

公務員制度改革

— 2001年以後の議論の状況 —

網野光明

目次

はじめに	2 「天下り」規制に関する提言等
I 行政改革大綱から公務員制度改革大綱へ	3 公務員制度改革大綱以後の人事院等の取組み
1 行政改革大綱	
2 公務員制度改革大綱	
3 公務員制度調査会答申との比較	
II 能力等級制度	IV 労働基本権の制約
1 能力・実績に基づく処遇	1 公務員の労働基本権制約と人事院の権限縮小との関係
2 能力等級制度の内容等	2 公務員の労働基本権制約に関するILOによる勧告
III 再就職に関する規制	おわりに
1 公務員制度改革大綱における「天下り」規制	

はじめに

行政組織の改革である中央省庁等の再編（平成13年1月）が終わり、次の段階として行政組織・運営を支える「人」の改革が必要であるとの認識の下で、公務員制度の改革が行政改革の最重要課題とされた⁽¹⁾。改革案の検討・議論が開始されてから4年が経過しようとしているが、現在も公務員制度改革については、喫緊の課題として政府の取組みが続いている。

平成16年末の「今後の行政改革の方針⁽²⁾」

（平成16年12月24日閣議決定）は、公務員制度改革の推進について、次のように述べている（同方針6(1)）。

「これまで、『公務員制度改革大綱⁽³⁾』（平成13年12月25日閣議決定）の趣旨を踏まえ、『今後の公務員制度改革の取組について⁽⁴⁾』（平成16年6月9日与党申入れ）を受けて改革の具体化を進めてきたところであるが、制度設計の具体化と関係者間の調整を更に進め、改めて改革関連法案の提出を検討する。一方、現行制度の枠内でも実施可能なものについては早期に実行に移し、

(1) 「課題なお 特殊法人改革 財務調べ合理化 公務員制度改革 能力主義確立へ」『朝日新聞』2001.1.7.；「政府・与党の制度改革案 一般公務員にスト権 実力主義を導入」『毎日新聞』2001.1.10.；「霞が関新時代 残された課題 『器に魂』意識改革道半ば」『読売新聞』2001.2.18.

(2) 内閣官房行政改革推進事務局ホームページ（以下「行革推ホームページという。」）

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/index_houshin.html>

(3) 同上「公務員制度改革大綱」<http://www.gyokaku.go.jp/about/index_koumuin.html>

(4) 自由民主党ホームページ <<http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h16/160609.doc>>

改革の着実な推進を図る」。

同「方針」のポイントは次の三点にある。

第1は、「公務員制度改革大綱」に基づき作成された国家公務員制度改革関連法案⁽⁵⁾は、平成15年以来、国会に提出されるに至っていない⁽⁶⁾が、同大綱の趣旨は、今後の公務員制度改革の基本に置かれていることである⁽⁷⁾。

第2は、この公務員制度改革の進め方については、「公務員制度改革大綱」に基づく国家公務員制度改革法案に関し労働組合と協議を重ねてきたが、重要な論点について合意に至っておらず、同法案の提出が平成15年の通常国会以降数度にわたり断念されてきたことを踏まえ、制度設計の具体化及び関係者間の調整が更に必要であり、これが公務員制度改革法案提出の条件であることである。

第3は、公務員制度改革の推進は喫緊の課題であり、改革関連法案の提出を待たずに現行法の枠内で改革を進めることである。

本稿は、上記の「今後の行政改革の方針」に示された現下の公務員制度改革の方針に関連する経緯及び議論をフォローすることにより、今後の公務員制度改革の課題を明らかにすることを目的とする。

本稿の構成は、次のとおりである。まず、現下の公務員制度改革の基本方針とされている「公務員制度改革大綱」の成立の経緯及びその

基本的な考え方について、また、公務員制度改革大綱以前に出された公務員制度改革に関する政府の答申等との関係はいかなるものかについて、概観する(I)。

続いて、公務員制度改革大綱の主要な、かつ特に議論を呼んだ論点として、能力等級制度(II)、再就職(いわゆる「天下り」)規制(III)、労働基本権の制約(IV)について、それぞれ検討する。

また、公務員制度改革大綱が扱う「キャリア・パスの複線化」及び「国家戦略スタッフ」の問題について、「おわりに」において簡単に触れる。

なお、本稿において「公務員制度」とは、国家公務員制度をいう。

I 行政改革大綱から公務員制度改革大綱へ

1 行政改革大綱

公務員制度改革大綱(以下「大綱」という。)が決定される約1年前の平成12年12月1日に閣議決定された「行政改革大綱⁽⁸⁾」(以下「行革大綱」という。)は、大綱が掲げて立つ基本方針である⁽⁹⁾。主な内容は以下のとおりである⁽¹⁰⁾。

(1) 改革の必要性

行革大綱が公務員制度の改革を必要とする理

(5) 法案は、関係者間の調整用に配布されたようであるが、公表されていない。

(6) 公務員制度改革大綱には、国家公務員法等改革関連法案提出の時期が「平成15年中」と明示されていた(同大綱Ⅲ 1(1))。同年の通常国会以降、平成17年通常国会までいずれも法案提出を検討したが提出に至らなかった。その要因については、本文中で述べる。

(7) 自由民主党の『今後の公務員制度改革の取組について』は、公務員制度改革大綱と同じく能力等級制の導入及び再就職の適正化を改革の主要な柱としている。ただし、前者について、従来の考え方の整理をして新しい能力等級制を導入するとし、後者についても、批判の多かった再就職の承認権限を各省に移す案を内閣一括承認案に変更するとしている。

(8) 行革推ホームページ「行政改革大綱」<http://www.gyokaku.go.jp/about/index_taiko.html>

(9) 同上ホームページ「公務員制度改革大綱について」において、「昨年12月1日に閣議決定された『行政改革大綱』を踏まえて検討を進め、集中改革期間に位置付けられる平成17年度末までに公務員制度改革について取り組む内容を決定したもの」とされている。<http://www.gyokaku.go.jp/about/index_koumuin.html>

(10) 行革大綱は、国家公務員だけでなく地方公務員についても言及している。

由として挙げているのは、次の点である。

- ① 政治主導の下で、国民からの厳しい批判（組織への安住、押しつけ型天下り、国民への過度の介入、前例主義、サービス意識の欠如等）に応えること
- ② 公務員が持てる能力を最大限に発揮し…（中略）…公務員に対する国民の信頼を確保すること

(2) 改革の柱となる事項

- ① 信賞必罰の人事制度
 - (ア) 年功序列的昇進、年齢給的処遇を改め、成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度（国家公務員法等の改正）。各主任大臣による人事管理責任とし、人事院は事後チェック的機能
 - (イ) 人事評価システムの整備
 - (ウ) 採用区分・試験区分に基づく硬直的人事登用の改善
 - (エ) 女性の積極的登用
- ② 再就職に関する合理的・厳格な規制
 - (ア) 押し付け型天下り（省庁の権限を背景とするもの）と疑われる再就職について主任大臣による承認、公表
 - (イ) 再就職後の行為規制の導入
 - (ウ) 特殊法人等の役員定年制
 - (エ) 長期勤続者が特に有利となるような退職手当制度の是正
 - (オ) 官民年金制度の相違解消
- ③ 官官、官民間の人事交流

行政の総合力を高めるため、企画・立案部

門中心に民間、他省から一定数以上の任用

- ④ 大臣スタッフの充実

政府・与党の公約・政策目標の達成のため、国務大臣が補佐スタッフを他省、民間から登用（官房審議官制の活用、任期付職員の採用）
- ⑤ 人事院等による事前規制の抜本的転換

中央人事行政機関（内閣総理大臣及び人事院）による給与、定数、機構、定員を事前にチェックする仕組みから、行政機関ごとに総人件費・総定員の枠内で組織・人事制度の設計・運用を行うシステムへと転換。中央人事行政機関は、事前の基準の設定とその遵守のチェックを所掌

これらの改革の柱は、表現は異なるものの、大綱に基本的な部分が受け継がれている。例えば、信賞必罰の人事制度と能力等級制度、事後規制への転換（人事院の権限の縮小）、再就職規制に関する権限の各省大臣への付与などである。

2 公務員制度改革大綱

(1) 公務員制度改革大綱の決定過程

大綱は、内閣官房の行政改革推進本部事務局の「公務員制度改革推進室」（特に設置根拠法はない。）がその原案の作成を担当した。同室は、その検討の参考とするため、これからの行政を担う若手職員等に対してヒアリングを実施し、その結果を大枠に十分反映させるよう努め⁽¹¹⁾、平成13年3月27日には「公務員制度改革の大枠⁽¹²⁾」を行政改革推進本部に提出した。同室は、この「大枠」に沿ってさらに検討を進め⁽¹³⁾、

(11) 行革推ホームページ「公務員制度改革の大枠について 作業の経緯」〈http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/index_kouhyou.html〉。なお、公務員制度改革大綱の原案作成、意思決定過程における経済産業省職員の間関与について国会審議において取り上げられている（第154回国会参議院予算委員会会議録第13号，p.25 平成14年3月15日 高嶋委員の発言参照）。

