

2000年代以降の公務員制度改革

—— 制度分析の観点からみた意義 ——

Civil Service Reform since the 2000s

岡田真理子

Mariko OKADA

はじめに

本稿は1996年の行政改革会議発足を端緒として着手された公務員制度改革について、制度分析の観点から人事管理制度としての国家公務員制度のあり方に与えた影響を検討することを目的とする。

現在の国家公務員制度は第二次世界大戦敗戦以降、日本国憲法のもとで新しく制定された国家公務員法および関連する法規体系を基盤として運用されている。制度成立以降、いくつかの大きな行政改革¹⁾が企図された。しかし、いずれも改革案の実施にまでは至らずに1990年代を迎えることとなる。1990年代以降の行政改革は社会経済状況²⁾を受けて、それまでの行政改革の流れが強く推進される傾向が生み出された。とくに能力を基準とする人事管理制度の実施を実現し、総額人件費管理の側面からの要請を受けた公務員制度改革を実質化することが目指された。

上記のような行政改革のプロセスのなかで、人事管理制度としての公務員制度にどのような本質的変化があったのかを分析し、変化が公務員制度に与えた意義を明らかにすることは、第二次世界大戦後に形成された公務員制度が日本の雇用社会にとってどのような存在であったのかを振り返る視座を提示するとともに、今後の公務労働のあり方にどのような影響を与えるのかについての方向性を提示することに寄与すると考えられる。公務労働は社会を支えるために重要性の高い労働であることから、このような研究意義は社会的価値があると評価できる。

行政改革と公務員制度の歴史的経緯

公務員制度改革に大きな影響を与えた行政改革は1996年に橋本内閣のもとで発足した行政改革会議によるものであるが、行政改革の目的は公務員制度改革に限定されず、歴史的経緯をみると1960年代末から行われていた。表1は行政改革へと続く最初の動きである1968年の総定員法制定から、主な行政改革をまとめたものである。1996年以降については、公務員制度

1) 1950年度の人事院廃止を柱とした行政改革案、1964年の第一次臨時行政調査会答申などが挙げられる。
2) バブル経済の崩壊による長期不況や国家公務員による不祥事の連続が該当する。

改革に影響を与えた行政改革のみをまとめている。

表1 公務員制度改革の経緯

西暦	元号	内閣	事項	特徴
1968年	昭和43年	佐藤栄作	総定員法(「行政機関の職員の定員に関する法律」)制定	
1973年	昭和48年	田中角栄	オイルショック	財政再建
1981年	昭和56年	鈴木善幸	第二次臨時行政調査会発足(土光臨調)	
1982年	昭和57年		第二次臨調基本答申	
1983年	昭和58年	中曽根康弘	第一次臨時行政改革推進審議会(行革審)発足	内閣機能強化
1987年	昭和62年		第二次行革審発足	
1990年	平成2年	海部俊樹	第三次行革審発足	
1994年	平成6年	村山富市	行政改革委員会発足	
1996年	平成8年	橋本龍太郎	行政改革会議発足	
1998年	平成10年		中央省庁等改革推進本部発足	
2000年	平成12年		行政改革推進本部発足	
2001年	平成13年	森喜朗	省庁再編(1府12省庁) 「公務員制度改革大綱」閣議決定	新人事制度
2004年	平成16年	小泉純一郎	「今後の行政改革の方針」閣議決定	適切な退職管理
2007年	平成19年	安倍晋三	「公務員制度改革について」閣議決定 「国家公務員法等の一部を改正する法律」制定	能力実績主義 人事評価制度
2008年	平成20年	福田康夫	「国家公務員制度改革基本法」制定 国家公務員制度改革推進本部発足	
2013年	平成25年	安倍晋三	「今後の公務員制度改革について」	

内閣府（2012）および人事院（2018）より筆者作成

1968年は日本がGNP世界第2位となった年であり、いざなぎ景気のピークを迎えていた。経済状況は好調を維持していたものの、経済成長率は1968年以降、下降傾向となる。このような経済状況のもとで公務員の定員数管理を行うことで行財政管理を厳格にするための「行政機関の職員の定員に関する法律」（いわゆる総定員法）が制定される。総定員法を端緒として、1973年のオイルショック以降は、基本的には国家財政の再建のために行政改革が行われた。行政改革の主体は第二次臨時行政調査会（いわゆる土光臨調）である。土光臨調における行政改革の目的は財政再建であり、人事管理制度としての公務員制度の改革が焦点となったとまでは言えなかった。

1983年に発足した行革審（第一次臨時行政改革推進審議会）から始まる行政改革は、上記の流れとは異なる影響を公務員制度にもたらした。行革審において目指されたのは内閣機能強化であった³⁾。ただし、行革審以降における行政改革の議論は1982年以前の議論から自由であったわけではない。1982年には人事院勧告が実施見送りとなっており⁴⁾、1950年代に議論の焦点となった人事院廃止論が財政再建としての行政改革を通して、さらには内閣機能強化という形

