

## 「公務研修・人材育成に関する研究会」第6回議事要旨

1 日時 平成20年12月5日（金）10:00～12:00

2 場所 人事院第1特別会議室（6階）

3 研究会メンバー出席者（座長以外は五十音順）

西尾 隆 国際基督教大学教授（座長）  
梅原 利之 四国旅客鉄道株式会社相談役  
尾崎 護 （財）矢崎科学技術振興記念財団理事長  
工藤 裕子 中央大学教授  
影山 日出夫 日本放送協会解説副委員長

4 議事次第

- (1) 開会
- (2) 資料等の説明
- (3) 意見交換
- (4) 閉会

5 意見交換

資料説明の後、研究会メンバーの意見交換が行われた。その概要は以下のとおり。

○ 実務者も多数参加している米国の行政学会が80年代前半に長い時間を掛けて倫理コードを作ったが、日本でもいろいろ参考になる内容ではないかと思った。これはプロフェッショナルとしての公務員のコードであり、法的拘束力はないがプロの心得のようなもので、公務員の気概も強調されている。

例えば、倫理コードの中で「人気のない政策でもやらなくてはならないものは準備しておけ」とされている。また、単に決まったことだけをやればいいのではなく、「時代に合わなくなった制度や政策の改善や変更を行え」としており、「内部告発を保護せよ」との趣旨も書かれている。

さらに、「能力を高めることをサポートせよ」、日々の雑務に埋もれるのではなくて「新しい争点や潜在的な問題をフォローしていくのは個々の職員の責任である」などとしている。

また、「学会にも出席せよ」とあったり、「学生たちにも会い、実務と研究の架橋になれ」とされている。やはり政治任用のお国柄だけに、職業公務員にはこうした研究と実務のコラボレーションの役割があることも強調されているのではないか。

同国では膨大な時間を使ってこうしたコードを作ったわけだが、政治が行

政をコントロールする一方で、行政固有の自律的な側面もあることが示されている。

○ 独立性、中立性というのは、まさに研修・人材育成において大切になる。

諸外国でも、研修で一番中心になるのは、専門性を涵養する部分と、いわゆる公務員倫理を植え付ける部分である。前者については、特殊な高度の知識の養成は、税務大学校のような各省庁が持っている研修所が実務的な研修をするというのが世界的なモデル。ただ、そればかり進んでしまって、後者の公務の精神などを涵養しないと、専門性だけで常識を欠く公務員になってしまう。各省庁所属の研修機関では、どうしても省益を植え付ける形になってしまうと言われており、イタリア等でも各省庁が持っていた研修をまとめる方向になっている。そういう意味で、人事院は中立的かつ省益を超えた研修を行うということ、大きな意味があるのではないか。

また、今回の顧問会議の報告では、研修の企画立案は内閣人事局がやって、人事院には実施を委託ということだが、民間のコーチング会社に頼むのとは訳が違い、こういう分け方ではそんなに綺麗にいかないだろう。

日本では政治がきちんと意思決定して、その決定を官僚が執行するという形になっていない中で、人事院が単なる実行手段だけになってしまうのは、本来の役割の可能性をかなり限定してしまうことになる。

○ 日本で「政官関係」という言葉は、世界的な意味での政官関係とは違う意味で使われている面がある。つまり、政治家が自分の役割である意思決定を官僚に奪われてしまっていると考え、政治家側の政策形成能力は棚上げしたまま、「政策形成を自分たちの元に持って来たら何でも良くなるはず」というアイデアから来ているところがある。

例えば、ドイツには政治的官吏の仕組みがあるが、日本と根本的に違うのは、政権交代の可能性、すなわち、二大政党がある程度の間隔で政権交代するという前提があるという点である。米国もそうだが、4年や8年などのインターバルで政権が代わっていくという保証があれば、政策綱領を実行する公務員のプールとして両方の勢力が育つ。日本の場合は、政官関係というと、官僚側が時の政権のちょっとした顔色伺いの状態になってしまっている。

もう一点、重要なのは、政治家の政策作成能力である。米国では議員スタッフなどが充実しており、議員一人ひとりの政策形成能力が高い。政治と官僚制との間で一種の政策形成能力の均衡があるから、官僚への政策作成の指示等において、専門性の高い命令が出せるし、官僚から意見も言える。日本ではこの前提がないため、権力を押しつけるようなことになっていると感ぜられる。

