

日本の公務員制度

——その特質と変容——

永
戸
力

目次

- 一. はじめに
- 二. 日本の公務員制度の特質
 - 二一 公務員制度の定義
 - 二二 戦前日本の公務員制度
 - 二三 戦後日本の公務員制度
 - 二四 日本の公務員制度についての評価
- 三. 公務員制度改革の動向
 - 三一 改革の背景
 - 三二 行政改革会議最終報告から行政改革大綱まで
 - 三三 公務員制度改革大綱から公務員制度改革関連法まで
- 四. 沸き起こる批判

- 四一 公務員制度改革大綱および公務員制度改革関連法に対する批判
- 四二 天下り擁護論の検討
- 四三 天下りのない世界へ？
- 五、政権交代を見据えて
- 五一 苦悩する官僚制
- 五二 政官関係の視点から
- 六、おわりに

結局、政党政治だから、多数派である自民党・公明党——要は自民党が大枠を決めている。ここでどうあがいても仕方ないんですよ。何をいっても変わらない。つまり、役人がいい人でも悪い人でも変わらない……（中略）……：僕が得たのは、大筋は関係ないという結論でした。¹⁾

日本の場合、法案の与野党への根回し、各党の党内手続きへの参加、与野党の政治家からの個別の質問や依頼への対応などなど、役人にはじっくりと物事を考えるゆとりや時間がないのが現実である……（中略）……：英国の役人は、通常の勤務時間内で、じっくり時間をかけて良い政策を考えることに集中できる、恵まれた環境に置かれていると言えるし、人間的な生活をしている。²⁾

職業公務員を政治から引き離しつつも、公衆のマンデートを実行すべく政治的に任命されてきた者たちに対して敏感かつ応答的であり続けるように仕向けるには、いったいどのようにすればいいのか？ このような厄

介な問いに、全ての政治システムは継続的に悩まされるのである。³⁾

一、はじめに

改革を求める世論が新しい政治指導者を生み、あるいは政治家の行動を変えることで、政府の活動方針を変えていく。「変人」と呼ばれた小泉純一郎が政権の座に就き、いわゆる構造改革路線を推進していった過程は、改革世論を動力として政府の政策が変容する様を国民に強く印象つけた。⁴⁾

もちろん、このようなパターンは小泉政権の登場とともに突如して発生したのではない。その底流には、冷戦終結、金融分野を中心としたグローバル化の進行、三八年にわたる自民党政権の終焉とそれに続く非自民連立政権の成立、選挙制度改革、バブル崩壊以降の日本経済の長期停滞、住専問題に端を発する一連の金融危機に対する大蔵省の失敗、噴出する官僚スキャンダル等々、一九九〇年代の様々な出来事、様々な変化があった。

改革を基調とする近年のマクロ・トレンドにおいて、行政官僚制は改革を求められる主要なターゲットとなった。単に学者やマスコミの非難的になるといったレベルではなくて、政治家が改革を強制した。⁵⁾ 旧大蔵省の分割、中央省庁再編、規制改革、地方分権等々、行政に関わる諸制度に大きな変更が加えられた。本稿で取り上げられる公務員制度もそうした諸制度のひとつである。

公務員制度改革なる言葉は、一般的にはそれほどなじみのある言葉ではない。小泉「構造改革」政権が掲げた「官から民へ」「国から地方へ」なるスローガンを聞けば、ともかく仕事やお金を民間企業、地方自治体に移していくのだからと漠然とイメージできるが、公務員制度改革といわれても何をどうするのかあまりピンとこない、というのが大方の反応であろうか。

公務員制度は重要である。何よりも、公務員として働く当事者たちにとって重要である。公務員であろうと民間企業に勤める会社員であろうと、「サラリーマン」にとつての最重要関心事のひとつは、間違いなく人事と給与である。公務員の世界において、人事と給与を決めているのが公務員制度である。ここでは、誰が出世して誰がいい給料をもらうのかという下世話なレベルではなく、どのような基準によつて出世する人間とそうでない人間、いい給料をもらう人間とそうでない人間が決まるのかという制度の次元に重点がある。出世する者・しない者、給料が上がる者・上がらない者を選別する基準をどう設定するかによつて、人々の働き方は大きく変わる。要するに、公務員制度は、公務員というサラリーマン集団の働きぶりを全体として左右するがゆえに重要である。

それならば、公務員制度は、民間企業の従業員、自営業者等々、公務員以外の一般市民には縁遠い話なのかというと、そうではない。我々市民が、世ささやかれるところの公務員の無能ぶりや非効率に嫌気がさし、あるいは公務員の特権に腹を立て、公務員というものが全く存在しないアナーキーな世界を望んだとしても、そのような世界が実現することはまずあり得ない。このことを、マックス・ヴェーバーは次のように指摘している。

行政の官僚制化がひとたび完全に実施されているところでは、實際上ほとんど破壊しがたい支配関係形式がつくり出される……(中略)……官僚制的支配機構がその活動を停止し、あるいはその活動が暴力的に妨害されれば、その結果として現われるのは混沌であり、このような混沌をなくすために、被支配者たちのなかから即座にそれに代るものを求めることは困難である。⁽⁶⁾

ヴェーバーのいう「被支配者」とは、我々一般市民のことである。有権者は選挙権を行使して行政官僚制の「主人」を替えることはできるが、革命を起こして官僚制のない世界をつくることは——「混沌」を望まないという

のであれば——できない。官僚制は市民生活の基盤を担っている。多少の不満があつても今の生活水準で暮らしていきたく望むなら、市民はある程度、官僚機構に属する公務員たちとも接点を持たざるを得ない。最近、年金記録をめぐる大きな混乱が生じているように、行政組織が適切に運営されず公務員がきちんと仕事をしなければ、市民生活の基盤を揺るがす事態に発展しかねない。公務員全体にインセンティブを与える制度のあり方に、公務員以外の一般市民も無関心ではいられないのである。

そこで本稿ではまず、日本の公務員制度について、先行業績を参考にしながら、その特質や機能を探る。続いて、一九九〇年代以降、公務員制度が改革を求められる背景に触れながら、制度の変更を迫る重要な動向を追う。具体的には、行政改革会議の報告に始まる様々な改革提案、改革立法の内容を説明し、それに対して投げかけられた様々な疑問や批判を取り上げる。世論の関心が高い天下りの問題に関しては、独立の節を起して検討し、天下りの維持が困難になりつつある事情を述べる。最後に、公務員制度をめぐる政治家と官僚の駆け引きは政権交代の可能性に大きく左右されるのではないかという観点から、仮説的ではあるが結論を述べる。

二 日本公務員制度の特質

二 一 公務員制度の定義

日本の公務員制度の特質を説明する前に、公務員制度とは何かについて明らかにしておこう。まず、公務員とは具体的にはどのような人たちなのであるか。最近の公務員白書⁽⁷⁾によれば、公務員は国家公務員(約九十二万三千人)と地方公務員(約二十九万八千人)に分かれる。さらに、国家公務員は、大臣、国会議員、大公使、自衛隊員などの特別職公務員(約三〇万二千人)と、それ以外の一般職公務員(約六十二万二千人)に分かれる。特別職の公務員

は文字通り特別に規定されており、それ以外はみな一般職に分類されるのである。典型的な事務職の公務員、いわゆる「お役人」は、一般職公務員のうち、検察官、独立行政法人や郵政公社の職員⁸、国有林野事業の職員を除く非現業公務員（約三〇万人）を指す⁹。一口に「公務員」といっても様々な種類の公務員が存在していること、国の典型的な「お役人」は数としては比較的少ないこと、大半の公務員は地方公務員として働いていることがわかる。

それでは、公務員制度とは何か。行政学の代表的な教科書によれば、「行政組織に人員を採用、配置、昇進させるために報酬や労働条件を定めている制度」であり、そこには公務員の服務規律や退職管理も含まれる¹⁰。一般的にはこれが妥当であるように思われるが、もっと幅を持たせて、例えば、「非公選の政府組織の組織・能力・規律・行動を枠付ける公式・非公式の政治行政システム」として理解する立場もある¹¹。まとめると、公務員制度とは、狭義には、非公選で終身職の職業公務員の人事や給与、労働条件を定めた公式制度、広義には、公式制度の実際の運用によって形成される人事や給与の実態（例えば、キャリア官僚や天下り）も含むものとして理解されよう。

二二 戦前日本の公務員制度¹²

戦前の日本では、天皇は統治権の総覧者、すなわち主権者であった。したがって、公務員は統治権を行使する天皇の手足となる存在として位置づけられていた。「天皇の官吏」としての公務員という意味は、第一に、天皇に対し「忠実ニ無定量ノ勤務ニ服スヘキ義務ヲ負フモノ」、平たくいうと天皇にどこまでも忠誠を尽くす使用人ということである。第二に、「天皇の官吏」は単に一般庶民より身分が上だというだけでなく、その内部でも厳格な階層的な身分秩序が公式に規定されていた。具体的には、天皇からの距離（天皇の任命方式）に応じて、親任官・勅任官・奏任官・判任官の階層区分が設けられた。それ以外に雇、傭人とよばれる非官吏があり、公式の官吏と違って、私法上の雇用関係に立つものとされていた。

また、特権的なエリート官僚集団が早くから制度化され、東京帝国大学法学部卒業生を高等文官試験によって大量に採用し、ほぼ独占的に幹部公務員として登用する体制が確立していた。入口選別方式によって任用されたエリート官僚団は、超然主義のエートス、すなわち俗世の利害対立から超然としてひたすら国益のために献身すべきであると規範に従って行動した。

現実には、エリート官僚集団としての高文官僚は、一致団結して一枚岩となって国益追求に邁進したわけではなかった。官吏制度は官制大権を持つ天皇が決めるという建前であったが、内閣における首相の地位は同輩中の主席にすぎず、統一的な中央人事機関を欠いていたため、実際には天皇を輔弼する各省庁が各々運用していた。広田内閣の内閣人事局案、近衛内閣の内閣人事部案など、官僚の独善的な超然主義、省庁セクシヨナリズムの弊害を克服して、首相のリーダーシップのもとで有能な人材を内外から集めようという構想は、結局は実らなかった。

二三 戦後日本の公務員制度¹³

戦争に敗北した日本は、アメリカ軍による占領統治を受けることになった。占領軍の下、民主化と非軍事化を目的とするラディカルな改革が次々と実行に移された。日本国憲法によって国民が主権者とされ、国民の意思を代表する国会が国権の最高機関として位置づけられた。これに伴い、公務員の基本的な性格も「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」へと大きく変化した。

日本国憲法第一五条によれば、「全体の奉仕者」とは、国民によって選ばれ、任命され、国民全体に奉仕する存在であることを意味する。国民全体に奉仕する事に安定して従事させるために、公務員には私的利益の追求が禁止され、政治的中立性が要請される。公務員は在職のまま特定党派、特定候補の選挙運動を支援することはできず、選挙に立候補することも禁じられている。労働基本権も制限され、民間労働者のように団体交渉によって賃金や労

働条件を決められず、ストライキに訴えることもできない。他方で、公務員には事実上解雇されないという厚い身分保障がある。¹⁴⁾

中央人事行政機関として人事院が設置されたことも、戦前からの大きな変化である。人事院は、内閣から一定の独立性を認められた合議制組織で、三人の人事官から構成される人事官会議によって運営される。人事官の任免については両議院の事前同意の必要とされる。人事院は内閣の所轄下にあるものの、国家行政組織法の適用を受けなため、組織面の自律性が担保されており、二重予算制度によって予算面での自律性も保障されている。人事行政に関する業務の多くは、人事院自身が制定する人事院規則に基づいておこなわれる。人事行政の公平さ、政治的中立性を確保するため、人事院には高度な独立性と広範な権限が与えられている。

人事院の中心的業務はいつまでもなく、採用試験の実施である。情実任用を防ぎ、有能で中立的な公務員制度としての信頼性を保つという意味で、採用試験の実施は第一級の重要性を持つている。他方で、公務員にとって労働基本権が制約されていることの代償機能を果たすことも人事院の重要な使命である。人事院は、公務員の給与水準が民間企業のそれと釣り合うよう、官民の給与比較調査を通じて必要な勧告をおこなうことが義務づけられている。人事院勧告はあくまで勧告にすぎず、法的拘束力はないといってしまうまでもあるが、実際には、政府が人事院勧告を無視して、給与水準の急激な変更を決定することはなかった。つまり、給与に不満があってもストライキを打てない公務員に対して、使用者としての政府が恣意的に給与を操作できないように人事院が厳しくチェックしているのである。

人事院勧告と並ぶ重要な業務が級別定数管理である。級別定数とは、「職務の級ごとの数を、組織別、会計別、職名別に定めたもの」であり、「各職員の職務の級の決定は、級別定数の範囲内で、職務に応じて」なされる。職員の昇格枠を定めた級別定数は、給与水準と並んで「職員の重要な勤務条件」に相当し、「労働基本権制約の代償機関である人事院が、労使交渉に代わるものとして、その設定及び改定」をおこなっている¹⁵⁾。したがって、各省庁は個別事情に合わせて柔軟に昇格枠を増やし、あるいは減らすといった人事管理ができない¹⁶⁾。人事院のその他の業務としては、営利企業への再就職審査、懲戒処分、公平審査、研修などが挙げられる。

国家公務員法と人事院による「科学的的人事行政」によって、日本の公務員制度は相当程度民主化されたというものの、戦前的重要要素が払拭されて完全に生まれ変わったわけではなかった。高文官僚制度は廃止されたが、特権的なエリート官僚集団それ自体は形を変えて、戦後も引き続き継続した。それが、いわゆるキャリア組官僚¹⁷⁾である。キャリア官僚制度とは、各省庁が将来の事務次官になり得る幹部公務員を国家公務員 種試験合格者のなかから選抜するというものである。種、種試験で採用された職員はノンキャリア組とよばれ、定年まで勤め上げたとしても、そのほとんどが課長補佐ないし係長クラス止まりである。川手撰が指摘するように、このような人事慣行は明文の規定に根拠を持たないインフォーマルなものであって、その意味では正統性に乏しい¹⁸⁾。

閉鎖的な人事運用がなされているのは、キャリアに限ったことではない。ノンキャリアも含め、日本の公務員全体の任用についても当てはまる。第一に、職員の採用に際しては、新卒者を対象とした入口一括採用方式がとられ、いったん採用された職員は、余程のことがない限り定年まで勤め上げる。いわゆる終身雇用と年功序列である。第二に、職員は基本的にジェネラリストとしての役割を期待され、比較的短期間で様々な職務を担当させられる。第三に、中途採用は非常に少なく、したがって官民の間での労働力移動も少ない。これらの特徴を捉えて、日本の公務員制度は閉鎖型任用制であるといわれる。

実際の人事や給与の決定は、終身雇用と年功序列だけでは説明し切れない要素が多分にある。稲継裕昭は、昇進管理については「遅い昇進」、給与については「積み上げ型褒賞システム」という用語を使い、公務員の人事と給与の決定はそれなりに弾力的になされてきたと指摘している¹⁹⁾。遅い昇進とは、キャリアの場合は、同一年次同一昇

進が課長レベルまで続き（四〇歳程度）、それ以上のランクでは、昇進できなかった同期の者は外部に天下ることを指し、ノンキャリアの場合は、係長クラスまでは同時に昇進するが（三〇代前半）、それ以上のランクでは昇進競争が起こることを指している。積み上げ型褒賞システムとは、若年職員はその働きに見合つほどの賃金がもらえないが、中年以上になると自分の働き以上の賃金（ボーナス、退職金、天下りを含む）が与えられるというものである。昇進にしても給与にしても、個々の職員の格差は短期的にはほとんどつかないが、長期的にみればやはり、高い評価を受けた者とそうでない者との処遇の差が明確になる。「生涯かかって積み上げてきた個々人の努力・能力の違いは、長い目でみて昇進・昇格の際に評価され、報酬が積み上がっていく構造になっている」²⁶のである。

二 四 日本の公務員制度についての評価

前節は日本の公務員制度やその動態についての記述が中心であったが、本節では日本の公務員制度がどのように評価されてきたかという規範的側面を検討する。公務員制度に対しては様々な評価がなされているが、ここでは批判的评价と機能的評価に分けて考察する。まずは批判的评价から取り上げよう。

坂本勝によれば、戦後日本の公務員制度は戦前の遺制を引きずった非民主的かつ閉鎖的な体質を持っており、速やかな改革が求められるという²⁸。その批判は、主として幹部公務員層の人員構成上の偏り、すなわちキャリア官僚に向けられている。キャリア官僚が戦前との連続性を持っている根拠として、坂本は次のように述べる。

国家公務員の上級職の採用、昇進の状況を見ると、依然として、東大出身者・法律職・事務系の優位といったバイアスが、戦前の高文試験の場合と同様に認められ、また、戦前からの早期退職の慣行にもとづく上級公務員の天下り人事も、官の優位現象を示すものとして存続している。²⁹

