

【研究ノート】

米陸軍の文官人的資源管理 ——SES 制度改革と NSPS 導入をめぐる——

小塚 郁也

はじめに

1775年、初めて米陸軍に文官⁽¹⁾が採用されたが、彼らはそれぞれ、事務員、商売人、熟練工、内科医、馬車の御者、そして共通に使用される労働者などであった⁽²⁾。真の文官という意味での最初の採用者は、法律家のリチャード・ピーターズとされ、彼は議会の委員会として1776年6月に新しく設立された戦争・軍需物資委員会（Board of War and Ordnance）の委員長を勤めたことで知られている⁽³⁾。

軍における非戦闘的な役割として文官が担うに最もふさわしい諸々の任務、すなわち、調査、開発、兵站、諜報、在庫管理、通信、医薬品供給などの前線任務の拡大は、1991年の湾岸戦争を契機に、文官の大量動員の制度化を実現させた。「砂漠の盾」、「砂漠の嵐」両作戦を支援するために、特に陸軍では3,000人を超える文官がクウェートなど中東各地に展開し、陸軍の装備品の維持や修理に当たったほか、さらに数百の文官が、物資の購入、輸送、供給管理、戦闘資材や修理用部品の供給などに関する専門的、技術的な様々な支援任務に従事したのである⁽⁴⁾。

現在、米国防省はラムズフェルド国防長官主導の下、いわゆる米軍の「再編」（transformation）作業を推し進めているが、将来の陸軍の文官が担うべき役割に関しても、多面的技能（multiskilled）、多機能（multifunctional）、自覚（self-aware）、そして高度の適応性（highly adaptive）の獲得が要請され、軍人を中心とする陸軍の諸分野との関係の改善、個々の訓練・教育や能力開発における軍民の適切な統合など、従来維持されてきた文官人的資源管理制度そのものに対する多面的な改革の実施が求められているのである⁽⁵⁾。

本稿では、こうした米軍再編の動向を見据えつつ、事例として、米陸軍における現在の

(1) 本稿においては、シビリアン（civilian）の訳語として、統一的に「文官」という表記を用いる。しかし、後述するように、米軍に雇用されるシビリアンの中には、連邦公務員法が全面的に適用されない、厳密な意味では「文官」とは言えない、職員や軍属を含んでいることに留意されたい。

(2) Department of Army, *The Army Training and Leader Development Panel Report Phase IV (Civilian Study)* 24 February 2003, p. 28.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, pp. 29-30.

文官人的資源管理制度の概要を説明することにより、防衛庁・自衛隊における文官と自衛官との役割分担に関する知見を深める1つの材料を提供したいと思う。

現在進められている米軍再編に伴う文官人的資源管理制度の見直し作業における中心的キーワードは、上級幹部職(Senior Executive Service: SES)の資格要件であるコンピタンシー(competency)と、国家安全保障人事システム(National Security Personnel System: NSPS)である。

コンピタンシーとは、経営学的にいえば、ある組織内の特定の職務にあって定常的に優れた業績を上げるハイパフォーマー(高業績者)の持つ行動特性を意味している⁽⁶⁾。類語のコンピタンス(competence)が不可算名詞であるのに対して、コンピタンシーが可算名詞であることから明らかなとおり、コンピタンシーは一個人の内面に複数存在する特性と考えることができ、「幅広く職務や機能の遂行において発揮される、優れた行為や成果をもたらす人の基底にある特性もしくは可能性⁽⁷⁾」と定義できる概念である。コンピタンシーは、SESの資格要件を規定するフレームワークとして、米国の文官人事管理制度において特に重要な意味合いを持っている。

他方、NSPSは、後述するように米国防省が独自に考案した成果主義人事管理システム(performance based personnel management system)であり、人事管理庁(Office of Personnel Management: OPM)が包括管理する連邦公務員共通の文官人事管理制度である一般職俸給表基本給与システム(General Schedule: GS basic pay system)からの移行を目指して、国防省が現在開発中の新型の人事管理制度である⁽⁸⁾。NSPSの概要は、今後の防衛庁・自衛隊における文官人事管理制度の進むべき方向性に関して、非常に参考となる資料を提供すると考えられる。本稿ではこのNSPSについて、他の諸制度の概要を論じた後に取り上げたい。

1 米陸軍の文官職

(1) APF 文官と NAF 職員

大雑把に言うと、米陸軍における文官・文民職の人的資源は、その給与支払上の地位の相違によって、以下の2つのカテゴリーに分類することができる。

まず第1のカテゴリーは、APF (Appropriated Fund) 文官である。APFの意味するところは、

(6) Kenji Hirata, Mitsuru Ikeda, Riichiro Mizoguchi, "Total Resolution for Human Resource Development Based on Competency Ontology," p. 4 <http://www.ei.sanken.osaka-u.ac.jp/pub/hayashi/ICCE2001_Hirata.pdf>.

(7) 平田謙次「人的資源におけるオントロジカルアプローチ: コンピテンシー研究の課題と展望」『産業組織心理学会大会論集』(2000年)160~163ページ。

(8) Department of Defense, National Security Personnel System Program Executive Office, *HR Elements for Managers, Supervisors and Employees: A Guide to NSPS* (Spiral 1.1, Spring 2006) <http://www.kirtland.af.mil/Organizations/tenant_units/NSPS/Documents/HRMagazineS1.1.pdf>.

