



開かれた公務員制度の構築を

2005年5月13日
社団法人経済同友会

～ 我々の主張 ～

．問題意識

- ・政府の公務員制度改革の検討は各論部分に集中している。
- ・公務員の問題は、個々人の問題というよりも、むしろ制度や仕組みが要因。現在の政府が抱える様々な課題と共に論じるべき。

．政府の課題

政治-行政の緊張と協力関係

「もたれあい」関係の解消：国会による行政監視強化、大臣等の府省監督強化

行政のスリム化・効率化

業務分離：地方分権、市場化テスト、アウトソーシング 効率化：B P R、電子政府

縦割行政の解消：内閣府の総合調整機能拡充

政策立案能力の強化

国会 スタッフの増員 行政 外部人材の更なる活用

行政に対するチェック機能の強化

現在の監視機能を精査した上で、オンブズマン制度導入や司法機能活用を検討

．提言:閉ざされた公務員制度を、開かれた制度に

現行の純血主義を前提とした制度を、人材流動化を考慮した制度に大胆に改革。

政治任用（ポリティカル・アポインティ）の導入

局長級以上の幹部職員が対象。政治のミッションを速やかに実現。

メリット：大胆な行政方針の転換、政策に対する政治責任の明確化。

ただし、インセンティブの観点から内部昇進の道を残す。

本格導入には、政治のリーダーシップと環境整備が不可欠。

公務員制度の個別改革の実現

採用区分の垣根を低くした相互乗り入れ、キャリア固定化の見直し

公務員人事を活性化する方策を進める。

公務員の労働基本権を認める

警察・自衛隊等を除き、認める方向で議論すべき。

あわせて雇用保険加入、身分保障撤廃を検討。

官民人材交流関基本法（仮称）の制定

政治任用、退職者、民間人材も含めた官民交流の包括的な枠組みを法律で定める。

目 次

．真に国民本位の行政を実現する公務員制度改革を	1
1．再び先送りされた公務員制度改革	1
2．公務員個々人だけの問題なのか？	1
3．人事・給与制度だけにとらわれない、視野を広げた議論を	1
4．政府の課題から公務員制度を考える	1
．政府の課題を整理する	2
1．役割を超えた仕事・役割を満たさない仕事	2
2．国会は立法府として機能すべき	2
3．行政のスリム化・効率化に向けた課題	3
．提言1：政策実現人材、高度な行政を担う人材の確保を	6
1．政府の課題と公務員制度改革の関係	7
2．時代の変化と共に変わる公務員の役割	8
3．政治任用（ポリティカル・アポインティ）を導入せよ	8
．提言2：「閉ざされた」公務員制度を「開かれた」制度にする	9
1．定員・給与：年功主義から能力主義へ	9
2．採用・昇進：採用試験によるキャリア固定化の見直し	9
3．評価：行政評価と個人業績のリンケージに向けた取り組みを	10
4．身分保障：公務員の労働基本権を認め、身分保障は撤廃へ	10
5．人材交流：「官民人材交流基本法（仮称）」の制定を	10
．終わりに	11
Appendix：これまでの公務員制度改革の経緯	11
公務員制度改革委員会名簿	12

・真に国民本位の行政を実現する公務員制度改革を

1 . 再び先送りされた公務員制度改革

2004 年度もまた、公務員制度改革関連法案の提出は見送られた。評価基準や労働基本権付与等の問題が決着しなかったことが原因¹といわれる。今後は法案再提出に向けた調整と並行し、各府省において現行制度の枠内で評価を試行するという。

議論ばかりで何も進展しなかった状態から比べれば、試行とはいえわずかに前進するようにも見える。しかし、「真に国民本位の行政を実現する」(公務員制度改革大綱、2001 年)という理念に比べ、末梢的部分に議論が集中し過ぎている印象は否めない。

2 . 公務員個々人だけの問題なのか？

公務員の問題を問えば、人によって様々な、しかし一律に厳しい回答が示されるだろう。縦割行政、前例主義・横並び、国益より『省益』の追求、自己増殖を続ける組織、『お役所仕事』といわれる不親切で非能率的な仕事振り、不透明な行政指導、『天下り』と表現される退職公務員の再就職、審議会を隠れ蓑にした政策決定、総人件費(給与・年金含む)のあり方、一部で露見した過剰な福利厚生など、数え上げればきりが無い。

