

# 公務員制度改革の現状と今後

稲継裕昭(早稲田大学)

2013年2月22日

第1回 今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会

合同庁舎4号館7階大臣室:17時30分～

1

## 「公務員」「制度」「改革」のイメージ

- 論者によりターゲットとする「公務員」が異なる
  - キャリア官僚の天下り批判をするメディア・有識者
  - 地方公務員の働きぶり・給与を批判する市民
  - 労働基本権制約を批判する自治労・日教組
  - ○省の硬直性を批判する△省
  - 公務員批判をして票の上積み狙う政党・首長
- 「制度」
  - 法律改正が必要だと力説する議員
  - 運用の悪弊の是正こそ肝要だとする主張
- 「改革」の方向性も多様
- 公務員制度改革
- = 百家争鳴
  - 船頭多くして・・・にならぬよう留意する必要性

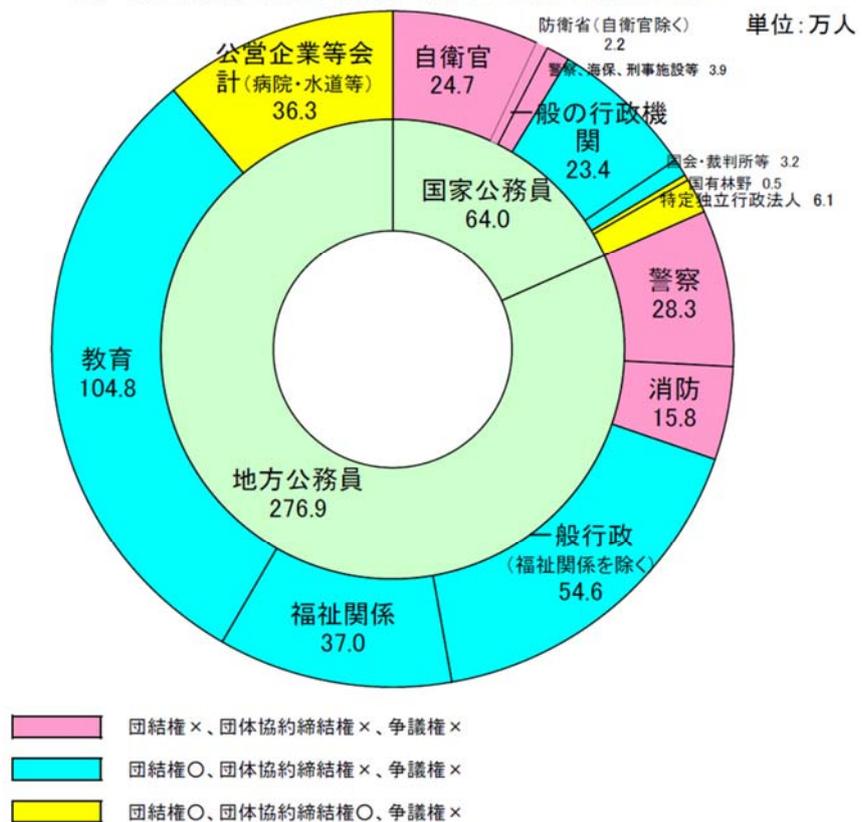
2

# 「公務員」 のイメージ

国家公務員  
高級キャリア  
霞が関公務員  
地方支分部局  
自衛官

地方公務員  
(280万人)  
窓口の職員  
中学校の先生  
警察官  
清掃作業員

国・地方を合わせた公務員の数(基本権の視点から)



3

# 「公務員」

## 国家公務員

- 国家公務員法(昭和22年、23年大改正)
- 所管・所掌・分担管理
  - 内閣、総務省人事恩給局、人事院、財務省
- 運用:各省庁
- 改革担当
  - 稲田大臣
  - 国家公務員制度改革事務局
  - 合同庁舎4号館

