

公務における人材の確保について

真部 朗

はじめに

近年、有為な人材の確保は、公務における重要課題となっている。国家公務員の人事制度を所掌する人事院は、昨年度の人事院勧告中別紙第1「公務員人事管理に関する報告」（以下「報告」）において、「国家的課題とも言える公務人材の確保は、今、危機的な状況に直面している」とし、具体的に「国家公務員採用試験の申込者数が減少傾向にある一方で、若年層職員の離職者数は増加傾向にある」ことを指摘している。一言で言えば、公務員は、少なくとも以前に比べて不人気の職業になりつつあると言えよう。本稿は、かかる状況に着目し、報告を参照しつつ、その原因を探るとともに、対応策について考察するものである。

筆者の関心は我が国の安全保障にあるが、かかる状況は、安全保障行政を所掌する外務省や防衛省にも多かれ少なかれ当てはまる。両省は、国家公務員採用試験を事務・技術系職員の主要な新規採用の手段としており、若手職員の離職者増にも悩まされているからである。かかる状況を放置するならば、安全保障行政の質の低下を招き、我が国の安全保障に支障を生じさせかねない。この意味で、公務における人材確保の問題は、安全保障の問題でもある。

なお、本稿における用語について一言すれば、「国家公務員」は文字通り国家公務員全般を指すが、「行政官」は国家公務員試験の区分で言う「総合職」として採用された公務員又はそれに準じて位置付けられている公務員を指す。これは「官僚」又は「キャリア官僚」とほぼ同義だが、本稿ではネガティブな意味合いをも有する「官僚」という用語の使用を避け、より中立的な用語を用いることとした。

公務員不人気の原因

国家公務員の不人気の原因については、報告は、正面から分析していない。しかしながら、「働き方や働くことに対する価値観もライフスタイルの状況を反映して多様化していることにも目を向ける必要がある」、「公務におけるダイバーシティ・マネジメントの推進も急務である」、「課題解決の鍵は、異なるバックグラウンド、キャリア意識及び人生設計を持つ職員一人一人が高い意欲とやりがいをもって躍動でき、Well-being が実現される環境整備することにある」、「個々の職員成長・活躍を強力に支援し、業務遂行において、その能力を結集することによって、公務組織全体の一層のパフォーマンス向上が期待される」等の記述振りから、現状ではこれらの必要等が充足されていないことが原因と考えることが窺われる。あえて一言で言えば、時代遅れの処遇が原因と言うことであろう。国家公務員の採用や働き方、給与等人事制度に携わる人事院としては当然の視点と言える。

ただ、これらの問題意識は、多くの民間企業も有しているところであり、公務に特有のものではない。処遇において民間との競争に後れを取っているということだけが公務員不人

気の原因であれば、対策は処遇の改善に尽きることとなり、後は実行するだけとなる。実際、報告は、令和6年秋に最終提言を得る予定の公務員人事管理の在り方についての有識者会議の議論・提言を踏まえるとしつつも、民間人材の公務への誘致、採用試験の見直し、給与の引き上げ、職員個人の主体的な成長を促進するための取組等各種施策について既にかなり具体的な記述を行っている。推測される人事院の分析どおり、広い意味での処遇の立ち遅れが公務員不人気の原因の一つであることには疑う余地はない。

しかしながら、処遇の問題だけが今日の公務員不人気の原因かと言えば、明らかにそうではなく、それ以外に公務に固有の原因が認められる。その第一は、国家公務員、特に行政官に対する社会的評価及び国民的信頼の低下である。言い換えれば、公務に伴う処遇のみならず、公務そのものの魅力が落ちているということである。国家公務員、特に行政官は、概ね1980年代までは、故桜田武元日経連会長の発言とされる「政治は三流だが、官僚が一流だから日本はもっている」のように高い評価と信頼を享受していた。ところが、この高い評価と信頼は、1988年のリクルート事件に関連した文部、労働両省（当時）の元事務次官の逮捕や1996年の彩福祉グループ事件での厚生事務次官の逮捕等の行政官の汚職事件により揺らぎ始め、遂には1998年に露見した大蔵省の接待汚職事件により致命的な打撃を受けることとなった。当時の大蔵省は、数ある国家行政機関の頂点に位置する存在と見られていただけに、そこで生じた大規模な不祥事は、国家公務員全体に対する評価と信頼を失墜させることとなった。残念ながら、大蔵省の行政官も「驕れる者は久しからず」（平家物語）の例外ではなかったということであろう。その後は、今日に至るまで国家公務員に対する評価と信頼は低いままである。社会的評価の低い職業が有為な人材を惹きつけることができないことは自明と言えよう。