3) 内閣府（2012）第1回会議資料 資料3

4) 1983年以降は勧告があった場合には人事院勧告どおりに毎年実施されている。

での人事院のもつ人事行政機能を内閣機能に移転する流れにつながった。

しかし、ここで重要な点は、各省庁の縦割り行政が日本の社会経済にマイナスの影響をもたらしており、縦割り行政の弊害を打破するために内閣機能を強化するという側面が行革審における行政改革に存在したことである⁵⁾。このことは、行革審から始まる行政改革における内閣機能強化が、人事院が所管する人事行政のみならず、各省庁における人事管理機能にも影響を及ぼすことを意味する。その意味において、行革審以降の行政改革は人事管理制度としての公務員制度に改革の焦点を当てるものであった。

内閣機能強化を目的とする行政改革は、橋本内閣における1998年の中央省庁等改革推進本部発足によって目的の達成に到達した。中央省庁等改革推進本部では、1府22省庁あった中央省庁を行政目的別に大括り化し、再編成することが目指された。その結果、森内閣において1府12省庁となる中央省庁再編が2001年に実現した。橋本内閣において企図され、森内閣において実現された中央省庁の大幅再編は、行政の効率化への流れを大幅に促進させる契機となった点で重要な公務員制度改革であり、省庁再編において各省庁が持つ人事機能の統合・見直しが必然的に行われた点で人事管理制度に影響を与える公務員制度改革であったといえる。

このような、行政の効率化と人事管理制度としての公務員制度改革という流れを強く受け継いだのが小泉内閣以降の行政改革である。小泉内閣のもとでは、経済財政諮問会議が経済政策と財政政策の基本方針を「骨太の方針⁶⁾」として打ち出すようになった。骨太の方針2005では郵政民営化と並んで、公務員の総人件費改革が明示された。骨太の方針2005から行政改革における公務員制度改革が注目度の高い焦点となった。

小泉内閣以降の公務員制度改革において目指されたのは、総額人件費を抑制する方向である。ただし、国家公務員制度は法定主義をとっているため、制度改革には必ず法律や規則などのルール改正が必要となる。法改正などのルール改正は、時間を含めた手続きコストが必要となる。そのため、大幅なルール改正を必要とせず、必要最低限の法改正で実現可能な公務員制度改革による総額人件費抑制が指向された。このような指向の中で着手されたのが、給与構造改革⁷⁾と人事評価制度導入であった。

とくに人事評価制度導入は、既存の勤務評定制度とは全く異なる制度として立案された⁸⁾。立案過程には内閣が強いイニシアティブをもって参画し、2009年には「人事評価の基準、方法等に関する政令」が制定されている。このことから、小泉内閣以降の行政改革における公務員制度改革は、能力実績主義に基づく新しい人事評価制度を実施することにより、国家公務員

5) 内閣府（2012）第1回会議資料 資料3

6) 現在では「経済財政運営と改革の基本方針」と呼称されている。

7) 給与構造改革は2000年代以降の公務員制度改革として重要であるが、内閣機能強化の流れをそれほど強く受けていないことから、分析は別の機会とし、本稿では対象としない。

8) 勤務評定制度は職階制に基づいて制度が立案されているが、人事評価制度は職階制や官職分類制度を前提としていない。

の総額人件費抑制を手段とした行政の効率化と内閣機能強化を実現した。

先行研究と研究意義

上記のような行政改革のなかで行われる公務員制度改革を分析対象とした先行研究は複数存在している。そのなかでも稲継裕昭と西村美香の研究は、研究対象をほぼ同じくすること、さらに両者の研究蓄積から先行研究として重要である。

稲継（2003）は日本の公務員制度改革の意味をニュージーランドおよび英国と比較することによって明らかにしている。2000年に行政改革推進本部が発足し、2000年代の日本の公務員制度改革は人事管理制度に焦点を当てた新しい段階を迎えていた。ニュージーランドおよび英国はNPM（New Public Management）を用いた行政改革が進んでおり、2000年代の日本の公務員制度改革にも影響を与えていたことから、NPM先進事例との比較という点で研究意義がある。稲継（2022）は、とくに2000年代以降の公務員制度改革において重点的に取り組まれた人事評価制度導入の影響を現時点において評価する研究である。次項で述べるように、本稿においても2000年代の人事評価制度導入の影響を重要視している点から、先行研究として重複すると考えられる。

西村（2008）は国家公務員の公務員制度改革をキャリア・システムの側面から評価した研究である。キャリア・システムに着目した点で人事管理制度分析につながる先行研究と評価できる。西村（2011）および西村（2012）は、公務員制度改革が2000年代の進展状況に比較すると、当初の勢いを抑制されている状況について総論的に分析する研究である。

