

国家公務員制度改革におけるインセンティブ設計

日本経済大学 戸田宏治

1. はじめに

行政改革は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. 社会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目的である。

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。新しい人事評価制度はすでに実施されたが、具体策が盛り込まれた改革関連法案は2011年通常国会に提出されたものの継続審議となり、未だに実現していない。

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。国家公務員における「キャリア制度」には、「仲間うちの評価」(peer review)による独特の人事制度がある。これまでのキャリア・システムでは、キャリア官僚の出世のスピードはノン・キャリアと比較して非常に速く、1年から3年程度で異動しながら各省庁の課長級にまでほぼ全員が自動的に昇任できていた(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の上位への昇任には「仲間うちの評価」が大きな影響を持つ。

また、昇任の可能性が少なくなったキャリア官僚は、職務に対するインセンティブを大きく失うことになる。しかも、下から上がってくる後輩に自分のポストを譲らなければ人事が滞ってしまうため、いわゆる「肩たたき」が行われ、定年を待つことなく職場を離れることになる。

しかし、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が難しい。にもかかわらず、「天下り」によって能力以上の待遇を受けるため、結果として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おり、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繰り返し生み出す原因の一つとなっている。

国家公務員制度改革では、現行のキャリア制度の意義を再検討しつつ、省益優先から国益優先の職務に対して、どのようなインセンティブを設計するかが改革の成否を決めるポイントとなるだろう。本報告では、国家公務員制度改革基本法成立以降の変遷を整理しつつ、特に幹部職員に対するインセンティブ設計について検討を加えてみたい。

2. 国家公務員制度改革基本法の主な論点

2008年6月6日に成立した「国家公務員制度改革基本法」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¹、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²。

- 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。

- (1) 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

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。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

¹ 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。

² 以下、総務省HP (<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin>) を参照。

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ため、内閣官房に「国家戦略局長」「国家戦略官」「内閣政務参事」及び「内閣政務調査官」を新設。さらに内閣総理大臣補佐官を増員することになった。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としている。

(2) 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

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。

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) 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り実施

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応えるため、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。

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」も実施するとなっており、2012年度の採用試験から実施される。

高度の専門的な知識又は経験の求められる職に充てる人材や国際競争力の高い人材を確保するため、官民人材交流の一層の推進、経験者採用試験の新設、国際関係や国際法に関する専門的知識を問う「政治・国際」区分の総合職試験（大卒程度試験）への新設等の採用試験の見直しを行う。

国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材を登用するため、職員の公募を一層推進することとし、その適切かつ効果的な運用を確保する観点から、内閣総理大臣が、公募に付する幹部職員等の職の数の目標の設定や職員の公募に関する指針の作成を行うこととする。

高度の専門的な知識又は経験の求められる専門スタッフ職の職員については、大学や独立行政法人に限らず一定の範囲で民間シンクタンク等における兼業を認めることとしており、その専門性の維持向上を図ることとする。

(4) 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、現行制度の抜本的見直し

高度の専門的な知識又は経験の求められる職に充てる人材や国際競争力の高い人材を確保するため、官民人材交流の一層の推進、経験者採用試験の新設、国際関係や国際法に関する専門的知識を問う「政治・国際」区分の総合職試験（大卒程度試験）への新設等の採用試験の見直しを行う。

国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材を登用するため、職員の公募を一層推進することとし、その適切かつ効果的な運用を確保する観点から、内閣総理大臣が、公募に付する幹部職員等の職の数の目標の設定や職員の公募に関する指針の作成を行うこととする。

官から民への課程対象者には、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。

ポイントは、出身府省と関連の高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。尚、給与その他の処遇の在り方等については、今後も引き続き検討していくことになった。

