

公務員制度改革の論点

東田親司

はじめに

第一節 公務員制度改革の経過と方向

- 1 行政改革会議での検討
- 2 公務員制度調査会の検討
- 3 森内閣における公務員制度改革のクロージアアップ
- 4 行政改革担当大臣による推進と公務員制度改革大綱の制定

第二節 公務員制度改革における主な問題点と今後の展望

- 1 公務員の採用問題
 - 2 能力等級制度の導入問題
 - 3 天下一規制の在り方
 - 4 人事院の権限縮小
- むすびにかえて

はじめに

公務員制度改革は中央省庁等改革の一環として検討が行われてきているが、改革課題が多岐にわたるとともに解決方

公務員制度改革の論点

向が容易ではない現状から具体案の策定には時間を要しており、省庁再編後二年半がたとうとする現在でも実現に向けて歩みはじめたとは言いがたい状況にある。

中央省庁等改革においては本来、省庁再編、定員削減、独立行政法人制度の創設などのいわばハード面の改革（器の改革）とともに、政治主導の行政運営、情報公開制度や政策評価制度の導入などのソフト面の改革（中身の改革）とが、車の両輪として位置づけられていたはずである。そしてソフト面の改革の一環として、行政改革会議最終報告にみられるように、公務員の人材確保方策、採用試験制度の見直し、人事評価と処遇、退職管理などの公務員制度改革はきわめて重要な位置づけにある。古来から「組織は人なり」と言われてきているように器を動かす人間にいかにより良い人材を得るかは組織機能の成果を左右するからである。

ハード面の改革がほぼ計画どおりに進められ、ソフト面の改革も情報公開制度や政策評価制度のように、関係法律も策定されて新しい道程を着実に歩みはじめた課題が多い中で、公務員制度改革は何故歩みが遅いのか、どこにとりまために時間を要する問題点や関係者の利害が対立する課題があるのかを筆者の実務経験に照らして考察し、適切な解決策を探るのが本稿の目的である。第一節では今日までの公務員制度改革の経過とめざす方向を整理し、その上で第二節では紛糾しているいくつかの課題をとりあげて論点と今後の方向を推察してみたい。

第一節 公務員制度改革の経過と方向

本節ではまず今回の中央省庁等改革における公務員制度改革の経過と方向をみてみる。

1 行政改革会議での検討

政府は、中央省庁等改革をスタートさせる時点で、中央省庁等改革の実効をあげるためには、公務員の行動原理やそ

の基盤となる各種人事制度も見直す必要があり、そのためには中央省庁等改革の一環として公務員制度も全般的に見直す必要があると考えていた。

そのことは、中央省庁等改革の設計図を描きつつあった行政改革会議がいち早く当時休業状態であった公務員制度調査会（実際には調査会の事務局である当時の総務庁人事局）に早急な意見の提起を要請し、その意見（一九九七年一月）等を踏まえて行政改革会議が最終報告を行ったことからくみ取ることができる。行政改革会議の最終報告は一九九七年一二月に行われたが、公務員制度改革については短時間ではあったが多くの改革課題を提起している。その中で、今日まで紛糾している課題に関係する主要な改革の視点と方向に絞って掲記すれば主に次の六点があげられる。

- ①人材の一括管理システムの導入（課長など一定の職以上の職員について、政府全体として一括管理を行うべきことなど）
- ②内閣官房、内閣府の人材確保システムの確立（政府全体の立場から企画立案、総合調整を行う機関の職員については人物本位で優秀な人材を登用するルールを確立すべきことなど）
- ③多様な人材の確保（公共的課題に公正かつ客観性、専門性をもって取り組む能力を強化するため、公務部門に多様な人材を確保し、また部内外の人事交流を推進すべきことなど）
- ④能力、実績等に応じた処遇の徹底（能力主義を徹底し、昇進や処遇に的確に反映させる仕組みを導入することなど）
- ⑤退職管理の適正化（年功序列型昇進体系、定年前の早期退職等の人事慣行を見直すことなど）
- ⑥中央人事行政機関の在り方（労働基本権の在り方も含め中央人事行政機関（内閣総理大臣及び人事院）の性格にふさわしい機能分担とすべく整理、見直しを行うべきことなど）

