

国家公務員制度改革等に関する報告

国家公務員制度改革については、本年6月28日に国家公務員制度改革推進本部において、「今後の公務員制度改革について」が決定された。この決定において、政府は、平成21年に国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（以下「平成21年法案」という。）を基本として、「国家公務員制度改革基本法」（以下「基本法」という。）の条文に即して、機動的な運用が可能な制度設計について早急かつ丁寧に検討を進め、秋に国会が開かれる場合には、国家公務員制度改革関連法案を提出するとともに、平成26年春に内閣人事局を設置することを目指すこととしている。

国家公務員制度は、各分野の行政を安定的・継続的に支える基盤となる制度であり、改革に当たっては、国民的視点に立った幅広い議論を行い、広く関係者間の合意を得て進める必要がある。以下、国家公務員制度改革についての経緯を振り返り、今後の検討に当たっての留意点等を示すこととする。また、公務員制度の課題と対応について、本院の基本認識と取組状況を併せて報告する。

第1 国家公務員制度改革についての基本認識

1 近年の国家公務員制度改革の経緯等

近年の公務員制度改革は、基本法に従って進められてきている。

平成20年6月に制定された基本法は、議院内閣制の下で国家公務員がその役割を適切に果たすこと、多様な能力及び経験を持つ人材を登用し育成

すること等の改革の基本理念の下、国家戦略スタッフ等の設置、幹部職員人事の一元管理、採用試験の見直し、官民の人材交流の推進、国際競争力の高い人材の確保と育成、段階的な65歳までの定年延長などの諸課題とともに、①幹部職員等に係る適切な人事管理の徹底等のための事務を一元的に行う内閣人事局を設置する、②総務省、人事院その他の国の行政機関の人事行政の機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲内で内閣官房に移管する、③労働基本権に関し、便益及び費用を含む全体像を国民に提示しその理解のもとに自律的労使関係制度を措置することを規定していた。また、改革の工程については、施行後1年以内に内閣人事局を設置し、3年以内にその他の課題についての法整備を図り、5年以内に実施することとしていた。

その後、基本法を実施するための国家公務員法等の改正法案が3度にわたって国会に提出された。

平成21年法案は、基本法の定める改革課題のうち、幹部職員人事の一元管理及び内閣人事局の設置などの事項について規定し、人事行政の公正を確保するために人事院が担っている任用の基準に係る事務、採用試験・研修に係る事務（ただし実施を除く。）を内閣人事局に移管するとともに、自律的労使関係制度の措置については規定せずに、労働基本権制約の代償機能として人事院が担っている級別定数に関する事務についても同様に移管することとしていた。

平成21年法案が衆議院の解散により廃案となった後、平成22年に国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（以下「平成22年法案」という。）は、平成21年法案とは異なり、内閣人事局の所掌は、幹部職員人事の一元管理に必要な事務に限定しており、人事院等関係行政機

関の事務の在り方については、自律的労使関係制度を措置する際の体制整備の中で検討することとしていた。

平成22年法案が審議未了廃案となった後、平成23年に国会に提出されたいわゆる国家公務員制度改革関連4法案では、非現業国家公務員に対し協約締結権を付与し、それに伴って代償措置である人事院勧告制度と人事院を廃止し、広く人事行政を担う公務員庁と、幹部職員人事の一元管理に所掌事務を限定した内閣人事局を設置すること等が規定されていた。同法案も平成24年11月、衆議院の解散により廃案となった。

2 これまでの改革の経緯を踏まえた留意点

本院としては、これまでの経緯を踏まえ、今後の公務員制度改革の検討に当たっては、次のような点に留意する必要があると考える。

- ① 基本法に定める改革課題の具体化に当たっては、全体の奉仕者である公務員の人事管理の特性を踏まえ、人事行政の公正確保や労働基本権制約の代償機能の確保を適切に図るという観点からの十分な議論を行う必要がある。
- ② 公務員制度についても、社会経済情勢の変化に対応できるよう、適時改革を行っていく必要があり、改革の理念を適切に実現するためには、制度官庁や各府省の人事当局の実務家のほか、行政や公務員制度の研究者の知見も活用して、実効性ある制度設計を行う必要がある。
- ③ 公務員制度は各行政分野の基盤となる制度であり、その改革は、長期的に国民生活に対して大きな影響を与えるため、広く関係者の合意に基

づいて実施していく必要がある。

3 今後の国家公務員制度改革の検討に当たっての論点

前述のとおり、本年6月の国家公務員制度改革推進本部の決定では、今後の国家公務員制度改革に当たっては、平成21年法案を基本として制度設計を行うこととされている。平成21年法案に規定されていた幹部職員人事の一元管理、内閣人事局の設置等の主要な課題に関して、主な論点、留意点等について整理すれば以下のとおりである。

