

レポート

トランプ氏の「スケジュール F」はアメリカ政府をどう変え得るのか？－日米の公務員制度比較を踏まえた分析－

～ワシントン DC からみた政策論議～

戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies) 客員研究員
三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 主任研究員 小林 庸平

【要 旨】

■本レポートの目的

- 2024 年のアメリカ大統領選挙は、民主党のバイデン現大統領と共和党のトランプ前大統領が両党の大統領候補になることがほぼ確実である。アメリカの動向は日本を含む世界情勢に大きな影響を与えるが、あらゆる行政運営に大きな影響を与えるのが公務員制度である。
- 本稿では、日米の公務員制度の基本的な仕組みを整理し比較分析した上で、トランプ氏が再選した場合に導入を目指す「スケジュール F」を解説する。スケジュール F の導入は政治任用者を大幅に増やすことになるが、予想される影響を分析した上で、日米の公務員制度に対する示唆をまとめる。

■公務員制度の日米比較

- 日本の公務員はジェネラリスト中心である一方で、アメリカはスペシャリスト中心である。日本の公務員は平均して 2～3 年程度で異動するが、アメリカでは 10 年以上留まることも多い。
- アメリカの公務員制度の特徴は政治任用者の多さである。アメリカは連邦政府全体で 4,000 人程度の政治任用者がいるが、日本は 80 人程度で、2014 年の公務員制度改革以降に一元管理されるようになった幹部職員を含めたとしても 700 人程度である。

■トランプ氏が再選した場合に導入を目指すスケジュール F と予想される影響

- トランプ氏が再選した場合に導入を目指す「スケジュール F」は、政治任用者を現在の 10 倍以上の最大 5 万人程度まで増加させる。政治任用者の増加は統治機構に対する民主的統制を強化することにつながるが、同時に政府のパフォーマンスが低下する可能性も指摘される。
- 民主的統制と質の高い行政サービスを両立するような仕組みを冷静に設計することが求められる。

1. はじめに

2024 年はアメリカ大統領選挙の年である。本稿執筆時点において、次期大統領が誰になるのかを見通すことは難しいが、民主党はバイデン現大統領、共和党はトランプ前大統領がそれぞれの党の大統領候補になることはほぼ確実で、2020 年大統領選挙と同様の構図になる見込みである。ウクライナ、中東、東アジアといった地域情勢が不安定化し、経済安全保障など経済・産業政策が他国に影響を及ぼす度合いも強まるなかで、アメリカの動向は日本を含む世界情勢に大きな影響を与える。

バイデン氏とトランプ氏の政策はさまざまな面で異なっているが、行政運営に大きな影響を与える可能性があるのが公務員制度である。本稿では、日米の公務員制度の基本的な仕組みを整理し比較分析した上で、トランプ氏が再選した場合に導入を目指す「スケジュール F」を解説する。スケジュール F とは、連邦政府において現在の約 4,000 人いる政治任用者を約 5 万人にまで増やそうとする政策である。本稿では、スケジュール F の内容と予想される影響を分析した上で、日米の公務員制度に対する示唆をまとめる。

2. 公務員制度の日米比較

本稿の主目的は、アメリカの公務員制度の概要を整理するとともに、トランプ氏が公約として掲げるスケジュール F によってどういった影響が生じるかを分析することだが、比較対象としてまず日本の国家公務員制度を簡単に整理する。

(1) 日本の国家公務員制度

[1] 概要

日本の国家公務員制度は主として国家公務員法に規定されている。国家公務員には大臣や裁判官、国会職員といった特別職と、それ以外の一般職に分かれているが、国家公務員法が適用されるのは一般職である。公務員の任用には三つの原則があり、具体的には第一に受験成績や勤務成績に基づいて任用される、第二に公平公開の競争試験によって採用される、第三に勤務実績に基づいて昇任する、である。また業務の中立性・公平性を確保するために、法律または人事院規則で定める場合を除いて、職員の意に反して後任、休職または免職されることはない。各府省の職員の任命権は国家公務員法によって各大臣に属するとされている。

[2] 2014 年国家公務員制度改革による変化¹

2014 年の国家公務員制度関連 3 法案の成立によって、日本の国家公務員制度は改革された。この改革の目的は、さまざまな課題を迅速に解決するために、内閣の重要政策に対応した戦略的人材配置を実現し、縦割り行政の弊害を排して政府として総合的人材戦略を確立し、職員が責任と誇りをもって職務を遂行できるようにすることである²。これを実現するため、第一に幹部職員人事の一元管理、第二に内閣人事局の設置、第三に内閣総理大臣補佐官および大臣補佐官に関する規定の整備等が盛り込まれた。

¹ 本節は井田(2014)および稲葉(2015a/b)を参照している。

² 公務員制度改革担当大臣による 2013 年 11 月の国会における法案趣旨説明より。

幹部職員（事務次官、局長、部長等）の任用にあたっては、内閣官房長官が適格性審査を行った上で幹部候補者名簿を作成する。名簿掲載者のなかから、内閣総理大臣および内閣官房長官との協議に基づいて任命権者（各大臣）が任命を行うことになった。幹部職員人事の一元管理等に関する事務を行うために内閣人事局が設置された。内閣人事局で一元管理される幹部職員の数 は 600 人程度とされる。

また 2014 年の国家公務員制度改革では幹部職員の降任を弾力化する特例措置が設けられた。いままで幹部職員の降任は、勤務実績不良、心身の故障、必要な適格性の欠如、廃職・過員に該当する場合が対象だったが、次の要件にすべて該当する場合は直近下位の職制に降任可能となった。要件とは、第一に同じ職制の他の幹部職員と比べて勤務実績が劣っていること、第二に他の職員が当該官職に任命された場合に優れた業績を上げることが見込まれること、第三に転任させるべき適当な官職がないなど当該幹部職員を降任させる必要がある場合、の三つである。

内閣総理大臣補佐官および大臣補佐官については、1996 年に 3 人以内の定数で導入された内閣総理大臣補佐官を 5 人以内に拡充するとともに、大臣補佐官は内閣府において原則 6 人以内、各省および復興庁において特に必要がある場合に 1 人に限り設置できることとなった。

[3] 国家公務員数の全体像

2014 年改革以降の日本の国家公務員制度の全体像を示したものが図表 1 である。行政機関の国家公務員（裁判所や国会職員を除く国家公務員）は、約 56 万人である。その約半数は、一般職国家公務員のうちの給与法適用職員³である。これらの職員の多くは採用時に試験によって任用され、入省後は定期的な人事異動によってさまざまな仕事を経験しながら昇任していくケースが多い。残りの約半数は特別職国家公務員⁴のうちの防衛省職員である。また任期のある職員として、官民人事交流⁵による交流在籍者（民間から派遣され国で働いている人）が約 700 人、任期付職員法に基づく任期付任用職員や約 2,200 人いるが、全体の公務員数から見れば限定的である。

指定職国家公務員とはおおむね審議官級以上の職を指し、国全体で約 1,000 人となっている。2014 年の国家公務員制度改革によって一元管理されることになった幹部職員は、指定職国家公務員のうち事務次官・局長・部長等の約 600 人となる。これらの幹部職員については、2014 年の国家公務員制度改革によって任用における政治的関与が強化されたと言える。

