

Title	国家公務員制度の現在地と働き方改革：最大動員システムの持続可能性
Sub Title	Work style reforms and current status of civil service system in Japanese central government : sustainability of the maximum mobilization system
Author	小田, 勇樹(Oda, Yūki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2019
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.92, No.5 (2019. 5) ,p.41- 72
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20190528-0041

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国家公務員制度の現在地と働き方改革

——最大動員システムの持続可能性——

1. はじめに
2. 官民の雇用システム
3. 最大動員システムと近年の制度改革
4. 日本型雇用の問題と働き方改革
5. 霞が関における働き方改革
6. 最大動員システムの行く末

1. はじめに

普段明示的に意識することは少ないが、日本人の働き方には欧米の国々とは異なる特色がある。終身雇用、年功序列という雇用慣行に、企業別組合を加えた三要素は、日本の経営の三種の神器と呼ばれ他国と比べた日本の

小 田 勇 樹

雇用システムの特徴をよく表している。一九七〇年代から一九八〇年代にかけて、こうした日本の雇用慣行の合理性を理論的に説明する研究群が登場した。⁽¹⁾当時の日本企業の世界的躍進とも相まって、日本型雇用システムは、日本企業の競争力の高さ、生産性の高さを説明する要因の一つとしてポジティブに評価されるようになった。

民間企業を対象としたこれらの理論を、公務部門に適用した研究成果が一九九六年に発表された。稲継裕昭による『日本の官僚人事システム』（東洋経済新報社）である。稲継は公務員の雇用システムにも、日本型雇用の特徴が当てはまることを示し、日本の公務員が熱心に働く仕組みを合理的に説明したのである。稲継の発見は、日本の行政組織は限られた資源を最大限動員する仕組みであると説明する村松岐夫の最大動員システムの理論とも⁽²⁾適合的であり、理論を補強する研究成果となった。日本型雇用に基づく最大動員型の公務員制度は、長時間労働や男女間格差などの問題はあるにせよ、日本の行政研究において総合的に見ればポジティブな評価が与えられたと言ってよいだろう。

しかし、ひとたび民間部門に目を向ければ、バブル崩壊後、かつて称揚された日本型雇用システムに対する評価は様変わりし、終身雇用や年功序列は日本企業低迷の原因とされた。さらに、昨今の働き方改革では、日本型の雇用慣行の特徴に起因する正規／非正規の不合理な待遇差、長時間労働、単線型のキャリアが、解決すべき課題として掲げられるようになり、日本の雇用慣行に対する本格的な改革が始まりつつある。

民間部門の雇用システムの変化は、中長期的には公務員の雇用システムにも直接・間接的に影響をもたらすと考えられる。日本型雇用に基づく最大動員型の公務員制度は、最大動員「しすぎる」システムとして変化を迫られるのか、あるいは生産性を重視した最大動員システムとして今後も存続するののかという点は、これからの公務員制度研究の重要な論点になる。

本稿の目的は、最大動員型の日本の国家公務員制度が、二〇〇〇年代の公務員制度改革によりどの程度変化し

たのか、そして今般の働き方改革によりどのような影響を受けるのかについて、雇用システムの観点から分析することにある。

本稿と類似の問題関心で、日本の公務員制度の二〇〇〇年代以後の変化を扱う先行研究はいくつか存在する。原田（二〇〇五）は、NPM改革の一環としての能力・実績主義的な公務員制度改革が最大動員型の公務員制度に与える影響を、改革の実施前に論じている。⁽³⁾ また、原田（二〇一八）は、スペシャリスト養成志向と給与の内均衡という二つの観点から、リーマンショック後の人的資源管理の変化について評価している。⁽⁴⁾ 原田の分析によれば、日本の公務員制度は、リーマンショックの前後ともに変化なく出世型の類型に該当するという。河合（二〇一九）は、旧自治省官僚のキャリアパス分析を通じて、稲継の提示した遅い昇進システムに変化が生じているかどうかを検証している。⁽⁵⁾ 河合の分析によれば、遅い昇進システムによるインセンティブは現在も機能しているという。

先行研究に対する本稿の独自性は、日本の公務員制度の変化を、雇用システム全体の視点から捉える点である。公務員制度という人的資源管理のシステムは、採用、昇進管理、給与など、様々な個別領域の集合体である。各要素はそれぞれの領域単位でも専門的な研究が成り立つが、個別独立した制度として成り立っているわけではない。人的資源管理の諸機能は互いに深い関連性があり、相互の関係性が考慮された、一つのシステムとして⁽⁶⁾ 制度設計がなされている。

雇用システム全体を総論として論じることは、人的資源管理の各要素それぞれの分析が浅くなるという問題を抱えることになるが、二〇〇〇年代以後の改革、今後の働き方改革が、日本の国家公務員制度にもたらす影響を分析する際には、採用、昇進・異動、給与などの個別領域の分析だけではなく、雇用システム全体の俯瞰的視点からの分析が必要であろう。また、稲継（一九九六）が当時の民間部門における労働経済学や経営学の議論を援

用したように、現在の日本型雇用を取り巻く行政学の隣接領域の議論を敷衍した上で、その分析枠組みを活用し、民間部門の動向と行政学における人事研究の再接合を図ることに一定の学術的意義があると考えられる。特に、日本型雇用システムに関する評価は、稲継(一九九六)が発表された当時と現在とでは、かなりの変化が生じており、行政学への再輸入が必要であると思われる。

初めに、日本型雇用および稲継(一九九六)が実証した日本の官僚人事システムの特徴を概観し、日本の国家公務員制度に内在する、限られた資源を最大動員するメカニズムを確認する。そして、日本型雇用のモデルを分析視角として、日本型雇用の各要素を変数として捉え、近年の公務員制度における諸改革が最大動員システムにもたらした変化を整理する。分析を通じて、二〇〇〇年代以後の公務員制度改革は、最大動員システムの公務員制度を維持する形で進められ、最大動員システムの構造は現在も維持されていることが示される。その上で、現在の働き方改革が、今後日本の公務員制度をどのような形へと移行させる圧力となるか、その方向性を確認する。最後に、現段階での各省庁における働き方改革の取組内容を分析し、最大動員システムの持続可能性を検討したい。

2. 官民の雇用システム

(1) 日本型雇用システム

はじめに、本稿の分析視角の土台となる、日本型雇用システムに関する研究について概観する。日本型雇用システムは「長期雇用」と「年功賃金」をその中核とする人的資源管理システムである。⁽⁷⁾表1は日本型・アメリカ型の雇用システムの諸特徴を対比させる形で示したものである。

表1 アメリカ型／日本型の人的資源管理

	アメリカ型	日本型
雇用期間	短期間、転職多い	長期間、終身雇用
技能タイプ	汎用的な専門技能	企業特殊な総合技能
キャリアパス	単一職種で 複数企業を異動	複数職種で 単一企業内を異動
職務区分	厳格	曖昧
社員格付制度	職務給、職務等級制度	職能給、職能資格制度
昇進選抜時期	早い選抜	遅い選抜
人事権	ライン部署の 分権的管理	人事部の集権的管理