## 地方公務員

- 地方公務員法 (昭和25年)
- 所管・所掌・分担管理
  - 総務省 自治行政局公務員部
- 運用:各自治体
- 改革担当
  - 新藤大臣
  - 総務省公務員部
  - 合同庁舎2号館

4

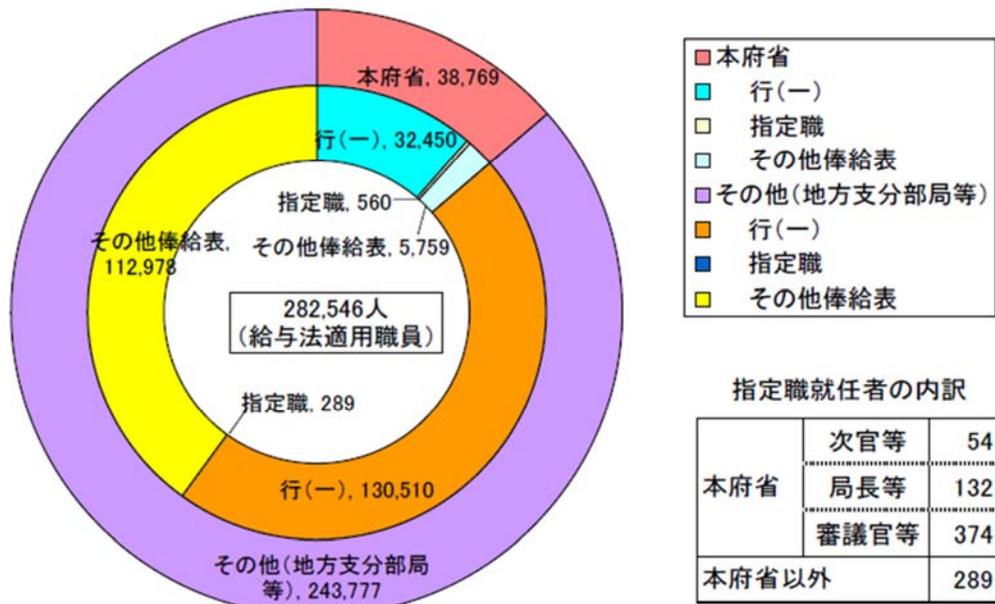
# 国公と地公の規定

- フランス
  - 1本の法律で国家公務員も地方公務員も同様の規定。給与制度も共通。
- ドイツ
  - 連邦の官吏身分法の枠組みに沿って、州、自治体官吏の権利義務を規定。官吏給与・ラウフバーンは各州で規定。
- 日本
  - 終戦当初は、「官公吏一本化法」制定の動きあり
    - 稲継著『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年
    - 結局別々の法律として規定。but平仄合わせる部分も多い
- 日本 国と地方
  - ㊦直接強く波及する問題
    - 雇用と年金の接続
    - 労働基本権
    - 勤務条件にかかわる根本規定（営利企業従事制限等）
  - ㊧ゆるやかに影響する問題
    - 人事評価制度
    - 再就職規制
    - 給与制度・水準
  - ㊨直接影響しない問題
    - 昇進システム
    - 職員の一元管理
    - 幹部公務員システム
    - 人事庁設置の是非など

