

「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会－若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して－」におけるこれまでの議論の中間整理

「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会－若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して－」（別紙参照）については、稲田朋美公務員制度改革担当大臣の下、公務員制度に精通した専門家等の知見を聴取するため、本年 2 月からこれまで計 6 回開催（※）してきたところである。

今回、大臣の指示により、これまでの議論の事務的な整理を中間整理として公表するものである。

（なお、今後の国家公務員制度改革に関する検討の参考とするため、別添のとおり「公務員制度改革に関する若手職員等のヒアリング結果の概要」を取りまとめている。）

※ 各回のテーマ及びゲストスピーカー（50 音順、敬称略）

- ・ 第 1 回（2 月 22 日）「公務員制度改革全般」
3 名のアドバイザーから意見聴取
- ・ 第 2 回（3 月 7 日）「国家公務員の雇用と年金の接続」
川本裕康 日本経済団体連合会常務理事
佐藤博樹 東京大学大学院情報学環教授
- ・ 第 3 回（4 月 1 日）「公務員制度改革全般」
朝比奈一郎 青山社中株式会社筆頭代表・CEO
中野雅至 兵庫県立大学大学院教授
- ・ 第 4 回（4 月 25 日）「自律的労使関係制度の措置」
稲継アドバイザーから意見聴取
川田琢之 筑波大学大学院ビジネスサイエンス系教授
- ・ 第 5 回（5 月 16 日）「若者にも魅力的な公務員制度に向けた取組」
大野和人 キヤノン株式会社取締役・人事本部長
米女太一 アサヒ飲料株式会社理事・人事総務部長
- ・ 第 6 回（5 月 20 日）「幹部人事の一元管理等」
江利川毅 公益財団法人医療科学研究所理事長
川村隆 株式会社日立製作所取締役・会長

なお、各回の議論の概要及び資料の詳細については、当本部ホームページ（<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/arikata-ikenkoukan/index.html>）を御参照いただきたい。

目次

総論的事項

1. 公務を取り巻く現状 1
2. 公務員制度改革についての評価 1
3. 公務員制度改革を進めていくに当たり、重視・留意すべき視点 2
4. 若者にも魅力的な公務員制度に向けた取組 3
5. 公務員に求められる能力と育成 4
6. 政官関係の再整理 4

各論的事項

1. 幹部人事の一元管理等 5
2. 内閣の人事機能強化 6
3. 自律的労使関係制度の措置 7
4. 人事評価の徹底・改善 9

総論的事項

1. 公務を取り巻く現状

- ① 現状、霞が関の公務員には疲弊感・閉塞感が蔓延している。幹部・中堅・若手の誰にとっても魅力的に見えない公務員制度になってしまっている。
- ② これまであまりにもコストカット的な改革が多すぎた。その結果、中堅層の公務員は非常に疲れていて、モチベーションも上がらない。
- ③ 政官関係について単純な政治行政二分論が叫ばれる中で、些事にわたる政治主導が公務員のモチベーションの低下を招いている。
- ④ 以前のように、若くても責任のある仕事をするのが困難になっている中で、若手公務員の働く意欲や能力が低下している。
- ⑤ 若手公務員の退職が近年目立っており、志気低下が見られる。若手が志を持って働いてもらわないと、国益を害するのではないか。
- ⑥ 高度経済成長期だった 1970 年代とは異なり、最近では、時代が低成長・内向きになる中で、公共利益に貢献しているという実感を官僚が持ちづらくなっている。
- ⑦ かつては官僚が国家を支えてきたという認識があったが、日本の低迷という環境変化に対し、官僚が有効な手を打てなかったため、官僚の評価が下がっている。