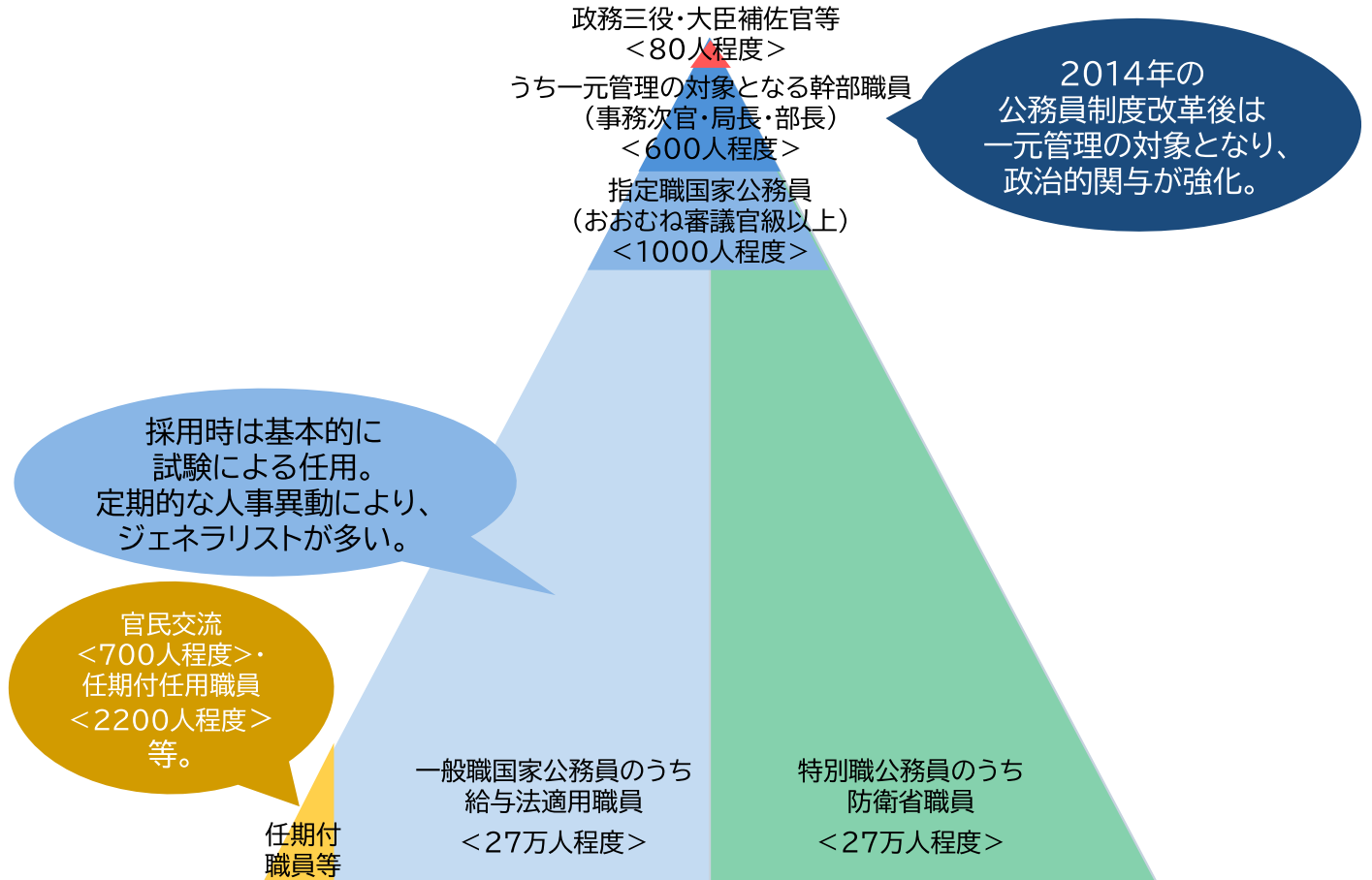
幹部職員の上には、大臣・副大臣・政務官といったいわゆる政務三役等の政治任用職が約 80 人いる。2014 年の国家公務員制度改革によって増員された内閣総理大臣補佐官および大臣補佐官もここに含まれる。

³ 「一般職の職員の給与に関する法律」が適用される一般職国家公務員で、検察官や行政執行法人の職員が除かれる。

⁴ 特別職国家公務員には、大臣、副大臣、政務官、大使・公使、裁判官、国会職員、防衛省職員、行政執行法人役員等が含まれる。

⁵ 「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（通称 官民交流法）に基づくもの。

図表 1 日本の国家公務員制度と任用形態



(出所) 人事院「令和 4 年度公務員白書」、「一般職国家公務員在職状況統計表(令和 5 年 7 月 1 日現在)」、内閣人事局「国家公務員の給与(令和 5 年版)」を参考に作成。

(2) アメリカの連邦公務員制度⁶

[1] 歴史

本節では、アメリカの連邦公務員制度の成り立ちを概観する。図表 2 は連邦公務員制度の主な歴史を整理したものである。

アメリカの連邦公務員制度は 1829 年にアンドリュー・ジャクソン第 7 代大統領が獵官制 (Spoils System) への支持を表明して以来、長くの間、政治任用に基づく獵官制が基本だった。ジャクソン大統領は獵官制を支持する理由として「公務員の職務はすべからず単純で平易なもの、あるいは少なくとも単純で平易にし得るものであって、知性のある者なら十分にやっつけられる。公務員が長く職に留まることの弊害は、一般に、経験が増えることの利益よりも大きい⁷」と主張している。これは当時の公務員の業務が比較的簡単であったことと、行政機構に対する民主的統制を重視したものと考えられるが、大統領が交代するたびに公務員が大幅に入れ替わることになった。しかしながら、経済規模や領土の拡大、移民の増加、金融危機といった新たな課題が増加し、政府が果たすべき役割も拡大するなかで、政権交代のたびに公務員が大幅に入れ替わることの弊害が目立つようになり、行政組織の専門性と安定性を高めることの重要性が高まってきた。

連邦公務員制度の大きな転機となったのが、1881 年に起きたジェームズ・ガーフィールド第 20 代大統領の暗殺である。前述の通り、この頃までの公務員の任用は政治任用に基づく獵官制が中心だった。そのため、大統領選挙に協力した見返りとして役職を与えることも多かった。ガーフィールドの選挙運動を手伝ったチャールズ・ギトーは、ガーフィールドが大統領に就任したにも関わらず政府の役職が与えられず、ガーフィールドを暗殺した。

このように獵官制の弊害が露わになるなかで成立したのが、民主党上院議員ジョージ・ペンドルトンが起草したペンドルトン法 (Pendleton Act) である。この法律は 1883 年に成立し、アメリカではじめて資格任用 (Merit System) 型の連邦公務員制度が創設された。導入当初に資格任用制が適用されたのは連邦公務員全体の 10% 程度に過ぎなかったが、ペンドルトン法は大統領に対して公務員を資格任用に組み入れる権限を委任しており、その後の大統領は多くの職を資格任用制の対象にしていった。

直近の大きな公務員制度改革は、1978 年の公務員改革法 (Civil Service Reform Act) である。公務員改革法によって、人事管理局 (U.S. Office of Personnel Management: OPM) が設置され、資格任用保護委員会 (Merit System Protection Board) が作られるなど、職能を重視した異動や評価制度が実施されるようになった。また部長・課長級の上級管理職 (Senior Executive Service: SES) が導入され、管理職について職能を重視した異動の促進を試みた。

なお資格任用の原則は図表 3 のように定められており、採用・昇進等が能力・知識・技能に基づいて公平で開かれた競争によって行われるべきであることが規定されている。

⁶ 本節は、U.S. Office of Personnel Management "Historical Chronology"、Lewis (2008)、村松 (2018) を参照している。