米議会により通常毎年行われる、Defense Appropriation Act (国防歳出権限法) の立法措置により給与原資が供給される一連の文官群で、これには合衆国市民及び有資格外国人をそれぞれ含み、連邦公務員諸法の体系の下に管理されている⁽⁹⁾。2004年9月30日時点で、224,873人が合衆国市民から直接雇用された APF 文官で、26,637人が外国人の APF 文官である⁽¹⁰⁾。

APF 文官をその遂行する業務の性質から見れば、軍事機能文官 (military-function civilians) と非軍事機能文官 (civil-function civilians) に分類することができる。前者は、陸軍の国家軍事戦略 (national military strategy) 上の目的に直接つながるような支援業務を遂行する文官を意味し、いわば戦闘支援任務に従事する文官職員である。他方、後者は、陸軍の非軍事作業計画 (civil works program)、すなわち、法によって定められた様々な国家プロジェクトの計画、立案、建設、及び、その実際の作業と維持に従事する文官職員である。こうした非軍事作業計画としては、例えば、水先案内や流水量管理、水力発電など水利に関する一連のインフラストラクチャーの改善計画などが含まれている⁽¹¹⁾。

次に、第2のカテゴリーとして NAF (Nonappropriated Fund) 職員がある。これは、授権された「パトロン」に対して支払われる販売代金、料金、手数料から生じる資金から支払を受ける被用者で、その中には合衆国市民の他に、通常当該外国の労働市場を通じて雇用される外国人と、自由な時間帯にパートタイムで働く登録職員とが含まれ、その総数は 29,917 人 (2004年9月30日時点) に上る⁽¹²⁾。NAF 職員は、その大部分が、陸軍のクラブ、ゲストハウス、保育所、民芸店、ボーリング場、水泳プール、ジムなどの生活関連施設で働いており、その意味では、軍人及びその家族にとって士気、福利厚生の上昇に重要な役割を果たしている。

このような職務に携わる NAF 職員は、国防省内で雇用される連邦職員であるにもかかわらず、APF 文官のように人事管理庁によって管理される全ての人事関連法規に拘束されているわけではない。NAF の人的資源管理は、陸軍省の人的資源及び予備役担当陸軍次官補室の NAF 人的資源政策及び計画部の所掌事務とされている⁽¹³⁾。

APF 文官、NAF 職員を通じて特徴的なことは、米陸軍が海外において駐留受け入れ国と

(9) Department of Command, Leadership, and Management (DCLM) at the U.S. Army War College, *How the Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook, 25th Edition, 2005-2006*, p. 317 <<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2005/htar2005ch14.pdf>>. APF 文官は連邦公務員法の規制の下に置かれるので、連邦中央人事行政機関である人事管理庁 (U.S. Office of Personnel Management: OPM) の定める分類制度・任用・給与・能率・服務・退職の各基準に従う。その意味において、他省庁の連邦公務員の置かれている法的地位と何らの相違もない。

(10) *Ibid.*

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

(13) *NAF Employees Handbook: Personnel Professionals in Partnership* <http://www.cpol.army.mil/library/naf/handbook/NAF_Handbook_Aug2004.pdf>; *Appropriated and Nonappropriated Fund Benefit Comparison* <<http://www.cpol.army.mil/library/naf/apfnafben.pdf>>.

の地位協定に基づいて、現地の外国人を多数雇用していることである。在日米軍を含む一部のケースでは、受け入れ国政府が現地外国人職員の給与及び関連費用の一部あるいは全部を米軍に償還している。APF 及び NAF を合わせた職員総数は米陸軍全体のマンパワーの約 21% を占めており、彼らはそれぞれ、兵站、調査、開発、そして基地での作業等 550 以上の異なる職種に従事している⁽¹⁴⁾。

(2) 米陸軍文官の非中央集権的管理

米陸軍省所属の文官は、そのほとんどが、採用、活用、能力開発、及び、能力維持の諸側面において、非中央集権的な管理制度下に置かれている。以下に、米陸軍における軍人と文官双方の人事制度間に見られる相違の主だった諸点について表示する。

表 1 軍人及び文官の人事制度上の相違点

軍人		文官
個人の階級	権威の根拠	職務のランク
組織構造及び授権による	任用	職の欠員による
軍事及びリーダーシップ技能に関する学校の階層構造による訓練	個人に対する訓練	第一義的に、職務に関連する機能的な訓練
軍の要請を満たすための命令による全世界規模での移動	配置	(一般的に) 自発的な移動
軍の必要による (非自発的)	海外への展開	自発的 (一部職種を除く)
中央での選抜と管理	専門能力の開発	ほとんど非中央集権的な管理
契約義務と強制的退職	転職	個人的な選択と長期雇用

(出所) *How the Army Runs 2005-2006*, p. 319, Figure 14-2. 注 (9) も参照。

人事管理制度における米陸軍文官と軍人との相違の最大のものは、終身職文官の任用、すなわち、その欠員補充制度がいわゆるメリット・システム (能力主義) の原則によって運用されている点であろう。米軍においても、文官のうち、その高級幹部職員 (Executive Service: ES) は非終身職である政治任命職 (political appointee) であり、大統領選挙が終わるたびに各省庁の機関の長から局長レベルまでがほとんど交代し、彼らに対する身分保障は全くない (いわゆる「回転ドア (revolving door)」人事)。これに対して、本稿で論じている終身職の文官については、原則として欠員が生じた場合に、職種ごとの公正で公開された競争試験が実施され、社会のあらゆる分野の中から最適格者を選んで任用するメリット・システムが建前となっている。