何故低いままなのかについては、まず、国家公務員の職業倫理の劣化が挙げられる。代表的な例は、いわゆる森友事件の際の財務省における決裁文書の書き換えである。本件は、刑事事件にはならなかったこともあり、事実関係の詳細は必ずしも明らかでないが、決裁済みの文書を事後に書き換えるというのは、公務員倫理の根幹に抵触する常識外れの行為としか言いようがない。いわゆる森友問題については、行政の公正性に関する数々の疑惑が取りざたされたが、この書き換えは、その中でも最も衝撃的な行為であった。もう一例挙げるならば、新型コロナ対策の給付金をだまし取った経済産業省の若手職員の事件がある。これも、本来国家に貢献すべき立場の公務員、しかも行政官がその国家から金銭を詐取するという言語道断の事例である。国家公務員としての自覚が僅かでもあれば、このような犯罪行為は思いつくことさえあり得ないであろう。

また、国家行政機関の能力の低下も顕著である。低下を示す事例は少なくないが、その中で象徴的な例を挙げれば、国会提出法案等の語句の誤りがある。報道によれば、令和3年3月に、デジタル改革関連法案の誤りを契機に、25の法案の条文等に合計181か所の誤りが見つかったとされる。このような誤りも、「官僚が一流」と言われていた時代には想像もできないことである。これは、公務員一人一人の能力の問題ではないかもしれないが、少なく

ともこのような失態を防止できなかつた組織に重大な問題があることは否定できない。

もう一つの原因としては、「政治主導」の進展による士気の低下が指摘できる。「政治三流、官僚一流」の時代には、行政官が企画立案し、政治家がこれを承認するのが一般的な政策形成のプロセスであった。このため、行政官は、裁量の余地が大きく、国家・国民のためと考える政策についてイニシアティブを発揮することが可能であり、そこに大きなやりがいを感じる事ができた。ところが、第2次安倍内閣以降、政治家が主導する政策が、特に総理官邸によって人事権を梃子に強力に推進され、行政官はその実施にのみ従事することを余儀なくされ、その結果、一部で「政治家の下僕」と揶揄されるようになった。この背景には、明らかに行政官に対する社会的評価と国民的信頼の低下があり、その意味では行政官が自ら招いた状況と言える。一般社団法人中央調査社の世論調査によれば、2000年以降、「政治家」と「官僚」に対する信頼度は、他の職業と比べて最低レベルでほぼ拮抗している。今や「政治三流、官僚三流」が国民の認識なのであろう。なお、「政治主導」については、制度的な裏付けも行われた。1997年の閣議人事検討会議の設置、そして2014年の内閣人事局の創設によって各省（大臣）から総理官邸への人事権の移行が完成したと言える。

このような状況は、民主主義政体のあるべき姿との意見も散見するが、少なくとも国家・国民のために働く志を持つ優秀な人材を公務に惹きつけるには適さないと言わざるを得ない。

人材確保のための対応策

現在の公務員不人気の原因については、公務員に対する社会的評価と国民的信頼の低下、「政治主導」の進展による士気の低下、(広い意味での)処遇の遅れの三点に要約できるが、これを踏まえて人材確保のための対応策を講じるとすれば、第一に、公務の的確な遂行を挙げることができる。随分と陳腐な策に聞こえるであろうが、失われた社会的評価と国民的信頼は一朝一夕には回復できないことから、一人一人の公務員が、確固たる職業倫理を持ち、日々の業務を着実に遂行していくことを通じて、これを取り戻し、もって公務員人気の回復を図ることを対策の基本に据えることは必要不可欠である。即効性のある特効薬のようなものはないと覚悟すべきである。特に、先に挙げた法案の語句の誤りの類は、誤りが誰の目にも明白なだけに社会的評価と国民的信頼の回復を遠ざける効果が大きいため、根絶する必要がある。また、不祥事が許されないことは言うまでもない。不祥事が生ずる毎に、社会的評価等の回復努力はそれだけ損なわれると考えるべきである。

