

## 公務員制度改革の具体化に向けて

(はじめに)

公務員制度改革は、喫緊の課題であり、国民の批判に正面からこたえつつ、新たな時代の要請に的確に対応した実効ある改革を実現していかななくてはならない。人事院は、かねてより、中立第三者機関、人事行政の専門機関として、これからの行政を支える公務員制度を実現するという視点から、新たな人事評価システムや職務・職責を基本に実績を的確に反映した新しい給与制度についての提言等を行ってきた。

平成13年1月に内閣官房行政改革推進事務局が発足し、同年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」に基づき、同事務局を中心に法制化の作業が進められている中で、人事院としても、同事務局に対し改革案の問題点や留意すべき事項を伝えるとともに、昨年の給与勧告時の報告や国会の場において、公務員制度改革の基本的方向について提案するなど、その役割を果たしてきた。

人事院としては、これからも、公務員制度改革の検討が進められるに当たって適切な役割を果たしていきたいと考えているが、公務員制度は、公務員に対してだけでなく、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、改革後の公務員制度が国民から支持され、実効ある制度として運用されるためには、関係者や各界有識者を含め各方面で幅広い見地からオープンな議論が行われる必要があると考える。

以下は、このような議論に資するため、公務員制度改革が向かうべき方向性などについて現時点での人事院の意見を表明するものであり、国民の期待にこ

たえる実効ある制度改革の実現に向けて、各界各方面において広範な議論が行われることを期待したい。

## 1 公務員制度改革を取り巻く状況

我が国の景気のぜい弱性を除去し、持続的な経済成長を実現するために社会経済構造の抜本改革が求められ、効率的で透明な国民本位の行政への転換が必要とされる中で、公務員制度についても、時代の変化に対応し、能力・実績を重視した柔軟で開放的な人事管理を目指して改革に取り組んでいくことが求められている。

人事院としても、こうした状況を踏まえ、公務員が高い士気の下で能力を十全に発揮して国民から信頼される行政運営が可能となるような公務員制度改革を実現すべく、これからの公務員制度が向かうべき方向について昨年の報告において提言を行い、引き続き検討してきているところである。

## 2 公務員制度改革に当たっての基本事項

### (1) 国民の求める改革への対応

公務員制度改革の出発点は、国民の公務員に対する批判にこたえることである。現在、公務員に対しては、国民から、セクショナリズム、キャリアシステム、「天下り」、幹部公務員不祥事、年功的人事等について様々な批判があり、これらが国民不在の行政、公務員と国民との意識の乖離を生んでいるとの厳しい指摘もなされている。これらの問題は、公務員制度だけですべて解決できるものではなく、政治、行政など多方面からのアプローチが必要であるが、公務員制度改革において避けて通ることのできない課題であると考えらる。

## (2) 公務員制度の基本理念

国家公務員制度は、「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを目的とするものであり、公務員人事管理の中立公正性の確保と労働基本権制約の下での代償機能の確保が基本理念として要請されている。

公務員人事管理の中立公正性の確保については、議院内閣制の下で、公務員には、国民全体の奉仕者として、外部の団体等と適切な距離を保ちつつ、その時々の内閣に忠実に仕え政策立案を補佐したり、法令に基づいて公正に職務を執行することが求められており、このような公務員の職務遂行を支えるため、公務員人事管理が中立公正に行われるような仕組みが必要である。とりわけ中立公正性を確保することが最も要請されている採用試験や研修等については、人事院が引き続き重要な役割を果たす必要がある。

また、公務員にも憲法第28条の保障が及んでおり、勤務条件に関する事項については本来労使対等の交渉で決定することが求められるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみその労働基本権が制約されている。その代償措置として人事院の代償機能があり、労働基本権の制約を継続する場合には、制約に見合った代償機能が適切に発揮される仕組みが維持される必要がある。

機動的・弾力的な行政運営を確保するため、各府省における任命権者の責任に基づく人事管理を目指すことは必要であるが、その場合にも、これら現行公務員制度の基本理念に立って改革が実現される必要があり、また、そのような枠組みを整えることは現実にも可能である。

### (3) 検討プロセス

公務員制度は、国民生活にも深く関わるものであり、その検討に当たっては国民的視点が不可欠である。そのため、有識者等を含めた幅広いオープンな議論を経て改革案が作成されることが必要である。