(14) 2004年9月30日時点で、米陸軍に占める文官・文民職員の総数はAPF、NAFあわせて281,427人である。ちなみに陸軍現役総兵力は481,196人、予備役は206,682人、陸軍州兵は351,078人で、軍人は総兵力1,038,956人である (*How the Army Runs 2005-2006*, p. 317)。

終身職文官には身分保障や研修、退職年金制度などが完備しているものの、その昇進は通常中央省庁の課長職が限界とされており、部長以上のポストに任命されるためには、約6~7千人程度の各省庁横断の上級幹部職（Senior Executive Service: SES、後述）採用試験に合格しなければならない⁽¹⁵⁾。

終身職文官に対しては職務分類法が適用され、官職は職務の種類によって23の職群に分類され、さらに職務内容が類似する官職ごとに443の職列に分類される⁽¹⁶⁾。これらの任用及び職務分類制度の人事行政については、人事管理庁が広範にわたる総括的権限を有しており、その業務については、会計検査院（U.S. General Accounting Office: GAO）が大統領及び議会に対し年次報告を提出することになっている⁽¹⁷⁾。

APF 文官の大部分を占めるホワイトカラー職には、一般職俸給表（General Schedule: GS）が適用されている。一般職俸給表は15等級からなり、その13から15等級が管理（監督）職に当る⁽¹⁸⁾。なお、上級幹部職（SES）の俸給表はES-1から6までで、ES-6が政治任命の高級幹部職給与（Executive Schedule: EX）における第IV水準（この最高ランクが、各省長官を対象とする第I水準）に該当する⁽¹⁹⁾。

次にNAF 職員の給与体系であるが、これはAPF 文官の一般職俸給表とは大いに異なり、保育や技能職など一部を除いて、わずかにNF-1からNF-6までの6等級の給与帯（pay band）しか存在せず、それらの最小及び最大支払レートは互いに重複している。職員の毎年の成果による給与の増額は、この給与帯の範囲内で行われることになる。そして、NF-3の最大レート以上が、一般職俸給表及び上級幹部職俸給表の支払範囲と相関しているにすぎない⁽²⁰⁾。

(3) 文官職の動員及び海外展開計画

米陸軍においては、軍人のみならず、文官職員もまた陸軍チームの不可欠な一部であると見なされており、平時及び戦時において陸軍がその任務達成に向けて努力する場合においては、文官も重要な貢献をすべきであると考えられている⁽²¹⁾。そこで、一部の文官職については、将来の作戦の際に必要な役割を果たせるように特定化されており、そういった

(15) 日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度——公務労働の現状と未来』（日本ILO協会、2003年）38ページ。

(16) 同上、100ページ、資料1。

(17) 同上、41ページ。

(18) 同上、46ページ。ちなみに、GS-12から14等級が課長補佐、GS-14から15等級が課長職の給与水準である。

(19) 同上。

(20) *How the Army Runs 2005-2006*, p. 323.

(21) *Ibid.*, p. 329.

職では海外展開が義務付けられ、あるいは空席が生じ得ないように位置付けられている⁽²²⁾。

陸軍に文官を海外展開させる権限を与えているのは、DoDD 1404.10である⁽²³⁾。その中には、文官展開準備計画の目的として、全国的な非常事態、海外への動員、戦争、軍事的危機あるいはその他の有事の期間中、資格のある陸軍文官職員の適切な人数が、世界的な任務達成の必要条件を満たすために技術的に利用可能な状態に置かれることを保証することであると規定されている。

有事に動員される文官職の定義は、以下の通りである⁽²⁴⁾。

ア 重要職員 (Key Employee)

これは通常、米国本土 (CONUS) の職で、戦時あるいは国家緊急事態の間に空席ができないように規定されている。その趣旨は、母体組織が有効に機能できるように、その能力に重大な欠陥が生じることを防止することである。重要職員は、戦時任務によって要求されるような、独特か、または不足しがちな技術的腕を持っているとされる。

イ 緊急事態枢要職員 (Emergency-Essential (E-E) Employee)

これは、戦闘の成功を保証するか、あるいは動員、避難命令、あるいはその他の軍事的危機の後の本格的な戦闘システムを直接的、継続的に支援することを任務とする職で、常時海外に置かれているか、あるいは、軍事作戦の間に海外派遣されるかもしれない職務である。

米陸軍資材コマンドが示す『文官展開の手引き』によれば、E-E職員は「国防省文官職員海外緊急事態枢要職協定」(DOD Civilian Employee Overseas Emergency-Essential Position Agreement: DD Form 2365) に署名していることが必要とされている⁽²⁵⁾。その意味で、危機の際の海外展開における職員の自発性が担保されていると言える。

ウ 中核職員 (Cadre Employee)

これは、新規事業の設立や、他人を訓練することができるように訓練された、中核的な職員の一団を意味する。

エ 交替職員 (Alternate Employee)

これは、普段は非緊急事態職に配置されているが、危機的状况の際に別の E-E 職の任務を遂行し、該当する手当が支払われる米国市民から直接雇用された職員である。例えば軍事作戦時に、ある E-E 職員が不在の際に、その義務を代りに遂行することに同意した非緊急事態職員である。

(22) *Civilian Deployment/Mobilization* <<http://www.cpol.army.mil/library/mobil/civ-mobil.html#sect7a>>.