5

# 国家公務員に限定しての議論

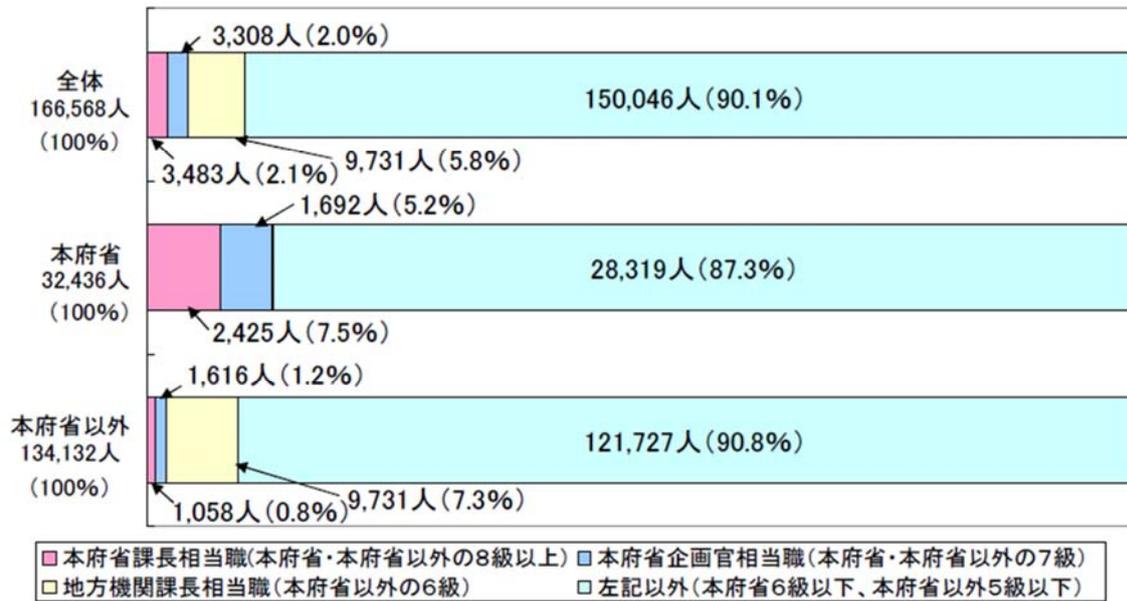
国家公務員の人員構成



6

# 本省と出先、管理職と非管理職

行政職俸給表(一)適用職員の在職状況



出典:平成20年国家公務員給与等実態調査(人事院)

7

## 霞が関公務員の現状＝疲弊感・閉塞感

### 幹部公務員

- 早期退職減、上位ポスト詰まる
- 「上がれないし、辞めれない」
- 「政務三役会議」ツイッター→階層構造の破壊

### 中堅公務員

- 上のポストが塞がっている→昇進遅れ
- 些事にいたるまで政治主導
- 若手職員の退職やメンタルヘルスの管理

### 若手公務員

- 新規採用抑制 = 後輩がこない = 2年目も3年目も雑用
- いつまでたっても過酷な残業

誰にとっても魅力的に見えない

8

# 官僚のインセンティブ

(アンソニーダウズの整理をもとに)

①権力	官僚優位	政党優位。内閣機能強化。
②金銭収入	在職中は低給与。遅れて支払われる報酬(天下り)	在職中の給与の均衡。遅れて支払われる報酬の見込み大きく減少。天下りの見直し、特殊法人等改革。給与カット、退職金削減。
③威信	高級官僚のステータス。官房3課長以上は部屋、秘書、車、官舎。	リクルートスキandal以降のバッシング。公用車減少、官舎売却。
④便宜	特別の待遇。官官接待。官民接待。種々の便宜供与。	官官接待批判、官民癒着の批判。
⑤安全	①から④は将来的にも継続する見込み。	ますます減少する見込み。90年代のバッシング、小泉改革以降の政高官低。
⑥個人的忠誠	〇〇省一家への忠誠心。50歳代の退職後も墓場まで面倒みてもらえる。	〇〇省一家の崩壊の兆し。天下りに関して特に強い規制。
⑦作業遂行に対する自負心	専門性を活かして政策形成・遂行。	国会への応諾。質問主意書へも対応。
⑧公共利益への奉仕	個人による(高度経済成長。国民経済に寄与)	個人による(低成長下。内向き)
⑨特定施策に対する信奉	〇〇政策をやりたくて入省。政策は自ら作る。	政策は与党が決定。官僚は使い走り。

稲継裕昭「キャリア官僚のリクルートメントの変化ーベストアンドブライテストから見放された霞が関？」『法学雑誌』2007年3月

9

## 「二重の駒形」 昇進管理政策

戦後、1970年代にかけて完成。  
[以下は、1990年頃の様子]

