

## 公務員制度改革が向かうべき方向について

(はじめに)

グローバル化、IT化、市場原理の導入という大きな潮流が、社会の様々な場面に決定的な影響を与えつつある。こうした動きは、行政を担う公務員の在り方についても、大胆な変革を迫っており、公務員制度改革が喫緊の課題となっている。

現在の公務員制度の基本法である国家公務員法は、新しい憲法の下、昭和22年、天皇の官吏から国民全体の奉仕者としての公務員への改革を目指して、「公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを基本理念として制定された。翌23年には、公務組織における労働運動の高まりを受けて労働基本権が制約され、その代償措置として情勢適応の原則（官民比較）に基づく人事院勧告制度が導入された。しかし、戦後の混乱と我が国の雇用慣行等の中で、国家公務員法の予定した職階制が採用されないなど、その理念を具体化させるための諸施策は完全に実施されるには至らなかった。そのため、キャリアシステムなど戦前の官僚制度の下でのシステムが、運用として引き続き行われ、また政に対する官の優位の風潮が戦後も残るなど民主化と能率化という国家公務員法の理念が十全に実現されるどころとならなかった。

グローバル化や経済社会の成熟等に伴う公務員制度上の今日的課題への対応は不可欠ではあるが、同時に、現在進められている公務員制度改革においては、戦後改革が不十分であったために残った特権主義的な官僚制度の残滓などの戦前期の非民主的な行政組織の体質をめぐり、公務員制度が本来的に目指す

民主的で能率的な理念の実現を図ることが求められている。

( 人事院の果たしてきた役割と反省 )

人事院は、昭和23年に設立されて以来、中央人事行政機関として、公務員の中立公正の確保と労働基本権制約の代償機能という責務を担ってきた。中立公正の確保については、公務員が政治的な動きに左右されず全体の奉仕者として職務を遂行できるよう努めてきており、代償機能については、給与勧告に代表されるように、労働基本権が制約されている公務員の適正な処遇の確保について着実にその役割を果たしてきた。

昨今、国民の公務員に対する批判が高まり、公務員制度改革が課題とされている中で、公務員人事管理を所掌する人事院自らも戦後50年果たしてきた役割を十分検証し、過去の反省を踏まえた上で新たな公務員制度の構築に取り組むことが求められている。

人事院のこれまでの取組を振り返ると、反省すべき点としてまず挙げられるのは、国家公務員法について、当初重要な柱であると考えられていた職階制が実現されないまま暫定的な措置で対応し、結果的に国家公務員法全体の見直しを行わなかったことである。もちろんその時々において、定年制の導入、勤務時間法や官民人事交流法など民間の状況等を調査する中で必要な法整備を行ってきたが、国家公務員制度の体系性、理念の徹底という点で問題を残した。

次に、制度の趣旨と乖離した運用、例えば、国家公務員法自体は給与や昇任について能力実績主義を原則としているにもかかわらず、各府省の年功的な運用を人事院としても黙視するなど、各府省の人事管理の実情を尊重するあまり、中央人事行政機関としての独自性に欠けるところがあったことが挙げられる。制度の理念とは異なった運用が定着すると、制度化されていないだけに問題点

があいまいになり、改革することも難しくなる。制度は良いが運用が問題という意識は制度改革のインセンティブを少なくしてきた。

また、人事制度は、給与など公務員個人の生活に直接関係するだけに、他の行政分野以上に継続性が要請されるが、継続性を尊重するあまり施策が保守的になり中長期的視野から大胆に改革していくという姿勢が弱かったという点も挙げなければならない。

さらに、任用、給与等の制度運用に当たって、中立公正の確保や適正な勤務条件の設定の観点から個別の承認・協議事項を設けてきたが、長年の実績の積み重ねによりその必要が薄れてきたものまで過度に懸念し、合理化、簡素化等の適切な対応措置が遅れたことも挙げられる。

総じて言えば、これまで我が国の公務員についての社会的な評価が高かったこともあり、人事行政の継続性、安定性あるいは運用の実効性を重視し、その時々課題に対しては、部分的、対症療法的に対応してきたと言うべきであろう。

人事院としては、以上の反省を踏まえつつ、まず国民の公務員に対する批判を厳しく受け止めたうえで、国家公務員法の全面改正を視野に入れ、前述した古い体質の払拭と現代的な課題に機動的に対応できる公務員制度の確立に取り組んでいきたい。

