

## II 新時代における公務人材マネジメントの実現に向けて ～人事行政諮問会議～

デジタル化が進展し、人材戦略の重要性が増大する新たな時代を見据え、優秀な人材を公務に誘致する上で不可欠である人材マネジメントのグランドデザイン構築が急務となっている。また、公務組織が現状のままでは、日本の国力や国際競争力、国際社会における存在感は更に低下してしまうおそれがあり、公務員人事の制度と運用を新たな時代にふさわしいものに変革していくことは、「未来への責任」とも言える。

人事院は、これまでも、国家公務員採用試験の前倒し、勤務間のインターバル確保の努力義務化、フレックスタイム制を活用した「勤務時間を割り振らない日」の対象職員の拡大等、異なるバックグラウンド、キャリア意識、人生設計を持つ職員一人一人が躍動でき、Well-beingが実現される公務を目指してきた。

しかし、現在の大きく変容する状況に対応し、公務が直面する国家公務員の志望者数減少、若年層職員の離職率の増加といった人材確保に係る危機的な状況を打破するためには、公務員人事管理全般について更に抜本的な方策を講ずる必要がある。

そこで、人事院は、令和5年8月の公務員人事管理に関する報告において、公務員人事管理の在り方について、聖域を設けることなく骨太かつ課題横断的な議論を行う各界有識者による会議を開催し、令和6年に最終提言を得ること、その議論・提言を踏まえながら、公務員人事管理について抜本的なアップグレードを実行していくことを示した。

本稿は、当該有識者会議（「人事行政諮問会議」）における令和5年9月から令和6年4月末までの開催状況や同年5月に取りまとめられた中間報告について報告するものである。

## 第1章 人事行政諮詢會議の開催状況

人事行政諮詢會議は、次の5名の有識者により構成され、令和5年9月から令和6年4月末までの間で、計8回開催された。その開催状況は、後記1~8のとおりである。

荒木 尚志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
小林 洋子	国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）監事 等
【座長代理】 峰岸 真澄	株式会社リクルートホールディングス代表取締役会長 兼取締役會議長
宮島 香澄	日本テレビ放送網株式会社報道局解説委員
【座 長】 森田 朗	東京大学名誉教授

(五十音順、敬称略)



なお、各回の議事次第、資料、議事録等については、以下のURL及びQRコードより閲覧可能となっている。

<https://www.jinji.go.jp/civilservicehrmadvisoryboard/index.html>



## 1 第1回（令和5年9月25日）

人事行政諮問会議の開催に当たり、森田委員が座長に選出された後、人事院総裁から森田座長に対して以下の内容が諮問された。

公務を取り巻く環境が大きく変化し続け、不確実性を増していく時代にあっては、これまでの延長線上での対応では公務員人事管理の課題に対する解を見いだすことは困難である。また、優秀な人材を公務に誘致するためには、社会情勢の変化やデジタル化が更に進展し、人材戦略の重要性が増大する新たな時代を見据え、国家公務員の在るべき姿などについて明らかにするとともに、人材マネジメントのグランドデザインを構築することが急務となっている。そのためには、公務員人事管理の在り方について、聖域を設けることなく骨太にかつ課題横断的に議論する必要がある。

これを踏まえ、公務人材マネジメントの抜本的なアップグレードを実現し、多様で有為の人材を確保・育成するために、人事行政・人事管理の在り方に関し審議し、提言することを求める。

また、本会議事務局から、公務を取り巻く状況を説明した後、委員から、公務をめぐる諸課題や採用・処遇・働き方といった公務員人事管理に関する問題意識の共有及び意見交換がなされた。

## 2 第2回（令和5年10月30日）

第1回で各委員から示された課題意識の下、今後の会議において、以下の4つのテーマに分類し議論を深めていくことで一致した。

- ① 国家公務員の在り方及び国家公務員に対する規律
- ② 処遇も含めた、戦略的人材確保の在り方
- ③ 多様な属性の職員が生き生きと働き続けられる環境整備の在り方
- ④ エンゲージメント向上につながる評価・育成の在り方

続いて、1つ目のテーマである「国家公務員の在り方及び国家公務員に対する規律」について議論が行われた。現在の公務組織において組織マネジメント面に課題が生じていること、経験者採用などによる多様な背景を持つ職員の増加や共働き世帯の増加等、国家公務員の属性が多様化しており、適切なマネジメント行動が必要となること、さらに、複雑・高度な行政課題への対処に当たって職員の自律的な思考や行動を促すことが求められること、といった課題認識を踏まえ、現行の行為規制のみならず、望ましいマネジメント行動も含めた「個々の国家公務員に積極的に期待される行動」の明確化等について、委員間で意見が交わされた。

## 3 第3回（令和5年12月5日）

2つ目のテーマである「処遇も含めた、戦略的人材確保の在り方」について議論が行われた。試験申込者数が減少傾向に、若年層を中心とした離職率が増加傾向にあり、人材のターゲットごとに課題要因を特定して求める人材を安定的に充足させる方策を講じていくことが急務であること、採用関連制度・運用の改善に加えて、人事制度・運用全体について、人材確保に資するよう総合的な対応を図ることが求められること、といった課題認識を踏まえ、今後どのように

な能力を有する人材が特に求められるか、その確保・選抜方法、民間企業との採用競合があり人材確保が難しい場合にどのような給与水準が望ましいか等について、委員間で意見が交わされた。

#### 4 第4回（令和5年12月19日）

「多様な属性の職員が生き生きと働き続けられる環境整備の在り方」について議論が行われた。若年層が自律的に自身の働き方を決定したいと考えるようになっていること、共働き世帯の増加や育児参加に対する意識の変化に対応できる人事管理が求められること、といった課題認識を踏まえ、多様な属性を持つ職員が自律的かつ、生産的に働くことができる環境整備として、兼業規制の見直し、勤務時間の柔軟化及び勤務地域の選択制、その他 Well-Being 実現に当たって必要な事項等について、委員間で意見が交わされた。

#### 5 第5回（令和6年1月23日）

「エンゲージメント向上につながる評価・育成の在り方」について議論が行われた。国家公務員の人材確保をめぐる状況や公務を取り巻く社会情勢が大きく変化する中、公務においても職務や実績に応じた待遇の推進、成長の実感につながる評価やキャリア形成支援が求められるといった課題認識を踏まえ、ポストと職務の級や給与を厳格にリンクさせるべき職員層、ポストに求められる役割等の明確化、評価者と被評価者との間のコミュニケーションの在り方、実効的なキャリア形成支援、国家公務員のスキル・専門性の向上の支援等について、委員間で意見が交わされた。

#### 6 第6回（令和6年2月28日）

経済産業省、国土交通省、公務員労働組合連絡会、日本国家公務員労働組合連合会を招いてヒアリングを実施した。

各組織から、これまでの人事行政諮問会議における議論のテーマ（①国家公務員の在り方及び国家公務員に対する規律、②待遇も含めた、戦略的人材確保の在り方、③多様な属性の職員が生き生きと働き続けられる環境整備の在り方、④エンゲージメント向上につながる評価・育成の在り方）に関する事項の現状や課題について説明があり、その後、委員からの質疑が行われた。