⁷ White (1954) が示した引用を、Lewis (2008) の邦訳本が和訳したものである。

図表 2 アメリカの連邦公務員制度の主な歴史

年	項目
1829	・アンドリュー・ジャクソンが第 7 代大統領に就任。猟官制を支持。
1881	・選挙応援をしたにもかかわらず、その見返りとして役職に就けなかったことを恨んだチャールズ・ギトーが、ジェームズ・ガーフィールド第 20 代大統領を暗殺。
1883	・ペンドルトン法（Pendleton Act）の成立。資格任用の公務員制度が創設。
1923	・1923 年分類法（Classification Act of 1923）が成立。分類制度に基づく給与制度が確立。
1939	・ハッチ法（Hatch Act）が成立。公務員の政治活動が禁止 ⁸ 。
1978	・公務員改革法（Civil Service Reform Act）の成立。人事管理局（Office of Personnel Management : OPM）が設置され、資格任用保護委員会（Merit System Protection Board）が作られるなど、職能を重視した異動や評価制度が実施。

(出所) U.S. Office of Personnel Management ホームページ”Historical Chronology”、Lewis (2008)、村松(2018)をもとに作成。

図表 3 資格任用原則

1. 社会のあらゆる層から労働力を得るために、適切な情報源から適格性のある者を採用すべきであり、選考・昇進は、相対的な能力、知識、技能のみに基づいてすべての人に対して公平で開かれた競争によって決定されるべきである。
2. すべての職員および求職者は、政治的所属や人種、国籍、性別、年齢、身体的障害等に関係なく、公正かつ公平に処遇されるべきである。
3. 民間における賃金を考慮した上で、同一価値労働同一賃金がなされるべきであり、優れた業績に対しては適切なインセンティブと表彰が提供されるべきである。
4. すべての職員は、公益に対する誠実さや行動を持つべきである。
5. 連邦労働力は、効率的かつ効果的に用いられるべきである。
6. 職員は業績に基づいて雇用されるべきであり、業績不十分な場合は是正され、基準に満たないものは離職されるべきである。
7. 職員には、業績向上につながるような効果的な教育・訓練が提供されるべきである。
8. 職員は、A. 政治的目的のための恣意的な行動や強制から保護され、B. 選挙に影響与えるような影響力の行使は禁じられる。
9. 職員は、違法行為や職権乱用等を通報した場合、報復措置から保護されるべきである。

(出所) U.S. Merit System Protection Board “Merit System Principles (5 USC § 2301)”を筆者訳。

⁸ ペンドルトン法にも公務員に政治資金を求めることを禁止する規定はあったが、規制されたのは直接的な接触だけであり、郵便等を利用した依頼は認められており実効性に乏しかった (Van Riper 1958)。

[2] 現在の連邦公務員制度と任用形態

現在の連邦公務員制度の概要と任用形態を示したものが図表 4 である。連邦行政機関において約 220 万人の公務員がいる⁹。そのうち約半数は資格任用が適用される公務員である。同じく約半数は、省庁独自の任用制度をとっている職であり、国防総省、国土安全保障省、中央情報局 (CIA)、連邦捜査局 (FBI)、会計検査院 (GAO)、連邦準備制度理事会 (FRB) などである。ただしこれらの職も、資格任用に近い運用が行われている¹⁰。これらの職務は基本的に雇用が保障されている。

部長・課長級のポストが SES (上級管理職) である。SES は約 8,300 人おり、これは前述の通り 1978 年の公務員改革法によって導入されたポストである。SES は統一的な幹部職員マネジメントによって幅広い視野を持たせ、柔軟な異動を促進するために作られた。SES は基本的に資格任用に基づくが、最大 10% までは政治任用可能な仕組みになっている。過去の数字を見ても、10% 近い SES は政治任用されている。

上院の承認を必要としない大統領任用 (Presidential Appointment without Senate Confirmation: PA) とは、文字通り上院の承認を必要とせずに大統領が任用できる政治任用職である。約 350 人おり、大統領補佐官をはじめとしたホワイトハウススタッフ等が該当する。一方、上院の承認を必要とする大統領任用 (Presidential Appointment with Senate Confirmation: PAS) とは、上院の承認を必要とする政治任用職である。各省の長官、副長官、次官補等が該当し、大使や最高裁判事などもこれに該当する。

もう一つの政治任用職が 1956 年に導入されたスケジュール C である¹¹。これは機密保持を要するものや政策決定に関わる職であり、約 1,500 人いる。スケジュール C は PAS や PA を補佐して特命事項やメディア対応、議会との連絡調整等を行うポストが該当し、政治任用職のなかでのジュニアスタッフに位置付けられる。

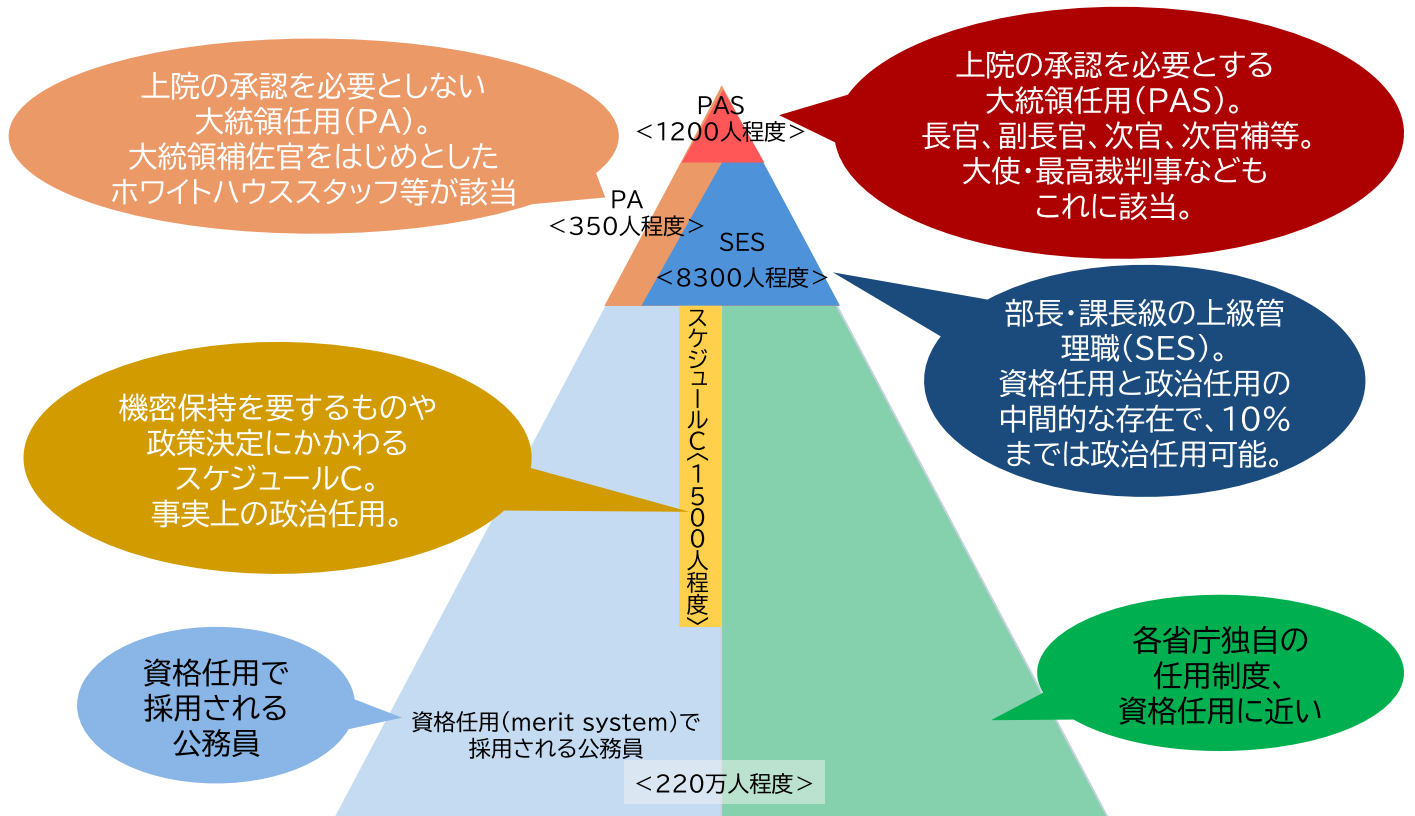
PAS、PS、SES のうちの政治任用職、スケジュール C を合計すると約 4,000 人であり、これが連邦政府における政治任用者の規模感となる。

