

[学術論文]

国家公務員における人事制度の硬直性と職員の

キャリア形成・キャリアパスに関する一考察

—組織のロジックと個人のロジックの対立・葛藤に着目して—

A Study on the Rigidity of the Personnel System in National Public Officials and the Career Development and Career Paths of Employees: Focusing on the Conflicts and Contradictions between Organizational and Individual Logic

松村 智史

Satoshi Matsumura

1. はじめに・問題提起
2. 分析の視点とデータ概要
3. 分析結果と考察
4. 全体考察とまとめ

要旨

本研究は、国家公務員人事制度の硬直性と職員のキャリア形成・キャリアパスについて、組織のロジックと個人のロジックの対立に着目し、人事制度の課題を明らかにする目的から、国家公務員（民間からの出向者を含む）を対象に行ったインタビューの分析を行った。

分析の結果、組織のロジックと個人のロジックの対立、葛藤がみられた。具体的には、組織の前例や慣例に基づき、職員の個人性を捨象して貢献を期待するという組織のロジックと、職員が個人としての意思を持って主体的・自律的に自らのキャリアパスを選択し、やりがいや成長を感じながら働くことを望むという個人のロジックの対立、葛藤がみられた。かつては、組織のロジックが優先していたが、近年の高い離職率などを背景に、組織側も、個人のロジックをないがしろにできず、両ロジックが均衡しつつある。

また、労働環境などが職員のモチベーションの低下や離職の要因となっていることは否めないが、それが決定的な理由というよりは、人事制度の硬直性や、多様化する職員の主体的・自律的なキャリア形成の志向の変化に人事制度が追いついておらず、組織のロジックと個人のロジックの対立・葛藤が深まっていることが課題であることが浮かび上がった。

キーワード：国家公務員、人事制度、キャリア形成、キャリアパス、公共の担い手

1. はじめに・問題提起

近年、中央省庁の国家公務員の働き方や、人材育成・確保といった人事への注目が集まっている。国会対応などの長時間労働、人員はじめ各種のリソース（資源）に照らして過大な業務量、政治はじめ各方面からの重圧、世間からの公務員バッシング、心身の故障者や離職者の増加など示されるように、霞が関の中央省庁の国家公務員の労働環境が、「ブラック」（千正 2020）と評されるほど、劣悪なものになっている。

人事院の調査では、30代職員のモチベーションを特に低下させたことがあるものとしては、全体として「業務多忙や長時間勤務等によりワーク・ライフ・バランスが保てないこと」、「業務に社会への貢献、やりがいを感じられないこと」、「上司等からの支援の欠如」「給与・賞与等の処遇」「上司からの否定的な評価」を回答した者の割合が高かった（人事院 2018）。さらに、厚生労働省改革若手チームが同省本省職員に行ったアンケートでは、半数の職員が「仕事が心身の健康に悪影響を与える職場である」と回答し、20代後半の職員の約半数が「やめたいと思うことがある」と回答している（厚生労働省改革若手チーム 2019）。実際、退職者は増加傾向にある。人事院（2022a）は、中央省庁の幹部候補の総合職の退職状況を初めて公表したが、それによると、2020年度退職者数は109人で、2013年度の退職者数と比べて33人（43.4%）増加し、特に、在職年数10年未満の退職者数が増加傾向にある。また、人事院（2022b）によると、国家公務員28万人ほどのうち、20年度に超過勤務の上限を超えた職員の割合は8.7%で、前年度より1.6ポイント増加している。

さらに、現役世代の公務員のみならず、次世代の行政を担う国家公務員の確保も問題となっている。人事院（2021）によると、21年度の国家公務員総合職試験の申込者数（春季+秋季）は1万7,411人。志望者の減少は5年連続で、前年度から2,515人（12.6%）の減少、現行の採用方式となった12年度以降で最低を記録している。

ここまでみてきたように、国会対応などの長時間労働、過大な業務量などに示されるように、その労働環境がブラックと評され、さらには、在職年数10年未満の若手退職者の増加や、国家公務員採用試験の申込者の減少につながっているといわれる。先進諸国に比べて国家公務員が少ない我が国において、行政需要の増加・複雑化に伴って拡大する業務量や、政官関係の力学変化によるプレッシャーなど、国家公務員を取り巻く環境は厳しさを増している。

これまで、日本の公務員制を特徴づける要素として、閉鎖型任用制、入口選別制、キャリア制、ジェネラリスト優位、平等主義的な相互性、遅い選抜、メンバーシップ型人事、限られた政治任用、グループ単位の分権型人事、過少な公務員数（少数精鋭主義）などが指摘されてきた（西尾 2018：2020）。また、そうしたなかでも、かつては、省庁ごとに少ない人的リソースで最大限の活動量を引き出す「最大動員」（村松 1994）を特徴とするシステムが機能していたが、「少ない人的リソースで最大限の活動量を引き出す最大動員システムの持続可能性は、もはや失われたと捉えるべきだろう」（伊藤 2021）とも言われる。

国家公務員の労働環境や人事システムについて、現在の状況が続く限り、国家公務員の担い手が

足りず、結果として、行政システムの機能不全や劣化は避けられない。加えて、複雑化する行政において専門的・技術的な知見や人材、さらには、多機関連携（伊藤編 2019）が必要となるなか、上述の西尾が指摘するような従来型の日本の国家公務員の人事システムは、限界を迎えつつあるといえるだろう。

この点、近年、国家公務員の労働環境や働き方が注目され、「ブラック」であることを改善することや、職員不足を民間からの中途採用者の拡充に活路を見い出そうとする動きがみられる。

