

# 国家公務員の人事評価制度に関する一考察

日本経済大学 戸田宏治

## 1. はじめに

本稿では、国家公務員制度改革の目玉である「能力・実績による人事評価システム」の有効性を検討したうえで、今後の改善点を提案することを目的としている。

行政改革は1. 立法府が行政府に依存しすぎないようにすること、2. 行政職員の職務へのインセンティブをさらに高めること、3. 社会環境の変化に応じて有能な人材を柔軟に活用できるようにすること、4. コストを縮減し、効率的な行政を実現すること等が目的とされている。

2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」では、能力等級制度、内閣人事局の設置、新たな人事評価制度の導入などが明記された。新しい人事評価制度はすでに実施されたが、制度改正の具体策が盛り込まれた改革関連法案は2011年通常国会に提出されたものの、未だに実現していない。

優秀な人材は、将来の見通しとともに、職務の内容に応じて必要となる能力が異なるため、外部労働市場からその都度調達すべきか、組織内部で時間をかけて育成するかを判断しなければならない。これまでの国家公務員のキャリア・システムでは、キャリア官僚の昇進のスピードがノン・キャリアと比較して非常に速く、1年から3年程度で異動しながら各省庁の課長級にまでほぼ全員が上がっていた。また、後輩にポストを譲らなければ人事が滞ってしまうため、事務次官候補以外のキャリア官僚に対して「肩たたき」が行われ、定年を待つことなく職場を離れることになっていた。

しかし、短期間で異動を繰り返すため、一般の労働市場でも通用するような専門的なスキルを身につけることが難しい。にもかかわらず、「天下り」によって能力以上の待遇を受けるため、結果として所属する組織に対して過剰な忠誠心を持つことになる。この「天下り」は、定年前に職場を離れる官僚にとっては大きな代替インセンティブとなっており、これまで国会や世論などから繰り返し批判されても制度改革が進まなかった。ほとんどの官僚には高い職業倫理があると思われるが、これまでの慣行（省庁別の任用制度とインフォーマルなキャリア・システム）が省益優先の行動パターンを繰り返し生み出す原因の一つとなっている。

## 2. 国家公務員制度改革基本法の主な論点

2008年6月6日に成立した「国家公務員制度改革基本法」には、次のような改革の基本理念が明記された。これらの基本理念は、議院内閣制であるにもかかわらず、事実上、「官僚内閣制」となっており<sup>1</sup>、省益優先や縦割り組織による弊害、閉鎖的な人事、非効率な業務に対する批判等に応えようとするものである<sup>2</sup>。

- 1 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと。
- 2 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること。
- 3 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること。
- 4 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること。
- 5 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと。
- 6 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること。
- 7 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること。

これらのうち、特徴のあるポイントをいくつか挙げておきたい。

- (1) 議院内閣制の下、政治主導を強化し、国家公務員がその役割を果たすために内閣官房に「国家戦略スタッフ」と「政務スタッフ」を設置

これまで日本の公務員制度にはスタッフ機能が不明確だといわれてきたが、この法律では明確に規定された。これらのスタッフは「特別職」の国家公務員として採用され、公募制も活用して行政機関の内外から有能な人材を幅広く集めようとしている。スタッフはラインの指揮・命令系統と異なり、柔軟で機動力に満ちたものでなければならない。2008年11月に国家公務員制度改革推進本部顧問会議ワーキング・グループが発表した「論点整理に関する報告」では、これら新しいスタッフの役割を「国家戦略スタッフ及び政務スタッフは、政治への応答性を担うためのものとして、国家戦略スタッフは内閣総理大臣を、政務スタッフは各大臣を、スタッフとして柔軟かつ機動的に補佐するべきである」と定めている。このうち、国家戦略スタッフは内閣総理大臣が機動的・柔軟に選べるようにするため、内閣官房に「国家戦略局長」「国家戦略官」「内閣政務参事」及び「内閣政務調査官」を新設。さらに内閣総理大臣補佐官を増員することになった。政務スタッフも同様に、複数のチームで活動できるよう適切な規模を確保するとしている。

<sup>1</sup> 飯尾潤「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』第34巻、2004年。

<sup>2</sup> 以下、総務省HP (<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin>) を参照。

(2) 縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化

現在の採用試験は、外務省専門職員を除いて人事院が統一して行い、合格者が決定されている。しかし、採用者を決定するのは任命権を有している各省大臣、及び外局の長であり（国家公務員法 55 条の 1）、実際には各省庁の人事担当者に権限が与えられている（同法、55 条の 2）。

今後は、多様な人材を確保するため、事務次官、局長、部長その他の幹部職員を対象とした新たな制度を設ける。また、課長、室長、企画官その他の管理職員を対象とした新たな制度を設ける。

これらは「幹部公務員」のあり方を再構築することになる。「論点整理に関する報告」では、幹部職員の任用プロセスとして「職員の中立性・専門性等を人事評価に基づく能力・業績主義の徹底で担保したうえで、内閣への応答性も確保するという枠組み」とすべきだとし、適格性審査だけでなく候補者名簿作成を含めて外部有識者を中心とする第三者委員会を設けるべきであると述べられている。また、幹部候補者名簿はポスト毎に作成する。各ポストに対して 2～3 倍程度の候補者が掲載されるようにし、各人は複数のポストに候補者として掲載される方向で検討すべきであると主張されている。

(3) 国家公務員の採用や人事管理について、厳格な採用試験の実施と正確な能力評価により実施

これは「科学的人事行政」と呼ばれている。例えば、国家公務員法では「昇進は競争試験を原則とする」と明記されている（第 37 条）。しかし、実際には採用試験の種類、採用年次、そして仲間うちの評価といったインフォーマルな要因によって人事管理が行われてきた。専門能力の向上、セクショナリズムの是正、そして天下りへの批判に応えるため、2001 年の「大綱」からキャリア・システムの見直しが論議されてきた。

基本法では「多様な能力及び経験を持つ人材」を登用し、育成するため、従来のキャリア・システム（Ⅰ種～Ⅲ種）を廃止して「一般職試験～的確な事務処理に係る能力を有するかどうかを重視」（院卒、大卒、高卒）、「専門職試験～特定の行政分野に係る専門的な知識を有するかどうかを重視」（院卒、大卒、高卒）、「総合職試験～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」（院卒、大卒）に分類する。

