

「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」第5回 議事要旨

1 日 時 平成20年2月15日(金) 14:00~16:00

2 場 所 人事院第2特別会議室(3階)

3 研究会メンバー出席者(座長及び座長代理以外は五十音順)

清家慶應義塾大学教授(座長)、岩村東京大学教授(座長代理)、稲継早稲田大学大学院教授、上村読売新聞社論説副委員長、黒澤政策研究大学院大学教授、杉山三菱重工業株式会社顧問、藤村法政大学大学院教授、村瀬全農林労働組合参与

4 議事次第

高齢期の雇用問題に係る主要な論点整理
意見交換
その他

5 意見交換

事務局からの資料及び参考資料の説明の後、意見交換が行われた。その概要は以下のとおり。

論点整理【第1 基本的視点 1 基本姿勢】

公務員の高齢期の雇用問題を検討するに当たって考慮すべき点としては、優秀な人材を確保するために公務員のキャリアイメージをどう描くかということと、公務の公正さ、清廉さをどうやって維持するかということであると思う。特に後者については、退職後に備えるため、在職中に公務の中立性、公正性、清廉性を歪めるようなことをされたのでは困る。この点については、公務員の雇用形態が終身雇用かどうかで異なるかもしれないが、よからぬことを考えなくとも、一定の年齢がきたとき安心してすぱっと辞めることができる制度を作ることが理想である。

短中期的な制度変更の際には、現職の公務員、特に有能な公務員を失わないような制度にするようにしないといけないと思う。

幹部職員以外の一般職員について考えてみると、民間では中堅世代から雇用のリスクを背負って仕事をしているのに対し、公務員は雇用の安定性があるので非常に魅力的であり、今後も地方などでは優秀な人材を集められるのではないかと感じる。優秀な人材を確保するというのは幹部クラスについて考えるべきではないのかという気がする。

また、公正さを求められるような権限のあるポジションに就いている一般職員は少ないのではないかと。そうであるならば、一般職員については再雇用制度をきちっと運用すれば十分対応していけるのではないかと感じる。

基本的考え方としては年金が支給されるまでの雇用の保障は使用者の責任だということを確認にすることが重要である。

今議論している一般職員というのは係長級、課長補佐級で辞める人という理解でよいか。本省と地方では違うと思うが。また、一般職員というのは全体のどのくらいの割合か。

<事務局説明>

- ・ ここでいう一般職員とは、退職時の給与でいうとおおよそ4～6級の職員である。ポストの目安としては、4級は係長、5、6級は本省だと課長補佐、地方だと課長等である。本省課長級（8級）以上が幹部級であり、本省準課長級（7級）が中間的な位置づけ。
- ・ 定年・勸奨の事由で退職する本省の準課長級（行政職（一）7級）、課長級（行政職（一）8級）以上の職員がそれぞれ1割程度なので、一般職員で辞める者は行政職（一）職員の中では約8割を占める。

種を志望する人達は、景気が上向くと志望者が少なくなるとのことだが、一般職員を志望する人達はどうか。地方で人気があって、種とは違う気がするが。

<事務局説明>

国家公務員は、転勤があり、また、残業も多いとみられているため、国家公務員と地方公務員両方の試験に受かった者は地方公務員を選択する傾向がある。

幹部職員には当然能力と責任が要求されるが、一般職員に求められる資質は何かと考えたときに、卓越した能力というよりも、着実な業務遂行など、やるべきことをきちっとやっていくということが求められるのだと思う。本題に入る前に一般職員に求められる資質といった前提条件をしっかりと整理した方がいいと思う。

<事務局説明>

一定程度以上の能力及び倫理観のある人を執行部門にキープしておく必要があるが、それ以上に求められる資質の程度はなかなか難しい。ただ、諸外国をみてもいわゆる不正、汚職は執行の段階でこそ問題となってきたので、従来から執行における公正性、中立性が担保できるよう将来の安心を与えながら厳しい規律を求めてきている。

