

国家公務員制度の改革について

戸 田 宏 治

0. はじめに

行政改革の必要性は、(1) 立法府が行政府に依存しすぎないようにすること、(2) 行政職員の職務へのインセンティブをさらに高めること、(3) 環境の変化に応じて有能な人材を柔軟に活用できるようにすること、(4) コストを縮減し、効率的な行政を実現すること等があげられる。

2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」では、能力等級制度、内閣人事局の設置、新たな人事評価制度の導入などが明記された。ところが、昨年7月の衆議院解散の直前、自民党と民主党の間で公務員制度改革の修正案が確定しつつあった。ポイントは、内閣人事局は設立するものの、幹部職員の特別職化を見送りし、定年を65歳までに延長するが、給与法の改正はなし、さらに、具体策が盛り込まれる関連法案は2011年に提出とするというもので、これらは明らかに基本法の考え方を後退させるものである。

国民をプリンシパル、国家公務員をエージェントとすると、エージェントの使命はプリンシパルの利益を最大化することである。このとき、日本の国家公務員の働き方は「チーム生産方式」によって行われる。各省庁、各部局には詳細な役割が与えられているが、部局内での各職員の役割はかならずしも明確ではない。チームによる労働は、チームそのものに技術やノウハウが蓄積され、次世代へと引き継がれていくことが比較的容易であり、チーム構成員が同じ技術を補完しあうだけでなく、何らかの外部性が生じたときに協調してそれに対処することで、組織全体の利益を生み出すことができるという利点を持つ。しかしその一方、プリンシパルによるチーム構成員の限界生

産性は測定不可能か、測定のためには大きなコストが必要になる。もし、測定のためのコストが大きいとき、そのコストに見合った労働の成果が期待できない場合、モニタリングを一定水準に限定しておく方が合理的となる。だがそうすると、自分の努力を怠け、他人の成果を自己利益に結びつけようとするフリー・ライドへのインセンティブが発生する。

このとき、誰が昇進するかという基準に「仲間うちの評価」(peer review)が加えられると、努力水準の低い構成員は競争から脱落するため、フリー・ライドへのインセンティブは抑制される。ただし、これには逆機能が生じる場合もある。国家公務員における「キャリア制度」には、仲間うちの評価による独特の人事制度がある。キャリア官僚の場合、省庁ごとに職員が採用され、キャリアとして採用された場合、課長級にまではほぼ全員が自動的に昇進できる。だが、そこから上位の役職には仲間内の評価が大きな影響力を持つが、この評価は国民の利益よりも省庁の利益が優先される。彼らが昇進するスピードはノン・キャリアと比較して非常に速いため、民間の労働市場でも通用するような専門的なスキルを身につけることが難しい。にもかかわらず、いわゆる「天下り」によって能力以上の待遇を受けることになるため、所属する組織に対して過剰な忠誠心を持つことになる。

ほとんどのキャリア官僚には高度な職務遂行能力と高い職業倫理があると思われるが、閉鎖型任用制度と年功序列的な人事、そして省庁別の職員採用方法が、こうした省益優先の行動パターンを生み出す原因の一つとなっている。

優秀な人材は、将来の見通しとともに、職務の内容に応じて必要となる能力が異なるため、外部労働市場からそのつど調達すべきか、組織内部で時間をかけて育成するかを判断しなければならない。基本法では、新たに内閣人事局を設置し、人事評価の基準を明確にしたうえで、内閣が幹部職員の人事を一元的に扱うこととされた。これは裁量権の大きな幹部職員について、省益優先の行動パターンを廃し、内閣が国民に対して説明責任を果たすことを目的としたものであった。ところが、国家公務員制度改革関連法の修正案で

は現状維持、つまり省庁別の採用方法に戻された。脱官僚を政策目的とする民主党は、基本法そのものに反対しないが、労組への配慮があるため制度改革がどのくらい進展するかは不透明である。

1. チーム生産とインセンティブ

ここで、国家公務員制度の特徴の一つである「チーム生産方式」の特徴と問題点について触れておきたい。行政機関の内部では、いわゆる「大部屋主義」によって仕事が割り当てられ、各職員の職責や権限については明確な規定が少ない。これは、複雑な業務に対する人的資源配分の柔軟性を確保すること、チームが協力して任務に当たることによる生産力向上等が期待される。だが、各職員の努力水準が正確にモニターされにくいいため、今後予定されている「能力等級制度」という成果主義賃金方式が導入されると混乱が生じる可能性がある。そこでまず、チーム生産に関する論点を整理しておき、その後、現在の制度改革を検討していきたい。

チーム生産アプローチが問題とするのは、マネージャーによるモニタリングが不完全にしか行われない状況で、経営者はセカンド・ベストの戦略をとらざるを得ないときである。このチーム生産では、チーム構成員の限界生産性は測定不可能か、測定のためには大きな費用が必要になると考えられる。「測定のための費用」(monitoring cost)が発生するとき、その費用に見合った労働の成果が期待できない場合、モニターを一定水準に限定しておく方が合理的となる。そうすると、自分の努力を「怠け」(shirk)、他人の成果を自己利益に結びつけようとするフリー・ライドへのインセンティブが発生する。たとえチフリー・ライド産額が観察できるとしても、各構成員の「努力水準」(effort level)が正確に測定されないとき、「努力>報酬」と従業員が判断した場合、実際の労働供給は報酬水準以下となる可能性がある。あるいは、上司にゴマすりを行って努力以上の評価を受けようとする従業員が現れるか

もしれない。このような場合は「影響を与えるための費用」(influence cost)が発生する。逆に、チームの生産額に比例した報酬が保証されているとしても、自分の努力水準を引き下げてもチームの生産額に変化がない場合も、やはり「怠け」が発生するおそれがある。こうしたチーム生産における問題の解決策にはいくつかの方法が考えられる。

(1) 生産額と報酬を等しくする

生産額のすべてをチーム構成員が受け取る。チームが成果を出せば出すほど構成員の報酬は増えるため、この方法は有効なインセンティブとなる。しかし、実際には経営者に対する報酬や他の取引先への支払いも必要になるため、現実的ではない。

(2) チームにノルマを課し、達成できない場合は報酬を0にする

生産額がノルマに達しなかったときは報酬を得ることができないため、当初の契約を破棄して、生産額分を受け取ろうとするだろう。したがって、この場合は再交渉による事後的な非効率が発生し、ペナルティーの履行に困難が生じる。

(3) 構成員の労働供給に応じた賃金を保証する

B.ホルムストロームは、全エージェント契約を前提とする均衡予算制約下ではチーム生産は効率的な生産水準を達成できないため、不均衡予算を前提とした上で、ナッシュ均衡としての効率的生産が実現される条件を指摘した⁽¹⁾。ホルムストロームによると、チーム生産方式で効率的な生産を達成するためには、ペナルティーの条件がついた報酬体系が必要で、そのためにはチーム外の第三者、つまり、プリンシパルの存在が不可欠になるという。だが、これについてM.エスワランとA.コトワルは、新たに

(1) B. Holmström, 'Moral Hazard in Team', The Bell Journal of Economics, Vol.13, 1982, 324-340p.

