

平成12年日本行政学会報告要旨

「公務員制度改革のテーマの変遷とその問題点～平成13年度以降を中心に～」

平成12年5月20日

山野岳義

近年の政治的争点としての公務員制度改革を、テーマとそのアクターにより、①平成12年以前、②平成13年から18年まで、③平成18年以降の3つに区分し、その特徴、課題等を整理するとともに、併行して行われてきた実務レベルにおける公務員制度改革の意義、課題について検証する。

まず、お配りしています、資料を見ていただきたいと思います。過去の公務員制度改革は、政治課題となりマスコミ等で取り上げられてきた問題がある一方で、必ずしもマスコミ等では取り上げられませんが、改革論議がきっかけで、あるいは改革論とは直接関係のないところで関係省庁あるいは有識者の議論を踏まえ実務的に行われてきた改革が存在するということです。これまでの公務員制度改革を評価する場合は、両者を総合して見なければいけない。当たり前のことだが十分ではない点をまず指摘したい。

資料1の右の欄「具体的実施事項」を見ていただくと分かりますが、事務次官の定年延長、ⅡⅢ種登用、官民交流法、任期付き職員法、人事評価などについては制度改革が行われてきました。

特に、平成18年の給与体系の見直しは、それまで給与制度の抱えていた問題点を洗い出し、従来の給与制度を抜本的に見直すものでした。例えば、昇給制度については、従来の普通昇給、特別昇給制度を、より成績主義を反映させるため、いわゆる査定昇給制度に一本化する。また従来は年4回に分けて行われて来た昇給を、年一回にまとめ、その際人事評価を統一するという評価制度の導入もにらんだものでした。給与制度を中心としながらも、幅広い視点からその時点で考えられる問題点について総点検したものです。

公務員制度改革は進んでいないと良く言われますが、少なくとも実務的に行われた改革も含めると一定程度の改革は行われてきたとすることができます。

勿論残された大きな課題も新たに出てきた課題もありますが、「制度と運用の乖離」から、運用上は正しければならない課題を制度論として取り上げているもの、当初のテーマが変質してきているもの、あるいはやや論理が混乱しているものもみられます。この点については、最後にまとめて申し上げたいと思います。

1. 平成12年以前・・・戦後成立した人事院体制に対する見直しの動き

(1) 人事院権限の縮小 人事院の廃止、縮小

・級別定数、研修機能等を人事院から総務庁(行管、人事局)へ移管することを目指す。

→アクターは、人事院、総務庁といった人事行政の担当部局、また政治家、研究者も公務員問題に造詣の深い言わば専門家達の議論。

テーマ自体が行政組織内部の権限配分論で、国民にとっては、極端に言えば、直接関係も関心もない議論。国民を巻き込んだ政治課題にはならず。

(2) 公務員制度調査会 (平成11年3月) やや新しい議論が行われる。

- ①多様で質の高い人材確保 ②能力実績主義・人事評価 ③高齢化への対応・退職管理の適正化
- ④中央人事行政機関の役割

<②能力実績主義・人事評価>

人事院、総務庁で勤評制度に変わる新たな人事評価システムを試行しようとしたが、次に申し上げる行革事務局によるストップがかかり中断。

<③高齢化への対応・退職管理の適正化>

いわゆる天下り問題への対応もあり、在職期間の長期化を図る。人事院も平成9年の人事院勧告で、在職期間の長期化、そのための給与体系の見直し、スタッフ職の活用などについて、報告。

→当時、官邸主導で、段階的に退職年令を引き上げるため、各府省に計画を立てさせ実施。

→平成15年から20年までの5力年で、各府省は勧奨年齢を3才引き上げることとなった。

→十分なフォローが行われなかったが、着実に実施しておれば、かなり天下り問題は様相を異にしただろう。

(3)労働基本権（労働側からのILO提訴問題(提訴は H14)、労働学者を中心とした労使協議制の検討)

2. 平成13年から18年まで・・・市場原理の導入、各府省の自由度の強化(「規制緩和」)

・この改革も、行政内部からの改革で、アクターは、公務員と政治家ですが、これまで公務員制度改革に関係してこなかった人達による改革。

・従来の公務員制度改革とは全く異なる考え方による改革。私自身は、その内容について賛成はしませんが、公務員制度改革の中で、非常に特色を持った改革の試みで、それなりの論理一貫性があり、戦略性もあった。

