

活気に満ち醍醐味ある霞ヶ関と官僚の優化に向けて ＜優秀な人材を確保するための6つの課題と13の解決策＞

行政の目的そして従事する公務員が保持すべき矜持とは、全体の奉仕者（憲法第15条第2項）として国民の命と暮らし・財産を守り、その幸福を実現することにある。内外に複雑かつ困難な課題が山積する現在、その中心である霞ヶ関への期待は大きい。にもかかわらず例えば、国家公務員の若年退職者の増加と志望者の減少は、今日そして将来必要とされる人材確保に深刻な問題を提起している。国家公務員における人材不足は、国の課題解決能力の低下を招き、ひいては国民生活に重大な影響を及ぼすことが懸念される。

ところで、このような実態を招いている要因を、①「ブラック霞ヶ関」などと揶揄される減らない長時間労働、②職員の仕事のやりがいの低下と育児・介護等をはじめとする家庭生活との両立の困難、③民間企業等との人材獲得競争の激化など、職場の実情や民間企業との関係など、主に公務員側の視点から指摘するのは一面的であり、この本質を見誤りかねない。

新型コロナウイルス感染症がわが国経済に及ぼした影響のもとでの雇用情勢との関係などを冷静に注視する必要がある一方で、1990年代以降の経済の変動や社会の変化と2000年代以降の公務員制度改革による結果として、④社会・経済のグローバル化に伴う雇用の世界的な拡がりや流動化、⑤IT化など技術革新の進展による報酬の二極化と若年層を中心とする起業意識の高まり、⑥若年層における自己実現や生活環境を重視する働き方や生きがいに対する価値観の変容、⑦政権幹部に忠実な一部の側近官僚を中心とする官邸主導がもたらした各府省職員の政策に対する企画・立案意欲の低下、⑧再就職規制に伴う本省課長補佐級などのポストにおける在職期間の長期化などが影響していることをも考慮すべきである。

以上の様々な要因について、「時代の変化に応じて受けとめるべきもの」と「解決・縮小できるもの」とを冷静に捉えた上で、「官僚及び官僚機構への優秀な人材の確保」をはかるために有効かつ的確な対応策を講じることが必要である。このような立場から、具体的な課題を大きく6つの項目に整理し、その解決のための13の方策を、以下のとおり、取りまとめる。

なお、解決策は各々に、法律改正を要する事項、法律の附則等で政府に対応を求める事項、政令や人事院規則の改正で対応可能な事項、運用等で対応可能な事項等に分かれることとなる。その区分けについては、今後の公務員制度改革に関する議員立法を立案する時点において検討・措置することとする。

【課題1 政策の企画・立案への官僚の意欲の低下】

（解決策1）

戦後の高度経済成長期における官僚主導による政策の推進は、わが国の競争力を高めるとともに国民生活の向上に重要な役割を果たした。しかし、90年代に至ると、バブル崩壊を契機とする経済の長期低迷を生じ、官僚自らの不祥事も相俟って、官僚主導への社会的批判が激高し、政策の推進は政治主導へと転換された。

そして、国民のニーズと意向に沿い速やかな政策の推進が求められるもと、各府省任せでは進まない場合において、政治主導により官邸を中心とした政策の企画・立案業務の集中化が進む傾向にある。一方、その弊害として、各府省における政策の企画・立案業務を担う職員の士気を下げている可能性がある。

また、中央省庁等改革により内閣機能を強化する観点から、とくに政権主導の重要な政策課題に関する業務が内閣府・内閣官房に集中し両組織の肥大化を招いてきた。また、官邸の一部の官僚が内閣総理大臣や官房長官という政権の中枢に強い影響力を行使してきたことで、本来政策課題を所掌すべき省庁の官僚がモチベーションを失い、その結果、知識と経験が十分政策に活かされないという事態をも生じている。政権・官邸主導による内閣府・内閣官房の業務の肥大化を見直し、本来所掌すべき省庁の業務とすることで当該省庁の職員の士気を高める。その上で、縦割り行政の弊害を避けるべく、内閣府・内閣官房は調整機能を発揮すべきである。