2. 公務員制度改革についての評価

- ① 基本法第 1 条に規定されている改革の目的の重要性は現在でも不変のものである。過去に提出した法案がそれを体現するものだったかどうかの検証も含め、改革の原点に立ち戻った検討が必要ではないか。
- ② 公務員制度改革の出発点は、公務が活性化し、職員がいきいきと働き、国民から信頼される制度をどのように作るかであったはずが、いつのまにか出口がわからなくなった印象があるため、原点に立ち返ることも大事だと思う。
- ③ 公務員制度改革については、様々な課題に対し多岐に渡る改革案が出され、改革の焦点がぼやけてしまった。何を守り、何を変えるのかという改革の哲学を考えなければならない。
- ④ 公務員制度改革に迷いがあると思う。諸外国を見ても模倣しやすい成功事例がない中で、改革事項が本当に有効かについてコンセンサスがないたため、今後、具体的な効果を検証しつつ改革事項について検討すべきである。
- ⑤ これまでの改革案は、多方面の有識者によって議論されてきたが、公務員制度は細かいところまで見ると非常に難しく、制度と運用の実態が離れていることもあるため、既存の人事制度と運用を知り尽くしている方が制

度設計に関わることが大切である。

- ⑥ 改革の実現には、中長期的視野に立った政治の強い意思と安定した政治的基盤が何よりも不可欠ではないか。
- ⑦ 抜本的な改革を進めるべきだとの問題意識は強かったが、目的に対する手段の妥当性や実現可能性等について国民の十分な理解・支持が得られていなかったのではないか。
- ⑧ 改革の手段については、行政学者等の学識経験者からの支持が必ずしも得られていないのではないか。特に、資格任用の重要性や第三者機関の役割が軽視されていることは問題ではないか。

3. 公務員制度改革を進めていくに当たり、重視・留意すべき視点

- ① 「国民サービスに資する有能な職員集団」を築くことが改革の最終目的である。公務員が、国民目線に立ち、専門性を確保しつつ、高い意欲と誇りを持って働ける環境を作っていくことが重要である。
- ② 若手職員については公務のプロとして育成・評価し、抜擢を通じて能力の発揮を促し、幹部職員については政治主導の下で幅広い視野に立って国益を実現できる人材を充てられる仕組みを作り、さらには、各省ごとではなく、内閣全体の人事政策とその実施体制を確立していくことが改革の目的である。
- ③ 専門家の不足が特に強調したい課題であり、省益意識の打破と政策立案能力の向上の2つを改革の目標とし、専門家集団として国益に尽くす官僚制度とするべきである。
- ④ 改革を進めるに当たっては、「批判への対応」ではなく、「建設的な改革」を目指すという意識が重要である。
- ⑤ 人材の劣化がどれほど国益にマイナスになるのかを、国民・マスコミに対して分かりやすく説明すべきである。
- ⑥ 改革の理念・目的については、一方の当事者たる公務員の理解と共感を得ることが必要である。民間でも、働いている人の意識改革が一番の課題となる。
- ⑦ 国民からの信頼を確保するためには、国民にとって分かりやすい再就職管理ルールが重要である。信頼が回復されるまでは、透明性を高める手続を重視していく必要がある。
- ⑧ キャリアとノンキャリアの区分などが典型だが、制度と運用の乖離を是正していく必要がある。職階制の導入自体は断念されたものの、現行法の職務を基盤とした任用・給与の規定を維持するのであれば、中長期的には職務分類が必要になるのではないか。
- ⑨ 霞が関を良くするためには、全体パッケージとしての構造改革が必要で

あり、公務員制度改革だけで霞が関全体が良くなるわけではないことを明確にすべきである。

- ⑩ 公務員制度改革を行えば全てが変わるというわけではなく、あくまで目指すべき国家像・政府像・社会像などを実現するために、官庁・公務員というリソースをどれだけ上手く使うかという問題にすぎないことを理解すべきである。
- ⑪ 国家公務員制度は地方公務員制度にも影響を与えるという点に留意すべきである。直接強く波及する問題、緩やかに影響する問題、直接影響しない問題に整理した上で、それも念頭において議論を進めることが必要である。

