

2007年11月5日
2:11

第2節職務分掌の設計1

ここで大事なのは、本来タテとヨコの関係というものを、組織を設計する際にはきちんとはっきり明確に区分しなければいけない。それぞれの担当者が組織の中で仕事をする際に、どここの部署の担当になっても、そここのタテヨコの座標で決まってくる担当部署の職務（仕事の内容）が最大の問題になるのである。というのも、担当部署の職務は必ず決まっているのが当たり前と思うのだが、日本では当たり前ではないということがここでの最大の問題であるのだ。具体的にどういうことなのかということがスライドの中に少しずつ書いてある。

- ・マニュアルー各組織単位に分担して与えられた任務・権限・責任を記載した文書

職務の仕事の内容はマニュアルに記載されている。マニュアルというのは各組織単位の任務・権限・責任を記載した文書である。なので、その新任者が仕事をする際にはこのマニュアルをまず見る。それを見てすぐに動き出せるはず。というかそうならないと本来いけないのだが、

- ・日本のは非常に大雑把である。ー柔軟だが無責任

そこが非常に面白いし問題なところなのである。なぜなのだろう。日本のマニュアルというのは非常に柔軟にできているのだが、悪く言えば無責任なやり方になっている。日本の場合は役所の各省別の採用である。企業も、各会社別の採用ですね。大体年功序列・終身雇用である。そうすると、色んなところに幹部候補生が回ってゆくわけで、ジェネラリストとしての識見が求められるということになってくると、あまりそれぞれの担当の仕事のスペシャリストになる必要がないということをし話した。そういうことを考えると、それぞれの担当の仕事の区別はあまり必要ないということになってくる。すると、責任範囲が曖昧になる。そうすると、その組織が何か問題を起こしたときに担当者の責任を問えないのである。そういう意味では日本の組織というのは最初から無責任、つまり責任を問えなくしているという問題があるといえる。責任が問えなくしている代わりに、組織としての仕事の仕方を柔軟にしているのである。これが最近では大きな問題を引き起こしている。

- ・「行政執務者は真空の中で意思決定するのではない」ーマニュアルの忠実な実行ではなく、内外の担当者からの影響力・圧力を受けて行動し目的を達成

行政執政者は臨機応変にその場の状況に応じて内外の影響を感じながら、また影響を及ぼしながら柔軟に行動して目的を達成しようとする。これは言ってみればアメリカの組織だってそうだし、他の組織も同じはずである。問題は職務がそんなにもしっかり明確にされていないのはなぜだろうかということなのである。

- ・上司と部下、担当課と他部局との調整が重要

さっきも言ったように、行政執政者は臨機応変にその場の状況に応じて内外の影響を感じながら、また影響を及ぼしながら柔軟に行動して目的を達成しようとする。そういう意味では上司と部下、担当課と他部局との調整が重要である。調整という言葉はよく日本では言われる。事前に調整することを根回しといわれるようにね。

第2節職務分掌の設計2

1. 決定構造の柔軟性

これは意志決定構造が大変柔軟であるということを示したものである。

・ボトムアップとトップダウン(ルーティンと非ルーティン)

下の方に権限を下ろして、任せて、下の方で決めたことを上の方で形式的に承認してゆく。そういう意志決定をボトムアップという。それが習慣的、ルーティンなものとなっている。

また、大きな問題が突如として起こってくるような場合、非ルーティン的な意志決定については、トップがほうこうづけ、決断をするということで、トップダウンという。そういう意味ではトップダウンは常に起こるわけではなくて、普通はボトムアップで意志決定しているけれども、それでは解決できない重要な問題・案件があるときにトップダウンをたまに使うのである。

日本の意志決定というのは、ボトムアップとトップダウンに分けると、清明さんのような稟議制、つまり、ボトムアップで意志決定を行うんだと言うことがよく言われてきた。

稟議制とは、日本の官僚制の特徴を表す「ボトムアップ」型の意思決定方式。末端の役人が起案した文書（稟議書）が下位から上位へと順次回覧されて、最終決裁権者に至るという手続きで決定がなされる。