地方行政をみても幹部職員以外に優秀な人材は必要。誰もができる仕事であればそれは公務から切り離して民間に任せればよく、公務でないとできない仕事については幹部層、一般職員層を問わず優秀な人材にやってもらわないといけない。

一般職員については、現状でも優秀な人材が集まっていると思うので民間に先駆けて定年延長をしないと優秀な人材が集まらないということはないと思う。国家公務員や地方公務員は、皆が志望する職場だと思う。

論点整理【第1 基本的視点 2 雇用と年金の連携の在り方】

いきなり定年延長は難しいと思う。民間が定年延長を積極的に導入していないからというわけではなく、職場の任用の仕方や仕事の配分を考えたときに、定年年齢を63歳、65歳へと引き上げていった場合に起こる混乱を防ぐために少し練習する機会があった方がいいと思う。また、地方では経済的基盤もできていてむしろ60歳での定年退職がいいと言う人の方が多く、そういう人に対して定年年齢が63歳になりますと言うと、それは困るという意見が多いと思う。60歳を過ぎると能力が落ちるとの考えの人もいると思うが、再雇用で65歳まで働いて、その人が普通に働くのを見れば考え方も変わってくるのではないかな。定年延長はそれからでもいいのではないかなと思う。

議論の方向性としては、当面の対応と、2015年くらいを見据えた対応の二段構えで議論をしていくのがいいかなと思う。

最終的には定年延長が望ましいと思うが、そこに至るまでには、いろいろな仕組みを絡めながらやっていく方法もあると思う。

雇用と年金を接続しなければならないことに異論はなく、基本的な了解事項と思う。したがって、この前提に立ってどうするかを考えていけばいいと思うが、定年延長や定年制廃止をすぐできるのかというとなかなか難しい。60歳以降に従事させる職務などいろいろな課題があるし、そもそも全体の設計が簡単ではない。

また、民間の現状をある程度きちっと考えないといけないうし、そういうものを踏まえないで議論をして国民の納得を得られるのかという気もする。そういった点でみると、議論の進め方として、定年延長、定年制廃止と再任用義務化を切り離して議論することができるのかという感じがする。

定年制の廃止は、定年制を設けた経緯からも、現実性を考えても選択肢から一番最初に落ちると思う。

民間では再雇用の対象は原則希望者全員だが、一定の基準を設けることができ、その基準が恣意的でなく合理的なものであれば、再雇用に適さない人は、希望があった場合でも雇用しなくていいということになっている。民間準拠という観点からすると、仮に結論が再任用の義務化となった場合には、国家公務員においてもそうした基準を設けることとなるのか。

定年延長ということになると、人事制度、給与制度を総ざらいして直さないとい

けないということになって非常に大掛かりなものになると思う。ただし、再任用と定年延長いずれを選択するとしても人件費の問題は避けて通れない。

<事務局説明>

- ・ 人事当局のヒアリングを聞いた限りでは、定年延長の方が今の人事管理の方法を引き継ぐ部分が多いのでやりやすいとの意見が多そうである。
- ・ 再任用の義務化となると仕事のやり方、組織の在り方すべてを全部再構築しないといけないことになる。現在の再任用の実態としては、上下関係が逆転したり、前の管理職に係員の仕事をやらせにくいので、ラインの役職者の再任用は少ない。再任用を義務化した上で効率的な組織運営を行うためには、業務付与の方法等について何らかの方策を考えていく必要がある。

再雇用で昔の上司が部下になると非常にやりにくいというのはあるが、民間はもうそんなことを言っていない。お互いの覚悟が必要で、民間企業はそこが慣れつつあるなど感じる。むしろ公務の場合、年功的な昇進管理があるので、一度できた上下関係が続くのではないか。能力や仕事に応じて処遇されるよう全体を改める必要がある。

