

平成 18 年 8 月 22 日

論文

日本国における行政機関の公務職員制度の現状と問題点 ;
および効率化と活性化に向けての解決方法の検討

The present situation and inefficiency of public-servant system at administrative organization at Japan; and appropriate solution for the efficiency and activation

山崎健介

Kensuke Yamazaki

広島大学 国際協力研究科 Msc

Graduate School of International Development and Cooperation,

Hiroshima University

Master of Science

Abstract;

The public servant system of administration at Japan is discussed. The present life employment system has some defects for the efficiency and activation of administration to sovereignty people.

The introduction of Term system (2~3 years /term×2) must be recommended for the employment mobility and expansion and equalization of employees. Legistrate decision including law-making will be necessary for this introduction.

During materialization of term system, simplify of entrance-exam and position-selecting rule by responsible statesmen, floating mobility toward notorious life-time curst discrimination by entrance exam's class, could be promoted through legislative law-making, and administrative restoration.

Through term system, floating mobility of servants among each public organization and among their specialities' career could be promoted; Those mobility might improve efficiency and activation of public works for sovereignty people. Also, mandatory of accounting work experiment at early time of term, good treatment to scientific analyze education could help those administrative "Kaizen" (like Toyota) progress.

Key words; Administration, public servant employment, entrance-exam, term system, scientific analyze

1. はじめに

日本の行政公務員制度は、戦前の官吏制度、戦後の公務員試験採用制度を経て、21世紀を経た現在、今や転換期に来ている。(岩国、1992)(中田、2003)。

白洲次郎が通産省を作り、高度成長期には、世界的にも優秀な官僚組織が護送船団方式で行政を支えた時代からすでに半世紀近くが過ぎた。(北、2005)。

80年代以降からは、大蔵省職員などによる汚職や買春行為など、公務員の公私にわたる個人的な不祥事や腐敗が注目されるようになった。更に90年代からは、厚生省における薬害エイズ・外務省における瀋陽領事館事件・呉市の消防員採用不正や夕張市の財政破綻など、個人のみならず組織的なレベルでの不祥事、隠蔽や怠慢、人権軽視や背任行為が、注目されるようになった。

こうした中、公務員制度の現状、および現状がもたらす非効率や腐敗などの問題点、をそれぞれ分析し、その解決策を模索した。その中で、法改正を伴う制度変更による、新規雇用公務員への任期制導入の影響を分析した。

2. 調査方法と調査対象

まず、日本国、アメリカ合衆国、ラテンアメリカ諸国、欧州・太平洋・アジア諸国の公務員制度を、書籍文献、インターネット etc による資料から分析した。(米国政府ホームページ {以下 HP}、グアテマラ国政府 HP、国立国会図書館・環境省・外務省・林野庁・国際協力機構、の各 HP)。

雇用制度については、国や自治体の各種募集案内など50点あまりも参考にした。その中で、日本国、や主に米州諸国の公務員在職者や経験者からも、実際に該当者からの聞き取りや日常業務での接触を通して実情を把握した。(北見市、1997)(佐倉市、2004)(山崎、2004、2005)(逗子市、2003)。

また、歴史科学の視点から、長期スパンでの結果がわかっている制度の成功事例や慢性疾患の事例も参考にした。(白、2002)(黒野、2004)(城山、1980)(谷沢、2006)(吉岡、1975)。

