

第2回 公務員制度改革の動向と成果主義賃金制度

2004年10月25日 917号

教員評価問題は、「構造改革」の一環としての「行政改革」の一分野である「公務員制度改革」における「能力評価・業績評価」問題として出現したが、それと同時に「構造改革」の一環としての「教育改革」における一課題としても提起されている。まず「公務員制度改革」の概略について検討する。

1990年代前半までの動き

「行政改革」の一環としての公務員の人事制度の変更については、臨時行政調査会（第2次臨調）の「行政改革に関する第3次答申〔基本答申〕」（1982〔昭和57〕年）、や「行政改革に関する第5次答申〔最終答申〕」（1983〔昭和58〕年）が言及している。給与については、次のように述べていた（第3次答申）。「公務能率の増進と職員の士気高揚に資するため、給与における成績主義の一層の推進を図ることとし、特別昇給制度及び勤勉手当制度の本来の趣旨に沿った運用を確立する。」

「給与における成績主義の一層の推進」、「本来の趣旨に沿った運用」という言い方からみて、公務員法を改正して給与構造を全面的に変更し、成果主義賃金体系へ転換するよう求めているのではない。法制度はそのままにして、「本来の趣旨」どおりの「運用」を徹底するよう求めている。すなわち、特別昇給や勤勉手当を一律にではなく、職員によって差異を生ずるように支給せよというものである。（ただし、現行の給与制度を「成績主義」とするのは誤解に基づく表現であり、正確ではない。そうすると「本来の趣旨」の意味するところも異なってくるのだが、その点はあとで検討することにする。）

勤務評定についての特段の言及はない。この時点では、まだ現行勤務評定制度を廃止して新しい勤務評価制度を導入するという方向性は示されていない。

臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申（1993〔平成5〕年）でも、同様の言及にとどまる。

本格化する制度改革の動き

公務員制度変更に向けた検討が本格化するのは、1990年代後半になってからである。政令によって総務庁に「公務員制度調査会」が設置され、1997（平成9）年5月19日に総理大臣官邸大ホールで開催された第1回会合では、橋本龍太郎内閣総理大臣がみずから国家公務員制度の全般的見直しについて諮問した。「民間部門では……厳しい競争に打ち勝つため、終身雇用や年功序列的な人事管理の見直しが進められています。公務部門においても、民間部門の動きも視野に入れつつ、新たな時代に対応する改革を積極的に進めていかなければなりません」

これとほぼ同時に、国家公務員については人事院、地方公務員については自治省が、勤務評価制度と給与制度の大幅変更を見通して検討を開始した。すなわち、人事院の「新たな時代の公務員人事管理を考える研究会」（1996〔平成8〕年11月設置、事務総長の私的研究会）と、自治省の「地方公務員制度調査研究会」（1997〔平成9〕年

5月、行政局長の私的研究会）である。

公務員制度調査会の基本答申

公務員制度調査会は、設置の翌々年、1999（平成11）年3月に早くも「基本答申」を発表した。同調査会の検討対象は、国家公務員の一般行政職に限られるとはいえ、答申は公務員制度とその運用の全般にわたって見直しを提言している。ここでは答申の全体について言及することはできないので、勤務に関する評価制度と昇進・給与に関する部分だけを検討する。答申は、言う。

「社会の少子・高齢化に対応した雇用期間の長期化を財政的な制約の下で実現していくに当たっても、公務員制度とその運用において、これまでのような年功を重視した処遇を続けることはできず、全体的な給与水準における官民均衡を維持しつつ、各職員の能力・実績に応じた処遇を推進していく必要がある。」（各論、3 能力・実績に応じた昇進・給与）

昇進については、定年退職後の「再任用」という形で実質的な降格をおこなったうえで「雇用期間長期化」を実現できる。給与については、答申は別の箇所です「55歳昇給停止」を提言している。「年功序列」を維持したまま一部修正する程度で、「雇用期間長期化」は可能である（この二つの手法はその後いずれも実行された）。これでは「年功序列」の廃止、成果主義賃金制度への全面転換が必要だとする論理は成り立たない。

「能力・実績主義を徹底することは、各職員の勤務に対する意欲を高めることを通じて、行政の活性化にも資するものである」（傍点引用者、以下同じ）と言うが、何となく付け足したという程度にしか思えないし、能力・実績主義が意欲向上に寄与するというのは自明の事実ではない（これは重要な論点だが、後で検討する）。

答申が、「財政的な制約」を挙げ、給与総額の圧縮が「能力・実績に応じた処遇」への転換の主たる目的であることをあっさりと言明してしまったことに注目すべきである。

能力評価と実績評価

そのうえで、「基本答申」は人事評定制度の変更を提言する。

「（1）執務の結果である短期的な勤務実績等の的確な評価、

（2）職員がある役職段階や官職に昇任・異動するために必要な能力の基準を満たしているかどうかの中長期的観点を含めた的確な能力評価の双方を一層

公正かつ客観的に行うことができるよう、人事評価制度を整備すべきである。」

新しい人事評価制度は、「能力評価」(2)と「実績評価」(1)という二つの「評価」を組み合わせたものとなること、すでにこの時点で提示されている。

とはいうものの、「公務員については、組織的な職務遂行が求められること、収益等による明確な評価ができないこと等、民間企業と比べ、業務の性格上人事評価が困難な面がある」ことを、正直に認めてしまっている。そのうえで「客観性・公正性の高い人事評価システムを整備することが必要」だと言ってはみたものの、「困難な面」をどのように克服してゆくのか、その具体的な筋道は少しも示されていない。