4. 若者にも魅力的な公務員制度に向けた取組

- ① 行き過ぎた公務員バッシング、業務の見直しを伴わない定員削減や人事院勧告に基づかない給与の引き下げ、自分の貢献がよく見えない仕事の進め方、このような流れは、仕事へのやりがい、仕事に対する誇りを喪失させ、国家公務員としての心構え、高い使命感を崩壊させていく恐れがある。また、良い人材が国家公務員を志望しなくなり、優秀な国家公務員が辞めていくことになる恐れがある。
- ② インセンティブをどう提供するかがポイントである。給与・年金の増額が国民の理解を得られない中で、仕事のやりがい・魅力を発信していく必要がある。具体的には、職員表彰等公共の利益への奉仕を実感できる仕組みの創設、能力・実績に基づく人事管理が徹底されているとの職員の納得感を得るための取組、さらに、霞が関の場合は恒常的な残業に対する対策が必要ではないか。
- ③ インセンティブ付与のために既に導入されている能力給・成果給をさらに適切に運用していくことが必要ではないか。
- ④ 平成19年の国家公務員法改正により能力実績主義が導入されたが、それがどのように運用されているのか、各省の運用実態を調査する必要がある。特に、昇任・昇格においては、人事評価の結果をきっちり反映していただきたい。
- ⑤ 既に実施されている人事評価制度について、評価される職員の側の受け止め方も含め、現時点での各省における運用の実態を政府全体で検証した上で、改善を図っていくことが必要である。民間でも能力実績評価が導入されているが、更なる改善に向けて努力がなされている。人事評価制度に対する信頼性の向上が必要である。

5. 公務員に求められる能力と育成

- ① 官僚も、これまで重視されてきた立法能力や政策の調整能力のみならず、アカデミックな知識、エビデンスで説明できるような専門性、マネジメント力、リーダーシップを重視すべきである。また、国際交渉に対処するための「官僚のグローバル化（留学制度の充実、国際機関への出向など）」が必要である。
- ② 国家公務員の多様かつ高度な専門性を確保するための改革が必要である。具体的には、(ア)ジェネラリスト・文系偏重を見直し、中長期的にスペシャリストを育成・確保すること、(イ)専門性のタイプごとに最適な人材確保の方法を確立するため、職務分類を行って必要となる専門的人材を正確に把握すること、(ウ)勤務条件をより柔軟にするなど公務員制度自体を魅力あるものにすること、が必要ではないか。
- ③ 「国民サービスに資する有能な職員集団」を確保・育成するための取組として、(ア)専門性の重視やインセンティブも考慮した人材確保の取組、(イ)離職の要因分析、恒常的な残業への本格的対処など若手の優秀な人材を公務にとどめておくための取組、(ウ)人事評価情報の蓄積とそれに基づく昇進管理、が必要である。
- ④ 現在の人事サイクルは、1年～2年程度であるが、国家公務員は自分の担当分野に高い専門性を有することが必要であるため、同じポストを3～5年程度務めさせ、的確に業績評価できるようにするとともに、その後広い意味で関連性のあるポストに異動させることにより、広く深く専門性を身に付けさせるべきである。そのためには年功序列人事から脱しなければならない。
- ⑤ ポストによって求められる専門性は分かれているという点には留意が必要である。公務員でもある一定以上の幹部クラスになると、むしろマネジメント能力の方が問われてくるのではないか。イギリスでは1990年代からその方向にシフトしている。
- ⑥ およそ公務員たるものは、スペシャリストであるとともにジェネラリストでなければならない。専門性は大事だが、特に管理職はそれだけでは務まらず、仕事の進め方を理解し、かつ統率力を備えたジェネラリストを作る人材育成システムも必要である。また、専門的なことだけをしていては、社会と乖離してしまうのではないか。

6. 政官関係の再整理

- ① 政策立案は、概括的に言えば、官僚は専門性をもって参画し、政治家は国家の将来や国民の声を踏まえて決断する、という車の両輪であるべきだが、間違った意味での「政治主導」により官僚が排除されることになると、