その上で、日本国の行政公務員制度について、国家公務員、地方公務員を行政職技術職を問わず、分析した。

3. 結果（特徴）

日本の公務員制度の特徴として、全体的にまとめると、以下の点が挙げられた。

- ①、終身雇用制（定年約 65 才）。
- ②、20 代後半～30 代前半の若年層のみの雇用機会。
（一部の国家機関や自治体には、民間企業 5 年経験ほどの経験者は、30 代後半までの別枠も若干ある。2006 年時点で、多くても国機関自治体の約 30%、全募集定員の約 5%。）
- ③、過剰な知識記憶型の筆記試験制度。
（中国の科挙→フランス革命後の仏国高等文官制度→戦前の日本の官吏制度の流れ。）
- ④、採用試験時点（すなわち雇用開始時点）での階級の存在と定年までの固定化。
（国、地方共。Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ種、上・中級）
- ⑤、採用時から決まっている国家機関、自治体ごとの所属。
（国の場合は、10 年に 1、2 年程度の他機関への出向あり。自治体の場合は原則的に移動無し。）
- ⑥、採用時から決まっている、職種の内容。
（同一機関、同一自治体内でも、行政職、各種技術職、特別職の分化がある。そして終身制のため一生かけて専門職種に特化。）
- ⑦、経済的な給料収入が一定で、業務も法的許認可業がおもに主体であること。科学的思考はあまり必要とされていない。
（実際に会計など金の入りで苦勞したりするのは、税務、財務、出納など一部の部門だけである。農林水産業などでは、その年の生産量や科学的諸条件、長期的利益に公務員は直接収入や存続を左右されていない。）

4. 結果（問題点）

その上で、上記のような特徴に伴う構造的な慢性欠陥として、以下の点が問題点として観察された。

- A, 雇用の流動性の欠如、減退。(対応する特徴は上記①、②、そして③も)
壮年層、中高年層の(30代～)の人材の、公職参加を排斥。
- B, 雇用開始時の筆記試験による職業差別。(③、④)
下級試験での雇用者にとっては、20代後半時点での選択や学力が一生を決める。
昇進(権限)、給料の点で、上級試験雇用者との差別。
- C, 国家機関間、自治体間での、人材の流動性の欠如。(⑤)
狭い視野での行政判断。
全体(公益)で損しても所属機関さえよければよいというセクショナリズム。
(所属組織への依存)
- D, 各公務員の、専門能力の限定化、矮小化。(⑥)
狭い専門分野での行政判断。
法律に、経済に、農業に、工学に、理学に、福祉に、それぞれに一定の知見を持ったオールマイティな人材が育たない。
トータルな立場での判断施行ができにくい。
- E, 経理に弱い各部門の存在。全体(公益)の経済を考えず所属機関や専門部局が太ればよいと考える傾向。
それらの結果として、予算獲得への異常な熱意、費用対効果にあわない既存の予算部局を削減せずにむしろ削減を妨害する。
一次産業生産者との経済感覚の隔離。業務施行の際の農学や理学工学などの科学的思考の欠如。(⑦)

5. 考察(解決策)

これらの問題点への解決策として、以下のような方法が考察できた。
(立法府による法的処置。)

- 一、制度改正後の新規雇用者から、行政公務員は採用時からの任期制とする。(対応 A)
(任期2～3年、業務で不備なければ一度は更新可で最長4～6年。)