これらに加えて、「院卒者試験～大学院の課程を修了した者又はこれと同程度の学識及び能力を有する者を対象」、「中途採用者試験～係長以上の職への採用を目的」も実施するとなっており、2012 年度の採用試験から実施される。

高度の専門的な知識又は経験の求められる職に充てる人材や国際競争力の高い人材を確保するため、官民人材交流の一層の推進、経験者採用試験の新設、国際関係

や国際法に関する専門的知識を問う「政治・国際」区分の総合職試験（大卒程度試験）への新設等の採用試験の見直しを行う。

国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材を登用するため、職員の公募を一層推進することとし、その適切かつ効果的な運用を確保する観点から、内閣総理大臣が、公募に付する幹部職員等の職の数の目標の設定や職員の公募に関する指針の作成を行うこととする。

高度の専門的な知識又は経験の求められる専門スタッフ職の職員については、大学や独立行政法人に限らず一定の範囲で民間シンクタンク等における兼業を認めることとしており、その専門性の維持向上を図ることとする。

(4) 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めるため、現行制度の抜本の見直し

高度の専門的な知識又は経験の求められる職に充てる人材や国際競争力の高い人材を確保するため、官民人材交流の一層の推進、経験者採用試験の新設、国際関係や国際法に関する専門的知識を問う「政治・国際」区分の総合職試験（大卒程度試験）への新設等の採用試験の見直しを行う。

国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材を登用するため、職員の公募を一層推進することとし、その適切かつ効果的な運用を確保する観点から、内閣総理大臣が、公募に付する幹部職員等の職の数の目標の設定や職員の公募に関する指針の作成を行うこととする。

官から民への課程対象者には、民間企業その他の法人で勤務できる機会を当てる。これに関わるのが新たに設置される内閣人事局である。目的は、有能な人材の発掘と官民の人材交流を推進するため、そして、府省別に行われてきた天下りを一元的に管理することにある。このうち、内閣人事局は、制度の企画・立案を担当する。

ポイントは、出身府省と関連の高いところへの再就職を禁止し、退職と再就職を繰り返す「渡り」をさせないこと、一方で幹部レベルの人材を民間から登用するため「公募制」を広く取り入れることである。公募で採用した場合、民間企業の幹部と比較した場合の処遇をどのようにするかは詳細な検討が必要となる。尚、給与その他の処遇の在り方等については、今後も引き続き検討していくことになった。

(5) 「能力及び実績に応じた処遇を徹底する」ための人事評価基準を策定

2007年の国家公務員法改正で設けられた新たな人事評価制度は、公務内に確保された様々な人材を、その能力・実績に基づき、適材適所で活用し、信賞必罰を徹底していくための基盤となるものである。これは2001年の「大綱」以来、制度改革の目玉とされており、「能力」と「業績」による「能力等級制度」と呼ばれる。制度のポイントは、評価者が批評価者と話し合って目標の設定とその結果の評価を行い、

それに基づき成績上位の者から選抜、昇給を実施する点にある。したがって、これまでの年功序列型の賃金制度は改められる。

また、本制度を活用することにより、職員の倫理の確立、自発的な能力開発による人材育成、組織内の意識の共有化や業務改善等を図っていくことが可能となるものである。この新たな人事評価制度については、基本法で定められた事項を踏まえて必要な関連規定が整備され、2009年度から導入されている。能力・実績主義の人事管理が徹底され、また、基本法に基づき講じられる様々な措置が効果を発揮するためには、新たな人事評価制度が的確に実施されることが前提となる。「論点整理に関する報告」では、人事評価や適格審査を適切に行うため、個々のポストのディスクリプション（職務明細、役割・責任など）と評価基準を明確にする必要があり、内閣人事局がそれを作成し、適切な運用が行われているかチェックしなければならないと明記されている。

「採用昇任等基本方針」（2009年3月3日閣議決定）においては、採用年次、採用試験の種類にとらわれず、特に、本省課長職以上の官職への昇任等について厳格に運用することなど能力・実績に基づく運用を徹底することや、内閣総理大臣が定めるところにより国家公務員法及び同基本方針に基づく任用の状況について公表することなどを決定している。今後とも、新たな人事評価制度の的確な実施に取り組んでいくものとしている。

また、能力等級制度が導入されることによって、これまで長い間休眠状態だった、1950年に制定された「国家公務員の職階制に関する法律」いわゆる「職階制」は必要性が失われたことから廃止となった。

- (6) 「政府全体を通ずる国家公務員の人事管理」を行うため、人事院、総務省、その他の行政機関が担ってきた人事行政を、新たに内閣官房に設置する「内閣人事局」に移管、内閣による一元的な管理を実現

これは、縦割り行政の弊害をなくすことを目的としている。内閣人事局は採用者の適性を判断し、適材適所の人事を行わなければならない。ただ、職員によっては自分の希望する省庁で働けない者も出てくるため、公務労働へのインセンティブが低下するのではないか、また、幹部・管理職は合計数千人にも及ぶため、人事局が一元的にマネジメントできるのかといった反対意見もある<sup>3</sup>。しかし、全員の希望に添えることは困難としても、内閣人事局は採用者の希望を聞き、配属先を決定することになる。

---

<sup>3</sup> 例えば、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、2006年、では次のように主張されている。

「官庁志望者のなかには、経済、社会保障、環境といったように、自分のライフワークにしたい行政のテーマをもつ者が少ないからである」（同書、88ページ）。

## (7) 定年まで勤務できる環境の整備、雇用と年金を接続

このためには以下の2点が重要なポイントとなる。

### ① 定年まで勤務できる環境の整備

天下りのあっせんの根絶と併せて、高齢期にある職員等が公務で培った専門的知識や経験を信賞必罰の徹底の下に一層活用するとともに、ピラミッド型人事構成を見直し、ライン職中心の人事管理ではない複線型人事管理への転換を図ることが必要となる。このため、新たに導入された人事評価制度に基づく能力・実績主義の人事管理を徹底するとともに、専門スタッフ職や人事交流機会の拡大を図るなど複線型人事管理を進めていく。

