

公務員制、その先へ （公務人材マネジメントの視点）



金崎 健太郎
（武庫川女子大学教授）

1 はじめに

社会が経済や情報技術の発展、人々の価値観の変容などの環境変化に適切に対応するためには、その運営の基盤となる制度の変革は欠かせない。現在、デジタル臨調で進めようとされている構造改革は、押印のよくな規制や行政制度をデジタル時代の原則に適合するよう見直しを図ることをその目的としている。経済社会活動に関する全ての規律を一定の原則に照らして点検し見直しを図ろうとするこの試みは決して無意味なものではないが、本当に社会のあり方そのものを環境変化に対応させる本質的なものになるのだろうか、との懐疑もある。なぜなら個々の規制や行政制度はいわば社会の特定分野におけるアプリケーションとしての機能を果たすものが多く、我が国のデジタル化の遅れは、個々のアプリケーション上の課題よりも、むしろOS（オペレーション・システム）ともいうべき基盤となる制度の見直しなくして回復し得ないのではない

かとの問題意識を有するからである。ここでいう基盤となる制度とは、二層制の地方自治制度や公的部門における財務会計制度、そして公務員制度など明治期にその基礎が固まり戦後改革期に現行の法制度が確立されて以来、根本的な変革を経ないままに現在に至っている、我が国の社会経営の基盤となっている制度とその運用を念頭に置いている。本稿では、これら社会のOSとも言うべき制度の一つである公務員制の現状について、昨今議論されている論点を踏まえてその課題を概観し、社会を支える人材確保のための今後の政策はどのようなべきかを考察したい。西尾隆（二〇一八）は、法制度としての公務員制度と「公務員制」をあえて区別し、公務員制を「法制度としての「公務員制度」を核としつつも、インフォーマルな慣行や職員の行動様式も含む有機的システム」とするが、本稿における考察も、法制度のみならず実際に公務員として働く人々の行動や意識、公務員制度に対する社会全体の信頼感や価値観などを含めた社会システムとしての公務員像のあり方を考察したいとの思いから、公務員制と公務員制度を区別して表記する。

注

1 西尾隆（二〇〇八）一一頁を参照。

2 公務員制の歴史と特徴

現在の公務員制の出発点は明治維新後の内閣制度樹立を境に徐々に確立された戦前の官吏制度にある。戦前の官吏は「天皇の官吏」として封建的な身分制秩序を基礎に運営されたが、戦後の現行憲法では公務員は「全体の奉仕者」と位置付けられた。さらに現行憲法第一五条一項では「公務員を選定し、及びこれを罷免する

ことは、国民固有の権利である」とされ、国と地方公共団体の事務を担当する職員の選定や罷免については、主権者たる国民の意思に基づくよう手続を定めなければならないことが明示された。これを受けて一九四七年に国家公務員法が、一九五〇年には地方公務員法が制定された。これらの法律により骨格が定まった戦後の公務員制度は、その後、二〇一四年の内閣人事局設置に至るまでの六〇年以上にわたって根本的な改革を経ることなく、運用面での修正を経ながら現在に至っている。我が国の公務員制の性格と特徴を正確に整理することは難しいが、筆者が着目する特徴として次のような点が挙げられる。

(1) 閉鎖型任用

日本の公務員制はアメリカ的な「開放型任用制」に対して終身雇用を基本とした「閉鎖型任用制」に位置付けられる(西尾勝(一九九三))。明治期から公開競争試験に基づく資格任用制が確立されて以降、新規採用は入口採用にほぼ限定され、中途退職はあっても中途採用は一部のみで、職員は定年まで勤める終身職として任命される。また、国は各省庁が、地方公共団体は各団体が個別に任用し、公務員は基本的にその組織の一員として勤め上げる。その結果、各省庁や個々の団体ごとに職員集団が人事と所属意識をもとに強い一体性を有している。戦後の新憲法によって政治の決定に服するという民主化は進んだものの、現在の公務員制は今も戦前の官吏制度における身分制の特徴を色濃く残している。