これに対し、①意思決定に時間がかかりすぎる、②上位の役人の指導力が発揮されない、③責任の所在が曖昧になるという批判がある。

確かに高度成長期はボトムアップで意志決定を済ませてしまうということは非常に効率的である。

・稟議制における簡素な手続き——代決(効率的だが責任者は不明確)

稟議制の手続（上の説明参照）があり、決裁権者が忙しくていなくても、決裁経営者よりも下の人が代決として決裁してしまうことが認められていた（簡素化が認められていた）。決裁経営者は忙しい、つまり外部との調整とかでよく役所には不在であることが多いので、稟議書を回していつてい課程で早く正式決定がほしいときに、決裁権者がいないと非常に困るので、そういうときに簡素な手続ができるようになっている。これを俗に代決という。代決というのは局長がいないときに、直下の担当者が代決というように判子を押して、それを局長が決済したと見なすという手続である。こういうやり方はさらに意志決定構造を柔軟化していて、非常に効率的な仕組みであるが、外部から見ると責任者がいったい誰なのかわからないという、不明確なところがあった。局長が最終的な責任者であるはずなのに、代決によってさらに低い人に実質的な意志決定の権限を委譲しているに等しいので、問題が起こったときに誰が責任者なのかがますます不明確になってしまうという問題をはらんでいるのである。

・日本の省庁システムは、横の関係は激しい競争だが、縦の関係は和気あいあい

別の角度から見ると日本の意志決定の仕方というのは、各省の横の関係はそれぞれ採用が違っているのでセクショナリズムが働き縄張り争いの競争が激しいのだが、一度同じ役所の中に入ってしまうと縦の関係というのは、マニュアルがあまりないのでそれほど激しくない、和気あいあいとしている。縦の役割分業をはっきりさせないことによって、責任関係を不明確になるけれども、仕事はやりやすくなるということはあるのである。

会議でそれぞれの担当組織で上から下まで一つのテーブルについてある案件についてどうしようかと会議することがある。このようにしてみんなから意見を出してもらうということは、権限とか責任の

大きさではなくて、やはり能力・実力によって下の人も良い案を出すことができるし、上の人を説得できれば組織全体の対応策・政策になっていくのである。するとその発言をした人は、「なかなかよくできるなあ。じゃあ、次のプロジェクトも任せてみるか」ということになるのである。そうなるとその人はやる気を出して仕事に取り組むということになっていくのである。なので職務をむしろはつきりさせていないというところがあるわけである。

- ・組織単位間の職務分掌は明確だが、垂直的な分業関係は明確でない

なので、職務分掌という点から見ると、日本の組織は横の関係の職務の分け方は明確だが、縦の職務分掌はわざと不明確にしている。その理由は、下の人たちのやる気を出させるということであるが、その一方で責任が不明アックになってしまうというデメリットがあった。

第2節職務分掌の設計3

問題はなぜそうした組織システムなのか

なぜそういう形にしているのかということについて、

- ・最大動員システム論(村松岐夫『日本の行政』中公新書、1994)

これはなぜかというと、一言で言うと、タテの職務分掌を曖昧にしておいた方が、特に下にいる若手の人たちのやる気を引き出しやすいのである。上の人々の職務、中間に人の職務、下の人々の職務という風にきっちり分けない方が、下の人たちの若手のやる気を引き出すことができるのである。これは具体的に言うと、残業なのである。企業もそうだが若手は特に30代の初めまで終電で帰れるか帰れないくらいまで会社・役所に残される。そこまで仕事をやる。実際に霞ヶ関の若い人たちもやるのである。で、そのやる気を引き出すのは職務を曖昧にしておいた方が引き出しやすい。彼らのやる気を引き出して組織としての出力を最大限に高めるというのが最大動員システム論である。