ドイツではある程度、政治的所属をはっきりさせている官吏もおり、二大勢力の均衡があるために、その人たちの行き先が労働需要として市場に存在するが、日本の場合にはそれがなく、現実問題として降格等ができるのかと

いう点もある。顧問会議報告を見ると、ヨーロッパや米国の議論の一見良いところをつまみ食いした印象を受ける。

- イギリスでは企画・実施の分離が叫ばれてきたが、それは同国では実施のレベルが非常に低く、課題を抱えていたということが大きい。
- 公務研修・人材育成については、どのようなシステムとするかということと、何をやるかということの二つがある。後者は具体的なカリキュラムの問題であり、これについては、世の中のニーズや社会の変化に応じて柔軟に入れ替えるということに尽きるのではないか。

他方、前者のどのように人材育成、公務研修をすすめるかという点については、公務員は「何省の公務員」という面と、「公務員 an sich（本質、それ自体）」とも言うべき抽象的な意味での公務員・全体の奉仕者という面とに分けられる。

「何省の公務員」の方は、それぞれの省庁で仕事の内容が違うため、各省庁で専門的な研修をすることが必要になってくる。それに対し、人事院の研修の役割は、省庁の壁を乗り越えた「公務員 an sich」としての質の向上をめざすことではないか。まず最初に初任者研修で、そうした点を頭の中に叩き込む研修が重要。その後、ポストを経験し、業界や議員と付き合う中で、課長クラスまでは省庁の壁を厚くして自分の城を堅持・拡大するというのをどうしても考えるようになる。このため、途中で「公務員 an sich」を思い起こさせる研修は非常に重要である。ある段階でかなり時間を取って初心に戻る研修をすることが、省庁の壁を越える上で非常に大切ではないか。

全体を通じて考えると、結局、公務員が失ってはいけないのは、一言で言えば全体の奉仕者としての意識ということになるが、やはり一般的な常識と愛国心だと思う。政治家が公務員をマニピュレート（操作）しやすい状態になってしまうと、そうしたことができなくなる。人事院が研修を行う「公務員 an sich」の部分は、しょっちゅう変えるのではなく、10年くらいは同じやり方で続けていかないといけない。こういう研究会をせっかく開いたのだから、新しい研修のシステムを今度考え直す時には、それが10年間持つような意気込みで作っていただきたい。

- 公務員を作っていくのは日々の業務であるが、それが結果的に「日の丸官僚」に対するゼッケン付きの公務員を作ってしまう。それを緩和するために、業務とは別な枠組で、全体の奉仕者ということを改めて考える場を設けることが求められている。そういう研修は、仕事をまだやってない時に行っても本人にあんまりイメージが湧かないかもしれない。ある程度仕事をやってみて、省庁間の壁のリアリティを持ったところで改めてやる方がいいのではないか。そういう意味で、OJT以外の研修が重要である点は強調してよいのではないか。

- 公務員については、最近変わってきたとはいえ、失敗しないという無謬性が基本とされている。だからこそ人事院の果たすべき役割として、「行政の失敗を取り上げる研修」が重要である。これは勇気が要ることだが、これをやらないと本物の教育ではない。民間会社では、経営や事業の失敗の中にこそ必ず解決策があるとされている。2－30年前までは民間会社、特に大手企業は、失敗を全部隠していたが、今はグローバリズムの中で、隠せばもっと大きな失敗が出てくるとして、失敗こそ最大の教訓とするのが民間会社の常識。公務員も失敗するわけであり、「行政として実はこうすべきだった」ということを教育に取り上げていく必要がある。失敗を取り上げる研修をきちんと行うのが人事院の仕事。

もう一つは、各省庁は全部生産者につながっており、消費者にはつながっていない。今さかんに消費者庁創設の議論がなされているが、前回の議論にもあったように、税務署で一回税金の徴収をやってみる、あるいは市役所の窓口や地方に行くなど、消費者に向き合うことをきちっと教育することが大いに必要である。

- 生活者の視点という点では、官僚は忙しくて意外と生活感がないという話もある。行政の失敗を学ぶ研修は既に行っているという話もあったが、まだまだ拡充する余地はあるのではないか。