（解決策2）

国家公務員の仕事は、制度の企画・立案から適正な運用、民間や府省間・府省内の政策等の調整、多様な利害関係者との利害調整、文書管理、情報把握と共有、調査分析など多岐にわたっている。一方、国民感覚から乖離した行政が行われている場合等には、野党やマスコミによる行政監視活動が行われるのは当然であり、必要なことではあるが、特定の部局の職員に精神的・時間的にハードな業務が集中することは極力避けるべきである。ところで、国家公務員を志す者は、国民生活の向上をはじめとする様々な政策を自ら立案し具体化する、このことに高い志望動機があり、とくに若い国家公務員において政策を企画・立案できる機会を付与することは極めて重要である。また、育児や介護等の家庭責任を有している職員への勤務における配慮が不可欠である。このため、国会対応業務等一定期間業務上の負荷が大きくなることが想定される事態に対し、機動的かつ大胆に必要な職員の従事を可能とすることが必要である。各府省の大臣官房に、機動的に対応できる職員を予め配置しておく方法や、中期的な観点から特定の職員に国会対応業務等が集中し続けない人事上の配慮を行うことも、職員の士気の維持のために重要である。

【課題2 採用試験応募者の減少】

（解決策3）

現在の総合職試験に該当する以前のⅠ種試験あるいは上級（甲種）試験を通じて、申込者数のピークとなっていた昭和53年度の55,972人が令和3年度には17,411人と、実に31%にまで減少している。応募者増加のためにインターンシ

ップの機会を広く提供すべきである。その際、現下の学生を取り巻く経済環境の厳しさを考えると、一定の対価を支払うことも検討する余地がある。一方、現状の採用試験は過度に筆記試験重視となっており民間企業に比べ公務員試験は難解で、そのための準備等の負担が大きいことが指摘されている。また、過度な筆記試験の重視は、個性豊かな人材を確保することを阻害する。民間企業とは異なる公務の役割を踏まえれば、恣意的採用の防止と公務員としての適格性を判定するため民間とは異なる採用試験とする必要は認められるものの、民間との適正な人材確保競争を前提として、多様で個性豊かな人材を確保するため、採用総数に対する合格者数の比率を引き上げるべきである。

（解決策 4）

採用試験応募者の減少という事態のもと、優秀な人材を確保するためには、発想の転換が必要である。社会人の中途採用枠や退職者の出戻り採用枠を拡大し、多種多様な意欲ある人材を霞が関に招き入れるべきである。その際、前職での地位や収入を可能な限り考慮して処遇を決定すること、研修の機会を充実させることも重要である。今後は、さらなる社会的な労働力人口つまり若年層の減少という現実を踏まえ、新卒者の採用試験によってのみ優秀な人材を確保するというのではなく、年代や経歴を問わず素養のある人材を積極的に採用し、公務内において多様で優秀な人材を育成していくという視点から必要な措置を講じるべきである。

【課題3 若手官僚の離職増加】

（解決策 5）

とくに 20 歳台の若年期の職員の早期退職が問題化しているのは、「国の将来を担う」という高い志のもと採用された職員の現実に従事する業務が、単純な事務作業など国の役に立っているのか感じにくい仕事を中心となっていることに一つの要因がある。新規採用直後からプライベートを犠牲にした長時間労働のもと、「先の見えない徒労感」に支配され続けることで、公務員という職業に幻滅するということである。一見国の役に立っているのか感じにくい仕事の経験が、実は政策の企画立案や部下のマネジメントにおいて必要な経験であることなど、職員のキャリア形成における意義への理解を、メンター制度の積極的な活用を通じた個別的支援により進める。また、念のため行っているような無駄な業務の廃止、DXの推進などにより単純な事務作業を減らすことで、若手職員が国の将来を担っているという業務へのやりがいを実感しやすくすることが重要である。

この点、霞が関には各府省に多種多様なやりがいのある仕事がある。若手官僚にそうした仕事に就く機会を積極的に提供すべく、「公募異動」の仕組みを設けるべきである。

（解決策 6）

新型コロナウイルス感染症対策という緊急的に生じる業務は、厚生労働省や内閣官房の所管部局に膨大な超過勤務を余儀なくするなど一部の職員に過度の負担を強いている。本来であれば、このように緊急的に多忙を極める部局に対して政府