しかし、人事制度を揺るがしかねない退職者の増加や国家公務員試験申込者の減少は、本当に、労働環境の厳しさが主な原因なのだろうか。また、労働環境の見直しや、人的補填だけで、事態を乗り切れるのだろうか。

この点、他の要因、例えば、個々の職員が採用年次や職種ごとに人事が決定する前例踏襲的で硬直的な異動を繰り返すことではなく、主体的・自律的に個人のキャリア形成や柔軟なキャリアパスを望むようになってきていることの影響は考えられないだろうか。

具体的には、これまで国家公務員の人事制度の硬直性に代表される、「組織のロジック」（本稿では、考えや行動を基礎づける、または、方向づける論理を「ロジック」と呼ぶ）が、主体的・自律的なキャリアを志向する「個人のロジック」に追いつけず、職員のモチベーションの低下や、国家公務員という職業が職員にとって魅力なものではなくなりつつあり、退職にも至るケースが増えている可能性はないだろうか。もしそうであれば、労働環境の改善や人的補填は、抜本的な解決にはなりえず、一時しのぎにしかならないのではないだろうか。むしろ、人事制度や、その他の要因を抜本的に見直す必要があるのではないだろうか。

この点、先行研究に目を向けると、公務員人事に関する研究は蓄積が進んでいるが、多くは人事記録や計量データから、採用・登用・人事異動の傾向や特性を明らかにしようとするものである。しかし、人事は人事権を握る側が決定する側面が大きいものの、多くの行政機関では、事前に職員が希望するポストやキャリアパスを意向調査に回答しており、必ずしも人事側が一方的に差配するものではない。そのため、職員側希望するポストやキャリア形成に関してその希望がどの程度かなったか、結果についてどのように感じ、そのことが業務のやりがい、モチベーション、就業継続または離職にどのように影響するののかということを、職員側から人事側に明らかにする意義は小さくないだろう。

本研究では、こうした問題意識のもと、国家公務員における人事制度の硬直性と職員のキャリア形成・キャリアパスについて、組織のロジックと個人のロジックの対立に着目することで、中央省庁の人事制度の現状や課題点を明らかにし、人事制度に一定の示唆をもたらすことを試みる。

2. 分析の視点とデータ概要

分析の視点としては、上記の相反しうる2つのロジックの観点から、国家公務員の人事制度の硬直性と職員のキャリア形成・キャリアパス志向の関係性や齟齬に着目する。その際、単に関係性の

変化や齟齬の有無を明らかにするだけでなく、そのことが、他の要因と併せて、職員のモチベーションや退職意向などにどのような影響を与えているのかということについてもみていく。さらに、結果を踏まえて、どのような人事制度・運用が望ましいのか、課題は何なのかという点についても考えていきたい。

本研究で用いた調査及びデータの概要は以下である。国家公務員（民間からの出向者を含む）を対象に、国家公務員の人事制度の現状や課題を明らかにするべく、人事の硬直性（年功序列、採用職種によるポスト、キャリアパスの制約等）、希望ポストと現実の齟齬の程度、やりがい・モチベーション、働き方・労働環境等を主要質問項目としたインタビュー調査を行った。インタビュー調査の時期は2022年3月～2023年3月で、計25人を対象にオンラインでひとりあたり1時間をめどに半構造化インタビュー方式で行った。インタビュー前に書面を用いて、調査の趣旨・目的、対象者の権利、データの公表方法等について説明を行い、同意を得た。また、録音に同意を得られた場合は録音を行い、調査後にデータをテキスト化した。なお、本稿では引用に際して読みやすさの点から発言趣旨を曲げない範囲で加工を行っている。表1にインタビュー対象者リストを示す。

表1 インタビュー対象者リスト

番号	表記	所属
1	Aさん	M1省（M2省より出向中）
2	Bさん	国際機関（M3省より出向中）
3	Cさん	M4省
4	Dさん	民間（元M4省）
5	Eさん	民間（元地方自治体、M5省に出向経験あり）
6	Fさん	地方自治体（元M4省）
7	Gさん	民間（M5省に出向経験あり）
8	Hさん	M1省（M4省より出向中）
9	Iさん	民間（元M4省）
10	Jさん	M2省（NPOに出向経験あり）
11	Kさん	M4省
12	Lさん	地方自治体（M4省に出向経験あり）
13	Mさん	M2省（地方自治体、他省庁に出向経験あり）
14	Nさん	民間（元M6省）
15	Oさん	元M4省
16	Pさん	国公立大（M4省）
17	Qさん	地方自治体
18	Rさん	元地方自治体（M4省に出向経験あり）
19	Sさん	M4省
20	Tさん	M2省（国公立大より転籍）
21	Uさん	民間（元M4省）
22	Vさん	元M6省
23	Wさん	M3省所管の民間企業に出向経験あり
24	Xさん	民間（元M4省）
25	Yさん	民間（元M4省）

3. 分析結果と考察

分析結果として、「1 主体的・自律的なキャリア形成志向」、また、他に、職員のモチベーション、やりがい、退職意向に影響するものとして、「2 政策づくりなど創造的な業務志向」、「3 労働環境・働き方」に大別された。以下、順番にみていく。

