

国家公務員制度改革基本法の意義と課題

～年功序列から業績主義へ～

The Meaning and Challenges of the Basic Act on Reform of National Public Service System
- From the Seniority-based System to an Achievement-based System -

2008年6月、国家公務員制度改革基本法が国会で成立した。基本法は、幹部公務員の内閣一元管理などを規定し、霞が関における最大の問題といってもよいセクショナリズムの是正に挑戦している。基本法は、これまでなかなか進まなかった改革を前進させたという点で評価できるが、公務員制度改革は挫折の歴史だったことを考えると懸念も残る。改革を後退させないためには、基本法の理念と方針に基づき、新しい公務員制度の具体的な制度設計が必要である。そのための論点と具体策を整理することが本稿の基本的なテーマである。

基本法の具体化に向けて最大の課題は、基本法が規定する幹部職員制度と管理職員制度の任命プロセスを明確にすることである。本稿では、日本版上級公務員制度（SES）の導入を提案している。SESの核心は省庁間の流動性を高めるインセンティブである。上位のグレードに就くためには、内閣府などの中心機関で業績をあげ、政府全体の見地から仕事ができる能力が求められる。

公務員制度改革の目標は、政府のガバナンスの強化である。そのためには、政治的リーダーシップを強化するとともに、公務員の専門性の向上・政治への応答性の強化が必要である。改革の本質は政官関係の見直しにあり、その具体策がSESに他ならない。政府のガバナンスのモデルとしては、公務員がその専門性に基づき正確な分析と選択肢の提示を担い、大臣が責任を持って判断するイギリス型を志向すべきである。



In June 2008, the Basic Act on Reform of National Public Service System (hereafter "Basic Act") was passed through the National Diet of Japan. The Basic Act includes provisions for the government-wide management of senior-level public servants by the Cabinet, an attempt to correct sectionalism, which may well be the most problematic issue in Kasumigaseki (i.e. Japan's central government). The legislation can be appropriate for having moved forward to a reform which was slow in making any progress up to now, but some concerns remain given the history of setbacks seen in past public service reforms. In order to prevent a regression of the new reform, a concrete framework for the new public service system needs to be established based on the principles and policies of the Basic Act. For that reason the basic theme of this paper is to outline and explain the points of contention and specific, concrete measures recommended for establishing this framework.

The biggest challenge to make sure the Basic Act is to clarify the appointment process for executive and management-level employees as provided for in the Basic Act. This paper proposes the introduction of a Japanese version of the Senior Executive Servant (SES) system. The essence of the SES system is the incentive provided to increase the mobility of personnel between various ministries. To be qualified as SES requires a good performance record in central agencies such as the Cabinet Office, and demonstrated ability to work from the point of the entire government.

The purpose of national public service system reform is to strengthen the government's capacity to exercise its authority in governing itself and the nation. The strengthening of public servants' responsiveness and expertise, together with the strengthening of political leadership is needed to achieve this. The essence of the reform is to review the relationship between politicians and bureaucrats, and the SES is the concrete plan with which to addresses that issue. Finally, Japan is expected to follow the British model of governance in which the role of public servants is the provision of accurate analyses and options based on their expertise, and the role of ministers is to take responsibility and make the decisions.

1 はじめに

第二次世界大戦後の高度経済成長を主導したのは有能な官僚たちだったと海外からも称賛されたが、彼らは一体どこに行ってしまったのか¹。ここ十数年来霞が関の官僚は常に批判の対象になってきた。政策企画立案能力に対する信頼性の低下、セクショナリズム等による機動的・総合的対応の欠如、幹部職員の不祥事、天下り問題、採用試験の種類等を尊重する硬直化した昇進管理や過度の年功的処遇など、問題は繰り返し指摘されている²。問題は明らかにされているものの、これらを是正するための公務員制度改革はこれまで挫折の歴史であった。橋本元首相が戦後の総決算と位置付けた中央省庁等改革（2001年1月実施）や小泉元首相による構造改革路線でも、公務員制度は実質的には手が付けられなかった。

こうしたなかで、2008年6月、国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」）が国会で成立した。同法は衆参両院のなかで成立が危ぶまれていたが、与野党が政府提出法案を衆議院で修正し、歩み寄って成立にこぎつけた。与野党の間に何よりも現在の公務員制度を変えなければならないという共通認識があったからといえる。基本法の意義は、議院内閣制における公務員の役割と機能を再定義し、その方策を示したことにある。また、同法は、幹部公務員の内閣一元管理などを規定し、霞が関における最大の問題といってもよいセクショナリズムの是正に挑戦している。

基本法は、これまでなかなか進まなかった改革を前進させたという点で評価できるが、公務員制度改革は挫折の歴史だったことを考えると懸念も残る。基本法は理念と方向を定めたが、具体的な制度設計や法令の整備はこれからであるからだ。現在の国家公務員法でもたとえば昇進は競争試験によることが規定されているが、現実には行われていない。公務員制度改革が難しいのは制度と実態が乖離していることであり、いくら良い制度を作っても現実には動くとは限らない。また、公務員制度は、単に公務員の人事や給与だけに関する問題ではない。それ

は、政官関係や内閣制度など政府のガバナンス、国の統治のあり方に対する国民の意識などにも関係する問題である。日本のセクショナリズムは明治に遡る政府の構造的な問題であり、その解決は一朝一夕にはいかない。

改革を後退させないためには、基本法の理念と方針に基づき、新しい公務員制度の具体的な制度設計が必要である。そのための論点と具体策を整理することが本稿の基本的なテーマである。次の第2章では、近年の公務員制度改革の歴史を振り返るとともに、わが国の公務員制度に関する基本的な問題を整理する。第3章では、諸外国の公務員制度改革を概観し、その教訓をまとめる。特に、近年、抜本的な改革を進めている韓国の事例に焦点を当てる。韓国は、2006年に、幹部公務員を横断的に人事管理する上級公務員制度を導入しており、その経験はわが国に大いに参考になるからである。第4章では、基本法を分析し、今後の具体的な制度設計に向けた課題と改革工程表について検討する。最後の第5章で、全体をまとめる。

2 公務員制度改革の経緯

1990年代半ば以降の公務員制度改革の流れを振り返る（表1参照）。

1996年1月、当時の村山首相が突然辞任し、誕生したのが橋本政権である。当時、住専問題や血液製剤問題等を契機に、国家公務員のあり方が問われていた。10月の衆議院選挙を経て、橋本首相は、縦割り行政を打破し、内閣総理大臣のリーダーシップを確立するための行政改革の必要性を強く唱えるに至った。こうした背景の下、11月に設置されたのが「行政改革会議」であり、1年後に最終報告をまとめる³。公務員制度改革については、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、公務部門における多様な人材の確保、能力主義の徹底などの課題を挙げつつも、具体的な改革については、幅広い検討が必要であるとして、事実上、公務員制度調査会に検討を要請するに留まった。

中央省庁等改革によって、内閣府をはじめとする政府

表1 公務員制度改革に関する主な動き（90年代半ば以降）

1996年11月	行政改革会議発足
1997年4月	公務員制度調査会発足
12月	行政改革会議「最終報告」
1998年3月	新たな時代の公務員人事管理を考える研究会「報告書」
6月	中央省庁等改革基本法成立
1999年3月	公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」
2000年3月	官民交流促進法施行
4月	国家公務員倫理法施行
11月	任期付職員採用法施行
12月	「行政改革大綱」（閣議決定）
2001年1月	新府省発足
	公務員制度等改革推進室設置
4月	独立行政法人の発足（57法人）
6月	行政改革推進本部「公務員制度改革の基本設計」
12月	「公務員制度改革大綱」（閣議決定）
2002年3月	自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会「政治システム最終提言」
7月	「政・官の在り方」（閣僚懇談会申合せ）
8月	人事院「公務員制度改革が向かうべき方向について」
	※2003年通常国会提出を予定していた公務員制度改革法案を断念
2004年12月	「今後の行政改革の方針」（閣議決定）
2005年8月	人事院の給与構造改革についての勧告
2005年12月	「行政改革の重要方針」（閣議決定）
2006年5月	行政改革推進法国会で可決
2007年4月	「公務員制度改革」（閣議決定）
2007年7月	国家公務員法等の改正（官民人材交流センターの設置等）
	公務員制度改革懇談会、官民人材交流センター懇談会の設置
12月	「官民人材交流センターの制度設計について」（懇談会報告書）
2008年2月	「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書」
6月	国家公務員制度改革基本法成立
7月	国家公務員制度改革推進本部設置

出所：総務省のホームページ等に基づき筆者作成

組織の器は整えられたといえるが、そこで働く公務員のあり方についての検討は、同調査会に引き継がれることになる。同調査会は、1999年、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（以下「基本答申」）をまとめて役割を終え、その後、改革に向けた政府の具体的な方針は、「公務員制度改革大綱」（2001年、以下「大綱」）として発表された。大綱を受けて、政府は、改革法案の国会提出を目指したものの、紆余曲折を経て断念するに至った。

基本答申は、公務員制度改革の目指すべき方向を示し

たものの、必ずしも具体的な改革案を提案したわけではない。具体案を提示したのは大綱であるが、それは基本答申を忠実に反映したものではない。大綱は、「政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現」を基本的なねらいとして掲げ、各省大臣、内閣、第三者機関である人事院の役割分担を整理する。その基本的な考え方は、各省大臣を、所掌する行政組織の人事・組織の設計・運用を行う人事管理権者として制度上明確に位置づけること、内閣の人事行政の企画立案機能・総合調整機

能の強化を図ること、人事院によって職員の利益の保護、人事行政の中立性・公正性を確保すること（事後チェックの重視）である。そして、あるべき新たな公務員制度として、①能力等級制度（指定職を除く職員に適用）、②上級幹部職員を一般職としつつ、能力等級制度ではない任用・給与制度（年棒制等）を設計、③内閣の総合調整の下、人事管理権者が再就職を承認、④国家戦略スタッフの導入、⑤官房審議官の活用、任期付職員の採用等による大臣スタッフの充実、などを挙げた。

この大綱に対する見解として、人事院は、例年の給与改定に関する勧告の付属資料として、「公務員制度改革が向かうべき方向について」（2002年8月）を発表している。同報告は、公務員制度の問題として、

- ①幹部公務員の不祥事（公務員倫理の低下）
- ②公務員の行政能力についての疑問（行政の失敗）
- ③セクショナリズム（公務組織の閉鎖性と省益の自己目的化）
- ④キャリア・システム（特権的意識の醸成）
- ⑤退職管理（天下りに対する厳しい批判）
- ⑥政官関係の在り方（コンセンサスの欠如）
- ⑦年功主義（能力主義の経済化と身分保障への安住）

を挙げている。そして、各省大臣の権限強化、逆に言えば、人事院の権限縮小は、各省のセクショナリズムを助長するものであり、退職管理の内閣一元化、早期勧奨退職の是正等を主張している⁴。大綱は2006年度を目途に新たな公務員制度に移行することを目指して準備することを提案したものの、結局のところ、国家公務員法等の制度改正には至らなかった。

その後、公務員制度改革の動きには目立つものがなかったが、郵政民営化の是非を巡る衆議院選挙を契機として、小泉政権は、小さな政府や構造改革の一層の推進の観点から、公務員人件費の削減を政治的な問題として取り上げた。その検討の結論は、2005年12月に、「行政改革の重要方針」としてまとめられ、さらに、その着実な実施のため、2006年、行政改革推進法が成立した。同法の柱は人件費の削減であり⁵、公務員制度改革につい

ては、公務員の労働基本権や人事院制度、給与のあり方、能力主義や実績主義に基づく処遇、キャリア・システム等公務員の人事制度について幅広い観点から検討することを指摘するに留まった。

公務員制度本体の改革が動き出したのは、小泉政権を引き継いだ安倍・福田政権である。安倍政権は、政府・与党内から強い反対を受けたものの、公務員の再就職斡旋、すなわち天下り是正を推し進め、2007年7月、国会公務員法等を改正し、公務員について営利企業および非営利法人に対し再就職斡旋を行うことを禁止し、内閣府に設置する官民人材交流センターにおいて再就職斡旋を一元化することとした⁶。

安倍政権は、国家公務員法等の改正により天下りの問題について一区切りをつけると、「パッケージ」としての公務員制度本体の改革に着手する。改革案の具体的な検討は有識者で構成される懇談会での検討に委ねられ、2008年2月に発表された報告書は、

- ①内閣人事庁の設置、幹部公務員の内閣一元管理
- ②現行のⅠ・Ⅱ・Ⅲ種試験の廃止と一般職・専門職・総合職試験の創設
- ③政務専門官、国家戦略スタッフの創設
- ④公務員と政治家の厳格な接触ルールの確立

⑤幹部候補育成過程の導入、積極的な公募採用の実施などを提案した⁷。本報告書の実現は、安倍内閣から福田内閣に移った。報告書の提出を受けて、政府は、2008年4月、基本法を国会に提出したものの、その成立は危ぶまれていた。2007年夏の参議院選挙の結果、与党が参議院で過半数を占めることができなくなったからである。しかし、冒頭に述べたように基本法は成立した。具体的な制度設計は残されているものの、公務員制度改革の理念や基本的な内容は法制化され、一つの大きな区切りが付けられたといえる。

3 | 諸外国の改革と上級公務員制度

日本における公務員制度の問題や改革の動きを概観したが、諸外国ではどうだったのか。諸外国でも、日本と

同様に官僚主導の弊害は問題になっていた。具体的な改革は、1980年代から90年代に進められた。本章では、諸外国の公務員制度改革を概観し、その成果と問題点を整理する。特に、幹部公務員を対象とする上級公務員制度に焦点を当て、最近これを導入した韓国の事例を紹介する。国家公務員制度改革基本法の柱の1つが幹部公務員の内閣一元管理であり、今後その具体的な制度設計が求められているからである。

(1) NPMと公務員制度改革

1980年代以降、サッチャー、レーガンを代表とするような政治的なリーダーシップの下に、先進諸国において、肥大化した政府部門の改革が始まった。当初は民営化や規制緩和、予算の削減、税制改革等が行われたが、改革の波は公務員制度にも及んだ⁸。その背景には、公務員が現状維持を主張し、改革に抵抗しているとの認識を政治家たちが認識するようになったことが挙げられる。特に、それは、公務員の政治的な中立性を原則とする国で顕著であった（主要国の公務員制度を政治性と開放性の2つの軸で分類したのが図1）。幹部公務員は、政治的

な方針に非応答的であり、業績向上のために必要なスキルや専門性に欠けていたものであり（Savoie（1994：341））、公務員制度は政治的な方向にそぐわず、アカウンタビリティが欠如していた（Ingraham（1996：251））。こうした問題を分析し、改革の青写真を描いたのが、第三者的な外部委員会であり、アメリカではフーバー委員会、イギリスではフルトン委員会、オーストラリアではクームス委員会であった。