- 公務員制度改革の動きが政治の場で進んでいる一方で、政権が一年も持たずに次々と交代し、政治の統治能力が厳しく問われている現状の下で、今回のテーマとの関連では、政官関係は非常に重要な側面だと思う。

政治主導による公務員制度改革については、可能性と問題点の双方があると思う。可能性としては、公務員制度改革は政治家改革につながる話ではないかという点。すなわち、与党が一つのチームとして財源も含めた整合性の取れた政権公約をまとめて、それを選挙で示して、政権を託されたらそれをチームとして実行していく、そのために公務員を使っていく、そういう政治に変えていく契機になりうる話だと考えられるということ。他方、政治の側がそこまで変わっているのかという現実もあり、下手をすれば、公務員制度改革が目指す政治主導とは、今以上に利害誘導が激しい政治、あるいは政治家が気に入らない官僚がいれば飛ばすという政治になってしまう可能性もあるという点で、問題点もある。

- そういう意味では、公務員の育成においても、「政治主導にいかに従わせるか」という視点と同時に、「政治主導が変な方向に行かないようにいかに支えるか」という二つの視点が必要ではないか。前者でいうと、本来、政策の優先順位を決めるのは政治家であり、それを正しく決めてくれるという前提の下で、省庁の壁を越えて公務員が政治が示す政策の方向や優先順位に従って

いくために、どう公務員を育てていくかという視点が必要。また、後者にはさらに二つの側面があり、政治主導が実際には党利党略に流されることのないよう、公務員の側が長期的な視点に立って一貫性のある政策を準備できるように、それなりの気概、モラルが求められるということ、もう一つは、具体的な政策手段について選択肢をきちんと提示していけること、これら二つの面の資質や能力が政治主導を支える要素として重要になってくると思う。

人事院の役割との関係でいけば、前者の「政権与党にいかに従わせるか」については、与党が変わっても与党との距離の取り方や関わり方は常に一貫しているべきであるため、政治主導に従うことをどう教え込んでいくかは、政権政党とは切り離されたセクション、人事院的な第三者機関が行うことが必要だと思う。また、後者の「政権与党をいかに支えるか」に係る官僚の基本的な資質や、政策の選択肢の提供能力をどう向上させるかという側面については、省庁の壁を越えた議論が求められ、各省庁には委ねられない部分なので、やはり人事院の果たすべき役割があると思う。

- 具体的な施策について申し上げると、現在の公務員の問題の根幹にあるのは、税金の無駄遣いや省益にたてこもっている点であることからすると、実際に税金を国民から徴収している現場を肌で感じる体験は必要だと思う。また、省庁の壁を越えた物の見方をどう育成するかについては、複数の省庁で仕事している人たちにミニキャビネットを作ってもらい、環境問題や財政再建など一つのテーマを与えて、政策をまとめて必ず一つの答えをパッケージで出してもらおうというトレーニングの場を作ってはどうか。さらに、そこに第三者評価を入れることが大事である。これからの公務員には説明能力が必ず求められるので、民間の政策研究機関やいろんな運動に携わっている人々の前でそうした政策案を説明して、相手を説得する、それに対してとことん突っ込んでもらって応答を繰り返すという研修の場を作っていくことが必要。

こうした二つの研修は、実際にはお膳立ても含めて人事院がやらないといけないと思うが、さきほど言った具体的な政策の選択肢を示す能力の向上については、仕事の現場に専門家など外の人に入ってきてもらい、解決策をあみだしていくことが重要ではないか。そういう意味ではOJTの進化形であるので、これについては、人事院が基本的な枠組みを作り、各省庁が主導して、仕事の延長線の上でやっていく方が効果的だと思う。

- 教えるべき公務員の中立性の精神の中身については、統制の原理、すなわち政治・内閣の方針に従えということがまずあってしかるべきではないか。このほかに、政治活動には加わらないという分離の原則、さらに官民の協働の原理もあるが、日本に欠けているのは政治に対するリスペクト（尊敬）だと思う。