(出典) 平野光俊 (2006) 『日本型人事管理 進化型の発生プロセスと機能性』中央経済社、35-40 頁に基づき筆者作成。

まず、日本の企業は、採用した職員を諸外国と比較して長期雇用する傾向がある。企業が長期雇用を選択する背景には、解雇濫用法理を含む制度的・規範的要因に加え、職員に対して当該組織特有の知識・技能の習得を促進させる目的が存在する。当該組織でしか通用しない知識・技能は、他の組織では通用しないことから、転職の際に他の組織で活用することができず、職員にとって自発的に習得するインセンティブがない。しかし、長期雇用を保障することで、職員本人に企業特殊な知識・技能の自発的習得を促すことも可能となる。また、こうした企業特殊な知識・技能の習得を重視するため、企業は職員の採用に際して、職業経験がなく入社後の人的投資に耐え得る「可塑性」(訓練可能性)を期待し、採用活動・内部訓練の効率性も踏まえ新規学卒採用を好む⁽⁹⁾る。

次に、日本の企業では、職務遂行能力に基づいて給与が決まる「職能給」が一般的である。職務遂行能力の客観的測定は困難なため、代替指標として勤続期間が用いられ、その割合が高まると年功的色彩の強い賃金制度となる。他の先進諸国が採用する「職務給」は、職務の内容に応じて賃金が決まるのに対し、職能給は職務内容と賃金を分離して管理することが可能となる。職務に賃

金がひも付けられている職務給の場合、賃金の下がる職務への組織内異動は困難であるが、職能給であればこうした異動も容易である。景気変動に応じた雇用調整が難しい長期雇用の組織においては、仕事量の変化に応じた組織内異動が行いややすい職能給は親和性が高い。また、キャリア初期の賃金を組織への貢献に対して過少に支払う一方で、キャリア後期にはその働きぶり以上の賃金を支払う賃金構造とすることで、長期間に渡り職員に組織に留まり貢献するインセンティブを与えている。稲継(一九九六)はこのような賃金構造を「積み上げ型褒賞」と呼んでいる。

長期雇用と年功賃金の環境下では、昇進が頭打ちになりキャリア・プлатーを迎える職員の取り扱いが問題となるが、日本型雇用システムでは、一定期間の同期同時昇進を行うことで将来の幹部候補の選抜を遅くし、長い期間にわたり職員同士の昇進競争が生じる仕組みが設けられている。そして、キャリア終盤に職務内容に賃金が見合わなくなった職員は、その到達ポストの低い者から順に組織外へと転籍・出向・天下りすることで、組織の新陳代謝が図られる。欧米諸国では、基本的には自らの職務に応募しなければ異動も昇進も生じない。そのため、ごく一部のエリートを除き大多数の職員は三十代から昇進・昇給とも頭打ちとなり、生涯同レベルの職務で働くのに対し、日本は大卒総合職の全員が昇進競争に参加する。海老原(二〇一三)はこのような日本の特徴を「誰でもエリートを夢見てしまう社会」と表現している。

濱口(二〇〇八)は、これら日本型雇用システムの特徴を生み出す本質は、日本特有の「職務の定めのない雇用契約」であると説明する。日本以外の多くの国々では、各人の職務内容・範囲が定められ、その職務に対して雇用契約がなされるのが一般的である。一方、日本の雇用契約では、採用後にどのような職務に就くかという職務内容は定められておらず、使用者の命令によりその都度職務が決められる。日本の雇用契約の法的性格は組織とのメンバーシップ契約と考えることができる。⁽¹¹⁾ こうした日本型の雇用を濱口は「メンバーシップ型」と呼び、

職務に対して雇用契約を結ぶ他国の雇用制度を「ジョブ型」と呼んでいる。

(2) 最大動員システムとしての国家公務員制度

民間部門の雇用システムに対して、公務部門、特に本稿が対象とする国家公務員制度は、行政学の領域においてどのように捉えられてきただろうか。

公務部門においては冒頭で挙げた稲継（一九九六）が、日本の公務員の人事管理は「遅い昇進」「積み上げ型褒賞」の特徴を有することを実証し、日本型雇用システムの特徴が公務部門にも当てはまることを示している。稲継によれば、日本の国家公務員制度は、キャリア／ノンキャリアを問わず、全職員の献身を引き出す日本型雇用のインセンティブメカニズムと、あいまいな職務区分・大部屋主義などの要素が相まって、高い生産性と限られたリソースを最大動員する構造であるという⁽¹²⁾。大部屋主義とは、職務の分担が組織単位でしか規定されず、組織の職務を構成員が柔軟に協力・分担する執務形態である⁽¹³⁾。公務員制度の効率性を支える大部屋主義の執務形態は、日本型雇用システムの最大の特徴である「あいまいな職務」を基盤として成立するものである。予め各人の職務分担が厳格に定められている場合、柔軟な業務分担は難しい。また、そのような所定の職務に依じて賃金に差が付く職務給を採用する場合、賃金の高い職務を担う職員を、賃金の低い職務にあてがうことは難しく、こちらにも柔軟な業務分担・組織内の異動を困難にする。さらに、仕事の成果が職務遂行能力（日常的な働きぶり全般で測定される）ではなく、所定の職務に対する成果で測られる場合にも、当該職務以外の業務を分担させることが難しくなる。個人単位での職務があいまいであることは、現在の国家公務員制度の効率性を支える重要な要件である。

村松（一九九四）は日本の行政を、限られた資源（少ない予算・公務員）を最大動員するシステムと表現してい

るが、稲継の議論は最大動員システムの理論を公務員制度の面から補強する関係にあり、日本の官僚人事システムの生産性・効率性を説明する日本の行政学の理論的基盤となっている。

3. 最大動員システムと近年の制度改革

本節では、主に二〇〇〇年代の公務員制度改革について、雇用システムの変化という観点から分析する。稲継（一九九六）の分析以後の諸改革を経た現在において、どの程度最大動員システムの構造が変化・維持されているのかどうかを明らかにする。分析に際しては、人事管理における日本型／アメリカ型のモデルを分析視角として用いる。理念型としての日本型雇用の特徴が、採用、昇進・異動、給与、職務区分のそれぞれの要素において、どのような変化があったかを確認することで、稲継（一九九六）の分析時点と比較して、現在の日本の公務員制度がどのような立ち位置にあるかを明らかにする。

そこで、本稿では、公務員制度の諸要素を、①採用、②昇進・異動、③給与、④職務区分という四つの変数に整理し、二〇〇〇年代以後の諸改革による変化を明らかにする。

(1) 採用

はじめに公務員の採用を取り巻く変化から確認していく。採用に関する変化としては、二〇一二年の国家公務員試験の変更が最も大きな変更点として挙げられる。特に注目されるのは、従来のキャリア（I種）、ノンキャリア（II種）の試験区分が廃止され、新たに総合職試験となった点である。日本の公務員制度は元々諸外国に比べれば非エリート層にも配慮した最大動員型のシステムであったものが、キャリア／ノンキャリアの区分さえも

存在しなくなったことで、さらに非エリート層へ配慮した制度に変化したと評価できるだろう。ただし、まだ制度の変更から日が浅く、実質的な変化がどの程度生じているかについて、現段階での評価は難しい。

むしろ、制度／運用実態の双方で、日本型雇用システムに対する変化をもたらしているのは、中途採用／任期付採用の増加であろう。過去二〇年の間に、公務外からキャリア中途で人材を採用する経路が増加している。

新たに増えた中途採用の主な経路は、①人事院規則一―二四に基づく採用（公務活性化のための民間人材採用の特例）、②任期付職員法、③任期付研究員法、④経験者採用、⑤官民人事交流の五つである。これらの中途採用経路が導入されたことで、外観上は日本型雇用システムからアメリカ型へと近づいたように解釈することもできる。従来の最大動員システムにはどのような影響があるだろうか。一般的には、キャリア途中からの参入が容易となると、組織内部で育成された職員の昇進可能性、組織特有の知識・技能の習得に影響を及ぼすと考えられるが、五つの制度の運用実態を確認しつつシステムへの影響を分析する。