こうした状況を坂本が問題視するのは、民主主義を基本とする戦後日本の統治原則からして容認しがたいという理由の他に、代表性（representativeness）に乏しい公務員制度は有効に機能しないという理論的な根拠³⁰がある。代表性とは、公務員の人員構成と公務員を選抜する母体となる社会全体の人員構成とのズレを問題にする視点である。公務員の人員構成が社会全体の人員構成を反映したものでない場合、その国の公務員制度は代表制に欠けると判定される。通常は、メリット原則に則って、公開競争試験を通じて公務員志望者のなかから成績のよい者を選抜し、昇進試験ないし職務能力や職務成績の客観的な評価によって幹部公務員を選抜することが、政治的に中立で高い能力（neutral competence）を有する公務員制度の形成につながる³¹と理解される。ところが、代表性の理論によれば、公務員、とりわけ幹部公務員の出身階層が、階級、性、人種、学歴などの社会経済的背景において著しく偏っている場合、たとえ彼らがメリット原則に忠実に従って選抜されているとしても、社会全体の要請とかけ離れた無責任な行政がおこなわれる危険があるとされる。坂本は、このような理論的立場から、東大法学部卒の男性キャリア事務官以外のカテゴリーに属する人々——具体的には、ノンキャリア、私学出身者、女性、技官、障害者、外国人——を積極的に幹部公務員に登用する オープン化²⁷の推進を提唱している。

政策形成において官僚が果たす役割の大きさ²⁸、政策形成に関与しない第一線公務員の裁量が市民の日常生活に与える多大な影響²⁹を考慮すると、どのような価値観や心情の持ち主が公務員になりやすいかを問う坂本の視角は、大変重要である。例えば、極端な例であるが、やや戯画的に描かれた旧大蔵省主計局官僚の鼻持ちならないエリート意識、豪奢な接待を当然とみなす肥大化した虚栄心、あからさまな大衆への蔑視³⁰などを読むと、筆者ならずとも、これほど歪んだ性格や価値観の持ち主に中央省庁の幹部ポストを任せてよいのだろうかと疑いたくなるであろう³¹。このように考えると、人事の オープン化 を推進して様々な価値観、様々な社会的背景を有する人々を公務員の

世界に取り込み、多様な価値観を反映した施策やきめ細かい行政サービスを実現しよう、一口にいえば、官僚制の応答性 (responsiveness) を高めようという提案は魅力的である。

しかしながら、戦後日本の公務員制度が代表性に乏しかったのだとしても、そのことが行政の質のいかなる側面に影響したのかは明らかでない。坂本自身は、代表性の欠如がノンキャリア公務員の士気を沈滞させ、男性優位、御上本位の独善的かつ閉鎖的な組織文化を温存することにつながったと考えているようである。つまりここでは、代表性を独立変数、職員のモラルおよび組織文化のあり方を従属変数とする関係が想定されている。このように、独立変数と従属変数との関係を仮説化して考えると、後は実証的に支持し得るかどうかが問題となる。ノンキャリアから幹部ポストに積極的に登用していけば、ノンキャリア公務員の士気が高まり公務能力が向上するのだろうか。女性次官、女性局長を次々と誕生させれば、官庁の独善的、閉鎖的な組織文化が打破されるのであるつか。代表性のロジックに基づく公務員制度の批判的評価が説得的かどうかは、その経験的基礎の確かさにも依存するところが大きいといえよう。

他方、稲継裕昭³³⁾は、日本の公務員制度は公務部門の高い生産性をもたらしたと主張している。キャリア官僚にとつては、昇進競争の勝者が誰であるかがわかるのは課長クラスより上のポストになるので、長期にわたって能力を磨き、仕事に打ち込むインセンティブが与えられる。課長以上になると、それ以上出世できない者は省庁の外部に天降ることになるが、天降り先でもらえる給与、退職金などの待遇はそれなりによい。したがって、昇進競争の相対的な敗者となる可能性があってもなお、キャリア官僚は安んじて職務に精励することができる。ノンキャリアの場合、確かに昇進のスピードはキャリアと比べて段違いに遅いが、一般に想像されるほど両者の待遇はかけ離れているわけではない。ノンキャリアの四分の三以上は本省係長補佐クラスに昇進し、ノンキャリアの一割近い職員は管区機関部長クラスまで到達する。ノンキャリアで最も昇進したグループの職員は、退職前の年収が一二〇〇万円

以上、退職金は三二〇〇万円以上にもなり、標準的な昇進をした者でも二八〇〇万円以上の退職金が受け取れる計算になる³⁴⁾。さらに、ノンキャリアであっても上位の役職に就くことができれば、多くの場合、天下りのポストが待っている³⁵⁾。ノンキャリアについても、職員の働きは長期にわたって評価され、出世できた者とそうでない者との待遇の差は明確につけられるが、よい評価が受けられない者であっても能力を高め仕事に打ち込む動機を十分に与える仕組みになっている。

遅い昇進システムと積み上げ型褒賞システムは、大部屋主義の執務形態³⁶⁾と相互補完的に作用して、職員の熟練形成やモラル向上に貢献し、公共部門の比較的少ない資源を全体として最大限に活用することにつながったというのが稲継の評価である。「全体として」という文言は、非常に重要である。日本の公務員制度は、エリート官僚だけ懸命に働いてもらえばそれよいという制度設計にはなっていない。日本では、課長クラスで退職しなければならぬノンキャリア官僚と比較してノンキャリアの退職前の年収や退職金のほうが往々にして高く、「ノンキャリアでも頑張り次第では、キャリアが到達できない高次のポストにのぼりつめること」が可能となる。日本の公務員制度は、ノンキャリアの給与がいずれ頭打ちになる給与体系、あるいはノンキャリアはいかに努力してもキャリアの初任ポストにすら届かないように設計されている人事制度の国と比べれば、ノンキャリアから職務への献身を十分引き出す工夫がなされている。

このように、公務員の給与や人事の実態をデータによって検証し、そこから一定のパターンを読み取るようにする稲継のアプローチは、公務員制度が実際に果たしている機能を客観的に捉えようという意味で、機能的アプローチといえる。戦後日本の公務員制度が最大動員システムの重要な構成要素として機能したとみなし得るのであれば、いったい何のための最大動員だったのか。村松岐夫によれば、その答えは「もちろん近代化というような国家目標」の実現ということになる。戦後の日本の文脈では、近代化とは経済的な豊かさを欧米並みに引き上げることを意味

する。

戦後における著しい経済成長と、公務員制度の機能がどの程度関連づけられるのかという問いを脇に置くとしても、日本の公務部門の生産性は本当に高いといえるのだろうか。高いと判定されるのであれば、その根拠はどこに求められるのだろうか。この点について、稲継は次のように述べる。

日本の公務部門の「生産性」が高いという点については、民間との比較で異を唱える者もいるだろう。しかし、諸外国と比べた場合、日本の公務部門は圧倒的に小規模で、少ない人員で運営されているという事実是否定できないのである。⁽¹¹⁾

このことは、公務員数および全就業者数に占める公務員の割合を、欧米六カ国（イギリス、フランス、西ドイツ、スウェーデン、アメリカ）および日本について比較したデータによって示される。⁽¹²⁾ 稲継が提示したデータをみると、就業者全体に占める公務員の比重は、日本では一九五〇年代から一九八〇年代に至るまで一貫して一〇%を超えない低い水準で推移しているが、他の国々では、二割から三割程度に達しているケースが多いことが確認できる。日本の公務員制は、人的資源の点からすれば、他の先進産業諸国と比較してかなり少ない量で運営されてきたことは明らかであり、その意味では明らかに生産性が高い。

ただし、このような根拠づけが説得的かどうかは、公務部門の生産性をどのように定義するかにも左右される。例えば、民間製造業の労働生産性を国際比較して、生産性の高い国とそうでない国を判別する場合、統計の取り方など技術的な細部について様々な議論が出るにせよ、労働生産性とは何を意味するかについての基本的な見方が人によって大きく異なることは考えにくい。公務部門における生産性の高低を論じる場合、公務部門が全体として生

み出している価値、すなわち産出の部分を計測する客観的で統一的な指標が存在しない以上、何を使って仕事をしているかという投入の側面に関心を向けざるを得ない。その意味では、公務部門に投入されるリソースの多寡を手がかりにして公務部門の生産性を判定するアプローチが、とりわけ不当というわけでない。

しかし、こうしたアプローチでは、社会民主主義型福祉国家に分類される北欧諸国⁽¹³⁾はもとより、日本およびごく少数の国を除けば、ほとんどの先進国が「公務部門の生産性は低い」と判定されかねない。裏を返せば、この点こそ、少ないリソースの最大動員を可能にする日本の公務員制の大きな特徴がある——他の先進国の公共部門は、持てるリソースを最大限に活用するシステムがなかった——ということなのかもしれない。これも有力な解釈のひとつには違いない。あるいは、国策の基本的な方向性の違いが公共部門のリソースの多寡を大きく規定しているのかもしれない。日本の公務員は数が少ないのは福祉政策が立ち遅れているからだと決めつけることはできない⁽¹⁴⁾にせよ、日本では少ないマンパワーを最大限に活用して、西欧諸国並みの充実した福祉サービスを実現してきたと断言するだけの根拠はどこにあるのか。稲継の著書に対する西村美香の次のような論評は、結果としてリソースの少なさを公務部門の生産性の高さ結びつけてしまうことへの違和感を表明したものであろう。

確かに、インセンティブ・メカニズムという面から見た場合、日本の公務員人事システムが合理的であり効率的であることはわかった。にも関わらず、これまで批判的に分析されることが多かったのは何故か。それは、公務員のインセンティブが住民の利益とずれた方向へ動員されていたからではないか。⁽¹⁵⁾

稲継と坂本の評価はそれぞれ、戦後日本の公務員制のいわば光と影を映し出しているといえようか。一九九〇年代に入ると、光の部分は薄れ、影の部分が増幅されて、多くの国民やその代表たる政治家たちの不信や怒りを買い、

九〇年代後半以降、公務員制度が再び輝きを取り戻すように迫る様々な改革提案が次々と打ち出されるようになる。数々の改革提案が求める「輝き」は、かつての、少ないリソースを最大限に動員するシステムとしての優秀さとは明らかに異質のものである。次章以降、これらの改革案を検討していく。

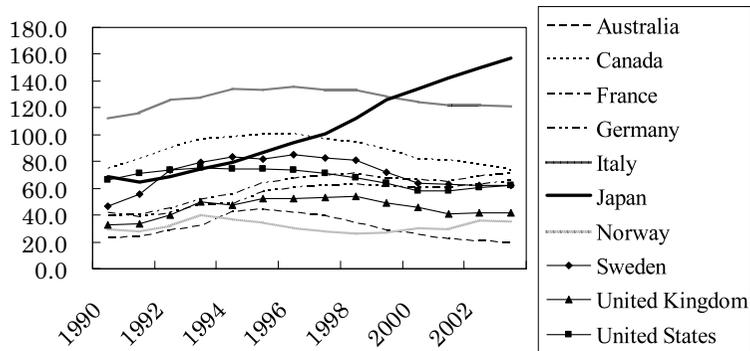
三、公務員制度改革の動向

三 一 改革の背景

改革の内容に入る前に、改革の背景について簡単に触れておく。本稿において取り上げる改革提案の多くが改革の必要性を訴える際に挙げていている事情として、第一に、ナショナルゴールが失われたという共通認識がある。この点につき、公務員制度のラディカルな変革を求める動きの先駆けとなった文書「行政改革会議最終報告」から引用してみよう。

長年にわたる効率的かつ模倣的な産業社会の追求の結果、この国は様々な国家規制や因習で覆われ、社会は著しく画一化・固定化されてしまっているように思える。(中略)右肩上がりの経済成長が終焉し、社会の成熟化に伴い、国民の価値観が多様化するなかで、かつて国民の勤労意欲を喚起し、社会に活力をもたらした同じシステムが、現在ではむしろ、もたれあいの構造を助長し、社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因になりつつあるのではないか。⁴⁶⁾

日本の公務員制度



注) 単位は縦軸が%、横軸は年を表す

出典: OECD (2005), p. 165

図1 OECD 主要国の政府債務 (対 GDP 比)

先進国並みの産業社会となった今日の日本は、経済成長に著しく傾斜した意味での近代化という目標を今は必要としていない。これからは、「独創的な着想や新たな価値体系の創造、あるいは未曾有の事態への対応力」こそが求められる時代となる。⁴⁷⁾「制度疲労おびただしい戦後型行政システム」は、新しい時代の要請に応えるどころか逆に桎梏となって国民を苦しめるだけである。したがって、旧来のシステムを「自律的な個人を基礎にしつつ、自由かつ公正な社会を形成するのにふさわしい二十一世紀型行政システムへと転換」⁴⁸⁾しなければならない——このような改革理念は、それなりに説得力がある。なぜなら、九〇年代に入ってから日本社会が、冷戦の終結、バブル経済の崩壊とその後の長期停滞、三八年の長きにわたって政権を担当してきた自民党の下野等々、最終報告が指摘するような「未曾有の事態」に見舞われたのは事実であり、これまでのやり方、従来のシステムによって乗り切っていけるはずがない、抜本的な改革が必要であるというレトリックがアピールしやすい環境が整っているからである。

第二に、日本の財政状況が急激に悪化してきたという事情が挙げられる。図一をみると、九〇年代に入って、とりわけ九〇年代後半から日本の財政状況が急激に悪化しているのが読み取れる。

無論、このようなデータから直ちに「財政ハルマゲドン」が帰結するわけではない。「このままでじきに財政が破綻して日本経済は崩壊する」「日本の借金がとんでもないことになっているので、早急に抜本的な財政再建に取り組むべきである」などと扇動するメディアの論調は、飯田泰之によれば、何の根拠も具体性もない「ダメな議論」の典型ということになる。⁽⁵³⁾ そうはいつても、財政の悪化は、いわゆる財政硬直化を始め、様々な悪影響をもたらすことは明らかなので、公務員制度を含む既存の行政システムに強く改革を迫る圧力となることには変わりない。

第三に、官僚に対する信頼が決定的に失われた。これは、官僚の個人的スキャンダルをきっかけして時折発生する扇動的な官僚バッシングの類とは異なる。官僚不信は、新藤宗幸の言葉を借りれば、「より構造的次元」⁽⁵⁴⁾まで達している。それではなぜ、九〇年代の官僚不信が一過性ではない、より構造的な問題に根差したものといえるのか。新藤はその根拠として、バブル崩壊後の不況と金融危機に対する旧大蔵省の対応の誤り、薬害エイズ事件で明るみに出た旧厚生省の無責任かつ人命無視の薬事行政という、二つの大きな行政の失敗を挙げている。この二つの事例は、規制によって保護された共通利益を媒介として省庁と関連業界が深く結びついていたため、行政上しかるべき判断と対応がなされず、取り返しのつかない損害を引き起こした、当該分野の専門家として複数の政策オプションを政治に提示するという行政の責任が果たされなかったことを示している。こうした事態を招いたのは、担当者がたまたま無能な悪徳役人だったからではない。専門的見地から合理的に下されるべき行政判断が曇らされ、法案や予算を承認する立場にある政治に対して行政が適切な選択肢を提示し得ないという事態は、行政システムそのものに重大な欠陥があるからだ——このような意味において、官僚不信は確かに構造的次元を持つており、システム改革につながる重大な背景をなしているといえる。⁽⁵⁵⁾

最後に、国家に対する資本の要求が変化したという背景がある。後藤道夫は、一九九〇年代後半の橋本行革から小泉政権の構造改革路線に至る諸改革を「新自由主義改革の日本版」とみなし、そのような一連の新自由主義改革を引き起こした最も大きな要因として、バブルが崩壊した一九九二年以降、財界の国家に対する要求が質的に変化⁽⁵⁶⁾したことを挙げる。

日本企業の本格的な多国籍企業化と経済グローバル化の深化に対応するためには、非常に大規模な環境変更、社会改造、国家改造が要求されており、企業のあり方も抜本的に変わらなくてはならない、そうした必要が（一九九二年頃から・筆者注）経営者たちにいっせいに自覚されるようになってきた、といえるでしょう。⁽⁵⁷⁾

グローバル資本の要求には、国際的な企業間競争を自社に有利に運ぶための環境整備、すなわち、資本市場の自由化、労働市場の柔軟化や流動化を促す諸種の規制緩和策、法人税の引き下げ、社会保障負担の圧縮、海外への軍事力の柔軟な展開、先端科学技術分野への研究開発助成の大幅な増強等々、広範囲にわたるドラステックな国策変更が含まれる。グローバル資本の代表者たちは、単に政策の変更要求をリストアップして政権党に突きつけるだけでは不十分だと考え、国家の根本的な体質改善を迫る。後藤のいう「開発主義国家の解体」⁽⁵⁸⁾は、国家の「体質」そのものを標的にしている。後に述べるように、財界は公務員制度に関して、成果主義、能力主義に基づく人事・給与制度、公務員のいわゆる身分保障の縮小を柱とする官民イコールフットイングと、アメリカにも似た政府高官クラスの大規模な政治任命を実現すべしと唱えており、新自由主義のコンセプトに則った国家の体質改善という後藤の見方と合致する。

