

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国家公務員への院卒者の積極的な登用に向けた課題
著者 / 所属	三瓶 朋秀 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	450号
刊行日	2022-10-3
頁	11-25
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20221003.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

国家公務員への院卒者の積極的な登用に向けた課題

三瓶 朋秀

(内閣委員会調査室)

《要旨》

第208回国会（常会）の参議院内閣委員会では、博士号取得者を含めた高い専門性を有する有為な院卒者の公務への積極的な登用についての議論がなされ、担当大臣や人事院総裁から、その推進に向けた意思が表明された。

令和4年8月、人事院は、職員の給与に関する報告において、博士課程修了者等の処遇を改善するために、令和4年中に初任給基準の改正を行い令和5年4月から実施するとしたほか、公務員人事管理に関する報告において、総合職試験（院卒者）の受験資格見直しについて検討を進め、令和5年度内を目途に方針を決定するとしたところである。

本稿では、国家公務員の人事諸制度のうち、採用、昇任昇格・退職手当、初任給、国内外への研修派遣、勤務時間について、院卒者の国家公務員への志望度を高め、積極的な登用の実現に向けた課題を指摘する。

1. はじめに

第208回国会（常会）の参議院内閣委員会では、国家公務員制度に関し、職員の超過勤務の状況、近時の総合職試験の申込者数の減少、若年退職者数の増加、自律的労使関係の創設などのほか、博士号取得者を含めた院卒者¹の公務への積極的な登用に係る議論も熱心に行われた。

我が国の修士号・博士号取得者数が諸外国と比較して低水準にとどまるなか²、科学技術分野のみならず、社会科学分野についても「日本の文系エリート層のなかには、海外の文系エリート層と違って、社会科学分野における院卒者が少ない。日本の文系エリート層の多くが大学院教育を受けていない理由の根本は、政府でも民間でも学卒者に比べて、院卒をあまり採用しないためである。この日本の特異性の原因は、公務員の採用制度にあると考

¹ 本稿では、修士・博士・専門職学位の各課程に在籍中の者、修了見込者、修了者、単位取得満期退学者等を厳密に区分せず、大学院教育を受け一定の専門性を有した者として便宜「院卒者」と概括的に表現する。

² 人口100万人当りの修士号取得者は英国4,216人に対して日本588人、博士号取得者は英国375人に対して日本120人。経済産業省「第4回未来人材会議」（令和4年3月29日）事務局資料46頁参照。

えられる。日本政府が院卒を積極的に採用しないから、優秀な公務員志望者の多くは大学院に進学しない。優秀な人材の多くが社会科学系の大学院に進学しないので、民間企業にも院卒者を積極的に採用する動機がない³、「現代日本の人材が、民間においても政府においても、海外との間で競争力を失いつつある一つの原因は、日本のエリート層が海外のエリート層と違って社会科学分野における大学院教育を欠いていることにある。日本のエリート層の多くが大学院教育を受けていない理由の根源は、政府でも民間でも学卒者を採用し、大学院卒をあまり採用しないためである。」旨の指摘があり⁴、院卒者の公務への積極的な登用を更に目指すことは重要な課題であろう。

国会でも令和4年4月7日の参議院内閣委員会において、二之湯国務大臣（国家公務員制度担当）（当時）が「博士号取得者などの優秀な人材をどのように確保し活用していくかということは、公務における人材戦略としても極めて重要なことであると認識している。このため、各府省における博士号取得者の実態を更に把握し、公表することも含めて、どのような取組が可能か、人事院及び関係省庁と連携しながら検討を進めてまいりたいと思っている。」旨⁵、また川本人事院総裁が「霞が関の人事管理、とりわけ総合職の人事管理は、ジェネラリスト重視の傾向があり、博士号取得者のような専門性の高い人材について積極的に評価してこなかったのは事実だと思う。しかし、行政の複雑高度化が進むなかで、公務の職場においても博士号取得者の持つ専門性を適切に評価して採用して活躍してもらうことは重要なことだと思っている。そのためには、各府省において適切なキャリアパスを確立する必要がある、そのなかでは専門性をどう評価するのかという能力も求められる。人事院としては、内閣人事局及び関係省庁と連携しながら、博士号を有する職員などについて、その専門性を尊重するような土壌づくりを進めてまいりたいと思っている。」旨それぞれ答弁した⁶。

本稿は、こうした答弁を踏まえ、院卒者の公務への積極的な登用を目指す観点から、国家公務員の人事諸制度のうち採用、採用後の勤続年数を基礎とした昇任昇格・退職手当、初任給、国内外への研修派遣、勤務時間における課題等につき考察したものである。

2. 院卒者の公務への採用をめぐる状況

(1) 院卒者の受験をめぐる状況等

国家公務員法（昭和22年法律第120号）第36条は「職員の採用は、競争試験によるものとする。ただし、係員の官職以外の官職に採用しようとする場合等には、選考の方法によることを妨げない。」旨規定し、職員の採用は試験採用によることを原則としている。そのため、有為な人材を公務に確保する前提として、採用試験への一定の申込者数を確保することが不可欠であるが、図表1で過去20年間の旧国家公務員採用I種試験（以下「旧国家I

³ 八田達夫「国際社会に通用する人材育成策：国家公務員のオープンリクルートメントによる院卒採用－オーストラリアをケーススタディとして－」『国際社会における日本の競争力確保のために必要な政策』（公益財団法人日本国際問題研究所、平24.3）第7章155頁

