

公務員人事管理に関する報告

～行政の専門集団を目指して～

(はじめに)

社会経済情勢が大きく変化している中で、公務員の人事管理全般について、時代の要請に的確に対応した改革を進めることは、引き続き重要な課題である。また、昨年12月の「今後の行政改革の方針」(閣議決定)では、公務員制度改革について当面の取組方針等が示されているところである。

本院は、人事行政の公正性の確保及び労働基本権制約の代償という役割を担う中立第三者機関・専門機関として、公務員人事管理について、国会及び内閣に対する勧告や意見の申出等を通じた適時の制度改正、あるいは改革の方向性等についての意見表明などにより、その役割を果たすべく努めてきた。

以下においては、公務員人事管理の改革に関する本院の基本的な問題意識を示すとともに、当面の主な課題と具体的方向についての考え方を表明する。

1 公務員人事管理を取り巻く状況

右肩上がりの経済や欧米先進諸国へのキャッチアップ指向が終焉し、社会の少子高齢化やグローバル化が進展する中、成熟国家となった我が国の新たな国家ビジョンは21世紀に入っても未だ模索の状況にある。

このような中で、政府においては「小さくて効率的な政府」への取組が進められている。これまでも「官から民へ」、「国から地方へ」との考え方の下、規制改革・民間開放、地方分権などの取組がなされるとともに、独立行政法

人化や国立大学法人化などを通じて、国の行政のスリム化・減量化が進められてきた。最近では、公務員の総人件費の抑制についての議論とともに、市場化テストなど官と民の守備範囲についての議論も活発に行われている。

また、我が国社会の少子高齢化や女性の社会進出が進む中で、団塊の世代が定年退職期を迎えるなど、高齢者や女性の労働力に占める位置付けがますます大きくなってきており、職業生活と家庭生活の両立や高齢者雇用の促進などが重要な課題となってきた。

一方、近時、民間企業においては、厳しい経済情勢の下、人事・賃金制度の改革に取り組んでおり、必要に応じて修正を行いつつも、全体として「成果」重視の人事管理体系が浸透しつつある。

このような社会経済の動向の下で、公務員人事管理についても、各界から、官民間のイコール・フッティング、縦割り行政の弊害の排除、政官関係の在り方、官民の人材流動化などの観点から、幹部要員を中心とした一括採用・一括管理、公務員の身分保障、労働基本権制約の在り方、政治任用の拡大、官民人事交流の促進などについて、種々の提言がなされているところである。さらに、公務員のいわゆる「天下り」については、引き続き厳しい批判がなされている。

2 本院の基本認識 ～求められる公務員像～

(専門能力の向上と国家的視野・市民感覚の保持)

前記のような公務や公務員を取り巻く状況の中で、複雑・高度化する行政ニーズに適切にこたえていくためには、限られた人員の下で、公務員が国民本位のより良質でかつ効率的な行政サービスを支える行政の専門集団となっていく必要がある。具体的には、

公務員は、内閣の基本方針の下で、政策を適正に実施するとともに、政策の実施を通じて得られる知見・情報等に基づいて「政」に対して政策の選択肢を提示することが基本的役割である。「政」との間で適切な距離を保ちつつ、政治主導による政策決定を支え、かつ政策の着実な実施を担う行政の専門家（プロフェッショナル）として、今後とも重要な役割が期待される。

行政の複雑・高度化や国民の行政ニーズの多様化の中で、行政の形態は許認可などの職務権限を背景とした事前規制・行政指導型あるいは関係者間の調整重視の従前の業務遂行スタイルから、高い専門性を基礎とした企画立案重視・事後監視型の業務遂行スタイルに変化しつつあり、そのためには、特定分野の高度の専門職（エキスパート）の確保・養成とともに、企画立案等に携わる一般の行政官にあっても専門的な知識・能力の一層の向上が重要である。

