

定員査定の実証分析

原田 久

Personnel Number Reallocation in Japanese Central Government before and after Establishment of the Cabinet Personnel Bureau

Hisashi HARADA

Abstract

This article describes empirically how personnel number reallocation in Japanese central government has changed after transfer of the reallocation authority from the Administrative Management Bureau of the Ministry of Internal Affairs and Communications (AMB) to the Cabinet Personnel Bureau (CPB) which was established under the Chief Cabinet Secretary in 2014. Before the transfer, it has been emphasized to convince each ministry and agency that the personnel number reallocation between ministries and agencies by the AMB were fair. As a result, the personnel number reallocation was incrementally made in the process. But, the personnel number reallocation after establishment of the CPB is conducted dynamically compared to before. Specifically, in accordance with the Cabinet's important policies, the CPB makes more vigorous personnel number reallocation, which is not necessarily proportional to the organizational scale of the ministries and agencies. Another feature of the personnel number reallocation by the CPB is that the ministries and agencies are able to request personnel number reallocation inside them in exchange for task reform of their organizations. The proposal of this system was made by the CPB. Therefore, the change in the personnel number reallocation is due to not only top-down factors from the executive but also bottom-up factors from the CPB.

1. はじめに

内閣人事局は、政府の人材戦略を推進するため、人事管理の企画立案、方針決定及び運用を一体的に担うことを目的として2014年5月に内閣官房に新設された。内閣人事局が担う機能のうちこれまで最も注目されてきたのは幹部職員人事の一元管理である。各府省の幹部職員への任用に際しては、内閣官房長官が適格性審査を行った上で幹部候補者名簿を作成し、任命権者と内閣総理大臣及び内閣官房長官による協議が行われる。内閣人事局による幹部職員人事への組織的関与が行われるようになった結果、幹部職員による官邸の意向への過剰な忖度が生じているとする見方もなされている。

他方で、内閣人事局が担う諸機能のうち定員査定など総務省から移管された戦略的人事機能への関心は低い。その理由は、定員査定の機能については総務省から組織、所掌事務及び定員がひとまとまりで内閣人事局に移管されたために変化に乏しいと理解されているためかもしれない。しかし、国家公務員の定員が2018年度の定員査定を境に39年ぶりに上昇に転じ、2020年度末には30万人の大台を回復するなど、定員査定のトレンドには変化が見られる。

そこで本稿では、内閣人事局が担う戦略的人事機能の典型である定員査定が内閣人事局への移管前と比べてどのように変化したのかを実証的に分析する。内閣人事局設置以降の定員査定に関する先行研究として曾我（2018）がある。曾我は、2009～2016年度の8ヶ年度において指定職の職員が10名以上在籍する省庁を対象に、ある年度の幹部職員数の増減と翌年度の幹部職員数の増減の値が近似するか否かについて単回帰分析を行っている。その結果、分析結果が定員査定の内閣人事局への移管前後で異なっている（ $R^2=0.61 \rightarrow R^2=0.48$ ）ことを明らかにした上で、内閣人事局による定員査定により「毎年、省庁の構成員の数が変化していること」、つまり内閣人事局は「よりダイナミックな組織リソースの配分」を行っていることを指摘している。しかし、曾我（2018）は内閣人事局設置後になぜこうした変化が生じたのかについて立ち入って分析していない。この点を実証的に解明するのが本稿の課題である。

以下では、定員査定の意義及び特徴を概観した上で、総務省行政管理局によるかつての定員査定の実態を記述する（= 2.）。その上で、内閣人事局による現在の定員査定の実態を記述し、内閣人事局の設置前後における定員査定の実態を比較可能にする（= 3.）。

なお、本稿は、先駆的な中央省庁機構改革の研究（真淵 1999）を補完することにより、日本の機構・定員査定機能のトータルな把握を目指すものである。

2. 総務省行政管理局による定員査定

総務省行政管理局によるかつての定員査定は、基本的には旧行政管理庁時代や旧総務庁時代のそれを踏襲して——いわば「伝統芸能的」（鈴木 2019：59）に——行われてきた。定員管理の「両輪」は、定員削減（合理化）計画の実施と新規増員要求審査である。前者は主として各府省による自主的な取組の問題であり、査定官庁は主として後者の活動に焦点を絞ってきた（増

島 1981:131-132)。本章では、定員査定の意義、特徴及び旧来の推進体制について概観した上で、内閣人事局移管前の最後の5ヶ年計画（2010年度～2014年度）である閣議決定「平成22年度以降の定員管理について」（2009年7月1日、以下「旧計画」と略）¹に基づく定員査定の実態を減員と増員に分けて記述したい。

2.1. 定員査定の意義及び特徴

増島（1981）、木方（1999）及び大森（2006）といった先行研究によれば、定員査定の意義は、定員を全体として増加させることなく行政需要の変化に応じて再配置するところにある。定員査定は、「内閣府及び各省の所掌事務を遂行するために恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員の定員の総数の最高限度」を定める総定員法の枠内で行われてきた。

定員の合理化は、定年等による欠員を補充しないところから始まる。5年おきに定員削減（合理化）計画が閣議決定され、各府省はこれに基づいた各年度の合理化目標数の達成を求められる。小泉内閣時代に閣議決定された「国の行政機関の定員の純減について」（2006年6月30日、計画期間は2006～2010年度）²のように、要配置転換部門を明示した上で府省間の配置転換等によって定員の「純減」（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律第43条）が行われることは例外的である（原田2016:87）。各府省の行政需要衰退部門・要合理化部門から捻出された定員は政府全体でいったんプールされた後、査定を経て行政需要が高まっているところに再配分される。業務を見直した後に定員を合理化したり再配置したりするのが筋であろう。しかし、定員査定システムの特徴は、これを逆転させることにより府省内に既存の事務を定期的に見直すきっかけを与えているところにある（木下1984:252；増島1981:128）。

2.2. 査定の方針と推進体制

「旧計画」では、後述する5ヶ年度の合理化目標数の提示にあたり「行政需要の変化に対応したメリハリのある定員配置を実現する観点から、府省内はもとより府省の枠を越えた大胆な定員の再配置を行う」という査定方針が示されていた。しかし、査定を通じて「メリハリ」をつける政策領域は具体的に示されていなかった。

次に、定員査定の推進体制について述べる。総務省行政管理局によるかつての定員査定の推進体制は、財務省出身の定員総括管理官を頂点とする（以下、木方1999）。定員総括管理官は、増員の総枠決定をはじめとする査定プロセスの全般を通じて財務省主計局とのコミュニケーション経路としての役割を果たしている。定員総括管理官のもとには5名の各省担当管理官、彼らに仕える副管理官（課長補佐級）1名及び主査（係長級）1名が置かれており、「三人体制」が「基本」³である。それぞれのラインで3～4の省庁の定員査定を担当する（定員総括管理官が定員総括に加えて外務省を担当するときがある）。定員総括を含む管理官は課長級のいわゆる分掌職であり、担当する省庁の組み合わせは定期的に見直される。各省担当の管理官は他省からの出向者が半数程度であり、出身省の査定は担当しない。「旧計画」の5ヶ年度におい