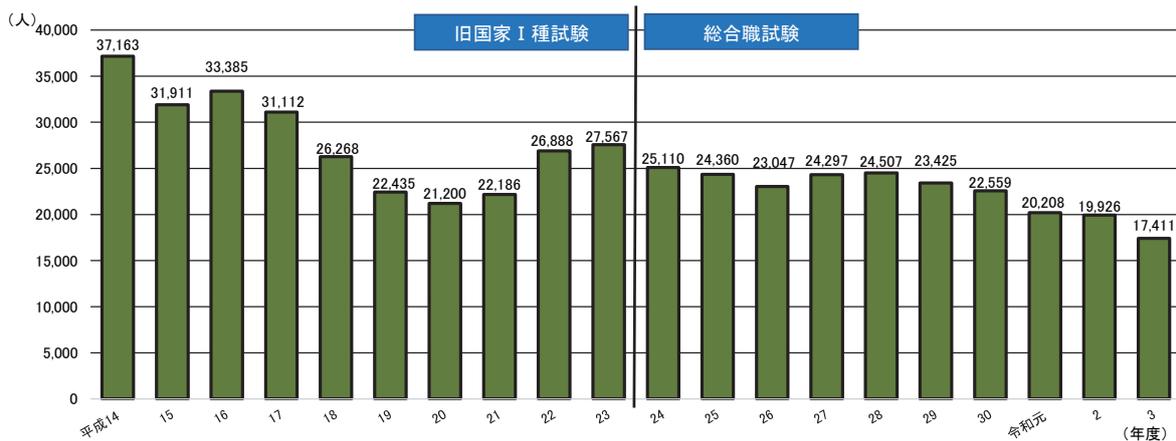
⁴ 脚注3（156頁）

⁵ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第8号3頁（令4.4.7）

⁶ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第8号4頁（令4.4.7）

種試験」という。)及び総合職試験の申込者数の推移を見ると、特に近時減少傾向にあることが分かる。これについて内閣人事局は、令和4年4月5日の参議院内閣委員会において「仮に、現在のような志望者数の減少傾向が継続し、人材の質の確保が困難になった場合には、公務組織全体の能力が低下し、政府が担うべき役割を果たすことが困難になるという危機感を持っている。」旨答弁しており⁷、行政の円滑な遂行のみならず公務組織の存立に関わる深刻な状況とも言えよう。

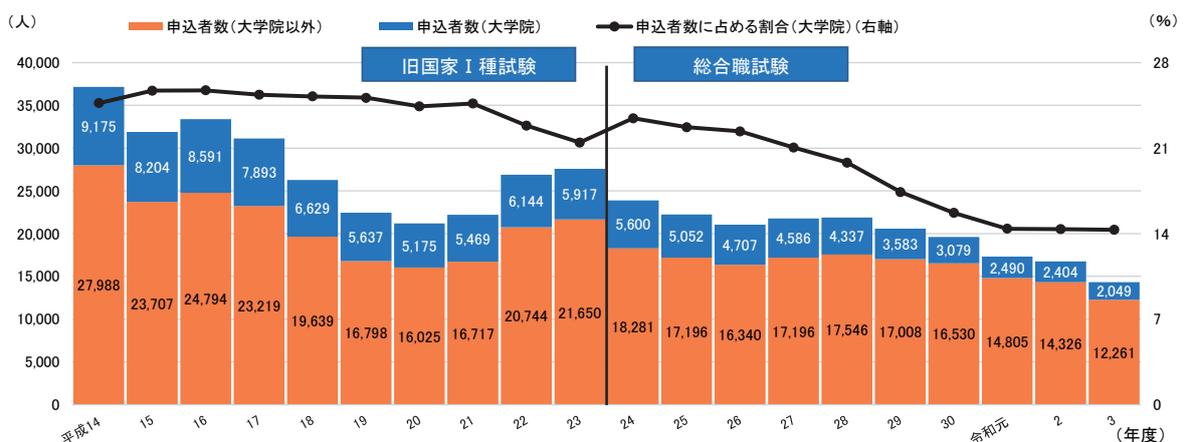
図表1 旧国家I種試験及び総合職試験の申込者数の推移



(出所) 人事院「年次報告書」を基に作成

図表2で申込者数等の推移について学歴別に見ると、学歴が大学院である者の申込者数、割合とも大きく落ち込んでおり、これらの者の国家公務員離れが急速に進んでいることがうかがわれる状況になっていると言えよう。

図表2 旧国家I種試験及び総合職試験の申込者数等の推移(学歴別)



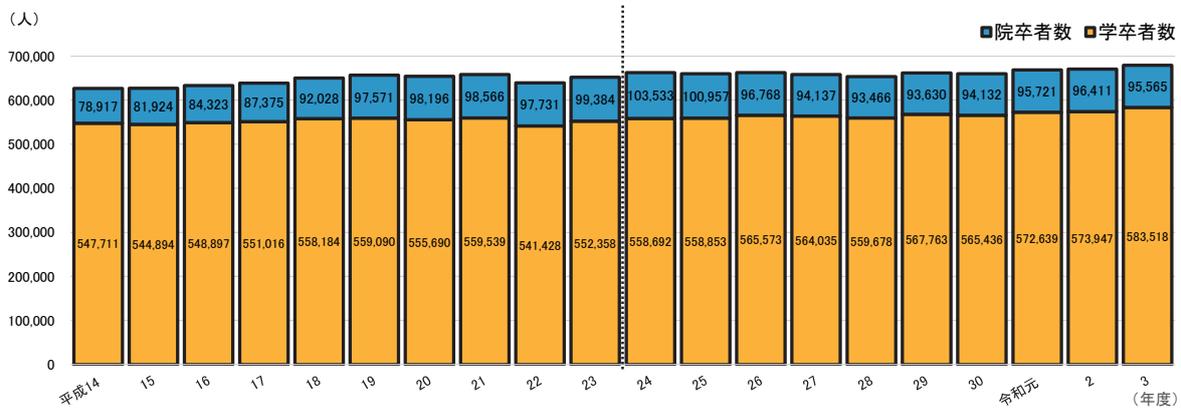
(出所) 人事院「年次報告書」を基に作成

(注) 公表データの関係上、総合職試験からは法務・教養区分が除かれており、図表1とは総数が異なる。

⁷ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第7号2頁(令4.4.5)