もう一つアプローチの仕方をいうと、組織として上から下まで財務省に対して予算を取ってくる。来年度の予算を財務省に認めさせるというのは各省にとって非常に大きな課題なのである。そういうときに役所の人たちは一丸となって財務省に当たるという協力関係が必要なのである。そういう協力関係を作るときに縦の色んな、責任関係・権限関係というのは邪魔になる。そういうのをなしに協力していこうという雰囲気を作ることを、日本の役所も民間企業もやってきたように思える。それを最大動員システム論と呼んでいる。

- ・組織デザイン的には、政策立案が将来その政策を実施する官庁に委ねられているため

もう一つ指摘できるのが、組織デザイン的に言うと、政策の企画・立案というのをやる組織が、その政策を将来実施する組織と同じであるということが職務分掌を曖昧にしているのではないかということがいえる。これは一つの役所は政策立案も行うし政策実施も行うということがあるために、政策実施部門からの反発を受けないので職務を曖昧にしておくことがある。それでは癒着してダメではないかということで、エージェンシー化・独立行政法人化という新しい組織設計が出てきたということがいえる。なので、独立行政法人化に関しては企画・立案と実施を分け、実施する組織というのはもっと効率よく、責任がはっきりできるようにするべきじゃないかということで改革されてきた。

- ・政策立案=リソースの配分方針を決めること

政策立案とは企画のことだが、リソース（人・お金）の配分をどうするのが企画のポイントになってくる。そうすると、

- ・各省は自己の組織に最大のメリットをもたらすよう行動する

さっき言った、財務省から予算を取ってくるというのは、お金というリソースを最大にしようということである。また総務省に掛け合って、定員を削られないようにするというのは、人というリソースを最大限確保しようとするということである。このようにして、自分たちのリソースを最大限確保しようとするわけである。

第2節職務分掌の設計4

今まで話した内容がこのスライドにはまとめられている。

- ・縦の関係において底辺層を動員（最大動員システム）するためには、権限の明確化はむしろ障害である。あまり権限を明確にしない方がやる気を出させることができる。

しかし、そのことは

- ・対外的な責任関係を不明確にしてしまう。このような問題がある。

対外的な責任関係を明確にするよりも、仕事の能率を優先するという、高度成長期までの思想を引きずっている役所が多い。

それが大体大きな問題を引き起こしているのではないかと思われる。

2つのコミュニケーション径路の効果

このように権限関係が不明確なのに、どうしてうまくコミュニケーションがとれるのだろうかという問題がある。これにはふたつの2つのコミュニケーションチャンネルが考えられる。

- ・フォーマル=官房組織系列(官房文書課⇔局総務課⇔課総括係)

これは官房系統の組織である。各省の大臣官房には文書課があるし、各課には総括係がある。つまりそれぞれの組織のレベルの中に、必ず官房系統の組織がある。こういうところがやはり一つのコミュニケーションチャンネルになっている。なぜかというと、文書課とか総務課というのは法令を扱っている。こういうものを通じて日本の役所は動いている。法令に基づいて行政が行われるので、法令文書はすべて官房系統の組織に集まってくるわけである。これが理由。

- ・インフォーマル=キャリア組・高級官僚集団

特に同期の集まりはコミュニケーションが行き渡りやすい。また上下間でもコミュニケーションが行き渡りやすい。

第2節職務分掌の設計5

内閣法制局について少し触れる。

- ・立法における「内閣法制局」の大きな役割

内閣法制局というのは、内閣レベルでの文書課という位置づけである。ただ内閣レベルであるので、非常に発言権が大きい。特に、

- ・法律(憲法)の解釈という点で発言力(既存法体系との整合性の観点から総合調整)

が大きい。色んな法律があるが、既存の法体系と整合しているかどうかをみるのである。新たな法案が国会に出されるというときに総合調整をするのは内閣法制局である。

- ・各省における「法制局」は文書課

- ・政策の中にまでは立ち入らない

ただ問題は、法制局というのは憲法解釈とか通常の法体系と新しい法体系との関係というところは発現するのだが、そもそも新しい政策の中身にまでは立ち入らないことになっている。法制局というのはあくまでも法令文書の立場から発言をするということになる。そうはいつでも、