1 主体的・自律的なキャリア形成志向

(1) 採用職種・年次による限定的な人事異動・ポストの問題点

まず、職種ごとに年次に応じたポストを段階的に転々とこなしていくことや、採用職種間や採用グループの慣例を超えたポストにつくことが事実上著しく制限されていることなど、人事が硬直化していることの問題を指摘する声が多く聞かれた。例えば、総合職（旧 I 種試験）で入省した C さんは、年次ごとにポストが固定されており、ポストありきで人が動くと言った。

C さん：ある役職にはこのぐらいの年次っていうのが固定されている。ポストありきで、そこを埋めていくのに、じゃあこの年次からどういう人が、って優先順位が決まってくる。

C さんの語りによれば、適材適所の配属というよりも、年次に応じてポストを埋めていくことが優先されているという。また、同じく総合職（旧 I 種試験）で、事務系ではなく技術系で入省した Y さんは、技術系以外の分野で働く機会があり、いろんな分野に今後挑戦したいと思ったが、人事からは前例がない、人員も足りないといった理由により、希望通りの異分野への挑戦が叶わず、もともとの分野の人事ローテーションの 2 巡目に入ったところで魅力を感じられなくなり、退職したと言った（現在は民間勤務）。

Y さん：採用された技術系以外の分野で働くことがあり、違う分野、他の分野も面白いと感じた。でも、人事に「そもそも人が足りないし、前例がないのでダメ」だと言われて、前例がないことの調整することも面倒だと感じたので、あきらめた。もともとの分野では、これまでやってきたポストの 2 巡目に入って、また同じことをするよりも、別のところで働きたいと思った。採用職種の垣根を超えた人事異動や、希望するポストに行けたらいいのに、そういった仕組みがなかった。違う人事グループに籍を移すまでもなくても、一時的であっても、採用職種の垣根を越えて行きたいところに行けたり、場合によっては、戻ってこれるような仕組みがあればいいのに。

異動ポストが硬直化してしまい、入省時とは違う関心や意欲が芽生えたとしても、それに応えるような、採用職種の垣根を超えた異動が許されない状況では、せっかく職員に新たな関心や意欲が生じて、抑えつけられることになってしまう。こうした人事の硬直性は、社会が複雑化し、公務

員もリスキング（学び直し）やスキルのアップデートが期待されるなか、時代に逆行するともいえるだろう。前例や採用職種の垣根を超えてチャレンジしたい人にもチャンスを与えられるような、柔軟性や融通が重要なのではないだろうか。

また、ここまで、将来の幹部候補としてジェネラリストを期待される総合職のケースをみてきたが、より特定分野の専門性や定型的業務を期待される一般職（旧Ⅱ種・Ⅲ種）で採用された職員からも、限定的で狭い政策分野や、閉鎖的な人事グループのみで働くことの問題点（配属されたグループの仕事にやりがいを見い出せなければ退職するしかない等）や、その改善を求めることが多く聞かれた。例えば、Dさんは、入省時に配属された人事グループの分野でしか基本的に異動がなく、限定された業務や政策分野にしか携われないことに驚いたと語った。

Dさん：一般職の業務説明会のときに、一般職だと基本的に特定分野内だけで異動するとか、一般職の人事グループの存在とか、そもそも知らなかったし、幅広い分野でやれるのかなと思いつつ、スペシャリストとして養成する観点からだと思うけども、自分の知らない所でカテゴライズされ、その人事グループのなかで働かなくてはいけないっていうことに、最初ちょっと、びっくりしました。自分以上に、職場に入る前に、例えばこの分野について特化したいんで、やりたいですって面接で説明して、それで入ったにもかかわらず、結局その分野に入れなくて違う分野の仕事をするっていう、もしそういうことになる人がいたら、人事の硬直性について多分、不満を持つだろうし、モチベーションも下がるだろうし。であれば、最初からそういう説明をちゃんとしてもらった上で、同意を得た上で入省の手続きに入るなり、そういった説明があるといいのかな、と。

また、Fさん（現在は国家公務員を退職し、自治体職員に転職）は、特定分野（プロパー）の垣根を超えた異動があった方が良く指摘する。

Fさん：特にノンキャリアの職員さん、プロパーの垣根は越えるようなシステムを作ったほうが良いと思いました。僕の場合でいうと最初に配属された分野にしかいかないわけけれども、局を超えた異動が、できるようになったらいいんじゃないかと思ってまして。それが嫌だっていう人もいるんですけども。ここを乗り切れば次は希望した所に行けるんだ、みたいなモチベーションになると思うので。人事の垣根を取っ払って、組織、各部署が必要とする人を、求められていけば、そこには積極的に行かせてあげるみたいなシステムができるといい。

また、Hさんも、採用時の人事グループの垣根を超えた、グループ替え（転籍）をもっと認めた方が良くのではないかと述べた。

Hさん：例えば10年に1度は、希望とかその人の適性の調査をして、グループ替えとかを行ってもいいんじゃないかなとは思っています。その人の希望どおりだったら、それはそれでいいのかも

しれないけれども。希望どおりだったとしても、自分の認識とちょっと違ってたな、みたいな面もあるかもしれないし。それで退職とかにつながっちゃったら、それはそれで、もったいないじゃないですか。

また、ひとつの省の人事グループのみならず、他省庁、さらには、民間企業やNPOなど外の組織に出向することの重要性を指摘する声も聞かれた。例えば、Fさんは、同じ省内での違う部局での経験、さらに、他省庁に出向したことが、モチベーションの向上や仕事の工夫、視野の広がりなど、様々な良い経験になり、自分のキャリアを考える上でも有益だったと振り返り、人事交流の重要性を指摘した。