なお、公務員、特に行政官に対する高い評価と信頼の回復は、過度な「政治主導」の抑制にも資すると考えられる。民主主義政体においては、主権者である国民の意思は文字通り政治の決定的な要素であり、実際、政治家は国民世論の動向には極めて敏感である。

この対応策の関連で言えば、公務に関する積極的な広報も重要である。既に高い評価と信頼が存在する場合にはその増進のための対国民広報は不要であるが、今日のようにそれが存在しない場合には公務が的確に行われていることを国民に理解してもらう必要がある。

国家・国民のために公務が的確に遂行されている様を、わかりやすく広報していくことは社会的評価等の回復に不可欠と言えよう。

対応策の第二は、政治家との適切な関係の構築である。関係構築の基本は、政治家と行政官が各々の役割を理解し、その役割を果たすことにある。我が国の政体においては、政策についての政治家の最大の役割は、行政機関あるいは国会における政策の公認（authorize）にある。これは、政策に正統性（legitimacy）を付与するもので、国民によって選ばれた政治家にしかできない行為である。これに対して、行政官の最大の役割は、最善の（best）政策を企画立案することにある。必要なあらゆる要素を勘案して最善の政策を案出することは、採用試験や採用後の勤務経験等により一定の実務能力を証明されている行政官が最もよくできる行為である。このような本質的な役割分担を政治家と行政官がお互いに理解し、相互に尊重できれば、自ら適切な関係を築くことができる。もとより、これは、政治家が政策の企画立案をしてはいけないという意味ではない。しかしながら、その場合であっても、政治家には、行政官の役割に配慮して、自ら企画立案した政策が最善のものか否かについて行政官の意見に耳を傾ける姿勢が望まれる。

政治家との適切な関係は、もとより行政官だけで構築できるものではないが、政策の最善性について政治家に対してきちんと責任を持つことが、そのような関係の実現に向けて行政官がなし得る最大限の所作と言える。なお、行政官の役割については、複数の選択肢を示し、政治家に選択してもらうことにあるとの見解がしばしば表明されるが、最善の政策が複数存在する例外的な場合は格別、複数の選択肢を提示することは、むしろ行政官が十分に責任を果たしていないことを意味すると見るべきであろう。

行政官が最善の政策を企画立案するためには、政治家との関係でそれを可能とするような環境が重要であるが、そのような環境作りの鍵となるのが事務次官である。前述のとおり、最近の「政治主導」は、幹部行政官に対する人事権を梃子として推進されたが、その一因は、行政官のトップである事務次官がそれを容認したことにあると考えられる。

政治家は、幹部行政官の人事権を有しているが、「政治三流、官僚一流」の時代には、行政官側で作成された人事案を尊重し、独自の人事権行使には抑制的であった。行政官側の幹部人事案の作成責任者は事務次官であるが、当時は、事務次官も、自らの人事案にプライドを持ち政治家の了解を得ることに注力していたように見える。ちなみに、筆者は、真偽を確認したわけではないが、防衛庁（当時）において、某事務次官が、自分の後任者人事について、意見の異なる長官（大臣）の粘り強い説得に努め、最終的にその了解を得た事例を耳にしたことがある。当時は、そのようにして行政官側における自主的な人事秩序が確保されていたことにより、行政官は、最善の政策作りに専心できたものと考えられる。

政治家による独自の人事権行使に対して事務次官がいわば防波堤となることにより、行政官が落ち着いて政策作りに当たることができる環境を確保することは、「政治主導」全盛の今日においても望ましいことであると考えられる。さもなければ、人事権を有する政治家の政策を、それが明らかに最善でない場合であっても行政官が唯々諾々と受け入れて実施