チーム内部にプリンシパルを導入すると、エージェントとの間に「裏取引」(side contract)を行おうというインセンティブを発生させるため、チーム構成員がエージェントのみのときと同じような契約問題を引き起こすとしてホルムストロームの主張を批判した⁽²⁾。例えば、プリンシパルがチーム内の1人のエージェントに対し、意図的に怠ける約束を交わしたとしよう。そうすると、他のチーム構成員が十分な労働供給を行っても連帯責任としてチーム全体にペナルティーを課すことができるため、エージェントへの報酬を少なくすることができる。むしろ、ホルムストロームも裏取引の可能性を検討しているが、彼によると、こうした取引は必ず実行されるとは限らないという。なぜなら、この種の取引は「立証可能性」が少ないため強制力を持ちにくい、つまり、裏取引の「裏切り」が発生しやすいからである。この点について、伊藤秀史氏らの分析によれば、日本企業の場合「残余財産請求権」の一部が株主から経営者に委譲され「残余コントロール権」として扱われており、それは、従業員に共有されているのではなく、経営者が占有しているのだという⁽³⁾。伊藤氏らによると、経営者は部下をモニターし、査定をつうじて昇進を決める権限を持つ。ただ、このことはすべての意思決定が経営者に集中していることを意味しない。なぜなら、権利の一部が部下に明示的あるいは暗黙的に委譲され、重要性の高い事項については上位者による意思決定が必要だからである。

(4) トーナメント方式による昇進競争

チーム構成員の努力を絶対業績評価することが困難なとき、相対業績評価として「序列トーナメント方式」(rank order tournament)による長期的な昇進競争がある。長期となる理由は、短期間で従業員の技能・適性を判

(2) M. Eswaran, A. Kotwal, 'The Moral Hazard of Budget-breaking', *The Rand Journal of Economics*, Vol.15, No.4, 1984, Winter, 578-581p.

(3) 伊藤秀史・林田修・湯本祐司「中間組織と内部組織」、伊丹敬之・加護野忠男・伊藤元重編『リーディングス 日本の企業システム』第1巻に所収、有斐閣、1992年。

断すると誤差が生じやすく、従業員のモチベーションに悪影響を与えてしまうからである。この方式の特徴は、絶対的な評価基準よりも少ない情報量でチーム内の最大成果を挙げた従業員に大きな報酬と昇進の機会を保証する点にある。この方式の意義は、従業員がその企業に留まる限り、昇進競争を勝ち抜くために自分の努力水準を高く維持し続けなければならない点にある。しかも、一般に企業規模が大きいほど競争に勝ち抜く確率が低下するため、勝ち抜いた人には「成功報酬」の意味合いを込めて巨額の報酬を保証しなければならない。これが従業員のモチベーションを維持させる。チーム生産にともなう非対称情報の問題は、こうした自己選択のメカニズムが機能することによって、ある程度は緩和されるだろう。

しかし、チーム内部での競争は、構成員の努力を促すとしても、競争によってチーム・ワークが破壊されてしまう可能性がある。また、業績の相対的評価では、自分自身の努力水準を上げるより同僚の業績を破壊するほうが容易な場合がある。このような昇進競争がインセンティブ効果を発揮するのは、何を業績とするのかという基準が明確で、しかもチーム構成員の才能に大きな格差がないという条件を満たしたときだけである。

(5) 強い職業倫理と仲間うちの評価

チーム構成員に強い職業倫理があればモニタリングが不十分でも怠けることはなく、自発的に努力水準を高く設定するだろう。また、「仲間うちの評価」が機能すると、努力水準の低い構成員に対しては「あいつはダメだから辞めてもらおう」としてチームから排除される可能性があるため、フリー・ライドへのインセンティブは抑制される。一方、医師、弁護士、研究職などの専門性の高い仕事には強い職業倫理が生じやすいといわれる。ただ、仲間うちによる評価には負の効果があることに注意が必要だろう。例えば、仲間からの評価を絶対評価として点数化し、それが直接本人の処遇につながる場合、仲間と取引してお互いに高い点数を付け合うことがありうる。逆に、相対評価にすると仲間に対する評価が低くなりすぎるこ

があるだろう。したがって、こうした評価方法を採用する場合、複数の上司によるチェックや評価メンバーを定期的に入れ替えるなどの工夫が必要となる。また、上司自身も同僚や部下からの評価を受ける場合は「360度評価」となる。キャリア官僚は事実上360度評価が行われてきたと指摘されることもあるが、それはインフォーマルなものであり、評価基準を明確にしなければ制度とはいえない。

このように、チームによる生産は、個別の労働投入を合計した以上の効果があるといわれるが、個別の業績が評価しにくいいため、フリー・ライドやインフリューエンス・コストの問題が発生しやすい。実際、成果主義の賃金制度を導入している民間企業では、個人に対するインセンティブ付与とチーム・ワークの両立が大きな課題となっている。民間企業よりはるかに業務が多様で複雑な国家公務員の場合、この問題はよほど慎重に検討しなければならないだろう。

2. 国家公務員制度改革

国家公務員制度改革のポイントは人事評価制度の再構築にある。人事院は国家公務員法に基づき、人事院規則10-2を次のように定めている。

- 第2条 勤務評定は、職員が割り当てられた職務と責任を遂行した実績（以下『勤務実績』という。）を当該官職の職務遂行の基準に照らして評定し、並びに執務に関連して見られた職員の性格、能力及び適性を公正に示すものでなければならない。
- 2 勤務評定は、あらかじめ試験的な実施その他の調査を行って、評定の結果に識別力、信頼性及び妥当性があり、且つ、容易に実施できるものであることを確かめたものでなければならない。
 - 3 勤務実績の評定方法は、次の各号に定める基準に該当するものでなけれ

ばならない。

- (1) 職員の勤務実績を分析的に評価して記録し、又は具体的に記述し、これに基づいて総合的に評価するものであること。
- (2) 2以上の者による評価を含む等特定の者の専断を防ぐ手続を具備するものであること。
- (3) 評定を受ける職員の数並びに職務の種類及び複雑と責任の度を考慮して一括することが適当と認められる職員の集団について、評点の分布を定め、又は平均点数を規制する等評定の識別力を増し、且つ、その不均衡の是正を容易にする手続を具備するものであること。

第4条 所轄庁の長は、勤務評定の結果に応じた措置を講ずるにあたって、勤務成績の良好な職員については、これを優遇して職員の志気をたかめるように努め、勤務成績の不良な職員については、執務上の指導、研修の実施及び職務の割当の変更等を行い、又は配置換その他適当と認める措置を講ずるように努めなければならない。

このように、法制度上は勤務評定に基づく人事評価が行われることになっている。ところが、実際には(1)何が評価の基準なのかが不明確、(2)採用試験の種類によってその後のキャリアが決められている、(3)俸給表は年功序列的なしくみになっている等、これまでの国家公務員制度は、制度と運用に大きなギャップが存在していた。