- ・ただし、憲法問題では行政府内の「最高裁」的な役割を負っている。

テロ特措法が期限切れになったが、国際協力がどこまでできるかということについても法制局の見解というのが大きな影響力を持っているのである。

第2節職務分掌の設計6

2. トップの組織設計と組織管理

これは、

- ・首相を中心とする執政部分と省庁との連結

組織のトップ、いわゆる執政部分と、各省庁をどのように連結するかということである。

- ・内閣審議室制度、内閣府、経済財政諮問会議

具体的には、上のようなスタッフ組織が執政を補佐し、強化することに役立った。このように執政を強化することによって、各府省のセクショナリズムが強まってしまったのである。国家公務員は各府省で採用されるので、公務員の忠誠心というのは各府省にあるのである。このことが日本政府全体への忠誠に向かわずに、各府省に向かうために、政府の対応として時にはバラバラな対応になってしまうという問題があった。いかにしてトップのリーダーシップを確保するかが課題だった。

- ・戦前の内閣は割拠的だったことから、戦後の憲法と内閣法は、リーダーシップの中心に首相を、内閣の下に各省庁や委員会を置いた。

戦後はそういう意味では、戦前と比べると制度的にトップの影響力を強化してきたのだが、それでも各省のセクショナリズムは強かったので、80年代以降、上のような改革が行われてきたのである。

第2節職務分掌の設計7

省庁制――内閣法と国家行政組織法(1948)が府省・委員会・庁の一般原則(鉄格子)を(内容よりは枠組みを定める：どういう組織で、どういう順序で、そういうレベルの組織を置くべきかとかの一般的な枠組み)、各省設置法が各省の組織や権限を定める。

いくつかのポイントがある。さっき、80年代以降、各府省のセクショナリズムを弱めて、トップのリーダーシップを強めたといったが、具体的にどういう風に変ったのかということである。

- ・国家行政組織法の84年の改正で、各省の局の設置は法律事項から政令事項へ格下げになった。

法律事項ということは国会で議決しないと認めないということなので、国会が認めないと改正ができないということである。政令というのは内閣で決めることができ、国会を通す必要がないので、その分柔軟に対応することができるのである。しかし、そのことは国会による行政のコントロール、統制を弱めたという批判があり得るのである。

- ・国会統制から、環境変化への柔軟対応へ

しかし、環境の変化に柔軟に対応するには、一年の中で国会が開会するときは限られているので、開会されている間に石油ショックみたいな事態が起こったときに、柔軟に対応できないと困るんじゃないかということで、柔軟に対応できるように変えたわけである。これが一つ。

- ・府省=12(←13)、委員会・庁=21(←31)、うち大臣委員会・庁=1(←9)、官房・局=97(←128)

もう一つ、昨今の行政改革によって各省の組織はどれくらい減ったかということであるが、これだけ減った。以前と比べると、局長などのポストは減ったので、出世の可能性が減ったということがいえる。

- ・通産省の先取り改革と運輸省の組織改革

今日は時間がないので、これは興味のある人だけ教科書にあるので見てほしい。

第2節職務分掌の設計8

3. 組織の規模と定員管理(大森彌『官のシステム』)

今度は組織設計と言うよりは、定員管理の問題である。これはヒューマンリソースマネジメントの話だが、人の人数の管理と言うことについて話す。この本によると、

- ・「骨太の方針」の削減目標(5年間で5%以上)

最近の骨太の方針の中で、定員の削減目標が内閣としては、5年間で5%以上という数字が出されている。このうち、

- ・重点8分野として、農水統計、食糧管理、北海道開発、ハローワーク、社会保険庁（解体、民営化みたいなことが決まっている）、行刑施設（刑務所・矯正施設）、森林管理、国立高度専門医療センター

が挙げられ、これらを中心に5年間で5%以上定員を削減するようという方針が出ている。国家公務員の定員の管理は歴史的にかなり厳しいものがあった。

- ・総務省の総定員法(行政機関の職員の定員に関する法律)で最高限度を約33万(01約53万、00約80万)