#### 7 第7回（令和6年3月25日）

これまでの議論を踏まえ、事務局より中間報告の骨子案が提示され、当該骨子案について委員による意見交換が行われた。その後、委員からの意見を踏まえて、当該骨子案をたたき台とし、座長の下で中間報告案を作成し、次回の会議で議論することが了承された。

#### 8 第8回（令和6年4月22日）

第7回会議を踏まえ作成された中間報告案について委員による意見交換が行われた。その後、中間報告案の内容は了承されるとともに、座長に一任され、座長と事務局で相談して中間報告を確定することで了承された。

## 第2章 中間報告

令和6年5月9日に、森田座長から人事院総裁に対し、中間報告が手交された。

森田座長から、この中間報告を人事院総裁に手渡す際、「今や国家公務員の人材確保は危機に直面しており、直ちに手を打たなければ手遅れになる。中間報告では、課題解決の方向性として、国家公務員として取るべき行動規範の言語化、職務をベースとした人材マネジメントの構築と報酬水準の設定、自律的なキャリア開発の推進や成長の支援などを提示している。国家公務員には多様な職務があるので、職務に応じた制度・運用について、最終提言に向けて検討していく」とのコメントがあった。

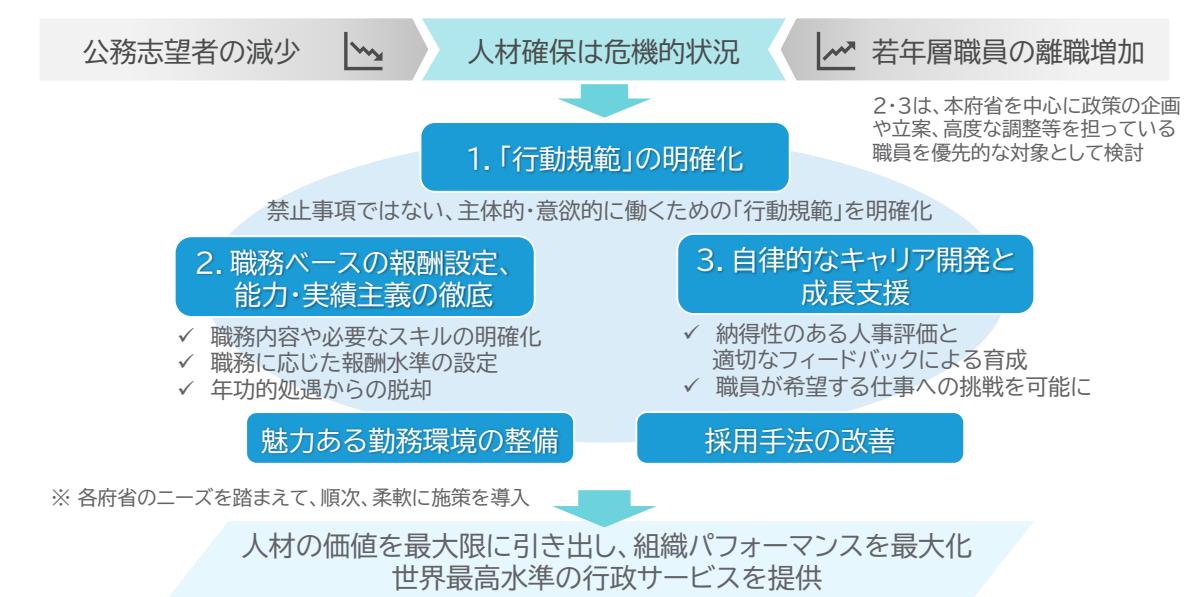
中間報告を受け取った人事院総裁からは、「国民を守り、世界に誇れる日本であるためには、国家公務員の力が最大限発揮されることが必要。現在の国家公務員の人材確保の危機的な状況は、一刻も早く脱しなければならない。そのためには聖域なく、大胆に、抜本的な改革を実行していく必要がある。人事院としては、スピード感を持って、先んじて着手できる施策に関しては、最終提言を待たずに実施していきたい」との発言があった。

人事院としては、中間報告の内容を踏まえ、実行できる施策については最終提言を待つことなく早急に着手するとともに、今後的人事行政諮問会議における議論や最終提言も踏まえつつ、公務員人事管理の抜本的なアップグレードを講じていくこととする。



## 人事行政諮詢会議 中間報告のポイント

2024年5月



## これからの中公務員人事管理が取るべき対応

※ 各府省のニーズを踏まえて、順次、柔軟に施策を導入

- |   |   |
|---|---|
| 1 国家公務員に求められる行動を<br>「行動規範」として明確化          | ✓ 禁止事項ではない、主体的・意欲的に働くための「行動規範」を明確化  |
| 2 職務をベースとした<br>人事制度・運用に基づく<br>マネジメントと報酬水準 | ✓ 職務内容や必要なスキルを明確化し、職務に応じた報酬水準を設定<br>✓ 在職年数に基づく年功的待遇を脱却し、能力・実績主義を徹底<br>✓ 管理職員のマネジメントスキルの向上   |
| 3 自律的なキャリア開発と<br>成長支援                     | ✓ 納得性のある人事評価と適切なフィードバックによる育成<br>✓ 公務内での公募活性化など、職員が希望する仕事への挑戦を可能に<br>✓ 主体的な学びを支援   |
| 4 魅力ある勤務環境                                | ✓ 業務効率化や業務量に応じた人員配置による長時間労働の改善<br>✓ 限られた定員の下、採用困難化などでその充足も困難となる中、<br>ワークライフバランスを確保できる体制の拡充<br>✓ 時間と場所にとらわれない働き方や、ハラスメント根絶による<br>Well-beingの実現 |
| 5 採用試験の設計を<br>始めとした採用手法                   | ✓ 採用者数が増加している総合職試験(教養区分)の受験機会拡大など<br>志望者・各府省とも活用しやすい試験の早急な検討  |

# 人事行政諮詢會議 中間報告

2024年5月9日

## I 公務員人事管理の現状と課題

### 1 危機に直面する国家公務員の人材確保

公務の使命は、国民の安全と生活を守り、さらに、国家を一層発展させ、世界に誇れる社会を築き上げることである。そのため、公務には、国際情勢や社会経済情勢が激変する中でも、組織の運営力や経営管理力を一層高め、国民全体に対して、世界最高水準の行政サービスを提供し、活力ある社会を築くことが求められている。国家公務員法（昭和22年法律第120号）も、国家公務員たる職員がその職務の遂行に当たり最大の能率を発揮するよう、民主的に任用されること等を定めることを通して、国民に対して、公務の民主的かつ能率的な運営を保障することを目的としている。その目的を実現するためには、国家行政を担う公務組織の各層において優秀な人材を誘致し、育成し、それぞれの職員が最大の能率を発揮して職務を遂行できる環境を整備し、もって組織のパフォーマンスを向上させていく必要がある。