(23) DoDD 1404.10, *Emergency-Essential (E-E) DoD US Citizen Civilian Employees Overseas* <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d140410_041092/d140410p.pdf>.

(24) *Civilian Deployment/Mobilization*.

(25) U.S. Army Material Command, *Civilian Deployment Guide* (November 1990) p. 6.

オ 有事枢要職員 (Contingency Essential Employee or Mission Essential Civilian)

これは、E-E 職と等価な地位に立つ外国籍職員のことである。E-E 職員に匹敵する任務を遂行する。

海外に展開する E-E 職員は、全ての本質的な軍事演習に参加することになっている⁽²⁶⁾。兵士が知っておくべき基礎的な応急手当方法や、基礎的な野戦サバイバル技術、戦時法規やジュネーブ条約の捕虜対処技能と行為基準、衣類の適切な着用、全ての装備の使用及び注意点などに関する訓練のためである。こうした訓練には、統一軍事裁判法規や相手国での関税及び礼儀作法、そして適切な場合における携帯用武器のトレーニングも含まれている。

ただし、E-E 職員が私有の武器・弾薬を携帯することは、いかなる場合にも認可されない。戦域司令官によって承認された場合のみ、身辺警護のために携帯用の武器及び弾薬が供給され、それを受理することができるにとどまる⁽²⁷⁾。また、前述のとおり、携帯用武器・弾薬の供与に先立って、その適切な使用法及び注意点について訓練を受けなければならない。そして、展開した E-E 職員の指揮統制に関しては、配置あるいは付属されたユニットの戦闘指揮官あるいは戦域司令官の運用上の統制下に置かれるものとされている。

このように、陸軍文官職員は、陸軍チームの補完的で不可欠な一部を構成しているため、米国本土と海外の双方にわたって、戦闘支援及び戦闘サービス支援のあらゆる重要な任務を遂行しているのである。

2 上級幹部職 (SES)

(1) SES 制度の歴史

上級幹部職 (SES) 制度は、1978 年の公務員制度改革法 (Civil Service Reform Act:CSRA) のタイトル IV によって確立され、1979 年 7 月 13 日に効力を発した制度である。同法は、構成員が公務遂行上の価値を共有し、政府全体の広い視野に立って、堅固な管理専門技能を有する上級幹部職員をリクルートする構想を描いたのである⁽²⁸⁾。

そこで述べられた目的は、「米国政府のマネジメントが、国家のニーズ、政策及び目標に対応し、そうでなければ最も高品質であることを保証する」ことであった⁽²⁹⁾。政府の上級

(26) *Civilian Deployment/Mobilization*.

(27) *Ibid.*

(28) U.S. Office of Personnel Management, *The Senior Executive Service* (February 2004) p. 1 <<http://www.opm.gov/ses/pdf/SESGUIDE04.pdf>>.

(29) Office of Personnel Management, The Federal Government's Human Resources Agency, *History of the Senior Executive Service* <<http://www.opm.gov/ses/history.asp>>.

幹部職員は、個人的ないし組織的な職務遂行のために、十分な責任を持つように規定された。この目的を達成するために、公務員制度改革法は、それらの実行の資源を管理するための機関として、人事管理庁に政府全体にわたるリーダーシップ、方向性及び管理の見落としに対する重い責任を割り当てた。

SESの構成員は、一般の文官競争職と異なって、国家のニーズと政策、目標に責任を負い、高度に専門的な政府の上級幹部職としての職務を遂行することが期待されている。前述のとおり、人事管理庁がSESの政策と各省庁に対する割り当て数を決定する権限を有し、国防省内局及び陸軍省は、SESの割り当てとその配置権限の行使に関する授権を人事管理庁に申請する建前となっている⁽³⁰⁾。

2005会計年度で見ると、陸軍は286ポストの権限を割り当てられている⁽³¹⁾。陸軍におけるSESの配置は広範な領域にわたっており、2001年1月時点では、その約43%は工学及び科学分野の技官職であって、一般管理職は約8%、後方支援(兵站)分野は約7.6%をそれぞれ占めるに過ぎない⁽³²⁾。

(2) SESのコンピタンス概念

SES制度の重要な目標は、以下のように定義されている⁽³³⁾。

- ・政府の上級幹部管理体制の改善。
- ・リーダーシップと管理専門能力を持つ高度に有能な上級幹部の中核となる人材を選抜し、育成すること。
- ・幹部職員に、個人的及び組織的成果に関する説明責任を持たせること。
- ・成果に基づく基本給、給与の維持、終身在職権。
- ・公共の利益と不適切な政治的介入からの自由に導かれた上級幹部システムの提供。

SESは、GS-15等級を超える管理職、監督職、そして政治任命職(EX-IVまたはV水準、あるいはそれに匹敵する地位を含む)であるから、次のような5つの上級幹部中核資格(the Executive Core Qualification: ECQ)が明確に定義されている。そして、それぞれの資格に連結するような様々な活動あるいは行動が、多くの重要特性(key characteristics)として、また、SESの成功した成果にとって重要な個人的、専門的の属性が、27のリーダーシップ・

(30) *How the Army Runs 2005-2006*, p. 328.

(31) *Ibid.*, p. 328.

(32) *Ibid.*, p. 329, Figure 14-4.

(33) U.S. Office of Personnel Management, *The Senior Executive Service* (February 2004) p. 1.