⁹ 郵政公社を除く。

¹⁰ Lewis (2008)。

¹¹ 資格任用から除外される職 (Excepted Service Positions) が「スケジュール O」と呼ばれる。資格任用から除外される職としては、スケジュール C の他にスケジュール A・B・D・E もある。スケジュール A は能力判定になじまない職で、弁護士、法律実習生、軍施設の牧師・教師、僻地に配属される職等が含まれる。スケジュール B は、試験は行うものの相対評価ではなく絶対評価で採用される職で、新設機関の職や障害者用の職などが該当する。スケジュール D はパスウェイプログラムと呼ばれるインターンシップにおけるインターン生等が該当する。スケジュール E は行政法審判官 (Administrative Law Judge) が該当する。

図表 4 アメリカの連邦公務員制度と任用形態



(出所) Lewis (2008)、U.S. Office of Personnel Management “FedScope”、Committee on Oversight and Reform, House of Representatives (2020) “Policy and Supporting Positions”、村松(2018)、田中(2019)を参考に作成。

[3] 職業分類

連邦政府の職員は職業分類がなされている。具体的には、23の職業グループ(Occupational Group)に分かれている。職業グループの一覧は図表5の通りだが、社会科学・心理・福祉、人的資源管理、会計・予算、医療・病院・歯科・公衆衛生、数学・統計などといった職業グループに分類されている。

職業グループの下は約400の職業シリーズ(Occupational Series)に細分化されている。社会科学・心理・福祉と数学・統計の職号グループを例に、職業シリーズを示したものが図表6である。社会科学・心理・福祉の場合、エコノミストや国際協力、地理、歴史、心理学、社会学といった職業シリーズに細分化されている。数学・統計の場合、オペレーションズ・リサーチや統計学、コンピューターサイエンス、データサイエンス等に細分化されている。なお職業シリーズはさらに細分化されており、例えばエコノミストの場合、ビジネス経済学や、国際貿易・開発経済学、財政・金融経済学、労働経済学等に分かれる。

図表 5 職業グループ一覧

グループ番号	職業グループ
0000	その他の職業
0100	社会科学・心理・福祉
0200	人的資源管理
0300	一般事務・事務・オフィスサービス
0400	天然資源管理・生物科学
0500	会計・予算
0600	医療・病院・歯科・公衆衛生
0700	獣医学
0800	工学・建築
0900	法律・親族
1000	情報・芸術
1100	ビジネス・産業
1200	著作権・特許・商標
1300	物理科学
1400	図書館・公文書館
1500	数学・統計
1600	設備・施設・サービス
1700	教育
1800	検査・調査・執行・コンプライアンス
1900	品質保証・検査・格付
2000	供給
2100	交通
2200	情報技術

(出所) U.S. Office of Personnel Management (2018) “Handbook of Occupational Groups and Families”より作成。

図表 6 職業シリーズの例

グループ番号	職業グループ	職業シリーズ
0100	社会科学・心理・福祉	0105 社会保険運営 0106 雇用保険 0110 エコノミスト 0132 インテリジェンス 0136 国際協力 0142 労働力開発 0150 地理 0160 公民権分析 0170 歴史 0180 心理学 0184 社会学 0185 ソーシャルワーク 0186 社会福祉援助 0187 社会福祉 0188 レクリエーション専門家 0189 レクリエーション援助 0193 考古学
1500	数学・統計	1500 数理科学職業グループ標準 1501 一般数学・統計 1510 保険数理科学 1515 オペレーションズ・リサーチ 1520 数学 1529 数理統計学 1530 統計学 1521 数学技術 1531 統計補助 1550 コンピューターサイエンス 1560 データサイエンス

(出所) U.S. Office of Personnel Management (2018) “Handbook of Occupational Groups and Families”より作成。

[4] 等級と給与

図表 3 の資格任用原則に示されている通り、連邦公務員は同一価値労働同一賃金の原則があるため、職務の困難さや責任に応じて GS (General Schedule) と呼ばれる等級と、Step と呼ばれる号によって基本的な賃金が決められている¹²。

GS は 15 段階に分かれており、GS-1 が最も低く GS-15 が最も高い。専門・科学職(図表 6 の社会学・心理・福祉職業グループが該当する)を例に、GS ごとに求められる教育・専門経験を示したものが図表 7 である。全体として GS-2 が高卒レベル、GS-5 が学部卒レベル、GS-9 が修士卒レベル、GS-12 以上が博士卒レベルに該当する。教育と同様に専門経験も求められ、通常、直下の GS における 1 年間と同等の経験が求められる。

GS と Step ごとに基本となる年間給与を示したものが図表 8 である。年間給与は地域によって異なっているが、

¹² PAS や SES 等は別の俸給表が適用される。

この図表ではワシントン DC 地区の 2024 年の金額を示している。

図表 7 GS(等級)ごとに求められる教育・専門経験(専門・科学職およびその補助職の場合)

		教育	専門経験
Grade (等級)	1	要件なし	要件なし
	2	高校卒業もしくは同等の教育	一般的職務経験3か月
	3	職業と関連する高校以上の1年間の教育	一般的職務経験6か月
	4	職業と関連する高校以上の2年間の教育	1年間の経験
	5	4年間の学部教育	GS-4以上での1年間と同等の経験
	6		
	7	1年間の大学院教育もしくは優れた学業成績	GS-5以上での1年間と同等の経験
	8		
	9	2年間の大学院教育もしくは修士号水準	GS-7以上での1年間と同等の経験
	10		
	11	修士号または同等の学位	GS-9以上での1年間と同等の経験
	12	博士号または同等の学位	GS-11以上での1年間と同等の経験
	13		直下のGSでの1年間と同等の経験
	14		直下のGSでの1年間と同等の経験
	15		直下のGSでの1年間と同等の経験

(注)GS-4 以下については Technical and Medical Support Positions を、GS-5 以上については Professional and Scientific Positions を参照している。Technical and Medical Support Positions とは、例えば社会科学・心理・福祉職業グループの場合、エコノミストアシスタントや心理学補助・技術者といった職業シリーズが該当する。

(出所)U.S. Office of Personnel Management “General Schedule Qualification Standards”より作成。

図表 8 GS(等級)・Step(号)と年間給与(ワシントン DC・ボルチモア・アーリントン地区、単位:ドル、2024 年)

