

第2部

東アジア諸国と 我が国の公務員制度

はじめに

近年、東南アジア諸国連合（ASEAN）等のアジア諸国においては、それぞれに経済成長や政治の民主化を目指す取組がなされている。特に、経済を発展させるためには、国の内外からの行政への信頼を高めることが求められ、そのためには腐敗をなくし、専門能力を持つ士気の高い公務員が行政を担うよう、欧米型の近代的公務員制度を範としつつ、公正で能率的な仕組みに向けた改革が進められている。

こうした改革の動きの中で、経済成長に成功した我が国の公務員制度に関心が持たれている。その背景には、同じ東アジアの国であり、社会や文化において共通するところがある我が国の公務員が持っている勤勉性、責任感、倫理感を自国の公務員に取り込みたいという期待があるとみられる。

こうしたニーズに対し人事院は、例えば、近年ではベトナムに対し、ホーチミン国家政治学院の国家指導者候補者研修及び公務員研修実施能力強化支援プロジェクトのため、人事官等ハイレベルでの訪問を行い、支援を行うとともに、ベトナムからの調査団・研修員を受け入れている。さらに昨年からは、ベトナムにおける公務員採用試験の実施に向けて、我が国の国家公務員採用試験及び試験に基づく採用についての調査団を受け入れている。

また、国際連合、経済協力開発機構（OECD）、アジア開発銀行（ADB）等において、公務員倫理の向上、腐敗防止のための枠組みが作られ、取組が行われているが、これらの取組にも、我が国は積極的に参加してきている。

本稿では、東アジア諸国における公務員人事管理の現状及びこれらの国に対するこれまでの人事院による支援、日中韓人事行政ネットワークの構築、OECD、ADB等における公務員倫理、腐敗防止に関する取組への参加を振り返ることとする。またそのことを通じて、国際的観点から我が国の公務員制度を再検証するとともに、採用試験に基づく情実を排した採用、公務員倫理の確立等、我が国では既に定着し、与件と思われる事柄が、国によっては追求すべき目標となっている事情を踏まえつつ、今後の国際協力の展望を試みることにする。

第1章

東アジア諸国等における公務員制度改革の取組と人事院の支援

本章では、ASEAN諸国における公務員制度と改革の動向及びそれに対する我が国の関わりについて記述するとともに、日中韓人事行政ネットワークについて記述し、さらに、国際機関等を通じた腐敗防止の取組について述べる。

第1節

ASEAN諸国の公務員制度の概要及び改革の状況並びに人事行政分野での協力

1

ASEAN諸国の公務員制度の概要及び改革の状況

(1) カンボジア

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

(ア) 公務員制度の概要

カンボジアでは、1991年のパリ和平協定まで、およそ20年近く続いた内戦等により多くの人的資源や社会基盤が失われた。1992年からの国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）による暫定統治等を経て、現在に至るまで復興に取り組んでおり、公務員制度の整備も進められているが、いまだ整備途上にある。

カンボジアの公務員は、終身雇用を前提とした職業公務員が中心である。採用は、一般に省庁ごとに行われるが、王立行政学院に採用し、初任研修を実施後、研修員の専門分野や研修での成績等を考慮して各省庁に配属する採用プログラムもある。

カンボジアは、1999年にASEANに加盟するなど国際社会に復帰してきている。今後、ASEAN諸国との経済競争に直面すると予想される中で、経済成長のための投資環境整備という面からも、公務員の能力向上が必要であると認識してきており、公務の清廉性、透明性、説明責任の強化等に努めている。

(イ) 公務員制度改革の状況

① 公務員制度の基盤整備

1993年、UNTACの監督下で最初の総選挙が行われた後、1997年の政変を経つつも、1998年の第2回の総選挙をもってカンボジアは安定を取り戻したとされる。この2回の総選挙により発足した第一次及び第二次王国政府の下で、新憲法公布、国民議会と上院、会計検査院等の設置、中央省庁や地方行政の整備等、国家の骨組みの整備が行われた。公務員制度についても、国・地方に共通する公務員法の制定等、基本的な法的枠組みの整備を進めるとともに、公務員給与管理の電算処理化、給与水準の引上げ等も行われた。

枠組み整備の過程では、公務員として身分を有するが勤務実態のない者の存在が明らかになり、そうした者に給与を支払っている場合もあることが大きな問題となっていた。このため、1995年及び2000年から2001年にかけて、公務員の勤務実態を調査し、約2万8,000人の勤務実態のない者の排除が行われたが、根絶には至っていないとされる。

② その後の取組

2003年の総選挙に基づいて2004年に発足した第三次王国政府以降の政権は、

「成長・雇用・公平・効率」の実現を目的とする国家開発戦略「四辺形戦略」の中核目標としてグッド・ガバナンス（良い統治）の実現を位置付け、腐敗対策、司法改革、行政改革、軍改革に取り組んでいる。このうち行政改革のために国家行政改革プログラムが策定され、公務員制度に関しては、給与の引上げ、官職分類の簡素化等が行われた。

なお、2013年12月には、人事行政機関の強化のため、公務員庁、行政改革評議会及び王立行政学院の3機関を統合し、公務員省が設置された。

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験

公務員の採用は、公務員省の監督の下、各省庁が実施する競争試験により行われることとなっている。しかしながら、外部機関の報告書等によれば、政治の介入等によりあらかじめ採用者が決まっているなど、競争よりはむしろ情実による採用や昇進が広く行われているという指摘がある。

人材確保の面から応募者についてみると、公務員は、給与水準は低いものの社会的な地位の高さや様々な役得があること等から、一般的に職業として人気があるとされるが、優秀な者ほど給与の高い民間を希望する場合が多いともされる。このため、公務員省は、公務員の給与改善等公務の魅力の向上に取り組むとともに、傘下にある王立行政学院に、幹部候補者を採用するプログラムを設けるなどして人材の確保を図っている。

(イ) 人材育成

内戦等により多くの人的資源や社会基盤が失われ、長年にわたって高等教育機関が十分に機能しなかったこと等から、行政運営に必要な業務遂行能力等を備えた公務員が不足している。今後、社会・経済の発展を目指していくためには、幹部要員の確保とともに、一般の公務員の能力の向上が不可欠であり、再教育等の研修ニーズは大きい。

こうした中、フランスの支援によりフランスの国立行政学院（ENA）を意識して1995年に再建された王立行政学院は、公務員の能力開発を目的とした研修機関として、外国からの協力を得つつ、幹部候補者等の初任研修や職員の再教育のための継続研修を実施している。初任研修には、大卒相当約60人を対象とし2年間の課程で実施されている幹部候補者のための初任研修と短大卒相当約55人を対象とする1年間の一般初任研修がある。継続研修では、大卒相当約115人及び短大卒相当約85人を対象とする1年間の課程の2コースが行われている。このうち、2年に1回募集が行われる大卒相当の初任研修の研修員は、研修修了後の給与の格付が通常の採用者よりも高く設定されているなど幹部候補者として期待されている。実際、この研修から、幹部公務員が輩出されるなど一定の成果を挙げてきている。

一方、継続研修のニーズは大きいものの、予算や施設の制約等から十分にそのニーズを満たしておらず、研修予算の増額、王立行政学院の更なる能力の強化や施設の充実等が求められている。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

カンボジアは、腐敗している国の一つという国際的な評価があることもあり、政

府にとって、腐敗防止がグッド・ガバナンスの実現の鍵となる最優先課題として認識されている。そのため、公務員法に服務等の規定を設け、腐敗防止法（2010年）に基づき国家腐敗防止委員会を設置するとともに、閣僚評議会（内閣に相当）の下に腐敗防止ユニットが設置された。また、各省庁における腐敗防止担当者の設置、公務員の定期的な資産報告の導入等の措置が採られてきた。しかしながら、外部機関の報告書等によると、公務員給与が低いこと等から、こうした取組は、いまだ効果を十分に上げているとは言い難い状況にあるとされている。

なお、公務員の行為規範を具体的に定めた日本の国家公務員倫理規程のような規則を定める必要があると認識されているが、いまだ制定されていない。

(エ) 給与水準の引上げ

公務員の給与については、公務員法に基づき、閣僚評議会が提案し国会の承認を経て国王が公布する給与勅令で定められている。公務員の給与は、基本給と役職に応じて支給される手当等からなり、地域に応じた手当や賞与はない。

現在の公務員の給与水準は、生計を維持するために十分ではないため、本務をおろそかにするほど副業を行ったり、公務を通じて役得を求めるなどの服務上の問題が生じているだけでなく、優秀な人材の確保にも支障を来していると言われている。これらの理由から、公務員給与の引上げが重要な課題とされている。これまでも公務員給与の引上げを行ってきたが、フン・セン首相は、2015年から2018年にかけても引き続き公務員給与の引上げを行うことを表明している。公務員省としては、公務員に対する国民の目が厳しくなっており、給与の引上げに対する国民の理解を得るためには、公務員の公務意識を高め国民への行政サービスの向上を実現する必要があるとしている。

(オ) 業績管理制度

2005年に、公務員が6か月ごとに業績についての評価を受ける業績管理制度が導入された。業績管理制度は、配置や昇進、能力に問題がある者の研修受講等への活用を想定しているが、評価の前提となる職務記述書が作成途上であることに加えて、情実任用の存在や研修機会の不足等、同制度を実施、活用するには多くの課題がある。

●人事院に期待すること●

カンボジア公務員省公務員政策総局長
(公務員制度改革委員会事務局長)
コン・ソフィー氏



2000年 国家行政改革プログラムマネージャー補佐
閣僚評議会事務局担当上級大臣顧問
2001年 閣僚評議会事務局行政改革評議会政府計画課長
2005年 閣僚評議会事務局行政改革評議会事務局次長
2010年 カンボジア特別法廷事務局管理部長
2014年 現職

2015年2月にカンボジア公務員省の代表団の一員として、公務員制度改革や行政サービスの向上に関する調査のため訪日しました。

人事院をはじめ、様々な政府機関との意見交換も行い、結果として、今回の訪問では、日本の経験と実践から、人事管理や人材育成に関する重要な知見を得ることが出来ました。

日本の公務員制度改革は明治時代から始まり、日本の発展に寄与しました。日本の公務員人事管理は、専門性（試験に基づく採用や能力・実績に基づく任用）、中立・公正（国益の追求、平等取扱い、義務と責任に応じた給与）、終身雇用（生涯にわたる生計の確保、身分保障）に基づくものであり、公務員は政府の方針を実施する代理人として国家公務員倫理法に従って行動することとされており、大いに参考とすべきものです。

カンボジア公務員省では、国家行政改革プログラム及び公務員人事管理方針において、公務の説明責任、効率性、信頼性の向上、幹部を含む人材管理・育成及び長期間にわたる持続的な能力開発のための人事行政機関の強化等に取り組んでいます。

日本の明治時代以来の公務員制度の発展の経験は、我々にとって総じて有意義なものです。特に、厳格で公平な人事管理と人材育成の経験は、カンボジアの公務員制度を改革していくに当たり大変参考になるものです。

カンボジアにおける行政改革プログラムを実施するに当たって、カンボジア公務員省は、日本の人事院からの支援として、特に人事管理と人材育成に関する日本の改革の経験を共有させていただくことを期待しています。

(2) インドネシア

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

1945年にオランダからの独立を宣言した後、1945年憲法が制定された。その後、1974年に初めて公務員の種類、採用、昇進、服務等の公務員制度の基本的事項を定めた公務員法が制定された。公務員の採用については、任命権者たる各省庁の長に委ねられる仕組みが取り入れられ、我が国のように全省庁を対象とした統一選抜試験は実施されていない。

2014年に就任したジョコ・ウィドド大統領の下で、情実任用を排し、差別の排除を目指して、より高い透明性、専門性、献身性を備えた公務員制度を確立するために、公務員法の改正が行われた。具体的には、政治的背景、人種、肌の色、宗教、性、既婚・未婚の別、年齢及び身体障害による差別を受けることなく、資格、能力及

び業績に基づいた人事管理を行わなければならないというメリットシステムが公務員法に初めて明記された。また、同年の改正により、「文官機関に関する国家委員会」が設置された。同委員会の役割は、メリットシステムが確実に実現されるよう各省庁の監視を行うことである。現在、同委員会の7人の委員が選任されたところであり、7人の委員の中には、元国家公務員庁長官や元大学学長等が含まれている。

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験

公務員の採用は、行政改革担当大臣が承認した募集計画に基づき、各省庁がそれぞれ募集・選抜を行う。

応募者について、各省庁が書類審査を行い、合格した者について、国家公務員庁が公務員に必要な基本的能力の有無を判定するための基本的能力試験を行う。基本的能力試験は、一般知識テスト、学業能力テスト及び成熟度判定テストから成る。

募集・応募手続及び基本的能力試験の実施については、情報通信技術を活用した改革を進めている。2013年からオンラインによる募集・応募が始まり、全ての省庁がオンライン・システムを利用し、2014年は、10万余りのポストに対して270万人が申し込んだ。また、基本的能力試験のコンピュータによる実施が急速に拡大しており、教育省の協力の下、大学等のコンピュータールームを使用することで、2014年には全ての会場（469会場）でコンピュータを用いた試験が実施された。

基本的能力試験における不正を防止し、プロセスの透明性を高めるため、データベースに基本的能力試験の4万余りの問題を蓄積し、受験者はそれぞれに割り当てられたコンピュータを使ってそれぞれが異なる問題の組合せの出題に対して解答するとともに、試験終了後直ちに試験室とは別室のスクリーンに受験者一人一人の成績を表示することとしている。

各省庁においては、基本的能力試験合格者に対して、二次試験としての面接を行って採用者を決定することとなる。個別の官職に必要な専門技術的能力の有無を判定することが必要な場合は、各省庁が技術的能力試験を二次試験の中で実施することもある。

試験及び採用を通じたプロセス全体において公正性の確保が課題とされている。

(イ) 研修

公務員の研修には、各省庁が実施するもののほか、行政改革担当大臣の下に置かれる国家行政学院が実施する省庁横断的な研修がある。

国家行政学院が実施する研修は、当該研修の修了が昇進の必要条件となっている階層別研修とそれ以外のテーマ別研修等に分類される。階層別研修として、リーダーシップ研修（レベル1・次官級昇進研修）からリーダーシップ研修（レベル4・課長級昇進研修）までの4種類がある。

そのうち、リーダーシップ研修（レベル1）は、次官等の幹部ポストへの昇進候補者（局長レベル）に対する研修であり、国家行政学院及びインドネシア国軍防衛研究所傘下の国家防衛研修所が実施しており、同研修には局長レベルの公務員だけでなく、銀行等の民間企業の幹部も参加している。

リーダーシップ研修は、研修員の技術的及び管理的スキルに加え、改革及び変化

をリードする能力の付与を目指しており、具体的な研修の成果として、各研修員の行動計画の作成や能力向上を目標としている。現在、研修技法の改善、講師及びファシリテーターの能力向上を図っており、また、研修終了後の評価のため、各研修員が作成した行動計画の実施状況を確認することとしている。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

インドネシアでは、公務員が公共サービスに関し不正な金銭を要求することが広く行われていると言われており、警察・検察機関もその例外ではないことから、国民の信頼が低く、政府高官等の汚職に対する国民の批判の高まりを背景に、2003年に既存の警察・検察機関とは別に汚職撲滅委員会が設立された。同委員会は、国家機関が関与する10億ルピア以上の汚職事件に関し、捜査・起訴する権限を有する。2004年から2013年までの10年間に同委員会の捜査により容疑者・被告人となった者の数は、国会・地方議会議員73人、閣僚級11人、大使4人、州知事10人、県知事・市長35人、政府高官114人、裁判官・検察官9人を含む396人である。