まず、一九九八年に制定された①人事院規則一―二四に基づいた採用である。同規則を用いた中途採用は、（一）公務外から専門家を採用する場合（弁護士、会計士等）、（二）新規行政需要への対応に必要な知識経験を有する人材を採用する場合（金融検査業務等）、（三）公務外での経験を積んだ人材の採用が能率的運営に資する場合（南極観測隊員、通信システム管理、経済分析等）に活用することができる。中途採用の例を見て分かるように、政策実施・スタッフ部門の職務に対し、専門家を中途採用する運用が中心である。近年は毎年五〇～九〇人程度の採用があり、制度発足からの累積では二〇〇二人が採用されている⁽¹⁴⁾。

②任期付職員法による採用は、二〇〇〇年に施行された一般職を対象とした任期付の中途採用である。同法に基づく中途採用も、①と同様に、専門家の中途採用に用いている制度であり、弁護士、公認会計士の採用、コンピュータ・セキュリティ業務、原子力保安業務などで活用されている。近年は新規採用が四六〇～五一〇人規模

と増加傾向にあり、在職者数は一五七〇人となっている(二〇一七年三月末時点⁽¹⁵⁾)。

③ 任期付研究員法による採用は、一九九七年に制定された研究員を対象とする中途採用である。研究業務に従事する一般職が対象であり、二〇一六年度は三二人が採用されている。

④ 経験者採用は、二〇〇六年に「経験者採用システム」として導入された。その後、経験者採用システムのうち社会人経験者の係長級採用部分が「経験者採用試験」として二〇一二年の採用試験再編の際に創設され現在に至っている。経験者採用システムは、社会人経験者を旧 I 種相当の係長級⁽¹⁶⁾として採用するほかに、新司法試験合格者や、刑務官等の専門職の中途採用にも活用された制度であるが、本稿では旧 I 種相当係長級の中途採用のみを取り上げる。専門職が中心であった前述の①②③の中途採用に対し、④経験者採用は、政策の企画・立案、法令業務等に携わる職務への中途採用である。係長級で採用された後は、大卒後に採用試験を受けて入省する職員と同様の扱いとなり、様々な職務を経験するキャリアパスを辿る。新卒一括採用限定であったジェネラリスト官僚になるための入口が、係長級にも設けられたものと言えよう。採用の規模はごく少数であり、各省庁が必要に応じて一〜二名の募集を行うのみである。二〇一六年度の採用者数は一〇人であった。

⑤ 官民人事交流は、二〇〇〇年度から導入され、国から民間への交流派遣、民間から国への交流採用を行う制度である。本稿の文脈で重要となるのは、実質的には任期付の中途採用である民間から国への交流採用である。交流派遣、交流採用ともに制度導入から年々増加傾向にあるが、民間への派遣者数に対して、近年は民間からの採用者数が大きく上回る状況にある。二〇一六年度の場合は、年末時点の民間への派遣者数九四人に対し、交流採用者の在職者数四七三人となっている。派遣者数に対し、民間からの採用者数が圧倒的に多い。

新たな中途採用制度は、日本型の雇用システムを変化させるものであったのだろうか。日本同様に一九九〇年代半ばから国家公務員の中途採用を導入し、アメリカ型⁽¹⁷⁾の公務員制度を採用するイギリスとの比較から検証する⁽¹⁸⁾。

まず、①人事院規則一―二四に基づく採用、②任期付職員法、③任期付研究員法の三種の中途採用は、三種とも専門的な職務の中途採用に活用される点で類似の制度である。こうした運用はイギリスでも見られるパターンである。イギリスで中途採用者の比率が高い職種を見ていくと、上位はIT、不動産資産管理、財務、調達・契約管理、医療等、官民共通の専門性がある職種で占められて⁽¹⁹⁾いる。

一方、中途採用が行われる職位のレベルは日本とイギリスで大きく異なっている。イギリスの場合、中途採用者が局長級 (Director-General)、課長級 (Director) のポストにも就いており、上級公務員の二割強⁽²⁰⁾を中途採用者が占めている。専門職・スタッフ部門の職位だけでなく、ライン部門の政策形成の職位でも一五%ほどを中途採用者が占めている。それと比較すると、日本の国家公務員制度は、中途採用を導入しつつも高いレベルの職位は開放せず、内部育成の職員に配慮した構造となっている。

④経験者採用については、大卒一括採用との比較で考えれば、キャリア中期からの参入を可能にする点で、日本型雇用システムからの変化であると捉えられる。こちらは専門職ではなく、政策形成を担うライン部門の人材に対する中途採用であり、①②③の中途採用と比べると、公務の中核部分への中途採用である。ただし、イギリスと比較した場合、やはり採用の入口として開かれている職位のレベルが低い点が特徴的である。

また、採用後の中途採用者のキャリアパスについても日本特有の特徴が存在する。一般的に、アメリカ型 (ポジションベース) の公務員制度では、採用は特定の職務に対してその都度行われるものである。採用試験で確認されるのは、公募対象の「当該職位の職務内容」に対する、応募者の職歴・資格・能力・試験成績であり、その評価は当該職務に限定的なものとなる。イギリスの上級公務員の場合も、当該職務を担う職位が組織にとって不要となった場合、公務内の他の職位に自ら応募し任用されなければ、職位の消滅とともに退職することとなる。実際、公務外から中途採用された上級公務員の多くは、公務内で二度目の異動を経験することなく退職している。

一方、日本の経験者採用の場合、採用後は様々な職位を異動することが前提とされており、特定の職務に対する評価ではなく、応募者の能力全体が最初の入り口段階で評価される。職務よりも職能を基準とした採用である。職務内容を限定しないという日本型雇用システムの本質を維持したまま中途採用が導入されている。

ただし、イギリスとの比較を行う際の根本的な問題として、日本の経験者採用をキャリア中途・外部からの採用として取り扱うことが適正かという論点もある。イギリスの場合、見習い、トレニーのような形で民間部門を大卒後に数年間経験した後に、省庁の公務員に転じ、キャリアを積んで上級公務員まで昇進する公務員がそれなりに存在する。イギリスの基準からすると日本の経験者採用制度は、大卒後に新卒で公務員になるとそれほど変わらないキャリアパスとして認識されるものと思われる。イギリスで *On-the-job* と呼ばれるのは、公務外で二〇年以上キャリアを積み、上級公務員レベルから公務に加入するような層である。

最後に、⑤官民人事交流であるが、興味深いのは民間部門からの交流採用である。採用前の民間企業の業種と関連性のある省庁への採用もあるが、必ずしも関連性が見いだせない例も多い。民間からの交流採用は、民間企業の従業員を公務に受け入れることによる行政運営の活性化が目的とされており、公務と異なる組織文化・感性を持つ職員が、組織に混ざることの効果が期待されていると考えられる。ポイントとなるのは、交流採用後の公務内の職務に対応した経験が求められているのではなく、より一般的な職務遂行能力のようなものが期待されている点である。職務内容への対応ではなく、一般的な能力の方に重心が置かれており、日本型雇用システムの性格が強く表れている。

また、民間から交流採用される職員の目線に立つと、本業と無関係の公務部門で職歴を積む意義は（人的ネットワークの形成を除けば）皆無に近い。このような本人にメリットのない異動は、諸外国のように異動が本人の判断に委ねられ、また雇用契約が特定の職務に限定したものである場合は不可能である。民間部門が日本型雇用