2 公務員制度調査会の検討

行政改革会議は短期間で幅広く検討して課題を提起したが、最終報告では政府部内の専門的調査機関である公務員制度調査会に再び具体的検討を依頼する姿勢をとった。

同調査会はこの要請をうけて精力的に検討をすすめ、中央省庁等改革の具体化の検討が頂点に達していたところの一九九九年三月に今後の検討方向等を答申した。政府は直ちに答申内容をそのまま「中央省庁等の改革の推進に関する方針」(一九九九年四月中央省庁等改革推進本部決定。以下「方針」という。)で決定して政府としても公務員制度改革を公務員制度調査会の答申方向に沿って早急に進める姿勢を明らかにした。

方針では次の五点について比較的具体的な方策がうたわれているが、その他については、人事院と連携しつつ今後計画的に取り組むこととしている。

① 新たな人材の一括管理システムの導入

本省課長級以上の幹部職員の人材情報についてデータベースを構築することなど。

② 多様で質の高い人材の確保

採用試験の改革、新たな任期付き任用制度の整備、人事交流の推進など。

③ 能力、実績等に応じた処遇

Ⅱ種、Ⅲ種試験採用者等の登用、事務官と技官のポスト固定化の排除、女性の登用、勤続年功的要素を縮小して、能力・実績をよりの確に反映する方向での給与体系の見直し、複線型人事管理への移行など。

④ 高齢化への対応と退職管理の適正化

早期退職慣行の是正、再就職状況の公表、再就職後の行為規制等の導入の是非の検討、透明な人材バンクの導入、

退職手当で制度の見直しなど。

⑤中央人事行政機関の機能等人事行政の在り方

政府全体の人事管理の整合性をはかるための内閣総理大臣（総務庁人事局）の総合調整機能の充実、九級以上職員
の昇任にかかる人事院への協議の縮小など。

ここまでの公務員制度改革の内容は、能力・実績等を反映する給与体系の見直しや、職員昇任にかかる人事院への協議の縮小など、一部に後日対立が先鋭化する内容を含んではいたものの全体的にはまだ具体化がすすんでおらず、微温的、改良主義的な内容のものが多かったといえよう。政府の検討は上記方針に沿って進められて二〇〇一年一月の中央省庁再編の時期を迎えようとするかに見えたが、途中で政権の移動と担当大臣の個性により大きく舵をきることとなる。

3 森内閣における公務員制度改革のクローズアップ

中央省庁等改革は二〇〇〇年度に実施されるため、その予算措置などは一九九九年度中に政府内作業が実質的に終了していた。このため二〇〇〇年は作業工程としては比較的平穏な年になる見込みであった。そこに小淵内閣総理大臣が急死し、その後を二〇〇〇年四月に森内閣が継承することとなった。森内閣では、通常国会終了後の七月ころから、世論の不人気等に対抗して独自の行政改革内容を打ち出す必要性に迫られていた。森総理は政策立案を与党に依存する傾向が強い性格を持っていたが、森総理からの要請をうけた与党三党は二〇〇〇年七月に与党行財政改革推進協議会の会合で特殊法人等制度の見直し、公益法人制度の見直し、公務員制度の見直しなどを大胆に行うことを提言した。

これらの改革課題は、特殊法人や公益法人のように中央省庁等改革では積み残されてきたものか、公務員制度改革のように取り上げられてはきたものの具体化が進んでいないものであり、今後の行財政改革に取り組みようとする政府与党

の積極姿勢を国民にアピールする点では適当なテーマであった。

与党の提言を受けた森総理は二〇〇〇年八月に政府の行政改革推進本部を開催して、与党の提言内容の積極的検討を関係閣僚に指示し、中央省庁再編前のこの年の暮れに行政改革大綱を策定する方針を示した。

二〇〇〇年一二月に閣議決定された行政改革大綱は、二〇〇五年度までを集中改革期間として、特殊法人等や公務員制度の改革を政治主導で集中的、計画的に進める内容になっているが、公務員制度改革については以下のように、行政改革会議最終報告や中央省庁等改革に関する方針よりもさらに進めた内容になっている。

① 信賞必罰の人事制度の実現

年功序列的昇進や処遇を改め、成果主義、能力主義に基づく信賞必罰の人事制度に向けて国家公務員法、地方公務員法を見直す。大臣の管理責任を増大し、人事院は事後的チェックを主体とするように役割分担。採用試験区分に基づく硬直的な人材登用を改める。女性の登用、中途採用など多様な人材の確保。