同期採用同時昇進が課長まで継続

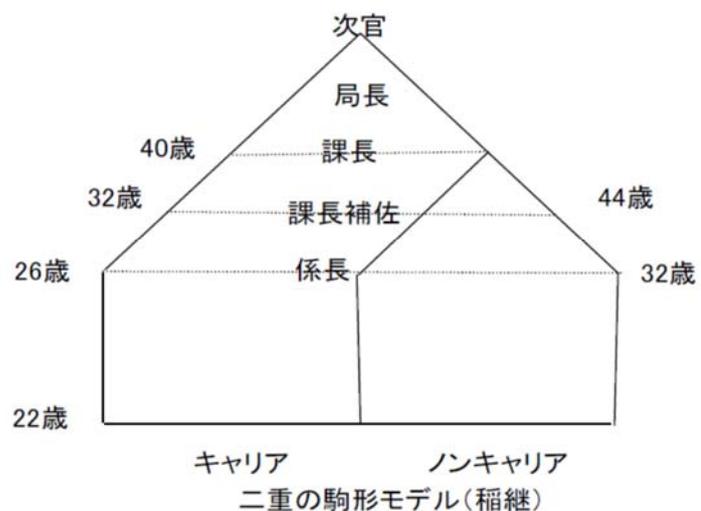
指定職(審議官)へ昇進できるか  
(Up)さもなくば、省を去る(Out)か  
の厳しい出世競争

Outでも斡旋天下りが存在

より上の地位まで出世した者は、長い  
在職年数、高額退職金(次官で8  
千万)、よい天下り先のあっせん

[現在は、天下り×、次官退職金も6  
千万程度?]