また、給与面の措置として、2010年度、55歳を超える職員について俸給及び俸給の特別調整額の支給額を別途1.5パーセント減額する措置を実施したが、今後は自律的労使関係制度が構築され、給与制度の見直しを図る中で高年齢職員の給与の在り方について検討されることになる。

### ② 雇用と年金の接続

特別支給の退職共済年金（定額部分）の支給開始年齢の引上げに合わせて2001年度に導入された現行再任用制度については「退職管理基本方針」（2010年6月22日閣議決定）において、「再任用制度に係る指針」を政府として決定した。今後、再任用職員に係る定員・定数上の弾力的な取扱いなどにより、その活用拡大が図られることになる。また、2013年度から、年金支給開始年齢が段階的に引き上げられ、60歳定年退職後から年金受給までに空白期間が生じることとなるため、民間企業については「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（1971年法律第68号）に基づく高年齢者雇用確保措置を講ずることが義務付けられていることも踏まえると、国家公務員についても60歳超の職員に係る新たな仕組みが必要となる。今後、再任用制度に関する見直しを図りつつ雇用を確保する方策のほか、給与水準を引き下げつつ、組織活力を維持し、質の高い行政サービスを提供しながら、定年を段階的に引き上げる方策について、60歳以降の雇用と年金の接続に向け、空白期間が生じないように検討を進める。

## (8) 退職管理の一層の適正化

職員の離職後の就職の援助については、2009年9月29日から府省庁による職員の再就職あっせんを内閣の方針として禁止し、職員に対する再就職の援助は、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き行わないこととした。また「退職管理基本方針」においても、天下りのあっせんの根絶を図るため、任命権者は公務の能率的な運営を確保しつつ、国家公務員法に規定された再就職等規制を厳格に遵守するとともに情報公開を進める等によって公務に対する国民の信頼確保を図ること等とされた。政府は、これらの方針に基づく再就職の適正化を実現し、国家公務員の退職管理の一層の適正

化を図る観点から、以下のような再就職等規制に係る監視機能の強化を実現する必要がある。

#### ① 再就職等規制に係る監視機能の強化

再就職等規制に係る監視機能の強化及びその中立公正性に対する国民の一層の信頼確保を図る必要がある。このため、新設される人事行政の公正の確保等を担う独立性の高い第三者機関の下に、違反行為を未然に防ぐ等の観点から、任命権者に対する再就職等規制の遵守のための指導・助言を行う権限を付与するなどの再就職等規制に係る監視機能を強化した新たな組織「再就職等監視・適正化委員会」を設置する。尚、喫緊の課題である上記監視機能の強化は、新組織の設置前に、現行組織において先行的に実施することとする。

#### ② 官民人材交流センターの廃止

職員の離職後の就職の援助について原則行わないこととした方針を受け、「公務員のハローワーク」と呼ばれた官民人材交流センターを廃止する。なお、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合については、内閣総理大臣が、職員に対する再就職の援助を行う。

### 3. 国家公務員制度改革関連四法案

基本法では、新たに内閣人事局を設置し、人事評価の基準を明確にしたうえで、内閣が幹部職員の人事を一元的に扱うこととされた。これは裁量権の大きな幹部職員について、省益優先の行動パターンを廃し、内閣が国民に対して説明責任を果たすことを目的としたものであった。

国家公務員制度改革が実のあるものになるためには、幹部職員、管理職員さらに一般職員に至るすべての職員が制度改革についての認識を共有し、行政全体の責任として改革を進めていく体制を構築しなければならない。すでに新しい人事評価制度は導入されたが、今後さらに幹部職員の人事を扱う内閣の人事管理能力強化と採用から退職に至るまでの適正なルールづくりが急務となる。2011年4月5日、国家公務員制度改革推進本部は「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」を発表した<sup>4</sup>。ここで示された総論は以下の通り。

- ① 勤務条件の決定を第三者機関に依存する現行制度を見直し、労使で自律的かつ積極的に人事・給与制度の見直しに取り組むことのできる自律的労使関係制度を構築するとともに、人事・給与制度全体に責任を持ち、使用者として職員との交渉にも当たる新たな機関である「公務員庁」を設置する。
- ② 複雑多様化する行政課題に迅速かつ果敢に取り組み、省益を超えた国民本位の行政を実現するため、内閣による人事管理機能の強化を図り、内閣主導で適材適所の人材を登

---

<sup>4</sup> 以下、国家公務員制度改革推進本部 HP (<http://www.gyokaku.go.jp>) を参照。

用することができるよう、幹部職員人事の一元管理に関する制度を創設し、これを担う体制として「内閣人事局」を設置する。

- ③ 天下りのあっせんの根絶に対応し、国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制に係る監視機能の強化等を図る。
- ④ これらのほか、基本法に基づき、縦割り行政の弊害を排除し、多様な人材の登用、府省横断的な人材の育成・活用を行えるようにするため、採用試験の見直し、幹部候補者育成課程の整備、官民人材交流の更なる推進を図るとともに、職員が職務に邁進できるような環境の整備等を図る。

これらの改革を実行に移すため、2011年6月3日、政府は第177通常国会に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」をはじめとする国家公務員制度改革関連四法案を提出した<sup>5</sup>。主な内容は以下の通り。

(1) 国家公務員等の一部を改正する法律案

- ① 国家公務員制度改革基本法に基づき、内閣による人事管理機能の強化等を図るため、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずる。
- ② 国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講ずる。
- ③ 自律的労使関係制度の措置等に伴う人事院及び人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

(2) 国家公務員の労働関係に関する法律案

自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員の労働基本権を拡大し、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

(3) 公務員庁設置法案

国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を新たに設置する。

(4) 国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

上記三法案の施行に伴う関係法律の規定の整備等。

---

<sup>5</sup> 補正予算審議が混乱したこと、総理大臣の交代等による影響によって十分な審議を尽くすことができなかつたため、現在は継続審議となっている。

これらの法案の施行時期は、幹部職員の一元管理、現行の再就職等監視委員会の監視機能の強化に関する措置が「公布の日」に行われ、自律的労使関係制度の措置、内閣人事局、公務員庁、人事公正委員会、再就職等監視・適正化委員会の設置、人事院の廃止が「公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日（本体施行日）」となっている。また、各府省における団体協約の締結は「本体施行日から2年を超えない範囲内において政令で定める日」となっている。

