2章

公務員を正しく知るためのQ&A10

ここでは公務員にまつわる以下のような素朴な疑問に関して、公務員問題の専門家にわかりやすく解説していただく。

1仕事ってラクなの？　2給与は高い？　3「クビ」はない？　4なぜ「天下り」がある？　5なぜ不祥事が起きる？　6人気の官庁は？　7官僚制度は今後も続く？　8辞める人が増えている？　9求められる力は？　10「公務員制度改革」でどう変わる？

取材・文／荒尾貴正（本誌編集デスク）　撮影／笹木 淳

兵庫県立大学大学院応用情報科学研究科　**中野雅至准教授**

なかの・まさし●44歳。同志社大学文学部英文学科卒業後、奈良県大和郡山市役所職員に。その後、旧労働省へ入省。中央官庁に14年間勤務。その間、ハローワークや労働基準監督署、新潟県庁（出向）などにも勤務。公募により現職。07年12月まで官房長官主宰「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会」委員。『公務員クビ!論』（朝日新書）など著書多数。公共政策修士。経済学博士。

Q1 公務員の仕事ってラクなの？

種類によって異なり 国家公務員などは超多忙

ひと口に公務員といってもたくさんの種類がありますから、どこでどのような仕事をするかによって仕事の大変さは異なります。大きく国家公務員と地方公務員とに分かれますが、この2種にも違いがあるし、国家と地方それぞれの中でも職種や勤務先などによって仕事の様子は異なるのです。

国家公務員の組織には、「本省」と「出先機関」があります。これは民間企業の本社と支社の関係とまったく同じで、例えば財務省であれば、東京都千代田区霞ヶ関にある組織が本省で、全国に散らばる税務署が出先機関。この点でいうと、一般的には「本省」のほうが仕事は忙しいです。本省は企画立案や政治への対応などが主な業務ですが、国会の開会時期などは資料作成が深夜まで多忙を極めます。それに対して、税務署や労働基準監督署、ハローワークなどといった「出先機関」は、本省と比べると、一般に労働時間は短いと思います。

地方公務員の世界でも同様に本庁と出先機関という大きく2つの組織があり、たとえば県庁が「本庁」、県立土木事務所などが「出先機関」となります。仕事は、やは

り本庁に勤務する公務員のほうが多忙だという傾向があります。

以上が一般的にいえることですが、「公務員の仕事はラクそうだ」というイメージをもっている人は多いかもしれません。それはもしかしたら、仕事量が人により偏っているからではないかと思います。つまり、「できる人」のところに仕事が集まる一方、「できない人」は仕事が少なく、それでもクビにならないから、「ラクをしようと思えばラクはできる」ように見えるということ。私も事実として、これまでの公務員の仕事配分にはそういった問題が確かにあったと思います。その点は今後、公務員制度改革などを通じて変えていくべきだし、実際に変わっていくだろうと私は思います。

Q2 公務員の給与は高い？安い？

民間企業の給与と世論から決められている

民間企業であれば、売上や利益をもとに従業員の給与が決められます。しかし公務員の場合、一般に売上や利益に相当するものはありません。では、公務員の給与はどのように決められているのでしょうか？ 実は国家公務員の給与は、人事院という組織（会社の人事部みたいなもの）が毎年民間企業の給与を調査して、民間企業と釣り合うように決めています。一方、地方公務員の給与は国家公務員の水準を参考にしています。すなわち、すべての公務員の給与は、民間企業の給与水準と均衡させることが原則となっているのです。

これを基本としつつ、私見ではありますが、公務員の給与には世論も反映されていると思います。世間が不景気になると、公務員の給与が高すぎると批判され、下げざるを得なくなる。これは国際的な傾向ですが、日本も同様で、バブル経済の崩壊後、まずは国家公務員の給与が頭打ちになりました。現在は、その流れが地方公務員に移っています。「財政赤字の地方自治体は多いし、地場産業がこれほど苦しんでいるのに、地方公務員の給与は高すぎるのでは？」といった批判の目にさらされているのです。

国家公務員と地方公務員の給与水準を見る物差しにラスパイレス指数というものがあります（国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準）。全地方公共団体平均を見てみると、1974年時点では110・6と地方公務員の給与が国家公務員を大きく上回っていましたが、2007年には98・5と逆転しています。同じ地方公務員でも地域差があり、トップの調布市と最下位の夕張市とでは、給与に1・5倍もの差がついています（図1）。

