

公務員制度改革と新たな公共空間

沼田 良

作新学院大学地域発展学部教授

はじめに

公務員制度改革が足踏みを続けている。当初のスケジュールでは、2003年中に国家公務員法の改正案を国会に提出し、関連法案や政省令を整備して2006年度の実施に至るはずであった。しかし事務局サイドの仕切り直しなどを見るかぎり、予定はズレ込むことになりそうである。改革はなぜ足踏みしているのか。何が本質的な論点なのか。そしてどのような展望がありうるのか。すでに多くの論考が発表されているが、これらの疑問に直截に答えるものは決して多くないと思われる。

本稿の目的は、既出の諸論考との重複を避けながら、こうした疑問についての検討を深めることである。問題が錯綜して見えるときには、もう一度スタートラインに立ち戻って見直してみれば、本来の構図と方向性を確認しやすい。したがって本稿では、公務員制度改革の背景を分析して課題

を再設定したうえで（第1章）、提起されている改革案を検証し直すことによって真の論点を探り（第2章）、現在の改革案を越えて新たな公共と公務の意味を展望したい（第3章）。

1 政府システムの改編

—公務員制度改革の背景

橋本行革の積み残し

今回の公務員制度改革のきっかけは、1990年代後半における連立政権下の行政改革である。当時の橋本首相が96年衆院選の公約に掲げ、国の最重要課題の一つになった。同年11月に首相を会長として行政改革会議が設置された。同会議は実質1年間という異例のスピード審議を経て、97年12月に「最終報告」を公表した。これをうけて98年6月に中央省庁等改革基本法が、翌99年7月に中央省庁改革法が、さらに99年末には中央省庁等改革関連法施行法がそれぞれ成立した。こうして2001年1月を期して、省庁は1府12省9大臣庁から1府12省へと再編されたわけである。

最終報告が示した改革案は、第一に内閣とくに内閣総理大臣（政官関係における「政」）の機能強化であり、第二に各省庁の再編統合であり、第三にその一環として国の行政機能を分離してスリム化することであった。そして第四に人的側面として公務員制度の改革が掲げられていた。

ぬまた りょう

1950年生。中央大学大学院法学研究科博士前期課程修了。国立国会図書館を経て2000年4月から現職。著書に『市民の政府』、『地方分権改革』、『スイス地方行政事情』、『デモクラシーの再生』（監訳）などがある。

このうち第一から第三までの課題は省庁再編として実施された。しかし中央省庁等改革法においては、内閣機能の強化をはかる内閣法の改正、新府省の設置法、独立行政法人の通則法など、行政組織という器の再編を中心に法整備が行われたにすぎない。中身である公務員制度改革は橋本行革の積み残した課題だと言ってよい。

中央政府の再編

それでは橋本行革において、公務員制度についてはどのように問題が設定され、何が改革すべき課題とされたのか。最終報告は次の3点を「基本的な方向」とした。

- (1) 行政改革は、内閣機能の強化と省庁の再編成とともに、人材・任用に係る制度の改革によって達成されるものである。
- (2) 省庁の再編成は、新たな人材の一括管理システムの導入に向けて踏み出す機会とすべきである。
- (3) 内閣及び内閣総理大臣を補佐する内閣官房、内閣府を支える人材を確保するための適正なシステムを確立する。

すなわち、省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築、新たな人材の一括管理システムの導入、内閣官房・内閣府の人材確保システムの確立という3点である。3点すべてに「人材」という言葉が使われているが、ここでは公務員制度改革が内閣機能強化・省庁再編とならんで橋本行革を人的側面から支える要点だとされていたことに留意したい。いわばこれは、最終報告がめざす「この国のかたちの再構築」にとって不可欠な課題であり、中央政府の再編の一環なのである。

縦割り行政の弊害を除去するために大省庁制を採用し、この大括りな再編によってもなお発生する割拠的な省間調整については内閣（とりわけ総理大臣）の機能を強化することで対処する。さらに、行政における政策企画機能と実施機能とを分離して、統合した大型省には原則として企画機能