でも管理官の半数程度が総務省（旧総務庁）以外の省からの出向者となっている（表1の網掛け部分）。

表1 行政管理局管理官の出身官庁（2009～2013年度）

役職	2009	2010	2011	2012	2013
管理官（定員総括）	財務	財務	財務	財務	財務
管理官	総務	総務	総務	総務	総務
管理官	総務	総務	総務	総務	総務
管理官	総務	総務	総務	総務	総務
管理官	農水	総務	総務	総務	自治
管理官	自治	自治	厚労	経産	経産

出典：政官要覧社編（2009～2013）をもとに筆者作成

2.3. 「旧計画」に基づく合理化目標数

以上の定員査定の意味・特徴及び推進体制に関する記述を踏まえて「旧計画」のもとでの合理化による減員について述べたい。「旧計画」では、国の行政機関の定員（自衛官を除く）について、行政需要の変化に応じたメリハリのある定員配置を実現する観点から行政のスリム化を推進するため、2010～2014年度の5ヶ年度に2009年度末定員である302,263人の10%（すなわち30,226人）以上を合理化することとされた。また、「旧計画」では2010年度の合理化目標数もあわせて閣議決定がなされている。2010年度では2009年度末定員の2%以上を合理化することとされたように、各府省が1年間に2009年度末定員の2%以上を合理化することが想定されていた。

2010年度の府省全体の合理化目標数は2009年度末定員の2%である6,045.2人を若干上回る6,066人である。府省毎にみれば合理化目標数は全体の2%ちょうどに設定されてはならず、2%よりも少なく設定されている省（例：経産省では2009年度末定員の2%が172.5人であるところ合理化目標数は168人）もあれば、2%より多く設定されている省（例：文科省では2009年度末定員の2%が43.8人であるところ合理化目標数は46人）もある。なお、2010年度は、先に述べた「国の行政機関の定員の純減について」の最終年度にあたるため、通常定員合理化とは別に業務の大胆かつ構造的な見直しによる純減数が設定されている。2010年度については純減及び独立行政法人化等への移行による6,900人の新規減がなされており、定員合理化による減員（6,351人、国有林野事業を含む）よりも多くなっている⁴。

「旧計画」には含まれていない2011年度～2014年度の合理化目標数は、毎年度8月下旬に総務大臣から各省大臣宛に発出される「〇〇年度の定員要求に係る作業について」という文書に示されていた。各府省についての合理化目標数は2011～2013年度ではほぼ同一である。各年度の合理化目標数が10人以上異なるのは3ヶ年度を通じて農水省だけである。これは国有林野事業についての毎年度の合理化分が同事業の一般会計化に伴い2012年度から本省にそのまま継承されたためである⁵。ところが、2014年度については、府省全体の合理化目標数が前

年度に比べて1,325人も低く設定されたことに伴い、発足して数年しか経過していない消費者庁を除く全府省において合理化目標数が前年度に比べて引き下げられている。旧民主党政権は、2012年度については震災復興の時限増員を除き「総定員法が制定された1969年以来初めて全府省で定員の純増を認めなかった」（日本経済新聞2011年12月25日朝刊2面）。「旧計画」の最終年度である2014年度はその反動により合理化目標数の引き下げがなされたと推察される⁶。

2.4. 「旧計画」に基づく合理化目標数の達成率

それでは、最終的には各府省の合理化数は「旧計画」で示された合理化目標数に到達したのであろうか？ 図1は、「旧計画」における各府省の合理化目標数（2009年度末定員の10%）に占める各府省の実際の合理化数を%で示したものである。図1からは、11の省では合理化目標数に達するあるいはこれにかなり近い合理化実績を上げている一方で、内閣府に設置されている複数の行政機関においては合理化目標数に達していないことが分かる。

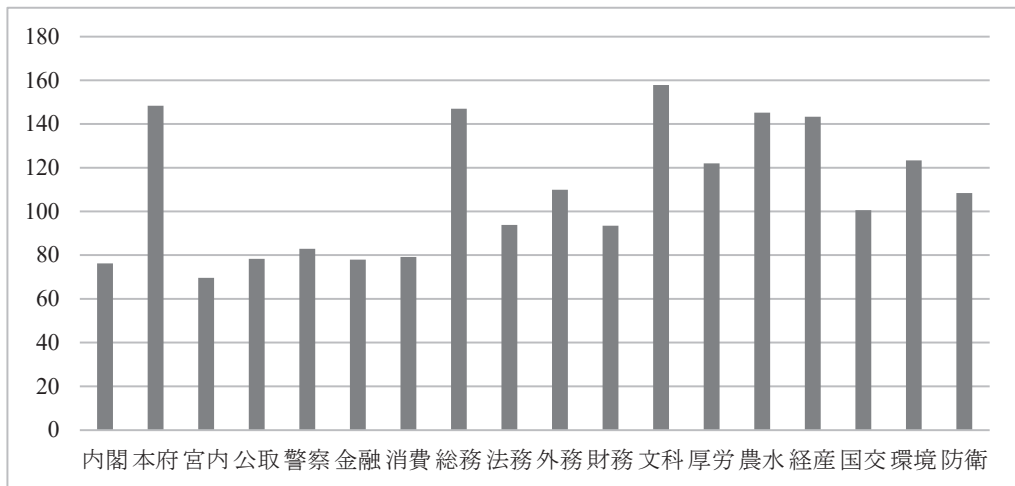


図1 府省別の合理化目標数の達成率 (2010～2014年度)

出典：総務省資料⁷に基づき筆者作成

但し、2014年度の府省全体の合理化目標数が2013年度以前より少なかったため、各年度に示されている全府省の合理化目標数を合計しても当初の合理化目標数とされた30,226人にはそもそも及ばないことに注意すべきである。例えば、図1で最も達成率の低い宮内省を例に取れば、「旧計画」で示された当初の定員合理化目標数は、計算上は2009年度末定員である1,034人の10%である103.4人となる。しかし、年度ごとに示される合理化目標数の5ヶ年度の合計はこれを下回る70人である。実際には宮内省は72名の定員を合理化しているため、各年度の合理化目標数の合計数をベースにしていえば宮内省の合理化目標数の達成率は102.9%となる。同様に、各年度の合理化目標数の合計数をベースにすれば、合理化目標数を達成していな

い行政機関は存在しない。つまり、全ての行政機関は総務大臣通知で示された各年度の合理化目標数の合計数を上回っていることになる。

2.5. 増員判断を導く観点

次に、2.4の合理化による減員を原資とする定員がどのように各府省の増員へと再配分されるに至ったかについて計量分析を通じて明らかにしてみたい。かつての定員査定は要求側と査定側による閉じられた二者間交渉の結果であり、執政部から査定方針が具体的に示されることはなかった。そこで、増員の査定結果を説明する仮説としては、要求側（府省側）に関する仮説と査定側（行政管理局側）に関する仮説を設定できる。