(5) 「能力及び実績に応じた処遇を徹底する」ための人事評価基準を策定

2007年の国家公務員法改正で設けられた新たな人事評価制度は、公務内に確保された様々な人材を、その能力・実績に基づき、適材適所で活用し、信賞必罰を徹底していくための基盤となるものである。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」と呼ばれる。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、本制度を活用することにより、職員の倫理の確立、自発的な能力開発による人材育成、組織内の意識の共有化や業務改善等を図っていくことが可能となるものである。この新たな人事評価制度については、基本法で定められた事項を踏まえて必要な関連規定が整備され、2009年度から導入されている。能力・実績主義の人事管理が徹底され、また、基本法に基づき講じられる様々な措置が効果を発揮するためには、新たな人事評価制度が的確に実施されることが前提となる。「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。

「採用昇任等基本方針」（2009年3月3日閣議決定）においては、採用年次、採用試験の種類にとらわれず、特に、本省課長職以上の官職への昇任等について厳格に運用することなど能力・実績に基づく運用を徹底することや、内閣総理大臣が定めるところにより国家公務員法及び同基本方針に基づく任用の状況について公表することなどを決定している。今後とも、新たな人事評価制度の的確な実施に取り組んでいくものとしている。

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」は必要性が失われたことから廃止となった。

(6) 「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、内閣による一元的な管理を実現

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と、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³。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。

(7) 定年まで勤務できる環境の整備、雇用と年金を接続

このためには以下の2点が重要なポイントとなる。

① 定年まで勤務できる環境の整備

天下りのあっせんの根絶と併せて、高齢期にある職員等が公務で培った専門的知識や経験を信賞必罰の徹底の下に一層活用するとともに、ピラミッド型人事構成を見直し、ライン職中心の人事管理ではない複線型人事管理への転換を図ることが必要となる。このため、新たに導入された人事評価制度に基づく能力・実績主義の人事管理を徹底するとともに、専門スタッフ職や人事交流機会の拡大を図るなど複線型人事管理を進めていく。

また、給与面の措置として、2010年度、55歳を超える職員について俸給及び俸給の特別調整額の支給額を別途1.5パーセント減額する措置を実施したが、今後は自律的労務関係制度が構築され、給与制度の見直しを図る中で高年齢職員の給与の在り方について検討されることになる。

② 雇用と年金の接続

特別支給の退職共済年金（定額部分）の支給開始年齢の引上げに合わせて2001年度に導入された現行再任用制度については「退職管理基本方針」（2010年6月22日閣議決定）において、「再任用制度に係る指針」を政府として決定した。今後、再任用職員に係る定員・定数上の弾力的な取扱いなどにより、その活用拡大が図られることになる。また、2013年度から、年金支給開始年齢が段階的に引き上げられ、60歳定年退職後から年金受給までに空白期間が生じることとなるため、民間企業については「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（1971年法律第68号）に基づく高年齢者雇用確保措置を講ずることが義務付けられていることも踏まえると、国家公務員についても60歳超の職員に係る新たな仕組みが必要となる。今後、再任用制度に関する見直しを図りつつ雇用を確保する方策のほか、給与水準を引き下げつつ、組織活力を維持し、質の高い行政サービスを提供しながら、定年を段階的に引き上げる方策について、60歳以降の雇用と年金の接続に向け、空白期間が生じないように検討を進める。

³ 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）。

(8) 退職管理の一層の適正化

職員の離職後の就職の援助については、2009年9月29日から府省庁による職員の再就職あっせんを内閣の方針として禁止し、職員に対する再就職の援助は、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き行わないこととした。また「退職管理基本方針」においても、天下りのあっせんの根絶を図るため、任命権者は公務の能率的な運営を確保しつつ、国家公務員法に規定された再就職等規制を厳格に遵守するとともに情報公開を進める等によって公務に対する国民の信頼確保を図ること等とされた。政府は、これらの方針に基づく再就職の適正化を実現し、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図る観点から、以下のような再就職等規制に係る監視機能の強化を実現する必要がある。

