

【資料3】

公務員制度改革について

2013年4月1日

兵庫県立大学大学院応用情報科学研究科 中野雅至

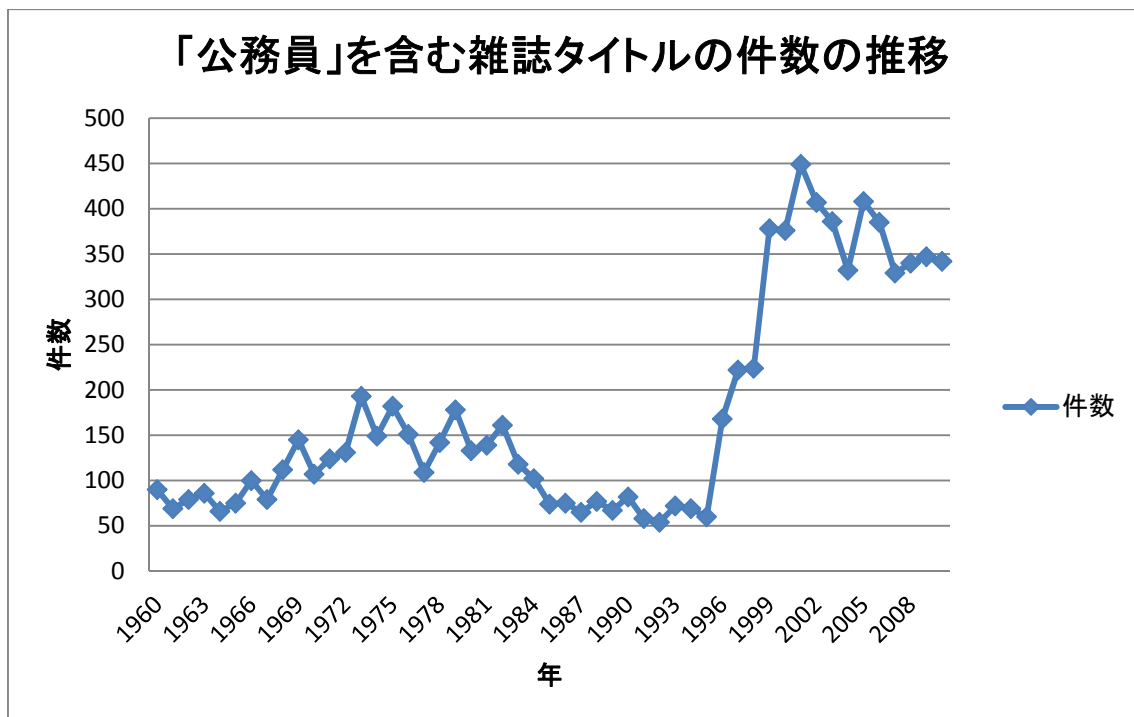
1 国家公務員制度を取り巻く環境変化について

国家公務員制度及び国家公務員については1990年代後半の長期不況以来、その取り巻く環境は激変

- ① 経済成長の鈍化により「官の威信」が低下
- ② 不祥事の続発により信用力が低下
- ③ 政治変動・政治主導体制への適応
- ④ 激しく揺れ動く世論への対応
- ⑤ 政策手段が行き詰まる中、「官を変えれば日本が変わる」という単純思考が蔓延
- ⑥ 不磨の大典と言われた国公法の改正を含めた制度改革の連続

(備考)

例えば、公務員バッシングと呼ばれる激しい公務員批判は90年代後半以降激化。「公務員」というキーワードで国立国会図書館OPAC検索してみると、90年代後半以降急激に公務員関連の雑誌記事が増加している。



2 公務員制度改革を進めていく目的・課題は何か？

(1) 安倍内閣以降本格化した公務員制度改革の主な目的は、①政治主導体制に合わせた政治的応答性の高い公務員制度の確立、②セクショナリズムの打破、③官民の労働条件の統一の三つだった。

(2) これらの目的の背後には様々なものがあるが、主には官僚制の硬直化が念頭にあった。しかし、改革が一巡してはつきりしつつあるのは①公務員制度はあくまで下位インフラの一つにすぎないこと、②政治主導体制の中味に未だコンセンサスがないことであり、公務員制度改革自体の効果はもう少し謙虚に考える必要があるということである。

公務員制度改革を「1丁目1番地の改革」と捉える人がいるが、そこまで大きな影響力を持つ課題とは考えられない。あくまで目指すべき国家像・政府像・社会像などがあって、そのために役所・公務員というリソースをどれだけ上手く使うかというにすぎない。