従って、公務員の給与はその時々の社会状況によって変わるため、高いか安いかの判断は容易ではなく、人事院などでも常に議論されている難しい問題だといえます。

図1 市区町村のラスパイレス指数の状況（指定都市および中核市を除く）

上位団体				下位団体	
団体名	年指数	団体名	年指数	団体名	年指数
調布市（東京都）	104.7	町田市（東京都）	103.2	夕張市（北海道）	68.0
藤沢市（神奈川県）	104.4	市川市（千葉県）	103.1	姫島村（大分県）	70.6
武蔵野市（東京都）	104.3	府中市（東京都）	103.1	王滝村（長野県）	74.2
国見町（福島県）	104.1	宇部市（山口県）	103.1	上砂川町（北海道）	74.9
我孫子市（千葉県）	104.1	立川市（東京都）	103.0	粟島浦村（新潟県）	74.9
三鷹市（東京都）	103.9	多摩市（東京都）	103.0	歌志内市（北海道）	75.9
富士市（静岡県）	103.7	葉山町（神奈川県）	103.0	海士町（島根県）	77.9
成田市（千葉県）	103.4	八王子市（東京都）	102.9	与那国町（沖縄県）	79.1
福生市（東京都）	103.4	練馬区（東京都）	102.8	藤沢町（岩手県）	79.4
鎌ヶ谷市（千葉県）	103.2	昭島市（東京都）	102.8	多良間村（沖縄県）	79.6

※総務省資料（平成19年4月1日現在）

Q3 公務員にクビはない？

社会の混乱を避けるため身分保障されている

国家公務員法にも地方公務員法にも、公務員は「身分保障」が大前提であるという記述があります。つまり、いくつかの例外条件を除いて、一方的に解雇されることはありません。この点は、この職業の魅力のひとつだと思います。では、なぜ身分が保障されているかといえば、それは「猟官制」を排除するためです。

猟官制とは、大臣や都道府県知事など役所のトップが代わるたびにその下にいる公務員も大幅に代わるという制度です。民衆に選ばれた政治家がすべてを決めていいという民主主義の理念が強化されていった19世紀において、特にイギリスやアメリカで頻繁に行われていました。しかし、やがて社会が複雑化していきます。戸籍や医療や年金といった様々な仕組みが生まれる中、選挙のたびに担当者が入れ代わっていたら事務は停滞し、社会全体が混乱に陥る危険性があることに気づき始めました。そうした背景から、公務員が政治的圧力を受けることなく仕事ができるよう、猟官制を排除する法律がまずは欧米で施行され、日本も続いたということなのです。従って、「公務員」だから身分保障されるといった短絡的な理屈ではなく、「公務をつかさどる人」だから国民のために保障されていると理解していただきたいですね。

今後はクビもあり得る

そうした身分保障が大前提ではありますが、いくつかの条件に該当すれば分限免職（企業でいう「クビ」）もあり得ます。国家公務員の場合、次の4つがその条件です（国家公務員法78条）。①勤務実績がよくない場合 ②心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合 ③その他その官職に必要な適格性を欠く場合 ④官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合。

ところがこれまでは、これらの条件はあいまいだという指摘を受けてきました。「勤務実績がよくない場合」とは具体的にどういう状態なのか？ ということです。07年の国家公務員法の改正によって、①の条文は「人事評価又は勤務の状況を示す事実に照らして、勤務実績がよくない場合」と変更されました。また、地方公務員でも同様に、人事評価が思わしくない場合には分限処分もあり得ることを示唆する自治体が出始めています。仕事の成果や勤務態度によってはクビもあり得るという流れは、今後一層加速していくでしょう。

Q4 なぜ「天下り」がある？

組織若返りのためだが改善が求められている

「天下り」とは一般に、各役所が職員の再就職を関連団体や民間企業に押し付けることと定義できます。国家公務員の天下りは、定年前に退職を迫られる「早期退職勧奨」と深く関連しています。