#### 4. 人事行政の公正性確保

国家公務員制度改革基本法と上記四法案の最大の特徴は、人事行政の公正性をどのようにして確保するかを重視した点にある。具体的には、採用試験及び職員研修の公正性、幹部人事の公正性、公務員労組に対する協約締結権付与等論点は多い。今後、これらに関してさらに細かな検討を加える必要があるだろうが、ここでは、改革の目玉である内閣人事局と公務員庁設置の目的について考察する。

##### (1) 基本法における内閣人事局

採用の方法を含め、幹部職員をどのように位置づけるのかについては議論が分かれていた。例えば、日本経済団体連合会が2005年に発表した「さらなる行政改革の推進に向けて」という提言書では、これまでのⅠ種・Ⅱ種・Ⅲ種の区分は残すものの、Ⅰ種については内閣による一元管理を行い、Ⅱ種については「近年、優秀な人材が多く採用されている状況を踏まえると、能力・実績が優れた者については、積極的に上級幹部への任用の道を開いていくべき」と主張している<sup>6</sup>。

一方、日本労働組合総連合会は「同一学歴者を入口選別することは不合理で弊害が大きいことから、現行のⅠ種・Ⅱ種の試験区分を廃止し、学歴区分（高卒、大卒、大学院卒）に限定する」としている。ただ、幹部職員が不要なのかといえばそうではなく「国民の目線で国の行政をリードできる新たな幹部職員養成制度を構築する」という<sup>7</sup>。連合が既存のキャリア・システムを否定するのは、それが「縦割り行政・省庁割拠主義と国民から遊離した特権官僚制の温床」だと見なしているためである。そこで彼らは、審議官級以上の幹部職員は内閣一括管理とし、外部からの登用を含む自由任用とする。ただし、新たな幹部職員全体が党派化することを避けるため、その身分は一般職公務員で、政権が交替したときでも定年までの身分は保障すべきであると提案している。

---

<sup>6</sup> (社)日本経済団体連合会「さらなる行政改革に向けて－国家公務員制度改革を中心に－」2005年、11～12ページ。

<sup>7</sup> 日本労働組合総連合会「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」2006年、8ページ。

新たに導入される「総合職」については、当初、内閣人事局によって一括採用され、各府省に配置されることになっていたが、各府省別の採用に修正された。内閣人事局による総合職の一括採用については、2008年2月5日に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」がまとめた報告書に記載され、政府案にも盛り込まれていた。そこで総合職は新規学卒採用だけでなく、「計画的に職位毎に中途採用者を採用する」と明記され、今回の改革では、総合職が新たなキャリア、ただし、開放型のキャリアとなる予定だった<sup>8</sup>。

しかし、「幹部職員・管理職員・幹部候補育成課程対象者・総合職試験採用者」となっていた政府案のなかから、成立した基本法では「総合職試験採用者」の部分が削除されていた。

幹部職員に関する問題は、採用時に省庁ごとに行われる試験によってその後のルートが決められていた点にある。2009年度から「能力と実績」が評価基準となったため、今後は総合職といえども将来が保障されるわけではない。そもそも総合職をつくる目的は「企画立案に係わる高い能力」を養成すること、つまり、マネジメントの責任者になるための訓練と経験を早い段階から蓄積させようという点にあった。

国家公務員制度改革基本法では、内閣人事局に関しての次のような規定がある。

#### (第5条の2)

政府は、縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう、次に掲げる措置を講ずるものとする。

- 一 事務次官、局長、部長その他の幹部職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「幹部職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。
- 二 課長、室長、企画官その他の管理職員（地方支分部局等の職員を除く。以下単に「管理職員」という。）を対象とした新たな制度を設けるものとする。
- 三 幹部職員の任用については、内閣官房長官が、その適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとする。
- 四 幹部職員及び管理職員（以下「幹部職員等」という。）の任用に当たっては、国の行政機関の内外から多様かつ高度な能力及び経験を有する人材の登用に努めるものとする。
- 五 幹部職員等の任用、給与その他の処遇については、任命権者が、それぞれ幹部職員又は管理職員の範囲内において、その昇任、降任、昇給、降給等を適切に行うことができるようにする等その職務の特性並びに能力及び実績に応じた弾力的なものとするための措置を講ずるものとする。

---

<sup>8</sup> 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会、報告書、4ページ。

(第5条の4)

政府は、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するため、次に掲げる事務を内閣官房において一元的に行うこととするための措置を講ずるものとする。

- 一 幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定
- 二 次条第三項に規定する幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
- 三 次条第三項第三号に規定する研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施
- 四 次条第三項に規定する課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整
- 五 管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理
- 六 管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整
- 七 幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成
- 八 第二項第三号に規定する適格性の審査及び候補者名簿の作成
- 九 幹部職員等及び次条第三項に規定する課程対象者の人事に関する情報の管理
- 十 次条第四項第二号に規定する目標の設定等を通じた公募による任用の推進

以上のような幹部職員を一元的に管理する内閣人事局は同法 11 条において次のように規定されている。

政府は、次に定めるところにより内閣官房に事務を追加するとともに、当該事務を行わせるために内閣官房に内閣人事局を置くものとし、このために必要な法制上の措置について、第四条第一項の規定にかかわらず、この法律の施行後一年以内を目途として講ずるものとする。

- 一 内閣官房長官は、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負うとともに、第五条第四項に掲げる事務及びこれらに関連する事務を所掌するものとする。
- 二 総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲で、内閣官房に移管するものとする。

