

---

---

**論 説**

---

---

## 公務員制度改革と政府体系<sup>1</sup>

原 田 久

目次

はじめに——問題の所在と課題の設定

第一章 公務員制度改革と最大動員型人事管理

第二章 公務員制度改革と政府体系

(1) 公務員制度改革と官民関係——公務員倫理の問題を中心に

(2) 公務員制度改革と政官関係

おわりに

### はじめに——問題の所在と課題の設定

現在、世界各国で進められている NPM 型行政改革の一つとして、昇給・昇格を通じて公務員が有する潜在的能力を引き出し組織全体としての効率性を高めようという「人的資源管理 (Human Resource Management, HRM)」がある。例えば、OECD 諸国が共通して抱える HRM の課題としては、①専門的スキル

---

<sup>1</sup> 本稿は、2002 (平14) 年6月8日 (土) に関西大学にて開催された日本公共政策学会第7セッション「行政改革としての公務員制度改革」に際し提出したペーパー「公務員制度改革過程における二つの変容と政府体系」の後半部分を基礎にしている。前半部分については、別途公表を予定している (原田2003a)。なお、本報告を行うにあたり、尾西雅博・人事院企画法制課長には、人事院内において研究発表を行う機会を賜った。ここに記して深甚の謝意を表したい。

を有する公務員の維持・調達, ②公務員倫理の涵養, ③ナレッジ・マネジメントがあり, これを達成すべく短期業績給 (Performance Related Pay, PRP) の導入などが試みられている (OECD 2000a)。しかし, 日本における公務員制度改革は, そうした改革の必要性が叫ばれつつも, 2001 (平13) 年1月の省庁再編前までは停滞状況にあった。

ところが, 2000 (平12) 年12月に閣議決定された「行政改革大綱」を受けて, 省庁再編後に内閣官房に設けられた行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室が, 行政改革担当大臣・橋本龍太郎 (就任は12月5日) のもとで公務員制度改革を所管することになって以来, 公務員制度改革は急速な進展を見せ始めている。例えば, 省庁再編から本稿執筆時までに公式・非公式<sup>2</sup>に示された国家公務員制度改革案は, 「公務員制度改革の大枠」(2001 (平13) 年3月27日), 「新たな人事制度について」(5月29日), 「公務員制度改革の基本設計」(6月29日), 「新人事制度の基本構造」(9月20日), 「官民交流及び再就職についての基本的な考え方」(9月20日), 「行政職に関する新人事制度の原案」(11月6日), 「新人事制度以外の原案」(12月4日), 「公務員制度改革大綱」(12月25日, 以下では「大綱」と略する), 「行政職に関する新人事制度の原案 (2次)」(2002 (平14) 年4月25日), 「採用制度の抜本改革の在り方について」(8月2日), 「一般の行政職員以外の職員に対する新人事制度の適用について」(9月24日) と, 合計11にも上る (参照, 本稿末尾の表1)。

省庁再編を境とする公務員制度改革の急速な進展が何に起因するかという問いは, 日本の公務員制度を考えるにあたって重要な論点である。しかし, この点については別稿に譲ることとし (原田 2003a), 本稿では, (1)日本の現在の公務員人事制度やその運用と今回の改革とが整合性を保ちうるのかという問題に加え, (2)より視野を広げて, 既存の政府体系 (特に, 政官関係と官民関係) と

---

<sup>2</sup> 本稿執筆段階 (2002 (平14) 年12月1日) において, 内閣官房・行政改革推進事務局のHP (<http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/index.html>) からダウンロードできるのは, 「公務員制度改革の大枠」, 「公務員制度改革の基本設計」, 「公務員制度改革大綱」, 「採用試験の抜本改革の在り方」の4文書にとどまる。しかし, 本文で示したそれ以外の文書も, 複数の職員団体のHPから入手可能である。

の関係のなかで、「大綱」等の示した能力・実績主義的な公務員制度改革案を評価してみたい。というのは、その「基盤行政」（辻 1991）としての性格故に、公務員制度の改革は長期的・間接的に日本の政府体系全体にインパクトを及ぼしうるからである。また、先に述べたように、今回の能力・実績主義的な公務員制度改革が内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室の優勢のなかで進められたため、使用者としての視点だけに議論が収斂しつつあるように思えるからである。