(3) 今後の制度改革の目的は、この三つに加えて①省間合流の一層の活発化、②官民合流、③官の範囲の明確化、④政治変動への対応だと考えられる。

① 人事が省ベースになっていること＝強固なセクショナリズムと考えるのは短絡的。誰でも立場で物事を考える。ただし、幹部候補生に広い視野を持たせるとともに、適性を見据えた人材活用を迫するという点で、他省への出向をさらに推進すべき。

② 政府への信頼回復・公務員バッシングの回避のためには、官民の労働条件の統一だけでなく、官民の合流が必要。「日本人なら誰でも官民二つの仕事を経験する」というのが理想。

公務員試験がどれだけ公正中立なものだとしても、過度に平等を求める社会状況が持続する限り、現行のダブルトラックの官民労働市場は大きな問題を惹起する。

また、官民の労働市場が合流することで社会が活性化するということも考慮すべき。

③ 戦後の公務員制度は公務員の範囲が広すぎる。そのため、公務員の共通像がないし、公務員全体で統一性などとりようもない。アウトソースや民営化を含めて公務員の範囲を絞り込む必要がある。

また、これと並行して「国民全体の奉仕者」とは具体的にどのようなものかを、研修などを通じて掘り下げていくべきではないか？職業の中には「プロフェッショナリズム」のようなものが確立されているものもあるが、公務員には全体を統一して誇りを植え付けるような概念が存在しない。

戦前は「天皇の官吏」「無定限無定量」で奉仕の対象・奉仕の形態も明確だったが、「全体の奉仕者」はやはりわかりにくい。イギリスでは「時の政府の奉仕者」であることから忠誠の対象は大臣になる。

④ 政治主導体制＝官邸主導かを含めて、政治体制はまだまだ不透明。そのため、公務員（特に官僚）の役割も不透明にならざるを得ない。政官関係や政官の役割分担はこれからも容易に定まらなると考えられる。これまでのように政官融合の体制で、政策

形成過程の細々した部分をすべて官僚機構が担うような「霞ヶ関インフラ体制」をとるのか、各省政務三役の会合を増やすなどを通じて政治が主導的な役割を果たすのかによって状況は大きく違う。どんな体制でも官僚機構が最低限行う仕事の範囲・役割などを明確化していく必要がある。

(4) 公務員制度改革の課題

公務員制度改革の課題としては、公務員のモチベーションを上げる、人材の質を高めるというような方向の改革を堂々と打ち出せるかどうかである。これまでの公務員制度改革はカット中心の行革型だったが、仕事の激増と改革の連続で霞ヶ関は疲弊している。

象徴的なのは、最も仕事に疲れない中堅のエース級などの人材が疲弊していることである。どの年代にも言えることだが、先行き不透明感が閉塞感を作りだしている。単なる長時間労働の問題ではない。

この問題については①人材の劣化や疲弊が国益に大きなマイナスとなることをどれだけ上手く世間に説明できるか、②誰がその説明役を引き受けるのか、③どういう戦略を練るのかの三つに大きく依存する。

例えば、これまで公務員バッシングに対する反論を行うのは公務員労組だけだった。個別に反論するような幹部や若手もいたが、公務員全体の取組は全くなかった。退職事務次官 OB 会のような公務員全体を代表するようなプレッシャーグループが存在しないことも大きな要因である。「全体の奉仕者」であることを自覚しつつ、もう少し組織的に取り組む必要があるのではないか？

3 最近の公務員制度改革についての評価

今日の公務員制度改革の源流は「公務員制度改革について」（平成 19 年 4 月 24 日閣議決定）であり、ここで改革の基本的考え方とメニューが出されている。その後は福田内閣時の「公務員制度改革基本法」が起点となっている。

連続性の高い改革であるため、短期間で何度も法案が提出されるのは理解できる。しかし、福田内閣以降の取組は類似した法案を提出しては不成立に終わっているため、どこまで改革熱があるのか疑問。

マスコミ起点の公務員バッシングに煽られる一方で、模倣しやすい成功事例がなく、公務員を含めた政府内外の関係者のコンセンサスを築けぬまま、時間だけを空費している面も否定できない。

また、改革案のコンセプトである「内閣に権限を集中させる」ということについての実感が乏しいことや、公務員制度改革に強い信念を持ってないこともあるのではないか？

余裕があるのであれば、機能不全にあると思われるような制度事項（例えばかつての天降り利権など）を今一度精査してみるのも一つの手段ではないか？

4 今後優先的に取り組むべき課題

(1) 労働三権の付与・・・労働三権の問題は官民統一の労働市場という観点からも即座に取り扱うべき問題。ただし、地方公務員の場合には様々な要素があるため、国家公務員と同列に扱うことは難しい。