昔はこの総務省の総定員法によって、最高限度を管理していた。そんな歴史がある。現在の国家公務員の数約33万である。

- ・定員削減計画(1967-、現在11次)で、各省に一律シーリングをかけ、削減の中身は自主性に任せる5年ごとに定員削減政策を行っている。各省一律にシールを貼るように制限をかける。しかし削減の中身は各相に任せる。なので、5年間で5%以上減らせという天井は決めてしまうのだが、減らし方は好きにしろということである。これが一つ。そして、

- ・アウトソーシング(郵政27万、国立大学13万、独法化)

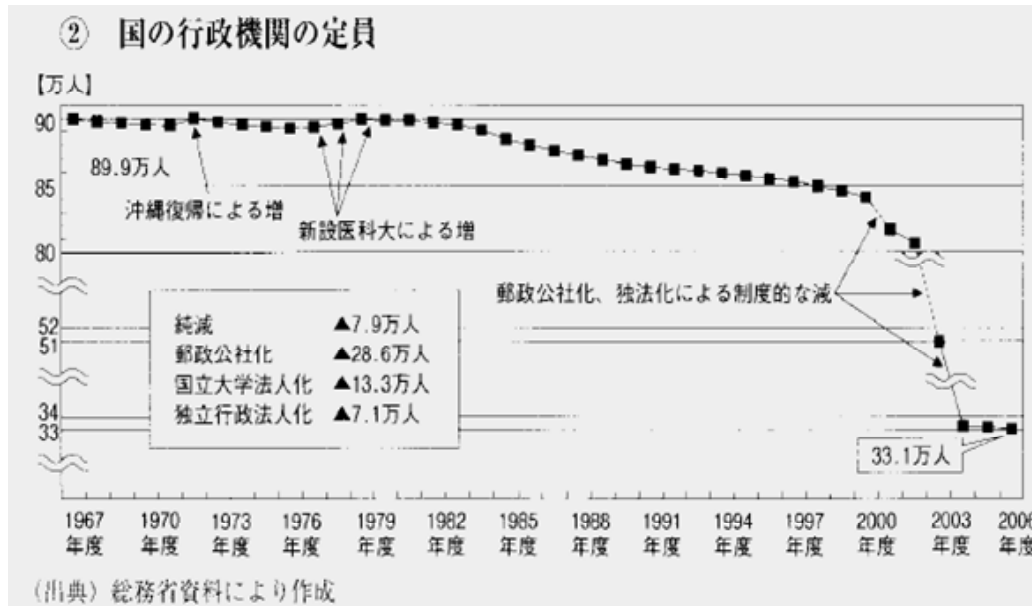
このあたりは小泉さんが力を入れたところである。以前は国家公務員だったけれども、郵政事業は国家公務員じゃなくてもできるじゃないかということで、アウトソースにしてしまった。外に出してしまった。

- ・総量規制方式の限界(枠外法人、実績低下、合理性)

総量規制方式の問題というか限界がある。一つはこのように枠を設けるやりかただと、枠の外の法人についてはどうするのかということが挙げられる。もう一つは、1967年以来の定員管理が徹底していたので、最近の実績は低下する余地がなくなっているのではないかとということ。三番目は、そもそも、今でも5年間で5%を削減するという意味があるのだろうか、削減するということの合理性は

ないのではないかという批判が出ている。これが定員管理の問題である。

ただ、実際、この重点8分野を見ると、社会保険庁とかハローワークとか様々な不祥事が起こっているわけで、どうして国家公務員でなければいけないのか、人材派遣会社なんてたくさんあるのにハローワークが国の機関としてなければいけないのだろうかということがある。こういうことも一つの改革の課題であることは間違いないだろう。