制度導入への支障を防ぐため、新制度以前の既雇の雇用者は、既得権益を認めて従来どおり終身制とする。

一方で、新制度導入時の新規雇用者の不満を避けるため、任期制となる新規雇用者は、既存の終身制雇用者より給料を一割多くする。

最大2期までの任期終了後、公平な採用選抜をまた受けなおして、合格したら、他の国家機関、自治体に採用されることは可能とする。

採用選抜への応募は（65才ー任期年）の年まで可能とする。
もしくは、（年金受給年齢ー任期年。）

採用枠が4以上ある場合、自治体の方針によっては、年代毎の枠を、公平性を期す意味で設けてもよい。（20代、30代、40代、50代一名ずつなど。）

二、公務員採用試験を簡素化する。（対応 A、B）

大手民間企業の採用手法なども参考にする。

{職責による階級区分}

高等職； 大学院、大学、その他高等教育機関の成績などで評価。
広域レベルでの芸術文化やスポーツ業績、福祉地域活動も評価する。

一般職； 中等教育機関の成績などで評価。
地域レベルでの芸術文化やスポーツ業績、福祉地域活動も評価する。

{手法}

A 案；書類選考→面接（最上の案）

B 案；書類選考→抽選くじ→面接（応募者多い時 30 倍以上）

抽選くじ→書類選考→面接（応募者更に多い時 100 倍以上）

C 案；簡易試験→B 案（応募者 300 倍以上）

試験は無いほうがよいが、1 時間程度の論述筆記型専門試験は可能かと思われる。

教養は、中学までの義務教育でつけるもののため、試験は不要。

審査は、政治的責任者（国家機関なら大臣副大臣政務官、自治体なら知事市長）が責

任者となり、各機関ごとに、面接補助として学識者や官僚に補佐させる形で行う。

採用者には、各所属機関・自治体で必要とされている業務内容、それに対応しうる各ポジション、そして合格者の能力を踏まえて、総合的に各機関の政治的責任者が、役職を与えることになる。

公務任期や民間経験が多かったり、高度な教育等の業績があれば、当然高い役職を得ることになる。これには、法律条例もしくは行政機関内の内規どちらでの対応も考えられる。

三、研究高等職（大学院・医歯薬）、高等職（大学高専など）、一般職（中等教育）での、採用後の職業差別と分化の弊害も任期制で解決できる。（対応 B）

たとえ業務によって、高度な研究能力、もしくは高等教育を必要とするものがあって、採用時に学力などで階級をつけなければならないとしても、任期制導入により、若年時の学力成績が人生の一生を決めるようないびつな選択にはならない。

現在は医学など科学が発達し、人体の個体差や成長の多様性が確認されており、科学的にも根拠が認められることである。

例；

中等教育を受ける→ 一般職での採用

→ （働きながら社会人教育機関や芸術スポーツ、福祉地域活動での研鑽）

→ 任期満了

→ （もし満了時に高等職受験資格がまだ整わなければ再度の一般職や民間職など）

→ 高等職に挑戦（どの職階でも「65 才一任期」まで応募可能）。

四、任期制により、国家機関、自治体間の人材の流動性は高まる。（対応 C）

優秀な人材であるほど、採用選抜を任期ごとに新たに経ながら、様々な国家機関や自治体での職務を経験することになる。これにより、より公益に即した業務を、広い視野から行えるようになる。また、主権者であり税収の供給源である国民のためを常に考え、所属各組織の権益には異常に固執しなくなる。

一度公務を経験しても、人生において、民間での業務経験をその人の人生設計やその時々で経験できるようになる。逆に、民間経験者からも人材が定期的に流入することになる。これらにより、公務員の狭い世界の思考回路による業務実施の弊害を防ぐ

ことができる。

五、採用時における専門分野の指定は、廃止することもできるし、存続させることもできる。(対応 D)

存続されるにしても、現在の区分で本当にいいのか、これは実際に必要とされる業務の内容や、国民の要望、教育の内容で総合的に判断されよう。もっともこのくらいの分析は、近年から人事院が行政判断の範囲で行い始めている。

いずれにせよ、任期制により、一定の人材の流動化は、専門分野間でも行われるであろう。公務民間に関わらず違った分野の業務経験や新分野の教育を積み、人生のうちに適時に、様々な専門職種で業務をすることも可能になる。

六、公務の中での会計財務経験は、任期のうちの初期の数ヶ月～半年ほどを、当該部署で働くことを義務付けることが考えられる。もしくは、再任(2任期)する人材に、やはり再任期初期に半年～一年程度からの会計実務を義務付けることも、可能と思われる。

(対応 E)

これにより、すくなくとも各所属機関での財務会計の視野は身につくようになる。国家機関の場合は、どの省庁であれ、部長級の管理職以上には財務省での財務会計業務経験を課す必要があるだろう。