・具体的には経産省(一部)グループが、橋本元総理を中心に試みた改革。(当時橋本行革大臣)

・問題意識としては、「若手公務員の退職」「若手公務員の閉塞感」

→公務員に活力を与え、モチベーションを高めるためにはどうしたら良いのか、と言う発想。

それ自体は結構な発想。

(1)内閣官房行政改革推進事務局の設置(平成13年1月)

・考え方を、一言で言えば、各府省を民間企業に擬製して、市場主義のもとで、すぐれた官庁あるいは官僚がリーダーシップをとっていくということ。

公務組織の民主的コントロールと言う点で極めて問題があるが、当時各方面で評価されたのは、改革の進め方に、戦略的なうまさがあったから。

・・・それぞれのアクターに対する巧みな働きかけ。

① <組合>に対しては、民間並に労働基本権を付与するという主張。

与党有力者が組合に基本権の在り方も検討することを伝える。

→基本権については、組合は従来どちらかというと、一般論としては主張しつつも具体的な展開を考えていなかったと思われるが、それが本気になる。

・・・今問題となっている基本権問題の端緒はここにある。

→従来組合は、野党と連携していたが、基本権問題で与党側から積極的な意向が示されることによって、組合が与党にも積極的に働きかけるようになる。

→その後の公務員制度改革の展開に大きく影響

② <各府省>に対しては、規制緩和(規制緩和は国民に対するもので、役所に対する規制緩和は

おかしいが、当時は盛んに言われた)、自由度の拡大・

→各方面に巧妙に対応しそれなりの支持を得る。

(2)「公務員制度改革大綱」(平成13年12月閣議決定)

- ・組織定員査定、級別定数の廃止、緩和
- ・民間企業への再就職規制の撤廃
- ・採用試験について合格者枠拡大
- ・任用、給与についての弾力化と各府省の裁量性の拡大
- ・国家戦略スタッフの創設
- ・労働基本権は現状維持

しかし結果的に、この改革は実現せず。その原因は？

基本権問題が、大きい。

<組合>

当初は、民間並の基本権付与だったが、大綱では、現状維持とする。

→組合の猛烈な反発「だまされた」。ILO に提訴(H14 能力等級制度など使用者権限を強化するのに基本権はそのまま。結社の自由委員会)

→一方基本権問題に火がつく。

<マスコミ、研究者>

改革の内容が具体化するにつれ、

・個々の役所至上主義。優秀な官僚が国家戦略スタッフとなるなど、強烈なエリート主義が反発を招いた。

→規制緩和、市場主義の導入を主張したが、結局この改革は、各府省の自由度を増すだけで、国民にとってはプラスにならずという評価

(人事院の考え方)

資料2「公務員制度改革が向かうべき方向について」(平成14年8月8日)

当時は人事院に対する批判もあり、人事院自ら反省し総括したものを、平成14年人事院勧告時の報告で述べたもの。

この13年改革時の行革事務局と人事院の主張に恐らく公務員制度改革についての論点はおおむね出ていると言えるだろう。

3. 平成18年以降 ……政治、民間人による公務員制度改革

13年改革が失敗した後、一時的に改革論の空白期を迎える。

当時、公務員の中にも、ここで何らかの総括をしなければ、公務員が自ら主体となって行う公務員制度改革はできなくなるのではないかと言う危機感があった。そうした動きも一部にはあったが、結果的には現状維持派が大勢となり、具体的な改革は行われなかった。

→その時点で総括できなかったことが、公務員は自らの改革はできないという流れを生んだと思われる。

→18年以降は、政治、民間人、マスコミ主導による改革

一方この時期に、政治的な改革論議が低調であったために、それまで課題となってきた人事評価制度の導入、給与制度の抜本的改革を行うことができたと言う面もある。

(1)自公政権

①中馬プラン(平成18年9月)

②国家公務員法改正(平成19年7月)

・能力、実績主義

- ・人事院の再就職事前承認制度の廃止

③「公務員の労働基本権の在り方について」(平成19年10月)

④国家公務員制度改革基本法(平成20年6月)

⑤国家公務員法改正法案(平成 21 年3月→廃案)

- ・ 幹部人事の一元化 ・ 内閣人事局の設置

(2) 民主党政権の成立

①労使関係制度検討委員会報告(平成21年12月)

②国家公務員制度改革関連四法案(平成23年6月閣議決定)

