

「論点の柱立て」に向けた委員のご意見

* 専門調査会における委員のご発言をもとに作成。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と。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、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。

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、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。

公務員の類型化

(1) 公務員の類型化とその観点について

公務員というものを一本の集団としてこれからも議論し続けることの方がいいのか。戦前の日本やドイツ、あるいはイギリスなどでは、公務員にも種類がある。公務の範囲について、あるべき姿を検討するというのではなく、公務を実際に担っ

ている公務員の類型化を行い、そして労使関係の在り方を一体的に議論していくという進め方がいいのではないか。各委員から指摘された課題については、そうした類型化と労使関係のところの中に織り込んで論議をすべきではないか。

公務員の類型化の際、労使関係という視点から、類型化を考えることは賛成。

(2) 公務の範囲、公務員の類型化と労働基本権との関係

公務自体が現実的に縮小していくならば、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。

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、その他の職員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だろうかという疑問は必ずあり得る。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。

公務員の現状とあるべき姿

(1) 実態について（総論的意見）

成績主義の原則など、運用実態が制度趣旨から乖離してしまっている。運用実態を法律の本来の制度趣旨に戻すような改革をしなければならないのかもしれない。場合によっては、法律自体を変えなければならないところもあるかもしれないが、法律どおりやれば、非常にいい制度かもしれない。そのところを議論すべき。公務の問題は、民間と比較して制度が障害になっている面と、公務員が不当な立場に置かれている面がある。整理した上で、制度論の一方で、運用で実施できるものについて議論していく必要がある。

公務員と民間労働者というのは、ある意味では非常に似通ったシステムで存在している。解雇にしても、判例が蓄積していき、労働基準法の改正で解雇規制が民間の中にも入ってくる。また、実際に圧倒的に重要な役割を果たしているのは、労働基準法だ。法律で決められたことが、そのまま労働条件になっているという点では、ある意味で非常によく似ている。

(2) 公務員のあるべき姿

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・財政民主主義の原理と労使関係の在り方

国民主権・財政民主主義の原理及び現状

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を中心に考えて考えるべき。

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。

国民主権・財政民主主義の原理と労使関係の在り方

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。その論点を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。

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。

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。

公務の質と勤務条件の関係

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。

官民のイコールフットイングということが言われているが、それが本当にどこまでやるべきなのかについて見極める必要がある。

労働基本権を含む労使関係の在り方

公務員の労使関係の現状とそのあるべき姿

(1) 労使関係の現状

労使関係については、長年の歴史的な経緯や積み上げによって、現在は機能しているのではないか。

現状の一方的な労使関係（管理運営事項・指揮命令系統）を超えて、現場では、労使が知恵を出して市民サービスを実施している。

官民競争入札制度による競争について、民間の場合は生産性の向上等について労使で協議できるのに対して、公務員の場合、服務規定や職務命令遵守義務などがあり、制度上はできない。

国の場合、人事院、総務省人事・恩給局、財務省、各府省の担当と、使用者として一元的に責任を果たす組織がない。使用者側も責任を持った対応ができていない。

(2) あるべき労使関係

国民や市民に対してどう責任を果たせるかという観点で、公務労使関係も整備されるべき。

官民競争入札など、これまで置かれてきた公務員像とは変わってきており、良質な公共サービスを提供するための環境整備をするという観点で考える必要がある。

当局と労働者がともに国民に対して責任を果たしていく、労使対等の関係が必要。

労働基本権の在り方

(1) 労働基本権の在り方に関する総論的意見

専門調査会は、政労協議の中で公務員の労使関係を改革する必要があるということと、労働基本権を付与する公務員の範囲について議論する場として設置されたことを認識しておく必要がある。基本権の付与に当たって様々な課題があり、それぞれについてより突っ込んだ議論をすることによって論点の柱立てにつながるのではないか。

労使双方が協議し合意した内容をお互いが責任を持って役割と義務を果たす、労使が当事者意識と能力を持つ、という意味から、労働基本権を回復すべき。

労働基本権としては、団結権、団体交渉権、争議権の3つがあるが、それぞれ違うものなので、区別して議論しないと何が問題か分からなくなる。

労働基本権について、それぞれ分けて議論することは賛成である。

(2) 最高裁判例

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。

(3) ILOとの関係、各国の実態

労働基本権はグローバルスタンダード、国際比較をしっかりと把握することが必要。
ILOも労働基本権という言い方をしていない。

団結権の在り方

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。

公務の労使関係において、職員団体は即使用者と敵対するというものではない。また、構成員であることが上司との対抗関係を意味するかどうかは疑問であり、職員団体の構成員であるということと、指揮命令に従うということとは、別次元の話ではないか。