社会がグローバル化・ボーダレス化し、行政も一国だけで完結できない状況となってきた中で、公務員が国際交渉などに従事する場面も増加しており、国際的な視野の下、語学力はもとより、多面的な問題分析能力・交渉能力を含め、所管行政に関わる深い知識・経験や専門能力の「かん養」が不可欠である。

業務遂行に当たっては、縦割り行政（セクショナリズム）の弊に陥らないよう、所管行政に過度にとらわれない、幅広い国家的視野が必要である。また、行政に対する国民の信頼を確保する上で、市民感覚の保持とともに、高い倫理観・使命感の「かん養」も重要である。さらに、これからの行政運営には透明性と説明責任が強く求められており、個々の公務員にはこの点についての高い意識が不可欠である。

このような職員をどのように確保し、育成し、処遇していくのかが、これからの公務員人事行政に課せられた課題である。その際、女性の社会進出なども背景に職員の意識も大きく変わってきており、家庭生活との両立など個人を尊重した仕組みとしていくことが強く求められている。

(公務員の活動領域の見直し)

なお、前記のとおり、現在、政府において市場化テストなど「官業」の民間開放に向けた取組が行われているところ、本院が行った各界有識者との意見交換において、我が国の公共部門は諸外国と比して少ない人員で運営しているなど評価すべき面も多い、公共サービスの基本的在り方についての議論も必要であるなどの意見もあったところである。

規制改革や民間開放に向けた取組が進められる中、民間に委ねられた業務の事後監視の重要性はますます高まるものであり、公務員が高い専門性を持ってそのような業務に携わることが重要である。

今後、官民競争入札によって業務の実施主体が変わる仕組みが導入されることとなる場合、当該業務に従事していた職員の取扱いについて、民間労働法制における取扱いをも踏まえつつ、適切な配慮を行うことが必要であると考えられる。

今後、公務の範囲の在り方については、本院としても、公務員人事管理における公務の特性の考慮の在り方を含めて、引き続き関心を持って研究することとしたい。

3 主な課題と具体的方向

(1) 多様な有為の人材の確保と専門能力の向上

最近、民間企業の採用意欲が回復しつつあることや、若者の資格志向が高まっていることなどを背景として、国家公務員の志望者層に変化が生じつつあるとの指摘がある。公務に有為の人材を誘致することは、行政の専門集団を目指す上で今後ますます重要となるものであり、本院としては、人材確保のための取組を的確に進めることとする。

ア 採用の在り方の見直し

(ア) 種採用試験等の見直し

大学院教育を重視する方向での大学教育の変化等に対応するため、平成18年度の種採用試験について、出題科目や出題数の見直し、記述式試験を重視する方向での最終合格者の決定方法の見直しなどを行うこととした。種採用試験の在り方については、専門職大学院の修了者の動向など今後の人材供給構造の変化等を踏まえつつ、引き続き検討を行い、複雑・高度化、国際化する行政課題に的確に対応し得る多様な人材の確保に努めていくこととする。また、種採用試験（行政区分）については、現行の地域ごとの採用試験という位置付けを維持しつつも、本府省の業務を的確に遂行し得る人材を広く各地域試験合格者から本府省に採用することができる仕組み等について、平成18年度からの実施に向けて検討する。

(イ) 経験者採用システム

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、職業経験を有する人材の採用の在り方も併せ、関係者等の意見を聴取し

つつ、検討を行ってきた。その結果、新規学卒者を中心に採用を行い
部内育成を図る仕組みは今後とも必要と考えられること、現行の採用
試験は新規学卒者等を対象に係員を採用するための試験であり、職業
経験を有する者の能力実証方法としては必ずしもなじまないこと等か
ら、今後、年齢にかかわらず民間人材の採用を推進していくために
は、現行採用試験の受験年齢制限の撤廃によるよりも、各府省が人材
確保の必要に応じて行う選考採用の活用を図ることが適切であると考
える。そのため、求める能力・経歴等を明らかにして積極的に公募を
行うとともに、応募者の能力・経験を適切に評価し、ふさわしい職務
付与を行う新たな仕組みを早急に整備することとする。