2001年3月に内閣官房・公務員制度等改革推進室が発表した「公務員制度改革の大枠」には「お役所仕事という言葉が、不親切、非効率の代名詞になって久しい。今こそ、国民の奉仕者である公務員の原点に立ち返って、コスト意識や顧客サービス意識を根付かせなければならない。国民生活に欠かせない業務に、使命感を持って、日夜地道に取り組んでいる公務員も多い。ただ、例えば前例主義や予算消化主義が蔓延していないか、国民の視点に

立って再点検することが必要ではないか」と自ら問いかけ、こうした視点から改革の基本方向を(1) 信賞必罰の人事制度の確立、(2) 多様な人材の確保・育成・活用、(3) 適正な再就職ルールの確立としている。

これまでの国家公務員におけるキャリア制度には「仲間うちの評価」による独特の人事評価があった。キャリア官僚の場合、彼らの昇任はノン・キャリアと比較して非常に速いため、1年から3年程度で部署を移動し、各省庁の課長級にまではほぼ全員が自動的に昇任できる（近年、ポストが少なくなったため昇任できない場合もある）。ただ、そこから局長や審議官など、上位への昇任には「同僚の評価」が大きな影響を持つ。しかし、国民生活の利益に対する貢献度や他の省庁からの評価が入り込む余地は少ない。

そして、昇任の可能性がなくなった官僚は、職務に対するインセンティブが大幅に低下すると考えられ、また、下から上がってくる後輩にポストを譲らなければならないため、定年を待つことなく職場を離れることになる。しかも短期間で異動を繰り返すため、一般の労働市場でも通用するような専門的なスキルを身につけることは難しい。にもかかわらず、いわゆる「天下り」によって能力以上の待遇を受けることがあり、所属する組織に対して過剰な忠誠心を持つことになる。この「天下り」は、定年前に職場を離れる官僚にとっては大きな代替インセンティブとなっているため、これまで国会や世論などから繰り返し批判されても制度改革が進まなかった。ほとんどの官僚には高い職業倫理があると思われるが、これまでの慣行（省庁別の任用制度とインフォーマルなキャリア・システム）が省益優先の行動パターンを生み出す原因の一つとなっている。

国家公務員の労働は「チーム生産方式」といえるものが多い。チームによる労働は、チーム構成員が同じ技術を補完しあうだけでなく、何らかの外部性が生じたときに協調してそれに対処することで、組織全体の利益を生み出すことができるという利点を持つ。このことを踏まえるならば、仲間うちの評価は本人が所属する部署以外からも幅広く行われるべきであろう。

3. 基本法の特徴と課題

3-1 基本法の特徴

2008年6月6日に成立した「国家公務員制度改革基本法」(第2条)には、次のような改革の基本理念が明記された。これらの基本理念は、議院内閣制であるにもかかわらず、事実上、「官僚内閣制」となっており⁽⁴⁾、省益優先や縦割り組織による弊害、閉鎖的な人事、非効率な業務に対する批判等に応えようとするものである。

- 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。

他の詳細については省略するが、これらのうち、特徴のあるポイントをいくつか挙げておきたい。

(4) 飯尾潤「日本における二つの政府と政官関係」、『レヴァイアサン』第34巻、2004年。

(1) 新たなスタッフ制度の導入

議院内閣制の下、政治主導を強化し、国家公務員がその役割を果たすために内閣官房に「国家戦略スタッフ」と「政務スタッフ」を設置する。

これまで日本の公務員制度にはスタッフ機能が不明確だといわれてきたが、この法律では明確に規定された。これらのスタッフは「特別職」の国家公務員として採用され、公募制も活用して行政機関の内外から有能な人材を幅広く集めようとしている（第5条の1）。

スタッフはラインの指揮・命令系統と異なり、柔軟で機動力に満ちたものでなければならない。2008年11月に国家公務員制度改革推進本部顧問会議ワーキング・グループが発表した「論点整理に関する報告」では、これら新しいスタッフの役割を「国家戦略スタッフ及び政務スタッフは、政治への応答性を担うためのものとして、国家戦略スタッフは内閣総理大臣を、政務スタッフは各大臣を、スタッフとして柔軟かつ機動的に補佐するべきである」と定めている。このうち、国家戦略スタッフは内閣総理大臣が機動的・柔軟に選べるようにする。政務スタッフも同様に、複数のチームで活動できるよう適切な規模を確保するとしている。

(2) 内閣人事機能の強化

縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化する。現在の採用試験は、外務省専門職員を除いて人事院が統一して行い、合格者が決定されている。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に権限が与えられている（同法、55条の2）。

今後は、多様な人材を確保するため、事務次官、局長、部長その他の幹部職員を対象とした新たな制度を設ける。また、課長、室長、企画官その他の管理職員を対象とした新たな制度を設ける（基本法、第5条の2）。

これらは「幹部公務員」のあり方を再構築することになる。「論点整理に関する報告」では、幹部職員の任用プロセスとして「職員の中立性・専

門性等を人事評価に基づく能力・業績主義の徹底で担保したうえで、内閣への応答性も確保するという枠組み」とすべきだとし、適格性審査だけでなく候補者名簿作成を含めて外部有識者を中心とする第三者委員会を設けるべきであると述べられている。また、幹部候補者名簿はポスト毎に作成する。各ポストに対して2～3倍程度の候補者が掲載されるようにし、各人は複数のポストに候補者として掲載される方向で検討すべきであると主張されている。

(3) 新たな人事評価システムの導入

国家公務員の採用や人事管理について、厳格な採用試験の実施と正確な能力評価によって行う。

これは「科学的人事行政」と呼ばれている。例えば、国家公務員法では「昇進は競争試験を原則とする」と明記されている（第37条）。しかし、実際には採用試験の種類、採用年次、そして仲間うちの評価といったインフォーマルな要因によって人事管理が行われてきた。専門能力の向上、セクショナリズムの是正、そして天下りへの批判に應えるため、2001年の「大綱」からキャリア・システムの見直しが論議されてきた。

基本法では「多様な能力及び経験を持つ人材」を登用し、育成するため、従来のキャリア・システム（Ⅰ種～Ⅲ種）を廃止して「一般職試験～的確な事務処理に係る能力を有するかどうかを重視」（院卒、大卒、高卒）、「専門職試験～特定の行政分野に係る専門的な知識を有するかどうかを重視」（院卒、大卒、高卒）、「総合職試験～政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視」（院卒、大卒）に分類する（第6条の1）。

これらに加えて、「院卒者試験～大学院の課程を修了した者又はこれと同程度の学識及び能力を有する者を対象」、「中途採用者試験～係長以上の職への採用を目的」も実施する（第6条の2）となっており、実現すると大幅な制度変更となる。