② 再就職に関する合理的かつ厳格な規制

省庁関与による再就職を主任大臣が直接承認し公表する（人事院の承認は廃止）。再就職後の行為規制を導入する。退職手当で制度を改める。

特殊法人役員について数次にわたる高額の役員退職金、報酬を受け取ることをないよう役員定年制等を設ける。

③ 中央人事行政機関等による事前規制型組織・人事管理システムの抜本的転換

中央人事行政機関等（人事院、総務省等）が事前に各組織の級別定数、機構、定員をチェックする仕組みを見直し、総人件費・総定員の枠内で各主任大臣が運用する制度とし、中央人事行政機関等はあらかじめ明確な基準を設定してその遵守をチェックする。

この中では、大臣の管理責任の増大とその裏腹の人事院の権限の縮小、再就職への大臣直接承認制の導入、中央人事行政機関等の事後チェック型行政への移行などがかなり明確にうたわれており、その後の公務員制度改革が難航する原因がそれまでは地中であつたものが、この時点で地表に萌芽したと表現できよう。

4 行政改革担当大臣による推進と公務員制度改革大綱の制定

二〇〇〇年一二月には年明けの省庁再編を見込んだ森内閣の改造が行われ、行政改革担当大臣がはじめて創設された。初代行政改革担当大臣に就任した橋本元総理は、着任早々の二〇〇〇年一月に、特殊法人や公益法人への取り組みとともに公務員制度改革への取り組みを公表した。彼の公務員制度改革の位置づけは、橋本大臣が総理時代に進めてきた中央省庁等改革で、いわば器（ハードウェア）の改革はできたが、それに「魂を入れる」にはソフトウェアの改革に取り組む必要がある、その最大の課題として公務員制度改革が欠かせないとする考え方であった。ハードとソフト、魂を入れる等の表現は国民にはわかりやすいし、政治家の取り組み意欲を感じさせるものであり、橋本総理独特の政治感覚が現れたものとみることができよう。これにより、公務員制度改革はあらためて中央省庁等改革と一体的・補完的な課題と位置づけられ、政権の重要政策課題となった。

その後、政府は橋本行政改革担当大臣の主導の下、二〇〇〇年三月に行政改革推進本部として「公務員制度改革の大枠」を公表して徐々に具体化を進めてきたが、二〇〇〇年六月には「公務員制度改革の基本設計」を公表した。この基本設計は次の六点に要約できる。

① 信賞必罰の人事制度。

- ・ 能力、職責、業績を反映する新たな給与体系の構築。
- ・ 採用区分にとらわれない適材適所の任用（Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ種、事務官・技官）。

・新しい人事評価システム（能力評価と業績評価の二本立て）。

②採用試験制度のあり方の見直し。

・当面I種試験の筆記段階の合格者を大幅増加させ府省が採用面接で総合評価。

③天下りへの対応。

・営利企業への再就職の厳格な規制（大臣の承認、行為規制のための法改正）。

・高額退職金の見直し。

④行政の組織・活動原理の改革

・国家戦略スタッフ群の創設（〓総理が内閣の重要政策の企画に従事する職員を任用・配置するしくみを創設）。

・中央人事行政機関の役割を改める（級別定数や人事院の昇格承認制の廃止）。

〓各府省が総定員、総人件費の枠内で内部部局間の定員移動を可能にする。

〓課・室の総数の範囲内で改編を可能にする。

〓府省の枠を超えて再配置を行うインナーソーシング制度を創設する。

・業務目標を設定し、達成度を評価する。

⑤労働基本権の制約のあり方も検討

⑥地方公務員制度の改革も検討

この基本方針に基づき最終的な検討が進められたが、その結果二〇〇一年一月二五日に「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。大綱のポイントは次の八点であるが、全体に「公務員制度改革の基本設計」と同方向となっている。