一方、国家公務員の人材確保は危機に直面している。近年、国家公務員の志望者数は顕著な減少傾向にある。この間、人材確保において競合する民間企業等においては、働きやすい職場環境の整備や成長支援の拡充などの若年層を中心としたニーズに沿った組織パフォーマンスの向上に資する取組が積極的に進められてきた。公務がそうした動きから遅れているとの評価もあり、志望者数の母集団となり得る22歳人口については、近年大きな変動なく推移している一方、直近、2023年度の国家公務員採用試験の申込者数は、現行の試験制度となった2012年度と比較して総合職試験（院卒者試験・大卒程度試験）で6,724人（約27%）、一般職試験（大卒程度試験）で13,325人（約34%）減少した<sup>1</sup>。国家公務員志望者数の減少は、国家公務員という職業があたかも魅力的でないかのような認識が社会に広がっていることの表れであり、今後、国家行政を担うことが期待される優秀な人材が国家公務員として働くことを更に忌避するといった悪循環が生じるおそれがある。

また、若年層職員の離職は増加傾向にあり、総合職試験採用職員について見ると、採用後10年未満の退職者数は、近年、毎年100人を超える状況となっている<sup>2</sup>。特に、実務の中核を担う20歳台後半から30歳台の職員が退職することは、公務組織のパフォーマンスの低下につながる懸念がある。このように、採用試験からの採用者を部内育成するだけでは円滑に業務を遂行する

<sup>1</sup> 参考資料1参照

<sup>2</sup> 参考資料2参照

ことが困難になっていることから、民間企業等からの経験者の採用を増やしている実態があり、現に、民間企業等から採用された職員の割合は、2021年度の採用者のうち19%を占め<sup>3</sup>、増加傾向にある。ただし、現状、公務においては、民間企業等からの採用に関する各府省人事当局の知見や採用を行う体制が必ずしも十分でないこともあり、依然として即戦力となる人材の確保に苦戦している。

国家公務員志望者数の減少や公務を離れる者が増える現下の状況が続けば、公務を支える人材が質と量の両面で不足することになる。その結果、公務組織のパフォーマンスの向上はおろか、従前と同様のパフォーマンスの発揮すら困難になり、国民の安全な生活に支障を來し、さらには、国家の衰退につながりかねないことを強く懸念する。

以下では、まず、公務の人材確保が危機的な状況に至った要因について分析するとともに、公務が認識すべき課題を抽出する。

## 2 人材確保の危機に直面している現状の要因

### (1) 生産年齢人口の減少に伴う構造的な人手不足

我が国の生産年齢人口は、1995年の8,716万人をピークに減少しており、2050年には5,540万人（2020年から約26%減）に減少すると見込まれている<sup>4</sup>。また、有効求人倍率は、リーマンショックの影響を受けた2009年度以降、景気の回復基調とともに上昇傾向となり、2022年度はバブル期を超える水準となっている<sup>5</sup>。本年4月に日本銀行が公表した全国企業短期経済観測調査（短観）では、全規模全産業の雇用人員判断DIがマイナス36と1991年11月調査以来の不足超過となっており、現在、官民を問わず人手不足感は高い状況にある。過去においては、景気が冷え込み民間企業等の採用が落ち込むとその反動で国家公務員志望者数が増加するという傾向が見られた。しかし、現在のような売り手優位の労働市場環境はもはや構造的に不可逆であると考えられ、今後、民間企業等との間での人材獲得競争が更に激化することが見込まれる。

### (2) 国家公務員の勤務環境・待遇面での魅力の低下

社会経済の変化や複雑化により一層高まる行政需要に対し、公務が限られたマンパワーによる対応を求められる中で、特に本府省職員を中心に、長時間労働の改善が課題となっている。超過勤務の上限を超えた職員の状況については、いわゆる過労死ラインとも呼ばれる水準である「1月100時間未満」の上限を少なくとも1回以上超えた職員が2022年度は約5,500人であった<sup>6</sup>。その要因として、職員自身にとって予見可能性が低く、コ

<sup>3</sup> 第2回会議資料14ページ参照

<sup>4</sup> 第4回会議資料4ページ参照

<sup>5</sup> 第1回会議資料12ページ参照

<sup>6</sup> 参考資料3参照

ントロールしづらい業務が挙げられている。さらに、必ずしもやりがいと結びつかない場合もある長時間労働が常態化しているといった勤務環境がメディアやSNS等で頻繁に取り上げられている。

一方で、公務の外に目を向けると、価値観が多様化する中にあって、働く個々人の違いを認め、多様な人材をいかし、その能力を最大限に発揮できる勤務環境の整備が進んでいる。2018年には、時間外労働の上限規制の導入などが盛り込まれた働き方改革関連法(働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律(平成30年法律第71号))が成立し、以降、民間企業等における平均残業時間は短縮傾向にある<sup>7</sup>。加えて、一部の民間企業等では、勤務地域限定正社員という転勤がない正社員の区分を創設したり、働く場所の柔軟性を飛躍的に高めるフルリモート勤務での就業を認めたりする例もあるなど、Well-beingへの関心の高まりなどもあいまって、働き方改革が大きく推進されている。

公務においても、超過勤務の上限規制や勤務間のインターバル確保を通じた長時間労働是正に向けた取組や、フレックスタイム制やテレワークの推進など柔軟な働き方を可能とする仕組みを導入しているが、行政サービスを切れ目なく国民に提供するためには、長時間労働もやむを得ないとする職場風土や職員意識の改革などの取組がより一層求められる。

また、給与面の課題もある。国家公務員の給与水準は、国家公務員法に定める情勢適応の原則の下、現在、企業規模50人以上の民間企業の給与水準との均衡を考慮して定めている。最近は大企業等において初任給を含む給与の大幅な引上げが行われており、特に総合職試験からの採用において競合する企業の給与と比べると、かなり見劣りするものとなっている。

### (3) 国家公務員の不祥事を契機とする公務への不信感の高まりなどの影響

近年、幹部公務員の不祥事が政治との関係で国会やマスコミ等で多く取り上げられたことなどもあり、社会全体の国家公務員に対する不信感が高まり、多くの若年層にとっても、国家公務員が社会や国民から尊敬され、誇りの持てる魅力的な就職先ではないと認識されているようである。

さらに、政治主導の浸透により行政における政治への応答性が過度に重視され、各府省が政策の立案や決定のイニシアチブを取っていないのではないかと見られていることも、国家公務員という職業、特に、各府省の所管業務に関わる専門性を基盤とする政策のプロフェッショナル集団たる霞が関が、かつてに比べ、魅力的な就職先として認識されなくなっていることにつながっている可能性がある。

<sup>7</sup> 参考資料4参照

#### (4) 若年層のキャリア意識の変化と公的分野における企業活動のプレゼンスの拡大

特に若年層において、自身のキャリア形成の在り方に関する意識の変化が見られる。

長らく日本企業においては、大企業を中心として、長期雇用を前提とした年功を重視した人事管理が行われてきた。また、その多くの場合において、人事部門が一元的な人事管理を担うことが通例であった。例えば人事異動においては、従業員本人の希望よりも組織の意向を優先し、ゼネラリスト育成の観点から、定期的な人事ローテーションがなされることも少なくなかった。

しかしながら、現在の若年層は、就職活動をする段階から将来的な転職を選択肢として現実的に考えており、就職先の選択時には、自身の市場価値向上の観点から仕事を通じて成長できる環境があるか、という視点を重視する傾向がある<sup>8</sup>。民間企業等においては、人材を資本として捉え、その価値を最大限に引き出すことで、中長期的な企業価値の向上につなげるため、教育研修の充実など人への投資の推進、能力ある人材の早期選抜、主体的なキャリア形成を後押しする社内公募制度の導入などにより、こうした期待に応えようとする取組も見受けられる。

