

キャリア・システムのどこが問題なのか

なかしま ただよし
中島 忠能（元人事院総裁）

1．基本的認識

組織には、それに付与されている使命を達成するために、その業務遂行をリードしていくためのエリート（使命観を堅持し、職務能力に優れている者）が必要である。公務組織内のエリートのあり方をめぐっては、かねてから、さまざまな問題提起がなされてきた。ここでは、それをめぐる議論を生産的に進めるための「手がかかり」にもなればと願って、エリートの選抜と管理をいかに「公正に」行うか、そして、その集団から派生している弊害をいかに是正していくかについて私見を述べることにする。



2．現状 - 問題点と是正策

現在、中央省庁では、慣行として、国家公務員試験Ⅰ種に合格して採用した者を、配置、研修、昇進、昇給、退職等の人事管理のうえで特別扱いしてエリートを育成・管理している。そして、これらの職員が公務組織の中で、少なくとも、意識のうえでは特別な集団を形成し、結果として、一つのシステムとして機能している、と受けとめられている。（この全体をキャリア・システムと多くの人が呼んでいる）

- ① この管理方法、即ち、職員の現実の能力・実績よりも、採用時の1回限りの試験種別の試験結果を重視して、以後三十数年の人事管理で特別扱いする管理方法に公正性・納得性がなく、それ故、以前から改革のメスを入れるべきだとする声が強く出されていた。その実体的理由は、Ⅰ種・Ⅱ種の双方の試験に合格しながらⅡ種で採用された者、また、Ⅱ種、Ⅲ種あるいは中途採用者の中にもⅠ種並みの有能なものもいるし、Ⅰ種採用者の中には使いものにならないものもいるからである。改革の第一歩は、この特別な人事管理の対象（育成対象）となるグループの一員となり、或いは、除外される判定が、公正な納得性のある方法でなされ、結果として組織の「仕事力」の向上に資するものでなければならない。
- ② 第二歩としては、こうして新しく構成されるグループ内においても、昇進、昇給、研修等の面で能力・実績主義が作用しなければならない。同一年次採用者は、「ほぼ同一時期に昇進・昇給」というのは当然見直しされることになる。
- ③ 現在、キャリア職員の間には、同一年次の者の直属下位ポストには配置されない、という不文律がある。この結果、少ない上位ポストに就く年齢に達すると、勸奨退職がはじまる。これが天下り問題をさらに大きくしている。この不文律を見直したうえで、新しく規定された国公法第106条の26の「退職管理基本方針」を早急に閣議決

定して、定年までの在職を原則とする運用を確立することが、キャリア・システム改革の第三步である。

- ④ さて、現行の省庁別のキャリア・システムは、それが生みだした公務員（組織）の政治性、特権性、閉鎖性、割拠性が現実の民主的にして公正な政治・行政へ看過できない影響を与えることとなっているため、今回、公務員制度改革の主要な題目となったと理解されなければならない。従って、公務員制度の中でこの問題を論ずる場合、当然のこととして、巾広に英知を結集してシステマティックに取り組みねばならない。さしあたり、内閣は、一連の改革立法で提示されている施策——新天下り規制、官民交流、省庁間交流、政官接触、内閣の人事管理機能強化、多様な人材の登用等にかかる諸施策を統一的な視点ですみやかに具体化し、多方面からの意見提示を得るため、理解しやすい形で、公表しなければならない。これが第四步である。
- ⑤ 公務員の民主的かつ公正な公務遂行を実現するためには、それにかかる法制・運用を改めることに待たねばならないが、それが幹部公務員にかかるものである場合には、政治サイドの改革にも期待しなければ、首尾よく成果があがらないことに留意しなければならない。

