内閣人事局設置前後の傾向比較

ただし、前節第1項及び第6項で触れた内閣官房の増員に関しては、唯一政策的なリソース分配がなされたといえる余地を残している。この点について、内閣人事局設置前後の同期間を取り上げて5年スパンでの変動率を比較したのが図表6である。

ここから、内閣官房の職員数は一貫して増加しているものの、内閣人事局設置後はむしろ伸び率が鈍っていることが分かる。他の機関にあっても、際立って大きな変動は見られない。また、総定員の厳格な管理に努める方針は、むしろこの

図表4 治安・外交・CIQ 関係官庁在職者実数

省庁名	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
警察庁	7,937	8,043	8,058	8,099	8,049
法務省	47,381	47,434	47,555	47,498	47,228
公安調査庁	1,471	1,489	1,489	1,492	1,459
外務省	5,536	5,585	5,577	5,576	5,515
海上保安庁	12,361	12,467	12,526	12,515	12,380

省庁名	平成26年度	*平成27年度	*平成28年度	*平成29年度	*平成30年度
警察庁	8,054	8,042	8,056	8,083	8,179
法務省	47,489	46,532	46,763	47,067	47,171
公安調査庁	1,435	1,429	1,451	1,490	1,504
外務省	5,568	5,672	5,698	5,842	5,902
海上保安庁	12,401	12,719	12,581	12,638	12,800

出典 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』により筆者作成。

図表5 治安・外交・CIQ 関係官庁在職者変動率

省庁名	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
警察庁	—	101.33552%	100.18650%	100.50881%	99.38264%
法務省	—	100.11186%	100.25509%	99.88014%	99.43156%
公安調査庁	—	101.22366%	100.00000%	100.20148%	97.78820%
外務省	—	100.88512%	99.85676%	99.98207%	98.90603%
海上保安庁	—	100.85754%	100.47325%	99.91218%	98.92129%

省庁名	平成26年度	*平成27年度	*平成28年度	*平成29年度	*平成30年度
警察庁	100.06212%	99.85101%	100.17409%	100.33515%	101.18768%
法務省	100.55264%	97.98480%	100.49643%	100.65009%	100.22096%
公安調査庁	98.35504%	99.58188%	101.53954%	102.68780%	100.93960%
外務省	100.96102%	101.86782%	100.45839%	102.52720%	101.02705%
海上保安庁	100.16963%	102.56431%	98.91501%	100.45306%	101.28185%

出典 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』により筆者作成。

図表 6 内閣人事局設置前後の傾向比較

年度／機関名	平成26年／ 平成22年	平成30年／ 平成26年	差し引き
会計検査院	96.21749%	97.54300%	1.32550%
人事院	95.17134%	98.36334%	3.19200%
内閣官房	132.02329%	115.65601%	−16.36728%
内閣法制局	98.59155%	101.42857%	2.83702%
内閣府（含消費者庁）	100.51875%	106.15324%	5.63448%
宮内庁	98.09725%	103.44828%	5.35102%
公正取引委員会	105.32623%	101.01138%	−4.31485%
警察庁	100.13676%	101.55202%	1.41526%
金融庁	103.32880%	98.61933%	−4.70947%
総務省（含公害等調整委員会、消防庁）	93.50871%	93.88788%	0.37917%
法務省（含公安審査委員会、公安調査庁）	100.00204%	99.49109%	−0.51095%
外務省	99.69561%	105.99856%	6.30295%
財務省（含国税庁）	94.94092%	101.70611%	6.76518%
文部科学省（含スポーツ庁・文化庁）	94.68864%	101.06383%	6.37519%
厚生労働省（含中央労働委員会・社会保険庁）	96.03757%	100.44453%	4.40696%
農林水産省（含林野庁・水産庁）	114.36624%	92.18630%	−22.17994%
経済産業省（含資源エネルギー庁・特許庁・中小企業庁）	91.77581%	98.57290%	6.79709%
国土交通省（含観光庁・気象庁・運輸安全委員会・海上保安庁）	95.31205%	98.83203%	3.51997%
環境省	142.85714%	111.27907%	−31.57807%
原子力規制委員会	—	108.62832%	—
総定員	98.43183%	99.76806%	1.33623%

出典 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』により筆者作成。

表に顕著に表れているといえよう。なお、このデータは、あくまで内閣人事局の影響をみるためのものであって、政権交代というファクターの影響を抽出したものではないという点に注意すべきである。