ただ、公務員制度改革案が今後どのように国家公務員法等の改正（現在の予定では、2003（平15）年中に法案提出、2005（平17）年度末までに関係法令及び政省令等の整備）として具体化されるかについては、なお不透明な部分がある。また、「大綱」等が示した改革諸項目は、狭義の能力・実績主義的な観点からの改革に限られない（例えば、超過勤務の抑制）。したがって、現段階で「大綱」等の全体を評価することは本稿の課題を越えるため、ここでは、「大綱」等のうち能力・実績主義的な公務員制度改革と関わりがある項目のみ検討の俎上に載せることにする。

そこで、以下では、今回の能力・実績主義的な公務員制度改革案と既存の公務員人事に関する制度及び運用との関係に関する学界の議論をレビューした後（＝第1章）、能力・実績主義的な公務員制度改革が日本の官民関係及び政官関係に与えるインパクトについて論じてみたい（＝第2章）。

## 第1章 公務員制度改革と最大動員型人事管理

さて、NPMの発想は、人事行政の局面では、公務員（ヒト）を権限・予算・情報等と並ぶ一つのリソースとして捉え、昇給・昇格を梃子に、公務員の有する潜在的能力を引き出し、組織全体としての効率性を向上させるHRMの問題として具体化される。そこでは、(i) 組織のトップに経営感覚に優れた人間を期限付きで登用し、彼ないし彼女に組織の運営管理（特に人事・給与の決定権）に関する大幅な裁量を認める、(ii) 組織成員には業績や査定の結果を報酬に反

映させる業績給が導入される、という手法が用いられることが多い（参照，森田 2000）。以下には「大綱」等の示した具体的改革案を列挙しているが，その一部には，欧米の NPM 型行政改革ないし HRM の潮流と軌を一にする内容が含まれている。また，今回の公務員制度改革は，内閣機能の強化や省庁再編といったハード面の改革に対応するソフト面の改革でもある（橋本行革における省庁の大括り再編については，参照，原田 2003b）。

- ① 政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現（例：内閣及び人事管理権者としての各主任大臣の主体的な責任と権限強化，人事院の「第三者機関」としての機能特化）
- ② 新人事制度の導入（例：能力・実績評価制度の導入による，能力等級格付けを通じた任用・給与制度の確立，級別定数制度の廃止）
- ③ 採用試験制度等の見直し（例：採用試験制度の企画立案機能の内閣への付与，I 種試験合格者の大幅増，事務官・技官等の区分の廃止，総合的人物評価の重視，本府省幹部候補職員の集中育成制度）
- ④ 適正な再就職ルールの確立（例：再就職の承認権を人事院から各主任大臣に移管，官僚 OB の口利き行為に対する罰則導入）

このうち「大綱」等の骨格部分に相当するのは，(1)新しい人事制度の構築（能力等級制度の導入，能力・職責・業績に基づく給与制度，能力評価＋業績評価による人事評価）と，これを可能にする手段としての(2)各省大臣等の人事管理権者としての主体的な責任・権限の明確化である<sup>3</sup>。

これに対する学界の反応であるが，2002（平14）年度の日本行政学会，日本公共政策学会及び日本労働法学会において「大綱」を取り上げた報告<sup>4</sup>がなされ

---

<sup>3</sup> これは、「大綱」の閣議決定前までに作成された原案が，「行政職に関する新人事制度の原案」（2001（平13）年11月6日）と「新人事制度以外の原案」（同年12月4日。なお，強調点筆者）とに区分されて各省や職員団体等に示されていたことから明らかである。

<sup>4</sup> 2002年度の日本行政学会や日本公共政策学会における報告及び質疑応答の様子を伝えるものとして，参照，読売新聞2002（平14）年5月19日朝刊，人事管理通信2002（平14）年7月2日号。