私も、この公務員制度改革が、政治家も自覚を持つことで政治家改革につな

がることを期待しているが、政治家が変わらなくとも、官僚が忠実にリスペクトする機運がもっと出てくると、政官関係が変わる一つの契機になるのではないか。

○ 「政治に対して官僚が一步引いて従っていくべきだということをきちんと教えろ」とのご意見だが、憲法上、国権の最高機関は国会であり、行政権は内閣にあることは誰もがわかっている。官僚が勝手にやっているというのは意外に作られた話であり、そもそも法律を通さなければ何もできない以上、官僚が全部決めるわけにいかない。政治家は、自分たちが通した法律がうまくいかないとみんな官僚のせいにしてているが、そういう面の自覚や責任感をもう少し持ってくれば、官僚はついていきやすくなる。

○ 先ほどの米国行政学会の倫理コードに、「新たに現れてくる問題や潜在的な問題をきちんと把握し、対応する責任を個人的に持て」とあるが、こうした義務を果たすには民間との接触が必要である。民間の人たちが今どういうことで悩んで国の助けを求めているか、どんな分野で国とのコラボレーションをしたいのかなどを知る必要があるが、それが壊れてきている。昔は若い人同士で交流があったが、今は倫理法がやや行き過ぎとなり、公務員側がそれを受けない。米国は倫理法が非常に厳しいというが、ワシントンの大使館にいた際の経験に照らしても、ランチしながら日本が何を考えているかを聞きたいということで、相当偉い人でも話に来てくれる。官民の関係についても、個人的なつきあいを通じて聞いたことが非常に有効であり、それに応える思いがその官僚の立案として結実することもあるなど、そうした交流には大きな価値がある。

春秋左氏伝にも「国のまさに興らんとするや民に聞く。まさに滅びんとするや神に聞く」とあるが、民の意見を聞くのが大切だというのは紀元前から言われていた永遠の真理。いろんなチャンネルを封じないでおくことが大事。

○ インフォーマルな接触自体が悪いことのような風潮が蔓延しており、公務が萎縮しているのではないか。

米国の倫理コードについては、行政学会という所属省庁も様々で役職も様々な人々による集まりが自主的に綱領を出していることに大きな意義があると思う。よく作られていると思うのが、「組織的な倫理の中での個人」に言及する一方で、「個人としてどうあるべきか」にも項目を設け、うまく使い分けている点。ここでは、公務という職場で要求される倫理観とは別に、もう少し広い意味で専門職を持った一人の人間としての倫理コードとを分けている。例えば、「実務と研究の場をつなぐ役割を担う」というのは、公務員の職業倫理とはちょっとずれるわけだが、個人としての成長を担保しながら、公務員としての倫理観を保つこととのバランスを取っているのはさすがという感じがする。

また、組織の中から飛び出ることについても、正当性があればどんどん進めろと言っており、上に向かってNOを言えるという意味であろう。

- 毎回言っているが、霞ヶ関の行政官は地方に来ると省庁の垣根を越えて協力してよく仕事をするし、民間も含めた交流の場もたくさんある。局長クラスで短期間ですぐ変わる人を地方に出すだけではなく、もっと若い段階で人を出すことで、自然に訓練できるのではないか。農業でも教育でも、日本全体で解決できない問題は、ミニチュア日本として地方において仕事を通じて実験をやってみるとよいと思う。将来のエリート、要するに伸びそうな人間を地方に出して、OJTで育成してまた戻すことが大事。
- これまで政官関係、官民関係の話が出たが、国と地方の関係についても、地方での研修で分権促進のテーマや管区固有の課題などを政策課題で扱くと非常に有意義だろう。地方でいろいろな実験をやるのもおもしろい。
- 旧自治省では都道府県や市町村への出向を伝統的に行っており、それ以外の省庁でも幹部研修の一環である人事異動としての地方出向は今でもあろう。霞ヶ関と違って総合的に物事が見られるため、省益を取り払って緊急の課題に対処する訓練になると思われ、個人的には大いに賛成なのだが、現在、キャリア・システムのあり方という問題点もある。日本全体でキャリア・システムはよろしくないという雰囲気になっている中で、こうした議論は抵抗的に聞こえないだろうか。