人事院の「採用試験の在り方を考える専門家会合」報告書（平成21年3月19日）（以下「専門家会合報告書」という。）では、申込者数の減少の要因の一つに「少子化に伴う受験年齢人口の減少」を挙げている⁸。しかし、人事院の令和3年度年次報告書では「22歳日本人人口の推移に照らして長期的に見れば、若年人口の減少が国家公務員採用試験の申込者数減少の一つの原因と考えられるものの、若年人口の減少率より申込者数の減少率が大きいのが実態である。この10年ほどについては、必ずしも若年人口の減少が申込者数減少の理由とは言えない状況である。」としている⁹。図表3で旧国家I種試験及び総合職試験の主たる受験層と考えられる院卒者数及び学卒者数を見ると、過去20年間で微増していることから、申込者数の減少の要因は若年人口の減少という社会的・構造的なものだけではなく、特に学歴が大学院である者を中心に、何らかの理由による職業選択の結果として、国家公務員が選択されなかった、ということではないかと考えられよう。

図表3 院卒者数及び学卒者数の推移



(出所) 文部科学省「学校基本調査」を基に作成

(注) 「院卒者数」は、修士課程、博士課程及び専門職学位課程の卒業者の合計。

人事院は、学生が国家公務員を目指さなかった理由について過去に3回調査を実施しているが、その回答の上位3位をまとめたものが図表4である。

図表4 国家公務員を目指さなかった理由

	平成13年度		平成18年度		令和3年度	
1	保守的で、創造的な仕事 ができそうにない	57.2%	保守的で、創造的な仕事 ができそうにない	41.9%	採用試験の勉強や 準備が大変	76.0%
2	試験の準備が大変そう	50.3%	試験の準備が大変そう	40.3%	業務内容をこなす ことが大変そう	61.0%
3	年功制で、若くして実力 が発揮できそうにない	45.3%	出身大学による差別が ありそう	33.2%	出身大学が処遇に 影響しそう	58.8%

(出所) 人事院「就職意識等に関するアンケート」(平成13年度及び18年度)、「本年度就職活動を終えた学生を対象とする意識調査」(令和4年3月25日)を基に作成

(注) 令和3年度の調査結果は「そう思う」及び「ややそう思う」の合計。

⁸ 専門家会合報告書1頁

⁹ 人事院『令和3年度年次報告書』26頁

回答項目が異なる等のため単純に比較はできないが、採用試験の準備の負担を理由とする回答が、平成13年度及び18年度には第2位だったのが令和3年度では第1位となっており、採用試験の在り方が重要な要因の一つであることは確かであろう。そこで本稿では、以下で院卒者試験の見直しの経緯及び今後の課題に関して述べる。

（2）旧国家Ⅰ種試験の見直し（平成18年度の採用試験より実施）

人事院は、専門家会合報告書で「高等教育において大学院教育が重視されてきているなかで、平成18年度試験から、Ⅰ種試験を大学院修了者も受験することを念頭に『大学卒業段階の知識・技術及びその応用能力を必要とする程度』と位置づける」旨記載されているように¹⁰、同年度の旧国家Ⅰ種試験から所要の見直しを行った。リーマン・ショック後の景気の冷え込みや東日本大震災による公務員回帰への動向等もあり、学歴が大学院である者の申込者数は、図表1で示したように、21年度以降になって増加傾向に転じたが見直し以前の水準にまでは回復せず、また申込者数全体に占める割合も低下傾向が続いた。

（3）院卒者試験の新設（平成24年度の採用試験より実施）

国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）第6条第1項第1号では「現行の採用試験の種類及び内容を抜本的に見直し、総合職試験、一般職試験等を設ける」旨規定され、また同項第2号では「院卒者試験（大学院の課程を修了した者等を対象とした採用試験）の区分を設ける」旨規定されている。

専門家会合報告書では、見直しのポイントの一つとして「院卒者にふさわしく、かつ、院卒者が受験しやすい試験となるよう、総合職試験に院卒者試験を設ける」とし¹¹、そのイメージとして「総合職試験については、大学院修士課程（専門職学位課程を含む。）の修了者を対象とした院卒者試験及び大卒程度試験の二つの試験を設ける。院卒者試験は、優秀な人材確保の観点から、能力実証の方法において、大学院修了者にとってなじみやすい試験として実施する」旨述べられ¹²、平成24年度から院卒者試験が実施された。しかし図表1で示したように、学歴が大学院である者の申込者数は減少し続け、申込者数全体に占める割合も大幅に低下した。

また、図表5は申込者数を学歴別ではなく、院卒者試験・大卒程度試験の別にグラフにしたものだが、院卒者試験については、申込者数及び割合ともに大幅に落ち込んでおり、当該試験の意義が問われかねない状況となっている。その一因として、学歴が大学院である者の一部が大卒程度試験を受験している¹³という実情があり、真に院卒者試験が「院卒者