3．若干の疑問

キャリア・システムの是正をより確かなものとするため、いくつかの疑問を提示しながら考えてみる。

- ① 先ず、基本法の立案に携わった人達の頭の中に「幹部公務員への登用は総合職試験合格者の中から」という思想があるのではないかと疑ってみる。例えば、⑦管理職員には「政策の企画立案……に係る能力（6条3項三号）」を求めつつ、他方、総合職試験を「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して行う試験（6条1項一号イ）」と性格づけていること。④さらに、野党との修正協議で削除されたが、「総合職試験合格者からの採用及びこれに伴う各府省への配置の調整（5条2項一号）」を内閣人事庁の権限として総合職試験合格者をことさら重く取り扱おうとしていたこと。⑧そして、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」の報告書（以下「報告書」という）では、高卒者は総合職試験を受験できない、即ち「政策の企画立案能力を有するかどうかを検証する試験」に挑戦できない仕組みを提言していること。以上、三つを摘示したが、こういう思想が頭の片隅になお残っているのなら、キャリア・システムの是正のための施策の立案・実施にあたって影響を与えることになりはしないか。
- ② さらに、幹部候補育成課程対象者（6条3項。以下「課程対象者」という）の選抜及び除外の判定は「人事評価」（評価の先行企業で今なお評価結果の客観性に課題ありとされている）に基づいて行うことになっているが、これでは組織内で納得が得られないのではないかと。何故なら、「2年程度」（報告書）の期間の勤務経験（6条3項一号）を経た職員からの選抜では、政策の企画立案に係る高い能力を有するとして総合職試験に合格した者が「人事評価」で高い評価を得るであろうことは容易に想像で

きるからである。そのため、その他の職員で希望する者を課程対象者に選抜するシステムをいかに公正にして納得性のあるものとして制度化されるかが重要となる。その場合、最低限、すべての職員（総合職試験の合格者を含む）からの課程対象者への選抜及びそこからの除外者の判定には、「厳正な試験」結果（客観性があり、信頼を得やすい）を併用すべきではないか。

- ③ 「課程対象者であること、また、あったことによって管理職員への任用が保証されるものとしてはならず、職員の任用は人事評価に基づいて適切に」（6条3項）行うとしているかが、この条文に空虚な響きはないだろうか。なぜか。

課程対象者には、基本法6条3項三号及び四号、7条二号及び8条二号にみられるように特別な研修、勤務経験等が予定されており、管理職員にふさわしい能力・資質が不十分ながら備わるよう配慮されている。こうした特別配慮をされた課程を除外されることなく、クリアした課程対象者が管理職員へ昇進していくことに異議を唱える職員は少ないのではないか、と思えるからである。やはり、課程対象者への選抜及び除外の公正にして納得性のある判定が重要である。

- ④ 新天下り規制策では、内閣府に設置される官民人材交流センター（長は、官房長官、と法定されている）のあっせんによって、改正前の法律で規制されていた「利害関係企業への2年以内」の天下りも可能となった。この運用の結果、仮りに、ゆ着・不祥事が生じた場合の国民の怒り・官邸の責任を考えると、改正法立案の段階で関連施策（特権性の是正と新天下り規制策）間の整合性確保のためにどの程度ツメた議論が行われたのか疑問が生ずる。また、内閣人事局の管理機能強化等は民主制（政治主導の強化）の要請には適うが、果たして政治の判断には常に「公正性」が保たれているか、保たれ難いその他の分野についてもいかに制度的に担保すべきかなど冷静な議論が必要ではないか。

4．結語

公務組織にはエリートの存在は必要である。問題は、在職するすべての職員を対象に長期間、エリート育成のための施策を集中投入することができないことである。それならば、育成対象を限定するために選抜しなければならない。その選抜を先ず採用試験段階で行うべきだと考える。「総合職試験」の性格を曖昧にせず、優秀な人材を集めるためにも、「幹部職員候補育成コース」と公言した方がよい。次に、育成課程対象者選抜が第二段階である。その詳細は既述のとおりである。

残された課題の第一は、採用直後から課程対象者に選抜されるまでの間の育成上の扱いである。第二は、キャリア・システムから派生している弊害にいかに対応していくか、そのためのスティマティックな検討である。読者諸氏からの提言を待ちつつ、思索を重ねたい。