

行政改革推進本部専門調査会における委員のご意見 (第13回行政改革推進本部専門調査会・資料2(抜粋))

* 整理の都合上、重複して掲載しているものがある。

「簡素で効率的な政府」における公務の範囲及びそれを担う従事者の類型化とそれぞれの在り方

○公務の範囲

- 公務の範囲は、それぞれの時代、それぞれの国の政治が決めるべき事柄であって、政治の決定によって公務の範囲は拡大することもあるし、縮小することもある。
- 公務と民間との境目は定かではなく、相互乗り入れしている。指定管理者制度や官民競争入札で一層公務と民間の棲み分けはあいまいになってくるのではないか。
- 民の方が成熟して、公務員がやっていた仕事を民に任せるという方向にきている。それでも官として残していくべき業務の内容は今後どうあるべきか検討すべき。
- 「公務員が担う業務だから公務」という従来の考え方は、現状では矛盾がある。「公務とは、公務員とは、公共サービスとは」という本質的議論が必要。
- 行政法では、公権力の行使というのも、法律で定めれば国民がそれを選択したものとして私人に委ねることもできるとなっている。福祉国家、積極行政のもとでふくらんできたものについては、本当に公務員でなければいけないかという部分がある。
- 公務は、営利企業に任せては利潤が上げられないが、国民にとって必要不可欠なものを税金で賄う形で公務員がそれを実施するという性格の業務。
- 非正規雇用が非常に増えているが、公務員の範囲をここで決めないと議論がばらばらになる。非正規雇用の実態をきちっと出していただいて、公務の範囲はどこまでかという話をまずすべき。
- 単純労務職員と霞が関で政策形成をしている人と同じ公務員という括りで考えるのかどうか。公務員が必ずしも直接実施しなくてもよいサービスで委託とかアウトソーシングに出しているようなところについては、今、たまたま公務員と呼ばれる人が従事しているが、役所が雇っている職員という考え方、公務員の範疇から外してもいいのではないかという議論があってもよい。

○公務員とそれ以外による公務の分担

- 公務の担い手が多様化する中で公務員以外の従事者が担う業務であっても、その業務

自身が、私経済的な範囲でないものであれば、それは公務ということになる。

- 行政法では、公権力の行使というのも、法律で定めれば国民がそれを選択したものとして私人に委ねることもできるとなっている。福祉国家、積極行政のもとでふくらんできたものについては、本当に公務員でなければいけないかという部分がある。
- 公共サービスについて、民間やNPOが担ってもいいが、「市場化テスト」「指定管理者制度」等によるサービスを受ける側の市民、国民からの評価を重視すべき。
- 公共サービスは提供主体が様々であるが、行政は公共サービスの提供に関する最終責任を持たなければならない。すべて民営化するというのではなく、それぞれに提供主体が様々（ベストミックス）という考え方を取るべきではないか。
- ベストミックスの前提として、1つは良質・適切な公共サービスが安定的に供給確保されること、2つ目は、公共サービスに対するユーザーコントロール、3つ目はその公共サービスの従事者の仕事のやりがい、働きがい、そして雇用・労働環境の確保が重要である。しかし、様々な課題が出てきていることも事実であり、その公共サービスが国民、市民に対して本当に安全・安心なのかということが、今問い直されている。

○公務員の類型化

- 公務自体が現実的に縮小していくなれば、労働基本権問題の一つの解決になっていくのではないか。
- 労働基本権との関係で公務や公務員の範囲を論ずるのであれば、これまで労働基本権を制約してきた理由を先に議論しなければ、公務や公務員の範囲がどこまでといった議論になってこないのではないか。
- 公務員の種類、類型化については仕事の性質の違いによる分類と階層別による分類が考えられる。前者について、防衛庁職員、裁判官、警察職員、刑務官など特殊な領域については、基本権に関してILOのスタンダードに準拠して解決できるのではないか。それに対し、階層上、労働組合の組合員になる資格を持つ人と、そうでない人をどこの線で区分けするのかについては、これからの公務員制度に関わる根本的な問題点。管理職か否かで区分けする方法は、あまり大きな問題を含まない解決方法ではないかと思うが、そういうことでいいのかという疑問はあり得る。この人たちは初めから組合員にはなるべき人たちではないという一群の公務員集団というものをつくるべきであるという考え方はあり得る。
- 「公務員が直接実施すべきサービス」を「民間ではその公務を絶対実施できないサービス」と言い換えると、理論上かなり分量的に小さくなるが、現状は非常に多くの業

務を公務員が行っている。その理由として、継続性や安定性等が言われるが、基本権の有無と関係がどのようにあるかという検証が大事なのではないか。

- 民営化や民間委託をして良いものについては、公務員がやらなければならない仕事なので基本権を制限するという理屈は成り立ちにくくなる。逆にこの仕事には基本権を付与しても良いのではないかと決めると、その仕事は民営化や民間委託をしても構わないということになるので、その辺の整合性を考えて議論する必要がある。
- 必須のサービスであるとか、公務員にやらしてもらわなければいけない仕事であるからこそ公務員にやらしてもらい、そのために基本権など様々な制約も設けられている。ある職種について、民主的な手続を経て国が、民間にやらせようと決めた種類の仕事を、仮に当面だとしても公務員にやらせようとすれば、その公務員に相変わらず基本権の制限などを課すのは理屈として難しい。
- 公務員も勤労者に変わりはないので、原則として基本権を付与することを明確にした上で、公務員が直接実施すべきサービスを担っている公務員について職務と官職ごとに付与、一部付与、制約というマトリックスを作って整理するのが良い。

