

# 個々の公務員が存分に能力を 発揮できる人事制度の設計

徹底した実力本位の処遇のもと、キャリアパスの多様化を図る制度改革によって  
個々の職員の能力を最大限に発揮させる。  
それを基本とする今般の公務員制度改革について、  
行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室長・春田謙氏にうかがった。

## 公務員制度改革の柱

50年以上にわたって抜本的改革が行われなかった公務員の人事制度が、見直されようとしています。

**春田** 現状として、わが国は右肩上がりの経済成長が終焉し、限られた資源の中で国家として多様な価値観を追及しなければならないということがあります。また、膨大な財政赤字など困難な問題が山積し、政府の政策立案・実施の質が厳しく問われている。ところが、残念ながら、行政を支える公務員について、前例踏襲主義、コストやサービス意識の欠如といった指摘がなされています。国民本位の行政を実現するため、公務員の意識・行動に大きな影響を及ぼす公務員制度を抜本的に見直さなければならない。それが今回の改革の趣旨です。

改革の進行状況についてうかがいたいと思います。

**春田** 今回の公務員制度改革は、平成13年1月に実施された中央省庁再編といわば車の両輪をなすものです。省庁再編という

組織改革とともに、組織を支える人事制度の見直しを進めようということであり、中央省庁等改革基本法もその必要性を謳い、政府に検討を求めています<sup>1</sup>。平成12年後半から与党を中心に集中的な議論が行われ、同年12月に「行政改革大綱<sup>2</sup>」が閣議決定され、そこで六つの項目<sup>3</sup>が立てられました。

この「行政改革大綱」を受け、平成13年1月、内閣官房にわれわれの組織が置かれ、同年12月には「公務員制度改革大綱」が閣議決定されました。それを法案のかたちで整理するべく、与党、各府省、人事院、職員団体など関係者との議論を進めてきたところです。

大綱の内容を具体化するものとしての国家公務員制度改革関連三法案<sup>4</sup>のポイントについてうかがいたいと思います。

**春田** まず、能力主義の実現です。これまでは採用年次などにとらわれた年功的な人事制度でしたが、それに代えて能力等級制を導入し、これを任用、給与、評価の基礎とする人事システムを構築します。具体的に

は、各ポストをその職務の困難さや責任の重さ、あるいは職務を遂行する上で必要な能力によって等級に分類し、職員も具体的なポストへの任用を通じて、能力に応じた等級に格付けします。職員は、各能力等級において求められる能力が分かれますから、それを目標に自らの能力を磨き、人事当局は能力本位で適材適所に任用することができます。

中央人事行政機関に関しては、人事院と内閣の役割分担の見直しが焦点ですか。

**春田** 中央省庁等改革基本法も、第49条で中央人事行政機関の機能分担の見直しの基本方針<sup>5</sup>を規定しています。これまでは人事院が幅広い権能を持ち、仕組みづくりから運用まで責任を持つ体制がとられてきましたが、あまりに細かいところまで事前に規制していることが機動的・効率的な行政の展開を疎外しているのではないかの議論があったわけです。そこで今回、各府省の主任大臣を人事管理権者と位置付け、まず、行政に責任を持つ各府省が人事

1 中央省庁等改革基本法第48条：「政府は、中央省庁等改革が行政の組織及び運営を担う国家公務員に係る制度の改革を併せて推進することにより達成されるものであることにかんがみ、政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能との分離に対応した人事管理制度の構築、人材の一括管理のための仕組みの導入、内閣官房及び内閣府の人材確保のための仕組みの確立、多様な人材

の確保及び能力、実績等に応じた処遇の徹底並びに退職管理の適正化について、早期に具体的成果を得るよう、引き続き検討を行うものとする。」

2 行政改革大綱：平成12年12月1日閣議決定。行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築することを目指して、平成17年目途に集中的・計画的に実施される、各般の行政改革の指針。



行政についても主体的な責任を持ってそれぞれの組織の人事管理に取り組み、それに対して人事院は事後的なチェックをするという役割分担で整理してはどうかというのが、今回の改革の考え方です。