増員を規定する要求側の要因として考えられるのは、当然のことではあるが各府省による増員要求の多寡である。定員査定における最も基本的ルールは「要求なき所に査定なし」、つまり府省から要求のない増員は査定しないということである（木方 1999：202）。定員査定の経験者によれば、各府省は政策の必要性とともに様々な指標を使って増員の必要性を訴える一方、査定する総務省行政管理局は概ね以下のような観点から各府省の要求をチェックし増員が必要か否かの判断をしたという（西澤 2012）：

- ①緊急性：今、増員しなければならない理由はあるか？
- ②代替可能性：国でやらなければならない仕事か？（地方や民間で行うべき仕事ではないか？） 他省との関係はどうか？ 省内他部門に余剰人員はいないか（そこから定員を振り向ければいいのではないか？）
- ③具体性：どこで、誰と、何をする人員か？ それは1人の人間が1年間張りつかなければならないだけの業務量か？
- ④増員による効果：現状の何が問題であり、そこにマンパワーを投入することで何が解決されるのか？
- ⑤増員規模：要求された規模は適正か？ 無駄はないか？

2.6. 仮説の導出

したがって、要求側については、各府省が（おそらくは経験的に熟知している）①～⑤の観点到留意して増員要求すればするほど一定割合で増員が認められるという仮説が導出される。しかし、各部門からの増員要求を精選して交渉に臨む府省ばかりとは限らず、①～⑤の要件を満たさない各部門からの増員要求をそのまま盛り込んでくる府省も存在する。両者を分かつのは各府省における官房機能の強弱、具体的に言えば官房による「しきり」機能の強弱である（木方 1999：203）。「官房の『しきり』が良く、要求の優先順位が明確であれば、ミクロの箇所付け〔どの部門の増員要求を受け入れるか〕はそれほどの争点にはなり得ない。これに対して官房の『しきり』が悪ければ、優先順位のない原局の要求を査定することとなる…。査定作業自体は難航を覚悟しなければならない。時に原局が直接の陳情に及ぶこともある」（なお、〔〕内

筆者）という。

我が国の行政学は、早くから大臣官房による総括管理機能に注目し、各府省の原局が大臣等による垂直的な統制よりはむしろ大臣官房による水平的な統制に服してきたことを強調してきた。また、大臣官房による原局の統制の程度には府省によって濃淡があることも指摘してきた（原田2007）。しかし、先行研究は大臣官房による統括管理機能の強弱を操作的に捉えるには至っていない。そのため、増員査定における因果推論を適切に行うにあたっては、各府省の大臣官房による「しきり」機能の強弱という外部から観察しがたい個体差（時間を通じて変化しない属性）を適切に排除し、欠落変数バイアス（omitted variable bias）に対処することが必要になる。

次に、各府省への増員を規定する査定側の要因として考えられうるのは、前年度の査定結果である。筆者によるインタビューによれば、行政管理局は増員査定にあたり前年度までの「トレンド」の継続を意識していたという。なぜならば、増員の原資には限りがあるため、行政需要に応じた定員の再配置は単年度では実現できないからである。したがって、査定側は①～⑤の観点に加えて前年度の増員から減員を除いた差引数を考慮しながら査定に臨むという仮説を導出できる。具体的には、前年度の差引数がプラスであれば当該年度の査定でも差引数がプラスに、逆に前年度の差引数がマイナスであれば当該年度の査定でも差引数がマイナスになると予想される。

2.7. 分析対象と変数の操作化

増員査定の要因分析にあたっては、先に述べたように各府省の大臣官房の「しきり」機能の強弱という外部から観察しがたい個体差を排除する目的からパネルデータ分析（固有効果モデル）を行う。固定効果モデルは、分析対象ごとに期間平均値からの乖離をとった推定式を想定することにより共変量に含めることのできない個別効果を除去するため、説明変数が被説明変数に与える効果の平均値（平均的因果効果）を推定することが可能である（参照、三輪2013）。実際、社会科学においてパネルデータ分析（固有効果モデル）が非常に盛んになった背景には欠落変数バイアスを適切に回避できることがある（奥井2015：8-9）。

パネルデータ分析の分析対象は、11の省に加え、内閣官房など内閣の各種機関、内閣府本府、内閣府に設置されている宮内庁、公正取引委員会、国家公安委員会（警察庁）、金融庁及び消費者庁の計18行政機関である。また、分析期間は「旧計画」の期間である2010年度～2014年度までの5ヶ年度とする。結果として、パネルデータ分析の観測数は計90となった。

本稿で行う計量分析の各変数は以下の通りである。被説明変数は府省における各年度の増員数（時限増員を含む）とする。被説明変数を狭義の増員数に限定しないのは、「旧計画」の期間では狭義の増員と時限増員の制度上の区分が十分できておらず、時限増員が独自のカテゴリーとしての実質を備えていなかったことによる⁸。実際の分析にあたっては対数変換した値を用いる（以下、「ln 増員」）。次に、要求側に関する仮説に基づく説明変数として、各府省による各年度の定員要求数を用いる。実際の分析にあたっては対数変換した値を用いる（以下、「ln

増員要求」)。加えて、当該説明変数の統制変数として組織規模（前年度末の定員）を用いる。各年度の合理化目標数の府省間差異から推察されるように、増員査定においても各府省の受難は決して平等ではなく、農水省をはじめとする大規模省には増員が認められにくいことが従来から知られてきた。したがって、組織規模が大きければ大きいほど増員は小さくなることが予想される。実際の分析にあたっては対数変換した値を用いる（以下、「ln 組織規模」）。また、査定側に関する仮説に基づく説明変数として、前年度の差引数の正負に関するダミー変数を用いる（前年度の差引数がプラスの場合は1、マイナスの場合は0。以下、「差引数ダミー」）。さらに、「旧計画」が閣議決定されたのは麻生政権末期であり、その終期は第2次安倍政権まで及ぶなど2度の政権交代を挟んでいることから、年度ごとの変化を捉えることを目的として計画初年度である2010年を基準とする年度ダミー変数を投入する（以下、「11年度ダミー」、「12年度ダミー」、「13年度ダミー」及び「14年度ダミー」）。なお、パネルデータ分析にあたっては、説明変数が大きくなればなるほど被説明変数の分散が大きくなるといった誤差項の不均一分散を避けるために頑健標準誤差を用いる。

被説明変数と7つの説明変数に関する記述統計は表2の通りである。

表2 記述統計（2010～2014年度）

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値
ln 増員	4.66	1.49	1.95	7.26
ln 増員要求	5.08	1.45	2.2	7.31
ln 組織規模	8.6	1.66	5.31	11.2
差引数ダミー	.344	.478	0	1
2011年度ダミー	.2	.402	0	1
2012年度ダミー	.2	.402	0	1
2013年度ダミー	.2	.402	0	1
2014年度ダミー	.2	.402	0	1