① 再就職等規制に係る監視機能の強化

再就職等規制に係る監視機能の強化及びその中立公正性に対する国民の一層の信頼確保を図る必要がある。このため、新設される人事行政の公正の確保等を担う独立性の高い第三者機関の下に、違反行為を未然に防ぐ等の観点から、任命権者に対する再就職等規制の遵守のための指導・助言を行う権限を付与するなどの再就職等規制に係る監視機能を強化した新たな組織「再就職等監視・適正化委員会」を設置する。尚、喫緊の課題である上記監視機能の強化は、新組織の設置前に、現行組織において先行的に実施することとする。

② 官民人材交流センターの廃止

職員の離職後の就職の援助について原則行わないこととした方針を受け、「公務員のハローワーク」と呼ばれた官民人材交流センターを廃止する。なお、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合については、内閣総理大臣が、職員に対する再就職の援助を行う。

3. 国家公務員制度改革関連四法案

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。

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。すでに新しい人事評価制度は導入されたが、今後さらに幹部職員の人事を扱う内閣の人事管理能力強化と採用から退職に至るまでの適正なルールづくりが急務となる。2011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⁴。ここで示された総論は以下の通り。

- 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敢に取り組み、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⁵。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。
- 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。

⁴ 以下、国家公務員制度改革推進本部 HP (<http://www.gyokaku.go.jp>) を参照。

⁵ 補正予算審議が混乱したこと、総理大臣の交代等による影響によって十分な審議を尽くすことができなかったため、現在は継続審議中となっている。

(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）」となっている。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」となっている。

4. 人事行政の公正性確保

国家公務員制度改革基本法と上記四法案の最大の特徴は、人事行政の公正性をどのようにして確保するかを重視した点にある。具体的には、採用試験及び職員研修の公正性、幹部人事の公正性、公務員労組に対する協約締結権付与等論点は多い。今後、これらに関してさらに細かな検討を加える必要があるだろうが、ここでは、改革の目玉である内閣人事局と公務員庁設置の目的について考察する。

(1) 基本法における内閣人事局

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⁶。

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

⁶ (社)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。

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⁷。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。

新たに導入される「総合職」については、当初、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いたが、各府省別の採用に修正された。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⁸。

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。

幹部職員に関する日本の問題は、採用時に省庁ごとに行われる試験によってその後のルートが決められていた点にある。2009年度から「能力と実績」が評価基準となったため、今後は総合職といえども将来が保障されるわけではない。そもそも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と経験を早い段階から蓄積させようという点にあった。

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。ポイントは、省益優先の昇進競争を勝ち抜かなければ幹部職員になれないことである。内閣人事局の設置はこうした問題に対処するためのものである。

国家公務員制度改革基本法では、内閣人事局に関しての次のような規定がある。

(第5条の2)

政府は、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し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう、次に掲げる措置を講ずるものとする。

一 事務次官、局長、部長その他の幹部職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「幹部職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。

⁷ 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。

⁸ 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。

- 二 課長、室長、企画官その他の管理職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「管理職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。
- 三 幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとする。
- 四 幹部職員及び管理職員（以下「幹部職員等」という。）の任用に当たっては、国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用に努めるものとする。
- 五 幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、任命権者が、それぞれ幹部職員又は管理職員の範囲内において、その昇任、降任、昇給、降給等を適切に行うことができるようにする等その職務の特性並びに能力及び実績に応じた弾力的なものとするための措置を講ずるものとする。

（第5条の4）

政府は、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする。

- 一 幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定
- 二 次条第三項に規定する幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
- 三 次条第三項第三号に規定する研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施
- 四 次条第三項に規定する課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整
- 五 管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
- 六 管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整
- 七 幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成
- 八 第二項第三号に規定する適格性の審査及び候補者名簿の作成
- 九 幹部職員等及び次条第三項に規定する課程対象者の人事に関する情報の管理
- 十 次条第四項第二号に規定する目標の設定等を通じた公募による任用の推進