第3節独立行政法人化1

ちょっと前までは、国立大学の先生は国家公務員だったのだが、国立大学法人化ということで非公務員化したのである。ここで言う独立行政法人になったのである。

・サッチャー行革のエージェンシー化(イブス・レポート)→橋本行革の独立行政法人化・企画(本省)と実施(独法人)の分離

この独立行政法人化というのは橋本行革でやろうということになったのだが、そのモデルになったのはイギリスのサッチャー行革であった。

独立行政法人化のポイントは何かというと、企画と実施を組織的に分けようということである。これまでは企画と実施が同じ組織で行われていた。日本は縦の職務分掌をあまりはっきりさせてこなかった。その理由はいくつかあるが、一つは企画と実施が同じ役所であったからである。将来実施をするんだから企画部門・実施部門を明確に分けておかなくても良いのではないかと、その方が風通しが良いんじゃないかということだった。しかしそれではまずいだろうということになって、企画と実施を分けよう、独立行政法人に政策の実施を任せようという風に分けてゆく考え方が有力になった。それで独立行政法人化された施策実施部門は非公務員化するというのが日本の一つの行革のマジックであった。マジックというのは、橋本さんは96年の総選挙の時に「国家公務員を半減する」ということを公

約に掲げて選挙を戦ったのである。半分に減らすということは結構大変であって、なかなか減らないのに半分に減らすというのには何かマジックがなければいけない。それがここであって、独立行政法人化であったのである。したがって、独立行政法人化というのは企画と実施を分けるというのが表向きの理由であるが、本音の部分では国家公務員の数を減らすということが日本の特徴であった。イギリスのエージェンシーの職員は国家公務員のままである。そこが日本とイギリスの違うところである。

- ・もともとはヨーロッパ諸国に1970年代から生まれた新しい行政管理論の潮流に淵源

元々はサッチャーのアイデアではなく、北欧諸国を中心に、1970年代から新たな行政管理論の潮流があったといわれている。

- ・行政機関の一部、長が事業実施の目標や方法に関して大臣と契約を結び、効率化

この独立行政法人化の具体的なアイデアはどこにあるのかというと、独立行政法人の町が割と大きな権限を与えられるのである。そしてこの長が確証の大臣と直接契約を結ぶ。事業実施の目標や方法などを契約を結んで、その契約に則って、長が事業を行う。こうやりかたをしていると、効率化するだろうということである。

- ・実施における長の裁量は大きい、成果主義で報酬や次の契約が決まる

そういう意味では長の裁量は大きいので、現在の国立大学の学長というのは以前お学長に比べると権限が大きいのである。予算や人員についての権限が非常に大きい。ただ、独立行政法人のポイントというのは裁量の増した長が本当に結果を出したかどうかを評価するのである。いわゆる成果主義というものであって、長の報酬が決まる、あるいは次の契約を継続させるかが決まる。そういう意味では事後評価が大変厳しくなったということが言われる。

ちなみに日本の独立行政法人の長の天下りの人たちとは、各省の役所から天下りしているのではないかという批判があるのだが、当初は8割が天下りだったのだが、現在では5割に減っている。そういう意味では5割の人は民間の人が独立行政法人の長に抜擢されるようになってきているということも言えると思われる。

第3節独立行政法人化2

独立行政法人の組織設計である。一つはどういう法的な根拠があるかである。

- ・独立行政法人通則法(1999)

こういう法律があって、これによってすべての独立行政法人に適用できる一般法ができたわけで、どういう組織構成にするのかなど、ちょうど国家行政組織法に相当するようなものがこれである。したがって、各独立行政法人の設置法がまた別にあるということになる。

- ・事前統制から事後チェックへ

これはさっきも言ったとおりである。これまで特殊法人というのがあったのだが、特殊法人と比べると独立行政法人というのはより民間企業に近づいてきている。民間企業というのはマーケットのガバナンスを受けているので競争に負けると倒産してしまうというおそれがある。なのでやはりお客様は神様だという経営をしていかなければ生き残れないというチェックが働く訳なのだが、役所の政策実施組織の場合はなかなかそういうのがないので、できるだけ民間企業のガバナンスに近づけようというのが独立行政法人の考え方なのである。

- ・大臣が(3-5年間の)中期目標を定め、法人が(できるだけ数値表現された)中期計画を設定

それで、この事務チェックのやり方なのだが、一つは中期目標と中期計画を策定すると言うことがある。各省の大臣が最初に3年から5年の中期目標を定めるのだが、各独立行政法人がそれに基づいて中期計画を定める。中期目標を達成するためのできるだけ数値表現する計画を立てる。それで、問題は目標が達成されるかどうかをどうやって事後チェックするのかということであるが、これについては、