システムであり、採用時に職務の定めのない雇用契約を結んでいるからこそ、人事部の命令一つで公務への出向が可能となるのである。官民人事交流は、官民ともに日本型雇用システムであるという特殊な条件の上に成り立っている制度である

ここまで五つの中途採用制度の導入による影響を分析したが、いずれも日本型雇用システムの基盤を維持した上で、内部育成の公務員の意欲を損ねないよう配慮された形で制度が導入されていることが明らかになった。また、④経験者採用や⑤官民人事交流に顕著であるが、「あいまいな職務」「職務の定めのない雇用契約」という日本型雇用システムの本質を維持したまま、外観上はアメリカ型のように見える中途採用を導入している。二〇一二年の試験区分再編の影響は現段階では評価が難しいものの、幹部候補は新卒一括採用し内部育成、中途採用者の多くは専門職または一時的な存在として扱われており、日本型雇用システムの根幹は維持されている。採用制度の改革においては、最大動員システムの機能を損ねるような変化は生じていないと言えるだろう。

(2) 昇進・異動

昇進・異動については、二〇〇〇年代に入り、次項で取り扱う能力・実績主義の人事管理の導入や、再就職の規制など、昇進・異動パターンに影響をもたらすと考えられる制度改正が行われている。こうした関連制度の変更が、従来の昇進・異動の仕組みに影響を与えている可能性があることから、近年の運用実態を確認し、諸改革以前、稲継（一九九六）当時との比較を行いその影響を確認する必要がある。しかし、全省庁の人事運用の実態を明らかにすることは、単独の論文の分析では不可能であり、また、システム全体の変化の動向を探るといふ本稿の目的を超えている。幸いなことに、本稿の目的と同様の問題意識に基づき先行研究が存在することから、ここではその研究成果を参考に近年の運用実態を確認したい。

河合(二〇一九)は、独法改革や再就職等規制の影響により、二〇〇〇年代以後、国の官僚人事システム、特に「遅い昇進」という特徴が変容しているか検証⁽²²⁾している。具体的には、総務省の旧自治省系キャリア官僚を対象に、一九七九—一九九二年採用組のうち、詳細なデータが入手可能な課長級以上に昇進した官僚のキャリアパスをデータ化し、昇進・異動パターンを分析している。分析の結果、一九九〇年代以前と比較すると、近年は昇進時期の遅れが生じているものの影響は軽微なものであり、入省年次別の指定職昇進者数も安定的に維持しているという。⁽²³⁾このことから、河合は遅い昇進システムによるインセンティブは現在も機能していると結論付けている。⁽²⁴⁾

河合(二〇一九)の分析は、総務省の旧自治省系の官僚に限られたものであるが、近年の運用実態の一例を表す重要な研究成果であろう。近年の様々な改革の影響により、昇進時期に多少の遅れが生じているにせよ、前項の中途採用制度の分析でも明らかにしたように、日本は組織の上位の職位を内部育成した職員の昇進により充当する仕組みを維持している。また、昇進・異動の人事権に関しても、組織の側に昇進・異動の権限があり、職員本人の自発的なキャリア選択は制約されている。組織の命に従いいかなる職務にも従事するという点は、濱口(二〇〇八)が日本型雇用の本質として指摘する「職務の定めのない雇用契約」そのものである。二〇〇〇年代以後の昇進・異動に関する変化は、日本型かアメリカ型かという広い観点で捉えれば非常に軽微な変化であり、日本型雇用システムの構造はそのまま維持されていると言えるだろう。

(3) 給与

給与制度に関連する重要なポイントとなるのは、二〇〇七年の公務員制度改革である。この改革では、①再就職に関する規制改正、②職階制の廃止、③能力・実績主義の導入が行われている。これらの改革が日本型雇用の

特徴である積み上げ型褒賞、職務給にどのような影響を与えたか、順を追って分析する。

まず、①再就職に関する規制改正だが、天下りは長期雇用の退職後の褒賞として機能しており、規制の強化は積み上げ型褒賞の効果を弱めると考えられる。ただし、天下りやそれに伴う退職金などの程度減少したのかについては、二〇〇七年以後の状況に関する評価分析が存在せず、評価が困難な問題である。一般的には、規制の強化は日本型雇用システムによる動機付け効果を弱めていると評価できるだろう。

次に、②職階制の廃止であるが、職階制はアメリカ型の職務に基づく雇用システム、職務給型の給与には必須の制度である。形骸化していたとはいえ、職階制の廃止は、従来の日本型雇用システムをさらに押し固める方向への改革となる。

そして、③能力・実績主義の人事管理は、従来の年功序列・年次管理の人事管理に対して、職員個人の能力・実績をより強く反映させる目的で導入された。これにより、職員の昇任・転任・人事評価の基準として、各官職に必要な「標準職務遂行能力」が定められることとなった。各官職とは係長、課長などの役職を指しており、それぞれの役職のランクに応じた「職務遂行能力」が定められている。

職務遂行能力の具体例⁽²⁵⁾を見ると、一般行政職の課長の場合、倫理、構想、判断など六つの能力が挙げられている。倫理であれば、「国民全体の奉仕者として、高い倫理観を有し、課の課題に責任を持って取り組むとともに、服務規律を順守し、公正に職務を遂行することができる。」といった具合である。欧米の職務明細書のように、特定の職務に対して必要な能力が定められているのではなく、課長職全般に求められる職務遂行能力が定められている。この職務遂行能力と適性を、昇任・転任の判断基準とすることが「能力本位の任用制度」と称されている。アメリカ型の雇用システムであれば、昇任・転任先の職務内容に応じた専門性・経験の有無が任用の判断基準となるが、日本の場合はより一般的な能力が重視されている。職務ではなく職能に基づいた人事管理であり、

日本型雇用システムの典型である。

一方、従来の日本型雇用システムからの変化点もあり、能力の評価に際して、潜在能力・保有能力ではなく、実際に発揮した能力の評価が強調されている。潜在能力・保有能力は年功に応じた評価となりがちであり、年次の高い職員は実態よりも高い評価を受けることとなりやすい。民間部門では働きぶり・活躍の程度に対して高すぎる報酬を受け取る中高年の存在が、一九九〇年代以降、経済不況の影響も相まって問題視されるようになり、実際に働いた成果に基づく評価が強調された。能力・実績主義の人事管理は、民間部門で流行した成果主義・実績主義の影響が、一〇年遅れで公務部門の制度改革に表れたものとも捉えられる。人事評価の年功要素が弱まり、成果・実績が重視されるようになったことで、理論上は従来よりも最大動員の圧力が高まったと考えられる。特にキャリア・プラトーが近づき昇進競争圧力が働かなくなっていた中高年層にとっては、毎年の成果・実績が重視されることで、それなりに働かざるを得ない環境に変化しつつある。

二〇〇七年の公務員制度改革を総括すると、日本型雇用システムの根幹部分である職能給の性格そのものについては大きな変化はなく、形式的には職階制の廃止によってシステムが強固なものとなった。ただし、雇用システムの中の各要素においては若干の変化が生じている。天下りの規制により積み上げ型褒賞の効果が減少し、職員に対する組織内での昇進競争への動機付けが若干弱まった。一方、能力・実績主義の人事管理の導入により、職員への最大動員圧力は高まっており、これまで以上に職員の精勤を促す仕組みとなっている。