なぜ国家公務員が60歳の定年を待たずに退職を勧められることがあるのかといえば、それはポスト（役職）が少ないからです。例えば厚生労働省は10局しかありませんから、局長は10人。民間企業であれば「局長」以外にも「局長待遇」や「局長付」といったポストを自由に作り、定年まで処遇することもできますが、行政組織でそうはいきません。横一線で出世していき、たとえ課長までは同期がみな昇進できたとしても、その上の審議官や局長になれない者から順に退職勧奨され、辞めていかざるを得ないような構造になっているのです。60歳前に辞めれば、当然、再就職の必要が生じます。それを役所が「組織ぐるみ」で世話をするのが天下りというもののひとつの実態といえます。

こうした早期退職勧奨のある各省庁は、これまではある程度、組織の若返りに成功

してきたように思います。他方、早期退職勧奨のない地方自治体は組織がかなり高齢化していて、若い人がなかなか昇進できないという問題を抱えています。

だからといって国家公務員の天下りを今のまま継続してよいということはないでしょう。06年度に事業発注や補助金交付などで、国が天下り先に支出した金額は12兆円に上ることが明らかになりました。消費税の値上げも検討されている今、国民から信認を得られるはずはありません。60歳を超えてまで省庁が世話をするような慣行も改めざるを得ないでしょう。

今後は各省が再就職先を斡旋するのではなく、内閣が一元管理することが公務員制度改革の中で決定しています。

Q5 なぜ不祥事がたくさん起きる？

ひとつの要因は「効率性の追求」

省庁のトップが業者との癒着により贈収賄で逮捕されるような類の不祥事は、2000年に国家公務員倫理法が制定されて以降、減っているように思います。最近発覚した汚職事件も、それ以前からの付き合いが招いたものが多いでしょう。2000年以前は、公務員と業者との関係は今よりも確かにルーズでした。しかし国家公務員倫理法によって、その点は改善されつつあると思います。

そうした古いタイプの不祥事に比べ、最近起こるものは昔よりも複雑になってきている印象があります。例えば「埼玉県ふじみ野市営プール死亡事故」や「社会保険庁・厚生年金納付率偽装問題」は、単なる不祥事ではなく、その背景には「効率性の追求」という問題があります。

ふじみ野市営プールの一件は、ひとことでいうならば「プール管理監督者の怠慢」と表現できますが、その背後に市営プールを民間に委託してコストを抑えたいという市の方針があったことは明らかです。無論、委託先の企業が悪いことは明白ですが、コスト削減のみに気を取られ、企業のずさんな仕事ぶりを見抜けなかった市の責任は重大でしょう。

厚生年金納付率偽装問題は、年金納付率（保険料納付者÷保険料を支払う義務のある人）が上がったように見せかけるために、分母を減らす＝年金保険料を支払わなくてもいい人を増やす、という偽装を行ったことが問題になりました。

公共の仕事に必要以上のノルマを課すと必ず不祥事が起きることは、あらゆる国の歴史が証明しています。犯罪検挙率の目標を高く設定すると、間違いなく冤罪が多発するのです。公務において数値目標の設定が必ずしもいけないわけではありませんが、「効率性」という価値観を個々の公務員がしっかりと理解しないかぎり、今後も同じような偽装が起こらないとも限らないでしょう。

マスコミにも問題あり

これら以外にも横領や飲酒運転等々、公務員の不祥事が日々報道されています。言い訳しようのない不祥事も多々ありますが、私がひとつ問題だと思っているのはマスコミの報道姿勢です。このところ公務員だけを一方的に悪く書き立てるマスコミが多すぎるように感じます。

例えば先の厚生年金納付率偽装問題は、年金納付率を上げたい社会保険庁と保険料負担を減らしたい企業側の利害が一致しており、企業も手を貸したという点で「共犯」といえます。しかし多くのマスコミは、スポンサーである企業を悪いとはいいません。政策立案の面で、日本の年金改革などは、国際的に非常に高く評価されています。しかし「姥捨て山」といった反応を見つけると、それを利用して一斉に官僚を吊るし上げる。特にテレビは視聴率に縛られているため、経済成長が鈍化してみながイライラしているこのご時世には、視聴率の取れる「敵役」を作りたがるのです。そうしたメディアの特性も理解したうえで報道を見なければ、公務員の実情も、世の中の現状もなかなか見えてこないでしょう。