(12) 同上ホームページ「公務員制度改革の大枠」〈<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/ohwaku/honbun.pdf>〉

(13) 同上ホームページ「公務員制度改革の基本設計について これまでの作業の経緯」〈<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/ohwaku/honbun.pdf>〉

「国家公務員のうち主に一般の行政職員を念頭に置いて⁽¹⁴⁾」、「公務員制度改革の基本設計⁽¹⁵⁾」をとりまとめた（同年6月29日行政改革推進本部決定）。後者については、さらに検討が加えられ、同12月25日の大綱の閣議決定に至った。

大綱の検討に当たっては、研究会等は設けられず、また、若手職員へのヒアリングは行われたものの、関係者からの意見聴取、議論の公開はなされなかった模様である⁽¹⁶⁾。この点は、その後の改革案の進捗状況を顧みれば、公務員制度改革にとってマイナスの方向に作用したと考えられる。

(2) 公務員制度改革大綱の基本的な考え方

(i) 公務員制度改革の必要性

大綱は、行改大綱とほぼ同様に、政策立案能力の欠如等への国民からの批判に対応して、改革の必要性を次のように述べている。すなわち、我が国では、財政赤字、社会保障等困難な問題が山積し、一刻の猶予も残されていない中で、政府の政策立案・実施のトータルな質が従来と比較にならないほど厳しく問われている。一方、公務員の政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如等については国民からは厳しい指摘がなされており、真に国民本位の行政を実現するためには、公務員自身の意識・行動自体を大きく改革する必要がある、公務員の意識・行動原理に大きな影響を及ぼす公務員制度を見直すことが重要である。

(ii) 事前規制の見直し

大綱では、国民に対して透明かつ明確な責任の所在の下で行政運営を行うためには、人事院等中央人事行政機関の事前かつ個別詳細なチェックが制約となるとの認識の下に、各省大臣が機動的・弾力的に人事・組織マネジメントを行うとされた。他方、人事院は、人事管理権者に対し、人事行政の改善に関する勧告などの事後的チェックを行うとされている。

規制緩和の文脈で用いられることが多い「事前規制から事後チェックへ」という考え方を国の人事行政において採用することについては疑問が呈されている。人事行政で事後的な改善措置のために不利益を受けるのは第一次的には関係する公務員であり、いったん何らかの地位を得た公務員を一定程度保護する必要がある。また、人事の場合、事後的改善措置の波及する範囲がしばしば大きくなる。したがって、事後的改善措置には限界がある。このように、不利益を受ける側の公務員の権利保護、人事行政の中立性・公正性に対する国民の信頼が十分確保できるかどうか疑問である⁽¹⁷⁾ というものである。

(iii) 人事院の権限の縮小

大綱は、国家公務員の採用については各省の人事管理権者を主体とし、級別定数⁽¹⁸⁾等の事前規制を廃し、営利企業への再就職に関する承認権限を各省の人事管理権者に移すことなど、人事院の権限を縮小することとして

(14) 同上ホームページ「公務員制度改革の基本設計について 基本設計の性格」<<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/ohwaku/honbun.pdf>>

(15) 同上ホームページ「公務員制度改革の基本設計」<<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/kihon-sekkei/kihon-sekkei.pdf>>

(16) 「鼎談 公務員制度改革大綱をめぐる論点」『ジュリスト』1226号, 2002.7.1, p.27. 西尾隆・稲葉馨発言を参照。また、前掲注(11) 会議録, p.26. において、政府特別補佐人 人事院総裁中島忠能は、「基本設計」後に、行革推進事務局への人事院職員の派遣が取りやめになった事実を述べている。

(17) 山本隆司「公務員制度改革大綱の分析—行政法学の観点から」『ジュリスト』1226号, 2002.7.1, p.66.

(18) 級別定数とは、職務の級（例えば行政職（一）では、1級から11級まで定められている。）であり、人事院が定めることとされている（一般職の職員の給与に関する法律第8条）。

いる。

級別定数の設定権限の所在については、後述する公務員制度調査会の「意見⁽¹⁹⁾」(平成9年11月11日)においても検討された。ここでは、中央人事行政機関(人事院・内閣総理大臣)と各省任命権者との間及び中央人事行政機関内部における機能分担が「規制緩和による人事権限の分権化」・「人事管理の総合性の確保」及び「国民の信頼を確保し得る責任ある人事管理」・「中立公正な人事行政の確保」(意見I 1)という観点から議論された。結論的には、「意見」は、級別定数を引き続き人事院が定める案と内閣総理大臣が管理する案との両論併記とした。前者の人事院が定める案では、級別定数は官民給与均衡原則の下で給与比較に不可欠であり、労働基本権制約の代償措置(後述IV 1(1))としての給与勧告と不可分であるから、これを人事院が定めない場合は人事院の代償機能を十全に果たすことができなくなるとの理由が述べられている。

(iv) 労働基本権の制約の維持

大綱は、労働基本権(団結権、協約締結権及び争議権)の制約は、「今後もこれに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持す

る」としている。

3 公務員制度調査会答申との比較

大綱と時期的に近接して公務員制度改革案を検討した政府の審議会の答申として、公務員制度調査会⁽²⁰⁾の「公務員制度改革の基本方向に関する答申⁽²¹⁾」がある。両者には、検討の進め方、基本的考え方において、以下のように大きな相違がある。

- ① 大綱が「抜本的な改革」といい国家公務員法の改正を必須としていたのに対し、同答申では、基本的に現行法の枠内での運用改善に力点が置かれている⁽²²⁾。
- ② 人事院による事前規制については、前述のとおり級別定数を決定する権限の所在の問題(2 iii)においても若干触れたが、同答申は、任命権者と人事院との間の規制緩和の必要性は認めた上で、指定職職員の号俸格付け等について個別に任命権者に委譲することとしているのに対し、大綱では大幅に人事院の事前規制権限を各府省に移譲することとしている。
- ③ 同答申の策定過程においては、議事録などの資料が公開されていた⁽²³⁾が、大綱に

(19) 内閣機能強化・省庁再編に密接に関連する事項について行政改革会議に提出したもの。

(20) 平成9年4月1日に設置された内閣総理大臣の諮問機関。学識経験者、労働組合代表、財界代表、行政経験者の委員から構成されていた。会長は、辻村江太郎慶應義塾大学名誉教授。行政改革会議の中間報告(平成9年9月3日)により公務員制度改革の調査が同調査会に委ねられ、同年11月に、内閣機能強化、省庁再編関連の緊急課題についての「意見」を行政改革会議に提出し、大綱が決定される2年9月前の平成11年3月16日に、公務員制度全般にわたる「公務員制度の基本方向に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。

(21) 公務員の能力向上、簡素・効率的・機動的な行政、国民の信頼の再構築、雇用環境変化への対応といった基本的な視点から、①人材確保(採用試験改革、任期付任用、政治的任用等)、②能力開発(計画的育成、幹部職員育成等)、③能力・実績に応じた昇進・給与(年次と昇進の結びつき緩和、勤勉手当への実績反映の推進等)、④能力・実績に応じた昇進・給与を支える人事評価、⑤行政の専門性向上と多様なキャリア・パス、⑥服務規律(倫理、兼業規制見直し等)、⑦労働時間短縮・弾力的勤務形態、⑧福利厚生施策、⑨高齢化対応・退職管理適正化(定年延長、再就職規制、人材バンク等)について提言している。総務省ホームページ「公務員制度改革の基本方向に関する答申」<<http://www.soumu.go.jp/jinji/990518.htm>>; 助能率増進開発研究センター編『新たな時代の公務員制度を目指して』ぎょうせい, 1999, pp.65-120.