この基本答申を受けて、総務庁の「人事評価研究会」(1999〔平成 11〕年7月、大臣の私的研究会)と人事院の「能力、業績等の評価・活用に関する研究会」(同9月、管理局長の私的研究会)が評価システムに関する具体的な検討を開始した。

与党三党の政治的介入

ここまでは行政内部の動きであったが、突然、政権党からの力が働き、公務員制度改革は急加速する。

2000(平成12)年10月17日、与党三党(自由民主党・公明党・保守党)が公務員制度改革問題で合意し(「公務員制度の抜本的改革について」)、11月20日に「与党行財政改革推進協議会」が政府に提案文を示した(「国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革について」)。

そこでは「いわゆる専門家ではなく総合的な価値判断を行うべき者(政治)が、公務員の行動原理そのものを変革するとの観点から、いくつかの『最優先すべき価値基準』を設定」(括弧書きも原文どおり)すると宣言したうえで、その「最優先すべき価値基準」として『官に安住』せず、『民間企業並み』の厳しい信賞必罰を伴った人事システムの構築」を挙げた。

そして、「その価値を達成するために、これまで『聖域』化されてきた現行の『枠組み』をも全面的に見直し」として、「業務・使命において多種多様な公務員をひとくくりに『公務員』とし、共通の権利・義務を規定するとともに、すべてに対して弊害のない共通一律の制度を追求するとの考え方」と「終戦直後の状況のもので成立した『労働基本権制約』と『特権的身分保障、年功賃金』の『聖域化』」を祖上にあげた。

そのうえで、「国・地方共通の新公務員法を制定」して「公務員の特権的身分保障の廃止」を実施し、「現行の年功序列的な人事制度、給与制度を廃止し、民間企業と同様に、実力主義型で実績に応じた信賞必罰の人事制度、賃金体系へ転換」したうえで、「政治主導の徹底を図るため、トップダウンの目標設定、管理型の人事評価を行う」とした。

信賞必罰・政治主導・特権廃止

「信賞必罰」という場合、それは「お上」による賞罰に他ならない。これは、天皇に奉仕する家臣としての戦前の官吏制度には適合的かもしれないが、現行憲法体制下における「全体の奉仕者」たる公務員制度とはおよそ相いれない。

「政治主導の徹底」のための「トップダウンの目標設定」や「管理型の人事評価」は、「全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」とする憲法の規定(第15条第2項)と、現行公務員法体制を根本的に否認するものである。

また、国家公務員法(第33条)・地方公務員法(第27条)の定める身分保障を「特権的身分保障」と称するのは妥当ではない。

「特権」を享受している事例としては、従来、「上級甲種試験」(1985年以降「国家公務員採用I種試験」)の合格者(いわゆる「キャリア組」)が、中央省庁において独占的に昇進コースを歩む不平等が指摘されてきた。霞ヶ関の「特権官僚」の昇進パターンは、国家公務員法に規定されているのではなく、戦前以来の慣例を正当な根拠なく踏襲するものに過ぎない。こうした「特権官僚」の一掃は、法改正によらずにただちに実行可能であり、国家公務員法改正の理由とはならない。

公務員制度の基本性格の全面否定

公務員制度調査会の「基本答申」は、「公務員制度の基本性格」について次のように述べていた。

「現行の公務員制度においては、行政に常に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性を確保するため、その基本的な枠組みとして、能力の実証に基づく任用、職務への専念と政治的中立を基本とする服務規律、適切な勤務条件の保障等を定めている。これらは、我が国のみならず、先進諸国において職業公務員に関する基本的な枠組みとして歴史的に確立してきたものであり、民主主義の下における公務員の職務の特性に由来するものとして今後とも維持されるべきものである。」

与党三党の「抜本的改革」は、公務員制度調査会が「今後とも維持されるべきもの」とした「政治的中立」と「適切な勤務条件の保障」などの基本原則を蹂躪する主張であった。

行政改革大綱と公務員制度改革大綱

2000(平成12)年12月1日、閣議決定された「行政改革大綱」において、「成績主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の原則の明確化」がうたわれた。

2001(平成13)年1月6日の中央省庁再編直後の3月27日に発表された「公務員制度改革の大枠」(内閣官房行政改革推進事務局)は、冒頭、「新たな政府の組織で働くのは新たな公務員でなければならない」と宣言し、従

来の職務給原則との訣別と、「例えば」として「能力評価と業績評価の二本立てのシステム」への転換を示した。

こうして、2001（平成13）年12月25日、「公務員制度改革大綱」が閣議決定され、国家公務員法改正を伴う新制度の概要と、2006（平成18）年度実施に向けたスケジュールが示された。「大綱」では、能力評価・業績評価からなる新評価制度と能力・職責・業績を反映した新給与制度の導入方針が定められ、地方公務員についても、国家公務員法改正と同時に地方公務員法改正による制度変更をおこなうこととされた。

なお、懸案となっていた労働基本権回復については、ILO のたび重なる勧告にもかかわらず、現状維持方針が示されている。与党の「抜本的改革」は、その点におい

ては腰砕けになった。

2006 年実施に向けた「公務員制度改革」のスケジュールは、「国家公務員改革関連法案骨子」が示された段階で、「天下り」規制、人事院の権限縮小、労働基本権回復先送りなどをめぐり、行政機関内部での軋轢を生じ、さらに公務員の労働組合などから批判を受け、現在一時的に停滞している。

ただし、公務員制度変更の動きが頓挫したわけではなく、一部手直しがあったとしても、成果主義賃金体系への転換の部分はそのままの形で維持され、早晩国会に上程される可能性が高い。

（つづく）