近年まで続いた長期の経済不振、巨額の国債発行と将来の増税予想などから、以前に増して国民は公務員に厳しい視線を向けている。市場の規律が働く民間企業の常識から見れば、公務員の世界が『役人天国』と揶揄されるのも仕方がない。

ただし、こういった問題の全てを公務員個々人の責に帰すべきではない。一部を除き、多くの要因は、公務員を取り巻く制度や仕組みにあると考える。換言すれば、公務員が既存の制度や仕組みを所与に「合理的」行動をした結果、多くの弊害が生じている。

3 . 人事・給与制度だけにとらわれない、視野を広げた議論を

公務員制度改革の理念に立ち戻れば、人事・給与問題を中心に据えるだけでは、問題の本質に迫ることは難しい。公務員制度改革が、行政改革という統治機構の見直しから議論が始まっていることを考えれば、公務員が行う仕事、すなわち政府が担う役割についても視野を広げる必要がある。加えていえば、将来を展望した政府のあり方も合わせて検討する必要がある。これまでの延長線上だけで考えると、誤りを犯す可能性が高い。

4 . 政府の課題から公務員制度を考える

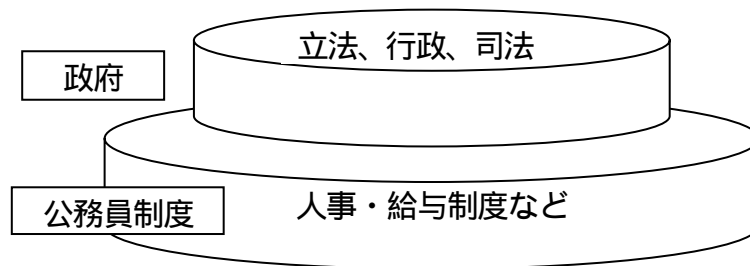
公務員制度は政府のあり方と密接不可分であるという認識から、本提言では、最初に政府の課題を論じる。わが国には国・地方を合わせ約 416 万人の公務員がいるといわれるが、本提言では、主に一般行政事務を担当する国家公務員(約 22 万人)について検討する。

合わせて、国がどのような仕組みで運営されているかという、政府のガバナンスのあり

¹これまでの公務員制度改革の経緯については Appendix を参照のこと。

方についても検討する。広義の政府とは立法（＝国会）と行政（＝内閣）それに司法（＝裁判所）を指すが、国家公務員の実に95%以上が行政機関の職員であり、業務も多岐に渡る。制度が想定した役割と実際を比較・検討した上で、課題を指摘する。その上で、今後の公務員の役割を考え、現行の人事・給与制度などの個別の改革案を論じる。

公務員制度と政府のあり方は密接不可分



ところで、公務員制度改革の必要性について、国民の間で何らかの問題意識があるかについては、実は不明である。「公務員バッシング」以上の議論を見ることは少ない。国民の間で部分的イメージや限定的な情報ではなく、正確な情報に基づいた、冷静で合理的な議論ができるようにすることが必要である。

・政府の課題を整理する

1. 役割を超えた仕事・役割を満たさない仕事

近年、わが国では政府のあり方を見直すべきとの声が高まっている。政府本来の役割について、経済学では市場で供給されない「公共財」（＝国防・外交など）の提供や、何らかの理由で非効率な資源配分になる「市場の失敗」への対応があるという。現実はどうか。

民間と競合する政府事業、政府による民間への「不要介入」や「過剰介入」、コスト感覚の欠如した政府活動など、多くの場面で「政府の失敗」が顕在化している。これらは特殊法人や認可法人などを含む公的部門全般の問題として考えられている。現在、このような問題は行政改革や規制改革・財政再建の観点から議論されている。

一方で、政府が本来行うべき仕事には「何もしていない」、「対応が遅い」、「経済社会情勢の変化に追いついていない」との指摘がある。例えば、税制、社会保障、地方行財政などの分野では、制度の抜本的な見直しは遅々として進んでいない。また、市場経済が強く意識される時代であるにもかかわらず、事後監視型行政への転換はなかなか進まない。