対象となる幹部職員は約900名になると予想される。具体的には、各省庁が事務次官、局長、部長等の幹部職員の情報を提出し、官房長官が適格性を審査、候補者名簿を作成する。各省の大臣は総理大臣・官房長官と協議したうえで任免を行うことになる。さらに、幹部職員の任用は、優秀な人材を確保するため国の行政機関の内部だけではなく、民間からも受け入れ、給与等については年功的な従来の方法を改め、弾力的なものにする。そして、重要なポイントは、内閣人事局が幹部職員を直接任免することで省庁横断的な人事を可能にし、国益の観点から能力・業績を評価することによって「省益優先の仕事」ではなく「国益優先の仕事」にインセンティブを与えるところにある。

## (2) 公務員庁の設置

基本法の条文で明らかなように、内閣人事局は幹部職員、管理職員を対象とし、総務省、人事院が持っていた権限を集約して官邸による一元管理をめざしたものであった。

その一方で、2011年6月3日、公務員庁設置法案が閣議決定され、国会に提出された。同日、内閣法制局はその理由を次のように述べている<sup>9</sup>。

基本法に基づき、自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する必要がある。

公務員庁の設置によって、総務省から人事・恩給局、行政管理局が、人事院からは官房機能、職員福祉局、人材局、給与局が移されることが予定されている。また、団体交渉、団体協約、国家公務員の総人件費の基本方針、幹部候補育成課程等の新規業務が与えられる。争議権（ストライキ権）については当面は認めないようだが、将来的にはありうる。これらのなかで、主要な役割を担うものとされているのが自律的労使関係制度の措置である。先に示した「全体像」では、次のように述べられている<sup>10</sup>。

労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革し、時代の変化や新たな政策課題に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め、有為な人材を確保・活用することが必要である。

また、職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、透明性を確保しつつ、自らの働きぶりに対する国民の理解の下に、勤務条件を決定する仕組みとすることが求められる。

このため、行政の運営を担う公務員の人事・給与制度の全般について権限と責任を持つ体制を構築することと併せて、これらの措置を講ずることにより、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図ることとする。

具体的には、

- ① 非現業国家公務員に協約締結権を付与することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、中央労働委員会によるあっせん、調停、仲裁の手続等を定めることとする。このため、「国家公務員の労働関係に関する法律」を新たに制定する。

---

<sup>9</sup> 内閣法制局 HP (<http://www.clb.go.jp/>) より。

<sup>10</sup> 前掲、国家公務員制度改革推進本部、「全体像」4ページ。

- ② 人事行政に責任を持つ使用者機関として国家公務員の制度に関する事務その他の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。このため、「公務員庁設置法」を新たに制定する。
- ③ 協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止する。一方、人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として、人事公正委員会（仮称。以下同じ。）を設置する。これらを含め、自律的労使関係制度の措置に伴う所要の措置を講ずるため、国家公務員法（昭和22年法律第120号）等を改正する。

なお、国家公務員の争議権については、新たに措置する自律的労使関係制度の下での団体交渉の実情や、制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

また、地方公務員の労働基本権の在り方については、地方公務員制度としての特性等を踏まえた上で、関係者の意見も聴取しつつ、国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討を進める。

このような理念の下で、設置法案では公務員庁に以下のような役割が与えられた。

#### （所掌事務）

第四条 公務員庁は、前条第一項の任務を達成するため、行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（内閣官房が行う内閣法（昭和二十二年法律第五号）第十二条第二項第二号に掲げる事務を除く。）

- 一 各行政機関がその職員について行う人事管理に関する方針及び計画に関する事項
- 二 前号に掲げるもののほか、公務の能率的な運営に関する方針及び計画に関する事項
- 2 前項に定めるもののほか、公務員庁は、前条第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務（第五号及び第六号に掲げる事務にあっては、他の機関の所掌に属するものを除く。）をつかさどる。
  - 一 国家公務員の任免、分限、懲戒、服務及び退職管理に関する制度に関すること。
  - 二 国家公務員の給与、勤務時間、休日及び休暇に関する制度に関すること。
  - 三 国家公務員の人事評価に関する制度に関すること。
  - 四 国家公務員の退職手当制度に関すること。
  - 五 国家公務員の団体交渉及び団体協約に関すること。
  - 六 前各号に掲げるもののほか、国家公務員の人事行政に関すること。
  - 七 行政機関の機構、定員並びに運営の改善及び効率化に関する企画及び立案並びに調整に関すること。
  - 八 各行政機関の機構の新設、改正及び廃止並びに定員の設置、増減及び廃止に関する審査

を行うこと。

九 行政機関が共用する情報システムの整備及び管理に関すること。

十 独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいい、国立大学法人（国立大学法人法（平成十五年法律第百十二号）第二条第一項に規定する国立大学法人をいう。））、大学共同利用機関法人（同条第三項に規定する大学共同利用機関法人をいう。）及び日本司法支援センター（総合法律支援法（平成十六年法律第七十四号）第十三条に規定する日本司法支援センターをいう。）を含む。以下同じ。）に関する共通的な制度の企画及び立案に関すること。

十一 独立行政法人の新設、目的の変更その他当該独立行政法人に係る個別法（独立行政法人通則法第一条第一項に規定する個別法をいう。）、国立大学法人法及び総合法律支援法の定める制度の改正並びに廃止に関する審査を行うこと。

十二 法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人（独立行政法人を除く。）の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正及び廃止に関する審査を行うこと。

十三 国家公務員の総人件費の基本方針及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに調整に関すること。

十四 政令で定める文教研修施設において、国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第六十七条第一項の規定により内閣総理大臣が樹立する計画に基づく研修及び所掌事務に関する研修を行うこと。

以上のように、公務員庁には広範な役割が与えられている。公務員庁設置法案を提出した目的は「自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する必要がある」ためだが、ここで問題となるのは、基本法との整合性、内閣人事局との関係、そしてこうした措置がインセンティブ設計としてどのような意味を持つのかということである。

幹部職員の場合、内閣人事局の判断により、局長や部長が管理職員である課長に降格されることも可能であるが、現時点では具体的なルールが用意されていない。例えば、国家公務員法には、次のような規定がある。

**第七十八条** 職員が、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときは、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

- 一 人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合

### 三 その他その官職に必要な適格性を欠く場合

### 四 管制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

これらのなかで一と三が人事局によってどのように判断されるべきなのか明確な基準を作成しなければならない。また、四の規定では、行政改革によって組織がスリム化され、定員が減少した場合には適用可能である。今回の改革では人事院が廃止されるが、その一方で公務員庁や人事公正委員会等の設立があり、四が直ちに適用されないような対策が見て取れる。