任期制度になれば、民間経験を人生で経ることが可能なため、農業職など専門職公務員が、農家の経営や経済生活の実態から乖離して、技術や許認可に特化して時間と給与に恵まれた農業公務「貴族」と化すことをふせぐことにもなるだろう。

農業職公務を経験したら農業経営・労働に携わる、また、工場経営・労働経験者が工業職公務に携わるといった、公職⇔民間職を時間軸をずらしながら適度に組み合わせた人生設計も可能となり、公職民間どちらにせよ、より高い効果が相互協力的に発揮されると考えられる。

法律職政治職経験者も、公務民間での科学的業務経験や、新たに科学教育を受けることで、次の任期に理系職での業務経験を積むことが可能になり、文型出身者に多い科学的思考の欠如や数理能力の低さによる状況解析や政策判断のミスを防ぐことも可能になる。もちろん、理系職者も、同様に文系の経験や教育を積むことで、法解釈など繊細な

文章能力が必要とされる能力を磨くことも可能になる。

6. 総合考察

総合的な結論として、以下のようにまとめられた。

このように分析すると、日本の公務員制度で、任期制を導入することは、非常に有意義であると考えられた。

また、その際には、試験制度や役職制度を再整備し、会計業務経験の義務化や科学教育経験などを導入することが、さらに任期制の長所を完備するために必要かつ可能である。

米州諸国や一部の欧州太平洋諸国が採用しているような、任期制や、任期制ではないが終身でもない政権毎の公務員任命制の実情も、研究調査することで参考にできると思われる。

実際に任期制を導入する際には、行政府内での処置では不十分のため、立法府による新法補足法の整備が必要とされる。そのために、選挙権を持つ国民および選出される国会議員の理解と教育が必要とされる。

試験制度や役職制度などにおいても、その大きさから、行政府内の処置のみならず、立法府の法制定や行動も求められている。

学識者には、国民への普及や教育、国民自身では、選挙投票・市民運動や購買行動が任期制導入への適切なサポートとなろう。

どのような政策でも光と影はあり完璧な案は無いため、任期制も施行されれば副作用や短所も出てくると思われる。国民全体で常にカイゼン（トヨタ式）をしながら、よりよい方向を模索していく努力が求められている。

近年は、一部の公的機関において、産休育休職員が出たときに、臨時に数ヶ月～1、2年の単位で、職員を補充することが、数% (0.1～3%) ほどの定員比率で行われている。また、実施計画として、勤務時間を、曜日や勤務時間帯を分け分担して、定員総数を増やすことも、内閣府総務省などで計画されている。

これらは、それはそれで維持や実施をしてよく、任期制とも両立する。

まず、産休育休については、任期制導入により、これまでの産休育休時の臨時雇用以上に、雇用の促進に社会の中でより定期安定的な機会でもたらすことが可能になる。そして、雇用機会の総量も増えることで、雇用の均等化ももたらすことになる。もちろん、育休産休休暇の際は、公務員の任期は、休暇期間をはさんで、休暇を除いた任期 2, 3 年間の雇用を保証する必要がある。

また、江戸時代の幕藩政府のように、1人当たりの勤務日や時間を分けて、多数に割り当てた輪番制とすることは、定量的な雇用総数を増やすことに貢献する。任期制導入は、さらに時空間軸でそうした雇用の機会を公平に増やし、公的機関への流動的な国民参加を充実させることにつながる。

これらのことにより、任期制導入により、民主主義の熟成と社会の健全化がより効果的に促されていくと考察された。

謝辞

本研究の実施に当たっては、広島大学大学院国際協力研究科の中越信和教授に、課程や研究生の期間の研究などをお世話になった。お礼を申し上げる。

また、同研究室 OB の方々、特に、山場敦氏（所属先；広島県庁）、茂田幸嗣氏（同；広島県庁）、今堀愛氏、斉藤大輔氏（同；国際協力機構）、曾宮氏（同；環境省）などの方々から、接触や研究室での対話などを通して、公務職員制度に関して参考となるアイデアをいただいた。市川学園での同窓である林雅人氏（同；人事院）との交流からも、多くの参考となる情報をいただいた。それぞれお礼を申し上げる。