Q6 学生に人気の官庁は？

財務省、総務省、警察庁が御三家

人気という点では、財務省（旧大蔵省）、総務省（旧自治省）、警察庁が昔から「御三家」といわれています（あるいは警察庁ではなく、経済産業省（旧通商産業省）を入れることもあります）。これらに共通するのは、強大な「権力」や「権限」をもっているということです。

財務省は、国家予算の配分や財政政策を実質的に決定する非常に強力な権限をもっています。OBには歴代首相や大臣が名を連ね、またかつての大蔵省の役人は、政治家や財界人の娘婿となって、議員や経営者になる人が多かったのです。その意味では日本のエスタブリッシュメントであり、本当の意味での「特急切符」だったのかもしれません。しかし現在は、見合い話などはあまり聞きません。

総務省は旧総務庁、旧郵政省、旧自治省が統合してできたマンモス官庁です。統合された現在もこの3つは採用を別々に行っているのですが、この中で旧自治省は、財務省（旧大蔵省）と並ぶエリート中のエリート官庁です。財務省は「国」の税金と借金を扱う役所ですが、総務省（旧自治省）は「地方」の税金と借金を扱います。30歳代で都道府県の副知事に出向させる「若殿研修」があり、これまで数多くの都道府県知事を生み出してきました。地方自治について絶大な権力をもつのが総務省（旧自治省）なのです。

警察庁は、全国約29万人の警察組織の中枢であり、全国都道府県警察の指揮監督を行っています。ここは出世の速さが有名で、よく笑い話などで聞く、高卒で警官になった父親が自分の部下になっていたというような話が現実に起こります。検察庁と同様、トップに政治家ではなく官僚が立つという点がほかの省庁にはない特徴といえます。

これら御三家のほか、最近は外務省や環境省にも人気が集まっているようです。

Q7 「キャリア官僚制度」は続く？

試験は変わるが制度の変更は未定

入り口において国家公務員Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種と区別した試験を行い、Ⅰ種合格者（通称〝キャリア〟〝キャリア官僚〟）が最も速く昇進し、高級官僚ポスト（一般に、本省局長クラス以上）を独占するような現在のスタイルは、「キャリア官僚制度」「エリート官僚制度」などと呼ばれています。これについては最近批判が高まっており、「民間のように誰でも平等であるべき」「キャリアが優秀だとは限らない」「天下りの温床になっている」といった意見が世論の大勢といえるでしょう。

国もその流れを汲み、今年成立した国家公務員制度改革基本法の中ではⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種という区分を改め、今後は「総合職試験」「一般職試験」「専門職試験」に変更することが明記されています。

しかし入り口を変えたとしても、その後の処遇がどのようになるのか、つまりキャリア官僚制度という仕組み自体が実質的にどう変わるのかという点はまだ非常にあいまいです。これから真剣な議論が重ねられていくものと思われますが、ひとつ忘れてはならないのは、民間企業においては、まったく逆の考え方もあるということです。

グローバル展開をしている外資系企業などでは、トップはフットワークが軽く、瞬間的な意思決定が求められます。従って知力、体力、若さがないと務まらないため「超厳選採用」をし、すぐに子会社の社長などを経験させる「超厳選昇進」をする。これが現在の世界トップ企業の戦略です。同じような観点で見れば、日本のキャリア官僚制度も合理的といえます。同期500人を一律に労務管理していくとなると膨大な手間やコストがかかりますが、これまでのように各省20～30人の同期入省キャリアをウォッチするだけで済むのであれば、労務管理は容易といえます。国の根幹に関わる重要な問題ですから、単なる印象論ではなく、冷静な議論を期待したいですね。

Q8 最近、辞める人が増えている？

国家公務員は退職者が急増

人事院によれば、06年までの5年間に自己都合退職した官僚は292人に上り、20年前の4倍近い水準に達しているといいます。辞める人の比率としては、現在は地方公務員よりも国家公務員のほうが高いといえるようです。

辞める理由は人それぞれだと思いますが、多くの退職者を見てきた経験と私自身の実感などから、彼らの心情を私は次のように推測します。

まずは数々の公務員バッシングが彼らを不要に追い詰めているように感じます。

現在発覚している問題は過去50年間の「負の遺産」のようなものが多く、現役の若い公務員が「自分のせいではない」ように感じたとしても無理はないでしょう。しかし世間はそう考えず、「税金で食ってるくせに～」といった批判が公務員全員に浴びせられる。ところが「税金」を払っている国民はそれほど多くないことを、公務員ならば誰もが知っています。所得税を払っている人は給与所得者の3割程度ですし、法人税を払っている企業は10%にも満たない。なのに、なぜここまで叩かれなければならないのか…と無念さを押し殺している人は多いはずです。