具体的には、民間経験等を有する者の公務への採用機会を拡大する
とともに各府省の採用活動を支援するため、各府省が行う選考採用に
おいて、公募手続や能力実証の一部を本院が担う新たな仕組みについ
て、平成18年度からの導入を目途に検討を行うこととする。

イ 幹部要員の採用、選抜、育成の在り方

行政ニーズの多様化・高度化の下、国民的視野や高い専門性を備え、
国民全体の奉仕者としての使命感を持ち、政策立案能力と管理能力に優
れた行政の専門家としての幹部職員の計画的育成は、ますます重要とな
っており、その一環としての多様な職務経験の付与や職場内外での研修
は、縦割り行政等がもたらす弊害を是正する上でも有意義である。

いわゆるキャリア・システムについては、一回の試験で幹部要員の選
抜が行われることに対して、一 種採用職員に誤った特権意識を生じさせ、
他の職員の意欲に悪影響を与えるとの各方面からの批判があり、本院は

これまでも、幹部要員の選抜・育成・処遇システムの再構築の必要性を指摘してきた。近年、種・種等採用職員の本府省課長等や地方支分部局の長などへの登用実績は増加しているが、さらに、種採用職員の選抜を強化するとともに、平成11年に示した「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と登用の一層の推進を図っていくことが必要である。

今後、前記の種採用試験の見直しや種採用試験（行政区分）における本府省採用の仕組みの検討とともに、人事評価制度の整備状況、公務外からの人材登用の拡大等の動きを踏まえつつ、幹部要員の選抜・育成の在り方をより柔軟で開放的なものにしていく方向で、検討を進めていく必要がある。

（留学費用返還制度の検討）

行政官長期在外研究員制度は、行政運営の国際化に的確に対応し得る人材を育成する上で極めて重要であるところ、留学派遣者には、復帰後、公務において活躍することが期待されているにもかかわらず、早い時期に退職する者があることは問題であり、その対策を検討してきた。

先般、この問題に対処するため、復帰後引き続き職員として行政事務に従事する意思を文書で確認した上で派遣することとするなど当面の対応を行ったところであるが、留学派遣者が早期退職した場合に留学費用を返還することなどを内容とする立法措置について、早急に成案を得て、別途意見の申出を行うこととする。

ウ 人事交流の推進・民間人材の活用

有為な人材を育成し、高い専門性を有する者の有効活用を通じた公務

の活性化を図るとともに、縦割り行政の弊害を是正する上でも、府省間、官民間の人事交流を推進することが重要である。

本院としても、これまで、公務の公正性の確保に配慮しつつ、円滑な官民人事交流を推進するため、所管関係に係る交流制限の見直しなどを行ってきたところである。さらに今後、関係者と連携しつつ、民間企業に対する官民人事交流説明会の開催等を通じて交流推進の気運を盛り上げるとともに、各府省・民間企業の交流希望についての情報交換の仲介や交流に関する相談への積極的な対応等を通じ交流対象企業・職種を拡大していくなど、官民人事交流を推進するための環境整備に積極的に取り組むこととする。

エ 外国政府との交流

国際化が進展する中、米国連邦政府職員が日本政府機関等で実地に研修する「マンスフィールド研修」のように、相手国との間で組織的、継続的な支援体制を構築し、「職員を外国政府等に派遣し、実際の職場で日常業務とその職員に接する機会を長期間与える」方式で実施する海外派遣システムは、国際社会の第一線で活躍できる公務員を養成する上で他では得られない貴重な経験を与えるものである。本院としては、このような海外派遣システムについて、国内外の関係機関とも連携しながら、検討を進めていくこととしたい。

また、本年1月に、本院、中国人事部及び韓国中央人事委員会の長による会合において、三国間で人事行政分野のネットワークを構築することを合意し、本年7月には、三国の定期局長級会談で、当面の具体的な協力計画を決定したところである。今後、本院としては、両国との間の