（４） 総 括

以上の各データからいえば、内閣人事局設置によってリソース配分がダイナミックに行われるようになったということはできず、むしろ同局の査定方針は行

革ムードが高揚して以来の厳格な定員管理の方針をしっかりと受け継いでいるものであると評価するべきであろう。また、いわゆる官邸の鶴の一声で劇的な定員再配置が行われているということもできず、結果的には内閣の重要政策に深く関わる機関であっても他機関同様の規律に基づく審査を受けていると評価するべきである。むしろ、そのような要請には一つの機関内における再配置、あるいは各職員の業務量を増やすことで対応している部分が大きいと考えられる。

Ⅲ 内閣官房及び内閣府への併任者に関する検討

1 総 説

平成13年の中央省庁再編は、本稿の主要な関心である人事行政そのものを変革する目的に出たものではないが、内閣官房との関わりにおいて言及を避けられない。内閣官房及び内閣府が、政治主導の文脈においていわゆる司令塔の役割は増す一方であるが、その嚆矢は臨時行政調査会（第一次臨調）にまで遡ることができる。その歴史的経緯については参議院内閣委員会調査室五十嵐吉郎氏の論考⁴⁹⁾に詳しいので参照されたい。

さて、本章において取り上げるのは、内閣官房及び内閣府への併任者についてである。第Ⅰ章2項第2節で言及したように、ある官職にある職員が他の官職に併任を命ぜられ、事実上併任先に常駐するようなケースでは、機構定員上は変動が生じなくとも、実際には定員が移ったに等しい効果が発生することが往々にしてある。とりわけ、独自に総合職職員を採用していない内閣官房や、総合職職員を採用していても沖縄振興関係などの旧総理府系の業務、あるいは旧経済企画庁系の部局を中心としたキャリアパスで処遇する内閣府では、その職員の多くを他省庁からの出向者に頼ることとなる。その結果、特に内閣官房及び内閣府において、新たな政策課題や各省を横断する政策を担当する部局⁵⁰⁾において、中央省庁再編後にはかなりの数の出向者が存在していることが推認される。

しかしながら、平成13年以来、内閣官房の定員は3倍弱に増えているとはいえ、必ずしも現在の内閣官房が果たしている役割に見合った定員が措置されているとはいえない。このような考察を傍証する事実の一つとして、内閣情報調査室の定員がある。内閣官房には、次官級の内閣情報官をトップとする内閣情報調査室があり、内閣情報調査室には情報収集衛星を運用し得られた画像を分析する内閣衛星情報センターが設置されている。そして、内閣衛星情報センターの定員は平成

13年度で164名、平成23年度で219名⁵¹⁾であり、160ないし200名程度と思われる内閣情報調査室本体の定員⁵²⁾を合わせれば、内閣官房のこれ以外の部局において有する定員はかなり少なくなるのである。

このことから、実際には内閣官房には定員に現れない併任出向者が多数常駐していることが予想される。事実、そのような指摘は随所より上がっている。一例として、人事院の年次報告書では、「本府省で勤務する職員の人事管理を担当する部局（職種等の別による人事グループごとに15部局）を対象に行った聞き取りの結果」として、「平成13年の中央省庁等改革以降、内閣機能強化のため各府省から内閣官房等への出向が増加し、そのことが各府省本体の人材確保に影響を与えている等の意見が多かった。」との記述が見られる⁵³⁾。そして、併任出向者は出向元の定員として計上されるため、実質的には出向元において定員が減少したに等しい効果が生じるのである。従って、この併任出向者の数を正確に掴むことは、リソース配分の動向を正確に把握するために必須であると考えられる。

2 勤務者数の推移

しかしながら、併任出向の実情を掴むことはかなり難しい。その理由として大きく二点を挙げることができる。第一に、一口に併任発令を受けたといっても、本官と兼官とでどちらにどれだけのリソースを配分して勤務しているかは様々であることが挙げられる。例えば、形式的に官房付を本務として併任先である内閣官房に常駐している場合から、他省の審議会における非常勤委員に併任される場合のように事実上併任先での業務はほぼ行わない場合まであり、これらは精々常勤・非常勤の区別ができるのみで、それ以上のエフォート配分については法令上ではなく事実上のものに過ぎず、その濃淡が公式な統計の類に出てくることも管見の限りではないからである。

さらに、内閣官房は人事に関係するデータが特に入手しにくく、例えば法務省が『法務年鑑』として公表しているような詳細な部局別定員定員データはおろか、概ね各府省が横並びでウェブサイトに掲載している課長級以上の幹部名簿⁵⁴⁾もないことから、幹部人事を手がかりとした分析を行うことも難しい。