この変化を職員側の視点から見れば、褒賞は減少したにもかかわらず、キャリアの全期間を通じて自らの労働力を最大動員することが求められるようになり、従来よりもネガティブな形で動員がかかるシステムに移行したとも言えるだろう。しかし、最大動員システムが機能するための構造そのものは、従来通り維持されており、二〇〇七年の改革後もシステムは概ね維持していると評価できる。

(4) 職務区分

日本の公務員制度の生産性を支える重要な要素である、あいまいな職務区分に基づく大部屋主義の執務形態については、改革の対象となることはなく、一九九〇年代以前と同じ形で維持されている。日本型雇用特有のあいまいな職務区分、職務の定めのない雇用契約という特徴は、民間部門においても比較的大きな変化がなく維持されている。例えば、同じ日本型雇用の特徴の中でも、年功序列の問題はバブル崩壊後に民間部門でも否定的な見方が強くなり、成果主義の流行が巻き起こっている。一方、あいまいな職務区分に関しては、民間部門における批判・改革の対象となっておらず、大部屋主義の執務形態が継続してきたことと関連していると思われる。

ただし、国家公務員の場合は、職務区分を明確にしようにも、それを困難とする強力な制約条件が存在している。それは行政機関の職員の定員に関する法律、いわゆる総定員法である。日本型雇用システムの場合、仕事量が増大し新たな職務が発生しても、従来の職員に新たな職務を課し、給与や雇用契約の変更もないうまま、一人当たりの労働時間を増やすことで対応可能である。しかし、アメリカカ型は、職務内容・分担範囲と雇用契約が連動することから、職務が増加する場合は新たに人を採用するか、従来の職員の職務を増やすにしても雇用契約を見直す必要が生じる。

総定員法による職員数の上限が存在する以上、厳格な職務区分・分担、職務内容に応じた給与・契約を行ってしまつと、組織運営には大きな支障が生じることとなる。また、公務員数の増大につながりかねない総定員法を廃止する政治的コストは、相当大きなものであることは想像に難くない。総定員法は、あいまいな職務区分という特徴を維持する方向へ、経路をロックインする作用をもたらしていると言えるだろう。

(5) 小括

二〇〇〇年代以後の諸改革が日本型雇用に基づく最大動員型の公務員制度に与えた影響を整理する。

採用においては、中途採用の経路が拡充されたものの、日本型雇用の根幹を崩さず、経験者採用や官民人事交流のように、日本型雇用の思想の延長線上の特殊な形で制度が設計されている。外観上は開放的な公務員制度のように変化したものの、その内実は日本型雇用が維持されている。

昇進・異動の側面では、河合(二〇一九)の分析で明らかのように、諸改革による影響は抑えられ、遅い昇進が維持されている。人事部局主導の異動、幹部候補の新卒採用・内部育成も続いており、日本型雇用が維持されている。

給与に関しては、職階制の廃止により、従来よりも日本型雇用の特徴が強化される方向へと制度が変化している。また、再就職規制の影響により、従来よりも積み上げ型褒賞のインセンティブは低下していると考えられる。一方、能力・実績主義の導入により、職員全体に対する最大動員の圧力は高まっている。積み上げ型褒賞のインセンティブが低下した半面、能力・実績主義による職員への動員圧力は高まっていると言えるだろう。

職務区分については、大きな変化は生じておらず、あいまいな職務区分に基づく、大部屋主義の執務形態が維持されている。

以上の結果から、二〇〇〇年代以後の諸改革を経た後も、稲継(一九九六)が提示した日本型雇用の特徴に基づく最大動員型の公務員制度は、外形的には中途採用などの制度変化がありつつも、その内実は最大動員システムの形を変えることなく継続していると評価できるだろう。特に中途採用制度の導入に明示的に表れているが、日本型からアメリカ型の公務員制度へと近づくような改革の場合にも、日本型雇用の本質部分を維持した形で改革が受容されているのが特徴的である。

4. 日本型雇用の問題と働き方改革

日本の公務員制度が現在もなお稲継（一九九六）の提示した、最大動員型の公務員制度を概ね維持していることを踏まえた上で、近年の働き方改革が今後どのような影響をもたらすかを論じる。従来、日本型雇用を取り巻く問題は、主に生産性の観点からの議論であった。しかし、今般の働き方改革は、単に生産性の問題だけでなく、正規／非正規格差、長時間労働、多様なキャリアパスの選択可能性など、生産性とは異なる観点が含まれている。働き方改革が公務員制度に与える影響を論じる上で、まずは働き方改革の前提となる日本型雇用に対する問題意識、改革の方向性を確認する。

（1）日本型雇用システムの問題

日本型雇用システムへの評価は時代により変遷がある。一九六〇年代半ばまで、日本特有の雇用慣行は改革の対象とされ、経営者団体は職務給の導入などアメリカ型の雇用システムへの変革を掲げていた。政府の労働政策も欧米のような職務に基づく雇用制度を目指す方向であった。⁽²⁶⁾それが一九七〇～八〇年代になると、日本の雇用慣行を「日本型雇用システム」として経済合理的な観点から説明する理論が提示され、日本型雇用システムは日本企業の躍進を支える要因として評価されるようになる。しかし、一九九〇年代のバブル崩壊後は、日本型雇用システムは組織の問題点として改革の対象となることも多く、成果主義の導入など、日本型の雇用システムは理念型からの変化が生じている。⁽²⁷⁾

こうした評価変遷の要因は、長期雇用や年功賃金による労働費用の固定化であり、日本型雇用システムはその性質上、大規模な経済停滞が生じると過剰となった労働力への対処が難しくなる。加えて、企業が労働費用の固

定化に対処するため正規雇用の規模を縮小し非正規雇用を増加させると、正規／非正規雇用の格差という新たな問題が生じる。⁽²⁸⁾

特に近年、働き方改革の組上に乗っている問題の多くは、日本型雇用システムの性質に端を発している。まず、①正規／非正規雇用の格差の問題がある。日本型雇用システムは、組織に長期間在職する見込みがある正規雇用には手厚い福利厚生、組織内訓練を行う反面、労働費用の調整弁となる非正規雇用にはそういった報酬が存在しない。そのため、組織に対するメンバーシップの有無により賃金格差が生じ公平さが損なわれる。こうした格差については、政治理論における分配的正義の観点からも、その正当性に疑問符が投げ掛けられている。⁽²⁹⁾

次に、②長時間労働の問題である。日本型雇用システムは長期雇用を前提としているため、好況期の業務量増大に対し、正規雇用を増やすと不況期の対応が困難となる。結果として、不況期を除き常に業務量に対して労働力は過少になりがちであり、正規雇用者には恒常的な残業が発生する。

また、日本型雇用システムの場合、職員にはそれぞれの職務が与えられているもの、契約上、職務内容が厳格に定められているわけではなく、状況に応じて職場の上司・同僚・部下の仕事や、突発的で担当が不明確な業務にも対応することになる。職員の多くはキャリア中期まで昇進競争に参加しており、長時間労働への不参加は昇進競争からの離脱と同義である。加えて、こうした長時間労働・組織全体での職務の分担への参画状況は、単に優秀者の選抜基準となるだけではない。職員の賃金は勤続期間に応じて向上するため、賃金に対して働きぶりが悪い不良者の選抜基準ともなり、早期退職の遠因となり得る。

最後に、③単線型キャリアパスの問題である。日本型雇用システムは遅い昇進を特色としており、長期間にわたる働きぶりの評価の積み重ねで幹部候補を選抜する。日本型雇用システムの下で、許容される唯一の働き方は、あいまいな職務区分の下で自らの職務だけでなく、組織の職務を可能な限り多く処理することで、長期間の昇進