キャリアとノンキャリアは、入り口で  
厳格に選別し、退職まで続く



稲継裕昭『日本の官僚人事システム』  
東洋経済新報社、1996年

10

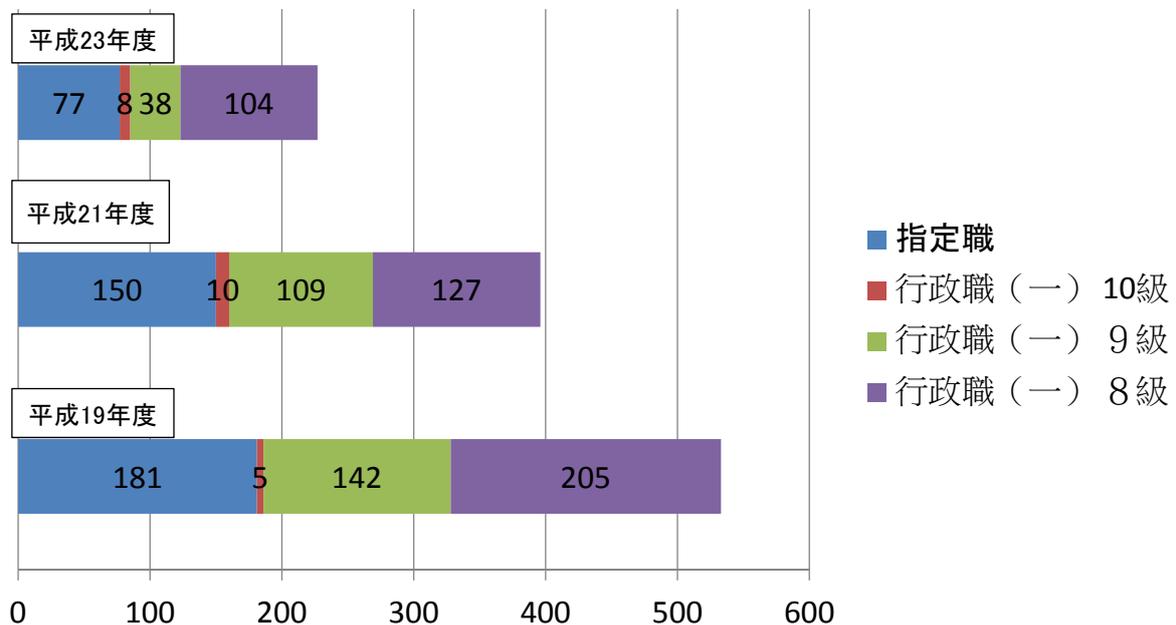
# 幹部職員の 早期勧奨退職 職是正

小泉内閣  
(平成14年12月)  
「5年で3年遅らせる」  
→ほぼ実現

さらに民主党  
政権下で、  
「早期退職  
激減」

	取組開始時点		取組終了時点		(b)-(a)
	(a) 平均勧奨退職年齢	対象期間	(b) 平均勧奨退職年齢	対象期間	
人事院	54.3	H13.8.16～14.8.15	57.8	H19.8.16～20.8.15	3.5
内閣府	53.7	H9～13年度平均	57.8	H20年度	4.1
公正取引委員会	51.0	H13.8.16～14.8.15	55.5	H19.8.16～20.8.15	4.5
警察庁	55.1	H13.8.16～14.8.15	57.4	H19.8.16～20.8.15	2.3
金融庁	53.0	H13年度	58.0	H19年度 (H20年度は該当者なし)	5.0
総務省	53.2	H13年度	55.6	H20年度	2.4
文部科学省	55.3	H13.8.16～14.8.15	57.7	H19.8.16～20.8.15	2.4
財務省	53.9	H13年度	56.9	H20年度	3.0
厚生労働省	53.4	H13.8.16～14.8.15	56.4	H20.1.1～20.12.31	3.0
農林水産省	53.4	H12～14年度平均	56.5	H20年度	3.1
経済産業省	53.2	H13年度	55.5	H20年度	2.3
国土交通省	52.4	H9～13年度平均	55.7	H20年度	3.3
環境省	54.0	H13.8.16～14.8.15	58.0	H19.8.16～20.8.15	4.0
防衛省	56.8	H13.8.16～14.8.15	58.8	H19.8.16～20.8.15	2.0
会計検査院	53.0	H13.8.16～14.8.15	56.0	H19.8.16～20.8.15	3.0

## 勧奨退職者数の推移

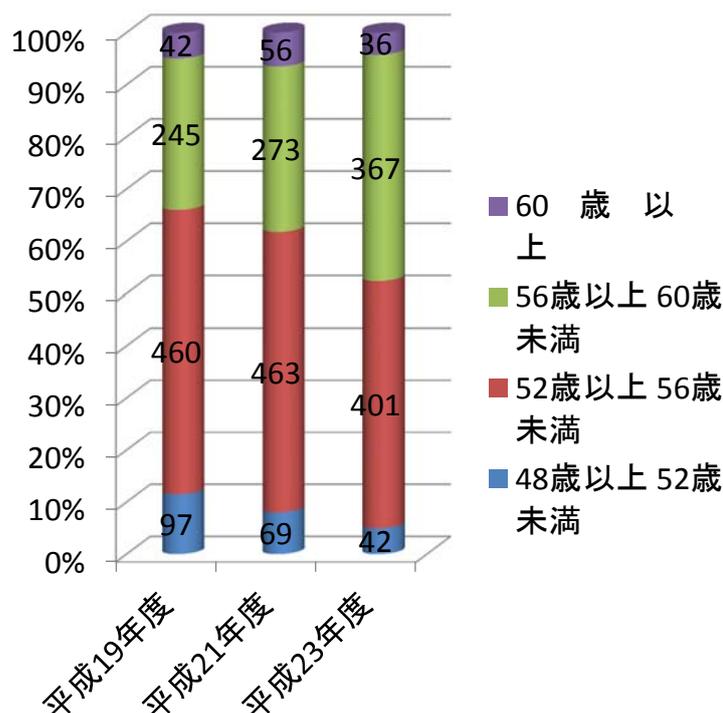


指定職はどんどん  
高齢化してきてい  
る

「若手の抜擢」は掛  
け声倒れ

キャリアは課長以  
上での選抜進む。

40代での指定職は  
今後は不可能に。



13

## 今後、改革を進めていく目的・課題

- 「国民サービスに資する有能な職員集団」  
－を築くにはどうすればよいか、が最終目的
- 「国民目線」  
－国民→公務員、国民→政治→公務員
- 「有能な職員集団」  
－採用と育成  
－専門性  
－高い意欲と誇りを持って働ける環境