さらにいえば、これらの理由のほか、「二枚看板」という内閣官房及び内閣府の特殊な慣行がある。この二枚看板については、「企画立案・総合調整事務とともに関連の事務・事業の実施が必要な場合に、内閣官房が企画立案・総合調整事務を、分担管理事務を所掌する内閣府が関連の事務・事業の実施を担当すること

があるが、これは両組織にまたがる業務として、いわゆる二枚看板と呼ばれている。⁵⁵⁾との解説が簡明であろう。こうした二枚看板が実際に行われた最近の例としては、皇位継承式典事務局が挙げられよう。皇位継承式典事務局の根拠規定には、「天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典委員会及び天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典実施連絡本部に係る事務を処理し、天皇陛下の御退位及び皇太子殿下の御即位に伴う式典の挙行に向けた諸準備を行うため、内閣官房及び内閣府が共同して、皇位継承式典事務局（以下『事務局』という。）を設置する。」⁵⁶⁾とある。ここでいう「共同して」という文言は、法的には内閣官房及び内閣府にそれぞれ同名の「皇位継承式典事務局」が設置され、職員はその双方に配置されると整理することができよう。このことは、事務局長である山崎重孝前総務省自治行政局長⁵⁷⁾が、内閣官房内閣総務官室内閣審議官を本官とし、内閣官房の皇位継承式典事務局長を命ぜられ、さらに内閣府大臣官房付に併任され、内閣府の皇位継承式典事務局長を命ぜられていることから理解できる。

このような状況の中、前掲瀬戸山論文に行政改革推進本部事務局資料を典拠とする内閣官房における定員・併任者数の推移に関する表が掲載されている（図表7として引用。）。なお、平成27年度以降のデータを入手することはできなかった。この表からは、内閣官房への併任出向者が最新の平成26年度では元々の定員（1024名）のほぼ倍に当たる1905名おり、そのうち常駐者は910名に上ることがわかる。そして、併任者に占める常駐者の割合は平成19年度より急激に低下しているから、平成18年度以前は出向者のかなりの割合が常駐者であったと考えるのであれば、内閣官房の実質的な態勢は、平成12年度から平成26年度に至るまで、概ね定員の倍前後であったと予想される。また、これらのデータをグラフにしたのが図表8である。

このグラフからは、内閣官房が一貫してその全職員の半数以上を併任者が占めているという特殊な状況がわかる。また、これら併任者を含めた在職者数の合計が、定員に比べて目覚ましい速さで増加していることがはっきりと見て取れる。平成27年度以降のデータが得られていないことが悔やまれるが、平成30年度に至るまで内閣官房の定員が一貫して増加していることを踏まえれば、出向者についても大幅な傾向の変化はないものと予想することができる。

また、内閣官房ほどの規模ではないものの、内閣府への出向者数もまた多数に上る。これを図表7と同様に示したのが図表9である。また、図表8と同様にグ

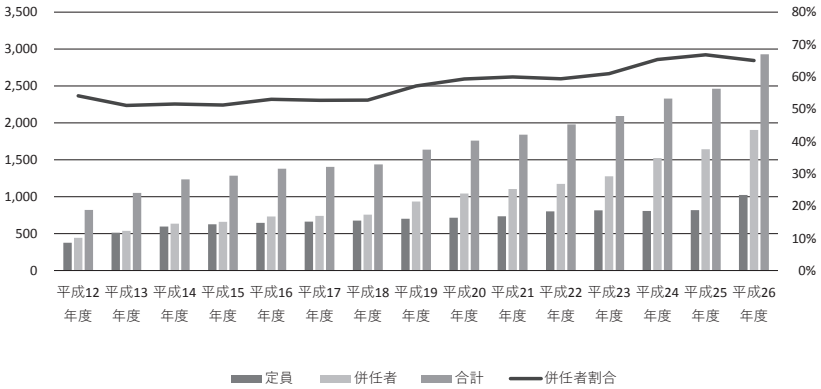
図表 7 内閣官房における定員・併任者数の推移

年度	平成12 年度	平成13 年度	平成14 年度	平成15 年度	平成16 年度	平成17 年度	平成18 年度	平成19 年度
定員	377	515	598	627	648	665	679	702
併任者	併任者 常駐者	445	539	637	660	732	741	937
								642
合計	822	1,054	1,235	1,287	1,380	1,406	1,438	1,639
								1,344