(2) 成績主義

職員の任用は競争試験を基本とする能力の実証に基づき行われる。競争試験は採用職種によって区分され、

採用時の職種に依じてその後の昇進速度やキャリアパスが変化する。国家公務員における総合職と一般職、地方公務員における大卒程度と高卒程度では昇進速度と最終的に到達できる職位に格差がある。また、技術系職種では任用後のキャリアパスと到達できる職位が限定される一方で、事務系職種においてはその限定が少ないジェネラリスト型の育成が行われる。成績主義は任用後の昇進においても適用される原則だが、人事評価と昇進との関係についての制度的な担保はない。

(3) 職務専念義務と給与原則

公務の中立性・安定性を確保するための身分保障のもと公務員は全力を挙げて職務に専念する義務が課されており、営利企業への従事や政治的行為は禁止され、それに反した場合には刑事罰や懲戒処分が科されるなどその運用は厳格である。官職は職務と責任によって分類され、職務の困難さや責任の度合いによって給与が決定される（職務給の原則）。一方で、給与水準は労働基本権制約の代償としての人事院勧告制度のもと民間企業従事者の状況を考慮して決定される（均衡の原則）。また、地方公務員についてはその勤務条件は個々の団体の条例で定めることとされ、条例に基づかずにはいかなる給付も支給することができず民主的統制の要請は極めて厳格に運用されている（条例主義の原則）。

3 公務員制を取り巻く環境

(1) 着目すべき変化

公務員制であると否かを問わず、いかなる制度も一旦創設されると創設時の基本的な設計に強く規定され、その後の偶発的な事情の重なりで特定の方向性が支配的になるとその方向性に拘束される「歴史的経路依存」の特性を示すとされる。社会に大きな影響を及ぼす制度、また、歴史の長い制度であればあるほど、時々の個別課題への対応の積み重ねで部分的な改良はなされるものの、その制度自体が一つの自律的な意志を持つものとなり、大きく方向性を変えることが難しくなる。我が国の公務員制も長い歴史を有する社会の基盤となる制度であるが故にその特性を否定することはできない。しかしそれ故に、制度の実態に対して懐疑的視点を放棄することなく、その将来のあり方について創造的な視点を持つことは今後の社会運営にとって重要なことである。公務員制をめぐる環境の変化とそれに伴い生じている課題については現在も種々議論が行われているが、その中で特に筆者が注目するものとして次の事項が挙げられる。

① 若手公務員の離職率の上昇

二〇代以下の若手公務員の離職率が上昇している。二〇一九年の数値で見ると、民間企業の離職率（一七・六％）よりは低いものの、若手公務員の離職率は国家公務員が二・三％、地方公務員が二・一％でいずれも近年上昇傾向にある。特に各省庁の幹部候補生である国家公務員総合職の二〇代自己都合退職者数は二〇一三年の二一名が二〇一九年は八六名と六年で四倍以上に増えている。地方公共団体でも都道府県、市町村の別を問わず離職率は上昇傾向にあり、特に町村の離職率が高い。

厚生労働省の調査によると、民間企業では若年（一五～三四歳）正社員の転職希望者は二五％程度で、主な理由は賃金・労働条件や仕事内容とされている。一方で内閣人事局が行った国家公務員へのアンケート調

査では、三〇歳未満の国家公務員のうち定年まで勤めたいと答えた人は五九・三％であり、三年以内に辞めたいと答える人が五・五％であった。辞めたい理由は「もつと自己成長できる魅力的な仕事につきたいから」「長時間労働で仕事と家庭の両立が難しいから」「今後キャリアアップできる展望がないから」などとなっている。地方公共団体（滋賀県）における職員アンケート結果では、「仕事に（どちらかといえば）意欲を感じる」と答えた職員は全体では半数強であったものの四〇歳未満の職員では半数を切っており、その要因として「仕事の成果や達成感」「ワーク・ライフ・バランス」が挙げられた。

② 採用試験志願者の減少と中途採用者数の増加

国家公務員と地方公務員の志願者数は減少傾向にあり、これに連動して志願者倍率は低下を続けている。一方で、離職者を補うように国家公務員、地方公務員ともに中途採用者の数は増加している。中途採用には経歴不問の採用試験と社会人経験者を対象とした採用試験があるが、いずれも採用者数は増え続けている。特に都道府県・政令指定都市では約九割の団体がこれ

表1 20代以下の離職率（％）

	2015	2016	2017	2018	2019
国家公務員	1.6	1.8	1.8	2.0	2.3
地方公務員	1.5	1.4	1.5	1.6	2.1
民間	17.1	15.3	16.5	16.8	17.6