稲継と西村の研究はいずれも行政改革における公務員制度改革を評価する先行研究として重要である。しかし、両者とも行政学に分析視角を置く研究であることから、人事管理制度改革としての公務員制度改革を分析する研究とは距離がある。人事管理制度改革のあり方は働く人それぞれに影響を与える。働き方が変化することは、生活のあり方に変化を与えることになる。そのような意味において、人事管理制度分析、もしくは労働問題研究としての視角に立って公務員制度改革を分析する本稿には、稲継および西村とは異なる研究意義が存在する。

行政改革が人事管理制度としての公務員制度に与えた影響

先行研究を踏まえて、本稿では行政改革における公務員制度改革が、人事管理制度にどのような影響を与えたのかについて考察する。

歴史的経緯を踏まえると、戦後の行政改革においては財政再建や行政の効率化という方向性が制度改革の前提として存在した。その前提に基づいて、1980年代以降は内閣機能強化が目指され、2000年代以降はさらに具体的に新しい人事評価制度の実施が目指された。このような流れを踏まえると、行政改革における公務員制度改革は人事評価制度の導入という形で人事管理制度としての公務員制度に影響を与えていると考えられる。

国家公務員に人事評価制度が導入されたのは2000年代以降が初めてではない。国家公務員には勤務評定制度という人事評価制度が既に存在していた。勤務評定制度は制度実施の前提として職階制による職務分析と職務評価が整備されていることが求められていたため、職階制が形骸化する過程のなかで勤務評定制度も形骸化していった⁹⁾。勤務評定制度の歴史的経緯を踏まえると、2000年代に導入された人事評価制度は、国家公務員の人事管理制度として実質的に初めて導入された人事評価制度であったと考えることができる。

2000年代に導入された人事評価制度は内閣人事局が強いイニシアティブをもって導入し、その後の制度改革のプロセスにも強い関りをもっている。一方で人事院も人事行政の一環として人事評価制度の導入・実施に関与してきた。議論のプロセスが開示されている資料を分析対象とした場合、内閣人事局の資料は議論をまとめたもの¹⁰⁾のみ存在するため、本稿では人事院による人事院勧告資料を分析対象とする。

表2 人事院勧告における人事評価制度に関する言及

年	項目数	項目番号	人事評価制度に関する項目見出し	資料タイトル
2003	2	2-最初の○	能力等級制	公務員制度改革に関する報告の骨子
2004	3	1	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2005	3	3-②	能力・実績に基づく人事管理	公務員人事管理に関する報告の骨子 ～行政の専門集団を目指して～
2006	2	2-①	能力・実績に基づく人事管理	公務員人事管理に関する報告の骨子
2007	9	1	新たな人事評価制度の導入 ～能力・実績に基づく人事管理の推進～	公務員人事管理に関する報告の骨子
2008	4	2	能力及び実績に基づく人事管理の推進	公務員制度改革及び公務員人事管理に関する報告の骨子
2009	2	1-(2)	能力及び実績に基づく人事管理への転換	公務員人事管理に関する報告の骨子
2010	3	記載無		公務員人事管理に関する報告の骨子
2011	3	Ⅲ-1	能力・実績に基づく人事管理の推進	国家公務員制度改革に関する報告の骨子
2012	3	Ⅲ-1	能力・実績に基づく人事管理の推進	国家公務員制度改革等に関する報告の骨子
2013	2	Ⅱ-1	能力・実績に基づく人事管理の推進	国家公務員制度改革等に関する報告の骨子
2014	6	2	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2015	3	1-(4)	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2016	3	1-(3)	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2017	3	1-(2)	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2018	3	2-(3)	成績主義の原則に基づく人事管理	公務員人事管理に関する報告の骨子
2019	4	1-(3)	能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2020	4	4	定年の引上げ及び能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2021	4	4	定年の引上げ及び能力・実績に基づく人事管理の推進	公務員人事管理に関する報告の骨子
2022	3	2-(2)	能力・実績に基づく人事管理の推進等	公務員人事管理に関する報告の骨子

人事院（2003-2022）より筆者作成

9) 岡田（2000）

10) 内閣官房人事評価研究会（2000）など。

人事院勧告では勧告時に、勧告本体の概要と、当該年度の人事行政の概要を示す資料が開示される。勧告本体の概要は「給与勧告の骨子」というタイトルの資料であるが、人事行政の概要を示す資料は年度によって資料タイトルが変化する。人事行政の概要を示す資料について、資料タイトルと人事評価制度に関する項目見出しを2003年以降の期間で整理したのが表2である。項目番号欄のうち、一番目の項目に記載がある場合はセルに網掛けをした。また、資料タイトルに公務員制度改革の文言がある場合、資料タイトル欄のセルに網掛けをした。