青年海外協力隊で交流した、協力隊員や米国平和部隊隊員、外務省および国際協力機構の職員、グアテマラ国や米州諸国の公務員からも、参考になる知見をいただいた。協力隊 OB の大嶋氏（同；環境省 AR）の活躍状況も参考にさせていただいた。お礼を申し上げる。

また、環境省、外務省、逗子市役所、佐倉市役所、北見市役所、その他全国各地の多くの公的機関や自治体の職員の方々からも、業務での接触の際やいただいた資料を通して、公務や職員制度の状況把握の参考にさせていただいた。重ねて御礼を申し上げる。

参考文献

会津若松市 ホームページ <http://www.city.aizuwakamatsu.fukushima.jp/>

米国ホワイトハウス ホームページ <http://www.whitehouse.gov/index.html>

米国 Office of manager and budget ホームページ <http://www.whitehouse.gov/omb/>

- 外務省 (2005) ODA 白書 2004 年度版. 219pp、ぎょうせい、東京.
グアテマラ国森林局 ホームページ <http://www.inab.gob.gt/>
- 白善樺 (2002) 「指揮官の条件—朝鮮戦争を戦い抜いた軍人は語る」 272pp、草思社、東京
- 岩国哲人 (1992) 「出雲からの挑戦」 219pp、NHK 協会、東京.
人事院ホームページ <http://www.city.kitami.lg.jp/>
- 環境省 (2005) 平成 16 年度版 環境白書. 282pp、ぎょうせい、東京.
環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/>
- KAWADE 夢ムック (2002) 「白洲次郎」 248pp、河出書房、東京
- 北 康利 (2005) 「白洲次郎 占領を背負った男」 405pp、講談社、東京
- 北見市ホームページ <http://www.city.kitami.lg.jp/>
- 北見市 (1997) 「北見市総合計画」 175pp、北見市、北海道
- 国立国会図書館国会議事録ホームページ <http://kokkai.ndl.go.jp/>
- 国際協力機構ホームページ www.jica.go.jp
- 黒野耐 (2004) 「参謀本部と陸軍大学校」 262pp、講談社、東京
- 中田宏 (2003) 「なせば成る 偏差値 38 からの挑戦」 227pp、講談社、東京
- 林野庁 (2004) 平成 15 年度 森林・林業白書. 274pp、ぎょうせい、東京.
林野庁ホームページ <http://www.rinya.maff.go.jp>
- 佐倉市ホームページ
<http://www.city.sakura.lg.jp/>
- 佐倉市総務部 (2004) 「写真に見る佐倉」、320pp、佐倉市、千葉県
- 塩野七生 (1994~2005) ローマ人の物語 I ~ X、新潮社、東京.
- 城山三郎 (1980) 「官僚たちの夏」 pp352、新潮社、東京
- 谷沢永一 (2006) 「無銭組の怨念が開戦を熱望した」 (歴史街道 2006 年 5 月号) p60-61、PHP、東京
- 山崎健介 (2004) 中米グアテマラにおける森林管理協力を事例とした、日本の森林国際協力のあり方について. (第 115 回日本林学会大会学術講演集. 日本林学会編、385pp、日本林学会、東京).
- 山崎健介 (2005) 中米グアテマラ国トトニカパン県における山火事の状況と対策並びに今後の山火事対策分野の国際協力への提言. 国際農林業協力 Vol.27.No.6 : 25-33.
- 吉岡昭彦 (1975) 「インドとイギリス」 pp230、岩波書店、東京
- 逗子市ホームページ
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/>
- 逗子市 (2003) 逗子市都市計画マスタープラン