だけを残すという。まさに中央政府そのものの再編であり、そのキー・ポイントは人的要素にかかわる公務員制度改革であった。

政府システムの失敗

ただし改革の背景はこれでは終わらない。そもそも、霞が関を改革する必要があると認識された直接の契機は、旧大蔵省による住専など一連の金融破綻処理問題と、旧厚生省による薬害エイズ問題であった。設置法の趣旨に反するような両省の行動は霞が関の失敗を強く印象づけた。しかも、ここで真に問われていたのは、両省にとどまらない「官」による公共性の独占、すなわち一元的な政府・公共部門のトータルなあり方であった。

1990年代は「失われた10年」と言われるが、すでに空前の財政危機のなかで、政府・公共部門による不満足な業績が国民の不信感を招きはじめていた。この時期に財政赤字（Budget Deficit）→実績の不足（Performance Deficit）→信頼の不足（Trust Deficit）という「政府の失敗」に至ったのは、単に個別政策の危機によるものではない。

政策を決定し実施する体制そのものが機能不全に陥いるシステム・クライシスの段階にあった。厳密に言えば、政府の失敗というよりは、霞が関が構築し制御してきた政府システムの失敗こそが問題だったのである。

改革のフレーム

ここで、失敗した政府システムの改編を読み解くためのフレームを提示しておきたい。政府システムの改編とは、タテの改革、ヨコの改革、そして中央政府（霞が関）の再編の三つを相乗させることだとわたしは考える。

第一のタテの改革は、国との関係において地方政府の権能を拡充しようとする改革案である。これまで地方分権と呼ばれてきたものの中心部分である。主要なポイントは、事務権限の地方移譲と国の関与の縮小・廃止である。このうち、2000

年の地方分権一括法施行によって機関委任事務制度が廃止され、近年の「三位一体改革」によって税源移譲、地方交付税、国庫補助金が調整されようとしている。

第二のヨコの改革は、地方の側の体制整備である。タテの改革が地方政府の機能的な拡充論であったのに対して、ヨコの改革はその構造的な拡大論でもある。とくに自治体の規模を拡大して分権化の「受け皿」を用意するという提案を受け皿論と呼ぶ。代表的な受け皿論には、道州制論のほか、連邦制論、都道府県合併論、300市構想、廃県置藩論、市町村合併論などがある。現在、市町村合併特例法の期限である2004年度末を目途に「平成の大合併」が進行している。

第三の中央行政府の再編は、すでに述べた霞が関の改革である。成長する日本の牽引車という往年の目標を喪失するなかで、それに代わるべき新たな方向性を見定められない官こそが改革対象だという認識である。これが1990年代の改革論議を巻き起こした主因であった。そもそも中央行政府とは何をするとこころであり、何に対してどこまで責任をもつのかが問われてきた。省庁再編はこの一環である。

このように公務員制度改革の深奥には、公共性を独占してきた官による既存の政府システムをトータルに改編するという大きな課題がある。21世紀の公務員制度改革は、個別の狭い枠組みで論じうるものではない。

2 病める「官」への処方箋

一 公務員制度改革の経緯と論点

公務員制度改革の経緯

次に今回の改革の経緯を簡単にたどっておこう。まず、行政改革会議の最終報告をうけて公務員制度調査会が、1999年3月に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を公表した。ただしこの調査会では各委員の間に意見の相違が大きく、

改革の具体案をまとめるには至らなかった。おおむね現行の国家公務員法を前提とした運用面の改善策にとどまったのである。

しかし2000年になって流れは大きく変わる。改革の主体が審議会から内閣に切り換わり、現行法制の「抜本的改革」を視野に入れていく。2000年末の行政改革大綱をうけて、人事院の機能の見直しなどをめざすことになる。さらに省庁再編で新設された内閣官房行政改革推進事務局が中心となって、2001年3月に「公務員制度改革の大枠」をとりまとめ、政府の行政改革推進本部（本部長：森首相、本部長代理：橋本行革担当相）に提出した。同本部は同年6月に「公務員制度改革の基本設計」を決定し、12月には「公務員制度改革大綱」（以下、「大綱」という）が閣議決定された。

