

国家公務員制度改革の動向と論点

—適格性審査と自律的労使関係制度を中心に—

Trends in the National Civil Service System Reform: in issues of a method of qualification review and labor relations for national personnel

東海大学政治経済学部准教授 出雲明子

Akiko Izumo, Associate Professor, School of Political Science and Economics, Tokai University

The national civil service reform is to be at the stage of implement after long time discussion, but the situation surrounding the civil service has been changing rapidly. This paper identifies two issues on the reform under further dispute. One is the institutional question of how the qualification review of higher civil service will be arranged to promote policy advice function based on an ability of policy specialists, avoiding acting like 'political' advisers. It means to rebuild the concept of merit system. The other is the institutional development of labor relations, but there are some problems concerning diversity of negotiation parties both government authorities and unions' sides.

はじめに

本年6月1日に通常国会において審議入りした国家公務員制度改革関連4法案は、これまでの10年以上にわたる公務員制度改革の議論を集約し、一定の結論を示したものである。同法案は、国家公務員制度改革基本法を具体化しており、今国会での成立、不成立にかかわらず今後もこの法案の方向性に沿って制度と運用の改革がなされるのではないかとと思われる。ただし、基本法で定められた事項のうち、既に本年度から採用試験改革が行われており、それが国家公務員を志望する人材や採用後のキャリア・パスにどのような影響を与えるのかを検証し、制度改革に取り入れる必要も将来的には生じ得る。

しかし、関連4法案における論点にはいまなお対立する点も少なくなく、さらに政治状況の変化から従前以上に政権交代を前提とし

た公務員制度のあり方が強く問われるようになってきている。以下では、国家公務員制度改革の論点のうち、幹部公務員の一元管理と適格性審査、自律的労使関係制度の2つについて論じていくこととしたい。

1 幹部公務員の一元管理と適格性審査

法案の改革事項のうち最も大きな論点の一つに、幹部公務員人事の一元化及び弾力化、その基礎となる適格性審査がある。これは、幹部公務員にどのような役割や能力を求めめるのか、内閣の意思をどの程度反映した人事とされるべきかをめぐる問題であり、中央省庁のトップ・マネジメント改革として位置づけられる。国家公務員法（国公法）改正案は、今後も幹部公務員を一般職としているため、人事への関与は「政治的」なものではなく、あくまで資格任用制を原則としつつ内閣の重

要政策を強力に推進することのできる公務員制度改革を目的としており、その意味では資格任用制を日本の公務員制度の現状において再構築しようとするものである。しかし、一元化や適格性審査での政治家による関与の程度によっては、政治的な任用との間で緊張が生じる可能性がある。内閣の人事管理機能の強化が、幹部公務員の専門性や政治的中立性にどのような影響を与えるのかが問われている。

基本法は、幹部公務員を任用する場合に内閣官房長官が適格性審査を実施したうえで候補者名簿を作成し、各省大臣はその名簿の中から任命するに当たって内閣総理大臣、官房長官と協議を行うとしている。これまでの改革論議では、一括採用（行政改革会議）も選択肢の一つだったが、採用試験改革を以って当面見送られたと思われる。また、管理職員となる公務員について整備される予定の幹部候補育成課程が入省後どの程度の公務員を対象とするのか定かではないが、国公法改正案では内閣総理大臣の定める基準に基づいて各大臣等が運用するものとされており、一括採用や幹部職員の一元管理と連結した管理は必ずしも想定されていない。したがって、一元管理の対象となるのは幹部職員に限られている。ただし、一元管理は基本法が具体化されたものだが、2010年の国公法改正案からは、事務次官、局長、部長級を同一の職制上の段階とみなす弾力化もあわせて適格性審査の中で行われることとなった。