また、かつては公共的な仕事を志望する場合、公務員はその代表的な職業であったが、近年、企業の社会的責任の見える化や、ビジネスの中で社会課題の解決を推進する取組の進展もあり、民間企業等の経済活動でも社会貢献ができるようになっている。より身近な問題を現場で解決する事業を展開するソーシャルビジネスや、国や地方公共団体といった公共分野にも携わるコンサルティング業界の市場規模も増大傾向にあり、国家公務員や地方公務員をキャリアとして選択しなくとも、民間企業等の活動を通じて公共的な仕事に関わりやすくなっている。

### 3 現状の要因分析を踏まえた課題認識

上記2のように、公務の人材確保を巡る状況は、今後更に加速する生産年齢人口の減少という社会の構造的な変化に加えて、働き方やキャリア形成に対する若年層の意識の変化、公的分野における企業活動のプレゼンス拡大、人材獲得の競合相手における先進的な変革など、様々な観点で大きな変容が起きている。

長期雇用を前提とした新卒一括採用と部内育成、採用年次に重きを置いた昇進管理とその結果としての年功的な報酬などは、そもそも一つの組織で定年まで働くことを当然と考えない若年層には、もはや魅力として映らなくなっている。ある程度の段階までは処遇で差を付けずに長期間モチベーションを維持する人事管理モデルにおいて報酬は年功的に後払いされる形になる

<sup>8</sup> 第4回会議資料9・10ページ参照

が、現在の自身の市場価値を重視する者は、その時々に従事した職務や達成した成果が適切に評価され、それに応じた昇進と正当な対価が支払われるこ<sup>ト</sup>と魅力と捉えるようになってきている。

特に、公務においては、早期退職慣行の是正や再就職規制の見直し、年金支給開始年齢の引上げへの対応等により職員構成の高齢化やそれに伴う昇進スピードの低下が進んだこともあり、採用されてから、やりがいや責任があり成長につながる仕事を担うまでに要する期間が長期化している。さらに、目の前の仕事をこなすだけで自身の仕事が何につながっているのか分からぬ、自身のスキル等が職務を通じて高まっているという実感を得られないなど、モチベーションの維持が困難になっている。

こうした環境変化の中にあっても、公務員人事管理は未だ旧態依然たる人事管理モデルを基本としている。それは、従来のシステムが戦後長期にわたり維持されてきたため、人事管理上の課題が認識されてもシステム内で処理することが優先され、本質的な見直しを避けてきたからだと思われる。

大きく変容する状況に対応し、現在の公務が直面する危機的な状況を打破するためには、微修正によって解決を図るような、その場しのぎの対症療法的な方策では対処できない段階にきている。

まずは、公務自らが課題を直視して、これまでの対応を検証し、改善に取り組めるものから早急に着手しなければならない。これまでの公務では、限られた人的資源を最大限にいかすという意識が欠如していた。今後は、そうした意識を徹底し、優秀な人材の能力を最大限に引き出し、国民に対して高い付加価値を還元できる業務プロセスを構築するべく、デジタル技術の活用や業務の抜本的な見直しを行う必要がある。また、現状、直ちに取り組むことができる業務改革については、政府のあらゆる部局において徹底的に取り組んでいかなければならない。

その上で、公務組織の維持、そして更なる公務組織のパフォーマンスの向上のためには、優秀な人材を公務に惹きつけ、こうした人材がやりがいを持ち、存分に活躍できるようにするための直接的なアプローチが必要である。国民や国のために働く公務の意義と価値を再定義し、国家公務員を優秀な人材にとって魅力ある職業に変えていかなければならない。すなわち、優秀な人材の採用とリテンション、そしてその前提となる早期選抜や給与待遇が中核的・優先的課題である。

## II これからの国家公務員人事管理が取るべき対応の方向性と方策

Iにおいて述べたとおり、公務には国民に対する使命があり、公務の人材確保を巡る現状において、この使命を達成するために最も重要なことは、公務組織における人的資源の価値を最大限に引き出すことである。

これまでの公務組織は、職員をいわばコストとして捉え、組織や人員をスリム化し、かつ、職員に負荷のかかる働き方を求めていかに少ないコス

トで運営するかに重きが置かれてきた。このため、人事当局による画一的な人事管理や服務・勤務時間等の規制的な管理が重視されてきた側面がある。

しかし、国家公務員法は「職員の能率は、充分に発揮され、且つ、その増進がはかられなければならない。」と規定しており(同法第71条第1項)、今後は、公務組織がその人的資源を最大限にいかして、パフォーマンスを上げることを重視し、一人一人の職員を重要な資本であると捉える人的資本経営の発想を取り入れる必要がある。職員に投資し、最大限にその能力を発揮できるよう育成し、成長させることで、これまで以上に、効率的かつ質の高い行政サービスを国民に提供することが可能となる。また、これにより、職員が尊重され、職員が成長できる魅力ある職場となることで、優秀な人材の確保につながる好循環も期待できる。このように、限られた人的資源の価値を最大限に引き出す方向を目指すことが、国家公務員人事管理の取るべき対応の基本理念となる。

職員の個性を尊重し、個々の職員に主体的・自律的な業務遂行を促し、公務組織のパフォーマンスを向上させるに当たっては、組織の目的や方向性と職員のそれとが一致することが不可欠である。そのためには、公務全体の役割や使命が、省庁や部局においてより具体化され、個々の職員が担うべき役割・ミッションとして言語化、明確化され、職員に納得感を持って理解される必要がある。国家公務員として求められる行動かどうか個々の職員が常に自省することにより、その総体である公務全体は個人の力を一つの方向に結集することができる。

また、一人一人の職員の使命や役割の明確化は、一つ一つの官職の職務内容の明確化と表裏一体の関係にある。公務組織は省庁、局課と次第に細分化されていき、最後は最小単位である官職から構成されている。したがって、公務組織がその使命や役割に応じて機能的に編成されるためには、個々の官職における職務内容が明確化されていることが前提となる。そうなって初めて、職務に必要な能力が明らかとなり、それを有する人材かどうかを評価して配置することが可能となる。また、職務内容や業績を適正に評価し、適切な水準の報酬を支給するためにも、職務内容の明確化が不可欠である。

さらに、職員が最大限の能力を発揮するためには、個々の職員にとって必要な成長支援、希望や事情に応じた柔軟な働き方の実現など、職員の能力開発や職場環境の整備に積極的に投資を行い、意欲ややりがいを引き出すことが求められる。

このような基本的な考え方を前提として、以下、これから国家公務員人事管理が取るべき対応の方向性と方策について述べる。

## 1 国家公務員に求められる行動を規範として言語化

公務組織が限られた人的資源の価値を最大限に引き出せるようにするためにには、公務が求められる役割、国家公務員が果たすべき役割やその役割を確実に果たすために国家公務員に求められる行動について、改めて国民との関係において明確化することがまずは必要となる。

