

国家公務員制度改革に関する報告

国家公務員制度については、社会情勢の変化や国民の行政に対する期待等に対応できるよう常に必要な改革が進められなければならない。改革に当たっては、行政の特質や国家公務員制度の基本理念を踏まえることが必要である。ここでは、国家公務員制度改革の議論の前提となるべき基本認識を改めて整理するとともに、本年6月、国会に提出された国家公務員制度改革関連4法案に関し、その論点を整理し、提示する。あわせて、国家公務員制度改革基本法に定める課題のうち本院が取り組むべき課題等についての取組状況を報告する。

第1 国家公務員制度改革の前提となる基本認識

国家公務員制度改革は、平成20年6月に制定された国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）に基づいてその具体化が進められている。国家公務員制度は、各行政分野に勤務する全ての国家公務員の志気や能力の発揮に関わるものであることから、行政執行を支える基盤となる制度であり、その改革は国民生活に広く影響するものである。したがって、国家公務員制度の基本的な枠組みの改革は、以下に述べる国家行政や国家公務員の特徴を関係者の共通認識としつつ、基本を踏まえた議論を尽くし、与野党の合意の下、国民の十分な理解と納得を得て進めることが求められる。

1 国家行政の特徴と国家公務員の在り方

憲法第65条は「行政権は、内閣に属する」と定め、また、憲法第73条第1号は内閣の事務として「法律を誠実に執行」すること等を定めている。行政権を行使するため国に置かれる具体的な行政組織、行政の果たすべき任務、その活動の範囲や具体的な行政事務は、国会で議決された法律や予算に基づいており、行政は国権の最高機関たる国会の民主的コントロールの下に置かれている。

行政部内において、政策を決定し行政を監督する責任を負っている大臣等と、専門性・中立性を旨として大臣等を誠実に補佐する事務次官以下の一般職の国家公務員との関係は、いわば車の両輪ともいえる関係にあり、諸課題に対応した行政を遂行するために適切な役割分担と連携が求められる。すなわち、国家公務員は、内閣及び大臣等の示す方針の下で、様々な課題に対応して政策の選択肢を提示するなど、適切な政策決定を補佐し、決定された施策を迅速、着実に実施していくことが求められる。

国家公務員の基本的使命は、憲法第15条第2項に定める「全体の奉仕者」として公正かつ効率的に職務を遂行することである。具体的には、現下の課題に対応して効率的に行政実務を遂行するとともに、多様な国民の利害を踏まえ全体の利益や長期的な影響を十分に考えて企画し、専門家として責任をもって対応策を大臣等に示すことが求められる。とりわけ政策立案を担当する国家公務員は、高い情報収集力や企画力、判断力を持ち、考え得る政策の選択肢を適時適切に大臣等に提示しなければならない。

2 国家公務員の労使関係の特徴

(1) 大臣等の使用者としての権能は国会の民主的コントロールを受ける

憲法第15条第1項は、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、

国民固有の権利である」と定めている。実際には、国民に選ばれた国会議員が構成する国会によって指名された内閣総理大臣、さらには内閣総理大臣によって任命された各省大臣等が、国家公務員の直接の使用者となる。

憲法第73条第4号は、内閣は「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」（勤務条件法定主義）と定めており、これにより、給与等の国家公務員の勤務条件は法律によって定められている。あわせて、財政民主主義（憲法第83条）の原則が定められていることから、国家公務員の勤務条件についての内閣による具体的な決定は、国会の民主的コントロールの下で行われている。このため、給与等の勤務条件は直接の使用者である内閣総理大臣や各省大臣等の決定だけでは完結しないという構造的な特徴が存在する。

これに対して、民間企業は私的自治を基本としており、企業組織や運営の在り方又は事業の方法等は株主から選任された経営者が従業員を含む関係者と調整を図りながら責任をもって自ら決定することができる。労使関係においても、経営者が経営責任を背景として、使用者としての自らの最終判断で労使交渉に臨み、合意を行うことができる。

(2) 国家公務員には国民全体の奉仕者としての職務遂行が求められる

憲法第15条第2項において「全体の奉仕者」とされる国家公務員の任務は、国会が制定する法律や議決した予算に基づいて行政を中立・公正に執行することにある。前述のとおり、大臣等と国家公務員の関係は、適切な役割分担と連携が求められるいわば車の両輪ともいえる関係にある。国家公務員は、一方において憲法第28条の労働基本権を保障される