Fさん：長期的に見て、一回、外に出ると、もともといた部署の仕事って重要だったんだっていうふうに思うことあって、戻ってから、すごい高いモチベーションで働いてくれることにもつながるんじゃないかなっていうふうに思っていて。一回、違う部局に飛んで、いろいろ勉強しているときにもとの部局の仕事ってすごい重要だったんだっていうふうに思ったら、2、3年後、戻ってきたときに、仕事の工夫の仕方とか変わってくるだろうし、意識も変わってくる。仕事の視点が変わるから。大局も見極められるようになってきたり。それが、外で得た経験が自分の所に戻ってきて生かされるのであれば、長期的にはなるけれども、やっぱりそういう垣根を越えた人事っていうのは、やっていったほうがいいんじゃないかなって思っていて。他の部署の人のね、仕事のやり方とか。すごい刺激受けるっていう言葉だけで済みますのは、あれだけでも、いろんな創意工夫が芽生えるというか、自分も明日からこうやって仕事しようとかね。あの部局では、こうやって仕事してるから、うちで応用できるところないかなとか、そういうふうに感じられるから人としてもどんどん成長していくよね。いろんな人と接点、持てるからね。仕事しながら自分の成長が感じられるようなところがないと、ただ単に仕事してるだけじゃつらいよね。そのためには職員が成長できる、成長しやすいシステムというか、成長しやすい仕組みがあるといいかなと思ったときにはやっぱり、いろんなというか積極的な人事交流、人事異動が必要だなと思います。

他にも、Jさんは、NPOに出向したが、目的共有や効率的な意思決定、先進的なマネジメント、職員が成長実感を得やすい柔軟な人事制度や働き方を学んだと振り返っていた。この点、政府は、出向者をはじめ官民の人材の交流、公募による外部人材の積極的な登用など官と民の壁を越えた、多様な人材の流動性を高める方向を打ち出している。国家公務員のなり手が減少するなか、今後、国家公務員の人事管理は、メンバーシップ型とジョブ型が融合した「ハイブリッド型」の方向へと向かわざるを得ないという指摘もある(植村 2022)。実際、2021年9月に誕生したデジタル庁は、官庁と民間企業との間で職員が行き来する「回転ドア」の人事を掲げ、発足時の約600人の職員のうち民間人材が非常勤採用も含め約200人を占めている。積極的な官民交流や民間人材の登用は、先述のように国家公務員プロパーにも様々なメリットが期待されている。

しかし、本稿で述べているように、職員のキャリア形成やキャリアパスの改善をはじめとする硬直的な人事制度の見直し、労働環境や働き方の改善などがまずは重要なのではないだろうか。そうでなければ、ネガティブなかたちでの離職者、職場に定着しないことにもつながりかねず、期待されている役割を果たせないおそれがあるだろう。

さらに、職種に関わらず、入口である採用時点の職種だけで、その後のキャリアパスを区分せずに、途中で、柔軟に移れるようにするべきだという指摘もあった。例えば、総合職採用のJさんは、ジェネラリスト、スペシャリスト、それぞれが必要だと指摘しつつ、次のように語った。

Jさん：入省の時点の段階で全部それを選別、つまり一般職区分で入ってきたら、基本的にはスペシャリスト方向に行く、総合職で入ってきたらそれは一般的にジェネラリストであり幹部養成のほうに行くというのが、採用の瞬間だけで基本的に決まるとというのが、後から一応ある程度、幹部養成コースみたいなのを用意したりして、出入りはあるんですけど、原則がそうなってところが、なんか、それでいいのかなってというのが。あるいはもっと柔軟に、ジェネラリストのコースと、スペシャリストのコースってというのが、入省後でも、ある程度、移ったりできる、能力とか意欲とかがあれば、適性とかがあれば相互に移ったりすることが、ある程度、自分たちでできるような、そういうパスみたいなのをある程度つくることが必要な、と。

(2) 職員個人のキャリア・スキル形成上の問題点

また、職員からは、異動のみならず、個人のキャリア・スキル形成の上でも、現状の人事制度には、様々な不安や懸念があるとも語られていた。例えば、総合職(旧I種試験)で採用されたAさんは、総合職であるがゆえに、将来の幹部候補として、若いうちに省内のいろいろな政策分野やポストを担当するジェネラリストを期待されていることは理解できるものの、それだけでは足りず、専門性も身につけたいと語った。

Aさん：個人的にはいろんな業務を経験したいと思うほうなので、ジェネラリストを目指したいとは思ってますけども。ただ、もう私も、若手ではなくなってきたので、そういう意味では、ある程度いったときに何か強みを持っていないと、結局、何なんだという、そのセカンドキャリアも含めて考えると、何か持っていたほうがいいんだろうなっていうのは、先輩を見ているとも思うので。ちょっと早いんですけど、退職された後もその人の専門性を買われて、どっか外部の機関から当てにされるっていうのは多分、ジェネラリストだけではそうはならないと思うので。そこは両方追及したいなというのがありますけどね。

さらに、Cさんも、知識や制度に精通し、役人に必要な基本的な思考の枠組みや型が身についたジェネラリストが有用だと指摘する一方、1~2年の短期間で異動するジェネラリストでは、「相手方」たる多数の利害関係者との関係や、リニューアルが求められる科学的知見の習得などの面では