(エ) 給与

公務員の給与は、基本給及び家族手当、食糧手当、役職手当、特殊勤務手当、特殊地域手当等の諸手当から構成される。

給与水準は、中堅層より下のレベルでは、民間と同程度といえるが、幹部層の給与水準は民間より低い。

公務員の給与は、官職のランクに応じたものとされているが、従来は実質的に勤続年数が給与決定の重要な要素となっていた。2014年の公務員法の改正により、昇格については、官職のランク、業績評価等が基準とされることとなった。

(オ) 業績評価制度

2011年から業績評価制度が導入された。毎年初めに各職員は、所属する部局の業務計画に応じて、本人が達成すべき業務目標を上司との合意の上で設定する。設定された業務目標に基づいて3か月ごとに業務の進捗状況について中間評価が行われる。

職員の昇進に当たっては、業績達成度が60%、行動評価が40%の割合で職員の業績評価が行われる。職員の業績評価は直属の上司による業績記録書に基づいて行われ、行動評価は360度評価により行われる。

業績評価によって一定の成績を得ることは、昇進候補者として推薦される際の必要条件となっている。

(3) マレーシア

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

マレーシアの公務員制度のルーツは、イギリスの統治時代に遡ることができ、19世紀後半には、統一的な採用試験が行われていた。

マレーシアの行政・公務員制度は、1957年の独立後、国の開発計画とともに改革されてきた。1960年代から1970年代にかけては開発政策のニーズに対応するために行政の規模が拡大し、1980年代から1990年代には行政の効率化やスリム化等が目標とされ、民営化の推進や政府の財政・行政面での負担軽減が図られた。2000年代初頭には情報通信技術の活用が公務でも進むとともに、消費者や民間セクター、NGO

といった様々な主体間の利害調整を図ることも行政の重要な任務となっていた。現在、2020年までの先進国入りを目指して政治、経済、社会及び行政の改革を一体として進めており、これらの改革を促進するための公務員制度改革、とりわけ新たな改革を実現するために、優秀な人材を確保する必要がある、その観点から人事管理政策の見直しを行ってきている。

近年では、民営化等の行政の変化に合わせた職種の整理統合・新設や官職の格付の見直し、昇進・昇給機会の付与のための俸給表の等級と号俸の増設等、給与構造全体の見直しを行った。これらの措置により、昇進機会の増加、職員の動機付け、優秀な職員の保持を図った。

2010年以降は、行政運営改善に係る施策を含む様々な改革プログラムを政府として進めており、人事行政分野では、人材確保の取組の強化、研修の充実、給与制度の見直し、ポストの削減等が行われてきている。

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験等

連邦一般公務員の任命権は、憲法上、人事委員会に属する。連邦一般公務員の採用は、職種ごとに行われ、一部の職種を除き、人事委員会が採用試験を実施する。幹部候補として採用・育成される行政外交職については、人事委員会が統一的に採用試験を実施している。一般的な採用手続の流れは、候補者の登録、登録者の資格要件の審査、採用試験の実施、アセスメント・センターによる資質選考、面接試験の実施となっており、登録から採用試験の実施まではオンライン化されている。

基礎能力試験（理解・分析力、数的推理、データ分析等）と心理テストから成る採用試験では、短時間で多数の質問に解答することが求められ、インターネットや電話等で答えを探しては合格点を取れないようになっている。1～3日間にわたって行われるアセスメント・センターでの資質選考の内容は、各職種の職務内容に応じて、各省庁の要請に基づき、ケーススタディ、発表、ディベート等で構成され、態度・スキル・知識、コミュニケーション能力、規律性、自信、チームワーク力等が審査される。面接は人事委員会と採用省庁の職員が合同で実施し、受験者が過去の経験に基づいて、置かれた状況下でどのような態度や行動特性を示すかによって、敏速性、正確性、清廉性、生産性、創造性、革新性、忠誠心、虚心、他者理解と支援の九つのコンピテンシーが評価される。

優秀な人材を確保するために、手続のオンライン化や夜間・週末の面接試験による利便性の向上、学生や少数民族に対する広報活動等に取り組んでいる。これらの施策に加え、公務員の給与が民間と競争し得る水準であること等から十分な公務員志望者がいるものの（2014年は160万人の応募に対し7.5万人を採用）、将来の公務を担う人材の層を更に厚くするため、「優秀人材公務獲得プログラム」が2011年に開始された。同プログラムは、公務員庁の奨学制度により国内外の大学を卒業した者のうち、応募のあった者を、同庁が選考の上2年の任期付きで採用し、約3週間のオリエンテーションの後、二つの省庁で約1年ずつ実務を学ばせるプログラムであり、成績優秀者については行政外交職等に幹部候補として正式に採用される。公務員庁の2013年の報告書によれば、62人の同プログラム修了者が公務に採用され

ている（なお、2013年に公務員庁の奨学制度による国外の大学修了者は1,698人、国内の大学修了者は6,205人となっている）。

(イ) 人材育成等

幹部養成研修では、行政改革実施のためには職員の意識改革が重要であるとの認識から、幹部・管理職の意識改革のため、公務員として求められる価値、改革を進めるリーダーシップ等の科目に重点が置かれている。

政府方針として人件費の1%を研修費に充てることが各省庁に義務付けられ、職員は年間で7日以上研修に参加することとなっている。また、政府全体の研修の90%をオンライン化するとの目標も打ち出されており、4年前からeラーニングを実施している。

マレーシアの公務員は異動の範囲という観点から、省庁間異動職（行政外交職等）と省庁内・局内異動職（会計監査官等）に分かれており、省庁間異動職の管理職・中間管理職（課長補佐級から部長までの職）は、ジェネラリストとして養成される。

省庁間異動職の中でも初めから幹部候補として採用・育成される行政外交職の育成について見ると、試験に合格した後、公務員庁の附属機関である公務員研修所における7か月の行政管理コースとマラヤ大学大学院の5か月の行政課程の計12か月の研修を受講することとなっている。行政管理コースは専門教育、姿勢及び活動の三つのコンセプトで組み立てられており、具体的な内容としては財務、経済、リーダーシップ等の教育のほか、2週間ほどの期間、消防団や軍、交通警察等、公務の様々な現場に配属したり、有事マネジメントといった研修も行っている。行政外交職の採用者には、こうした研修を修了して各省庁に配属された後も、一連のリーダーシップ開発プログラムが用意されており、例えば部長級に昇進すると、上級リーダーシップ開発・アセスメント研修を受講することとなっている。この研修は幹部職（部長を超える職）への昇進を保障するものではないが、この研修における成績に加え、業績評価と能力評価の結果に基づいて昇進候補者を選抜している。なお、行政外交職の昇進の実態を例示すると、25歳で課長補佐級の初任等級に採用され、平均して5年に1回程度異動・昇進し、早ければ45歳で幹部職に昇進する模様である。最近の傾向として、若手の行政外交職員の昇進のスピードは速まっており、優秀な人材の確保という面で一つの牽引力になっている模様である。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

腐敗は政府に対する信頼を低下させ、民間投資にも影響を与え、国の経済発展の大きな妨げとなるとされ、腐敗防止は、政府改革プログラムの主要6分野の一つとして挙げられるなど、公務員制度改革において重要な課題とされている。

2009年のマレーシア腐敗防止委員会法により、腐敗防止の専門機関としてマレーシア腐敗防止委員会が設置されている（職員数約2,000人）。同委員会は、公務部門だけでなく、民間部門の腐敗対策も所管しており、同法に定める違反の疑いの探知及び調査、腐敗防止に係る助言、腐敗についての国民に対する教育等の役割を担っている。また、腐敗リスクの高い省庁には職員を専門家として派遣し、腐敗防止対策の強化を図っている。

同法では、贈収賄等の公務員犯罪について、刑法よりも広く罪刑を法定しており、同委員会報告書によれば、2013年に検挙された509人のうち、公務員は176人(34.6%)、起訴された289人のうち、公務員は119人(41.2%)であった。また、調査等により公務員の服務規律違反が確認された場合には、当該事実を各省庁に報告し、各省庁において必要な対応を講じている(2013年には、279件の報告に対し、各省庁で懲戒処分等が科されたのは243件)。

腐敗防止への取組を強化するため、2013年には、同委員会に行政機関清廉管理部が設置され、各省庁においても清廉課を設置することとなった。同課の役割は、犯罪行為の抑制、倫理違反の抑制、清廉性に係る内部統制を通じたグッド・ガバナンスの強化とされる。

(エ) 給与

給与は、職務の内容と責任に応じて支給され、その前提として、当該職務を遂行する職員には、その職務に必要な資格と研修受講が求められる。また、各職種の等級への格付は、公正な処遇という観点に立ち、職種間の相関性や同等性を考慮して決定される。

俸給表は、原則として類似の職種をまとめた21の職群ごとに設定されており、俸給表ごとに責任の度合いと職務の複雑性に基づいて等級が設定されている。給与は、基本給、固定的手当及び変動要因のある手当で構成され、公務員の給与水準は、民間賃金水準と同程度以上とみられており、公務の魅力の一つとなっている。

(4) ミャンマー

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

ミャンマーでは1948年の独立後、1962年の軍事クーデターにより社会主義政権が成立したが、1988年に始まった民主化運動により、同政権は崩壊した。しかしながら、その收拾の過程で再び国軍が政権を掌握した。2003年、政府は、民主化要求に応えるため、国民投票による憲法の承認や公正な選挙の実施等、民主化に向けた7段階の「ロードマップ」を発表し、近代的で民主的な国家を目指す取組を進めた。2008年に国民投票により新憲法が承認され、2011年には総選挙により現テイン・セイン政権が発足した。同政権は、民主化、法の支配の強化、国民和解、経済改革等に取り組んでおり、社会基盤と各種法制度等の整備の一環として、2013年に公務員の人事管理の基本的事項を定めた公務員法を制定した。公務員法には、職員の採用や給与、服務のほか、試験に基づく昇進や人事評価等を規定しており、能力・実績に基づく人事管理を目指しているが、幹部公務員に占める軍人出身者の割合が高く、公務員制度は整備の途上にあるといえる。

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験

各省庁において施策の企画・立案、管理・執行に携わる「官報掲載公務員」の採用について、公平・公正な試験の実施を図るため、連邦公務院が一括して筆記試験、心理テスト、個別面接を実施している。「官報掲載公務員」の採用試験倍率は10倍を超え、人気は高いといえるが、より有為な人材確保のため、給与改善等の取組が行われている。

各省庁における事務補助、労務・技能職の職員等の「官報非掲載公務員」の採用は、各省庁単位で行われている。なお、職員の約9割は「官報非掲載公務員」に該当している。

(イ) 人材育成等

公務員の能力向上のため、連邦公務院の下に設置された中央公務員研修所において各階層の公務員を対象とする研修を行っており、こうした研修への参加は、昇進に当たり有利に考慮されることとなっている。政府は、グッド・ガバナンス、公共サービスの向上、清廉な行政等の実現のため、幹部公務員の能力開発に力を入れており、マネジメント能力の向上、戦略的企画立案能力の強化、公務員倫理への理解等のための研修コースがある。このうち、マネジメント能力の向上に焦点を当てた研修については、連邦政府の指示・監督の下、職員の業務効率と一般教養を高めること等を目的として、2013年に課長級を対象とした研修が、2014年には部長級を対象とした研修が実施された。研修期間はそれぞれ2か月間で、前半の1か月間は各省大臣、副大臣、国内の専門家等が講義を行っているが、現状では十分な知見・能力を持つ講師の確保が難しい状況であることから、後半の1か月間は海外から専門家を招いて講義を行っている。今後、研修講師の育成や研修教材の開発・充実が必要であるとされている。

(ウ) 公務員倫理

職員の倫理意識向上の対策として、中央公務員研修所において「公務員倫理の維持と腐敗防止」等の倫理研修が実施されている。

政府としては、職員の倫理意識の向上のための研修に力を入れているが、現状では、教材の作成や研修講師の確保が難しいため、独自の倫理研修の実施が困難な状況である。

(エ) 給与水準の引上げ

公務員の給与は、公務員法に定められた同一労働同一賃金の原則の下、職員は、規則等に従い、俸給、通勤手当、その他の手当を等しく得る権利を有することとされている。

公務員給与は民間と比較して低いとされているが、2011年の新政権発足後は徐々に給与が引き上げられており、今後も改善の方向で進められる予定である。

(5) フィリピン

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

フィリピンの公務員制度の歴史は古く、1898年の米国統治開始後、1900年には米国の統治機関によって、メリットシステムに基づく公務員法が制定された。1901年、給与に関する法律が制定されるとともに、公務員試験が開始された。1935年、独立準備政府の下で、1935年憲法が制定され、メリットシステムが公務員の任用の基本原則として明記された。

中央人事行政機関である人事委員会は、1973年、憲法改正に伴い憲法上の独立機関として位置付けられた。人事委員会は、終身職公務員が政治任用にならないよう、メリットシステムの確保を図っている。1976年に導入された上級管理職制度の下でも、幹部への任用に当たり、人事委員会委員も加わって任用資格の審査を行っている。

る。

1986年の2月革命後、1987年の新憲法の制定とともに公務員法も改正され、地方政府への権限委譲、国営企業の民営化等により人事権限の分権化、公務員数の削減等が行われた。

フィリピンにおいては、上述のように20世紀の初めから公務員制度の整備が図られたが、現在においても汚職や行政の非効率性が課題とされている。



フィリピン人事委員会

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験

① 公務員の種類

公務員は、身分保障があり任期の定めのない終身職公務員と身分保障がなく任期に定めのある非終身職公務員から成る。

終身職公務員の採用は、メリットシステムに基づき競争試験により行われる。一方、非終身職公務員は、メリットシステムの例外として、競争試験以外の方法により採用される者であり、各省庁の長、契約職員、緊急に採用された者等の任期付公務員がこれに該当する。非終身職公務員の人数は全公務員数の1割ほどである。なお、上級管理職（局次長級以上、次官以下の職員）においては、非終身職公務員が約半数を占めている。

② 専門職採用試験等

終身職公務員は、原則として、人事委員会が行う専門職採用試験等に合格し任用資格を取得した上で、各省庁が実施する採用試験（面接等）を経て採用される。

人事委員会が行う専門職採用試験等の受験資格は、フィリピンの市民権を有する18歳以上の者であり、学歴は問われない。試験内容は、語彙、読解、数的推理、量的思考等の基礎的能力を測るものとなっている。この試験に合格すると、公務員としての任用資格を得ることができる。

これに加え、終身職公務員の上級管理職の空席への応募者は、一般の任用資格

とは別に上級管理職の任用資格を取得する必要がある。そのための試験は、人事委員会委員と外部有識者により構成される上級管理職委員会が行い、筆記試験のほか、誠実性、マネジメント能力、リーダーシップ等に関する面接等がある。

なお、現在、一般の任用資格を取得するための試験については、人事委員会本部と全国の16の各地方管区事務局にコンピュータールームを設置するなどして紙媒体による試験からコンピュータによる試験への移行を進めているところである。

③ 採用・昇進プロセス

終身職公務員の採用及び昇進については、空席への応募により行われる。各省庁は原則としてウェブサイト等で空席の公告を行い、任用資格を持つ者が応募することができる。各省庁は、当該省庁の幹部職員、職員団体の代表者等から成る5人程度で構成される人材選抜委員会を設置し、面接等により応募者の評価を行う。任命権者である各省庁の長は、人材選抜委員会の評価を尊重しつつ、採用者を決定する。

昇進に際しては、一つ下位の官職に就いている職員が空席に応募することができ、人材選抜委員会は、面接の結果等及び業績評価に基づいて評価を行う。

なお、上級管理職においては、非終身職公務員が約半数を占めており、メリットシステムの徹底という観点から問題があるとされている。

④ 採用試験分野の国際協力

フィリピンは公務員試験分野において、ASEAN諸国への技術協力にも取り組んでいる。ASEAN諸国の中央人事行政機関が参加するASEAN公務会議において、加盟国相互の情報共有・相互学習を強化するため、各加盟国が得意とする分野についてASEAN地域センターを設置することとされているが、試験分野で先進的な取組を行っているフィリピンが試験に関するASEAN地域センターとなっている。フィリピン人事委員会は、ASEAN諸国間の試験分野の発展の格差を縮小することを目的として2014年11月に「公務における試験・検査に関する会議・ワークショップ」を開催した。