¹⁰ 専門家会合報告書9頁

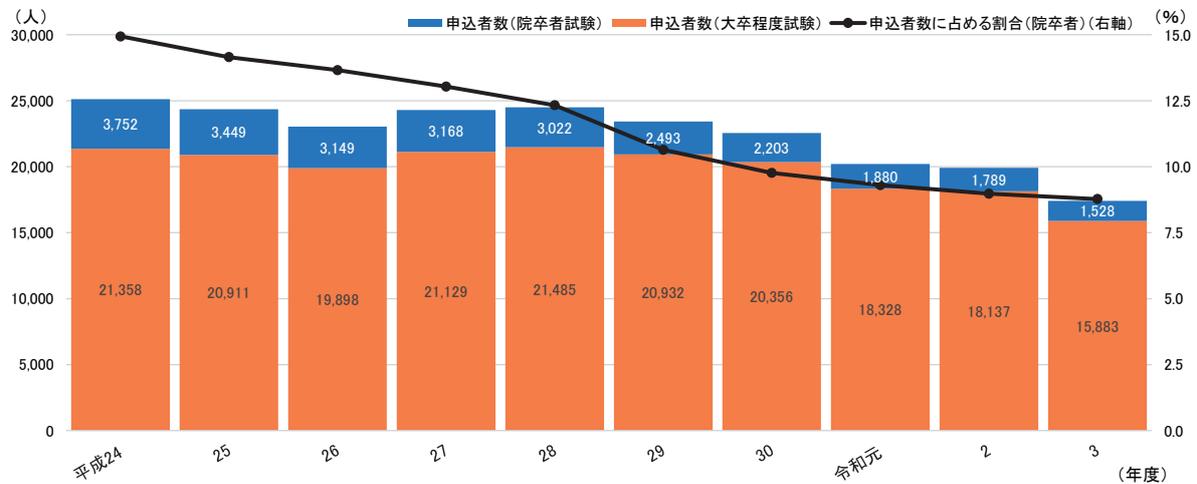
¹¹ 専門家会合報告書15頁

¹² 専門家会合報告書16～17頁

¹³ 人事院の受験案内では「総合職試験（院卒者試験）は、大学院修士課程を修了した方等の能力・適性を判定するのにふさわしいものとして設けている試験ですので、院卒者試験の受験資格がある方は院卒者試験を受験することを推奨します。」とあるが、第111回人事院参与会（令和4年4月25日）では、人事院当局より「修士課程の者が大卒程度試験を受験することは排除されない。」旨答弁している。なお、令和3年度の総合職試験（法務・教養区分を除く。）では、総合職試験の申込者のうち学歴が大学院である2,049人中552人が大卒程度試験に申し込んだ（人事院『令和3年度年次報告書』（令4.8.8）100頁）。

にふさわしく、かつ、院卒者が受験しやすい試験」となっているか検証が求められよう。

図表5 総合職試験の申込者数等の推移（院卒者試験・大卒程度試験別）



(出所) 人事院「年次報告書」を基に作成

(4) 院卒者試験の今後の見直しにおける課題

院卒者の公務への積極的な登用を目指す立場からは、博士号取得者を含め、広く院卒者が受験しやすい採用試験を目指し、その準備の負担を軽減する方向で院卒者試験を見直すことが重要と言えよう。

人事院の「公務員人事管理に関する報告」(令和4年8月8日)では、今後の院卒者試験の見直しについて、二つの面からアプローチしている。

一つは、大学院修了までを長期的に見据え、博士号取得者の採用も含めより広く院卒者を採用する観点からのアプローチである。具体的には、現在、採用候補者名簿の合格有効期間が3年間であるため、修士課程在学中に採用試験に合格後、博士課程を修了してから国家公務員への就職を目指す場合、合格有効期間が失効してしまい、再度採用試験を受験する必要があるため、令和5年の試験から合格有効期間を5年とする¹⁴、としている。

もう一つは、大学院入学直後の修士課程に進んで間もない者を対象としたアプローチである。具体的には、「特に人材獲得競争が激しい理工系大学院生については、修士課程1年生時に実質的な民間企業の就職活動が終了しており、修士課程2年生でしか受験できない院卒者試験の時期まで待ってられない学生が多い」との大学教職員に対するヒアリング結果を踏まえ、院卒者試験を修士課程1年生時に受験可能とすることについて検討を進める¹⁵、とされた。

しかし、方向性が異なる二つの措置を同時に講ずることについては、以下の指摘があり得よう。まず、そもそも専門家会合報告書では、「院卒者試験は、これまで大学院修了者の採用が少ないことを踏まえ、当面は単一の区分とするのが適当であるが、大学院生にふさ

¹⁴ 人事院『公務員人事管理に関する報告』(令4.8.8) 78頁

¹⁵ 人事院『公務員人事管理に関する報告』(令4.8.8) 81頁

わしい専門能力の検証及び大学院生の受験のしやすさの観点からも、専門試験に適切な数の選択科目を設けるものとする。将来、大学院修了者数が増加すれば、試験区分を分割することも検討するべきである。」とされる¹⁶など、断言はできないものの大学院教育を経て一定の専門性を習得していることが採用試験の結果で検証された者を採用することを前提としていたようにも考えられるところ、専門性の習得開始から間もない修士課程1年生が受験可能とすることや、博士課程修了後に採用予定とはいえ採用試験では真に専門性を習得したかどうかを検証されていない者を採用することが、院卒者試験の当初の目的に照らして整合性・一貫性が取れていると言えるのか、という指摘があり得るかもしれない。

また、院卒者試験の受験年齢の若年化が進み、一定の年齢に達した博士号取得者等の採用試験の準備の負担が増し、これらの者の国家公務員への志望度がさらに低下すると懸念や、そもそも院卒者試験から採用された新規採用職員を対象にしたアンケートによると、国家公務員を就職先として意識した時期について、半数以上の者が「大学院進学後」と回答しており¹⁷、修士課程1年生時に受験可能としても申込者数がどの程度増加するのか見通せないことも考えられ、今後の取組がどの程度の成果を挙げるのか注視されよう。

3. 院卒者の採用が進んだオーストラリアの連邦公務員制度と我が国における課題

(1) オーストラリアの連邦公務員制度における採用

1. で示した論文(脚注3)では、院卒者の国家公務員への積極的な採用を実現した例としてオーストラリアの連邦公務員制度を挙げ、「オーストラリアでは、日本と違って統一的な公務員試験がなく、オープンリクルートメントという制度によって、ポジションごとに各省の責任で公務員を公募で採用する。このため、大学院卒業者を当該省庁が欲しい場合には積極的に採用することができる。すなわち、弾力的な公務員採用があるために、各省庁は、適材適所を達成する目的のために院卒者が採用されてきた。オーストラリアの公務員制度に学ぶならば、各空きポジションを各省独自の公募による採用という改革が有効である。これは日本のシステムとあまりにかけ離れているように見えるが、オーストラリアも、80年代までは、公務員試験で、省庁横断的に公務員を採用していた。それを、現在のオープンリクルートメントに変えたことは、日本でもこの公務員制度改革が不可能ではないことを示していると言えよう。」旨述べている¹⁸。