たものの、新聞や一般雑誌におけるコメントを除けば、公務員制度改革に対する関心は必ずしも高くない<sup>5</sup>。ただ、総じて、「大綱」に対して批判的な見解が多く出されている。例えば、「大綱」策定に至る過程がきわめて不透明であること、改革過程において各府省や職員団体に対する十分な情報提供がなされていないこと、「大綱」の内容が既存の不適切な人事慣行を半ば正当化・制度化するに等しいこと、「能力」概念の客観化・精緻化には困難が予想され、各府省や職員団体からの理解が得られにくいこと、級別定数制度の廃止が人件費の高騰を招きかねないこと、天下りの承認権限が各省大臣に移管されても、相当な政治的リーダーシップの発揮なしには現状以上の数の天下りを容認することにつながることで、国家I種試験合格者の大幅増によって国会議員等による縁故採用についての口利きの可能性が高まること、等々がそれである。

しかし、今回の公務員制度改革が、日本の公務員人事における最大の特徴である「最大動員型人事管理」（村松 2001a）にどのようなインパクトを及ぼすのかについては、ほとんど論じられていない。しかし、例えば、能力・実績に応じた昇任・昇格制度は、キャリア公務員に対する40歳前後までの同一年次同一昇進、頻繁な異動や大部屋主義の仕組みを利用した長期的な人事査定などをその特徴とする、「積み上げ型褒賞システム」（稲継 1996）というこれまでの人事慣行に大幅な修正をもたらさざるはずである。

この論点に関し興味深い論点を提供するのは、鈴木 寛である（鈴木 1999）。鈴木は、直接的には「大綱」等の改革案を念頭に置いて立論を構成しているわけではない。しかし、鈴木は、人事と組織の経済学における「トーナメント・モデル理論」（代表的な文献として、ラジア 1998）を援用しつつ、「現行の霞ヶ関における人事システム〔とりわけ氏の所属していた旧通商産業省。なお、括弧内筆者〕は、職員の努力を最大限に引き出すために極めて精巧に作り上げられたものとなっているが、昨今、議論されている公務員制度の改革、国会改革によって、いくつかの前提条件が変更されようとしている。その前提条件の変更次第では、現在の公務員のモラル維持に少なからぬ影響がある可能性もある」

---

<sup>5</sup> 専門雑誌における特集記事として、参照、稲葉ほか2002；山口ほか2002

ことを十分に踏まえるべきだと主張している<sup>6</sup>。

鈴木によれば、霞ヶ関における個々の部課の職務内容は相互に異質であり、また、キャリア公務員に期待される資質が「変化や不確実性に対応する能力」であるが故に、能力・実績評価のための基準を設定することは極めて困難である。そのため、人事管理手段としては相対評価が採用されることになるという。キャリア公務員の採用人数が極めて少ないこと、人事評価者が受け持つ評価対象者の数も平均20～30人に限られていること、短期間のサイクルでキャリア公務員の異動が行われること、等々の人事運用が、各職員の仕事ぶりや能力評価に対するきめ細かいモニタリングを可能にしている。また、長期間のモニタリングが、偶然や運あるいは主観的（恣意的）評価を排除することにも成功している。さらに、キャリアの同期入省者を同一部署に配置しないことによって、ネガティブ競争（足の引っ張り合い）を回避することも可能であるという。したがって、仮に、能力・実績主義型人事管理が導入されるならば、これまで（場合によっては過度に高いレベルで）維持されてきたキャリア公務員のモチベーションの低下をどのような手段で補うのか等の問題について、総合的・多角的な議論が必要であるというのである。

なるほど、省庁の人事運用の実態を踏まえ、能力・実績主義的な公務員制度改革が日本の省庁人事管理システムの骨格部分にもたらす変容に着眼しつつ立論を構成した点は、まさに慧眼というべきであろう。しかし、内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室において今回の能力・実績主義的な公務員制度改革を主導したのは、他ならぬ旧通商産業省からの出向者であったし、彼らの現行公務員制度に対する危機感が同省若手職員退職者の増加にも起因していたことも看過されるべきではなかろう。換言すれば、城山三郎『官僚たちの夏』に登場する佐橋 滋のごとき国土型官僚を多数輩出してきた旧通商産業省においてですら、C・バーナードの組織均衡論にいう誘因と貢献のバランス