		Step (号)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Grade (等級)	1	29,299	30,282	31,255	32,226	33,198	33,767	34,732	35,703	35,742	36,649
	2	32,945	33,728	34,820	35,742	36,145	37,209	38,272	39,336	40,399	41,463
	3	35,947	37,145	38,343	39,541	40,739	41,937	43,135	44,333	45,531	46,729
	4	40,351	41,696	43,040	44,385	45,730	47,074	48,419	49,763	51,108	52,452
	5	45,146	46,650	48,155	49,659	51,164	52,668	54,173	55,677	57,182	58,686
	6	50,326	52,003	53,681	55,359	57,037	58,714	60,392	62,070	63,748	65,425
	7	55,924	57,788	59,653	61,517	63,381	65,245	67,110	68,974	70,838	72,703
	8	61,933	63,997	66,061	68,125	70,189	72,254	74,318	76,382	78,446	80,510
	9	68,405	70,685	72,965	75,245	77,525	79,805	82,085	84,366	86,646	88,926
	10	75,329	77,840	80,350	82,861	85,372	87,882	90,393	92,904	95,414	97,925
	11	82,764	85,522	88,281	91,039	93,798	96,556	99,315	102,073	104,832	107,590
	12	99,200	102,506	105,812	109,119	112,425	115,731	119,037	122,343	125,650	128,956
	13	117,962	121,894	125,827	129,759	133,692	137,624	141,557	145,489	149,422	153,354
	14	139,395	144,042	148,689	153,336	157,982	162,629	167,276	171,923	176,570	181,216
	15	163,964	169,429	174,894	180,359	185,824	191,289	191,900	191,900	191,900	191,900

(出所)U.S. Office of Personnel Management “2024 General Schedule (GS) Locality Pay Tables”より作成。

(3) 公務員制度の日米比較

本節では、以上の日米の公務員制度の概要を踏まえて日米の特徴の比較を行う。

[1] 資格任用部分の比較

日米の公務員制度のうち資格任用部分の比較を行ったのが図表 9 である。

日本の国家公務員制度では、最近では徐々に中途採用も増えてきてはいるものの、基本的には新卒者の一括採用が主たる採用方法となっている。公務員になった後は、他省庁や関係機関への出向等は広く行われているものの、基本的には入省した省庁で勤務を続ける。一般職のフルタイム公務員の平均勤続年数は 25 年以上になっている。定期的な人事異動が行われるため、ひとつのポジションでの業務従事期間は平均して 2～3 年程度である。こうした制度・運用によって、公務員の多くはジェネラリストとして経験を積み昇任していくことが一般的である。

一方、アメリカの連邦公務員制度では、採用はポストごとのジョブディスクリプションに基づいて行われる。基本的に雇用は保障されているため就業期間は短くないが、フルタイム公務員の平均勤続年数は約 13 年半で日本より短い。日本のような新卒一括採用は行われておらず中途採用者も多い。また自ら選択しない限りは同じポジションに留まることが一般的であり、ひとつのポジションで 10～15 年程度勤務することも多い。別のポストに異動する場合や昇任する場合は、各個人の意思で空いたポジションに応募して採用されることが条件となる。また図表 5 や図表 7 で示したように職業分類と等級が定められており、公務員であっても特定の職業のなかで経験・専門性を蓄積していく。そのため多くの公務員は何らかの分野のスペシャリストとなることが多い。

図表 9 日米の公務員制度における資格任用部分の比較

項目	日本	アメリカ
主たる採用方法	新卒一括採用	ジョブディスクリプションに基づく採用
ひとつの組織での就業期間	長い(一般職フルタイム公務員の平均勤続年数は26.67年) ^{*1}	中程度(フルタイム公務員の平均勤続年数は13.51年) ^{*2}
中途採用者数	少ない	多い
ひとつのポジションでの業務業務期間	平均して2～3年程度	自ら選択しない限りは同じポジションに留まる(10～15年程度のことも多い)
人事異動	組織の指示	個人の意思で新しいポジションにアプライする
公務員の特徴	ジェネラリストが多い	スペシャリストが多い

(*1)https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/sikyu_jokyo_r03.pdf

(*2)<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees/>

[2] マッピング

日米の公務員制度を、「政治任用・猟官制-資格任用」という軸、「オープン型-クローズ型」という軸でマッピングしたものが図表 10 である。「政治任用・猟官制-資格任用」の軸は前述の通りである。「オープン型-クローズ型」はどこから任用するか軸であり、オープン型の場合、行政組織内部からの任用だけでなく広く一般に公募が行われる。一方でクローズ型の場合、行政組織内部から任用が行われる。

日本の国家公務員で最も多い一般職国家公務員および防衛省職員は、クローズ型の資格任用である。採用時に試験によって任用されるため広く開かれているが、その後の昇任等は基本的に組織内部で行われるためクローズ型となる。また試験によって任用されるという意味では資格任用だが、ポストごとにジョブディスクリプションが明示されて任用される形ではないため、資格任用の程度は弱いと言える。2014年の公務員制度改革までは幹部職員についても基本的にはこの枠組みのなかにあった。しかしながらそれ以降、幹部職員人事の一元管理がなされるようになり、より政治的な関与が強くなった。そのためマッピング上は一般職国家公務員よりも右上に位置している。任期付任用は専門知識や優れた識見を有する人材を行政外部から採用する仕組みであるため、オープン型の任用形態であり、知識や能力を満たす人が採用される形式であるため資格任用の色彩も強い。

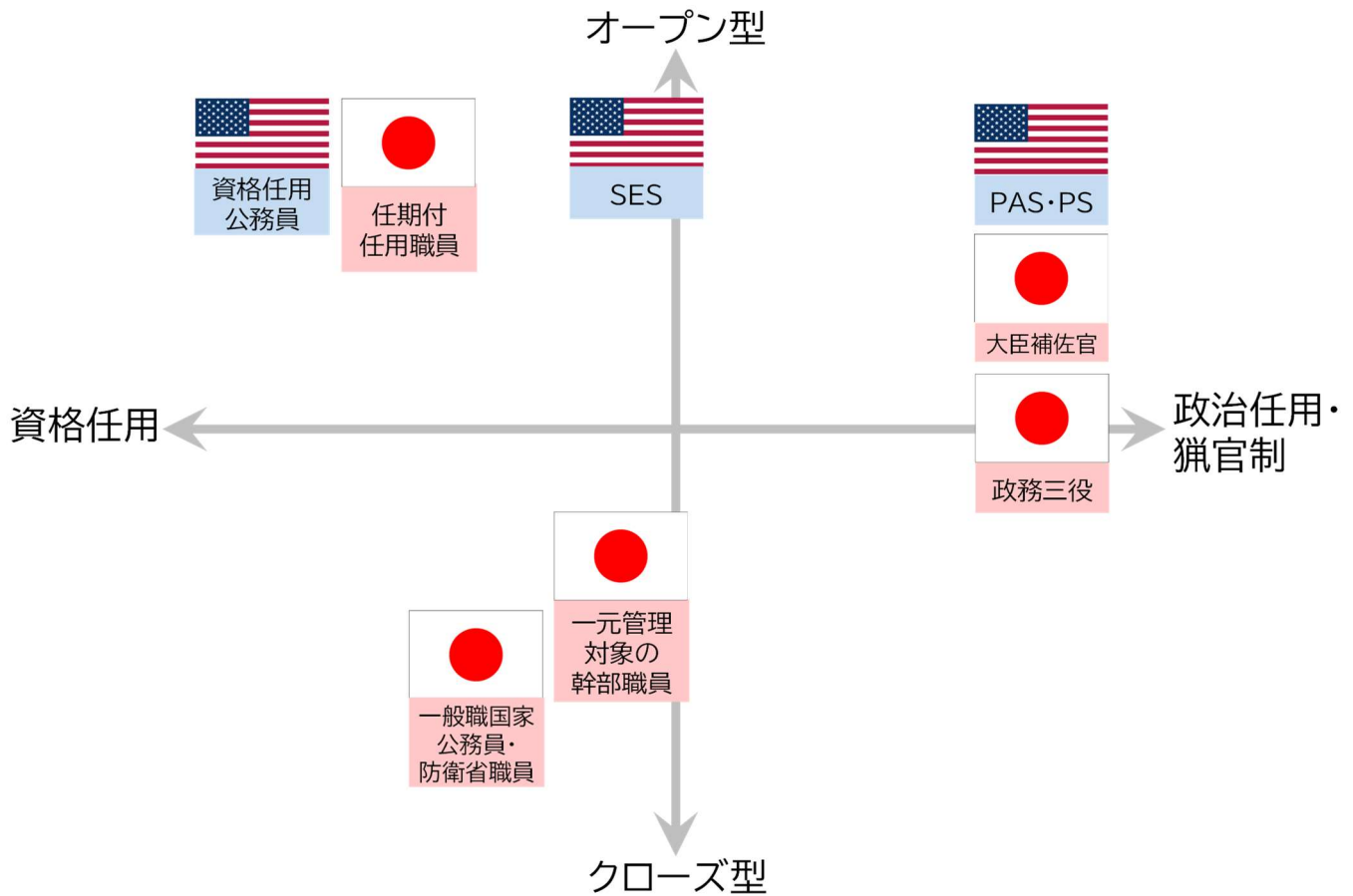
日本の政治任用職は政務三役と大臣補佐官等である。大臣の任命権は内閣総理大臣が有し¹³、副大臣および政務官は各省の大臣の申し出によって内閣が行うことになっている¹⁴。半数以下であれば大臣は国会議員以外から任命でき、副大臣および政務官についても国会議員以外からの任命が可能だが、国会議員以外からの任命は近年ほとんどない。その意味でマッピング上は、政務三役は政治任用ではあるものの、オープン度合いは低いと考えられる。大臣補佐官(総理大臣補佐官を含む)は民間任用も多く、アメリカ的な政治任用に最も近いと言える。ただし大臣補佐官についても近年は国会議員や行政官出身者の任用が増えてきている。