官僚の仕事に対する意欲も誇りも失われ、人材も育たず、また、良い人材が集まらなくなる。

- ② 我が国は議院内閣制であることに加え、政府・与党が一体で政府を支えている。内閣の下に各省があり、政府側に公務員がいる。こうした現憲法下の責任内閣制の下では、政と官の関係を断ち切ることはできない。特に管理職・幹部職といった立場になればなるほど、仕事をしていく上で、政と官は一体化してくる。
- ③ 国民のために既存の枠組みを抜本的に改革できるような政官関係を再構築すべきである。そのためには、まず、現実の政策形成過程や実施過程を踏まえて、改めて政策調整のあり方を見直すことが出発点である。また、政と官の統制・分離・協働のバランスの再考に当たっては、政治側のシンクタンクの不足や頻繁な閣僚の交替、中央集権的システム等日本特有の状況への配慮も必要である。
- ④ 多様かつ複雑な行政課題に対して、高い専門性により機動的かつ柔軟に対応できるような民主的な公務員制度を再構築することが改革の目的である。そのためには、政官関係の整理を行った上で、公務員の多様・高度な専門性の確保により、改革を断行し、何より政策の質を向上させていくことが必要であり、そうしたことが、公務員のモチベーションの向上や国民の信頼の回復につながる。

各論的事項

1. 幹部人事の一元管理等

- ① 幹部職員等の一元管理については、排除したい「縦割り行政の弊害」とは何か、あるいは、幹部職員制度創設で排除できるのか、逆に、幹部人事の党派系列化、猟官制化の危惧はないかという点について検討が必要ではないか。「縦割り行政の弊害」に関しては、各省各局の専門性は重視する必要があるが、一方で、質の低いセクショナリズムは打破する必要がある。
- ② 内閣主導によって縦割り行政を打破するためには、各省庁から優秀な職員を内閣官房・内閣府に複数回出向させるなどにより、オールジャパンの意識を育む人材育成が必要である。
- ③ 他省への出向が増えたこの10年を検証することで、セクショナリズムが軽減された、業務経験が多様化したなどの良い事例が出てくるのではないか。
- ④ 人事をするに当たっては、当面の課題は当然として、3年後や5年後にどのような課題があり、そのときに誰を局長や課長にするか、そのために、今、何を経験させておくかなど、数年先の課題まで見据えて考える必要がある。また、若手、特に幹部候補生については、さらに長期的視点に立って、出向

経験等も含め、その育成を考える必要がある。

- ⑤ 優先的に取り組むべき課題として、全政府的な幹部候補の育成・選抜システムの整備や、幹部職員の選任・解任と中堅職員の育成等について使用者である政府が人事政策を立案・推進する体制の構築が必要である。
- ⑥ 内閣人事局のような人事管理の司令塔機能が必要であり、局長は内閣が管理し、部長・課長は、局長が自らのスタッフを選べるよう人事の原案を作成するが、間接的には内閣が管理するようにすればどうか。
- ⑦ 各省庁の幹部には担当する分野について高い専門性が求められており、幹部人事を一元化した場合、内閣が、各省庁にわたる広範かつ多様な業務についての専門性を的確に評価できるのか懸念がある。そのような人事は、各省庁の大臣の責任の下に行う方が、よりの確にできるのではないか。
- ⑧ 幹部やグループ会社社長等の全ての人事を本社社長が見るのは無理であり、本社社長が決定する人事は、グループ内の上位重要ポジションの 50 人に絞っている。それ以外のポジションについては、各社の社長に最終責任者として決定させている。
- ⑨ 経営リーダーの育成に当たっては、「早期選抜・早期育成」を基本とし、本人の強み・弱みを踏まえ、新事業等の立上げ、収支責任を担う実経営経験などのタフアサイメントを課す。また、選抜された社員には O f f - J T でマネジメント教育を行っている。
- ⑩ 早期選抜をした場合、選考に漏れた人のモチベーションが下がるリスクがあるため、敗者復活を設け、選ばれなかった人材が後から選抜課程に入れるようにしている。その逆に、選ばれた人材を選抜課程から外すこともある。
- ⑪ 取締役以外に外部人材を登用する際には、同系列の会社以外で、友人関係にはない人から選んでいる。また、必要に応じ人材会社等も活用しているが、自分たちで面接等を行いしっかり選考している。