コンピタンシーとして、それぞれ詳細に例示されているのである⁽³⁴⁾。

まず、SESに求められる5つのECQは以下のとおりである⁽³⁵⁾。

ア 変化を導くこと (ECQ 1: Leading Change)

重要な国家及び計画の目標、優先順位、価値、その他の要因を統合するような、組織的見通しを発展させ、実行する能力。その本質は変化と持続との均衡であり、例えば、基本的な政府の枠組みの範囲内で国民への奉仕と計画の遂行を改善するように持続的に努力すること、創造的な考え方を奨励するような職場環境を創設すること、そして、不幸な環境下にあっても焦点を絞り、強さと持続力を維持することである。

この資格におけるコンピタンシーは、連続学習 (continual learning)、創造性と変革 (creativity & innovation)、対外的配慮 (external awareness)、柔軟性 (flexibility)、強靱性 (resilience)、奉仕に対する動機付け (service motivation)、戦略的思考 (strategic thinking)、見通し (vision) の8つの特性とされる。

イ 人を導くこと (ECQ 2: Leading People)

組織の見通し、任務、そして目標を満たすように、職員の潜在能力を最大限発揮させ、高度の倫理的基準を抱くことができる能力。

この資格におけるコンピタンシーは、紛争管理 (conflict management)、多様性の活用 (leveraging diversity)、誠実・正直 (integrity/honesty)、チーム作り (team building) の4つの特性とされる。

ウ 結果が動因となること (ECQ 3: Results Driven)

説明責任と持続的改善を強調し、時宜に適った効果的な決定を下し、そして、戦略的立案と計画や政策の実行と評価を通じて結果を導くことができる能力。

この資格におけるコンピタンシーは、説明責任 (accountability)、顧客への奉仕 (customer service)、決断力 (decisiveness)、起業家的行動 (entrepreneurship)、問題解決力 (problem solving)、専門的な信頼性 (technical credibility) の6つの特性とされる。

エ 職業的鋭敏さ (ECQ 4: Business Acumen)

公共の信頼を徐々に浸透させ、組織の任務を達成するようなやり方で、人、資金、資財、及び情報資源を獲得し運営することができ、そして、政策決定を強化するための新技術を使うことができる能力。

この資格におけるコンピタンシーは、財務管理 (financial management)、人的資源管理 (human resources management)、技術管理 (technology management) の3つの特性とされる。

(34) *Guide to Senior Executive Service Qualifications* (January 1998) <<http://www.opm.gov/ses/pdf/SESGUIDE2.pdf>>.

(35) *Ibid.*

オ 連合の構築・意思疎通 (ECQ 5: Building Coalitions/Communication)

説得力あるやり方で事実やアイデアを説明し、唱道し、表現でき、そして、内外双方において個人や集団と交渉できる能力。これにはまた、他の諸組織と広範な専門的ネットワークを発展させ、組織の活動にインパクトを与えるような内部あるいは外部の政治を特定できる能力を含んでいる。

この資格におけるコンピタンスは、影響力・交渉力 (influencing/negotiating)、対人関係術 (interpersonal skills)、口頭による意思疎通 (oral communication)、提携 (partnering)、政治的知識 (political savvy)、文書による意思疎通 (written communication) の6つの特性とされる。

このように、SESには、その高い地位に応じて極めて高度の専門的管理能力、及び、行動特性が要求されている点が理解できるのである。

(3) SES 制度の問題点と給与システムの改革

一般に人事評価は、業績(成果)評価と能力評価の2つの主要な要素からなっている。そして、SESにおけるコンピタンス概念の導入は、いうまでもなく上級幹部職員個人々人に対する能力評価の部分に関わっている。

しかし、公務の遂行という行政組織が要請されている実際の見地から考えてみると、行政が必要とする不可欠の「能力」には、実は次の2つの側面がある。すなわち、ある組織として特定の事業を運営できる実務的「能力」を持っているという側面と、ある個人が特定の任務を遂行できる行動ないし個性的な「特性」(すなわち、コンピタンス)を持っているという側面である⁽³⁶⁾。この2つの側面は、本来明確に区別されなければならないはずである。

組織として事業運営能力を持っているという側面は、言い換えれば、上級幹部職のそれぞれのポストに付随する業務基準の遂行能力が維持されていることを意味し、後者の行動論的なコンピタンス概念とはそもそも理論的意味合いが異なっているのである。この区別が明確に意識されなかったことから、米国のSES制度改革は政治的に急速な機能不全(事実上の凍結)状態に陥ったと言われている⁽³⁷⁾。

そもそもカーター政権時代の1978年にSESが制度化された時の本来の狙いは、高級幹

(36) 平井文三「経営・行政における『コンピタンス概念と行政経営改革』」一橋大学法学研究科附属総合法政策実務提携センター・平成16年度プロジェクトⅡ『政策評価の実務的研究』第3章補遺(2005年)1ページ<http://www.law.hit-u.ac.jp/ILPR/16_p2.html>。

(37) 同上、3ページ。

部職員の省庁間の人事異動を促進するという点にあった。これは、獵官制による政治的忠誠と保護との交換、及び、省庁間の適材適所の人事異動を視野に入れたメリット・システムによる技能と専門的地位の交換という、米国連邦公務員制度に並存する2つの取引との間の矛盾を調整することを意図していた。