定年延長をした場合に本当に従来と同じような人事管理を行えるのかという疑問がある。現在の人事管理をそのまま行えば、ポストが空かなくなり、今までの人事運用では当然できないという話になってくるのではないか。

<事務局説明>

各省に聞いてみると、異動のサイクルを2年から3年にしたり、各職位での経験ポストを1つ増やすことにより対応することを想定しているということだ。また、仮に1年定年延長した場合に、延長対象者分の新規採用をせずに、さらに全職員について定期昇給をしなければ人件費は増えない。今のは極端だが1つの方法で、定年延長をして人件費を増やさない方法はある。

今の給与増を防ぐ方法の説明として、新規採用を止めることが前提となるが、それ自体が大変ではないか。

<事務局説明>

今でも退職者の半分くらいは50歳未満で途中で辞めている者なので、例えば15年かけて3年に1度定年延長した時に、新規採用がストップするとしても例年の新規採用の半分だけということではないか。

人件費を増やさないでできるにもかかわらず、何故民間での定年延長・定年廃止の導入実績が14%止まりであるのかということを考えてみる必要がある。各府省が人事管理上やりやすいということではなく、高齢労働者の実際の能力、企業にとっての新陳代謝の必要性、そういうものを考えた上で判断すべきだ。

どういうやり方が社会経済全体としていいのか、効率的なのかということを考え

ていくことが重要だと思う。

公務と民間は違うので必ず同じにしなければならないというわけではないが、民間でどれくらい進んでいるかを意識してやっていかないと、国民の理解は得られないと思う。それが、各省庁の人事当局の立場から見たときにしんどいという話があるにしても民間での進み具合を意識しなければならないということもあると思う。

当面の話と終着点を分けて議論して、終着点での話をする中で当面そこでいろいろ大変なことがあるとしたら可能な雇用延長は何かという議論をしたらどうか。それから終着点として定年延長はないのだろうか。これは民間企業もその辺どう考えているのだろうか。ただ、逆にいうと民間企業は当面は定年延長ではなく、雇用の延長で対応していくということなのだろうか。

働いている人のことも考えないといけないと思う。民間企業の人事担当者と話していると高齢者を雇用することができない理由ばかりを言う。しかし、現場に行って聞いてみると、こういう仕事がある、こういう仕事もやってほしいという意見があって、本社と現場では大分考え方が違うという印象を受ける。こうしたギャップを埋めるため、ならし運転のようなものを取り入れた方が効率的ではないかと思う。これから高齢者は増えていくので、しっかり働いてもらう必要があり、最初からがちょっとした制度をやって反発を受けるよりは、ゆっくりやった方がいいと思う。

民間労働者の実態から言うと、一般的には定年の後も働き続けることとなり、民間の人たちは定年後の出口市場で何らかの就職の機会を得ているが、公務員の出口市場については、資料の別添6にあるように国公法の改正により民間の人達とは違う新たな制約が生じることとなったので、その点を考慮した上で議論しないとちょっとおかしいという気がする。

年次の逆転というのも60歳以降のところでききなり起こるのではなく、もっと前の段階で起こっているのであれば、60歳のときに課長の人は課長の適性があるのだから、ずっと課長の仕事をやってもらって、そのときに課長でない人が課長でない人の仕事をやってもらうとした方が国民にとってのメリットは大きいかもしれない。

元々課長の適性のある人を係員にしないではいけないというのは、年次別管理により退職する頃には皆課長にさせないといけないために多分そういうことが起こるのであって、定年後のポストというのは、年次別管理がどのくらい柔軟なものになってくるかにかかっているのではないかと思う。