( 公務員制度改革についてはオープンな議論が必要 )

現在、公務員制度改革については、内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室において検討が進められており、国家公務員法改正案について平成15年中を目標に国会提出、関係法律案の立案及び下位法令の整備は平成17年度末までに計画的に実施される予定となっている。

公務員制度は、公務員だけでなく、行政の在り方、国民生活に重大な影響を与えるものであり、その改革案については、将来を見据えた幅広い見地から検討される必要がある。また、改革された制度が国民から支持され、実効性を持って運用されるためには、各界有識者を含め各方面で広くオープンに議論され、関係者の十分な納得を得ることが不可欠である。人事院としても、そうした広範な議論に資するため、まず公務員制度の抱えている問題点を分析した上で、あるべき公務員制度改革の方向性と、公務員制度等改革推進室で検討中の公務員制度改革案に対する人事院の意見を表明する。

## 1 公務員制度に対する国民の批判と課題

近年、公務員制度に関し国民から様々な疑問や批判が投げかけられている。行政の信頼確保のためには、国民の批判に正面からこたえることがその出発点であり、公務員制度改革に当たってはまずこれらの批判を受け止め、改革に向けた取組の共通認識とする必要がある。

### ア 幹部公務員の不祥事～公務員倫理の低下～

これまで多くの国民から、公務員は低い給料で、国のために「滅私奉公」しており、汚職などは極めて例外的な個人の問題とみられてきた。しかし、リクルート事件以来の相次ぐ幹部公務員の不祥事は、単に個人の問題としてではなく、その原因が公務員制度に内在するのではないか、閉鎖性や特権的意識を生みやすい構造的な問題があるのではないかという疑問を投げかけている。さらに外務省にみられる最近の不祥事は、その疑問を一層強いものとしている。

### イ 公務員の行政能力についての疑問～行政の失敗～

これまで、公務員は、極めて難しい試験に合格し、全体の奉仕者として何が公益かを判断できるエリートであり、選挙への利害を考えざるを得ない政治家より公務員に行政を任せておいた方が安心であるという風潮があった。しかし、様々な分野で行政の失敗とされる事例が指摘され、将来の生活がますます不透明になる中で、国民の間には、公務員の不祥事もあいまって、これまでのように公務員に自分達の進路を任せていてよいのだろうかという不安が生まれてきた。薬害エイズ、BSE（牛海綿状脳症）対策など行政の過ちに対しては、国民の厳しい批判がある。

#### ウ セクショナリズム～公務組織の閉鎖性と省益の自己目的化～

公務組織は、職員の採用から退職後の再就職の斡旋に至るまで採用時の府省が一括管理している。また、中途採用や民間との交流は例外的であり、学卒者を先輩が徒弟的に育成することにより各府省独自のカラーが生まれ、より閉鎖的なサブカルチャーを生み出している。このような同質性の高い閉鎖的組織においては、組織の価値観、慣行が優先されており、それらが国民の常識との乖離を生じさせている。

こうした公務組織の閉鎖性は、省益や所属集団の利益を自己目的化した思考、行動様式を醸成しやすく、セクショナリズムを生じさせている。

その結果、必要のなくなった組織や事業がいつまでも存続したり、複数の府省にかかわる政策の調整がつかず、政府として一体となった迅速な対応が阻害されているとの批判がある。

#### エ キャリアシステム～特権的意識の醸成～

公務員の人事管理においては、採用時の1回限りの試験結果で幹部候

補者の選抜を行い、採用同期の者は一定年齢までほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜によるいわゆる「キャリアシステム」が採られている。

キャリアシステムは、国家公務員法上の制度ではなく、戦前の文官高等試験の下でのシステムが運用として残ったものであるが、これにより、例えば、1種（特に事務系）試験で採用された者は昇進が早く、その多くが指定職になることができるのに対して、2種・3種試験で採用された者は、優秀であっても、指定職になるのは容易ではない。

このようなシステムによって、2種採用職員の中には誤った特権意識を抱く者が出てきたり、優秀な2種・3種採用職員の意欲を削いだりすることとなり、また組織の活力の維持に支障を生じるなど弊害が目につくようになってきている。

#### オ 退職管理～「天下り」に対する厳しい批判～

公務員の定年年齢は原則60歳と定められているが、各府省では、キャリアシステムの下、組織の新陳代謝を図り活力を維持する趣旨で、2種採用職員の場合、50歳前後から早期に退職するよう勧奨する慣行が広く行われ、退職した公務員は、特殊法人、公益法人や民間企業に再就職している。