年度	平成20 年度	平成21 年度	平成22 年度	平成23 年度	平成24 年度	平成25 年度	平成26 年度	—
定員	716	737	804	817	807	818	1,024	—
併任者	併任者 常駐者	1,045	1,105	1,176	1,524	1,645	1,905	—
								—
合計	1,761	1,842	1,980	2,095	2,331	2,463	2,929	—
								—

※定員は各年度末定員、併任者は各年 4 月 1 日時点（14～16年度は当該年度の 3 月 1 日時点）。
※併任欄の下段の数字は常駐併任者数で内数。常駐併任者数は、平成18年度以前は集計困難。
※合計欄の下段の数字は定員と常駐併任者数の合計。
出典 前掲瀬戸山注55の表 3 の体裁を筆者において一部改めた。

図表 8 内閣官房における定員・併任者の推移と割合



出典 前掲瀬戸山注55の表 3 を基に筆者作成。

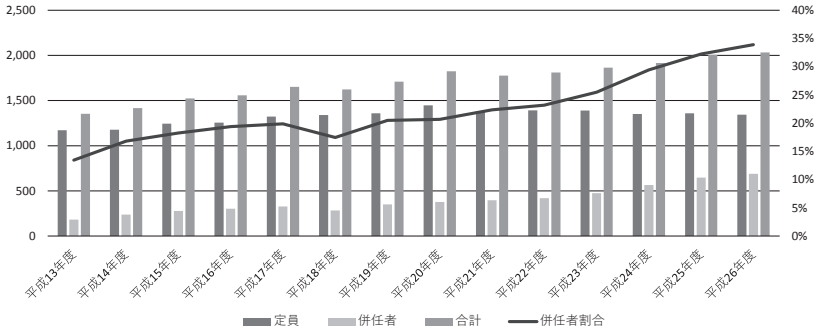
図表 9 内閣府における定員・併任者数の推移

年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度	平成 18年度	平成 19年度
定員	1,200	1,171	1,178	1,245	1,256	1,323	1,339	1,359
併任者	—	182	238	278	302	328	283	350
合計	—	1,353	1,416	1,523	1,558	1,651	1,622	1,709

年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	—
定員	1,447	1,379	1,391	1,389	1,352	1,359	1,343	—
併任者	377	397	420	475	564	647	689	—
合計	1,824	1,776	1,811	1,864	1,916	2,006	2,032	—

※沖縄総合事務局の定員を除く。
※定員は各年度末人数（26年度は5月30日時点）。
※併任者は、13年度本府11月1日時点、25年度本府1月31日時点、その他各年度は4月1日時点の人数。非常駐者を含む。
出典 前掲瀬戸山注55の表5の一部を抜き出し、体裁を筆者において一部改めた。

図表10 内閣府における定員・併任者の推移と割合

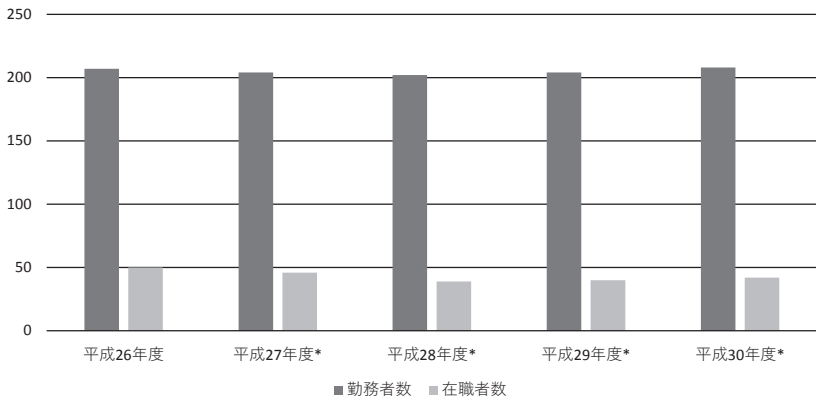


出典 前掲瀬戸山注55の表5を基に筆者作成。

ラフ化したのが図表10である。

内閣府に関しては平成12年度の併任者内数及び各年度の常駐併任者数のデータが存在しないものの、以上のデータから読み取れる内閣府の特徴としては、併任者の割合は内閣官房ほど高くない反面近年急激に上昇していることが挙げられよう。

図表11 勤務者数・在職者数推移（課長級）



出典 内閣官房内閣人事局『管理職への任用状況等に関する公表』及び総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）』を基に筆者作成。