- ・ 幹部人事の一元化 ・ 退職管理の適正化 ・ 協約締結権付与と人事院勧告制度の廃止

論点

- ・ 法制度と運用の乖離の拡大
- ・ インセンティブ論の欠如と「信賞必罰論」
- ・ 公務員の中立性(政と官)
- ・ 労働基本権 等
- ・ テーマ自体の変質とスローガン化
- ・ 官民機能分担論の欠如
- ・ セクショナリズム

これまでの公務員制度改革を振り返ってみて、6つの問題点を指摘したいと思います。

第1がくあるべき公務員像>

公務員制度は、それ自体が目的ではなく、政策目的を達成するための手段。従って、全体の奉仕者性、公務員の中立性という大原則を踏まえつつも、公務員制度を自己目的化させず、民主的コントロールを確立するという観点から、政府の基本政策との整合性の問題をより明確にする必要がある。これは政治側のメッセージの問題だが、この点、抽象的で曖昧であったことが、公務員制度改革の迷走の一因だったのではないかと。公務員制度は、政策実現の為の手段、道具であるから、政治の側から整理された政策が提示されなくてはならないのに、それがなされないため公務員制度改革自体が自己目的化し、その結果、権限配分論、権限争いになってしまったのではないかと。

この点に関し、近年極めて乱暴な議論がある。これは官民機能分担論にも関係する問題。官民機能分担については、研究者の中では様々な議論があるが、政府の行政改革論では、始めに結論らしきスローガンがありきちんとした整理がなされていない。

例えば、よく「官から民へ」とか「民間でできることは民間へ」と言われるが、物理的な能力で言えば、軍隊でも警察でも民間でできない分野はない。まずすべきことは、官民それぞれで行うべき分野を整理すること。様々な議論があるだろうが、例えば合理的な市場が形成されており民間が行うべき分野、市場原理よりも国会による民主的なコントロールが必要な分野などの整理が必要。こうした官民の機能分担を整理していない乱暴な官民同質論は、あるべき公務員像を極めて混乱させる。

第2は、<法制度と運用の乖離>

公務員制度改革の中で、能力・実績主義のように、制度論より運用が問題となる課題が多かったが、当時は、「運用を直すためには、制度を変えなくてはならない」という主張が優先された。

典型的な事例が、いわゆるキャリア制度改革。現在のキャリア制度は法制度上のものではなく運用で行われている。従ってただ制度をいじっても目的は達成できず。

平成19年改革で、キャリア制度廃止するため、国公法27条の2(職員の採用後任用等は、採用試験の種類にとらわれてはならない。)が追加されました。当時の行政改革大臣は、内閣委員会で「(今回の改正で)キャリアとかノンキャリアとかいう区分は意味をなさなくなると考えております。」とキャリア制度がなくなると答弁していますが、この改正で何も変わらなかった。

24年度から総合職と一般職など新しい試験制度が導入されました。しかしこれだけではキャリア制度改革にはならない。政府全体として幹部候補者として訓練していく者を、採用時の試験に加え、その後の成績等により如何に選抜していくかを、制度ばかりでなく運用として確立していくかが不可欠。

第3は、＜テーマ自体の変質とスローガン化、さらには論理の混乱＞

この例としては、いわゆる「天下り問題」がある。

もともと天下り規制は、平成一九年に国家公務員法が改正されるまでは、公務員がその職務と利害関係のある民間企業に再就職する事を禁止することであった。

しかし、その後、民間企業よりも、外郭団体への再就職が問題とされ天下りのメインテーマとなってきた。その背景には、必要のない団体をOB処遇のために作ったり、高額給与、退職金問題が表面化してきたことがあるが、民間企業と外郭団体への再就職とは、規制の考え方が全く異なる。外郭団体についてはまずその存在自体あるいは役員の処遇などが検証されなくてはならない。

ところが、平成19年改正では、利害関係のある企業への再就職を禁止するのではなく、再就職先を役所が斡旋することが禁止された。その結果、役所が斡旋しなければ、民間人材派遣会社の斡旋で、利害関係のある会社にも自由に就職できるようになった。また逆に、大学などが、役所に専門家を斡旋してもらうこともできなくなった。また事後的行為規制を導入したわけだが、行為規制が機能しないことは、アメリカの例を見てもあきらか。こうしたことは、かなり論理の混乱がある。