しかし、こうした再就職は、国民からは、「天下り」として、各府省からの押し付けである、また給与や退職金が高額であるといった厳しい批判がなされている。特に、経済の停滞が続き、これまで退職者を受け入れてきた民間企業等にも余裕がなくなる中、「天下り」が公益法人等の増加や官民癒着の原因とみなされるなど、国民の批判はかつてないほど

厳しいものとなっている。

#### カ 政官関係の在り方～コンセンサスの欠如～

国民の公務員に対する信頼が揺らぐ一方、目まぐるしく変動する経済社会状況への対応、限られた資源の下での政策の選択など大胆な政治的な決断を要する課題が増加している。また、政策立案についての幅広い知識と情報を有する政治家が増加する中で、民主主義の理念を徹底し、国民に対する責任体制を明確にする観点から、政治主導、内閣主導が強く要請されるようになった。しかし、政治主導の下で、政と官が政策の企画立案、実施という役割をどのように分担していくのかについては、必ずしもコンセンサスが得られておらず、そのことが公務員の行動原理や養成に当たっての理念をあいまいにし、また、意欲の阻喪にもつながっている。

#### キ 年功主義～能力主義の形骸化と身分保障への安住～

厳しい社会経済情勢の下、民間は能力実績主義が徹底され、終身雇用も崩れつつあるのに対し、公務員は、厳しい財政状況の下にありながら、本来は行政の中立性を確保するための身分保障に安住し、漫然と年功主義の人事運用を継続しているとの批判がある。

こうした批判がある一方、年功的な処遇は、中央府省等で極めて過重な職務に追われている若手職員等にとっては、仕事に見合った処遇がなされていないという不満を生んでいる。

## 2 公務員制度改革が向かうべき基本的方向

以上述べた諸問題を解決するためには、公務員制度だけでなく我が国の政治行政全般についての幅広い取組が必要であるが、人事院としても公務員制度上の改革について、先に述べたように各方面での広範な議論に資するため、その基本的な改革の方向を示すこととしたい。

### (1) 国民全体の奉仕者としての公務員の確保・育成

公務組織の閉鎖性を排し、セクショナリズムに陥ることを防ぐには、公務に対する強い使命感と責任感を持ち、時代の要請に対応できる専門能力と広い視野を併せ持った人材や、任期付職員法等の整備により近年採用が進められている公務とは異なる経験を持った人材など多様な人材を積極的に確保・育成していくことが必要である。

#### ア 採用試験の改革（これからの行政の中核を担う人材の確保）

行政の複雑・高度化の下で、国民の期待にこたえる質の高い行政を実現するためには、専門性や独創性に富んだ人材の確保・育成が重要な課題となってきた。加えて、法科大学院の平成16年4月からの学生受入れに向けて具体的な検討が進められるとともに、政策の立案や評価にかかわる職業人養成をねらいとする公共政策系大学院等の構想も示され、公務の人材供給源の変化が見込まれる状況にある。

このため、現在の公務員試験における知識偏重との批判も踏まえつつ、種採用試験を中心に、論文試験を主体とした、問題設定能力・多角的考察力等の能力検証を重視する採用試験の内容・方法に改めるほか、現在各府省の協力を得て人事院及び各府省の人事課長等3名で行っている人物試験について改善を図る。



#### イ 退職管理の一元化と在職期間の長期化（「天下り」問題への対応）

「天下り」問題を解決するためには、退職後の再就職管理を内閣に一元化することにより、企業との癒着を防止するとともに、各人の能力に応じた公平な退職管理を目指すことが必要である。

また、現在行われている早期退職慣行を是正し、原則として定年まで働ける体制を作ることは、「天下り」問題の是正あるいは個人の能力の活用という点からも不可欠である。そのため、能力・実績・適性に応じた厳しい人事管理、平均的な昇進年齢の引上げ、スタッフ職の整備と適切な処遇の確保、重要な地方機関の長への経験豊かな幹部職員の起用等により、在職期間の長期化に向けた取組を進めるとともに、これを前提とした給与制度等の在り方を検討し、必要な制度上の整備を行う必要がある。