出典）総務省資料をもとに作成

表2 地方公務員の団体別離職率（2019）

都道府県	1.5%
政令指定都市	1.2%
市区	1.6%
町村	3%

出典）総務省資料をもとに作成

らの試験による採用を行っており、特に都道府県の中途採用者数は二〇〇六年から二〇一九年までの間に約八倍に増加し国家公務員よりも高い水準にある。また、地方公共団体における任期付職員数も増え続けている。定年退職後に任用される再任用職員のみならず、高度専門知識や専門知識を必要とする業務に従事する任期付職員は法務、医療、福祉、土木建築などの分野で増加している。

③ 定年延長と役職定年制の導入

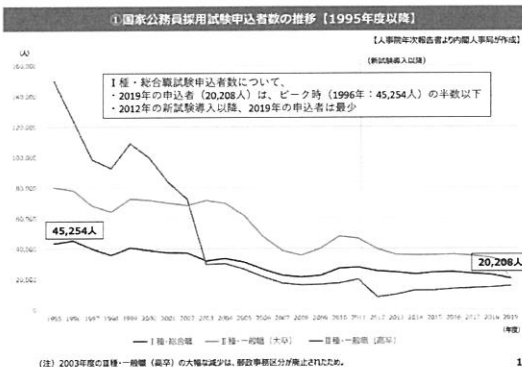
二〇二一年六月に国家公務員法と地方公務員法の改正案が成立し現行六〇歳の公務員の定年は今後、段階的に六五歳まで引き上げられることとなった。あわせて組織の活力を維持するため民間企業では従来から導入されている役職定年制を公務員にも導入し、六〇歳以降の給与水準は六〇歳前の七割に設定することとされている。これを受けた定数や組織管理のあり方については現在、総務省の研究会において議論がなされているが、各団体においても今後詳細な検討が必要となる。

(2) 従来の公務員像への影響

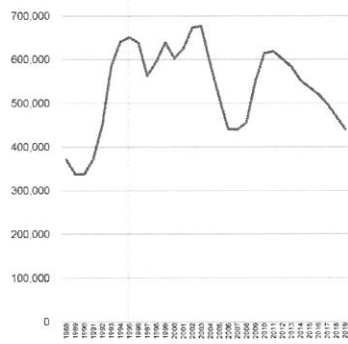
これらの状況からは、戦前の官吏制度の身分的性格を引き継ぎ全体の奉仕者としての強い身分保障と引き換えに行動の制約を受けながらも、使命感を持って一つの組織に永続的に勤務し、任用時の試験区分に応じて退職するまで昇進はあっても降格はないという、これまでの公務員像が変わりつつあることが示唆される。また、公務員試験の志願者が減少し競争率が低下していることから、優秀な職員の確保が次第に困難になっている現状がある。昨年改正された国の「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組

図1 公務員志願者の減少

○国家公務員



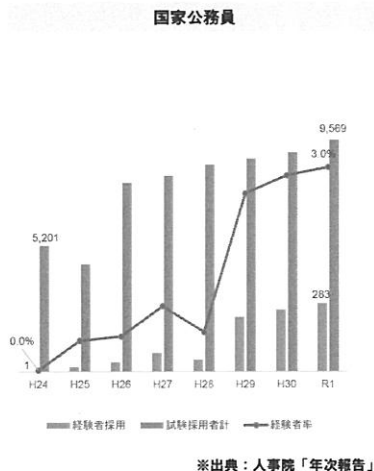
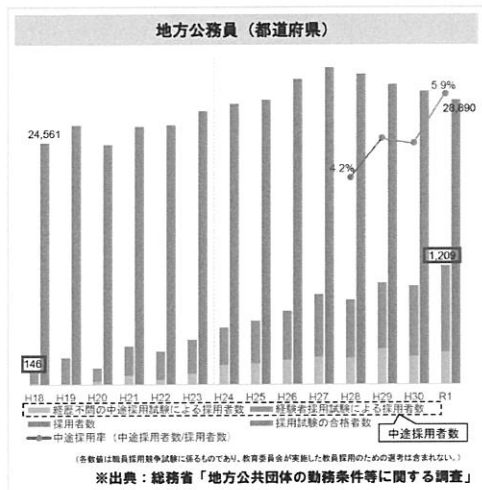
○地方公務員