(1) 幹部職員人事の一元管理

幹部職員人事の一元管理の導入に際しては、内閣人事局の役割と業務執行責任を負う各省大臣が有する組織・人事管理権とをどう調和させるか、また、職員の専門的な能力・経験をどのように人事配置に反映させるかといった点を十分考慮した上で、対象となる職員の範囲、適格性審査の具体的仕組みなどについて適切な制度設計を行う必要がある。

その際、幹部職員にも成績主義の原則が適用されることから、職務に必要な能力・適性が公正に判断される必要があることは当然であり、特に外部からの採用については、選考手続の中で中立・第三者機関がその選考基準設定等に適切に関与することなどが必要である。

また、幹部職員の職務の特性や能力・実績に応じた人事の弾力化のための措置については、人事の公正性を確保するとともに、組織の士気を損なわないよう実効性を確保することなどの課題がある。

なお、幹部職員人事の在り方に関連し、本院としては、幹部職員の給与決定（指定職俸給表の適用を受ける幹部職員の号俸決定）の取扱いについて検討を行う。

(2) 内閣人事局の設置と人事院の機能移管

国家公務員法は、公務員を全体の奉仕者とする憲法の趣旨を受け、公正な公務員人事行政を実現するため内閣から独立して業務を遂行する第三者機関たる人事院を設けている。人事院は、法律の規定に基づき、任用の基準を設定し、採用試験・研修に係る事務を担うとともに、労働基本権を制約することに伴う代償措置として、給与等勤務条件に関する勧告及び昇給・昇格の基準や級別定数などの勤務条件に係る基準の設定を行い、これまでもその職責を果たしてきた。一方、政府全体を通じる人事戦略や人事方針を内閣として打ち出す必要がある場合には、現行制度の下においても、中央人事行政機関である内閣総理大臣が、採用昇任等基本方針や人事管理運営方針などによって主体的に決められる仕組みが措置されている。

平成21年法案では、人事院の所掌する上記の事務の一部を内閣人事局に移管するとされ、人事院の人事行政の公正確保の機能及び労働基本権制約の代償機能を低下させる内容となっていた。このような公務員制度の根本に関わる変更を行うのであれば、人事行政の公正の確保や労働基本権制約の代償機能の確保などの公務員制度の基本理念をどのように実現するか、そのためにふさわしい人事行政機関はどうあるべきかについて、十分に議論と検討を尽くし、広く関係者の合意を得ることが必要である。

内閣人事局の機能に関し、労働基本権制約の代償機能の確保と人事行政の公正の確保の観点から本院として特に重要と考える論点は次のとおりである。

① 労働基本権制約の代償機能の確保と級別定数について

級別定数は、俸給表と一体の職員の給与処遇に関する重要な勤務条件であり、若手職員も含めた職員全体の昇格枠として機能するものである。そのため、その設定及び改定は、現在も使用者側及び職員団体からの意見を聞いた上で中立・第三者機関である人事院が行っているところであり、労働基本権制約の下では、級別定数に関する機能は、使用者機関ではなく、中立・第三者機関が代償機能として担う必要がある。

② 人事行政の公正の確保について

任用の基準、採用試験及び現在人事院が所掌している研修は、人事行政の公正を確保する観点から特に重要な事務であることから、中立・第三者機関である人事院が担うこととされてきたものであり、これらの事務を幹部職員人事の一元管理を行うために設置される内閣人事局に移管する合理的な理由は認められない。人事行政の公正の確保を実現するために、これまでどおり、中立・第三者機関が担うべきである。

(3) 自律的労使関係制度

自律的労使関係制度については、本院はこれまで、勧告時報告や年次報告書において、公務の労使交渉においては給与決定に市場の抑制力が働かないこと、国会の民主的コントロールの下での使用者側の当事者能力には限界があることなどの議論を尽くすべき重要な論点を提起してき

ているが、これらの論点を含め、十分な議論は行われておらず、未だ国民の理解は得られない状況にあると考える。

第2 人事行政上の諸課題への取組

今日の行政においては、少子高齢化や経済のグローバル化の進展等の状況変化に対処するとともに、長引くデフレ経済からの脱却を図るための施策に取り組むなど、従来にも増して、多様な行政課題について、効率的かつ効果的に対応していくことが求められてきている。

国家公務員の人事管理に関しては、早期退職慣行是正のための勧奨退職年齢の引上げや再就職あっせんの禁止等の措置により、管理職員以上の勧奨退職は急速に減少し、組織全体として職員の在職期間の長期化と高齢化が進行してきている。また、行政改革の取組として長年にわたり計画的に定員削減が進められてきたことに加え、国家公務員の人件費の抑制を進めること等を目的として「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制方針について」（平成22年5月21日閣議決定）等に基づき、平成23年度から平成25年度までの間の新規採用者数は大幅に抑制されたため、特に、地方出先機関等では若手職員層の減少が顕著となっている。