難しいのではないかと、「ジェネラリストありき」は、もはや「通用しない時代」だと述べた。

Cさん：(ジェネラリストは重要だけど) 他方で、それだけでは済まされないというか、相手方がいるとか、常にリニューアルが求められる科学的知見が必要だとか、そういった分野はともじやないですけど、ジェネラリストで、1、2年で異動されていくような形であれば、全くもって代わるたびに下の人たちが、一から教えられだけの力量があるのかですね。上に立ったときに、なんか違う付加価値ができるのかっていうと、そうではないので。だから、ジェネラリストありきで全ての人を回すっていうのは、もう全然、通用しない時代になってきてはいるとって思っています。

また、時代に応じた役人、役所側の知見やスキルのリニューアルやアップデートの必要は、他の方も語っていた。例えば、Nさんは、複雑化する現代社会では、役所側もスキルのアップデートがなければ、どんどん社会との間で乖離が生じ、対応できなくなってしまいかねないと危機感を待ち、時代に応じた役人のスキルのアップデートの必要を指摘した。

Nさん：法律とか政策とかのスペシャリストでもあるんですけども、今って社会も複雑になってるし、政府が何か言えばみんな言うこと聞くて時代でもなくなってきたわけじゃないですか。そういう中で、役所のスキルもアップデートしていかないと、どんどん乖離がほんとうに出てきてるなあっていう感じはしますね。

また、Fさんは、職員をどのように育成したいのか、という育成ビジョンが欠如していると述べた。ビジョンが示されれば、職員としても納得した上で仕事や異動し、やりがいやモチベーションを感じることができるかもしれないに関わらず、他に人がいないといった消極的・場当たりのな理由しか示されなかったと振り返った。

Fさん：職員育成のビジョンがないことは、すごく感じてました。ビジョンについては、まず職員、個人個人の自分のビジョンがあって初めて、上もこの人どうやって育てていくかっていうふうにはビジョンを考える、ビジョンを考えられるものだと思うんだけど。ある程度、組織としても職員をこうして育てていこうみたいなビジョンがあらかじめあると、職員もそれに納得して仕事していく、異動もしていくし、異動も受けられるし。ちゃんとしたビジョンが組織として、個人に対するビジョンを持ってくると、そこは職員は絶対やりやすいと思います。なんで自分がこのポストに行かされているんだろうっていうのは、明確にあったほうが絶対、職員はやりがいが感じられて。君はタフだからとか、君は独身だからとか。そんな理由でしか決まってないからね、人事は。どうせ、そんな理由で決まるにしても、何かしら君にはこうなってもらいたいから、ここに行ってもらうんだみたいなものを提示してもらえると、下はモチベーションを持って働けるかな。実際、人事も一人一人そんなことやってたら大変だろうから、厳しいとは思いますが。できるかぎ

り上司の人は、考えて伝えてあげたらいいんじゃないかな。

この点、植田（2022）が指摘するように、若い世代の就業意識の変化の影響もあると思われる。具体的には、例えば、いわゆるZ世代（主に1990年代後半から2010年代前半に生まれた世代）の特徴といわれる、個性や自分らしさ、仕事からの実感ややりがい、自分の成長実感、自律的なキャリア選択、プライベートや家族・友人重視といった志向は、これまでの役所の人事制度、働き方、組織文化と相容れないだろう。異動（配属）に関して、本人の意向が顧みられずに配属先が決まってしまうことを指す、配属ガチャという言葉が広がり、さらに、配属ガチャの下で意欲を失う職場を去る若者の姿が近年指摘されているが、公務員にも少なからず当てはまるのではないだろうか。

また、人事評価制度にも厳しい声が聞かれた。例えば、Hさんは次のように語った。

Hさん：年功序列自体が問題っていうよりも、その人の資質として、何ていうのかな。例えば、全然、仕事もしてないような人が、それなりの地位に就いちゃうっていうことが問題なのかなって。年功序列自体というよりも、そういう不適切な人を上に配置できちゃうようなシステムが問題なんじゃないのかなって思いますね。（人事評価はあるけど）全然、建前みたいな、形式上のものだけとしか思ってないですね。一応、上下付くっていう建前にはなってますけど、それがうまく機能してないというか。上の、昇給をもらえるのは大体キャリア組で。それ以外は普通。特に何もしてないような人でも普通をもらえちゃうみたいな。懲罰とかそういうの、もらってない限りは。

この点、2007年に公務員制度改革の一環として、任用や給与の基礎にもなる人事管理に関して、採用年次や採用試験の種類にとらわれず、人事評価に基づいて適切に行う原則（人事管理の原則）が打ち出されたが、Hさんによれば、人事評価は「建前」であり、「機能していない」という。

ここまでみてきたように、数々の意識改革や公務員制度改革などを経ても、旧態依然の硬直化した人事制度が依然として生き残っていることが浮かび上がってきた。他方、若手を中心に離職者が相次いでいるなか、人事側が、かつてと比べると、職員側の意向に配慮するようになってきているという声も聞かれた。例えば、Aさんは指摘した。

Aさん：2回に1回は（次に行きたいポストの）希望を伝えるようにしてるんですけど、伝えたときはなんとなく行かせてくれます。そういうのは聞き入れてくれるときもあるし、あんまり言い続けるとウザがられるので毎回はやめよう、1回、希望をかなえてくれたら次はどこでもいいですとかいう、そんな繰り返しをしています。最近、離職する人が多いので人事も気を遣ってるっていうか。職員をある程度ちゃんと処遇しないと辞めちゃうので、いい緊張関係にあるんじゃないかっていう感じはしますし、そういう意味では、どうしてもっていう希望を出す職員にはある程度、配慮するような傾向は最近、特にあるんじゃないかなっていう気はしますけどね。