相互・協力関係を深めるためにも、幅広い協力計画の積極的な実施に努めていくこととする。

(2) 能力・実績に基づく人事管理

ア 人事評価制度の整備

能力・実績に基づく人事管理を進めていくには、職員の職務遂行能力や勤務実績を的確に把握し、評価して、人材育成、任用・人事配置、給与処遇などに活用していくことが重要である。そのための土台として、客観的で公正性や透明性が高く、実効性のある人事評価制度を整備していくことが肝要である。その導入に当たっては、職員をはじめ各府省や職員団体の理解と納得を得られるよう、関係者間で十分協議を行っていくことが不可欠である。

本院としては、その整備に当たって、引き続き適切にその使命を果たしていくこととする。

(ア) 基本的考え方

人事評価制度においては、職員の職務行動や仕事の結果を通じて、その「能力」や「実績」を的確に把握できる仕組みとする必要がある。すなわち、「能力」は、具体的な職務行動を通じて顕れたものとしてとらえるとともに、「実績」は、仕事の実態や職員側の意識等からも、仕事の結果のみならず、結果を生み出す過程における職務遂行上の行動を含めてとらえることが適切である。

(イ) 留意点

人事評価制度の仕組みは、

- 役職段階に応じてマネジメント、問題分析等の着眼点や具体的な行動類型による基準により、職務行動を判定するとともに、管理者と職員との間で仕事の内容やスケジュール等を確認した上で、仕事の結果を振り返って判定する、
- 評価期間の初めや終わりに、管理者と職員の円滑な意思疎通の確保の観点からも両者の面談を行う、
- 評価に当たっては、職員からの自己申告を得つつ、複数段階の評価者により行う、
- 職員の自己啓発や人材育成に活用する観点からも、評価結果を職員本人に開示していく方向で対応する、
- 評価の手順や面談の技法等についての評価者研修を行う、
- 個別の評価結果に関する苦情については、評価プロセスにおける対応を重視しつつ、評価に関する職員の苦情に対処する仕組みを整備する、

ことなどに留意することが重要である。

(ウ) 人事評価の試行

人事評価制度を円滑に導入するため、各府省や職員団体等の関係者間で十分な協議を行った上で、試行を行い、基準の妥当性、手続の実効性等を検証し、制度設計に反映させることが必要である。

なお、別紙第1で提言した勤務実績の給与への反映についても、体系的な人事評価制度が整備された段階で、これを活用して一層の推進を図ることとする。

イ 女性職員の採用・登用の拡大

国の行政への女性の参画は、男女共同参画社会実現の基盤をなすものである。本年6月の「女性幹部職員を育成・登用するための研究会」(座長：奥山明良成城大学教授)の報告において「メンター」(自分の経験を基に助言する先輩)の導入など女性職員の育成・登用のための具体的提言が行われた。本院としては、これらの提言を踏まえ、「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」を見直すなど、引き続き女性職員の採用・登用の拡大に向けて取り組むこととする。

ウ 分限制度の適切な運用

分限制度は、公務員が情実に左右されず、全体の奉仕者として公正に職務を遂行できる環境を確保する趣旨で設けられている身分保障を前提とした上で、一定の事由に該当する場合には、職員の意に反して免職、降任、休職等の処分を行うことにより、公務の適正かつ能率的な運営を図ろうとするものである。

このような分限処分は、各任命権者の判断により行われているが、これまでに積み重ねられてきた分限処分の事例や各府省からの相談状況を見ると、各府省では分限処分を行う場合にどのような対応が必要であるか等について悩み、結果としてその行使に過度に慎重になっているのではないかと思われる場合もみられるところである。そこで、各任命権者が制度の趣旨に則った対処を行い、公務の適正かつ能率的な運営が確保されるよう、職員が分限事由に該当する場合の各任命権者の適切な対応の仕方等について鋭意検討を進めることとする。