さらに、「全体像」では雇用と年金の接続が主張されており、これは国家公務員の定年延長を意味するが、降格処分若しくは分限処分に依然として制約があり、定員管理を任務とする総務省行政管理局から権限が移された公務員庁では官邸の影響力が弱くなるため、政治主導による行政の効率化・定員削減が困難になりかねないと推測できる。

## 5. 先進自治体の事例

国家公務員制度では、自分の所属する省庁に対する忠誠には高い評価が与えられる。また、近年導入された能力・業績に対する人事評価制度でも、基本的には省庁内評価であり、「省益優先」を改める制度になったとはいええない。多様な資質を持つ職員が自分の能力を生かし、国民のために優れた業績を上げることが高く評価されるためには、官邸主導による幹部人事の他に、いくつかの検討課題があると思われる。本稿では、先進自治体の事例を参考にしてみたい。

### (1) 目標管理制度 (MBO : Management By Objectives)

現在、民間企業において最も主要な業績評価の仕組みとなっているのが目標管理制度である。この制度は、組織の目標と個人の目標を統合した目標をつくり、個人はその目標に向かって努力することを目的とする。メリットは、自ら目標設定に加わるため、本人はその達成に対して責任を自覚すること、さらに、目標を明確にすることによるモラルの向上が期待されることにある。ただし、組織目標との統合が不十分であったり、目標の達成率が本人の処遇に直結する場合、目標を意図的に低く設定したり、達成しやすい職務ばかり目標として選択される可能性がある。

国の制度では、期首と期末に直属の上司と面談をしたうえで目標の設定と評価が行われる。前述した意図的に低い目標を設定する可能性はこの部分で排除されることが期待されている。採点は絶対評価で行われ、評価シートの各項目にしたがって5段階方式(S,A,B,C,D)で採点される。Bを中位とし、CまたはDのある場合は研修を受けるなどして技能を向上させなければならない。

たとえば、課長級以下の場合、次のような標語が用いられる。

全体標語

S（中位より上）	今期当該ポストに求められた水準をはるかに上回る役割を果たした。
A（中位より上）	今期当該ポストに求められた以上の役割を果たした。
B（中位）	今期当該ポストに求められた役割をおおむね果たした。（通常）
C（中位より下）	今期当該ポストに求められた役割を一部しか果たしていなかった。
D（中位より下）	今期当該ポストに求められた役割をほとんど果たしていなかった。

個別標語

s:	問題なく目標を達成し、期待をはるかに上回る成果をあげた。
a:	問題なく目標を達成し、期待された以上の成果をあげた。
b:	以下（*）に掲げるようなマイナス要因がほとんどなく目標を達成し、期待された成果をあげた。（通常）
c:	以下（*）に掲げるようなマイナス要因が見られるなど、目標の達成が不十分であり、期待された成果水準に及ばなかった。
d:	本人の責任により、期限・水準とも目標を達成できず、通常の実力によって得られるはずの成果水準にはるかに及ばなかった。
	（*）・上司又は同僚によるカバーを要したため他の業務に影響が及んだ。 ・必要な手段を踏まず又は誠実な対応を欠いたため、関係者との間でしこりを残した。

だが、上司と面談したうえでも「今期当該ポストに求められた役割」を低く見積もってしまう可能性はなお残る。なぜなら、上司も上司としての指導力が評価の対象となるため、部下の目標達成率は自分の業績としてカウントされてしまうからである。達成可能性の低い厳しい業務であっても積極果敢に職員が挑戦していくようなインセンティブ設計が必要であろう。

これについて、名古屋市で導入されている「自己申告目標評価制度」は業績評価制度の実効性を上げるために、独自の目標管理の手法を採用している<sup>11</sup>。目標の設定は、上司（部長級）と部下（係長級、係員）との協議を行って自発的に行なう。目標の達成度については自己評価を行ったうえで最終的には上司が評価する。

ここまでは国家公務員制度と大差ないが、名古屋市のユニークな点は、目標および目標達成に向けての課題を設定する際、難易度とウェイトを自己申告する点である。難易度は10段階の絶対評価、ウェイトは各目標に対するウェイトのすべての合計が100%となるようにする。評価者（部長級）は、被評価者からヒアリングを行ったうえで難易度をH（難）、M（普通）、L（易）の3段階で決定する。その後、調整者（局長級）への説明を行って、

<sup>11</sup> 地方公務員人事・評価制度研究会編集『人事評価への取組み』、ぎょうせい、2003年、111～124ページ参照。

目標や難易度を修正することもある。目標達成度の評価は、被評価者が10段階の絶対評価を自己申告し、その後、評価者がヒアリングのうえで達成度をS（予想を上回る成果）、H（十分達成）、M（かなりの成果）、L（不十分な成果）の4段階で決定する。そして、難易度と達成度のマトリックスで点数が決められる。

下の票では、横軸に達成度、縦軸に難易度を取っている。

	S	H	M	L
H	10	8	7	6
M	8	6	5	4
L	6	4	3	1

このマトリックスの特徴は、チャレンジ精神を喚起するため、難易度が高いときは達成度が低くても得点が高いところにある。

最後に、ウエイトをかけて合計点が算出される。

	難易度	達成度	点	ウエイト (%)	得点
目標A	H	M	7	40	2.8
目標B	M	S	8	30	2.4
目標C	M	L	4	20	0.8
目標D	L	M	3	10	0.3
総合得点				(100)	6.3

MBOの評価に加え、目標達成へのプロセスを「行動評価」として評価する。評価の基準は、施策の立案に向けて発揮した企画力・判断力・意思決定力・知識・改善意欲などの「施策の形成に向けての行動」(PLAN)と、施策の実現に向けて発揮した行動力・交渉力・指導力・積極性・責任感などの「施策の実施に向けての行動」(DO)の2種類で、5段階の絶対評価となる。

MBOの成果と行動評価の関係は次のようになる。

(高評価：○、低評価：×)