私個人としては、今のキャリア・システムには若干問題があるものの、将来の幹部候補生という枠組みで特別に育てること自体は必要と思っている。将来の幹部候補生となる方たちに、そうした地方異動も含めた教育をすることと、現在のキャリア・システムを改めろということとが矛盾しない形で整理できればよいと思う。
- 今の形がいいとはいわないが、キャリア・システム自体は必要であり、ただ運用の仕方が間違っている。教育していく一つの手段として、現場の実態を知らない者が出世するということにならないよう、地方を活用すべき。一度か二度、例えば若い時と部長クラスとで地方に行って空気を吸ってあげれば、かなり考え方が違ってくるし、ネットワークができる。
- 米国ではバイオグラフィカル・スタディーズ（実務家の評伝研究）が盛んで、公務員についてもなされている。一人の人間の不幸事で信用が落ちることもあれば、一人の人間の貢献で、公務が改善したり、新しいアイデアが導入されたりすることもあるのではないか。日本は匿名で仕事をするが、米国では、公務員は政治家と比べてはるかに目立ちにくいとはいえ、この組織は誰が作った、この政策には誰が貢献した、ということをはっきりと

ころがある。

チーム・組織の中で働く、ということであっても、日本でも個人の果たした役割がもう少しはっきりしてもいいのではないか。

- 最終報告書を念頭に置くと、「目指すべき人材像」は抽象的に書いてしまうと当たり前のことになってしまう。「全体の利益」や「全体の奉仕者」も単なるお題目のような感じもするので、具体例を入れるなど表現の工夫が必要だろう。また、問題意識についても、「何かから何へ」「何ではなくて何へ」などといった対比にすればよりはっきりするのではないか。
- 「問題の背景」として「利害調整型行政の終焉」を挙げるのはおかしい。利害調整は大切な仕事であり、特に地方に行くと、官の調整が働かなくなったら大変。
- 「問題の背景」としては、公務を取り巻く部分の変化もあるが、まずは幹部公務員自身が様々な不祥事を起こした問題や、年金問題をはじめとした行政の失敗・不作為の問題、あるいは、政治の責任が大半ではあるが行政の意思決定がなかなか速やかに進まないなどの問題意識も書いておいた方がよい。「周りが変わっているから公務も見直さなくては」という書き方では説得力に欠ける。
- よく言われることだが、改革のきっかけになるのは、まず、お金が足りないという財政上の問題、2つ目は、国民の求めているニーズが変わってきたからそれに合わせる必要があること、3つ目は、スキャンダルや不祥事に対する対応をしなければいけないということだとされているが、今回の問題意識もそのどれかに当てはめられるだろう。  
先ほどの「利害調整型行政の終焉」というのは、高度経済成長のように、共通して持てる明確な目的がなくなったのが大きいと思う。目的があったときは、それを支える公務の役割に国民もみな納得していたが、その後、少子高齢化、財政赤字、グローバル化といったいろいろな問題が生ずるとともに、明確な共通目標がなくなった結果、「公務はこの方向で頑張れ」という合意がなくなってきたのではないか。
- 全体的なトーンで言うと、「政治主導に従わせる」という部分と、「政治主導を支える」という部分との類型分けが成立するとすれば、前者で省庁の壁を越えるという部分をまず整理した上で、議論の重点は後者に置き、「こういう時代だからこそ公務員が政治を積極的に支え、その基盤を支えていなければいけない」と書くべき。  
誇り高い公務員をどう育てるか、政策的なツールをいかに提供し得る公務員になるかという積極的な役割を強調する方に軸を置き、それとの関連で人



事院が果たすべき研修の在り方をどう構想するかというふうに書いた方がよい。

- 「今後の育成の方向」の「基本的な考え方」については、まず「人事院が行うのは公務員全体を通じての研修」ということが分かるようにした方がよい。「公務員が共通して心得るべき基本的なことを教える人事院の研修をきちんと受けないと昇進させないというシステムにすべき」ということを書く必要がある。各省は抵抗する部分だろうが、世の中は支持する。

そのためにも、冒頭に「公務ではいろいろな問題が起きた」ということを明示し、「だからこそ公務員としての心得を初任段階でも途中でもしっかり教える」と書いてしまう方がいい。失敗の説得力というものがあり、まず公務員をめぐる問題があったとはっきり書くことは、読む人が「ちゃんと自覚しているのだな」と受け止めることになるので、極めて重要。

- 同時に、忙しければ忙しいほど、日常を離れて反省する、振り返るという機会を強制的にでも少し設けることが重要。

(文責：研究会事務局)

以 上