①人事管理権者としての各主任大臣の責任と権限の明確化（注）この内容は中央人事行政機関の弱体化を意味する）

- ②労働基本権は現行の制約を維持（注） 検討結果は制度改変しないことになり、労働組合側は反発を強める）
- ③信賞必罰の人事制度の確立のため能力等級制度の新設（注） 能力、職責、業績をバランスよく反映した新給与制度の確立であり、このことは基本給、職責手当、業績手当からなる給与制度とすることを意味する）。
- また現行の勤務評定制度に替えて能力評価と業績評価からなる新評価制度を導入。
- ④審議官以上の高級公務員には能力等級制度を適用せず一般職だが年俸制にする。
- ⑤採用試験制度の抜本的見直し（注） I種試験合格者を大幅に増加したうえで各府省が多くの応募者の中から面接で人物をみわけて採用することとする。その後二〇〇二年八月二日行政改革本部は「採用試験の抜本改革の在り方」を決定した。試験結果中心の採用から人物評価重視の採用へ移行することが中核である。これに対し人事院は後述のように対立を深める）
- ⑥天下りへの対応として、営利企業への再就職は、所管大臣による直接承認とし、公表する。再就職後の出身府省への働きかけに対しては罰則を適用する。（注） 所管大臣の直接承認制は後述のように人事院の真っ向からの反発を招き、またマスコミ等世論の批判の中心的課題となる。）
特殊法人を渡り歩くことによる高額退職金は是正する。
- ⑦「国家戦略スタッフ群」を創設する。（注） スタッフ群の規模等は未定であるが、縦割り行政の弊害是正をめざし、政府中枢に位置する新しい国家公務員像を確立する観点から注目すべき制度である）。
- ⑧以上の改革事項は二〇〇六年度を目的に新たな制度に移行する。

この閣議決定に沿って政府（内閣官房行政改革推進事務局）は具体化のための作業を進めているが、当初は改正作業

の中心となる国家公務員法の改正案、能力等級法案、官民人事交流法改正案の作成作業については、二〇〇三年中に国会提出をめざし、その他の関係法令の整備は二〇〇五年度末までに実施する予定であった。

しかし、一連の作業の過程では、中央人事行政機関としての人事院の権限の縮小となることもあって人事院からの反発や労働基本権が結局は何ら進展しないことに落胆した公務員労働組合からの反対があり、またそうした政府部内でのまとまりの悪さを懸念する政治家の消極姿勢などから作業は難航し、二〇〇三年の通常国会への法案提出は見送られている。

第二節 公務員制度改革における主な問題点と今後の展望

以下では、公務員制度改革の過程で紛糾している課題の中から、公務員の採用問題、能力等級制度の導入問題、天下り規制の在り方、人事院の権限縮小問題の四点を取り上げ、問題点の所在と今後の方向を推測する。

1 公務員の採用問題

政府は公務員制度改革大綱において、公務員採用試験の企画立案を現在の人事院から内閣が主体的に行う仕組み（試験の実施は人事院）に転換するとともにI種試験合格者数を現在の、採用予定者数の二倍程度から四倍程度に増加して公務を志す幅広い層から府省が面接で適切な人材を採用する方向を打ち出している。

これに対し、現在試験制度を所管する人事院は、二〇〇二年度において合格者数を二・五倍に増加したものの、試験に合格して公務員への就職を希望したが内定を得られなかった者が多数出た（平成一五年版公務員白書では「合格者の約六割」が内定を得られず、その多くが就職も決まっていなかったことなどを理由にして四倍への増加には難色を示している。また、試験制度の移管については、直接言及はしていないが当然反対と見られる。（公務員白書では

「国家公務員採用試験は——極めて膨大かつ多岐にわたる業務を試験専門委員や試験官をはじめ多数の関係者の協力を得て行っているものであり、その地道な一つ一つの作業が積み重なって、国民から信頼される公正かつ適正な試験として実施されている——」と記載して暗に移管の必要性を否定しているように見受けられる。）

筆者は合格者をどの位にするかについては専門家が総合的に判断すべき問題と思うので具体的数値は検討していない。ここで言及したいのは、仮に合格者を増加した場合に府省が面接にて適格者を獲得できる可能性がより高まるかについてである。

合格者が増加した場合には、当然府省への採用希望者は増加して面接での競争倍率は高まるが、採用候補者の量は増えても試験でみた合格者の平均知識水準は低下しているわけである。現行制度では質は相対的に高いが採用のための競争倍率は相対的に低いといえるが、その場合に比べて、果して合格者を増加した方がよりよい人材を獲得しやすいと言えるかである。面接段階において質から量に変更することは、筆記試験を得意とする者よりも筆記試験は不得手ではあっても人格的に優れているものや知識以外の能力（例えば折衝力、協調性）で優れている者を見つけ出す可能性を高めることを意味するように見える。

しかし実は筆記試験を得意としてしかもその他の能力も優れている者が採用される割合を低めることになるのではないかと思われる。

筆者の人事管理者としての経験からして、知識水準とその他の能力水準には多くの場合に比例関係はあっても反比例関係は少ないと思われる。勉強ができる人物は折衝力や強調性でも優れている場合が多いと思われる。もちろん、勉強はできてもその他の能力は劣る人物はいるが、その割合は勉強ができない人物でその他の能力も劣る人物と同じか少ない位ではないかと考える。