以上のような幹部職員を一元的に管理する内閣人事局は同法 11 条において次のように規定されている。

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。

- 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。

- 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。

対象となる幹部職員は約900名になると予想される。具体的には、各省庁が事務次官、局長、部長等の幹部職員の情報を出し、官房長官が適格性を審査、候補者名簿を作成する。各省の大臣は総理大臣・官房長官と協議したうえで任免を行うことになる。さらに、幹部職員の任用は、優秀な人材を確保するため国の行政機関の内部だけではなく、民間からも受け入れ、給与等については年功的な従来の方法を改め、弾力的なものにする。このため、能力や業績によっては降格されることもありうる。

そして、重要なポイントは、内閣人事局が幹部職員を直接任免し、能力・業績を評価することによって「省益優先の仕事」ではなく「国益優先の仕事」にインセンティブを与えたことにある。

(2) 公務員庁の設置

基本法の条文で明らかなように、内閣人事局は幹部職員、管理職員を対象とし、総務省、人事院が持っていた権限を集約して官邸による一元管理をめざしたものであった。

その一方で、2011年6月3日、公務員庁設置法案が閣議決定され、国会に提出された。同日、内閣法制局はその理由を次のように述べている⁹。

基本法に基づき、自律的労使関係制度を措置するため、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設置する必要がある。

公務員庁の設置によって、総務省から人事・恩給局、行政管理局が、人事院からは官房機能、職員福祉局、人材局、給与局が移されることが予定されている。また、団体交渉、団体協約、国家公務員の総人件費の基本方針、幹部候補育成課程等の新規業務が与えられる。争議権（ストライキ権）については当面は認めないようだが、将来的にはありうる。これらのなかで、主要な役割を担うものとされているのが自律的労使関係制度の措置である。先に示した「全体像」では、次のように述べられている¹⁰。

労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革し、時代の変化や新たな政策課題に対応し、主体的に人事・給

⁹ 内閣法制局 HP (<http://www.clb.go.jp/>) より。

¹⁰ 前掲、国家公務員制度改革推進本部、「全体像」4ページ。

与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め、有為な人材を確保・活用することが必要である。

また、職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、透明性を確保しつつ、自らの働きぶりに対する国民の理解の下に、勤務条件を決定する仕組みとすることが求められる。

このため、行政の運営を担う公務員の人事・給与制度の全般について権限と責任を持つ体制を構築することと併せて、これらの措置を講ずることにより、新たな政策課題に迅速かつ果断に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図ることとする。

具体的には、

- ① 非現業国家公務員に協約締結権を付与することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、中央労働委員会によるあっせん、調停、仲裁の手続等を定めることとする。このため、「国家公務員の労働関係に関する法律」を新たに制定する。
- ② 人事行政に責任を持つ使用者機関として国家公務員の制度に関する事務その他の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。このため、「公務員庁設置法」を新たに制定する。
- ③ 協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止する。一方、人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として、人事公正委員会（仮称。以下同じ。）を設置する。これらを含め、自律的労使関係制度の措置に伴う所要の措置を講ずるため、国家公務員法（昭和22年法律第120号）等を改正する。

なお、国家公務員の争議権については、新たに措置する自律的労使関係制度の下での団体交渉の実情や、制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

また、地方公務員の労働基本権の在り方については、地方公務員制度としての特性等を踏まえた上で、関係者の意見も聴取しつつ、国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討を進める。

このような理念の下で、設置法案では公務員庁に以下のような役割が与えられた。

（所掌事務）

第四条 公務員庁は、前条第一項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（内閣官房が行う内閣法（昭和二十二年法律第五号）第十二条第二項第二号に掲げる事務を除く。