一元管理は、幹部公務員の人事が各省のセクショナリズムを反映したものとならないよう、内閣の政策課題をより政府全体として実現していくために、内閣の意思を一定程度人事に反映することを目的としている。「意思の反映」とそれが「政治的」になされることに一線を画すための手段が適格性審査である。適格性審査の方法をめぐっては、審査に要する情報をどのように収集するのか、幹部公務員の審査基準、すなわち幹部公務員に求められる能力をどのように明記するのか、一つのポストに対して一つの名簿あるいは幹部公務員全体について包括的な名簿とするのか、政治家の関与をどの程度とするのか、など運用面での論点がある。これらの諸点の運用次第で、「政治的」関与が強まり事実上の政治任用制の導入となるのではないかという疑問が生じている。

第1に、審査にあたる審査員の客観性についてである。仙石由人公務員制度改革担当大臣（当時）は「政治家はできるだけ避けようと思っています。官房長官、内閣人事局長は別として、客観性が確保された試験官を配置したい」¹と考えていた。審査に携わる審査員の客観性を確保するために、「中立公正な判断のできる第三者（有識者委員会や人事委員会）をかませる必要がある」²と指摘されるように、政治家による最終的な判断とは別に、事前の判断を客観的に行うかどうかがあり、これはイギリス幹部公務員の任命方法に近い³。

¹ 朝日新聞グローブ（2010年3月8日の紙面「公務員の使い方／仕え方」に対応したインターネット版インタビュー）、<http://globe.asahi.com/feature/100308/side/01.html>

² 稲継裕昭「公務員制度改革の論点（上）政治的中立性も重視を」『日本経済新聞』2010年9月20日付

³ 人事院『年次報告書』（平成22年度）に、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、オーストラリア、カナダの幹部公務員の任命手続きが特集されている。

第2に、適格性審査を経てプールされる名簿が大規模なものになると、審査が意味をなさないのではないかという問題である。現職の幹部公務員のみならず公務外から公募に応募した者、大臣の推薦者もこのプールに含まれるため、現在の国公法改正案のような一括した名簿ではなく、「ポストごとに候補者名簿をつくるべき」⁴だという指摘がなされている。幹部公務員人材の情報の一括管理は、これまでも課題となってきたが、それが包括的に名簿化され任免に直結するととなると、人事の「政治化」につながるのではないかとされるのである。

第3に、筆者がなかでも強い問題意識をもっているのは、審査の基準である。適格性審査は、国公法改正案で標準職務遂行能力の審査とされており、この標準職務遂行能力が今後幹部公務員に求める役割や能力を規定することとなる。2001年の公務員制度改革大綱で問題になったのも、能力等級制度の導入の是非であり、公務における能力を定める基準はこの時からの懸案である。

適格性審査をめぐるのは、公務員の専門性と政治的中立性がともにゆらいでしまうのではないかという懸念が生じているが、ここで問題としたいのは、一般に資格任用制のもとで政治的中立性が高まれば専門性が高まるという現代公務員制度の考え方についてである。幹部公務員に一元管理を導入する側の意図は、むしろこれまでの公務員の専門性のあり方に疑問を呈し、何らかの形で政治的な関与を強めた方が専門性の高い人材を確保でき

るのではないかと考えている。公務の「専門性」のとらえ方が問題となっているのである。現在の改革論議では、政治による官僚統制の強化と人事院による統制機能の緩和が対立的にとらえられるが⁵、これらによって統制される専門性も対立的なのだろうか。筆者は、どちらの統制によっても耐え得るのが公務員の専門性であり、対立的と見られる現在の専門性のあり方が、一元管理という改革案となったと考えている。このように、適格性審査は、政治による官僚統制が新しい資格任用制を構築し得るかを問題提起しているのである。

2007年の国家公務員法改正によって、公務員の任免は人事評価その他の能力の実証で行われることとなり、人事評価制度が導入された。評価に基づく任免は、「職制上の段階の標準的な官職の職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として内閣総理大臣が定める」標準職務遂行能力に基づいて行われることとなり、人事評価は2009年9月から本格実施されている。人事評価の実施状況などについては別途筆者の研究課題としたいが、内部昇格者の適格性審査は、人事評価の延長線に位置づけられることが推察される。したがって、新たに適格性審査の対象となるのは公務外の候補者となろう。