---

<sup>6</sup> 稲継2000も、幾つかの前提（例えば、一定程度以上のポスト数の存在）が整えば、短期業績給よりはむしろ「積み上げ型褒賞システム」のほうに「優位性がある」（稲継2000：290）とする。

が崩れており、同省の人事管理システムが職員の職務に対するモチベーションを継続的に引き出すことに今日なお成功しているとははいえないのではないか<sup>7</sup>。

仮に、鈴木的主張とは異なり、これまでの最大動員型人事管理が以前のような機能を果たせなくなっているとしても、次に検証されるべきなのは、「大綱」等が示している能力・実績主義的な公務員制度改革（なかんずく短期業績給）が、従来の最大動員システムに代わって職員のモチベーションの調達に寄与することにつながるのか否かという点である。

こうした作業が必要な理由は二つある。一つ目としては、これまでのアメリカ公務員制度研究（今里 2000；稲継 1996：85-88）において、業績給の導入には、集団活動における個人の業績測定の困難さ、裏取引の可能性、測定が容易な業務にのみ精力を注ぐ可能性等の問題点があることが指摘されてきたからである。二つ目の理由としては、人事院が2001（平13）年2～3月にかけて実施した「I種等採用職員の若年退職状況調査」（人事院 2002：28-29）によれば、在職10年未満で離職したI種等採用職員が示した「公務から転職した理由」のうち、「昇進、配置、給与に関し、能力や実績が十分反映されていないと思った」と答えたのはわずか19.4%（複数回答）にとどまり、給与や昇進といった処遇よりも、仕事の進め方や内容といった、自分の能力が発揮できないことへの不満が多く寄せられている。したがって、この調査に依拠すれば、キャリア公務員がその職務に関して抱えるフラストレーションは、能力・業績評価制度に基づく給与成果主義の導入では解消されない可能性が多分にあるからである。

---

<sup>7</sup> 「公務員制度改革の大枠」の段階から「大綱」まで一貫して、海外研修後早期に退職するものに対して派遣費償還を求める制度の創設が検討されていることは、本文の主張を傍証する。

## 第二章 公務員制度改革と政府体系

第一章では、公務員人事システムにとって内在的な視点から、現行の日本の公務員人事に関する諸制度や運用と今回の改革とが整合性を保ちうるのかという問題について検討を加えた。本章では、より視野を広げ、今回の能力・実績主義的な公務員制度改革が政府体系全般に及ぼすインパクトについて論じてみたい。「はじめに」でも述べたように、人事行政は、他の行政分野とは異なる基盤行政的性格を有するのであって、その改革のインパクトも自ら広範に及ぶことになる。なお、ここでいう「政府体系」とは、公共サービス提供の制度的編成を包括的に捉える概念であり、統治システムにおける政治・行政関係（政官関係）と中央・地方関係（政府間関係）に加え、政府部門と民間部門との関係をも視野に入れた複合的体系をさす（政府体系の概念については、参照、今村2002：6-8）。

そこで、以下では、今回の公務員制度改革が、政府体系を構成する官民関係と政官関係に与えるインパクトについて、順に論じてみたい<sup>8</sup>。なお、官民関係という語は、規制改革ないし規制緩和に関する問題、あるいは公共サービス提供における非営利団体等との協働の問題等も含む広範な概念である。しかし、公務員制度改革の場面では過剰な接待・便宜供与や許認可に絡む贈収賄などの非違行為が社会問題視されてきたことに鑑み、本稿では国家公務員と「事業者等」（国家公務員倫理法2条）との関係において確立されるべき公務員倫理の問題に限定して論じることとする。

---

<sup>8</sup> 政府体系のもう一つの局面を構成する政府間関係と公務員制度改革との関係については、本稿では立ち入らない。ただ、「大綱」でも、「今後の地方公務員制度の改革スケジュールについては、国家公務員法改正と同時期に地方公務員法の改正を行うこととするなど、関係法令の整備を進め、国家公務員制度の改革スケジュールに準じて速やかに改正の取組を進めることとする」とされている。地方公務員制度改革については、西村2002及び総務省自治行政局公務員部2001所収の諸論稿を参照のこと。