(4) 官民の人材流動性推進

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ため、現在の制度を抜本的に見直す（第7条）。

課程対象者には、民間企業その他の法人で勤務できる機会を当てる。これに関わるのが新たに設置される内閣人事局と官民人材交流センターである。目的は、有能な人材の発掘と官民の人材交流を推進するため、そして、府省別に行われてきた天下りを一元的に管理することにある。このうち、内閣人事局は、制度の企画・立案を担当する。官民人材交流センターは、再就職を希望する公務員を「人材バンク」として管理し、適切な再就職先をあっせんする。これによって人事院が天下りを承認することはなくなる。

ポイントは、出身府省と関連性の深いところへの再就職を禁止し、退職と再就職を繰り返す「渡り」をさせないこと、一方で幹部レベルの人材を民間から登用するため、公募制を広く取り入れることである。公募で採用した場合、民間企業の幹部と比較した場合の処遇をどのようにするかは詳細な検討が必要となる。

(5) 能力に基づく人事評価

「能力及び実績に応じた処遇を徹底する」ために人事評価の基準を定める（第9条）。

これは2001年の「大綱」以来、制度改革の目玉とされており、「能力」と「業績」による「能力等級制度」が導入される。これまで、公務労働の実績評価、能力評価については民間企業のような営利追求ではないため、客観的な評価基準が作りにくいという批判が少なくなかった。今回の導入される制度のポイントは、評価者が批評価者と話し合って目標の設定とその結果の評価を行い、それに基づき成績上位の者から選抜、昇給を実施する点にある。したがって、これまでの年功序列型の賃金制度は改められる。

また、能力等級制度が導入されることによって、これまで長い間休眠状

態だった、1950年に制定された「国家公務員の職階制に関する法律」いわゆる「職階制」は廃止される。

「論点整理に関する報告」では、人事評価や適格審査を適切に行うため、個々のポストのディスクリプション（職務明細、役割・責任など）と評価基準を明確にする必要があり、内閣人事局がそれを作成し、適切な運用が行われているかチェックしなければならないと明記されている。

(6) 内閣人事局の設置

「政府全体を通ずる国家公務員の人事管理」を行うため、人事院、総務省、その他の行政機関が担ってきた人事行政を、新たに内閣官房に設置する「内閣人事局」に移管し、内閣による一元的な管理を実現する（第11条）。

これは、縦割り行政の弊害をなくすことを目的としている。内閣人事局は採用者の適性を判断し、適材適所の人事を行わなければならない。ただ、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のではないか、また、幹部・管理職は合計数千人にも及ぶため、人事局が一元的にマネジメントできるのかといった反対意見もある⁽⁵⁾。しかし、全員の希望に添えることは困難としても、内閣人事局は採用者の希望を聞き、配属先を決定することになるだろう。

3-2 基本法の課題

これまでの公務員制度と基本法の違いは、セクショナリズム是正のために内閣人事局という新しい組織を作ること、官民の人的交流を推進し、天下りを管理するための官民人材交流センターを設置すること、政治のリーダー

(5) 例えば、中野雅至『間違いだらけの公務員制度改革』、日本経済新聞社、2006年、では次のように主張されている。

「官庁志望者のなかには、経済、社会保障、環境といったように、自分のライフワークにしたい行政のテーマをもつ者が少ないからである」（同書、88ページ）。

シップを強化するための国家戦略スタッフと政務スタッフという新たな専門職を設けることといった具体的な内容を盛り込んだ点である。ただ、この基本法では明らかになっていないところもあると思われる。

(1) 国家戦略スタッフと政務スタッフ

「論点整理に関する報告」では、これらスタッフは「チームとして活動することを可能とする必要があり、多様な人材を活用できるようにするため、その処遇については弾力的なものとする」としている。

これらスタッフは、内閣による一元管理となるが、国会議員は当然、政治任用となるだろう。しかし、メンバー全員を政治任用とするわけにはいかない。しかも「特別職」となれば、不安定な身分となり、職務へのインセンティブを低下させかねない。内閣との関係も契約条件の重要な要素となる。特に、一般公務員は政治的中立性が不可欠である。したがって、政治任用ポストと自由任用ポストの基準を明確にしておかなければならない。

課題となるのは、スタッフとして任用されるメンバーが国会議員、一般公務員、元民間人という「混成チーム」となるため、どのようにして中立性を担保できるかである。政治的な理由で公務員の業務が歪められてはならない。基本法では、政管関係の透明性を高め、政策の立案、決定などについて、責任の所在を明確にするため、職員と国会議員の接触について新たな規定が設けられた（第5条の3）。

それによると、当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、その情報を公開できるような措置を講じなければならない。しかし、より本質的な問題は、ロビー活動を抑制することではないか。日本では、アメリカのように、プロのロビイストによる活動がほとんどなく、いわゆる「族議員」が行政機関に働きかけたり、省益を守るために、官僚が有力議員に「ご説明」を行ったりしている。この点について、基本法では物理的な接触の機会を重視している。しかし、より重要なことは、頻繁に接触しなければならない要因そのものを見直すことであろう。

職員の適格性審査や名簿の作成に中立的な立場の委員を配置し、客観的な基準で人事評価が行われることは望ましいことである。だが、もう一つここで問題となるのは、こうした評価がどのくらいの期間を通じて行われるかである。これまで、公務員の人事制度は年功序列式の賃金形態だったため、「給与」と「能力・業績」が直結していなかった。その代わりに、長期的な評価による「昇任」がインセンティブとして機能していたと思われる。短期的な評価では誤差が修正されないことがあり、場合によってはインセンティブを損ねてしまう。しかも、チームによる業務は、先輩の職員から後輩へ業務に関する技能や知識が伝授されていくが、これには短期的な成果が出にくいものもある。

加えて、財政上の制約と効率的な行政の実現という視点から、組織がフラット化されていくため、今後は長期間の成果と昇任が結びつかなくなることが予想される。今回の公務員制度改革で能力等級制度が導入されるようになったのは、ポスト減少に対する代替インセンティブ付与という側面もあると考えられる。

なお、幹部職員をどのポジション以上とするか、そして彼らの処遇をどのようにするかについては議論の余地がある。なぜなら、これらのスタッフは場合によっては重要な政策決定に関わることが予想され、事実上の「新型キャリア官僚」となるからである。

(2) 幹部職員の職務と職責

組織改革は「上から」が原則であろうが、今回の制度改革で不明確なのが官僚としてのトップである事務次官の位置づけである。イギリスの場合、課長級から事務次官までが「上級公務員」(Senior Civil Service: SCS)として採用され、ポストに空席が生じると公募によって補充される⁶⁾。事務次官は組織マネジメントの最高責任者、つまり、プリンシパルと位置づけ

(6) 村松岐夫編著『公務員制度改革』、学陽書房、2008年、第3章。

られている。

採用の方法を含め、幹部職員をどのように位置づけるのかについては議論が分かれていた。例えば、日本経済団体連合会が2005年に発表した「さらなる行政改革の推進に向けて」という提言書では、これまでのⅠ種・Ⅱ種・Ⅲ種の区分は残すものの、Ⅰ種については内閣による一元管理を行い、Ⅱ種については「近年、優秀な人材が多く採用されている状況を踏まえると、能力・実績が優れた者については、積極的に上級幹部への任用の道を開いていくべき」と主張している⁷⁾。