こうした国々での改革は、公務員の数や人件費の削減なども含むが、その基本的な目的は、Peters and Savoie（1994）、Peters and Pierre（2001）、Aucoin and Bakvis（2003）などが指摘するように、

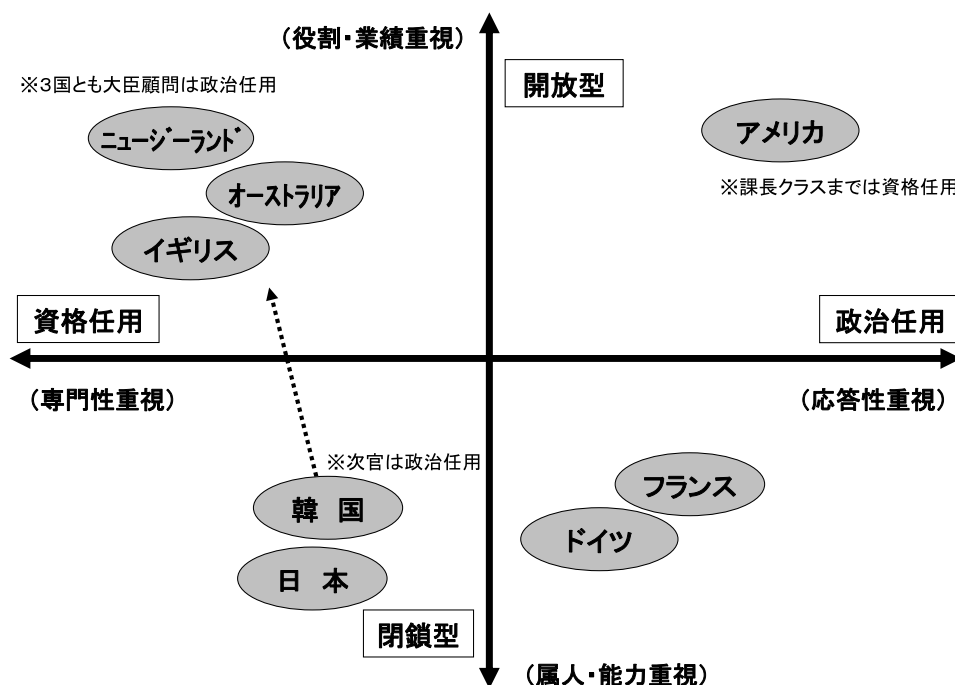
①公務員の政治家への応答性の強化、トップダウンによる官僚機構のコントロール、公務員の政策提言機能の弱体化（バイアスのない助言を要求する）

②公務員のマネジメント能力の強化、民間企業と同様の経営手法の導入

の2つである。

これらの改革、特に後者については、しばしば、ニュ

図1 主要国の公務員制度の基本的なアプローチ



出所：筆者作成

ー・パブリック・マネジメント（以下「NPM」という）の教義であるとして引用される⁹。西村（1997）は、NPMの公務員制度改革の特徴として、①上級職の創設とマネージャーの資質の要請、②任期付公募採用、③予算・人事権の分権化、④業績給与、⑤パートタイマーの増員、⑥公務員数の削減を挙げ、田辺（2003：14）は、NPMに関連した公務員制度改革の要素として、①開放的な人材のリクルート、②人事権の分権化、③幹部職員の人事の制度化と集権化、④より広い経営技能の強調、⑤契約方式の導入、⑥人事評価の制度化、を挙げる。公務員制度改革の内容は多岐にわたるが、Pollitt and Bouckaert（2004：74-76）は、その基本的な流れを、①終身地位の保障から任期付の業績契約へ、②資格と年功による昇進からより短期志向の任用へ、③政府統一的な公務員制度から人事管理の分権化、の3点にまとめている。こうした改革の中でも、筆者は幹部公務員制度に関心があり、次に簡単に整理する。

幹部公務員制度は、一般には、「上級公務員制度」（senior civil service）あるいは「上級管理職制度」（senior executive service）と呼ばれている。上級公務員制度とは、狭義に言えば、一定の幹部公務員を一般公務員と区別し、彼らに特化した人事管理を行う仕組みである。上級公務員制度の基本的なコンセプトは、省庁や機関の職員ではなく、政府横断的に企業的な形態として働くべき、エグゼクティブ・グループであり、彼らの積極的な能力開発に重点が置かれた（Halligan（1996：304））。このような明確に分離した制度ではないが、ドイツのように、法令によって政治任用される幹部公務員を区分する仕組みなども、幹部公務員に関する制度として位置づけられる。狭義の上級公務員制度は1979年にアメリカで導入されたのが最初であり、その後、いくつかの国が追従している。Halligan（2003：200）は、上級公務員制度の第一世代（70、80年代）として、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドを、第二世代（90年代）として、イギリス、オランダを分類する。さらに、2000年代に入っては、韓国が導入している。

上級公務員制度の導入目的は国によって差があるものの、一般的には、公務員の幹部層において、より流動性のある、弾力的な、応答的な、マネジメント能力のある集団をつくることが目的である（Pollitt and Bouckaert（2004：78））。上級公務員制度について、業績志向のマネジメントを強調することは各国に共通しており、目標設定、アカウンタビリティ、個人ベースの報酬や罰というメカニズムによって達成しようとしている（OECD（2003：6））。また、開放型の公務員制度を持つ国では、政府全体の価値観やカルチャーが育ちにくいいため、上級公務員制度は、業績向上に加えて、政府共通のそれを涵養する目的もある。また、明確に区別された上級公務員制度を導入していない国でも、幹部公務員に対して、競争、業績の向上、カルチャーの変革、適応性などのため、開放型の採用プロセスを導入しようとしている。OECD（2004：5）は、上級公務員制度の理由について、OECD29カ国に照会したところ、71％は業績志向のカルチャーを育てるためと回答したという。その他、2番目の理由として、省庁間での流動性を高めること、3番目の理由として、政府部門内で将来のリーダーを育てることが挙げられた。

上級公務員制度の対象者、業績給与の仕組み等、具体的な設計は、国によって異なる（表2）。基本的な相違は、課長級以上とするか（アメリカ、イギリス）、局長級以上とするか（オーストラリア、ニュージーランド、韓国）である。イギリスでは、上級公務員制度には事務次官も含まれる。次の相違点は、任期付任用が原則か（オーストラリア、ニュージーランド）、それとも恒久任用が原則か（アメリカ、イギリス、韓国）である。共通点としては、部分的にせよ公募採用が一般的に導入されていることであり、また、任用に際して第三者委員会の関与があることである。Hede（1991：505-506）は、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリアの上級公務員制度を比較し、その規模は、イギリスでは全体の0.13％でエリート中のエリートであり、カナダではマネジメントのカテゴリーも含まれるため、2.1％であり、オースト

表2 主要国の上級公務員制度等の概要

国名	アメリカ	オーストラリア	ニュージーランド	イギリス
特徴	政治・資格任用 開放型	資格任用 開放型	資格任用 開放型	資格任用 開放型
名称	Senior Executive Service	Senior Executive Service	Senior Executive Service	Senior Civil Service
導入年	1979年	1984年	1988年（03年廃止）	1996年
根拠	連邦公務員制度改革法（1978）	連邦公務員法（1984改正）	国家部門法（1988）	枢密院令（1995）
対象	審議官・課長級 約8000人	副次官・局長級 約1900人	局長・局長補級 約300人	課長級以上 約3800人
任命者	各省長官	人事委員会 （99年以降は次官）	各省次官	次官補以上は総理大臣、 その他は次官
採用方法	公募採用（任期付ではないが流動性大） 総数の10%を上限として政治任用（法定）	任期付公募採用	任期付公募採用	約30%は公募採用 （任期付ではない）
選考プロセス	省庁の管理職人材委員会が候補者を選考し、人事管理庁の資格審査委員会で審査（政治任用除く）	次官の推薦を受けて人事委員会が任命 （99年以降は人事委員会の事前承認）	国家サービス委員長への協議を経て次官が任命	次官補以上は高級公務員選考委員会の審査
制度庁	人事管理庁	人事委員会	国家サービス委員会	内閣府
関連事項	次官・局長は大統領が任命する政治任用（上院の審査必要） 政治任用者の平均在職期間は約2年	84年より事務次官は任期付任用になり、首相・内閣府が選考（総督が決定） 84年に大臣が政治任命する政治顧問を制度化（大臣は原則2名）	88年より次官は任期付公募採用（同委員会の審査を経て、内閣が承認し委員長が任命） 政治顧問制度あり SESに代わり、コンピーテンシーに重点をおいた上級管理職開発プログラムを実施	72年に局長級以上に開放型任用を導入（その後下位レベルにも導入） 60年代以降大臣が政治任命する政治顧問を導入（大臣は原則2名）

国名	韓国	フランス	ドイツ	日本
特徴	資格任用 閉鎖型→開放型	政治任用 閉鎖型	政治任用 閉鎖型	資格任用 閉鎖型
名称	高位公務員団	①高級職 ②大臣キャビネ職員	政治的官吏	指定職（給与上の制度）
導入年	2006年	19世紀半ば	19世紀半ば	1964年
根拠	国家公務員法（2005改正）	官吏の身分に関する法律の政令	官吏法大綱法（一時退職できる者として規定）	一般職給与法
対象	室局長級 約1000人	①：総局長、局長級 約250人 ②：官房長等大臣の側近 約700人	次官・局長級 約130人	審議官級以上 約900人
任命者	各省長官	①：大統領 ②：各省大臣	大統領	各省大臣
採用方法	公募採用（20%） 省庁間公募（30%） 省内昇進（50%）	職業公務員の中から政党色も考慮しながら政治任用	職業公務員の中から政党色も考慮しながら政治任用	指定職や幹部公務員登用のための特段の方法なし 任期付採用あり
選考プロセス	適格審査委員会の審査 任用後も5年毎に資格審査	①は大臣の提案を受けて大統領が閣議に諮って任命	閣議の承認を経て大統領が任命 大臣がメリット・システムによる基準を満たす者の中から入選	指定職の指定は人事院の権能 任期付採用は人事院の承認必要、内閣の人事検討会議
制度庁	行政安全部			総務省・人事院
関連事項	99年より室局長級の20%を対象として任期付公募採用する開放型職位制度を実施（02年から課長級も） 次官は政治任用（職業公務員が大層）	米型の制度はない 公務員の採用は職業群毎の競争試験による（特にグランコールという群が幹部に登用） ①は政権交代によって全て入れ替わるわけではない	米型の制度はない 課長・参事官級の一部にも政治任用あり（秘書官等約200人） 政権交代によって全て入れ替わるわけではない	米型の制度はない 国家公務員法上、職員の昇任は競争試験によるとされているが、内部登用が通常

注：1. 各国政府の資料等により筆者作成 2. 仏独韓では大使等も制度の対象となっているが、人数その他の記述は本省内部部局を対象

ラリアでは、1%と適度な割合であるとして、相違があると述べ、他方、共通点として、

- ①上級公務員制度のグレードは少なくなる傾向（よりフラット化）
- ②短期の任期付雇用が導入されているが、終身が引き続き標準である（ただし、アメリカ等で、再審査によるスクリーニングが導入されている）
- ③国によって程度の差はあるが、公開採用が徐々に拡大（ただし、選考プロセスがベストの人材を採用できるものではないと、有効ではない）
- ④女性やマイノリティの登用は必ずしも進展していない

を挙げる¹⁰。

（２）改革の成果と課題

業績志向という視点から公務員制度改革を概観したが、NPMをより広義に捉えるならば、政治的なリーダーシップの強化や集権化が重要である¹¹。こうした視点から、NPMを分析しているのが、Aucoin（1990）である。彼は、NPMがウェストミンスター・モデルの国で発達した理由として、効率性・公平性を維持していた中立的な官僚機構が60年代以降の行政国家化に伴う肥大化をもたらしたことを挙げ、権限を集中させて官僚機構を飼いならすことを政治家が求めるようになったとする。具体的には、政治任命の拡大等官僚機構を統制するための施策、官僚機構を解体するための民営化、成果を基準とするマネジメントが導入されたと説明する。理論的には、公共選択理論を政治家と官僚の間に適用し、官僚機構は独立した専門家ではなく、閣僚の代理人として機能するべきと定義した。平たく言えば、政策形成と実施の両面で政治が重要な役割を果たすべきという要請がNPMを通じて具体化されたわけである。逆に言うと、フランス、ドイツなど、幹部公務員が政治任用される国では、政治家と官僚機構の対立はなく、官僚機構を変革するという動きはなかった。これらの国でも現場改善や成果志向といったNPMの動きはあるものの、公務員制度や政府組織の構造を大幅に見直す改革は行われなかった。

こうした公務員制度改革の評価については2つの大きな異なる見方がある。公務員の政治的応答性が高まり、成功したと見る立場と終身雇用が崩れて、公務員の政治化や有能な公務員の流出・確保困難、モラル・倫理の低下などをもたらし、弊害が大きいと見る立場である。

Ingraham（1996：261）は、政治家による評価、業績給与、特権の剥脱等によって、公務員の応答性が増大するとともに、効率性が高まったと指摘する。Reichard（2002：11）は、業績を重視した公務員制度改革を行った国での重要なポイントは、カルチャーの改革が進んだということであり、他方、ドイツ等伝統的な公務員制度を持つ国では、改革が難しいと述べる。

他方、Peters and Pierre（2004：1）は、ここ数十年における政府部門の改革の帰結は公務員の「政治化」であるとし、メリット主義より政治的な基準が重要視されるようになったと主張する。また、Peters（2003：17）は、アングロ・アメリカン諸国の「政治化」は、公務員の任用についてのパトロネージというよりは、政治家が政策と実施をコントロールする意味が強いと述べている。Aucoin and Bakvis（2003：5-6）は、公務員は政策選択の助言に関して信頼できないという見方が広がり、政策助言に関して公務員を脇に追いやってしまい、政治任用の政策顧問の役割が増大し、上級公務員を短期の業績ベースの契約制にすると伝統的な終身公務員の専門的な誇りを損ねてしまう、と述べる。Campbell（2001）も、政治的スタッフの数と役割の増大は、多くの場合、大臣への助言に関して職業公務員を横に追いやり、政府の政策立案能力を低下させたとする。Laegreid（2000：893-894）は、幹部公務員の契約化の問題として、①目的を定義することは難しい、②契約の交渉とその実施についての取引コストが大きい、③契約の機械的なアプローチは倫理やエートス等公務員の価値を損ねかねない、④弾力性が乏しく予期せざるさまざまな変化に対応することが難しい、を挙げる。

改革の影響は国によっても異なる。契約制により公務員の身分保障が最も脆弱になったのはニュージーランド

とオーストラリアである。Halligan (2001 : 167) は、ニュージーランドは、業績目標や契約主義により政治的影響力を弱めようとしたのに対し、オーストラリアは、政治的な応答性を強調し、より開放的な任用システムを導入したため、政治的な影響力を受けやすいと分析する。彼は、政府における権力構造から見ると、オーストラリアはより「政治化」しており、ニュージーランドでは「政治のマネジャリズム化」が進んでいるという¹²。