#### ウ 幹部公務員の人事交流の推進（セクショナリズムの是正）

府省間人事交流は、異なった経験を持つ人材を送り込むことによってセクショナリズムを是正するとともに、組織を活性化し、また公務員個人にも、新しい行政分野に取り組みせることにより幅広い視野を持たせることができる。今後、各府省の管理職に占める他府省出身者の割合について具体的な数値目標を設定するなどにより、特に幹部公務員の府省間人事交流を進める必要がある。

#### エ 研修における国民全体の奉仕者としての意識の徹底（公務員倫理の徹底）

公務員としての使命感、緊張感の欠如が厳しく指摘されている今日、

公務員に対して全体の奉仕者であることの意識の徹底や公務員としての倫理観のかん養を図るための研修を一層充実することは極めて重要である。このような研修は所属府省を越えて共通に実施することが効果的であり、人事院が実施している各府省合同参加形式の研修を、今後とも一層充実する必要がある。

また、今後、専門的な知識経験を有した民間人材の採用の増加が見込まれるため、これらの者に対しても倫理観のかん養や行政の中立性・公正性についての意識の徹底に重点を置いた研修を実施する。

#### オ 不祥事の防止と厳正な懲戒手続

不祥事の防止については、国家公務員倫理法の適正な運用を確保するほか、平成10年度年次報告書で言及したように、不祥事の誘因となってきた公務の閉鎖性や特権意識を打破するため、官民あるいは府省間の人事交流や多様な人材の活用、権限を背景とした再就職の排除、また国民としての常識、感覚を保持していくためのボランティア体験の導入などを今後とも重点的に推進することが重要である。さらに、最終的な担保は職員個々の倫理観であることを再確認し、倫理研修を幅広く充実していくことが必要である。

また、新たな取組として、職員の不祥事に対する調査・処分に一層の厳正・公正さを確保するため、現行制度を見直し、各府省による懲戒手続の在り方についても検討する。

#### (2) 政官関係の明確化

平成13年から新たに副大臣、大臣政務官が各府省に配置されており、行

政内部における政官関係については人事院として平成11年度年次報告書で、副大臣、大臣政務官と公務員とがそれぞれの役割を十分発揮しながら協働していけるよう政策立案過程と執行事務における両者の役割について言及したところである。

現在、政官関係の在り方については、大臣、副大臣等の行政内部における政治家との関係ばかりでなく、政党あるいは政治家個人と官僚との接触ルールの在り方等について広く議論され、7月には内閣において、政と官の適正な役割分担と協力関係を目指し・基本認識を示すとともに、例えば国会議員等から官への個別の行政執行に関する要請であって対応が極めて困難なもの等についての取扱いなど、当面の対応方針がとりまとめられた。今後これらの適切な運用を通じて政官関係に関する国民のコンセンサスが形成されていくことが期待される。

### (3) 今後の行政を担う幹部公務員の選抜と計画的育成

#### - キャリアシステムの見直し -

極めて複雑、専門化し、かつ激変する社会・経済にあって、国民の要請にこたえる質の高い行政を展開していくためには、使命感、責任感を持ち、政策立案能力、管理能力等にも優れた有能な幹部公務員は不可欠であり、幹部要員の早期選抜、計画的育成システムは、今後とも必要である。

しかしながら、現行の幹部養成システムであるキャリアシステムは、前述のような弊害が指摘されているため、現行の採用時の1回限りの採用試験の別による選抜方法の見直し、幹部要員への集中的・効率的人材育成の実施、中途採用者等への公平な機会の付与などに十分配慮し、新たな中核人材の選抜・育成システムの構築に向けて、有識者や各府省の参加も得て

見直しに着手し、幹部公務員の選抜、養成システムについての国民的な合意形成を図る必要がある。

#### (4) 公務組織における専門性の強化

グローバル化、IT化等が進み、経済社会のシステムが極めて複雑化、高度化する中で、これらの状況に的確に対応し、国際的にも競争力のある行政の展開を可能とするため、行政全体の専門能力を高めることが強く求められている。

任期付職員法等による外部からの専門家の登用は、金融経済等の専門行政分野で活用され始めているが、今後も高度の専門性が問われる分野、民間が先行している分野等では公務外から積極的に専門家を受け入れていく必要がある。