これまで国家公務員には職務専念義務や職務命令遂行義務といった服務規律、すなわち多数の禁止事項が定められているのみであり、国家公務員として積極的に取るべき行動については言語化されていなかった。このことが、結果として、いわゆるお役所仕事と呼ばれるような個々の職員のリスク回避志向や事なれ主義につながる懸念もある。今後はキャリア形成や自己の成長に関する意識の高い職員が増えていく中で、職員が主体的・自律的・意欲的に働くための礎となる価値観を醸成するとともに、職務上の葛藤が生じた場合においても自身が担当する仕事の価値や意義を再認識する契機を提供するためには、国家公務員として取るべき積極的な行動を規範として明確にすることが求められる。

国民が安心して日々の生活を送ることができるようにするためには、国家公務員が、与えられた使命を達成するために誠実に働くこと、そして、最大限のパフォーマンスを発揮して職務を遂行することが必要である。国家公務員として取るべき行動を言語化して国民に対して分かりやすく示し、これを基に職員が自ら行動することは、国家公務員に対する国民の信頼醸成につながり、行政運営を円滑に進めていくことにも資するほか、下記2以降の方策を実装することへの国民の理解につながる。

最終答申に向けては、この行動規範を定めるに当たっての観点や留意点を整理した上で、諸外国政府などの事例も参考しながら、議論を深めていく。

## 2 公務員人事管理の抜本的見直しのアプローチ

### (1) 最も優先的に対策を講じる必要がある職務・職域

約30万人の国家公務員には多様な職務・職域があり<sup>9</sup>、人材確保の状況は様々である。最終的には、こうした様々な職務・職域における課題にそれぞれ対応した解決策を導き出していく必要がある。この点、例えば、勤務環境は全ての国家公務員にとって身近な問題であり、改善が図られない場合には離職につながるおそれがある。後述のように、国家公務員全体を対象として、勤務環境の更なる改善について検討すべきである。

一方で、中核的・優先的課題である早期選抜、給与処遇の改革を通して優秀な人材の採用、リテンションにつなげていくことについては、課題が多岐にわたり難易度も高く、その解決に大きな労力と長い時間を要すると考えられることから、戦略的に、最も優先して対処しなければならない本質的な課題の解決に注力していくべきである。

国家行政において、全ての政策は、企画や立案、関係者との調整、現場での執行のいずれの部分が欠けても成立しない。例えば、給付や許可の申請であれば、外見的には国民が直接やり取りをする窓口等の業務が国民の目に見えやすい部分である。一方で、そうした窓口で執行される政策も、全てその前段で、給付や許可の根拠法令の整備や基準の設定、予算の確保

<sup>9</sup> 第2回会議資料17～22ページ参照

など、国民の代表者の性格を有する立法府と専門性を有する行政が、議院内閣制の下、協働して企画・立案し、決定されているものである。

国家の政策決定は、政策ごとにその多寡はあるにせよ、国民生活全体に影響を及ぼす。そして、重要な政策になるほど、政治と行政が適切な役割分担の下で連携して決定されるものである。最終的な政策決定の判断は、政治によってなされるものであるが、政治が十分な情報と判断力を持ち合わせた上で、真に正しい決定を行うため、行政にはその専門的な知見の発揮が大いに求められる。政策のプロフェッショナル集団たる行政には、全体の奉仕者として政治に対して中立・公正な立場から政策の選択肢を積極的に提示する役割が期待されている。

また、国民生活全体に影響を及ぼす重要な政策であるほど、政策の合理性や法的安定性を担保し、政策への国民の理解を求め効果的に執行していく上で、行政が担う政策の企画や立案、調整といった役割は極めて重要なとなる。

仮に、行政のこうした機能が脆くなってしまったとしたら、政治に対し有効な政策提示ができなくなり、国民生活に重大な悪影響を及ぼしかねない。国民生活に大きな影響を与える政治判断を支える本府省を中心に優秀な国家公務員を安定的に確保することは、国家行政を支える基盤になり、ひいては国民の利益にも結び付く。

したがって、当会議においては、優秀な人材の採用やリテンションという大きな課題の中で、戦略的に最も優先して対処しなければならない本質的な問題は、本府省を中心に政策の企画や立案、高度な調整等を担っている国家公務員の早期選抜や給与処遇の在り方にあると考える。なお、こうした視点の設定自体についても、最終答申に向けて引き続き検討を深めていく。

## (2) 解決すべき具体的な課題と対応策

以下では、当会議においてこれまで議論がなされた公務員人事管理の抜本的見直しの観点、具体的な課題、それらへの対応策について、議論の整理を行う。これらについては、引き続き当会議において議論を深めていくが、人事院においても検討を行うことを求めたい。可能なものについては先行して本年の人事院勧告時の公務員人事管理に関する報告において対応の方向性が示されることを期待したい。

### ① 職務をベースとした人事制度・運用に基づくマネジメントと報酬水準

先述のとおり、若年層において、一つの組織で定年まで働くことが当然ではなくなっている中、今後、社会全体として人材の流動性が高まることも見据え、特に、どのような組織でも必要とされるような優秀な人材の採用・リテンションを強く訴求することが重要である。

国際情勢や社会経済情勢が激変し、新たに公務において対応すべき課題が次々と生じる中では、公務の組織パフォーマンスを高める必要があり、国家公務員には、その変化やスピードに柔軟に対応し、従来にない新たな発想で、的確な企画・立案を行い高度な調整を行う能力が求められている。そのような能力を有する人材については、採用年次ではなく能力や業績面の適切な評価により年齢に関係なく権限と責任のある重要なポストへと登用することや、その高い市場価値に見合った競争力のある適切な報酬額とすることも重要である。

若年層の意識の変化や組織パフォーマンス向上の必要性を踏まえると、公務には、改めて国家公務員法に定める職務給の原則を徹底し、職務をベースとした人事制度の運用と、それを前提とした適切な報酬水準を設定することが求められている。その際、同一の職務であっても困難度は年により変動することなども勘案する必要がある。

職務をベースとした人事制度・運用を厳格に、かつ、透明性を持って行うことによる適合的な職種・職域に導入するに当たっては、その土台として、次に掲げる事項を整備しておく必要がある。

- 国家公務員の職種は多様であり、組織管理やマネジメント、公権力の行使など様々な性質の業務に従事することが想定される。現状の人材の能力構成に対して、各府省における業務の内容や展開を見据えて、今後どのような人材がどのくらい必要となるか、どのような能力が必要でどのように育成するのか、といった人材の確保・育成の戦略を明確にし、当該戦略を人材ポートフォリオ（事業戦略の実現に必要な人材の質的・量的な構成を明らかにしたもの）に落とし込むこと。
- その上で、組織の役割やミッションを官職レベルにブレークダウンして落とし込み、それぞれのポストにおける職務内容やその職務を遂行するために必要なスキル等を明確にし、一定の役職段階以上のポストに関しては職務内容を開示し、職務にきめ細かく対応した報酬を可能とすること。その前提として、FTE(Full-Time Equivalent)のような業務量とマンパワーの測定手法の考え方を研究し、生産性の向上のためデジタルの活用等を通じて合理的な勤務時間内で遂行可能な業務量となるようにすること。ただし、緊急時の態勢の柔軟性を確保できること。
- 管理職員には、部下が担うべき役割・ミッションを明確に示すとともに、日常のコミュニケーションを通じて部下の意見に耳を傾け、疑問には納得いくまで説明するよう心掛けること等を通じて、その成長を促す役割が求められる。特に、必ずしも本人の希望しないポストに配置された場合には、担うべき役割・ミッションの意義や組織の期待を理解できるよう説明を尽くした上で、その貢献を適切に評価・処遇すること。