○公務員の現状とあるべき姿

- 民間の労働者が、収益の分配やできるだけよい労働条件の下に仕事ができるように求めていく姿勢と、公務員が職務についてとるべき姿勢は違う。公務員になることを選択した人たちは、自分の仕事が国民に奉仕するというところに大きな価値を求めて仕事をしているということも非常に大きな特性。
- 時代の必要性を満たすためのサービスの担い手は、労働市場から調達される。その価格に応じて調達できる労働力の質・量が決まってくることを意識しながら、公務員、公務サービスの在り方を考えるべき。
- 国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っているという面もあるが、どういふ公務員を持つかということについて国民にも責任があるということも意味している。例えば、国民がもっと賃金を安くしてほしいということであれば、それなりの公務員から皆さんに公務サービスが提供されるし、あるいはもっといい公務サービスが欲しいということであれば、労働条件や仕組みを良くしなければいけない。それは最終的には、国民に責任が帰するものというのが民主主義の原則。

- 公務の範囲は、それぞれの時代、それぞれの国の政治が決めるべき事柄であって、政治の決定によって公務の範囲は拡大することもあるし、縮小することもある。
- 公務は、営利企業に任せては利潤が上げられないが、国民にとって必要不可欠なものを税金で賄う形で公務員がそれを実施するという性格の業務。
- 行政は、税金でやっているものであり、ここをどう効率的に使うかということの原点にして考えるべき。
- 現状の公務員の人数が適正かどうか、無駄がないかどうかの検証が必要。
- 労働基本権と公務員の在り方については、全農林判決が基本になる。その論点のある程度踏まえながら、今、環境がどう変わって、この問題をどう考えるべきかを整理するのはいいのではないか。
- 全農林判決の公務員の地位の特殊性とか職務の公共性ということについて、公務員の勤務条件は立法府において論議の上なされるべきものであるという考え方が、どの程度公務員の類型で適合されるのか、どの程度労働基本権の内容で適用されていくべきなのか、議論しておく必要がある。
- 包括的に労働基本権を制限することに問題があるとするならば、全農林最高裁判決で言っている労働基本権の制約をしている考え方が、これからの日本に当てはまるのかどうかを検証しておかなければいけない。
- 全農林最高裁判決は、公務員に労働基本権を制限し、それに代わる代償措置として人事院勧告制度その他の制度がある日本の仕組みは憲法違反ではないと判決をただけのことであり、そのことには全く異論はない。ただし、その中の立法政策としてどうすることがいいのかというのはまた別の問題である。
- 最高裁判決で示された地位の特殊性は、公務員の給与が基本的には国民の租税負担によって賄われているという点に求められる。最近独立行政法人、国立大学法人、指定管理者に委ねたりしているが、その原資は租税であり、その限りの地位の特殊性は、公務員だけではないという可能性がある。職務の公共性についても、かつて公共的なサービスだと思っていたものが民間企業のサービスに委ねられているが、それらは今でも公共サービスであり、公務員が行うことだけが公共性ではない。市場の抑制力の欠如について、日本の場合には企業別組合がほとんどであり、その場合には市場の抑制力は働くが、外国の職能別組合があらゆる企業でストライキに入った場合には抑制力が働くとはいえない。国民や住民が逃げ出すことによりその団体の存立が脅かされるということや世論の支持も抑制力として働くのではないか。

- 抑止力の議論は、起きてみないと分からないが、職業別組合の場合には抑止力が働かないということではないのではないか。公務員のように、職場がなくなるリスクが小さいときにストを抑制するインセンティブがないのではないか。
- 最高裁判決の出た昭和 48 年からはかなり変わっており、改めて考える余地はある。財政民主主義のところは、そうはいつでもある程度変わらない部分はある。ただし、例えば民間準拠とか様々なやり方があるかもしれないし、その過程においてどういった仕組みを入れるかという議論はあるかもしれない。公共性については、公務のほかに公共サービスは山ほど民間が既に行っており、公務の停滞が本当に困る部分が何かというのは検討が要るのではないか。
- 公務員の身分が民間の企業に比べて強く保障されているとした場合、絶対に自分の雇用に不安がない人たちにストライキ権を与えると市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。
- たずさわっている事務・事業の公共性や人件費は税金で賄われているということからすれば、労働関係調整法による緊急調整とか、国会の関与する必要も出てくると思うが、原則としては労働基本権を付与する方向で検討すべき。
- 国民主権の部分を重視すると、政府の使用者責任が見えにくくなる懸念がある。公務員が憲法上の勤労者であることは判例上明確であり、公務の特殊性を理由に制約事項を先に論じるべきではない。
- 時代の必要性を満たすためのサービスの担い手は、労働市場から調達される。その価格に応じて調達できる労働力の質・量が決まってくることを意識しながら、公務員、公務サービスの在り方を考えるべき。
- 国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っている面もあるが、どういう公務員を持つかについて国民にも責任があることも意味している。例えば、国民がもっと賃金を安くしてほしいということであれば、それなりの公務員から公務サービスが提供されるし、あるいはもっと良い公務サービスが欲しいということであれば、労働条件や仕組みを良くしなければいけない。最終的には、国民に責任が帰するというのが民主主義の原則。
- 公務員制度をどうするかについては、国民が民主的手続きを経て決める問題である。公務員のバッシングをしたり、勤務条件を切り下げると質の良い公務員は集まらなくなるが、国民はその覚悟をして、バッシングや切り下げの議論をする必要がある。できるだけ安く雇いたいが、良い人に一生懸命働いてもらいたいというのは無理であり、どのような人にどのように働いてほしいのかについて、国民が政治のプロセスを通じて選択する機会がなければならない。