Aさんに限らず、ここまでみてきたように、多くの語りからは、組織のロジックと個人のロジックの対立、葛藤がみられた。具体的には、組織の前例や慣例に基づき、職員の個人性を捨象していわば歯車や駒のひとつとして受け身的なかたちで職員の動員を求める組織のロジックと、職員が個人としての意思を持って主体的に自らのキャリアパスを選択しながら、やりがいや成長を感じながら働くことを望む個人のロジックが対立し、その板挟みのなかで、職員がもがいている姿が浮かび上がっている。また、そのなかには、例えば、先述のYさんたちのように、そのまま退職してしまうケースに発展するケースもみられる。

かつては、組織のロジックが、個人のロジックに一方的に優先していた。しかし、近年の高い離職率、志願者減、働き方・労働環境改善の機運などを背景に、組織側も、個人の志向をないがしろにできなくなりつつある。Aさんが語るように、離職者が多いなか、人事も気を遣う、職員をある程度ちゃんと処遇しないと辞められてしまうために職員の希望にも配慮する、「いい緊張関係」が生じつつあることがみえてきた。別言すれば、個人が組織の一員、歯車として、一方的に従う段階は終焉を迎え、新たな局面に入っている。かかる関係性の変化は、個人のロジックの犠牲を前提とする組織ロジック優位論から、個人のロジックをないがしろにできない両ロジック均衡論ともとらえることができるだろう。他方で、多様化・個別化する個人のロジックや志向に、組織のロジックや人事制度の見直し、体制・仕組みが追いついていないともいえる。これまで、日本の公務員制を特徴づける要素として、閉鎖型任用制、ジェネラリスト優位、メンバーシップ型人事などが指摘されてきた(西尾 2018:2020)。近年、若干の見直しはされているものの、現在でも大きく変わっているとは言い難いことが本研究からも浮かび上がってきた。

2 政策づくりなど創造的な業務志向

また、業務にやりがいを感じられないという声も少なからず聞かれた。例えば、政策づくりなど、新しいことやアイデアを生み出したいと思って入省しても、そうしたことができるのは非常に限られ、目の前の業務に追われるだけだという声が多く聞かれた。

例えば、Cさんは、役所における政策づくりの現状を、次のように語った。

Cさん：年功序列で上がっていった方々が、能力的には落ちるけど、人事ローテーションで回りやすいような環境っていうのができてしまっているの、それによってなおさら、本来であれば新しい制度なり政策を作って動かしていくところも大事にもかかわらず、われわれの公務員の優先順位として下がってしまってるのかなという気はします。

Cさんによれば、年功序列による人事ローテーションを優先させている結果、新しい制度や政策を作って動かすことの優先順位が下がっているという。硬直的な人事の運用により、本来政策づくりに適した職員がその能力を十分に発揮できていないともいえるだろう。ロジックに即していえ

ば、前例や慣例に基づいて組織をとりあえず維持・運営する、組織ロジックが、職員の適性や能力といった、個人のロジックよりも優先されているといえる。

さらに、Cさんは、役所の雰囲気自体が、腰を据えて政策づくりができるような余裕のある雰囲気を失い、幹部も、政策づくりの点から、ロールモデルにならないと語った。

Cさん：(約10年ほど前) 入省した頃は管理職なんて、言い方、悪いけど、窓際で新聞を端から端までじっくり読んでね。なんか、こうゆったりとして仕事をできていた人たちっていうイメージが、やっぱりあったみたいなんですけど。最近の少なくとも弊省は、もう審議官とかより上の立場、もしくは政治家からの指示で、バタバタと走り回ってるようなイメージになっていて。何がそういう状況にさせてるのかっていうと、単純に業務を減らさないから業務量が増え続けていった結果なのかもしれないですけど、なんかとにかく管理職と言いながらめちゃくちゃ忙しく、ドタバタと、しかも使われてるって感じがするので、あんまりロールモデルになりづらいですね。正直。

政策づくりができるような雰囲気や余裕がないという点は、Fさんも同様に語っている。

Fさん：上意下達だよ。完全に。自分の意見なんかなかったからね。下が、そういうことをしたりしましょうって提案したりとか、新しい風を吹き起こせる余地すらなかったよね。そんな余計なことを上司に伝えて、揚げ足、取られてもまずいから。最小限。そう。業務が増えるだけだから、余計なこと、一切言わずにやってたかな。自分で新しいことをやろうっていうよりかは、何かを改革していこうっていうよりかは、今あることをどうやって一個一個つぶしていくかっていうことのほうが大事だと思っていたし、それが全てだと思ってたから。自由に意見し合ったりとかは、なかったかな。本当は、やったほうがよかったけど。

Fさんによれば、「上意下達」による、自分の意見や提案など、「新しい風」を吹き起こす余地すらなかったという。

また、そもそも、役所が担える政策づくりが限定されているといった声も聞かれた。例えば、総合職採用で民間に転職したXさんは、「特定分野の政策づくりに携わりたいと思って入省しても、実際は、省令改正のために条文に線を引くとかの事務作業だけ」と振り返った。この点、同様に役所を去って民間に転職したYさんも「かつてと比べて、企画立案のやりがいが減っている」と振り返っていた。こうした背景には、政と官の力学関係の変化(政の優位)による役所の役割の変化、外部有識者から構成される審議会などの会議体で政策の基礎や方向が決められて役所はその下請け的な作業しか担当できなくなりつつあること、社会課題の増加による業務量の増大、業務の非効率性、職員不足、労働環境の悪化など、複合的で様々な要因が絡み合っていると思われるが、上から言われたことだけをこなす業務であれば、そのことは、職員のモチベーションや、やりがいにも、悪い方向で影響しかねないだろう。