こう考えると試験合格者を増加して面接での競争率を高める方針は、知識水準とその他の能力水準とが反比例関係にあるという考えを前提にしているように思えてならない。また、筆者の面接経験では、面接で応募者の知識以外の能力に高低の差異をつけることは極めて困難である。応募者は面接での印象がよくなるように事前準備をしてくるのが通例であり、その中で差異をつけるのは相当に独断的評価（いわゆる「感じが良い、悪い」といった印象と同じ評価）を行うことになり、恣意的選考の批判を免れない事態に墮すおそれがある。採用数を増加しないまままで試験合格者のみを増加することには慎重であるべきであろう。本課題については人事院の意見にもっと耳を傾けるべきと思う。

2 能力等級制度の導入問題

公務員制度改革関連法案が与党審査の途中で、二〇〇三年の通常国会への法案提出が延期される方針となったため、政府部内での成案は公表されていない。このため能力等級制度がどのように具体的に企画されているのか承知できないが、公務員制度改革大綱の規定からみて、次のような内容と推定される（大綱の該当部分の記述が長いことから、かなり要約したために筆者なりの重点のとらえ方になっていることをあらかじめお断りしておく）。

① 現行の人事制度は職員の能力や成果を適切に評価し、その結果を任用や給与に活用する仕組みが不十分であり、採用試験区分や採用年次等を過度に重視した硬直的な任用や年功的な給与処遇がみられるので、こうした運用を否定し職員の能力や業績を評価して、能力、職責、業績を反映した給与処遇にすること

② ①を達成するため典型的な職制段階（課長、課長補佐、係長、係員など）に応じた基本職位と等級を定めて、等級ごとに職務に通常求められる能力基準を定めること

③ 各府省の機構や人員構成等を踏まえて等級別に人員枠を設定し、各大臣等はこれに基づき人件費予算の要求を行い、国会による予算決定により等級ごとの人員枠が決定されること（現行では人事院が級別定数管理を行っているがこ

れは廃止される)

④能力基準に基づき昇格及び降格が行われること(降格は現行運用からみて極めて厳しいものになる可能性をもっている)

⑤複線型の人材育成コースを活用すること

現在国家公務員が一番多い行政職(一)の給与表は一一階級に分かれ、各階級ごとに号と呼ばれる給与額が定められている。そして最高位一一級は本省の部長、重要課長、管区局の局長といったように級ごとに該当する職位が決められている。国家公務員はこうした組織上の官職とともに何級何号に必ず配属されているが、それと今回の能力等級がどのように基本的な相違するのか明らかではない。おそらく現在は各級ごとに該当する職位のみが掲記されているが、これに一般的な職務の重要度を抽象的に書き加えて能力基準とする程度ではないかと推測される。仮にそうであれば、現行等級のしくみと大きくはかわらないと推測されるがそのこと自体は問題視しない。

ここで論じたいのは①に記述した現行の運用の問題点についてである。確かに採用試験区分や採用年次等を重視した運用になっているが、それが「過度に」重視したり、「硬直的な任用」になっているかについてである。そして公務員制度改革大綱がいう職員の能力や成果を適切に評価することが容易にできるかどうかである。

筆者の公務の世界での人事管理者としての経験からいえば、結論的には職員の能力や成果を適切に評価し職員間に差異を設定することはかなり難しいと考える。とりわけ成果を評価することは極めて困難である。職員の仕事が一人一人違い、その仕事をめぐる環境も時間とともに変化しているときに、Aという職員はBという職員よりも成果が高いと判断しがたいということである。大量定型的な仕事では可能な場合が多いかもしれないが、本省庁の多くの公務員が配属されている企画調整業務では困難なのが実態である。

例をあげれば、A課長は法案をとりまとめ成立することができ、B課長はできなかつたとする。その場合、当然、法案内容は相違するのでとりまとめ環境や与野党対立等の政治状況、国会審議の動向は大きく相違する。極端な場合、A課長の法案は成立して当然であり、B課長の法案は誰がやっても無理な環境にあることもありうる。

では現実にはどのように人事評価を行っているか。多くの管理者は成果で判断するのは危険とみていると考える。置かれた環境や条件の下で、いかにその者が努力したかが評価の最重要視点である（その結果成果がでたかどうかは軽視していると言っても過言ではないと思う）。例えば部下まかせにしている上司は如何にその者がいたときに成果がでて評価されない。逆に、何ら成果は表面上はなくとも、逆境の中で汗をかいた者は評価されている、と考える。このような実際の運用（メリハリをつけがたい現実）が成果を適切に評価していないと批判される所になっている。