出典：筆者作成

2.8. パネルデータ分析の結果

表3はパネルデータ分析の結果を示している。本稿のモデルは固体内変動の約31%を説明している。F検定は1%の統計的有意水準に到達し、またHausman検定も1%の統計的有意水準を満たしていることから、分析上も固定効果モデルの選択が正当化される。

個々の説明変数についてであるが、「ln 増員要求」は5%の統計的有意水準に到達し本稿の仮説を支持している。つまり、他の変数が一定であれば、各府省の増員要求が1%増えれば約0.82%の増員につながる事が分かる。また、「ln 組織規模」も予想通り5%の統計的有意水準に到達し、しかも正負の符号が負である。つまり、行政管理局による査定では農水省を代表とする大規模省への増員が抑制的に進められてきたことを裏付けている。他方で、「差引数ダミー」は5%の統計的有意水準には到達せず、行政管理局は増員査定にあたって前年度までの「トレ

ンド」を斟酌しているという仮説は支持されなかった。さらに、「11年度ダミー」、「12年度ダミー」、「13年度ダミー」及び「14年度ダミー」も5%の統計的有意水準に到達せず、年度ごとの特徴があることも裏付けられなかった。以上の分析結果をまとめるならば、総務省行政管理局による増員査定は、農水省をはじめとする大規模省には厳しく査定しつつも、基本的には減員による定員の原資を各府省に高い割合で再配分するという漸進的な性格を有していたということができる。

表3 パネルデータ分析（2010～2014年度）

	係数	標準誤差	95%信頼区間	
ln 増員要求	.82309	(.33178)*	.123095	1.52309
ln 組織規模	-1.32873	(.502003)*	-2.38786	-.269591
差引数ダミー	-.18604	(.102858)	-.403051	.0309703
11年度ダミー	-.18183	(.098135)	-.388875	.0252173
12年度ダミー	-.20044	(.112563)	-.437933	.0370434
13年度ダミー	-.10038	(.1065)	-.325072	.124317
14年度ダミー	-.15088	(.118149)	-.400155	.0983902
F（固定 vs pooled）		5.74602**		
Hausman（固定 vs 変動）		23.1955**		
LSDV R ²		.924396		
within R ²		.305661		

出典：筆者作成。()内の数値は頑健標準誤差, **p<.01, *p<.05

2.9. 小括

本章では、定員査定の意義・特徴及び査定方針について概観した上で、総務省行政管理局による「旧計画」に基づく定員査定の実態を減員と増員に分けて記述してきた。本章で述べてきたことをここでまとめておきたい。

減員に関しては、「旧計画」における各府省の合理化目標数をベースに考えるならば複数の委員会・庁が閣議決定された目標数に到達していないものの、各年度の合理化目標数の合計数をベースに考えるならば分析対象とした全ての行政機関が合理化目標数を達成している。よって、「省庁によっては削減目標数まで退職者数が達しないという事態が生まれ、定員削減の実績が年々低下する傾向」（大森 2006：133）があるとも指摘されてきたが、「旧計画」の期間に関してはこうした指摘がそのまま妥当するわけではない。他方、増員については、総務省行政管理局は減員による定員の原資を各府省に高い割合で再配分していた。したがって、「旧計画」に基づく総務省行政管理局による定員査定は、木方（1999）や大森（2006）といった先行研究が記述した頃とさほど変わらぬ漸進的な性格を有していたということができよう。

3. 内閣人事局による定員査定

2. で実証した定員査定の漸進的性格は、2014年に定員査定が総務省行政管理局から内閣人事局に移管された後にどのように変化したのであろうか？ 機構・定員審査の実務担当者によれば、「機構・定員審査は古くからあるオーソドックスな行政管理手法の一形態であり、今も昔も変わらぬ感がある反面、近年の査定は政官関係の諸相も映し、戦略的・機動的な資源配分を行」(鈴木 2019: 59) っているとされる。そこで本章では、内閣人事局による定員査定の特徵及び推進体制について概観した上で、内閣人事局移管後の5ヶ年計画(2015年度～2019年度)に基づく定員査定の実態を減員、増員及び再配置に分けて記述し、その変化の要因を明らかにしたい。

3.1. 査定の特徵と推進体制

内閣人事局による定員査定が総務省行政管理局による定員査定と比較して異なるのは、①定員査定の方針が、国家公務員の総人件費改革や機構・給与・退職給付・級別定数といった諸制度と関連付けながら策定されていること、②毎年度の人件費予算に関して重点的に増員がなされる領域が明示され、しかも年度を経るごとに当該領域が追加されていること、③各府省が内閣人事局に対して増員要求のほかに「業務改革による定員再配置」を要求することが可能になったことの3点である。図2は、内閣人事局発足以降の定員査定の仕組みを図示したものである。

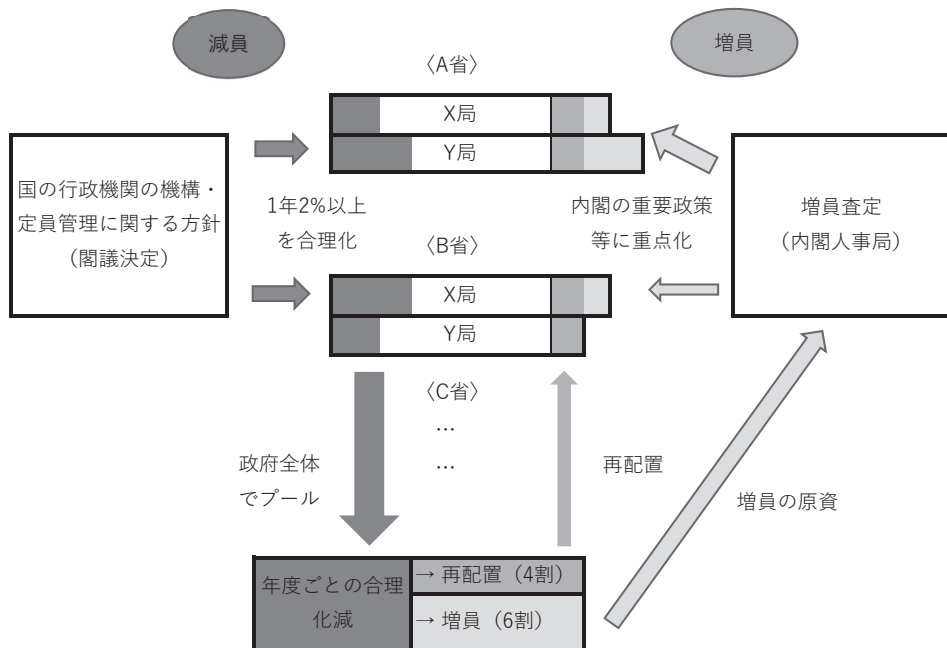


図2 定員査定の仕組み

出典：内閣人事局の資料を参考にして筆者作成

内閣人事局による 2015～2019 年度の定員査定にあたっては、「国家公務員の総人件費に関する基本方針」（2014 年 7 月 25 日）⁹ 及びこれを受けた「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」（2014 年 7 月 25 日）¹⁰ という 2 つの方針が閣議決定されている。前者の閣議決定では、定員査定の基本方針が国家公務員の総人件費改革や機構・給与・退職給付・級別定数といった諸制度と関連付けながら提示されている。また、後者の閣議決定では前者の閣議決定を受けて「平成 27 年度以降、5 年ごとに基準年度を設定し、府省全体で、対基準年度末定員比で毎年 2%（5 年 10%）以上を合理化することを基本とする」こと等が明らかにされている。府省全体で基準年度末定員の毎年 2%（5 年で 10%）以上を合理化するという自体は「旧計画」と何ら異なるところはない。しかし、これに先立って査定方針が他の諸制度と関連付けられながら示されているところに「旧計画」との違いがある。