	MBOの成果	行動評価
成果、行動ともに優れていた場合	○	○
成果はあがったが、行動に問題があった場合	○	×
成果があがらなかったが、行動がすぐれていた場合	×	○
成果もあがらず、行動にも問題があった場合	×	×

評価者はこの合計点を2倍にした点数と「行動評価」の点数を加算し、総合評価を決定する。評価者が決定するS候補者の割合は4割で、調整者は全体の2割以内の範囲でS評価者を決定する。この際、S評価にならなかった者はA評価となり、S候補者にあがらなかった者はB評価となる。調整者は最終的に「S:2割、A:3割、B:5割」の範囲でS候補者とならなかった者の中からも、SまたはAの評価を与えることができる（C評価は勤務成績不良者のみ）。この評価結果は、翌年の期末・勤勉手当に反映される。

この制度の特徴は、MBOと行動評価を絶対評価で行うことで、各職員に自分の職務に対する積極性や責任感を促すとともに、組織全体の総合評定以降は相対評価によって自己満足に陥ることなく、競争意識を持たせる点であろう。また、最終的に相対評価を取り入れることによって総人件費の抑制を図ることもできる。

## (2) 360度評価

省庁内で上司が部下を評価するとき、評価の基準が国益ではなく、省益になる可能性がある。そうすると、昇進を望む部下は省益優先の行動を選択しやすくなり「能力主義の失敗」をもたらす。内閣人事局が幹部職員を一元管理し、省庁の垣根を越えた人事を断行するとしても、配属先での業績が問われるわけだから、組織内評価の弊害を除去することはできない。

この問題を解決する方法の一つに360度評価がある。現在、国の制度としては導入されていないが、大阪府寝屋川市の場合「上司による評価」のほかに部下が上司を評価する「部下による評価」、部長以上の職員同士が評価する「同格者による評価」、さらに経営推進室長が各部長以上の職員の行財政改革等の取組等を評価する「自治経営評価」を行っている<sup>12</sup>。評価期間は4月1日から翌年3月31日まで、評価基準日は1月1日現在としている。

### ① 上司による評価

これには「能力・意欲評価」と「成果評価」から構成される。前者は目標、方針、考え方を明確にして相手を納得させる「アピール」、能力を持っているかではなく、実際の行動力である「アクション」、新しい課題にどのくらい積極的に行動するのかわかる「チャレンジ」の3つに分かれる。後者は、何を、いつまでに、どのように実施するかについての目標である「課題目標」と「人材育成目標」の2つに分かれる。第一次評価者は、原則として直近の上司、第二次評価者は、原則として第一次評価者の直近の上司となる。たとえば、被評価者が参事・課長であれば、第一次評価者は次長、第二次評価者は部長となる。

### ② 部下による評価

部下の率直な思いを評価に反映させるため、2人の部下が話し合ったうえで評価項目ごとに一つの評価を下す。

---

<sup>12</sup> 同上書、179～195 ページ参照。

分野	評価項目及び着眼点	評価
アピール	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意見や考え方が前向きで建設的である。</li> <li>・管理職として態度、言動が自信と安定感を感じさせる。</li> <li>・自分の意見を持ち、表現能力がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> </ul>
アクション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・責任感～失敗した場合など、言い訳や責任回避ばかりでなく真摯に自分も含めて責任の所在を明らかにし、的確に対処しようとしている。</li> <li>・統率力～目的を達成するために、部下をうまく指導するとともに、まとめ率いている。</li> <li>・協調性～自己の立場や都合に固執せず、組織の目標に対して、部下・同僚とともに協力することに努めている。</li> <li>・企画、計画～問題点を把握し、それらを解決するための方策を見出し、実現のための段取りを組み立てている。</li> <li>・状況の変化を的確に予測し、最も適した行動や結論を導き出している。</li> <li>・交渉、折衝～期待される成果を実現するために、組織の目標や自分の意志を相手に十分に伝達、説得し、組織の方針や人間関係を損なうことなく、効果的に理解させるよう、調整を図っている。</li> <li>・指導、部下育成～職務遂行上、目的・方針を明確にししながら、命令・支持を行い、その能力を発揮させるようにしている。</li> <li>・情報～仕事に必要な情報を的確に収集し、提供している。</li> <li>・市民の視点～市民の視点で、求められているサービスが何かを常に考え、提供している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> </ul>
チャレンジ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人材や予算など与えられた環境のもとで、常に最善の努力をしようとしている。</li> <li>・上司の指示に対し、言われたとおりだけでなく、より以上の結果を出そうと努めている。</li> <li>・考え方や問題意識は、常に今の自分の職責以上のものを持っている、あるいは持とうとしている。</li> <li>・困難な場面や問題にも、言い訳や逃れることをせずに、自分の職責を自覚し、行動して解決に努めている。</li> <li>・環境の変化や新しいことについても、関心を持って適応し、対応しようとしている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・前例にとらわれない発想及び考え方をもち、仕事にも活用している。</li> <li>・社会情勢の動向などに、幅広い関心と知識を持っている。</li> <li>・インターネットやパソコンなど、IT,OA 技術に知識と関心を持ち活用している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・</li> <li>・</li> <li>・</li> </ul>
--	---	---

評価は 5 段階で行われ、「申し分なくできた」が 5 点、「よくできた」4 点、「ほぼできた」3 点、「あまりできなかつた」2 点、「できなかつた」1 点、となる。

「同格者による評価」と「自治経営評価」については省略するが、これら評価結果は、次年度定期人事異動と昇任・昇格、次年度 6 月・12 月の勤勉手当の成績率へ反映される。

勤務成績	職務ごとの適用者割合	成績率 (6 月)	成績率 (12 月)
A (上位)	10%	65/100	60/100
B (中位)	80%	60/100	55/100
C (下位)	10%	55/100	50/100

## 6. 他の検討課題

### (1) 絶対評価法と相対評価法

公務労働では、業績を数値化することが困難な場合が多い。そのため、詳細な評価基準を多数用いる絶対評価法よりも少数の評価基準を用いて他者との比較を行なう相対評価法の方が容易であり、モニタリングコストも低く抑えることができる。相対評価法は対象者の特性や業績を他の人物との比較によって行なう。客観的な基準に基づく絶対評価法と比べて問題となるのは、評価者の主観が排除しにくいことや本人が属するチームのレベルによって評価が上下することがある点である<sup>13</sup>。