成果に比べれば業務遂行能力は比較的容易な面がある。生来、折衝力のある人間、論理的な分析力が優れている人間、知識や教養を幅広く身につけている人間などは現実に多くいる。したがって個々の能力の上下を個人ごとに差別化することは比較的容易であるが、問題は個々の能力を総合化して全人格的な能力の差別化をできるかである。平たく言えば、Aは折衝力にすぐれているが文章のとりまとめは苦手であり、BはA程の折衝力はないが専門分野に関して多くの知識をもっており、CはB程の知識はないがとりまとめ能力では一番優れているといった状況のとき、三人に能力からみた順位を付すことができるかという問題である。現実には全人格的な能力の差別化は行っていないし、また求められてもいないというべきであろう。これが能力の評価を適切に行っていないと批判される所以である。

現実の人事評価の運用は以上のように、成果の評価は困難なことから置かれた環境条件の下でいかに努力しているかを尺度とし、能力の評価は実際には行っていない。

このため、どうしても大きな評価の差異は生じがたい状況にある。また、特定の管理者の評価に偏らないようにする

ため評価する側を数段階設定（係長を課長補佐と企画官が評価し、課長がさらに評定するなど）して行っている。その結果、ますます評価のブレが少なくなり、結果から見れば採用試験区分や採用年次を重視する運用になっていると外部から見られる状況にある。例えばⅠ種採用ではどの府省も課長補佐位までは同期の昇進のスピードに差異をつけていないと思われるが、これは置かれた環境条件の下での本人の努力に大きな差異を見いだせないためであり、逆に企画官以上で差異があるのは置かれた環境条件の下での本人の努力の程度が他の者からみて判断しやすく、また評価に差異をつけなければならぬ位、努力の多寡による影響が大きいからであろう。

しかし、このような現実の運用が、公務員制度改革大綱が記述するように「採用試験区分や採用年次を過度に重視した硬直的な運用」になっているかどうかである。筆者は公務内部にいた者の多くはそうした表現に違和感を感じ、むしろ人事評価は実は大変厳しいという実感を持っているのではないかと思う。このことはⅠ種試験採用に限らず、Ⅱ種試験採用でも、同期の他の者よりもはるかに優れているものは昇進が早く、退職時には指定職になったりする例は多くはないがどの府省にもあることからみてもわかる。

ポイントはこうした原則、例外の運用を多いと見るか、少ないとみるかである。公務員制度改革大綱は原則が多すぎ、例外は少ないとみて抜本的な見直しを提起している。筆者は抜本的な見直しを必要とする事態になっておらず、現実の人事評価を基本的に路線継承して問題はないと考える（上述したような実態は外部の者にはわかりづらいだろうが）。

3 天下り規制の在り方

現在、国家公務員は国家公務員法第一〇三条によって人事院の承認を得た場合のほかは在職中に関係した営利企業に再就職できないことになっている。実際には行政職(一)の九級以下の職員については人事院の承認権限は所属官庁に権限委任されているので、人事院はそれ以上の幹部職員について実施しており、二〇〇一年七〇件、二〇〇二年五九件など

の実績になっている。

公務員制度改革大綱では、再就職の承認基準を内閣が定め、再就職の承認は人事管理者たる各大臣等が承認基準にのっとって行い、人事院は内閣の定める承認基準についての意見の申し出や各大臣等の実施状況への改善勧告だけの権限になることが予定されている。

なお、今回とりまとめられた法案では、当面の措置として各大臣等の承認に対して内閣がさらに承認することとしたことが報じられている。

各大臣が承認の主体になるとの改正案は人事院の承認権限の縮小とともに天下り規制を緩和してもよいとの実質的判断が背景にあるものと考ええる。各大臣が個別の退職者について営利企業への再就職の可否を判断できるとは想定できず、実際は府省の人事部門の判断が大臣まで上げられて決裁されることになり、いわば役人同士の判断になっていくことは否定できないからである。マスコミ等では天下り規制を緩めることに根強い批判がある。

ここで言及したいのは実質的な問題である天下り規制の緩和の是非である。この問題は現在の早期退職慣行を是正すべきかどうかにかかってくる。紙幅の都合上詳述できないが現在、早期退職慣行是正の有力措置としてみられているのは人事運用の複線化であり、これをどう判断するかがポイントとなる。