政府の課題を整理するにあたり、以下では、特に国会と行政に分けて役割を論じる。

2. 国会は立法府として機能すべき

国の統治の担い手は、立法・行政・司法に分かれており、相互に抑制・均衡を図って権

力の濫用を防止している。また、わが国では議院内閣制を採用し、立法と行政の間には、相互抑制と共に、協働の関係が期待されている。

しかし、事実上、これまで行政が国会本来の役割である政策形成・法案提出などの多くの機能を代替してきた。従来の行政改革の論議では、立法府である国会の役割が見過ごされてきた。もちろん、議員個人の力だけでは法案提出や広範な行政監視には自ずと限界があることも事実で、日本に限らず多くの国で「行政国家²」となっている理由である。

現状は、権力分立が想定された形とは明らかに異なる。国会には立法府として、民意を反映した政策の速やかな実現、および行政に対する監視機能が求められている。国会が十分な政策形成能力を発揮することは、質の高い政策を実現する上で不可欠である。国会が制度本来の役割を果たすためには、次のような課題がある。

2 - (1) 政党によるビジョンと政策課題の提示

政治家は主権者である国民の負託を受けて国会で活動を行う。政党は総選挙でマニフェスト（政権公約）を掲げて、ビジョンや重要な政策課題の考え方を提示し、国民が選択する。多数党（与党）は内閣を組織し、政策を実現する。今後は、与党政権下の実績を評価・査定する、いわゆる「マニフェスト・サイクル」を定着させる必要がある。

2 - (2) 政策形成能力の強化

米国では議会の権限が強く、法案提出も予算提案権も議員にある。一方、制度は異なるが、日本では予算は内閣の役割、法案も内閣提出が圧倒的に多く、本来の役割である議員立法はあまり多くない。三権分立の趣旨を活かし、国会が立法府としての役割を果たすためには、政策形成能力を強化する必要がある。場合によっては、議員の数を減らしてでも、国会や議員のスタッフを拡充することが重要である。

2 - (3) 政治-行政の緊張と協力関係

わが国では議院内閣制を採用しているが、権力分立の趣旨に立ち返り、国会と行政が緊張と協力の関係を維持することは、国の統治能力を高めることにつながる。しかし、現状は「もたれあい」の関係といっても過言ではない。日本でも英国のように閣外の国会議員は官僚と直接接触することを原則的に禁止することも検討に値する。

行政の縦割や不作為などが問題になって久しい。これは国会で与野党共に行政を監視していれば改善できる問題もあるはずだが、問題解決も含めて多くが行政任せとなっている面は否定できないことである。

大臣、あるいは中央省庁等改革で設置された副大臣、大臣政務官による府省の監督機能も重要であるが、現状十分にコントロールし切れているとは言い難い状況である。

²行政機能の増大と複雑化などによって、行政権が、立法権・司法権より優位に立つ傾向にある国家。

3 . 行政のスリム化・効率化に向けた課題

実際の行政は、内閣の下に設置された1府 12 省庁で行われる。その範囲は幅広く、社会保障、保健衛生、産業経済から治安の維持、国の安全の確保など、国民生活全般に及ぶ。

官庁のセクショナリズムや、組織の肥大化、事業の非効率性など、課題は山積している。国会との役割分担を前提としつつ、行政は次のような課題に取り組む必要がある。

3 - (1) 政府の総合調整機能の強化：内閣府の拡充

内閣府は内閣総理大臣を長とし、内閣機能強化の一つの方策として各府省より一段高い存在として総合調整機能を担うべく設置された。しかし現状で役割を十分に果たしているとは言い難い。設立母体（経済企画庁、総理府など）が省庁間の調整に関して本格的に能力を発揮した経験がなかったこともある。また、内閣府が所掌する幅広い領域の専門性を強化するため、出向者が約 30%（他省庁からの出向が 20%、民間 10%）を占めている。公務員人事は個別省庁で完結しているため、出向元に配慮した調整とならないかという懸念がある。調整機能を高める意味でも、職員の意識向上、専門性を持った職員の育成、出向を転籍にするなどの手法を考えるべきであろう。