3 管理職の任用について

次に、これら出向者がどのような階層に多いのかについて検討する。内閣人事局が毎年公表しているデータとして、「管理職への任用状況等に関する公表」がある。これは、採用試験別の管理職員への登用数や昇進スピードなどを取りまとめたものであるが、その中には課長級及び室長級における府省別の他府省からの出向者数のデータがある。内閣官房にあっては、生え抜きの職員で室長級はともかく課長級に至る者はかなり少ないと考えられるから、このデータはほぼそのまま全勤務者の人数として取り扱うことができる。

このデータによる内閣官房における課長級及び室長級の勤務者を「勤務者数」、そして第Ⅰ章第4節第1項において言及し、各表の典拠とした「一般職国家公務員在職状況統計表（人事統計報告）」において、内閣官房における行政職俸給表（一）の課長級相当（10級及び9級）各合計在職者数を「在職者数」としてグラフにしたのが図表11である。

なお、内閣官房では内閣情報調査室のみ国家公務員採用一般職試験合格者の中から独自の職員採用を行っているものの、その採用者数はこれまでのところ年間10名を上回る規模ではない。また、同室のパンフレットによれば、同室に採用された職員は概ね在職20年で課長補佐級に昇進するとされているが、室長級に至る

までの年数は例が少ないこともあってか記載されていない。そして、同パンフレットの記述からは、同室プロパーの職員であっても室長級の調査官や課長級の内閣参事官への昇進自体はありうると読める⁵⁸⁾。なお、内閣情報調査室の職員は、警察庁や公安調査庁の職員とは異なり公安職ではなく行政職である。

また、課長級には10級及び9級の職員が充てられるのが原則であるが、内閣官房の級別定数表には8級の内閣参事官が17名掲げられていることに留意を要する。

以上を前提として、これらの表の読み取り方は、「勤務者数」は併任以外を含む全出向者及び内閣情報調査室プロパー職員の総数、「在職者数」は併任以外の出向者数及び同室プロパー職員の総数であると整理することができる。そして、同室プロパー職員が両者に重複計上されていることになるから、勤務者数から在職者数を差し引いた数は併任出向者数とはほぼ等しくなる。

ここから読み取ることができるのは、内閣参事官に代表される課長級職員において、併任出向者の数は概ね150人前後で大きな変動は見られないということである。これは図表9の傾向とかなり趣を異にするが、次のように仮説を立てることができよう。すなわち、内閣官房においては、当初は「官邸スタッフ」としての内閣参事官が併任出向の形を取り多く各府省から集められていたが、次第に彼らが出身元なりその他の府省庁なりから部下となる室長級以下の職員も呼び寄せる形で、政策スタッフというよりはむしろ実働部隊の長として内閣官房におけるライン的な役割を果たすように変容したというものである。もっとも、この点については平成27年度以降の出向者に関するデータないしは平成25年度以前の管理職任用状況に関するデータがなければ確実に証明することができないものであるから、これらに関する考察は他日を期すこととしたい。

4 分 析

以上に加えて若干の分析をすると、まず、常駐併任者の数は平成26年度で内閣官房及び内閣府を合計して少なくとも千数百人程度いることを読み取れる（図表12も参照のこと。）。また、これとほぼ同数の非常駐併任者が存在することになる。その上、かなり大雑把にはなるが、併任でない出向者数も千名程度存在することが予想される。

そして本府省に勤務する職員は概ね3万5千名強⁵⁹⁾であり、ここから内閣官房及び内閣府本府の職員数を差し引いた概ね3万名台前半のうち約1割前後が何らかの形で内閣官房または内閣府に出向しているのが実情というところであろう。

図表12 内閣官房及び内閣府への併任出向者数

年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度	平成 18年度	平成 19年度
内閣官房	445	539	637	660	732	741	759	937
内閣府	—	182	238	278	302	328	283	350
合計	445	721	875	938	1,034	1,069	1,042	1,287

年度	平成 20年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	—
内閣官房	1,045	1,105	1,176	1,278	1,524	1,645	1,905	—
内閣府	377	397	420	475	564	647	689	—
合計	1,422	1,502	1,596	1,753	2,088	2,292	2,594	—

これをどのように評価するかは自明とまではいえないが、少なくとも平成27年度の時点で人事担当者をして「各府省本体の人材確保に影響を与えている」と言わしめる程度には内閣官房等への出向が各府省における人事行政上の負担となっていることからすれば、その影響を過小評価することはできない。特に、これに加え課長級で50名程度の併任でない出向者が存在すること、そして折からの定員合理化によって定員情勢が極めて厳しい中で貴重な政策立案能力を有する戦力をこれだけ抽出せざるを得なくなっていることが、各省庁において重荷になっていることは想像に難くない。