(イ) 人材育成

研修は、省庁ごとに行われているほか、人事委員会が各省庁の職員を対象とした省庁横断的な研修を実施している。そのうち、上級管理職への昇進候補者及び上級管理職の研修については、幹部人材育成機関であるフィリピン開発学院が人事委員会と協力の下、実施している。また、人事委員会では、現在、官職ごとに適切な能力開発を行うことができるよう、コンピテンシーに基づいた研修の開発に取り組んでいる。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

公務員の行動規範として、国民への献身、専門職業意識、公正かつ誠実性、民族意識と愛国心、民主主義、質素な生活等が定められている。また、公務員の政治活動、兼業が禁止され、各省庁の長の三親等内の親族の当該省庁への採用が禁止されている。

公務員は、団結権は保障されているが、給与等の基本的な勤務条件については交

渉することはできず、ストライキ権もない。

2007年の業務改善法の制定により、腐敗の防止及び行政の効率化の徹底を図るため人事委員会が各省庁の現場への抜き打ちの立入検査等を行っている。

(エ) 給与

公務員の給与は、①同等な職務に同等の給与、②官民均衡、③継続勤務の動機付け、④最低賃金法の遵守、という四つの原則にのっとって制度化されている。

憲法上、国、地方及び公共企業体の公務員の給与の標準化が要請されているため、大統領をはじめ、国会議員や政府の高官を含む全ての公務員に同一の俸給表が適用されており、給与体系が一本化されている。

俸給表には、1等級（労務作業員等）から33等級（大統領）までの等級があり、具体的な官職の格付は、予算・管理省によって定められている。給与制度は、官職分類制度と一体的な制度とされており、給与制度と官職分類制度は同時に改正される。

公務員の給与水準は官民均衡を目標としているものの、予算の範囲内で決めることとされているため、その水準は民間給与を下回っており、その差は上位の官職ほど大きいとされている。

(オ) 業績評価制度

業績評価は人事委員会が定めるガイドラインに基づき、各省庁が業績評価制度を定めて実施する。一般に6か月ごとに実施され、期首に目標を設定し、期末に達成度を評価する。

評価結果は職員に通知され、職員の能力向上、賞罰、昇進及び研修受講の基準として活用されている。職員は、評定結果に不満がある場合、結果を受け取った時から15日以内に、所属省庁に不服を申し立てることができる。

●人事院に期待すること●

フィリピン開発学院理事長
カエタノ・パデランガ氏



1990年 社会経済計画大臣兼国家経済開発庁長官(～1992年)
フィリピン中央銀行金融政策委員(～1992年)
1991年 フィリピン大学教授(～現在)
1993年 フィリピン中央銀行金融政策委員(～1999年)
2001年 アジア開発銀行理事(～2003年)
2004年 フィリピン証券取引所所長
2010年 社会経済計画大臣兼国家経済開発庁長官(～2012年)
2012年 現職

フィリピンは、政府の腐敗防止、グッド・ガバナンス、社会全体の開発等の取組に関連した幅広い改革を行っていますが、公務員制度改革にも着手しています。その一環として、結果重視業績管理制度と業績賞与制度を導入するとともに、休止していた幹部行政官開発プログラムを公務管理開発プログラムとして再開させました。このプログラムは、人材育成プログラムの実施、研究等を通じて労働生産性を向上させ経済発展を促進することを担当するフィリピン開発学院が実施しています。

将来の公務におけるリーダーを輩出するためには、関係省庁が協力して、行政運営に当たる人材の育成に取り組まなければなりません。そのためにフィリピン開発学院は、人事委員会、予算・管理省、内務自治省、国家経済開発庁とともに、各階層の公務員を対象とする戦略的な能力開発計画である公務人材開発計画の策定の先頭に立っています。

フィリピンにおいて公務人材開発計画を策定していく上で、人事院や人事院公務員研修所等における先進的な人材育成の取組から優れた知見を得ることができると思います。

特に、日本の公務における終身雇用慣行の下で行われている、給与・業績管理、成績主義に基づく公務員の任用、人材育成から学ぶことが多いと思います。

フィリピン政府は開放的な人事管理を行っており、部内育成が中心の日本政府とは異なりますが、その両国間で人材開発や省庁間人事交流、倫理、昇進、退職管理等について研究と情報の交換を行っていくことは非常に意義のあることだと思います。

(6) タイ

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

タイでは、1928年に公務員制度の基礎となる公務員法が初めて制定され、公開競争採用や官職分類基準、給与構造、懲戒基準、人事委員会の設置等、成績主義原則や公正な人事管理制度が定められた。

その後、1975年の公務員法の大幅な改正により、職階制が導入され、これに伴い、職務記述書の整備や給与制度の改正が行われた。また、人事委員会の主な役割は、一元的な公務員管理政策の実施と内閣への助言とされた。

1980年代に入ると、職員の職務遂行能力の確保や士気向上等に向けた意識改革が重要であるとの認識の下、1992年に公務員法が改正され、俸給表の引上げ改定、研修等の能力開発等の改革が行われ、改革の実効性を上げるため人事委員会の人事管理の調整機能を強化した。

1997年、タイを中心とするアジア通貨危機が起こり、経済のみならず、行政や司法の分野にも影響を与え、これを契機に、成績主義に基づく人事管理を目指す公務員制度改革や司法改革が行われることとなった。同年、政治の透明性や公正性等を目指した新憲法が公布された。これを受けて、汚職や不正を防止するため国家汚職防止委員会等が設置され、公務員制度についても成績主義の原則を強化する取組が行われた。2008年には、公務における、公正性、透明性の強化、成績主義の原則の強化、業績に応じた報酬、仕事と家庭の両立、人事管理に関する意思決定の分権化を柱とする公務員法改正が行われた。

現在においても、汚職や職権乱用は根深く存在しているとされ、政府は、公務員の倫理意識の向上や腐敗防止に力を入れており、人事委員会もそのための取組を強化してきている。



タイ人事委員会と人事院職員の意見交換

イ 人事行政上の取組

(ア) 採用試験等

2008年公務員法では、採用試験は、成績主義原則に基づき公平性、透明性を考慮した採用手続により実施するものと定めている。各省庁において行われる募集、採用の公正性を担保するため、人事委員会が、募集、採用に係る基準等を定め、人事委員会の職員が各省庁に置かれる人事選考委員会の委員として選考に加わることとされている。

採用に係る競争試験は、人事委員会が実施する一般共通試験と、一般共通試験において6割以上の成績を収めた者を対象とし各省庁が実施する専門試験から成っており、これに合格した受験者は得点順に採用候補者名簿に掲載される。

人材確保については、タイで最も優秀とされる上位3校の大学の学生からの競争試験への応募は少なく、人事委員会は、給与水準の引上げに加え、ワーク・ライフ・バランスを意識したより良い働き方の実現に向けた取組等を進めるとともに、人事委員会の職員がこのような大学に出向き、優秀な学生の募集活動に力を入れているところである。

(イ) 人材育成

1980年に人事委員会の下に中央研修機関として設置された公務員研修所は、各省庁に共通する分野において、管理開発コースのような省庁横断的な研修を開発・実施するとともに、公務人材開発における研究、評価を行い、各省庁へ人材開発用研修教材を提供している。

現在は、2014年に策定された公務人材開発戦略に基づき、変化に対応できる公務員の戦略的育成、世代間及び多様な人事管理、才能ある職員のプール、キャリア計画とキャリア開発、人事管理の専門化の五つを戦略計画として研修を実施している。

公務員研修所で実施する研修は、初任者から管理職までを幅広く対象としており、具体的には、幹部職員や高い能力を有する若手職員を対象としたリーダーシップ研修、人事管理専門家研修等の特定の能力開発のための研修、新規採用職員を対象とした初任行政研修等がある。また、幹部級に昇進するための研修や初任行政研修は、該当する職員にとって義務的研修とされており、特に幹部級への昇進のための研修は、幹部職、管理職、知識職の職員を対象としており、この研修を受けることが昇進の条件となっている。

このほか、人事委員会は、将来の幹部候補とされる職員に対して、幅広い職務経験を得られる異動や研修機会等を優先的に付与するため、各省庁共通の業績向上・潜在能力開発課程を策定し、この課程の対象となった職員は、他の職員よりも早く昇進できるとされている。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

公務員の倫理に関しては、人事委員会が倫理意識の向上等の役割を担っており、1999年、倫理意識の向上や腐敗防止のための指針の作成、広報、研修等を行う倫理促進情報センターを人事委員会の下に設立した。

2009年王室令として発出された公務員倫理規程は、政治家や公務員の誠実さや倫理的行動を促すことを目的とし、行為規範に関するガイドラインや倫理意識を向上させるためのキャンペーン、倫理保持に係る報酬や賞勲等の仕組みを定めている。具体的には、オンブズマンの役割、倫理規程に従う職員の保護、倫理保持の仕組みの独立性の確保、法令違反及び脱法行為をしてはならない等の倫理保持のための10の一般原則を規定するとともに、贈物の要求や受領をしてはならない、公務で入手した情報を個人的に用いてはならない等の具体的な禁止行為を例示している。

また、汚職事件の取締りについては、1997年憲法に基づき、国家汚職防止委員会が設置され、政治家や高級公務員を含めた汚職事件を取り扱うこととされていたが、取扱件数が増加したことにより、2007年、法務省の下に、課長レベル以下の公務員による汚職事件を取り扱う公共部門汚職防止委員会が設置された。同委員会がこれまで取り扱った事案は1万7,000件ほどで、取扱事案が多くなっている原因としては、各省庁において刑事事件に至る前段階での懲戒処分が行われていないためであると考えられている。また、事案の多くは、公務員から不当な取扱いを受けた当事者や、公務員から利益を得た者を知った第三者からの通報により調査を開始したものである。

(エ) 給与水準の引上げ

一般行政公務員の俸給及び職務関連手当は、公務員法に定められており、10%以内の俸給の引上げ改定については、政令により行うことができるとされている。

人事委員会は、給与の改定に関して検討し、必要な改定を内閣に報告することとされており、給与の改定を検討するに当たっては、主に物価指数と民間給与の状況を考慮している。人事委員会は、我が国の民間給与実態調査を参考に、1997年から、2年に1回、民間企業の給与調査を実施している。公務員給与の水準は民間を大きく下回っており、2011年、公務員給与を改善するための5か年計画が策定され、これまでの間に相当な改善が見られるが、なお平均すると3割程度民間よりも低い状況にあるとされる。

また、生計費の地域格差が大きいと考えられていることから、今後は、その格差に見合った地域手当を導入することを検討している。

(オ) 人事評価制度

人事委員会は、監督的立場にある職員が部下職員の人事評価を行う人事評価制度を開発・導入した。職員個人の人事評価は、業績評価と能力評価について行われ、その結果は昇給、昇進、解職、勤務能率の向上、勤務意欲の増進に活用されている。また、個人の業績目標は所属する省庁が組織目標として設定する業績目標と関連付けられており、個人の業績評価を通じて省庁全体の業績向上を図ることとしている。

個人の人事評価については、差がつきにくく標準化傾向がある、評価を行う上司の負担が大きい等の課題もあるが、現在、制度自体の見直しが必要であるとは考えられていない。

(7) ベトナム

ア 公務員制度の概要及び改革の状況

(ア) ベトナムにおける公務員制度の整備及び改革の必要性

市場経済システムの導入と改革開放化を柱としたドイモイ（刷新）政策の下で経済成長が順調に進む中、行政面の改革についても取組が本格化してきている。公務員制度改革については、肥大化した公務員数のスリム化、情実によらず能力・実績に基づく任用、公務員の能力・意欲の向上、汚職防止等を目指して行われているが、公務部門の改革は、政治的、社会的に大きな影響を与えることから、慎重に進められている。

(イ) 公務員制度改革の状況

① 幹部・公務員法の制定

ベトナムでは従来、公務員の管理は、様々な法令により行われ、公権力の行使に携わる者に加え、病院、学校、研究所等の公的サービスに従事する者、国営企業等企業活動に従事する者も公務員として扱われていた。また、それらの中には戦没者の家族等様々な者がいると言われており、一部公務員の能力や意欲の低さが問題視されてきた。

このため、基本となる法令を整備し、拡大した公務員の範囲を絞り込むとともに、公務員の質を確保・向上させる枠組みを整える必要があった。

そこで、1998年に公務員の人事管理に関する暫定措置法が制定され、2度の改正を経て、2008年に幹部・公務員法が制定され、2010年1月に施行された。

同法は、公務員を公権力の行使に携わる者に限定し、従来公務員とされていた病院、学校、研究所等の公的サービスを行う非営利行政組織や国営企業に雇用される者を公務員から除外した。非営利行政組織に雇用される者の管理については、新たに公務被用者法が制定され、国営企業従業員については、より弾力的な人事管理体系の適用を可能とするため、民間企業に適用される一般の労働法制の対象とされた。

また、かねてより任用は、事実上、年功序列に基づくとの指摘がなされてきたため、幹部・公務員法では、能力・実績に基づく任用の考え方を明確に定めた。これを受け、個々の職務内容を客観化した上で、必要な能力や実績を備えた人材を広く登用することができるよう、職階制の導入に向けた検討が進められている。

② 近年の取組

2012年10月、首相は、2011年から2020年までの国家行政総合改革の一環として、公務員制度改革強化プロジェクトの実施を承認した。

このプロジェクトは、「専門性、責任、能動性、透明性、有効性」を備えた公務員制度を実現することを目的としており、公務員制度の体系の整備、公務員採用試験や登用選抜の改善、指導者向けの研修の充実、公務規律の強化、定員削減等を内容としているが、その多くがそれぞれの取組の達成目標時期となっても実現しておらず、取組が継続されている。

イ 分野別の取組と今後の方向性

(ア) 採用試験等

公務員は、一般に下位のポストで採用され、昇進していくこととなっており、採用に当たっては、原則として競争試験を実施することとされているが、例外として、人材確保が困難な地域における最低5年間の勤務を条件とした選考採用や、5年以上の関連業務の経験を有する者等を対象とした採用がある。

採用は、中央政府においては、各省庁単位で行われるが、各省庁は、採用の権限を更に下部組織に委任することができる。内務省は、試験の実施基準等を定め、実施状況の監督を行う。

採用試験の内容は、2010年から①教養試験、②専門試験、③情報処理試験、④外国語試験により構成されている。教養試験は、政治体制、国家機構、社会・経済一般等の知識を問うものであり、専門試験は、行政分野ごとに必要とされる法令等の知識を問うものであるが、いずれも質、量の面から適切に能力実証を行うことができているとされる。なお、情報処理試験及び外国語試験については、一定の水準に達することが求められるが、最終合格の決定の際の総得点には反映されない。

上述のとおり、試験を経ずに採用できること、試験を各省庁が別々に実施しており情実採用もあると言われていること、試験が適切に能力を実証しているとはいえないこと等から、政府として採用試験制度の改革を行うこととし、メリットシステムにのっとった試験の内容及び方法について、専門機関を設置することを含めて議