- ポストへの登用の際に在職年数等を昇格の要件としたり、給与上の処遇が必ずしも人事評価結果と一致しない場合があつたり、といった職員の納得性の低い又は評価者の理解が十分でないと考えられる制度運用を改善し、能力・実績に基づく人事管理の原則を徹底すること。そのためには、登用や給与処遇の根拠や納得性を人事評価結果が十分担保し得るだけの精度を備えることが必要であり、評価者の評価能力向上の方策の実施、例えば、評価者研修やマネジメントトレーニング、マネジメントサーベイを行うことなどが求められること。また、管理職員のマネジメントスキルの発揮状況が適切に評価されるようにすること。あわせて、評価者が適切に評価、マネジメントを実施できるよう、適正な被評価者の人数（規模）とすること。

さらには、人材ポートフォリオのうち業務の内容等に応じて各府省の内部人材で当面埋めることのできないポストについては、民間企業等から積極的に人材を採用する必要がある。また、最適な人材をそれぞれのポストに配置するためには、職員が自らの意思でポストを希望する公募手続も一般的な任用方法となるよう定着させていく必要がある。

職務をベースとした人事制度の運用と、それを前提とした適切な報酬水準の設定に関しては、当会議において、今後、最終答申に向けて、各府省における実情や民間企業等の先進事例も参考しながら、実現可能性を高める観点から議論を深めていく。

## ② 自律的なキャリア開発と成長支援

若年層のキャリア意識の変化として、自身のキャリア形成に対する関心や、きめ細かな人事上の対応へのニーズが高まっていることも挙げられる。公務においても、納得性のある人事評価と適切なフィードバックによる育成、例えば、職員の具体的な行動に対する指導・助言を行うこと、職員が業務を通じて得られるスキルを言語化して伝えることなどが求められる。また、人事当局が組織の人事構想や職員の希望等を丁寧に考慮して人事異動を講ずることや、組織内公募や府省間の公募による異動を活性化することにより、職員自らが希望する仕事に自らの意思でチャレンジできるような環境を整備することが必要である。

そのためには、まずは①の施策により、ポストにおける職務内容やその職務を遂行するために必要なスキル等の明確化が行われることを通じて、能力開発の指針が明示され、公募に必要な情報が整備される必要がある。また、これに対応して、個々の職員が持つ専門性やスキル、公務内外での経験、人事評価結果、キャリア志向などの情報を可視化し、データとして蓄積し活用することで、キャリア開発やマッチングを効率

的に行うことができる。

このほか、職員の主体的な学びの支援や、職員の希望を踏まえた他の組織への出向や官民人事交流の推進、自己啓発等休業や兼業・副業による公務外経験の推奨など、国家公務員としてのキャリア開発に関する支援のメニューが様々考えられるところであり、これらの施策については、着手できるものから検討を進めることが適当である。

### ③ 魅力ある勤務環境

国家公務員の勤務環境を魅力あるものとすることは喫緊の課題である。

長時間労働の改善のためには、まずは、生産性を向上するための業務プロセス改革やDXの推進といった業務効率化、業務量に応じた柔軟な人員配置に努めるべきである。

行政機関の常勤の職員の定員の総数は、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律第33号）等により上限が定められ、さらに累次のいわゆる定員合理化計画による合理化や、組織の法人化等による純減が進められた結果、現在、約30万人となっており、近年はわずかながら純増傾向にあるものの、人口に占める公的部門の職員数の比率で見ると、単純比較は困難な面もあるが、他の先進諸国と比べて総じて低い割合となっている<sup>10</sup>。

また、現場では、採用の困難化などにより、定員を充足することができず円滑に業務を遂行することが困難になっているという状況が生じており、今後、生産年齢人口の減少により人材を確保して定員を満たすことが更に困難となっていくことが見込まれる中、仕事に応じて必要な人材がきちんと手当できるような環境を整備してワークライフバランスを確保していくことが、人材のリテンションにおいて極めて重要になってくる。

このため、育児・介護等の事情に対応するため今後増加することが見込まれる短時間勤務職員をフルタイム職員が支援するための体制、働き方改革や業務見直しを推進するための体制などについて、政府において拡充の検討がなされることを期待したい。

さらに、業務効率化については、公務部内のマネジメントを徹底し、長時間労働もやむを得ないとする職場風土や職員意識を抜本的に切り替えることが求められる。その上で、他律的な業務として挙げられるこの多い国会対応については、行政府における改善を一層進めるとともに、速やかな質問通告やオンラインによる質問レクなどデジタルツールを利用した質問通告の推進等、立法府においても一層の改善が期待される。

<sup>10</sup> 第4回会議資料15ページ参照

価値観が多様化している今日、個々の職員の事情に合わせて可能な限り柔軟に働き方を選択できるようにすることが重要である。例えば、男性の育児休業の取得が近年一般的となってきたように、介護のための休暇、フレックスタイム制の活用などが一般的となるよう、職場環境の整備にも取り組む必要がある。

育児や介護などの事情を抱える職員を始め、多様な人材をいかしていくために、勤務時間の短縮等を容易にすることや、アウトプットで成果を測れる業務や必ずしもフルタイムでの勤務を要しない業務などについて可能な限り時間的な制約を取り払い、職員が自律的に勤務の時間帯や長さを選択できる枠組みを整備すること、テレワークをできるだけ幅広く活用できるようにしていくことが公務の魅力向上にとって有効である。また、ワークスタイルやライフスタイルが大きく変わるような転勤の在り方についてはその必要性を改めて見直すべきである。

加えて、ハラスメントの根絶を始めとしたWell-beingの実現も当然求められる。公務においても、各種のハラスメントの防止等についての人事院規則が制定されているが、2022年度に人事院が受け付けた常勤職員の苦情相談のうち相談内容として最も多いのはハラスメント関係で、全体の事案数の33.8%となっている<sup>11</sup>。

また、公務においては、組織外からのハラスメント、いわゆるカスター・ハラスメントもパワー・ハラスメントに含まれるとしているが、国家公務員は国民全体の奉仕者であるという位置付けもあって、業務において対峙する関係者からの質問や苦情への対応の場面では職員に大きな負担がかかっていることが多く、組織として職員を保護する取組を進める必要がある。

近年、採用者に占める女性の割合は増加し、2023年度の総合職試験採用者では約36%が女性となっており<sup>12</sup>、また、共働きが一般的となっている中では、これまでの専業主婦世帯の家庭像を前提とした、長時間労働や突発的対応、転勤等を厭わない働き方を職員に求めるには限界がきている。長時間労働の改善や柔軟な働き方の推進は、全ての職員にとって、自身のライフステージに応じて生き生きと働く上で、また、持続可能な公務組織であるために不可欠である。

さらに、今後、官民の間で人材交流が進んでいくことが見込まれる中にあっては、公務の役割を適切に果たす前提の下で、働き方を必要以上に管理するのではなく、民間準拠の考え方に基づいて民間労働法制に近