他方で、この傾向は少なくとも平成27年時点で人事院の年次報告書に掲載される程度に顕著であったということは、内閣人事局が設置されたことでこれが生じたと評価することは全くできないというべきである。もっとも、内閣人事局が形式的には身内に当たる内閣官房の定員審査を厳正に行えるのかという、いわば制度的保障が外れたことによる不安が理論上存在しないともていうことはできないが、これまで縷々述べてきたように、内閣人事局の設置前後で定員審査の方向性に大きな変動が見られないこと、そして内閣人事局の実務に当たる職員は引き続き総務省行政管理局出身者がメインとなっていることを踏まえれば、この点は杞憂に終わろう。

むしろ、機構定員審査によるリソース配分の枠外において併任出向という形で人材の供出がここまで大規模に行われているということの方が、定員全体を大枠として捉えたときには極めて重要なトピックであるといえる。

Ⅳ 総 括

以上の検討からすれば、内閣人事局設置前後の変化は、定員管理という府省横断的なリソース配分の場面ではほぼ仮説のとおりかなり局限されていると評価しうる。他方で、内閣官房及び内閣府の態勢強化というファクターは各省庁における人事行政に重くのしかかっていることが確認できたが、これは内閣人事局の定員管理の方針変化によるものではなく、定員管理の枠外で行われる併任出向の影響が大きいといえる。

つまるところ、内閣人事局は、人事行政機関としては移管元の姿勢を堅持しており、各種事務が移管されたことそれ自体によってドラスティックな変化がもたらされたとは評価できない。むしろ、各報道や論考において指摘されるように、同時に導入された幹部人事管理のツールとしての機能の方が目立っていると言わざるを得ない。すなわち、内閣人事局設置に伴う主たる変化は、先に紹介した出雲論文の指摘を受け入れるとすれば「官邸が主導したとされる人事には、政権の重要政策への人材の集中、首相の個人的な信頼、首相秘書官経験者の抜擢、若手職員の抜擢といった特徴」⁶⁰⁾を有するというべきであるが、出雲が主語を「官邸」としていることからわかるように、これは優れて属人的なものであり、内閣人事局という機関、仕組みないし改革に必然的に伴うものではない。なお、幹部人事や政策スタッフの選抜に属人的要素があることが現政権に限った特徴であるという趣旨は全くない。

また、そのような人事では、高級官僚やいわゆる族議員といった多様なアクターが存在するのであって、本稿はそれの中での短期的な変動を分析しようとするものではなく、そうした分析の結果をもって内閣人事局という機関自体を評価するべきではないという趣旨に尽きる。むしろ、機構定員審査の場面にあっては、内閣人事局ひいては査定それ自体の影響力は、併任出向というファクターが存在感を引き続き増すことにより、相対的に減少しているとすら評しうるだろう。

そして、このような傾向は、次の二点から好ましいことであるとは評価できない。第一に、行政全体を俯瞰して適切に人的資源を配分するという機能は、その配分が現実に実行されなければ何の意味も持ち得ず、むしろ害すら生みかねないからである。すなわち、配分したリソースの1割が当初の目論見とは異なった形で用いられるとすれば、その配分がリソースの必要量を厳密に捉えていればいる

ほど、配分を受けた組織としては深刻な人手不足に陥ることになるのである。第二に、各機関ごとの定員が額面どおりに捉えられないということは、行政の国民に対する説明責任との観点から必ずしも適切ではないであろう。まずは併任者に関する実情を詳らかにし、その上で然るべき定員の計上の在り方を実現し、その上で行政ニーズに依拠した実員を各府省庁に適切に分配することは、政府全体として適切な政策の立案及び実施に係る能力を維持及び向上させていく上で欠くことはできないだろう。

その上で、内閣人事局それ自体の評価は、同局が次やその次の政権でいかに機能するかという中長期的な視座をもって注視し、属人的要素を排して評価しなければ正当になし得ないだろう。

謝辞

本稿を執筆するに当たり、畑違いの私に行政学の初歩から本研究の方向性までを幅広く御教示くださるなど、公私共に大変お世話になりました指導教員の大山耕輔教授に深く御礼申し上げます。