14

# 基本法以来の改革法案

## 21案

- 幹部職員等の一元管理等
- 最終的には米型の人事管理庁・予算庁目指す機構改革の一里塚としての公務員改革

## 22案

- 幹部人事の一元管理のための内閣人事局
- 次官・局長・部長を同一等級に

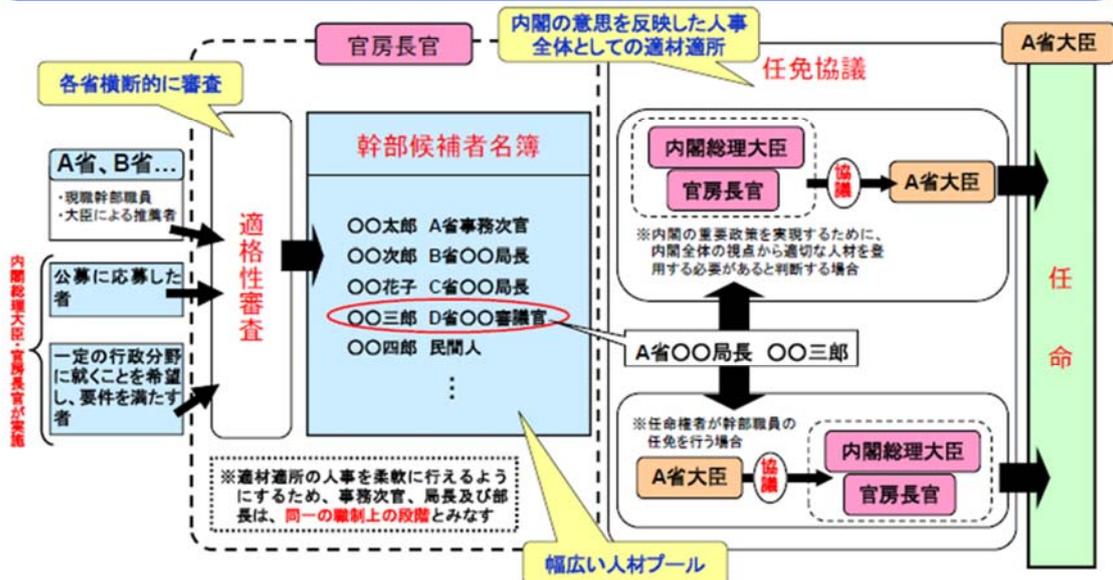
## 23案

- 協約締結権の付与と人事院廃止
- 次官・局長・部長を同一等級に
- 幹部職員等の一元管理

15

### 【幹部人事の一元管理のスキーム】

○内閣の人事管理機能の強化を図るため、以下のとおり幹部人事の一元管理を行うとともに、次官、局長、部長級を同一の職制上の段階とみなす幹部人事弾力化措置を講ずる



16

# 幹部職員等の一元管理

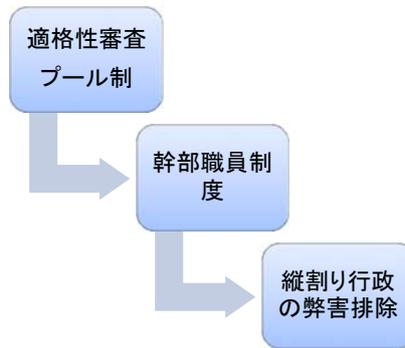
- 基本法5条2項

- 「政府は、縦割り行政の弊害を排除するため、内閣の人事管理機能を強化し、並びに多様な人材の登用及び弾力的な人事管理を行えるよう、次に掲げる措置を講ずるものとする。」