人事運用の複線化とは、公務員が、定年六〇歳までできるだけ公務部門にとどまり、天下りをしないで済むように、人事の昇進ルートを現在のよう単一のものとせず複数の昇進ルートにしていこうとする案である。いわば、官僚のヒエラルキーを傾斜のきついピラミッドにせず傾斜のゆるやかなピラミッドにしていこうとするものである。例えば同期の中から局長になるものと、局長並かやや下の高位の専門職ポストに着くものとの二通りの昇進ルートがあり、後者のルートを辿る者は定年退職までそのポストに奉職することなどの案が想定案と思われる。

人事運用の複線化案の問題点は、局長並かやや下の専門職ポストを数多く創設すること（審議官等のいわゆる中二階ポストについても同様な事情になろう）が可能かどうかである。現在そのようなポストなしで業務運用されて支障がないのに、いくら天下り是正のためとは言え、公務員の処遇のためにポストを新設することは世論が許さないであろう。結局、人事運用の複線化案は実効性の乏しい案と見ざるをえない。若干の専門職ポストを増設できたとしても天下り問題を解決するほどの事態は期待できないと筆者はみる。

では次に、現在の傾斜のきついピラミッドをゆるやかにする必要性自体をどう考えるかについてである。とくに傾斜を急にしている原因である、平均退職年齢五四歳と言われる早期退職慣行をどうするかである。筆者はこれについて、ある程度の年齢引き上げは運用上可能と思われるが基本的には定年前の退職慣行（早期というかどうかは別として）は存続せざるをえないと考える。理由は、現在の官僚ヒエラルキーにおける権限配分と採用年次を基準とする人事配分の比例関係は業務の効率遂行面において優れているが、効率性を最優位の価値基準から下げる必要性は低いと考えるからである。

人事運用の複線化は困難、官僚ヒエラルキー維持のために定年前退職慣行は基本的に継続となれば、公務員の部外への転出を認めざるをえない。とすれば、天下り自体は、公務員の人事管理上必要なものと考え、一定の条件の下でその弊害を是正していくしくみを考えざるを得ないと思う。

そこで天下り自体は必要とした場合に、次に公務員制度改革大綱が求める各大臣への承認権限の移管が必要かどうか、裏返して言えば、現行の人事院が承認権限を有するしくみにどのような問題があるかについてである。

問題があるとするれば人事院はその中立機関としての立場から厳格な承認審査を行っており、その審査業務への対応がかなりの負担になっていることが推定される。とくに審査の中心が、当該公務員と再就職予定の営利企業との公権力遂

行関係にあるため、当該公務員の経歴に沿ってその者の公務におけるポストと公権力行使の具体的内容を照合してチェックしていくためかなりの作業量と時間を要しており、これが人事院からの移管論の理由の一つになっているのではないかと一応推測される。しかし、これは対応業務に手間がかかるという程度の話であり、最大の理由とは考えづらい。最大の理由は④で後述する人事院の権限縮小の意図が先にたっているのではないかと筆者は考える。

各大臣等に移管した場合には前述のようにゆるやかな審査になるのは目に見えており、そこまでして天下り規制を緩めなければならぬ理由はみあたらない。「人事院の権限縮小先にありき」との発想からでた改革案でなければ幸いである。

4 人事院の権限縮小

上述のように今回の公務員制度改革では、採用試験制度の企画立案を内閣に移管するとともに合格者数を増加して各府省での面接を実質的な採用判断の中心にすること、人事院の級別定数管理制度を廃止して各大臣が運用の中心となる能力等級制度を新設すること、人事院の天下りの承認権限を各大臣に移管することなど人事院の権限を縮小し、内閣や人事権者たる各大臣等の権限を拡充する改革案が各所に現れている。

わが国の国家公務員の人事制度は、国家公務員法に基づき、人事権の分散を基本とし、それを補完するしくみとして中央人事行政機関による統一性確保の視点等からの総合調整が行われる制度となっており、分権と集権のバランスの上に国家公務員の人事管理が行われるしくみになっている。

このバランスを崩してまで各大臣等の権限を強化する必要性、逆にいえば現行では人事院の権限が大きすぎるとする理由がどこにあるかである。

採用試験の問題、天下りの規制問題はすでに触れたので、ここでは現在人事院が行っている級別定数管理制度について

て在り方を考える。

現状は、新しい定員の級別格付けや既存定員の級の格上げそして個別具体の人間の昇格（実際は管理職以上）の承認は人事院の権限事項となっている。正確には新規定員は総務省と財務省に要求され、その査定結果がでて新規定員が認められたところでその定員を要求どおりの級に格付けてよいかどうか人事院で判断されることになっているし、既存定員の格上げは例年、量的な承認相場があつて一定数は認められるのが慣例となつていたので、實際上、人事院が級別定数管理で権限をふるうのは管理職以上の昇格についてであるとみてよいであろう。