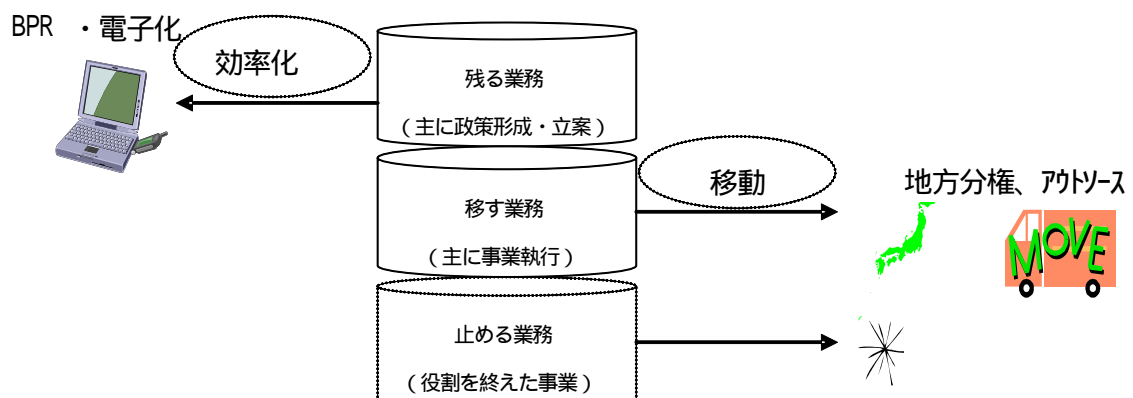
3 - (2) 事業執行部門の見直し：分離と効率化

行政のスリム化を図る際には、時代に合わない部門のリストラを進めつつ、今後高まる新しい行政需要に対して効率的に対応していく必要がある。

P D C A サイクル（Plan：計画、Do：実行、Check：評価、Action：改善）で考えると、行政が P と C を担うとしても、D については民間事業者や N P O などでも担える。地方自治体では施設管理に指定管理者制度³が導入された。また、国レベルでは市場化テスト⁴が試行されようとしている。

行政の業務見直しは、政策形成・立案と事業執行を分離し、民間や地方でできる事業は移し、その上で、残る業務を効率化し、業務の質の向上を図ることを基本にする。

イメージ：行政の業務見直し



³法律改正によって、民間事業者を含む幅広い団体による地方自治体施設の管理が可能に。

⁴国等が提供もしくは提供予定の公共サービスについて、透明・中立・公正な競争条件の下、官と民との間で競争入札を実施し、提供主体・手法を決める制度。

3 - (2) 事業執行の分離

地方分権

国・地方自治体の「三位一体改革」(補助金改革、税源見直し、交付税改革)が実施に移されつつある。一步前進だが、自治体の自立と工夫を促すという趣旨からはまだ不十分である。抜本的な方策としては、道州制の導入も重要な検討課題の一つとなる。

ただし、分権で単に自治体の仕事が増加するだけでは益がない。地方公務員の数は国家公務員よりも圧倒的に多く、リストラの必要性が高い。自治体業務の大きな割合を地域行政サービスが占めるが、これは先述の通り民間などに移動する。

市場化テスト(官民競争入札制度)

わが国でも試行が予定される市場化テストは、行政サービスを民間に移管して、コスト削減する取り組みとして、成果が大いに期待される。試行では、全ての民間提案をモデル事業に採用すべきである。また、今後これを恒久的な法律とする必要がある。

アウトソーシング

海外では、政府業務のアウトソーシングが行われている。英国国税庁のシステム運用、カナダ州政府の人事・会計システムなど様々である。その中には単なる業務委託ではなく、政府の人員を含めて組織ごと外に出す場合もある。民間事業者の最新の創意工夫やコスト削減の取り組みによって、政府の効率化が進むことになる。政府がアウトソーシング業務を適切に活用・評価することで、最終的には国民の税負担軽減とサービス水準の維持・向上が期待される。日本においては、まず先般閣議決定された規制改革・民間開放推進3か年計画で記された官製市場開放に取り組む必要がある。

3 - (2) 行政の効率化

行政のB P R (Business Process Reengineering) と電子政府

中央官庁が連日不夜城の観を呈していることは知られているが、業務の必要性や効率性を問われることはあまりない。特に国会会期中は質問に備えての待機が大きな負担になっているという。行政と国会の合意により、政府側への質問通告を例えば三日前に設定するなどの運営の工夫が必要である(現行は前日まで)。他業務の多大な支障とならないように、質問制度と運用については、海外事例も参考にして改善する必要がある。質問以外の業務も、民間のB P Rの手法などを活用して見直すべきである。

e-Japan 計画などによって、以前よりも政府調達の改革や情報開示が進展している。また、各府省には民間出身のC I O (情報化統括責任者) 補佐官が設置されるなど、I T活用の条件整備が進みつつある。十分に行政のスリム化を行った上で、残された必要な業務をI T化すると共に、国民の利便性・サービス向上を図る必要がある。