一方、日本労働組合総連合会は「同一学歴者を入口選別することは不合理で弊害が大きいことから、現行のⅠ種・Ⅱ種の試験区分を廃止し、学歴区分（高卒、大卒、大学院卒）に限定する」としている。ただ、幹部職員が不要なのかといえばそうではなく「国民の目線で国の行政をリードできる新たな幹部職員養成制度を構築する」という⁸⁾。連合が既存のキャリア・システムを否定するのは、それが「縦割り行政・省庁割拠主義と国民から遊離した特権官僚制の温床」だと見なしているためである。そこで彼らは、審議官級以上の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、新たな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で、政権が交替したときでも定年までの身分は保障すべきであると提案している。

問題なのは、「総合職」が内閣人事局によって一括採用され、各府省に配置されることになってきたにもかかわらず、各府省別の採用に修正された点である。内閣人事局による総合職の一括採用については、2008年2月5日に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」がまとめた報告書に記載され、政府案にも盛り込まれていた。そこで総合職は新規学卒採用だけでなく、「計画的に職位毎に中途採用者を採用する」と明記され、今回

(7) 日本経済団体連合会「さらなる行政改革に向けて—国家公務員制度改革を中心に—」2005年、11～12ページ。

(8) 日本労働組合総連合会「公共サービス・公務員制度のあり方に関する連合の考え方」2006年、8ページ。

の改革では、総合職が新たなキャリア、ただし、開放型のキャリアとなる予定だった⁽⁹⁾。

しかし、「幹部職員・管理職員・幹部候補育成課程対象者・総合職試験採用者」となっていた政府案のなかから、成立した基本法では、「総合職試験採用者」の部分が削除されていた（第5条の4）。

これについて、国会での答弁は次のような内容であった。

「政府原案には総合職試験というものがあつたわけではありますが、総合職試験の中から採用された者だけに他の採用者とは異なるルールを適用するというのは、採用試験に基づいて幹部候補を事実上固定化する、いわゆるキャリア・システムの維持につながるおそれがあるというようなことから、このようなルールを維持したままではキャリア制の廃止とならず、総合職がスーパーキャリアとなってしまうおそれがあるので削除をしたものであります。」⁽¹⁰⁾

（2008年、5月28日、衆議院・内閣委員会 佐々木隆博議員の答弁）

「例えば、昨年であっても、いわゆるI種の合格者が1,600名近い一方で、その中で、各省で採用された方が600名という、逆に言えば1,000名の方は試験には合格するけれども採用に至っていないといったような状況がある中で、内閣一元でそれだけの方をある意味じゃ評価するといったことが果たしてどの程度できるのか、逆に言えば極めて平均的な人材だけが採用される可能性もないではないといったようなことを考えて削除ということで修正案ができたわけでありまして。」

（2008年、6月3日、参議院・内閣委員会 宮澤洋一議員の答弁）

(9) 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会、報告書、4ページ。

(10) 佐々木隆博議員は、民主党の立場から修正案を説明した。佐々木議員個人は「入口」に差があることが「出口」を保障することにつながっている。だから、入口を改めることが出口を改めることになる、と考えている。

これらの答弁は、結果として、従来どおり各府省が個別に採用できることを意味している。つまり、内閣一元化は「無用」と断言するに等しい。多数の職員を一元的にマネジメントするのが困難で、内閣人事局にその能力がないというのであれば、それこそ公募によってプロの人事担当者を民間から採用すればいいのではないか。そもそも何のために内閣人事局を立ち上げるのだろうか。

私見であるが、これらの改革案は不徹底だと思われる。幹部職員の任命は明確にしておく必要がある。これは、天下り云々ではなく、幹部職員の育成方法についての問題と見なすべきである。欧米先進国の場合、細かな違いはあるものの、例外なく「幹部職員候補」の独自ルートがある。日本の問題は、採用時に行われる試験だけがスクリーニングで、それによって以後の人事が決められていた点にある。今後、「能力と実績」が評価基準となれば、総合職といえども将来が約束されたことにはならない。総合職をつくる目的は「企画立案に係わる高い能力」を養成すること、つまり、マネジメントの責任者になるための訓練を、早い段階から施そうという点にあったはずである。幹部候補を制度化することに関しては、政府案、経団連案、連合案ともに一致していたことを踏まえると、この修正は理解しがたい。

この際、イギリスが実施しているような「上級公務員制度」を検討してはどうだろうか。今回の制度改革で連合が主張しないのはともかくとして、政府や経団連が提案しないのは理解できない。日本では、幹部公務員を別枠で扱うとなると「エリート主義」だとか「特権意識」につながるとして批判されることがある。一部の幹部職員による不祥事が相次いで問題になっていることを考えれば、こうした批判がまったく的外れなわけではない。しかし、「上級公務員＝特権階級」というのは、ほとんど感情論的な議論でしかない。

イギリスの場合、NPM型の公務員制度改革であり、日本の行政改革と方向性が同じであるため、参考になると考えられる。ただ、イギリスでは

エージェンシーごとに労使交渉を行って給与水準が決められるため、制度全体の効率性は低い。また、予算上の制約があるため、業績評価を導入しても大きな差がつかないようである⁽¹⁾。

(3) 厳格な採用試験の実施と正確な能力評価

この問題は、いかにして専門性を高めるかにあるだろう。現在までのところ、国家公務員 I 種採用試験は、「幹部候補」の採用試験となっているが、ひとたび採用されると、昇進のスピードがノン・キャリアよりもかなり速く、実際には「幹部採用試験」となっており、I 種として採用（毎年約600人）されると、短期間で部署を異動していくため、民間でも通用する専門性を身に付けることが難しいことはすでに述べた。しかも、こうした職員が与党内部の意見調整に走り回る仕事も多いなど、職務自体が専門性を高めるものとはいいがたい。この点においても、民間からの中途採用にとっての障壁となっているのではないだろうか。

課題は、どのようにしてスペシャリストを育成・配置し、能力と業績に基づく評価を実現するかにある。当然、組織の目的に照らして、各職員の職務と職責を明確に規定しなければならない。特に、官民の人材交流を促進するという目的があるのならば、外部の民間人にも、職務内容が現在の職場と比較できる体制を整えておかなければならないだろう。

今回の改革では、公募制を導入し、外部から有能な人材を入れることで、各府省内部で行われてきた閉鎖的な人事に刺激を加えようとするものであるが、本気で官民の競争を促すのであれば、いわゆる「霞ヶ関文化」を大きく変更しなければならない。例えば、本省課長級の業務とは何か、局長の責任と権限は何かが明確にならなければ、民間人が行政機関で働くことに関心を持つ人は少ないだろう。

(1) 中野、前掲書『間違いだらけの公務員制度改革』、第4章。

(4) 官民人材交流センター

前職と利害関係の深い民間への天下りを防止し、民間から有能な人材を発掘する目的で設立された官民人材センターであるが、こうした機関がそもそも必要なのか問うべきである。