全体としての人員の柔軟かつ臨機応変の措置が求められるところである。少なくとも育児や介護等の家庭責任を有している職員について、各府省における人事上の配慮は当然のこととして、さらに政府全体としての措置を講ずる必要から育児や介護等一定の要件に配慮した課長補佐級以下職員の府省間異動をシステム化する。また、前述の「公募異動」を活用し、業務負担を軽減すべき既存職員の職務を代替ないし補完する職員を速やかに手当てすべきである。

【課題 4 長時間労働の蔓延】

（解決策 7）

時間外労働は、仕事と勤務条件という二つの側面を持っている。わが国社会は、戦後、「家庭より仕事」という風潮のもと、官民を問わず長時間労働が当然のこととして行われてきた。そして、時代の変化を踏まえた働き方の改革における長時間労働の是正は、時間外労働が持つ「命令」に基づく仕事と「労使関係」における勤務条件のバランスを修正することを求めている。つまり、労使が協力して働く者のワークライフバランスを整えることで、健全で安定した社会経済の発展をめざすものである。一方、国家公務員における超過勤務の規制が有効に機能していない実情は、例外の指定（他律的業務）と除外の特定（特例業務）が、旧態依然として命令する側の各府省の権限とされているなど、過度に仕事が重視され続けていることにある。このような基本的・構造的な問題を見直し、民間企業と同様に超過勤務の規制を労使関係に委ねることが必要である。なお、このことは組合側に対しより一層の業務・仕事に対する積極性と責任を促すことにもなる。

（解決策 8）

長時間労働の是正について、公務においては「公務のために臨時又は緊急の必要がある場合には、36 協定によらず、公務員に時間外労働等を行わせることができる」（労働基準法第 33 条第 3 項）とされている。一方「臨時の必要」についての判断が時間外労働を命令する側の使用者に委ねられ「業務のすべてが臨時の必要」とされてきたことで、野放図で際限のない長時間労働が行われてきた。公務員が果たすべき使命と役割を踏まえれば、引き続き「災害等による臨時の必要」は必要不可欠であるが、少なくともその運用については厳格な基準等を設けるべきである。

（解決策 9）

民間企業における所定外労働時間は年間 140 時間（令和 3 年度）、地方公務員は 133 時間（令和 2 年度）とほぼ同程度であることに対して、国家公務員は 217 時間（令和 3 年）と民間の約 1.6 倍で、とくに本府省においては 383 時間となっているが、実態はこれをはるかに上回ると見られる。国家公務員の時間外労働を是正するために様々な施策を講じ規制を強化することが不可欠である一方、根幹の問題は、人員の決定的な不足にあるとともに、重要性の低くなった仕事を前例としてやり続け、新規事業が毎年増えていくといった仕事の構造的な問題にある。恒常的に超過勤務の多い部署の管理職への人事評価減点の基準を設け、さらに重要性の低くなった仕事を減らしていく努力を人事評価に反映するとともに、DXに

よる業務の省力化をより一層推進すべきである。なお、災害等の臨時・緊急な場合を除く通常業務において時間外労働のない人員を措置することが理想ではあるが、少なくとも適正な超過勤務（例えば、民間の同等の業務における平均的な超過勤務実態と同程度）を前提として、部局・課・係単位の平均の超過勤務時間を超えた組織に応分の人員の配置と増員を行うことを検討する必要がある。

【課題5 公務員に対する国民からの信頼の低下】

（解決策 10）

公務員が国民・住民の信頼を得ているか否かという社会的な評価は、職員のモチベーションに影響する。信頼を得る努力が職務への奮起につながり、そのことがさらに信頼の向上に寄与するという好循環となる。また、公務員を志す者にとっても信頼性は極めて重要な問題であり、志望者数の減少と無関係ではない。

今日、大規模災害や感染症対策等における職員の奮闘により、その社会貢献度の高さ等が再認識されたことで公務員の評価が見直される契機となっている。

国民と接する業務に従事し、その評価を直接受ける地方自治体や地方支分部局等の職員に対し、報道などに影響される間接的・扇動的な評価を受けている本府省職員は、その奮闘や努力への的確かつ直接的な評価がなされないことから、国民の評価と信頼度に対しての敏感さに欠ける。