(22) 前掲注(16), p.8. 稲葉馨発言

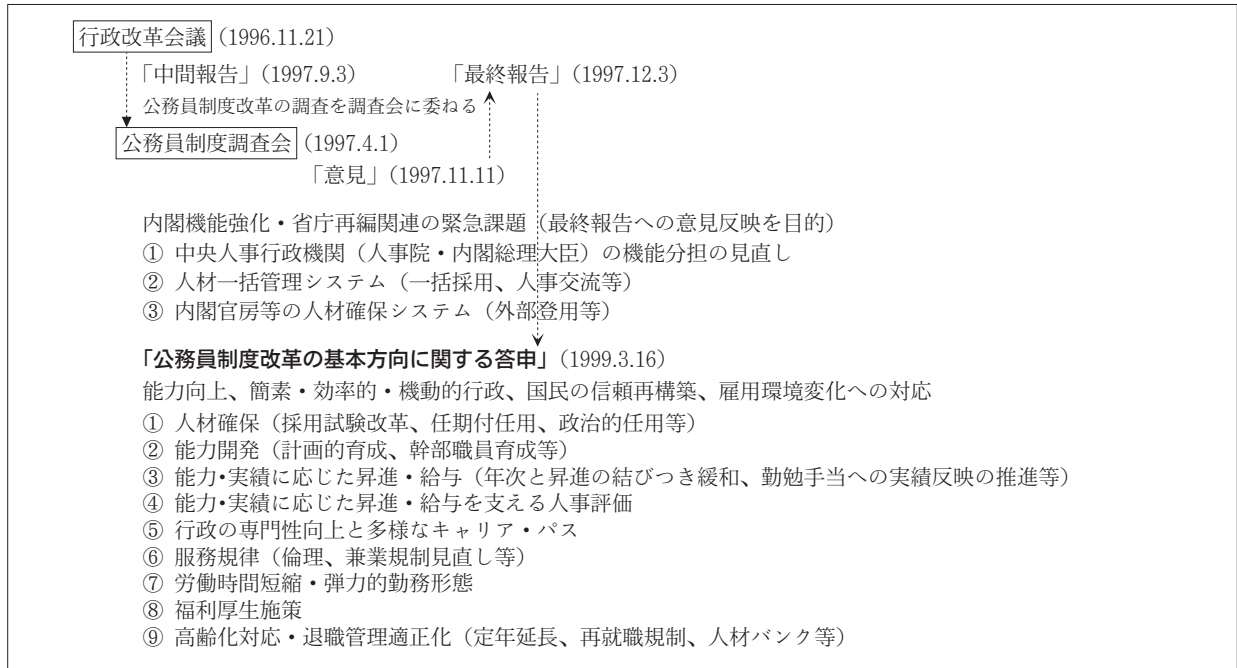
(23) 2005年10月現在も閲覧可能である。総務省ホームページ「公務員制度調査会」<<http://www.soumu.go.jp/jinji/chousa.htm>>

においては検討資料の公開がなされていない
 点で、審議過程の透明化に差がある⁽²⁴⁾。

公務員制度調査会答申と大綱の位置付け、経
 緯等をまとめると、下掲の〔図〕のとおりである。

〔図〕 公務員制度調査会答申と公務員制度改革大綱

【公務員制度調査会】



【公務員制度改革大綱】



(24) 前掲注(16), p.27. 西尾隆発言

II 能力等級制度

大綱は、「能力等級制度」を公務員制度改革の柱の一つとして位置づけている。公務員の年功序列的な昇給、昇進の在り方は、これまでも世論から厳しい批判が向けられた点である。能力等級制度は、公務員の昇格、昇任を勤務成績等の能力に基づいて行う能力実証主義のひとつの方法であり、それに基づく運用については、大綱が出される以前から、政府の審議会が提言していたところである。それらの提言に示された内容及び現行の制度と能力等級制度とはどのように異なるのかを踏まえながら、能力等級制度について検討することとしたい。

1 能力・実績に基づく処遇

国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下「国公法」という。）は、すべて職員の任用は「勤務成績又はその他の能力の実証に基いて…（中略）…行う」（第33条第1項）と規定し、成績主義の原則を明らかにしている。これに基づき勤務成績の評定（第72条）などの制度がある。しかし、実際の運用としては、年功的な昇給、昇格が行われている⁽²⁵⁾。

このような年功序列的な処遇を改めるべきであるという考え方は、大綱以前にも政府の審議会答申において提言されていた。

(1) 臨時行政調査会第3次答申

昭和57年7月30日に内閣総理大臣に提出された本答申は、「信賞必罰を中心とする成績本位の人事運用を実現」することを基本とし、「公務能率の増進と職員の士気高揚に資するため、給与における成績主義の一層の推進を図ることとし、特別昇給制度及び勤勉手当制度の本来の

趣旨に沿った運用を確立する」としている⁽²⁶⁾。

(2) 公務員制度調査会の「公務員制度改革の基本方向に関する答申」

この答申は、能力・実績に応じた昇進・給与とこれを支える人事評価という観点から、能力実績主義の推進を提言している（平成11年3月）。以下は、その要旨である。

(i) 基本的考え方

行政課題の複雑高度化に対応するためには能力・実績を有する者を適材適所で配置し、その職に見合った適正な給与上の処遇を行っていく必要がある。社会の少子・高齢化に対応した雇用期間の長期化を財政的な制約の下で実現していくには、これまでの年功を重視した処遇を続けることはできない。全体の給与水準における官民均衡を維持しつつ、能力・実績に応じた処遇の推進が必要である。能力・実績主義の徹底は、各職員の勤務に対する意欲を高め、行政の活性化に資する。

また、年次横並び的な昇進管理を見直し、成績主義の基本原則に則った厳格な昇進管理を行うべきであり、その際中長期的な能力評価による職員個人の能力・適性等の把握を適切に行う。

(ii) 具体的方策

(a) 能力・実績に応じた昇進・給与

(ア) 年次の逆転を含めた能力・実績・適性に基づく厳格かつ的確な昇進管理

(イ) 幹部職員の厳格な選抜、幹部候補の計画的選抜・育成

(ウ) 特別昇給・勤勉手当への能力・実績の一層の反映等、勤続的年功要素の縮小（早期立ち上がり型給与カーブ）、職務・職責に応じた給与（専門職の俸給表設定、幹部職員給与における職務給原

⁽²⁵⁾ 年功的な給与処遇の運用について、『平成17年 人事院勧告 別紙第1 職員の給与に関する報告』「Ⅲ給与構造の改革」pp.19,21. 人事院ホームページ<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h17/pdf/bessidail.pdf>>。

⁽²⁶⁾ 臨時行政調査会事務局監修『臨調基本提言』（財行政管理研究センター、1982、p.64。

則の徹底、年俸制の導入)

- (b) 能力・実績に応じた昇進・給与を支える評価

組織的な職務遂行が求められていること、収益等による明確な評価ができないことの二点で民間企業と比べて人事評価が困難な面があるが、客観性・公正性の高い評価システムを整備する必要がある。現行の勤務評定は、短期的な勤務実績の評価の観点から設計されており、昇進管理に用いるべき中長期的視点を踏まえた能力評価には十分でないので、人事評価システムを専門的に検討すべきである。

2 能力等級制度の内容等

「能力等級制度」は、これまでの政府の審議会等においても見られなかった新しい提案である。しかし、能力等級制度の前提となる評価基準の設定を省庁と職員団体との交渉事項としかどうか等をめぐって政府・労働組合代表間の協議が難航し、制度案の法制化の見通しが立っていない。以下では、同制度の内容、特に現行制度との異同について検討を加えたい。

大綱は、能力等級制度の導入の必要性として、以下のような現行制度の問題点を挙げる。

① 採用試験区分、採用年次等を過度に重視した硬直的な任用、年功序列的な給与処遇が見られること、② 職務や職種の特性を踏まえた職員の計画的な能力開発の仕組みが不十分であり持てる人材を必ずしも有効に活用できていないこと、③ 組織の目標や職員に求められる行動の基準が不明確で徹底する手段もないこと、④ 事前かつ詳細な制度的規制により、各府省における機動的・弾力的な人事・組織マネジメントが阻害されているとの指摘があること。

能力等級制度の具体的な内容は、次のとおりである。

組織段階（本府省、地方支分部局等）ごとに

「基本職位」を、基本職位ごとに「代表職務」及び「等級」を定める。また、組織段階、等級ごとに府省共通の「能力基準」を定める。

「基本職位」とは、課長、企画官、課長補佐、係長、係員といった職制段階に応じたもので、府省に属する職務は、基本職位に分類整理される。

「代表職務」とは、基本職位の前提となった職制の基本的職務をいう。

「能力基準」とは、職務に通常求められる職務行動の基準をいう。

「等級」への割当ては無制限ではなく、能力等級別に人員枠が設定されている。ここで注意しなければならないのは、省庁と人事院との権限の配分の変更である。現行の職務の分類に基づく「事前規制」に代えて、省庁が人員枠を予算要求の形で要求するシステムへの変更を含んでおり、これは、人事院の権限縮小という大綱を貫く基本的な方向を示すものである⁽²⁷⁾。

能力等級制度における「昇任」とは、上位の基本職位に分類された職務に就くことをいい、上位等級への「昇格」は、能力評価により現等級に求められる職務遂行能力の発揮度が優れている者について行う。昇格は、昇任と同時に行為られるのが原則である。昇格させることなく昇任することは、あらかじめ定めた場合には例外的に認められる。また、基本給を「能力給」と位置づけ、等級ごとに一定の水準を定める部分（定額部分）と職員の職務遂行能力の向上に対応して一定の範囲内で原則として年1回これに加算していく部分（加算部分）を設け、加算部分は職務遂行能力の発揮に適切に対応していくものとされる。

(i) 職階制との異同

能力等級制度は、能力本位の昇進、処遇システムであるため、現行の国公法（第29条）及び国家公務員の職階制に関する法律（昭和25年法律第180号）。以下「職階法」という。）に

(27) 前掲注(16), p.14. 稲葉馨発言

よる職階制との異同が問題となる。

職階制は、官職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理する制度であり、同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する官職については、同一の資格要件を必要とするとともに、当該官職についている者に対しては、同一の幅の俸給が支給されるように分類整理されることが要請される（国公法第29条）。これは、「能力の実証に基づいて」（国公法第33条第1項参照）任用、給与の決定等を行うもので、我が国の国公法が拠って立つ成績主義（メリット・システム）の根幹に位置する制度といえる。