- 一 各行政機関がその職員について行う人事管理に関する方針及び計画に関する事項
- 二 前号に掲げるもののほか、公務の能率的な運営に関する方針及び計画に関する事項
- 2 前項に定めるもののほか、公務員庁は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務（第五号及び第六号に掲げる事務にあつては、他の機関の所掌に属するものを除く。）をつかさどる。
 - 一 国家公務員の任免、分限、懲戒、服務及び退職管理に関する制度に関すること。
 - 二 国家公務員の給与、勤務時間、休日及び休暇に関する制度に関すること。
 - 三 国家公務員の人事評価に関する制度に関すること。
 - 四 国家公務員の退職手当制度に関すること。
 - 五 国家公務員の団体交渉及び団体協約に関すること。
 - 六 前各号に掲げるもののほか、国家公務員の人事行政に関すること。
 - 七 行政機関の機構、定員並びに運営の改善及び効率化に関する企画及び立案並びに調整に関すること。
 - 八 各行政機関の機構の新設、改正及び廃止並びに定員の設置、増減及び廃止に関する審査を行うこと。
 - 九 行政機関が共用する情報システムの整備及び管理に関すること。
 - 十 独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいい、国立大学法人（国立大学法人法（平成十五年法律第百十二号）第二条第一項に規定する国立大学法人をいう。））、大学共同利用機関法人（同条第三項に規定する大学共同利用機関法人をいう。）及び日本司法支援センター（総合法律支援法（平成十六年法律第七十四号）第十三条に規定する日本司法支援センターをいう。）を含む。以下同じ。）に関する共通的な制度の企画及び立案に関すること。
 - 十一 独立行政法人の新設、目的の変更その他当該独立行政法人に係る個別法（独立行政法人通則法第一条第一項に規定する個別法をいう。））、国立大学法人法及び総合法律支援法の定める制度の改正並びに廃止に関する審査を行うこと。
 - 十二 法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人（独立行政法人を除く。）の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正及び廃止に関する審査を行うこと。
 - 十三 国家公務員の総人件費の基本方針及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに調整に関すること。
 - 十四 政令で定める文教研修施設において、国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第六十七条第一項の規定により内閣総理大臣が樹立する計画に基づく研修及び所掌事務に関する研修を行うこと。

以上のように、公務員庁には広範な役割が与えられている。前述したように、公務員庁設置法案を提出した目的は「自律的労使関係制度を措置するため、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設置する必要がある」ためだが、ここで問題となるのは、基本法との整合性、内閣人事局との関係、そしてこうした措置がインセンティブ設計としてどのような意味を持つのかということである。

5. 基本法、人事局、公務員庁

そこで、これらの改革案に関する著者の見解を述べておきたい。

- (1) 基本法 5 条の 2 では、内閣人事局の評価次第で幹部職員の降格もありうることになっているが、現在は事務次官、局長、部長が「同レベル」となっているため、事務次官から局長への降格は降格ではなく、横滑りにしかならない。また、事務次官を廃止する案もあったが、これを否定する明確な理由がない。
- (2) 内閣人事局の判断により、局長や部長が管理職員である課長に降格されることも可能であるが、現時点では具体的なルールが用意されていない。例えば、国家公務員法には、次のような規定がある。

第七十八条 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。

- 一 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
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合
- 三 その他その官職に必要な適格性を欠く場合
- 四 管制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

後で触れるが、これらのなかで一と三が人事局によってどのように判断されるべきなのか明確な基準を作成しなければならない。また、四の規定では、行政改革によって組織がスリム化され、定員が減少した場合には適用可能である。今回の改革では人事院が廃止されるが、その一方で公務員庁や人事公正委員会等の設立があり、四が直ちに適用されないような対策が見取れる。

- (3) 当初の計画（基本法 11 条の 2）とは大きく異なり、今回の改革案では内閣人事局に総務省や人事院の権限が移されることがなく、公務員庁に移されることになった。これによって、内閣人事局の主な職務は幹部候補者名簿の作成と任免を協議するだけになり、その役割が大幅に限定されることとなった。