また、高度の専門的知識、能力に裏付けられた政策の企画立案やルール  
の監視等の機能を行政が果たしていくためには、公務組織内においても特定  
の分野に精通し、外部の専門家と共同して政策形成等に当たることもで  
きる人材を計画的に育成していく必要がある。これまでのように、2～3  
年ごとの頻繁な定期異動により幅広い経験を積ませる昇進管理ばかりでな  
く、職員の希望を踏まえつつ、一つの専門領域で職務経験を重ね、スペ  
シャリストとして活用されるキャリアパスを用意する。このキャリアパス  
を組織に定着させ、スペシャリストの計画的育成を実効あるものとするた  
めには、それぞれのキャリアパスごとに専門性を磨くことのできる教育・  
訓練の場や外部専門家、シンクタンク等との人事交流の機会を設けること、  
ライン業務に主として従事するいわゆるジェネラリストとの間の異動可能  
性を一定段階まで考慮することなどが必要である。さらに、専門家として

その職務を適切に評価した処遇を確保することも重要である。

このような措置は、多様な人材の育成であるとともに、在職期間の長期化にも資するものである。

#### (5) 職務・職責を基本とした能力実績主義の確立

給与と昇進管理の両側面から働きに応じた処遇を確保し、働くことへの適切なインセンティブを付与するとともに、適材適所の配置により、個々の有する能力・資質を最大限に引き出すことが必要である。また、全体として士気の高い職員集団を形成するためには、公正で納得性のあるルールや基準に基づき給与等の処遇や配置を決めることが重要であり、それを実現するための新たな人事評価制度の構築が不可欠である。

##### ア 給与制度の改革

職員の給与に関する報告（別紙第1）「6 公務員給与制度の基本的見直し」を参照。

##### イ 新たな人事評価制度の導入（公平で透明性のある能力実績評価）

公務には多種多様な職場や職域・職種が存在するため、以下を基本的な枠組みとしつつそれぞれに適合する人事評価の仕組みを構築する。新たな人事評価制度が適切に機能するためには、制度の導入に当たって職員の十分な理解と納得を得ることが重要である。

(ア) 評価の対象要素は、実績と能力とし、実績評価は、俸給、勤勉手当等に反映させ、能力評価はその結果の積み重ねを昇進管理・配置等に用いることを基本とする。

(イ) 実績評価は、組織目標等からブレイクダウンした各職員の職責や役

割を明確にした上で、それを踏まえた業務目標設定とその達成度評価により行う。また、能力評価は、職務遂行行動に着目し、そこに顕在化した能力の有無及び程度を測ることにより行う。

(ウ) 人事評価は、評価者と被評価者双方の理解と納得の上に実施することが必要であり、評価方法の確立に加え、評価を円滑に実施するための評価者訓練や苦情処理の仕組みを整備する。なお、多面的評価など評価がより適切、公正となるような手法を検討する。

## (6) 個人を重視した人事管理の推進

行政組織がその組織活力を十分に発揮するためには、今後の少子高齢化社会の到来、女性の社会進出の増大等を視野に入れながら、多様な人材を活用するとともに、組織を構成する個々人の価値観等を尊重しその能力を最大限に引き出すことのできる人事管理を行う必要がある。

### ア 女性国家公務員の採用・登用の拡大

本人の意欲と能力に基づく実質的な男女平等の実現に向けての取組は、多様な人材の確保・育成や個々の職員が働きやすく、持てる能力を最大限に発揮できる活力ある職場作りにつながるものである。現在、各府省等は、昨年5月に人事院が策定した「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」に基づき、女性職員の採用・登用拡大計画」を策定し、女性国家公務員の採用・登用の拡大に本格的に取り組み始めたところである。

今後、この指針及び計画に基づき、各府省と連携しつつ、総合的かつ計画的に取組を推進する。

また、職業生活と家庭生活の両立のための環境整備として、育児休業

制度等の拡充が図られたが、男性職員のこれら制度の活用が促進されるよう努める必要がある。

イ 業務の効率化と実効ある超過勤務の縮減（コスト意識の徹底）

業務遂行を効率化し、実効ある超過勤務の縮減を図るには、まず個々の事務についてその重要度、必要度を洗い直し、事務の合理化（既存の事務の統廃合、進め方の改善、アウトソーシング等）を行うことが必要である。長時間の超過勤務が慢性化している中で事務の合理化を行うためには、管理職に「残業はコストである」という意識を与えることが不可欠である。その際、必要な業務については明確な超過勤務命令を出して超過勤務手当を支給し、その支給額と仕事の成果の対比によってその管理能力、事務処理能力を評価することも一つの方策である。