2003年は小泉内閣のもとで行政の効率化に基づく行政改革が強く進められていた時期である。その表れとして、資料タイトルに「公務員制度改革」という文言が使われている。しかしながら、人事評価制度に関する項目見出しは全体の2番目となっており、全体としての公務員制度改革は注視されているが、人事評価制度が改革の中心とは見なされていないことが分かる。

人事評価制度に関する項目見出しが資料のトップに来るのは2004年である。2004年は小泉内閣が「今後の行政改革の方針」を閣議決定しており、行政改革のなかでも人事評価制度導入を中心とした公務員制度改革が強く意識されている。その後は2007年と2009年に項目見出しのトップに人事評価制度に関する項目が位置し、間の2008年には資料タイトルに公務員制度改革の文言が使われている。この時期は2007年に人事評価制度の第2次試行が、2007年から2008年にかけて第3次試行が実施され、2008年は国家公務員制度改革基本法が公布・施行されている。人事評価制度の実施が現実的に目前にせまり、人事院としても人事行政の中心として取り扱う必要が認識されていることが分かる。ここまでの流れから、2000年代以降の行政改革は人事評価制度という具体的な制度導入・実施を通して、人事管理制度としての公務員制度に影響を与えているといえる。

2010年には人事評価制度に関する記載が無く、2011年から2013年に資料タイトルにおいて公務員制度改革の文言が使われているものの、項目見出しの順位は低い位置にあった。しかしながら、このことは人事行政における人事評価制度の重要性が下がったことを意味するものではなく、公務員制度改革としての人事評価制度導入・実施が制度的に定着する傾向として見る事ができる。なぜなら、2013年は安倍内閣において「今後の公務員制度改革について」が決定され、国家公務員制度改革推進本部の設置期限¹¹⁾を迎えた年であり、内閣主導による公務員制度改革がひとつの節目に来たと評価することができるためである。

以上により、戦後の行政改革の流れを受けた2000年代以降の行政改革において、公務員制度改革は人事評価制度の導入という具体的な制度変化によって人事管理制度としての公務員制度に影響を与えた。その影響は、2010年代以降も人事評価制度の実施が定着することによって、現在まで継続していると考えられる。

11) その後は行政改革推進本部のもとに行政改革推進会議がおかれ、公務員制度改革に関する議論が継続している。

おわりに

本稿では2000年代以降の行政改革を、それ以前のとくに1990年代の内閣機能強化を目指した橋本内閣のもとでの行政改革以降の流れが与える影響を重要視して整理した。2000年代の行政改革が1990年代の内閣機能強化を目指した行政改革の流れを強く受け継いだうえで、行政の効率化という方針のもとでの公務員の総額人件費抑制という特徴をもつことを明らかにした。そのような特徴が国家公務員の人事評価制度導入・実施につながったことで、2000年代の行政改革は人事管理制度としての公務員制度に大きな影響を与えたと考えることができる。

上記の知見から、2000年代以降の行政改革において導入・実施された人事評価制度は国家公務員の働き方に影響を与えたことが考えられる。実際の制度運用を分析することで働き方への影響を考察することは、労働者としての国家公務員の労働と生活にとって意義があると考えられる。2000年代以降に導入された国家公務員の人事評価制度の運用についての分析を今後の課題としたい。

参考文献・資料リスト

- 稲継裕昭（2003）「公務員制度改革 —ニュージーランド，英国そして日本」『行政研究叢書』38
日本行政学会
- 稲継裕昭（2022）「国家公務員の人事評価制度の改善（1）～（6）」『自治研究』98（4）～（9）
第一法規
- 岡田真理子（2000）「国家公務員の勤務評定制度 —戦後初期における制度導入・形骸化過程の
分析」『社会政策における国家と地域』社会政策学会誌3号 お茶の水書房
- 人事院（2018）『人事院70年 人事行政の歩み』
- 西村美香（2008）「国家公務員制度改革とキャリア・システム」『立法と調査』別冊 参議院事務
局企画調整室 編
- 西村美香（2011）「国家公務員制度改革関連4法案と公務員の人事管理」『ジュリスト』1435 有
斐閣
- 西村美香（2012）「公務員制度改革はなぜ進まないのか」『人事院月報』760 人事院 編
- 行政改革推進本部（2013-22）「行政改革推進会議」資料
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/index.html>（2022年3月31日閲覧）
- 人事院（2003-2022）『人事院勧告』<https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.html>（2022年3月31
日閲覧）
- 内閣官房人事評価研究会（2000）「人事評価研究会報告書～国家公務員の新たな人事評価システ
ムの基本的指針について～」
https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinjiyouka_e.htm（2022年3月31日閲覧）

内閣府（2012）「行政改革に関する懇談会」資料

<https://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012.html>（2022年3月31日閲覧）