また、今般の公務員制度改革は、公務員の意識、行動原理を大きく改め、新たな時代の要請に合った行政への転換を図る中で実現されるものであり、新たな制度を導入するに当たって、実際の人事管理を担う現場の管理者を含め各府省において、今回の改革の趣旨や新たな制度の内容等が十分理解されなければ、改革の実を挙げることはできない。また、実際に働く職員側の納得を得て改革が進められなければ、結局のところ、実効ある改革としてその目的を達成することはできない。

なお、これまで公務員制度の改革に当たっては、人事院の、国会及び内閣に対する勧告・意見の申出等の手続を経て行われてきていることに留意することも重要である。

## 3 制度改革が向かうべき方向

時代の要請にこたえ得る新たな公務員制度を構築するためには、「2 公務員制度改革に当たっての基本事項」を踏まえつつ、以下のような改革の方向で諸課題の検討に取り組む必要があり、人事院としては、国民の期待にこたえる実効ある改革が実現するよう、公務員人事管理の中立公正性の確保や労働基本権制約の代償機能の観点から、各府省や職員団体、更に有識者等の意見を聴取しつつ、適切な役割を果たしていきたい。

### (1) 能力等級制

ア 人事院としては、公務において、年功的人事を是正し、能力主義によ

る人事管理を推進することは極めて重要であると考え。この場合、能力・実績に基づく人事管理を実効あるものとしていくためには、職務を遂行する能力を的確に評価し、それを基礎として昇任・配置等を行うとともに、実際に従事する職務・職責を基本として、実績や成果を適切に反映したインセンティブに富んだ給与システムを構築し、それを適正に運用する制度とすることが適当であると考え。これらの検討に当たっては、各府省や職員団体などの関係者と十分な意見交換を行うとともに、広く有識者とオープンに議論するなど、透明な検討プロセスを経ることが求められている。

イ 今回の改革の検討では「能力等級制」の導入が柱となっているが、その是非を広く関係者等においてオープンに議論するためには、官職が必要とする能力基準、評価基準の案が公表される必要がある。これらの基準があいまいのまま能力等級制を導入することは、類似のシステムを導入した民間企業に多くみられるように、むしろ年功的運用が強まるおそれがある。

ウ 能力等級制における能力等級表及び能力等級は、俸給表の種類及び給与の等級などの職員の給与決定の基準となるものであることから、重要な勤務条件であり、この点については、多くの労働法学者が指摘するところである。仮に能力等級制が勤務条件には該当しないとするのであれば、その論拠を明確にした上で、労働法学者や関係者との間でオープンな議論を十分に行う必要がある。

能力等級制の下で想定されている評価制度も、給与・任用等の勤務条件決定の基礎となるべきものであり、その評価基準などは職員団体との交渉事項となり得るものと考えられることから、同様の議論等が必要で

ある。

エ 民間企業において新たな評価制度を設ける場合、円滑な導入のために十分な労使の話し合いが行われており、評価に関する制度設計においては、労使間の意思疎通が不可欠と考える。評価基準については、中央レベルにおいて関係者と協議の上、共通的・統一的な基準を作成し、各府省レベルにおいてそれをブレイクダウンすることが適切である。

また、実効ある評価を実施していくためには、制度設計に先立ち職員団体等とも協議の上評価の試行を行い、これを通じてその実効性、有効性を検証し、それを制度設計に生かす取組が必要である。併せて、評価結果についての職員からの苦情等に対応するための苦情処理システムの充実を図る必要がある。(「(5)ア 不服申立て・苦情処理システム」参照)

## (2) 「天下り」問題

### ア 再就職規制の見直し

(ア) 営利企業への再就職規制を人事院承認から大臣承認に移行することは、許認可や契約締結の責任者である大臣が再就職のあっせん等に関わり、その再就職の承認の是非の判断を行うということである。こうしたことは、国民の理解を得られるものとは考えられず、この点については、マスコミ、有識者が大臣承認制は「お手盛り」につながると指摘しているところである。

国民の「天下り」に対する厳しい批判は、営利企業への再就職に関してだけでなく、特殊法人、公益法人等への再就職も含めたものである。各府省の退職管理の一環として行われる再就職の組織的なあっせん等がセクショナリズムの温床になっていることを踏まえ、その是正