論が行われている。

(イ) 人材育成等

① 人材育成・研修

公務員の研修は、任用される職階や人事計画に基づき計画的に行うこととされている。

内務省が政府の研修全体の政策とその調整を所掌し、傘下に研修施設として国家行政学院が置かれている。中央の省庁及び地方の省の局長以上のポストに就く幹部公務員の研修計画については、党本部組織人事委員会の指導の下、ホーチミン国家政治学院で実施されている。特に指導者層の育成・選抜について、従来、共産党内で限定的に検討がなされてきたが、2016年の共産党大会で行われる中央執行委員等の選抜に当たっては、ホーチミン国家政治学院において、初めて国家指導者候補者研修を実施することとし、4か月間、合宿研修を通じて国家指導者候補者としての能力等を見極め、選抜に結び付けていくこととした。

こうした研修をより充実したものとするため、ベトナムからの討論型研修実施の支援要請があり、人事院は専門家の派遣や訪日研修の受入れを行っている。

② 昇進・異動

ベトナムの公務員人事は、終身雇用を前提としている。採用後、同一部局に所属したまま昇進することが一般的である。一方、部局長以上の管理職については、中央の省庁をまたぐ異動や中央の省庁から地方の省への異動等もみられる。

昇進は、職階における昇進と職務における昇進がある。ここでいう職階とは、専門や職業における能力・資格要件の水準で、事務官等から上級専門官等までの4段階があり、職階における昇進は、経験年数、研修、博士・修士等の学位、内務省が実施する職階昇進試験の結果等に基づき決定される。一方、職務の段階は、吏員、職員、係長、課長補佐、課長、局次長、局長、副大臣等がある。職階と職務は、必ずしも一致しないが、上位の職務に就くためには、上位の職階にあることが原則とされ、そのため、昇進を希望する公務員は学位の取得に熱心であるとされる。

(ウ) 公務員倫理・服務規律

公務員の懲戒は、2005年の政令により定められており、けん責、警告、減給、降格、解職の処分が定められている。ただし、懲戒の運用は厳格には行われていないとされる。分限・懲戒に関連し、「公務員制度改革強化プロジェクト」において、能力・意欲を欠き、職務を十分に遂行できない公務員等を、免職し、辞職させ、解任する仕組みを企画・実施することとしており、定員削減と併せ、取組の検討が進められている。

また、2005年に汚職防止法を制定するなど、汚職防止に関する法令を整備しているが、許認可等を背景にした金銭の受領や兼業等が広く行われているとされる。

こうした問題に対しては、懲戒の運用の厳格化、人事評価の活用に加え、給与上の処遇の改善等の総合的な取組が必要であるとされる。

(エ) 給与

公務員給与は、俸給表に定められた係数に最低賃金の額を乗じることで決定され

ている。公務員の給与の段階は、4段階となっており、四つの職階に対応している。給与額のベースとなる最低賃金は毎年見直しが行われている。

公務員の給与水準は、民間のそれに比べはるかに低く、このため、(ウ)で述べたように兼業が広く行われているとされる。また、業務に関連して金銭を受け取り、職場でプールして分配する例もあると言われる。一方で、法律等で定められた給与以外に様々な手当が存在しているとされる。

(オ) 人事評価

人事評価は、公務員の配置、活用、任命、教育研修、表彰等を実施するための基礎となるとされる。

人事評価は、毎年行われるが、それ以外にも、任命、出向等の前や、出向期間の終了時等にも行われる。

人事評価の結果は、「卓越した任務の達成」、「良い任務の達成」、「不十分な能力による任務の達成（任務の達成に他人の助けを必要とした場合等）」、「任務の不達成」の4段階に分けられ、低い評価を受けた職員については、他の職務に配置することができ、2年連続で任務の不達成と評価された場合には、免職することができる」とされている。

しかしながら、評価はほとんどが「卓越した任務の達成」又は「良い任務の達成」となっていると言われている。

2 ASEAN諸国への人事院の協力等

人事院は、開発途上国の公務員制度改革を支援するため、専門家（人事院職員）の派遣、開発途上国職員の研修員受入れ、開発途上国政府からの調査団の受入れ等を行ってきている。以下は、1の（1）から（7）に紹介したASEAN7か国に対して、その公務員人事管理支援のために人事院がこれまでに行ってきた取組である。

（1）各省庁職員のための研修（国家行政研修等）

人事院が協力して実施している国際的な集団研修のうち代表的なものが、独立行政法人国際協力機構（JICA）主催の国際協力研修として行われる国家行政研修（現在の名称は「上級国家行政セミナー」）である。

昭和37年の設立当初、JICAは、開発途上国に対する農林業や土木・建設など専門性・技術性の高い研修を中心に実施していたが、昭和40年代前半、経済発展を実現する上で行政の果たす役割が大きいことを踏まえ、開発途上国からJICAに対して国家運営の重要な担い手である公務員の育成に対する技術支援の要請が行われるようになった。JICAから要請を受けた人事院は、既に国内行政官を対象とした10年以上の研修実績を有することを踏まえて、JICA研修の一環として新たに「国家行政研修」を行うこととした。

国家行政研修は、昭和42年度に「アジア地域国家行政研修」として開始された。当初は約14週間にわたり行政・公務員制度や公共政策等に関する講義、事例研究や報告・討議等の演習、各省庁配属による実地研究、調査見学等を実施した。昭和45年度からは中東及びアフリカ諸国を対象に加え、「国家行政研修」と改称した。その後、研修期間を12週間に短縮するとともに、対象国についても、中南米諸国や社会主義体制からの移行を課題としていた東欧諸国を加えるに至った。

昭和61年度には、研修効果を高めるために参加者の役職段階を絞るとともに、幹部職員の参加を容易にするよう研修期間を短縮し、国家行政研修を、課長補佐級を対象として6週間から7週間の日程で実施する「国家行政コース」と、本省庁課長級以上を対象として4週間から6週間の日程で実施する「上級国家行政セミナー」の二つに分割した。上級国家行政セミナーは、平成23年度より約3週間の日程とし、現在まで毎年実施してきている。また、「国家行政コース」については、内容等を定期的に見直し、平成2年度からは「国家行政コースⅡ」に、平成12年度からは「行政と開発」に改称し、平成14年度まで実施した。

国家行政研修は、行政課題研究を通じた政策立案能力向上を目的としており、開発途上国等における社会・経済の発展に資する行政の在り方を主題とし、様々な行政課題を扱ってきている。

インドネシア、マレーシア、フィリピン及びタイの4か国は開始当初から積極的に参加しており、インドネシアは平成14年まで、マレーシアは平成13年頃まで、フィリピンは平成9年頃まで、タイは平成5年頃まで継続的に参加していた。一方、ベトナムからは昭和40年代に5人、平成20年に1人、カンボジアからは平成14年、15年、22年に1人ずつの参加となっており、ミャンマーからの参加実績はない。

平成26年度までに、これら研修に、カンボジアから3人、インドネシアから47人、マレーシアから43人、フィリピンから36人、タイから34人、ベトナムから6人の参加があった。

(2) 人事行政機関職員のための研修（上級人事管理セミナー等）

我が国が経済的に成功したと評価された1980年代には、経済・社会の安定的成長を支える我が国の行政運営や人事システムが注目を集めるようになり、開発途上国からJICAに対し、我が国の公務員人事管理を紹介する研修の実施を求める声が高まった。これを受けて、人事院は、JICA主催の国際協力研修として、平成3年度に新たに上級人事管理セミナーを設けることとした。上級人事管理セミナーは、我が国の公務員人事管理を題材に、開発途上国政府における人事管理の改善を目指すことを主な目的としている。参加者は、各国の中央人事行政機関の局長、課長級以上の幹部職員であり、これに対して、人事院事務総長が講義を行ったほか、人事院の局長、課長級の幹部職員が講師を務め、約3週間にわたり、人材確保や給与等の処遇をどのように改善するか、予算が厳しく十分な給与が払えない状況で公務員の意欲をいかに高めるかといった各国の公務員人事管理が直面する課題について議論を行った。同研修は、創設当初はアジア諸国を対象とする一般特設コースであったが、多くの開発途上国からの要請に応じ、平成9年度からは地域を限定しない集団コースとなった。また、3週間から4週間の日程で実施してきたが、平成20年度からは日程を約2週間に短縮して実施している。

インドネシア、マレーシア、フィリピン及びタイの4か国は、この研修の開始当初は、継続的に参加していたが、自国の経済・社会の発展とともにこのコースへの参加は減少している。一方、新たに公務員制度を基本から整備しようとする国として、カンボジアは平成22年度になってから継続的に参加してきている。

また、平成11年度からは、開発途上国からの要請に応じて、新たに各国の中央人事行政機関の課長補佐級の職員を対象とする人事行政研修を設けた。この研修は、人事管理の

基礎理論と実情を主題に、3週間から4週間の日程で実施してきている。

平成26年度までに、これら二つの研修に、カンボジアから8人、インドネシアから16人、マレーシアから18人、ミャンマーから3人、フィリピンから9人、タイから15人、ベトナムから8人の参加があった。

(3) そのほかの訪日研修受入れ、専門家派遣、調査団受入れ等

上記の受入れ研修のほかに、それぞれの国の個別の要請に応じて、訪日研修の受入れ、専門家の派遣、調査団の受入れといった協力を行っている。

ア マレーシア研修

マレーシア政府は、昭和56年（1981年）から日本及び韓国の労働倫理、学習・勤労意欲、経営能力等を学び、自国の社会・経済の発展を目指す東方政策を実施したが、その一環として、JICAに対し、我が国の公務員人事管理を学ぶための特別な研修計画の実施を要請した。これを受け、昭和61年度から5年間、人事院は、JICAの行う国別研修に協力し、マレーシア政府職員に対する研修を実施した。

この研修では、マレーシアの職員数名を我が国に受け入れ、4週間から5週間にわたって、我が国の公務及び民間部門における人事管理の特色、我が国の公務員制度、日本的経営の特色、日本とマレーシア両国社会の比較等をテーマに講義、討議、調査訪問等を行った。5年間に合計17人が参加し、このうち10人は東方政策の主務官庁である公務員庁職員であった。

イ タイ人事委員会事務局職員研修、専門家派遣等

タイからは、平成4年（1992年）の公務員法改正を受け、給与、服務等の制度の整備に当たり我が国の制度を参考にしたいとの要請がなされ、人事院は、平成9年度及び平成10年度にJICA主催の国別研修であるタイ人事委員会事務局職員研修への協力を行った。

平成9年度には、給与改革の担当者2人を対象に約3週間、平成10年度には、給与改革の担当者2人のほか、服務・倫理・不服申立ての担当者3人を対象に約2週間、それぞれの担当分野に応じた研修を実施した。

こうした研修に加え、人事院はタイに対し、民間給与実態調査の導入に必要な技術協力を行うため、平成8年度から平成10年度まで計6回、各回2人計12人の専門家派遣を行った。派遣された専門家は、同国の公務員制度の実情の聴取を行い、民間給与実態調査に関するノウハウを詳細に指導した。同国は、訪日研修や専門家派遣によって得たノウハウに基づき、平成9年から民間給与実態調査を行っている。

その後もタイからは、その時々改革課題に応じたテーマを設定した調査団が訪日しており、近年では、地域手当制度、定年制度、再任用制度等の調査団を受け入れた。

ウ ベトナム国別研修、専門家派遣等

昭和61年（1986年）から開始されたドイモイ（刷新）政策以来、ベトナムは、より積極的に先進各国の制度の調査や技術協力等の支援の要請を行うようになってきており、人事院は、研修への協力や専門家派遣を実施してきている。

(ア) ベトナム行政・公務員セミナー等

平成8年度から平成18年度まで（平成15年度を除く）、人事院は、ベトナム政府

職員を対象に、近代的な公務員制度の構築の推進のため、我が国の公務員制度の理解を目的とし、1週間から4週間の日程で、行政・公務員制度に関する講義、研修員による報告、調査見学等を内容とするJICA主催の国別研修「ベトナム行政・公務員セミナー」の実施に協力した。この研修には、計80人の参加があった。

これに併せて、JICAによる技術協力の一環として、近代的な公務員制度の構築の推進のため、平成9年度から平成12年度まで、及び平成16年度から平成21年度まで人事行政各分野の専門家計16人をベトナムに派遣し公務員制度に関するセミナーを開催するなどした。

(イ) ベトナム国家指導者候補者研修への協力

ホーチミン国家政治学院は、平成24年度（2012年度）から平成27年度（2015年度）にかけ、幹部職員の育成、選抜のために国家指導者候補者研修を実施することとしており、人事院は、JICAの技術協力の一環として、当該研修プログラムの一部の実施を支援している。具体的には、これまで5回にわたり、人事院人事官に加え、各府省の事務次官経験者や学識経験者等計20人をベトナムに派遣し、我が国の公務員制度や各行政分野における様々な経験について、講義や討議式演習を行うものであり、人事院公務員研修所の有する研修技法等のノウハウをいかして行った。

また、人事院は、JICAが主催する国家指導者候補者研修の研修員の成績上位約25%を対象とした訪日研修の実施にも協力してきている。この訪日研修は、約10日間の日程で、公務員制度や公共政策に関する講義、調査見学等を内容とするものであり、平成26年度末までに4回にわたり実施され、76人の参加があった。



ベトナム国家指導者候補者研修における人事官の講義

(ウ) 公務員制度改革支援

ベトナムにおける人事行政を所掌する内務省は、公務員制度改革の一環として、公正・公平な人事管理を実現するため、公務員の採用試験の改革に取り組んでおり、人事院は、平成26年度から3年間の計画でJICAが主催する当該分野についての担当官研修等により採用試験改革の実施に協力している。平成26年度に行われ

た第1回の訪日研修は、約1週間、国家公務員採用試験の企画、試験問題の作成、試験の実施等に関する講義等を内容とし、15人の参加があった。

また、訪日研修に加え、ベトナムへ専門家2人を派遣し、採用試験改革に関するセミナーを開催した。

(エ) 公務員研修実施能力強化支援プロジェクト

平成25年度より、JICAの技術協力の一環として、ホーチミン国家政治学院の講師の研修能力開発のため、ベトナムに専門家を2回にわたり各回2人計4人派遣し、人事院公務員研修所における討議型研修の技法等に関するセミナーを実施している。

エ フィリピン

平成26年11月にフィリピン人事委員会が主催したASEAN諸国等を対象とする「公務における試験・検査に関する会議・ワークショップ」に人事院職員を専門家として派遣し、日本の採用試験制度等について紹介した。

また、人事院は調査団の受入れに協力してきており、過去10年間に6回にわたり、人材育成制度や倫理制度について、調査団に対する講義・説明を行った。

なお、人事院公務員研修所が行う我が国職員の行政研修（課長補佐級）の1コースとして、平成26年度に13人の研修員をフィリピンに派遣し、5日間の日程でフィリピン各省庁等の業務視察、意見交換等を行った。