<sup>11</sup> 第4回会議資料56ページ参照

<sup>12</sup> 第4回会議資料7ページ参照

づけていくことを志向するべきである。

これらの課題に関しては、これまでの当会議での議論で出された問題意識等を基に、人事院において積極的に更なる検討を進めるよう求めるとともに、例えば、転勤の忌避やフルリモートワークの希望といった職員の勤務環境の改善への要望と、公務サービスの提供体制を確保するための人員配置等の必要性とのバランスをどのように考えるかなど、当会議で具体的な論点として掘り下げるべきテーマがあれば、人事院における検討内容も踏まえて、最終答申に向けて再び議論をしていく。

なお、これらに関しては、国家公務員全般を対象にその勤務環境の改善について検討をすべきである。

#### ④ 採用試験の設計を始めとした採用手法

現在の新規学卒者の採用については、学生が職業として国家公務員を選ばなかった理由として「採用試験の勉強や準備が大変」を挙げる者が最も多くなっている<sup>13</sup>。その背景には、国家公務員の仕事内容や待遇が、国家公務員独自の採用試験の準備のために長期間かけるコストに対して見合わないとの考えがある。したがって、採用試験は国家公務員制度の根幹である情実任用の排除や官職の国民への公開平等を支える重要な仕組みであることも踏まえた上で、採用試験の負担感軽減にも資するよう、国家公務員志望者にも各府省にも活用しやすい採用試験の在り方を考えいかねばならない。例えば、各府省の採用者数が増加している総合職試験（教養区分）の受験機会の拡大や、試験科目数の削減等の試験準備負担の軽減といった対応策については、直ちに施策の検討が行われることが望ましい。

採用試験の見直しを進めるため、①にあるとおり、各府省がそれぞれの組織の事業戦略の実現のために、どのような人材が必要なのか、育成の観点も含めて求められる人材像を明らかにすることが必要である。また、採用後に公務部内の育成プロセスだけでは獲得することが難しいと考えられる専門的な能力や特性については、採用時に適切に検証しなければならないことを念頭に置くことが必要となる。

採用方法の改善については、これまでの当会議での議論で出された問題意識等を基に、人事院において積極的な更なる検討を求めるとともに、公務において求められる人材像の根本的な議論など、当会議で具体的な論点として掘り下げるべきテーマがあれば、人事院における検討内容も踏まえて、最終答申に向けて再び議論をしていく。

<sup>13</sup> 第3回会議資料13ページ参照

### (3) 各府省がニーズを踏まえて施策を講じることのできる柔軟な仕組み

人材確保の状況は、府省によっても異なるため、施策の導入については、各府省における人材の確保・育成に関する戦略の下で、可能な限り、各府省がニーズを踏まえて順次、柔軟に講じることができる形式としていくことが適当である。同時に、人事院は、各府省それぞれの状況に応じて、人材確保が円滑に進むよう、施策メニューを整備するとともに、各府省の運用を支援していくことが必要である。

その際、これから的人事院の各府省への関与の在り方についても検討が必要である。国家公務員には多様な職務・職域があり、人材ポートフォリオや最適な人事管理の在り方も異なることを踏まえ、従来型の画一的で技術的な制度設計のスタイルを見直し、簡明なルールの設定と、中立・公正性確保の観点からの事後チェックを徹底する方向にシフトしていくことが考えられる。

最終答申に向けては、これらも含めて、必要な諸施策を実効的なものとするための人事院の組織体制の在り方などについても検討していく。

## III 各種ヒアリング結果の概要

当会議では、本年2月28日の第6回会議において、経済産業省及び国土交通省の2省（人事当局）と、公務員労働組合連絡会及び日本国家公務員労働組合連合会の2団体（職員団体）からヒアリングを行った<sup>14</sup>。

このほか、当会議事務局において、本府省で勤務する課長補佐級職員や公務以外を就職先として選択した大学生などへのヒアリングが一部の委員も同席して行われた。それらの概要については、本中間報告の参考資料として示すとともに、こうした各方面からの意見も参考にしながら、最終答申に向けて更に検討を深めていく。

## IV 今後の検討に当たって留意すべき事項

本中間報告においては、国家公務員における人材確保が危機的な局面にある認識を示し、限られた人的資源の価値を最大限に引き出せるようにするために、これからの中間報告の参考資料として示すとともに、こうした各方面からの意見も参考にしながら、最終答申に向けて更に検討を深めていくこと。

- 国家公務員として取ることが望まれる行動を規範として言語化すること。それにより、国家公務員に対する国民の信頼醸成と行政運営の円滑な推進を図るべきであること。最終答申に向けては、この行動規範を定めるに当たっての観点や留意点を整理した上で、諸外国政府などの事例も参照しながら、議論を深めていくこと。

<sup>14</sup> 第6回会議資料及び議事録参照

- 当会議の議論において、国民生活全体への影響度に鑑みて、人材確保に対する危機感が強く、特に優先して対処しなければならない本府省を中心に、政策の企画や立案、高度な調整等を担っている国家公務員にまずは焦点を当てること。
- 職務をベースとした人事制度・運用に基づくマネジメントと報酬水準、自律的なキャリア開発と成長支援、魅力ある勤務環境の実現、採用方法の改善に関して、対応策を提示し、最終答申に向けて検討を行っていくこと。

今後の会議においては、これら個別の課題や施策の内容に加え、最終答申で示す人事改革のビジョンについて、人事管理の課題に日々直面する各府省人事当局の意見も踏まえつつ、こうした各府省が強い課題認識を持って確実に実装していくよう、人事当局の体制強化を進めることなどについても具体的に検討していくことが必要である。

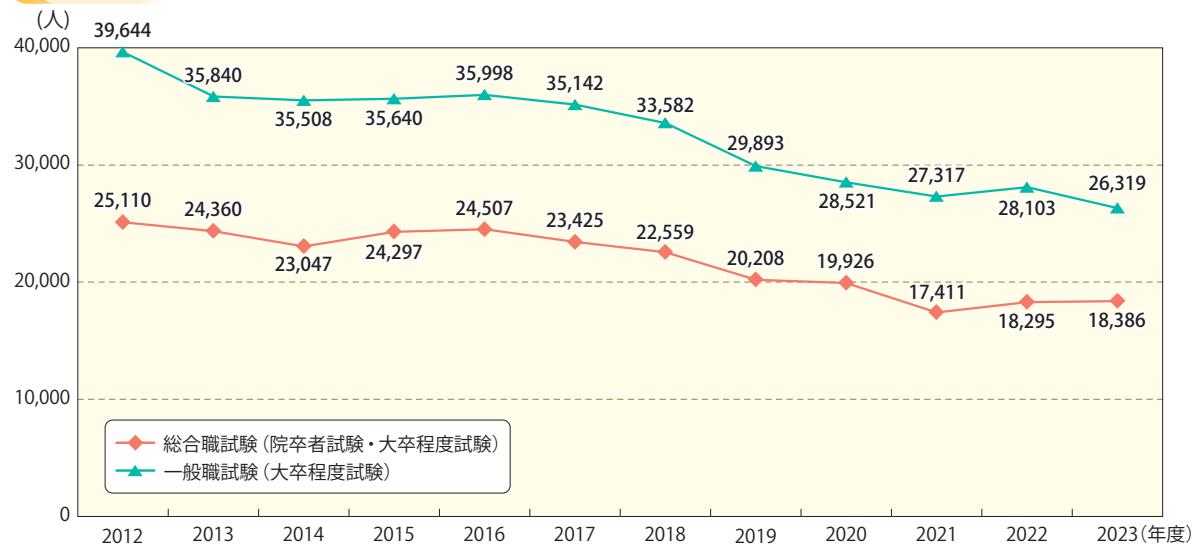
このほか、人事院においても、これまでの当会議での議論の方向性等を踏まえて、必要と考えられる施策の実現に向けた積極的な検討が行われることを求めたい。人事院のみで解決できない課題については、内閣人事局とも連携しながら検討を深めることが期待される。