※女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会（第19回）資料

※都道府県・指定都市・市区町村における競争試験の「受験者数」。
（「勤務条件等に関する調査」（総務省公務員部公務員課）） 11

図2 中途採用者の増加



指針」(二〇二一・一・二一九 女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会決定)は、このような状況を放置すれば有為な人材の確保や職員の自発的な貢献意欲の維持が困難となり、将来にわたる公務の持続可能性の危機に陥ることを指摘し、業務効率化やデジタル化の推進、マネジメント改革によって職員のワークライフバランス実現のための働き方改革を推進するとしている。

確かに国会や地方議会など政治との関係を含めた、公務員特有の仕事の進め方やデジタル化への姿勢に抜本的な見直しが必要であることは事実である。しかし一方で、人材の流動化、メンバーシップ型からジョブ型の雇用形態への変容、ひいては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人々の価値観の変容など、官民を通じた社会共通の環境変化が公務員の世界にもまた広がっていることも否定できない。政治が圧倒的優位となった政官関係の変化や国民の公務員に対する信頼感の低下もまた、そのひとつである。また、高齢化社会を迎え官民における定年年齢の延長は時代の流れに沿ったものではあるものの、これまでの公務員制との関係で見ると、民間企業と同様に役職定年制を導入することや六〇歳を超える職員の給与を六〇歳前の七割水準に留めることは、資格任用と身分的制度の延長にある成績主義による昇任や職務給の原則という従来の原則との整合性を図るには、かなりの工夫を要すると思われる。医療、土木、法務、ICTなど民間部門とニーズを共有する専門的職種の高まり、組織文化を受け継ぐジェネラリスト型人材の処遇が困難となるであろうことを考えると、終身雇用を前提とし、閉鎖型の任用と組織内育成を基本としたこれまでの制度のままでは、これからの国や地方公共団体に求められる人材を供給していくことは困難なのではないかとの疑問が生じる。

公務員制を取り巻く環境変化から生じるこれらの問題意識は、現行の公務員制度それ自体にとっては解決

が困難な課題を突き付けているようにも受け止め得る。一方で、社会の中で国や地方公共団体が果たす役割は変容こそすれ永続的に必要なものであることに鑑みると、今後の社会において公務員が担うべき役割はどのようなものとなるのか、との原点に立ち返り、歴史的経路依存から脱して、今後の人材供給のあり方と公務員制を根本から考える契機とも捉えられる。

4 「地域経営」と求められる人材

(1) 行政経営から「地域経営」へ

公務員試験の志願者低迷や若年層公務員の流動化は、身分的責任を背負った職業公務員に依存してきた国や地方公共団体の人材政策に新たな課題を提起している。とりわけ地域社会は人口減少と高齢化に伴い、単身世帯の増加や家族を中心とした私的扶助機能の低下、自治会などの地縁組織の弱体化、人口減少地域におけるスーパーやガソリンスタンドといった生活関連サービス事業者の撤退など、住民の暮らしを支える機能の低下が現実のものとなりつつある。一方でICT技術の向上やその利活用の普及で従来は存在しなかった新しい行政サービスの姿がすぐ間近に見えつつあり、民間部門においてもシェアリングエコノミーなどの新しいサービス展開が生まれている。住民と地方公共団体との関係は、行政サービスを受ける側とそれを提供する側という関係から、生活に必要な社会的機能を共に果たしていく協働の関係に変わりつつある。今後の地域社会は、企業などの民間部門、地方公共団体を中心とした行政部門、そして地縁団体、NPOなどの志縁団体、大学や研究機関などの公共的な役割を担う公共部門それぞれが機能を分担しつつ、住民の生活に必

要なサービスを全体として提供していくことで成り立っていく社会に変わっていくものと考えられる。そして、その時に地方公共団体に求められるのは、政策の実施、財政運営や公務員の育成管理などの行政経営だけでなく、地域社会として住民に提供しうるサービスをマネジメントすることである。行政か民間かといった提供主体を問わず、その地域に必要な機能を誰がどのように提供していくべきかを総合的にマネジメントする「地域経営」の視点が必要である。そして、地域経営を支える人材は、全体として必要なサービス提供がなされるよう、民間部門、公共部門、公務部門（地方公共団体の組織）それぞれにおける育成と交流によることが期待される。その中でも公務部門を担う地方公共団体の職員は、各部門におけるサービス提供の基盤と関係性を構築しながら、地域経営の中核を担う重要な役割を果たすこととなる。