団体交渉権・団体協約締結権の在り方

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。

争議権の在り方

(1) 市場の抑制力の欠如等との関係

争議権の禁止については、今後はそれはもういいんだというのか、やはり今後も制限することは必要だというのか、そういう議論を詰めておく必要がある。

基本権と身分保障は別のものであるが、民間に比べて雇用に不安がない公務員にスト権を与えることについては市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。過員が生じた場合にも分限免職ができることになっているが、事例はなく、民間企業の整理解雇4要件以上に厳しい形で身分が保障されているという印象。このように強い身分保障がある集団を公務員とすると、ストライキ権と雇用保障の関係で整理が必要である。

(2) スト防止のための公益事業における事例

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。

(3) 争議権を規制する範囲

争議権は、特殊な問題であり、欧米の公務員制度などの比較も含めて検討すべきである。

その他関連事項

(1) 身分保障(分限)

[官と民の比較]

民間労働者の法的な規制について、解雇にしても、解雇権の行使については、使用者は濫用してはいけないという判例の考え方が裁判所を中心に蓄積し、最高裁判例に採用され、労働基準法の改正で解雇規制が民間の中にも入ってくる。そういった意味では、公務員と民間労働者というのは、ある意味では非常に似通ったシステムで存在している。

公務員における身分保障は、民間における身分の問題とは違う印象がある。

過員が生じた場合にも分限免職ができることになっているが、実例はなく、民間企業の整理解雇4要件以上に厳しい形で身分が保障されているという印象。

[基本権と身分保障]

基本権が与えられている国でも公務員の身分保障がある。他国でも恒久公務員として雇っている人を恣意的に首にすることはできない。

基本権と身分保障は別のものであるが、民間に比べて雇用に不安がない公務員にスト権を与えることについては市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。過員が生じた場合にも分限免職ができることになっているが、実例はなく、民間企業の整理解雇4要件以上に厳しい形で身分が保障されているという印象。このように強い身分保障がある集団を公務員とすると、ストライキ権と雇用保障の関係で整理が必要である。

(2) 人材確保・キャリアシステム

超高学歴社会になってきていることは、公務員の環境を大きく変えている根本的な問題。特に文科系の公務員の場合、法科大学院や公共政策大学院が生まれ、この問題は、修士課程修了者が登場し始める。日本のこれまでのキャリア制度に大きな影響を与える背景ではないか。

官民の一時的な交流だけではなくて、公共政策大学院等々ができていることからいっても、もう少し人事院でやっている試験の任用システム自体を柔軟に考えた方がいいのではないか。

幹部職員に関して言えば、政治任用の問題は避けては通れない。政治任用あるいはキャリア、ノンキャリアをどうやっていくか、について議論すべき。

戦前のような身分制度を公務員制度の世界の中に取り入れてくるのかという問題は、非公式の事実上の存在であるキャリアシステムとノンキャリアシステムをどう考えるかということと非常に関わっている問題点であり、徹底的に議論する必要。政治任用の範囲をどこまで拡大するのかといった問題、官民の交流を無限定に自由化するのか、ある範囲の公務員のポストについて考えるのかということにも密接に

関連している問題だ。

(3) 能力・実績主義(評価)

職務遂行能力、業績評価に基づく新しい人事評価、人事制度を適用することによって、抜擢・降格・配置転換など、民間の企業では普通に行われていることが、通常のルールとして積極的に行えるようになる。この評価システムをどう確立していくかということが、これからの公務員制度を考えていく一つのポイント。

(4) 効率性など

今、公務を担っている公務員の人数は適正な人数なのかということ、考えなければいけない。一般企業なら、無駄を省くために、効率化を図って、いろいろな方法で、いろんな形で人員を削減するという努力をしてきている。今の公務がその役割を果たすために適正な人員で遂行されているのかどうかの検証も大事だ。

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、原点にして考えるべき。

官民競争入札制度が導入されたが、生産性の向上など常に労使で協議できる民間に対し、上司の命令に従わなければならない等の厳密な服務規定がある行政側が公正な競争に勝てるのか疑問。

(5) 地方公務員

地方公務員は人数が極めて多く、市民、国民に与える影響が大きい。国家公務員の議論の地方への波及についてどう議論するのか留意が必要。

(6) 非常勤職員

現在の公務員制度は常勤職員が遂行するという趣旨になっているが、今、自治体では、教職員、警察、消防等々を除く一般的な行政は常勤 150 万人ぐらいに対して、臨時非常勤職員が 35 万人から 40 万人近くいるという実態。常勤中心主義の公務の運営の制度が、実態とはかけ離れている。

以上