- 1) 本稿においては、多数の公文書を横断的に検討した関係上、年の表記は和暦に統一することとした。
- 2) 内閣官房行政改革推進本部事務局『公務員制度改革について（平成19年4月24日閣議決定）』（https://www.gyokaku.go.jp/siryou/koumuin/070424_kakugi.pdf）
なお、脚注中に掲げたURLについては、その数が多かったため、いずれも平成31年1月8日時点でアクセスできることを確認した最新のものとしており、それぞれに最終アクセス日を掲げなかったことを附記する。
- 3) 首相官邸『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会について（平成19年7月12日内閣総理大臣決裁）』（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/konkyo.pdf>）。
- 4) 首相官邸『「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書』（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>）。
- 5) 首相官邸『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第10回）資料1 公務員制度改革に関する答申（原案）〔堺屋座長代理提出資料〕』（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h200110/pdf/siryou1.pdf>）。
- 6) 首相官邸『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第9回）資料1 委員提出資料1』（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h191207/pdf/siryou1.pdf>）2頁以降。
- 7) 首相官邸『第10回平成20年1月10日 議事録』（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h200110/pdf/gijiroku.pdf>）6頁。

- 8) 概ね現在の国家公務員採用総合職試験合格者と同一概念であると考えられる。
- 9) 同原案において、一般職公務員は総合職、専門職及び一般職の三種に区別され、専門職にあつては専門的技術をもって採用され、公募や国籍要件の緩和が提言されている。
- 10) 前掲首相官邸注4、12頁。
- 11) 衆議院『議案本文情報 国家公務員制度改革基本法案 提出時法律案』(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16909075.htm)。
- 12) 衆議院『議案本文情報 国家公務員制度改革基本法案に対する修正案』(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/syuuseian/2_2A22.htm)。
- 13) 衆議院『国家公務員法等の一部を改正する法律案 議案審議経過情報』(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DB6D62.htm)。
- 14) 内閣法第21条第4項。
- 15) 内閣法第14条第2項。
- 16) 国家公務員法第2条第3項第5号。
- 17) 内閣法第14条第1項。
- 18) ただし、一部については内閣参事官に定員を置き、管理官を充て職化する場合もある。例として、平成27年度機構審査における業務・システム改革総括担当管理官がある。
- 19) 総務省『総務省幹部職員名簿』(http://www.soumu.go.jp/main_content/000583284.pdf)。
- 20) 曾我謙悟「『安倍一強』のデータ分析 内閣人事局は何を変えたのか」(『中央公論』132巻6号、平成30年)。
- 21) 形式的にはB省の行政職俸給表(一)9級なりの級定数は1名削減され、内閣官房で同数の増員がなされるということになる。
- 22) 内閣官房内閣人事局『機構・定員等審査結果』(http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/satei_03.html)。
- 23) 出雲明子「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性—」(『東海大学紀要政治経済学部』第49号、平成29年)。
- 24) 総務省統計局『一般職国家公務員在職状況統計表(人事統計報告)』「政府統計の総合窓口」(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?toukei=00000002>)。
- 25) 検察庁法第22条。
- 26) 自衛隊法第45条第1項。
- 27) 国家公務員法第81条の2。
- 28) 内閣府設置法において外局でも審議会等でもない特殊な取扱いを受けており、相応の独立性もあると考えられるため。
- 29) いわゆる3条委員会に類する機関として内閣府本府から高い独立性を有しているため。