内閣・与党主導の改革案には経済産業省の役人たちがアイデアを提供したと言われるが、ここで大綱の改革方向を行政改革会議の最終報告における3点と対比しておこう。第一に、省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築では、労働基本権の制約を継続しながら人事院の機能を縮減し、「能力等級制」などによる労働条件を府省単位で決定できる仕組みに変えるという。第二に、新たな人材の一括管理システムの導入では、信賞必罰の人事管理を企図し、「人事管理権者」となる各府省大臣に人事・給与制度などの改革を実施させるという。第三に、内閣官房・内閣府の人材確保システムの確立では、官民の人的交流を促進するために公募制を採用するほか、中途採用や天下りに関する人事院の規制を緩和し、結果として企画部門の公務員の「政治化」を進めることになる。

個々の論点

大綱にもとづく改革案への反応は概して否定的なものであった。まず第一に労働基本権の制約問題がある。これに対しては当然、連合などの労働

団体を中心に批判が集中した。しかもこの制約は日本が批准しているILO 87号および98号条約に抵触するから、ILO結社の自由委員会が大綱の再考を勧告した。昨年イギリスで消防士の組合がストライキを構えたことは記憶に新しいが、軍隊と警察を除くすべての公務員に労働基本権を保障する国際常識に対して、占領政策を半世紀あまりも墨守する「日本の特殊事情」は通じないはずである。

第二に人事院の機能の縮減問題がある。大綱は、人事院のパフォーマンスを精査することなしに、人事・給与など人事院の機能の一部を内閣等に吸収するという。具体的には、人事院による級別定数制の廃止、中途採用に関する人事院の事前承認制と協議手続の見直し、天下りに関する人事院の事前承認制の廃止である。他方で、「人事管理権者」となる各府省大臣には、定員の4倍もの合格者に対する個別面接での採用のほか、配置、人材育成、服務管理、管理職の登用など広範な人事権限が付与される。

事後チェック中心の権限が残るだけで大幅な機能の縮減対象となった人事院は、異例の反論を盛り込んだ「報告」を公表した。人事院の存在は労働基本権の制約の代償措置とされるが、基本権を制約したままで人事院の機能を縮減しようというのは説得力に欠ける。人事院の現行機能は基本権の制約を前提とするから、本来は基本権の制約解除と人事院の諸機能の見直しこそがバスターになるべきだろう。

第三に能力等級制の問題がある。NPM（新公共管理）やHRM（人的資源管理）風の意匠をまとう大綱の核心部分である。これは、職務遂行能力を任免・給与・研修などに反映させる能力本位の人事制度の導入をめざすものだ。従来の年功序列的な級別定数制から能力に応じた新体系に切り換えるわけである。

たとえば給与において、基本給と職責手当に加えて、「人事管理権者」が直近の業績評価を参考

に決定する「業績部分」を新設する。これを「管理運営事項」として団体交渉の対象から除き、人事院にも「意見」を述べる程度の権限しか持たせない、という。ただし、この具体的な実施基準や方法は確定していない。女性公務員や障害を持つ公務員、子育てや介護に追われる公務員などに対する影響も不透明だ。ちなみに業績給は、グループ業績を含めてドイツで実施されている。日本でも一部の自治体で能力等級制的な運用が行われている。

第四に、人材確保にからむキャリア・システムの問題である。各国の公務員制度には大きく分けて二種類ある。アメリカの開放的なキャリア・システム（政治任用）と、ヨーロッパの閉鎖的なキャリア・システム（資格任用と終身雇用）である。日本は制度において主に前者を採り、運用において主に後者に依拠している。とくに任免については「従前の例」によることとされ、特権的なキャリア・システムが踏襲されている。従来、人事院がこれらを改革しようとする動きも見聞きしなかった。大綱の案では、採用時だけの「能力の実証」や仲間内による管理職への昇進決定など、悪しき慣行が温存されるおそれもある。要するに大綱は運用にあわせて制度を改正しようとしているわけである。

わたしが先月訪れた行革先進国とされるニュージーランドでは、局長級などへの公募やヘッドハンティング、契約制と業績評価・業績給の導入によって、閉鎖的なキャリア・システムが崩れて逆に志気が低下しているという。その結果、公務員の労働条件が個別分散するため、団体交渉が実質的に形骸化するという新たな課題をかかえている。ちなみに、民営化された救急車を電話で呼ぶと「料金を払えるか」と聞かれるそうだが、この行革で手腕をふるったコンサルは一躍名を揚げて日本の官庁に乗り込んで来ている。