職階制の目的は、給与準則（国公法第63条）の統一かつ公正な基礎を定め、国公法に定める試験・任免・研修等の人事行政の運営に資することである（国公法第2条第2項）。また、この制度は人件費予算の作成をしやすくして予算統制に便益を与え、一般行政における組織の明確化や改善に役立つとされてきた⁽²⁸⁾。職階制によらない職務の分類は、禁じられている（職階法第32条）。

職階制は、アメリカにおいて発達した制度である。国の行政組織のように職員数も多く大きな組織で、職務が多種、多様に分かれているところでは、職員を個別に人事管理することは不可能であるため、何らかの分類を利用してグループごとに類型化した人事管理を行うことが必要となることから採り入れられたものである⁽²⁹⁾。戦前の我が国における公務員（官吏）制度は、公務員を天皇の官吏と

して身分的な上下の階層関係の下に置き、官吏の任用の基準は職務への適性ではなく身分的地位の昇進を目的としていた⁽³⁰⁾。職階制は、戦前の「人」を中心とした人事管理から職務を中心とした科学的かつ合理的な人事行政への転換を図るために導入され、戦後の国公法において公務員制度の中核として位置づけられた⁽³¹⁾。しかし、このような意義を有する職階制の実際的な役割については懐疑的な意見もあった。鶴飼教授は次のように述べている。「従来の身分制を除去するという点では、職階制は意味があるが、積極的にそれが新しい公務員制を築き上げるのに、どのように貢献し得るかについては、十分な検討を必要とする。とくに、このいわゆる科学的人事行政は、一方ではアメリカ的合理性の通用し得る社会的地盤が存在するかどうかということと、他方では、民主的政治力による人事管理から切りはなされた中立的性格のものだけではたして、改革目的を達成し得るかかという現実的な問題を残している⁽³²⁾」。

果たして、職階制は昭和25年の職階法制定後、数十年を経てもなお実施されるに至っていない⁽³³⁾。その理由としては、以下の点が挙げられている。

- 各省庁の任命権者が、職階制の実施により組織内のさまざまな専門分野の間で職員を自在に異動させる等の柔軟な人事・業務管理ができなくなるおそれがあり、膨大な事務量が必要となることに疑念を示したこと

(28) 鹿兒島重治他編『逐条国家公務員法』学陽書房、1988、p.276.

(29) 同上

(30) 鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣、1980、p.79.

(31) 鹿兒島 前掲注(28)、p.276.

(32) 鶴飼 前掲注(30)、p.82.

(33) 人事院は昭和27年5月、職階法（第4条第2項）に定める手続に従って「職種の名称及び定義」を第13回国会に提出した（同27日衆議院人事委員会、同31日参議院人事委員会）が、審議未了となった。鹿兒島 前掲注(28)、p.277.

- 職員団体が、職階制の実施により職員の異動範囲が狭まり、その結果昇進の機会が減少し、給与も抑制されると共に、旧来の身分制や特権が温存されるおそれがあると批判していたこと
- 元来アメリカ的な労働慣行の中で発展し、細分化され明確に規定された職務をそれ以下でもそれ以上でもなく果たすことが責務とされる職階制は、終身雇用、集団執務執行体制等を基礎とする我が国の職務の実情に適合しにくいという問題点があること⁽³⁴⁾

以上に加えて、職階制に代わり「職務の分類」が定着していることも、職階制を実施する必要性を減少させる理由となっている。

「職務の分類」とは、一般職の職員の給与等に関する法律（昭和25年法律第95号）第6条により、「行政職俸給表」、「税務職俸給表」等の俸給表を定め、「職員の職務はその複雑、困難及び責任の度に基づきこれを俸給表に定める職務の級に分類する」というものであり、昭和32年に8等級制の職務分類が導入され、昭和60年から現行の11級制に変更された⁽³⁵⁾。この職務の分類（分類の基準となる標準的な職務内容は人事院規則で定める。）は、国公法上、同法の要請に適合する職階制の計画とみなされ、その改正が人事院によって勧告され、国会によって制定されるまで効力を有する（国公法第29条第5項）。

また、職階制に基づいて人事院は給与準則を制定することが義務付けられている（国公法第63条第2項）が、職階制が実施されていないのと同じ理由により、この給与準則は制定されていない。上記の職務の分類は、給

与準則が制定・実施されるまでその効力を有する（給与法第1条第3項）とされている。

このように、職務の分類は、給与決定との関連が強いが、職階制に代わるものとして定着している。鶴飼教授は「職階制による職務の分類は、その複雑、困難、責任の度に応じて、給与の額を定める基準となるものであるから、給与に関する法律が職務の分類をしている場合には、それは職階制における職務分類とみなしていいであろう⁽³⁶⁾」とし、現行の職務の分類が職階制の職務の分類と同一の機能を果たすことを認める。

臨時行政調査会第三次答申（前出1(1)、昭和57年7月30日）において、「職階制については、制度制定後30年余になるが、いまだ実施されていない。これは、現行職階法に基づく職階制が精緻に過ぎるとともに、我が国の実情にそぐわない面があるためと考える。この際、公務員人事管理の基礎となる職務分類制度の在り方について、現行職階法を廃止する方向で、現実的立場から検討を行うべきである」としていたが、その後も職階法は廃止されるに至っていない。平成11年の公務員制度調査会の「公務員制度改革の基本方向に関する答申」においても、職階制への言及はなかった。それは、現行法上定着した職務の分類に基づく処遇を改善しようとするものと理解される。

(ii) 能力等級制度と職階制・現行の職務分類との相違

それでは、大綱の能力等級制度は、以上の職階制及び現行の職務の分類に基づく人事管理とはどのように異なるのであろうか。

大綱においては、能力等級制度は、これま

⁽³⁴⁾ 鹿兒島 前掲注(28), p.278.

⁽³⁵⁾ 前掲注(25)によれば、平成18年度から10級制に改められる予定である。これは、職責が同質化している係員級（1・2級）及び係長級（4・5級）を統合し、複数部局課の業務の調整に当たるなど従来の本府省課長級以上の職務を行う本府省課長級（10級）を新設するものである。

⁽³⁶⁾ 鶴飼 前掲注(30), p.81.

でのように個々の職務を詳細に格付け、在職年数等を基準として昇任や昇格を行うのではないとし、この点で現行の「職務の分類」及びこれに基づく処遇の在り方とは異なるとされている。

個々の職務を詳細に格付けるかどうかという点について、現行の方法と比較してみよう。

現行の職務の分類は、本省、管区機関、地方出先機関等について、部長、課長、課長補佐、係長、主任等の職制とその職務の困難性の程度を基準として「標準的な職務」を定め、これと職務の級とをリンクさせている(人事院規則9-8)。これに対し、能力等級制度は、職務を基本としつつ、「職務に通常求められる職務行動の基準」(職務遂行能力の基準)を設ける点で、現行とは異なるといえる。しかし、その具体的内容について明らかにされていないため、現行制度との相違は明らかではない。その結果、基本的な内容において能力等級制度と給与法に基づく現行の職務の分類とは変わらないとする見解もある⁽³⁷⁾。その理由は、能力等級制度の能力等級とは組織における職務(国家行政組織法第24条及び内閣府設置法第67条)を基準に設けられる能力等級であるからとされている。

在職年数等を基準として昇任や昇格を行うかどうかという点についてはどうか。

現行の格付けの方法は、人事院規則9-8(一般職職員の給与等に関する法律第8条第2項の規定により委任を受けている。)第5条、別表二及び第20条によれば、昇格の基準として経験・在級年数が第一義的に考慮されるべき要素となっている。特に、上記別表二においては、上位の級に格づけるのに必要な経験年数

が具体的に規定されている。

確かに、大綱の能力等級制度は、上位等級への「昇格」は能力評価により現等級に求められる職務遂行能力の発揮度が優れている者について行われるのであり、職務についての在職年数を原則的基準とする現行システムとは異なるといえる。

(iii) 能力等級制度に対する評価

では、大綱の能力等級制度は現行の職務分類よりも能力・実績主義を達成することにおいて有効な手段となるのであろうか。この点に関し批判的・消極的な意見が多い。それらは、以下のとおりである。

- 能力の内容である洞察力、分析力、構想力等を数値化することは実行可能かどうか疑問。また、能力の評価は、我が国では同僚による総合的な評価の部分があるので、西欧の個人主義的な発想による能力等級制度の我が国への導入には疑問がある⁽³⁸⁾。
- 短期的な業績をどの程度重視するかが問題点であり、公務では民間企業において営業成績を上げるというのとは異なる側面がある⁽³⁹⁾。
- 能力とは職務を通じて発揮される能力であるので、運用によって職務給原則に限りなく近づく⁽⁴⁰⁾。
- 能力等級制度は民間の職能資格制度に類似しているが、民間では現に携わる仕事の成果や顕在的能力だけではなく潜在的能力の評価も行っているのに対して、この点について大綱がどのように考えているのかが明確ではない⁽⁴¹⁾。
- 官職が必要とする能力基準、評価基準は関係者等にオープンにされておらず、これ

(37) 山本 前掲注(17), p.52.