次に、内閣人事局による定員査定の推進体制について記述する（表 4）。定員査定の推進体制が課長級・課長補佐級・係長級の 3 人体制であることは従前と変わらない（定員査定の内閣人事局への移管に伴い、課長級職員の職名が管理官から内閣参事官に変更されている）。定員総括を含めた 6 名の内閣参事官が課長級の分掌職であること、担当する府省の組み合わせが定期的に見直されること及び出身省の査定を担当しないことも従前と同様である。

表 4 内閣参事官兼管理官の出身官庁（2014～2018 年度）

役職	2014	2015	2016	2017	2018
内閣参事官兼管理官（独法・特法総括）	財務	財務	財務	財務	財務
内閣参事官兼管理官	総務	総務	総務	総務	総務
内閣参事官兼管理官	総務	総務	総務	総務	総務
内閣参事官兼管理官	厚労	厚労	厚労	厚労	厚労
内閣参事官兼管理官	自治	自治	自治	自治	自治
内閣参事官兼管理官	農水	農水	経産	経産	経産

出典：政官要覧社編（2014～2018）をもとに筆者作成

しかし、ここで留意すべきは、査定業務を担う全ての内閣参事官が従前の総務省行政管理局管理官を併任しており、定員を査定する府省が所管する独立行政法人・特殊法人の査定や当該府省の業務改革を担当していることである。こうした併任慣行は、後述する業務改革に基づく定員再配置の場面で意義がある。

3.2. 「新計画」に基づく合理化目標数

以上の査定の特徴と推進体制に関する記述を踏まえて内閣人事局発足後における各府省による減員について述べたい。先に引用した閣議決定「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」に基づいて内閣人事局長から各府省に通知された「平成 27 年度から平成 31 年度までの定員合理化目標数について」（以下「新計画」と略）によれば、内閣の機関及び府省別の 5 ヶ年

度の合理化目標数は基準年度である 2014 年度末定員の 296,544 人の約 10%にあたる 29,672 人と設定されている。これは「旧計画」における 5ヶ年度の合理化目標数（30,226 人、2009 年度末定員の 10%）と比較して 554 人少なくなっている。また、府省別の合理化目標数では、基準年度末定員の 10%を下回っている行政機関もあれば大幅に上回っている行政機関もある。具体的には、総務省を除く定員数が 1 万人以下の全ての行政機関において基準年度末定員の 10%を下回る合理化目標数が設定されている。これに対し、定員数が 1 万人を上回る 6 省のうち厚労省、農水省、国交省及び防衛省の 4 省において基準年度末定員の 10%を上回る合理化目標数が設定されている。特に、農水省の合理化目標数は基準年度末定員の 14.2%と高めに設定されており、「農水省に重い負担をお願いしていることは事実」¹¹である。

3.3. 「新計画」に基づく合理化目標数の達成率

それでは、最終的には各府省の合理化数は「新計画」で示された合理化目標数に到達したのであろうか？ 図 3 は、「新計画」において示された各府省の合理化目標数に占める各府省の実際の合理化数を%で示したものである。図 3 からは、「旧計画」に基づく合理化目標数と同様に、「新計画」に基づく合理化目標数が全府省で達成されていることが分かる。

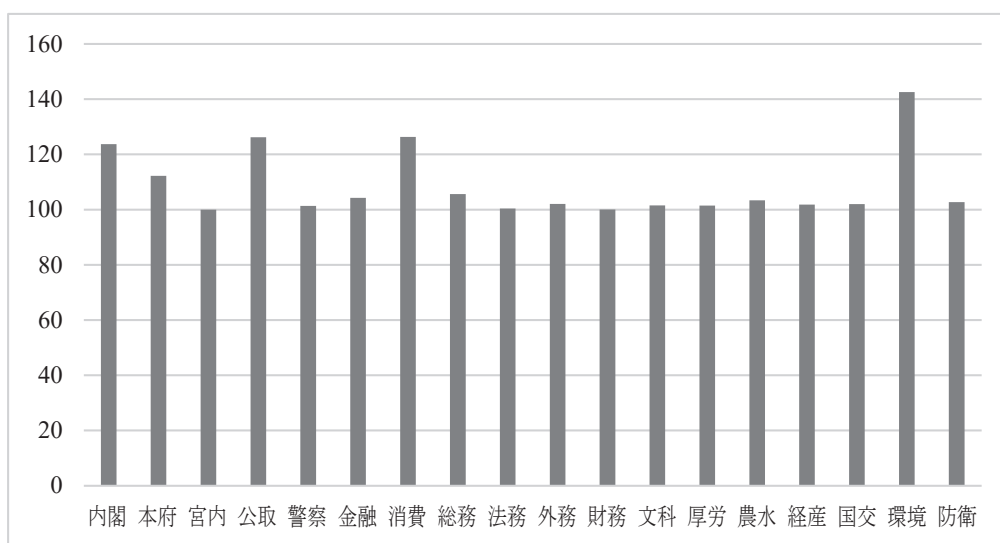


図 3 府省別の合理化目標数の達成率（2015～2019 年度）

出典：内閣人事局資料¹²に基づき筆者作成

3.4. 増員判断を導く観点

それでは、3.3. の合理化による減員を原資とする定員がどのように各府省の増員へと再配分されるに至ったのかについて計量分析を用いて明らかにしてみたい。「旧計画」に基づく定員査定は要求側と査定側による閉じられた二者間交渉と捉えることができた。これに対し、「新

計画」に基づく定員査定では、増員すべき「内閣の重要政策」が示され、しかも年度を経るにつれてこれが追加されているなど、要求側と査定側に加えて執政部の関与が認められる¹³。「内閣の重要政策」への重点的な増員は、閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（2014年6月24日）¹⁴を根拠とする。