私見であるが、国家公務員制度には「J リーグ方式の入れ替え制度」が有効ではないか。現行制度の問題としてしばしば指摘されてきたものの一つにキャリアとノンキャリアの格差がある。採用試験時のスクリーニングによってその後の昇進ルートを決めることには恒常的なモニタリングが必要ないという一定の合理性があるが、試験時での成績と仕事の現場での成績には差異があり、現場で活躍していても昇進機会に恵まれないノンキャリアの間に不満が多い。そこで、相対評価法による序列化を行い、たとえば、課長級以上の幹部職員の下位 10%と中堅職員の上位 10%を入れ替える方式にすれば、ノンキャリアの人々にも昇進の機会が与えられ、モラル向上に役立つのではないか。

<sup>13</sup> これについては、高橋潔『人事評価の総合科学』、白桃書房、2010 年、第 5 章を参照。

## (2) 「遅い選抜」と「早い選抜」

稲継裕昭氏は長時間かけて評価を行う「遅い選抜システム」と「積み上げ型褒賞」が日本の人事管理システムの特徴だと指摘される<sup>14</sup>。稲継氏によると、日本のエリート公務員が真にエリートとなるのは諸外国と比べて比較的遅く、40歳代になってからであるが、これは能力や実績を重視していないわけではなく、「長期にわたる実績主義」なのであり、多くの公務員に長期間にわたって業務へのモラルを維持させる効率的なしくみなのだという。また、給与は年齢とともに上昇していくものの、昇格や昇進の程度によって上昇する割合が異なっている。これは長期間の実績が積み重ねられて対象者の褒賞を決める「積み上げ型褒賞システム」なのである。

こうしたシステムが成り立つためには、常に一定数のポストが用意されていること、一定割合のメンバーには昇進の機会が少ないこと、民間企業などの外部労働市場から採用されるメンバーが少ないこと、メンバーが均質的で能力を比較しやすいこと、といった条件が必要である。しかしながら、これらについて次のようにいえるだろう。

- ① これを実現するためには、組織の新陳代謝が不可欠となる。ほとんどのメンバーが定年まで組織に残ることになるとポスト不足は深刻になる。これが「天下り」を生み出す原因の一つになっている。
- ② ノンキャリアが課長級以上に選抜されることはきわめて稀である。また、最近までは女性職員が昇進する機会も多くなかった。
- ③ 一部に特別職があるのみで、内部昇進が大原則だった。
- ④ 採用試験が厳格に行われており、一定の学歴と能力を有する者でなければ決して採用されない。

ところが、近年こうした条件が成立しなくなってきた。

その理由は、第1に行政改革によって「組織のフラット化」が進んでおり、中間管理職を中心にポストが不足してきている。キャリア官僚の場合、かつてはほぼ全員が課長級にまで昇進できていたが、現在では課長補佐で止まっているキャリアも少なくない。

第2に、近年の政策目標として「男女参画型社会」の実現をめざしているため、女性職員にも昇進の機会が広がっている。他の先進国と比較しても女性管理職が少ないため、今後は増加していくと考えられる。

第3に、採用試験Ⅰ種合格者とⅡ種合格者の能力にさほどの格差がなく、採用後の昇進に明確な差異があるのが不合理と考えられるようになってきた。また、採用時のスクリーニングのみという方法に対して組織内外から批判が強まってきた。

第4に、近年公務員として採用される職員には「スペシャリスト志向」が高まっている。各行政機関内部からもスペシャリストの必要性が強く主張されるようになったため、キャリア・システムの見直しが避けられない状況になってきた。

---

<sup>14</sup> 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』、東洋経済新報社、1996年。

第 5 に、行政の効率化を図るためには優れた人材の確保が必要で、閉鎖型の公務員制度から開放型の制度に転換することにより、民間からの中途採用を増やす方向で改革が進められてきている。

そして第 6 に、「天下り」に対する世論の批判は強く、また予算の効率化という観点からも天下り先である特殊法人や公益法人等の削減は不可欠である。

だが、この点について、中野雅至氏は長期にわたる競争は「表面的」なものにすぎないと指摘される<sup>15</sup>。

例えば、公務部門においては入省時の学歴・試験の順位などが重要であるという指摘が根強い一方で、学歴や職歴で優位にあり、将来を嘱望されるキャリア官僚は大きな制度改革を伴う部署（典型的には新法の制定、大きな法律改正）に配属される傾向があるが、彼らがそのような部署において仕事に失敗するリスクが非常に低いこと（内閣提出法案の成立率の高さからもそれはうかがい知ることができる）、そのような部署に配属された者が 360 度評価やそれに基づく評判という点では圧倒的に有利であることを考えると、競争に参加している当事者の視点から見れば、年次主義が競争促進的な制度であるとは考えられないだろう。

むしろ、同期横並び昇進は「長期間にわたる競争」を促したのではなく、「長期間にわたる表面的な競争」に敗れた場合の保険として、競争者のモラルハザードを防いだという点で重要だったと考えるべきである。すなわち、同期横並びで処遇することであれば、一定レベルまでのポストが保障されることを意味し、たとえ競争に敗れたとしても一定レベルの処遇が保障されるため、モラルハザードに陥ることなく競争に参加し続けることになる。

だとすると、問題はモラルハザードに陥らない保障には何が必要か、ということになる。前述したように、今後も「組織のフラット化」によってポストは削減されていく可能性が高い。このため、何らかの代替インセンティブが必要となる。民間企業の場合、それが成果主義に基づく賃金形態であった。しかし、筆者が知る限り、現在の賃金水準に大きな不満を持っている官僚は少ない。ということは、自分の能力を発揮できる新たな職場があることが今後のインセンティブとして必要ではないか。むしろ、それは「天下り」とは異質の労働市場の中に見出されるべきである。

---

<sup>15</sup> 中野雅志『天下りの研究』、明石書店、2009 年、265～266 ページ。