を図る観点からも、営利企業への再就職だけではなく、特殊法人、公益法人等への再就職等を含めた再就職全般について内閣が責任を持って一括管理するものとする必要がある。

- (イ) 再就職を認める基準は、営利企業においては、営利企業への組織的な影響力に着目した基準を充実するとともに、例えば特定の企業を利用するような情報を有する職員の再就職について一定の基準を設けるなど、国民の批判にこたえたものとする必要がある。その際、営利企業への再就職基準は、制度の根幹に関わる事項であり、国民にとっても重要な関心事項であることから、法律で定める必要がある。また、特殊法人、公益法人等への再就職についても、公務に対する信頼性、国民に対する透明性等を確保するために、統一的、総合的な基準を定めることが必要である。
- (ウ) 民間企業等からの人材要請に基づく再就職で、在職中に培った知識・能力等を真に活用するものについては、公正な手続の中で、再就職の透明性を確保しつつ企業からの要請にこたえ得る仕組みの充実・活用を図ることが適当である。

## イ 早期退職慣行の是正

- (ア) 本格的な高齢社会を迎える中、「天下り」に対する国民の厳しい批判にこたえ、公務に対する国民の信頼を保持していくためには、早期退職慣行を是正し、公務内において長期に職員の能力を活用できるよう、人事システムを再構築することが重要である。
- (イ) 昨年12月の閣僚懇談会において、今年度からの5年間で幹部公務員の平均の勧奨退職年齢を3歳以上引き上げることを目標とし、引上げ

に当たっては能力主義の徹底により年次主義やピラミッド型人事構成の見直しを進めること等の申合せが行われ、現在、各府省においてこの申合せに基づく取組に着手しているが、引き続き、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、幹部公務員の退職年齢の引上げを計画的に実現していくことが必要である。

- (ウ) 各府省の計画的な取組を前提として、その要望等を聴取しつつ、人事院としては、関係諸制度について所要の見直し等を行うこととし、退職年齢の引上げによる在職期間の長期化に対応する施策として、能力・適性に応じた人事管理を支える評価制度の整備、職員の自発的な能力開発に資する一定期間公務を離れ得る制度の導入、スタッフ職の特性にも配慮した給与システム等について検討を進める。

### (3) 人材の確保・育成

#### ア キャリアシステムの見直しの検討

- (ア) 現在のキャリアシステムは、採用時の1回限りの試験で幹部要員の選抜を行うもので、これが優秀な種・種職員の意欲を削いだり、種職員の誤った特権意識につながる場合があるなどの問題点が指摘されている。他方、複雑化する行政課題に的確に対応していくためには、幅広い視野や専門性を備えた幹部要員を確保・育成していくことが不可欠である。したがって、国民全体の奉仕者としての使命感を持ち、政策立案能力、管理能力等にも優れた幹部要員の採用・選抜・育成・処遇システムを新たな視点で再構築する必要がある。

そのため、種・種・種の採用試験の種類を維持することの適



否など採用試験について精査するとともに、選抜、育成方法を見直し、その中での中途採用者の位置付けなどにも十分配慮しながら検討する必要がある。その場合、各府省との連携や有識者からの意見の聴取を含め、幅広く検討を行い、幹部要員の採用・選抜・育成・処遇システムについて国民的な合意形成を図っていく必要がある。

- (イ) なお、当面、意欲と能力のある優秀な種・種等採用職員の幹部職員への登用を一層推進していくため、人事院の「種・種等採用職員の幹部職員への登用の推進に関する指針」に基づき、種・種等採用職員の計画的育成を行い、今後とも、従前種採用職員が就いていたポストへの配置の拡大などを通じ、幹部職員への登用を着実に進めていく必要がある。

## イ 試験制度の改革

- (ア) 困難な行政課題が山積する中で、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、人材の供給構造の変化等を踏まえ、それを担う人材を確保し、育成していくことがますます重要となっている。

種採用試験については、キャリアシステムの見直しを進める中でその基本的在り方について検討を進める必要があるが、他方、法科大学院や公共政策系大学院等の創設に伴い、人材供給構造が変化していくことを踏まえた人材確保のための検討も必要となっている。さらに、現在の採用試験について知識偏重との批判があることなども踏まえ、時代の要請に的確に対応できる人材の確保に向けた試験内容の見直しなどの取組が求められている。

このため、今後受験者として大学院卒者が増大することへの対応を

中心に、試験種目の在り方や最終合格者の決定方法などについて、各府省、大学関係者等と協議を行いつつ検討する。その際、1次試験における教養試験は、公務員に必要な幅広い教養や論理的思考力・分析力等基礎的素養をみる試験内容・構成への再編を更に進める。また、専門的知識、応用能力に加え、問題設定能力、多角的考察力等の能力についてもよく検証して最終合格者を決定する試験に改編するため、2次試験における論文試験を重視する。