すなわち、コンピタンシー・フレームワークによる官僚制への経営的視点の導入と、あるポストに付随する客観的な業務基準遂行能力とは切り離した抽象的な行動特性アプローチへと能力評価システムを移行させることを通じて、政治と行政との間の境界線の線引きを意図的に回避し、獵官制に伴って生じる官僚と政治との取引をある程度まで修正することが、SES 本来の制度導入趣旨として想定されていたのである⁽³⁸⁾。

しかし、実際には自発的でない省庁間の異動は禁止されて適材適所の配置はできなかった⁽³⁹⁾。また、SES の6つの給与支払い等級は、いわゆる「支払いの圧縮」(pay compression) 現象によって、その上位3等級に該当する職員が実質的に同額の基本給を受け取ることができる仕組みとなっていた⁽⁴⁰⁾。さらには、終身職SESの業績(成果)評価において、90%以上の職員が毎年最高水準に位置づけられるという、無意味な評価が続けられていた⁽⁴¹⁾。SES 制度は、こうした運用の下で、事実上機能しなくなっていったのである。

こうしたSESの機能不全問題を改善するため、ブッシュ大統領は、2004会計年度の予算教書において、新しいSES給与制度の導入を提唱した⁽⁴²⁾。この新制度においては、次のような改正がなされたのである⁽⁴³⁾。

- ・SES から地方手当をなくすこと。
- ・従来の6つの給与等級(ES-1 から6)を、1つの幅広い給与域(pay range)に置き換えること。
- ・SES 基本給の上限を、EX (Executive Schedule level) -IV から EX-III に割り増すこと。
- ・人事管理庁が行政管理予算庁(U.S. Office of Management and Budget: OMB)の賛同を得て認定したSES業績(成果)評価システムを持つ機関に対しては、第2のより高い

(38) 同上。

(39) 同上。

(40) L. Elaine Halchin, "Senior Executive Service (SES) Pay System," *CRS Report for Congress* (Congressional Research Service, The Library of Congress: October 25, 2005) p. 1 <http://www.seniorexecs.org/fileadmin/user_upload/Static_site_images/misc/CRS_Report_on_SES_Pay_System.pdf>. 「支払いの圧縮」という現象は、該当するSESの基本給に地方手当を上乗せする結果、ES俸給表の複数の等級で給与が同額になる(政治任命職のEX-IIIと同額に上限が定められる)現象である。すなわち、複数の等級で実質的な給与に差が無くなるのである。

(41) 国防省の例で言えば、2000及び2001両会計年度で約99%、2002会計年度で約97%、2003会計年度で約96%の終身職SESが、それぞれ最高水準の実績評価を受けていた。*Ibid.*, p. 21, Table 4.

(42) 実際にSES新給与制度が制定されたのは、2003年11月24日の「2004会計年度国防権限法」(P.L. 108-136) 1125項の規定によってである。*Ibid.*, p. 10.

(43) *Ibid.*, pp. 10-11.

基本給上限として、EX-IIを付加的に認めること。

また、一般職俸給表及び上級幹部職俸給表適用職員の毎年の給与額調整に関連して行われてきた自動的な給与増額措置も、2004年1月11日から旧制度に代わって移行された現行システムの下では、廃止されることになった⁽⁴⁴⁾。

それでは、この新給与制度の導入によって、SES制度に伴う本質的な問題点は解決されたのであろうか。この点については、新制度の導入によって、政治任命の高級幹部によるSESに対する党派的なコントロールがかえって強まるという批判が巻き起こっている⁽⁴⁵⁾。

例えば、旧制度下で批判の対象とされた「支払いの圧縮」は、政治任命職によるSESに対する給与支払いにおける差別待遇を通じた恣意的な統制を抑制する効果があったとし、新制度の導入によって、かえってSESの政治的中立性が害されるとする意見などがある⁽⁴⁶⁾。

また、旧制度下において、上級幹部職俸給表上の給与等級の下方移動(すなわち降格)に伴う基本給の減額幅がどの等級への移動でも約4~5%の範囲内に収まっていたのに対して、新制度下では、各機関の権限として単一の給与域内で毎年10%までの基本給の減額が認められていることについても、機関による恣意的な運用を危険視する見方が出されている⁽⁴⁷⁾。

こうした見方に関連して、国防省でも、2005年に一部終身職SESへの基本給昇給幅(2.38%あるいは2%)が、政治任命者を含む非終身職SESへの基本給昇給幅(一律2.5%)より少なかったことが、職員をその政治的帰属を基準に差別することを禁じた法の規定(Title 5 U.S.C. § 2302 (b) (1) (E))に違反するのではないかが問題とされたケースがある⁽⁴⁸⁾。

この時は、2005年7月1日付けの人事・即応担当主席国防副次官名の覚書で、それ以前に2.5%昇給を否定された終身職SESに対して、事後的に2.5%昇給を認めたことで事態が収拾されたのである⁽⁴⁹⁾。

(44) *Ibid.*, p. 13, Table 3.

(45) *Ibid.*, p. 28.

(46) *Ibid.*, p. 28.

(47) *Ibid.*, p. 29.

(48) *Ibid.*, p. 30.

(49) Stephen Barr, "Retroactive Salary Increases Ordered for Some Pentagon Career Executives," *Washington Post* (July 12, 2005) p. B2; Karen Rutzick, "Pentagon Gives Retroactive Pay Raise to Career Executives," *Daily Briefing, Government Executive* (July 18, 2005) <<http://www.govexecfc.com/dailyfed/0705/071805r2.htm>>.

