

公務員制度改革と「キャリア・システム」の廃止

いいお じゅん
飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

先頃成立した国家公務員制度改革基本法によって、公務員制度の抜本的な改革が本格始動した。その一つの焦点が、いわゆる「キャリア・システム」の廃止にあることは確かであるが、「キャリア・システム」が何を意味しているのかについては、戦後日本の公務員制度における法制度と運営実態との乖離という問題によって、かならずしも明白ではない。すなわち、いわゆる「キャリア・システム」なるものは、全く法的な根拠がなく、実態として運営されているために、その定義を法的に考えることができないために、そのあり方をきちんと捉えることは簡単ではないのである。



キャリア・システムとは、一般的には、国家公務員試験において、種（上級職）試験合格者のうち一定の職種（法律職、経済職、行政職など）で合格し、各省庁で採用された公務員を、「有資格者」（あるいは「キャリア」）などとして、幹部候補生として育成し、一定の年限が来たときに、ほぼ例外なく課長級以上の職に就かせる仕組みを指しているように思われる。

その「廃止」が問題となる時、「キャリア・システム」の何が問題であるかということと、どのようにすれば、それをやめることができるのかという問題の二つの問題をきちんと考えることが必要である。

キャリア・システムの問題点として、もっとも重大なことは、それが入り口選抜であって、試験さえ通ってしまえば、よほどのことがない限り、課長ぐらいにはなってしまうということであろう。いいかえれば、このような入り口選抜を厳格に守ってしまうと、本来の意味での、能力・実績に基づく人事は、大きく阻害されるということである。その点で、この改革は、能力・実績主義人事を、いかにして定着させるのかという問題と不可分の関係にある。

もちろん、事柄の裏面として、キャリアとされた公務員が、いわれなき「特権意識」を持つなどという問題もあるのである。これについて、特権意識を持つなら、たたけばよいという考え方も成り立つのであるが、それだけで、事柄が解決するどころか、能力や士気の低下を招いて行政能力を低下させることになりかねない。

その意味で、しかるべき人事評価によって、入り口以外にも、公務員が在職している期間の各段階で、必要な選抜を繰り返すということが、なにより必要であろう。そして、複数の人事経路によって、公務に必要とされる多様な能力を確保するとともに、「遅咲き」の評価や「敗者復活」といったチャンスが複数回与えられる仕組みなども考えておく必要がある。

実は、キャリア・システムは、年次による人事管理、すなわち入省年次を等しくする同等者間の競争を内在化させることによって、複雑な人事評価を必要とせずに、一定の能力・実績をはかることと可能としていた。「キャリア・システムの廃止」は、こうした年次管理を崩していくわけであるから、代替的な人事評価システムの充実が不可避である。すでに新しい人事評価システムは、試行段階から、本格実施の段階に移行する状況にあるが、事柄の難しさを自覚して、新システムを実効性ある仕組みにする必要がある。

こうした、能力・実績主義の仕組みを整備せずに、入り口選抜に問題があるからといって、入り口の試験区分をなくすとか、変えるといったことだけで問題は解決しない。キャリア・システムの改革は、運営実態に関わるだけに難しいと述べたが、まさに、この制度に関わる公式制度が、入り口の試験区分にあることだけに目を向けると、皮相な改革に終わるおそれがある。

しかも、人事の改革であるから、長い経過期間が必要である。つまり、すでに旧制度で昇進した者が多数在籍するなかでは、新しい人事制度を定着させるためには、粘り強い人事慣行の変更が必要となるのである。その意味で、現在まず進めなければならないのは、いわゆる「キャリア」官僚の中での選抜を厳格化するとともに、種・種採用者の中から、徐々に上位のポストにつく者を増やしてゆくということであり、それについては、すでに手がつけられていると見られるので、こうした流れを定着させることであろう。

そればかりではなく、キャリア官僚がいろいろな職種を渡り歩くばかりで、「専門能力」の点で不足していることが問題とされることからすれば、職務の上下だけではなく、職務の種類を類型化して、昇進経路を考える複線型人事システムの開発も必要であり、しばしば指摘される局長・課長といったライン偏重の問題にも取り組む必要がある。

その意味で、新しく生まれる「総合職」「一般職」「専門職」といった区分ごとに、どのような昇進経路を考えるのか、それぞれについて複数の可能性を想定しておく必要がある。そのうえで、幹部育成過程などの運用の仕方は、入り口選抜を絶対化させない形で、しかも効果的に運営されなければならない。

ここに挙げた例は、ただ全体の人事システム改革のうち関係の深い要素を例示したものに過ぎないが、そうした制度改革も含め、公務員に必要とされる能力が多様であることを自覚して、新たな公務員増を育むことが求められよう。そうしたとき、いわれなき「特権意識」は、職務に基づく「プロフェッショナリズム」に置き換えられることによって、「キャリア・システムの弊害」が除去されるものとする。