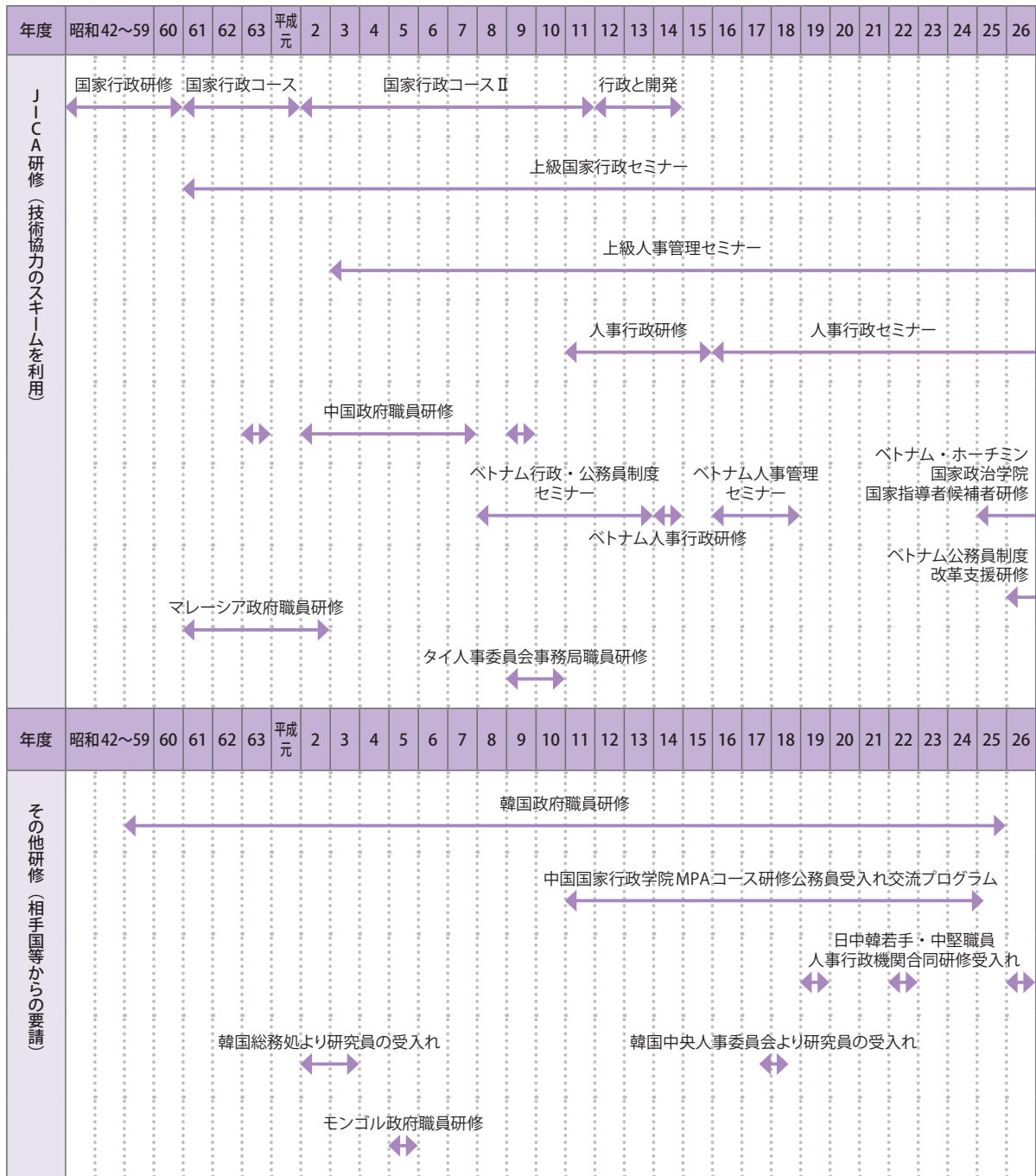
オ カンボジア

カンボジアでは、公務員制度全般にわたる整備・改革が必要とされており、カンボジア公務員省は、我が国も含め、他国の公務員制度について幅広く調査を行っている。我が国の公務員制度への評価・関心も高く、近年、公務員省大臣、王立行政学院長、行政改革評議会事務総長等人事行政機関の幹部が人事院を訪問しており、その際には、公務員制度の各分野の整備・改革や王立行政学院での研修への支援等について希望が寄せられている。

カ ミャンマー

ミャンマーは、平成23年度から平成26年度までの間に4回にわたり、連邦公務院総裁等の幹部職員や研修団が人事院を訪問しており、その際には、公務員制度や当該分野における両国の協力の可能性について意見交換を行うとともに、ミャンマーが特に力を入れている研修制度についての講義や人事院公務員研修所の視察等を行った。また、連邦公務院の研修所は、研修講師の育成や研修教材の開発等、研修の充実を図っており、我が国からの支援について希望が寄せられている。

参考 東アジア諸国を対象とした国際協力研修等の変遷



第1編

第2部

東アジア諸国と我が国の公務員制度

国家行政研修等を通じて、アジア諸国に限らず、我が国の公務員制度に関心を持つ国があり、人事院では、かつて上級人事管理セミナー参加者から強い要請を受け、5年間にわたってアフリカのタンザニアにJICA専門家派遣を行ったこともある。公正な人事行政等への関心はアフリカにおいても同様であり、ここでは、アフリカの国の中では経済的に安定しているボツワナの最近の状況を紹介する。

●ボツワナの公務員制度●

尾西雅博駐ボツワナ共和国特命全権大使
(前人事院事務総長)

ボツワナは南アフリカの北隣に位置する内陸国である。国土面積は日本の1.5倍、人口は日本の60分の1の約200万人である。世界一のダイヤモンド産出量を背景として、一人当たりGDPは約7,300ドルの水準にあり、サハラ以南のアフリカ諸国の中では5位に位置する。1966年にイギリスから独立し、大統領制が採用されているが、その公務員制度は、大統領府の首席次官が「公務の長」と位置付けられ、公務員人事を総括するなど、イギリスの影響を受けていると見られる。

任用については、公務員法で、公務の能率を旨とすること、縁故や情実による人事は行ってはならないことを規定し、同法に基づく通達で、任用は成績、能力、資格に基づいて行うことを定めるとともに、同等の資格経験を有する者が複数いる場合、勤続年数より成績・適性を重視することを求めている。しかしながら、採用に際して採用試験は行われず、優秀な人材を確保するため、採用試験制度に対して関心がある。

人事評価は行動評価と業績評価から構成されている。行動評価、業績評価とも年に1回実施され、結果は昇任、昇給などに用いられることとされているが、我が国のような具体的な活用基準は設けられておらず、活用基準の策定が課題といえよう。

研修については、公務員研修所において、各省職員を対象として新規採用職員研修（5日間）、新規管理監督者研修（5日間）等を実施しているが、人材を計画的に育成するため、改革が必要とされている。



モラレ大統領府大臣

モハエ前大統領

尾西大使

服務に関しては、公務員法において、国民に対し効果的・効率的なサービスを提供すること等の公務員行動規範が規定され、さらに、同法及び通達において、法令違反、上司の命令への不服従、公金・官物の不正使用、特定政党の利害のための地位利用など、非違行

為が詳細に掲げられている。倫理に関しても、接待に誘われた際の対応についてガイドラインが定められている。

給与に関しては、2008年に制定された現行の公務員法によって、協約締結権及び争議権が付与され、労使交渉を通じて給与を決定する仕組みが導入された。昨年まで、給与改定に関し交渉妥結に至らず最終的に政府側が一方的に決定してきており、これに対してストライキが発生し、裁判に持ち込まれるなどの事態が起きていたが、2015年は交渉により妥結している。

ボツワナでは、長年、政府の効率性の向上、公務員の勤務意識の改善が課題とされてきている。また、任用に関しては、大統領が次官等の任命権を有するのを除き、政治家は公務員の人事権を有していないが、他方、採用試験は実施されておらず、昇任等の基準も明確ではない状況で、人事管理の公正性をいかに確保していくのか、大統領の側近であるとともに「公務の長」でもある大統領府首席次官の果たす役割が大きい。この地域の他の途上国と比較して公務員制度は整備が進んでいるが、それを適切に運用し、適宜見直しながら、公務員の働きぶりを改善していくことが期待される。

第2節 中国及び韓国との協力・交流（日中韓人事行政ネットワーク）

平成16年11月にラオスのビエンチャンで開催された日中韓首脳会談で、「日中韓三国間協力に関する行動戦略」において貿易・投資分野や情報通信技術産業等14分野の協力分野を決定し、その一つとして人事行政分野における三国間の緊密な連携と交流を推進することが合意された。これを受け、平成17年1月、人事院総裁、中国人事部長（閣僚級）、韓国中央人事委員会委員長の三者は、韓国のソウルにおいて、日中韓の人事行政分野のネットワークを構築することに合意し、人事行政分野における日中韓合同研修や三国共催シンポジウムの実施等三国間の相互協力を内容とする覚書が締結された。

現在、このネットワークの枠組みの中で、日中韓合同研修や三国共催シンポジウム等三国間での相互協力事業が行われている。

1 中国・韓国への協力等（日中韓人事行政ネットワーク発足前）

日中韓人事行政ネットワークの発足前（平成16年度以前）においても、人事院は、日中、日韓の二国間による人事行政機関の交流を行ってきたところであり、両国の要請を受けて、公務員制度に関する調査団の受入れや研修の実施、専門家派遣等の協力・交流を積極的に行ってきた。

（1）中国への協力等

中国においては、昭和53年（1978年）から始まる改革開放政策による改革の一環として、公務員制度の整備が重要な課題となり、昭和62年（1987年）10月には、中国共産党第13回全国代表大会で、政治制度改革とともに公務員制度改革を行うことが決定された。こうした中で、人事院に対しても公務員制度構築の準備のために人事院職員の中国への派遣や中国側専門家の訪日研修、調査団受入れ等の要請があり、これらを実施したほか、幹部の相互訪問、JICAによる開発途上国行政官及び人事担当官を対象とした研修（人事院協力実施）への中国からの受入れ等を実施し、幅広く継続的な協力を行ってきた。

ア 国家公務員暫行条例制定へ向けた協力（昭和63年度～平成4年度）

昭和62年（1987年）の中国共産党第13回全国代表大会の決定に基づき、中国では、新たな公務員制度制定の検討が開始され、早期に法整備を行うため作業を急ぎ、平成5年（1993年）に、初めての公務員制度の基本法令である国家公務員暫行条例が制定された。

この検討過程で中国より人事院に対し専門家の派遣や訪日研修への協力の要請があり、人事院は、昭和63年度から平成4年度にかけて12回にわたり、試験、任用、給与、研修等の人事行政の各分野の専門家延べ25人を中国に派遣し、中央政府及び地方政府の人事担当職員に対して職階制をはじめとする我が国公務員制度の基本と、給与や昇進管理等の運用についてのセミナーを実施したほか、セミナー参加者から選抜されて来日した政府職員に対し、我が国において4回にわたり延べ39人への研修を実施した（表1）。

表1 専門家派遣及び訪日研修の実績（昭和63年度～平成4年度）

年度	専門家派遣		訪日研修	
	人数	テーマ	人数	テーマ
昭和63	9	公務員制度全般	10	公務員制度全般
平成元	4	公務員制度全般、海外派遣制度		
平成2	3	試験制度	10	試験・任用制度
平成3	5	公務員制度全般、給与制度	9	給与制度
平成4	4	研修制度	10	研修制度

イ 国家公務員暫行条例制定後（平成5年度～平成16年度）

中国における国家公務員暫行条例の制定に当たっては、特に採用試験、勤務評定、給与、人事異動の各制度について前述の協力がいかされたと中国側も評価している。平成6年（1994年）7月には、暫行条例に基づいて中央行政機関における国家公務員を採用するための第1回試験が実施され、試験による採用が行われた。

また、その後も人事院は、公務員制度の円滑な運用のため、平成5年度から平成9年度にかけて、引き続き専門家派遣（8回延べ14人）や来日研修団等の受入れ（4回延べ20人）を行った（表2）。また、平成5年に暫行条例実施を契機とした人事院総裁の訪中、平成6年に中国国務委員・人事部長の人事院来訪等、日中両国の人事行政機関の幹部による相互訪問を行った。

その後、中国は、暫行条例による公務員制度の運用の経験を踏まえ、恒久法の制定に取り組み、平成17年（2005年）4月、職務及び級別、任用、人事評価、懲戒、研修、給与、不服申立て等を定めた全107条から成る中華人民共和国公務員法を制定した。

表2 専門家派遣及び訪日研修の実績（平成5年度～平成9年度）

年度	専門家派遣		訪日研修	
	人数	テーマ	人数	テーマ
平成5	3	勤務評定、服務・懲戒制度、公平審査制度	10	服務・懲戒制度、公平審査制度
平成6	5	給与制度、人事異動	4	公務員制度全般
平成7	1	給与制度	4	給与制度、勤務時間・休暇制度
平成8	3	給与制度		
平成9	2	公務員制度全般	2	公務員制度全般、退職制度・年金制度

(2) 韓国への協力等

韓国では、昭和24年（1949年）に、我が国の国公法を参考に国家公務員法が制定され、昭和40年の日韓国交正常化後には、我が国から韓国への人事行政分野における協力が開始された。人事院が協力して実施するJICA主催の集団研修への参加という一般的な協力から始まり、韓国政府職員に対する特別な研修プログラムの実施や人事院へ派遣された調査団・研究員の受入れ等を行ってきた。

ア 大韓民国政府職員研修（昭和59年度～）

人事院では韓国総務処（当時の中央人事行政機関）からの要請に基づき、複雑かつ高度化する行政に対応し得る専門的知識、技術等を教授するとともに、行政現場訪問や意見交換を通じ、行政分野における日韓の交流促進を図ることを目的として、昭和59年度から大韓民国政府職員研修を実施している。平成4年度までは幹部行政官コースと研修管理コースの2コースを実施していたが、平成5年度以降は一つのコースに再編するなどしつつ、研修開始から30年以上にわたって実施している。

本研修は、我が国の行政各分野の政策課題、日韓両国の社会、経済等の比較等の講義科目を設定しており、開始当初は約4週間の日程で実施していた。平成19年度から、参加者の便宜を考慮し、内容を凝縮することで約1週間の日程とした。なお、平成26年度は、韓国の公務員制度改革のため中止となったが、今後も継続して実施する予定である。本研修の修了者は平成25年度まで延べ694人となっている。

イ 調査団・研究員受入れ等

人事院は韓国からの公務員制度の調査団等を積極的に受け入れており、昭和61年度から平成16年度までについてみると、70回延べ312人に対し、公務員制度に関する講義、説明等を行ってきた。

2 日中韓人事行政ネットワークによる協力関係（平成17年度～）

平成17年に日中韓三国の人事行政ネットワークが発足し、従前の日中・日韓の二国間での協力関係は、三国の合同研修やシンポジウム、共同研究、情報交換等に変化し、人事行政分野における三国間の緊密な連携や交流が進められている。この背景には、この間、中韓両国とも公務員法制の整備が進み、現在では、日中韓の相互交流を通じた知見の共有により各国の公務員制度の運用改善を図ることに重点が置かれるようになってきている事情もある。

(1) 三国間プログラム

平成17年に日中韓人事行政ネットワークが発足後、本ネットワークの協力計画に基づき、若手・中堅職員合同研修や共催シンポジウム、共同研究、情報交換等を実施してきて

いる。

ア 若手・中堅職員合同研修

日中韓三国の中央人事行政機関の若手・中堅職員の相互理解を深めるため、若手・中堅職員の合同研修を行い、各々の機関の抱える課題等について情報交換及び意見交換を行っている。

この合同研修は、平成19年4月に日本で第1回を5日間の日程で実施して以降、三か国持ち回りで開催し、平成26年5月には日本において第7回目を実施し、これまでに日中韓三国から延べ61人が参加した。

イ 三国共催シンポジウム等

三国の人事行政における関心事、主要問題、改革推進事例等について、発表・評価する場として三国共催シンポジウムを持ち回りで開催しており、これまでに8回実施している。自国の人事行政の政策や運用にいかすため、開催国がその時々課題に応じたテーマを設定しているが、人材確保や処遇への関心が高く、採用、育成、人事評価、給与の制度の運用等が取り上げられている（表3）。

表3 三国共催シンポジウム

年度	開催国	テーマ
平成17	日本	「日中韓三国における幹部要員を中心とした公務における人材の確保と育成」
平成18	中国	「21世紀の日中韓三国の公務における人材開発」
平成20	韓国	「日中韓三国の公務員の採用システム」
平成21	日本	「公務員倫理を考える」
平成21	中国	「表彰制度」
平成22	中国	「日中韓三国における公務員給与制度」
平成23	韓国	「公務員の採用において多様な人材を確保する方法」
平成24	日本	「不測の事態に備える公務の対応」