3 NSPS 導入と改革プログラム

(1) NSPS 導入の経緯

現状の陸軍文官に対する人的資源管理システムは、現在及び将来の陸軍の世界的規模での任務遂行に歩調を合わせていくには、柔軟性に欠け、それはもはや「壊れて」(broken)いるとさえ評価されている⁽⁵⁰⁾。具体的には、長すぎる採用プロセス、時代遅れの職務分類と人材活用システム、そして将来の陸軍の指導者を育成していくには限定されすぎた投資によってもたらされる、様々な不統一の指導者育成計画の存在などが特に問題とされる。

したがって、陸軍全体のダウンサイジングと並行して、迅速かつ将来にわたって継続的な文官管理体制の改革が必要とされている。それは特に、文官が今まで以上に本部業務、軍に対する支援活動、学校及び訓練所、そして基地業務において重要な役割を担う方向で進んでいくだろう。

陸軍省を含む国防省全体では、2003年から新たに国家安全保障人事システム(National Security Personnel System: NSPS)が導入された。NSPSで問題とされた現状認識では、遅すぎる雇用とそれに応じて長期化する採用プロセス、業績(成果)によらない悪平等の給与支払い、再任用の際における柔軟性の欠如、限定された説明責任などが掲げられ、NSPSは、公務の核となる持続的な価値を維持しつつも、本質的な変化をもたらすことを必要としていると定義付けている⁽⁵¹⁾。

そして、9・11同時多発テロ事件の発生以来、国防省文官の役割は天井知らずに増え続けており、軍人を戦闘支援任務から解放するためには、文官がそれに代わって迅速かつ効果的に行動することが求められるとしている⁽⁵²⁾。

NSPS計画の実際のプロセスは、2004年4月のNSPS計画執行室(NSPS Program Executive Office)の設立から開始されたばかりで、完全な達成は2007年あるいは2008年7月が想定されている⁽⁵³⁾。NSPSの指導原則は以下の通りである⁽⁵⁴⁾。

- ・ 任務を第1に置く。国家安全保障目標及び戦略目的の支援。
- ・ 個人の尊重。法により保障された権利の擁護。
- ・ 才能、達成、公務に対する指導性とコミットメントに価値を置く。
- ・ 柔軟で、理解しやすく、信頼でき、対応しやすく、実行可能である。

(50) *How the Army Runs*, p. 332.

(51) U.S. Department of Defense, *National Security Personnel System: Background-Status-The Way Ahead* (September 2004) p. 3.

(52) *Ibid.*, p. 4.

(53) *Ibid.*, p. 18.

(54) *Ibid.*, p. 7.

- ・全てのレベルにおいて説明責任を保証する。
- ・独特な任務の要請と人材の相互運用性との均衡。
- ・競争的で費用効果的であること。

以上の諸原則は計画の内容自体に求められているものであるが、NSPSが最終的に達成しようとしている目的に関しては、以下のように定義されている⁽⁵⁵⁾。

国防省の人的資源環境は、職員の成長、主導性、達成と説明責任を促進するものでなければならず、こうした環境は、適切な人を適切な仕事に、適切な時に適切な費用で、適切な工夫を用いて配置するものである。

そして、現行の一般職俸給表（GS）制度からNSPSへの切り替えは、職員の記録上の恒久的地位によって自動的になされることになる。すなわち、職員の恒久的な給与等級レベルがNSPSへの移行の際の基礎とされ、最も重要な点として、移行以前の全給与が移行後も維持されることが掲げられている⁽⁵⁶⁾。

(2) NSPSの職務分類制度

NSPSにおける職務分類を以前のGS制度の時と比較すると、次のように異なっている。

表2 職務分類制度上の用語比較

GS制度下	NSPS制度下
職群 (occupational family)	経歴群 (career group)
給与計画 (pay plan)	給与表 (pay schedule)
等級 (grade)	給与帯 (pay band)
肩書き及び職列 (occupational series)	肩書き及び職号 (occupational code)
OPM分類基準	NSPS分類基準

(出所) National Security Personnel System Program Executive Office, *HR Elements for Managers, Supervisors and Employees: A Guide to NSPS* (Spiral 1.1, Spring 2006) p. 11. 注(8)も参照。

このうち、経歴群、給与表、給与帯の階層構造は、NSPSの職務分類の概念上、特に重要である。経歴群には、標準経歴群（全職員中の71%）、科学及び工学経歴群（18%）、調査及び保護職経歴群（6%）、医療経歴群（5%）の4群がある⁽⁵⁷⁾。

例えば、標準経歴群は、ア 専門職・分析職給与表、イ 技術職・支援職給与表、ウ 監督職・管理職給与表、エ 学生教育及び雇用給与表の4つの給与表に分かれている⁽⁵⁸⁾。

(55) *Ibid.*, p. 24.

(56) National Security Personnel System Program Executive Office, *HR Elements for Managers, Supervisors and Employees*, p. 9.

(57) *Ibid.*, p. 12.

(58) *Ibid.*, p. 13.