### (1) 公務員制度改革と官民関係——公務員倫理の問題を中心に

さて、諸外国における NPM 改革の一環としての公務員制度改革と比較したとき、今回の日本の公務員制度改革の特徴は、公務員倫理の拡充への取組がほとんどと言っていいほど含まれていないことである。なるほど、日本では既に、2000（平12）年4月1日から国家公務員倫理法が施行されている。しかし、同法制定のきっかけは、国家公務員の綱紀肅正に関する申し合わせ等が繰り返し出されていたにもかかわらず、深刻な不祥事が後を絶たず、その実効性に疑義が生じたことによる。すなわち、日本における公務員倫理は、綱紀肅正の実効性を強化するという文脈でのみ捉えられ、その内容上の問題については立ち入った検討がなされたわけではない。行政改革会議、あるいは行政改革会議と平行して公務員制度改革を進めてきた公務員制度調査会の議事録をみても、それ以外の観点から公務員倫理の問題が論じられた形跡はない。

他方、今日、諸外国において公務員倫理法の拡充が論じられるとき、念頭に置かれているのは、以下述べる二つの問題である。一つ目は、経済のグローバル化が急速に進展し、国際商取引において公正な競争と節度ある発展を確保するには、取引当事国における公務員倫理の確立が必要になるということである。その好例が、OECDを中心にとりまとめられた外国公務員賄賂防止条約(1997年)である(村田 2000)。それ以上に諸外国において重要視されているのは、NPM型行政改革、なかんずく能力・実績給等の導入が公務員倫理の本質部分にダメージを与えることが懸念され、それへの対抗策が講じられる必要があることである。

「大綱」等によれば、指定職俸給表移行後や天下り先での給与・賞与・退職金などの「遅れて支払われる報酬」に代わって、今後は、能力や実績に応じて報酬を前払いするために、能力給や実績給の導入が予定されている。いうまでもなくこれらの制度には、公務員個人を金銭的褒賞の提供によって組織目標の達成に方向付けるのだというメッセージが含まれている。しかもそこでは、従前の「最大動員型人事管理」に代わって、効果的・効率的な職務遂行へのインセンティブを付与することが期待されているはずである。

しかし、金銭的褒賞を通じて公務員を制御しようとする HRM の発想と、自

らの職業集団におけるプロフェッショナリズムに裏打ちされつつ、内面化した職業倫理規範に照らす自己制御としての公務倫理の発想とは理念的な対抗関係にある (Derlien 2000)。そのため、能力給・業績給の導入にあたっては、この対立関係が顕在化しないよう一定の予防策が必要となるはずである (原田 2001)。

ところが、「大綱」の閣議決定に至る政治過程では、国家公務員倫理法制の拡充に関する言及は皆無であり、逆に、公務員制度改革を契機に国家公務員倫理規程による諸規制の緩和が示唆されたことすらある (2001(平13)年2月20日衆院・予算委員会、福田・内閣官房長官答弁)。給与・賞与の短期的アップによって動機づけられることに慣れた人間が、どうして利害関係者からの「金銭、物品その他財産上の利益の供与若しくは供応接待」(国家公務員倫理法第6条)に心動かされないのだろうか<sup>9</sup>。

公務員制度改革の具体化に向けた今後の作業では、NPM型行政改革による組織内分権化(具体的には、実施庁・独立行政法人の設置や公共事業の出先機関への委譲)が進められていることも含め、OECD諸国において「今、なぜ、倫理が問題なのか(Why ethics now?)」(OECD 2000b: 28)が問われているかを想起する必要があるだろう。

## (2) 公務員制度改革と政官関係

最後に、政官関係論という視点からみれば「大綱」等はどのように評価できるのかについて触れておきたい。NPM型行政改革がその国の政官関係にどのようなインパクトを与えるのかという点は、従来やや等閑視されてきた論点である(この点を指摘する文献として、Peters & Pierre 2001)。日本の近年の行政改革では、「ほとんどつねに、政官関係のあり方を変え政治改革を推進したいという裏の動機が強く働いている」(西尾 1999: 1)といわれている。今回の能力・実績主義的な公務員制度改革もこの例に漏れず、「政治主導」という観点から公

