

# 公務員制度改革に関する中間報告（素案）

～ 納税者の視点に立って公務員制度を改革する～

2005年12月20日

公務員制度改革等調査会長 渡辺 周

## はじめに

当調査会では、これまでの公務員制度改革プロジェクトチームなどの成果をもとにしつつ、11月下旬以来、公共サービスのあり方、労働基本権の回復、公務員の処遇のあり方の見直し、の三点について精力的な議論を行った。その結果、以下の点について概ね合意が得られたので現段階における中間報告を行う。ただし、報告内容の詳細な点のすべてについて調査会全体の下承を得たわけではないことは申し添えておかなばならない。

なお、中間報告の取りまとめに当たっては次の二点に特に留意した。

1. 今日の公共サービスは、官（中央政府と地方政府）に加えて、民、NPO、地域コミュニティなどの様々な提供主体によって成り立っている。従来の発想のもとに公務員を擁護することも、あるいは公務員叩きに終始することも、時代錯誤と考えられる。新しい公共サービスと公務員制度のあり方は、安心できる社会のための公益を追求し、官の責任と民の高い倫理観の下に設計されなければならない。
2. 公務員の雇用条件や処遇、能力主義の徹底といった点については、民間に準拠することを基本とすべきである。また、公務員にも労働者本来の権利である労働基本権が原則として保障されることは当然である。

## 改革の基本理念と公共サービスのあり方

### 1 「公共」概念を再構築する

国・地方の膨大な累積債務、急激な少子高齢化による働き手の減少、過疎化の進行と大都市への人口集中、右肩下がりの経済状況など、今日の日本は社会・経済構造の転換期に来ている。そうした状況の下にあっても、公共サービスは、社会のセーフティネットとしての役割を果たすことを含め、国民生活にとって不可欠の存在である。ただし、「公共サービス＝公務員が現在担っている仕事」という考え方をとるべきではない。公務員が担うべき公共サービスの範囲は社会環境の変化に伴って常に変わりうる。

官から民へ任せてそれで終わり、民間に任せてチェックの働かない仕組みを放置することは政治の責任放棄にすぎない。公共サービスの内容に応じて、官が引

き続き担うべきか、特定非営利活動法人などの「新しい公共」や民間事業者が担うべきかという仕分けを行うことが最も重要であり、「官・民・特定非営利活動法人などのベストミックス」を実現することこそが目指すべき方向性であり、その過程で再確認すべき「官」の役割は当然存在する。私たちは「小さな政府ほど良い政府である」という考え方には立たない。

民主党がめざす社会は、国の権限を外交や安全保障、マクロ経済政策などに限定し、住民に近い地方にできる限り権限・財源を移譲する分権型社会である。官が行うべき公共サービスの中でも、中央政府が担うべきか、地方政府が担うべきかという仕分けが必要である。市民生活のニーズ把握に最も適した基礎自治体を中心に、「補完性の原理」に基づいた役割分担の見直しを行うべきである。

## 2 行政機関の「経営」改革を断行する

わが国の行政においては、各省庁が自らの省（庁）益を優先した予算・政策決定を行い、国全体を視野に入れた行政運営がなされているとは言い難い。また、省益優先の予算獲得競争などにより、行政運営のコストを必要以上に増大させるなど、不要不急でムダな歳出を生み出すメカニズムが現在の行政システムに内在している。

このような「省あって国なし」と呼ばれる縦割行政は、省庁別に採用や人事管理が行われていることによって温存、加速されている面も見逃すことができない。また、公務員の人事管理行政においても、人事に係わる行政機関が、人事院、総務省、財務省等に分かれており、公務員制度についての統一的なビジョンや管理運営体制が存在しない。

内閣が主体となって公務員の採用・人事管理を行う体制や、公務員の待遇、定員、人件費総額など、公務員制度を総合的に捉えた人事管理政策を構築することが改革の第一歩である。

## 3 国民の視点に立って改革を進める

「官」であれ、「民」であれ、守らなければならない「公（おおやけ）の精神」というものがある。公務員は、国民全体に対する奉仕者であり、中央政府や自治体のオーナーは一人一人の国民である。国民の納得を得られない公共サービスは持続不可能である。公務員の諸手当等の不適切な実態を是正することはもちろん、公共サービスの受益者である国民の能動的な参加のもとに、公共サービスの内容や担い手、受益と負担のあり方について結論を得るべきである。