・二段構えの活動評価を取っている―①各府省のレベルで独立行政法人評価委員会がある（中期目標を定めた大臣自らが評価委員会を通じて独立行政法人を評価する）、②総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会（各省の評価委員会が出した報告書を、本当に適正に評価しているかどうか改めて評価するのである。）

しかし、これまでの実績を見ると、どうも評価が現状追認的ではないかという批判がある。なぜそういうことになっているのかというと、一つは委員の任命の実情の問題があるのではないかとすることである。つまり、委員の選任に当たっては応援団みたいな人が選任されているのではないかと、重鎮が選任されればその意見が重視されがちであるとか、指摘されている。まだ始まったばかりの制度であるので、評価は難しいかもしれないが、このあたりが課題ではないかと思う。

もう一つの問題を指摘すると、非公務員化というのが日本の独立行政法人化のもう一つの柱とされたのだが、非公務員化することにどういう意味があるのだろうか。確かに公務員の半減という公約は守られたかもしれないが、公務員を半分に減らしたからってどういうメリットが国民にあったのかということもある。おそらくは税金を使わなくなったと言うことがあるのだろうが、それならもう少しメリットがわかるように、非公務員化のメリットを説明してもらおう。説明責任を果たししてもらおう。そういうような評価の仕方もあるのではないかと思う。

・新しい組織デザイン―通産省のユニット制、都道府県のフラット化、組織的知識創造
独立行政法人に加えて、新たな組織デザインと言うことでいくつかの例が載っている。それが上である。

独立行政法人化することによって、責任者に裁量権を与えるけれども、事後評価を厳しくやる。そのことによって組織の効率化と責任の明確化をはかるという改革だと言ったが、以前は特殊法人という仕組みの法人が多かった。なので特殊法人から独立行政法人に変わったところはたくさんあるのだ。それでもまだ特殊法人のままであるところはある。

第8章 公務員制度と人事行政

はじめに

今話したような組織の設計の問題と、組織に実際につく人の問題、つまり公務員の問題、この二つは密接に関係している。どんなにすばらしい組織をデザインしても、どのように制度をデザインしても、ガバナンスをよいものにしても、そこで働いている人間がダメならダメなのである。社会保険庁があんなに腐ってしまったというのは、潰れないという意識があるということが根本的な理由なのだが、やはり根本的な問題があったと思われる。社会保険庁に入った職員がすべて最初から腐っていたわけではないと思うが、やはり職員の人事管理、運営上の問題は大変大きなものがあったと思う。も

し違うマネージメントが行われていれば、あのようなことが長年に渡って行われることが考えにくいと思われる。そういう意味では人と、人を生かせる組織設計というのはものすごくリンクしている問題だと思う。

ここからはどういう問題があるのか、課題はどういうところにあるのかを見ておきたい。

第1節公務員制度

第2節省庁人事行政

第3節人事行政の機能・逆機能と改革

はじめに

- ・公務員制度——人員の採用・配置・昇進・退職に関する報酬・労働条件・服務規律の制度。

公務員制度ということだが、これが何を指しているかというと、公務員の採用・配置・昇進・退職といった、人事のマネージメントに関する報酬・労働条件・服務規律の制度を指している。この公務員制度について担当する役所がいくつかある。戦後は下のやつができた。

- ・人事院——全省庁にかかわる試験、俸給・給与の勧告、公平審査、行動規範、研修。

これね。人事院が霞ヶ関のすべての省庁に関わる人事について書簡を作成していた。とくに試験、国家公務員の採用試験は人事院が行っている。また、俸給・給与の勧告。国家公務員の給料はどう決まるのかというと、企業でいうと独占企業であるので、人事院が人事院勧告というのを毎年夏頃に出し、その勧告に従って決まっている。この勧告はどうやって決まっているのかというと、ある基準にしたがって、民間の事業所の給料を細かくチェックをしてそれに則って、対応する国家公務員の種類ごとに俸給や給与を勧告するのである。そういう意味では、国家公務員の給料は民間準拠になっている。ただここで、そんなこといっても国家公務員とかの給料は、大きな事業所しか見ていないんだから民間よりも上がっているじゃないかという批判がある。そのあたりが勧告の一つの見直しの課題になってくるのである。他にも公平審査、つまり労働条件に関する色んな審査を行う。そして、行動規範、これは職員倫理に関わる。また研修に関わることも人事院が行っている。