論点整理【第2 定年制の廃止・65歳までの定年延長について 1 民間企業との均衡】

<事務局説明>

民間では、定年制廃止・定年延長は14.2%で残りが再雇用である。

一方、資料別添5のとおり継続雇用についてヒアリングを行った結果、一定以上の従業員規模がある企業では、実際には再雇用だけでは対応せず、管理職層のほとんど、あるいは同期の6割は、役員候補の幹部層を除き、一定年齢で関連会社、グループ会社に出向・転籍している。こういう実態の中で、資料別添6にある改正国家公務員法第106条の2（他の役職員についての就職の依頼等の規制）の規定が今年中に施行されると、民間で行われている転籍のような形での人事交流ができない形となる。第106条の3で利害関係法人への就職活動も禁止され、厳格な守秘義務も生きている。また、第106条の2第2項の2号では、退職金を払わずに出向させ、戻って辞める時に退職金を払う現役出向はしてもいいという形になるが、定年延長がないとこの規定が働かず60歳以降には対応できない。国公法の改正によりこれまでと大きく変わる状況が出てきたわけなので、民間企業との均衡を考える際に、ここは重要な質的な違いになるのかどうか。

週休2日制の導入のときは公務が先行してやったという経過がある。少子高齢化は国民的課題であり、労働力を確保するためには定年延長は避けて通れない。公務が先行して社会的役割を果たすことを考えることも必要ではないかと思う。

民間でもある程度定年延長が普及してきたときに、さらに促進するために法律を作ったり、公務員に導入するというのは効果的な手段だと思うが、現在の導入率である14%という数字をどう見るかという問題もあると思う。3割くらいになればいいのかなという気もするが。

先ほど民間の制度の実情ということで説明があったが、ミドルマネージメントクラス以上だと、確かに子会社、関連会社に移っていく実態があると思う。ただ現場のワーカーレベルは、その技能を現場で使う必要があるし、それを工夫して、例えば体力面で落ちると重荷を持たないような仕事に回したりの対応をしている。むしろ、作業長であった人が若い作業長の下につく場合には、サポートするというか、そういう立場、時代になってきているのではないかと思う。公務について、その一般職員の現場においてそれと同様に言えないかどうかの見極めが必要ではないか。工夫次第で措置できるのではないか。

<事務局説明>

製造業の場合、確かにそうかもしれないが、例えば資料別添5の卸売・小売のC社だと同期の6割が定年前に関連会社に転籍しており、実際に再任用されている例は少ないということである。電気・ガス・熱供給は、公務に比較的近いと思うが、グループ会社等に出向又は転籍しているし、ホワイトカラーだとC社的な運用をしているのかなという感じである。

国家公務員でいうと、今、種採用の職員はほとんど大卒である。このあと公務員制度がどうなるかという問題もあるが、種採用の人達の年齢が上がってくると、

そういう出向の問題が出てくるという理解か。今はそこまで行っていないので、当面の問題としては違うということか。

<事務局説明>

各省庁の行政職（一）の退職管理の状況を見ても、平成17年度で本省準課長級（旧9級。現7級）以下の勧奨退職者は約1,900人であり、定年・勧奨退職者の約半数となっている。例えば退職2年以内に民間への再就職をしている人は、おそらく管理者層が中心と思われるが、毎年地方で600人から700人いる。そのほかに、公益法人、関係団体等には、50歳代後半から60歳の定年後でも相当数いっている。このスキームで考えると、後から議論する局長とか次官などの幹部層と、一般に再就職せずに定年で辞める人達（17年度で約1,600人）との間に、現場で管理職をやっている集団がある。これをどちらで議論するかは考える必要があると思う。

本省でいえば課長補佐クラスで、出先だと課長クラスという人達のところもある意味で混ざり合っている。他方で、片方は定年まで、あるいは再雇用という形で考えていくのか、それとも公務員の場合、グループ企業とか関連会社がないということであればそこまで含めて管理して考えるのか。だが、それは国家公務員法の改正でかなり道が閉ざされてしまっている。そういう意味で退路が断たれてしまっているわけだ。