以上、四つの背景要因を念頭に置きながら、次節以降、公務員制度改革の具体的な提案内容を検討する。

三二 行政改革会議最終報告から行政改革大綱まで

一九九六年末に発足した行政改革会議は、当時の首相、橋本龍太郎自ら議長となつて議論をリードし、九七年末に最終報告書を提出した。報告書の主な内容は、省庁の大括り再編、内閣機能の強化（内閣における首相の指導的地位、閣議における首相の発議権の明確化など）、行政機能の減量・効率化（独立行政法人制度の創設、規制緩和や民営化の推進など）、行政監視・評価機能の強化（政策評価制度、パブリックコメント、情報公開制度）、事後的救済機能の強化（行政審判庁構想）等々、行政全般にわたつてかなり大きな変革を迫る大胆な施策が並んでいた。⁽⁵⁶⁾ 公務員制度についても独立の章が設けられ、改革の「基本的な方向」として以下の諸項目が掲げられた。⁽⁵⁷⁾

- ・ 政策立案と実施機能の組織的分離に応じて、それぞれの機能に応じた人事管理制度を創設する。
- ・ 政府全体として、一定の職以上の職員を一括管理するシステムをつくる。
- ・ 首相および内閣のスタッフ機能を強化するため、内閣官房が「政治的任用」スタッフによって運営される仕組みをつくる。
- ・ 客観性の高い人事評価と能力、実力重視の昇進管理を確立する。
- ・ 年功序列に基づく右肩上がりの昇進、昇給、早期退職などの人事慣行を見直し、「退職管理の適正化」を目指す。
- ・ 任命権者による柔軟な人事管理を可能にするため、人事院を純粹に労働基本権の代償機能に特化した機関とする。

最終報告書では、公務員制度改革の具体案づくりを公務員制度調査会に委ねるとしており、上記の諸項目を法案

化したものが中央省庁等改革基本法には盛り込まれることはなかった。しかし、後知恵的な観点からすれば、後の内閣ないし政府関係機関が提起した改革案の元となる重要なアイデアが盛り込まれていたという意味で、政治的に重大な意義を持つていたといふべきである。すなわち、行政改革会議によって、政策形成における利害調整の役割を省庁官僚制から行政の政治的幹部に移す、官僚の処遇について、政治的な交渉・調整能力を「省益（＝官庁の組織利益）」の観点から評価するスタイルをやめ、専門性に基づく政策立案能力を「国益」から評価するスタイルに切り替える、人事行政の重点を、第三者機関中心のメリット保護機能から内閣が統括する行政府中心の人的資源管理機能に移す、⁽⁵⁸⁾ 国民の不満と怒りが集中する官僚の特権的待遇——端的には天下り——を縮小・廃止する、という四つの改革方針が設定され、後の改革論議を大きく規定していくことになったのである。

橋本行革を受けて、公務員制度改革を議論した公務員制度調査会は、小渕政権期の一九九九年三月一六日、「公務員の基本方向に関する答申」⁽⁵⁹⁾を出した。この答申は冒頭において、「能力の実証に基づく任用、職務への専念と政治的中立性を基本とする服務規律、適切な勤務条件の保障等」を規定した国家公務員法の基本的な枠組みを、「民主主義の下における公務員の職務の特性に由来するものとして今後とも維持されるべき」であるとして、早々と現状維持の結論を打ち出しており、その意味では、公務員制度の根本的変更を求める行政改革会議の方向性と真つ向から衝突する。しかし、現行の公務員制度に手を加えないままで差し支えないと断定しているわけではない。公務員制度改革を必要とする理由として、現行の公務員制度が抱える深刻な問題点を、答申は次のように述べる。

……（中略）……公務員をめくつては、政策立案能力に対する信頼の低下、セクシヨナリズム等による機動的・総合的対応の欠如、幹部職員の不祥事の続発、いわゆる天下り問題等について行政そのものの在り方と結びついた多くの問題点が指摘されている。また、硬直した昇進管理や過度の年功的処遇のように制度本来の趣

旨に必ずしも十分沿っていない人事運用が慣行的に定着してきた面も見受けられる。⁽⁶¹⁾

こうした問題に対応するため、答申は主として次のような具体的方策が列挙している。⁽⁶¹⁾

- ・ 人事院が実施する公務員試験の合格者を増やす。
- ・ 外務公務員 種試験を廃止する。
- ・ 公務部内で育成することが困難な専門性の高い人材（経営専門家、弁護士、公認会計士、研究者）を任期付公務員として採用し、適切な処遇をおこなう。
- ・ 首相を直接補佐するスタッフの人事を首相自らの判断でおこなえるようにする。
- ・ 採用された府省とは異なる府省への転籍を可能とする仕組みをつくる。
- ・ ノンキャリア公務員についても、意欲と能力に富む者を選抜して幹部職員として計画的に育成する。
- ・ 能力や業績に応じた人事処遇をおこなうため、各役職段階ごとに求められる能力基準を設定し、個々の職員がその基準に到達しているかどうかを評価し、評価結果を研修、異動、昇進等に活用する仕組みを設ける。
- ・ 給与処遇については、年功的要素を縮小して優秀な人材を確保すべく、採用後一定期間の給与上昇を経て、基本的に給与カーブを昇給停止年齢に向けてなだらかにフラット化させる「早期立ち上がり型」に向けた修正をおこなう。また給与における定額部分を減らし、査定部分を増やす。
- ・ ライン職に就くことを想定した単線型の人材育成、昇進管理をやめ、スタッフ組織の人材確保にも重点を置いた複線型の人事管理制度を構築する。⁽⁶²⁾
- ・ 異常な超過勤務を引き起こす国会関係、法令協議、予算折衝を中心とした業務を政府として合理化し、政府だ

けで無理な部分については国会にも協力を要請する。

- ・ 早期退職勧奨と省庁の権限を背景とした再就職の押し付け型あつせんをやめ、ピラミッド型の人事構成から台形型のそれに移行させていく。複線型の人事管理制度は、そのための制度的受け皿としても重要である。
- ・ ただし、公務員個人の能力活用という形で再就職は認められる。能力活用型の再就職を透明性の高い公正なものとするために、公務員人材バンクを創設する。
- ・ 女性公務員の採用、登用を促進するとともに、女性公務員が仕事と家庭を両立しやすくなるような環境整備に積極的に取り組む。
- ・ 中央人事行政機関から省庁の各任命権者への権限委任を進め、中央人事行政機関の権限や規制を見直す。

白藤博行は、「公務員制度調査会の議論がかならずしも行政改革会議の意向に沿ったものではなかった」と指摘し、その後、改革の方向性を行政改革会議の路線に引き戻すために行政改革大綱が決定されたと解釈する。⁽⁶³⁾ しかしながら、答申の内容は、その冒頭で、旧来型の政治的中立性とメリット原則の保持を打ち出しているにもかかわらず、政治的に任命されるスタッフ職の拡充、能力・業績主義的な人事評価、給与査定の導入、複線型人事制度、天下りの是正に向けた早期退職慣行の見直し、大臣の人事権強化と人事院の機能縮小など、改革の具体策としてはかなりラディカルな提案を盛り込んでいる。行革会議を主催した橋本龍太郎個人が「制度設計に取り組んだ行政体制と公務員制度調査会の答申とのあいだに齟齬を感じ取っていた⁽⁶⁴⁾」としても、答申に盛り込まれた具体策は、行革会議が示した公務員制度改革の方向性とそれほど隔たっていたわけではない。むしろ、後の動きにつながる重要なポイントとしては、答申が政治に対する行政の応答性を強化し、人的資源管理の要素を積極的に取り込もうとしていたことが挙げられよう。⁽⁶⁵⁾

答申からおよそ一年半後の二〇〇〇年二月一日、行政改革大綱⁶⁶⁾が閣議決定された。このときはすでに内閣が代わり、森政権となっていた。行革大綱のイニシアティブをとったのは、森内閣に行政改革担当大臣として入閣した橋本龍太郎とされている。橋本は、少数の「通産省中堅キャリア組官僚」を行政改革推進事務局に集め、彼らと協力して「政治主導による行政体制と政策調整を担いうる公務員制度の設計」を練り、行革大綱に盛り込んだ⁶⁷⁾。その主な内容は次の通りである⁶⁸⁾。

- ・改革を必要とする理由について「公務員に対する国民の厳しい批判」により直裁に言及している。具体的には「組織への安住、押し付け型の天下り、国民への過度の介入、前例主義、サービス意識の欠如」が挙げられている。
- ・成果主義、能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の原則を明確化する。
- ・人事管理の基本的責任は各府省の主任大臣が負い、人事院はあらかじめ定められた基準による事後的チェック機能に特化する。
- ・女性を中心とした多様な人材を確保できるシステムをつくる。
- ・押し付け型天下りに対して「合理的かつ厳格な規制」を導入する。具体的には、主任大臣の直接の承認がなければ再就職できないルールとする、⁶⁹⁾「渡り」によって法外な退職金を手にすることができないよう、特殊法人を始めとする関連諸法人に定年制を設ける、早期退職勧奨、長期勤続者に対する過度に手厚い退職金、官民の年金格差の是正を視野に入れる、としている。
- ・外部（他府省、民間）からの一定数以上の任用を積極的に推進する。
- ・大臣の企画立案を直接補佐する大臣スタッフを拡充する。

・人事院による級別定数や給与に対する事前規制を廃止し、各行政機関ごとに総人件費、総定員の枠内で各主任大臣が組織・人事制度を設計・運用するシステムに転換する。

行革会議は首相（および、首相をリーダーとする内閣）を中心とした政治主導の体制づくりに腐心していたのに対し、行革大綱では首相に関する言及が全くなく、制度設計上の重点を大臣に移している。行革大綱は分担管理原則を残したまま天下りの承認を含む人事管理の大部分を大臣に委ねており、この点が問題となつて後に、大臣の名の下に意のままに国政を操り、特権を貪るつという官僚の陰謀という厳しい批判を招くことになる。

三三 公務員制度改革大綱から公務員制度改革関連法まで

森内閣で閣議決定された行革大綱の公務員制度関連部分を具体化する作業は、小泉内閣の時代に持ち越された。小泉内閣が成立後まだ日も浅い二〇〇一年二月二十五日、その手始めとして、公務員制度改革大綱⁶⁹⁾が閣議決定された。その立案作業の中心となったのは、行革大綱と同じく、行政改革推進事務局の通産省出身の中堅キャリア官僚たちであった。その意味では、公務員制度改革大綱は、行革大綱と強い連続性がある⁷⁰⁾。新藤宗幸によれば、公務員制度改革大綱は、その立案過程の閉鎖性、密室性から、次のような性格を持つに至つたとされる。

政治主導をうたう小泉政権が、国の基幹的行政制度である公務員制度の改革をキャリア組官僚に「丸投げ」し、まったく外部の声を聞かなかつたこと自体おかしなことです。（中略）改革案は、「官僚の、官僚による、官僚のための」公務員制度改革というべき代物なのです。⁷¹⁾

行軍大綱にも当てはまることであるが、行軍会議や公務員制度調査会の議論と違って、公務員制度改革大綱は、その立案過程においていかなる議論が交わされたのかという情報を、外部の第三者が入手できるような形で公開していないという意味では確かに閉鎖的であった。また、このことと関連して、橋本や彼が集めた中堅キャリア官僚以外、立案過程に関与したアクターが公になっていないという点で、その密室性は明白であった。このような閉鎖性、密室性が意味するところは、結局のところ、政策立案に関して一部有力政治家が信頼する官僚への委任の度合いが非常に大きかった（「丸投げ」）ということである。こうして立案された大綱はどのような内容を持っていたのであろうか。以下にその主な項目を掲げる。²⁵⁾

- ・ 目下、「国家的見地からの総合的・戦略的な企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供」が急務となっているにもかかわらず、人事院による人事や組織面での事前かつ個別詳細なチェックが障害となっている。したがって、国会に責任を負う内閣および各府省の主任大臣が「主体的かつ責任ある人事・組織マネジメント」をおこなうための体制づくりが必要不可欠である。
- ・ 各府省主任大臣を、自らの責任と判断によって人事や組織を運用する「人事管理権者」として法律上明確に位置づける。
- ・ 人事院は、人事行政の中立性や公平さの観点から、人事管理権者に対する「人事行政の改善に関する勧告などの事後チェック」を担う機関とする。
- ・ 試験採用区分や採用年次に過度にこだわった人事、給与待遇によって、職員個々人の能力発揮や専門性の向上に支障をきたしている。このような現状を改め、能力や業績を適切に反映した人事、給与処遇を実現するために「能力等級制度」を導入する。

- ・ 能力等級制度とは、「職務（官職）を通じて現に発揮している職務遂行能力に応じて職員を等級に格付ける」制度である。公務の実態調査に基づき、等級ごとに職務遂行能力基準が定められる。人事管理権者は能力評価をおこなって、「職務遂行能力の発揮度の高い者」を選抜して昇進させ、「勤務実績不良者等の不適格者」に対しては、免職や降格処分の手続きに入る。
- ・ 給与については、「基本給」「職責給」「業績給」の三階建てとし、このうち、基本給と業績給についてはそれぞれ定額部分と業績反映分によって構成される。業績反映分については、個々の職員の能力評価（基本給に対して）、業績評価（業績給に対して）の如何によって差がつく仕組みにする。²⁶⁾
- ・ 事務官と技官の区分は廃止する。
- ・ 種採用職員及び人事管理権者が定めた基準に従って選抜された職員を対象に、幹部公務員を計画的に養成するための「集中育成期間」を設ける。対象職員には計画的な勤務経験及び研修・留学機会の付与などの特別の配慮がなされるが、勤務状況如何によっては対象職員から外されることもあり得る。
- ・ 指定職以上の幹部職員については従来通り一般職と位置づけるが、能力等級制度は適用せず、業績に応じた年俸制とする。
- ・ 政府全体としての留学機会の拡大をはかるとともに、自主的に自己啓発をおこなうための休業制度を設ける。
- ・ 採用試験の企画立案は内閣がおこない、採用試験の実施は人事院がおこなう。
- ・ 法科大学院の新設を踏まえ、採用予定者の二倍程度しかない国家公務員 種試験の合格者を、将来的には採用予定者の四倍程度にまで増やす。
- ・ 民間の有能な人材を呼び込むため、民間企業の社員の地位を持ったまま公務員として採用できるよう法律を改正する。

- ・天下りについては人事院による営利企業への再就職承認制度を廃止し、代わって、内閣が政令で定める「厳格かつ明確な基準」に基づき、人事管理権者が再就職承認をおこなうこととする。
- ・特殊法人、独立行政法人等への再就職についても、法人役員の給与や退職金について「大幅減額」を決定した上で、その支給基準を公表する。
- ・特殊法人、独立行政法人等への再就職状況を、一定規模の法人について内閣が把握し公表に努める。
- ・内閣の重要な企画立案や総合調整に従事するスタッフを、首相自身の判断に基づいて「国家戦略スタッフ」として任用できる仕組みを導入する。
- ・休日、深夜に及ぶ超過勤務の最大の要因になっている国会関係業務、とりわけ国会答弁作成業務については、政務部内で合理化を進めるとともに、業務縮減のために国会に協力を要請する。
- ・二〇〇三年度中に国家公務員法の改正案を提出し、二〇〇六年度を目途に新制度に移行する。

結果からすれば、大綱が予定通りのスケジュールで法案化され、実施に移されることはなかった。大綱が挫折した要因としては、「労使のコンセンサスをはじめとして与党内部のコンセンサスさえ築けなかった」ことが大きい。立案過程を密室のうちに進めた挙句、労働基本権の制約は維持しながら、人事院を縮小しよう、人事管理権者としての大臣の権限や能力だけは一方的に強化しようというのでは、あまりにも虫がよすぎる、欠陥案だという反発や不信を買っただけに終わることは目に見えていたといえよう。

代わりに、小泉政権末期の二〇〇六年五月二六日、行政改革推進法⁷⁵が成立した。その内容は、国家公務員の総人件費対GDP比率を十年後には半分以上にまで抑制することを長期的な目標とする、二〇一〇年度末の国家公務員総数を二〇〇五年度末の国家公務員総数の五%以上の純減とする、国家公務員の給与体系、給与水準決定の基礎となる官民間の給与比較のあり方を見直す、二〇一〇年度末の地方公務員総数が二〇〇五年度末の地方公務員総数の四・六%以上の純減となるよう、地方自治体に要請していくというものであった。

行革推進法の手法は、まず全体に枠をはめ、全省庁一律に段階的削減をはかるといって従来型のアプローチ⁷⁶に近い。このやり方だと、小泉政権や政権を支える連立与党は公務員の人件費を減らしたという行革実績を有権者にアピールでき、官僚の側としても国民の人気の高い小泉政権を前にして痛みを平等に分かち合うよう求められれば、不満はあっても受け入れざるを得ないということになる。二〇〇五年九月の総選挙で大勝し、残り少ない総裁任期を全うするだけとなっていた小泉首相にとつて、従来型の手法をとる行革推進法は、改革政権の面目を保ちながら政治的リスクを最小化できる合理的な選択であったに違いない。公務員制度改革という困難な課題は、小泉政権退陣後に引き継がれることとなった。

戦後生まれの政治家として初めて安倍晋三が政権の座につくと、公務員制度改革が重要な政策課題として再び登場した。二〇〇七年四月あたりからマスコミでも盛んに取り上げられるようになり、激しい論議を経て同年六月三〇日、公務員制度改革関連法⁷⁷が成立した。安倍内閣における公務員制度改革の理念は、「美しい国」を創る担い手として国民に信頼され、かつ「世界に誇れる公務員」を創っていくことを目指す⁷⁸というものであった。改革案の内容以下のような諸項目から構成されている。