競争に勝ち抜く（あるいは早期に組織を退出させられない）ために働き続けることである。本人が昇進を望むと望まざるとにかかわらず、多くの職員が昇進競争に参加し長時間労働に競って従事する状況は、生産性の観点では優秀なシステムであるかもしれないが、職員の健康問題に加え、多様な働き方や多様なキャリアを受け入れにくいという問題がある。

この仕組みは、出産・育児によるキャリアの中断や、家庭内の家事負担が集中しやすい女性に対し不利に働きやすい⁽³⁰⁾。職員全員で業務を分担し協力しながら長時間労働に従事する中、育児・家事のため定時退社あるいは時短勤務する者を、同列に扱い昇進競争の中で評価することは、組織内の均衡・公平性を保つ上で厄介な問題となる。そのため、組織の側は重い負担の生じる重要な職務に対して、女性を任用することは慎重になり、結果的に女性の管理職率が非常に低いものとなる。

また、女性が育児による退職・再就職を選ぶ場合も、長期雇用前提の日本型雇用システムでは、以前と同様の待遇が望めないことが多々ある。類似の問題は、女性に限らず、介護や病気の療養等で、一時的な休職・離職をする人々にも当てはまる。日本型雇用システムは多様な働き方を許容できるシステムではなく、近年の働き方の多様化に応じて多様なキャリアパスを許容する構造が必要とされている。

(2) 働き方改革の方向性

少子高齢化に伴う労働人口の減少や、仕事と育児・介護の両立など、多様な働き方へのニーズの高まりに対応するためにも、昨今の働き方改革では日本型雇用に起因するこれらの問題への対策が重要な政治課題となっている。そこで、前述の諸問題に対し、働き方改革においてどのような対応がなされるのかを確認していく。⁽³¹⁾

まず、①正規／非正規雇用の格差の問題に対しては、同一労働同一賃金原則の実現に向けて、待遇差が問題と

なる例、問題とならない例を示したガイドラインの整備が行われている。ガイドライン案の内容は、職能給や年功的要素にも配慮した基準となっており、具体的にどのような待遇差が、不合理なものとして扱われるのかが不明瞭な部分があるが、少なからず職務給寄りの雇用システムへと移行していく契機となるであろう。

次に、②長時間労働の問題については、時間外労働の上限規制が導入された。従来の制度では、労使が合意すれば青天井で時間外労働を行うことが可能であったが、労使合意の上でも上回ることでできない上限が設けられた。また、前日の退勤から翌日の出勤までの勤務間のインターバルについて、一定時間の休息を確保しよう努力義務も規定された。日本の長時間労働の背景には、日本型雇用特有の職務のあいまいさに起因する部分も大きい。今回の働き方改革では取り上げられていないが、長時間労働対策として職務内容の厳格化の必要性も指摘されており、⁽³²⁾長時間労働対策の本格化により、今後議論の俎上に上ることが考えられる。

③単線型キャリアパスの問題については、ライフステージに合った仕事の仕方が選択できるよう、転職者が不利にならない柔軟な労働市場や企業慣行の確立、労働者が自らに合った働き方を選択しキャリアを設計可能とすることが掲げられている。具体的には、リカレント教育、病気の治療・子育て・介護と仕事の両立、転職・再就職など多様な採用機会の拡大に取り組みとされている。前述の長時間労働、正規／非正規の待遇格差の是正も、多様な働き方が選択可能性を広げるであろう。従来、新卒入社・長時間労働による昇進競争・終身雇用という単線型キャリアだけが有利な環境から、多様なキャリアが選択しやすい環境への改革が目指されている。

実際にどこまで現実の雇用慣行が変化するかは分からないが、少なくとも働き方改革が掲げる方向性そのものは、現行の日本型雇用システムを、アメリカ型、あるいはジョブ型と呼ばれる雇用システムの方向へと近づける内容である。特に、①②③いずれの改革を進める上でも、日本型雇用システムの本質である「職務の定めのない雇用契約」を改め、職務内容がある程度明確にする必要性が生じてくるだろう。

①同一労働同一賃金を実現する上では、具体的な職務明細書を用意するかは別にして、賃金と職務内容の関係について論理的な説明が求められるようになり、職員の職務内容を従来よりも明確にするべきであろう。②長時間労働、③単線型キャリアパスの問題に関しても、現在のあいまいな職務区分では全職員の職務範囲が無限大になり、職責を組織のメンバーで共有している状況にある。職務区分を一定程度明確化し、職務内容・労働時間を限定した働き方³³が選択できることが望ましい。育児・介護等で、労働時間・勤務場所の融通が利かない人も多様な働き方を選択できる。

今後、働き方改革がどの程度まで実効性のある形で実現するかは不透明であるが、民間部門は日本型雇用システムから徐々に移行する方向へと進んでいる。

5. 霞が関における働き方改革

近年の公務員制度に関する諸改革は、外観上様々な試みがなされているようにも捉えられるが、一九九〇年代後半以降の諸改革を経て、国家公務員の最大動員システムは機能し続けている状況にある。その基盤には日本型雇用システムの働き方が根幹の大前提として存在しており、雇用システムの観点から見ても、二〇〇〇年代以後の改革は、日本の国家公務員制度の性格に大きな変化をもたらしたとは言えないだろう。先行研究の原田（二〇一八）、河合（二〇一九）の結論とも符合する結果である。

それを踏まえた上で、一般の働き方改革が、霞が関の国家公務員レベルにおいて、どのように取り生まれ、改革が受容されているかを分析する。霞が関の働き方改革については、国家公務員制度担当大臣の下に開催された「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会³⁴」の提言を受けて、政府の重点取組方針が掲げられている。重点

取組方針としては、①リモートアクセスとペーパーレス、②マネジメント改革、③仕事をやめる仕組み、④国会関係業務の改善、⑤「働き方改革」をさらに加速させるための仕掛けの五項目がある⁽³⁵⁾。

具体的な取組としては、管理職評価へのワークライフバランス項目の追加、効率化を目的とした会議廃止・ペーパーレス化・ウェブ会議、フリーアドレス等のオフィス改革、テレワーク推進、超過勤務管理の強化、業務配分の見直し・機動的な人員配置による業務負荷集中の回避、休暇の取得促進、国会対応の見直し等が挙げられている⁽³⁶⁾。

全体の傾向としては、長時間労働の改善のための業務実施方法の改革に重点が置かれている。働き方改革が「働き方(仕事の進め方)」の改革、単位時間あたりの事務処理能力を向上させる改革として受容されていることがうかがえる。もちろん、これらの改革は公務の効率化のためには評価すべきものであり、望ましい変化である。ただ、働き方改革は一人一人の環境に応じた多様な雇用のあり方に対応するための改革であることがその本質であり、極端な言い方をすれば日本型雇用システム、メンバーシップ型の雇用のあり方そのものの改革である。単に効率性向上のための改革ではない。むしろ改革の結果、効率性が犠牲になる可能性すらある。

また、取組事項の中の「機動的な人員配置による業務負荷集中の回避」は注目に値する。柔軟な人員配置による生産性の向上は、職務の定めがない日本型雇用システムの特徴を活かしたものである。余裕のある職員を負担の大きな業務の応援に充てることで、組織全体の業務負担の平準化がなされており、最大動員システムの性質が十分に発揮されている。日本型雇用システムを脱却する働き方改革の一環でありながら、日本型雇用システムを基盤とした取組であると言える。本取組の成果は短期的視点から見れば大変評価すべきものである。ただし、長期的視点から見た場合、このような形で執務形態の日本型雇用システムへの最適化が強化され、最大動員による生産性が極限まで高められると、システムからの脱却がさらに困難となることは間違いない。