2. 内閣の人事機能強化

- ① 国は、退職金、年金、定員管理、級別定数及び人件費等を管理するところが別々であるが、民間企業みたいにワークする人事部を作らないといけない。それが第一次安倍内閣以降に内閣人事局を作ろうとした発想である。
- ② 現行法でどのような問題があるのかを整理・検証し、不都合な点については、運用改善で対応できないかを検討する必要がある。また、内閣が人事・給与制度を設計する主体として適当かについても、官民のガバナンスの違いがあることから、別途検討する必要がある。
- ③ 内閣人事局の在り方・機能には、自律的労使関係制度の取扱い如何も関係するが、要はこれまで人事院に委ねてきた人事制度・政策の企画・立案機能について、内閣としてどこまで主体的に取り組む体制を作り、P D C

Aサイクルを回して国民に対する説明責任を全うできるかどうかのポイントではないか。

- ④ 人事院の役割は、中立公正な資格任用制のルール・基準を守ることであり、個別の人事の運用については、省庁ごとに分権的にされていると考えられている。一方で、内閣が主体的にマネジメントすることは重要ではあるが、内閣は中立公正性を旨とする資格任用の人事にまで安易に関与すべきではなく、関与するならば、政治任用制を導入すべきである。
- ⑤ 政治任用が中心であるアメリカ等の国はともかく、メリットシステムをとっている日本においては、人事に政治がどのように関わるかということについて各論点などを踏まえて慎重に検討する必要があると考える。橋本内閣の時に始められた閣議人事検討会議（官房長官と3人の副長官で構成）においては、内規で判断基準を定め、政治的恣意性を排し公正中立に運用され、これにより、各省庁の官邸への信頼が高まり、官邸の各省庁への指導力が高まったように思う。

3. 自律的労使関係制度の措置

- ① 公務員の労使関係については、憲法の規定等から、民間のように労働者と使用者という当事者間の利害調整だけで完結することができず、主権者かつ行政サービスの受益者である国民の利益も考慮した法制度の枠組みを構築する必要がある。
- ② 公務員制度の根幹となる事項等については、国会が専権的に決定することが憲法上求められているが、それ以外の事項については、集団的な労使自治を尊重する考え方と調和した仕組みを作っていくのであれば、法定主義の要請から最終的に法律に定めておくことが必要であっても、具体的な決定を法律上の定めに基づいて労使の合意に委ねること、あるいは、国会が労使の合意を尊重する仕組みを設けることが望ましいと考える。
- ③ 平成23年に国会提出された4法案における自律的労使関係制度については、生じ得る問題に運用で対応するというスタンスに理解できる面はあるものの、一つの制度として見た場合、十分な検討がされていないのは確かであり、大きな問題としては、国家公務員に協約締結権を付与する一方で、集団的労使合意を尊重する態度が欠けているなど、国会の権限との調整が詰め切れていなかった点がある。
- ④ 自律的労使関係制度については、国民との関係で、国民に納得してもらえるような勤務条件とその説明方法を労使が一緒になって考えることができるような運用がなされれば、プラスの効果を生むと考えるが、かなりの時間がかかってしまうと思う。公務員の労使関係には民間には見られない特殊な点もあり、短時間の間に何かを急激に変えようとする副作用も非