（60歳以降について民間企業と同じように現役出向を活用するためには定年を延ばしておく必要があるとの説明は、）資料別添3のメリット・デメリットにある「現役出向を使うことにより、在職者の人事運用の弾力化にも有効である。」のことか。そうすると今は再就職し、 機構で、部長としてやっておられる人も今後は退職金を払わないで、退職金を二重取りすることなく出向するということになるわけか。

論点整理【第2 定年制の廃止・65歳までの定年延長について 2 職員の人事管理】

職員団体がまもなく退職する組合員に対し、60歳以降の働き方のアンケートを行ったところ、フルタイムで働きたい人が少なく、短時間勤務の希望者がかなり多かった。定年延長にしろ再任用の義務化にしろ、時間単位、週単位の勤務など勤務時間の弾力的な運用と組み合わせるとニーズに応えられると思う。

これからの幹部の任用、昇進管理がどうなるかということだが、定年を延ばしたからといって必ずしも人事が停滞するわけではないということか。能力・成果主義的な人事制度になれば、定年を延ばそうが早く昇進する人は昇進し、昇進しない人はしないということで、これを前提とすると定年延長でもいいのではないかとも思う。

一般職員の場合、組織活力の維持活性化という観点から考えたときにやる気を出

すための手段という意味では何が有効なのか。ポストか、給与などの処遇、労働条件面の問題か、それともポストとか労働条件ではなくてやる気の出る仕事そのものなのか。それにより、組織活性化の方策も違ってくるのかと思う。

自分達のやっていることが組織あるいは社会の中で認められているか、評価されているかということが公務員の場合は重要ではないか。もちろんそれが、給与など処遇とリンクはするが、どちらが先かといえ、仕事ではないか。

在職期間が長くなる 例えば、従来だと人事異動サイクルが2年だったのが2年半となり、6つポストを回るとそれだけで3年余計になるなど と本当にどれくらい活力が低下し、どれくらい職員のモラルに影響するとか何かそういった調査はしていないのか。

定員の削減により個々の業務負担が重くなっているのに加え、公務員に対する厳しい風当たりもあり、全体として疲れてきてしまっているという印象を受ける。特に出先で民間と対応している人たちは60歳で年金をもらって退職するハッピーリタイアが一番いいと思っているだろう。あと何年と思っていたらあと5年と言われるのはという部分があるのは事実だと思う。

5年間年金が出ないという現実もあるので、働かないと生活できないという切羽詰まった人も出てくる。

地方公共団体の職員の場合、昭和60年代に職員の高齢化を経験している。昭和40年代に地方公務員の職員数が100万人増えて、第2臨調で定員が頭打ちになって、30年間で10歳以上平均年齢が上がるということが起こった。昇進の遅れなどがどう影響するかということになって、確か全国人事委員会連合会あるいは地方自治研究資料センターなどの機関が平成の始め頃にアンケート調査を行ったはずなので、それを参考にすればいいのではないか。

民間の場合、役職定年制という独特のものがある。これは組織の活性化のために導入している企業が多いと思う。やり方次第では、役職への就任を定年的にストップすれば、本人のモラルは低下するかもしれないが組織の活性化は維持できるのではないか。

公務の場合は、法律等に拘束されることもあり、簡単に導入することはできないと思うが、基本的には能力主義的な人事システムを導入して適材適所で任命をする。そして、そうしたシステムからはずれた人達について雇用の継続を図るための制度を導入するという2つの柱で解決する以外にないのではないかという気がする。

論点整理【第2 定年制の廃止・65歳までの定年延長について 3 定員問題・新規採用抑制 4 高齢者層の増加、在職期間の長期化に対応した総人件費問題】

今、公務においても非正規雇用の職員がたくさんいるが、民間企業では、65歳までの雇用延長、60歳以降の再雇用をする人たちの給与を設定する際に、外注した仕事にいくらかかるかとか、内部で非正規雇用で雇っている人達にいくら出しているかを判断の目安としているようだ。そういった意味でその人達の60歳以降の人件費だけを考えれば「人数が増えるから人件費が増える」という話になるが、非正規雇用の職員の仕事を肩代わりしてもらえば、全体的な人件費はそんなに増えないんじゃないかと思う。ただ問題は60歳代の人にそういった仕事ができるのかどうかということもあるかもしれないが、そこは非正規雇用の人との仕事の分担も視野に入れないといけないと思う。