(2) 我が国の国家公務員のジョブ型採用の課題

これに類似する制度として、過去に我が国では職階制の導入が企図されたものの、実現に至らなかった経緯がある。

かつて国家公務員法は、戦前の「人」中心(メンバーシップ型)から「職務」中心(ジョブ型)の人事管理への転換を企図した。その核として「職階制」を導入し、官職分類を介して任用等級と給与等級を統一的に格付けし、新卒一括採用・終身雇用的な人事管理では

¹⁶ 専門家会合報告書17頁

¹⁷ 人事院『令和3年度年次報告書』(令4.8.8) 37頁

¹⁸ 脚注3 (168頁)

なく、個々の官職に欠員が生じた場合に公務内外に公募し、適任者を任用する仕組みを想定した。しかし、厳格な官職（職務）中心主義やそれぞれの職務の適任者（専門家）を公募で任用する開放的な人事システムの考え方が、当時の組織の在り方や人事風土と合わず、人事管理を担う各省庁にとってメリットが感じられないばかりか、人事権の制約になりかねないと警戒され、支持が得られなかった、等の理由により実現せず¹⁹、国家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年法律第108号）の規定により、国家公務員法から職階制に係る規定が削除されるとともに、国家公務員の職階制に関する法律（昭和25年法律第180号）が廃止されている。

だが近時、「一種のジョブ型的な雇用形態である中途採用者や任期付き採用者が増加している。」「少子化の進行や若い世代の価値観の変化、公務員人気の低下により、戦前から続く公務員のメンバーシップ型雇用は今、正念場を迎えている。」「若い世代が自発的なキャリア形成を志向し、『就社』より『就職』、『ジェネラリスト』より『スペシャリスト』に引かれる時代である。ポストごとの職務の明示と省内外への公募、キャリアパスの明確化など、ジョブ型の要素を取り入れることも一考に値すると考える。」と指摘される状況が生ずるようになっている²⁰。

令和4年8月10日に発足した第2次岸田改造内閣で就任した河野デジタル大臣は「職員については、今後も民間出身者を積極的に採用していきたい。さらには、官僚を辞めて民間に移った人材をデジタル庁に誘うことを真剣に考えたい。」と述べ、民間と官公庁の間を人材が行き来する「リボルビングドア」を推進する考え方を表明した²¹。職階制の導入が断念された過去の経緯のほか、試験採用を原則とする国家公務員法の規定の趣旨との整合性等について検討が必要となるものの、オーストラリアの連邦公務員制度を参考にしつつ、我が国の国家公務員にもジョブ型の要素を取り入れ、こうした取組も含めた選考採用の増加を通じて院卒者の公務への積極的な登用を図る余地はあろう。

4. 勤続年数を基礎とした昇任昇格及び退職手当

国家公務員の人事諸制度については、識者が「終身雇用で年功序列という日本型雇用システムのもっとも典型的な在り方を体現している」と指摘しているが²²、そうした特徴は特に、一定の勤続年数を前提としている昇任昇格及び退職手当に係る制度設計に顕著に表れているように思われる。こうした制度は、より高い年齢に達してから国家公務員となる院卒者にとっては、定年までの勤続年数が学卒者よりも短くなり昇任昇格や退職手当の支給において不利になるため、国家公務員を志望しなくなるのではないかという観点から、以下で昇任昇格及び退職手当の課題について考察する。

¹⁹ 「【いま公務の現場では3】公務員と『ジョブ型』（令3.11.17時事通信社「公務員に役立つサイトiJAMPポータル」）〈<https://portal.jamp.jiji.com/portal/news/detail/20211110N0113>〉（令4.9.11最終アクセス）参照。

²⁰ 同上

²¹ 『読売新聞』（令4.8.30）

²² 濱口桂一郎「職階制—ジョブ型公務員制度の挑戦と挫折」『季刊労働法』（労働開発研究会）第268号（令2春季）

(1) 昇任昇格

ア 現行制度の概要

「初任給、昇格、昇給等の基準」(昭和44年人事院規則9-8)別表第二のうち、例えば行政職俸給表(一)初任給基準表によると、総合職試験に合格して採用された者の初任給について、院卒者試験は2級11号俸、大卒程度試験は2級1号俸とされている。

その後の昇格は、人事評価の結果に基づく短縮措置等はあるものの²³、基本的には最短でも同規則別表第6の在級期間表に規定する在級年数を経ることを必要とする²⁴。

図表6 行政職俸給表(一)在級期間表及び対応する本府省の職位

職務の級								
2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	9級	10級
3年	4年	4年	2年	2年	4年	3年	3年	3年
係員	係長		課長補佐		室長		課長	

(出所)「初任給、昇格、昇給等の基準」(昭和44年人事院規則9-8)別表第6、「国家公務員給与の実態～令和4年国家公務員給与等実態調査の結果概要～」(令和4年8月人事院)を基に作成

図表6は、行政職俸給表(一)在級期間表に、各級に対応する本府省の職位を加えた表であるが、総合職試験に合格して採用された者の初任給は上述のとおり2級であるため、就職してから最短で4年後に3級昇格・係長昇任が可能となる。仮にその後も在級期間表のとおり昇任昇格した場合、管理職とされる7級昇格・室長昇任には、採用後16年、9級昇格・課長昇任には22年を要することとなる²⁵。その一方で、国家公務員の定年退職日については、国家公務員法第81条の2で「60歳に達した日以後における最初の3月31日」等と規定されており²⁶、一定の年齢に達してから採用され勤続年数が短いにもかかわらず学卒者と同様に2級からスタートする院卒者にとっては、初任給の額は若干高いとは言え、昇任昇格については学卒者よりも厳しい状況であり、院卒者の国家公務員に対する志望度が下がる要因となるおそれがあると言えよう。