一方アメリカの連邦公務員で最も多い資格任用公務員は、オープン型の資格任用だと言える。ポストごとにジョブディスクリプションが示され、それに基づいてオープン型の採用が行われる。部長・課長級のSESについては、ポストの10%を上限に政治任用可能であるため、資格任用と政治任用の中間的な任用形態と言える。PAS やPSはマッピングの右上に位置しており、オープン型の政治任用である。

¹³ 憲法第 68 条。

¹⁴ 国家行政組織法第 16 条および第 17 条。

図表 10 日米の公務員制度のマッピング



(出所) David Lewis (2008) The Politics of Presidential Appointments, U.S. Office of Personnel Management ホームページ、村松 (2018)、田中 (2019) を参考に作成

[3] 公務員のキャリア形成の比較

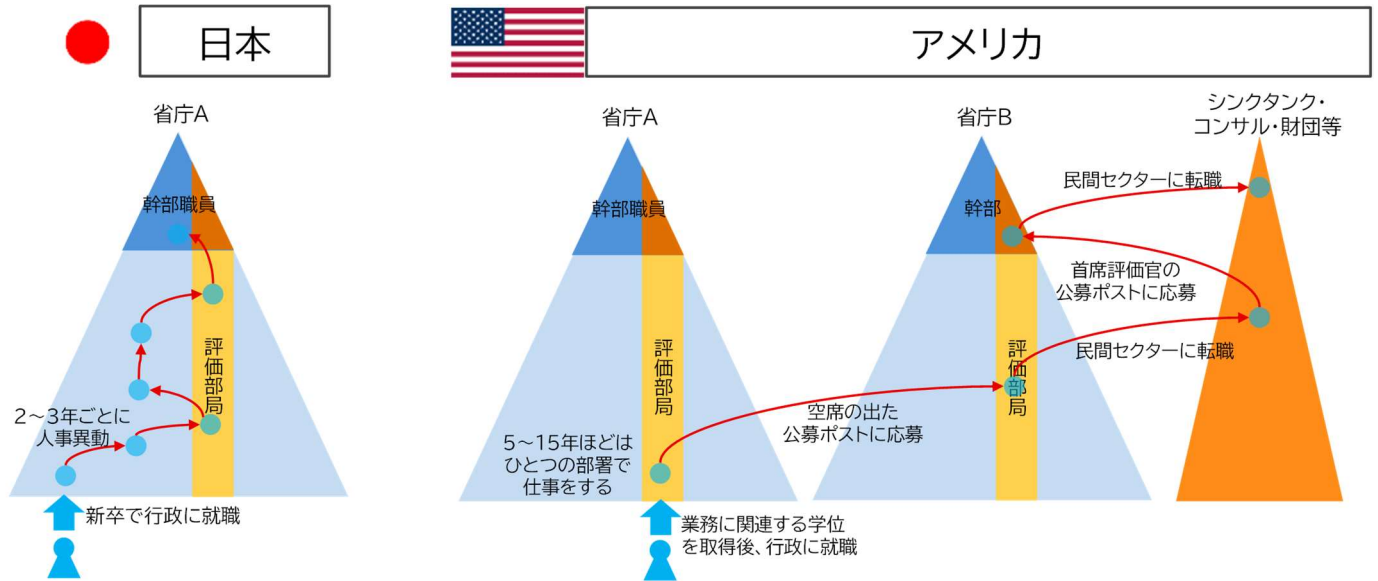
日米両国の公務員制度およびインタビュー調査を踏まえて、公務員のキャリア形成を模式的に示したものが図表 11 である。ここでは政策評価・EBPM (エビデンスに基づく政策形成) に関する事例を示している。

日本の場合、大学等卒業後に新卒で公務員になることが多い。入省後は、数年ごとに人事異動を繰り返しながら幅広い経験を積んでいく。キャリアのある時期に政策評価や EBPM などを担当する部署で勤務することもあるが、その領域で専門性を構築することは少なく、キャリアのなかで経験する幅広い業務のひとつとして担当することになる。他省庁や関連機関等への出向はあるものの、基本的にははじめに入省した省庁のなかでキャリアを形成する。

一方アメリカの場合、各ポストに職業分類がなされているため、政策評価・EBPM を担いたいと考える人は、大学や大学院などで公共政策学や経済学、統計学といった関連分野の学位を取得した上で、希望するポストに応募することになる。学卒者であれば GS-5、修士卒者であれば GS-9 といった等級から仕事を始める。定期的な人事異動はなく、自ら意思を示さなければ基本的に同じポストで仕事をし続ける。そのため平均的な業務従事期間は長く、10~15 年程度同じポストで働き続ける人も少なくない。専門経験を積んだりより上位の学位を取得したりすれば、高い等級のポストに応募することが可能となる。その際、同じ省庁のなかで昇任することもあれば、別の

省庁における同じ職業に転職するケースも少なくない。また、官民を越えた労働市場の流動性も比較的高いため、キャリアのある時期においてシンクタンクやコンサルティングファーム、財団法人といった民間セクターで政策評価・EBPM の業務に関わることも多いし、官民での行き来も頻繁である。こうした形で徐々にステップアップしながら、最終的には各省の政策評価・EBPM 責任者である首席評価官になったり、シンクタンク・コンサルティングファーム・財団法人の幹部になったりしていく。

図表 11 公務員のキャリア形成の日米比較：政策評価・EBPMに関する例



(出所) 日米でのインタビュー等を通じて筆者作成。

3. トランプ氏が提案する「スケジュール F」

このような日米両国の公務員制度の概要や違いを踏まえながら、大統領の再選を目指すドナルド・トランプ氏が提案する自身の「スケジュール F (Schedule F)」を解説する。スケジュール F とは、トランプ氏が自身の大統領 1 期目の末にいったん導入し、2 期目の重要な公約の一つとして掲げている公務員制度改革である。スケジュール F とは、資格任用職のうち、政治任用者に対して助言を行ったり政策に影響を与えたりするポストを、新しい政治任用カテゴリーに切り替える仕組みである。スケジュール F の導入目的は、より柔軟な政策実施を行うことと、業績の悪い公務員をそのポストから解任できるようにすることである。前述の通り、資格任用の公務員には雇用保障が与えられているが、スケジュール F に切り替えられたポストは雇用保障が失われる。現在、連邦政府には約 4,000 人の政治任用者がいるが、スケジュール F が導入されると政治任用職は 10 倍以上の最大約 5 万人まで増加するとされている。