- ・能力本位の任用制度（能力等級制度）を導入する。職階制に関する規定は廃止する。
- ・国家公務員の再就職旋業務を内閣が設置する「官民人材交流センター」に一元化する。センターのユーザーは基本的に個々の公務員であるが、退職勧奨をおこなう人事当局からの依頼であっても拒否はしない。ただし、各府省の人事当局と相手方の企業との直接交渉は禁止する。

- ・官民人材交流センターは、ユーザーが「多様な求人情報が得られる能動的な求職活動」を支援できるだけの充実した機能を備える。センターの職員は自己の出身官庁職員の再就職斡旋をしないこととする。
- ・再就職した職員が現役時代に関係した職務について官庁に働きかけをおこなうことを規制する。
- ・再就職等監視委員会を設置し、再就職やその後の働きかけに関する規制違反の調査などを担当させる。

なお、四月の閣議決定には、従来の早期退職勧奨によって退職を迫られる職員の受け皿として、「長期間在職可能な専門スタッフ職」を新設するという文言が盛り込まれていたが、法案化の段階では削除された。法案は成立したが、制度設計の細部については詰められないまま安倍政権は七月一九日の参院選挙を迎えた。参院選は連立与党の大敗に終わり、参議院の連立与党の議席は過半数を大きく割り込むことになった。安倍首相は、自身が就任してから初めて戦った大きな国政選挙で大敗を喫したことにより、有権者の不信任を突きつけられた格好となり、公務員制度改革を前進させるどころの話ではなくなった。九月下旬、安倍首相は退陣を余儀なくされ、福田内閣が発足した。衆院と参院の多数派が異なる「ねじれ国会」において、福田内閣は公務員制度改革にどう取り組んでいくのか、その対応が注目されることである。

四、沸き起こる批判

前章では公務員制度についての様々な改革案を概観してきた。結果からすれば、これらの改革案のほとんどは、それらが当初意図していたような制度変化をもたらすことができなかった——少なくとも部分的にしか実現できなかった^⑩——という意味では、失敗と判定せざるを得ない。ではなぜ失敗したのか。前章では、労働組合や政治

家といった関係者たちの間でのコンセンサスが欠如していたという中野の説明を紹介した。それでは、なぜ改革案は関係者のコンセンサスを得られなかったのか。総務庁出身の東田親司は、「公務部門内部では人事管理のしくみに抜本的な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^⑪」と指摘しているが、このような認識は、行政内部だけでなく、広く関係者間で共有されていたのである^⑫。九〇年代に入り、環境の激変に伴う漠然とした改革の必要性は盛んに説かれるが、現行制度の変更を必要とする切迫した事情に駆られ、あるいは、制度改革から多大な恩恵を受けられると見込めるアクターが——政治家と官僚の一部を除けば——ごく少数にとどまり、改革への支持が広がらなかったといえよう。それだけに、改革案に対しては厳しい批判や論難が浴びせられてきた。もっとも、改革の理念や必要性そのものを正面から否定しているような批判はない。大半のものは、制度改革の具体的な中身に問題があるという形の批判である。では、改革案の中身のどこに問題があるのか。本章ではまず、大綱と改革関連法に対する様々な方面からの批判を取り上げ、改革案の問題点を探っていく。

四 一 公務員制度改革大綱および公務員制度改革関連法に対する批判

大綱に対して、最も辛辣な批判をしたのは、いうまでもなく公務員労組を抱える連合であった。労働組合の最大の関心は労働基本権と勤務条件にあり、したがって、大綱に対する批判^⑬についてもこの点に力点が置かれている。労働基本権の制約を維持したまま、人事院を大幅に縮小し、使用者としての大臣の権限のみを一方的に強化するのはおかしい、昇任や降格の基準となる能力等級制度が公務員の勤務条件に相当するのは明白なのに、労使の交渉事項とせず、政府が一方的に決めようとするのはおかしいという主張は、労組としては当然である。能力等級制度については、職員の昇格・降格を決めるための評価基準を明確にしないまま、昇格・降格の決定権だけを大臣に預け

ていいはずがないと批判している。

その他、国家公務員 種試験の合格者を採用予定者の四倍にまで増やすとすると、成績があまりよくない者がコネで採用されるような不正が横行するのではないか、能力主義や業績主義を謳いながら、国家公務員 種試験に合格して採用された者を無条件に集中育成の対象にするのは矛盾であるといった、もっともな指摘もある。人事院による天下りの事前承認制の廃止と大臣承認の導入については、大臣の名を借りて天下りを正当化しようとするキャリア官僚の魂胆は見え透いていると切り捨てている。これらの批判はそれなりに説得的ではあるが、他方で、三階建て給与については、年功的要素が大幅に抑制されることで「家計のもっとも苦しい中高年組合員層の支給額」が大きく減り、生計費がまかなえなくなるという懸念も表明されており、組合員の既得権を守りたいという連合の思惑も見え隠れする。

学者からも、押し付け型の天下りと人材活用型の天下りを区別し、後者のみを支援するということとは可能なのか、指定職クラスの政府高官は大臣の政策形成を補佐する政治的役割を担うとしながら、同時に政治的責任を負わなくてよい一般職公務員にとどまるといっては虫がよすぎるのではないか、といった批判的な指摘が相次いでいる。そのなかでも、とりわけ厳しい批判を展開しているのが新藤宗幸である。新藤は、大綱が策定されたプロセスの閉鎖性、密室性と、「国家戦略スタッフ」の創設に象徴されるような、大綱の自身から読み取れる官僚の野心を考え合わせると、公務員ハッシングを跳ね返し、政治主導体制を覆して「官の復権」を図ろうとするキャリア官僚の反撃に他ならないと断じており、分担管理原則に守られた省庁セクシヨナリズムの横行にメスを入れないまま、大綱にあるような改革を強行すれば、省庁官僚制に対する政治的コントロールがますます効かなくなってしまうとか、官僚OBを雇う企業が期待しているのは派手な口利きではなく、目立たないインフォーマルな形での人脈を活かした情報収集であり、官僚OBの表立った口利き行為を禁止してもあまり意味がないといった問題点を鋭く指摘している。

る。

最後に、マルクス主義的な立場からする批判をみておこう。行方久生は、大綱の基本的性格を「多国籍資本の要望を踏まえた新自由主義的な公務員制度再編をめざしたもの」と把握し、大綱が提唱する国家戦略スタッフの創設についても、次のような独特の解釈を打ち出している。

資本のグローバル化・行政の市場化に対応し、これをリードする国家と独占との新たな「融合」を組織的に保障する存在……（中略）……時の政権党に奉仕する官僚群という性格を持ちつつも、複雑な矛盾を飛び越え、グローバル企業・独占に直接奉仕する官僚群という性格が強まるのではないだろうか。

行方の説明では、独立変数は資本の利益であり、公務員制度の改革提案なり実際の制度改正はそれに従属する変数と考えられている。多国籍化した有力企業群にとって、市場の自由を歪める諸々の規制、重い財政負担を伴う公共事業や社会保障施策は、グローバル経済における競争を勝ち抜く上での足枷でしかない。行方のような立場からする大綱批判の趣旨は次のようなものになるであろう。すなわち、政府を担い手とする様々な規制や行政サービスは、政権党を支えてきた鉄の三角形、流行の言葉で言えば「抵抗勢力」の既得権益を守っているとともに、他方で、国民の日常生活を支える基盤的なインフラでもある。したがって、ビックビジネスが主張する財政上の理由、経済合理主義の尺度のみを拠りどころとして、全体の奉仕者という公務員の特性に由来する安定した人事や給与制度を破壊すれば、「抵抗勢力」の既得権益だけでなく、国民生活を成り立たせている基本的なインフラまでもが損なわれてしまう、と。

続いて、公務員制度改革関連法についての論評を紹介する。関連分野の研究者によるまとまった見解は出されて

いないので、新聞各紙の社説から主だった論評を挙げていこう。読売新聞は、改革関連法を、官僚バッシングに乗じて参院選を乗り切ろうとする安倍内閣のポピュリズムのあらわれだともなし、天下り批判への対応ばかりが突出して、あるべき公務員像に向けて公務員制度の全体像を描くという視点が欠落していると批判する⁹¹。また、公務員の再就職を扱う新組織の詳細な制度設計を後回しにして、公務員の再就職を内閣で一括して管理するという議論が先走ると、現職官僚に将来的な不安を抱かせ、優秀な若者の公務員離れを促進し、結果として優秀な人材が官庁に集まらなくなるのではないかという懸念を示している⁹²。

朝日新聞は、改革を進めようとする安倍内閣にとって、省庁の既得権を後押しする与党内の抵抗、早期退職勧奨の廃止に伴う人件費増と総人件費削減改革との矛盾、人事院による給与統制、という「三つの壁」をどう乗り切るのが重要なポイントだと指摘する⁹³。朝日新聞は、安倍内閣は結局のところ壁を乗り越えることはできず、改革は有名無実のものに終わったとみているようである。そうした見解は、公務員の再就職を内閣で一括管理するといっても「官の威光」をかさにきて天下りの慣行を続けることには全く変わりはなく、天下り先の諸団体に公金が垂れ流される不正も温存されてしまつと⁹⁴か、独立法人に一度天下つた官僚OBがさらにまた別の関連法人に天下る、いわゆる「渡り」については、今回の改革案では全く触れられておらず、抜け道を留意したザル法案にすぎない、といった厳しい評価からもつかがえる。

毎日新聞は、憲法改正手続きを規定した国民投票法案や教育基本法改正などと比べ、官僚の天下り規制に対しては首相の熱意があまり伝わってこないのはどういふわけかとやや皮肉まじりに論評しているが、歴代のどの政権も手をつけることができなかった官僚の天下り問題に対して、果敢にメスを入れようとする安倍政権の姿勢そのものは評価に値するとも述べている⁹⁵。しかしながら、天下り問題は政官財による癒着構造の根源に位置しており、既得権を擁護しようとする政官財のあらゆる方面からの激しい抵抗は必至であるため、改革の見通しは暗く結局は骨抜きになってしまつたろうと予想している⁹⁶。同紙はまた、社保庁問題だけでなく耐震偽装やコムソンの不正など、官民を問わず、公共の仕事に携わる者の「公共心」の低下に対処することこそ重要だとして、官を叩いて小さくし民間の仕事を増やせばよいという単純な発想では限界があると、冷静な論議をよびかけている⁹⁷。

四二 天下り擁護論の検討

前節で概観したように、改革関連法の議論において最も世論の関心を喚起したのは官僚の天下り問題であった。天下り問題は、読売新聞が指摘するように、時の内閣がポピュリズムを掻き立て、政権浮揚を図るのに便利な争点ではないのであろうか。あるいは、朝日新聞の批判にあるように、官僚の不合理な特権を支えるために多額の公金が際限なくつぎ込まれる構造的な問題なのであろうか。真淵勝は、官僚の天下りについて、その存在意義を説く論拠をひとつひとつ取り上げ、擁護に値するかどうかを検討している⁹⁸。真淵によれば、天下りの意義を説く議論には二つのタイプがあり、片方は「天下りは官僚にインセンティブを与える」と主張するもの、他方は「天下りは社会全体に効用をもたらす」と主張するものである。前者のタイプに属するものとして、官庁活性化説、賃金保障説があり、後者のタイプに属するものとして、能力活用説、ネットワーク説、影響力均等化説があるという。それでは順に検討していこう。

第一に、キャリア官僚の士気を常に高く保つためにはスムーズな昇進が必要であり、中年以上の管理職には速やかにやめてもらわねばならず、そのための仕組みとして天下りは不可欠だという議論がある。この主張は端的にいて、非常にエゴイステックである。というのも、その代償として、官僚OBにいいポストを取られてしまつ天下り先の団体のプロパー職員のモラルを低下させてしまつという側面を軽視ないし無視しているからである。次に、民間に就職する優秀な人材と比較すると、キャリア官僚の在職中の経済的報酬は明らかに低く設定されているため、

退任後の処遇を手厚くしないと優秀な若者に逃げられてしまうという主張がある。前節で取り上げた読売新聞の社説においても、こうした主張に与する見解がみられた。このような議論に対しては、国民一般の生活感覚とあまりにかけ離れているのではないかという批判が突きつけられる。特殊法人その他の関連団体に天下った官僚OBが、ただかたかた三年、四年勤めただけで退職金二〇〇〇万、三〇〇〇万円を手にして、しかも同一人物が何度も天下りを繰り返して巨額の報酬を与えられるという事態は、バブル崩壊後の苦しい経済状況が続くなかで、多くの国民の納得を得られるものとは到底いえないであろう。

第三に、天下国家の視点で仕事をしてきたキャリア官僚の優れた見識や貴重な経験が、行政官庁以外の世界で活かされるのは社会全体によってよいことであると主張されることがある。確かに、国家公務員 種試験を合格し中央官庁に採用された官僚は優秀であるには違いないが、基本的には学生時代の学業という意味において優秀であったというだけである。学生時代の学業に秀でた者が、社会的に有用な見識や能力の持ち主であるとは限らない。キャリア官僚が尽く、天下国家の視点から培った優れた見識と能力の持ち主であるとすれば、行政改革が話題になるたびに何ゆえ「セクシヨナリズムの克服」が課題とされるのであるうか。問題の所在が以前から判明しているのであれば、それほど優秀な人間の集まりがどうしてそれを解決しようとはしないのであるうか。天下り官僚の大半は、出身省庁の関連団体、関連業界に再就職しており、広く社会的に貢献している人物はほとんどいないのが現実である。官庁以外の世界で活用されるべき見識や能力がないと低く評価されているからではないかと疑われても仕方ないであろう。

第四に、天下りは官庁と民間の関連業界を結びつける機能を果たしていることと主張されることがある。この種の官民ネットワーク論は、七〇年代のオイルショック以降の不況を官民協調によって乗り切ったという点を論拠として挙げる。官民の協調ネットワークは、七〇年代には一定の機能を果たしたかもしれないが、九〇年代以降は経済危機をむしる深める方向に作用した。九〇年代後半の金融危機とそれに対する旧大蔵省の対応をみれば、一目瞭然である。仮に官民の協調ネットワークに一定の効用を認めるとしても、一歩間違えば官民の不透明な癒着に転落しかねず、公正さを欠く行政指導の原因にもなりかねない。最後に、大手ではない企業であっても、官僚OBを受け入れることによって大手企業に対抗する力を得ることができ、それが企業間格差の縮小と雇用創出につながり、社会的な安定に寄与してきたと指摘されることがある。高度成長期であれば、そうした格差是正や社会的安定に意味があったかもしれない。しかしながら、これからの時代、非効率な企業が官僚OBの持つ力に依存して生き残っていくことがはたして必要なのか。

真淵は、このような検討を通じて、天下りを正当化する根拠は薄れつつあると結論づけながらも、単に天下りを撲滅すれば事が済むわけではない、天下りに代わって官僚にインセンティブを与える仕組みを構想しておかねばならない、と警告している。真淵が言わんとしているのは、天下りに対する批判や擁護の議論は、つまるところ、どのような資質を持った人間を公務の世界にリクルートすべきなのか、どのような経歴でいかなる仕事をしてもらうのが望ましいのか、どれくらいの待遇を用意すればいいのかという根本問題に行き着くということであろう。日本で最も優秀な若者層を採用して、かつてのような経済成長を牽引し得る高度な政策立案能力を備えた幹部公務員集団をつくり、特権的待遇を与え続けるのがよいのか。あるいは、若者の最優秀層は、時代の先端を走る諸種の民間成長産業に就職して金儲けに励んでもらい、公務部門は相対的に低い賃金でも集まるような二流の人材で固め、せいぜい社会が破壊されない程度の統治機能を担わせればよいのか。現実には、この二極の間どこかに均衡点が発見されるであろうが、天下りを縮小ないし廃止する方向での改革を考えるとすれば、後者の極に大きく触れることが当然見込まれる。⑩ それでは、天下りがない政界、あるいは天下りが極めて少ない世界とは具体的にはどのようなものなのか。

四三 天下りのない世界へ？

大綱に対する最も手厳しい批判勢力である連合は、大綱の決定後まもなくして反対運動を開始した。そのときに使われた文書⁽¹⁸⁾をみると、連合の主張が、公務員制度の改革案は国民と労働組合の参加を保障した上でつくれ、キャリア官僚制度と天下りを廃止せよ、公務員に労働基本権を与えよ、という三つの要求に集約されていることがわかる。では、キャリア官僚と天下りがない公務部門とは、具体的にどのような形をとるのであるのか。連合の案は、「公共サービス・公務員制度に関する連合の考え方」と題する文書⁽¹⁹⁾に示されている。その内容は主に以下のようである。

- ・能力主義、業績主義的な人事の必要性は認めるが、評価基準の設定については労働組合の関与を保障する。給与については、職務の内容や種類、責任範囲を明確に定義した上での職能給とする。
- ・現行の採用試験区分は廃止する。新卒採用者を長期活用する人事運用の基本は今後も変わらないものとする。課長職までの人事は各府省の主任大臣が担当するが、審議官級以上の幹部公務員の人事については内閣一括管理とし、外部からの登用も含むものとする。ただし、その身分は一般職とし、政権が交代しても定年までの在職は保障される。
- ・早期退職勧奨をやめ、定年まで勤務できるシステムを構築し、六〇歳定年制の延長も検討する。再就職管理については、本府省課長クラスまでは各府省別に、審議官級以上は内閣官房がおこなう。
- ・公務員に労働基本権を付与し、給与、勤務時間、人事その他の勤務条件関連事項を団体交渉の対象とする。人事院勧告は廃止する。団体交渉を担当する政府側の組織として、新たに人事管理庁を内閣府に設置する。一般職公務員については、内部告発権を創設するとともに政治活動の全面的な自由を保障する。