「新計画」に基づく毎年度の定員査定にあたっては、「旧計画」時代に毎年度各府省宛に発出されていた「〇〇年度の定員要求に係る作業について」という文書に代わり、「〇〇年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」（内閣総理大臣決定）が発出されている。当該文書の冒頭には「〇〇年度の体制整備及び人件費予算の配分の方針」が示され、増員要求につながる「内閣の重要政策」が具体的に挙げられている¹⁵。その上で、「新規増員の要求については…内閣の重要政策に係る取組を推進する体制の整備に重点化することとし……、前年度要求数を相当程度下回るよう、厳しく抑制する」という増員方針が提示されている。加えて2018～2019年度には、「海上保安の基盤強化」や税関・出入国管理・検疫を指す「CIQ」を「緊急重点分野として、中期的な方針も踏まえて計画的に整備する」ことも打ち出された。表5は上記方針で示された「内閣の重要政策」及び「緊急重点分野」の経年変化を示している。表5からは、2019年度を除き「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」が年々追加されてきたことが分かる¹⁶。

表5 内閣の重要政策及び緊急重点分野の経年変化（2015～2019年度）

政策領域	2015	2016	2017	2018	2019
治安の基盤強化	○	○	○	○	○
海上保安の基盤強化	○	○	○	◎	◎
税関・出入国管理・検疫の体制整備	○	○	○	◎	◎
東日本大震災からの復興	○	○	○	○	○
総合的な外交力の強化（後に、外交実施体制の整備）	○	○	○	○	○
テロ対策		○	○	○	○
サイバーセキュリティの整備（後に、情報システムのセキュリティ確保）		○	○	○	○
サイバー犯罪・サイバー攻撃対策			○	○	○
統計改革の推進				○	○
合計	5	7	8	9	9
（うち緊急重点分野）	0	0	0	2	2

出典：注12に掲げた内閣人事局資料に基づき筆者作成。◎は緊急重点分野を指す

なお、「新計画」においては、①新規増員とは別に②時限増員並びに③女性活躍、ワークライフバランス推進及び高齢職員の活躍の場の拡大等による定員も措置されるに至っている（表6）¹⁷。したがって、各府省にとっては②～③の定員措置が①新規増員の絞り込みを補完している可能性は否定できない。これは、以下の計量分析を通じて結論を導くにあたり留意しておく

べき点である。

表 6 時限増員, 女性活躍, WLB 推進及び高齢職員活用のための定員措置 (2015 ~ 2019 年度)

	2015	2016	2017	2018	2019	合計
①増員	2,567	2,768	3,016	3,258	3,690	15,299
②時限増員	492	444	454	613	516	2,519
③女性, WLB, 高齢職員	147	148	148	179	178	800
(②+③) / (①+②+③)	15.4%	13.2%	12.6%	15.1%	11.8%	13.5%

出典：注 12 に掲げた内閣人事局資料に基づき筆者作成

3.5. 分析対象と変数の操作化

以下では前章と同様に、増員査定の要因を解明すべくパネルデータ分析（固定効果モデル）を行いたい。パネルデータ分析における観察数は、前章と同じ 18 行政機関を対象とし「新計画」の対象期間である 2015 年度～2019 年度までの 5 ケ年度をカバーする計 90 である。計量分析で用いる被説明変数である「ln 増員」には時限増員を含めていない。この理由は、前章で述べたように、内閣人事局の発足以降、時限増員は単に「見せ方の工夫」の問題ではなく、新規増員と別のカテゴリーとして明確に設定されるに至っているからである。それ以外の説明変数・被説明変数の操作化や分析方法は基本的には 2.7. と同じである。しかし、説明変数に関する予想のうち「ln 増員要求」については、増員を「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」に重点化するという政府の方針に基づく査定であるために、「旧計画」における増員査定よりも増員が認められにくいはずである。また、各年度ダミーについては、「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」が 2019 年度を除き年々追加されていることから、2016 年度以降の 4 ケ年度は「新計画」の初年度である 2015 年度に比べて増員がなされるはずだと予想される。

被説明変数と 7 つの説明変数に関する記述統計は表 7 の通りである。

表 7 記述統計 (2015 ~ 2019 年度)

変数	平均	標準偏差	最小値	最大値
ln 増員	4.11	1.48	1.39	6.90
ln 増員要求	4.48	1.69	1.10	7.15
ln 組織規模	8.65	1.59	5.71	11.2
差引数ダミー	.467	.502	.000	1.00
2016 年度ダミー	.200	.402	.000	1.00
2017 年度ダミー	.200	.402	.000	1.00
2018 年度ダミー	.200	.402	.000	1.00
2019 年度ダミー	.200	.402	.000	1.00

出典：筆者作成

3.6. パネルデータ分析の結果

表8はパネルデータ分析の結果を示している。本稿のモデルは固体内変動の約50%を説明している。F検定は1%の統計的有意水準に到達し、またHausman検定も1%の統計的有意水準を満たしていることから、分析上も固定効果モデルの選択が正当化される。

個々の説明変数についてであるが、「ln 増員要求」は1%の統計的有意に到達し本稿の仮説を支持している。他の変数が一定であれば、各府省の増員要求が1%増えれば0.73%の増員につながることになる。係数の値を表3の係数の値と比較するならば、内閣人事局による増員査定は行政管理局時代に比べて厳しくなっており、増員を「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」に重点化するという政府の方針が増員結果に反映されていることを裏付けている。また、「ln 組織規模」が1%の統計的有意水準に到達していることや「差引数ダミー」が5%の統計的有意水準には到達しなかったことは前章のパネルデータ分析の結果と変わりがない。しかし、前章の分析結果と異なるのは、4つの年度ダミーがいずれも1%あるいは5%の統計的有意水準に到達し、いずれも正負の符号が正であるということである。しかも、「新計画」の最終年度である2019年度を除き係数の値が年々上昇している。ここからは、「内閣の重要政策」の追加や「緊急重点分野」の設定に応じて各府省に増員がなされてきたことを裏付けている。

以上のパネルデータ分析の結果を前章のパネルデータ分析の結果と比較しつつまとめると、内閣人事局は、総務省行政管理局による増員査定傾向を基本的には継承しつつも「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」に沿ったよりメリハリのある増員査定を行っていることが分かる。

表8 パネルデータ分析（2015～2019年度）

変数	係数	標準誤差	95%信頼区間	
ln 増員要求	.729718	(.087207)**	.545728	.913708
ln 組織規模	-2.78752	(.738539)**	-4.3457	-1.22934
差引数ダミー	.121408	(.120374)	-.13256	.375375
2016年度ダミー	.14432	(.054742)*	.028823	.259816
2017年度ダミー	.204635	(.074773)*	.046878	.362392
2018年度ダミー	.224914	(.074576)**	.067572	.382255
2019年度ダミー	.17341	(.061773)*	.043081	.30374
F (固定 vs pooled)		6.84003**		
Hausman (固定 vs 変動)		54.6675**		
LSDV R ²		.985592		
within R ²		.495258		