3 - (3) 有効な行政監視機能

わが国で、政策の意義や妥当性、効率性、予算執行の適正性など、行政を監視する仕組みとして、各種審議会、府省の自己評価(政策評価)、総務省の評価、国会による予算・決算チェック、会計検査院による検査などが存在する。しかし、行政の無駄は減っていない。各府省の内部統制が働いていればいくつもの監視機能は不要なはずだが、そうならないところに問題の根深さがある。『局あって省なし』といわれる所以である。

例えば、行政評価の結果を、次年度以降の予算編成に反映するというサイクルを回していく必要がある。また、行政監視には膨大なコストと人員が必要とされるので、まず現行制度の機能とその限界について精査する必要がある。

第三者による監視手法もある。諸外国で導入されているオンブズマン⁵制度には様々な形があるが、既存の監視体制が不十分だとすれば、導入への真剣な検討が必要である。

また、諸外国に比べわが国の行政訴訟数は桁違いに少なく、原告の勝訴率も低い。圧倒的な情報を持つ行政側に対して、原告側が立証責任を負うことも一因である。判例では原告適格の範囲も狭い。昨年6月、約40年ぶりに行政事件訴訟法が改正されたが、行政や国会のチェック以外に、司法機能を活用した監視手法の検討が必要である。

・提言1：政策実現人材、高度な行政を担う人材の確保を

1. 政府の課題と公務員制度改革の関係

これまで述べた国会・行政の役割や課題を、「政府の課題」としてまとめる。

第一に、行政のスリム化・効率化である。財政再建や規制改革が喫緊の課題となる中、肥大化した行政の機能の見直しは避けて通ることができない。

第二に、政策形成・実施能力の強化である。様々な課題に対する政府の問題解決能力は十分とはいえない。これを阻害する要因を排除し、能力を強化していく必要がある。

第三に、政府活動に対する監視の強化である。制度が想定した監視機能が十分に働いていないことが、数多くの無駄と非効率を生み出してきた。

政府には時代の変化に応じた役割のスクラップ・アンド・ビルドが求められる。政府組織のイノベーションのためには、民意を受けた政治の強力なリーダーシップが必要である。

公務員の問題として認識される多くの問題は、行政機構自体の問題や、国会と行政の役割分担の歪みなどに起因することも明らかである。政府の課題解決に資する公務員制度改革は、次のようになる。

政府の課題	公務員制度に求められる改革
1.スリム化	柔軟な雇用関係の構築 定員・給与制度の見直し（総人件費、総定員）
2.政策形成・実施能力の強化	採用制度の見直し 専門的な行政官の育成 官民人材交流、人材配置の見直し
3.監視の強化	評価をフィードバックする制度の確立

特に、政策形成・実施能力の強化については、政治的判断による大胆な変革を推進する人材と、複雑化する行政に対応する専門的な人材の両方が不可欠となる。

⁵スウェーデン語で「代理人」の意味。国民に代わって行政機関に対する苦情処理や、行政活動の監視や告発を行う。

2 . 時代の変化と共に変わる公務員の役割

わが国では、明治以降、あるいは戦後も含め、先進諸国へのキャッチ・アップが目標とされていた。国に権限を集中させ、未発達な市場に代わり自ら事業や資源配分を行った。官吏養成の大学が作られ、人材は試験で選抜された。長期的な視点からの政策形成も行われた。実際、日本の近代化・高度成長に果たした国家公務員の役割は評価に値する。

GDP世界第二位の国家になった現在、他に手本を求めて模倣するだけ時代は既に終わったといえる。政府が行ってきた様々な活動は、市場の発達やサービスの産業化に伴い民間部門でも担えるようになった。今後は、市場機能がより発揮されるような経済システムの構築が求められている。成熟した国家となった現在、一方で「小さな政府」という政府本来の姿への回帰が要求され、また他方、従来に比べ、より複雑な状況に対応する能力が必要とされている。必然的に、公務員に求められる能力や条件も変化する。