上級公務員制度は、アメリカに続いて、オーストラリアとニュージーランドで導入されたが、初期の試みについての全般的な評価として、Numberg (1992 : 28-29) は、

- ①適当な報酬により、政策立案者への応答性の向上を図り、省庁横断的な幹部公務員を育成しようという試みは、これまでのところ中庸な結果しかもたらしていない
- ②特別の給与制度、一般とは異なる業績基準、省庁横断的な教育訓練、省庁横断的な異動は、独立した集団をつくることにそれほど貢献していない
- ③上級公務員の試みは継続中であり、再評価と見直しが必要

と述べる。Mascarenhas (1993 : 322) は、アメリカにおける失敗にもかかわらず、オーストラリアとニュージーランドは同様の上級公務員制度を導入したが、その結果は異なるとして、イギリスを含め次のように述べる。

- ①オーストラリアも上級公務員制度や次官の任命、政治顧問の採用によって政治主導を確立したが、それらは公務員の能力を阻害するものとは考えられていない
- ②イギリスでは、政治影響力の侵入には公務員が一致して抵抗したが、ニュージーランドでは、公務員は、改革の不確実性や不安から対応は分裂した
- ③オーストラリアでは、改革は周到な準備の下で公務員の効率性や業績向上を目指したものであったため、問題は比較的小さかった。イギリスもオーストラリ

アも政治主導の確立を目指したが、その方法と結果は異なった。イギリスは、幹部公務員の権限の削減（マネジメントの重視）によって達成しようとしたため摩擦を生み、オーストラリアは、相談とコンセンサスによって政治主導を確立した。

こうした改革の中では、オーストラリアの事例が興味深い。同国では、1980年代半ばより始まった公務員制度改革の最大の成果は、首相を中心とする政治的なリーダーシップが強化されたことである。また、公務員に競争原理が導入され、セクショナリズムが低下したことも重要である。応答性が強化される一方、上級公務員制度はアメリカ型の政治任用にはならず、政治的中立性が維持された。大臣の政策顧問の増大や事務次官の任用についての首相の影響拡大等の懸念はあるものの、政治と行政の適切なバランスが保たれていると考えられる。ただし、次官の任免については、ニュージーランドのアプローチに学ぶ点が多い。ニュージーランドでは、次官任命の最終決定権は内閣にあるが、国家人事委員会（SSC）への協議が必要である。オーストラリアでは、新任の次官に関する推薦は人事委員会の議長が行っていたが、改革により、その責任は首相内閣府次官が負うことになり、メリット原則の堅持が懸念される。

各国の改革を踏まえ、その教訓を整理する。オーストラリアの経験から得られる教訓は、アメリカやフランス・ドイツのような政治任用を導入しなくても、公務員の応答性を高めることは可能であることである。公務員の応答性強化は、多くの先進諸国で共通するものであり、必然的な方向であるとする、問題はその副作用をどう抑制するかである。懸念すべき問題は、客観的・専門的な助言機能の低下である。こうした助言は、時には政権には批判的であるとしても、正しい議論と政策立案のためには必要である。政治的中立性と一定の身分保障を強化する必要がある。たとえば、任用・評価システムの運用の客観性・合理性を担保する選考委員会や評価委員会の権限強化であり、メリット・システムの番人としての中央人事機関の役割強化である。また、改革を進めた国

では、公務員共通の価値や政府全体の一体性の維持が難しくなっており、政治・国民への応答性と政府部門共通の価値のバランスをどうとるのが重要な論点になっている（OECD（2005：3））。人事管理の権限が中央人事機関から各省庁へ委譲されると、労務コストが増大するため、それを上回る効率化を達成しないと意味がないことにも留意する必要がある。

（3）韓国の公務員制度改革

韓国は大統領制の政府形態を有する国であるが、大統領を補佐し行政各部を統括する国務総理、大統領が任命する国務委員（15～30人）で構成される国務会議があり、これらは議院内閣制に類似した仕組みである¹³。行政各部（各省庁に相当）の長官（議院内閣制の国務大臣に相当）は、国務委員の中から国務総理の要請により大統領が任命する。公務員制度については、大統領制であるアメリカとは異なり、閉鎖型・成績主義（メリット・システム）を基本としている。

第二次世界大戦後から近年まで、韓国は軍事政権による中央集権的な政治体制であった。公務員制度の骨格は日本の植民地時代の仕組みを基本的に引き継ぎ、独立当初は植民地時代の公務員以外に行政を動かせる人材はいなかった。その後、軍事エリートたちが行政をコントロールするようになったものの、経済発展のためにはテクノクラートが必要になり、1960年代以降、次第に公務員制度が発展することになる。メリット・システムの基本となる競争型の公務員採用試験は1966年に導入され、試験に合格したエリートが韓国の経済発展を実質的にリードすることになる。

公務員は腐敗している、民主的に管理されていないなどの批判はあったものの、行政は政治とは明確に区別され（Kim,Y（2001：255））、その時の政権がいかなるイデオロギーを持っていたとしても、公務員は政権に極めて応答的であり、大統領の政策方針に忠実であった（Kim,Y（2001：262））。要するに、政権は非民主的であったものの、公務員は政治的な中立性を基本としていたのである。

行政一般の業務に従事する公務員には、一般職（「経歴職公務員」と呼ばれる）と政務職（「特殊経歴公務員」と呼ばれる）がある¹⁴。政務職は政治任用される職であり、国務総理、国務委員（長官）に加え、各部の次官も含まれる。ただし、長官や次官等政務職公務員の大半は一般職公務員の出身者となっている。一般職公務員は9級に区分されており、1級（次官補）、2・3級（局長～課長）、4級（課長）、5級（補佐）、6～9級（係長・職員）となっている¹⁵。このうち、5級以上は大統領任命であり、6級以下は各部長官任命となっている¹⁶。新規採用は、原則として、公開競争採用試験によることとされ、5級・7級・9級の3つの採用試験がある¹⁷。

①改革の経緯と背景

閉鎖型の伝統的な公務員制度に変革をもたらしたのが、1997年の経済危機とIMFによる構造改革である¹⁸。政府の政策能力に対する国民信頼は揺らぎ、政府部門の構造改革が大きな政策課題となった。97年の選挙で、これまで野党のリーダーであったキム・デジュン（金大中）が大統領（1998-2003）に就任することが決まり、彼は、「国民の政府」を標語として、韓国の競争力を回復させるために一連の改革に着手した。行財政改革については、市場への政府の介入を最小限にするとともに、政府をより顧客志向に変えることが基本的な目的であった。その中でも公務員制度改革は重要な柱であり、中央人事委員会の新設、開放型職位制度、職務分析と業績評価・給与、官民の交流促進、女性公務員の登用など、広範囲にわたった¹⁹（公務員制度に関わる改革の流れは表3参照）。

これらの改革の中でも重要なのが中央人事委員会（Civil Service Commission：CSC）と開放型職位制度（Open Position System：OPS）である。CSCは省庁と異なる独立委員会であり、人事行政・公務員制度改革についての企画立案、幹部公務員の任命に際しての審査、業績評価システムの運用等を担うことになった²⁰。OPSは、伝統的な閉鎖型の公務員制度を開放型に変革する試みであり、1999年5月の国家公務員法・政府組織法の改正によって導入された²¹。

表3 韓国における近年の公務員制度改革の動き

1997年12月	国家公務員法改正（契約職公務員の任用を一般行政分野に拡大） 政府組織法改正（契約職公務員の局長・課長への登用）
1998年12月	国家公務員法改正（中央人事委員会の設置） 公務員報酬規定の改正（成果年棒制度の導入）
1999年1月 5月	公務員の目標管理制度の実施、給与改善5ヶ年計画（2000-2004）策定 中央人事委員会発足
1999年5月	国家公務員法および政府組織法改正（開放型職位制度の導入）
2000年2月	開放型職位の運営等に関する規定（大統領令）施行
2001年7月	職務成果給与制度の実施
2002年4月	開放型職位の運営等に関する規定（大統領令）改正
2003年4月	高位公務員団（SCS）導入を正式に決定
2003年7月	中央人事委員会は高位職（1,437）の職務分析開始
2004年1月	省庁間の局長レベルの人事交流開始（SCS関連）
2004年11月	SCSに関する国民公聴会、国際会議、閣僚懇談会
2004年12月	公務員の労働基本権（団結権・団体協約締結権）を保障するための法律成立 →2006年1月施行
2005年3～4月 12月	中央人事委員会は各省庁に対してSCS導入の具体的計画を説明 国家公務員法改正（SCSの導入）
2006年7月	SCS実施
2008年1月	中央人事委員会等の関係機関の統合により行政安全部（総務省）が設立

出所：中央人事委員会のホームページ等に基づき筆者作成

キム・デジュン政権は、「政府革新に関する大統領委員会」（Presidential Committee on Government Innovation）を設置し、政府部門の改革を検討・実施したが、具体化できなかった改革が幹部公務員を対象とする上級公務員制度であった。同委員会は上級公務員制度の導入をアジェンダとして取り上げたものの、政治的な理解と支援がなく具体化することはできなかった（Kim,P（2007：2））。

上級公務員制度の導入は、2003年に誕生したノ・ムヒョン（盧武鉉）大統領（2003-2007）に引き継がれる。彼は、2003年2月に大統領に就任すると、直ちに「政府革新・分権化に関する大統領委員会」（Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization：PCGID）を設置し、公務員制度改革の具体的な内容を検討させた²²。政府としては、2003年4月に、韓国版上級公務員制度である高位公務員団（Senior Civil Service：SCS）の導入を正式に決

定し、導入に向けた準備作業を開始した²³。室局長級ポストの職務分析、人事交流、公聴会など周到な準備を行い、2006年7月1日より、SCSが実施に至っている²⁴。

以下では、韓国の公務員制度改革のうち、OPSとSCSの2点に焦点を絞り、具体的な仕組みや成果・問題点等について分析する²⁵。

②開放型職位制度（OPS）

OPSは、政府部門の競争力を向上するため、公開募集と公開試験を経て職務遂行要件を満たした者の中から最適格者を一定の職位に任用する制度である²⁶。これは、個人の能力・学歴等を基準として階級と職位を付与する従来の階級制中心の公務員制度とは異なり、職位に対する職務遂行能力要件を定めてから、職務遂行要件に相応な人物を選抜して職位を付与する職務中心の職位分類の性格を持った制度である。OPSは、従来の公務員制度が、一部を除いて外部途中採用を認めない閉鎖的なシステムであり、年功序列による人事運営が行われていたため、

競争原理が働かず民間と比べて生産性が低いという問題意識から導入されたものである²⁷。

具体的な導入にあたっては、政府は、公聴会などを通してさまざまな意見を聴取し、行政各部・閣僚レベルでの検討を行った。最終的には、OPSの施行のための「開放型職位の運営等に関する規定」（大統領令）を制定し、施行した（2000年2月28日）²⁸。

OPSでは、各部長官（國務大臣に相当）が、専門性が特に求められる職位（1～3級の室局長級）を「開放型職位」として指定し、職務に必要な職務遂行要件を定めた上、当該要件を満たす者を、政府の内外の応募者の中から公開試験により選考する。開放型職位は、行政各部別に室局長級職位総数の20%の範囲内で、中央人事委員会と協議して定められ、当初は、40機関139職位が指定された²⁹。開放型職位は、原則として、契約職公務員として任用するが、一般職の公務員（経歴職公務員）が応募して資格を満たした者については、そのままの身分を保持して任用することができる。OPSによる公務員を任用するために、長官は、試験日14日前までに新聞等に試験広告をする。民間委員が50%以上参加する選抜試験委員会で適格者と判断される者2～3人を選んで、長官に推薦する。長官は、推薦された者の中から任用しようとする者の優先順位を決めて、中央人事委員会に連絡する。これを中央人事委員会が審査し、最終的には大統領が任命する。任用期間は、5年を超えない範囲内で長官が定める³⁰。

OPSで任用された者の給与体系は、経歴職公務員と契約職公務員の場合で異なる。経歴職公務員の場合は、開放型職位補填手当（当初月額1級40万ウォン（約4万円）、2級30万ウォン、3級20万ウォン）が加算され、また、行政各部の交流を促進する観点から、他の部の公務員が任用された場合は、さらに加算金（当初月額50万ウォン）が支給される。契約職公務員の場合は、有能な民間専門家の応募意欲を高めるために、各等級別で年棒の下限額だけを定めて、上限額を設けないこととし、勤務経歴、資格、民間での給与水準などを反映するとされた³¹。

表4 開放型職位制度の状況

1. 充足状況（2003年2月28日）

	職位数	割合
総職位数	139	100%
うち任用	116	83%
うち未充足	23	17%

2. 任用形態

	職位数	割合
経歴職	77	66%
契約職	39	34%
合計	116	100%

3. 出身

	職位数	割合
内部任用	93	80%
外部任用（民間）	18	16%
（他省）	5	4%
合計	116	100%

出所：1～3すべて李（2003）

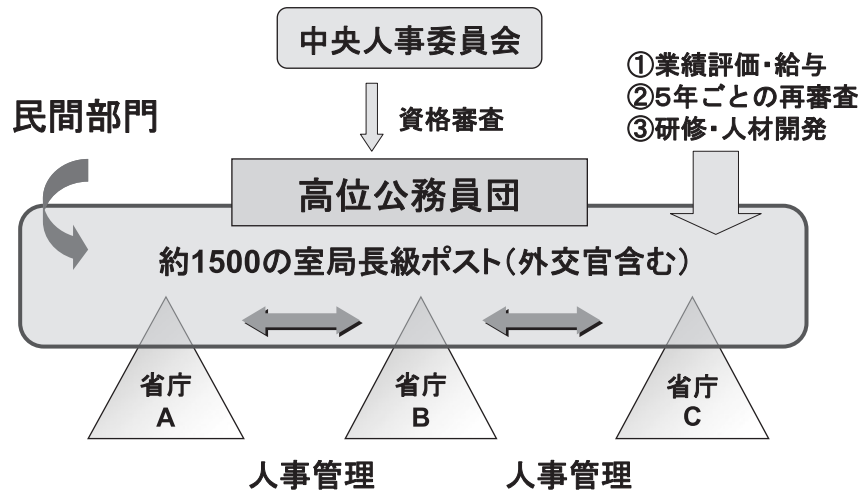
OPSの実際の任用状況は、表4のとおりであり、現実には、民間からの登用は限定されている。

③高位公務員団制度（SCS）

OPSをさらに発展させる制度が、SCS（韓国版上級管理職制度）である。2005年12月、SCS導入のための国家公務員法が国会で可決成立し、2006年7月1日より施行されている³²。法案の提案理由説明では、「室局長級の国家公務員について、政府全体で適材適所の視点に立って人事管理を行い、開放と競争を拡大しながら成果責任を強化することで、強固な政府を作るために」SCSを導入するとしている³³。新たな制度の下では、これまでの室局長級の階級（1～3級）区分が廃止されて、その職位に就く公務員は「高位公務員」として位置づけられ、行政各部の長官が政府の内外から競争プロセスを経て最適者を選んで任用することになる。中央政府全体では、約1500の職が対象である³⁴。