標準職務遂行能力は、たとえば、局長で倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率、課長で倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率・人材育成の各6点である⁶。前述のポストあるいは全体での名簿か、なおかつ実際の適格性審査がどのように行わ

⁴ 田中秀明、朝日新聞グローブ、前掲、<http://globe.asahi.com/feature/100308/side/10.html>

⁵ 村松岐夫「近年の公務員制度改革の経緯」、同編『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012年、12頁

⁶ 「標準職務遂行能力について」（2009年3月6日内閣総理大臣決定）

れるかにもよるが、今後幹部公務員に求める役割や能力に関する指標となり得るのかには疑問がある。さらに、当初、国家公務員制度改革推進本部顧問会議は、適格性審査に幹部職員となる資格要件としての効果を期待し、適格性が認められなかった場合には分限処分の対象とすることまで考えていた⁷。法案では、これらの関係は明示されておらず、新たな適格性審査と国家公務員法78条1項3号の「適格性」の関係が不明である点を問題として指摘しておきたい。

このように、幹部公務員の一元管理・弾力化と適格性審査については、公務員の専門性をフォーマルな形である程度明示しつつ強化できるかが課題となっており、筆者は新たな資格任用制がいかに専門性を取り戻していくかという問題として理解している。

また、現在、事実上撤回されている政治主導法案についても触れておきたい。政治主導を実現すると同時に、幹部公務員の一元管理が事実上の政治任用制となることを排除するため、別に明確な政治性を伴って政権のために勤務する者を配置しようとしたのが政治主導法案であった。同法案は、内閣官房副長官の定数を一人増員し、国家戦略局長にあて、国家戦略官とともに国会議員が就任することのできるポストとした。また、特別職国家公務員として内閣を政治的に補佐する国家戦略スタッフ、政務スタッフ（基本法）は、政治主導法案において内閣政務参事、内閣政務調査官、政務調査官と呼びかえて置くこととさ

れていた。政治主導法案は、国会議員の増員が国会法改正案とのあいだで分立したことから、野党の反発を受けて撤回されたため⁸、内閣機能の強化を政治任用者の増員と幹部公務員の一元管理の両方で行おうとする基本法の考え方は、当面後者によってのみめざされることとなった。

2 自律的労使関係制度

自律的労使関係制度は、国家公務員の労働関係に関する法律案及び公務員庁設置法案によって定められる。後者は、人事院を廃止の上、内閣府の外局として公務員庁を設置し、公務員庁は、国家公務員の人事行政とともに労使交渉及び団体協約を所管する。

自律的労使関係制度の基本的な制度設計は、国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会で議論された。同制度のもとでは、原則として使用者側と労働者側の交渉を通じた合意のもとに団体協約が締結されることが望ましく、制度の自律性が高ければ争議は回避されると考えられる（当初は争議権付与の可能性を含めて議論されていた）。労使の対話が促進されることで、行政の効率性やサービス提供の質が向上し、労働意欲やコスト意識が高まるという便益が生じる。民間であれば労使関係における内在的な抑制力として市場原理が働くが、公務の場合は市場原理の働きが期待できず、それに代わる存在として透明性がある。人件費の削減や行政改革は、期待される効果の一つだが、論理的には別に

⁷ 国家公務員制度改革推進本部「報告」2008年11月14日、2頁

⁸ 藤井直樹「撤回された『政治主導法案』をめぐって」、御厨貴編『「政治主導」の教訓：政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房、2012年、173頁