(2) 政官関係・・・政官の役割分担の明確化。政官は上下関係ではなく、役割分担であることを徹底するべき。政官関係は政府内と党との関係の二つのフェーズがある。

政府内については、政務三役と幹部との役割分担として、局長クラスにどこまで権限委譲（責任とセット）を行うのかなどはもっと議論されるべきではないか。

また、各省大臣の人事裁量権を研究すべきではないか。漠然と「官僚の人事の自立性」が言われるが、曖昧な更迭処分は増加している印象が強い。各省大臣の人事権について明確な基準などを作るべきではないか？公務員の任用の規則（成績主義、身分保障など）と各省大臣の人事裁量権との兼ね合いの議論。あまりにも「官僚抵抗勢力論」「官僚陰謀論」に引きずられて冷静な議論ができていない。

(3) 幹部公務員の選抜方法・・・すでに制度は整っているが、具体的な選抜方法について基準や第三者委員会の関与の有無などを中心に議論を進めるべき。

(4) 天下り・・・かつての天下りシステムは、中央官庁の人事を活性化させる側面があったとしても、その弊害・コストの大きさ・国民世論の反発を含めて維持不可能。また、現役出向も早晚マスコミから問題視される可能性が高い。

少なくとも、キャリア官僚については再就職まで考慮に入れた人事労務管理という発想ではなく、自分の能力・経験・社会的威信を背景にして様々な世界で生きていくという視点が必然になっている。キャリア官僚を問わず、日本を牽引するエリート人材については「政官財学情」の5つの分野で流動化を促すような措置をとるべき。

(5) 人事制度・・・各省が個々にもう少し柔軟に人事制度を運用できるようにすべきではないか。また、スタッフ職の一層の充実と処遇、多様なキャリア形成など、天下り抑制や人件費の削減など制約条件が多い中での人材の有効活用、モチベーションの向上策について幅広く検討すべきではないか。

(6) 給与制度・・・人事院勧告制度を前提とした場合、民間給与調査の比較対象について国民的コンセンサスを形成する努力をさらにすべきではないか。

5 その他（政官関係の再整理、信頼回復の取組、人材確保のための取組、人事評価など）

(1) 人材確保策・・・起業家という選択肢が魅力的ではなくなったこと、法曹関係などのプロフェッショナルも厳しい状況になっていること、グローバルキャリアは競争が激しすぎることから、消極的にキャリア官僚を選択している様相が強くなっていないか？また、労働市場の不安定性が増すにつれて、公務員の身分保障の価値がかつてないほどに上がっていることもある。そのため、景気回復にしたがって優秀な人材を確保できなくなる可能性が高い。

人材確保の取組は重要だが、人材確保の必要性を国民・世論に説明・理解してもら

うことはもっと重要なのではないか？また、そのような説明・説得を誰が行うのかはさらに重要なのではないか？

人件費の制約が強い今、給与面などの処遇で公務員の魅力を高めることは難しい。職業意識の高い若手キャリア官僚に関しては、多様なキャリアパスの事例を示すことが有効ではないか？昨今、経産省、財務省、外務省などの官僚出身者が様々な場面で活躍する姿が目立つ。組織内での栄達と組織外を含めた栄達ルートの多様性を考えると、キャリア官僚は依然として文科系最強職業である。そういう事例を示すだけでも大きなモチベーションになるのではないか？

- (2) キャリア官僚の役割・・・これまでは立法能力と政策の調整能力などが重視されてきたが、これからはアカデミックな知識に基づく専門性、卓越したマネジメント力、リーダーシップなどが重要となるのではないか？また、長期的な視点に立てば、米中の勢力均衡を含めて国際政治・経済が大きく動く中で、日本は自主独立ということ強く意識せざるを得なくなる。それに備えて、国際社会での様々な交渉をタフに切り抜け、国益を守るための頭脳集団・交渉集団を抱えておくことが非常に重要になる。そういう観点から「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）をもっと考慮すべきではないのか？
- (3) 公務員の採用・・・人件費総額削減の目標は堅持しつつ、GDP 需給ギャップの持続、企業の超過貯蓄、設備投資が殺到する先端分野が不透明であることなどを考えると、雇用創出という点から公務部門の在り方を考えることも視野に入れるべきではないか？国民の多くは納税者負担、求職者として公務員の労働条件を批判するというところに偏りがちだが、分限処分の徹底、多様な公務員制度（短時間労働の公務員、任期付き公務員など）を含めて、国民の多くが納得するような中立公平性と流動性を考慮に入れた上で、公務員数を増やすことも研究しておくべきではないだろうか？情報公開で透明性を高める一方で、多くの人々が公務分野で働けるという体制を取ることで、政府の信用性や信頼性も改善すると考えられる。