2 - (1) 政策の実現に責任を持つ

省益ではなく、国益（公益）全体の擁護を図る。大局的な判断力や決断力を持ちつつ、政策に関するプロフェッショナルとして、具体的に取り組むべき方向に向けてマネジメントする能力が求められる。

2 - (2) 高度の専門性を担う

複雑化する政策課題や細分化する行政に効果的に対応すべく、分野ごとの専門性を高め、現在よりもよりスペシャリスト的な役割を担うことが期待される。政治任用人材とは異なり、政治的な中立性を保つが、政策について政治に複数の選択肢を提示できる能力が必要とされる。早急に解決が求められる課題については、行政内部の人材だけでなく、広く外部から専門家を任期付職員として採用し、速やかに問題に対処する手法を活用する。

2 - (3) 高い職業倫理を持つ

一般に公務員には専門能力と共に高い水準の倫理性が必要とされるが、倫理は規則で拘束するものではなく、原則として、各人の良識に委ねられる部分が大い。

古今問わず、より良い政策を実現していくためには、現場周辺の情報収集が不可欠である。現行の国家公務員倫理規定は支障が大いとの理由で、先般見直しとなった。規定の意義は認識するが、本来的には事後規制に注力していく必要がある。

3 . 政治任用（ポリティカル・アポインティ）を導入せよ

3 - (1) 内閣主導體制を一層強化する

大きな構造変化に対応する国の制度の改革が不可欠である。また、二大政党の時代も現実味を帯びている。人が変わらなくては思い切った政策転換は困難である。いうまでもなく、政策転換は政党が提示して、主権者である国民が選挙で判断する。

中央省庁等再編により内閣主導體制が構築された。これを一層強化するために、内閣の政策目標を行政府で実現する仕組みとして、各府省の局長級以上の幹部職員を対象とする

政治任用の導入を提言する。この導入には、政治プロセスから考える必要がある。

まず、組閣時の大臣選定から見直す。総理大臣は、政権与党がマニフェストに示した目標に合わせて、各大臣にミッション（使命）を与える。大臣は、副大臣、大臣政務官と合わせて、政策課題の実現方法を考える。

政治任用人材は行政の現場で指揮する。政治任用された者にも一定の人事権・採用権を与える。まずは組織内の人材活用を図りつつ、ミッションを円滑に遂行する目的で、外部からの中途採用も含めた権限を与える。

幹部職員の多くを政治任用することは直ちに困難であるが、実力のある外部人材が浸透することで、政策決定プロセスの透明化や政策転換に応じた行政の変革が期待される。

政治任用者も含めて、幹部職員は内閣の政策目標実現に積極的に関与すべきである。毎年の予算編成に合わせ、内閣の方針に基づいた各役職の目標設定を行う。それを国民に開示し、年度の終わりに評価するというサイクル作りが必要となる。

政治任用の導入には政治のリーダーシップが不可欠である。マニフェストなどで、国民に具体的な役職と役割、スケジュールなどを明らかにして選挙に臨むべきである。政策および任用の失敗は政権与党の責任となり、次の選挙で審判を受けることになる。

政治任用のメリット

- ・ 政策に対する政治責任の明確化
- ・ 官僚組織に浸透し政策課題を強力に推進
- ・ 政治の行政に対するチェック機能の強化
- ・ 大胆な行政方針の転換
- ・ 省益を離れた、国民本位の政策の遂行

3 - 2 (2) 政治任用の際の注意点

ただし、政治任用は、政権が短期間で終わってしまうと、直ちに役職から離れざるを得ないので、魅力に乏しくなる点に注意が必要である。ある程度の期間は政権を維持して、各種課題の解決に全力をあげるという内閣の姿勢が重要である。

政治任用される人材としては、現役および中途退職した国家公務員、国会職員、地方公務員、教育・研究機関勤務者、民間企業従業員など多くの方が候補となり得る。公募も一法であろう。政治任用を本格化するには、公共政策系や法科大学院などにおける人材育成や、雇用の受け皿（例：企業、研究所、大学、NPO）や待遇などの条件を整備していくことが急務となる。