第五に、いわゆる天下り問題である。天下りを人事院の承認から閣僚（一部、内閣）の承認制に

切り換える。ここでも人事院の機能が縮減される。一方、「口利き」に対して刑事罰を新設し、退職後に出身官庁に有利な取り計らいを要求した場合には「最高6カ月の懲役もしくは50万円の罰金」を科すという。早期退職するキャリア組の天下りは「遅れて支払われる報酬」であるとの指摘もある。大綱の改革案によって天下りの悪弊が除去されることは期待薄だろう。ちなみにフランスの高級公務員には、自力で転職する意識が強いという。

第六に、地方公務員に関しても国家公務員に準じた改革を行う。すなわち、能力等級制の基本的な事項を法律で定め、具体的な事項は自治体の条例で定める。また天下り規制として、民間に再就職した地方公務員の出身部署に対する口利きを禁止する措置を講じる。さらに能力等級制や任用・給与などの公正性や透明性を確保するために、自治体の長が毎年、人事行政運営の状況を公表するという。職員に対する不当な取り扱いを防止する観点から、自治体の人事委員会や公平委員会の機能を拡充し、人事管理に関する職員の苦情や相談を処理することとした。

逆風と真の論点

この案で政府システムの失敗が収拾できるだろうか。とてもそうとは思われないし、むしろ大綱による改革は逆風にさらされている。労働基本権の制約をめぐる労働団体やILOのほか、自身の機能縮減に当初から反対してきた人事院、さらには21世紀臨調などの民間団体も大綱の再検討を求めた。しかも「抵抗勢力」はこれだけにとどまらなかった。2002年末に参議院行政監視委員会が関係者間の十分な協議を促す「決議」を行ったことに加え、連立与党のなかにも難色を示す動きがある。

決定的だったのは、政府の改正法案に対して「議論が拙速で、中身も粗雑だ」などと自民党の行政改革推進本部と関係部会から異論が吹き出したことである。なかには人事院への擁護論もあつ

た。能力等級制や天下りなどの扱いでも調整がつかず、国家公務員制度改革関連三法案と地方公務員法改正案はたなざらしになっている。法案を国会に提出するような政策環境ではないからだ。

ただし改革が迷走を続けている理由は、こうした「逆風」によるものだけではない。もとより個々の論点は、国民と公務員にとって見過ごせない重要性を持っている。しかしわたしには、世論がアゲンストになっている原因は、個々の論点に対する反発というよりも、その背後にある大綱の基本的な認識だと思えてならない。足踏みの真因を端的に言えば、行政改革会議の最終報告が示した改革へのグランドデザインを、大綱が取り違えていることである。

3 新たな公共空間の創出

—公務員制度改革の真意

「公共性の空間」と大綱の論理

最終報告は「今日、公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観への転換が求められている。」という。もとよりここで「公共性の空間」について検討が深められたわけではないので、この目新しい概念は当時ほとんど注目されなかった。しかしこの認識に照らせば、大綱の改革理念はおよそ其の外れであることがわかる。

第一に、官における政策企画機能への純化である。大綱は能力等級制や国家戦略スタッフなどによる企画機能への純化をめざすが、これらは時代の要請に逆行するのではないか。なるほど大綱における企画と実施の機能分離案は、最終報告を受けた形になっている。しかし行政改革会議の分離策は官の枠内の問題であった。大綱が意図する企画機能の官への絞り込みは、政官関係において官を再強化し、さらには「国が企画し地方が実施する」という集権的な政府間関係に引き戻すおそれ

がある。

大綱が実現すべき目標として掲げる「国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案」とは何か。それは結局のところ、社会や市場を統制する全国画一行政の延長にすぎないのではないか。国の企画機能は「政」こそが担うべきものだろう。政府間関係においても「地方が企画し国が支援する」という新形式に転換すべきである。大綱の公務イメージは、官による総動員モデルを固定することになりかねない。