トランプ大統領は自身の 1 期目最終盤の 2020 年 10 月 21 日にスケジュール F 創設の大統領令を発出した¹⁵(図表 12)。人事管理局は大統領令発出 2 日後にガイダンスを出しており、図表 13 のようなテンプレートを用いて各省にスケジュール F に転換可能なポジションをリストアップするように求めた。人事管理局のガイダンスでは、「機密 (confidential)」、「政策決定 (policy-determine)」、「政策形成 (policy-making)」、「政策推奨 (policy-advocating)」などに関わるポジションが対象だとしている。

各省は大統領令発出後 90 日以内(2021 年 1 月 19 日まで)にどのポストがスケジュール F に転換し得るかの初期レビューを行い、210 日以内(2021 年 5 月 19 日まで)にスケジュール F に転換し得るポストを確定するように求められた。しかしながらジョー・バイデン氏が 2021 年 1 月 20 日に大統領に就任し、翌々日の 1 月 22 日にスケジュール F を撤回する大統領令を発出した¹⁶ため、スケジュール F は導入される前にストップされた。

図表 12 トランプ政権 1 期目で導入されたスケジュール F の日程



(出所) GAO (2022)

¹⁵ Executive Order 13957, *Creating Schedule F in the Excepted Service*

¹⁶ Executive Order 14003, *Protecting the Federal Workforce*

図表 13 人事管理局が作成したスケジュール F のテンプレート

SCHEDULE F REQUEST						
Agency/Component						
Official Position Title	Occupational Series	Pay Plan and Grade Level	Geographic Location	Number of positions	Schedule F Criteria, indicate as many as may apply (i.e. policy-determining, policy-making, policy-advocating, confidential)	Brief description of factors demonstrating confidential policy-determining, policy-making, or policy-advocating character

(出所) GAO (2022)

しかしながらトランプ氏は、行政組織をコントロールするために公務員制度を変えることが不可欠だと考えているとされ、公約動画「Agenda47」のなかでも「ディープステートを壊し国民に権力を取り戻す」という項目が含まれている¹⁷。トランプ氏およびトランプ氏を支えるチームは、スケジュール F の導入を政権交代の一丁目一番地と考えている¹⁸。

トランプ氏を支えるシンクタンクもスケジュール F を見据えた動きを始めている。政治任用者を増やす際に懸念されるのが、十分な数の政治任用候補を確保できるかどうかである。実際近年は、大統領が政治任用ポストを埋めるのにかかる時間が長期化する傾向がある。トランプ氏は 2020 年の大統領選挙において共和党の非主流派から当選したこともあり、共和党主流派の政策研究者・実務家のなかにはトランプ氏と距離を置くものも多く、政治任用者の確保に苦勞した¹⁹。そうした 1 期目政権における反省も踏まえて、保守系有力シンクタンクの一つであるヘリテージ財団は「Project 2025」という政権移行プロジェクトを立ち上げた。このプロジェクトは、新政権の政策策定や新政権発足後 180 日間の計画立案などを行っているが、同時に「Presidential Personnel Database」を立ち上げている。これは、新政権における政治任用候補者をデータベース化したもので、2 万人がリストアップされていると言われている。また 2021 年に発足した America First Policy Institute (AFPI) という新しいシンクタンクも、「America First Transition Project」という同種の政権移行プロジェクトを立ち上げている。このプロジェクトでも政権発足初日から稼働可能な準備を進めており、400 人ほどの元政府高官が携わっているとされる。

トランプ氏は、1 期目政権において自身の方針に反対したり抵抗したりした公務員を敵視しており、ディープステートと呼んでいる。この点を踏まえると、スケジュール F をはじめとした政治任用で選ばれるのは、トランプ氏の方針に沿った行動をとれる人たちだと予想できる。

¹⁷ <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-plan-to-dismantle-the-deep-state-and-return-power-to-the-american-people>

¹⁸ The Economist “The meticulous, ruthless preparations for a second Trump term” July 13th 2023, New York Times “Trump and Allies Forge Plans to Increase Presidential Power in 2025” July 18th 2023, Axios “A radical plan for Trump’s second term” July 22nd 2022

¹⁹ ジョージタウン大学ドナルド・モイニハン (Donald Moynihan) 教授へのインタビューをご本人の許可を得て引用。

4. スケジュール F によって予想される影響

本節では、どういった組織でどの程度スケジュール F への転換がなされ得るかを整理するとともに、政治任用が政府のパフォーマンスに与える影響に関する既存研究を概観することで、スケジュール F が導入された場合の予想される影響を議論する。

(1) 各組織におけるスケジュール F への転換可能性

GAO(2022)は、スケジュール F が導入された場合の転換可能性をいくつかの組織についてまとめている。ホワイトハウスの行政管理予算局(Office of Management and Budget:OMB)は、610名の公務員のうち415名²⁰(68%)がスケジュール F に転換可能だとしている。転換可能なポジションのうち87%はGS-13以上の責任の重いポストである。一方、アメリカとメキシコによって設置され国際境界を監督する国際境界水委員会(U.S. International Boundary and Water Commission:USIBWC)は、234名の公務員のうちスケジュール F に転換可能なのは5名²¹(2%)のみとしている。

どういったポジションがスケジュール F に転換し得るかは、2020年10月21日に発出された大統領令およびそれに付随するガイドラインでも曖昧さが残っている。しかしGAO(2022)からも、ブルーカラー職は対象にならない一方で、多くのホワイトカラー職は潜在的にスケジュール F に転換し得ることが分かる²²。なお多くのスケジュール F 職は上院の承認を必要とするPASではなく、上院の承認を要さないPAであることも重要である。近年、政治任用者の上院承認までに長い時間がかかるようになってきているが、スケジュール F についてはそうした懸念は生じない。

なお、スケジュール F に転換可能な職のうち、実際にはその一部しか転換されなかったとしても行政には大きな影響が生じる可能性がある。例えば、スケジュール F によって5万人の公務員が直ちに退職しなかったとしても、1,000人が解雇されたりスケジュール F に転換したりすれば、残りの4.9万人のうち少なくともその一部は政府を自発的に退職すると考えられる。また退職しなかったとしても、彼らの行動には影響を与え得ると予想される²³。

(2) 政治任用と政府パフォーマンスに関する学術研究

次に、既存の学術研究をもとに政治任用の増加が政府パフォーマンスに及ぼす影響を整理する。代表的な学術研究を整理したものが図表14である。

Lewis(2007)およびGallo and Lewis(2011)は、ブッシュ政権において導入されたPART(Program Assessment Rating Tool:連邦政府の業績を定量的に測定するツール)のスコアを用いて、政治任用と政策パフォーマンスの関係を分析している。分析の結果、政治任用者によって主導された政策は、職業公務員(資格任

²⁰ 2021年1月現在。

²¹ 2021年1月現在。

²² この点は、ジョージタウン大学ドナルド・モイニハン教授も指摘(ご本人の許可を得て引用)。

²³ この段落は、ジョージタウン大学ドナルド・モイニハン教授の指摘。インタビュー内容をご本人の許可を得て引用。

用公務員)によって主導された政策よりも低いパフォーマンスを示す傾向があった。政治任用者は職業公務員と比較して高い教育水準を持ち、民間や非営利セクターでの経験が豊富であり、多様な職業経験を有しているものの、それらは政策パフォーマンスとは関連していなかった。むしろ職業公務員は、行政府での経験が豊富で、そうした特性が業績を改善する傾向にあることを明らかにしている。Gallo and Lewis (2011)は、特に選挙運動や政党からの任用者は、職業公務員よりも平均的に業績が劣ることを明らかにしている。