ウ 共同研究

これまでに3回にわたって三国で共同研究を行ってきた。第1回は、制度の基本を相互に理解できるよう「日中韓三国の公務員人事基本法比較」（韓国が取りまとめ）を、第2回は、各国が共通して関心を持った「日中韓三国の公務員の成果管理」（中国が取りまとめ）を、第3回は、「日中韓三国の公務員の採用システム」（日本が取りまとめ）をそれぞれテーマとして行われ、三国の人事行政機関が抱える問題等を整理した。

(2) 二国間プログラム等

ネットワーク発足に伴う新たな三国間の協力プログラムに加え、従来からの協力プログラムを含めた二国間での相互交流・協力プログラムを引き続き実施してきている。

ア 中国

人事院は平成18年度から平成24年度まで、公益財団法人日中友好会館が実施する中国国家行政学院からの研修員を対象とした、中国政府職員受入れ研修の実施を支援している。この研修は日中両国公務員の相互理解を目的とし、日本の行政制度、国家公務員制度に関する講義を行うとともに、中国側研修員と日本の課長補佐級公務員と

の意見交換を実施しており、これまで200人を超える中国側研修員が参加した。

また、平成17年度から平成22年度まで、人事院公務員研修所と中国国家行政学院との間で派遣研修を実施し、毎年20人前後の日本側の課長補佐級研修員を中国へ派遣した。

イ 韓国

人事院は従来からの協力プログラムである大韓民国政府職員研修による研修員の受入れを引き続き実施するとともに、新たに平成18年度より毎年、人事院公務員研修所が実施する研修の一環として、20人前後の日本側の課長補佐級研修員を韓国中央公務員教育院に派遣する研修を実施している。

また、平成16年度に人事院職員1人を研究員として韓国中央人事委員会に派遣し、約5か月間にわたって韓国の採用試験や研修制度等の公務員制度について研究を行った。一方、平成18年度には韓国中央人事委員会から研究員1人を人事院に受け入れ、約半年間、人事院の各課に順次席を置き、職員からの説明や意見交換を通じて我が国の人事行政の各分野について知見を深めた。

さらに、人事院は、幹部公務員制度の改革に取り組んでいる韓国の実情について計4回にわたって現地調査を行った。一方、韓国からもほぼ毎年我が国に調査団が派遣されてきており、最近では、平成26年（2014年）の韓国フェリー転覆事故に端を発して行われた韓国公務員制度の改革の実施に際し、日本の公務員制度についても調査することとされ、職級・職種別給与の実情、不利益処分に対する審査請求、定年延長・再任用制度等をテーマとした調査団が人事院を訪問している。

第3節 国際機関を通じた腐敗防止の取組への貢献

1990年代に入り、先進各国において、経済成長の鈍化等を背景に政府への国民の信頼が低下し、不祥事により更に事態が悪化しているとして、信頼回復には公務員倫理の向上が重要な課題として認識されるとともに、社会・経済のグローバル化の一層の進展に伴い、グッド・ガバナンス及び経済発展のためには、国際的な商取引での贈賄等を規制する必要があるとの問題意識が高まってきた。これらに関し、OECDにおいて集中的な議論が行われ、各国の公務員倫理の向上に資するための倫理インフラストラクチャーの提示や国際商取引における外国公務員への贈賄を規制する条約の制定等が行われた。

さらに、2000年代には、こうした議論の深まりを受け、国際連合において、持続的な発展や法の支配を危うくさせる要因として、社会及び経済に影響を及ぼす国際的な現象である腐敗問題に対処する包括的な条約が採択された。

一方、アジア太平洋地域においても、社会・経済の発展等に伴い、腐敗問題への対処の必要性の認識が高まっており、ADBとOECDの協力の下、地域的な取組も活発化している。

人事院は、腐敗防止に関するこうした国際的な各種の取組に対し、様々な協力を行ってきている。

1 OECDにおける取組

(1) 公務員倫理への取組

OECDでは、1990年代以降、経済成長が鈍化し、国民の価値観の多様化等を背景として政府が国民の期待に必ずしも応えられなくなったことにより、加盟諸国において政府に対する国民の信頼が低下し、不祥事が事態を更に悪化させているという認識が示され、また、変化する公務への期待に対応していくために、中立性、遵法性、誠実性等の伝統的な公務の基本的価値に、説明責任や透明性等の新しい価値を組み合わせた新たな行動規準を設けることが必要となるなど公務員の倫理が重要課題となってきた。

このような課題等を踏まえ、OECDでは、1961年にOECD内の低開発国であるギリシャ、トルコ等に対する技術協力を行うために設立された技術協力委員会を、1990年に行政管理委員会として改組し、各国の行政管理の在り方を議論する中で、この問題を取り上げていった。

1996年には、OECDは「公務における倫理－現在の課題と取組」という報告書において、九つの加盟国の公務員の倫理や行動の管理について調査結果を報告するとともに、公務における倫理に関する取組に資するため「倫理インフラストラクチャー」を提示した。倫理インフラストラクチャーは、法的枠組や説明責任、国民の監視等の規制の機能、政治的リーダーシップ、倫理規程や教育研修等の指導の機能、調整機関や公務員の勤務条件等の管理の機能の三つの機能から成る。1999年には、1996年の報告書の対象となっていなかった15か国（日本を含む。）における腐敗対策の取組をまとめた報告書を取りまとめた。さらに、2000年には加盟国29か国を対象に、公務における価値、それを確保する仕組み等倫理に関する取組を網羅的に取りまとめた報告書を発表した。

その後、公務と民間との間の関係が密接な場合に、求められる公務の清廉性と透明性を確保する観点から、公務と民間、政治と行政の接触等腐敗の危険性の高い分野の脆弱性に焦点を当てた議論がなされるようになり、2003年には、公的部門における利益相反管理のためのガイドラインを発表した。その後も、ガイドライン実施の手引や、ガイドラインの実施状況についての報告書を発表するなど、利益相反に関する取組が進められ、ロビイング活動に関する規範や、公務員の資産開示、潜在的な利益相反リスクの管理、内部通報者の保護等も議論の対象となっている。

(2) 国際商取引における贈賄防止に関する取組

アメリカは、ウォーターゲート事件等をきっかけに外国公務員に対する商業目的での贈賄行為を違法とする国内法を1977年に制定し、1989年にはOECDに対し、不正な報酬に対する国際的な対処のための措置を設けるべきとの提案を行った。これを受け、OECD内に設置された専門家グループにおいて検討が行われた結果、1994年、OECD加盟国に対し、国際商取引に関連した外国公務員への贈賄の抑止・防止についての実効的措置を求めるとする最初の理事会勧告が採択された。

その後、1997年5月、1994年の勧告が改訂されたところ、この改訂された勧告において、犯罪構成要件、外国公務員の定義、裁判権、制裁等、外国公務員に対する贈賄規制の共通の要素等が合意され、外国公務員への贈賄を犯罪化する国際条約の策定作業を開始することが決定された。

これを受け、1997年11月、OECDは、主に先進国による贈賄が国際商取引（貿易及び

投資を含む。)において広範に見られる現象であり、深刻な道義的及び政治的問題を引き起こし、グッド・ガバナンス及び経済発展を阻害し国際的な競争の条件をゆがめていることを考慮し、世界的に外国公務員への贈賄を抑止及び防止するため、「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約（以下「OECD外国公務員贈賄防止条約」という。）」を採択した。同条約は、1997年12月に我が国を含む33か国が署名し、1999年2月に発効した。

OECD外国公務員贈賄防止条約は、全17条から構成され、犯罪の構成要件、外国公務員の定義、制裁、裁判権等とともに、条約の効果的な運用のための司法共助、犯罪人引渡し、各国実施状況のフォローアップ等について規定している。

今日、OECD外国公務員贈賄防止条約の締約国は我が国を含め41か国（2014年5月現在）となっているが、先進国の大半が締結しており、腐敗防止のための国際的な取組の一つとしての役割を果たしている。

(3) 人事院の関わり

人事院は、こうしたOECDの取組に対し、倫理インフラストラクチャーの策定に当たって指導助言する専門家グループへの参加、我が国における公務員倫理向上のためのメカニズム等についての積極的な情報提供等、専門機関として継続的な貢献を行っている。

2 腐敗の防止に関する国際連合条約

(1) 腐敗の防止に関する国際連合条約の策定、活動等

上述したOECD外国公務員贈賄防止条約の採択等、腐敗問題に対する国際的な議論の深まりを受け、2000年12月、腐敗行為の防止に関する包括的な条約を起草するための政府間特別委員会が国際連合総会決議によって設立され、2003年10月31日、「腐敗の防止に関する国際連合条約（以下「国連腐敗防止条約」という。）」が国際連合総会において採択され、2005年12月14日に同条約が発効した。2015年4月現在、ASEAN諸国を含む175の国等が同条約を締結している。我が国は、2003年12月に署名し、2006年に締結について国会承認を得たところ、必要な国内法の成立を待って締結することとしている。

この条約は、腐敗を、民主主義の制度及び価値、倫理上の価値並びに正義を害するとともに、持続的な発展及び法の支配を危うくする重大な問題であるとし、腐敗行為を防止し、及びこれと戦うため、公務員に係る贈収賄、公務員による財産の横領等一定の行為の犯罪化、犯罪収益の没収、財産の返還等に関する国際協力等について規定している。

国連腐敗防止条約には、人事行政に関し、公務員の採用、昇進、退職等人事管理において、効率性・透明性原則及び能力、公平、適性等の客観的基準原則に基づくことや、適正な給与等の設定の促進等とともに、公務員の誠実性、廉直性及び責任感を高めるよう求める規定が盛り込まれている。

同条約の履行のため、締約国の制度・実施体制の整備、締約国間の協力の推進、実施状況の把握・評価が必要であり、2006年から、およそ2年に1回、締約国会議が開催されている。近年においては、2009年11月にカタールで開催された第3回締約国会議における決議において、①腐敗防止措置に係る分野における知見の蓄積、②腐敗防止措置について締約国間における情報・経験の交換の促進、③腐敗防止措置のベストプラクティスの集積等、④腐敗防止のための市民社会も含めた関係部門間の協力の促進の4項目を主な任務と

した防止措置作業部会が設置された。

(2) 人事院の関わり

我が国は未締結の署名国であることからオブザーバーとしての参加となるが、人事院は、所掌する一般職国家公務員に関連する議題が取り上げられる会合に、我が国政府の代表の一員として職員を派遣してきている。2012年には、公務員の行動規範、公務員制度における効率性・透明性原則及び客観的基準の確保、腐敗防止に係る教育及び訓練の促進、公共調達等に係る利益相反や腐敗及び財産報告制度等が議題として取り上げられた第3回防止措置作業部会において、多様な方策による現状の把握・分析に基づき課題を明確化した上で、腐敗防止に向けたより効果的な予防策を策定するという我が国の教育及び訓練における積極的方策について説明を行うなどした。

3 ADB／OECDアジア太平洋腐敗対策イニシアティブ

(1) アジア太平洋地域における腐敗対策の取組

アジア太平洋地域の国々においても、社会・経済の発展等に伴い、腐敗が政治的な安定及び経済的な繁栄・成長を阻害する影響を持つことから、腐敗との戦いの必要性を強く認識するようになってきた。そうした中、腐敗防止のため、ADBとOECDが共同で、1999年にマニラ、2000年にソウルで、アジア太平洋地域の30以上の国が参加し、当該地域における腐敗対策に関する会合を開催した。

これらの会合では、腐敗は、グッド・ガバナンスを害し、法の支配を侵食し、経済成長及び貧困削減努力を妨げ、商取引における競争条件をゆがめる広汎な現象であって、道義上及び政治上重大な懸念を提起するものであるとの認識が共有されるとともに、腐敗との戦いは複雑な作業であって社会全ての構成員の関与が必要であり、腐敗と効果的に戦うためには地域内の協力が不可欠であるとの認識が共有された。

2000年のソウル会合において、アジア太平洋地域の国々のために、効果的な国家的・地域的な反腐敗戦略を策定し実施することを支援する枠組みとして、ADB及びOECDの協力の下、アジア太平洋腐敗対策イニシアティブの設立が支持された。あわせて、グッド・ガバナンスの促進、法の支配の強化、企業活動における清廉性の向上、反腐敗努力への市民の参加を促す積極戦略の発展が、腐敗との戦いにおける優先分野であることが確認された。

2001年に東京で開催された第3回会合では、公務員倫理、贈収賄対策及び一般市民の関与という三つの優先分野を柱とした「アジア太平洋腐敗対策行動計画」が取りまとめられ、2002年以降、同イニシアティブ参加国は同計画に基づいた取組を行い、同イニシアティブにおいて定期的にそのレビュー等が行われた。

その後、2003年の国連腐敗防止条約の採択や批准国の増加等を踏まえ、同イニシアティブ発足10年を迎える2010年に戦略方針を策定し、アジア太平洋地域における同条約の実施の拡大支援を優先事項に位置付けた。

同イニシアティブには、現在、日本を含め、アジア太平洋地域の31か国・地域の腐敗対策機関、法執行当局等の関係官庁や関係国際機関等が参加している。関連する会合としては、優先事項を定め参加国の腐敗対策に係る改革を支援することを目的におおむね1年に1回開催される執行委員会会合、専門家と政策立案者を招へいし特定のテーマを設定し

て議論を行う地域会合、市民団体や民間企業等より幅広い関係者が参加するおよそ3年に1回の地域カンファレンスがある。

(2) 人事院の関わり

人事院は、2000年のソウル会合において、我が国の倫理法制定の経緯について発表を行ったほか、近年では、毎年、地域会合及び地域カンファレンスにおいて、公務員の財産開示（2012年）、反腐敗機関強化として我が国における国家公務員倫理審査会の創設（2013年）、反腐敗施策・法の実施として我が国における公務員倫理・懲戒制度の概要（2014年）等、腐敗防止への取組について情報提供や専門的見地からの意見陳述を行うなど、同イニシアティブの取組に積極的に協力を行っている。

第2章

東アジア諸国が公務員制度改革を行う背景

第1節 我が国への協力要請の背景等

ASEANを含む東アジア諸国においては、国家・社会体制等の違いはあるものの、市場経済の拡大発展、社会の民主化・近代化等が進む中で、社会・経済の基盤を支える行政の民主化や効率化を実現することが共通の課題となってきた。それぞれの国の行政を改善するためには、行政組織や財政の改革と並んで行政の礎となる公務員制度を社会・経済の実態を踏まえて整備していくことが必要となっている。

公務員制度の整備・改革は自主的な取組によるしかないが、我が国を近代化のモデルとして認識している各国から、我が国の公務員制度及びその運用の実情を知りたいとの要請があり、人事院としてもこれに対応する協力支援を行ってきた。

第2節 東アジア諸国が改革を必要としている分野

1 成績主義の原則に基づく採用

各国が公務員制度改革において重点としている分野として第一に挙げられるのが、公正な公務員採用試験の実施による成績主義の任用の実現である。各国とも共通して、情実を排した成績に基づく採用により、公務に優秀な人材を確保することを目指してきている。

公正な競争試験によって、縁故や政治力学によることなく受験者の成績に基づく採用を行うことは、近代公務員制度の柱である。世界の公務員制度の歴史を振り返ると、イギリスでは、1853年のノースコート・トレヴェリアン報告に基づき、優秀な人材を採用するため、各省共通の公務員採用試験を実施する人事委員会を設置し、採用試験を通して、成績に基づく採用の仕組みを導入した。また、政治任用が中心であったアメリカでも、猟官制の弊害を除去するため、1883年のペンドルトン法によって人事委員会を設置し、下級公務員のレベルから、公開の競争試験を実施し、その結果に基づく採用の原則が確立され、現在では本省の部長級までの公務員が、原則として成績主義任用とされている。成績主義による任用は、職業公務員制の伝統があるドイツ・フランスでは当然のこととして認識されており、特に採用については学歴と連結した資格任用制が確立している。我が国でも明治20年（1887年）に試験採用を定める文官試験試補及見習規則が制定されて以来、試験採用が順次具体化し、戦後、昭和23年（1948年）の人事院発足後は、人事院による教育レベルと連動した採用試験が実施されてきている。