- 30) いわゆる 3 条委員会に類する機関である国家公安委員会に置かれる機関であつて、実質的に一つの府省と何ら遜色ない規模、権限及び独立性を有しているため。
- 31) 財務省（大蔵省）に端を発する独特の経緯などから、内閣府本府から高い独立性を有していると考えられるため。
- 32) 分析対象とする期間の途中に設置されている関係で、環境省本省とは区別して分析する必要があるため。
- 33) 機関自体が時限設置という特殊性を有するため。
- 34) 独立して計算するほどの規模はなく、かつ、前身の特定個人情報保護委員会時代を含め内閣府本府の定員に合算して計算すると混乱を招くため。
- 35) 職員のうち、地方協力局労務管理課の職員等を除く大半は特別職であるため、前記統計表においては防衛省の在職者数が概ね 25 人強となっており独立して計算するには規模が小さすぎるため（人事院規則 1-15 第 3 条各号及び国家公務員法第 2 条第 3 項第 16 号参照。）。
- 36) 会計検査院及び人事院並びに前章第 4 節第 1 項において除外した各機関を含む。
- 37) 内閣官房内閣人事局『国の行政機関の機構・定員管理に関する方針—戦略的人材配置の実現に向けて—（平成 26 年 7 月 25 日閣議決定）』（https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/files/260725_02.pdf）。
- 38) 同法はいわゆる理念的要素も含むが、中央省庁等改革推進本部の根拠規定など多くの機能を有しており、同項は未だに効力を有している。
- 39) 全員が内閣審議官（原則として指定職俸給表 5 号俸ないし 1 号俸）である。
- 40) うち 23 名が内閣参事官（いずれも行政職俸給表（一）10 級）である。
- 41) 『指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の定め並びに職務の級の定数の設定及び改定に関する意見の申出』（<http://www.jinji.go.jp/gaisannkyuubetu/30teisuuhyou.pdf>）を参照されたい。
- 42) 総務省及び国土交通省など。
- 43) 当時。現在の東京電力ホールディングス株式会社。
- 44) 昭和 29 年法律第 141 号。
- 45) Customs（税関）、Immigration（入国管理）及び Quarantine（検疫）の頭文字で、いずれも国際旅客の受け入れ等で重要な役割を果たす機能である。
- 46) 内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて（平成 27 年 1 月 27 日閣議決定）（<https://www.kantei.go.jp/jp/content/minaoshi.pdf>）。
- 47) 執筆時点。出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 102 号）により平成 31 年 4 月 1 日より法務省の外局たる出入国在留管理庁に改組される。
- 48) 税関は財務省、検疫は厚生労働省、植物検疫及び動物検疫は農林水産省がそれぞれ所管しているが、これらの機関が CIQ 関係業務に割く人員の割合は必ずしも大きくないため割愛した。
- 49) 五十嵐吉郎「内閣官房、内閣府の現在—中央省庁等改革から 13 年目を迎えて—」（立法と調査第 347 号、平成 25 年）。

- 50) 内閣官房副長官補付のいわゆる「分室」や内閣府に置かれる「事務局」や「推進室」といった名称の内閣総理大臣決裁や訓令等に基づく組織に特に多い。
- 51) 衆議院議員吉井英勝君提出大規模災害時における情報収集衛星の活用に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質177第315号）。
- 52) 同室は総務、国内、国際及び経済の各部門などを擁しており、平成16年時点で165名体制とされている（平成16年11月4日参議院内閣委員会伊佐敷政府参考人答弁）。現在も定員こそ非公開ではあるが、『官庁フロア & ダイアルガイド2018年版』（国政情報センター、平成30年）16頁によれば、同室は内閣府本府庁舎6階を専有しており、これだけでも他省庁における小規模な局を凌ぐ規模があると推測できる。
- 53) 人事院『平成27年度年次報告書』（平成28年）28頁。
- 54) 「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」（平成27年3月27日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai61/honbun2.pdf>）を参照。なお、国立国会図書館は、「ウェブサイト上に『組織・制度の概要』のカテゴリを設け、幹部職員（内部部局（本省）室長級以上）の名簿を掲載することとされています。」と解説している（<https://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/JGOV-meibo.php>）。
- 55) 瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化—内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案—」（立法と調査第364号、平成27年）。
- 56) 皇位継承式典事務局の設置について（平成30年7月23日内閣総理大臣決定・内閣府訓令第18号）第1条（<https://www.kantei.go.jp/jp/content/jimukyoku.pdf>）。
- 57) なお、山崎事務局長は、内閣官房内閣総務官（後に皇室典範改正準備室長併任）として皇室典範改正を指揮し、自治行政局長として総務省復帰後も内閣官房皇室典範改正準備室参与（併任）を務めていたという経緯がある（http://www.soumu.go.jp/main_content/000494504.pdfを参照のこと）。
- 58) 内閣官房内閣情報調査室『採用案内2018』（https://www.cas.go.jp/jp/saiyou/pdf/panf_2018.pdf）19-21頁。
- 59) 平成30年国家公務員給与等実態調査第9表（<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00020312&tstat=000001118716>）によれば、本府省業務調整手当を受けている職員の数には36,774人である。
- 60) 出雲前掲注23、12頁。

参考文献

- 本文および注に掲げたもののほか、
- 行政管理研究センター『平成30年度版行政機構図』（平成30年）
- 国立印刷局『職員録』（各年上下巻）
- 塩野宏『行政法Ⅲ〔第四版〕』（有斐閣、平成24年）
- 戸田宏治「内閣人事局に関する研究」（日本経大論集第45巻第1号、平成27年）

蒔田純「政府—議会関係から見た行政組織編成権に関する一考察」(季刊行政管理研究第155号、平成28年)

吉本紀「国の行政組織編成権の分配」(レファレンス第730号、平成23年)

笠京子「行政組織の決定制度と行政組織改革：英日比較研究」(香川法学第19巻第3-4号、平成12年)