また、一部の公務員による不祥事等は国民の公務員制度全体に対する信頼を裏切るものであり、公務員の規律の回復は喫緊の課題である。

## 4 公務員の働く意欲を引き出す

公共サービスの質を維持・向上させるためには、公共サービスの主な担い手で

ある公務員の質を確保することが極めて重要であり、そのための方策を多面的に議論すべきである。

特権的キャリア制度の廃止、能力・業績評価制度の導入、給与・処遇制度の見直しとともに、人事制度全体の透明性を高めるなどして、公務員が生き生きと働ける環境を作るとは、公共サービスの受益者である国民のためにも、労働者である公務員のためにも不可欠である。

労働者の権利の保障は政治の重要課題であり、重要な労働条件などは当事者抜きに決められてはならない。特に、国際労働機関（ILO）から、公務員の労働基本権を制約する日本の法令および慣行がILO条約の規定に違反しており、国家の運営に直接関与しない公務員に対し、結社の自由の原則に則り団体交渉権とスト権を付与すべきであるという内容の厳しい勧告が出ていることを厳粛に受け止めなければならない。

## 5 財政事情等に配慮しつつ、改革を進める

働く環境や労働条件は、時代の変化、置かれている状況によって変えていくことが求められている。現在わが国が置かれている状況をみると、国・地方ともに財政が逼迫する中、行政全般にわたってコスト意識を徹底させ、効率化を図ることが急務である。そうした中で、行政コストの削減は不可避であり、行政コストの一部である総人件費の削減にも踏み込まざるを得ないと考える。

ただし、公務員の待遇については、公務員の勤労意欲、ひいては公共サービスの質に係わるものであり、公務員の待遇の問題を財政の観点からのみ論じるべきでないことには留意する必要がある。

### ・ 労働基本権の回復

#### 1 団結権・団体交渉権の回復

##### (1) 対象

一般公務員に対し、労働組合を結成する権利、協約締結権を含む団体交渉権を保障する。なお、以下は国家公務員の労働基本権に関する制度設計について述べているが、地方公務員にもここで述べた基本的な枠組みが準用されるべきものとする。

##### (2) 団体交渉の対象事項

国家公務員にも基本的に労働基準法を適用するものとし、根本基準等重要な事項は法律で定める。

団体交渉の対象事項は、給与・勤務時間、休憩、休日および休暇に関する事項など、勤務条件に係わるものとする。

当局の管理および運営に関する事項は団体交渉の対象としない。ただし、管理および運営に関する事項のうち勤務条件に影響を与えるものについては、交渉の対象とする方向で検討する。

### (3) 団体交渉の仕組み

政府全体の統一的人事管理及び使用者としての機能を担う担当大臣を置き、それを補佐する行政機関を設置する。

労働組合との交渉は、上記の担当大臣が担う。

人事院勧告制度は廃止する。人事院の他の機能は上記の行政機関等に統合し、人事院そのものは廃止する。

省・地方支分部局に係わる事項についての団体交渉のあり方は、別途今後検討する。

団体交渉の透明性を高めるため、交渉の原則公開も含め、情報公開のあり方について検討する。

政府の財政状況を団体交渉に反映させる仕組みについて検討する。

不当労働行為制度を設ける。

団体交渉以外にも、労使が意見交換などを行うことができるよう労使協議制度を設ける。

## 2 争議権の回復

原則として、公務員の争議権を回復する。回復の対象とする公務員の範囲は、職務の性質等を考慮して今後検討する。

## 3 今後の検討事項

労働基本権回復後に公務員に適用する法律の再編（労働基準法、国家公務員法、地方公務員法、給与法等）

中央人事行政機関の具体的な組織形態や役割

自衛隊等、当面労働基本権回復の対象とならない公務員の給与決定の仕組み

紛争調停制度のあり方（現在の中央労働委員会・地方労働委員会とは別に公務労働委員会を設けるべきか）

官民比較のあり方（継続する必要性も含めて要検討）

## ・身分保障のあり方

### 1 公務員の身分保障の位置づけ

公務員の身分保障とは、政治的情実人事を排して公務の安定性や継続性、政治的中立性を確保するために、「法定の事由によらない限り職員がその意に反して不利益な処遇を受けることはない」という制度のことである。