議論の混乱という点で言えば「職階制」の問題があります。

職階制については、官僚機構の民主的コントロール、さらには高等文官試験の改革という視点から導入が図られてものですが、19年改正で全くと言って良いほど議論も無く廃止されてしまった。唯一新藤先生が参議院の内閣委員会で反対意見を述べられただけです。

政治主導、キャリア試験の改革、官民交流等を主張しながら、その基礎となりうる職階制を全くと言って良いほど議論せずに廃止してしまったのは論理にかなりの混乱があるものと思います。

第4は、＜インセンティブ論の欠如＞

現在の改革議論の中では、インセンティブ論が欠如している。「信賞必罰」が言われているが、実態は必罰論。

民間の生産性向上論、あるいは NPM などの改革論では、個々の職員に如何にやる気を起こさせるかが重要な論点となっており、そのためには権限を現場に移譲する等の改革が行われているが、公務員制度改革論ではこの点が欠如している。

日本の場合、政治主導の確立が必要と言う議論が強く、現場の公務員に任せるという、インセンティブ論が出てこないのかも知れない。

今後の重要な課題として、いわゆる「政治主導」と「権限を現場におろしモチベーションを与える」ことをどのように調和させていくかということがある。

第5は、＜セクショナリズムと幹部人事の一元化＞の問題です。

幹部人事の一元化は、そもそも制度化しても骨抜きにされるのではないか、実効性のある改革ができるかかなり疑問ですが、幾つかの問題がある。

一つは、人事権と業務監督権の分離、人事権のない管理者が十分な業務監督ができるかという問題です。かつての地方事務官は、そうした例で様々な問題を生じさせたわけですが、人事権と業務監督権の分離をどう整理するかは非常に重要な問題。

セクショナリズムは、組織のトップである政治家同士が強力なリーダーシップを執ることによって解決すべき問題だろうと思います。

最後に、＜労働基本権の問題＞です。

この問題については、私は3つほど問題点を指摘しておきたいと思います。

第一は、導入の理念です。基本権は、労働者の勤務条件など経済的地位向上のための手段であるわけですが、基本権付与については、以前から基本権を与えることにより、民間並にし身分保障を無くして、リストラ等の合理化をするのだと言う主張が与野党を問わず根強くあります。改革案の「自律的労使関係の確立」論は、公務能率の向上という名の下に、相容れない2つの主張を玉虫色に包むもののような気がします。勿論、公務能率の向上を否定するわけではありませんが、基本権は、あくまで憲法28条に関わる問題であり、職員の経済的地位向上のためのものであることを明確にすべきでしょう。

第二は、基本権が機能するための前提条件についてです。基本権が機能するためには、①交渉当事者が自ら決定できるフリーハンドを持つこと ②当事者の合意が尊重されることが不可欠ですが、公務についてはこの条件は非常に厳しいものと思われます。

過去の国鉄等の状況を見ても、使用者側は、財政当局の意向に縛られ、交渉が行われても合意がなされず、仲裁裁定に持ち込まれることが常態化していました。制度的には協約締結権があったわけですが、現実には自律的労使関係は存在していませんでした。

公務員の場合は当事者が合意しても最終的には、国会が国権の最高機関ですから、民間のようにはいきません。国鉄の二の舞を踏まないようにするためにはどうしたらよいのか、国鉄等の事例を十分分析したうえで考え方を整理することが必要。

第三に、戦後六〇年間行われてきた人事院勧告制度の総括の問題です。

人事院勧告制度は、民間準拠の下で、勧告であるが故に人事院はフリーハンドを持っていました。また人事院は、事実上話し合いの中で組合と合意を模索してきました。そうした話し合いを踏まえた勧告を内閣と国会が尊重するという戦後60年間で確立されてきた慣行の中で、職員の処遇を改善してきた訳です。その意味では政治の世界とは離れた自律的労使関係が確立していたとも言えると思います。

しかし今回の改革案を見ますと、自律的労使関係の確立を言っていますが、このままでは国鉄の例を見てもわかるように、結局は政治問題化し、自律的労使関係では無くなる可能性が極めて高いと言わざるを得ません。

労使関係においては労使慣行が重要な意味を持っています。制度論を議論することに加え、運用を含めたダイナミックな制度全体を検証し改革することが必要と思われます。

なお、地方公務員については、いくつか留意する点があろうかと思います。言うまでもなく地方は大統領制を執っており、首長、議会、組合との関係が、国の場合とは大きく異なるということです。両者の違いを十分考慮した制度設計が必要と思われます。