・公務員が民間と比べて給与面でかなり優遇されているという見方は根強いが、連合の調査では官民の給与水準はおおむね均衡しており、むしろ賃金の社会的な底上げと格差是正こそが重要である。公務員の身分保障があたかも特権的な雇用保障であるかのように誤解されてきたのは、政府が適切に分限処分をおこなってこなかった⁽²⁰⁾からであり、労組の責任ではない。

連合案の基調は、政府が掲げる能力主義、業績主義的な人事管理の必要性そのものは承認しながらも、公務員に対する労働基本権の付与、身分保障の強化を強く求めるものとなっている。また、キャリア制度を廃止した後には、課長までは試験採用の終身職公務員、それ以上の幹部公務員は内閣一括管理となっており、イメージとしては、政権が変わるたびに数千もの高官ポストが入れ替わるアメリカに近い形を考えているようである。天下りについては、大綱直後の時点（二〇〇二年）では全面禁止になっていたのが、このとき（二〇〇六年）は、内閣の統制を強め、透明性を高めるという方向に「後退」している。

連合案の内容を一瞥すると、その一貫性のなさが目につく。例えば、現行の試験採用区分を廃止した後、幹部公務員人事を内閣で一括管理するとしているが、幹部公務員となり得る人材はどこから連れてくるのであるのか。時の政権が幹部公務員を自由に選べるとしながら、幹部公務員は時の政権と運命をともにしない一般職というのであれば、キャリア官僚の存在を暗に認めているのと同じであろう。能力主義、業績主義的な人事管理そのものは認められるが、人事や給与査定基準は労組の同意がなければ設定してはならないというのであれば、いかなる基準であれば受け入れるというのか。給与の官民格差は根拠がないから公務員給与の削減は認められないという主張に至っては、公務員以外の多くの国民の目には単なるエゴとしか映らないであろう。

続いて、民主党の案を検討する。民主党も連合の上記の文書とほぼ同時期に、「国の事業の見直しと公務員制度

改革に関する基本的な考え方」と題する文書をまとめ、公務員制度改革のアイデアを提示している。民主党案はまず、政権獲得後、首相を議長とする「行政刷新会議」を設置し、政府組織と公務員制度の調査と改革に必要な権を与えて、一八ヶ月以内に成案を得るとしている。民主党も連合と同様に、内閣が主体となって幹部公務員人事をおこなう体制づくりや公務員の労働基本権回復を唱えているが、連合との大きな違いは地方分権を前面に押し出している点である。地方分権の推進によって国家公務員の総人件費は三年間で二割以上削減し、行政の仕事は基本的に地方自治体が担う体制をつくるという。

他方、公務員の特権的待遇に注がれる視線も厳しい。民主党は、平成一七年四月時点で四〇〇〇近い団体に二万人以上の天下り官僚があり、これらの団体に五兆五千億を超える補助金が国からつき込まれていると指摘し、これを根本的に改めるとしている。キャリア官僚以外の公務員に対しても、財政の逼迫や公務員の相次ぐ不祥事に伴う行政不信に鑑み、国民の納得の得られない手厚い給与や諸手当は是正すると述べている。一三万人を超えるといわれる非常勤の一般職公務員については、実態解明と情報公開を進めるとしている。

民主党案の特徴は、連合案と同じく行政の民主的統制を強調し、公務員の身分保障のための施策を盛り込んでいくことも連合案と共通しているが、他方で人件費や諸手当の見直しにも踏み込んでおり、全般的に労組に対して厳しい姿勢をとっている。さらに重要な点は、民主党案が、地方自治体に属して仕事をし、地方自治体から給与をもらう公務労働者としての公務員という側面を前面に押し出している点にある。民主党案においては、ヒト・モノ・カネを大幅に地方に移してあとは地方自治体間の競争に任せるということになれば、多数の自治体が「経営感覚」を発揮してリストラに踏み切ることが織り込まれている。分権が進んで、地方政府が中央に財源を依存しない形での財政運営を強いられることになれば、各地方自治体は、自己の領域に住まう所得の高い層、儲けの多い民間企業の利害を重視せざるを得ず、したがって、低所得者層——自治体に納める税金の価値よりも相対的に多くの行政

サービスを受け取る層——向けの行政サービスを競って切り下げようとするだろう。要するに、福祉磁石のロジックが、自治体の「経営感覚」を研ぎ澄まし、公共部門全体としての人員や予算は結果的に効率化されるであろう——このような見込みが正しければ、労組の利益は大きな打撃を受ける。労組の利害は、大綱が予定するような人事管理権者（主任大臣）の強権という「見える手」だけではなく、分権に伴う競争圧力の増大という「見えない手」によっても大きく影響を受ける。その意味では、民主党案が労組の既得権益を擁護するものだとは単純に決めることはできない。

天下りの縮小や廃止を求める声は、最大野党やそれを支える労組ばかりではなく、驚くべきことに若手官僚の一部からも挙がっている。「プロジェクトK」と題する改革案を匿名入りで出版した若手キャリア官僚たちは、天下りに伴う「数千万もの年収や退職金をもらう必要というものは理解できない」と喝破している。「プロジェクトK」によれば、中央省庁が「国民全体のため」に提供すべき「商品」の品質、すなわち政策の質が甚だ低いという現状を改めるために抜本的な公務員制度改革が必要なのだという。そのためには、基本的に、省庁ごとの縦割り体制を内閣主導型に変え、政策立案能力の高い職員と各専門分野のエキスパートを適切な部署に配置して、国家レベルの行政を総合化、合理化していかねばならない。そのための改革案は、内閣官房や内閣府を廃止して、戦略策定部門、戦略実施強制部門、行政内対立裁定部門からなる百人程度の総合戦略本部を創設し、政府内外から広く人材を集める、人事評価の基本的な指針を示し、業績や能力についての評価項目を具体化する、国家公務員全体を機能別に、上級マネージャー（次官、局長、官房長クラス）、マネージャー（部課長クラス）、上級スタッフ（補佐官クラス）、スタッフ（係長、係員クラス）の四つのカテゴリーに分け、それぞれのカテゴリーにおいて任用のルールを明確化する、各府省単位での再就職斡旋をやめ、定年退職年齢まで国家公務員として政策立案の仕事にたずさわってもらうが、人事院が政府全体を代表して民間企業からの求人公募することは否定されない、などの内容

によって構成されている。

この案の最大の目玉は総合戦略本部の設置にある。総合戦略本部のスタッフは、大綱にある国家戦略スタッフと類似しているが、前者が政権と運命をともにすると想定されているのに対し、後者は一般職公務員として身分保障があるという点が決定的に異なる。総合戦略本部案のほうが政治的には筋が通っているという意味では、国家戦略スタッフ案よりも説得的である。総合戦略スタッフは政権終了とともに職を失うので、そうしたりスクに見合う高額の報酬を用意されるとしている。¹¹⁾ 総合戦略スタッフ職の年報を仮に数千万から一億円程度と想定すると、そのような職を百ないしそれ以上つくる案が政治的に受け入れられるだろうか。人事院の位置づけについてほとんど言及がないという点も特徴的である。内閣がほぼ全面的に人事権を掌握して公務員の忠誠心を内閣に向けさせることがこの案の基本となっているので、現在のように試験や給与勧告のような重要な任務を担う中央人事行政機関としての人事院は解体されるか、公平審査委員会のような機関に縮小再編されると考えられる。

連合や民主党の案では、天下りを厳しく規制し、キャリア官僚の制度を廃止すると謳っているが、幹部公務員のポストをどのようにして埋めていくのが明確でない。連合案では、採用試験区分を廃止した後、かなり上級の職位まで一般職として位置づけられるとしているので、幹部職への登用は客観性を持たせた何らかの形で昇進試験に依存せざるを得ない。その場合は、昇進試験を受けられる有資格者の規模が膨れ上がることが予想される。膨大な受験者のなかから数えるほどの人数を選抜して昇進させるとなると、昇進試験は勢い「現代版の科挙¹²⁾」のような様相を呈するようになるだろう。中央省庁の管理職ポストがいかに魅力的であっても、かつての科挙並みにしか合格者が出ないとわかってしまえば、稲継が指摘するように、職員全体の士気を大きく殺してしまうことになりかねない。¹³⁾ このような状況において、昇進できなかった者も希望すれば定年までの勤務を続けられるとするのであれば、士気も能力も低く、関心は自己の保身だけというような役人を大量に生むことになる。深読みすれば、連合

や民主党は、一般職公務員——幹部級も含め——にはそれほど有能な人材を要しないと割り切っているのかもされない。ここから浮かび上がってくるのは、与党のリーダーを頂点とする政権チームが政府運営の基本方針を決め、一般職公務員はそれに従って、与えられた職務を肅々とこなせばよいという「吏員型官僚¹⁴⁾」のイメージである。

他方で、若手キャリア官僚有志たちの案は、「ベスト・アンド・ブライテスト」路線をあくまで守り抜こうとしているかのように見える。制度の形は変わっても、日本国の中央省庁は、一流の人材を引きつけるだけの魅力的な職場と待遇を保障する存在でなくてはならない。首相の周りを固める総合戦略参謀たちには、省庁の壁を越えて国政を指導する強大な権限を付与し、給与面でも各界から選り抜かれた人材にふさわしい待遇を保障する。高度の専門能力を要するポストには、幹部級の高給を与えられた一流の専門家を充てる。ここでは、かつて日本の近代化を主導した「国士型官僚¹⁵⁾」の現代版ともいえるべき、高度な専門知識と国益実現の使命感にあふれたエリート官僚のイメージが導かれる。このような「ネオ国士型」官僚は、その忠誠が各省庁ではなく首相に向けられる、その威信の拠りどころが国家ではなく選挙で示された有権者の意思——選挙で勝ちを得た多数党のリーダーによって組織される内閣の権威——である、という二つの点において、かつての国士型官僚とは大きく異なる。¹⁶⁾

いずれの案にも共通しているのは、特権的待遇を貪りながら政策の失敗を繰り返す無能な役人集団というステイグマを払拭し、公益に奉仕する専門家集団として国民に信頼される存在に生まれ変わるという理念である。しかしながら、実際の行動によって理念を実現すべき立場にある人々は、自らの置かれた環境が非常に厳しいものであり、ある面では悪化しつつあると感じているようである。次章では、公務員制度の今後を展望するにあたって、官僚制が置かれている危機的状況と、制度改革の方向性に重大な影響を及ぼすと考えられるファクター——政権交代の可能性——を論ずる。

五. 政権交代を見据えて

五 一 苦悩する官僚制

前章では、改革を求める若手キャリアの主張の一端を検討した。このような主張は、国家革新を叫ぶ異端者の過激な叫びにすぎないのであろうか。改革を求める声にはいかなる背景があるのだろうか。退職者を含む若手キャリア官僚を対象にヒアリングをおこなった調査報告から、若手官僚たちの生の声を拾ってみよう。

- ・ 人員は減らされるのに仕事は増えるので、雑務に追われて政策を考える余裕がない。
- ・ 与党内の意見調整にどうして官僚が奔走しなければならないのか、政治家同士でやるべきではないか。
- ・ 国会議員が議会で質問するのに、答弁資料を徹夜で、あるいは休日を潰してまで官僚が準備させられているのはおかしい。
- ・ 理論的、実証的なバックボーンを欠き、現場の情報を把握しないまま思いつきで受けのいい政策が往々にしてまかり通ってしまう。
- ・ 国会対応、予算や人員要求、法制局審査のための膨大な業務は、政策の質とは関係のない無駄な作業とは思えない。
- ・ 年次一律主義はもはや時代遅れであり、仕事のできる者とできない者に分けて処遇に明確な差をつけるべきである。
- ・ 官僚が連日超過勤務を強いられるため、タクシー券、夜食その他膨大な費用と時間がかかっている現状を世間

に公表し、その是非を国民に問うべきである。

- ・ 近年、官庁訪問に訪れる学生の質が確実に落ちていのに加え、ロースクールがスタートするので、何らかの手を打たないと公務員の質低下に歯止めがかからなくなってしまふ。
- ・ 法律関係科目を過度に重視する従来の採用試験のやり方を改め、教養中心の問題構成とし、専門家が欲しいところは各省庁で独自に専門試験して、もっと多様な人材を集めるべきである。
- ・ 国家公務員倫理法のせいで、公務員は法律がなければ常識的な倫理すら守れない悪人たちだと決めつけられ、誇りを持って仕事に取り組むことができない。
- ・ 国家公務員倫理法のせいで割り勘でも関係者との飲食ができず、情報収集に支障をきたしている。
- ・ 公務員に対する国民の信頼を回復するため、天下一は禁止すべきである。
- ・ 情報公開法が実施されるなかで、官庁内部の行政情報を外に出すだけでなく、政治家が役所に何を要求しているのかについても公表して、政官関係のあり方を広く国民に問うべきではないか。
- ・ 海外で留学生活を送ると日本で役人の仕事をするのが馬鹿々々しくなり、公務員の何倍もの給料を提示してくるベンチャー企業や外資系企業に転職した。

このヒアリング結果からは、多くの国民にあまり知られていない「政の横暴」の数々、若手キャリア官僚が想像以上に過酷な労働環境に置かれている現状などが読み取れる。そこには、「国民の信頼を失い、誇りを持って仕事ができない」「役所よりも待遇がよく、やりがいのある職場から誘われたら、さっさと役所を辞めてしまいたい」「政治家のわがままに振り回されるのもう御免だ」「専門知識に裏つけられた質の高い政策をつくれる人を採用し、政策立案に没頭できる職場環境をつくれ」と声を挙げ、苦悩する若手キャリアの姿がつかえる。繰り返すが、若

者の最も優秀な層を公務部門に引きつけないといけないという考え方は、その正しさが科学的に証明されている原則などではない。優秀な若者は、日本経済をリードする大企業か給料のいい外資に就職し、あるいはベンチャー企業でも興して、思う存分金儲けに没頭してもらえばいい。中央省庁の役人は、政治家に酷使されても、頭を使う仕事など与えられなくても、安い給料で身分さえ安定していれば構わないという安定志向の二流、三流の人間がなければいい——このような考え方も十分成り立ち得るし、そうした方向に現実が動きつつある兆しもみえる。

人事院が編集している平成一九年度の公務員白書には、優秀な学生の就職先を調査したデータが記載されている。¹⁰⁸⁾ 国家公務員 種試験に合格者を多く出している大学の法学部、経済学部¹⁰⁹⁾に在籍する三年生、第一希望の就職先を尋ねたところ、法学部三年生第一位は法科大学院(三五・二%)、二位は民間企業(三四・六%)、三位は国家公務員(二三・六%)となった。経済学部三年生第一位は民間企業(六五・九%)、二位は国家公務員(一一・一%)、三位は大学院進学(六・三%)と政府系機関(六・三%)となった。自分の周囲の優秀な学生がどのような進路を選んでいるかについての調査では、法学部三年生第一位は法科大学院(五三・二%)、二位は国家公務員(一四・二%)、三位は金融・保険・証券(九%)、経済学部三年生第一位は金融・保険・証券(二六・五%)、二位はコンサル・シンクタンク(二五・一%)、三位は国家公務員(一四・三%)という結果になった。法学部四年生第一位は法科大学院(三四%)、二位は旧司法試験(一九・六%)、三位は国家公務員(九・九%)、経済学部四年生第一位は金融・保険・証券(二二・三%)、二位はコンサル・シンクタンク(二二・五%)、三位は国家公務員(二〇・七%)という結果となった。

上記の調査結果から、従来、幹部公務員層に優秀な人材を送り込んでいた有力大学の多くの学生が、ロースキールや金融・保険・証券関係、コンサル・シンクタンク関係を志望していることが判明した。言い換えれば、中央省庁は現実として、最優秀層の若者よりレベルの落ちる学生を採用せざるを得ない状況に追い込まれつつある。人材の質が顕著に低下すれば、これまで官僚制が担ってきた政策立案機能を見直し、昇進・昇給範囲を限定して、平凡な吏員型官僚でも担える程度の職務体系に組み替えることも視野に入ってくるかもしれない。いずれにせよ今後は、人事評価や給与査定¹¹⁰⁾の制度を構想する際、二流の人材が国家公務員になることを想定してかかる必要がある。

五二 政官関係の視点から

前節で紹介したヒアリング調査からもうかがえるように、官僚が頭を最も悩ませ神経をすり減らすのが、政治家との関係に他ならない。それは、官僚が自己の職務をおこなう上で、政治家との関係が最も基底的な環境要因となるからである。本稿の冒頭に掲げた元大蔵官僚の発言にあるように、官僚は政治家との関係を抜きにしては何もできない。もちろん、両者の関係は対等ではない。「大筋」や「大枠」は与党政治家によって決定され、官僚の側は基本的にはどうすることもできない。なぜか。答えは明瞭で、官僚とは本来そうしたものだからである。正確に述べると、官僚とは政治家(国民の代表「本人」)に雇われ、政治家のために仕事をして給料をもらう雇われ人(「代理人」)にすぎないからである。¹¹¹⁾