イ 政府の認識等

令和4年4月7日の参議院内閣委員会において、人事院は「博士号取得者については、採用までに専門的な経験に従事しており、こうした経験を有する博士号取得者について、定年までの長期的なキャリアパスをどのように考えていくかは重要な課題であると考え

²³ 同規則第20条第4項後段は、人事評価の評語により「在級期間表に定める在級期間に50/100以上100/100未満の割合を乗じて得た期間をもって、在級期間表の在級期間とすることができる。」旨規定している。

²⁴ 同規則第20条第4項前段において「職員を昇格させる場合において、その者の属する職務の級を1級上位の職務の級に決定しようとするときは、在級期間表に定める在級期間(職員を昇格させる場合に必要となる1級下位の職務の級に在級した年数をいう。)等に従い、その者の属する職務の級を決定するものとする。」旨規定されている。

²⁵ 内閣人事局『管理職への任用状況等に関する公表について(令和3年度)』(令4.1.28)によると、本府省室長級及び課長級の官職に初めて任用された職員についての採用から当該任用までに要した勤続年数は、「I種試験等平均」でそれぞれ21.4年、25.8年となっている。

²⁶ 国家公務員法等の一部を改正する法律(令和3年法律第61号)の規定により、職員の定年は、令和5年4月1日から13年4月1日までの間に、現行の60歳から段階的に引き上げられて65歳となる。

ている。まず、各府省において、それぞれの担当行政分野において博士号取得者にその能力、経験をどう発揮していただくのか、職域の整理やキャリアパスについて検討していただく必要がある。あわせて、公務全体として、個々人の能力、実績に応じた人事管理を一層進めることも必要である。こうした人事運用により、博士号取得者がその専門性にふさわしいポストに登用され、処遇がなされていくことが望まれる。現行の人事制度においても、高い能力、実績を有する者の登用については柔軟な対応が可能となっているが、それらを機能させるためには、各府省に制度の内容を十分理解し実際に運用していただく必要がある。そのため、研修等を通じ制度内容を改めて理解していただく場を設けるなど、必要な支援を行ってまいりたいと考えている。」旨答弁している²⁷。

「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）でも「国家公務員制度改革基本法にのっとり、能力・実績主義の人事管理を徹底し、適材適所の人材配置を図るため、局長等の職務内容の明示、人事評価の運用改善、幹部職員及び管理職員の公募の目標設定並びに官民公募に重点を置いた公募の推進や十分な応募が得られるための環境整備等に引き続き着実に取り組む。人事評価の結果を表示する評語の段階その他の人事評価に関し必要な事項について速やかに有識者による検討体制を設け検討を行い、2021年夏までを目途に必要な措置を順次実施するとともに、人事院における昇任及び昇格の基準、昇給の基準、俸給表の在り方等についての検討を踏まえ、2029年度末までに所要の措置を順次講ずる。」ものとされた。また、国家公務員の定年の65歳への引上げ等を内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第61号）附則第16条では、人事評価の見直しを踏まえ昇任及び昇格の基準、昇給の基準、俸給表に定める俸給月額等について令和13年3月31日までに所要の措置を順次講ずるものとする旨規定された。

令和4年10月からは、人事評価制度について、職員の能力や実績をきめ細かく把握・評価するため評語区分が刷新されるが、今後の昇任昇格の状況に変化が生ずるのか注目されよう。

（2）退職手当

国家公務員退職手当法（昭和28年法律第182号）に規定する定年退職の場合の退職手当の支給率は、勤続年数35年以上になると47.709で頭打ちとなる（図表7）。

図表7 国家公務員退職手当支給率早見表（平成30年1月1日以降の退職）（抄）

勤続年数							
5年	10年	15年	20年	25年	30年	35年	40年
4.185	8.37	16.216875	24.586875	33.27075	40.80375	47.709	47.709

（出所）内閣人事局「国家公務員退職手当支給率早見表（平成30年1月1日以降の退職）」

逆算すると、定年の60歳までにこれに達するには25歳までに国家公務員になる必要があ

²⁷ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第8号2頁（令4.4.7）

る上に、育児休業、配偶者同行休業等の期間は勤続年数から除算されることを踏まえると、当該支給率の対象となるのは、そもそも勤続年数が短い院卒者にとっては厳しいと言え、専門性を有する有為な院卒者の更なる登用に向けた退職手当の在り方について検討が進められることが期待されよう。

(3) 政府の認識

こうした状況は政府内でも認識されており、萩生田文部科学大臣（当時）は、令和3年3月10日の衆議院文部科学委員会で「博士課程まで学んで社会人になる人は30歳程度となる。そうすると、定年までの期日が決まっているから、おのずと上り詰めるポストが決まってしまう。せっかく専門性があるわけだから、これはすごくもったいないと思う。霞が関全体で、例えば博士の資格を持って国家公務員になろうという人は、あらかじめ定年を延ばすとか、あるいは違う給与体系を作っておくといったことも大事だと思う。」旨²⁸、また同月22日の参議院文教科学委員会では、「修士で就職すれば極めて間口が広くいい条件でできるが、博士まで進んだからといって、その分キャリアをきちんと評価をして採ってくれる企業や団体はまだ極めて少ない。したがって、私は去年大臣に就任したときから政府にもこのことを申し上げて、第6期科学技術・イノベーション基本計画の答申に、博士号取得者の国家公務員や産業界等における状況調査を行って、今後の国家公務員における待遇改善について検討を進めるということを記述させていただくことになった²⁹。文科省でも、内閣人事局、内閣府とともに全府省庁における博士号の取得者の活用状況について調査を行うとともに、文科省独自の取組として、人物本位で優秀な学生を採用するなか、博士号取得者に対しても当省への志望者を高めてもらうため、リクルート活動、情報発信の実施をしていくこと、省内の博士号の取得者について希望する担当分野やキャリアパスなどを聴取し、専門性を生かしたポストに配置できるよう配慮をしていくこと、毎年的人事評価において優れた評価結果を得た職員に対する昇進等の早期化の検討などに既に着手をしている。文科省に博士号を有する者が結構おり、専門性が高い人たちもいて、そういう人たちを是非、畑違いのところではなく、その専門性を生かせるところで使っていく。後期の博士課程後に就職すると、就労開始が遅くなる。そうすると、例えば国家公務員だと定年が決まっているので、順番にいくとその役職に限界がある。せっかく博士まで取って国家公務員として国家のために働こうという人たちがいて、きちんと能力を発揮していただけるなら、飛び級や、定年を65歳にあらかじめ延長することもいいじゃないかということのを別の政府の会議でも提案させていただいており、是非専門性をしっかり発揮していただきたいと思っている。これから処遇改善や具体的な方策についてしっかり検討していきたいと思っている。」旨答弁している³⁰。