---

<sup>9</sup> 今里2000も、アメリカ連邦公務員制度における業績評定・実績給導入の文脈において、本稿と同様の問題点を指摘している。

務部門を動かしていこうとする改革である（参照，山口ほか2002：28（森田 朗発言））。それでは、いったい、「大綱」等の改革案は日本の政官関係に対しどのようなインパクトを与えるのだろうか。

さて、今回の公務員制度改革について、村松岐夫は、昇進管理が人事院の統制の及ばない各省レベルで行われれば、大臣等による人事介入を許し、結果として公務員の政治的中立性が侵されることになること懸念する識者の一人である。村松曰く、「昇進の自由化は短期的には中立性に問題を引き起こす可能性が高い。…政権交代や連立政権になって、政権党ごとに人事干渉するようにでもなれば、官僚集団には諸政党の影響が入り込み、官僚集団の結束力が乱れる危険がある。若者からは今のシステムは何とか中立的に見えるし、これならやってもいいかという職であるが、『政治主導』の意味が人事に及ぶようでは魅力はなくなる」（村松2001b）。

それでは、新人事制度は幹部職員候補者に関するいかなる登用手順を用意しているのだろうか。

まず、外部からの登用手順についてである。「大綱」及び「行政職に関する新人事制度（2次）」によれば、あらかじめ定められた幹部職員としての適格性に関する府省統一基準を満たす者であれば、「人事管理権者」＝各省大臣等の「選考」による採用は可能である。しかし、情実の排除等の観点から人事院の一定のチェックが予定されているため、もっぱら政治的理由に基づく外部採用は困難である。

次に内部登用についてであるが、実は、幹部職員には一般職員の昇給・昇任の前提をなす能力・実績評価は適用されないことになっている。これに代わり、上述した統一基準を満たす者について、職務に求められる知識・能力、勤務実績、行政課題等を考慮して、人事管理権者が昇任すべき幹部職員を「選考」する制度が用意されている。しかし、従前の人事慣行からすれば、幹部職員人事への政治的介入が可能か否かは、「選考」手続そのものよりは、むしろ、「選考」時に昇任させるべき幹部候補職員がどの程度残されているか、及び幹部職員の免（休）職・降任に際してどのような要件が法令上規定されているかに依存する（前者に関する実証研究として、参照，田邊 1993）。

前者に関しては、「大綱」には、公務員制度調査会がかつて提言した「在職期間の長期化」や「早期退職勧奨の是正」（総務庁人事局 1999）に関する改革案が含まれていない——「大綱」では、「在職期間の長期化」や「早期退職勧奨の是正」は、公務員の志気にマイナスの影響を与え人件費の急増を招くものとして、むしろ否定的に考えられている観がある——ことや、天下りの承認権限が人事院から人事管理権者たる各省大臣等に移管されることを考えると、次官等の「選考」時までにはその候補者を省内で絞り込んでおくことが従前以上に可能であると考えられる。

また、後者の幹部職員の免職に関しては、「一般職員と同等の明確な基準」の適用が予定されている。勤務実績不良を理由とする降任についても、公正さを担保する観点から人事管理権者による聴聞手続等の一定の事前手続を設定することが予定されている。したがって、もっぱら政治的な理由に基づく幹部職員の免職・降任も、実施困難なのである。この点は、政治的方針の相違に基づいて、次官や局長など生涯職の幹部職員をいつでも一時休職状態に置くことのできるドイツの制度と対照的である（参照、原田 2000：131-134）。

以上の諸点からすれば、今回の公務員制度改革では、幹部職員の人事に関する政治家の介入を避ける仕組みが幾重にも用意されているとみることができる。しかも、「大綱」では、事務次官以下の幹部職員は、所管行政の専門家として課長以下の他の職員と一体となって大臣等を直接補佐し、重要政策の企画立案や地方支分部局等の事務の管理・監督にあたることから、「引き続き一般職の職員」<sup>10</sup>とされているのである。したがって、本来意図されていたはずの『政治主導』は、既存の内閣官房の組織・業務を前提として内閣総理大臣の判断に基