現在の東アジア各国を見渡すと、カンボジアやミャンマーのように、国内の混乱等から脱して国の基本的な統治機構や行政制度を整え、諸外国と経済・社会的な交流を行ってこうとしている国がある一方で、タイ、フィリピン、インドネシアのように、社会・経済制度がある程度整備され、経済活動の基礎が出来上がっている国において、更に経済社会を発展させていくため、優秀な人材を公務に採用するなどして行政の能力を向上させようという動きが見られる。

これら東アジア各国では、制度としての採用試験は導入・実施されているが、試験の内容や実施方法をめぐって、それが実際に公正に行われているか、優秀な人材を選別するための手段として有効に機能しているかなどが課題となっている国も多い。

カンボジアにおいては、行政の再構築等に取り組む中で、政府に必要とされる人材を確保するため、採用試験を公正に実施し、能力のある人材を適切に採用することが課題となっている。現在、各省庁で実施する採用試験について、公正性を確保するため公務員省がどのように関与するか、また、筆記試験だけで優秀な人材が採用できているのか等について検討しようとしている。

ミャンマーでは、各省庁において政策の企画・立案に携わる「官報掲載公務員」の採用は、連邦公務院が一括して採用試験を実施している。

市場経済システムの導入と改革開放化を柱としたドイモイ（刷新）政策を進めるベトナムでは、政府に対する信頼を確保し社会を安定させ経済を発展させていくためには、国民に信頼される優秀な公務員を確保する必要があるとして、採用における不正をなくし、本人の成績に基づき、優秀な人材を採用、登用していくよう採用試験等の改革に取り組んでいる。その中では、公正な採用試験により、情実が入り込むことなく受験者の成績に基づいて採用を行っている我が国の採用試験の方法・内容に強い関心が示され、2014年（平成26年）から人事院が技術協力を行っている。

一人当たりGDPが1万ドルを超える水準となったマレーシアでは、行政近代化の取組は一巡している。連邦一般公務員の採用は基本的に人事委員会が行っており、申込み等の試験手続や、基礎能力試験及び心理テストの実施では、オンラインが活用されている。優秀な人材を確保するため、手続のオンライン化や夜間・週末に面接試験を実施することによる受験者の利便性向上、広報活動の強化等の工夫を行っている。マレーシアでは、このような取組に加え、一般の公務員の給与水準は民間と競争し得る水準であること等から十分な公務員志望者を確保できているものの、新たに公務員庁の奨学金により国内外の大学を優秀な成績で卒業した者を将来の幹部候補として採用するためのプログラムが開始されている。

インドネシアやフィリピンでも、採用試験の申込みのオンライン化や、試験をコンピュータにより実施するなど、情報通信技術の活用が進められている。

タイでは、競争試験のうち一般共通試験は人事委員会が実施し、各省庁が実施する試験においても人事委員会の職員が人事選考委員会委員として参加することで、公正な試験の実施を確保している。

中国においても、1993年に公布された国家公務員暫行条例から始まった公務員制度整備の主要な柱の一つは、試験による採用の実施であった。

ASEANにおいては、試験についてフィリピンがASEAN地域センターとなっており、同国の人事委員会が、ASEAN加盟国における情報・技術・経験の共有、支援の場を提供している。2014年に開催された会議・ワークショップは、加盟国、特にカンボジア、ラオス、ミャンマー及びベトナムにおいて、試験による採用試験・昇進制度を構築し発展させることを目的としたものである。

2 研修等による人材育成

各国が重点改革分野として採用試験に次いで挙げるのが、行政の運営に当たる人材の育成である。いずれの国においても、行政ニーズに応え、公務の質と効率性を高めるため、行政の担い手たる人材の育成に取り組んでいる。

公務ではその事務に、公平性、公正性、中立性等が厳しく求められることや、業務執行のた

めに、固有の専門知識、技術が求められる分野も多いこと等から、安定的・継続的に行政を執行するために、それを担う人材を部内で育成していくことが一般的となっている。東アジア諸国でも、長期雇用慣行に基づく人事運用が行われており、部内で人材を育成し活用することが重要な課題となっている。

各国とも、各省庁がそれぞれの職員を対象に実務研修を行い、また、中央人事行政機関等に設置された中核となる研修所が省庁横断的な研修を実施している。中核となる研修所は、主に幹部養成研修を実施するとともに、各省庁の研修所に対し、カリキュラムの開発等の支援を行うなど、幹部の育成と各省庁の研修の充実という面から、公務人材の育成に貢献している。なお、幹部養成研修は、昇進後の職務の遂行に役立つ能力を修得させることを主な目的としているが、インドネシア、ベトナム等では、研修受講を昇進の要件としている。

カンボジアでは、国家開発戦略の中心にグッド・ガバナンスの実現を据え、腐敗防止や行政改革等に取り組んでおり、その中では、公務員の職務遂行能力向上や意識改革が必要とされている。そのため、王立行政学院が中心となり、幹部公務員の育成に加え行政官に対する基本的な能力・知識を付与するための研修制度（コース）の設計等に取り組んでおり、我が国の研修制度等に注目している。

インドネシアでは、次官、局長、部長及び課長レベルへの昇進に当たっては、国家行政学院が実施する研修の受講を義務付けている。これらの研修では、幹部としてリーダーシップを発揮できるよう、職員の技術的・管理的スキルだけでなく、改革を主導する能力の付与を目指している。

マレーシアにおいても、人材育成（研修）に力を入れており、人件費の1%を研修費に充てることが義務付けられ、職員は、年間7日以上研修に参加することとされている。改革のためには職員の意識改革が重要であるとの認識の下、公務員研修所が実施する研修には、公務員として求められる価値、改革を進めるリーダーシップ等の科目を組み込んでいる。

フィリピンでは、人事委員会が研修に関する政策の策定、研修実施に関する調整を行うほか、各省庁の職員を対象とした研修を実施している。官職ごとに適切な能力開発を行うことができるコンピテンシーに基づいた研修の開発に取り組んでいるほか、フィリピン開発学院と協力して上級管理職昇進候補者及び上級管理職の研修にも力を入れている。

タイにおいても、人事委員会の下に公務員研修所を設置し、異動や研修機会の付与等により幹部候補を育成するための各省庁共通の業績向上・潜在能力開発課程の策定、主に幹部養成研修として行われる各省庁共通の研修の実施、研修教材の開発・提供等による各省庁支援を行っている。

ミャンマーでは、グッド・ガバナンス、公共サービスの向上、清廉な行政の実現のため、幹部公務員の能力開発に力を入れており、中央公務員研修所が、我が国の公務員制度、倫理保持のための取組、研修制度等を参考にしながら、マネジメント能力向上や公務員倫理の向上のための研修を実施している。

ベトナムでは、国家を適切に運営する人材の確保のため、特にベトナム戦争後の若手世代における指導者層の育成が必要とされ、計画的に指導者の育成と配置を行うこととしている。その際には、ホーチミン国家政治学院が実施する研修を通じて能力を見極め、選抜に結び付けることとしており、そのため、指導者の育成にふさわしい研修コースの開発・実施が必要とされ、人事院がその一部の開発・実施に協力を行っている。なお、内務省に属する国家行政学院

は昇進の条件となる研修を実施している。

韓国では、中央人事行政機関に省庁横断的な研修を実施する研修機関を設け、グローバル化に対応でき、改革を主導できる人材を育成することを主な目的として研修を実施している。

このように、東アジア各国において、まずは政府における人材の底上げを目指す幹部研修又は幹部候補者研修の充実に強い関心があるが、同時に各国とも一般業務を行う担当官の職務遂行能力引上げも課題であるとの認識を持っている。こうした研修等による公務員の人材育成は人事管理上の重要施策となっており、その中核となる研修所が大きな役割を果たしている。

3 倫理の保持、腐敗防止

第三に挙げられるのは、公務員倫理の保持、腐敗防止である。国連腐敗防止条約にも示されているように、腐敗は、民主主義の制度及び価値、倫理上の価値並びに正義を害するとともに、持続的な発展及び法の支配を危うくする重大な問題であるとされている。特に開発途上国において経済社会が円滑に発展するためには、日常的な企業活動が公正で安定した行政によって保障されることが重要であり、政府に対する国民の信頼を確保しつつ、行政が適切に機能するように、公務員の倫理の保持を図ることが、各国における重要な課題となっている。

また、同条約にもあるように、公務員の腐敗防止のためには、公務員の行為規範を定めてこれを遵守させることに加えて、公務員の募集、採用、昇進、報酬、教育・訓練、退職と公務員制度の全般にわたっての取組が必要である。一般に、経済発展が進む中、国営企業や行政の許認可等が不正の温床になりがちであり、また、ASEAN諸国の中には民間の賃金水準が低かったり、財源不足により公務員給与が生計費に満たない水準にある国も多いことから、国によっては、公務における不正な金銭等の受領が一般化していると言われている。

OECDの公務員倫理に関する研究で示されているように、公務員倫理の問題に取り組むには、法令遵守アプローチと清廉性アプローチの二つの方法がある。法令遵守アプローチは、行為規範を定め、それが守られているかを監視し、違反を取り締まるアプローチである。他方、清廉性アプローチは、公務員の自己規律を高めるアプローチである。両者のアプローチは、二者択一のものではなく、互いに補完するものであり、それぞれの国や社会が置かれた状況によって、両者を組み合わせて対応すべきものと言えよう。

カンボジアでは、同国が現在進めている国家開発戦略「四辺形戦略」の中核目標に位置付けられているグッド・ガバナンスの実現の鍵として、汚職撲滅が最優先課題とされている。このため、腐敗防止法を制定し、国家腐敗防止委員会や腐敗防止ユニットを設け、法律の周知徹底、各省庁における担当官の設置、公務員の資産報告等の取組を行っている。

インドネシアでは、警察等においても腐敗があり警察・検察機関に対する国民の信頼が低いことに加え、政府高官等の汚職に対する国民の批判を背景に、2003年に、既存の警察・検察機関とは別に、汚職事件の捜査・起訴等の権限を有する汚職撲滅委員会が新たに設立され、活動を行っている。

ミャンマーでは、公務員倫理への職員の理解促進と倫理意識の向上のため、倫理に関する研修に積極的に取り組んでおり、我が国の公務員倫理研修の教材や研修技法に着目し、倫理教材の研究開発と講師の能力開発に向けた検討を進めている。

マレーシアでは、腐敗防止は政府改革プログラムの主要6分野の一つとされ、行政・公務員制度改革において重要な課題となっている。2009年には、マレーシア腐敗防止委員会法によ

り腐敗防止の専門機関としてマレーシア腐敗防止委員会を設置し、公務部門のみならず民間部門も対象に、違法行為の探知及び調査、腐敗防止に係る助言・協力等を行っている。さらに、同委員会に行政機関清廉管理部を設置し、各省庁に清廉課を設けて、犯罪行為の抑制、内部統制を通じたガバナンスの強化等を行っている。

タイでは、2009年王室令として公務員倫理規程が定められた。公務員倫理規程では、倫理保持のために公務員がとるべき10の行動原則が規定され、倫理原則に反する不適切な行動を例示している。なお、汚職事件の取締機関として、1997年憲法に基づき政治家や高級公務員の汚職事件を取り扱う国家汚職防止委員会が設置され、さらに、法務省に課長レベル以下の公務員の汚職事件を取り扱う公共部門汚職防止委員会が設けられた。

フィリピンでは、腐敗防止等のため、人事委員会が各省庁の現場への抜き打ちの立入検査を行っている。

このようにASEAN諸国では、倫理確保の方策として法令遵守アプローチが中心となっているが、低い給与水準に関する問題等から、腐敗対策の効果が上がりにくい現状にある。公務員倫理の持続的な保持を図っていくためには、給与等の勤務条件を適切に保つとともに、公務員としての自覚、自己規律を保つ清廉性アプローチも併せ採っていく必要があるといえよう。

4 給与その他の勤務条件

給与等の勤務条件を適切に確保することは、公務に優秀な人材を確保するために必要不可欠である。また、国連腐敗防止条約にもあるとおり、腐敗防止の観点からも、適正な給与等の設定の促進が必要とされている。

カンボジアでは、公務員の給与水準が生計費を賄うために十分でないことから、汚職防止や人材確保のため、公務員給与の引上げが重要な課題となっている。

ベトナムや中国でも、汚職防止や人材確保の面から給与水準の確保が課題となっている。

フィリピンでは、①同等な職務に同等の給与、②官民均衡、③継続勤務の動機付け、④最低賃金法の遵守という四つの原則にのっとり給与制度が構築されているが、予算上の制約から、給与水準は民間を下回っており、特に上位の官職で差が大きいとされている。

タイでは、公務員給与が民間を大きく下回っており、人材確保や腐敗防止の観点から改善が求められてきた。最近では給与水準が改善してきているものの、平均して民間より3割程度低い状況にあると見られる。近年、公務員の適切な給与水準の確保等を図るため、我が国が行っているような民間給与調査に基づく公務員給与水準の設定に関心を示している。さらに、最近では、公務員給与制度をより精緻なものとするため、我が国の地域手当制度を参考として、国内各地の生活費に合わせた給与を設定することを検討している。

マレーシアの公務員の給与水準は民間と同等以上とみられており、雇用の安定と併せて、公務の魅力となっている。近年の改革において、昇進機会の増加、職員の動機付け等のため、俸給表の等級及び号俸の増設等の改正を行い、優秀な職員の保持を図っている。

インドネシアの公務員の給与水準は、中堅層より下のレベルでは民間と同程度であるとされるが、幹部層の給与水準は民間より低い。年功重視の仕組みから、より職務・職責や業績に応じた給与システムとすることを目指して、官職分類制度の改革が検討されている。

このように、公務への人材確保、また、倫理保持・腐敗防止の観点から、公務員に対して給与その他の勤務条件を適切に維持することは必要であるものの、予算の制約等、多くの国にお

いて悩が多い。タイ等一部の国では、重点を置いた給与改善を志向する動きも見られる。また、ワーク・ライフ・バランス等、給与以外の勤務条件を追求して人材確保を図る動きも見られる。

経済発展に伴って、長期雇用システムの中で、職務を基本としつつ、ライフステージに応じた処遇を図ること、人事評価制度の着実な実施の中で公正で納得性の高い評価を行い、その評価を給与へ反映させること等、我が国が直面している問題と同様の問題に向き合いつつある国も多く、人事院による国際協力研修の際には質問が集中する論点の一つとなっている。

なお、我が国や欧米各国でみられるような労働基本権を前提とした勤務条件決定システムはいまだほとんど存在していない。

第3章

我が国の公務員制度と今後の国際協力

第1節 我が国の公務員制度

1 成績主義の原則に基づく採用

前述のように、競争試験を導入して情実を排し成績に基づく採用を確保することは、近代公務員制度の基本である。

我が国においても、日本国憲法の下、公務員は「全体の奉仕者」とされ、これに基づき制定された国公法は、公正性の確保のために成績主義の原則を定めるとともに、内閣から独立して人事行政を担当する専門機関である人事院を設置している。職員の任命は各省大臣によるとされたが、国家公務員採用試験は人事院が責任を持って実施し、合格者を決定し、その合格者の中から任命権者が採用者を決定するという仕組みが採られている。このような仕組みにより、政治等からの職員採用圧力は遮断されることとなって、国家公務員採用試験は、公正に実施されるものとして国民の高い信頼の下、公務に必要とされる多様で有為な人材を確保する役割を果たしてきた。