²⁸ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第3号27頁（令3.3.10）

²⁹ 「科学技術・イノベーション基本計画」（令和3年3月26日閣議決定）53頁では「博士号取得者の国家公務員や産業界等における国内外の採用、職務、処遇等の状況について、実態やニーズの調査結果と好事例の横展開を2021年度より行うとともに、今後の国家公務員における博士号取得者の専門的知識や研究経験を踏まえた待遇改善について検討を進め、早急に結論を得る。」と記載された。

³⁰ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第4号13～14頁（令3.3.22）

その後、令和3年7月13日の人事院参与会（以下「令和3年7月参与会」という。）では、参与から「博士課程卒業者をどう処遇するかという話があったが、大事なことは、最終的なゴールだと思う。研究を続ける人材、戦略企画をやる人材、技術経営をやる人材など、それぞれのゴールになるような機会と待遇をどう設計するかということだ。目指すべき機会と待遇を作っておいてあげれば、やる気のある方々はチャレンジされるのではないかと。事務次官もしくは大臣と同じレベルの研究職ポジションを作っておいてもいいのではないかとも思う。」旨発言があった³¹。

これらの指摘等を踏まえ、院卒者が国家公務員となった場合、どの程度の勤続期間を経過してどのように昇任昇格してどのような職位に就き、職務遂行に当たってどの程度専門性を生かせるのか、どの程度の権限を有するのか、等の制度設計を早急に整備し、院卒者の公務における積極的な登用を実現し、国家公務員に対する志望度を向上させることが急務ではないかと考える。

5. その他の勤務条件の見直し等

（1）初任給

人事院の「職員の給与に関する勧告」（令和4年8月8日）では、民間企業における初任給の動向等を踏まえ、総合職試験に係る初任給について3,000円引き上げるよう勧告された³²。これに基づけば、例えば行政職俸給表（一）の場合、院卒者試験で採用された者の初任給である2級11号俸は213,000円から216,000円に引き上げられるが、厚生労働省「令和元年賃金構造基本統計調査結果（初任給）の概況」³³によると、修士課程修了者の初任給は238,900円であり、今般の改定でも民間企業の初任給の額に及んでいないこととなる。

こうしたなか、上記勧告では、今後、官民を問わず人材獲得競争が激しい技術系の人材を公務において確保する必要があることなどを踏まえ、博士課程修了者等の処遇を改善するため、令和4年中に初任給基準の改正を行い、令和5年4月から実施するとしている³⁴。

令和3年7月参与会では、参与から「博士は通常5年程度後に入社してきて、その5年分給与は上げているが、そこに不満を持つ人はそんなに多くはないのではないかと考えている。」「最初の任用時のインセンティブ10万円という話があったが、額はそれほど問題ではないのかと思う。」旨の発言があるなど、初任給はじめ採用当初の給与・手当の額の引上げによる効果を疑問視する指摘もある³⁵なか、今後、初任給がどの程度引き上げられ、その結果、院卒者の国家公務員への志望度の向上にどの程度寄与するのか注視される。

（2）国内外の大学院への派遣

専門性を有する院卒者の公務への確保が困難なことへの対応策の一つとして、採用後に職員を国内外の大学院へ派遣し、知識の習得、専門性の向上等を推進することが考えられ

³¹ 令和3年7月参与会議事録（令3.7.13）7頁

³² 人事院『職員の給与に関する勧告』（令4.8.8）10頁

³³ 令和元年調査をもって終了した。

³⁴ 人事院『職員の給与に関する勧告』（令4.8.8）12頁

³⁵ 令和3年7月参与会議事録（令3.7.13）7頁

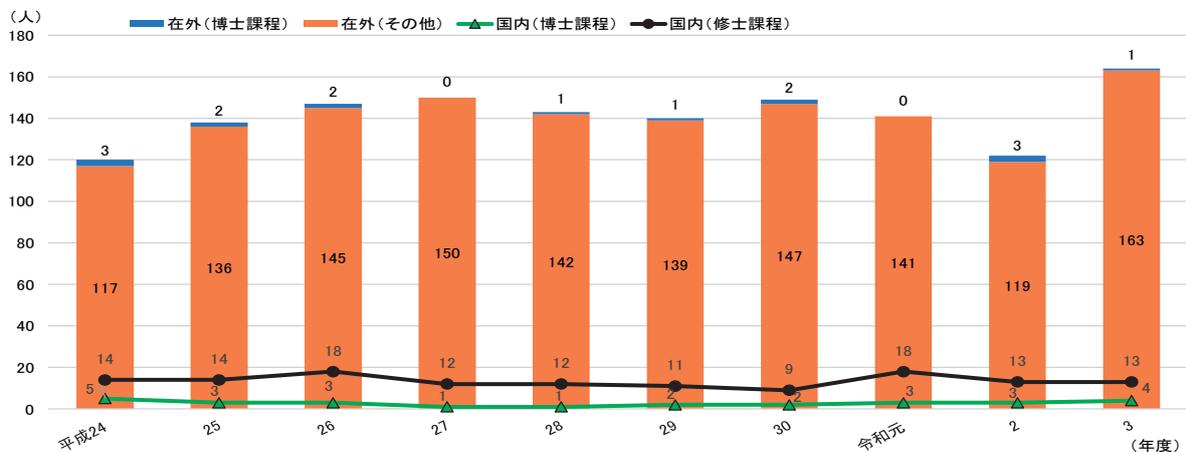
る。「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日閣議決定。以下「骨太方針2022」という。）では、国家公務員について「リスキリングなど人材の確保・育成策に戦略的に取り組む。」旨述べられた³⁶。