- ・各府省——採用・昇進・退職管理。

ただ、国家公務員の採用・昇進・退職についてマネージメントを行っているのは各府省である。従って、国家公務員の忠誠心というのは日本政府一つに向かわずに、各府省にバラバラになっている。これがセクショナリズムの根本的な原因になっている。ここは変わっていない。改革の課題にいつも拳がるが、出てきては消え、出てきては消えている。各府省のセクショナリズムの強さのゆえんである。

- ・総務省——国会や内閣へのルート。

また総務省は人事権を持っている。これは国会や内閣との関係において、総務省が一定の人事権を持っているということ。実質的には各府省や人事院が持っているということではあるが。

- ・国家公務員法は高文試験型運用(⇔職階制)。

また、国家公務員法という法律がある。地方公務員法という法律もある。公務員に関わる基本的な法制度はこの国家公務員法によって規定されている。国家公務員法は戦後できた法律で、詳しくは来年話すが、職階制という仕組みを採用している。こそ仕組みはアメリカが日本に導入をしたものであ

る。詳しくは来週話すが、今のところはアメリカ型の人事管理のシステムとっておく。アメリカ型の人事管理のシステムを国家公務員法によってアメリカは日本に導入したわけであるが、問題なのは法制度は職階ということが規定されているのに運用はされていないことである。実際に運用されているのは、戦前型の人事関係の仕組みである。ここでは高文試験型運用と書いてある。高文試験というのは、戦前の高等文官試験である。平たくいうと、日本型の人事管理ということである。それは終身雇用であり、年功序列である。このように、法律で職階制が定められながら、実際は運用はされず戦前のままなのである。これは非常におかしいと思わないだろうか。法制度上は職階制という風に定められているのに、運用されずに別の運用の仕方がなされている、なぜなのか？ということが非常に大きな問題である。

・歴史の転換点で公務員制度改革論――90年代金融スキャンダルでスペシャリスト重視、橋本行革、政治主導⇔中立性・各府省。

最後に、公務員制度改革は、歴史の転換点で話題になる傾向がある。1990年代以降に、不良債権の処理問題、金融スキャンダルの問題で、財務省・大蔵省にスペシャリストが必要になったということがいわれた。金融の専門家が役所にいなかったから、不良債権の処理の問題で対応を誤ったのではないかということがいわれている。それで公務員制度改革の議論が起こってきた。また、橋本行革によっても公務員制度を積極的に変えなきゃいけないんじゃないかといわれていた。東大法学部という一つの学校の卒業生が、霞ヶ関の幹部のほとんどを占めているような組織というのはおかしいんじゃないか。税金を払っている多くの人がいるはずなのに、なぜもっと多様な人材がいないんだろうということをしたわけである。橋本行革では今日やったように独立行政法人化のような改革は進めたのだが、公務員制度改革は残念ながら失敗しているわけである。

それから、政治手動の問題がよく言われる。公務員制度改革の一つのポイントは、幹部クラスの人事をどうするかということである。生え抜きの職員をそのまま採用するのか、民間からいい人材を採ってくるのかという話である。民間など、外から人材を採ってくるというのは政治任用になる。この政治任用によって局長クラスの人材を外から採ってくる。いわゆる政治主導の話になってくるのである。これを拡大して良いのでないかということが議論になっている。これに対して、やはり公務員の中立性ということが議論になり、やはり生え抜きの人が局長に採用されるべきではないかというのは現在の各府省の立場であるが、このあたりが大きな改革のポイントになってくると思う。