営利企業への天下りについては、内閣全体による承認制ではなく、大臣の許可制とされたようですが。

**春田** これまでの人事院による承認制度を廃止して、大臣など任命権者による許可制にしようということです。政令で許可の基準を規定し、それに照らして大臣が判断することで、権限や予算を背景にした天下りを排除する仕組みですが、経過措置として各省で適否の判断をきちんとこなせるようになるまで、当分の間、大臣に任せきりにせず、内閣の承認を得なければならない、という付則を設けることも検討しました。

それによって実効性は十分確保できるということですね。

**春田** 今回はさらに行為規制として、営利企業に再就職した職員が、離職後2年以内に出身府省に働きかけ、有利な扱いを求め

るなどの行為をした場合、懲役や罰金の刑事罰を科すことを盛り込みました。権限を濫用して営利企業と癒着するような行為を許してはならず、それに対する厳しい規制が必要であることは言うまでもありません。

## 公務員の人生設計

先の通常国会では法案提出に至りませんでした。なお詰めるべき点は？

**春田** まず、能力等級制について、等級分けをどのようにするのかなど、もう少し中身を具体的にする必要があります、とのご議論がありました。

また、労働三権に関する問題があります。日本の公務員はスト権(争議権)は認められていませんし、団結権についても警察職員、消防職員など認められていない職種があり、団体交渉権も非現業職員は団体協約締結権が制約されています。今回、改革にあたって、公務員の労働基本権については現在の制約を維持する方針ですが、連合(日本労働組合総連合会)と全労連(全国

労働組合総連合)は、この機に労働基本権を回復するべきと、昨年2月にILO<sup>6</sup>の結社の自由委員会に提訴しました。それを受けてILOは昨年11月、公務員の労働基本権に関する制約の再考を求め関係者と十分協議すること、などの内容からなる勧告をしました。

公務員の基本権について国際的な整合性から見直す必要があるのでしょうか。

**春田** 公務員の労働関係に関しては、それぞれの国によってさまざまな事情があり、国際的なルールだから、と一律に扱えないところがあります。また、公務員の労働基本権のあり方については、広い意味で公務部門の雇い主である国民の立場からの理解も必要になるものと考えます。仮に、政府と労働組合とで協議して給料を上げようとしたところで、国会を通らなければ実現しないこととなります。まず権利の回復ありき、という議論だけではなかなか解決できない問題であると思います。

労働基本権の制約を代償するものとして人事院の勧告がありますが、人事院

3 国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革に関する六項目：(1)公務員への信賞必罰の人事制度の実現、(2)再就職に関する合理的かつ厳格な規制、(3)官官、官民間の人材交流の促進、(4)大臣スタッフの充実と政策目標の明示、(5)中央人事行政機関等による事前規制型組織・人事管理システムの抜本的転換、(6)法令・予算の企画立案と執行の分離

4 国家公務員制度改革関連三法案：国家公務員法改正案、能力等級法案、官民交流法改正案の3つを指す。

や組合との意見調整が必要ということでしょうか。

**春田** 人事院勧告など、労働基本権制約の

代償機能については、今回の改革でも十分確保するよう配慮しているところですが、人事院と職員団体とは十分話し合いを行ってまいりたいと思います。

営利企業以外への天下りについてはどのような制度設計が必要でしょうか。

**春田** 特殊法人や公益法人などについて、役人は自分たちの受け皿をつくり、せっせと人を送り込んでいる、という非難があるわけですが、仮に、本当に行政の無駄や不必要な予算措置のもとになっているのであれば、改めなければならないのは当然です。ただし、役人の再就職が無意味なものかと言えば、役人時代の知識や経験をいい意味で

活かせることは必ずあるはずで、必要なは徹底した情報開示ではないでしょうか。給料水準、仕事の内容、役員数などを国民の目に触れるかたちで開示して、その点で直すべきところは直すようにすることが大切ではなく、それについては、特殊法人等の本体だけでなく子会社等の関係会社の役員への公務員の就任状況を公表する等、かなり手を付けています。また、再就職の許可基準を明確に定めるなど、国民に信頼される透明で公正なルールを確立することも大切です。役人のOBが役員2分の1以上を占めてはならないとか、役員は65歳までといった基準がありますが、内閣の統一ルールとして徹底することが必要です。