- (イ) 採用試験の受験資格として設けられている年齢制限については、年齢にかかわらず均等な受験の機会を確保するという観点から、関係者、有識者等の意見を聴取しつつ、撤廃する方向で検討を進める。その際、高卒程度の試験については、高卒者の雇用確保の観点を考慮する必要があること、大学校入学試験の性格を有する試験もあることなどを考慮して検討を行う。
- (ウ) 採用試験については、国民全体の奉仕者である公務員の採用に関する中立公正性の確保を基本としつつ、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。

したがって、内閣がこれからの行政を支えるためにどのような人材が必要とされるかといった採用に関する基本方針を定め、人事院がそれを踏まえて採用試験を企画・実施するシステムとすることが、国民からの採用試験に対する信頼を確保する上で適切である。

## ウ 人事交流及び民間人材活用の促進

職員の採用から退職後の再就職のあっせんに至るまで一貫して採用時

の府省が管理していることに加え、中途採用や民間との交流が例外的であるなどの公務組織における人事管理の閉鎖性が、各府省のセクショナリズムの問題を生み出している。そのため、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、複雑・高度化した行政課題へ対応する観点から、各府省間の人事交流や民間人材の活用を一層促進する。

- (ア) 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促進する。
- (イ) 民間人材の中途採用について、個々の専門能力等を的確に評価することにより、処遇の一層の適正化を図る。基幹的ポストへの採用・登用についても、各府省等との連携を図りつつ、促進していくこととする。
- (ウ) 円滑な民間人材採用のために障害・阻害要因となっているものを軽減・除去するため、官民人事交流法による交流採用職員の交流元企業との身分併有等について、公務の中立公正性の確保を図りつつ的確に対処する。

## エ 研修

- (ア) 近年、幹部職員を含む公務員の不祥事等により、国民の批判が高まっており、公務及び公務員に対する国民の信頼を回復していくことが急務である。そのため、人事院は、国民全体の奉仕者性の徹底を中心とした公務員の基本的在り方に関わる研修について、各府省と連携しつつ、一層強化する。また、深い教養に根ざした洞察力と高い倫理観をかん養することで、高次のリーダーシップを有する者を養成してい

くことを目的とした思索型プログラムによる幹部行政官セミナーを新たに導入する。さらに、公務運営を支える第一線の監督者のマネジメント能力養成のための研修の充実を図る。

- (イ) 在職期間の長期化への要請をも踏まえ、本府省の企画官、課長相当職以上の職員について幅広い視野等をかん養するため、行政官短期在外研究員として諸外国の政府機関等への派遣の機会を付与する。
- (ウ) 研修については、任命権者、内閣総理大臣、人事院がそれぞれの立場で実施することが適当である。具体的には、任命権者は、業務研修を中心に各府省の業務遂行に必要な研修を実施し、内閣総理大臣は、内閣の政策の徹底と各府省横断的な政策のための政策研修を実施し、人事院は、その性格上国民全体の奉仕者としての職業公務員の養成研修を実施すべきである。

#### オ 休職・派遣制度等

公務組織の活性化、職員のキャリアパスの多様化、能力開発の機会の拡大等に資するため、研究休職等の休職制度について、その性質に応じた制度の再編、職員の自発的な能力開発に資する一定期間公務を離れ得る制度の導入、非営利法人への派遣などの新たな派遣制度の導入について検討を行う。

#### カ 女性国家公務員の採用・登用の拡大

- (ア) 国の行政への女性の参画の推進は、男女共同参画社会の実現の基盤をなすものである。人事院は「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」を発出し、各府省等はその指針に基づき、平成17年度ま

での「女性職員の採用・登用拡大計画」を策定している。各府省等における女性職員の採用・登用は着実に前進しており、人事院としては、この計画のフォローアップを的確に行い、一層の前進が図られるよう対応する。

- (イ) 育児休業が広く活用されることは、職業生活と家庭生活の両立のために重要であり、そのため、より利用しやすくなるよう制度の改善を図る。また、育児休業の取得率の極めて低い男性職員の取得が促進される必要があり、各府省に対して、制度の周知、代替要員の確保など育児休業を取得しやすい環境の整備等について引き続き要請する。