人事院は、採用試験の体系について、時代の変化に応じて必要な人材を確保できるよう改革に取り組んできている。近年では、平成20年代に入り、採用試験体系を抜本的に見直すことにより能力・実績に基づく人事管理への転換の契機とすることや、専門職大学院等新たな人材供給源に対応し、多様な人材の確保に資する試験体系とすることを基本的な視点として見直しを行い、平成24年度から従来の採用試験体系を総合職試験、一般職試験等に再編した。平成26年度には、22種類25回の国家公務員採用試験（外務省専門職員採用試験を含む。）を実施している。

公務員採用試験については、受験者の能力を的確に判定することができるよう、多肢選択式・記述式の筆記試験、論文試験、面接試験、集団討論試験等の試験種目の中から適切に組み合わせる必要がある。また、各試験種目について、筆記試験等の問題や課題を作成するとともに、面接試験等の試験技法を研究開発し、改善していく必要がある。このような試験の企画設計や問題作成・試験技法の開発には、専門的な技術や知見の蓄積が必要であり、公務員採用試験を企画・実施する専門機関を設置して担当させることが各国において行われているところである。人事院は、人事行政の専門機関として、試験の体系、内容、技法等の整備・見直しを適時適切に行い、公務に必要な優秀な人材の確保に努めてきた。今後も、優秀な人材の確保のため、引き続き、試験の体系、内容、技法を見直していく所存である。

また、我が国においては、官民を通じて新規学卒者の一括採用が採用の中心となっていることから、公務員の採用も、高等学校、大学、大学院を卒業、修了する者を、毎年実施する各府省共通の採用試験によって採用する方式が採られている。平成26年度に実施した国家公務員採用試験では、合計で約14万人の申込みを受け付け、約1万9,000人の合格者を出した。このように数多くの採用試験を全国規模で一斉に実施するに当たり、不正や誤りのない適切な実施を確保するためには、専門機関がその経験と知見に基づき実施の任に当たることが必要である。

2 研修等による人材育成

優秀な人材を公務に採用することと並んで重要なのが、採用された職員を育成する研修である。

公務員が国民の期待する成果を挙げていくためには、担当する各分野の専門家としての知識・能力を向上させていくとともに、国民全体の奉仕者として求められる意識や能力も備えていることが求められる。

欧米や東アジア諸国においても研修は各省庁から独立した専門機関が行う例が多いが、我が国では、内閣から独立して業務を行う人事院が公務員研修所という専門施設を設置し、国民全体の奉仕者としての使命の自覚及び多角的な視点等を有する職員の育成の観点に立って研修を実施している。特に、公務員としての基本姿勢や公務に共通なスキル、倫理等を学ぶ行政研修については、人事院が役職段階に応じて省庁横断的に行うことで、体系的、効果的に実施している。公務員が国民からの信頼を保ち、全体の奉仕者として勤務することを確保するためにも、行政研修を充実強化していくことが必要である。

職員に対する専門的な業務研修や人事管理上必要な各種の研修は各府省で行うこととされているが、人事院は、研修に関する知見を有する専門機関として、各府省に共通する研修コース・研修教材の開発、研修指導者の養成等を通じて、各府省が実施する研修に対する支援も行っている。長年にわたるこうした研修の運営によって、研修の内容や技法の質が高まり、開発途上国からの支援要請にもつながっている。

我が国では、主に職務を通じた研修（OJT）により人材育成が行われてきており、幹部のみならず実務者を含めた人材の育成に大きな効果を発揮してきた。しかしながら、社会・経済の変化が急速に進み、行政の高度化、国際化が進展する中で、既存のノウハウや知識を伝達するOJTを中心とした人材育成には限界があり、一層の研修機会の充実が求められている。

3 倫理の保持

我が国の国家公務員の倫理については、職員の高い遵法意識や倫理感を基礎としており、従前は国公法第99条の信用失墜行為の禁止の規定に基づく綱紀肅正通達等を基礎とした個人のモラルの維持によって対応してきた。しかしながら、平成バブルの崩壊後に深刻な公務員不祥事が発生したことから、平成11年に倫理法が制定され、同法に基づき、倫理行動規準に基づく行動のルールが国家公務員倫理規程として定められるとともに、贈与等の報告のルール、違反者に対する懲戒処分の基準が定められた。このように刑事罰はないものの（収賄罪を除く）、法律で倫理違反を規定しているところに一つの特色がある。

平成12年4月に倫理法が施行されてから15年が経過した。この間、国家公務員倫理審査会では、倫理法及び国家公務員倫理規程等による国家公務員倫理の保持に係る施策を展開し、公務に対する国民からの信頼確保に努めてきた。

平成26年に国家公務員倫理審査会が実施した「公務員倫理に関する市民及び有識者モニターへのアンケート調査」によると、公務員の倫理感についての印象は、市民アンケートで過半数の回答が好意的であり、有識者モニターアンケートでは8割強の回答が好意的であった。

ASEAN諸国では、公務員の腐敗が深刻とされる中、規律を重視する法令遵守アプローチが中心となっているが、我が国では、法令遵守アプローチと清廉性アプローチを組み合わせることで、職員による倫理の保持を図っている。職員の倫理意識を重視する清廉性アプローチの視

点からみると、規範意識の定着、保持等について、人事院による公務員意識を高めるための教材の開発や研修の実施等が有効な方策として挙げられよう。さらに、国家公務員倫理審査会では、予防措置を重視しており、不祥事が発生した府省に対しては、必ず再発防止策の策定とその報告を求めている。

また、給与等の適切な処遇や、業績等に応じた昇給、退職金制度等も、我が国において公務員の倫理規範の遵守を促しているものと考えられる。

4 給与その他の勤務条件

国家公務員も憲法第28条に定める勤労者として、同条の労働基本権の保障が及ぶとされているが、国家公務員は、その地位の特殊性及び職務の公共性に鑑み、憲法で保障された労働基本権が制約されている。その代償措置として、人事院が国会及び内閣に行う勧告に基づいて、法律により給与その他の勤務条件を定める仕組みを採っている。

人事院は、毎年、国家公務員の給与について国会及び内閣に対して必要な勧告を行い、基本的に完全実施されている。人事院が給与勧告を行うに当たっては、労使交渉等により決定された民間賃金水準に準拠することが適当であることから、国家公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本としている。このため、人事院は、約12,400民間事業所（平成26年調査）を対象に民間企業従業員の給与を調査した上で、主な給与決定要素である役職段階、勤務地域、学歴及び年齢を同じくする公務員と民間企業従業員の給与額を対比させ精緻に比較して、官民較差を算出し、これを解消するよう公務員給与を改定する勧告を行っている。勤務時間・休暇等給与以外の勤務条件についても、民間準拠を基本に決定している。

国家公務員の給与は、長期雇用を前提とした処遇体系として、国公法が定める職務給の原則に基づき、基本給である俸給と、扶養手当、住居手当、通勤手当、地域手当等の諸手当とから構成されている。人事院の給与勧告においては、給与水準の改定のみならず、職員団体等からの要望や意見等の聴取も行うなどして、俸給及び諸手当の配分や制度の見直しも行っている。

公務員給与については、公務員の職務を取り巻く環境の変化に対応するとともに、職員の年齢構成の変化、民間における給与制度の見直し等を考慮した不断の見直しが必要である。平成27年4月からは、地域間の給与配分の見直し、世代間の給与配分の見直し、職務や勤務実績に応じた給与配分を行う給与制度の総合的見直しが行われている。

ASEAN諸国では、これまで西欧型の労使交渉による勤務条件決定はシステム化されていないが、今後、民主化等が進むにつれ、職員から給与決定等のプロセスへの参加要求が高まることも考えられる。その際には、民間給与調査や官民比較等の技術面だけでなく、勧告制度等給与決定制度をいかに構築するかということも課題となり得るものと考えられる。

第2節 今後の国際協力・交流の進め方

行政運営を改善していくためには、その礎となる公務員制度を整備し、能力や廉潔性を備えた公務員を育成することが必要である。人事院は、日本の国家公務員制度に関するこれまでの経験の蓄積を基に、研修の実施や専門家派遣等を通じて開発途上国の制度の整備や人材育成に協力するとともに、日中韓人事行政ネットワーク等人事行政分野での交流等に努めてきてい

る。

1 公務員制度の整備等への協力

ASEAN諸国をみると、マレーシアのように公務員制度の整備が進んだ国がある一方、カンボジア、ミャンマー、ベトナム等、公務員制度の基本の整備に取り組んでいる段階にある国もある。公務員制度の基本の整備に当たっては、当該国が他国を参考にしながら、公務員制度の背景、意義、目的、運用、関連する制度について理解を深め、国の発展段階や社会、政治等の状況に対応したものを導入していく必要がある。しかしながら、多くの場合、流動的な労働市場等を前提とした職階制を理想的な公務員制度と捉えており、それを基本とした公務員制度の導入を目指した結果、少なからず混乱が生じている現状にある。

公務員制度の基本の整備を行うに当たっては、いくつかの公務員制度のモデルがあり、それらを参考にしながら検討を進めることが肝要であり、特に東アジア諸国にとっては、地理的にも文化的にも近いとされる我が国の公務員制度はモデルになり得る。

過去5年間に人事院が協力して実施した国際的な集団研修に参加した研修員に対して、我が国の公務員制度についての意見を求める調査を行ったところ、17人から回答があった。「日本の公務員制度は、よく組織され統制されている。採用はとても競争的で、任用は成績に基づいており、ほとんど裁量やごまかし等が入る余地がない。政治的な介入の介在する余地はほとんどないように見える。」（平成24年度上級人事管理セミナー研修員）等、17人全員が、成績主義に基づく公正な人事管理、高い倫理感の確立等を挙げて、日本の公務員制度を高く評価していた。

採用試験に関しては、外部からの圧力が介入する余地がない等公正性・透明性が高く、優秀な人材の採用に役立っているという指摘や、日本のように採用試験により優秀な人材を確保することは良好な行政サービスのために必要であるとの意見があった。

研修等による人材育成に関しては、我が国の研修について、当面の課題のみならず将来の状況に適応できるような人材を育成するものとなっているとの指摘、職員自身が公務員の使命や将来の目標を自覚する機会となっているとの指摘があり、また、自国において研修を政府の優先分野に位置付けるよう提言したいとの意見があった。

公務員倫理に関しては、ほとんどの研修員が日本の公務員の倫理感と倫理保持の仕組みを高く評価しており、また、自国における職員の倫理の保持・向上のため、日本を参考に手続の透明性・説明責任の向上や、倫理研修の充実等に取り組んでいるというものもあった。

給与については、予算上の制約から困難はあるものの、自国の制度の改善を図りたいとするものや、給与制度改革に当たって、日本のように職務と責任、情勢への適応、成績主義といった考え方にに基づき検討を進めているとするものもあった。

このように人事院が協力して実施する集団研修の研修員は、総じて研修を通じて我が国の公務員制度や公務員に強い印象を受け、研修の成果を自国で活用しようとする積極的な姿勢がみられた。

今後は、我が国公務員制度について、より積極的な情報発信を行い、公務員制度の基本の整備に取り組む国に対し、一つのモデルとして我が国公務員制度を提示するとともに、主体的に公務員制度を検討していくことを促した上で、そうした国から要請があった場合には、積極的に協力を行っていくことが適当である。

このような制度面での協力のほか、行政運営を支える人材の育成に対する支援の要請があり、人事院はこれまでも開発途上国を対象とする集団研修や国別研修等を積極的に実施している。こうした研修についても、制度整備支援との組合せ等を意識しつつ、実施していくことが適当である。

2 国際交流等の促進

東アジア諸国の中で公務員制度の整備がある程度進んだ国からは、例えばタイが民間給与実態調査に関する技術協力を求めてきたように、個別の制度整備に関して我が国に対して技術協力、情報提供を求められる場合がある。公務員制度改善のための専門的技術協力については、人事院としては、相手国の要請に応じて多様な協力を柔軟に行っていくこととしたい。

公務員制度は、各国の行政を取り巻く環境や、その国における人事管理の伝統に基づいて成り立っている国内的な制度であるため、他国の制度をそのまま導入することはなじまない面もある。しかしながら、グローバル化が進展する中で、行政分野においても、各国の公務員が他国の状況を適切に認識し、課題解決に向かって相互の意思疎通を進めることが、国際関係の円滑化及びそれぞれの国における行政の質の向上に資することから、国際交流の重要性は増している。各国が、近代的な公務員制度という共通の仕組みの下で人事行政を運用するようになると、同じ人事行政上の課題を抱える国々が協議の場を持ち、連携して課題に対応することは意味を持つ。例えば、欧州連合（EU）では、人事行政に関する大臣会合の下、各国の取組を共有するなど積極的な交流が行われている。また、OECDにおいても、公共ガバナンス委員会の場で、人事行政の分野で各国に共通する課題について情報交換、議論を行い、それぞれの国の人事行政の改善に役立てている。

東アジア諸国では、公務員制度の整備の状況に差が大きく、OECDやEUのような意味での相互交流は難しいが、共通のテーマである採用試験、人材育成、腐敗防止、人事評価などについて、相互交流を図りながら情報交換を行っていくことによって、それぞれが自らの課題を認識し、対応を深めていくことは有意義であると考えられる。

多国間の議論、交流として、人事院は、日中韓人事行政ネットワークを通じ、人事行政分野での交流等を進めてきている。これに加え、近年では、ASEAN公務会議が、日中韓三国を加えた協力の枠組みとして発展してきており、ASEAN諸国の公務員制度の発展や人材育成を目的としたセミナーや合同研修を積極的に実施するなど、各国の人事行政機関同士の相互交流を深めてきており、人事院としても積極的な関与が求められている。今後は、上述の枠組みを積極的に活用し、各国の動向を把握するとともに、各国が関心を持っている採用試験、人材育成等の諸課題について積極的に二国間、多国間の交流を進め、相互理解、信頼関係を深化させていきたい。

特に人材育成の分野では、東アジア各国の公務員の中核的な研修所は、ASEAN公務会議等の枠組みを活用し、外国政府との協力関係を強化することで、人材育成に取り組んでいる。人事院としても、こうした研修所の協力関係に積極的に関与することとする。また、公務員制度の整備の途上にある国への支援を効率的かつ効果的に進めていくためにも、相互理解、信頼関係の深化が重要であり、各国との相互交流の推進はこの面でも重要な意義が認められる。

おわりに

近現代の民主国家において、行政の基盤となる人事行政の公正性を確保することは、能率的で民主的な行政を実現するために不可欠と言えよう。このことは、政治や社会の違いを超えて、現代の公務員制度にとって普遍性を持つものであり、東アジア諸国が我が国の公務員制度を参考モデルにしようとする一つの背景がここにある。

実際、欧米型の公務員制度を受け入れた我が国は、明治時代に導入したドイツ型のシステムと第二次世界大戦後に導入した米国型のシステムを我が国の雇用風土の中で融合して活用してきている。こうした日本型人事行政が成立し得ることは、これから欧米の制度を受容しながら自らの工夫で近代化を図らなければならない開発途上国にとって、参考になることが多い。

国際化の中で、人事行政も国際的な連携が生じる時代になっており、人事院制度や日本型人事行政が公正で能率的な人事行政を実現する普遍性を持つ仕組みの一つであることを諸外国に伝えていくことは、我が国の国際的な信頼を確保することに資するものであり、人事院の重要な役割の一つと考える。

また、東アジア諸国への技術協力の一環として我が国の公務員制度を提示していくに当たっては、押し付けととられないよう関係各国との対話を通じた情報収集、情報発信を行っていくことが重要と考える。

東アジア諸国とは、文化や社会の面で共通するところも多く、これまでも公務員制度について様々な相互交流が行われてきている。本院としては、今後、日中韓人事行政ネットワーク、ASEAN公務会議等を通じ東アジア諸国との交流を一層進めることとし、各国の経済発展や公務員制度の整備の状況を考慮しつつ、必要とされる制度整備や人材育成のための技術支援等に積極的に取り組んでいくこととしたい。