日本型雇用システムの延長線上の改革という特徴が、より顕著に表れている事例としては、総務省行政管理局によるオフィス改革が挙げられる。⁽³⁷⁾書類のペーパーレス化、オフィスのフリーアドレス化、業務フローの改善等により、業務の効率化を果たした成功事例である。この事例では、ペーパーレス化により業務関連資料をクラウド上に保管することで、場所を選ばず働くことができるようになり、オフィスのフリーアドレス化、テレワークの推進が実現している。また、従来の日本のオフィスのように見られる組織単位でのデスク配置がなくなり、状況に応じて職員が集まり柔軟にチームを編成することが可能となったという。その結果として、職員間のコミュニケーションの活性化や、国会答弁の作成プロセス等の業務効率化が改善され、超過勤務時間も縮減している。

オフィス改革の事例はフリーアドレスの実現により、職場のフロアー全体を大部屋化しており、究極の大部屋主義とも言える環境を構築している。国会答弁の作成プロセスでは、各フロアーに分かれた職員がフロアーの一角に集まり、手の空いた職員が応援に加わるなどして、業務の大幅な効率化が達成されている。大部屋主義の特色を最大限活用した執務形態であると言えよう。また、ペーパーレス化に伴い、テレワークが容易となり在宅勤務の活性化も実現している。これにより家事・育児の負担が生じることの多い女性職員も、テレワークを活用し他の職員と同様の働きぶりを発揮することが可能となった。マミートラックと呼ばれるように、家事・育児の負担により昇進競争から離脱せざるを得なかった女性も、近しい条件で競争に参加することができるようになったのである。

以上のように、オフィス改革の事例は、日本型雇用システムの特色が色濃く表れた取組である。大部屋主義化による業務の効率化は、日本型雇用システムの「あいまいな職務区分」をベースとした最大動員システムの進化した型である。また、テレワークにより、従来は全力を発揮することができなかった女性職員を、家事・育児の終了後の夜間時間帯に動員することも理論上は可能となる。テレワークの普及は女性管理職率の向上にも良い効果を

もたらず。しかし、見方を変えればテレワークの活性化は、従来マミートラックという形で単線型のキャリアパスから外れることを内心喜んでいた職員をも、無理やりに全員参加の昇進競争という単線型キャリアパスに乗せ直してしまった側面もある。限られた労働力で組織全体の職務を分担するという日本型雇用システムの根幹がそのまま残っている環境下では、テレワークという選択肢が増えたにもかかわらず時短勤務のようなキャリアを選択することは、従来よりも難しくなるだろう。

働き方改革は、「キャリアパス」の多様性を許容する雇用システムを目指す改革であり、「物理的な勤務場所」の多様性だけを目指しているのではない。本来は、単にテレワークのみを導入するのではなく、労働時間を限定した働き方、異動・昇進のない働き方等も選択可能な環境を導入するのではなく、日本型雇用システムの構造自体の改革とセットで実施しなければ、働き方改革が目指す多様な働き方（キャリアパス）は実現しないだろう。

また、こうしたオフィス改革の事例が全省庁へ普及し、改善された業務効率が恒常的な状態として定着した場合、日本型雇用システムの変革はより困難になる。最大動員システムを捨てることのコストが大きくなり、制度のロックイン効果はより強まっていく。オフィス改革の事例は働き方改革の取組の一環として位置付けられるものの、働き方改革との共通点は「効率性向上」という一点のみであり、本質的には異なる方向性を向いたものであると言える。

6. 最大動員システムの行く末

霞が関での働き方改革は、今のところ、長時間労働の是正とそのための効率化という点に重点が置かれている。日本型雇用システムの基盤については改革の手が加えられないことなく、逆に従来の最大動員システムの特徴を活

かす形で働き方改革が試みられている。現段階では、働き方改革は最大動員システムの基盤を崩すほどの影響をもたらしておらず、むしろ、従来の最大動員システムの経路依存性を高めていると評価できる。働き方改革も、二〇〇〇年代の公務員制度改革と同様に、日本型雇用に基づく最大動員システムを維持できる範疇で改革が受容されている。

元来、働き方改革は、最大動員システムの重要な構成要素である「あいまいな職務区分」という特徴を、「厳格な職務区分」へと変化させる性質の改革である。しかしながら、現段階での公務部門の働き方改革は、従来の日本型雇用システムの延長線上、日本型雇用システムの進化型を目指すような改革が試みられている。当面の間は最大動員型の公務員制度は存続し、その効率性を発揮し続けるだろう。特に、総定員法の存在は、日本型雇用に基づく最大動員システムを維持する方向性へ、強い効果を発揮すると思われる。定員が限られている以上、あいまいな職務区分に基づく大部屋主義の執務形態、最大動員システムは必須であろう。

ただし、本稿はあくまでも二〇一九年二月時点での取組状況に基づいたものであり、分析には限界が存在する。内閣人事局の取組も、働き方改革に伴う上からの改革ではなく、公務員自身のアイデアによる部分が大きい。公務員に対して、自らの雇用システムそのものを変えるほどの改革を期待すること自体が酷である。むしろ、限られた資源の中で効率性取組のための涙ぐましい努力が繰り返されていると評価すべきであろう。今後、中長期的に民間部門の雇用システムの変化が生じた後、霞が関の雇用システムの変更が政治家にとって優先順位の高いアジェンダとなれば、政治主導の形で最大動員システムにも変化が生じる可能性はある。

しかし、生産性の向上に重点を置いた現在の「働き方改革」には限界が存在することは確かである。最大動員システムの延長線上に効率性を向上させていったとしても、動員できる労働力には上限が存在する。全ての労働力を限界まで最大動員している状況で、それを超えた業務量が生じた場合は、長時間の残業で対応するほかない。

アメリカ型雇用の場合、組織は職務の集まりであり、雇用は職務と結びついているため、行政内に新たな需要が生じ職務が増えた場合は、その職務を担う人材を新規に採用することになる。一方、日本型雇用の場合、組織は人の集まりであり、限られたメンバーで新たな職務を分担し、それで無理ならば新卒採用と非正規雇用を増やすこととなる。

日本の公務部門の場合は所与の条件である総定員が存在し、同種の対応は不可能である。加えて、今後は働き方改革の影響により、残業時間の上限規制や、インターバル休息規制が導入された場合、最大動員システムが動員可能な労働力はさらに減少するだろう。現段階では業務の効率化で対応できるかもしれないが、動員できる資源が減少していくと乾いた雑巾を絞るような状況となる可能性は捨てきれない。

一方、学問的観点から見れば、現在のような効率性向上の取組の増加は、格好の研究題材でもある。総務省行政管理局の取組では、大部屋主義の効果が、期せずして残業時間という定量的な指標によって測定されている。従来は、日本型雇用システムの効率性を評価するには、稲継（一九九六）のように公務員数・政府の規模という代替指標によってマクロな視点から確認せざるを得なかった。オフィス改革のように、日本型雇用システムの特徴を活かした実例・データが蓄積されれば、ミクロな視点からの評価も可能となる。