#### (4) 服務規律と勤務環境の整備

##### ア 懲戒処分の適正化のための方策

- (ア) 近年続発した幹部職員を含めた公務員の不祥事に関し、各府省による調査、処分では甘くなりがちとの批判を踏まえ、公務に対する国民の信頼の確保を図るため、各府省と人事院が協力して一層厳正・公正な懲戒権の行使が可能となる仕組みを導入し、調査・処分の厳正性・公正性の確保に努める必要がある。
- (イ) 懲戒処分が厳正・公正に行われることを確保するため、各府省の任命権者が懲戒処分を行う場合には、人事院が定める処分量定の基準によらなければならないものとする。
- (ウ) 不祥事の再発防止と公務に対する国民の信頼の確保を図るため、各府省が懲戒処分の公表を判断する際の指針を作成する。

## イ 多様な勤務形態の導入

- (ア) 国内外の困難な情勢に迅速・的確に対応するための公務能率の向上、実際の対応に当たる職員の健康管理、少子高齢化の進展等による育児・介護等の個人的事情への配慮等の観点から、多様な勤務形態の導入が必要であり、公務におけるフレックスタイム制、短時間勤務制、裁量勤務制等の適用範囲の拡大及び制度の弾力化を図る。
- (イ) 多様な勤務形態の導入の検討に当たっては、適正な勤務条件の確保及び総労働時間の縮減にも留意するとともに関係府省等と十分連携しながら進める。また、人事院としては、多方面から総合的に検討するため、有識者による研究会を設置する。

## ウ セクシュアル・ハラスメント防止対策

人権意識の高まりやセクシュアル・ハラスメント問題に関する認識の深まり等を背景に、被害者のより迅速・的確な救済、加害者に対する厳正な対応等が強く求められており、被害者救済等の観点から、更に実効ある苦情相談体制を構築する。また、任命権者においても責任を持って調査し、被害者救済のための措置等を行い、苦情相談を行った者にその結果を通知するとともに、加害者に対する懲戒処分等が厳正に行われるよう、悪質なケースについては、任命権者と人事院が協力して対応できることとするなどの制度の整備を図る。

## エ メンタルヘルス対策の充実

公務において、自殺した職員の数が増加し、長期病休中の職員のうち精神・行動の障害によるものの数が急増している。職員の健康管理は身



体面のみならず精神面においても重要であり、メンタルヘルス対策の一層の充実に取り組むため、メンタルヘルスに関する専門家による研究会を設置し、予防対策の充実と適切な治療と回復のための施策等について検討する。

(5) 人事管理の適正な運用の確保

ア 不服申立て・苦情処理システム

(ア) 今後、能力・実績に基づく人事制度を整備するに当たっては、職員の利益を保護し、公務員人事管理の中立公正性を確保する観点から、新しい制度の運用上発生する職員からの様々な不服申立てや苦情を適切に処理するシステムの充実を図ることが不可欠となる。

(イ) このため、職員からの不服申立てを迅速かつ弾力的に解決できるよう、あっせんの手続を設けるとともに、簡易な審理方式等を整備する。

また、能力・実績に基づく人事管理の下で発生する評価に対する不満などの苦情を処理するため、人事院の苦情処理と各府省の苦情処理とを併置するとともに、苦情処理の体制・方法、手続等各府省共通の指針を設定する。

イ 人事院による改善勧告等の事後チェック機能

各府省における自律的で責任ある人事管理に資するよう、人事院は任用、給与、勤務時間等の取扱いについて、平成14年度に大幅な基準化への転換を措置したところであり、今後とも各府省の運用の実情や具体的な要望等に応じ、基準化・事後チェック化の措置を更に進めていくこととしている。その際、各府省が人事院の設定した基準の下で責任を持っ

て人事管理の運営を行う一方で、人事院が適切に事後チェック機能を果たすためには、報告から調査、是正指導等を経て人事行政改善勧告に至る手続等を整備する必要がある。

#### ウ 内閣との連携

- (ア) 公務員制度においては、公務員人事管理の中立公正性の確保と労働基本権制約の代償機能の確保が基本理念として要請されており、人事院がそのような観点からの企画立案機能を担う必要がある。一方、内閣は機動的・効率的な行政運営の観点から人事行政についての総合調整機能等を発揮することが期待される。
- (イ) このような観点から、中央人事行政機関(人事院及び内閣総理大臣)が、それぞれの任務を適切に遂行するため、必要に応じて開かれた形で意見交換を行うなど、緊密な連携を保つ透明な仕組みを設けることが適当である。