- (4) 「全体像」では、雇用と年金の接続が主張されており、これは国家公務員の定年延長を意味する。ところが、先に挙げたように、降格処分若しくは分限処分に制約が大きく、定員管理を任務とする総務省行政管理局から権限が移された公務員庁では官邸の影響力が弱くなるため、政治主導による行政の効率化・定員削減が困難になりやすい。
- (5) 公務員労組に団体交渉や団体協約を認めるのは、官民のイコール・フットイングを前提とするが、こうした身分保障の下では前提条件が成立していない。このような状況で団体交渉がスタートすると、改革は停滞せざるを得ない。
- (6) こうした状態で「全体像」では「官民の人材交流促進」が謳われており、これは公務員の現役出向を意味することになる。
- (7) 要するに、今回の改革案では官邸の機能が制限され、幹部ポストの増加が実現し、民間への現役出向の道が存続され、定数削減が困難な状態になったといえる。以上のことから、改革の目的であった国益優先へのインセンティブ設計は実現していないと判断できる。

6. これからの主な論点

日本の国家公務員制度では、自分の所属する省庁に対する忠誠には高い評価が与えられる。近年導入された能力・業績に対する人事評価制度でも、基本的には省内評価であり、その基準は省内特長的で一律に規定されたものが多い¹¹。多様な資質を持つ職員が自分の能力を生かし、国民のために優れた業績を上げることが高く評価されるためには、官邸主導による幹部人事の他に、次のような検討課題があると思われる。

- (1) 能力・業績の評価の方法は、現在公務労働に携わっている職員にとって重要なインセンティブとなるだけでなく、今後、民間から有能な人材を募集する場合にもあてはまる。民間で活躍している人から見て、公務員としてどのような仕事の評価されるのかという点に、どれだけ合理性を持たせるかが成否を分けるポイントになる。
- (2) 人事評価には、組織に対する忠誠や本人の努力、勤務態度等を加味するインプット評価と、産出された結果を対象とするアウトプット評価に分かれる。近年

¹¹ 詳細については、拙著「国家公務員制度の現状と課題～能力・実績にもとづく人事評価システムについて～」(2011年、進化経済学会報告論文)を参照されたい。

の国家公務員制度改革は前者から後者へ比重を移すものであるが、インプットを完全に無視するわけにはいかない。公務労働は対象領域が広範であるため、一律の基準を設けることに合理性はない。そうした評価の配分は部署ごとに詳細に決めなければならない。

- (3) 現在導入されている業績評価制度には目標管理があるが、形骸化しているとの指摘もある。民間企業にも見受けられる誤りだが、業績主義＝目標管理ではない。環境の変化が速い現在で、1年後の目標を数値化した場合、対処方法を誤る可能性もある。
- (4) 公務労働では、業績を数値化することが困難な場合が多い。そのため、絶対評価よりも相対評価の方がしやすい。このときの基準をどうするかが問題となる。すでに相対評価（相対評価によるトーナメント方式）を導入している民間企業のなかには、相対評価によって社員同士の足の引っ張り合いが生じており、チームワークとの関連をどのようにして維持するのが重要な課題となる。
- (5) アメリカでは、大学の教員を採用すると数年後に業績を評価して、昇進させるか解雇するかを決めることが多い。これを「アップ・オア・アウト」という。このとき、他に雇用機会がない等の理由で中間的な選択肢を用意した場合、昇進させずに現在の地位にとどめてしまうことになる。だがそうすると、雇用者側（大学）はその教員を過小評価して低い給与を支給しようとする。今回の国家公務員制度改革にもそうした傾向がうかがえる。
- (6) 今回の制度改革は、官民のイコール・フットィングを実現し、長期的には公務労働だけでなく、労働市場全体の流動性を高めることを視野に入れている。仮に、それが実現し、流動性が高まると自己都合で退職する職員が増加する。このとき、仕事に必要なスキルを身に付けるためのコストは本人が負担することが合理的となる。日本では、民間も含めて職場での OJT が重視されてきたが、これを変革するとなると、教育制度も含めた大きな改革が必要となる。