---

<sup>10</sup> ただ、この点については、新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）が2002（平14）年5月20日に公表した「公務員制度改革に対する緊急提言」でも、「内閣総理大臣が任免する…高級官僚の身分は、内閣官房事務副長官をはじめ、内閣官房副長官補、内閣総理大臣秘書官、各省大臣秘書官など若干の例外を除き、従前通り一般職とし、これらを政治任用職とすることは避けるべきである。すでに、イギリスの制度をモデルとして副大臣・政務官制を導入した上に高級官僚を政治任用職化することは、屋上屋を重ねる措置で不必要」と結論づけられている。

づいて配置され、公募制の活用が期待される「国家戦略スタッフ」という限定された局面でのみ実現され、各省レベルでは必ずしも貫徹されないことが分かる。

## おわりに

本稿では、現在進められつつある能力・実績主義的な公務員制度改革が、(1)「最大動員型人事管理」といわれる従前の人事運用及び(2)日本の政府体系（特に官民関係と政官関係）に与えるインパクトについて論じてきた。(1)については、能力・実績主義的な改革が、従前の「最大動員型人事管理」に代わって職員の仕事遂行に対するモチベーションを引き出すことができるかどうかについて、さらに検討をする必要があることを指摘した。

なるほど、これまで彼らのやる気は、天下りやキャリア・ノンキャリアの区分など国家公務員法が本来予定していない不適正な制度運用によって支えられてきたことは否めず、今回の改革において、そうした運用を助長しがちな「ネガの基盤制度」（西尾 隆）にメスを入れること自体は歓迎されよう。しかし、不適正な制度運用を見直すだけでは問題解決にほど遠く、能力・実績主義的な公務員制度改革が、従前の不適正な制度運用と同程度に、仕事遂行へのモチベーションを生み出しうるのかが示される必要があるだろう。また、能力・実績主義的な公務員制度にかかる機能を期待し得ないとすれば、この改革を補う方策（例えば、国家公務員の定員増やより一層の地方分権による事務委譲）がセットで提示される必要があるだろう。

仮に、この点をクリアしたとしても、さらに検討されねばならないのは、(2)能力・実績主義的な公務員制度改革が日本の政府体系に対してどのようなインパクトを及ぼすのか、また、そのインパクトを考慮しても今回の能力・実績主義的な公務員制度改革案を実行に移すメリットがなお存在するかである。特に、この視点は制度改革の当事者には看過されがちな論点である。第二章で詳しく見たように、今回の改革過程では、国家戦略スタッフの設置など、当初の予定

では比較的前面に出されていた政治主導につながる改革案が徐々に背景に退き、逆に、公務員制度の骨格部分を構成するが故に当然考慮されるべきであった公務員倫理の問題はついに取り扱われないままである。

公務員制度改革は、一見、専門技術的な性格を帯び、改革の対象集団も公共部門に限定された「閉じられた改革」のように思われるけれども、むしろ政府体系全体を見渡す鳥の目が必要なのである。

## 参考文献

### (1) 外国語文献

Hans-Ulrich Derlien 2000: Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zur Ethik-Diskussion, in: A.Hofmeister (ed.), *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung?*, *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften*, pp.67-88

OECD (PUMA) 2000a: Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries, in: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM\(2000\)6](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM(2000)6) (なお、最終閲覧日は2002(平14)年12月1日である。)

OECD (PUMA) 2000b: *Trust in Government*

B.G.Peters & J.Pierre (eds.) 2001: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*

### (2) 邦語文献

稲継裕昭1996:『日本の官僚人事システム』(東洋経済新報社)

同 2000:『人事・給与と地方自治』(東洋経済新報社)

稲葉 馨ほか2002:「鼎談・公務員制度改革大綱をめぐる論点」ジュリスト1226号

今里 滋2000:「連邦政府における人事行政改革の実践」同『アメリカ行政の理論と実践』(九州大学出版会)