(3) 勤務環境の整備

ア 勤務時間の弾力化・多様化

平成15年10月に設置した「多様な勤務形態に関する研究会」(座長：佐藤博樹東京大学教授)においては、国家公務員の勤務時間の弾力化・多様化について検討が進められてきたが、本年7月には最終報告として、「勤務時間の弾力化・多様化への提言～国民ニーズに応える公務サービスのために～」が提出され、「業務遂行上の必要性に関する課題への対応策」、「人材の活用・育成・確保上の必要性に関する課題への対応策」、「超過勤務・長時間勤務の目に見える縮減」などについての提言が行われた。

本院としては、最終報告で提言された対応策を中心に検討を進め、勤務時間の弾力化・多様化のための施策を推進することとする。

(ア) 育児・介護のための短時間勤務制の導入

育児・介護を行う職員が、職務から完全に離れることなく子育てや介護ができるような環境の一層の整備を図るため、常勤職員のまま短時間勤務をすることを認める短時間勤務制を導入することとし、関係府省等と調整しながら更に検討を進め、早期に成案を得て、別途立法措置のための意見の申出を行うこととする。その際、短時間勤務の職員についての定員管理の方法などについても検討し、必要な人的資源を安定的に確保し、短時間勤務によって公務サービスが低下することがないように仕組みとすることが不可欠であり、関係府省に対して、積極的な対応を求めたい。

(イ) 自発的休業制度の導入等

職員の能力・資質の伸長等により公務能率の維持・向上を図るため、自発的に職務を離れて修学等の一定の能力開発や社会貢献等の活動に従事することを希望する職員について休業を認める制度を導入する必要がある。このため、関係府省等と調整しながら、具体的内容について検討を進める。また、当面、修学等を希望する職員について必要な場合には早出遅出勤務を適用する。

(ウ) 勤務時間の弾力的な運用のための条件整備

各府省に対して勤務時間の弾力的な運用のための基準・モデルを示すとともに、勤務時間制度の弾力的な運用に当たって助言・指導及び事後チェックを行うこととする。また、勤務時間の割振りに関する基準の法的整備についても検討し、別途意見の申出を行うこととする。

「e-Japan重点計画2004」(平成16年6月IT戦略本部決定)において国家公務員のテレワークを推進することとされている。効率的な業務遂行の観点から有効と考えられる業務については、在宅勤務等を積極的に活用する必要があることから、労働基準法第38条の2に規定するいわゆる「事業場外労働のみなし労働時間制」に相当する仕組みを導入することについて検討する。

イ 超過勤務の縮減

超過勤務の縮減は、政府全体として取り組むべき重要な課題であり、超過勤務の現状を踏まえ、実効ある超過勤務縮減対策を推進すべきである。

本院においては、長時間勤務による疲労の蓄積を防ぐため、各府省に

おける早出遅出勤務の活用を促進するとともに、実効ある超過勤務の縮減を推進するため、「公務のため臨時又は緊急の必要がある場合」に超過勤務を命ずることができるとする法律の規定の下で、超過勤務命令の基準を明確にする。

超過勤務を抑制するためには、本府省の課長を含む現場の管理者が明示的に超過勤務を命令することを徹底するとともに、個々の職員が実際に超過勤務をした時間を管理者が日々遅滞なく把握・確定するシステムを確立する必要がある。その際、日々把握・確定された超過勤務について、法令に基づく手当が適正に支給されるべきことは当然である。また、管理者は業務遂行状況等に関して職員と十分な意思疎通を図り、早出遅出勤務などの弾力的な勤務時間の割振りを積極的に活用しながら、業務の効率的な管理を通じて超過勤務を最小限に抑制し、総実勤務時間を縮減するように努めなければならない。

ウ 厳正な勤務時間管理のためのITの活用

勤務時間の弾力化に合わせ、超過勤務の縮減を図るに当たっては、厳正な勤務時間管理を行うことが必要である。そのために、IT（情報技術）を活用した出退勤管理や勤務時間管理を推進することとし、そのための具体的方法について検討する。