本人代理人関係という視角から政官関係を分析するとき、政官関係を根本的に規定しているのは、与党政治家が官僚に対して政策立案や行政サービスの提供といった仕事を委ねている事実そのものである。仕事を委任された官僚のほうに、その道の専門家であり、時間や専門知識、実務経験など諸種のリソース面で政治家より優位な立場を占める。ここに、情報の非対称性が発生する根拠がある。官僚には、情報の非対称性を利用して政治家を騙し、本人の目標とは異なる自分自身の目標を追求しよう、自己だけの利益を増進しようとする誘因が常に働く。そうした事情は、本人たる政治家の側でも知悉されている。それでもなお、政治家は官僚の持つリソースをなるべくだけ利用せざるを得ない。そうしなければ、国民の利益に沿って政府を運営するという有権者の負託に応えることができない

からである。有権者の負託に応えられなければならない、政治家は選挙で有権者の支持を失い落選の憂き目をみることになる。したがって、政治家は官僚のよい行動には褒賞を与え、悪い行動には罰を与えて、その行動を許容範囲内にコントロールしなければならない。¹⁰⁸⁾

本人である政治家に深刻なダメージを与えかねない官僚の逸脱行動として、建林正彦は、怠業、汚職、セクシヨナリズム、裁量の濫用や過剰行使、組織外への退出の五つを挙げている。¹⁰⁹⁾ こうした逸脱行動に相当する事例は最近のものだけでも、グリーンピア問題を始めとする年金保険料の官僚による私的流用の数々、消えた年金問題による膨大な給付漏れ、フィブリノゲン製剤によるC型肝炎ウィルス感染の問題、防衛施設庁の入札談合事件、緑資源機構の官製談合事件等々枚挙に暇がない。これらの逸脱行動はいわゆる官僚制の失敗によって国民が多大な損害を被った事例に相当し、そうした事態が発生することによって、官僚制を監督すべき内閣や与党政治家の責任が直裁に問われることは比較的理解しやすい。

注目すべきは、建林が最後に挙げて「退出(exit)」である。退出は、具体的には、若手キャリア官僚が野党政治家に転出したり、ベンチャービジネスを始めたり、外資に引き抜かれるといった事態を指す。「辞めたい人間は勝手に辞めてゆけ」——このように啖呵を切る野党政治家もなかにはいるかもしれないが、実際には与党政治家にとって大きなダメージとなっている。若手キャリア官僚の有望株が次々と役所を辞めていくという事態は、代理人としての官僚が本人としての与党政治家を見限りつつあることを意味している。さらに「本人はそれまで官僚の教育に投資したコスト、新たなメンバーを探すコストを一方的に負担させられる」¹¹⁰⁾ 羽目に陥る。前節で取り上げた若手官僚の苦悩は、本人たる与党政治家に向けられた退出の脅威として理解することもできる。

官僚の逸脱行動が頻発して、政治家の責任を問う世論が盛り上がり、政権与党はとりあえずそれに対して制裁を加え、あるいは今後の逸脱行動を抑制する手立てを講じようとするであろう。M・ホーンは、行政官僚制が勝手な行動をとることで与党にダメージを与える危険を「代理人費用 (agency cost)」とよんでいる。代理人費用を下げるためには、行政に対する政治的統制を強化して、与党の意になるだけ沿うように行動する誘因を与える方向での改革が合理的となるが、この方向での改革が行きすぎると「傾倒費用 (commitment cost)」が高くなる。ホーンが官僚制を意のままに動かそうとして統制を強めれば強めるほど、政権交代が起こったときに新たな与党から報復を受ける危険が高まる。これらの費用は、一般に「取引費用 (transaction cost)」¹¹¹⁾ とよばれる。立法権を握る議会の多数派連合は、取引費用を計算に入れて、行政制度の設計ないし選択をおこなう。¹¹²⁾

ホーン議論を援用すれば、官僚の逸脱行動の数々は、本人に対して代理人費用の高まりを認識させ、代理人費用を低めるための制度改革——多数の高官ポストを取り上げ、公務員の身分保障をはずし、さらに降格、降給、免職などの罰を適宜に加えられるような公務員制度への改変——に本人を駆り立てることになる。ところが、職業公務員に対する政治的コントロールを強化しすぎると、仮に将来、政権交代が起こって野党の地位が逆転した場合、かつての野党がそれを利用して、報復する恐れがある。どれほどの数の高官ポストが政治的任命職になるのか、天下一規則がどれほど強化されるのか、公務員に対する信賞必罰人事がどれほど徹底されるのか、個々の公務員においてどれほど給料やボーナスに差をつけるのか、公務員の身分保障はどうなるのか、といった制度設計上の多くの争点は、政権交代の可能性と官僚制の公務遂行上の業績を与党がどう評価するかに大きく左右されるといえる。¹¹³⁾

日本の公務員制度の今後を展望する上で、行政官僚制のパフォーマンス低下という共通認識は無視できない要因であり続けるに違いない。言い換えれば、将来的に自民党中心の政権が存続するとしても、あるいは民主党中心の政権に交代するとしても、政権与党にとっての代理人費用はかなり高いという認識が両党に共有されていれば、何

かのきっかけて公務員制度のあり方が大きく変わる可能性はある。大綱の挫折は、公務員制度改革そのものの挫折を意味しない。予想される変化としては、政治的任命職の拡大、能力主義、業績主義的な人事評価・給与査定^⑤の導入、身分保障の縮小^⑥など、公務員に対する賞罰を柔軟かつ明確な形で与えやすくする方向での制度改革が考えられる。そうはいつても、変化には一定の限界があるだろう。年金や医療など厄介な政策課題が目白押しの状況で、公務員制度改革に与党政治家が投入できる時間や労力は限られている。与党政治家にとって、代理人費用が高すぎるのは困るが、有能な官僚に次々と役所を辞めることになっても同様に困るであろう。政権交代後にしつべ返しを受けるリスク、すなわち傾倒費用の上昇についての考慮も改革に一定の歯止めをかける要因となるだろう。

六. おわりに

福田政権が発足してまもない二〇〇七年一月十九日、行政改革推進本部専門調査会が「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」と題する文書を公表した。同文書では、一定の非現業職員について、協約締結権を付与し、人事院勧告を廃止することが提言として盛り込まれている^⑦。これを福田内閣がどう受け止めるのかは現時点では不明である。この報告が突破口となつて、公務員制度改革が一気に進んでいくかもしれないし、田中秀明が提言しているような「政策顧問」の設置程度のことでお茶を濁して終わりになるかもしれない。冒頭で引用した木原の言葉にあるように、イギリス流の政官分離、専門家としての業務遂行に没頭できる職場環境を待望する声は、とりわけ改革志向の若手官僚や学者たちに根強いように思われる。どのような改革を望むにせよ、政権の座にある政治家たちがその利点を認識しないことには改革は前に進まないだろう。与党政治家たちは、九〇年代の経験を経て、なお、「調整型官僚」の魅力を捨てきれないようみえる。

註

- (1) 横田由美子(二〇〇七)、一九四頁。
- (2) 木原(二〇〇二)、一八八、一九〇頁。
- (3) Gebregziabher(2000), p. 5.
- (4) 小泉政権を論じた文献は数多くあるが、歴代政権と比較したときの小泉政権の政治的特徴を知るためには、差し当たつて、高瀬(二〇〇五)、高瀬(二〇〇六)を参照されたい。高瀬は、世論の大きな支持をバックに既得権に切り込む小泉の独特の政治手法を「小泉型政治手法」とよび、首相は、議員への根回しなど透明性の低い調整手法を用いず、メディアを通じて国民に直接強いメッセージを送ることによりその支持を喚起し、高い支持率を得る、政策は、経済財政諮問会議を始めとする首相直属のスタッフ組織で立案される、首相が「抵抗勢力」との妥協を排して自己の政策を推進する強い姿勢をとるので、議員は政策を承認する受動的な立場に追い込まれる、などの特徴を指摘している(高瀬、二〇〇五)。高瀬によれば、このような政治手法は、小泉純一郎という一政治家の卓越した政治手腕というだけでなく、時代が必要とする政治路線でもある。かつてのような高い経済成長が見込めず、少子高齢化が急速に進行する今日の状況においては、国民に痛みを強いても財政再建を進める小泉流の「不利益分配政治」が不可避である(高瀬、二〇〇六)。
- (5) 政治家が官僚制に変化を強いるという側面が如実にあらわれたのが、かつて「官庁のなかの官庁」といわれ高い威信を誇りながら、金融行政の失敗から組織分割に追い込まれた旧大蔵省の事例である。旧大蔵省から金融行政が分離される過程については、真淵(一九九七)を参照されたい。

- (6) ウェーバー(一九八七)、五四頁。
- (7) 人事院編(二〇〇七)。
- (8) 日本郵政公社は二〇〇七年一月から民営会社となつたので、現在は一般職公務員のカテゴリーから除かれている。
- (9) 三〇万人という数字は、あくまで「典型的な事務職の国家公務員」という限定つきであることに注意されたい。実体としての公務員集団は、山中俊之が指摘するように、国家であれ地方であれ公務員と名のつく四〇〇万人に加え、「公社、公団、事業団、政府系銀行など公的な資金が入っている団体に勤務する職員」も計算に入れねばならず、その数はおよそ

八九三万人、人件費に換算すると全体で年六〇兆から七〇兆にもなるといわれる(山中、二〇〇六)。

- (10) 村松(二〇〇一)、一七三頁。
- (11) 西尾(二〇〇二)、二〇七頁。
- (12) 本節の記述は、坂本(一九九四)、村松(二〇〇二)、渡辺(一九七六a)に依拠している。
- (13) 本節の記述は、稲継(一九九六)、坂本(一九九四)、坂本(二〇〇六)、西尾(二〇〇二)、西尾(二〇〇二)、村松(二〇〇二)、渡辺(一九七六a)、渡辺(一九七六b)に依拠している。
- (14) 国家公務員法第七十五条第一項は、「法律又は人事院規則に定める事由による場合」でなければ、公務員は自己の意思に反して降格されたり解雇されるようなことはない」と規定している。要するに、公務員は嫌なら仕事を辞めなくてもいいという特権が与えられている。ただし、いかなる場合でもこのような特権が保障されるわけではない。法律の文言を注意深く読めばわかるように、「法律又は人事院規則に定める事由による場合」であれば、公務員は合法的にクビになる。国家公務員法第七八条には、嫌がる公務員を降任ないし免職させるための条件が列挙されている。
- 中野雅至は、民間並みの大規模な人員整理を実施する根拠として、同条第四項の規定(「官制若しくは定員の改廃又は過員を生じた場合」)が使われる可能性を示唆している。ただ、中野も付け加えているように、戦後の歴史において、この規定を根拠として大量に公務員がリストラされる事態は起こっていない。昭和二十八年、二十九年に大量の人員整理がなされたときは、人事院規則にある待命制度が使われた。待命制度とは、仕事はしないが一定期間給与を受け、その期間が終われば公務員の身分を失うというもので、リストラの対象となる職員に一定の配慮をしているといえる(中野、二〇〇六)。
- (15) 人事院編(二〇〇七)。
- (16) 西尾隆は、各省庁が少しでもポストを動かそうとすると「窮屈で非常に細かい審査があり、膨大な資料が要求される」ので、NPM流の柔軟な人事管理を阻害するとして、級別定数管理に対する「悪い評判」はかなり根強いものであった、と指摘している(稲葉・高橋・西尾、二〇〇二)。
- (17) ちなみに、川手(二〇〇五)の調べによれば、「キャリア組」という言葉が特権的な幹部公務員集団を指す言葉として広く流通するようになったのは七〇年代に入ってからであり、当の霞ヶ関の住人たちの間では、六〇年代前半にすでに「普通に使われて」いた可能性が濃厚である、という。川手はさらに時代を遡り、戦前の一九三六年、*American Journal of International Law* (アメリカ国際法雑誌)に掲載された、ケネス・コルグロウの*The Japanese Foreign Office* (日本の外交当局)と題する英文で書かれた論文に行き着く。この論文のなかでコルグロウは、入口で選別され、人事上の処遇が全く異なる公務員集団として、*career* と *non-career* の区分に触れていた。川手は、この論文を読んだ当の「キャリア」外交官たちが仲間内で「キャリア」なる言葉を使い始めたのが最初だったのではないかと推測している。
- (18) 同上、二〇九～二一〇頁。
- (19) 遅い昇進と積み上げ型褒賞システムをキーワードとする昇進、昇給パターンの説明については、稲継(一九九六)に依拠している。
- (20) ノンキャリアの場合は、キャリアと異なり、昇進競争に負けても定年まで勤めることができる(同上、三四頁)。
- (21) 長期的な人事評価は、「大部屋主義」とよばれる独特の執務形態と関係がある。大部屋主義とは物理的には、文字通り、管理職から平職員までがひとつの大部屋で仕事をすることを意味する。大森(一九八七)によれば、このような執務スタイルをとるのは、個々の職員の職務内容が明確になっておらず、課や係レベルで所掌事務が漠然と規定されているにすぎないという事情が大きい。つまり、大部屋主義は、組織に属する全員が協力して仕事を進めるのに有利な職場環境になっている。このような職場では、上司が客観的な指標に照らして部下の仕事ぶりを短期的に評価することはできない。代わりに、上司や同僚、部下との間で相互に評価し合うことで、個々の職員についての「相場」が長期間かけて形成される(稲継、前掲書、九七頁)。
- (22) 同上、五一頁。
- (23) 坂本の議論については、坂本(一九九四)、坂本(二〇〇六)に依拠している。
- (24) 坂本(一九九四)、一一二頁および坂本(二〇〇六)、二七四頁。
- (25) 坂本が依拠する代表性の理論は、「ロッキングスレーの代表的官僚制論(representative bureaucracy)にまで遡る。キングスレーの議論とそれをめぐる様々な評価については、坂本(二〇〇六)、序論第一章、第二章を参照されたい。」
- (26) 政治的に中立で、専門的能力の高い公務員制度の形成は、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけてのアメリカにおいて、

公務員制度改革運動 (civil service reform movement) を推進する革新派指導者たち (Progressives) の主要な目標であった。猟官制による行政の腐敗と非能率が甚だしかったこの当時、革新派の運動家たちはこのような遠大な目標を達成するために、当時、マシンの政治の権力基盤となっていた情実任用 (patronage) をやめさせる、党派的、政治的考慮による任用を行政機構のトップを構成するいくつかのポストに限定する、メリット原則 (merit principle) の保護と貫徹を任務とする人事委員会 (civil service commissions) を設立する、いくつかの下位目標を追求した。

このようにこのメリット原則とは、「任命、昇進、その他の人事上の処分は、もっぱら関連のある能力と職務実績 (relative ability and job performance) に基づいてなされるべきで、この要請は競争試験その他の職務に関連する試験 (competitive examinations and other job-relative tests) に基づいて満たされる」というものである (Nigro, 2006: p. 4)。

(27) 坂本 (一九九四) 一三三頁。

(28) Aberbach, J. D. et al., (1981).