一般の公務員に対しては、公務の安定性や継続性、政治的中立性を確保するという身分保障の本来の目的に沿ってその身分を保障する。

政治任用の公務員の身分保障のあり方については、今後別途検討する。

著しく公務遂行能力を欠く場合、定員の改廃、予算の減少など、合理的な

理由がある場合は、民間同様に分限免職されることが規定されている国家公務員法第 78 条の適切な運用がなされるように取り組む。

「行政機関の職員の定員に関する法律」制定の際の「公務員の出血整理、本人の意に反する配置転換を行わないこと」という附帯決議の取り扱いを検討する。

## 2 人材活用の観点から必要な環境整備

公務員に適用する法律を再編した上で、国家公務員に対し、労働基準法を適用（準用）する。

人材流動化を前提として、国家公務員も職業訓練を受けやすいよう環境整備に努める。

雇用保険への加入を検討する。

早期退職制度の創出の可能性について検討する。

公務員の公務遂行能力と業績を把握するために、勤務評価制度を整備する（「 . 2 新しい評価制度の導入」参照）。

専門職やスタッフ職を適切に位置付ける複線型人事制度を設ける。

## ・ 公務員の意欲と能力を引き出す人事制度

### 1 キャリア制度の見直し

国家公務員の採用・任用は内閣総理大臣によるものとし、審議官以上の幹部職員については内閣で一括管理する。

キャリア制度は廃止し、種、種間の試験区分も廃止する。新たな幹部職員養成制度を構築する。

政治的任用・自由任用制度を大幅に取り入れ、実力と意欲に富んだ民間人や学識経験者、若手官僚などを積極的に登用する。官邸政策スタッフや各省の局長級ポストにこれらの人材を充てる。

採用試験の受験資格のうち年齢要件を緩和するなどして、中途採用・公募採用の促進を図り、多様で能力ある人材を確保する。

転換試験の実施等、各自のキャリアプランにあった選択を可能とする。

現行よりも厳しい天下り禁止規定を導入すると共に、早期勧奨退職の慣行を廃止する。

### 2 新しい評価制度の導入

年次にこだわることなく、意欲と能力ある職員に対し、勤務への適切なインセンティブを与えるよう、能力・業績を的確に把握・評価することのできる制度を導入し、任用・給与（もしくは手当て）に反映させる。

職務遂行能力に応じた勤務評価制度の導入に伴い、評価結果を職員の能力開発に活用する。

苦情処理制度の整備等、評価される側の意見を組み取る仕組みをつくる。  
上記の評価制度を通して、人材育成・能力向上を図る。（「目標設定 実行  
評価 + フィードバック より高い目標設定」のサイクルを確立）

#### ・ 公務員の処遇や人件費等の課題

政府・与党は、一部公務員の身分を非公務員に移すことで定員を形式的に削減する等の手法を駆使して公務員人件費の削減を企図している。しかし、例えば公務員型の独立行政法人を非公務員型に変えたからと言って、政府から独立行政法人に対して支出される運営費交付金や補助金が抜本的に削減されるわけではない。

また、郵政公社職員については現状でも郵政公社の独立採算制によっているため、民営化によって非公務員化されても政府支出は基本的に減らない。にもかかわらず、政府の目標値はこの数字をも含んでいるなど、政府支出削減の問題を公務員の「身分」の問題にすり替え、税金の支出に切り込むという目的を骨抜きにしかねないものである。

民主党は2005年の総選挙マニフェストにおいて、労働基本権の回復と、国家公務員人件費総額を削減することを掲げた。

今後は、地方分権や行政改革の視点を重視し、分権調査会が今後行う、国と地方の役割分担に関する結論などを踏まえながら、マニフェストで掲げた考え方を発展させることとする。

また、民主党は、公務員の身分を有するか否かではなく、政府支出の有無に着目して総人件費改革の対象を定めることとする。例えば、非公務員型の独立行政法人であっても、政府支出がなされている以上は改革の対象に含める方向で検討する。

上記の基本方針に基づいてさらに検討を進め、最終報告では国民にわかりやすい考え方を提示する。

#### ・ その他の検討課題

分権、市場化テストとの関係

国民の立場で行政を監視する機関の創設

以上