に当たるといことが起こりかねない。そのような事態が国家・国民にとって望ましいとは考え難い。その意味で、行政官のトップであるが故に自分自身の人事については思い悩む必要のない事務次官の責任は重いと云わざるを得ない。逆に、この責任を果たすことは、事務次官自身の求心力を高める最も有効な手段の一つと言える。

対応策の第三は、処遇の改善である。公務の意義に見合った処遇が欠けていれば、公務員が高い士気を維持し難いことは言うまでもない。この点については、前述のとおり人事院が取組を始めており、各省庁もそれぞれの実情に応じていわゆる働き方改革や民間人の中途採用等に取り組んでいる。これらの取組が大なり小なり効果を上げることは今後十分に期待できるであろう。

ただし、処遇の改善により有能な人材を多数確保できればそれで済むというわけではないことには注意を要する。国家公務員には、自分が国家・国民のために行政実務を行う立場にあるとの自覚が必要である。特に、行政官には必要不可欠である。いかに有能であっても、このような自覚のない人物を行政官として採用してはならない。行政官とは、行政実務を通じて行政に関する幅広くかつ深い知識と経験を身に付け、それを活かして行政機関の幹部（候補）として国家行政に貢献すべき職である。それゆえ、例えば、個人的なキャリア形成の一環として短期間でよいから行政官を経験しようとする人物は、いかに有能であっても行政官には不向きと言うしかない。近年散見される公費での外国留学後早々に転職を図る若手行政官は、このような意味で元々行政官として採用されるべきでなかった例と言える。そのようなキャリア志向の優秀な人材については、新卒採用であろうと中途採用であろうと、行政官ではなく、高度な専門技術職員や特定のプロジェクトの構成員として公務に従事してもらうのが適当であろう。

なお、NHKの「日曜討論」（令和6年6月16日）において人事院総裁が「若手は終身雇用を前提としておらず、年功序列的な仕組みは敬遠されがちだ」と述べているが、これは現状認識としては正しいが、そのような若手の志向を汲んで国家公務員の職すべてを対象として民間との間を自由に行き来できるようにすべきことを示唆しているのであれば妥当ではない。国家公務員でも専門技術的な職については、そのような仕組みを大幅に取り入れることは可能であり、むしろ今日の複雑・多様化する行政需要からすれば、民間からの適任者の採用を柔軟かつ積極的に進めるべきであろう。これに対して、行政官は、行政実務の積み重ねと公務に対する使命感が求められるところのいわば基幹職員であり、これらの資質を備える行政官は、米国のいわゆるリボルビングドアのような官民横断的なエリート層の存在とその層内での官民循環メカニズムが我が国では確立していない以上、原則として、終身雇用的な任用形態を前提としなければ養成できないと理解すべきである。若手に対しても、その志向に追従することなく、行政官の存在意義を積極的に訴えていくことが重要である。

おわりに

国家公務員の不人気問題は、日々深刻化している。その結果、日々人材の確保が困難とな

り、行政の質が低下していくことは由々しき事態である。人口減少が続く中、官民を問わず、人材獲得競争は今後厳しさを増すばかりと予測される。対処が急を要することは確かであるが、処遇改善のように比較的短期間に実施可能な措置が対応策の全てではない。前述のとおり、社会的評価と国民的信頼の回復のように短期間では達成できないこともあり、また、国民の目からは国家公務員はすべて一体であることから、その達成のためには全行政機関の協働が必要である。したがって、この問題については、原因を網羅的に把握した上で、全行政機関で総合的に対応していくことが必要不可欠である。人事院は、そのような対応において極めて重要な役割を果たせる機関ではあるが、その所掌には限界があり、やはりこの問題に対して総合的に対応することは困難である。結局、この問題に対応し得る単一の行政機関は存在しないため、内閣官房に人事院を含む全省庁の代表から成る「国家公務員人材確保本部」（仮称）のような（臨時）機関を司令塔として創設し、政府を挙げての総合的な取り組みを進めることが必要と考えられる。政府の英断を期待したい。