一般的に、政治任用については、政策の継続性が失われるという弊害があるといわれる。これについては米国の仕組み（＝継続性が必要な役職については政治任用職の割合を制限する）などを参考にする必要はある。

提言2：「閉ざされた」公務員制度を「開かれた」制度にする

国家公務員は、採用試験を経て各府省で採用される。基本的に各府省で人事は完結し、退職後の再就職も斡旋される。このような「閉ざされた」世界を所与とすれば、予算獲得、人員の維持・拡大、許認可権限を持つ公益法人への再就職先確保など、所属する府省の権益拡大を図ることには「合理性」がある。

政府がダイナミックな変革に対応していくためには、より「開かれた」制度に転換し、公務員の大幅な意識改革を促す必要がある。先述の政治任用もその一つである。

1. 定員・給与：年功主義から能力主義へ

現在の給与制度は年功的な色彩が強く、年齢と共に俸給表に従って昇給する。給与水準は民間準拠といわれるが、地域によっては民間を上回る。今後、基本給を引き下げ、地域手当で補正する方向という。給与水準の適正性の議論と合わせて、能力や職責に見合った給与体系を構築していく必要がある。

本年の経済財政諮問会議では、公務員の総人件費削減が課題の一つとなる。公務員の人件費に係る制度の所管は、下記の通り様々な機関に分かれているため、容易に実態を把握できない。各機関が保有する人件費に関連する情報（給与、退職金、年金など）を一元化して、総合的に分析した上で、国民的な議論ができるようにわかりやすい形で公開していく必要がある。

項目	制度の所管	背景
給与勧告	人事院給与局	労働基本権制約の代償
給与全般	財務省主計局	国の予算
共済制度 (年金、健康保険)	財務省主計局	国の予算
公務員宿舍	財務省理財局 (省庁別宿舍もある)	国有財産
定員管理	総務省行政管理局	行政組織の効率化
退職手当制度	総務省人事・恩給局	元の恩給制度から

また、人材流動化を進めるには、従来の長期雇用を前提とした退職手当制度や年金制度を改革する必要がある。民間でも始まった年金のポータブル化（確定拠出年金）や退職金の給与上乘せなどの試みについては、できるだけ早期に取り組むべきである。

2. 採用・昇進：採用試験によるキャリア固定化の見直し

縦割行政を是正する策として、各府省採用ではなく、国による一括採用という考え方がある。しかし、実効性への疑問や、仕事としての魅力が薄れて人材の確保が難しくなる可能性がある。また、強大な人事権を持つ行政機構が出現するのではという懸念もある。縦割の弊害是正には、内閣府の活用や、国会における行政監視が本筋である。

本提言では幹部職員の政治任用を想定しているが、同時にインセンティブの面から内部昇進の道を残すことも提案する。その際、現在、採用区分（種、種など）によって昇進スピードに差があるが、これを現在よりも垣根を低くして相互乗り入れをしやすい形とし、昇進選抜へと移行すべきである。あわせて、事務系と技術系の違いでキャリアが固定化する傾向についても見直す。また昇進の際、能力によって年次の逆転が起きたりすることなども、人事の活性化という観点から当然行われるべきである。

今後行政で必要性が増すと見込まれる専門的な分野については、職員の専門研修も行いつつ、大学院卒の試験区分を新たに作ることで対応する。

3. 評価：行政評価と個人業績のリンケージに向けた取り組みを

現状で公務員に評価制度を採用すると、国益には何ら結びつかない「省益」追求が高く評価されるのではないかという懸念がある。しかしながら、客観的な評価自体は公務員の責任ある行動に不可欠であり、名目・スローガンだけに終わらない導入が必要である。その意味で、今後各府省で行われる評価の試行は、本格導入に向けた重要な一歩としなくてはならない。

民間企業でも試行錯誤を繰り返しながら、確実に評価を重視する方向に進んでいる。民間の従業員の評価は職務とその成果で判断されるが、公務員の評価については、各人が関与した業務や政策の評価（＝行政評価）とリンクして判断されるよう、検討が必要である。

4. 身分保障：公務員の労働基本権を認め、身分保障は撤廃へ

本来、公務員の身分保障は政治などの影響から公正・中立に働くためのものだが、現在では、政府のスリム化・効率化を図る上での大きな障害となっている。自衛隊・警察等を除いて、公務員の労働基本権を付与する方向で早急に議論を開始すべきである。合わせて、公務員の身分保障の撤廃と雇用保険加入も議論すべきである。