(38) 前掲注(16), pp.19-20. 西尾隆発言

(39) 同上, p.20. 稲葉馨発言

(40) 同上, pp.18-19. 高橋滋発言

(41) 「鼎談 公務員制度改革の今後の課題」『ジュリスト』1226号, 2002.7.1, p.42. 山口浩一郎発言

らの基準があいまいのまま能力等級制度を導入することは、類似のシステムを導入した民間企業に多く見られるように、むしろ年功的運用が強まるおそれがある⁽⁴²⁾。

Ⅲ 再就職に関する規制

従来、「天下り⁽⁴³⁾」に関しては、公務への国民の信頼を著しく損なうような不適切な事態がしばしば起き⁽⁴⁴⁾、そのたびに「天下り」の規制強化等を求める意見が出されてきた。国民が公務員について見直すべき課題として、最も多く挙げているのは、「天下り」であるとのアンケート結果⁽⁴⁵⁾もある。

現行の国家公務員の再就職規制については、人事院の承認を得た場合を除き離職後2年間は、営利企業の地位で、その離職前5年間に在職していた国の機関（郵政公社、独立行政法人を含む）と密接な関係にあるものに就くことを禁止している（国公法第103条第2項）。公務員がその在職中、離職後特定の営利企業に就職する目的で、その地位や職権を利用して当該企業に便宜を与えるなどし、もって職務の公正な執行を歪めることのないようにすることがこの規定の趣旨である⁽⁴⁶⁾。しかし、公務員としての職を退いた後の就職を制限するものであることにかんがみ、憲法の保障する職業選択の自由（第22条第1項）と、同じく憲法が要請する全体の奉仕者（第15

条第2項）としての公正な職務遂行の確保とを勘案して、離職後2年間という制限を付し、また人事院の承認を得た場合には禁止が解除されることとされ、この意味で上記の二つの憲法上の要請の間の調和を図っている⁽⁴⁷⁾。

なお、昭和23年の国公法改正により、規制対象が「営利企業を代表する地位」から「国の機関…（中略）…と密接な関係にある地位」へと広げられ、規制は強化された⁽⁴⁸⁾。

1 公務員制度改革大綱における「天下り」規制

大綱の「天下り」規制についての基本的な考え方及び個別の具体的方策は次のとおりである。

(1) 基本的考え方

社会の高齢化が進む中、政府においても専門ノウハウを必要とする分野における中高年の人材活用を図るの必要があり、政策企画部門でも人材の流動性を高める観点から退職者の能力を社会で生かしていく道が開かれていることが必要である。しかし、国民からの「天下り」批判を真摯に受け止め、権限・予算等を背景とした押し付け的な再就職は許されず、国民の信頼を確保し得るルールの確立が必要である、とする。

大綱の考え方の特徴は、その規制方法について、現行の事前規制に重点を置いた仕組みから、事前・事後のチェックを通じた「総合的に適正化を図る仕組み」に転換するとしている点であ

(42) 『平成15年 給与等に関する報告と給与改定に関する勧告 別紙第三 公務員制度改革の具体化に向けて』p.5, 3(1)イ, 人事院ホームページ <http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/f_kyuuyo.htm> ; 『人事院月報』56巻9号, 2003.9, p.49.

(43) 通常「天下り」は省庁の幹部職員の民間企業等への再就職をいう。『日本経済新聞』2005.7.2.

(44) 最近では、鋼鉄製橋梁工事をめぐる談合事件との関連で国土交通省のOB 80人が「談合組織」である「K会」と「A会」に加盟の橋梁メーカー47社に再就職していたとされる（「天下り80人が2か月内 『K会』『A会』加盟社 公務員法例外規定で」『読売新聞』2005.6.28）。

(45) 「平成17年度第1回『国家公務員に関するモニター』アンケート調査結果」人事院, 2005.7, p.6. 人事院ホームページ<<http://www.jinji.go.jp/kisya/f-kisya.htm>>

(46) 鹿兒島 前掲注(28), p.873.

(47) 同上

(48) 昭和23年の改正では、政治的行為の規制の強化も同時に行われている。

る。この点は、後述のように大綱に対して新聞等の批判が最も集中した点である。

(2) 具体的方策

「総合的に適正化を図る仕組み」とは、具体的には以下の諸点である。

- 営利企業への再就職の承認権限を人事院から各府省の人事管理権者に移す。各省庁は、内閣が政令で定める承認基準に則り、再就職の承認を行うこととされ、人事院は、内閣が政令で定める承認基準に対して意見申し出と実施状況の改善勧告を行うにとどまる。各府省は、年に1回、すべての承認案件について再就職者及び再就職先に関する情報を公表する。
- 離職後一定期間、当該営利企業に関する許認可、補助金、契約等の案件に関し、離職前一定期間に在職していた府省の担当職員に職務上の行為（不作為を含む。）を依頼する行為を禁止する。公務員制度調査会答申と同様に再就職後の行為規制を新設する考え方を打ち出しているが、同答申よりも具体的に規制内容を示している。また、答申と同様に実効性担保のための罰則等の導入を図るとしている。
- 特殊法人等への再就職については、役員人事及び処遇に関し、内閣が透明で客観的なルールを定め公表した上で、特殊法人等において役員退職金の大幅な減額、給与水準の適正化を図るとしている。
- 公益法人への再就職については、大綱が初めて言及した。役員報酬への国の補助の廃止、

役員就任状況の開示、補助金被交付法人の役員報酬規程、退職金規程の公開、国と特に密接な関係を有する法人の役員報酬・退職金についての指導などである。

- 公表制度については、各府省は年1回、本府省の課長・企画官相当職以上の離職者について、離職後2年以内の再就職先（営利企業、特殊法人等すべて）について、再就職者氏名、離職時官職等の情報を公表し⁽⁴⁹⁾、内閣は、各府省の公表事項を取りまとめて年1回公表するとした。

再就職の承認権限を人事院から各府省に移すという大綱の方針に対しては、「お手盛り承認」が横行するとの懸念⁽⁵⁰⁾が表明された。「天下り」慣行の温存という批判⁽⁵¹⁾もある。霞が関の各省が天下りを必要としているのは、1人の事務次官を生み出すために同期入省者が役所を去らなければならない早期勧奨退職の慣行があるからである。大綱は、この慣行を前提として「自らの能力を社会で活かしていく道が開かれていること」を理由に公務員の再就職の「適正化」を盛り込まざるを得なかった。

このほかに、大綱は、特殊法人への天下りを制限していないという批判⁽⁵²⁾がある。特殊法人の多くは独立行政法人などの形で事実上存続することが決まっており、霞が関の人事ピラミッドを維持することが前提となった「改革案」であるというものである。

また、大綱は、行為規制の導入を挙げているが、退職公務員の意を受けた他人が役所に働きかけるなどの抜け道があり、実効性があるのか疑

(49) 既に平成12年度から再就職の公表が行われていたところ、大綱の趣旨を受けて、従来課長相当職以上としていたものを企画官以上と拡大し、退職時年齢等を公表事項に追加したものであり、平成14年分（平成13年8月16日～平成14年8月15日）から実施された（再就職状況の公表に係る関係府省官房長等申合せ（平成14年3月29日最終改正））。

(50) 公務員制度改革大綱の前段階の「基本設計」に対するものであるが、「公務員制度改革 官と民の境目をなくそう」『毎日新聞』2001.6.30.；「公務員制度改革『基本設計』を決定 具体化へ課題山積」『朝日新聞』2001.6.30.

(51) 「不十分な天下り制限 公務員改革大綱『霞が関流人事』維持」『毎日新聞』2001.12.25, 夕刊.