SCSの核心は、質の高い幹部公務員を政府全体で横断的に養成するため、民間および政府部内での公募などによって彼らをプールする、あるいはそうしたプールの中から適材適所かつ業績主義による人事管理を行う仕組み

図2 韓国版上級公務員制度



出所：中央人事委員会の資料に基づき筆者作成

にある（図2）。Kim,P（2007：7）は、SCSのポイントとして、

- イ）幹部公務員の採用をより開放的にし政府の内外の有能な人材を採用する
 - ロ）人事評価と人材開発プログラムにより幹部公務員の能力を高める
 - ハ）業績合意書を業績に連動させ、コンピテンシー評価³⁵と総合的な人事評価を行う
 - 二）省庁間の人事異動など政府全体の見地から人事管理を行う
- を挙げる。

SCSの人事権は基本的には行政各部（省庁）にあるが、競争的な任命プロセスが導入されており、具体的には、競争は、①民間公募・官民競争（対象職総数の20%）、②政府内公募・省庁間競争（同30%）、③省庁内競争（同50%）の3つの方法で行われる。興味深い点は、官民競争だけではなく、省庁のセクショナリズムを是正するため、省庁間の競争も促進させようとしていることである。また、SCSの場合、長官はその所管する機関に所属しない者に対しても任用提案できることとされており、SCS全体の中から適格者を選択することによって競争を促進させることが期待されている。また、教育訓練、コンピテンシー評価、職務分析、業績契約、業績給与、適

格性審査など、業績向上のためのさまざまな仕組みが用意されている。以下では、SCSの任命と業績管理の詳細な仕組みについて紹介する。

（a）対象と審査

SCSとは、従来の局長・審議官級のポストに就くための資格要件を満たす者の総称であり、そうした幹部公務員をプールする仕組みである。したがって、SCSの資格を満たすことと具体的なポストに任用されることは別である。すべての室局長級の国家公務員が対象で、2008年4月時点の総数は1,545である。SCSには、外交官や地方政府に赴任している副知事・副市長などの国家公務員も含まれる。

一般の職業公務員がSCSの資格要件を満たし、「SCS候補者」になるためには、

- イ）課長職（4級）を原則として5年間務める
- ロ）国家公務員研修所が提供する10週間のSCS能力開発プログラム（リーダーシップ評価、コンピテンシー訓練、アクション・ラーニング³⁶、問題解決実習、総合評価などで構成）を受講する³⁷
- ハ）コンピテンシー評価(Competency Assessment)に合格する

が必要である。民間人の場合は、上記のハ）のみが求められる。

SCSが必要とするコンピテンシーには、コミュニケーション、顧客思考、ビジョン、調整・総合、結果志向、専門家意識、革新性、問題分析・理解力、戦略的思考の9つがある。コンピテンシー評価委員会³⁸が、1対1のロール・プレイ、1対2のロール・プレイ、発表、グループ討議、面接、In-Basket³⁹の6つの方法により、対象者のコンピテンシーを評価することになっている。コンピテンシー評価は、2006年6月15日から2008年5月30日までの間に、968人が受けたが、不合格であった者は144人（公務員123人、民間出身21人）であり、不合格率は14.9%であった⁴⁰。5点満点中で全体平均点が2.5点以上で合格という絶対評価の仕組みである。

SCSになる者の要件とは別に、SCSが就く職についての定義が重要である。中央人事委員会（現行政安全部）は、各省庁と協力し、SCSが就くすべてのポストについて職務分析を行い、職務記述書を作成した⁴¹。その記載内容としては、省庁名、ポストの名称、政府内公募職・開放職等の区別、任務・目的、任務遂行のために必要な活動、達成すべき成果、成果を測る指標、職務の遂行条件（専門性、資格、経歴など）などがある。また、すべてのポストは、職務の難易度・重要度によって、レベルAからレベルEまでの5段階でレーティングされる。このレーティングは職務給として給与に反映されることになる。

(b) 任命プロセス

SCSの資格を必要とするポストへの任用方法は、以下の3つがある。

- イ) 全ポストの50%：当該省庁の長官による選考
- ロ) 全ポストの30%：政府内公募（他省庁との競争）
- ハ) 全ポストの20%：開放職（官民競争）

強制的に比率を決めたのは、セクショナリズムを排除し、競争を通じて公務員の能力向上を図るためである。ただし、この数値は、結果を保障するものではない。開放職には、一般公務員も応募可能であり、競争に勝てばポストに就くことができる。行政安全部（旧中央人事委員会）は、具体的にどのポストをこの3種類に分類する

かを巡って、各省庁と厳しい折衝を行った。行政安全部は、各省庁のコアとなるポストをできるだけ多く政府内公募や開放職にするように交渉した。行政安全部と各省庁は、協議により事前にすべてのポストを分類し、その結果について合意しているが、もちろん、分類は変更可能である。

当該省庁による選考プロセスは以下のとおりである。

イ) SCS相当ポストの空席が確認されると、任用プロセスが開始。

ロ) SCS候補者（課長）から任命する昇進人事を行う場合は、当該省庁の普通昇進審査選考委員会で候補者の審査を行い、2～3名のショートリスト（順位が付けられたもの）を作成する。所属長官は任用提案権者であり、このショートリストを確認し、行政安全部に送る（長官は選考委員会の順位を変更することができる）。普通昇進選考審査委員会は委員長を含む3名以上の委員で構成され、委員長は長官または長官が指名した所属公務員（多くの場合次官）が就任し、委員は高位公務員の中から長官が指名した者が就く。

ハ) 行政安全部に設置された高位公務員任用審査委員会は、ショートリストの妥当性を審査する。ショートリストのいずれも適任ではないと判断する場合もある。高位公務員任用審査委員会は委員長を含む5～7名の委員で構成され、委員長は行政安全部次官、同部人事室長、民間有識者で構成される。

二) 最終的には、大統領が任命行為を行う⁴²。

ホ) すでにSCSポストに就いている者の異動により空席ポストを充足する場合は、行政安全部を通じて（高位公務員任用審査委員会の審査不要）、大統領任命の手続きを行う。

ヘ) 理論的には、課長が審議官級を飛び越えて局長級のポストに就くことは可能である（それほど実例はない）。ただし、SCS相当職には、従来のような局長、審議官といったランクはもはや存在しない（給与のランクは5種類ある）。

ト) 新たにSCSに昇任した場合、原則、1年以内に異動することはできない。

高位公務員任用審査委員会での審査のポイントは、SCSコンピテンシー評価の結果、公務員としての過去の業績・成績、当該ポストにふさわしいかについての適格性、である。また、各部署に配属された高位公務員団の人事管理（内部再配置、教育訓練、成果管理）は、所属長官が行うのが基本である。

政府内公募の場合の任用プロセスは次のとおりである。

イ) 空席となる2ヵ月前から政府内公募手続きが開始される。

ロ) 行政安全部のHP等において、当該ポストの職務や条件等が提示される。

ハ) 当該省庁では、選抜試験委員会が、応募者の審査を行い、2～3名の候補者を選定したショートリストを作成する。その後のプロセスは50%の任用プロセスと同じである。選抜委員会は委員長を含む5名以上で構成され、委員長は委員の中から所属長官が指名する。委員は、他の省庁に所属する公務員または民間委員を1/2以上とする必要がある。

二) 任用期間は原則2年。任用期間終了後は、元所属への復帰が可能（任用期間満了2ヵ月前に選択）

開放職の場合の任用プロセスは次のとおりである。

イ) 新聞やHPに募集要綱が掲載される。

ロ) 30%の場合と同様、選抜試験委員会が応募者を審査しショートリストを作成する。この後、民間人はコンピテンシー評価を受けて合格する必要がある（今のところ申請者の約80%が候補者として合格）。その後は、高位公務員任用審査委員会での審査等30%の場合と同様である。選抜試験委員会は委員長を含む5名以上で構成され、委員長は民間委員の中から委嘱される。委員の1/2以上は民間委員でなければならない。

ハ) 採用の形態としては、一般職公務員、契約職公務員、別定職公務員がある。

二) 任用期間は2年以上5年以内。任用期間終了後、元

所属への復帰の保障はない（課長級ポストへの復帰は可能）

（c）業績管理と給与

SCS導入の最大の目的は業績の向上である。その基礎となるのが業績合意書（performance agreement）である。業績合意書は、面接等を通じて、直接の上司との間で作成され、SCS個人の業績目標およびその達成度を測る指標が記載される。業績合意書の内容については、年次評価および年度末評価が行われ、最終的な年間評価は5段階のレーティングで格付けられる（絶対評価）。

SCSの給与も業績が反映される仕組みになっている。給与は3つの部分から構成される。第一に、基本給であり、これは個人の経歴・これまでの成果を反映した属人的性格の基本給与である。職務等級とは関係なく、下限の4,852.5万ウォンから上限の7,223.6万ウォンの範囲で設定される。第二に、職務給であり、これは職の難易度や重要度により応じた給与である。具体的には、AからレベルEまでの5段階で、1,200万、960万、720万、480万、240万ウォンが支給される。第三に、業績給であり、これはレベルS、A、B、Cの4段階で支給されるものであり、最高のSの場合1,208万ウォン（人員比率20%）、Aの場合805万ウォン（同30%）、Bの場合403万ウォン（同40%）、Cの場合ゼロ（同10%）となっている（相対評価）。なお、給与総額における業績給の比率は、2006年の1.8%から2008年の8.5%に拡大されている

SCSメンバーになれば、その後は安泰というわけではなく、その適格性は5年ごとに再審査される。また、年間評価のレーティングが2年連続して最低レベルであったり、3回最低レベルを取った場合、正当な理由がなくポストに就くことができない期間が2年に達した場合も、再審査が行われる。こうした適格性審査は、高位公務員任用審査委員会で行われる。所属長官は、適格性審査の結果、非適格とされた者に対して、職権免職を提案することができる。

(d) 5級公務員とSCS

韓国で日本のⅠ種公務員に該当するのが5級公務員であり、毎年約300人が新規採用される。日本と異なり、5級公務員の数はいくつか少ないこともあり、課長職が5級公務員で独占されているわけではない。全課長の約40%は5級公務員であり、約60%は7級・9級公務員である。5級と7級の違いは昇進のスピードであり、前者は平均8年で課長になるが、後者は約25年かかる。

一般公務員の場合、SCS候補者になるためには、基本的には、4級（課長）にならなければならない。7級・9級公務員も一定数課長になることができるため、SCSになるチャンスは与えられている。SCS総数のうち、5級公務員は約65%と多数を占めているものの、7級・9級公務員も併せて約10%を占める（その他は民間出身者等）。

④改革の成果・問題点

中央人事委員会委員長であったチョー氏は、韓国の伝統的な公務員あるいは公務員制度が直面している問題として、以下を挙げる（Cho（2003：3））。

- イ) ひとたび公務員採用試験に合格し政府機関に採用されれば、生涯にわたり身分は保障され、当該政府機関の中で閉鎖的に育てられ、昇進していく。こうした身分保障と閉鎖性の下では政府の生産性は向上しない。
- ロ) 伝統的な“rank-in-person”型の人事では、公務員はローテーションによって頻繁にポストを変えるが、その結果、公務員に専門性が身に付かない。
- ハ) 採用試験の競争倍率からみて公務員はまだ人気があるが、給与水準が低いため、若くて能力のある人材を公務員につなぎとめておくことが難しくなっている。職場環境が悪いことも、有能な人材の流出につながっている。

こうした問題に対する処方箋がOPSとSCSである。これらの仕組みは、従来の年功序列型の公務員制度を大きく変革しようという試みである。まだ試行錯誤の段階であるが、現状での評価、特に明らかにされた問題点を中

心に整理する。

Kim,P（2003：26-27）は、OPSの成果として、開放性と応答性の向上、競争・業績カルチャーに向けた意識の変化、自己研鑽などを挙げる。他方、問題点としては、必ずしも最高の人材を確保することができない、給与や恩恵、職の安定性において魅力が十分ではない、女性の割合が低い、人材管理システムが縦割り、幹部公務員のマネジメント能力が開発されていない、戦略的な人材育成プログラムが十分ではない、などを挙げる。Park（2003：13-14）は、2000年と2001年に行われた調査に基づき、競争の必要性は公務員の中で受け入れられ頻繁な人事異動は少なくなった、他方、政府外からの候補者が少ないことから、OPSは既存の昇進システムを正当化するための仕組みだと批判されている、労働市場の流動性の欠如、官僚機構の閉鎖性、短期契約、低い給与水準などが民間人の応募を妨げている、と指摘している。

OECD（2001：6）は、OPSの導入の際の最大の懸念は、現役公務員の強い抵抗とスプイル・システムの蔓延であったが、これに対しては、

- イ) 選定委員会のメンバーや実施規則などの決定に省庁の裁量が与えられ自律性が高まった
 - ロ) 公務員もOPSに応募することができ、有能な公務員にとって機会の拡大になった
 - ハ) 公務員が任命される場合、彼らは終身の地位を失うことなく昇進あるいは異動することができた
 - 二) 職務分類と定義を事前に行った
 - ホ) 客観性を担保するための選考委員会に民間の専門家を入れた
 - ヘ) 中央人事委員会が選考結果を精査した
- などにより、その是正が図られたと分析する。

また、OECD（2001：8）は、OPSの成果として、

- イ) OPSの大半は現役公務員が任命されているが、公的部門の専門性は向上している
- ロ) いくつかの組織は活性化した。韓国では、1つのポストの平均任用期間は1年程度であるが、OPS

は2～3年である

を挙げ、他方、問題として、

- イ) 国の人事システムは労働市場の仕組みと密接に係っている。官民を交流する労働市場がないので、官での仕事を終えた人が民間に戻る事が難しい。したがって、有能な人材を政府部門に引き付けることに成功していない

- ロ) 公開競争だけではなく、政府部門に人々を引き付けるために招聘することも必要である。それは競争に落ちるリスクがあり、人々をためらわせるからである

- ハ) 省庁はOPSの基本的なアイデアについて積極的ではなく、更なるインセンティブが必要であることを挙げる。

表 5 高位公務員団の任用状況

1. SCS所属公務員現員（2008年4月11日現在）

総 合 計	正規職位					派遣職位			休 職
	合 計	一般職	別定職	契約職	特定職	合 計	職 務	教 育	
1,545	1,202	779	155	75	193	172	59	113	171

2. 職種別（2008年4月11日現在）

総 合 計	一 般 職	別 定 職	契 約 職	特 定 職
1,545 (100%)	1,015 (65.7%)	170 (11.0%)	87 (5.6%)	273 (17.7%)