ウ 勤務形態の多様化（フレックスタイム制、短時間勤務制等の拡大）

(ア) 就業意識の変化や少子高齢化が進展し、育児・介護などの事情によりフルタイムでは働けない、固定的な勤務時間帯では勤務できないといった職員の個別の事情に応じることが求められている。また、公務においても業務の性格上拘束時間の長短で勤務実績を測ることになじまず、弾力的な勤務が公務能率の促進に有効と考えられるものもある。これらを踏まえ、フレックスタイム制や裁量勤務制、さらには短時間勤務制など多様な勤務形態の導入について検討していく必要がある。

(イ) 非常勤職員に関しては、現在まで十分な制度的整備がなされておらず、非常勤職員が、常勤職員とほぼ同様の勤務実態を有しながら、定員等の都合で非常勤として採用されるといった運用がみられるところ

である。こうした現状を是正するため、非常勤職員の範囲の明確化や給与、勤務時間・休暇等の処遇や身分保障等について、関係府省が十分連携し、制度的な整備を検討する必要がある。

## (7) 中央人事行政機関と各府省

### ア 中立第三者機関としての人事院の役割

#### < 中立公正性の確保 >

議院内閣制の下で、公務員が憲法第15条に定める全体の奉仕者として、国民の求める中立公正な行政運営を担っていくためには、その基盤となる公務員制度において、公務員の中立公正性を確保できる仕組みが必要である。このため、人事院は、内閣の所轄の下にあって独立性を備えた行政委員会として、公務員人事の中立公正性の確保の観点から、公務員制度に関する意見の申出等のほか、基準の設定、監視等に当たるとともに、採用試験や研修の企画立案及び実施に当たっている。今後とも、各大臣が所管行政を遂行するため、所属職員に対して人事権を行使するに当たっては、公務員が全体の奉仕者として中立公正に職務遂行を果たし得る枠組みが機能することが重要であり、中立第三者機関として人事院が果たすべき役割は大切である。

#### < 労働基本権制約の代償機能の発揮 >

公務員の労働基本権を制約することについては、憲法上の要請として、その代償措置が必要とされている。公務員の労働基本権制約の仕組みが引き続き維持されるのであれば、給与、勤務時間等の勤務条件の基準設定については、人事院が基礎的事項について国会及び内閣に勧告し、細目的事項について人事院規則等において定めるなど、憲法が要請する代



償機能を適切に発揮する仕組みが引き続き維持されることが必要である。

## イ 人事管理の弾力化

公務員人事管理においては、成績主義を確保すること、人件費の膨張防止を図りつつ適正な勤務条件を設定することなどを目的として、任用、給与等の基準を定める必要があるが、一般的な基準では対応できないなどの場合においては、人事院の個別の承認、協議によっている。

近時における規制緩和という行政システム全体の流れの中で、公務員人事管理においても、各大臣が機動的、弾力的な人事管理を責任を持って行い得るようにしていくことが求められている。この場合、年功主義的な人事慣行と人事院の事前チェックにより希薄になりがちであった各大臣の人事管理に対する責務の自覚が欠かせない。また、機動的、弾力的な人事管理は、運用を間違えると公務員の中立性を損ない、行政に対する国民の信頼を失うおそれや組織等の肥大化を招くおそれがあるため、外部機関によるチェックについては今後とも十分機能させるようにしていくことが不可欠である。

人事院としては、以上のような考え方に基づいて、これまでの事例の積み重ね等を経て明確な判断基準を示し得るものについて、既に任用、給与、勤務時間等の取扱いについて大幅に基準化への転換を図ったところであり、今後とも、各府省の運用の実情を踏まえつつ、必要な基準化や適切な事後チェック等を行っていくこととしたい。

### 3 現在進められている公務員制度改革

以上のような改革の基本的方向を踏まえると、現在進められている公務員制度改革を国民の期待にこたえた、より実効的なものとするには、次のような基本的視点や留意点を踏まえた更なる検討や議論が必要である。

#### (1) 基本的な視点にかかわる事項

##### ア 公務員に対する国民の批判にこたえることが改革の出発点

公務員制度改革を進めるに当たっては、公務員が「国民全体の奉仕者」として、政治的影響を受けず特定の利害に捕らわれることなく、中立公正に職務を遂行するという、公務員制度の基本理念が原点になければならない。そのためには国民から厳しく批判されてきた「天下り」問題や不祥事への対応、旧来的な特権意識に根ざした制度や運用の見直しなど真に国民が求める課題の解決を、改革の出発点とする必要がある。