本中間報告の冒頭で述べたように、国家公務員の人材確保は危機に直面しており、この状況を一刻も早く好転させるとともに、人的資源の価値を最大限に引き出すことで、公務組織のパフォーマンスを最大化していくことが喫緊の課題である。当会議としては、本中間報告が契機となって、関係各方面でこの問題が正しく共有され、多くの議論が喚起され、対応策に関する理解と協力が広がることを期待しており、こうした議論も踏まえつつ、最終答申に向けて更に議論を深めていく。

以上

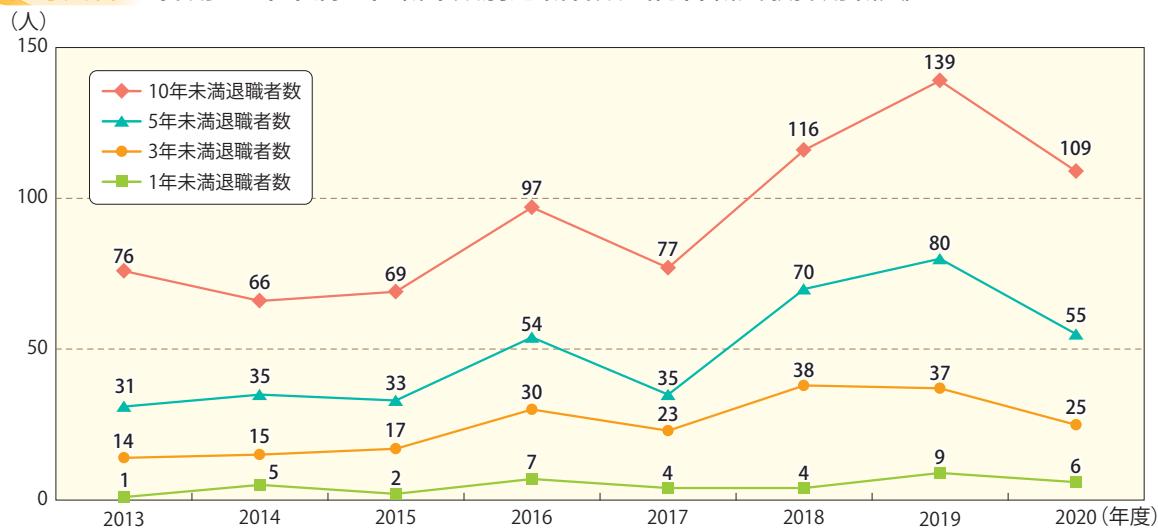
## 人事行政諮詢會議 中間報告 參考資料

## 参考資料1 国家公務員採用試験申込者数の推移



※人事院（2023）『令和4年度 年次報告書』p.87及び人事院（2024）「2023年度国家公務員採用試験実施状況」に基づき事務局において作成

## 参考資料2 採用10年未満の在職年数別退職者数（総合職試験採用職員）



注1：調査の対象は、総合職試験採用職員（人事院が行う総合職採用試験からの採用者のみ。旧I種試験名簿からの採用者を含む。）における2021年3月31日までの状況。

注2：採用後10年未満の退職者には、5年未満、3年未満、1年未満の退職者を含む。

注3：在職年数別の採用後1年未満には、例えば、2020年4月1日採用で2021年3月31日に辞職した者を計上。

※人事院（2022）「総合職試験採用職員の退職状況に関する調査の結果について」表1に基づき事務局において作成

参考資料3 他律部署において上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合（2022年度）  
(上限別で見た場合)

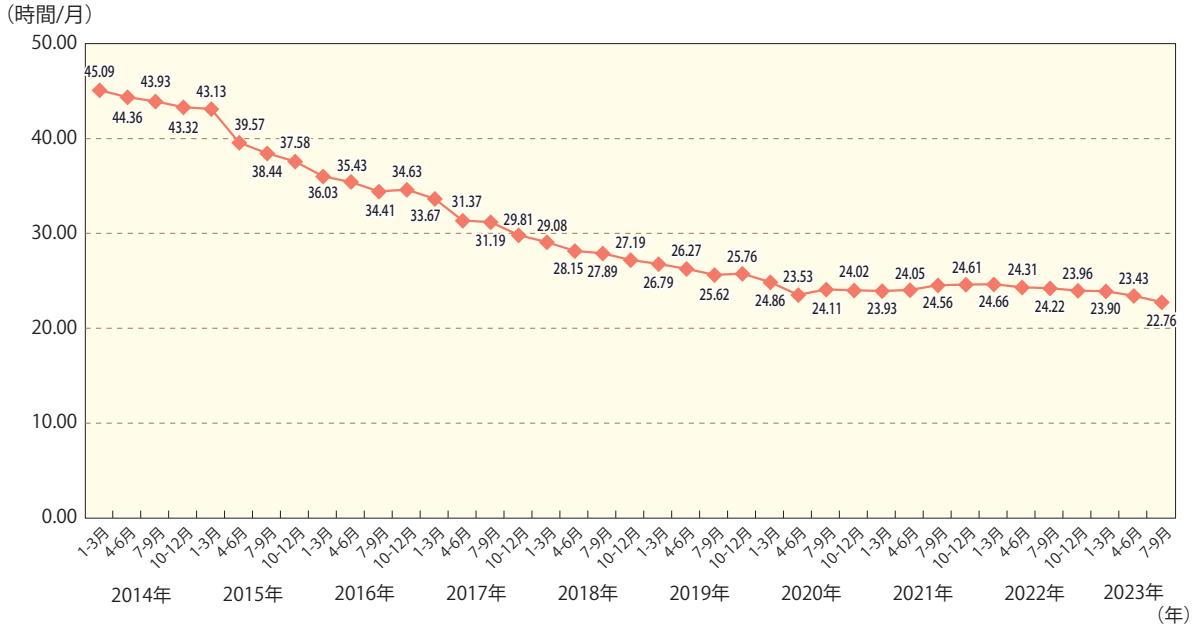
上限	割合 (概数)
1月100時間未満	7.4% (約5.5千人)
年720時間以下	7.0% (約5.3千人)
2～6月平均80時間以下	10.5% (約7.9千人)
月45時間超は年6回まで	13.0% (約9.8千人)
いずれかの上限を超えた職員	16.0% (約12.0千人)

注1：「他律部署」とは他律的業務の比重が高い部署をいう。

注2：「割合」は他律部署の年度未定員の総数（約7.5万人）を100%とした場合のもの。

注3：上限別で見た場合の合計は、同一の職員が複数の上限を超えている場合もあるため、「いずれかの上限を超えた職員」の割合とは一致しない。

参考資料4 日本の残業時間 定点観測



※オープンワーク株式会社 OpenWork働きがい研究所「日本の残業時間 定点観測」より作成