このような実情を踏まえ、本府省の職員が国民・住民と直接的に向き合う業務に従事する機会（地方支分部局への人事異動、地方自治体との人事交流等）を拡大する。さらに、霞が関の優秀な人材が人手不足に悩む地方の再生に資するよう、本府省での勤務はフルリモートないしスーパーフレックス（週1回程度出勤）とした上で、地方自治体や地方の中小企業を副業先とする2地域勤務を検討すべきである。なお、このような措置を講じることは、本府省等の職員の業務とくに政策や法律の企画・立案に、地域や現場の実情等を実感として反映できることにもつながる。

（解決策 11）

令和3年中に懲戒処分を受けた一般職の国家公務員は252人で、過去最少であった前年（234人）と比べて18人増加しており、最近も不祥事が絶えない状況にある。公務員とその働きが見直されてきている今日、改めて公務員の倫理の徹底と不祥事の根絶が必要である。

とくに部下の模範たるべき幹部職員の不祥事は組織全体に悪影響を及ぼす。日々真摯に業務に取り組んでいる職員までが社会的な批判や嘲笑の対象となり、業務意欲を低下させてしまう。しかも財務省の元幹部職員のように、「公文書改ざん」を部下に指示し、自責の念に苦しんだ職員の自死を招いておきながら、刑事責任はおろか民事責任も問われないという極めて理不尽な事案も生じている。少なくとも、公文書管理や情報公開に関する法制度違反への厳正な対応をはかるとともに、幹部職員の不祥事により国家賠償責任が発生した場合の当該幹部職員への求償のあり方を見直すなど、幹部職員の不祥事を根絶するための措置を徹底するべきである。

【課題6 任用制度の硬直化】

（解決策 12）

本府省の課長補佐は、業務全般における課の業務の企画・立案やとりまとめ、課長の職務を補佐、課に所属する職員の指導・育成などを通じて、国会業務や国際交渉そして他府省との調整などの最前線で職務に従事し、課全体における重い責任を負っている。また、総合職の本府省課長補佐級は、年代的に育児等の家庭責任も大きく、仕事の両立における心身への負荷は極めて大きいものとなっている。一方、国家公務員の再就職に対する規制が講じられて以降、採用から本府省課長級への任用までに要する勤続年数が延び、それだけ課長補佐級のポストにおける在任期間が長期化している。このことはとくに総合職の若年世代の職員にとって、仕事と育児の両立を一層困難とする深刻な問題となっている。現在は複線型人事管理という観点から主に高齢層の職員に適用されている専門スタッフ職を見直し、片道切符ではないライン職への異動を可能とすることを前提として、課長補佐級の職員が専門スタッフ職に異動し当該職員の業務量や責任を軽減することで、仕事と育児等の両立を容易にすべきである。

（解決策 13）

若年退職者の増加と志望者の減少をはじめとして国家公務員における危機的状況を生じている諸問題の根源は、現在の任用・人事制度にあることを忘れてはならない。つまり、試験区分の違いによる入口選抜における採用の後、なおキャリア・ノンキャリアで昇進等が実質的に区分されているものの、人事や給与等は同一の制度が退職まで適用され、優秀な人材を確保するにあたってはその制度の範囲内での対応となる。一方、「公務と民間との間の人材の流動性を高め、民間の知見を積極的に公務に取り入れていくことが重要」との指摘があるが、例えば公務員を退職した職員が民間企業に就職し、そこで養った経験や知見を再び公務員として活かすなど、官民が優秀な人材を共有するということは、現在の任用制度が必ずしも予定するところではない。

また、国民の行政に対するニーズが多様化・拡大するもと、常勤職員の定員の削減に伴い非常勤職員が著しく増加してきた。そして、今日では非常勤職員の存在なくして行政運営は成立しないという状況に至っている。にもかかわらず非常勤職員は不安定な雇用と低位の処遇に放置されている。

戦後に創設され時々の課題や情勢に応じて運用等の見直しが措置されてきた国家公務員の任用制度は、すでに時代の変化に取り残され、もはや運用に関する措置では対応しきれない根本的な問題に直面している。制度そのものを抜本的に改めることを検討しなければならない。