図表8は、人事院による行政官長期在外研究員新規派遣者数、行政官国内研究員（博士課程コース・修士課程コース）派遣者数の推移である。令和3年度の在外への派遣の増加については、新型コロナウイルス感染拡大による令和2年度の減少分の反動という側面もあるが、それ以外は、国内外ともほぼ一定数で推移しており、特に博士課程への派遣は毎年少人数にとどまっている。

派遣者数が伸びない背景として、新型コロナウイルス感染拡大への対応など新たな行政需要が生ずる反面、国家公務員の定数への削減圧力は強く、職員を派遣させる余裕がない職場が多いこと等が考えられる。しかし、例えば博士課程へ進むことを希望しつつも就職を優先して修士課程修了後に国家公務員になった者が、就職後に博士課程を修了し、培った専門性を公務に活用することができる可能性が高いということは、学生にとっては大いに魅力であり、国家公務員への志望度が高まる可能性があるのではないかと思われる。

デジタル化等を通じた更なる業務の見直しや効率化等を通じ、派遣を可能とする公務内の職場の人的・時間的余裕が創出され、必要な予算を十分措置して今後派遣者数が増加していくことが期待される。

図表8 行政官の研究員派遣者数の推移（長期在外、国内）



(出所) 人事院「年次報告書」を基に作成

(3) 勤務時間等

国家公務員の勤務時間等については、一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（平成6年法律第33号）において、いわゆる官執勤務、フレックス勤務等の勤務形態が規定されている。骨太方針2022では「国家公務員について、勤務形態の柔軟化などを通じた働き方改革を一層推進する」旨述べられ³⁷、人事院の「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した

³⁶ 「骨太方針2022」（令4.6.7閣議決定）5頁

³⁷ 同上

勤務時間制度等の在り方に関する研究会」の中間報告（令和4年7月12日）では、コアタイムを毎日5時間から2～4時間に短縮する等の基本的枠組みの改正により、年次休暇を使用しなくても午前のみ又は午後のみ勤務も可能となり、大学院への通学などにも活用できるとした。これを踏まえ、人事院の「公務員人事管理に関する報告」（令和4年8月8日）では、同研究会から中間報告において提言されたフレックスタイム制及び休憩時間制度の柔軟化は、職員の勤務条件及び公務能率の向上に資するものであると考えることから、この提言の内容を基本として、関係各方面とも調整の上、令和5年4月から実施されるよう、人事院規則等の改正などの必要な措置を速やかに講ずるとした³⁸。これにより職場での執務のみならず、積極的に現場へ赴き部外者と関わることにより、最新の知見を入手し、職員の更なる専門性向上に寄与することが期待される。

そのほか、令和3年7月参与会では、参与から「働き方の自由度として、専門性の非常に高い人たちには、たくさん働いて研究して一定期間休むなど、通常の公務員の勤務形態と少し異なるものを用意するような形で給与体系を作っていくというのはあるのではないかと思う。」旨発言があった³⁹。上記中間報告では「フレックスタイム制等の柔軟化以外の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度の在り方等について引き続き検討を行う。」こととされており⁴⁰、当該発言を踏まえ、院卒者をはじめ高い専門性を有する者が更に働きやすい勤務形態の整備についても検討されるか注目される。

6. おわりに

国家公務員採用試験の申込者数の減少に歯止めがかからない背景について、既に専門家会合報告書では「少子化の進展に伴い、今後は、限られた人的資源の下、有為な人材をめぐって民間との人材確保競争はより一層激しくなることが予想される。加えて、政官関係の変化、地方分権などによる国の行政の役割変化ともあいまって、職業としての国家公務員の魅力や誘因力は、かつてに比べ低下してきているとの懸念がある。」とされていた。

その後、平成23年度から25年度まで実施された新規採用の抑制措置、離職者数の増加等による職員数の不足が生ずる一方、新型コロナウイルス感染拡大への対応を始めた新たな行政需要への対応など、国家公務員にかかる負担は増加する一方のように思われ、ますます国家公務員の魅力が下がっていることが危惧される所であり、採用試験を始め人事諸制度の改善を通じた国家公務員の魅力向上のための取組の必要性が高まっていると言えよう。

行政の円滑な遂行や公務組織の存立のために必要な国家公務員を確保するに当たり、定員の大幅な増加という「量」的な対応に期待できないなかでは、2.（1）で示した内閣人事局の答弁にあるように、知識、経験、専門性等を有する有為な院卒者の確保・活用も含めた人材の「質」を確保していかざるを得ない。具体的には、博士号取得者を対象とした

³⁸ 人事院『公務員人事管理に関する報告』（令4.8.8）93頁

³⁹ 令和3年7月参与会議事録（令3.7.13）7頁

⁴⁰ 人事院「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会 中間報告」（令4.7.12）21頁

新たな採用試験区分を設ける等幅広い院卒者が受験しやすい採用試験を実施するとともに、勤続年数が短い院卒者に係る昇任昇格、給与・手当、勤務条件等について、院卒者にとって魅力ある制度を整備した上で、専門性を十分生かした活躍の度合いに対応した処遇が実現するなど院卒者の将来像を具体的に示し、国家公務員への志望度を高めることも一つの有効な方策であると考えられ、今後の政府の取組が注視されるところである。

(さんぺい ともひで)