政策づくりに関して、今回のインタビューから聞かれたことを総合すると、政策づくりに携われることを希望して入省する職員は少なくないが、実際には、幹部や政治家から言われたことへの対応や、審議会などで委員から言われたことへの対応、あるいは、目の前の業務に、特に若いうちは追われがちで、政策づくりの雰囲気や余裕がなくなっている。また、省内でも政策づくりの企画や方向の決定権などの影響力を持つのは課室長など役所に入ってからだといふ上の年次になってからだと浮かび上がってきた。

若手のうちは、Xさんが語ったように、法改正の作業などはするものの、アイデアや意見を出すといった、政策づくりの面白みを感じる機会が少ない。これまで大学・大学院などで学んできたことや、自分の専門分野などを役所では、生かせないことも多い。それであれば、若手のうちから、役所に比べると、自由にアイデアを出したり、自分の意見や考えが通り、かたちにできたり、実現できる民間に転職する（あるいは新卒時点から民間を目指す）のは、職員個人としては合理的で、自然な流れといえるのではないだろうか。別言すれば、現状の下では、国家公務員の離職者が増加し、他方で、新規採用への応募が減るのは、自然な帰結であろう。

ここまでみてきたように、政策づくりやアイデアを生み出すといった創造的な業務よりも、目の前の仕事に追われたりすることだけになっていることが、浮かび上がってきた。行政機関である以上、目の前のそうした業務も重要な役割であるが、個人の意向変化やキャリア形成プランを全く無視して、そうした作業にだけ追われるのでは、モチベーションやパフォーマンスの低下につながりかねない。そもそも、行政機関の役割として、複雑化する現代社会における新たな課題に対応する政策づくりやアイデアを出すことが期待されているなかで、そうしたことに携わりたい個人の希望がかなえられないことは、個人のロジックが重視される風潮のなか、憂慮されることであり、ミスマッチやギャップから離職にもつながりかねないため改善すべきであろう。かかる点は、後述のように、行政の役割変化と併せて考察する必要があると思われる。

3 労働環境・働き方

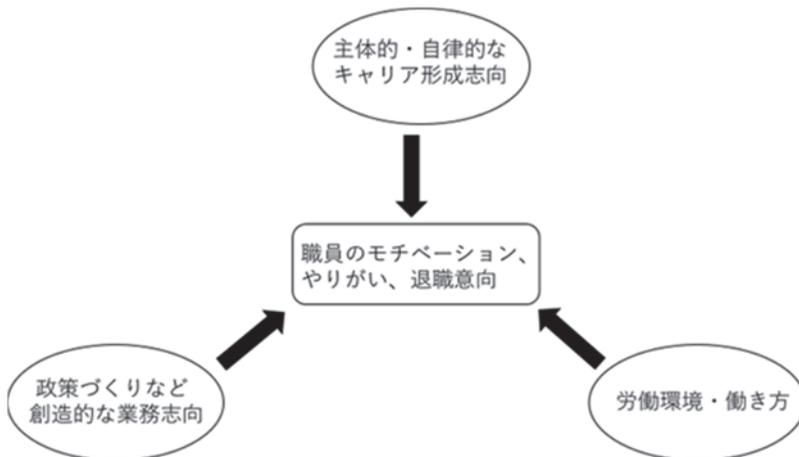
次に、労働環境・働き方に言及する声も聞かれた。長時間労働のみならず、旧態依然の仕事の進め方や、組織文化を指摘するものが目立った。ここでは詳述しないが、代表的なものとして、意思決定をするまでにあまりに多くの人（決裁権者）の承認が必要で手続きが煩雑かつ時間がかかり過ぎること（Iさん）、縄張り争いがある反面、面倒な案件は自分たちの担当ではないと押し付け合う消極的職権争いが不毛であること（Gさん）、長時間労働対策としてのインターバル制度（終業と始業の間に一定の休息時間を設けること）がいられているものの、早朝や深夜の議員・幹部レクは担当者しか責任を持って対応できない属人的なものであるため、レクがある限り機能することが期待できない（Yさん）、子育てや子どもの一時預かりなどは代替が利くが、業務は代替が利かないため、突発的業務が多い国家公務員の仕事と子育ての両立はおおよそ無理（Yさん）といった声が聞かれた。働き方改革の取組だけでは労働環境の本質的な改善はあり得ず、国会対応、人手不

足、業務量の削減などを含む、抜本的で構造的な見直しが必要だろう。

4. まとめと今後の課題

全体としては、「主体的・自律的なキャリア形成志向」、「政策づくりなど創造的な業務志向」、「労働環境・働き方」の要因が、「職員のモチベーション、やりがい、退職意向」に影響していることが浮かび上がった（図1）。ブラック霞が関、労働条件は、職員のモチベーション、やりがいの低下や離職の原因の一要因ではあるものの、それだけが原因ではない。むしろ、組織のロジックと個人のロジックの対立、矛盾、葛藤によるところが大きく、加えて、政策づくりなどの創造的な業務志向のあり方と関係する、公務の業務のあり方が問われているといえる。

図1 各要因の影響



出所：著者作成

では、本研究で得られた知見を踏まえると、今後の国家公務員の人事制度について、どのような示唆を導くことができるだろうか。まず、ここまでも述べてきたように、労働環境や働き方の改善はもちろん重要ではあるものの、職員のキャリア形成のニーズや意向に応える上では、それだけでは不十分である。職員の主体的・自律的なキャリアを後押しする見直しや取組が欠かせない。