3. 任用区分別（2008年4月11日現在）

総 合 計	5 級採用	特別採用	7 級採用	9 級採用	別定職採用	契約職採用
1,545 (100%)	1,014 (65.6%)	228 (14.8%)	85 (5.5%)	59 (3.8%)	104 (6.7%)	55 (3.6%)

4. 年齢別（2008年4月11日現在）

総 合 計	30歳台	40歳台	50歳台	60歳以上
1,545 (100%)	1 (0.1%)	411 (26.6%)	1,120 (72.5%)	13 (0.8%)

注：平均51.6歳、男：1,511人（97.8%）、女：34人（2.2%）

5. 学歴（2008年4月11日現在）

総 合 計	博 士	修 士	学 士	専門学士	その他
1,545 (100%)	382 (24.7%)	797 (51.6%)	337 (21.8%)	2 (0.1%)	27 (1.8%)

6. 職務等級配分状況（2008年3月31日現在）

総 合 計	レベルA	レベルB	レベルC	レベルD	レベルE
1,449 (100%)	148 (10.2%)	141 (9.7%)	392 (27.1%)	387 (26.7%)	381 (26.3%)

注：韓国語では、A：カ、B：ナ、C：ダ、D：ラ、E：マと表記

7. 政府内公募職位の補充状況（2007年12月31日現在）

総 数	未補充	補充数	出 身 区 分			
			当該部署	他 部 署		
				計	純 粋	元所属機関の経歴
197	50	147 (100%)	69 (46.9%)	78 (53.1%)	60 (40.8%)	18 (12.3%)

8. 開放職位の補充状況（2007年12月31日現在）

総 数	未補充	補充数	内部任用	外 部 任 用				
				計	民 間 人			他部署
					小計	純粋	公務員経歴有	
178	22	156 (100%)	72 (46.2%)	84 (53.8%)	56 (35.9%)	50 (32.1%)	6 (3.8%)	28 (17.9%)

出所：行政安全部資料（2008年6月訪問時に提供）

次に、SCSの評価に移る。最初に、SCSの任用に関するデータを見る（表5）。SCSの対象ポストの総数は1,545であり、実際に職務に就いているのは1,202である。5級採用公務員（日本のI種採用に相当）は全体の約2/3を占めている。平均年齢は52.6歳であり、博士・修士の学位を持つ者は全体の3/4を占めており、相当の高学歴である。政府内公募の対象となるポストは197あるが、そのうち他省庁出身者が半数強（53.1%）を占めている。また、開放職位の対象となるポストは178あるが、公務員の経歴のある者を含めて民間人は全体の約1/3にとどまっている。内部任用が半分弱（46.2%）を占めている。

筆者は、2008年6月、SCSの制度官庁である行政安全部を訪問し、SCS担当の局長および課長にインタビューを行った。SCSについての全般の評価については、概要以下のような回答を得た。

- イ) 導入時は反発もあったが、2年が経過しSCSは定着してきた。最大の効果は、幹部公務員の能力が向上しているということである。SCS候補になるために能力やスキルの開発が必要であり、ポストについた後も業績が評価されるため、従来のように何もしなくても安泰というわけにはいかない。政府部内での公募、民間からの公募により、競争が生じており、それがSCS導入の大きな効果である。こうした公務員の意識の変化が大きな成果といえる。
- ロ) 成果が給与に反映されることもあり（最大で2,000万ウォンくらいの差がつく）、成果についての関心が高まった。これは大きな変化である。
- ハ) 2006年10月に、SCSおよび課長・係長級を対象（2,553人）としたアンケート調査の結果では、SCSの導入趣旨・目的等について、賛成（49.7%）が反対（13.9%）を上回っている。幹部公務員のリーダーシップ向上、質の高い行政サービスの提供、政府部門の競争力向上、成果中心の文化の涵養、給与の差別化によるインセンティ

ブ付与などについての期待が寄せられた。

- 二) SCSになれなかった者の早期退職や身分不安定化、SCSの政治化、民間人の情実採用の可能性、一部の有力な省庁によるポストの占有、省庁間異動が増えることによる専門性の低下などを理由として、SCSに反対する意見も一部にあったが、制度についての広報啓蒙を継続的に行い、定着化・安定化に努力している。
 - ホ) 最初は、旧中央人事委員会そして行政安全部が、省庁に対して、公募拡大に向けて圧力をかけたので、省庁からは不平不満が少なからずあった。また、30%+20%部分は、省庁にとっては自由がきかないので、長官から人事権が制約されているとの批判が強くあった。
 - ヘ) 高位公務員団のような幹部公務員制度を成功させるためには、年功序列を重視するこれまでの温情的な人事慣行を克服し、成果中心の新しい公務員文化を定着させることが重要であり、政府全体で取り組むことが求められる。
- また、財政企画部（財務省）も訪問し、人事担当課長にインタビューを試みた。そのポイントは次のとおりである。
- イ) SCSの趣旨はよい。実力主義で任命されれば、公務員の意識が高まる。ただし、初めての試みでもあり、副作用がある。たとえば、SCSの資格要件を満たさないと、幹部になれないので、仮に能力があっても、すぐにはポストに就けないこともある。また、SCSの資格要件を満たした場合でも、ポストに空席がないと、昇進できないので、意欲をそぐ。
 - ロ) 民間からの登用は、給与が大きなネックである。給与を増額できないと、有能な人材は集まらない。
 - ハ) SCS導入は試行錯誤の連続であった。人事制度改革は慎重に行うべきである。
- 行政政治学者である明治大学パク教授は、インタビューで、SCSについて以下のように答えている。

イ) 民間からの登用は期待したほどでない。給与が低いからであり、もっと引き上げる必要がある。政府内に入っても、また民間に戻れる（ポストに就ける）仕組みも考える必要がある。公務員を民間に派遣する仕組みもあるが、民間に出向すると昇進が遅れるため人気がない（現状では30人程度しかいない）。また、政府部内での人事交流も拡大すべきである。

ロ) 韓国では、幹部公務員は毎年人事異動する。同じポストに1年しか就かないため、専門性が身につかなかったが、SCSは2年務めるので、よくなった。日本でいうI種公務員の採用試験の競争は厳しいが、ひとたび採用されれば、その後は安泰であった。出世するのは厳しいが、必ずしも能力開発をする必要がなかった。こうしたカルチャーはSCSによって変わるだろう。

ハ) 長官から人事権が制約されているとの批判が強いことから、現政権は、政府部内公募の割合を30%から15%に引き下げること検討していると聞いている。新政権は、とかく前政権の政策を否定しがちなので、SCSが後退する懸念がある。

二) SCSのポストは、企画行政部や行政安全部出身者が多く就いているといわれている。

SCSの評価・日本への示唆等についてまとめる。

第一に、導入に相当の準備をかけている点である。その導入が早急すぎたという批判もあるが、OPSが導入された1999年から数えれば、導入に7年を要しており、周到な準備を行っているといえる。職務分析、採用方法によるポストの分類、業績評価の基準、給与体系の構築、SCS能力開発プログラムの作成、など多くの作業が必要である。

第二に、流動性を高めることの難しさである。SCS導入の1つの目的は、政府全体そして民間からの有能な人材の登用であるが、人数は増えているものの、給与水準の問題、専門性の相違などから、期待したとおりではないのが現状である。導入にあたり、職務分析や評価や給

与の仕組みなど最先端の人事マネジメントを導入しているものの、SCSの能力測定方法の信頼性の問題は残されている。また、専門性の発揮というよりは、上司に対する忠誠競争で地位を保全しようとする、業務協調のためには職員との絆が必要であり他機関からの出身者には限界がある、他の機関で勤務していると専門性が落ちるなどの問題が指摘され、流動性の拡大は簡単ではない。

第三に、政治的な中立性の問題である。韓国の公務員制度（習慣なども含め）は、日本のそれと類似する点が多く、抱える問題も共通するものがあるが、大きく異なる点があることに留意する必要がある。たとえば、霞が関における大きな問題であるセクショナリズムである。韓国では、大統領において権限が集権化しているため、セクショナリズムを是正するメカニズムがある。また、大臣だけではなく、事務次官も政治任用であるため、セクショナリズムより大統領への応答性が高いといえる⁴³。一般公務員は政治的中立性が求められているものの、出世するためには政治的関係を築く必要があるとの指摘もあり、公務員が「政治化する」懸念がある⁴⁴。中立性を担保するためには、SCSの人事選考のプロセスが極めて重要である。

第四に、政府横断的な人事管理と省庁の人事管理のバランスである。SCSに対する各省庁（長官）の不満の1つは、人事権の制約である。SCSの任用プロセスとして、省内昇進・内部登用があるが、これは各省庁の自律性や独立性を保障するための仕組みである。実際、多くの長官は、自らの権限が弱められるため、幹部公務員の採用をオープンにすることに抵抗した（Kim,P (2007: 8)）。これは、韓国に限らず、上級公務員制度を最初に導入したアングロ・アメリカン諸国にも共通する問題である。たとえば、ニュージーランドでは、省庁の次官に予算と人事の権限を大幅に委譲したため（権限と裁量を委譲しないと、効率化しないという哲学の下）、政府横断的に人事管理しようという上級公務員制度を導入したものの、結局機能せず、廃止されてしまった。韓国でも、同様のトレードオフに直面しているのであり、そのバランスを

どうとるかが大きな課題となっている。

4 | 基本法と今後の課題

基本法は、これまでなかなか進まなかった公務員制度改革について、明確なビジョンを示したが、その実現には多くの課題が残されている。本章では、日本の公務員制度の基本的な問題を改めて整理し、問題解決に向けた基本法の可能性と限界を議論する。最後に、今後の取り組むべき方向と課題についても触れる。

(1) 日本の公務員制度の問題

第2章で公務員制度改革の経緯を整理し、併せてこれまで指摘されてきた霞が関の問題についても触れた。本稿で霞が関の問題のすべてを議論する余裕はないので、基本的な問題に絞って議論する。霞が関の問題は、セクショナリズムと公務員の専門的能力の低下の2つに集約できる。

第一の問題はセクショナリズムである⁴⁵。中央省庁等改革の最大の柱は内閣・官邸機能の強化であり、それを実践したのが小泉内閣であった。首相のリーダーシップは、従来と比べれば格段に強化されており、内閣と与党の関係は完全に一元化されているわけではないものの、重要な政策の意思決定は集権化されつつある。しかしながら、構造改革の推進に力を入れれば入れるほど、それに抵抗しようとする既得権益との衝突が激しくなっている。公表資料や新聞報道等から、いくつか最近の事例を拾い挙げよう。

まず、全省庁に関係するものとして、民営化・規制改革がある。小泉内閣が誕生して間もなく決定された「骨太の方針」⁴⁶では、構造改革のための7つの改革プログラムが規定されたが、その1つとして「民営化・規制改革プログラム」がある。そこでは、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則の下、民営化の推進や医療、介護、福祉、教育などの分野に競争原理を導入することが政府の方針として明記された。さらに、政府が独占的に提供してきたサービスに関して、改革の具体化を検討する機関として、「規制改革・民間開放推進会議」

が2004年に設置されている。その「中間とりまとめ」(2004年8月)では、市場化テスト等を活用して官製市場を民間に開放することが最大のテーマとなっているが、同会議は、民間開放の検討対象となり得る個別事業について各省庁に照会している。これに対して、省庁から、全体として812項目にわたり文書で回答がなされたが、医療・福祉・教育等の分野に民間主体が関わることにについてはほぼゼロ回答になっている。

類似の問題としては、地方財政に関する、いわゆる「三位一体改革」が挙げられる。「骨太の方針2003」⁴⁷では、「平成18年度までの改革と展望に期間中に、国庫補助金について概ね4兆円程度を目途に廃止」し、併せて地方交付税改革や税源委譲も行うと規定された。ここで各省庁が抵抗したのが補助金の削減である。2004～06年度までの3ヵ年で改革を行うとされたが、3年目の2006年度予算編成過程においては、「小泉純一郎首相は従来地方の意見を尊重すると、各省に削減を再三促していたが、補助金の配分権限を力の源泉とする省側は抵抗し、事実上のゼロ回答」を続けていた(『東京新聞』2005年11月9日)。結局、補助金の削減は、官邸が関係7省庁それぞれに対し、6,000億円の税源委譲に伴う補助金削減枠を強制的に割り当てることによってなんとか達成されたが、調整には相当の時間と軋轢があり、また、その削減の内容は地方から裁量が拡大しないとして強い不満が出された。規制改革や三位一体改革は一例に過ぎないが、個別のあらゆる分野で同様の事象を垣間見ることができる。小泉内閣の政策方針を規定する骨太の方針は2001年以降毎年作成されているが、その案文の検討にあたっては、経済財政諮問会議が作成した原案の多くは、省庁や与党の反対によって、削除あるいは修正されたと指摘されている⁴⁸。

最後の例は郵政事業の民営化に関するものである。郵政民営化関連法案は2005年の通常国会で参議院の反対によって廃案になったが、その審議に入る前に、政府は、総務省の郵政担当幹部2人を入れ替える人事を行った。新聞報道(『日本経済新聞』2005年5月13日および14

日)によると、郵政民営化を巡って、総務省の郵政担当幹部が自民党の反対論者と協力していたという。その関係を裏付けるメモが発見され、官邸は、彼らが官邸と反対派のどちらを向いているのかわからないと不満を募らせ、最終的には、総務省の人事刷新を強く求めた結果だという。小泉首相は、2人の辞職を求めたそうだが、総務大臣は、明確な理由もなく更迭はできないと反論したため、結局、2人を降格人事で処分することで収まったという。

こうした現象は、イギリス等の議院内閣制の国では、ほとんどありえないことである。イギリスでは、大臣といえども、公の場で、政府の政策に異議を唱えてはならない、という慣習がある (Foster (2004 : 754))。もちろん、政府部内でさまざまな角度から議論することは必要である。担当責任者は、単なるイエスマンではなく、問題を指摘しなければならない。しかし、それはあくまでも内部の検討であり、首相や政府全体の方針に沿って、具体案を作成するのが省庁の役割である。首相や政府の方針が常に正しいとは限らないが、それは、選挙を通じて国民が判断するべきものである。

いくつか事例を挙げてセクショナリズムの問題を指摘したが、これは政府のガバナンスの問題であり、すでに多くの識者が指摘しているところである。たとえば、青木 (2004) は、「仕切られた多元主義」と呼び、この体制下では、さまざまな経済利益団体が、それぞれに特別な関係にある族議員を通じて管轄官庁による保護政策や予算配分を引き出し、引き換えに族議員や管轄官庁の官僚は業界から投票と天下り先を期待するという相互もたれ合いの構造になっていると分析する。また、飯尾 (2004 : 10) は、日本で機能しているのは議院内閣制ではなく「官僚内閣制」であるとし、内閣は議院内閣制が想定するような首相の選任によって集約された民意を基盤とした一体化されたチームではなく、個別の存立基盤を持つ各省庁官僚の代理人の合議機関だという。各省大臣は、憲法上は国务大臣として規定されているが、実際は、各省の代理人として行動していると指摘する。セ