出典：筆者作成。()内の数値は頑健標準誤差。**p<.01, *p<.05

3.7. 業務改革による定員再配置という仕掛け

3.6.で述べた「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」を反映したメリハリのある増員査定と

並んで内閣人事局による増員査定さらなる特徴は、各府省が狭義の増員要求と平行して業務改革による定員再配置を要求できるようになったことである。内閣人事局の定員査定と各府省の業務改革の連動は、3.1. で述べた各省別の内閣参事官と管理官の併任によって可能になっている。

業務改革による定員再配置は、先に引用した閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2014」を根拠とする。これを受けて前述の閣議決定「国家公務員の総人件費に関する基本方針」では、「ICTの活用などの業務改革を推進して定員の合理化に強力に取り組む」と頭出しがなされた。さらに既述の「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」では、より詳細に「各府省は、業務改革の取組を具体的に推進しつつ、定員の合理化を行い、組織内における行政需要の変化を反映して、自律的な組織内の再配置に努め、新規増員の抑制を図るものとする。その際、各府省の自己改革を促進する観点から、合理化目標数の一部については、内閣人事局の定めるところにより、業務改革による定員合理化の具体的な取組と併せて、再配置の要求を行うことができることとする」ことが示された。その結果、「新計画」において「定員合理化目標数のうち括弧内に掲げる数（業務改革に係るもの）の範囲内で、定員の再配置の要求を行うことができる」ことになった。具体的には、「新計画」において5ヶ年度で合理化することが求められている2014年度末定員の10%のうち6%が政府全体でプールして新規増員に充てられる原資となるのに対して、残り4%については業務改革による府省内再配置が可能となった（図2）。

3.8. 業務改革による定員再配置の実績

それでは、「新計画」に基づく業務改革による定員再配置はどの程度行われたのであろうか？ 図4は5ヶ年度における業務改革による定員再配置率を示している。再配置可能な人数は「新計画」で示されているものの、同時に「5年の計画期間内において、各府省における業務改革の取組状況等を踏まえ、各年度に実施する合理化の員数を定めるものとする」とされており、結果として府省によっては当初の人数以上の再配置がなされている。その結果、総務省を除く全ての府省が5ヶ年度で当初示された再配置数を上回るかあるいはこれに近似している。また、図4からは直接読み取れないが、5ヶ年度における各府省による計79回（府省によっては「新計画」に基づいて再配置要求が可能な範囲を超えたためもはや再配置要求できなかった年度がある）の業務改革による定員再配置要求のうち74回において、各府省の要求がそのまま認められている。つまり、府省による定員再配置要求は狭義の増員要求に比べてかなり認められやすく、「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」から漏れた各府省からすれば、減員分を一定範囲で補う福音なのである¹⁸。

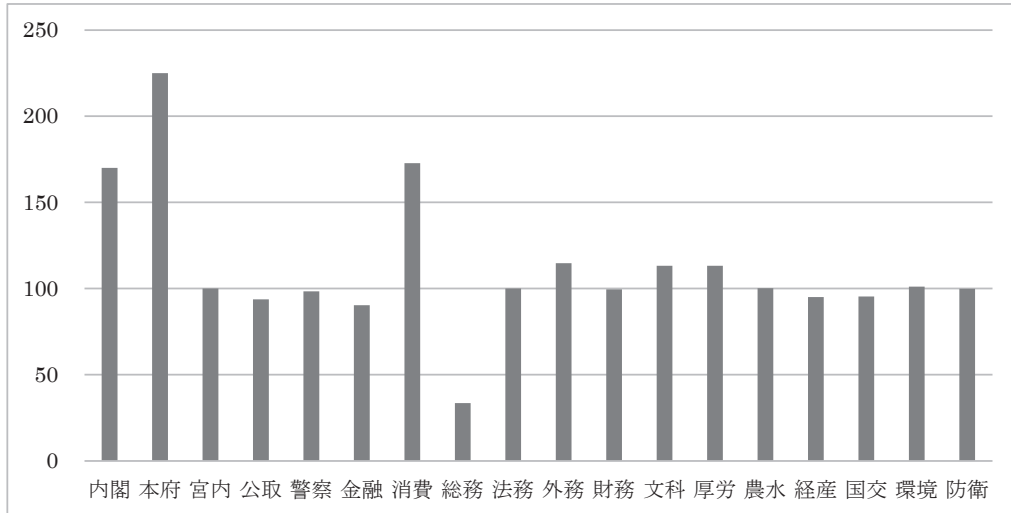


図4 業務改革による再配置率（2015～2019年）

出典：注12に掲げた内閣人事局資料により筆者作成

3.9. 小括

本章では、内閣人事局による定員査定の特徴及び推進体制について概観した上で、内閣人事局による「新計画」に基づく定員査定の実態を減員、増員及び定員再配置に分けて記述してきた。本章で述べてきたことをここでまとめておきたい。

減員に関しては全府省が「新計画」で示された合理化目標数を達成している。この点では内閣人事局による「新計画」に基づく減員は総務省行政管理局による「旧計画」に基づく減員とほとんど変わるところはない。他方、増員については、執政部の関与のもとに「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」に沿ったよりメリハリのある増員査定が内閣人事局によってなされているところに大きな違いがある。また、各府省は狭義の増員要求と平行して業務改革による定員再配置要求が可能になり、一定の範囲で減員分を補っている。

それでは、定員査定のかかる変化はもっぱら官邸からのトップダウンによるものと捉えてよいのであろうか？ たしかに、定員査定に先立つ内閣総理大臣決定において「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」が提示・追加されてきた。しかし、「内閣の重点政策」の絞り込みにあたり執政部の意向を考慮しつつも「内閣の重点政策」に漏れた各府省の増員要求にも定員再配置を通じて一定程度応えるというアイデアを案出しようするのは、長期にわたって定員査定に従事してきた行政管理局の流れを汲む組織だけである。つまり、内閣人事局設置以降における定員査定の変化は、執政部の関与のみならず行政官僚制による提案にも起因するということができる。

4. おわりに

本稿では、内閣人事局が担う戦略的人事機能である定員査定が内閣人事局への移管前と比べ

てどのように変化したのかを実証的に分析してきた。本稿で明らかになったのは、内閣人事局による定員審査には総務省行政管理局時代の漸進的な定員審査と比べて変化がみられること、具体的には「内閣の重要政策」や「緊急重点分野」に沿ったよりメリハリのある増員査定が内閣人事局によってなされていることである。また、各府省には狭義の増員と並んで業務改革による定員再配置による増員等がなされている。これらの変化はいずれも内閣人事局発足後に生じたものであり、内閣人事局の設置がもたらした制度効果といえることができる。

内閣人事局については、1. で触れた付度論に典型的にみられるように、幹部職員人事の一元管理のみを念頭に置き、制度そのものがもたらす効果と長期政権がもたらす効果を腑分けすることなく、特定のエピソードに基づいた事実の描写やこれに基づく改革提言がなされがちである¹⁹。しかし、内閣人事局が担う機能をトータルに捉え、エビデンスに基づいて制度がもたらす固有の効果を検証することで初めて改革の方向性が見えてくるはずである。本稿がかかる議論のきっかけとなれば幸いである。