(52) 同上

問⁽⁵³⁾ という指摘もある。

2 「天下り」規制に関する提言等

大綱に先立ち、政府・審議会は公務員の再就職規制に関して、いくたびか改革の方針を打ち出してきたが、後述するように、公務員の早期勧奨退職、ピラミッド型人事という慣行が「天下り」の背景にあること⁽⁵⁴⁾、また特殊法人、公益法人改革の動向にも深く関わるという問題の奥深さから、その解決には相当の困難が伴う。

臨時行政調査会行政改革に関する第3次答申（昭和57年7月30日、第3章 公務員に関する改革方策）は、「行政の中核的地位にある幹部公務員にあっては、国民の行政に対する厳しい批判を率先して謙虚に受け止め、上記の諸点（注：全体の奉仕者としての公務員倫理、高度な職務遂行能力）に留意し、国民の信頼を確保することに全力を挙げなければならない。特に、補助金、許認可、公共事業の決定といった職権を利用した民間企業等への再就職及び公職への立候補等は、国民の行政に対する不信感をもたらしている大きな原因でもある。これらは、何よりも公務部門自らの厳しい自粛自戒、また厳正な人事管理の確立により徹底的に排除されなければならない」⁽⁵⁵⁾とした。しかし、この答申は具体的な方策を伴わないものであり、その後これを受けて具体化はされていない。

公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（平成11年3月16日、前述I 3）では、まず、「基本的考え方」として、公務員の再就職のあり方は憲法の職業選択の自由にも関係する問題であること及び個人の能力を活用

した再就職は社会全体における人材の有効活用であるとの側面があることに配慮しつつ、いわゆる「天下り」として批判されている権限等を背景とした押し付け的な再就職のあっせんは否定されるべきで、実効ある方策を採るべきであるとした。人材活用型の再就職については、公正性、透明性が確保され、国民の信頼が得られる仕組みが要請されるとしている。

具体的方策としては、次の五点を挙げている。

- 現行の再就職規制を厳正に運用し、規制・審査基準の一層の説明を行うべきこと。
- 再就職後の行為規制を新たに設けること。現行の規制では再就職者と出身省庁との接触は禁止されないが、国民の行政に対する信頼確保等の観点から、これについても規制することとし、さらにその違反に対して刑罰、違反者の公表など規制の実効性の担保方策についても検討されるべきこと。
- 特殊法人等の役員への再就職について、公務員の知識・経験を生かした人材活用が行われることは妨げられないが、役員就任に対する閣議決定等の厳正な運用及び役員報酬の適正化・透明化が必要であること。
- 人材バンク⁽⁵⁶⁾を導入すること。これは、公務員の人材情報と企業等からの求人情報を集めて、調整により再就職を支援する仕組みであり、権限等を背景とした押し付けではないかとの批判に応え得る透明な仕組みとして提言されている。

- 再就職状況等を公表すること⁽⁵⁷⁾

以上の公務員制度調査会答申の考え方は、現行の規制を前提として厳正な運用を目指すこと

⁽⁵³⁾ 同上

⁽⁵⁴⁾ 自由民主党「今後の公務員制度改革の取組について」（平成16年6月9日）；「何のための公務員制度改革か」『日本経済新聞』2002.6.10.

⁽⁵⁵⁾ 前掲注⁽²⁶⁾, p.64.

⁽⁵⁶⁾ 平成12年4月から政府に設置され総務省人事・恩給局が運用している。総務省ホームページ <<http://www.jinzaibank.soumu.go.jp/towa.htm>> 参照。

⁽⁵⁷⁾ 再就職状況等の公表は、大綱を受けて実施に移されている（前述1(2)参照）。

を基本としつつ、再就職後の行為規制という現行法の枠組みを越えた新たな規制を設けるべきであるとしている点が注目される。しかし、この答申も全面的に具体化され実施されるに至ってはいない。

3 公務員制度改革大綱以後の人事院等の取組み

(1) 人事院

人事院は、上述の大綱における「天下り」規制、特に人事院承認制から各府省大臣承認制への移行について、「国民の理解を得られるものとは考えられず、…(中略)…マスコミ、有識者等が大臣承認制は『お手盛り』につながると指摘している」と批判した。特殊法人への再就職を規制していない点については、「営利企業への再就職だけではなく、特殊法人、公益法人等への再就職等を含めた再就職全般について内閣が責任を持って一括管理するものとすべきである⁽⁵⁸⁾」としている。

人事院は、再就職を認める基準としては、営利企業への組織的な影響力に着目した基準を充実すること、特定の企業を利するような情報を有する職員の再就職について一定の基準を設けることを提案している。また、再就職基準は法律で定めるべきであるとする(制度の根幹であり、国民の重要な関心事項だからである⁽⁵⁹⁾)。特殊法人、公益法人等への再就職については、統一的、総合的基準を定める必要がある⁽⁶⁰⁾としている。

早期退職慣行については、本格的な高齢社会を迎えること、「天下り」に対する国民の厳しい批判に応え公務に対する公民の信頼を保持することから、この慣行を是正し、公務内におい

て長期に職員能力を活用できるよう人事システムを再構築する必要がある⁽⁶¹⁾とする。人事院は、平成17年度給与勧告において、スタッフ職活用のための環境整備として、スタッフ職俸給表の新設を盛り込んだ。「天下り」批判に応え、高齢社会を踏まえた職場作りという視点から在職期間の長期化を進めるために、ライン職における適材適所の配置と共に、培ってきた専門能力をスタッフとして活用できる途を拡大する等の複線型人事管理の導入が必要であるとした。その一環としてスタッフ職の人材確保と適切な給与処遇を行えるようにするというものである。

なお、大綱の出される以前の措置であるが、営利企業への就職制限制度に関して承認基準の全面的な見直しを行い、その一環として、「公正な人材活用システム」を平成10年4月に創設した。本システムは、在職中に培った職員の専門的知識・能力を求める企業から、日本経済団体連合会を経て人事院に人材要請があった場合、人事院が府省に照会し、これを受け当該府省が営利企業と折衝することとし、これまでの再就職の流れを変えることにより、行政上の権限を背景とした押し付け的な再就職を排除することをねらいとしたものである⁽⁶²⁾。

(2) 政府

平成14年12月の閣僚懇談会では、5年間で幹部公務員の平均勧奨退職年齢を3歳以上引き上げることを目標とし、引上げに当たっては、能力主義の徹底により年次主義、ピラミッド型人事構成の見直しを進めることを申し合わせた⁽⁶³⁾。

また、平成17年4月から、非営利法人(認可法人、公益法人等で、年間収入を国からの補助金が

⁽⁵⁸⁾ 前掲注(42)『人事院月報』, p.50.

⁽⁵⁹⁾ 同上

⁽⁶⁰⁾ 同上

⁽⁶¹⁾ 同上

⁽⁶²⁾ 人事院ホームページ「公正な人材活用システム」<<http://www.jinji.go.jp/jinzai/f-jinza.htm>>

⁽⁶³⁾ 前掲注(42)『人事院月報』, p.50.

占めるなど「国と密接な関係を持つ」と認定された478の法人)への再就職の場合、事前に官房長官に報告する義務を課した。これは、本省課長級以上が、退職後2年以内に、上記法人の常勤役員に就任する場合を対象とするものである⁽⁶⁴⁾。

(3) 自由民主党

平成16年6月9日に自由民主党が政府に申し入れた「今後の公務員制度改革の取組」(「はじめに」参照)では、内閣は、適正な再就職ルールを設定するとともに、営利企業、公益法人、独立行政法人等を通じ、国と密接な関係にある法人等への再就職を一元的に管理し、チェックを行うこと、このため営利企業への再就職の「承認制」に加え、非営利法人への再就職について「事前報告制」を導入し、内閣はこれらの仕組みを活用して再就職の適正化を図ることを挙げている。また、天下り問題の背景に存する早期退職を前提にした人事慣行については、これを見直し、できるだけ長期間、活力を持って勤務できるような人事制度を構築することとしている点は前述の人事院の方向性と軌を一にしている。

IV 労働基本権の制約

大綱に基づく公務員制度改革法案の国会提出が見送りとなった理由として、重要と考えられるのは、① 公務員の労働基本権制約と人事院の権限縮小との関係に関する政府と労働組合の見解の対立、② 公務員の労働基本権制約に関するILOによる勧告である。

1 公務員の労働基本権制約と人事院の権限縮小との関係

(1) 国家公務員の労働基本権の制約と代償措置

国家公務員は、全体の奉仕者であるという地位の特殊性に基づき、労働基本権(団結権、協約締結権及び争議権)の全部又は一部が制限されている⁽⁶⁵⁾(国公法第98条第2項〔同盟罷業の禁止〕、第108条の2第2項〔職員団体の結成〕・第5項〔警察・海上保安庁・監獄職員の団結禁止〕、第108条の5第2項〔協約締結権なし〕)。

そして、労働基本権が制約される以上は、相応の代償措置が設けられていなければならないことが、ILO(国際労働機関)によって、また、人事院がその代償機能を担うことがわが国の最高裁判所によって、明確に述べられている。

ILOは、労働者・公務員の争議行為を禁止することについては、適切な代償措置が必要であるとたびたび述べている(結社の自由委員会第76次報告第294号事件284頁等)。後述する平成14年の我が国政府に対する勧告においても、「争議権をはく奪又は制限されることにより自己の利益を保護する本質的手段を失う労働者は、このはく奪又は制約を償う適当な保障措置が与えられるべきである⁽⁶⁶⁾」としている。

また、最高裁判所判決⁽⁶⁷⁾は、「生存権保障の趣旨から、法はこれら〔注：争議行為等〕の制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法的性格を持つ人事院を設けている。…(中略)…人事院は、公務員の給与、勤務時間

⁽⁶⁴⁾ 「478公益法人対象の天下り 来月から報告義務」『毎日新聞』2005.3.3.

⁽⁶⁵⁾ なお、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第64条、国会職員法(昭和22年法律第85号)第18条の2、裁判所職員臨時措置法(昭和26年法律299号)により、それぞれ防衛庁職員、国会職員及び裁判所職員の労働基本権について同様な制約がある。防衛庁職員は団結が禁止される。

⁽⁶⁶⁾ 329th Report of the Committee on Freedom of Association, International Labour Office Governing Body, November 2002, pp.186-187. ILO ホームページ <<http://www.ilo.org/public/English/standards/realm/gb/docs/gb285/index.htm#GB>>, p.183, para.641.