しかし、この権限も、筆者が仄聞したところでは各府省側が今回Aを同期でトップで昇格させたいという時に、人事院がAではなくBにせよということではなく（そのような情報は人事院も持っていないし、それをやれば人事権の分散制度の根幹にかかわる問題ということになる）、Aが他の者より早い理由の合理性やこれまでの前例（例えば一期上の年次での昇格時期）との相違点などがチェックされる程度のものらしい。

同期でAをトップで昇格させることが妥当か否かは、人事権者たる大臣の判断に委ねるべき事項の典型であろう。現状で人事院が個人ごと昇格の適否を判断しているのは、そのチェックが上述のように軽易なものであったとしても行き過ぎであり、人事院は府省間の統一性確保等のチェックに限定すべきであると考え。人事院の承認がなければ昇格発令の時期を選べない現実を考えると、この点では、人事院の権限縮小論に同意できる。

全体に見て、人事院の権限縮小問題は、府省側の人事権者の立場の強化の意図が目につき、人事院と人事権者との間の現状の権限配分にどのような問題点があるのかについて説得力が乏しく、人事院の権限の現状を大きく変更すべき理由に賛同できるものが多いとはいえないのが筆者の実感である。とくに天下り承認権限の移管は今後世論の大きな反発を招くであろうし、採用試験合格者数の増加は受験生の不安と就職戦線の激化をあおる結果をもたらしかねないおそれ

がある。慎重な対応が望まれる所以である。

むすびにかえて

筆者の国家公務員経験は旧行政管理庁、旧総務庁という政府の内部管理機関での経験が主であり、このため、人事管理、とくに部下の人事評価などでは、いわゆる事業官庁、許認可官庁でのそれとは異なった面があるかもしれないと考える。

しかし、公務員制度改革の声が外部からは発せられるものの、内部からは官庁を越えて（一部に今回の公務員制度改革の仕掛け人と目されている官庁があるが、本稿ではふれない）殆ど聞かないように感じるのは、やはり公務の世界の内部では人事管理のしくみに抜本的改革を必要とする声は少なく、部分的改善を要する箇所はあっても現状のしくみにそれなりの合理性があるとみられているのではないかと考える。

本稿の途上でふれたように、政権は絶えず改革の旗を振っていないと浮揚できない宿命にあり、行政改革の多くの課題がその宿命と無縁ではなかったのは事実である。

公務員制度改革は中央省庁等改革でのハード面の改革が峠を越えたときに国民が公務員に対して持っている不信感を背景にして、次の改革の旗として振られている。

公務員制度という最も安定的であるべき制度が政治的に改革課題として取り上げられることにある種の危機感を抱いているのが多くの公務員ではないか、内部にいたら実は「組織は人なり」ということは十分理解され、いかに良い人材をえるか、どのように育てるか、どのように評価するかなどについてはすでに定着した方向での運用がなされているのではないか、内部にいたら声をあげられない立場にある人も多いのではないか、それが、狭い経験に基づくものではあ

るが筆者の経験からみた私見を述べてみた理由である。結果として人事院と人事権者との現状バランスを擁護する内容が多くなったが、あらかじめどちらの側に立つかを決めて書きはじめたものではないことを付言しておきたい。

最後に、筆者が公務員制度改革について最も期待している課題について触れたい。

それは国家戦略スタッフ構想である。公務員制度改革大綱の関係規定を見るかぎりこれらのスタッフは主として、課長クラス以上の人材を公募して採用するようにみられる。

是非、課長未満の人材でも、できれば新卒採用時点から国家戦略スタッフとして、各府省採用とは別に採用するしくみを検討してもらいたいと考える。

超エリートが発生する可能性、各府省に府省採用以外に内閣総理大臣か内閣採用の者がおり、人事権者が二種類いることによる弊害発生の可能性など検討すべき点は検討しなければならないが、わが国が今後縦割り行政の弊害を是正し、総合的判断や政治的判断を優先する仕組みに移行するためには具体化を急がなければならないのではないかと考える。現実には現状での問題点が不明確なままにその他の課題にエネルギーを取られすぎている感が否めない。