常に多くなると思うし、紛争のコストも非常に大きくなるのが容易に想像できるため、習熟する時間を取りながら、少しずつ進んでいくことが検討の方向性として重要だと思う。

- ⑤ 公務員の労使関係における、国民の利益の観点から不適切な合意がされてしまう、合意形成が困難である、という2つの問題の対応策としては、例えば、給与については、基本的に民間企業の賃金水準にそろえる形式で水準を決めるというような勤務条件決定の基本的なルールを法律に定めておき、これらの基本的なルールをどのように具体化していくかについては労使交渉に委ねるなど、交渉の方向性を導く一定の仕組み、第三者からの情報提供の仕組み、あっせんの制度のように第三者が労使間の意見の隔たりをできるだけ埋めて交渉を促進する仕組みを整備することが重要と考えている。
- ⑥ 市場の抑制力という交渉のメカニズムは、労使交渉を決着に向かわせるものではあるが、公務員の労使関係において、国会の個別の統制や第三者の関与、また、交渉の透明性の確保は、その代替物として十分ではないと思う。
- ⑦ 複数の組合が併存する中で、勤務条件の統一性を確保しようとするれば、使用者側がどの組合とも同一の内容で合意しないと成り立たない。その場合、不服な組合に対してストを認めるか、仲裁裁定等の代償措置が必要となり、結果として交渉コストを増大させる。また、仲裁裁定によって勤務条件の統一性が必ずしも図られるとは限らない。
- ⑧ 労働組合の構成員以外の者に労使合意の内容を拡大するためには、法理論の見地からは、拡大が及ぶ範囲が適切に設定されていること、つまり、ある程度の利害の共通性がある人の範囲で拡大が及ぶこと、また、労使合意の主体となる労働組合に、構成員以外の人も含めて労働条件を決定することの正当性が認められることが、制度上必要と考えられる。
- ⑨ 現在の人事院勧告制度においても、公務員給与に対する国民の理解はなかなか得られていない。自律的労使関係制度が措置されたとしても、国民の理解を得るのは大変な労力が必要であり、そのためのコストも考えなければいけないと思う。
- ⑩ 費用としては、物理的コストとして、交渉体制の整備や交渉時間の増加等があり、交渉不調の場合には紛争処理コストが飛躍的に増大することが予想される。また、職員の意識改革や効率的で質の高い行政サービスの提供については、職員にモラルハザードが生じたり、労使交渉に時間を費やして行政サービスが低下したりするなど、実際の労使関係によって、便益にも費用にも成り得るものと思う。
- ⑪ 公務員に協約締結権を付与すれば、身分保障撤廃や給与削減につながるとの主張があるが、身分保障は、資格任用制を維持するためのものであり、

労働基本権を保障している国の公務員にもある。また、組合側は給与削減ではなく給与改善のために協約締結権の回復を望んでいるのである。

4. 人事評価の徹底・改善

- ① 人事評価制度はシンプルなものにすべきであり、また、正しく運用されるよう、評価者に対し研修をしっかりと行うとともに、設定目標に係る基準の共有や評価指標の統一化を図り、評価の公平性を確保する。
- ② 今の人事評価制度は政策評価と結びついていない。省益にとらわれない政策を立案した上で、それを評価指針とすべきだが、どのように立案するか。各省がそれぞれ政策を出すことは必ずしも悪いことではないが、日本ではそれらを調整する仕組みが欠けている。
- ③ 省益意識を克服するためにも、内閣单位の大きな方向があって、それを受けた省庁ごとのビジョン・ミッションが個々人の目標の前提となる評価指針として考えられるのではないか。
- ④ グループ全体で共有できる理念を決めた上で、それを各組織、各職員個人のレベルにブレイクダウンしている。
- ⑤ 公正な仕組みにより全員が納得できるような形で人事評価制度を実施していくことが重要と考えるが、公務員制度改革の議論の中では、信賞必罰の必罰のみが強調されている印象がある。分限処分を徹底していなかった点はよくないところだが、一方で、頑張っている職員には大きな仕事を任せることや給与に反映することも、あって然るべきと考えている。
- ⑥ 役職に不釣り合いな人材もおり、降格人事を行わないと職場のやる気が落ちていくことがある。難しい判断ではあるが、人事評価の結果として降格人事を行い、職場を引き締めることもある。

今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会 －若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して－

1. 趣旨

国家公務員制度改革について「公務員が誇りを持って職務にまい進し、若い優秀な人材が公務員を目指すことを促す改革を行う」との観点から、有識者にご意見をいただき、今後の検討の参考とするため、「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会－若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して－」（以下「意見交換会」という。）を公務員制度改革担当大臣の下で開催する。

2. 参集者

3名のアドバイザー（以下参照）は常時出席し、必要に応じ、個別テーマに精通した有識者も出席。

※ 公務員制度改革担当副大臣・政務官は、公務の都合がつく限り出席。

【アドバイザー】※敬称略、五十音順

稲継 裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
立花 宏	株式会社情報通信総合研究所特別研究員
西村 美香	成蹊大学法学部教授

3. 意見交換会内容の取扱い

意見交換会の議論の概要は、公表する。

4. 意見交換会の庶務

意見交換会の庶務は、国家公務員制度改革推進本部事務局が処理する。