2007年4月24日に「公務員制度改革について」が閣議決定された。それによると、各府省による再就職のあっせんからセンターによる再就職支援に重点を移すが、センター職員は出身府省のあっせんは行わず、中立性を徹底する。透明性確保のため、外部監視機関が厳格に事後チェックを行う等の方針が述べられている。

2008年人事院が承認した天下りは105件、99人だった（課長級以上）。また、「公務員白書」（平成20年度版）によると、2006年度の離職者は42,973人（このうち、給与法適用職員は14,937人）だった。すべての退職者が再就職を希望しているわけではないが、センターが一元的にあっせんをするとなると、少なくないコストがかかるだろう。これは明らかに「改革」を逆行させるものである。また、公務員に対する特別扱いが世論から批判されることになるだろう。今日の公務員バッシングは、再就職の問題を解決しない限り解消しない。専門職等のポストを用意し、定年まで働ける環境を整え、それでも再就職を希望する職員はハローワークで探せばよいのではないか。ハローワークは「市場化テスト」の対象になっているが、センターはなぜ対象にならないのか、というのが筆者の素朴な疑問である。

昨年秋に発足した鳩山内閣では、官民人材交流センターを廃止し、代わって「民間人材登用・再就職適正化センター」（仮称）を設立することになった。これは退職直前の官僚が職場と利害関係のある業界に再就職するための活動をしているかどうかを監視するとともに、民間からの人材登用の窓口にもなる新しい組織である。組織の詳細な運用方法については、今後の国会論議のなかで明らかになっていくだろうが、そもそも、国家公務員の再就職のためにこうした機関が必要なのかを問うべきであり、「人材センター」の看板を架け替えたにすぎないという批判もある。

(5) 職階制度の廃止

また、職階制度はアメリカのフーバー人事顧問団が閉鎖型任用制を改め、開放型任用制を実施するため採用しようとしたアメリカ型の公務員制度である。この制度の特徴は、行政組織の任務遂行に必要な業務を「職責」と「職種」、さらに職務の難易度によって細かく分類する「職種職務分析」を行い、それにふさわしい人材（スペシャリスト）を登用することにある。この制度のメリットは、ディスクリプションが明確であり、インフォーマルな形で職務が割り当てられることが少なく、職員にとって業務の目標を立てることが比較的容易である点にある。

ところが、官民の間で労働力の水平移動がスムーズに行われなければ、この制度は機能しない。また、社会情勢の変化に合わせて柔軟に職階を変更しなければ、制度と運用にギャップが生じてしまう。このため、高度経済成長期の日本では、制度改革が頻繁に必要となる可能性が高かった。その一方で、戦後の日本では、民間企業においても新規学卒一括採用と終身雇用制が定着したこと、職場内部でのOJTによって職員を育成していくという従来の方法が職階制度では通用しないことなどの理由によって、行政機関のみが開放型任用制を採用することが無意味となり、休眠化していた⁽¹²⁾。ただし、職階法と同時に制定された「一般職の職員の給与等に関する法律」、いわゆる「給与法」は、職階制度に合致した給与準則が実現するまでの暫定措置として導入された。この給与法上の職種と等級が、職階制度の代替的な機能を担ってきたといえる。

しかし、責任と権限を明確にして能力と実績によって待遇を決め、セクショナリズムを廃し、そのために官民の人材交流を盛んにすることをめざ

(12) 職階制度が導入されなかった理由は他にもある。人事制度の基準から「人の属性」を排除することに対して各省庁から不満があったこと、職階を具体化し、官職を格付けする作業が煩雑であったことなど。これらの詳細については、以下を参照。

岡田真理子「国家公務員の職階制」、立教経済学研究、第56巻、第4号、2003年。

すのであれば、論理的には開放型任用制、つまり職階制度がふさわしいことになる。

ところが、政府案、連合案、経団連案のすべてが「職階制度廃止」を主張している。これらに共通しているのは、①職階制度の前提となる官民イコールの労働市場が存在しない、②公募制によって外部から有能な人材を入れることはするものの、基本は内部昇進型の人事制度を継続する、③従来のキャリア・システムを見直すものの、入り口採用は継続する、という認識である。

また、職階制度の母国であるアメリカでは、連邦政府の分類法にしたがって基準書を作成すると膨大なコストと人手がかかり、行政環境の変化に対応して管理・監督者が職務の役割や割り当て、個々の給与等級を変えるときには、職の再分類が必要となり、膨大な資料と業務の遅延とに辟易するという。さらに、職員数が23万人のニューヨーク市の場合、約3,300の職種があり、公開の競争試験は年間400回にも及んで、それ以上の試験は財政上困難になったという。しかも、繁雑な手続きで受付から採用までに時間がかかるため、上位合格者はすでに他の組織に就職していることも多いという⁽¹³⁾。

今日、高度化・複雑化していく行政環境に対し、改革のスピードが求められていることを踏まえると、職階制度は不適當と考えざるを得ないだろう。しかし、職階制度のすべてを否定してもよいと筆者は考えない。なぜなら、職務や権限を明確にすることは、官民の人材交流促進と能力等級制度の実施に不可欠であるからだ。さらに、職務と職責を明確にすることは、現場で働く職員にとって「何をすればよいのか」がわかるため、インセンティブ効果が期待できる。

では、どうすればよいか。例えば(2)で提案した上級公務員の場合、内

(13) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』、東洋経済新報社、1996年、90～91ページ。

閣と職員が個別に「労働契約」を交わし、その契約書のなかに職務と職責、さらに、どの程度の成果を期待するのか、といった内容を可能な限り明記するというのはどうであろうか。それによって、「責任の所在＝人事評価の基準＝インセンティブ」が実現されるのではないかと筆者は考える。加えて、他の職員にとっては、上級公務員のそうした働き振りが、コンピテンシーの役割を果たすのではないと思われる。

(6) 内閣人事局

「官僚内閣制」を改革し、政治主導の下で効率的な行政を実現しようとする公務員制度改革にとって、内閣人事局は要となる組織である。

「論点整理に関する報告」では、内閣人事局の機能、機能移管、組織のあり方を次のように規定している。

- 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。

以上のように、内閣人事局が設置されると人事権が集約された強力な機関が出来上がることになる。ただ、当初の目的は達成されそうにない。

内閣人事局の設置を主とした公務員制度改革関連法案は、昨年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今回の改革案を「人事管理の中立・公正性が確保できない」として公然と批判している。結局、昨年の通常国会は解散されたため、規定により、この関連法案は事実上の廃案となった。

現内閣の場合、今年7月に参議院選挙が予定されているため、官公労組の影響力が強くなるだろう。その場合、公務員労組に対する労働基本権付与への論議は進展していけようが、キャリア・システムそのものを否定することによる人事育成の非効率が発生する。加えて、労使交渉をつうじて制度改革が行われていくために、改革が長期化する可能性がある。官民のイコール・フットイングを推進するのは喫緊の課題であるが、新政権にどこまでその能力と意欲があるのかは疑問である。