クショナリズムは、本質的には、政府のガバナンス、あるいはリーダーシップの問題であるが、閉鎖型 (流動性低い)、分権的な人事管理といったわが国の公務員制度が助長している。

さらに、こうしたセクショナリズムは、各省庁の予算極大化行動を誘発しており、現在、OECD諸国中最悪といわれる財政状況も、その結果であると説明できる (角野・瀧澤 (2004))。

第二の問題は省庁の専門的能力の低下である。行政改革会議の最終報告書等多くの報告書は、霞ヶ関の政策立案能力が低下していると指摘している。しかし、たとえば、30年前と現在を比べて、政策立案能力がどの程度低下しているかを数量的に分析することは難しい。政策立案に実際に携わる公務員自身の能力が低下したのか、それとも、公務員個人の能力には変わりがないとしても、右肩上がりの時代には政策そのものがやさしかったのか、単純には議論できないからである。筆者の印象では、後者の環境の変化が大きな要因になっていると考えている⁴⁹。能力の低下を直接検証することは容易ではないので、ここでは、傍証という意味で、それを整理することとした。

初めに、日々業務を行っている公務員の問題意識を紹介する。内閣官房行政改革推進事務局が、公務員制度改革の検討の参考とするため、各省庁に勤務する若手職員および早期に退職した職員に対して、職務や公務員制度等についての意見を聴取しており、この中から指摘されている問題点を紹介する (内閣官房行政改革推進事務局・公務員制度等改革推進室 (2001))。主な意見は次のとおりである。

- ①定員の大幅な削減や業務量の増大により、雑務の処理に追われ、政策をじっくり考えたり、勉強する余裕がない。
- ②国会議員から要求された資料の作成等に関する作業が膨大である。
- ③政治主導の名の下に、本来あるべき政策の立案・実施が歪められることがあるが、公務員バッシングも

あって、それを改めることができず、空しく感じられる。

④与党内の意見調整に各府省の幹部職員が走り回るなど、本来は政治でやるべき業務まで官に担わされている気がする。

⑤日本の政策には、国際的に見て理論・実証面のバックボーンが欠いているものが多い。

⑥忙しすぎて2・3年先を見た政策の仕込みを行う時間的余裕がなく、また、現場の1次情報が不足しているため、調整型・思いつきの政策が多くなってきている。

⑦政策を企画立案、実施するためには、省内各局、他府省等との調整を要することが多いし、調整に膨大な時間がかかっており、また、その過程で大胆な政策が当り障りのない政策に変質してしまう。

⑧前例踏襲主義から脱却できず、また、行政の無謬性の問題もあり、時代の変革に対応した政策が立案できない。

⑨官庁訪問に来る学生数が減ってきているわけではないが、人材のレベルが確実に落ちてきている。

これらの意見はごく一部の職員が答えたものであるが、霞ヶ関で働く多くの公務員が日々の業務において、大なり小なり感じていることであろう。政策の質そのものは判断できないが、彼らの意見を端的にまとめれば、調整等その場しのぎの業務に追われ、的確に政策を立案することが難しくなっているといえる。

こうした問題の背景として、省庁の政策立案が前例踏襲主義や狭い省益によって歪められ、政策の質が低下していることが指摘されている。福井（2004）は、総合規制改革会議などの公開議事録を分析し、所管官庁が規制改革に反対する理由を分析しており興味深い。「保育園の敷地内に調理室がないと園児はきちんとした大人になることができない」（集中的な調理センターの設置を認めない）、「理容師と美容師が同じフロアでヘアカットするとお客に危険が及ぶのみならず、文化が破壊される」（両者を混在させる店を開設できない）、などであり、彼は、

規制や許認可がキャリア官僚制や省益が守られる方向で政策が決定されていると述べる。セクショナリズムは、公務員の能力にも影響を及ぼしている。角野・瀧澤（2004：239）は、日本の官僚組織は、省庁別の人事管理の下で、内部管理登用と長期雇用を前提とする非流動的な人事システムを構築し、そのため、職員と組織の相互依存関係を深め、組織も個人も予算獲得主義や省益を追求するインセンティブを生み出したと述べる。天下りの問題も、公務員に専門性がないことに起因する。

政策が実際に失敗しているとの指摘もある。人事院（2002a：4）は、次のように分析する。

「第三は、公務員の行政能力についての疑問である。これまで公務員は、極めて難しい試験に合格し、全体の奉仕者として何が公益かを判断できるエリートであり、選挙への利害を考えざるを得ない政治家より公務員に行政を任せておいた方が安心であるという風潮があった。しかし、さまざまな分野で行政の失敗とされる事例が指摘され、将来の生活がますます不透明になる中で、国民の間には、公務員の不祥事もあいまって、これまでのように公務員に自分達の進路を任せていてよいのだろうかという懸念が生まれている。薬害エイズ、BSE（牛海綿状脳症）対策など行政の過ちに対しては、国民の厳しい批判がある。そもそも公務員は自分の先輩達が成功したという成功体験に安住しているに過ぎず、重要な施策はことごとく失敗していると指摘する識者すらいる。」

政策立案能力だけではなく、霞ヶ関では、実施機能が軽視されているという問題も顕著になっている。最近の例では、社会保険庁の目標管理のあり方などが問題になっており、政府サービスを効率的に提供するという「マネジメント」の視点が乏しい。特に、業績マネジメント、発生主義会計に基づくコスト管理、政府調達等において、トップのリーダーシップが欠けており、効率化が進んでいない。

こうした実態面の問題に加えて、日本の公務員制度に特徴的な問題も指摘しておかなければならない⁵⁰。それは制度と実態の乖離である。典型例としては、いわゆる

「キャリア・システム」である。多くの国では、職業公務員の中でも、幹部公務員は一般公務員とは異なる人事管理の体系を構築しているが、わが国では、入省した一年生から事務次官まで、同じ制度、すなわち国家公務員法によって管理されている⁵¹。採用試験については、Ⅰ～Ⅲ種等の区別があるが、その後のスクリーニングは基本的にはない。しばしば、Ⅰ種試験合格者、すなわち「キャリア」は、早いスピードで出世し、特権的な扱いを享受していると批判される。キャリア・システムとは、「国家公務員の人事管理において、採用時の1回限りの試験結果で幹部候補者の選抜を行い、採用同期の者は一定年齢まではほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜による」仕組みである（人事院（2003：39））。稲継（1996：55）が、日本型公務員制度は、キャリアとノンキャリアとのカテゴリー間の均衡に配慮した部内均衡型の人事・給与システムをとってきたと指摘するとおり、国際比較の点では、キャリアとそうでない者の格差はそれほど大きくない。問題は、キャリアの人事管理や昇進を規定する法令・規則はなく、人事管理上インフォーマルに処遇していることである（川手（2005：201））。人事院規則9-8の初任給基準と級別資格基準を、キャリアはそれ以外の者より早く適用しているのが実態である。

国家公務員法第35条は、官職に欠員を生じた場合、採用、昇進、降任または転任のいずれか1つの方法によって職員を任命することができると規定し、また、同法第37条は、昇任は競争試験によることを原則とすると規定しているが、実際は内部登用がほとんどであり、局長への昇任に関する試験は行われていない。どこの国でも、幹部公務員、一定のエリートは存在しているが、わが国のそれは、制度の裏付け（法令や選別試験等）がないシステムといえる。

公務員の人事管理においてもコンピテンシーは世界の潮流となっているが（Horton（2000））、採用時限りのスクリーニングでは、コンピテンシーの観点からの能力開発にも限界がある。

（2）基本法の意義と限界

ここで詳細を整理する余裕はないが、公務員制度改革懇談会が本年2月に報告書をまとめてから基本法の成立に至るまで紆余曲折があった。省庁間での調整、与党との調整、さらには、参議院で多数を占める野党との調整である⁵²。通常国会の会期末が迫っていたが、福田首相が法案の成立に意欲を示し、指導力を発揮したことが、法案の成立に大きく貢献した。国会での修正を経た後の最終的な基本法の姿について、ポイントを整理する。

基本法は、公務員制度改革の基本理念として、議院内閣制での公務員の役割、人材の登用・育成、官民の人材交流の促進と人材の流動性の向上、職業倫理の確立と能力・実績に基づく適正な評価、公務員の人事管理について国民への説明責任等を掲げる。そして、具体的な措置として、

- ①事務次官、局長、部長等を対象とする幹部職員制度、課長、室長、企画官等を対象とする管理職員制度を導入
- ②幹部職員の人事を内閣官房人事局において一元的に管理（府省横断的な人事管理、幹部公務員の任用について官房長官が適格性を審査し候補者名簿を作成）
- ③能力・経験を有する管理職員を育成するための幹部候補育成過程の導入
- ④従来のⅠ・Ⅱ・Ⅲ種採用試験を廃止し、総合職・一般職・専門職試験を導入
- ⑤幹部職員および管理職員の任用について、行政機関の内外から人材を登用
- ⑥職員の倫理の確立と信賞必罰の徹底、能力と実績に応じた処遇の徹底
- ⑦内閣官房に首相を補佐する国家戦略スタッフ、各府省に大臣を補佐する政務スタッフを設置
- ⑧政官の接触ルールの明確化
- ⑨改革を具体化するために国家公務員制度改革推進本部を設置

を挙げている。

基本法がこれまでの公務員制度改革と異なる点は、セ

クシヨナリズムは正に向けた具体策を盛り込んだことである。第一に、内閣人事局を設置し、横断的、一元的に、幹部公務員の人事を管理するとしている。第二に、開放的な人事システム、人事評価、教育訓練などの導入である。第三に、国家戦略スタッフや政務スタッフなど、首相や大臣を直接補佐する職の導入である。

しかしながら、基本法にはいくつかの問題もある。基本法は詳細な制度設計を規定するものではないので、改革のすべてを盛り込むことはできないが、そうであるとしても、重要な論点がいくつか欠けている。第一に、事務次官の役割や位置づけである。霞が関では、個別の政策の最終責任者は局長であり、省庁という組織の事務的なトップである次官が何をすべきかについては、実はあいまいである。たとえば、フランスでは日本でいうような次官は存在しない。政策の責任者は局長であり、組織内の総合調整は、大臣とその側近トップである官房長が行っている。これは、労働基本権とも関係するが、公務員の使用者は誰かということにも関係する。イギリスやオーストラリアでは、次官が使用者と位置づけられており、次官が当該省庁の人事管理に責任を有している。

第二に、基本法は、内閣（首相・官房長官・人事局）、省庁（大臣・次官等）、総務省（人事・恩給局）、財務省（給与共済課）、人事院など、人事に関係する機関の役割分担や関係について、明確な方針を示していない。特に、内閣と省庁の関係である。省庁のセクショナリズムの是正には、省庁横断的な人事管理が必要であるが、「本社機能」が大きくなり各部署に責任と人事・予算の権限を与えない組織は非効率になりかねない。

第三に、政治的中立性と政治任用についての原則が明

確ではない。日本の公務員は、一般に、政治的に中立であるべきだという規範があるが、制度的には大臣が公務員を直接任命する仕組みになっており、昨年の防衛省次官の人事が物語るように、大臣の政治的な影響力に対して脆弱である。イギリスなど次官にいたるまで公務員は政治的な中立であると位置付けられている国では、形式的には、首相や大臣が次官を直接任命する仕組みにはなっていない。国により相違があるものの、基本的には、中央人事委員会や採用選考委員会などのような第三者機関が候補者を首相などに推薦する仕組みになっている。公務員が大臣の指示に従うのは当然であるが、公務員、特に幹部公務員が能力に基づく資格任用とするのかが不明確だと、政治的なコネの有無で任用することになりかねない。政治任用の必要性を否定するものではないが、政治任用は業績主義とは相反する概念である。基本法に規定されている政務スタッフや国家戦略スタッフは特別職とされているが、特別職には大使なども含まれており、特別職は政治任用なのかどうかは必ずしも明確ではない。

（３）今後の課題

基本法の問題をいくつか指摘したが、それは基本法の意義を否定するものではない。今後、基本法の理念を踏まえて具体的な制度設計を考えることが重要であり、それが国家公務員法等の関係法令の改正につながっていく。本章の最後に、今後の具体的な制度設計にあたっての基本的な課題を整理する。

第一に、基本法が規定する幹部職員制度と管理職員制度の任命プロセスを明確にする必要がある。筆者はこれまで日本版上級公務員制度の導入を提案してきたが⁵³、名称はともかく、その基本的な考え方は基本法に盛り込

表 6 上級公務員制度のイメージ

種 類	基本的な役割	主たる管理者	現行の相当職
G 1：次官級	府省の組織管理 府省の政策の総合調整	内閣官房	事務次官・長官（約50人）
G 2：局長級	各分野の統括責任者	府省の G 1 + 内閣官房調整	局長・審議官（約500人）
G 3：課長級	現場の管理職・専門家	府省の G 1	課長（約1,600人）

注：現行の相当職は目安であり、G 1～3 の分類は再整理が必要
出所：筆者作成

まれた。

筆者が考える日本版上級公務員制度（以下SES）は3つのグレードからなる（表6）。G1は当該組織の経営責任を負い、予算の効率的な執行や財務諸表への署名など最高財務管理責任者（CFO）でもある。G2は個別分野の統括責任者であり、G3は一般管理職である。G1・2は「幹部職」と呼ぶが、彼らは高度の専門性を持つ者として能力基準で選別され政府全体でプールされる。彼等は個別分野の専門性だけではなく、マネジメント能力も要求される。

SESの任命に際しては、資格任用の要件を満たしているか否かを人事院が審査する。G1は、内閣官房が省庁全体のG2の中から候補者を選定し、人事院の審査を経て、首相が任命あるいは首相の承認を受けて大臣が任命する。G2・3は、当該省庁、内閣官房、人事院等の担当者からなる選考委員会での検討を経て大臣が任命する。

G2・3は、省庁間および官民で競争する仕組みを導入する。韓国では、幹部ポストの20%は官民が競争する公募採用であり、30%が省庁間競争による採用である。SESは任期付・恒久職両方あるが、原則2若しくは3年同じ職に就き業績で評価され、不適格な場合は一般公務員に戻ることになる。

SESの核心は省庁間の流動性を高めるインセンティブである。上位のグレードに就くためには、内閣府などの中心機関で業績をあげ、政府全体の見地から仕事ができる能力が求められる。内閣府等で業績を上げた者をG1に登用すれば、省益に固執する者は出世できなくなる。

内閣が行う人事管理の中心は、将来のG1の候補者を選定するとともに、省庁の有能な人材を発掘し、内閣官房や内閣府のG2・3への登用である。他方、省庁では、G1が当該組織の人事・予算管理を通じて大臣の政策実現を支援する。労働コストと人事管理の責任を課さない限り、組織運営は効率化しない。