考えられる。

他方、国会や第三者機関の関与など制度上の他律性は最小限とされることが望ましい。他律的アクターの関与が強まると争議が増えることとなり、取引コストや国民生活への影響が費用として生じる。民間では法令や就業規則が外在的な抑制力として働くが、公務ではこれに勤務条件詳細法定主義及び財政民主主義が加わる。こうして、労使関係制度の自律性をどのように担保し、他律性の問題化を回避するのが焦点となる。

自律性をいかに確保していくのかを考える場合に、使用者と労働者が当事者たることがまず問題となる。使用者の当事者性、つまり団体交渉できる者、団体協約を締結できる者を明確にするため、かつての三公社五現業で「十分な当事者能力が確保されず、仲裁裁定が常態化」⁹し、複数に分散している使用者機関の統合が問題となった経緯もあり、公務員庁が設置されることとなった。公務員庁は、「国家公務員の人件費予算及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに調整に関すること」（公務員庁設置法案4条）を所管し、総人件費を管理しつつ団体交渉を行う役割を担う。ただし、実際の団体交渉は政府全体として公務員庁が行うもの以外に、各府省、すなわち各府省大臣及び委任を受けた部内の国家公務員も団体交渉を行う当局となる。法律、政令、省令の段階に応じて分けられており、締結された団体協約の内容に従って、それを

反映した法律案を国会に提出するか、政令及び省令の改廃を行わなければならない。

団体交渉及び団体協約の締結は段階的、分散的となっており、政府全体で統一的に定める俸給月額、手当の額、一週間当たりの勤務時間など、勤務条件の詳細は公務員庁による中央交渉に委ねられ、各府省での交渉は各府省で定める勤務時間の割振り等に限定されるようである¹⁰。勤務条件詳細法定主義を維持するとともに、中央交渉を原則とする労使交渉が想定されている。こうした「当局」のあり方については、すでに「組合が交渉を申し入れた事項が十一条（筆者注：国家公務員の労働関係に関する法律案）の何号に該当し、いかなる機関が当局として団交に応ずべきかについての紛争が生じることが予想」¹¹されているが、本稿では府省ごとの労使関係の多様性が、「自律的労使関係制度」のもとでさらに多様化するのではないかと、場合によっては、イギリス国家公務員のように、各省ごとの労使交渉に基づく分権的な給与及び勤務条件の決定の方向に進むのではないかと問題提起しておきたい¹²。

使用者たる当局が複数設定されているのと同じように、労働者の側も各府省の職員団体や労使関係の多様化がみられる。その詳細は、必ずしも明らかになっておらず筆者自身も研究課題としたいが、以下では職員団体の登録状況が府省ごとに著しく異なっている点を指摘しておきたい。組織率の平均は55%だが、

⁹ 人事院「人事院勧告」（平成22年度）、「別紙第3」、7頁

¹⁰ 「国家公務員制度改革関連四法案の概要」、5頁（国家公務員制度改革推進本部ホームページ）

¹¹ 山川隆一「国家公務員の団体交渉・団体協約 - 論点の素描」『人事院月報』2012年1月号、5-6頁

¹² イギリス公務員の状況については、拙稿「イギリス公務員の給与決定と労使交渉—分権下の公務員制度における統合的機能の考察—」『行政管理研究』第133号、2011年3月を参照のこと

最高の農林水産省で86.8%、最低の内閣府で7%という開きがある（2012年3月31日現在）¹³。組織率が高いのは、順に、農林水産省、厚生労働省（69.6%）財務省（66.5%）、会計検査院（66.2%）、国土交通省（54.2%）である。これらの府省は、会計検査院を除いて、地方支分部局を中心に在職者数が多い。なお、外務省、文部科学省、環境省、防衛省は登録職員団体を有しない。