(29) リプスキー (一九八六)。

(30) テリー伊藤 (一九九六)。

(31) 誤解のないように付け加えれば、筆者は、東大法学部卒のキャリア官僚が尽く歪んだ思想と性格の持ち主であって、代表性に乏しい官僚制が無責任行政をおこなって国民を苦しめている端的な例だと主張しているわけではない。筆者はここではあくまで、代表的官僚制論に引きつけて評価した場合、坂本の指摘するバイアスがどのように解釈され得るかを示すとしてだけである。

(32) 筆者は、代表性の理論に基づく公務員批判は経験的裏づけのない感傷的なものであるから、今後とも省庁の幹部職を東大法学部出身の事務官僚で固めてしまつて一向に差し支えない、と主張しているのではない。代表性の理論は、行政工リートの階級的、文化的、あるいは人種的偏向とそれがもたらす行政の横暴や無責任の危険を告発する上で、有力な武器となり得る。また、立場を異にする様々な人々の考え方や心情が行政により直裁に反映されるよう公務員の人的構成に配慮がなされるべきであるという代表性理論の主張は、現憲法が掲げる基本的人権や民主的統治の理念からみて、大きな道

徳的優位を持つことは否定できない。しかしながら、そのことから、代表性の欠如が戦後日本の行政、ひいては社会にもたらした体系的な影響は何であったのかという実証上の問題、代表性を高める施策によつてどのような効果が見込まれるのかという予測の問題に対する説得的な答えが直ちに引き出せるわけではない。

もちろん、現実を理念に引き上げるべきだという立場——どのような結果になることも、代表性の理念自体の正しさは疑いがないので、正しい理念に沿った施策が展開されるべきであるという立場——もあり得る。ただし、そのような立場を採用する場合でも、アメリカにおける割当制の導入が、マイノリティ出身者という理由だけで優遇するのは不当だとする逆差別批判を招く、白人公務員のモラルをさせる、黒人以外の様々なマイノリティが割当制を要求した場合、收拾がつかなくなつて逆に社会統合を阻害するなどの深刻な諸問題を孕んでいることを十分認識してかかるべきである (坂本、二〇〇六：八三丁八五頁)。

(33) 稲継の議論については、稲継 (一九九六) に依拠している。

(34) 稲継、同上、四八―五〇頁。

(35) この点を指摘しているのは稲継だけでない。例えば、新藤宗幸も、「公共事業に関連する官庁の地方局に勤務するノンキャリア組職員の多くは、土建業界に就職し、それ以外の官庁でも同様の事態がみられると指摘している (新藤、二〇〇三：一九頁)。

(36) 長期的な人事評価は、「大部屋主義」とよばれる独特の執務形態と関係がある。大部屋主義とは物理的には、文字通り、管理職から平職員までがひとつの大部屋で仕事をすることを意味する。大森彌によれば、このような執務スタイルをとるのは、個々の職員の職務内容が明確になつておらず、課や係レベルで所掌事務が漠然と規定されているにすぎないという事情が大きい。つまり、大部屋主義は、組織に属する全員が協力して仕事を進めるのに有利な職場環境になつている (大森、一九八七：三二―三七頁)。このような職場では、上司が客観的な指標に照らして部下の仕事ぶりを短期的に評価することはできない。代わりに、上司や同僚、部下との間で相互に評価し合うことで、個々の職員についての「相場」が長期間かけて形成される (稲継、前掲書：九五―九七頁)。

(37) 『少ないリソースの最大動員』という点に着目して、日本の行政システムを論じたのは村松岐夫の著作 (一九九四) で

ある。このなかで、公務員制度だけでなく、予算編成や中央地方関係なども含め、日本の行政が全体として追いつき型近代化を志向する「最大動員システム」として理解できるという見解が示されている。

(38) 稲継の計算によれば、勤続二年、本省課長で退職するキャリアは、俸給月額四一万、退職金一五七〇万程度にすぎない(稲継、前掲書：四三頁)。

(39) 同上、七六頁。

(40) 村松(一九九四)、ix頁。

(41) 稲継、前掲書、六〇頁。

(42) 同上、六一頁、表3¹⁾。

(43) エスピンアンデルセン(二〇〇一)。

(44) 同上、六四頁。

(45) 西村(一九九八)、二〇五頁。

(46) 行政改革会議最終報告「改革の理念と目標」。以下、最終報告と略す。

(47) 同上。

(48) 同上。

(49) 同上。

(50) 飯田(二〇〇六)、一四九―一五六頁。飯田は、「財政ハルマゲドン」論のでたらめさを厳しく批判しているが、他方で、

本来なら民間企業に対してなされたであろう投資活動を阻害したという意味では日本経済に深刻なダメージを与えていると指摘しており、財政の悪化には何の問題もないと考えているわけでは決していない。

(51) 新藤(二〇〇一)、三頁。

(52) 同上、二―四頁。

(53) 新自由主義改革の『日本版』が具体的に何を目指し、どのような背景があるのかについての詳しい説明は、後藤(二〇〇二)、第二章および第三章を参照されたい。

(54) 同上、九一頁。

(55) 同上、第三章第二節。

(56) 報告の詳しい中身については、最終報告を参照されたい。

(57) 以下の諸項目は、最終報告「公務員制度の改革」に依拠している。

(58) 人的資源管理とは、Human Resource Managementの翻訳語である。L.G.ニグロによれば、アメリカの人事行政は、ペンドルトン法成立当時のメリット保護を重視する規制の(regulatory)アプローチから、最近では、ラインの長による柔軟な人事管理を支援する経営合理的(management-oriented)アプローチにシフトしてきたこと。ペンドルトン法成立当時は、註(25)で指摘したように、公務員人事を政党政治(partisan politics)の影響から遮断することを最優先したため、競争的な採用試験に基づく任命と、同一労働同一賃金(equal-pay-for-equal-work)原則に基づく給与決定にあくまで固執する規制のアプローチがとられた。この措置は確かに、スポイルズシステムによる行政の腐敗や混乱を收拾することに与って効果があった。他方で、こつした硬直的なアプローチは、三〇年代の大恐慌とそれに続く第二次世界大戦期において連邦行政が質・量ともに飛躍的に成長し始めると、早くも深刻な壁にぶつかった。行政主導の合理的な政策形成、行政組織の運営効率向上といった観点と無関係になされる人事行政に対して、政治的に任命されるラインの長や行政学者たちから厳しい批判が向けられるようになったのである。

カーター大統領は、経営合理性を重視するアプローチへ大きく舵を切った。一九七八年公務員制度改革法(Civil Service Reform Act of 1978)が成立し、連邦人事委員会は廃止され、人事管理庁(Office of Personnel Management)とメリットシステム保護委員会(Merit System Protection Board)が設置された。人事管理庁長官は、大統領の人事官となり、メリットシステム保護委員会の役割は、勧告、監察、事後救済など周縁的な機能に限定された。ライン官庁の人事担当官は、不必要な規則や手続きを廃止して、官庁組織の効率的な運営に資する柔軟な人事運用に努めるよう期待された。人的資源管理は、人事機能のうち、人的資源を組織マネジメントの観点から合理的に管理する側面を強調した言い方であり、アメリカにおける経営合理的アプローチへのシフトを反映した用語といえる(Nigro, 2006: pp. 6-13)。

(59) 以下、答申と略す。

- (60) 答申「二 公務員制度改革の必要性」。
- (61) 以下の諸項目は、答申の内容に基づいている。
- (62) 具体的には、政策の企画立案、調整作業に従事する「政策スタッフ職」と高度な専門的能力が要求される実施業務に従事する「専門職」の創設が提起されている。こうした案に対しては、政策スタッフ職は従来の事務系キャリア官僚と、専門職は従来の技官とどう違うのかという疑問が即座に出てきそうだが、ここでの趣旨は、これらの範疇をライン職中心の単線型人事管理から外して、スタッフはスタッフとしての人事・給与体系を独自に設定するということにある。ちなみに、特に能力が高いと認められる専門職の職員に対しては、「ライン組織の上級幹部並みの高い」給与を与えるべきだとしている（答申「五 行政の専門性の向上と個人の適性・志向に配慮した多様なキャリア・パス」）。
- (63) 白藤（二〇〇二）、一三六頁。また行方（二〇〇二）、一一頁にも同様の指摘がみられる。
- (64) 新藤（二〇〇三）、三〇頁および新藤（二〇〇四）、四五頁。
- (65) 執行部に対する応答性の強化と人的資源管理への傾斜は、「G・ニグロが指摘したアメリカの公務員制度改革の方向性と共通している（Nigro, op. cit.）。こうした方向性は、答申後の公務員制度改革の提案にも一貫してみられる。その意味では、一連の公務員制度改革の提案が、日本固有の政治的文脈を超えて世界的な改革潮流に棹差しているという側面もある。

- (66) 以下、行革大綱と略す。
- (67) 新藤（二〇〇三）、三〇頁および新藤（二〇〇四）、四五頁。
- (68) 以下の諸項目は、行革大綱の内容に基づいている。行革大綱そのものは、特殊法人・公益法人改革、財政投融资、行政評価、市町村合併、地方財政改革、規制改革、電子政府など広範囲に及ぶ改革を扱っている。本文では「二 公務員、地方公務員制度の抜本的改革」の内容を取り上げている。
- (69) 以下、大綱と略す。
- (70) このように、キャリアのなかにも、政治家が推し進める行政改革に積極的に協力して、国家戦略スタッフ案に象徴されるような、直接的な予算規模を小さくとも政権中枢に近く、他の諸官庁に対して大きな影響力を行使できる地位を得ようとする官僚が存在する。このような新しいタイプの官僚の行動様式を、「組織形整（bureau-shaping）」とよび、ひたすら予算の拡大に血道を挙げる「予算極大化（budget-maximizing）」行動と対比して、近年の新自由主義的な行政改革が成功を収めた一因になった、と主張されることがある。詳しくは、伊藤・田中・真淵（二〇〇〇）を参照されたい。

- (71) 新藤（二〇〇三）、三三 四頁。
- (72) 以下の諸項目は、大綱の内容に基づいている。
- (73) 能力評価とは、職務遂行能力の発揮度を評価することであり、業績評価とは、目標管理の手法を用いて業績を評価することである。
- (74) 中野（二〇〇六）、六四頁。
- (75) 正式名称は、「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」である。この法律は、政策金融改革、独立行政法人制度の見直し、特別会計改革、国の資産の圧縮などを扱っているが、ここで取り上げるのは、公務員制度に直接関わる「総人件費改革」の部分のみである。
- (76) 従来型アプローチとして念頭においているのは、シーリング方式や定員削減計画である。
- (77) 正式名称は、「国家公務員法等の一部を改正する法律」である。以下、改革関連法と略す。
- (78) 「公務員制度改革について」（一九九七年四月二四日、閣議決定）。
- (79) 以下の諸項目は、四月の閣議決定と六月に成立した法律の内容に基づいている。
- (80) 任期付公務員のように、現実に制度化されたものもあった。
- (81) 東田（二〇〇六）、七四頁。
- (82) 中野（二〇〇六）、四頁。中野は、政府でさえも「現在の公務員制度が様々な側面から考えて、相応に優れた制度」であることを認めているがゆえに、抜本的な改革案を示せないのだと述べている。
- (83) 以下、連合による大綱批判の内容は、二〇〇二年三月に出された「公務員制度改革大綱」の問題点と私たちの基本的考え方（職場討議用資料）に依拠している。
- (84) 稲葉・高橋・西尾（二〇〇二）、二五頁。

(85) 神代・森田・山口(二〇〇二)、四六頁。

(86) 新藤(二〇〇三)、新藤(二〇〇四)。

(87) 行方(二〇〇二)、四頁。

(88) 同上、一四頁。

(89) このような批判は、労働組合に組織された公務労働者もまた既得権益にあぐらをかいた「抵抗勢力」の一部ではないかという反批判に非常に脆弱となる。行方は、グローバル化したビックビジネスによって「旧来の利益誘導型・開発主義的な自民党政治」(同上、三頁)の解体が目指されていると指摘し、大綱を含む様々な改革の動きをそうした目標に奉仕する新自由主義改革と規定している。ところが、行方は、新自由主義改革の解体目標となっている「旧来の利益誘導型・開発主義的な自民党政治」について、明確な評価を下していない。「旧来の利益誘導型・開発主義的な自民党政治」は解体されるべきなのか、解体されるべきかどうかとして、あるいは解体されるべきでないとしても、その理由は何なのか。行方の論者からはこうした点に関する見解がはっきりとは読み取れない。

他方で、一般の公務労働者が「抵抗勢力」と同一視される危険について、行方は次のように率直に述べている。

いわゆる、「お役所仕事」への国民・住民の批判も根拠のないことではない。この問題については、様々な「言い訳」や説明ができる場合もあるだろうが、官僚ばかりでなく、公務員労働者や労働組合が行政の職場からの民主的な点検を通じて、国民・住民本位の民主的かつ効率的な行政を追求し、それを国民とともに共通の認識としていく、「官僚制打破・克服」の取組みが極めて弱体であったことも残念ながら事実であろう。

(同上、一八頁)

一般の公務労働者が「国民・住民の民主的かつ効率的な行政」の追求を怠った結果、様々な弁明に追われているとは、具体的にはどのような事態を指すのであろうか。城塚健之の論考(城塚、二〇〇二)によれば、学校給食の調理に従事する公務員は、三季休業(夏休み、冬休み、春休み)があり、かつ公務員としての給与が支給されるため、民間と比較して

非常にコスト高となっており、近年では給食調理の民間委託が推進されているという。城塚は、学校給食は「公務員が自ら調理すべき積極的な理由」があり、民間委託の推進は間違っていると批判する。では、「公務員が自ら調理すべき積極的な理由」とは何か。

思うに、給食調理が公務労働者の手によって行われるべき最大の理由は、今日においては「食の安全」の確保にあるのではなからうか。(中略)成長過程にある子どもたちは、食品中に含まれている有害物質の影響を大きく受けやすい。したがって、子どもたちの食については大人以上に細心の配慮が求められる。こうした配慮は給食労働者が専門性を発揮して初めてできることである。そうした専門性を高めるためには、ゆとりある労働条件と研修の保障が不可欠である。

(同上、一七〇～一七二頁)

行方は、日本の公務員給与は、労働者階級全体の上位三割程度の範囲に収まっていると指摘しているが(行方、前掲論文、二二頁)、それほど高い給与を受ける根拠として、給食調理員が職務上発揮している「専門性」にそれほど説得力があるとは考えにくい。生き馬の目を抜くような激しい競争にさらされた多国籍企業の経営者でなくとも、学校給食の調理員には高い専門性が求められるので、「ゆとりある労働条件と研修の保障が不可欠」だとされたら、首をかしげたくなるのが自然ではないだろうか。

東京都杉並区の区議会議員、堀部やすしによれば(堀部、二〇〇二)、地方公務員である区の給食調理員の平均年収は八〇〇万円であり、給食調理をおこなう民間の嘱託員の年収は「三〇～二四〇万程度と著しく低い。しかも、区の給食調理員の勤務実態たるや、食の安全を守るための高度の専門性を発揮するところか、「強化磁器食器は重いので洗うのがたいへんなので、給食のメニューを工夫して皿の枚数を減らせ」などという、堀部の表現を借りれば「言語道断」な要求を繰り返していたという。堀部は、「民間の一般通念からすれば、この低成長下に、こんなことが罷り通っている公務員の世界は、許し難いことであろう」と述べているが、「私たちの見解のほうが一般有権者の感覚に余程近いであろう」。

- (90) 読売新聞、二〇〇七年六月一三日朝刊社説。
- (91) 同上、二〇〇七年七月二五日朝刊社説。
- (92) 同上、二〇〇七年三月二八日朝刊社説。
- (93) 朝日新聞、二〇〇七年三月二八日朝刊。人事院による給与統制が改革の壁となるとは、ここでは、公務員にはスト権がない代わりに人事院によって給与水準を保障するのは違法であるという意味である。
- (94) 同上、二〇〇七年四月二日朝刊社説。
- (95) 同上、二〇〇七年六月二七日朝刊。
- (96) 毎日新聞、二〇〇七年三月一三日朝刊社説。
- (97) 同上、二〇〇七年三月二八日朝刊社説。
- (98) 同上。
- (99) 同上、七月二六日朝刊社説。
- (100) 以下、真淵(二〇〇四)、第三章を参照されたい。
- (101) 金融危機とそれに対する旧大蔵省の対応については、上川(二〇〇四)、第四章および第五章を参照されたい。
- (102) 真淵、前掲書、三七～三八頁。
- (103) C・フッドとM・ジャクソンによれば、公務部門に社会の最優秀層 (the best and brightest) をリクルートすべきだという考え方で、公務部門には平均的ないし一流の人材がいればいいのだという考え方 (mediocrity doctrine) は、公務員の質をめぐって対立する二つの教義 (doctrine) である。これら二つの教義ともに、どちらが完全に正しいと証明されたものではなく、したがって、両者間で古くから果てない論争が繰り返されてきた。前者の教義は、アリストレス以来の古い伝統を持ち、ドイツ官房学、J・S・ミルなどに支持されてきた。後者の教義は、スボイルズシステムの母国、アメリカにおいて熱心な支持者を獲得している。フッドが挙げている例では、連邦最高裁判事は一般市民と同等の資質の持ち主であるべきだと主張したネブラスカ州選出の上院議員とか、政府はそれなりに有能な人材を求めているが、と

びぎり優秀な人材は必要ないという連邦人事管理庁元幹部の発言などがある (Hood and Jackson, 1991: pp. 39-40)。
フッドとジャクソンの議論に即して述べれば、日本のキャリア官僚を制度的に維持すべしという立場は前者の教義に相当するが、これのみが唯一正当化できる立場というわけではない。状況次第で、後者の教義が指し示す方向に支持が集まる可能性もある。

- (104) 連合「透明で民主的な公務員制度改革を求める請願」(二〇〇二年四月)。
- (105) 連合(二〇〇六)。以下の諸項目は、この文書に依拠している。
- (106) ここで触れられているのは、国家公務員法七八条に規定されている分限免職のことである。この規定によれば、仕事の業績がよくない、健康を害して職務に耐えられなくなった、予算や定員の削減でリストラが必要になった等々の事情があれば、本人の意思に反して降任または免職できるとなっている。註(13)も参照されたい。
- (107) 民主党(二〇〇六)。民主党の公務員制度改革案は、この文書に依拠している。
- (108) 行政の民主的統制は、「権力の分散を通じて、中央政府はその外部より統制されるべきである」という主張と、「行政府の内部において、官僚制が民主的的代表(つまりは大臣)或いはその政治的補佐たちの統制を受けるべきである」という主張から構成され、民主党によって強く支持されてきた。これに対し、政権与党の幹部は、行政のスリム化、効率化を追求し、政官財の癒着と腐敗がもたらす行政の非効率と政治的リーダーシップの空洞化を抑制しようとする努力をきた。詳しくは、中野(二〇〇二)を参照されたい。
- (109) P・E・ピーターソンとM・C・ロムによれば、福祉磁石 (welfare magnet) のロジックとは次のようなものである。

給付水準の高い州の職員たちは、その州の相対的に高い福祉給付に反応して貧しい人々が自州に移住してくると考えるだろう。貧困層に対する施しが多い州には全国からますます貧困層が寄ってくるので、そのような州は高い貧困率に悩むことになる。他方で、貧困者の増加は、その州の行政サービス需要を押し上げる。そのときに州は、サービスを切り下げるか、あるいはサービスを維持するために増税するかという、あまりうれしくない選択に直面するだろう。増税という選択は政治的反対を醸成するだけでなく、経済的にも望ましくない結果を招く怖れがある。すなわち、