内閣人事局をめぐる問題は、昨年の基本法成立時からあった。政府が提出した基本法案では、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

の下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（第11条）では削除された⁽¹⁴⁾。

昨年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が改正されることになり、6月25日、ようやく国会審議が始まった。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。その後の詳しい経緯については省略するが⁽¹⁵⁾、1月の「工程表」作成の際、「官房副長官」が明記され、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。しかし、⑧にあるように「政権と去就をとにもすることとしない」という顧問会議の報告には、すでに官僚による人事局長が想定されていた⁽¹⁶⁾。

(7) 分限処分

国家公務員は政治的中立性の観点から、国家公務員法によって身分が保障されているが、本人の意に反する降任、免職の要件も規定されている。

第78条 職員が、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときは、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

- 1 人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合
- 2 心身の故障のため、勤務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合

(14) 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もの。

(15) 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」、『Fore-sight』新潮社、5月号、14～16ページを参照。

(16) 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、それを人事局長兼任にすればよい、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。

3 その他その官職に必要な適格性を欠く場合

ところが、公務員の「出血整理」は行わないとされた1969年の国会付帯決議や公務員労組の強硬な反対などにより、分限処分はほとんど行われたことがなかった⁽¹⁷⁾。また、こうしたことが公務員の特権意識を醸成し、賃金の下方硬直性や非効率な業務に対する無批判な態度につながったと思われる。これに関して、いわゆる「社保庁」問題が生じたとき、自民・公明の連立政権は「不祥事を起こした社保庁職員の分限処分は当然」と考えていた。しかし、2010年1月、現内閣は社保庁の日本年金機構への移行に際し、旧社保庁職員の大部分が厚生労働省の非常勤職員として雇用することを決定した。これは明らかに公務員労組に対する配慮と考えられる。

国家公務員制度改革の目的は、官民のイコール・フットイングを実現し、雇用の流動性を高め、人的資源の最適配分をめざすことにある。だが、労働基本権の拡充を主張する一方で、分限処分に対して消極的であるとすれば、改革の方向は全く逆になる。

4. 新しい人事評価システム

能力や業績による人事評価の目的は、エンパワーメントの向上にある。コンパクトで効率的な政府を実現するためには、現場の力がますます重要になるためだ。

ところが、今までの任用基準には明確なものがなく、年功序列的な給与システムのなかで、日頃の勤務態度や上司の心証によって決められることが多かった。しかも、労働組合への配慮から「人事評価は人材育成のため」と規定されていた⁽¹⁸⁾。キャリアの場合、天下り先となる外郭団体を数多く設立し

(17) 「政府は、本法律の運用に当たっては、左記の諸点につき特に配慮すべきである。

1 本法律案審議の過程において政府の言明せるとおり、公務員の出血整理、本人の意に反する配置転換を行わないこと」(1969年、5月15日衆議院内閣委員会)

た官僚が高い評価を受けることもあったため、与野党とも、いかなる能力が必要で、どのような業績を評価すべきかを具体的に明示し、それに基づく人事評価を行う改革が必要だという認識では一致していた。

2008年の基本法成立以降、内閣人事局をめぐる争いの影で、論議が進まなかったのが人事評価の具体的な基準作りである。政令で大枠をつくり、具体的な取扱は各府省の訓令で定めることを想定していたが、これは国家公務員制度改革にとって本質的な問題を孕んでいる。つまり、公務員の「公務」とは何かが問われているのであり、「官から民へ」という改革の根幹に関わる問題である。

4-1 新人事制度の特徴

総務省と人事院は、2006年1月から本省課長～係員、地方機関、専門職種に対して3回にわたる試行を実施した⁽¹⁸⁾。これを受けて、総務省人事・恩給局は、2008年7月、「人事評価制度の概要」を作成し、「できる限り本番に近い形で」同年8月から全職員を対象にした「リハーサル試行」の制度を概定した（人事評価制度骨子、内閣官房・総務省、7月3日）。そして、昨年3月には「人事評価の基準、方法等に関する政令」が閣議決定され、4月1日から施行されている。

人事院は、この施行にあわせて、評価結果の任免、給与等への活用に関する制度の整備を図るため、関係人事院規則を公布した（4月1日）。加えて、評価者の評価能力を向上させるため、評価能力向上研修を実施した（対象者

(18) 山中俊之『公務員人事の研究』、東洋経済新報社、2006年、52ページ。

(19) 基本的な仕組みは、「能力評価」と「業績評価」の2本立てとなっている。いずれも「絶対評価」方式によって評価された。ポイントは、評価者の印象や性格といったあいまいなものではなく、職務遂行に当たり実際にとられた行動や業務の達成状況を判定したことにある。また、評価を受ける者は、自己申告も行い、上司と面談することを通じて評価結果を定めていった。

評価者は5,662人、被評価者は20,428人であった。主な結果を見ると、「業績評価の有効性について」評価者の76%、被評価者の72%が「有効であった」と回答している。また、「能力評価の有効性について」評価者の74%、被評価者の74%が「有効であった」と回答している。（総務省HP、「人事評価の試行」より）。

は2,837人)。

この制度のポイントは、信賞必罰の人事を行うため、「これまでの試行の結果+改正国家公務員法+基本法の規定」を踏まえたものとされている。具体的には、能力評価と業績評価が実施され、成績上位の者から選抜、昇給等が行われる。逆に、低評価者に対しては研修を義務付け、場合によっては分限処分も行われるとしている。

評価の方法は、能力評価が10月から翌年9月までの間に、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力を評価する。業績評価が10月から翌年の3月まで、4月から9月までの期間で、職員がその職務を遂行するに当たり挙げた業績を評価する。採点方法は、5段階（S、A、B、C、D）でBを中位とし、CまたはD評価がある職員は研修を受けなければならない。

評価の流れは次のようになる⁽²⁰⁾。

- ①期首面談～評価者と被評価者が話し合い、目標設定やフィードバックを行う。
- ②業務遂行
- ③自己申告～被評価者が自らの業務遂行状況を振り返り自己申告を行う。
- ④評価・調整・確認～被評価者の業務実態上の監督者である者（課長補佐級以上とし、室長級以上を基本とする）を評価者とするが、評価者の行った評価の全体標語について不均衡があるかどうかという観点から、被評価者の業務実態上の監督者である者が調整を行う。また、この方法によらず、調整者が評価者に再評価を行わせることもできる。
- ⑤評価結果の開示
- ⑥期末面談（指導・助言）

これとは別に、幹部職員の評価基準もある。

(20) 総務省人事・恩給局 HP より作成。なお、詳細は省略するが、評価結果に苦情がある場合は、各府省で「苦情相談」と「苦情処理」の仕組みが設けられている。

- ①局長、部長・審議官級：評価者は局長級が次官等、部長・審議官級は局長級が3段階（2番目が標準）で評価を行う。
- ②次官級（適宜の様式）：評価者は大臣で、可・不可の2段階で評価する。この際、個別評価項目、個別目標ごとの評価は行わず、調整もしない。