天下りに関して感情的な報道も目立ちますが、本来、公務員の人生設計を考慮せずに制度設計はできないはずで、給料カーブや退職制度、年金制度の見直しも必要なのでは？

**春田** 確かにそのようなトータルな議論が必要ですが、公務員の年金制度はあまり光があたっていなかったところがあります。かつての恩給法の時代は、国家公務員は恵まれていると言われましたが、今は厚生年金制度に準じた制度となっており、具体的には大卒で入省して、定年間際まで働いて年間300万円を切る支給額ですから、それだけで暮らすのはやや厳しいかもしれませんが、イギリスの公務員の場合、最終的な給料の半額近くの年金が出るため悠々自適の生活を送る人が多く、再就職も問題になっていないようです。いずれにしても、いわゆる天下り問題については、ご指摘

のように諸制度を全体的に考える必要があると思います。

## 「早い流れ」の必要性

公務員の人事制度について、天下りと並んで、種、種、種の分類、昇進システムなど、いわゆるキャリアシステムをめぐる議論があります。

**春田** 入省時に種で採用されれば、あとは年次横並びで一定のレベルまで昇進する。キャリアはそういう扱いをされることに安住し、切磋琢磨していない。その一方で、種、種の人たちはどれだけ頑張っても昇進で差別されているのではないかと。そういう指摘があるわけですが、それに対して今般の改革案の基本的な発想は、能力等級制度を導入することによって、入ったときの区分で見ると、現に発揮している能力を見ることを人事制度のベースにしようというものです。

より競争原理を徹底するのであれば、採用試験区分を撤廃し、入省後ふるいにかけるという方法は？

**春田** そういう意見もありますが、われわれとしては種、種、種という区分を活かした上で、そこに能力等級制を組み合わせる方法が妥当と考えています。

区分を撤廃するとすれば、いくつか難しい問題が出てきます。一つは、将来の展望が明確でないと、これまでと同じようなレベルの志願者に門を叩いていただけのこと。確かに、内部で昇進試験を実施しながら幹部昇進させていくシステムもありますが、その場合、試験勉強に労力をかけたのと、忙しい部局を忌避するものが増えるという弊害も出てきます。また、早いうちから



5 中央省庁等改革基本法第49条：「政府は、中央人事行政機関としての人事院及び内閣総理大臣の機能の分担の在り方について、所要の見直しを行うものとする。この場合において、人事院について、人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護のためにふさわしい機能に集中するとともにその実効的な遂行が確保されることの重要性に配慮しつつ、内閣総理大臣について、各行政機関が行う国家公務員等の人事管理に関する事務の統一保持上必要な機能を担うものと

し、総合かつ計画的な人事管理、国家公務員全体について整合性のとれた人事行政等を推進するため必要な総合調整機能の充実を図るものとする。2. 政府は、各任命権者の人事管理に関する責任を明確化し、行政運営に即応した機動的かつ弾力的な人事管理を実現するとともに、人事行政を簡素化、効率化するため、所要の措置を講ずるものとする。」



幹部候補を選抜して困難な仕事にあたらせ、鍛えておきませんと、いざというとき、幹部の仕事をごこなせる人材がいなかった事態になりかねず、行政そのものに支障を来たすこととなります。その辺りの見極めがつかないうちは、従来の採用区分を維持する必要があると考えます。ただ、それは決して、硬直した区分のままでよいということではありません。種、種の人でも能力次第で難しい仕事に抜擢するといった登用は、積極果敢にしていくべきでしょう。種についても、全員幹部になるまで歩調を揃えて昇進できるという年功的な処遇をどこまでも保障することはなく、課長補佐くらいで集中的な育成の特別扱いは止め、それ以降は自由競争にするといった方法を採用しています。事実、イギリスには「ファースト・ストリーマー」といって、幹部職員たらしめる気概、能力を持つと見なされる候補生たちを鍛え、早めに昇進させるが、特別扱いは主任クラスまで、そこから先は本人次第という仕組みがあります。