##### イ オープンな議論に基づく関係者の納得と国民の理解

公務員制度は、我が国の行政の在り方や国民生活にかかわる重要な仕組みであり、改革内容の具体化に向けては、有識者を含む各方面のオープンな議論が行われる必要がある。また、改革後の制度が改革の趣旨に即して運用されるためには、各府省当局・職員団体と十分に意見の調整が行われることが不可欠である。

##### ウ セクショナリズムを是正し内閣の下での政治主導を確立することが重要

行政改革会議最終報告、公務員制度調査会答申など行政改革の基本的な考え方は、セクショナリズムを是正し、内閣の下での政治主導を確立

することであった。しかし、現在進められている改革については、大臣権限を強化し、また府省の肥大化を抑える機能を持っている人事院や総務省行政管理局の関与を弱めるなどセクショナリズムを更に助長する方向にあるのではないかと各方面から懸念が示されている。こうした指摘を十分踏まえ、現在検討されている民間企業への再就職の大臣承認制や各府省幹部候補職員の集中育成制度等については、セクショナリズムの助長にならないよう検討する必要がある。

#### エ 政官の適切な役割分担についての考え方を明確に

昨今の政治主導の流れの中で、政と官の間に適切な緊張関係と協力関係が保たれ、それぞれの特性が生かされることが重要である。公務員制度においては、公務員が成績主義を基礎として、政権交代を前提とした議院内閣制の下、いかなる政党政治の下でも「全体の奉仕者」として中立公正に職務を遂行する公務員を前提とした仕組みとする必要がある。改革案では、国家戦略スタッフ等の提案がなされているが、政と官との役割分担、政治的任用との関係などがあいまいであり、事実上の官主導にならないようにするためにもまず政官の適切な役割分担についての考え方を整理した上での検討が必要である。

#### オ 公務員制度における運用の重要性

今回の改革を進めるに当たっては、公務員制度の抱えていた制度と運用の乖離という問題についての検討が極めて重要である。現行公務員制度においても、外部からの人材登用や抜擢は可能であり、また、勤務実績に基づいて給与の上でも相当程度の差を付けることが可能である。そ

れにもかかわらず、現実には年次主義的な昇進管理や成績反映給与（特別昇給、勤勉手当）の持回りの運用などが広く行われ、抜擢人事などもほとんど行われてこなかった。こうした事実の背景や要因を、制度のみならず運用に踏み込んで分析・評価し、実効性のある改革となるよう制度設計する必要がある。

また、全国それぞれの公務の職場において制度の適切な運用が図られるためには労使関係の安定が不可欠であり、そうした労使関係への視点も考慮して制度設計する必要がある。

## (2) 具体的な制度設計にかかわる事項

以下、現在進められている改革を今後具体化するに当たっての、主要な留意点を述べることにしたい。

### ア 「天下り」問題への適切な対処と計画的な在職期間長期化

営利企業への再就職規制として人事院の事前承認をやめて大臣承認制にすることに対しては、退職勧奨の当事者である大臣が承認権者であることが合理的であるか、大臣が個別の「天下り」までチェックできるか、各府省のセクショナリズムを助長するのではないかなどマスコミ、学者等有識者もそろって厳しく批判している。いわゆる「天下り」問題に関しては、営利企業への再就職だけでなく、特殊法人・公益法人等への「天下り」についても国民の厳しい目が向けられており、今回の改革においてこの問題に適切に対処するか否かは、行政の信頼の根幹にかかわってくる。この際、すべての再就職について、当事者である各大臣でなく内閣が一括管理することを検討する必要がある。

同時に、「天下り」の根本的な原因である幹部公務員の過半数が50歳代

前半で退職しているという早期退職慣行の是正が急務である。この点については、政府全体として在職期間の長期化を計画的に進めることとされているところであり、各府省の積極的な取組が期待される。

#### イ 採用試験制度の抜本的見直しと中立公正性の確保

今回の改革では 種試験の合格者数を大幅に増加させ採用予定数の概ね4倍程度とする考え方が示されているが、採用につながらない合格者が大幅に増えること、特に中央官庁の情報に疎い地方の合格者が不利になること、情実任用が懸念されること等の問題が指摘されている。

