

# 日本の国家公務員制度の 持続可能性と変革可能性

人事院・国家公務員制度に関する勉強会  
2023年3月30日

東京都立大学大学院法学政治学研究科  
伊藤 正次

# 構成

- 1 日本の国家公務員制度は持続可能なのか**
- 2 日本の国家公務員制度は変化しているのか**
- 3 日本の国家公務員制度の抜本的な変革は可能か**

# 1 日本の国家公務員制度は持続可能なのか

## ◆若手職員の職務満足度・意欲の低下

- 30代職員に対する意識調査（2017年度）：約半数の職員が「業務多忙や長時間勤務等によりワーク・ライフ・バランスが保てないこと」によるモチベーション低下を回答（人事院 2018）
- 厚生労働省本省職員アンケート：半数が「仕事や心身の健康に悪影響を与える職場である」と回答（厚生労働省改革若手チーム 2019）

## ◆継続勤務意向の低下

- 30歳未満・男性職員の7人に1人が数年以内に離職する意向（内閣人事局 2020）
- 厚生労働省本省の20代後半職員の約半数が「やめたいと思うことがある」と回答（厚生労働省改革若手チーム 2019）
- 総合職新規採用職員アンケート（2021年度）：約2割が早期転職を視野、定年まで公務員を続けたいとする者は35.2%で、2017年度調査と比べ19.3%ポイント低下（人事院 2022）

## ◆ 志願者数の減少（人事院 2022）

- 総合職試験・一般職試験とも申込者数は低減傾向
- 事務系区分に比べ、技術系区分の申込者数の減少幅が大きい

➤ **国家公務員の職業としての魅力が低下しており、優秀な人材を確保することが困難になっているのではないか**

図 1-3 事務系・技術系

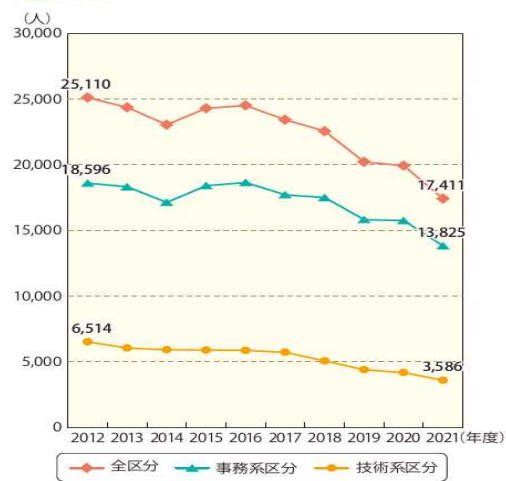
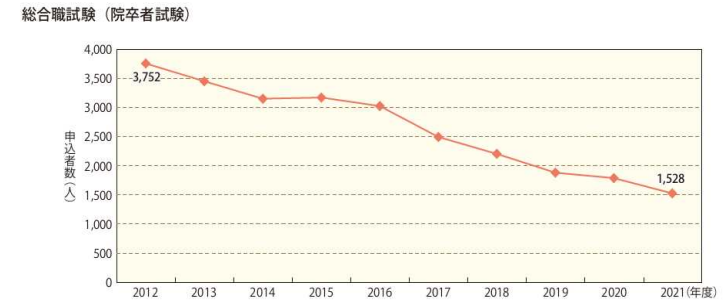
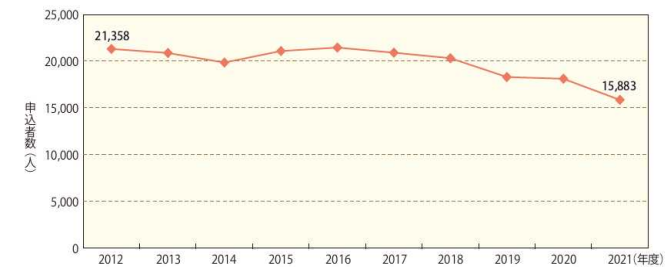


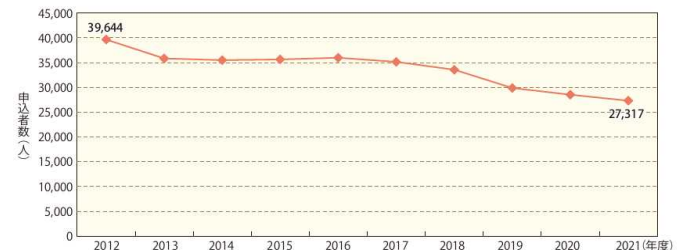
図 1-1 総合職試験及び一般職試験（大卒程度試験）の申込者数推移（2012年度以降）