こうした職員構成の高年齢化に加え、昇進の遅れや給与の減額支給措置など職員の処遇をめぐる厳しい状況等もあり、組織活力や士気の低下が懸念される事態となってきた。

本院は、これまで基本法に定める課題のうち本院が取り組むべきものについて検討を進め、優秀かつ多様な人材を登用するため平成24年度から国家公務員採用試験を総合職試験、一般職試験等に再編した。また、雇用と年金の接続を図るため、国家公務員の定年を段階的に65歳に引き上げることに

て平成23年9月に国会及び内閣に対して意見の申出を行ったが、本年3月の閣議決定により、当面、現行の再任用の仕組みにより年金支給開始年齢に達するまで希望者を再任用するものとされたところである。

今後、若手職員を含めた全ての職員が高い使命感を持ち、社会経済情勢の変化に的確に対応しながら職責を果たすことができるよう、多様な能力・経験を持つ人材の登用・育成、国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材の確保・育成、能力・実績に応じた処遇の徹底、仕事と家庭の調和を図ることができる環境の整備など、基本法に掲げる基本理念を実現するための諸施策に政府全体として積極的に取り組んでいくことが必要と考える。

現在、本院が優先的に取り組んでいる人事行政上の諸課題について、本院の基本認識及び取組状況は以下のとおりである。

1 能力・実績に基づく人事管理の推進

(1) 幹部職員等の育成・選抜に係る人事運用の見直し等

平成24年度において国家公務員採用試験体系の再編を行ったところであるが、今後、政策の企画立案等の業務に従事する国家公務員採用総合職試験からの採用者数を従来の国家公務員採用I種試験による採用者数よりも増加させ、採用後に選抜を行って幹部職員等の要員を絞り込んでいく人事運用を進める必要がある。特に、管理職に昇任させる際には、同一採用年次の者を一律的に昇進させるのではなく、幹部職員等として必要な能力・適性を判断して昇進選抜を行うなど、各府省における幹部職員等の育成・選抜に当たっては、これまで以上に職員的能力・適性に基づく人事運用を進めることが重要である。各府省において、このような見直しに向けた取組が推進されるよう、本院としても、引き続き各種

会議等の機会を通じて、各府省に対し働きかけを行うこととする。

なお、幹部職員等の育成と選抜については、本院は平成24年度年次報告書において提言を行ったところであり、今後、上記の運用の見直しも含め、その具体化へ向けて政府と連携して検討を行っていくこととする。

また、本院は、国民全体の奉仕者としての使命感の向上や国民の視点に立って施策を行うための資質・能力の向上等を基本的な目的として、役職段階別の府省合同幹部要員研修（行政研修）を実施している。新たな採用試験で採用された職員が受講することとなる行政研修について、将来、幹部職員等となるべく選抜された者に幹部職員等にふさわしい能力や使命感を付与できるよう、研修体系や研修内容等の在り方について検討する。

(2) 人事評価の適切な実施・活用

人事評価制度は、職員の能力・実績等を的確に把握し、人事配置や人材育成等の人事管理の基礎とするとともに、職員の任免、給与などの処遇を決定する根拠となる重要な仕組みである。平成21年の導入以来、人事評価制度の定着が図られてきているが、公務組織の活力を保つためには、各職員の勤務実績が人事評価に的確に反映され、その結果を活用した人事管理を推進する必要がある。

そのため、各職場においては、評価者である上司は日頃から部下の勤務状況等を十分に把握し、これに基づいて人事評価を行い、下位の評語を含め、個々の職員の公務への貢献に応じた評語を付与することが肝要である。また、人事評価制度が円滑に機能するには、目標設定、面談及び日常の勤務における指導・助言等を通じて、上司と部下のコミュニケ

ーションを図り、業務改善や公務能率の向上、さらには人材育成につなげていくという評価制度の本来の目的が評価者、被評価者に十分共有される必要がある。本院としては、政府において行われている人事評価の運用実態の検証や人事評価の厳格な実施に向けた制度・運用の改善方策等の検討に対して協力を行っていくこととしている。

人事評価により勤務実績が良くないとされた職員の取扱いについて、本院は、本年4月に分限制度の運用通知を改正し、人事評価の全体評語が最下位であるなど勤務実績が良くないと認められる場合には注意・指導等の矯正措置をとることを徹底したところであり、各府省において適正な対応が行われるよう、引き続き指導を行っていくこととしている。