SESは年功序列による処遇中心の人事を業績に基づく任用の人事に変える。SESが機能すれば、省庁中心の人事管理は意味がなくなるだろう。出世を望む公務員は、

自ら能力と経験を積み、省庁横断的に異動していくからである。キャリア制度の問題は採用時の試験で昇進が決まることであるが、問題解決のため採用時から一元管理する必要はなく、職種や出身にかかわらず幹部を選抜すれば足りる。SESは退職後もその実力によって民間へ転進していく。

第二に、公務員の専門性強化である。改革の柱のひとつは、公務員の人事を年功序列から能力・業績主義に変えようというものである。しかし、実際には、霞ヶ関が高い専門性を有しているかという大きな疑問がある。政治との接触や政府部内での仕事の作法などの面では公務員は特殊なスキルを身に付けているが（これが民間人の参入を難しくしている）、個別の政策面での専門性は劣化しているといわざるを得ない。経済社会が複雑になる中での確かな政策を立案していくためには、正確な現状分析や将来推計などが前提となるが、たとえば、年金財政の長期推計、高速道路の需要推計、財政の中長期推計等は、現実的な前提条件の下で正確な推計を行っているといえるだろうか。イギリス等の省庁のホームページを見ると、さまざまな統計データ、データを使った分析や将来推計、政策評価、ポリシー・ペーパーなど、膨大な資料が公表されている。筆者自身公務員出身であるが、同じ公務員でなぜこのように違うのかをいつも感じている。また、政策立案だけではなく、社会保険庁の年金記録問題に象徴されるように、霞ヶ関ではマネジメントが軽視されており、効率的効果的に業務を実施していくことができていない。イギリス等では次官は公務員の使用者として組織マネジメントに責任を持っているが、わが国の次官でイギリスのように行動している次官はいらるだろうか。

専門性低下の背景には、ジェネラリスト志向の人事がある。キャリアと呼ばれる1種採用の公務員の場合、通常1～2年で人事異動する。これでは専門性を身に付けることは難しい。現在の公務員に要求される役割は、極論すれば、専門性ではなく、政治的な調整能力である。政策の実現には国会で法律を通すことが必要となるが、そ

のために役人は駆けずり回っている。対外的な根回しや調整に膨大なエネルギーを投入している限り、専門的な分析や検討を行う余裕などない。

今後、能力・業績に基づく人事を行うとしているが、どうやってそれを実現するかである。能力や業績を評価するのであれば、まず各ポストの仕事の内容や役割を当該組織の使命に照らして定義し、その業績を測る基準が必要となる。公務員の採用にあたり、公募制度を導入し、もっと外部から新しい血を入れるべきだという意見があるが、これも評価と関係する。すでに省庁には任期付採用などにより民間人が入っているが、これを抜本的に拡大するには多くの障害がある。それは霞ヶ関の役人が何をしているのか、一般の民間人にはわからないことである。民間では、たとえば、経理のプロは、会社が変わっても能力を発揮できるが、それは仕事の内容が同じだからである。民間人を登用することが公募の目的であれば賛成しがたいが、官民の競争を促す趣旨であれば、霞ヶ関を変える可能性がある。しかしながら、たとえば、省庁の課長や局長の仕事や役割をそれなりに定義できるか懸念がある。局長の仕事は、それぞれの所管分野の政策立案が中心であるが、与野党政治家や関係団体との調整も大きな仕事であり、これをどう定義し、どう評価するか。週3回国会議員に根回しし、説得できたかどうかで業績を評価するのだろうか。そもそも現在試行されている人事評価では局長審議官クラスは対象外となっている。

SESは原則として同じポストに3年就く。2年でレビューし、業績が悪いと更新しない。業績契約、業績評価の基準や尺度、業績給与など、業績向上のための仕組みを導入する必要がある。

第三に政治的中立性の担保である。内閣による一元管理や大臣の政務スタッフの導入などは政治主導に必要であるが、次官に至るまでの一般公務員が政治任用とならないようにしなければならない。政策判断は政治家が行うべきだが、政治的な影響力で公務員の客観的な調査分析が歪められてはならない。政官の接触禁止が議論になったが、本質は物理的な接触の有無ではなく、公務員の

ロビーイング（特定目的の働きかけ）を禁止することである。

他方で、首相官邸や内閣官房・大臣室の強化である。基本法でも、国家戦略スタッフや政務スタッフの導入が規定されているが、首相・大臣の政策顧問を制度化すべきである。これまでは政策や実施にかかる情報を官僚が独占していたため、政治主導ができなかった。だからといって、公務員を政治任用するのではなく、大臣室を強化するべきである。大臣が政治任用で信頼できる者を顧問として任命する。大臣室には、顧問とともに官房参事官などのSESが入り、大臣の意向を受けて政策のコアを練る。一般公務員が入るのは、政策担当部局と連携するためである。政治顧問制度はイギリスなどでも導入されているが、意思決定過程への関与や説明責任などの問題を引き起こしている。

これらの問題に対応するためには、政治任用ポストを一般公務員が就くポストと明確に区別するとともに、公務員・政治任用者双方の行動を律する規範を作る必要がある。また、政治任用といえども、一定のスクリーニングのプロセスが求められる。ニュージーランドでは、政治的中立性についてのガイドラインがあり、政治的な行為の例、政治家との接触のあり方、政治家から行政に対して介入があった場合の対応などが規定されている。

5 | おわりに

公務員の不祥事が続いている。公務員自身が自らを戒めるのは当然だが、公務員制度改革は公務員たたきでは成功しない。公務員制度改革は一体何のために行うのか。究極的な目標は、政府のガバナンスの強化である。そのためには、政治的リーダーシップを強化するとともに、公務員の専門性の向上・応答性の強化が必要である。改革の本質は政官関係の見直しにある。

筆者は、理念として、公務員はその専門性に基づき正確な分析と選択肢の提示を担い、大臣が責任を持って判断するイギリス型を志向する。昨今の霞ヶ関では政策立案や組織運営の劣化が著しいが、それは公務員が政治化

し推計や分析・政策評価が軽んじられているからである。

少子高齢化とグローバル化が進む中で、持続的な経済成長を維持し構造改革を進めていくためには、冷静な分析と検討が必要となる。上級公務員制度は競争原理により、公務員の中立性を維持しつつ、政治的応答性を高める仕組みである。今回の公務員制度改革基本法は、その名のとおり基本法であり、具体的な制度化は後の立法となる。基本法だけでは改革は完結しない。基本法では触れられなかった次官の位置づけや労働基本権の問題など課題は残されている。冷静な検討を行い、細部にわたる制度設計と政治的な指導力が求められている。

韓国中央人事委員会（2005：1）は、公務員制度改革の基本的方向として、「グローバル・スタンダードに合う人的資本管理システムを構築し、専門性を持った公務員が所信をもって働く、公正で効率的な政府を実現する」を挙げ、人材確保に関しては、従来の「閉鎖型」から「開放型」へ、人材育成に関しては、「一般行政家」から「専門行政家」へ、評価・報酬に関しては、「年功序列」から「成果と能力」へ、人事権限に関しては、「中央集中」から「自律と責任」へ、を掲げている。われわれも明確なビジョンを持ち、公務員制度改革の具体化を急ぐ必要がある。

【注】

¹ 代表例がJohnson（1982）であり、彼は日本の近代化における旧通商産業省の官僚たちの役割を分析した。

² 列記した問題点は、公務員制度調査会（1999）より抜粋。

³ 報告書の柱は、①内閣・官邸機能の強化及び中央省庁の大括り再編成、②情報公開・政策評価等による行政の透明化、③官民分担の徹底・独立行政法人制度の創設等による行政の簡素化・効率化、である

⁴ 西尾（2003：30）は、大綱は、閉鎖性、特権性、割拠性、融合型集権制、各省庁一家主義などによって特徴づけられる「霞ヶ関文化」を維持する方向で提案されていると分析している。早川（2003：66-68）は、大綱の基本的問題点として、①不透明な改革理念、②公務員人事・賃金制度、③キャリア・システム、④天下り、⑤人事院の権限縮小、を挙げる。山本（2002：67）は、行政法学の観点から、大綱の提案を詳細に検討しているが、結論としては、①人事行政に関する各主任大臣等ないし各府省の能力・適格性を過大評価し、そこに権限を集中させ過ぎている、②政策スタッフ的な職務に焦点が当てられがちであり、大綱の提案が行政組織全体を視野に入れた場合にどれだけ実現可能か、③提案の趣旨、論旨の整合性が不明瞭な箇所がある、と述べている。

⁵ 具体的には、国家公務員（94.8万人、郵政公社職員含む）の総人件費について、対GDP比で今後10年間に概ね半減させることを目安とする、国家公務員（郵政を除く68.7万人）を5年間で5%以上純減する、などである。

⁶ 同センターは、2008年度中に設置し、再就職斡旋の一元的実施は同センター実施後3年以内とされている。国家公務員法等の改正には、再就職斡旋に関して、現職職員の求職活動規制、退職職員の働きかけ規制、働きかけを受けた現職職員の規制、違反行為に対する懲戒等の罰則などが盛り込まれるとともに、能力本位の任用制度の確立、新たな人事評価制度の構築などが規定されている。

⁷ 懇談会は内閣総理大臣の下に設置されたものであり、正式には、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」と呼ばれる。

⁸ World Bank（1999：2-3）は、公務員制度改革の目的として、①財政規律（給与システム改革）、②政策立案能力の向上と業務の効率化（政府組織改革、人材マネジメント、プリンシパル・エージェント関係の是正）、③グッドガバナンス（ルール・規制の見直し、アカウントビリティの強化）を挙げる。

⁹ NPMの定義や概念は一樣ではないが、Pollitt（2003：27-28）は、NPMに関する文献をサーベイし、NPMの重要な要素として、①インプット・プロセスからアウトプット・アウトカム志向、②業績指標や明確な基準、③専門化した自律的組織、④契約、⑤市場メカニズム、⑥顧客志向、⑦公的部門、市場部門、ボランティア部門の境の不明瞭化、⑧普遍主義・公平性より効率性や個人主義を重視、を抽出している。

¹⁰ Bhatta（2001：21）は、90年代における幹部公務員のマネジメントの特徴として、①スペシャリストというよりは、マネジメント・スキルやコンピーテンシーの重視、②採用と任命のプロセスの多様化、③キャリア開発の重視、④女性やマイノリティ等多様性への関心を挙げる。

¹¹ Pollitt and Bouckaert（2004：146）は、NPMの教義は、分権化をよいと見なすだけではなく、政治的コントロールとアカウントビリティも強化すべきである、と述べる。

¹² 他方、Gregory（1991：328）は、オーストラリアはニュージーランドと比べて、統一的な公務員制度を廃止したり、政策と実施の分離に固執することなく、改革に漸進的であったので、マネジャリズムのエートスによって生じる、公務員のアカウントビリティや応答性の問題は比較的小さかったと分析する。

¹³ 韓国の統治機構、行政一般の仕組みについては、総務庁（1999）を参照。

¹⁴ 正確には、国家公務員法第2条により、国家公務員は経歴職公務員と特殊経歴職公務員に区分され、それぞれさらに区分される。経歴職公務員とは、実績と資格により任用され、その身分が保障される公務員で、一般職公務員、特定職公務員（裁判官、判事、警察公務員、軍人等）、技能職公務員がある。特殊経歴職公務員とは、経歴職公務員以外の公務員で、政務職公務員（長官、次官等）、別定職公務員（国会専門委員、秘書官等）、契約職公務員、雇用職公務員（単純労働勤務）がある。

¹⁵ 後述するように、高位公務員団の導入により、1～3級の区別は廃止された。

- ¹⁶ 3級以上は、任命提案権者である各部長官の要請を行政安全部（旧中央人事委員会）が審査し、国務総理経由で大統領が任命するが、4・5級は大統領の任命権を各部長官に委任している。
- ¹⁷ 日本の第1種試験（大卒の幹部候補生）に相当するのが5級採用試験である（合格後すぐに課長補佐に任用されることからこの名称が使われている）。韓国の公務員試験は非常に競争率が高く、2003年において、5級採用試験の応募倍率は41倍（41人に1人の合格者）、7級採用試験は99倍、9級採用試験は57倍である（Cho（2003：1））。
- ¹⁸ Park（2003：2）は、政府部門の構造改革を進めた要因として、経済危機に加えて、1990年代に西欧諸国に広がったニュー・パブリック・マネジメントの動きを挙げる。
- ¹⁹ 公務員制度に関わる改革の内容は、Park（2003）が詳しい。
- ²⁰ 従来、公務員制度に関する企画立案等を所管していたのは行政・内務省（Ministry of Government Administration and Home Affairs：MOGAHA）であった。CSC設置によって、行政・内務省から一部の権限がCSCに移管されたものの、公務員の採用、訓練、教育、年金、福利等の権限は引き続き同省に残された。採用・教育・訓練など人事管理の権限が行政・内務省からCSCに移管されたのは2004年6月であった。これらの組織改革はPCGID（2007：72-73）を参照。さらに、2008年2月に誕生したイ・ミョンバク大統領は、行政のスリム化の観点から、CSC等関係機関を新たな行政安全部（Ministry of Administration and Security）の下に統合している。
- ²¹ OPSの導入が最初に議論されたのは1995年である（PCGID（2007：90））。
- ²² ノ・ムヒョン政権下の行財政改革は、PCGID（2007）に詳しい。
- ²³ Kim,M（2004：1）は、ノ・ムヒョン政権における公務員制度改革の目標として、以下の4点があったと述べる。①人的資本のマネジメントは自律的かつ、その行動に対して責任を果たすものであるべき、②人的資本のマネジメントは、日々の仕事において、公正で透明であるべき、③関係制度は、専門性とコアのコンピーテンシーを強化することに焦点を当てるべき、④「適材適所」の原則に基づき、公務員の積極的参加を促すべき。
- ²⁴ KCSC（2003）は、公務員制度改革には、職位や専門性の分析、業績評価システムなどのインフラに加え、公務員自身の訓練・意識改革なども必要ことから、改革の段階的な実施が必要であると述べる。
- ²⁵ 以下の記述は、中央人事委員会等の資料に加え、筆者自身が2008年6月に行った現地調査に基づいている。現地調査では、中央人事委員会を引き継いだ行政安全部、企画財政部（財務省）の政府機関の人事担当者に加え、明知大学行政学部Chun-Oh Park教授にインタビューしている。
- ²⁶ OPSの概要については、李（2003）を参照。
- ²⁷ OPSの導入前にも、公務員任用令によって、高度の専門性と特殊技術が要求される職位として定められた職務遂行要件を設定して、内外から適格者を補充できる開放型専門職位制度が導入されていたが、①職位指定権限が所属長官に付与されていたこと、②外部補充の際に、政府組織上、幹部職員（課長以上）に契約職任用を適用できなかったこと、③職務遂行要件が厳格で適格者補充の道が狭く、事実上、機能していなかった（李（2003：88-89））。
- ²⁸ 2年余の実施過程で、官民の給与格差、非流動的な労働市場、契約期間終了後の身分の不安定感などから、外部任用率が低く、募集努力が不足している等の問題が顕在化した。このため、中央人事委員会は、専門家に依頼して、2001年7月から11月まで、運営実態調査・評価を行い、改善方策を検討し、2002年4月、運営規定を改正した（李（2003：89））。
- ²⁹ 当初は、室局長級であったが、2002年から課長級にも拡大された。
- ³⁰ 任用期間の合計は5年を超えることはできないが、公開募集手続きなしに任用期間を延長することができる。
- ³¹ 経歴職公務員がOPSとして任用され支給される給与の130%までは、長官の裁量で決めることができるが、これを超過する場合は、中央人事委員会と協議する必要がある。
- ³² 2006年1月18日、ノ・ムヒョン大統領は、新年の演説において、「公務員はこれ以上『鉄の米櫃』（安泰な職業の意味）とは言われなくなるでしょう。民間企業の水準のように行政の効率性が高くなるでしょう。本年は、信賞必罰の評価システムと高位公務員団制度を取り入れ、責任を持って働き競争する公職社会をつくっていきます。『革新韓国』を世界一流ブランドとするようにします。」と述べている。
- ³³ 中央人事委員会の広報資料では、SCS導入の目的として、幹部公務員を個人・組織の業績志向に変えること、幹部公務員を政府全体で養成し選抜すること、民間からの有能な人材を登用しより開放的な公務員制度とすることにより、政府の競争力と行政サービスを向上させることが挙げられている（KCSC（2007：4））。
- ³⁴ 3級課長職は対象外となるが、副知事、副市長、副教育委員長など、地方自治体・地方教育庁に勤める国家公務員も対象となる（78職）。
- ³⁵ コンピテンシーとは、一般に、高い業績を出す者が高い成果を生み出すための特徴的な行動特性をいう。能力が成果につながっているかどうかを評価する。
- ³⁶ アクション・ラーニングの韓国への適用についてKim and Jin（2007）を参照
- ³⁷ 本プログラムの受講者は、各部所の推薦に基づき、人員容量などを踏まえ、行政安全部が選定する。年間3回実施し、全体で約500人が受講する。
- ³⁸ 委員会のメンバーは、心理学者、経営学者、行政学者、コンサルタント、現役のSCSなどであり、実際には、民間委員が約6割、公務員が約4割を占めている。
- ³⁹ “In-Basket”とは、企業や政府が職員を採用する、あるいは昇進させる場合に行うテストであり、応募者は、多くのメール、電話、文書などが与えられ、一定の時間で、業務の優先順位付け、業務の実施計画の作成、メールや電話への応答などを行う。これにより仕事の遂行能力が評価される。
- ⁴⁰ コンピテンシー評価に合格できない場合はもう1度試験を受けることができる。ただし、2度失敗すると、次の試験まで半年待たなければならない。もし3度失敗すると1年待たなければならない。
- ⁴¹ Kim,P（2007：15）は、職務分析により、①業績目標やアカウントビリティが定義され、それに基づいて評価すること、②SCSに必要とさ