⁽⁶⁷⁾ 最高裁大法廷昭和48年4月25日判決。最高裁刑事判例集27巻4号547頁

その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会及び内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれている」としている。

(2) 人事院の権限縮小

労働組合の代表（「連合」：日本労働組合総連合会）は、大綱が、「公務員の労働基本権が制約されている下では、公務員の処遇を適切に確保するための枠組みが必要である」というにとどまり、むしろ労働基本権を制約することに対する代償措置としての重要な機能を担うと考えられる人事院の権限を縮小することを内容としている点を批判した。すなわち、大綱は、人事院が管理する級別定数制度に代えて、各府省の人事管理権者が基本的な管理を行う能力等級制度を導入しようとしていた。

この能力等級制度の導入と労働基本権（の制約）とは、次のように関連している。

能力等級制度を徹底させる以上は、公務員の間で賃金等に差をつけるなど労働条件の切り下げも必要となり、それには労使の合意が必要となるが、公務員には団体交渉権がなく労使対等ではないので、能力主義を徹底させることには無理がある⁽⁶⁸⁾。言い換えれば、各省庁の人事管理権を強化し、合理的な評価制度の下で能力・業績本位の任用と給与を徹底するのであれば、これまでの労働基本権の制約を見直し、基本的

な勤務条件は当局と組合による対等な協議によって決めるのが筋である⁽⁶⁹⁾。

この考え方によれば、能力等級制度のように能力主義を徹底させるならば、労働基本権の制約を緩和し若しくは廃止するか又は労働基本権制約の代償措置として存在する人事院の給与管理の権限を維持しなければならない。ところが、大綱は、能力等級制度を導入しようとして、労働基本権の制約を見直さず、逆に、人事院の権限を縮小しようとしている。連合は、ここに問題があるとするのである。

政府と連合との協議では、能力等級制度のうち、特に評価基準の設定に労働側が関与するかどうかに関して、次のような議論がなされている。

政府と与党は、能力等級制度における評価の基準設定は労使の交渉事項ではない、つまり勤務条件性はないとし、各府省の管理運営事項であると主張した。「評価結果〔注：「基準」の誤りと考えられる。〕は任用や給与に直結するものではない」というのがその理由である⁽⁷⁰⁾。これに対して、連合は、評価基準の設定は労使の交渉事項であると主張した。

人事院は「評価基準などは職員団体との交渉事項となり得るものと考えられる」としている⁽⁷¹⁾。

ここで注意を要するのは、労使の交渉事項であることが直ちに、労働基本権の内容である協約締結を意味するのではないということである⁽⁷²⁾。つまり、国家公務員の協約締結権は制約されているが（国公法第108条の5第2項）、協約締結に至らない協議、交渉、意見の交換等は現行制度においても認められている（一般職国家公務員は給与、勤務時間その他の勤務条件については交渉す

(68) 前掲注(50)『毎日新聞』

(69) 「天下り緩和にならないか」『日本経済新聞』2001.6.30.

(70) 「公務員制度改革 労働基本権付与に踏み込め」『毎日新聞』2004.10.14.; 「公務員人事制度 なぜ改革に背を向けるのか」『産経新聞』2004.11.8.

(71) 前掲注(42)『人事院月報』, p.50.

(72) 西村美香「公務員の評価基準は労使で」『毎日新聞』2004.11.7.

ることができる。国公法第108条の5第1項)。その意味では、評価基準の勤務条件性を認めることが直ちに労働基本権の制約の問題の帰趨に影響するとはいえないであろう⁽⁷³⁾。

しかし、政府と連合の議論では、そのような考え方を採らず、評価基準の設定の勤務条件性の問題、労働基本権、能力等級制度導入による人事院の権限縮小の問題とをセットとして議論したものと考えられる。人事院は、この点に関して、もし人事院の代償機能が後退して大臣が勤務条件の決定について裁量権を拡大して持つと、その部分については労使交渉が必要となるが、労働基本権が制約されたままでは労使対等の交渉は行うことができないのであり、このような状況の下では、対等の交渉とはいえないにしても労使が十分交渉できるシステムを議論すべきである、としている⁽⁷⁴⁾。

2 公務員の労働基本権制約に関するILOによる勧告

ILOによる勧告は、公務員制度改革案及び我が国の公務員の労働基本権制約に関する現行の在り方が国際的な場に持ち込まれて議論されたという意味でも重要である。また、その内容が労働組合側（連合等）の主張を全面的に認めている点で、改革を進めようとしていた政府に対する影響は大きなものがあったと考えられる。

我が国は、ILOに昭和26年に加盟し、昭和29年に団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約（第98号）を批准した。昭和40年には結社の自由及び団結権の保護に関する

条約（第87号）を批准している。

(1) 連合によるILOへの提訴

連合（連合官公部門連絡会との連名、国際自由労連（ICFTU）等が共同提訴人）は、平成14年2月26日にILO結社の自由委員会（Committee on Freedom of Association）に対して我が国政府を相手取り、提訴した。「日本政府が、日本の公務員制度をILO87号及び98号条約を正しく適用した制度に改めることを求める⁽⁷⁵⁾」というものである。

提訴の内容は、二つの部分から成る。

第一に、現行の日本の公務員法制がILO条約に違反し、国際労働基準に合致していないにもかかわらず、日本政府は改善の措置を採っていない。

第二に、大綱が労働基本権について現行の制約を維持する一方、制約の代償制度としての人事院の役割を大幅に縮小し、使用者としての政府の人事管理権限のみを強化する内容となっており、大綱の閣議決定は、当該労働組合との十分な交渉、協議を経ずに一方的に行われ、決定に至る手続、決定内容の両面にわたり、結社の自由をはじめとするILOの諸原則に対する違反状況をさらに悪化させる⁽⁷⁶⁾。

(2) ILOの勧告の内容

連合等の提訴に対して、勧告⁽⁷⁷⁾は、平成14年11月21日と同15年6月15日の2回にわたりなされた。後者は再勧告であり、内容は前者と同一である。

⁽⁷³⁾ 同上は「(評価基準を)本格的な団体交渉ではなく労使協議の対象とするならば、労働基本権問題の解決の前提にする必要もない」としている。

⁽⁷⁴⁾ 第154回国会参議院行政監視委員会会議録第2号, p.12 平成14年4月1日 政府特別補佐人 人事院総裁中島忠能発言。

⁽⁷⁵⁾ 草野忠義「公務員の労働基本権に関するILO提訴についての談話」連合ホームページ <<http://www.jtuc-rengo.or.jp/new/iken/danwa/danwa20020226.html>>

⁽⁷⁶⁾ 同上

⁽⁷⁷⁾ 勧告が「中間報告」という形式を採っているのは、我が国の政府が示すであろう公務員制度改革法案の内容が、勧告時点では明らかではないため、政府の対応によっては進展があり得ることを含意したものである。

勧告の内容は、まず、日本政府が現行の公務員の労働基本権の制約を維持しようとする考え方を再考するよう強く求めるとともに、公務員制度改革及び第87号条約と第98号条約に体现された結社の自由の原則と調和の取れた法改正について、関係者間で速やかに合意に達する目的で努力することを求めた。ILO は、関係者間の協議において、次の点を特に解決すべきであるとされた。

- 消防士⁽⁷⁸⁾、監獄職員⁽⁷⁹⁾に団結権を付与すること（ILO 条約第87号第9条では、団結権を制約し得るのは、軍隊又は警察に所属する者等についてであり、消防士、監獄職員は含まれていない。）、
- 国の行政管理的職務に直接関与しない（not directly engaged in the administration of the State）公務員は団体交渉権及び協約締結権を有することを保証し、また合法的にこれらの権利を制約されている者は結社の自由の原則に従って十分な代償手続を享受することを保証すること、
- 公務員に対して結社の自由の原則に従い争議権が付与され、正当に争議権を行使した者には重い民事・刑事罰が科されないように保障されること⁽⁸⁰⁾。

(3) 政府等の反応

政府は、公務員への争議権付与については、国民の理解を得られない⁽⁸¹⁾とし、公務員は、人事院勧告など生活権擁護のための代償措置で保障を受けていると主張した⁽⁸²⁾。また、労使の協議を慎重に行うという点については、政府と連合で労働基本権問題を話し合う協議機関を設置する案が政府から連合に提案され、いったん合意しかけたものの法案の早期提出の口実に使われることを懸念する連合側の反発があり、協議・交渉の見通しが立たなくなった⁽⁸³⁾。平成16年に入り、官房長官、厚生労働大臣と連合の会長等との間で「政労協議」を1月中旬にも始める予定であった⁽⁸⁴⁾が、これも同年3月に入っても実現せず、同年9月には自民党が労働基本権問題を審議する審議会の設置を提案し⁽⁸⁵⁾、政府も公務員制度改革関連法案の附則に同様の審議会の設置を規定する方針を固めた⁽⁸⁶⁾が、いまだ実現に至っていない。

(4) マスコミの反応

マスコミは、ILO 勧告には法的強制力はないが、国際的な基準からかい離した法制をいつまでも続けることは好ましくない⁽⁸⁷⁾、政府は国際的な約束違反をすべきではない⁽⁸⁸⁾との立

(78) 地方公務員である消防職員の団結権制限条項は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第52条第5項。なお、国家公務員である消防庁職員にはこのような制限はない。

(79) 監獄に勤務する職員の団結権制限は、国家公務員法第108条の2第5項に規定されている。

(80) *op.cit.* (66), pp.186-187. なお、提訴案件（Case No. 2177, 2183）に関する結論全文は、*ibid.*, pp.166-193.；再勧告については、*331st Report of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office Governing Body, June 2003, pp.209-210. <<http://www.ilo.org/public/English/standards/relm/gb/docs/gb287/pdf/gb-8-part1.pdf>>

(81) 「公務員制度改革法案 提出か見送りか 基本権見直しで自民、連合対立 政府、対応に苦慮」『東京新聞』2003.6.23.