企業や富裕な住民が、税負担を軽い他州に移住してしまうことが見込まれる。

(Peterson and Rom, 1990: pp. 15-16)

サービス切り下げか増税かの選択を迫られる州が果たしてどちらを選ぶか。サービス切り下げを選ぶことは明白である。このようなメカニズムがしつかり機能すれば、自治体が現実に行った二者択一を突きつけられる事態に陥るよりはむしろ、そつなさないように未然に手を打つ——低所得者向けの福祉施策を他の自治体のそれより充実させないようにする——という傾向が強まる。このように、地方分権の推進は、自治体をして事業、人員、予算の見直しに駆り立てる側面を持っている。民主党はこのようなロジックをよく承知した上で、自治体の「経営感覚」に期待すると述べているのである。

(110) 「プロジェクトK」の内容については、新しい電ケ関を創る若手の会(二〇〇五)に依拠している。

(111) 新しい電ケ関を創る若手の会(二〇〇五)、一三三頁。

(112) 同上、七五頁。

(113) 同上、九九頁。

(114) 同上、一〇三頁。

(115) 同上、一一八頁。

(116) その理由として、行政は経験がモノをいう世界だから、放置すれば管理職が中高年層に独占されかねず、逆に三〇歳の課長補佐が六〇歳の係長を部下として使いこなすのは実際問題として難しいなどの事情により、どうしても定年退職年齢まで勤務できない職員が出てくるのが挙げられている(同上、一二一―一二三頁)。

(117) 同上、六七頁。

(118) 稲継は、東京都において係長に昇進するための「管理職選考A区分」なる試験が「現代版の科擧」とささやかれるほどの超難関試験であると指摘している。どれほどの難関かというと、昭和五八年度実施分で、「有資格者六四九三人、受験者一〇四三人、合格者三〇人、合格率は二・九%(有資格者合格率でみると〇・四六%)」という数字を挙げている(稲

継、一九九六・一九一頁)。

(119) 同上、一九五―一九六頁。

(120) 真淵(二〇〇四)。

(121) 同上。

(122) 幹部公務員の頂点に立つ総合戦略本部の参謀たちは、村松岐夫のいう「テクノクラシーを指さないテクノクラート」の枠を踏み越えた存在である。「テクノクラシーを指さないテクノクラート」は、「政治との関係においては基本的に自己の領分をわきまえており、国家の総合戦略を主導する役割を持たない(村松、一九九四: 頁)。

(123) 内閣官房行政改革推進事務局「公務員制度改革推進室(二〇〇一)」。以下の諸項目は、この文書に依拠している。

(124) 調査の詳細については、人事院編(二〇〇七)、第一部を参照されたい。

(125) 以下のデータは、同上、九頁、表1に依拠している。

(126) 以下のデータは、同上、一〇頁、表4に依拠している。

(127) 本人代理人関係論として政官関係を論じたものとして、建林(二〇〇三)を参照されたい。以下の議論も建林の業績を大いに参考としている。

(128) 同上、七四―七六頁。

(129) 同上、七七―七九頁。

(130) 同上、七九頁。

(131) Horn(1995)。

(132) ちなみにホーンによれば、一八八三年にベンドルトン法が導入され、それ以降のメリットシステムの適用範囲が徐々に拡大していったのは、単にメリットシステムが公務員の能力向上に資すると考えられただけでなく、情実任用が代理人費用を下げるのに大して役に立たなかった、情実任用につきものの甚だしい汚職問題に対して継続的な解決を与えることが大衆的支持の獲得につながった、メリットシステムの拡大によって、特定の政権が推し進める政策路線が政権交代後になっても覆されにくくなった、という諸事由があったからだという。ホーンが指摘している三つの事情は、代理人費

用と傾倒費用の比較考量が立法連合によっておこなわれたことを示唆している (Horn, op. cit.: ch. 5)。

(133) 業績主義・能力主義的な人事評価の実践は、言葉の上で述べられるほど簡単なことではない。J・E・ケローフは、業績主義的な人事評価の導入に伴う様々な難点を剔抉している。ケローフは、個別業績の評価をめぐる問題、評価の方法論をめぐる問題、評価結果の利用をめぐる問題、という三つの次元に分けて議論している (Kellough, 2006)。

まず、業績評価をおこなう場合、一般的な評価基準を定めることにはあまり意味がない。というのは、業績の評価は、個々具体的な職務の遂行についてなされることによって初めて意味を持つからである。したがって、個々具体的な職務の性質が、その職務によって達成されることの望ましい価値を規定する。ところが個々の職員にとって、職務の遂行によってもたらされる有意義な結果 (meaningful work outcomes) がいかなるものなのか、なかなか理解できないような場合も多々ある。例えば、道路保守の仕事は天候に大きく左右される。予算査定の仕事はチームワークであり、個々人の貢献を特定するのは容易でない。個々の仕事によってもたらされる望ましい結果がよくわからなければ、見えやすい表層的な指標に頼ることになる。

仕事によってもたらされる望ましい結果を特定できない場合、職務行為の特定の側面に焦点を当てるやり方 (behavior-based performance assessment) もある。例えば、分析の鋭さや正確さよりも、締め切りに間に合うように分析レポートを仕上げたかどうかという基準で評価する。この種の基準も結局のところ、何のための評価かわからなくなり、評価のための評価に墮する怖れがある。職務上の行為ではなくて、職員の人格的な特徴に着目する評価 (trait-based approaches) もあり得る。頼りがいがあるとか、協調性に富む、誠実であるといった類の基準である。こうしたアプローチは、人格的要素と職務上の成果とのつながりが薄い、人格的要素の評価は恣意的であるといった難点があり、今ではほとんど利用されていない。

第二に、評価の実践方法にも難しい問題がつきまとう。評価をおこなうには、評価の度合いを定めなければならない。「不満」「不満に近い」「満足」「かなり満足」「最高」と五段階評価を評価欄に書き込むようにしてもたいした意味はない。仕事の成果に不満か満足を感じる基準は、評価者によって違うからである。また、判定が書き込まれた評価シートを被評価者が受け取って終わり、ということではあまりにナンセンスである。被評価者の仕事の改善につながるようなフィード

バックがなければならぬ。そのためには評価者と被評価者との濃密な意思疎通が必要となり、膨大な手間暇がかかる。それを覚悟して、組織全体で本格的に取り組む必要があるのかどうかのポイントとなる。

評価者が十分なトレーニングを積んでいるかどうかも重要である。十分な訓練なしに評価をおこなおうとすれば、たちまち有害な間違いや偏向を引き起こす。評価者が陥りやすい主なバイアスとして、ハロー効果 (the halo effect: 職務の一部分に対する評価が別の部分の評価にまで波及する)、第一印象エラー (the first-impression error: ある職員に対する最初の印象がその後の評価にまで波及する)、似た者効果 (the similar-to-me effect: 自分と似た者を高く評価する)、対照効果 (comparison or contrast effects: 集団における相場感によって評価が左右される)、中心傾向エラー (the central tendency error: 職員たちの反発や怒りを怖れた評価者がほとんどの職員に平均近くの評価をつける)、といったものが挙げられる。バイアスを抑制するためには、なるべくの情報源から評価情報を得る必要がある。

第三に、評価はほとんどの場合、職員に対する金銭的な報酬とリンクさせる (merit pay) ことが念頭にある。評価の大きな目的は、個々人がその仕事の成果にふさわしい報酬を受け取るべきだという公平感覚を満足させることにある。個々人の公平感覚を満足させることによって、個々の職員の仕事に対するモチベーションが高まると期待される。アメリカでは、このようなそれ自体としては非の打ちどころのない考え方に基づいて、二十数年にわたって、業績給 (pay for performance) の仕組みを公共部門に導入しようという試みが多々おこなわれた。その結果、職員のモチベーションが上がったという証拠はほとんどみつかっていない。業績給が期待通りの成果を挙げられなかった理由としては、職員の仕事は組織活動の一環としておこなわれるものであって、その成果は組織の他のメンバーの働きに負うところが大きく、職員たちにとって成果に応じた給与が本当に与えられるとはにわか信じがたい、仕事の成果を正確に反映させる組織的努力がなされたとしても、給与査定に不満を持つ職員たちが評価の正確さを疑い始める、評価が給与に連動するという前提であれば、評価者は評価に個人差をつけるのをためらう、予算当局が人件費の削減策として業績給を用いるため、職員のモラルを高めるのに十分な財源が確保されない、などの事情が考えられる。

ケローフによる以上の議論は、業績主義、能力主義的な人事評価をおこなう上で、人念な準備が求められることを示唆している。しかしながら、このような——地味ではあるが——重大な問題をどうクリアしていくかについて触れた改革

提案は、管見の限り見当たらなかった。

(134) 公務員の身分保障の見直しを正面から掲げた改革提案は、現在までのところ政府与党からも民主党からもないが、財界を代表する諸団体は、そうした主張を既に堂々と公表している。例えば、日本経団連（日本経済団体連合会）は、二〇〇五年四月に出した「さらなる行政改革の推進に向けて」と題する文書（日本経団連、二〇〇五）のなかで、公務員の政治的中立性を守るための身分保障の必要性そのものは認めているものの、その適用範囲は見直すとした上で、「民間雇用者とのイコールフットリングを図る観点から、実質的雇用を保証している現行の運用を見直す必要」があり、加えて、公務員も雇用保険に加入して失業者の生活を支える仕組みにすべきだと主張している。経済同友会はさらに踏み込んで、公務員の労働基本権を認める代わりに、身分保障を撤廃し雇用保険への加入を義務づけるべきだとまで提言している（経済同友会、二〇〇五）。

(135) 行政改革推進本部専門調査会（二〇〇七）。

(136) 田中の提言の柱は、上級公務員制度の創設と大臣政策顧問の設置である。田中は、公務員の中立性（および中立性の担保）によって涵養される専門性」と政治的応答性がトレードオフの関係にあると指摘しながらも、上級公務員制度の創設と大臣政策顧問の設置によって、中立性を維持しつつ応答性も高めることができると述べている。詳しくは、田中（二〇〇六）を参照されたい。

(137) 真淵（二〇〇四）。

参考・引用文献

〔邦語文献〕

新しい霞ヶ関を創る若手の会『霞ヶ関構造改革・プロジェクトK』（東洋経済新報社、二〇〇五年）

飯田泰之『ダメな議論』（ちくま新書、二〇〇六年）

伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』（有斐閣、二〇〇〇年）

稲継裕昭『日本の官僚人事システム』（東洋経済新報社、一九九六年）

稲葉馨・高橋滋・西尾隆『鼎談 公務員制度改革をめぐる論点』（『ジュリスト』No.1226、二〇〇二年、所収）

イエスタ・エスピン アンデルセン『福祉資本主義の三つの世界』（岡沢憲英・宮本太郎監訳、ミネルヴァ書房、二〇〇二年）

マックス・ウェーバー『官僚制』（阿閉吉男・脇圭平訳、恒星社厚生閣、一九八七年）

大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会、一九八七年）

上川龍之進『経済政策の政治学』（東洋経済新報社、二〇〇五年）

神代和欣・森田朗・山口浩一郎『鼎談 公務員制度改革の今後の課題』（『ジュリスト』No.1226、二〇〇二年、所収）

川手瑛『戦後日本の公務員制度改革史』（岩波書店、二〇〇五年）

木原誠二『英国大蔵省から見た日本』（文春新書、二〇〇二年）

後藤道夫『反「構造改革」』（青木書店、二〇〇二年）

坂本勝『国家公務員制度』（西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第二巻』有斐閣、一九九四年、所収）

——『公務員制度の研究』（法律文化社、二〇〇六年）

白藤博行『地方公務員制度改革論』（西谷敏・晴山一穂編『公務員制度改革』大月書店、二〇〇二年、所収）

城塚健之『自治体業務の市場化の現状と問題点』（西谷敏・晴山一穂編『公務員制度改革』大月書店、二〇〇二年、所収）

新藤宗幸『講義 現代日本の行政』（東京大学出版会、二〇〇一年）

——『異議あり！ 公務員制度改革』（岩波書店、二〇〇三年）

——『日本官僚制の改革と政治的任命職』（『レヴァイアサン』三四号、二〇〇四年）

人事院編『公務員白書 平成一九年度版』

高瀬淳一『武器としての 言葉政治』（講談社メチエ、二〇〇五年）

——『不利益分配 社会』（ちくま新書、二〇〇六年）

建林正彦『官僚』（平野浩・河野勝編『アクセス 日本政治論』日本経済評論社、二〇〇三年、所収）

田中秀明『霞ヶ関の本丸 公務員制度』（論座、二〇〇六年、六月号）

テリー伊藤『お笑い大蔵省極秘情報』（飛鳥新社、一九九六年）

中野晃一「行政改革」(樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会、二〇〇二年、所収)

中野雅至「間違いだらけの公務員制度改革」(日本経済新聞社、二〇〇六年)

行方久夫「小泉構造改革路線と公務員制度改革」(西谷敏・晴山一穂編『公務員制度改革』大月書店、二〇〇二年、所収)

西尾隆「公務員制度と人事」(福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』法律文化社、二〇〇二年、所収)

西尾勝『行政学「新版」』(有斐閣、二〇〇一年)

西村美香「書評 稲継裕昭著『日本の官僚人事システム』」(日本行政学会編『行政と責任』年報行政研究三三)『ぎょうせい』一九九八年、所収)

東田親司『改革の論点』(古書房、二〇〇六年)

堀部やすし「学校給食調理を考える(その一)学校給食の実態を検証する」(<http://www.horibe-yasushi.com/Aaa/20010601.htm>、二〇〇一年)

真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』(中公新書、一九九七年)

——『現代行政分析』(放送大学教育振興会、二〇〇四年)

——『官僚制の変容』(『レウアイアサン』三四号、二〇〇四年)

村松岐夫『日本の行政』(中公新書、一九九四年)

——『行政学教科書「第二版」』(有斐閣、二〇〇一年)

——『政官関係はどつどつ変わったのか』(『論座』二〇〇五年七月、九月号)

マイケル・リップスキー『行政サービスのディレンマ』(田尾雅夫訳、木鐸社、一九八六年)

山中俊之『公務員人事の研究』(東洋経済新報社、二〇〇六年)

横田由美子「私が愛した官僚たち」(講談社、二〇〇七年)

渡辺保男 a 「日本の公務員制」(辻清明編集代表『行政学講座 第二巻』東京大学出版会、一九七六年、所収)

—— b 「公務員のキャリア」(辻清明編集代表『行政学講座 第一巻』東京大学出版会、一九七六年、所収)

〔外国語文献〕

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981.

Gabryglabher, Syoun, *A Primer of Public Personnel Administration*, Africa World Press, 2000.

Hood, Christopher, and Jackson, Michael, *Administrative Argument*, Dartmouth, 1991.

Horn, Murry J., *Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, 1995.

Kellough, J. Edward, *Employee Performance Appraisal in the Public Sector*, in Riccucci, Norma M., ed., *Public Personnel Management* 4th ed., Longman, 2006.

Nigro, Lloyd G., *Public Management and the Challenges of Democratic Governance*, in Riccucci, Norma M., ed., *Public Personnel Management* 4th ed., Longman, 2006.

OECD, *OECD Factbook 2005*, OECD, 2005.

Peterson, Paul E., and Rom, Mark C., *Welfare Magnets*, Brookings Institution, 1990.

参考資料

「行政改革会議 最終報告」(一九九七年二月三日、行政改革会議)

「公務員制度改革の基本方向に関する答申」(一九九九年三月一六日)

「行政改革大綱」(二〇〇〇年二月一日、閣議決定)

「各府省若手職員等に対するヒアリングの結果(概要)について」(二〇〇一年二月三日、内閣官房行政改革推進事務局 公務員制度改革推進室)

「公務員制度改革大綱」(二〇〇一年二月二五日、閣議決定)

「公務員制度改革大綱」の問題点と私たちの基本的考え方(職場討議用資料) (二〇〇二年三月、連合官公部門連絡会 労働基本権確立・公務員制度改革対策本部)

- 「民主的な公務員制度改革の実現に向けて…みんなの力で署名運動を成功させよう」(二〇〇二年四月、連合官公部門連絡会)
- 「労働基本権確立・公務員制度改革対策本部」
- 「公共サービス・公務員制度のあり方に関する連合の考え方」(二〇〇六年一月一六日、日本労働組合総連合会)
- 「国の事業の見直しと公務員制度改革に関する基本的な考え方」(二〇〇六年三月二九日、民主党 公務員制度改革等調査会)
- 「さらなる行政改革の推進に向けて」(二〇〇五年四月一九日、日本経済団体連合会)
- 「開かれた公務員制度の構築を」(二〇〇五年五月二三日)
- 「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(行政改革推進法)」(二〇〇六年五月二六日成立)
- 「公務員制度改革について」(二〇〇七年四月二四日、閣議決定)
- 「国家公務員法等改正法の概要」(二〇〇七年七月、内閣官房)
- 「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」(二〇〇七年一〇月一九日、行政改革推進本部専門調査会)