総合職試験（大卒程度試験）



一般職試験（大卒程度試験）



## 2 日本の国家公務員制度は変化しているのか

### ◆採用・任用

- 閉鎖型任用制（メンバーシップ型）：新卒者一括採用、年功制、定期的人事異動、定年制等
- 府省別・グループ別採用、総合職と一般職

⇒【変化】経験者採用の拡大、官民人事交流、試験制度改革

### ◆昇進

- 「二重の駒型」昇進モデル、「おそい昇進」と「積み上げ型褒賞システム」（稲継 1996）

⇒【変化】人事評価制度の導入、ノンキャリアからの幹部登用、年次逆転人事等

### ◆執務環境・事務分掌

- 大部屋主義（大森 2006）：1課1部屋の間取り、課単位の所掌事務（≠個人の職務記述書）
- 「最大動員システム」（村松 1994）

⇒【変化】オフィス改革、働き方改革

## ◆定員管理

- 総定員法による総枠管理＝「市民を雇わない国家」（前田 2014）

⇒【変化】機構・定員等審査の弾力化

## ◆給与

- 給与勧告制度：民間準拠、基本権制約の代償措置
- 俸給表による管理＝職階制の代替機能（西尾 2001）

⇒【変化】給与構造改革

## ◆政官関係

- 限定された政治任用（「上」からの中立性）、基本権制約による中立性確保要請（「外」からの中立性）

⇒【変化】幹部人事一元化と官邸主導

➤ 労働市場や政官関係の変化に合わせた制度改革が個々の分野で進められているものの、制度改革相互の関連性が必ずしも明確ではないのではないか

### 3 日本の国家公務員制度の抜本的な変革は可能か

#### ◆若手職員等による改革提言

- 厚生労働省改革若手チーム『厚生労働省の業務・組織改革のための緊急提言』（2019年）
- 厚生労働省改革若手チーム・民間チーム『2025年までに実現したい厚労省改革とその進め方に関する提案』（2021年）
- “人人若手”未来の公務を考える若手チーム『カラフルな公務を目指して—誰もが貢献できる持続的な職場へ—』（2022年）

⇒年功制の見直し、能力本位の人事配置、人事の体制強化、マネジメント能力の向上、業務に見合う適切な人員配置、職場環境の改善等を提言

## ◆改革の2つの方向性

- ① **漸進的改革**：個別の課題に対応して実行可能な改革を行い、国家公務員制度を環境変化に適応させていく方向性
  - ② **急進的改革**：国家公務員制度全体を抜本的に変革することによって、持続可能な国家公務員制度の再構築を目指す方向性
- 現状の改革の取組や、若手職員等による改革提言は、基本的には①に即していると考えられる
  - ①は、移行コストが小さいというメリットがある反面、個別の改革相互の整合性が必ずしも確保されないというデメリットがある
- 例) 申込者増加のための人文系学生の取り込み⇔公務の専門性向上
- 制度の長期的な持続可能性を確保するためには、②が望ましいが、移行コストが大きく、他の制度・システムとの整合性に配慮しながら制度設計を行わなければならないという課題がある



## ◆急進的改革を阻む「壁」

### ①「社会の壁」

- 年功制（勤続年数に応じた昇給・昇進）を見直し、能力本位の人事配置を徹底するには、既存の給与体系・人事管理のあり方を抜本的に変革する必要がある
- 「人」をベースとした人事制度（メンバーシップ型）から、「職務」をベースとした人事制度（ジョブ型）へ：職務分析・職務記述、新卒者一括採用の廃止等
- 国家公務員制度改革単体では効果に限界があり、民間を含む労働市場や教育システムのあり方を抜本的に見直す必要がある：日本社会を規定する慣習・しくみ（小熊 2019）への挑戦
- なお、明治期の官庁・軍隊の任用制度が、官営企業を通じて民間に波及した結果、日本型雇用・教育システムの基礎が形成されたという研究（小熊 2019）を前提とすれば、日本の社会システム全体を再設計するカギは、国家公務員の任用・給与体系にあるかもしれない

## ②「政治の壁」

- **国会改革**：働き方改革を進めるためには、デジタル技術の活用、質疑者・質問内容の早期伝達、質問主意書の答弁期限延長等が必要
- **官邸主導**：行き過ぎた官邸主導による萎縮と忖度→平成の統治構造改革の基本哲学を問い直す必要

## ③「法の壁」

- NWS (Neo-Weberian State) としての日本？：実務における行政法の重要性 (ポリット=ブカールト 2022)
- 法令案を含むルールの作成とそれをめぐる調整に関する執務知識⇔官庁外部から調達可能な専門知識
- **「壁」の突破は容易ではなく、漸進的改革を不断に続けるという選択肢もあり得る**
- **しかし、人口減少危機を踏まえると、国家公務員制度改革を日本の社会システム全体を再構築するための重要なピースと位置づけ、「壁」を突破する戦略を練る必要があるのではないか**

# 参考文献

- 大森彌 2006『官のシステム』東京大学出版会
- 小熊英二 2019『日本社会のしくみ—雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社現代新書
- 厚生労働省改革若手チーム 2019『厚生労働省の業務・組織改革のための緊急提言』
- 人事院 2018『平成29年度年次報告書』
- 人事院 2022『令和3年度年次報告書』
- 内閣人事局 2020「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進に関する職員アンケート結果」
- 西尾勝 2001『行政学（新版）』有斐閣
- ポリット、C=G. ブカールト 2022『行政改革の国際比較—NPMを超えて』ミネルヴァ書房
- 前田健太郎 2014『市民を雇わない国家—日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会
- 村松岐夫 1994『日本の行政—活動型官僚制の変貌』中公新書