Richardson (2019)は連邦公務員に対するサーベイ調査を用いて、公務員の「政治化」が政府の専門性を低下させるかを検証している。政治任用者と職業公務員の志向が異なる場合、職業公務員は政府を辞める可能性が高くなり、政策的専門性を高める努力をしなくなる可能性が高くなることを明らかにしている。

Oliveira et al. (2023)は既存研究を包括的にシステマティックレビューすることによって、資格任用制と政府パフォーマンスの関係性を整理している。レビューの結果、政治任用者よりも資格任用者の方が全体的にパフォーマンスが高いことを明らかにしている。具体的には、資格任用制や身分保障は、汚職の減少、政府の効率化・好業績化、市民からの信頼、公務員のやる気・モチベーション、組織へのコミットメント等を高めるとしている。

このように既存研究を概観すると、資格任用制の方が全体として政府のパフォーマンスを高めると結論付けているものが多い。

図表 14 政治任用と政府パフォーマンスに関する代表的な学術研究

研究	研究概要	主たる結論
Lewis (2007)	・ ブッシュ政権で導入された業績測定ツール PART (Program Assessment Rating Tool) を用いて、政治任用者が政策を担当した場合と、行政官僚が政策を担当した場合の業績を比較。	・ 政治任用者の業績は、行政官僚よりも平均的に低い。 ・ 行政経験や職務経験の長さが業績にプラスの影響を与えている。 ・ 政治任用者は、全体として高学歴で民間や非営利組織での経験も豊富だが、そうした特徴は業績改善と関係していなかった。
Gallo and Lewis (2011)	・ ブッシュ政権で導入された業績測定ツール PART (Program Assessment Rating Tool) の弱点を修正した上で、Lewis (2007) と同様の分析を実施。	・ 選挙運動や政党からの任用者は、行政官僚よりも平均的に業績が悪い。 ・ 政治任用は、大統領に政治資本を提供し説明責任を向上させるものの、業績を悪化させるデメリットがある。
Richardson (2019)	・ 連邦公務員に対するサーベイ調査を用いて、公務員の「政治化」が政府の専門性を低下させるかを検証。	・ 政治任用者と職業公務員の志向が異なる場合、職業公務員は政府を辞める可能性が高くなり、政策的専門性を高める努力をしなくなる可能性が高くなる。
Oliveira et al. (2023)	・ システマティックレビューを用いて、資格任用制と政府のパフォーマンスの関係性を検証。	・ 資格任用・昇進、雇用保護、専門性などは、政府の高いパフォーマンスと関係しており、低い汚職と関係している。

5. まとめと示唆

本稿では、日米の公務員制度を概観・比較した上で、トランプ氏が提唱する「スケジュール F」の内容とその影響を整理した。現在、連邦政府の政治任用者は約 4,000 人だが、スケジュール F が導入されるとそれが 10 倍以上の 5 万人まで拡大し得るとされる。いくつかの組織を見ても、政策形成に関わる上位のポストほどスケジュール F への転換可能性が高い。このことは第 1 期トランプ政権と比べて、第 2 期政権では大統領をはじめとした政権トップの意向がよりダイレクトに、そしてよりスピーディーに貫徹されやすくなると考えられる。

近年のアメリカの動向を見ると、スケジュール C や SES の導入など、政治任用を増やす方向に徐々にシフトしてきた。スケジュール F の導入はその延長線上にあるとも言える。また大統領選挙の共和党の予備選をトランプ氏と争ったニッキー・ヘイリー氏とロン・デサンティス氏もスケジュール F の導入を支持しており、ヘイリー氏については、スケジュール F をさらに強化し、一つのポジションでの業務期間の上限を 5 年とする「Freedom Plan」を提案している²⁴。仮に今年の大統領選挙でトランプ氏が再選できなかったとしても、ヘイリー氏やデサンティス氏が 2028 年以降の大統領候補になる可能性があることを踏まえると、スケジュール F もしくは類似の改革は共和党の重要政策になり続ける公算が大きい。

多くの国で、公務員制度は民主的な統制と専門性・安定性の間で揺らぎ続けてきた。ペンドルトン法成立に至るアメリカの公務員制度の歴史を見ても、政治任用にはリスクも伴う²⁵。既存研究でも、政治任用の増加は政府のパフォーマンスを低下させると結論付けているものが多い。一方で民主主義社会である以上、統治機構に対する民主的統制は不可欠であり、政治主導の強化や公務員バッシングなどは支持を集めやすい。日本でも特に 1990 年代以降、官僚機構への信頼が低下するなかで、統治機構および公務員制度に対する政治的関与を強める方向で改革が進んできた。実際、個別省庁だけでは解決の難しい社会課題が増えたり、右肩下がりの社会で不利益配分が必要になったりするなかで、それを政治主導によって解決しようとしたことには一定の合理性があったと考えられる。

しかしながら、安易な政治主導の強化や政治任用の増加は、政府の機能を低下させる懸念もある。Richardson (2019) が指摘するように、公務員のやる気を削ぐ危険性もある。民主的統制と質の高い行政サービスを両立するような仕組みを冷静に設計する知恵が求められる。

²⁴ <https://www.govexec.com/pay-benefits/2023/12/keeping-eye-schedule-f-and-other-proposals-reform-federal-workforce-and-pay-protections/392702/>

²⁵ こうしたリスク認識を反映してか、人事管理局は 2023 年 9 月に新しい規制を提案している (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-09-18/pdf/2023-19806.pdf>)。そこでは、資格任用制度から政治任用制度に転換される場合、自発的に政治任用者に転換しない限りは、公務員はもともと持っていた地位を保持することが明記されている。この規制によってスケジュール F の導入が遅らせられると考えられる。また、スケジュール F の対象範囲を狭めるとともに、身分保障が失われる場合は公務員はメリットシステム保護委員会 (Merit Systems Protection Board) に訴えることが可能となる。ただしメリーランド大学名誉教授の Don Kettle 氏は、人事管理庁の規制はスケジュール F を防ぐことにはつながらないと指摘している (<https://www.govexec.com/workforce/2023/09/regulations-aimed-derailing-schedule-f-revival-proposed-opm/390346/>)。

参考文献

- 井田敦彦 (2014)「国家公務員制度改革の経緯と論点【第 2 版】」、国立国会図書館『調査と情報』第 812 号
- 稲葉馨 (2015)「2014 年の国家公務員制度改革関連法について(上)』『自治総研』通巻 439 号
- 稲葉馨 (2015)「2014 年の国家公務員制度改革関連法について(下)』『自治総研』通巻 442 号
- 田中秀明 (2019)『官僚たちの冬』小学館新書
- 村松岐夫編著 (2018)『公務員人事改革』学陽書房
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2011). The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219–243.
- GAO (2022) “Agency Responses and Perspectives on Former Executive Order to Create a New Schedule F Category of Federal Positions” GAO-22-1055504
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2023). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, forthcoming
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton’s Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088.
- Lewis, D. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton University Press.
- Richardson, M. D. (2019). Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment. *The Journal of Politics*, 81(3), 878–891.
- White, L. D. (1954). *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*. New York: Macmillan
- Van Riper, P. P. (1958). *History of the United States Civil Service*. Greenwood Press

— ご利用に際して —

- 本資料は、執筆時点で信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所: 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。