2 採用試験等の見直し

(1) 国家公務員採用試験への英語試験の活用

本院は、本年3月の産業競争力会議において、平成27年度を目途に国家公務員採用総合職試験に英語試験を導入する旨を表明したところであり、また、「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）においても「2015年度の国家公務員総合職試験から、外部英語試験を導入する」とされている。国際化が進む中であって、国家公務員採用総合職試験からの採用者が従事する政策の企画立案等の業務の遂行に当たっては、基礎的な英語能力を有していることが望ましいことから、平成27年度以降に実施する同試験において、実践的な英語能力を測定できる外部の英語試験を活用することとし、本年秋を目途として、活用する英語試験の種類や基準となる点数を含む活用方法全体の概要を公表できるよう、必要な検討を進める。

(2) 就職活動時期の見直しへの対応

民間企業の就職活動時期については、学生の学修時間の確保や教育の充実を図るとともに、海外の大学等への留学等を推進するため、平成27年度卒業・修了予定者からの後ろ倒しの検討が進められており、国家公務員採用試験についても、政府より本院に対し、必要な措置をとるよう要請されている。本院としては、要請の趣旨を踏まえ、今後の民間における就職活動後ろ倒しへの取組状況を見極めつつ、受験者の準備や就職活動への影響を考慮し、平成26年度の試験日程の発表と合わせて周知できるように、国家公務員採用試験の日程などについて必要な検討を行っていくこととしている。

3 女性国家公務員の採用・登用の拡大と両立支援

(1) 女性国家公務員の採用・登用の拡大

「第3次男女共同参画基本計画」（平成22年12月17日閣議決定）においては、政策・方針決定過程への男女共同参画の推進は、男女共同参画社会の実現の基盤をなすものであり、政府全体として取り組むべき重要な課題とされている。各府省においては、本院策定の「女性国家公務員の採用・登用の拡大等に関する指針」に基づき、平成27年度末までの目標を設定し、取組を進めてきているところであるが、管理職等における女性割合は、依然として低い水準にあり、引き続き積極的な取組が必要である。本院としては、今後、一層の女性職員の登用の促進を図るため、女性職員を対象とする管理能力向上のための研修の拡充等の新たな取組を進める。

(2) 両立支援の推進

我が国の少子高齢化が急速に進展する中、育児や介護に関する両立支援制度の拡充に積極的に取り組むことが求められている。公務においても、一人一人の職員が、家庭責任を全うしながら、能力を最大限に発揮してその職務を遂行するためには、超過勤務の縮減や柔軟な働き方の促進など勤務環境の整備等を図ることが重要である。このことは、同時に、公務組織にとってもその能率的な運営に資するものであり、一層推進していく必要がある。また、「日本再興戦略」においても、男女の仕事と子育て等の両立支援については、まずは公務員から率先して取り組むこととされ、その具体策として、配偶者の転勤に伴う離職への対応や業務効率化によるワーク・ライフ・バランスの実践推進等が掲げられている。

以下、本院において両立支援推進の観点から取り組んでいる具体的な施策等について述べる。

ア 配偶者の転勤に伴う退職への対応と多様で弾力的な勤務時間制度の検討

公務において活躍することが期待される職員の継続的な勤務を促進するため、配偶者の海外転勤等に伴い、配偶者と生活を共にすることを希望する職員に対し、職員としての身分を保有しつつ、職務に従事しないこととする休業制度を設ける必要があると認め、本日、配偶者帯同休業制度の導入に関して、立法措置を行うよう、国会及び内閣に意見の申出を行う。

さらに、本院としては、育児や介護に責任を有する職員がそれぞれの事情やニーズに応じて継続的に勤務することができるような選択肢

を更に拡充するため、これらの職員を対象に勤務時間法や育児休業法で定められているフレックスタイム制、短時間勤務制の適用範囲の拡大など多様で弾力的な勤務時間制度等の整備について、民間企業における先進的な取組も参考にしつつ、各府省における人事管理や公務運営への影響の検証等を行いながら検討を進め、早期に成案を得ることとする。

イ 男性職員の育児休業取得の促進

男性職員の育児休業については、公務においても、平成23年度における取得率が3.7%と依然低い状況であり、本院としては、本年秋に職員の意識調査を行い、男性職員の育児休業の取得が進まない要因等を把握し、それを踏まえて、各府省に対して必要な対応を行っていくこととする。

ウ 超過勤務の縮減

超過勤務の縮減については、管理職員による厳正な勤務時間管理を徹底するとともに、業務の改善・効率化などの取組を推進することが肝要であり、国会関係業務など行政部内を超えた取組が必要なものについては、関係各方面の理解と協力を得ながら、改善を進めていくことも重要である。なお、超過勤務手当については、各府省において、厳正な勤務時間管理等を徹底した上で、必要に応じた予算が確保される必要がある。