

公務員制度改革再考

～ 政治的中立性と国民サービスに資する有能な職員集団の確保を～

いなつく ひろあき
稲継 裕昭（早稲田大学政治経済学術院教授）

幹部人事一元化と政治的中立性の確保

先進諸国でも、1980年代以降、公務員制度改革が進められた。英国ではサッチャー改革以来次々と改革を進め、国家公務員の4分の3をエージェンシーの職員とするとともに、各省・エージェンシーへ、人事給与の決定権限を大幅に委譲する改革を行ってきた。ニュージーランドでは、各省庁の事務次官にあたる事務総長に大幅な権限を委譲し、各事務総長が自省庁の人事給与・組織制度を作ることができる。米国では、非政治任用者である職業公務員について、全連邦政府共通の人事管理規則の例外を認め、国土安全保障省や国防総省など省独自の人事給与制度を採る省庁を次第に増やしていき、その対象者は連邦政府職員の半数にのぼる。



このように、諸外国の公務員制度改革を通覧した場合、人事権限の各省庁への分権化が共通している。

だが日本の改革は逆に、内閣への人事権限の集権化を目指すものである。つまり、日本の公務員制度改革は、上に見てきた各国の動き、分権化とは逆行していることが特徴的である。

これが実効性のあるものになった場合に、次に懸念されるのは、公務員人事への政治の過度の介入である。近代公務員制度は政治的中立性を追及してきたのだが、内閣へ集権化された人事権限を、時の政治が恣意的に動かすことができるのであれば、政治的中立性の理念は根底から覆ることになる。米国の政治任用に関する最近の注目される研究は、政治化が進んだ省庁や機関では、パフォーマンスが低下するということを実証的に明らかにしている（Lewis, 2008）。政治化が進んだFEMA（連邦危機管理庁）は、ハリケーンカトリナの際に、極めてお粗末な対応をすることになり、大勢の犠牲者を出してしまった。政治的な応答性を重視しようとする場合でも、公務員の政治的中立性を念頭に置き、また、組織のパフォーマンスを低下させないためにはどうすればよいか、制度設計および運用において、十分な配慮が必要である。

国民サービスに資する有能な職員集団の確保

戦前の官吏は40歳代で退職しても最終俸給の6割ないし7割の恩給が生涯保障されていた。だが戦後、それは廃止され、共済年金も改革されて、年金の支給開始年齢や支給額

はかなりダウンした（諸外国では、英米独仏とも、国家公務員の場合、最終俸給の7割程度の年金が支給される）。そこで、事実上の生活保障としての再就職（いわゆる天下り）が用意されるという慣行が形成された。これは早期退職を余儀なくされる Up or Out 型の官僚システムを補完するものとして機能し、優秀な若者の獲得にも成功してきた。官僚の世界の中では部分最適が図られてきたといえる。だが、国民の視点から全体最適を考えた場合に、天下り先への補助金や随意契約などそのひずみが吹き出て今後の改革につながったともいえる。

制度を抜本的に変更した場合に、いかに優秀な人材を確保するかが、国民にとっても重要な課題となる。

「私心を捨てて、公のために働くものを採用せよ」と叫ぶのはたやすい。だが、現実的な議論を抜きにした理想論では意味がない。人間はインセンティブを持って働く。物質的・評価的・人的・理念的・自己実現的インセンティブなどが組み合わさることにより、職の魅力が生まれ、働こうという気持ちを優秀な人材に持ってもらうことができる。そのためには、やはり何らかの仕掛けが必要である。その1つとして考えられるのが、自発的な異動の仕組みづくりである。

日本では、人事権限を各省の人事担当課に集権して、異動や昇進を決定している。本人からの異動希望は聞き置く程度に扱われているのが実態である。だが、諸外国では、本人からの異動や昇進へのアクションを優先する方向での改革、原則としてすべてのポストについて公募制をとるような方向への改革が主流である。ポストの公募範囲は、省内限定の場合、公務一般の場合、さらには、民間も含めた一般公募とするなどさまざまである。

英国でキャリア官僚と認識されてきたファーストストリーマーの制度も、近時その様相を大きく変えた。ファーストストリーム試験の合格者は内閣府の選考委員会により各省に配属され、各省では、1年ごとに彼らをローテーションし、おおむね4、5年で課長補佐へ昇進させる。この間は、公募制原則の例外となる。ただ、この期間経過後は、他の職員と同等の条件で昇進していくことになる。つまり、公募ポストに応募して、そこに採用されるという形をとることになる。その際には、省をまたいで、公募ポストに応募することも普通に見られる。公募に応じて自発的に異動するのが当然の前提となっている。

ニュー・パブリック・マネジメント的な改革は、現場への権限移譲、業績の測定、その結果の給与への反映ということを積極的に求める。上記各国でもその傾向が見られた。しかし、これは、本人が「自分のやりたい仕事を選べる」という大前提が仕組みとしてあった上でのことである。それがない中で種々の改革を進めたとしても、整合性がとれなくなってしまう。

定期一斉人事異動は、上記各国には見られない日本独自の風景である。今後、人事担当課が専権的に異動を決定し、昇進を決定するという人事慣行そのものを抜本的に改めることが、ギリ貧になっている公務部門への優秀な人材確保のひとつの選択肢となり得るだろう。

参考文献：

稲継裕昭、1996 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

稲継裕昭、2007 「キャリア官僚リクルートメントの変容～ベストアンドブライテストから見離された霞ヶ関？」『大阪市立大学法学雑誌』第54巻第2号、1014 - 1057 頁

村松岐夫編、2008 『公務員制度改革 - 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房

D・ルイス（稲継裕昭監訳）、2008 『大統領任命の政治学』ミネルヴァ書房