(82) 「公務員改革 国民の期待を裏切るな」『東京新聞』2004.11.18.

(83) 前掲注(81)『東京新聞』

(84) 「公務員制度改革 政労協議開始へ」『日本経済新聞』2004.1.1.

(85) 「公務員改革 視界不良 通常国会でも法案提出困難？」『読売新聞』2004.10.19.

(86) 「国家公務員に労働基本権 政府、審議会で検討へ」『朝日新聞』2004.10.14.

(87) 「ILO 勧告 労働協約を手始めに」『朝日新聞』2003.6.23.

(88) 「公務員制度 改悪法案の提出はやめよ」『毎日新聞』2003.7.5.

〔表〕 欧米諸国における国家（連邦）公務員の労働基本権（○：保障、×：保障されていない）

区 分	団 結 権	団体交渉権	争 議 権
アメリカ	○ (制服職、FBIなどを除く)	○ (制服職、FBIなどを除く)	×
イギリス	○ (軍隊及び警察を除く)	○ (軍隊及び警察を除く)	○ (軍隊及び警察を除く)
ドイツ	○	○ (官吏には協約締結権の保障なし)	○ (官吏には争議権の保障なし)
フランス	○ (軍人等を除く)	○ (軍人等を除く。官吏の協約締結権を除く)	○ (軍人及び警察官を除く)

〔出典〕 ①日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』②日本 ILO 協会, 2003.5, p.119.; 外国公務員制度研究会編『欧米の国家公務員制度の概要』③社会経済生産性本部, 1997.

場をとった。また、「米国と英国では団結権と団交権が、仏では職場占拠の禁止など制限付きだが争議権も認められている。こうした各国の現状を見れば、日本の制度が国際労働基準からみて問題があるといわざるを得ない⁽⁸⁹⁾」とする報道が見られた。

なお、上述の記事に言及がある欧米の公務員の労働基本権の在り方は、上掲の〔表〕のとおりである。

おわりに

大綱は、能力等級制、再就職規制のほか、多様な人材確保のための採用試験の見直し、民間の人材登用、官民の人事交流促進など重要な論点を含んでいるが、そのすべてについて触れることはできないので、次の二点について簡単に触れておきたい。

第一に、「天下り」の原因といわれる早期勸奨退職の慣行（前述Ⅲ 2 参照）の是正と関わる「キャリア・パス」の複線化である。キャリア・パスの複線化について、大綱では、「職務や職種特性に応じた複線型の人材の育成及び活用」といい、「キャリア・パスの複線化」を提言している。既に、公務員制度調査会の答申（前述 I 3）では、行政組織・定員のスリム化が進行する中で高い水準の行政を維持するためにはスタッフ職を重視した組織・人事管理が必要とい

う認識に立って、行政の専門性向上及び個人の適性・志向への配慮という観点から、「複線型人事管理」への移行、「政策スタッフ職」、専門職のポスト整備などを提言していた（答申〔各論〕5）。他方、この複線型人事システムは、「ピラミッド型体制を維持するための早期退職慣行を是正し、人員構成を台形型に転換していくため」に必要とされている（同上9）。つまり専門職として専門的知識を生かし定年まで在職することなどを提言する（同上）。大綱では、キャリア・パスの複線化を適正な退職ルールの確立という文脈に置いているが、具体的な内容を提示してはいない。この点、昨年末の閣議決定「今後の行政改革の方針」（「前述「はじめに」参照）では、「適切な退職管理を行うに当たっては、いわゆる早期退職慣行の是正が重要であり、…（中略）…必要なスタッフ職の整備・充実や大学・研究機関等を含め広く人事交流を進めるなどキャリア・パスの多様化に資する方策を講ずる」としており、キャリア・パスの複線化を「天下り」問題への対処策として明確に位置付けているのであり、今後の施策の進展が注目される。

第二に、今後議論が活発化すると思われる「政治主導」の政策決定及び実施に関連する「国家戦略スタッフ」構想についてである。国家戦略スタッフについて、大綱は、内閣総理大臣の指導性強化の観点から、内閣の重要政策の

(89) 前掲注(70)『毎日新聞』

企画立案・総合調整を担当させるため、総理大臣が公募制により行政内外から任用できる「国家戦略スタッフ」の創設を、また各府省の大臣の企画立案を補佐する「大臣スタッフ」に官房審議官の活用を提言している。しかし、この構想は、どのクラスの職員を想定しているのか⁽⁹⁰⁾、これが最近話題となっている「政治任用⁽⁹¹⁾」であるのか、また、官僚機構の内外から人材を登用でき、閣僚と進退を共にしない「自由任用⁽⁹²⁾」であるのかどうかについては、明確ではない。国家戦略スタッフを真の「政治主導」を目指すものと位置づけるのであれば、この点について掘り下げた検討が必要であろう。

平成17年に入って、公務員の定員削減と給与水準の引下げによる総人件費削減に焦点を当てた、いわば「量的」な改革が政治課題に浮上し、その推進に議論が集中しているところである。公務員の意識・行動原理に影響を及ぼす實質にわたる公務員制度の改革は、これと並行して順

次進められていくことが予定されている（「今後の行政改革の方針」）。

今後の公務員制度改革の進め方においては、以上に見てきたところから、次の点に留意が必要であろう。

大綱以後の公務員制度改革の過程においては、内容上の問題点と共に、大綱自体及び制度改革案の検討過程の透明性に欠けているのではないかという指摘が目立った⁽⁹³⁾。公務に対する国民の信頼を取り戻すことが公務員制度改革の重要な目的である⁽⁹⁴⁾以上、国民や関係者に対して開かれた手続が必要不可欠⁽⁹⁵⁾であろう。

もうひとつ重要な点は、公務員制度改革大綱が打ち出していたように人事院の権限を縮小しつつ現行の労働基本権の制約を維持することを改革関連法案の内容として維持するならば、労働組合との協議が鍵を握るということである。そもそも現行の労働基本権の制約について、ILOによって見直しが要請されていることも重要な課題と認識すべきであろう。

（あみの みつあき 行政法務課）

⁹⁰ 山本 前掲注(17), p.58. は、職務内容から、内閣審議官、参事官（内閣官房組織令第6条から第9条まで）に近い職を想定していると推測している。他方、現行の政治的任用職は、国公法第2条第3項5号、同項5号の2、同項5号の3、同6号及び同条第5項に限定されており、参事官クラスまで国家戦略スタッフに含めるときは、法改正が必要となる（同上）。

⁹¹ 政治任用の意味内容につき学説上普遍的な定義や理解は存在しないともいわれるが、一般的には、行政府の組織又は執行機関のトップ層のポストにある者を、政治家である任命権者（通常は大臣）が、その裁量により、専門的な政策能力や政治的忠誠心などを理由として任命・罷免することができる制度である（森田朗「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」『人事院月報』58巻7号, 2005.7, p.51.）。罷免の自由つまり公務員としての資質の欠如や非違を理由としてではなく、任命権者の裁量によって罷免できることが重要な要素であり、メリット・システム、身分保障とは異なる扱いを受ける広義の公務員制度の一類型である（同上）。被任用者は、閣僚と進退を共にするのが原則である（村松岐夫「日本の官僚制と政治的任用」『人事院月報』58巻7号, 2005.7, p.70.）。

⁹² 西尾勝「首相に幹部の人事権を」『朝日新聞』2005.6.15. は、省庁の「縦割り」による弊害を解消するという観点から、局長級人事権を総理大臣に移し、自由任用を行うべきだとする。

⁹³ 大綱自体の決定過程について、前掲注(16), p.27. 西尾隆発言；大綱以後の改革過程について、第155回国会参議院行政監視委員会会議録第1号, p.4. 平成14年11月11日 政府特別補佐人 人事院総裁中島忠能発言。

⁹⁴ 大綱の「改革の必要性」（前述 I 1(1) ②）参照。

⁹⁵ 前掲注(42), p.48. 「2 公務員制度改革に当たっての基本事項(3) 検討プロセス」参照。