働き方改革が対象とする各種の労働・雇用問題に対して、公務部門が最大動員システムを発展させる形で対処するか、あるいは、最大動員システムを変革し効率性を犠牲にする形で対処するかは分からないが、いずれにせよ最大動員システムがもたらす効率性向上の「効果の大きさ」を評価することは将来的に重要な意義を持つ。本稿では紙幅の限界もあり、日本型雇用の課題を中心に挙げてきたが、アメリカ型、ジョブ型の雇用にも、日本型雇用とは異なる問題が存在する。⁽³⁸⁾日本型雇用の生産性の効果を測定することは、アメリカ型、ジョブ型の雇用システムの問題点、効率性への影響の大きさを評価することにもつながることから、この領域における重要

な今後の研究課題となるだろう。

- (1) 代表的なものの一例として、Aoki, Masahiko, 1988, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. New York: Cambridge University Press. 邦訳：青木昌彦（一九九二）永易浩一訳『日本経済の制度分析 情報・インセンティブ・交渉ゲーム』筑摩書房。小池和男（一九九一）『仕事の経済学』東洋経済新報社。
- (2) 村松岐夫（一九九四）『日本の行政 活動型官僚制の変貌』中央公論社。
- (3) 原田久（二〇〇五）『NPM時代の組織と人事』信山社。
- (4) 原田久（二〇一八）「第7章 研究者による各国比較からみえたもの 人的資源管理の変容」村松岐夫編著『公務員人事改革 最新 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、三〇四―三二三頁。
- (5) 河合晃一（二〇一九）「官僚人事システムの変化と実態」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、一七―三九頁
- (6) 村松はこうした制度全体のまとまりを「体系性 (system)」と表現している。村松岐夫（二〇〇八）「第1章 公務員制度の比較研究の目的」村松岐夫編著『公務員制度改革 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、二四―二五頁。
- (7) 八代充史（二〇一七）『日本型雇用制度はどこへ向かうのか 金融・自動車業界の資本国籍を越えた人材獲得競争』中央経済社、一三頁。第三の特徴として企業別組合が挙げられるが、本稿の議論からは外れるため省略する。
- (8) ベッカーの言う特殊訓練により形成される人的資本である。ベッカー、ゲーリー・S（一九七六）佐野陽子訳『人的資本 教育を中心とした理論的・経験的分析』東洋経済新報社。
- (9) 八代（前掲書）、二七頁。
- (10) アメリカ、フランスとの昇進・給与の違いについては海老原嗣生（二〇一三）『日本で働くのは本当に損なのか 日本型キャリアVS欧米型キャリア』PHP研究所、六一、六三、六九―七〇頁。
- (11) 濱口桂一郎（二〇〇八）『新しい労働社会 雇用システムの再構築へ』岩波書店、一―四頁。

- (12) 稲継(前掲書)、九九頁。
- (13) 大森彌(二〇〇六)『官のシステム』東京大学出版会。
- (14) 平成二八年度人事院白書、表1-6を参照。
- (15) 同右、図1-9を参照。
- (16) 経済産業省が課長補佐級を募集した例も存在するが、大多数の募集は係長級である。
- (17) 行政学の領域では、オープンシステム／クロスドシステム(Seif 1977)、開放型／閉鎖型(西尾二〇〇一)、ポジションシステム／キャリアシステム(Auer et al. 1996)といった類型名が一般的であるが、本稿では官民の比較を念頭に置いているため、一貫してアメリカ型／日本型の呼称を用いている。各類型の詳細は以下を参照。Seif, Peter. 1977. *Administrative Theories and Politics*. 2nd ed. London: George Allen & Unwin. 邦訳: ピーター・セルフ(一九八一)片岡寛光監訳『行政官の役割 比較行政学的アプローチ』成文堂。Auer, Astrid, Christoph Demmke and Robert Polet. 1996. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration. 西尾勝(二〇〇一)『行政学「新版」』有斐閣。
- (18) イギリスは日本同様に内部育成の公務員で構成された公務員制度の国であったが、一九九〇年代半ばから上級公務員の中途採用が増加した。現在ではアメリカ型のシステムの理念型に近いことから比較対象として選択した。
- (19) イギリス政府全体のデータが存在する上級公務員の場合であるが、最も中途採用者の比率が高い職種はITの五三%である。逆に最も比率が低い職種は〇%の税務、四・七%の統計と続く。National Audit Office 2013. *Building capability in the Senior Civil Service to meet today's challenges*. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10167-001-Full-Report-1.pdf> (二〇一九年二月一日閲覧。)
- (20) 同右。
- (21) 正確には中途採用者ではなく「前職が公務外の組織である職員」のデータである。イギリス政府は前職が公務であるか否かに基づき内部／外部の出身を区別している。
- (22) 河合(前掲書)、二二―二三頁。
- (23) 同右、三二―三三頁。

- (24) 同右、三八頁。
- (25) 標準職務遂行能力については、内閣人事局ホームページを参照した。<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/files/000034284.pdf> (二〇一九年二月一日閲覧。)
- (26) 濱口桂一郎 (二〇一四) 『日本の雇用と中高年』筑摩書房、四一、四五頁。
- (27) Aoki (Ibid.), 小池 (前掲書) などがよく知られる。ただし、濱口 (二〇一七) は、小池自身が著作で述べている議論は、理論的方向性において世間一般では逆向きに捉えられてきたと指摘している。濱口桂一郎 (二〇一七) 「日本型雇用システム論と小池理論の評価 (前編、後編)」『WEB労政時報』第九五回、第九六回。https://www.rose.jp/readers-taiken/hr/article.php?entry_no=616 (二〇一九年二月一日閲覧。)
- (28) 八代 (前掲書)、一四頁。
- (29) 大澤津 (二〇二二) 「日本における正規・非正規雇用者格差の道德性について 分配的正義の観点からの一考察」『法学研究』八五巻九号、二九―五四頁。
- (30) 育児や家庭内の家事を多く負担する男性に対しても当てはまる議論だが、現時点では少数派であり、ここでは説明を簡略化するため女性の問題として論じる。
- (31) 以下、働き方改革で掲げられている課題については、働き方改革実行計画における整理に基づいている。
- (32) 鶴光太郎 (二〇一〇) 「労働時間改革 鳥瞰図としての視点」鶴光太郎・樋口美雄・水町雄一郎編『労働時間改革 日本の働き方をいかに変えるか』日本評論社、一一―二四頁。
- (33) 職務内容、勤務地、労働時間が無限定である現行の正社員に対し、それらの一部を限定した、ジョブ型正社員 (濱口二〇一四、前掲書)、限定正社員 (鶴、前掲書) といった雇用形態の必要性も指摘されている。
- (34) メンバーは民間企業四名、ジャーナリスト一名、国家公務員の中堅・若手職員六名。
- (35) 内閣人事局 (二〇一六) 『霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針』内閣官房。https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/jinji_hatarakikata/pdf/housin_honbun.pdf (二〇一九年二月一日閲覧。)
- (36) 内閣人事局 (二〇一七) 『国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組 指針、取組計画及

び霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針のフォローアップ（各府省等の個票）内閣官房。 https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jinnu/jinjikyoku/files/w3_followupkohyou.pdf（二〇一九年二月一日閲覧。）

(37) 本事例については、現在も進行中の取組であり、最新の動向が随時総務省ホームページ上にて更新されている状況のため、そちらを参照した。 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/office_kaikaku/index.html（二〇一九年二月一日閲覧。）

(38) 若年層の失業率の低さ、先輩から後輩への組織内教育、人事部主導の人事異動による円滑な欠員補充などは、日本型雇用特有のメリットでもあり、アメリカ型に移行することにより生じる問題は数多い。