（2）二〇四〇構想研究会報告における公務員像

二〇一七年一〇月に設置された総務省の「自治体戦略二〇四〇構想研究会」は、二〇四〇年ごろにかけて迫る我が国の内政上の危機を明らかにし、それを乗り越えるための新たな施策の開発と、その機能を最大限発揮するための自治体行政をOSとみなして、その書き換えを構想する議論が行われた。地方自治制度や地方公務員制度など現実に運用される法制度を所管する総務省において既存の法制度を前提としない議論が行われることは稀であるが、急速な少子化と高齢化の進展を未曾有の危機と捉えて展開されたこの議論は、今後の社会のあり方を考える上でとても興味深いものとなった。二〇一八年四月の第一次報告では、自治体行政（OS）書き換えの方向性として、①個々の市町村ごとのフルセット主義の廃止と圏域単位などでの自治体連携による都市機能の維持、②都道府県・市町村の二層性の柔軟化、③公・共・私のベストミックスでの

社会解決という方向性が示された。さらに、二〇一八年七月の第二次報告においては、人口縮減時代の地方公共団体のあり方の変容とともに、そこで働く地方公務員の姿について触れられている。すなわち従来の半分の職員でも地方公共団体が本来担うべき機能が発揮できる仕組み、「スマート自治体」への転換である。AIやロボティクスによつて処理することができる作業は全てAI・ロボティクスに任せ、職員は職員でなければできない業務に特化することが必要であるとし、その時に職員に必要な能力は高い専門性や企画調整能力、関係者を巻き込むコミュニケーション能力であるとしている。これらの指摘は、これからの地域経営を担う地方公共団体の職員像として正鵠を得たものと考ええる。

(3) 「公務人材マネジメント」の視点

これまで国と地方公共団体は公務員関連法規のもと、競争試験による採用と採用後の長期間をかけた育成を人材政策の基本としてきた。地方公共団体は人材育成基本指針と研修に関する基本指針を定め人材育成に取り組んでいるほか、近年では能力と実績に基づく人事管理の徹底を目指した人事評価制度も導入された。しかし、公務員が担う業務は、以前にも増して専門知識や分野・組織を横断する構想力を必要とするものが多くなっている。その一方で、現在の公務員試験は幅広い人材に門戸を広げることを目的に、法律や経済といった専門知識を問うことなく民間企業と同様の知能試験のみで採否を決定し、専門知識は採用後の研修やOJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）によつて習得させるといった形態が増加している。中途採用者の数も増え、ICT分野や法務分野などに代表されるように専門能力を有する人材を外部に求める団体も多くなっている。ICTの活用をはじめ外部委託や指定管理など行政サービスの提供形態が多様化しているこ

とからも、団体ごとに新卒者を採用し、長期間をかけて育成するという人材供給方法は変革を求められる時期に来ているのではないかと考える。

二〇二〇年六月の第三次地方制度調査会の答申では、民間人材と地方公務員の交流環境の整備として、地方公共団体が公務以外の職を経験した人材を獲得する機会や職員が公務以外の経験を得る機会を増やすなどの工夫をすること、逆に地方公務員も地域社会のコーディネーターや有為な人材として公務以外でも活躍することが期待されるとしている。民間と公務を行き来する人材の任用や、民間と公務との兼業など任用形態の多様化、公務と公務以外の「一人複数」が可能となる環境整備の必要性も指摘されている。これらの指摘のとおり、今後の社会においては、国と地方、そして団体間の枠を超え、民間部門と公共部門、そして行政部門が互いに人材を囲み込むのではなく相互に柔軟に交流し、転職や副業を含めた柔軟な働き方を可能にするなど、専門知識や専門能力を有する人材を各部門でシェアしていく環境を整備していくことが必要である。昨今ではメンバーシップ型からジョブ型の雇用形態への移行が注目されるが、行政部門においても、地域社会を支えるために行政組織が果たすべき業務（公務）とその遂行に必要な能力を精査し、必要な時期に必要な能力を備えた人材を的確に確保することが欠かせない。これからの行政部門の人材政策には、地域の環境変化に伴い、その時々求められる公務に必要とされる人材を適時に充てるための戦略とそのための方針、いわば「公務人材マネジメント」とも言える視点が必要である。