採用試験においてこれからの行政の中核を担う真に優秀な人材を確保していくためには、合格者数等の個別の問題にとどまらず、行政環境の変化や平成16年4月に予定されている法科大学院設置の動き等をも踏まえ、採用試験制度を抜本的に見直し、試験の内容・方法を知識偏重型から思考重視型に改めるための検討が重要である。

また、採用試験の企画立案については、試験の中立公正性に対する国民の信頼の確保の観点を重視しつつ、国民の期待にこたえる行政を担う人材の確保に向けて、内閣及び人事院がその本来的機能に即した役割を担う仕組みとすることが適当である。

#### ウ キャリアシステムについての抜本的見直し

今回の改革が提案する本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みは、種採用職員に係る現行の運用を基本的に変えるものではなく、かえって制度化するおそれのあることが指摘されている。現行キャリアシステムについては、前述したように各方面の批判を踏まえつつ、抜本的

な見直しの検討に着手する必要がある。

## エ 能力等級制度における職制段階と等級とのリンク

能力等級制度の下で適正な給与処遇を確保するためには、能力等級と課長、課長補佐等の職制段階の区分(基本職位)とを明確にリンクさせ、職制段階に対応した給与が支払われる仕組みとすることが必要である。これは、地方公共団体の例にみられるいわゆる「わたり」(職務に対応しない高いランクの給与が支払われること)による人件費増を防止する観点からも不可欠である。

## オ 現実に適正な運用が可能な能力評価制度の確立

今回の改革の要である能力等級制度が機能するためのポイントは、明確な職務遂行能力基準が設定され、それを用いて適切な評価が実際に行われることにある。先進的な民間企業における賃金制度改革や評価制度導入の成功例をみても、労働組合との十分な話し合いとその納得の下に改革が進められている。

今回の改革においても、各府省当局・職員団体の合意を得た上で評価制度の試行を十分に行い、客観的で実効性、納得性を備えた能力基準やこれに基づく評価方法を策定することが必要である。

なお、民間において能力給あるいは職能給制度を導入した企業の中には、能力評価が形骸化し結果的に年功的な運用に陥ったため、職務給に復帰したり、職能給制度を大きく見直し仕事と成果に応じた給与(仕事給、業績給)への転換を図る動きが強まっていることに留意する必要がある。

## カ 労働基本権制約の代償機能の確保

現行の労働基本権制約を引き続き維持するのであれば、公務員の勤務条件の基準については人事院が代償機能を適切に発揮することが憲法上要請されており、代償機能の後退は許されない。具体的には、

- ・ 勤務条件に関する今回の改革については、人事院の勧告等のプロセスを経て法制化される必要がある。
- ・ 勤務条件に関する基本的事項は、人事院の勧告を経て法律で定める仕組みとし、勤務条件に関する細目的事項は、法律の委任に基づいて人事院規則で定める仕組みとする必要がある。
- ・ 能力等級ごとの人員枠は重要な勤務条件であり、人事院が各府省の要求や職員団体の要望等を聴取して具体的な等級ごとの人員数について意見の申出を行い、これに基づいて国会で決定される仕組みとすることが必要である。

(おわりに)

グローバル化の進展、民族・国家間の対立などますます複雑化する国際情勢の下で、我が国が、少子高齢化、低迷する経済など国内問題を解決しつつ、地球規模での諸課題の解決に寄与し、国際社会の中で尊敬される地位を占めていく上で、公務員に期待される役割は大きい。

公務員が行政に対する国民の信頼を回復し、使命感、責任感と誇りを持ってその役割を果たしていくためには、まず「国民全体の奉仕者である」との初心に立ち返り、政治のリーダーシップの下で、広い視野と専門知識を持って国内外の課題に果敢に取り組んでいくことが必要である。このような基本認識は、現在進められている公務員制度改革のねらいと基本において変わらないものと

考える。

本報告の意見で述べたキャリアシステムの見直しや在職期間の長期化などは、これまでの人事慣行を大きく変えるものであり、相当の努力を強いることになるが、国民の批判にこたえた真の改革にするためには、避けて通れない課題である。

人事院は、中央府省や第一線で日夜真摯に職務に取り組んでいる多くの公務員に国民の理解と支援が得られることを切に願うとともに、公務員制度改革が着実に行われ、公務員が国民から真に信頼されつつ、心おきなく職務に精励できるようにすることを願うものである。