

行政改革・公務員制度改革とキャリアシステム

～行政改革推進法の審議における議論～

総務委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

1. 行政改革推進法と公務員制度改革

5月26日、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号、以下「行政改革推進法」という。)が、成立した。同法は、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革について、その基本理念及び重点分野並びに各重点分野における改革の基本方針その他の重要事項を定めるとともに、行政改革推進本部を設置することにより、これを総合的に推進することを目的とする」法律であり(第1条)、その目的達成のための関連諸制度の改革の一つとして、次のように公務員制度改革を規定している(第63条)。

(公務員制度改革)

第63条 政府は、総人件費改革その他の重点分野における改革において実施される行政の組織及び運営の見直しと併せて、これらを担う公務員に係る制度の改革を推進することの重要性にかんがみ、次に掲げる措置を講ずるものとする。

- 一 能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化並びにこれらに関連する事項について、できるだけ早期にその具体化のため必要な措置を講ずること。
- 二 公務員の労働基本権及び人事院制度、給与制度、職員の能力及び実績に応じた処遇並びに幹部職員の選抜及び育成に係る制度その他の公務員に係る制度の在り方について、第51条に規定する措置の進捗状況その他の状況を踏まえつつ、国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行うこと。
- 三 国と民間企業との間の人事交流を促進するため必要な措置を講ずるとともに、国と大学その他の研究機関との間の人事交流を促進するための措置について検討を行うこと。

同条は、行政改革における公務員制度改革の重要性を指摘し、必要な措置の検討等を政府に義務付ける内容の規定であるが、そのプログラム法的性格のためあって、制度改革の具体策については、全般的に抽象的な議論となった。しかしながら、キャリアシステムの見直しという公務員制度改革の本質に関わる問題について、注目すべき議論の展開があった。以下、これに関連する国会論議等を中心に解説することにする。

2. キャリアシステムとは何か

国家公務員のキャリアシステムは、採用時の1回限りの試験で中央省庁等の幹部職員の

選抜を行い、同期の者はほぼ同時期に昇進していくことを原則とする人事管理の方法であるが、これは法制上の仕組みではなく、単なる人事慣行として行われているに過ぎないものである。

国家公務員法は、「職員が、民主的な方法で、選択され、かつ、指導される」（第1条第1項）、「すべて職員の任用は、能力の実証に基づいて、これを行う」（第33条第1項）と、職員の民主的な任用のために成績主義を根本原則として規定しており、採用時の1回限りの試験で幹部職員の選抜を行う人事管理は想定していない。過去の国家公務員採用上級甲種試験も現在の種試験も、人事院規則により創設された単なる大学卒業者を採用するための試験の一つに過ぎず、それに合格し採用されることは、幹部候補としての資格を法制度上与えられるものではない。そもそも戦後の国家公務員制度は、公務員制度の完全な民主化のため、戦前の非民主的な我が国官僚制の中核をなす高等文官試験の廃止から始まっており、その点からすると、キャリアシステムはその残滓（さい）とも言うべきものであり、民主的性格の強い国家公務員法にはまったくそぐわない人事慣行と言わざるを得ない。

また、憲法は、公務員の選定・罷免権が「国民固有の権利」であり、公務員が「全体の奉仕者」であることを規定しているが（第15条第1項・第2項）これらの規定を受けて、国家公務員法は、国民に対し「公務の民主的な運営」を保障することを目的とする旨を規定している（第1条第1項）。そして、このような憲法及び国家公務員法の思想を実現するための手段として人事院制度が創設された。その意味で、旧制度の残滓であるキャリアシステムは、憲法の観点からもネガティブに評価せざるを得ない人事システムであり、人事院制度の創設は、その問題点を克服する意義を有していると考えられる。したがって、キャリアシステムの見直しに関する人事院の責任は重大と言えるが、人事院は、平成15年の「給与等に関する報告と給与改定に関する勧告」で次のような提言を行っている。

「現在のキャリアシステムは、採用時の1回限りの試験で幹部要員の選抜を行うもので、これが優秀な種・種職員の意欲を削いだり、種職員の誤った特権意識につながる場合があるなどの問題点が指摘されている。他方、複雑化する行政課題に的確に対応していくためには、幅広い視野や専門性を備えた幹部要員を確保・育成していくことが不可欠である。したがって、国民全体の奉仕者としての使命感を持ち、政策立案能力・管理能力等にも優れた幹部要員の採用・選抜・育成・処遇システムを新たな視点で再構築する必要がある。」

さらに、キャリアシステムは、公務員制度改革の柱である能力実績主義の人事管理や退職管理の適正化の実現に対し直接の障害となるだけでなく、官民人事交流の実施にもマイナスに働くおそれのある時代遅れの非合理的システムと言える。なぜなら、能力実績主義の人事管理では、採用・昇任等の職員の任用のすべての段階において能力と実績を問われるが、採用時の1回限りの試験で幹部職員の選抜を行い、同期の者がほぼ同時期に昇進していくことを原則とするキャリアシステムは、これに本質的に矛盾する。また、ピラミッド型の行政組織において、キャリアシステムが国家公務員の早期退職を促し、天下りの温床となっていることは、周知のとおりである。さらに、「行政運営の活性化」（国と民間企業との間の人事交流に関する法律第1条）のために、実効性のある官民人事交流を行おう

とすれば、各府省の主要な官職に民間人材を積極的に採用する必要があるが、主要官職をキャリア公務員が占めるシステムでは、それが困難だからである。

3 . 行政改革推進法に盛り込まれたキャリアシステム

行政改革推進法案は、平成 17 年 12 月 24 日の閣議決定「行政改革の重要方針」に基づいて策定されたが、そこでは「公務員制度改革の推進」の施策として、キャリアシステムについて、次のように定められていた。