人事評価制度骨子から、今回の人事評価制度は次のような特徴が指摘できる。

- (1) 能力とは「評価期間において職員が発揮した能力」で、業績とは「目標に対する達成度、加えて、目標以外の業務の達成状況」を意味する。
- (2) 評価の期首と期末に上司と部下が話し合う機会が設けられ、組織全体の目標や各職員の目標について共通の認識を持つことが可能となった。
- (3) 上司が部下を評価するのみだと、インフリューエンス・コストが発生する可能性があるが、調整者が入ることにより、そうしたコストの発生確率が低下する。
- (4) 能力・業績による評価によって、相対的な上位者の判定、下位者の判定が行われる。
- (5) 評価結果に基づき決定された任用・給与等については、評価に関する苦情処理の対象とせず、人事院に対して苦情相談、審査請求等ができることになった。

4-2 新人事制度の課題

一方、次のような点ではさらに検討の余地があると思われる。

(1) 評価期間は適切か

業績評価が年2回なのはともかくとして、能力評価が1年単位というのは適切だろうか。場合によっては長期間の訓練が必要なこともあるだろうが、このようなときは、「努力していること」自体が評価されるのだろうか。人事評価制度骨子には「評価期間において職員が発揮した能力」と

なっているが、「発揮した」というのが「結果」なのか「努力」なのかによって評価は異なってくるだろう。

(2) 一般の職員と異なる扱いは正しいか

一般職員は5段階評価であるが、幹部職員の評価基準では、局長、部長・審議官級の場合が3段階、次官級では2段階となっている。裁量権の大きな職員ほど評価の段階が少なくなっているのはなぜか。今春行われた、評価者の評価能力を向上させるための評価能力向上研修で配布された資料によると、「被評価者が局長・部長等である場合の特例」として、「一般の職員と異なる取扱いをすることも可」となっている。理由は「評価結果の活用場面が限られていることに加え、評価における人材育成の必要性が薄ことなどを考慮」とある。

さらに、全体評語のフィードバックは必要としながら、自己申告や期首面談・期末面談は「行わないことも可」とある。つまり、局長になる人たちは、年齢的に教育しても、もはや手遅れだから仕方ないというのか、あるいは、すでに出世競争に勝ち残ってきた人たちだから、これ以上教育する必要はないというのだろうか。また、次官級は大臣が評価を行い、可・不可の2段階というが、これが人事評価といえるのだろうか。

管理職は、部下の管理能力や組織全体をマネジメントする能力が求められる。一般職員のとおり、すぐれた業績を挙げたからといって、管理職としても同じように優秀とは限らない。民間企業でも指摘されるように、下位で業績をあげた人が上位に抜擢される人事は「論功行賞」人事であり、「能力主義」とは相容れないものである。今回の人事制度がこうした人事を排除できているのか検証しなければならないだろう。

(3) チーム単位の業績評価は不用か

OECDの調査によると、イギリスは、2003年から2004年に集団的な業績給アプローチへと移行し、チーム・ボーナス制度を導入した⁽²⁾。これにつ

いての中間報告によると、チーム業績給を導入した事務所の業績と導入していない事務所の業績を比較し、制度のインパクト以外の要因を取り除いて、制度の効果を検証した結果、この制度は職業紹介の成功に非常に好ましい影響を与えた（平均11.1%程度の業績増）。職業紹介の実績は景気の動向とも関わるため、人事評価システムにのみ要因を求めることはできない。

しかし、日本では、いわゆる「大部屋」がチームとして行動することがあり、柔軟な人材配置や情報の共有等、チーム単位で業務に取り組むメリットはあった。だが、その逆機能としてセクショナリズムを生み出している。これを解決する手段として、チーム・ボーナス制度を検討してもよいのではないか。

(4) 360度評価は必要ないか

日本の企業では、直属の上司が査定を行い、その結果が人事部に報告されて昇進の判断材料として利用されることが多かった。この査定が、長期間・複数の上司によって行われると、誤差が修正されていくと考えられるが、短期間・少数の上司によって査定が行われると「運」の良し悪しが問題となる。これを回避するためには苦情相談等の救済措置が必要である。今回の人事制度では「評価結果に基づき決定された任用・給与等については、評価に関する苦情処理の対象とせず、人事院に対して苦情相談、審査請求等ができる」となっており、申出人にとっては、事後的な再交渉となるため、少なくないコストが発生する。

もう一つの対策として、査定に加わる上司を増やすことが考えられるが、現場をよく知らない者が査定に参加する可能性が高まり、的確な判断に疑問符がつく。こうした問題は360度評価によって改善できる可能性がある。この制度は、民間企業ではかなり普及しており、地方自治体でも導入して

(2) OECD 編著、平井文三監訳『世界の公務員の成果主義給与』、明石書店、2005年、103～104 ページ。

いるところがある。国家公務員の人事評価制度では外務省などで「参考資料」として導入されているが、公務員制度全体に広く普及しているとはいえない。(2)のように、上司が「特別扱い」となることを考慮すると、部下から査定されることは容認できないのであろう⁽²⁾。

5. おわりに

これまで「小さな政府」あるいは「安価な政府」が主張されたことは何度もあったが、国と地方の公務員数は人口比で見ると他の先進国よりは少ない。しかし、日本では官そのものではないにせよ、特殊法人や独立行政法人、公益法人などの「周辺領域」が広大であり、現実には日本のGDPの約40%の領域に官が関与しているといわれる。しかも、これらは各省庁別の縦のラインを形成しており、これが労働市場の流動性を阻害し、民間部門の競争力にも悪い影響を与えている。

現行の国家公務員の人事マネジメントは、新規採用からはじまって、評価、異動、昇進、再就職のあっせんまで省庁単位で行われるために、省益優先の組織風土が育成されてきた。

鳩山内閣はマニフェストのなかで「タテ型の利権社会からヨコ型の絆(きずな)社会へ」という原則を掲げている。これを実現するためには利権で固められた各省庁別の縦のラインを寸断し、合理的で柔軟なネットワークを張り巡らせる必要があるだろう。そのためには、国家公務員制度の改革は不可避である。

今後の課題として、どのような官民のイコール・フットイングをめざすべきか、その詳細を検討しなければならない。人事評価システムも同様で、どのような「民」を想定するのかによって、改革の内容は大きく異なってくる

(2) もう一つの理由は、部下から評価されると率直にモノがいえなくなるといった問題がある。しかし、民間企業では、さまざまな工夫を凝らして役立たせている。例えば、日本経団連出版『360度評価制度事例集』、日本経団連出版、2002年、を参照。

だろう。今日、一口に民間といってもその内容は多種多様である。

1996年の「行政改革委員会」の答申には(1) 民間でできることは民間で、(2) 国民本位の効率的な行政の実現、(3) 行政が関与するときは説明責任を果たす、という基本原則がまとめられた。政権は交代したが、この基本原則と現政権に大きな違いはない。これらのなかで、(1)は官の役割はどこまでなのかを規定するものと考えられる。国家公務員の制度改革は、こうした問いに答えていくことであろう。