エ 心の健康づくりの対策の推進

公務における心の健康づくりを推進するため、本院は、平成16年3月に「職員の心の健康づくりのための指針」を発出したところであり、この指針による施策の一層の具体化を図るため、専門家による検討を進め

てきたが、本年6月及び7月に自殺防止対策などについてレポートがまとめられたところであり、これらの指針及びレポートを基に、各府省と連携し、心の健康づくりを一層推進する。また、心の健康づくりに関する専門医を健康管理医として全国的に確保することが急務であることから、各機関に専門医の確保を促すとともに、本院としても各地方事務局を含めて専門医の確保に努め、各機関を支援する。

(人事・給与関係手続の簡素合理化)

本院は、各府省共通の人事・給与等業務について、手続の電子化と簡素化を推進するため、関係府省と連携・協力して、「人事・給与関係業務情報システム」の開発を行ってきたところである。今後は、平成19年度末までに行われる各府省のシステム導入の支援を行うとともに、制度改革に即応した改修など安定的な運用のための開発を進める。また、各府省においてこのシステムが人事・給与等業務により幅広く活用できるようにすることについても検討を進めていく。

(4) 退職管理

ア 再就職規制制度の適正な運用の確保

本院及び各府省においては、これまで営利企業への就職制限制度の適正な運用の確保に努めてきたところであるが、最近、国会審議において、国家公務員法に違反して営利企業に再就職していた事例が判明した。職員の再就職に当たっては、公務に対する国民の不信感や疑惑を招くことのないよう、各府省において、あらためて関係者に制度の徹底を図るなど適切な対応を求めたい。

イ 早期退職慣行の是正と再任用制度の積極的な活用

近時の「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必要である。本院としても専門スタッフ職俸給表の新設など在职期間の長期化に資する環境整備について検討を行っていききたい。

また、本格的な高齢社会を迎え、公的年金の支給開始年齢の引上げが行われる中、職員が定年後の生活に不安を覚えることなく職務に専念し、長年培った能力・経験を有効に発揮できるよう再任用制度が導入されており、任命権者には、再任用を希望する定年退職者等をできる限り採用するよう努めることが求められている。

再任用上限年齢の段階的引上げに伴い、当面、再任用を希望する者が増加することが見込まれており、各府省は、職員の意向に配慮しつつ再任用短時間勤務の一層の活用を図る必要がある。このため、本院としても、関係府省に検討を求め、再任用短時間勤務を活用する際の定員上の取扱いなど、再任用制度の円滑な運営に向けた環境の整備を図っていく。

なお、民間の動向に注視しつつ、定年引上げを含め、今後の60歳代前半の本格的な雇用の在り方についても、検討を進めることとする。

(おわりに)

本院としては、3で述べた課題のほか、今まで報告や提言等を行ってきた様々な公務員人事管理の改革に関する事項についても、引き続き着実に取り組んでいきたい。

近時、一部職員による公務に対する国民の信頼を損なうような不祥事が続いていることは極めて遺憾である。職員の不祥事が発生した場合には、任命権者において、その事実関係を十分把握した上で適正な懲戒処分を行うなど厳正に対処するとともに、その原因を究明し、再発防止策の実施や服務規律の遵守の徹底を図ることが求められる。

公務を取り巻く環境が大きく変化する中において、公務員は、国民の負託にこたえるべく、全体の奉仕者としての使命感を確認しつつ、行政課題に果敢に取り組んでいく必要がある。今後とも、公務員が萎縮せず、その能力を十分に発揮し、高い士気と誇りを持って、生き生きと職務に専念できる環境を整備し、効率的で活力のある公務組織を目指すことは、国民本位の行政サービスを提供する上で極めて重要である。

本院としては、人事行政の公正性の確保と労働基本権制約の代償という役割を担う中立第三者機関・専門機関として、引き続きその役割を適切に果たしてまいりたい。