現在の人事院との交渉（会見）は、たとえば2011年度に231回行われており、その内容は、春闘統一要求・人事院勧告要求関係が44.6%、級別定数の改定が40.3%となっており、その他の手当や人事評価結果の活用に関する交渉を圧倒している¹⁴。また、本院で行われるよりも、地方事務所（局）で行われる方が多く、本院での会見が84回であるのに対して、地方事務所での会見は147回となっており、実際には地方事務所の局（所）長、課長・専門官が職員団体に頻繁に接触していることがわかる¹⁵。労使関係制度検討委員会でヒアリングが行われた厚生労働省、国土交通省、国税庁の労使交渉の実態も、職員団体の数、交渉の頻度などに差異がみられる。公務員庁を中心とする自律的労使関係制度では、各省ごとの交渉はできるだけ制限されることが望ましいが、各府省の職員団体の組織率や労使慣行を許容しなければ自律性は生じにくい。当局を複数としていることが自律性を確保する制度設計となっていると思われるが、法律と運用に乖離が生じるのではないかと懸念される。

と懸念される。

次に、他律性の問題化の回避に関してである。自律的労使関係制度では、第三者などの関与なく労使の合意が得られることが望ましい。争議権を付与する場合には、新たな仲裁の仕組みの導入も検討されたが、争議権の付与は見送られたため、特定独立行政法人等を含む民間企業と同様の調整の仕組み、すなわち中央労働委員会による調整が行われることとなっている。また、内閣は団体協約の内容を反映した法令の提出を義務付けられているが、その成立は国会の判断に委ねられており、調整事件が相次ぐのではないかと考えられる。そのためには、団体交渉の材料となる根拠に客観性が確保されること、すなわち第三者機関による民間給与調査が継続して行われる必要があるが、調査が実質的に交渉を規定すると現行の給与決定方式との差異が小さくなり、自律性が乏しくなるという循環をたどることとなる。

おわりに一人材の確保と専門性

これまで国家公務員制度改革に関して、幹部公務員の一元管理と自律的労使関係制度の構築という2つの論点に絞って、対立している点を指摘し、問題提起を行ってきた。これらの制度改革は、政治による人事統制を強化する前提として、労働基本権が回復されなければならないという意味で関連している。ただし、前者は主に幹部職員に影響し、後者は幹部職員を法律の適用除外としており（行政

¹³ 人事院『平成23年度年次報告書』、185頁

¹⁴ 同上、183頁

¹⁵ 地方事務所（局）での職員団体側の出席者は、多くて30名程度になるという。本院では平均10名程度である（「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会資料」（第2回資料1,6頁）

上の決定を行う職員として中央労働委員会が幹部職員以外も認定する場合がある)、対象となる職員が異なる以上、改革のパッケージ全体のなかでは相互の関連性が弱いかもしれない。

しかし、内閣人事局と公務員庁という人事行政の両翼を担う新たな行政機関が設立され、両者が内閣による政策推進をどのように補佐するのかという点で共通の課題をもつ。さらには、公務員制度改革全体のなかで、公務の質と公務員の意欲を向上させるという目的を共有している。幹部公務員の一元管理は、内閣の人事管理機能を強化し、より幅広い人材から専門性を備えた公務員を幹部に任命することを目的とする。自律的労使関係制度は、公務員の意欲と能力を高めコスト意識も備えた公務員に変化させることを目的としている。公務の「質」をどのようにとらえるのかには立場による違いもあり、一元管理は公務員の意欲を逆に低下させるのではないか、自律的労使関係制度は公務におけるコストの上昇やサービスの低下をもたらすのではないかという懸念もあり、両者がともに公務員の意欲を高めることを目的としているとするのは形式的かもしれない。しかし、減少を続ける正規職員や給与臨時特例法などによる給与削減、復興に向けた公務員の役割、政と官の役割分担など、公務員制度改革を議論しているあいだに公務員を取り巻く状況は変化している。今後はこれまで以上に公務員の能力を引き出し、高め、評価し、活用することを重視した改革としなければならないと改めて認識させられ、適格性審査や労使関係制度もそれに寄与する制度及び運用となることが求めら

れると思われる。