- 幹部職員(次官～部長)

- 任用

- 内閣官房長官が適格性審査、候補者名簿の作成
- 各大臣は任免に際し内閣総理大臣・官房長官と協議



「縦割り行政の弊害」とは何か？  
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性[戦前の獵官制]の危惧はないか？

17

## 縦割り行政の「弊害」

- 各省各局の専門性は重視する必要がある。

- 消費者庁は消費者目線で、各省庁と対峙

- ←これはセクショナリズムとは言わない

- 質の低いセクショナリズムは打破する必要がある。

- 法令協議における紙爆弾

- 旨みのあるポストの奪い合い

幹部人事の一元化が、ベストの解決策ではないかもしれない

任命権者を「内閣総理大臣」にし、一定職位まで各省大臣に委任する手法も（各省の抵抗は強いと推測される）

18

# 今後優先的に取り組むべきテーマ

- 「国民サービスに資する有能な職員集団」の確保・育成
  - － 人材確保の取組み
    - 専門性をどの程度重視するか cf. 英国fast streamer
    - インセンティブをどうつけるか
  - － Retentionの問題
    - 離職率の高い省庁、低い省庁とその要因分析
    - 一定段階での試験制度とインセンティブ報酬
    - ワークライフバランス、恒常的残業への本格的対処
  - － 人事評価の蓄積と昇進管理
    - 能力・実績主義の真の徹底のための情報蓄積
    - 採用時のコースは、後の評価で動くことも視野に

19

- 「国民」からの信頼を取り戻す
  - － 「公務員バッシング」の分類と分析
    - バッシングの原因分析(定量分析も)
  - － 積極的なパブリシティ活動
    - Facebookを使った「公務員の活動」紹介など
  - － 政官関係の再検討
    - 接触制限
    - 国会からの過剰な業務を縮減

20

# 個別改革テーマへの取組の方向性

- ①若い優秀な人材が公務員を目指し、若手公務員が能力を発揮し意欲的に公務に取り組める人事管理
  - インセンティブをどこで提供するか
    - 給与、年金 (cf. 英独仏では6割から7割) の増額は国民の理解得られず
    - 仕事のやりがい、魅力の増大とその「発信」
    - 公共の利益に奉仕していること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職員の間  
に納得してもらう
    - (霞が関の場合) 恒常的な残業対策

21

- ②国家公務員の雇用と年金の接続
  - モデルエンプロイヤー論は、国民の反発招く可能性
  - 再任用の「義務化」が現場に混乱もたらさないかの検証が必要
  - 弾力的な定員管理の検討の必要性
- ③幹部の一元管理
  - 既述
  - もし、23年法案のようなものをとるならば、適格性審査の際に第三者をかませる必要性がある(政治家は排除)。
  - 特定ポストへの任命の際は英国の幹部リーダーシップ委員会・各省選考委員会のような制度が考えられてよい。

22

# 個別改革テーマへの取組の方向性

## ④ 自律的労使関係制度の措置

- この問題は、地方公務員の労使関係制度に直結する(国と地方の②問題)
  - 国家公務員23万人、地方公務員200万人
- 地方自治体における実態が十分参照されるべき
  - 全国知事会が、2012年5月18日、法案化反対の決議を出し、慎重姿勢を貫いたのは何故なのかについて、きちんと調べる必要がある。

23

## ⑤ 正規・非正規公務員の問題

- 諸外国では(特にEU)同一労働同一賃金原則のもと、柔軟雇用については、時間数に応じた賃金・休暇等を付与
  - 公務員数も正規換算(FTE)でカウント
- 日本は、正規公務員と非正規公務員との違い大
- 人件費削減目的で非正規へ転換→行政サービスの質はどうか、ちゃんとワークしているか

24