5. 人材交流：「官民人材交流基本法（仮称）」の制定を

民間の柔軟な発想や経営感覚などを行政の現場で生かし、また逆に公務員が政府機関で養った知見を民間などで活用できれば、官・民双方にメリットがあるといえる。

いわゆる「天下り」と称される退職公務員の再就職に関する大きな問題は、受け入れに伴う便宜供与などの癒着である。これについて、企業は厳しいコンプライアンス体制を構築し、不透明な関係を持つことには目を光らせるようになった。法令違反への事後規制を強化しつつ、単なる官からの「転職」に関しては肯定的に捉える方向で考えるべきである。

現在の「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」は、一時的な交流を想定した法律である。退職公務員の民間企業への再就職や、政治任用なども含め人材流動化という視点から、官民の基本的なルールを包括的に取り扱う「官民人材交流基本法（仮称）」を制定すべきである。

. 終わりに

公務員制度改革については、末梢的な議論に陥った現状から、一刻も早く本質的な議論に転換する必要がある。人事や人材の変化は、組織に定着するまでにある程度時間を要するテーマであり、直ちに目に見える成果を出しにくい可能性がある。性急に改革の有用性について結論付けることは避けるべきであろう。その意味においても、公務員制度改革には速やかに着手する必要がある、国民的な議論を行いつつ、今後の確実な改善を強く期待するものである。

以 上

Appendix : これまでの公務員制度改革の経緯

1998年6月 中央省庁等改革基本法（第48条に国家公務員制度の改革）

2000年12月 行政改革大綱（閣議決定）

2001年12月 公務員制度改革大綱（閣議決定） 内容：2005年度末までに法令等を整備。

2003年 公務員制度改革関連法案提出の準備（内閣官房行政改革推進事務局）

概要：能力等級制（＝職員的能力を評価。職務や給与に反映）の導入

いわゆる「天下り」については、人事院から各省大臣の承認に変更

「天下り」緩和との批判が強く、法案提出断念

2004年（再び）公務員制度改革関連法案提出の準備

概要：能力等級制の導入

「天下り」については内閣承認に変更。（特殊法人等への再就職も報告）

労働側と評価制度や労働基本権付与で決着つかず、法案提出断念

2004年12月 今後の行政改革の方針（新・行革大綱、閣議決定） 01年行革大綱の改訂

公務員関連：政府部門スリム化（5年で10%の定員削減、ただし増分は含まず）

公務員制度改革（評価の試行、地域給与見直し 今後も法案提出を検討）

2005年5月現在

2004年度 公務員制度改革委員会

(敬称略)

委員長

丹羽 宇一郎 (伊藤忠商事 取締役会長)

副委員長

秋草 直之 (富士通 取締役会長)

内永 ゆか子 (日本アイ・ビー・エム 取締役専務執行役員)

大江 匡 (プランテック総合計画事務所 代表取締役)

柴田 励司 (マサー・ヒューマン・リソース・コンサルティング 取締役社長)

渡辺 修 (日本貿易振興機構 理事長)

委員

尾上 卓太郎 (ニスコム 取締役社長)

柿本 寿明 (日本総合研究所 シニアフェロー)

神崎 泰雄 (日興シティグループ証券 特別顧問)

行天 豊雄 (東京三菱銀行 特別顧問)

河野 栄子 (リクルート 取締役会長兼取締役会議長)

反町 勝夫 (東京リーガルマインド 取締役社長)

田中 滋 (ハイ コンサルティング グループ 取締役社長)

長坂 健二郎 (万有製薬 取締役会長)

西浦 天宣 (天宣会 理事長)

林 明夫 (開倫塾 取締役社長)

廣川 和男 (スミセキ・コンテック 取締役社長)

福島 吉治 (CSK 特別顧問)

松尾 勇二 (NTTコムウェア 取締役相談役)

向笠 慎二 (大林組 取締役社長)

村藤 功 (ベリングポイント マネージングディレクター)

目崎 八郎 (アフラック (アメリカファミリー-生命保険会社) シニア アドバイザー)

渡邊 佳英 (大崎電気工業 取締役社長)

以上 23 名