付記 本稿は科学研究費補助金・研究課題番号 19K01458 による研究成果の一部である。

注

- ¹ https://www.soumu.go.jp/main_content/000029302.pdf（最終閲覧日：2020年6月30日，以下同じ）
- ² https://www.gyokaku.go.jp/soujinkenhi/pdf/180630_jyungen.pdf
- ³ 第162回国会・衆議院予算委員会第二分科会（2005年2月28日）における藤井昭夫政府参考人答弁。
- ⁴ 総務省行政管理局「平成22年度定員審査結果について」，https://www.soumu.go.jp/main_content/000049130.pdf
- ⁵ 筆者によるインタビューによれば，組織の新設など府省間で事務移管が行われた場合には合理化目標もあわせて移管されることになるため，5ヶ年度の合理化目標数が当初の想定通りにいかなくなるという。
- ⁶ 筆者によるインタビューによれば，国家公務員数をできる限り抑制したい旧民主党政権では減員に関して合理化目標の前倒しが行われたという。
- ⁷ 既に引用した総務省行政管理局「平成22年度定員審査結果について」の他，同「平成23年度定員審査結果について」，同「平成24年度定員審査結果について」，同「平成25年度定員審査結果について」及び同「平成26年度定員審査結果について」，https://www.soumu.go.jp/main_content/000096296.pdf；https://www.soumu.go.jp/main_content/000140651.pdf；https://www.soumu.go.jp/main_content/000198695.pdf；https://www.soumu.go.jp/main_content/000266038.pdf。なお，図中の「内閣」は内閣官房など内閣の各種機関，「本府」は各委員会・庁を除く内閣府本府を指す。また，2012年に発足した復興庁及び2014年に発足した旧特定個人情報保護委員会（現個人情報保護委員会）を除く。
- ⁸ 狭義の増員とは別に時限増員というカテゴリーが定員査定に登場したのは2012年度の定員審査結果の公表時点からである（同年度の定員要求時点では時限増員の要求は制度上存在しなかった）。筆者によるインタビューによれば，国家公務員数をできる限り抑制したい旧民主党政権の意向を受け，「見せ方の工夫」として「復興・復興等関連」という名称を付された時限増員が導入されたという。翌年の2013年度の定員要求時点からは狭義の増員とは別に「復興関連等」というカテゴリーが設けられた。しかし，定員審査結果の公表時点では「除染・復興等時限」は引き続き狭義の増員とともに「増員」として括られている。2014年度の定員審査結果の公表時点では「時限」の記載そのものがなくなっている。ところが，内閣人事局の発足以降，東日本大震災関係以外の定員要求においても，例えば東京オリンピック・パラリンピック開催準備や皇位継承等，時限増員としての措置がふさわしいという整理がなされるようになり，2015年度の定員審査結果の公表時点では「新規増員（時限増員を除く）」のみが公表され，時限増員は「特殊要因」による措置として別に整理されるようになったという。
- ⁹ http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/260725_01.pdf
- ¹⁰ http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/260725_02.pdf
- ¹¹ 第196回国会・衆議院農林水産委員会（2018年4月18日）における野上浩太郎（内閣官房副長官）答弁。
- ¹² 内閣人事局「平成27年度定員審査結果について」，同「平成28年度定員審査結果について」，同「平成29年度定員審査結果について」，同「平成30年度定員審査結果について」及び同「平成31年度定員審査結果について」，https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_h27_kekka.pdf；https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_h28_kekka.pdf；https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_h29_kekka.pdf；https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_h30_kekka.pdf；https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_h31_kekka.pdf。なお，図3では「旧計画」における合理化目標数の達成状況と比較することが可能な府省のみ示し，復興庁，個人情報保護委員会及びカジノ管理委員会を除いている（以下同じ）。
- ¹³ 筆者によるインタビューによれば，「内閣の重要政策」等の設定にあたっては「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）などの政府方針から増員で対処すべき政策領域を局内で議論して抽

出し、上に上げていくなかで絞り込んでいくという。

- ¹⁴ https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf
- ¹⁵ 内閣総理大臣決定「平成 27 年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」、同「平成 28 年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」、同「平成 29 年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」、同「平成 30 年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」、同「平成 31 年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」。
- ¹⁶ 筆者によるインタビューによれば、CIQ はいわばロットが大きく、また海上保安庁の業務がかつてとかなり違ってきていることなども「緊急重点分野」の設定につながった要因であるという。
- ¹⁷ 2019 年度については、これらの定員措置にさらに加えて障害者雇用推進のための定員措置（807 人）もなされている。
- ¹⁸ 筆者によるインタビューによれば、内閣人事局移管以前の定員査定では増員と減員の仕組みしかなく、各府省の業務を維持させるには減員による「刈り込み」を増員により「埋め戻す」作業が必要となっていた。しかし、業務改革に基づく定員再配置は基本的には府省内で完結し、負担感の大きい増員要求や増員査定を不要とするため、査定業務を部分的に効率化したと捉えることができるという。
- ¹⁹ 芦立（2019）は官邸主導の幹部職員人事が内閣人事局発足前からなされていることを的確に指摘している。

参考文献

- 芦立秀朗（2019）「幹部人事と政治介入制度」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）
- 大森 彌（2006）『官のシステム』（東京大学出版会）
- 奥井 亮（2015）「固定効果と変量効果」日本労働研究雑誌 657 号
- 木方幸久（1999）「総務庁・行革審議機関の政策形成過程」城山英明・鈴木 寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖——』（中央大学出版部）
- 木下 薫（1984）「欠員不補充方式の転換」行政管理庁史編集委員会編『行政管理庁史』（行政管理庁）
- 鈴木優一（2019）「出入国在留管理庁の新設について」季刊行政管理研究 166 号
- 政官要覧社編（2009～2018）『政官要覧 秋号』（政官要覧社）
- 曾我謙悟（2018）「『安倍一強』のデータ分析——内閣人事局は何を変えたのか——」中央公論 132 巻 6 号
- 西澤能之（2012）「『減らせばいい』ってわけじゃない」（2012 年度版総務省総合職事務系新規採用職員向けパンフレット）、https://www.soumu.go.jp/menu_syokai/saiyou/message/senpai_24_pdf.html
- 原田 久（2016）『行政学』（法律文化社）
- 原田 久（2007）「省庁再編後における官房機能の変化」総務省大臣官房企画課編『官房等省内調整組織の在り方に関する調査研究報告書』（行政管理研究センター）
- 増島俊之（1981）『行政管理の視点』（良書普及会）
- 真淵 勝（1999）「変化なき改革，改革なき変化——行政改革研究の新アプローチ——」レヴァイアサン 24 号
- 三輪 哲（2013）「パネルデータ分析の基礎と応用」理論と方法 28 巻 2 号