表3 標準経歴群の給与表及び給与帯対照表

給与表 給与帯	専門職・分析職	技術職・支援職	監督職・管理職	学生
3	124,904 ～ 74,608 ドル	71,965 ～ 46,189 ドル	124,904 ～ 77,793 ドル	なし
2	85,578 ～ 38,175 ドル	54,649 ～ 31,209 ドル	106,186 ～ 55,360 ドル	なし
1	60,049 ～ 25,195 ドル	36,509 ～ 16,352 ドル	60,049 ～ 31,209 ドル	60,049 ～ 16,352 ドル

(出所) 関連資料から筆者が作成。

(3) 給与及び保障

NSPS の下で、職員が給与の増額を受けられるのは、以下の 5 つの場合である。

ア 地方市場加算 (Local Market Supplement: LMS) 調整手当

これは、GS 制度下での地方手当に代わる加算調整手当である。

イ 給与範囲 (rate range) 調整

これは、それぞれの給与帯における最少額及び最高額の増減調整の結果生じる。

ウ 昇進

エ 再任用あるいは配置転換行為

これは、自発的、非自発的にかかわらず、ある職員が再任用されたか、他の職に配置転換された場合に生じる。

オ 成果に基づく昇給

NSPS における成果給は、それぞれの職員の毎年の業績 (成果) 評価によって決定される。評価は、次頁の表のように 5 段階でなされ、その評価次第で職員の受け取る給与額が変化するのである。

(4) NSPS の成果管理システム

ア NSPS の成果管理における核となる理念は、次の 4 点であるとされる⁽⁵⁹⁾。

- ・ 結果思考、任務に焦点を当てること。
- ・ 給与と成果及び任務達成度との直結。
- ・ 明確かつ理解可能であること。

(59) *Ibid.*, p. 29.

表4 業績評価の給与への影響

業績評価	職員が受け取ることができる給与
5 - 役割上の模範 (role model)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 成果に基づく昇給 ・ 給与範囲調整 ・ 地方市場加算調整手当
4 - 期待以上 (exceeds expectations)	
3 - 価値ある成果者 (valued performer)	
2 - 可 (fair)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 給与範囲調整 ・ 地方市場加算調整手当
1 - 不可 (unacceptable)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 昇給なし

(出所) 表2に同じ, p. 27.

- ・ 成果における有意義な方向性を反映すること。

イ 年間成果管理サイクル

NSPSにおける毎年度の成果管理サイクルは、成果主義に典型的に伴う、いわゆる目標管理制度を採用している。そのサイクルは以下の通りである⁽⁶⁰⁾。

計画→監視→発展→評価→報酬→(翌年度の)計画 (以下前年度と同じプロセス)

- ・ 計画段階

この段階では、各職員が、自らの監督者と当該年度に期待される成果について協議し、目標を設定する。

- ・ 監視段階

職員及びその監督者は、それぞれ成果の進捗度を監視する。監督者は部下の仕事の何が行われ、何が行われていないかを知らなければならない。職員は、自らの達成度を記録する。成果サイクルの中間段階で、暫定的な見直しを実施する。

- ・ 発展段階

各職員は、自らの技能や能力を向上させるため、訓練、新人教育、指導の機会を活用しなければならない。

- ・ 評価段階

成果サイクルの最終段階で、監督者は部下の成果を評価する。まず、職員自らがNSPS成果指標を使ってその年度の目標達成度を自己評価し、次に監督者が、年度当初の目標設定において選出した貢献要因に対する包括的評価を加える。評価は前述のとおり、5段階でなされる。

- ・ 報酬段階

(60) *Ibid.*, pp. 31-35.

この段階で、監督者は、部下の評価記録、分け前の割当数、ボーナスなどの報奨金配分について、給与プール委員会 (pay pool panel) に推薦する責任を負っている。そして、給与プール委員会が、これらの職員の成果に関するデータについて査定するのである。

給与プール委員会は、給与資金配分と全職員を通じた評価調整を管理するための、管理職及び監督職の一団である⁽⁶¹⁾。給与プール委員会は、公平と持続性を確保するために、当該給与プールに所属する全職員に対する、評価と分け前の割り当て、報奨金配分額の調整を行う。評価及び分け前の割り当て数、報奨金配分3者間の相互関係は、以下の表のとおりである。

表5 業績に対する報酬配分

評価記録	分け前の割り当て数	受け取ることができる報奨金
5 - 役割上の模範	5 - 6	基本給昇給、ボーナス、またはその結合
4 - 期待以上	3 - 4	基本給昇給、ボーナス、またはその結合
3 - 価値ある成果者	1 - 2	基本給昇給、ボーナス、またはその結合
2 - 可	0	昇給なし
1 - 不可	0	昇給なし

(出所) 表2に同じ、p. 35.

こうした給与プールのプロセスが終わると、監督者は、部下に対して最終的な評価及び報奨金受取額を通知する。その際には、監督者は部下と面談して、結果について協議しなければならない (フィードバック)。成果に基づく昇給を受け取る資格を持つ職員 (3以上の評価を受けた者) は、最初の給与期間が開始する初日か、あるいは毎年1月1日以後に、それを受け取ることができる⁽⁶²⁾。

さらに、給与プール管理者 (pay pool manager) は、成果に基づく報奨金に加えて、自らの裁量による給与基金 (discretionary pay fund) を設立するために、あらかじめ利用可能な資金を取り分けておく権限も有している。裁量による給与基金は、通常でない昇給 (Extraordinary Pay Increases: EPI)、または組織的達成認定 (Organization Achievement Recognitions: OAR) があった場合に使われることになる⁽⁶³⁾。EPIは、通常の枠組みでは評価できないような抜群の成果を達成した個人に対する報奨制度であり、また、OARは、抜群の成果を達成したチームの一員に対する報奨制度を意味している。

(61) *Ibid.*, p. 35.

(62) *Ibid.*, p. 35.

(63) *Ibid.*, p. 36.