第二に、めざすべき21世紀の公務員像に関わる問題である。成熟社会では新たな行政スタイルが不可欠であって、国の役人はいわば調整役としてのアンパイアであり、同時に後方支援者に徹すべきなのだ。これは従来とは180度異なった国家公務員のイメージである。日本では地動説的な転回と言ってよい。そのためには、より多様で開放的な公務員制度を構想し実施する必要がある。

しかし大綱の論理によれば、特権的なキャリア・システムの慣行を制度化する方向になるだろう。これは、最終報告が指摘したように、公共がすでに官の独占を離れつつあるという時代の変化を、大綱が（意図的に）読み込んでいないためである。

「共」への感度を持つ人材

それでは大転換期にあたって、どのような公共と公務の展望がありうるだろうか。官による公共性の独占が永く続いてきた日本ではほとんど、圧倒的に肥大化した「官」と、それに統制される社会や市場という「民」しか存在して来なかった。この不正常的な官と民の間に、いかに公共的な空間を創出していくかが課題なのである。

そこで、政府システムの失敗のなかで起こった阪神大震災をもう一度想起したい。あの時、一種の極限状況に直面して政府・公共部門が完全なシステムダウンに陥ったなかで、ボランティアなどの市民活動が群生した。「本来の」公共空間が分

厚い市民社会のなかから立ち現れたのである。その後「ボランティアの失敗」と言われるような逆機能が一部で見られるほどに、いま公共の担い手としてNPOやNGOが動き始めている。望まれる公務員像とは、市民によるこの新しい公共を支援する感度を持つ人材であるはずだ。

20年あまり役人をしてきた経験から言えば、必ずしも全公務員が24時間「全体の奉仕者」でいるわけではない。むしろ公務員は就業時間内には職員であり、労働現場では労働者であり、時間外の地域社会では市民である。職員・労働者・市民という公務員の三面性は、先駆的な自治体ではすでに常識に属するだろう。現にイギリスでは、公務員がよその自治体の特別職を兼ねられる。

公務は生身の個人がするものであり、公務員が市民意識によって公務に係るという新スタイルは、時間内に市民が公務を行うことでもある。こうした公務員における市民的属性のなかから、新しい公共への感度を持つ人材が多数排出されることを期待したい。当面は既存の公共空間の風通しを良くし、社会や市場に開かれたものとするために、職員参加の制度化や国家公務員の身分切り換えなど、より柔軟な公務員制度が求められる。

総動員モデルの解体

詳細に渡る紙幅はないが、そもそも公共 (public) とは「公 (official)」と「共 (common)」の組み合わせである。したがってそれは、強制的契機と協働の契機をあわせ持っている。従来の公共は、「滅私奉公」など伝統的な公私二分論における「公」に近く、強制的契機がより強い。新しい公共はむしろ「共」に近く、協働の契機がより強いと言える。

すなわち従来の公共空間とは、官という閉じた政策コミュニティが、外部からルールを決定し強制するタテ型の秩序であった。官が統制の網の目を社会や市場のすみずみにまで張り巡らしてきたわけである。まさに官による公共性の独占である。

一方、新しい公共空間は、開かれた意思決定の仕組みを内部に持ち、諸個人がヨコに連携しあう自律的なネットワークである。

新旧の公共空間を分ける要点は、意思決定のあり方であり、そこにおける官の態様でもある。従来型の公共空間は官の統制がおおいかぶさっていたが、新しい公共空間ではこの統制がほとんど無い／少ない。ここからさらに、市民が公共空間を制御していくガバナンスも展望できるだろう。政官関係における政の強化、政府間関係における地方分権改革、官民関係における規制緩和や民営化、市民との関係におけるNPOの法人化やNGOの台頭などは、公共空間が質的に転換しつつあること

の現れである。これは社会の成熟を示す尺度でもある。

官による総動員モデルを解体するためには、その人的資源としての官僚集団の行動様式や慣行を変える必要がある。公務員制度改革は、まさに官僚の行動を律する準則を変更することである。これは、制度疲労の霞が関に求められる改革の本筋であり、本来はその中軸に据えられるべきものだろう。成熟社会において新たな公共空間を創出していくことを見据え、既存の政府システムを組み替える21世紀の公務員制度改革が急務なのである。