また、与えられた目の前の業務をこなすだけでなく、政策づくりなど創造的な業務へシフトすることや、そうしたことを可能にする業務内容や体制の見直しが重要である。現在、人事院では、国家公務員の退職者の増加や人不足への対応を念頭に、働き方の改善に加えて、民間からの中途採用の拡充や、退職公務員の再雇用の方針を示している。公務員の人数・量を確保する上では、そうした取組は一定の意義を持ち、民間の多様な視点や経験者の経験・見識は、有用であろう。

しかし、そもそも、公務員がやりがいやモチベーションを持って働き、定着する上では、労働環

境・働き方、職員の主体的・自律的なキャリア支援のみならず、その業務内容が重要な意味をもつ。新規採用であれ中途採用であれ、職員を多く雇い入れるだけではなく、その業務内容について、人事側の都合や采配といった組織のロジックだけでなく、職員の意向を尊重する、個人のロジックにも一定程度応じたものでなければならぬだろう。そうでなければ、いくら人数を増やしても、職員のモチベーションや、やりがいにはつながらず、定着は難しい。換言すれば、職員の人数や量の確保だけに目を向けるのではなく、その業務内容や質に着目すべきである。

この点、業務内容については、近年、公務員が政治などの外部からの指示や、組織内でも上司に言われるまま、受動的に目の前の業務をこなすことが増えてきている。他方で、本稿でみてきたように、職員側には、政策づくりやアイデアの発揮など創造性に富む業務への意向が根強く、そうではない現実を前にしてモチベーションが下がり、退職につながるケースが見られる。

近年の働き方改革の取組などにより、労働環境は徐々に改善されつつあるが、本質的に役所の仕事に魅力や醍醐味（人によって異なるものの、例えば、かつては現在と比べて多くあったといわれることもある、政策づくりやアイデアを出すといった創造的な業務など）がない限り、少なくともそうした魅力や醍醐味を期待して役所に入ったにとっては、ミスマッチとなってしまう、モチベーションの低下や、退職にもつながりかねないため、離職は止まらないだろう。

今回のインタビューでは、例えば何かの政策づくりに関わりたいと思っても、その希望と、その省令改正の線を引きだけの事務作業には、大きな隔たりやギャップがあるという声も聞かれた。特定分野の中身や政策づくりに関わりたいと思って入省しても、上司・幹部や政治家など外部に言われるまま事務作業をするだけでは、入省時の希望とはほど遠く、政策立案を担当する役所ならでは、仕事の面白みや醍醐味を感じることも難しい。

もちろん役所は行政機関である以上、そうした事務作業も重要な業務である。企画や法令的な業務に加えて、各種関係機関の調整や、ロジ(ロジスティクス)とよばれる手配などの地道な作業、あるいは、国会や政治家などへの対応が業務の多くを占めることもやむを得ない。とはいえ、個人の意向やキャリア形成プランを無視して、そうした作業にだけ追われるのでは、先述のように、仕事のモチベーションや、やりがいにはつながらない。

そもそも政策課題が複雑化・複合化するなか、政策立案を担当する中央省庁の役割として、新たな課題に対応する政策づくりやアイデアを出すことなど、創造的な働きがより期待されているはずである。それにも関わらず、そういった創造的な業務機会が全く与えられず、また、個人の意向や希望が全くかなえられないことは、改善されるべきであろう。長時間労働や働き方の改善にとどまらない、個人のロジックを尊重する取組が必要である。例えば、個人のロジックに寄り添った人事制度や、職員が政策づくりやアイデアを出すといった創造的業務に取り組める環境づくりが、職員が本来持つ力や意欲を引き出すことに資するのではないだろうか。

参考文献

伊藤正次編 (2019)『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ』有斐閣。

伊藤正次 (2021) 「岐路に立つ行政改革」『季刊行政管理研究』173, 1-3.

人事院 (2018) 『平成29年度年次報告書』.

人事院 (2021) 「2021年度総合職試験(院卒者試験・大卒程度試験)の申込状況」

(<https://www.jinji.go.jp/kisya/2109/2021kyouyoumoushikomi.html>)

人事院 (2022a) 「総合職試験採用職員の退職状況に関する調査の結果について」

(<https://www.jinji.go.jp/kisya/2205/taisyoukuzyoukyou2022.html>)

人事院 (2022b) 「上限を超えて超過勤務を命ぜられた職員の割合等(令和2年度)について」

(<https://www.jinji.go.jp/kisya/2205/jougenoer2.html>)

厚生労働省改革若手チーム (2019) 『厚生労働省の業務・組織改革のための緊急提言』

(<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000540047.pdf>)

村松岐夫 (1994) 『日本の行政 — 活動型官僚制の変貌』中公新書.

西尾隆 (2018) 『公務員制』東京大学出版会.

西尾隆 (2020) 「閉鎖的公務員制度と公募制の可能性-:メンバーシップ型人事の行方」『社会科学ジャーナル』87号, 49-66.

千正康裕 (2020) 『ブラック霞が関』新潮新書.

謝辞

本研究のインタビュー調査にご協力頂いた方々に厚くお礼申し上げます。また、本研究は、日本公共政策学会2023年度研究会(2023年6月開催)で行った報告への、討論者の河合晃一先生をはじめ、参加者の皆様からの貴重なコメントを踏まえて大幅に修正・加筆したものです。お世話になった方々に深く感謝致します。