れるリーダーシップやコンピテンシーが明確にされ、不十分であれば教育訓練を受けること、③ポストの重要性和難易度により給与水準を決めること、が明らかにされたと述べる。

⁴² 長官は、行政安全部の決定に従えない正当な理由がある場合、行政安全部に再審査を求めるか、同部の審査結果を添付して最も適任と考えられる候補者の任用を大統領に直接申し出ることができる。

⁴³ 近年、多くの学者が、長官や大統領補佐官などに政治任用で登用されている。一般論としては、それほど成功していないといわれているが、大統領は職業公務員とは異なるアイディアを欲しており、彼らの必要性は高まっている。彼らは、ときに「ポリフェッサー」とも呼ばれている。

⁴⁴ SCSの導入にあたり、野党やメディアはSCSへ政治的な影響力が増大することを懸念したことから、中央人事委員会はSCSの新規採用やその業績評価にあたり政治的な影響力が及ばないようにすると言明している（Kim,P（2007：12））。

⁴⁵ セクショナリズムは明治以来の近代日本の政府の生い立ちに密接にかかわっている問題である。辻（1969）は、明治初期における内閣制度発足以来の特徴として、政府の「割拠性」を挙げた。大日本帝国憲法（1889年公布）においては、天皇の輔弼は各省大臣が直接行うとされ、いわゆる「単独輔弼制度」が採られていた。各省大臣がそれぞれ責任を負い分担する仕組み、法令用語でいう分担管理原則はここに由来する。大日本帝国憲法の公布により、総理大臣の権限の脆弱性の起因となる「内閣官制」が導入されたが、内閣官制の下では、各大臣は天皇に対する輔弼において平等であり、総理大臣は各省大臣と同輩としての地位しか与えられなかった。第二次世界大戦後、新憲法が制定され、行政権の行使について、内閣は国会に対して連帯して責任を負うように位置付けられた。すなわち、単独輔弼制から連帯責任制へ変わったわけである。しかし、今村（2006：53）が述べるように、国務大臣は、連帯して責任を負う内閣の一員であるとともに、各省の行政長官である「主任の大臣」を兼任する位置付けになり、従前の各省官制は実質的に継承されてしまった。総理大臣の権限は法令上強化されたことは事実であり、その指導性が実際に発揮されれば、「主任の大臣」のセクショナリズムは抑制できたが、そうはならなかった。今村は、法制度上の問題であるというよりは実際の運用上の問題であるところが大きいと指摘する。

⁴⁶ 正式には、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月、閣議決定）である。

⁴⁷ 正式には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月、閣議決定）である。

⁴⁸ 例えば、『論座』（2005年8月号）を参照。

⁴⁹ 森田（2000）は、戦後のわが国において、行政が政治的中立性を貫き、その主張に一定の正当性を獲得し、国民の実質的な信頼を得ることが出来たのは、厳しい自己規律の下で、高い専門能力を具体的な政策という実績を通して示してきたことによる、と述べている。

⁵⁰ 西村（1998）は、日本の公務員制度の特徴として、①戦後改革による民主化、②比較的早い資格任用制の定着、③中立性の徹底、④労働基本権の厳しい制約、⑤人事行政の分権制、を挙げる。

⁵¹ 国家公務員法の基本的な仕組みについては、佐藤（1997）を参照。

⁵² 基本法の審議の際、野党民主党は、内閣人事局（政府提案は「庁」）の設置、政官接触禁止規定の削除、天下りの全面禁止などに関して、政府案の修正を求めた結果、天下りの問題を除いてはほぼ民主党の修正要求が受け入れられ、法案が成立するに至った。

⁵³ 田中（2006-07,2008）を参照

【参考文献】

- ・青木昌彦（2004）、「なぜ財政改革か」、青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革』、東洋経済新報社
- ・飯尾潤（2004b）、「日本における二つの政府と政官関係」、『レヴュエアサン』、第34巻、pp.7-19
- ・稲継裕昭（1996）、『日本の官僚人事システム』、東洋経済新報社
- ・今村都南雄（2006）、『官庁セクショナリズム』、東京大学出版会
- ・角野然生・瀧澤弘和（2004）、「財政問題と官僚組織・人事システム」、青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革』、東洋経済新報社
- ・川手撰（2005）、『戦後日本の公務員制度史』、岩波書店
- ・韓国中央人事委員会（2005）、『Global Standardに合わせた政府人的資本管理システム』（日本語パンフレット）
- ・公務員制度調査会（1999）、『公務員制度改革の基本方向に関する答申』
- ・佐藤達夫（1997）、『国家公務員制度』（第7次改訂版）、学陽書房
- ・人事院（2002a）、『公務員白書』（14年版、13年度年次報告）
- ・人事院（2002b）、「公務員制度改革が向かうべき方向について」、『給与等に関する報告と給与改定に関する勧告』（8月8日）の別表3として添付
- ・人事院（2003）、『公務員白書』（15年版、14年度年次報告）
- ・総務庁（1999）、『大韓民国の行政』、諸外国の行政制度等に関する調査研究、No.7
- ・田中秀明（2006-07）、「公務員制度改革—上級管理職制度の意義と課題（上）（中）（下）」、『季刊行政管理研究』、（上）：No.115,pp.45-64、（下）：No.116,pp.28-54、（下）：No.117,pp.15-62
- ・田中秀明（2008）、「幹部の管理府省横断的に」、『日本経済新聞』、経済教室、4月20日
- ・田辺国昭（2003）、「新しい公共管理理論の潮流と課題—政策執行、管理、リーダーシップ」、『季刊行政管理研究』、No.103、pp.7-17
- ・辻清明（1969）、『日本官僚制の研究』、東京大学出版
- ・西尾隆（2003）、「公務員制度改革と霞ヶ関文化」、『年報行政研究』、第38巻、pp.22-43
- ・西村美香（1997）、「New Public Managementと公務員制度改革」、『成蹊法学』、第45巻、pp.113-160
- ・西村美香（1998）、「公務員制度」、森田朗編『行政学の基礎』、岩波書店
- ・早川征一郎（2003）、「日本の公務員制度と、その改革めぐる問題」、『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』、日本ILO協会
- ・福井秀夫（2004）、『官の詭弁学』、日本経済新聞社

- ・ 森田朗 (2000)、「政治的任命職の拡大と行政の中立性—副大臣、大臣政務官制導入をめぐる」、『人事院月報』、5月号、No.607
- ・ 山本隆司 (2002)、「公務員制度改革大綱の分析—行政法学の観点から」、『ジュリスト』、No.1226、pp.49-67
- ・ 李啓周 (2003)、「韓国の開放型職位制度」、『行政組織改革の関する調査研究報告書』、一橋大学総合法政策実務提携センター、2003年度プロジェクトⅡ
- ・ 「経済財政諮問会議 5年目の通信簿」、『論座』2005年8月号
- ・ Aucoin, Peter(1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, 3(2), pp.115-137
- ・ Aucoin, Peter and Herman Bakvis(2003), *Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest*, a paper prepared for Workshop on "Challenge to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, City University of Hong Kong, April 5-6
- ・ Bhatta, Grambhir(2001), A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand, *State Service Commission/Working Paper*, No.13
- ・ Campbell, Colin(2001), "Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experiences in Australia", *Governance*, 14(2), pp.253-282
- ・ Cho, Chang-hyun(2003), *Professional Civil Service of Korean Government*, statement from Korean Civil Service Commission
- ・ Foster, Christopher D.(2004), "Cabinet Government in the Twentieth Century", *Modern Law Review*, 76(5), pp.753-771
- ・ Gregory, Robert(1991), "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?", *Governance*, 4(3), pp.295-331
- ・ Halligan, John(1996), "The Diffusion of Civil Service Reform", in Hans A.G.M. Bekke and James L.Perry and Theo A.J.Toonen(ed), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press
- ・ Halligan, John(2001), "Politicians, Bureaucrats and Public Sector Reform in Australia and New Zealand", in B. Guy Peters and Jon Pierre(edt), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge
- ・ Halligan, John(2003), "Anglo-American Civil Service Systems: Comparative Perspective", in John Halligan(edt), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
- ・ Hede Andrew(1991), "Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American Systems", *Governance*, 4(4), pp.489-510
- ・ Horton, Sylvia(2000), "Introduction — The Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector", *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), pp.306-318
- ・ Ingraham, Patricia W.(1996), "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in Hans A.G.M. Bekke and James L.Perry and Theo A.J.Toonen(ed), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press
- ・ Johnson, Chalmers(1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press
- ・ Kim, Myungshik(2004), *Korea's HCM Reform by the Participatory Government*, a paper presented at the special session on "Challenges of Human Capital in the Public Sector: Case of Korea, China, and Japan", in the Fourth World Knowledge Forum
- ・ Kim, Pan Suk(2003), *The Management of Senior Civil Servants in Korea*, paper presented at 28th Session of the Public Management Committee on Senior Civil Service Reform in OECD member Countries, OECD, 13-14 November
- ・ Kim, Pan Suk(2007), "Transforming Higher-Level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service", *Public Personnel Management*, 36
- ・ Kim, Pan Suk and Jongsoon Jin(2007), *Action Learning and Its Applications in Government: A Case of South Korea*, paper presented at 27th International Congress of Administration Services, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 9-14 July,
- ・ Kim, Young-Pyoung(2001), "The South Korean Civil Service System", in John P. Burns and Bidhya Bowornwathana(ed), *Civil Service System in Asia*, Edward Elgar Publishing
- ・ Kim, Young-Pyonung, (2005) *"The Korean Civil Service"*, A Country of report presented at the Research Consortium of Civil Service Systems Comparative Perspective of Indiana University, Bloomington, April 5-8
- ・ Korean Civil Service Commission(KCSC)(2003), *Roadmap for the Civil Service Reform of the Participatory Government*
- ・ Korean Civil Service Commission(KCSC)(2007), *Senior Civil Service System in Korea*
- ・ Laegreid, Per(2000), "Top Civil Servants under Contract", *Public Administration*, 78(4), pp.879-896
- ・ Mascarenhas, R.C.(1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand", *Public Administration Review*, 53(4), pp.319-328
- ・ Nunberg, Barbara(1992), *Managing the Civil Service: What LDCs Can Learn from Developed Country Reforms*, World Bank, Working Papers, WPS0945
- ・ OECD(2001), *Country Report Korea*, presented at the Expert Meeting on the Competitive Public Employer Project, 5-6 Paris
- ・ OECD(2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, presented at 28th Session of the Public Management Committee, 13-14 November, Paris
- ・ OECD(2004), "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment", *Policy Brief*, July 2004
- ・ OECD(2005), *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, paper at the Human Resources Management Working Party, Paris, 7-8 October 2004, GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL

- ・ Park, Chun-Oh(2003), *The Reform Initiatives of the Korean Civil Service Commission: A Brief Review*, mimeo
- ・ Peters, B. Guy(2003), "Administrative Tradition and the Anglo-American Democracies", in John Halligan(edt), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
- ・ Peters, B. Guy and Jon Pierre(2001), "Civil Servants and Politicians", in B. Guy Peters and Jon Pierre(edt), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge
- ・ Peters, B. Guy and Jon Pierre(2004), "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences", in B. Guy Peters and Jon Pierre (edt), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest of Control*, Routledge
- ・ Peters, B. Guy and Donald J. Savoie(1994), "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", *Public Administration Review*, 54(5), pp.418-425
- ・ Pollitt, Christopher(2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press
- ・ Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert(2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford University Press
- ・ Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization(PCGID) (2007), *Innovation & Decentralization of Korean Government*
- ・ Reichard, Christoph(2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*, prepared for HRM Working Party Meeting, OECD, 7-8 October, PUMA/HRM(2002)9
- ・ Savoie, Donald J.(1994), *Thacher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press
- ・ World Bank(1999), *Civil Service Reform: A Review of World Bank Assistance*, Report No.19599