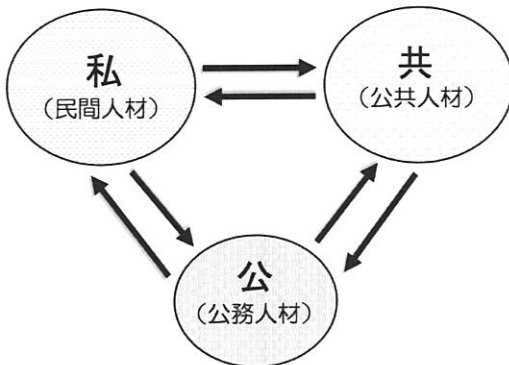
（4）必要な環境

公務員となる権利（資格ないし能力）は広義の参政権に含めて考えることができるとされている（菅部

(二〇一九)。これからは長い年月をかけて一つの組織内で育成される職業公務員のみが公務を担うという固定観念を脱し、民間部門、公共部門など様々な部門と様々な職種から公務に適時参入し、必要なミッションを遂行後はまた、他部門にステップアップできるように社会制度の整備が求められる。

政治家や政党人材の育成スキームを有しない我が国においては、政治的任用の拡大による公務人材マネジメントへの期待は乏しい。従来からの資格任用制のもと、人材の一層の流動化を念頭に公務を必要な能力ごとに分類し、その能力を備えた人材を適時に採用する環境整備が必要である。能力を備えた人材を得るためには、流動化する雇用状況に即した待遇と環境が必要となる。一方で、他の団体との水平連携によって公務人材の共有や流動をしていくことも有効な手段であろう。地域経営の姿はもちろんだ地域ごとに異なるはずであり、地方自治本来の趣旨に立ち返り、公務人材のマネジメントには出来るだけ国の関与や一律の誘導を排し、各団体の地域経営の実情と判断に委ねていく環境づくりも重要である。

図3 公共私をまたぐ公務人材マネジメント



5 おわりに

いかなる制度も社会環境の変化に迅速に適応することは難しいという特性があることを踏まえたとしても、変化を冷静に観察し、次の時代に向けて漸進的に挑戦を続けることは現在の社会を担う者の使命である。我が国の公務員制は、職業公務員という公共的使命を持った人材が生涯をかけて一つの組織で社会のために尽くすという崇高な理念により運営されてきた。政と官の問題、官々と官民の接待や天下り、私的領域における不祥事などを背景に公務員に対する国民の信頼感と評価が低下し、近年では様々な課題が指摘されていることは事実である。だが公共のために一身を捧げる職業公務員がこれまでの社会の運営に大きな役割を果たし、国や地域社会の発展に貢献してきたことは疑うことのない事実であろう。一方で、仕事に自己成長感とやりがいを求め、職業と私生活とのバランスを重視しながら組織の論理ではなく自発的な貢献意欲を持つて臨みたいという、今日の社会人が等しく有する職業意識は公務に携わる人間といえどもまた同じであることは言うまでもない。個々人が人間としての尊厳と成長感を持ちながら、社会の重要かつ崇高な任務とも言える公務を必要十分に果たしていける環境整備がこれからの社会には不可欠である。公務を通じて国や地域社会の経営に参画していくことは、これまでも、そして今後もやりがいと自己成長感を伴う職務であることは確信できる。国や地方公共団体の公務を広く社会の人材に開放し、必要な専門知識と能力を有する人材が公共経営に参画することで社会全体の機能が高まるとともに、民間部門、公共部門、行政部門それぞれの部門を支える人材の育成が一体として行われていく社会環境を創造することが望まれる。

参考文献

- 芦部信喜（二〇一九）『憲法 第七版』岩波書店。
- 猪野積（二〇二〇）『地方公務員制度講義 第七版』第一法規。
- 西尾隆（二〇一八）『公務員制』東京大学出版会。
- 西尾勝（二〇〇二）『行政学』有斐閣。
- 総務省（二〇一八）「自治体戦略二〇四〇構想研究会第一次報告、第二次報告」人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」
- 総務省（二〇二二）「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」資料
- 内閣人事局（二〇二二）「女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会」資料
- 第三二次地方制度調査会（二〇二〇）「二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」