公務における非正規職員の経費は人件費ではなく、物件費であるので、非正規雇用も一応人件費なんだと洗い替えした上であればそういう議論になるが、人件費・物件費という仕切りで予算を決めているという制約があってなかなか難しいと思う。

公務においても非常勤職員の問題は国会等でも議論になっており、その扱いについては、もちろん全体的に考えないといけない。雇用及び業務の実態をみて、公務に不可欠ということになると、予算、定員がどうかとは別に、そういう人をどうやって雇用し続けるかということ政府全体として考えていかなければならないと思う。そういう意味では、5年という検討スパンで考えると一つの検討に値するものだと思う。ただミスマッチで本省などにはそういう人達がいるが、地方の場合にはどうかなどの問題も含めて検討の課題かと思う。

資料別添6の問題だと思うが、税務処理のために税務署にいくと、税金の説明をしてくれるのは関連団体の職員であるようだ。これは、OBの活用方法としても非常に意味があって重要なことだと思うが、それが法改正で完全にアウトになると、サービスが非常に低下すると思う。

別添参考資料「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会の報告書」には、「給与体系の抜本的な改革」や、「就職金および退職金の改革」が「定年・退職」の前に置いてある。「給与体系の抜本的な改革」とワンセットになって考えているようにも思われる。退職金についても現状では、退職時点のポジション・役職によってケースが違ふということであれば、自動的に年功的になっていくので非常に問題のある退職金だと思う。民間はポイント制や役職的なものも加味し退職金負担増とならないよう努力してきていると思う。

これも退職金等の改革があれば、「定年・退職」に係る施策がやりやすいという関係があるので、給与体系の抜本的な改革・退職金等の改革ができるという前提であれば相当のことが「定年・退職」に係る施策でも考えられると思う。

<事務局説明>

現在、平成18年から給与の抜本的な改革である給与構造改革を行っている最中であり、平成22年には完成させるための取組みを進めているところ。この改革は、給与カーブを年功型からかなりフラット型に変え、昇給についても従来の1年1号俸昇給という年功的運用はしないということで、評価を入れて号俸数に差をつけるなどより能力・実績を反映し、勤務成績に基づいた昇給制度とする、管理職についてよりメリハリをつけた運用ができるような配慮をするなどかなり抜本改革の中身を先取りしたことを進めるもので、適正な評価、運用がされれば自動的な年功昇給はなくなることとなる。

給与構造改革の経過措置があるが、今こういう見直しになって民間の調査をしてはどうかという議論も上がっていると思うが、是非民間の実態を調査をして、それを踏まえて給与体系を民間に準拠しながら、どういうスピードで入れていくかということを考えていくべきだろうと思う。

論点整理第2の4 総人件費問題の中に能力・実績主義の導入で対応が可能だと書いてあり、能力・実績主義の導入が総人件費の抑制につながるというふうに読めるが、そういう意味ではないのではないのか。総人件費の総額は現行と比べて変わるわけではないのではないのか。

(給与総額は民間とラスパイレス比較しており、民間との関係で決まっているので、給与カーブをどう変えようと、能力・実績主義を導入しようと総額は変わらない。単純に延ばしていくのではいつまでも若い人が低い、どれだけ能力があっても報いられないということがあってそれを解決するのが能力・実績主義であるという趣旨である旨の事務局の説明を受けて)、そうであれば、総人件費問題の中に能力・実績主義を入れるのは適當ではない。

次回は、引き続き論点整理を行うこととなった。
(文責：研究会事務局)