しかも先が見えず、給料も上がらず、官僚ならば仕事がめちゃくちゃ忙しい――このような様々なつらさが最近の退職者の背景にはあるように思えます。

つらさと同時に、キャリアパスの問題も関わっていると思います。公務員は、課長や部長といった一定のポジションにまで到達すれば、工夫次第で仕事をいくらでもおもしろくすることができます。

しかし一般に、そこに到達するまでの時間が民間に比べて長いという問題があります。若いうちからバリバリと働きたいタイプの人々にとって、公務員のようになだらかに上がっていく年功序列型の組織は、物足りないといえるかもしれません。昨今、東大生などが公務員を敬遠し始めた原因は、そのあたりにもあるのではないかと思います。

Q9 公務員に求められる力は？

説明能力とタフネス

地方公務員については、私は「説明能力」が最も大切だと思っています。

もちろん「笑顔」も大切ですが、それを見たくて役所を訪れる人はいません。年金や医療などあらゆる制度が複雑化している今だからこそ、「国民の疑問にきちんと答えて、制度やサービスの内容を余すところなく、わかりやすく説明できる力」が、すなわち説明能力が国民から最も求められている力だといえるでしょう。

国家公務員に求められる力としては、「企画力」や「高度な事務処理能力」などがありますが、国家公務員の採用現場などを見ていると、あらゆることに「タフ」な人が今、最も必要とされているように思います。少々きついことをいわれても、少々労働時間が長くてもツブれることなく、やる気を失わずに自ら仕事に向かっていける人。しかしそういう人材は民間企業もほしがるので、必ず両者で競合するようです。

実際のところ、民間がほしい人材と国がほしい人材とではそれほど違いはありません。たとえ国家I種をトップ合格した秀才であっても、人間的に偏りがあるような人はどの官庁も採りません。組織の中で働く以上、人間的なバランスが重視されるのはいずこも同じです。

Q10 公務員制度改革でどう変わる？

実力が評価され 意欲的な人にはチャンス

公務員制度改革について世界の動きを見渡してみると、日本は周回遅れの観があります。70年代の2度のオイルショックでダメージを受けた欧米各国は、経済成長の鈍化と少子高齢化によって財政赤字が次第に膨らみ、80年代から公務員減らしなどをスタートさせました。当時、日本は「ジャパン・アズ・ナンバー1」の時代を謳歌していましたが、そのつけが90年代に回ってきました。つまり、苦境に陥ったのが10年以上遅かったというのが、公務員制度改革が遅れた最大の要因です。

日本では97年に公務員制度調査会が設置されて制度の見直しが始まり、01年に公務員制度改革大綱を閣議決定。そして07年、霞ヶ関の大反対を押し切って、安倍内閣がようやく国家公務員法の改正に踏み切りました。改正のポイントは次の3つです。

①実力本位の人事

②能力や業績による人事評価制度の導入

③各省による天下りの斡旋の禁止。

①は採用試験の種類や年次にとらわれることなく、実力本位で昇任昇格を行うようにするということ。②は民間では当たり前のことですが、公務員の世界にもようやく能力や業績に応じた給与決定の仕組みが導入されるということ。③は各省が再就職を世話するのではなく、内閣府の「官民人材交流センター」が一元管理するようになるということです。①、②については国家公務員だけではなく、地方公務員にも波及していくことは間違いないでしょう。

以上のポイントについてこれから更なる検討が進められていくと思いますが、現状ではまだまだあいまいな部分が多く、何がどの程度変わっていくのかが見えません。しかし、確実にいえるのは、今後はがんばった公務員がきちんと報われるようになるということです。

これまでの公務員は人事評価にさらされることなく、あまりにも平等に扱われすぎました。それについて外から批判を浴びただけでなく、公務員の中にも、働きぶりに応じて処遇してほしいという人が実は大勢いました。

公務員制度改革は、「働かない公務員」にとっては冬の時代の訪れかもしれません。しかし真面目に働く、やる気のある公務員にとっては、これまでにないチャンスといえるでしょう。