わが国にも「早い流れ」を導入しなければ、公務員の能力を無駄にしている面があるということでしょうか。

**春田** 今回の議論のデータにすべく、公務員にヒアリングを行い、100人以上から意見を聞きましたが、意見で目立ったのは、過酷な超過勤務をどうにかしてほしい、というものでした。また、若手を中心に、雑務の処理で忙殺され政策をじっくり考える余裕がない、といった声もかなりありました。しかも近年、平均的な在職期間が長くなり、それに伴い昇進が遅れる傾向があります。昔は40代で局長になりましたが、今や40代でようやく課長という状況です。ポストを転々としながらキャリアアップが十分図れず、ただ忙しい

思いをするうちに転身もままならなくなる。そういう危機感からか、最近、若い官僚が公費での留学から帰ると早期退職するという問題も生じてきています。

## 多様なキャリアパス

有能な人材を確保し、その能力を最大限に発揮させる仕組みが必要であるということですね。

**春田** 公務員に求められる能力の水準は高度化しています。例えば、行政の分野も国際化が進んでおり、世界を舞台に、日本の国益を担う気概を持ち、博士号を持っているのが当たり前のような諸外国の交渉相手に対して、外国語を駆使して堂々と論陣を張る。そういう実力を持つ公務員が求められています。新規の大卒を一括採用するというパターンだけではなく、大学院や法科大学院を出た人、さらには外部の人材登用も積極的に進めていく必要があります。これまでは公務の中立性・公正性が強調されるあまり官民の人的交流に消極的な面があったことは否定できません。そうではなく、民間で活躍する有能な人材を積極的に公務に誘致し、複雑・高度化している行政分野を固める。刻々と変化する行政課題に迅速・的確に対応できる適材を確保できる、人材の厚みという点に重きを置いた仕組みが求められます。つまり、はじめに仕事の目標があり、それに合った人材を充てることによって、行政のパフォーマンスを高めることが必要だということです。

ただし、気を付けなければならないのは、実力本位というと、往々にして目標を設定し、目に見える成果を上げた人に報いることで政策立案なりのパフォーマンスを高め

るといった文脈だけで語られがちなことですが、それはそれで大切ですが、着々と地味な仕事を続け、かつ誰に対しても分け隔てしない姿勢が大切な仕事も少なからずあるわけで、使命感を維持し、自らの守備範囲を守り続けるという地道な行動も正当に評価されるべきです。

採用区分は同じでも、スペシャリストとゼネラリストのコースを選択できるというように、能力やメンタリティに応じた多様なキャリアパスを用意する。多様な働き方によって、個々の公務員の最大限の力を引き出すということですね。

**春田** 地道に仕事を遂行しながら専門的な知識を積み重ね、その分野については生き字引のように何でも知っている。そういう人材も必要です。どういう人材が、どこに、どれだけ必要なのか、そういう戦略的発想が必要ははずです。この種の議論では、得てして今いる人の処遇をどうするかという観点からの意見が強く働きがちですが、目標に据えるべきは、国民の利益の実現です。個々の職員が高い士気と使命感を持ち、自らの能力を最大限に発揮し、国民のため最大のパフォーマンスを発揮する。制度設計にあっては、それをいかに実現するかという視点が何より大切であると考えます。

内閣官房行政改革推進事務局公務員制度改革推進室長

### 春田 謙(はるたけん)

1948年東京都生まれ。1972年東京大学法学部卒業。1972年運輸省入省。1977年東京陸運局総務部企画課長。1992年自動車交通局旅客課長。1996年鉄道局総務課長。1997年大臣官房文書課長。1999年大臣官房審議官。2001年内閣官房審議官(現職)。

6 ILO[ International Labor Organization ] : 国際労働機関。1919年、ヴェルサイユ条約に基づいて創設され、1946年に国際連合の機関となった。各国政府・労働者・使用者の代表から構成され、国際的規模での労働条件の改善を目指し、完全雇用、生活水準の向上、最低賃金の保障、団結権擁護などを活動の基本とする。