今村都南雄編著2002:『日本の政府体系』(成文堂)

人事院2002:『平成14年度公務員白書』(財務省印刷局)

鈴木 寛1999:「霞ヶ関における人的資源管理の実態と今後」計画行政22巻3号

総務庁人事局1999:『新たな時代の公務員制度を目指して——公務員制度調査会の基本答申——』(ぎょうせい)

総務省自治行政局公務員部2001:『地方公務員制度の課題と展望』(ぎょうせい)

田邊国昭1993:「行政組織における人事異動」法学53巻2号

- 辻 清明1991：『公務員制の研究』（東京大学出版会）
- 西尾 勝1999：「行政制度の再編成と行政学の再構成」季刊行政管理研究86号
- 西村美香2002：「公務員制度の改革」松下圭一他編『自治体の構想2・制度』（岩波書店）
- 原田 久2003a：「公務員制度改革における2つの変容」安藤高行・大隈義和編『新世紀の公法学』（法律文化社）
- 同 2003b：「NPM改革と政府システム」武智秀之編『講座福祉国家第3巻 福祉国家のゆくえ』（ミネルヴァ書房）
- 同 2001：「公務員倫理に関する覚書」本誌8巻1＝2号
- 同 2000：『社会制御の行政学』（信山社）
- 村田良平2000：『OECD（経済協力開発機構）——世界最大のシンクタンク』（中央公論新社）
- 村松岐夫2001a：『行政学教科書（第2版）』（有斐閣）
- 同 2001b：「公務員制度改革計画的に」日本経済新聞2001年10月8日朝刊「経済教室」
- 森田 朗2000：『改訂版現代の行政』（放送大学教育振興会）
- 山口浩一郎ほか2002：「鼎談・公務員制度改革の今後の課題」ジュリスト1226号
- エドワード・P・ラジア（樋口美雄・清家 篤訳）1998：『人事と組織の経済学』（日本経済新聞社）

表1 公務員制度改革年表

年	人事院	旧総務庁人事局→総務省人事・恩給局	内閣(官房行政改革推進事務局), 審議会 ・第三次行革審「最終答申」(10/27)
1993(平5)年			
1994(平6)年			
1995(平7)年		・人事管理施策の在り方に関する研究会初会合(10月)	
1996(平8)年	・新たな時代の公務員人事管理を考える研究会初会合(11/29)	・同「公務の活性化に向けた人事管理の変革」(12/17)	・行政改革会議初会合(11/28)
1997(平9)年		・公務員制度審議会廃止(3/31) ・公務員制度調査会初会合(5/19) ・同「意見」(11/11)	・同「中間報告」(9/3) ・同「最終報告」(12/3)
1998(平10)年	・同「報告書」(3/26) ・Ⅱ種・Ⅲ種等採用職員の登用施策等研究会初会合(5/27) ・同「報告書」(7/17)		
1999(平11)年	・能力,実績等の評価・活用に関する研究会初会合(9/14)	・同「公務員制度改革の基本方向に関する答申」(3/16) ・人事評価研究会初会合(10/22)	
2000(平12)年	・同「中間報告」(6/16)	・同「報告書」(5/31)	・行政改革大綱(12/1)
2001(平13)年	・同「最終報告」(3/30)		・内閣官房に公務員制度改革推進室設置(1/6) ・「公務員制度改革の大枠」(3/27) ・「新たな人事制度について」(5/29) ・「公務員制度改革の基本設計」(6/29) ・「新人事制度の基本構造」(9/20) ・「官民交流及び再就職についての基本的な考え方」(9/20) ・「行政職に関する新人事制度の原案」(11/6) ・「新人事制度以外の原案」(12/4) ・「公務員制度改革大綱」(12/25)
2002(平14)年		・公務員制度調査会最終会合(2/5)	・「行政職に関する新人事制度の原案(二次)」(4/25) ・「採用制度の抜本改革の在り方について」(8/2) ・「一般の行政職員以外の職員に対する新人事制度の適用について」(9/24)

出所：各種資料を基に筆者作成