「公務員の労働基本権や人事院制度、給与の在り方、能力主義や実績評価に基づく処遇、キャリアシステム等公務員の人事制度を含めた公務員制度についても、国民意識や給与制度改革の推進状況等も踏まえつつ、内閣官房を中心に幅広い観点から検討を行う。」

これは、「キャリアシステムについても検討する」というだけの極めて簡単な記述ではあるが、「行政改革の重要方針」という内閣の最高の意思決定（閣議決定）の形で、それが明示的に規定されたことは、キャリアシステムが公務員人事管理における当然の常識のように理解されてきた中央省庁等において、まさに画期的な出来事であると思われる。

ところが、行政改革推進法第 63 条第 2 号では、これが「幹部職員の選抜及び育成に係る制度」という表現で規定されており、明らかにトーンダウンした内容になっている。キャリアシステムの特徴は、何よりも採用時の 1 回限りの試験で中央省庁等の幹部職員の選抜を行ってしまうところにあり、また、そこにこのシステムの最大の問題がある。したがって、採用試験の見直しに及ばなければ、法律の規定としては不十分と言わざるを得ない。このような条文になった理由は不明であるが、「行政改革の重要方針」の内容を忠実に表現しようとするのであれば、「採用試験、幹部職員の選抜及び育成に係る制度」と規定すべきであったと考える。

4 . キャリアシステムの見直しに関する国会論議

キャリアシステムに関する議論は、「行政改革の重要方針」の策定以前にも行われているが、必ずしも活発なものとは言えず、政府の認識は次のようであった。

「キャリアシステムの弊害もあり、そしてキャリア以外の方も優秀な人がたくさんおられる。そういうことに対して、現在の状況のままではいけないから見直そうということでやっているわけです。この点については幅広い意見がありますから、よく検討していかなければならないと思っております。」（参議院決算委員会（平 16.12.2）の小泉内閣総理大臣答弁）

ここでは、キャリアシステムの弊害があり、見直す必要があることを認識してはいるものの、キャリアシステムの本質とは何か、という問題の核心には触れてはいない。

行政改革推進法案の審議では、議論に大きな展開があり、以下のように問題の核心に迫る注目すべき質疑が行われた。（なお、下線は筆者による。）

（1）総務大臣の見解（平 18.4.24 参議院本会議）

質問（直嶋議員）は、次のようである。

「能力・実績主義の人事管理と退職管理の適正化は、いずれもキャリアシステムの廃止を伴わなければ問題の本質的解決につながらないと考えます。ところが、政府の法案では、制度の在り方について幅広く検討を行うと規定しているだけで、極めて意識が低いと言わ

ざるを得ません。公務員制度改革においては、我が国官僚制の悪弊であるキャリアシステムを廃止すべきと考えます。」

これに対し、竹中総務大臣は、次のような見解を明らかにしている。

「キャリアシステムは、幹部候補となる人材を効率的に選抜し育成する仕組みとしては有用であるというふうに考えます。しかし、その一方で、採用後の横並びの昇進など、硬直的な人事運用について批判があることは承知をしております。このような観点から、幹部職員の登用に当たっては種、種試験採用者の積極的な登用を進めるほか、新たな人事評価の試行などを通じまして、能力・実績主義を徹底していくことが重要であるというふうに考えております。」

(2) 内閣総理大臣の見解(平 18. 4. 26 参議院行政改革に関する特別委員会)

質問(主演議員)は、次のようである。

「特権的キャリア制度をいかに考え、今後どうするつもりでしょうか。私は、特権的キャリア制度を廃止するべきであるというふうに考えております。キャリア制度の廃止は正に公務員制度の中の規制緩和であると、このように考えております。すべての職員が対等な条件で能力や実績を競う、そのような関係が必要だというふうに思っております。そして、能力があれば当然にもそれに応じた実績は上げるはずであります。」

これに対し、小泉内閣総理大臣は、次のような見解を明らかにしている。

「一般の企業では、今言ったような、将来、幹部候補生としてでなくても、たたき上げの人、学歴がなくても、あるいは資格試験に合格しなくても、会社に入れば自らの能力で社長になる人もいます。ところが、この役人のキャリア制度というのはもう最初から、学校の成績、試験合格するともう幹部は決まっています。これは果たしていいのかどうか。今後、どう幹部職員として育成していくか、あるいは訓練していくかというのは検討していかねばならない問題だと思います。しかし、それぞれの社会において、もう最初から幹部としての特別な訓練が必要のある部分もあるでしょう。そういう点も含めて、私は、できるだけ一定の試験を経ない方でも、会社に入ってから、役所に入ってから、試験で合格したよりもはるかに能力のある方もたくさんいるわけです。そういう点も含めて、今の制度を固定化して考える必要はないと思っております。」

ここで大事なことは、キャリアシステムの問題の核心が、採用時の1回限りの試験で中央省庁等の幹部職員の選抜を行ってしまう点にあり、採用試験の在り方(大卒種・種区分の廃止等)の検討を伴わなければ、キャリアシステムの見直しはあり得ない、ということである。その意味では、竹中総務大臣の見解よりも、小泉総理大臣の見解の方が、はるかに問題の核心を捉えていると思われる。竹中総務大臣は、行政改革推進法の条文に沿って事務的に発言し、小泉総理大臣は、「行政改革の基本方針」の問題意識や素朴な常識に基づいて発言したのであろう。とはいえ、これらの国会質疑により、キャリアシステムに関する議論が大きく進展し、特に行政の最高責任者である内閣総理大臣の明解な答弁により、その見直しに向けての政府の姿勢が鮮明になったことは間違いない。公務員制度改革の本質に関わるキャリアシステムの見直しについて、今後さらなる議論の深化が期待できる内容の質疑であったと言える。