勤労者であるが、他方において前述のとおり国民全体の奉仕者として、大臣等と一体となって全力を挙げて国民のために職務を遂行していくことが求められており、民間企業の被用者とは異なる職務遂行上の責務を負っている。なお、こうした国民全体の奉仕者としての特性から、現行制度では、国家公務員の労働基本権は一定の制約を受け、人事院勧告制度などの代償措置が設けられている。

(3) 民間における勤務条件決定とは異なり、公務には利潤の分配や市場の抑制力という内在的制約が存しない

国家公務員の勤務条件決定においては、民間企業の賃金決定における利潤の分配といった枠組みが当てはまらない。また、民間企業における利潤はその提供する製品やサービスに関する市場における評価の結果であるのに対して、内閣及び国家公務員は国民に対し法律で義務付けられた行政サービスを提供しており、基本的には倒産などの市場の抑制力という内在的制約が存しない。こうした条件の下で行われる公務における労使交渉は、民間企業におけるそれと大きく異ならざるを得ない側面を持つ。

また、民間企業では、役員が多くがその企業で長い勤務経験を持つ者の中から登用され、特に、労務担当役員については、使用者側として労使交渉に参加した経験を有しているのが一般的である。これに対して、憲法の定める議院内閣制の下では、大臣等には、通常、国会議員が就任し、公務における使用者である大臣等の役割は、府省において政策を決定し、行政執行を監督する「政」としての役割のウェートが大きい。このような点においても民間企業の使用とは異なる側面を有するもので

ある。

現在、国家公務員制度に関しては、国民から縦割り行政やいわゆる天下り等に対して根強い批判がある。一方、山積する行政課題に対し迅速かつ的確に対応できるような高い専門能力や幅広い視野を持った人材の確保・育成が求められている。

これらに対応する国家公務員制度改革は喫緊の課題であり、前述した国家行政や国家公務員の特徴を関係者の共通認識としつつ、社会情勢の変化や国民の行政に対する期待等に対応できるよう改革を進めていくことが必要である。

第2 国家公務員制度改革関連法案に関する論点

本年6月、第177回通常国会に基本法に基づく国家公務員制度改革のための法的措置として「国家公務員法等の一部を改正する法律案」をはじめとする国家公務員制度改革関連4法案（以下「改革法案」という。）が提出された^(注)。法案提出に先立って、本院は、法令として措置すべき事項等についての意見を内閣総理大臣に対して提出した。なお、改革法案は継続審査となった。

(注) 改革法案に盛り込まれた幹部職員人事の一元管理等、協約締結権の付与及び人事行政機関の再編の要点は次のとおりである。

- ① 本府省の部長級以上の幹部職を対象に、内閣官房長官が適格性審査を行い、任命権者（各大臣等）は、適格性審査に合格した幹部候補者名簿に記載された者の中から内閣総理大臣及び内閣官房長官との協議の上で幹部職員を任命すること。
- ② 幹部職を同一の職制上の段階に属するものとみなし、事務次官・局長・部長等の幹部職間の異動を転任とすることによって人事の弾力化を図ること。
- ③ 警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員を除く一般職非現業国家公務員に協約締結権を付与すること。内閣は、団体協約に基づいて給与法

等の改正法案を国会に提出するとともに、勤務条件に係る政令を定めること。争議権を制約する一方、中央労働委員会による仲裁等の制度を設けること。

- ④ ③に伴い労働基本権制約の代償機能を担ってきた人事院を廃止し、幹部職員人事の一元管理に関する事務を担う内閣人事局、労使交渉等に関する事務と統一的な国家公務員制度の運営を担う公務員庁及び人事行政の公正の確保を担う人事公正委員会（再就職等監視・適正化委員会及び国家公務員倫理審査会を付置）を設置すること。

国家公務員制度改革に当たっては、英知を集めた議論と国民の理解が不可欠である。基本法制定以後、政府の有識者会議による検討も特定分野について行われたものの、制度改革の全体については、必ずしも国民的な議論が行われたとはいえない状況にある。今後、国会等の場において十分な議論が尽くされることを期待するものである。

本院として、改革法案に盛り込まれた制度改正案に関し今後更に議論を深めていただく必要があると考える主な論点は、大きく次の2点である。

1 人事行政の公正の確保に関する論点

現代の民主主義国家では、行政に対する民主的コントロールを図る一方で、求められる専門知識・能力を行政部内に確保するため、能力や勤務成績に基づいて任用される専門的な公務員集団を維持することが不可欠とされている。そのため、メリットシステム（成績主義）と身分保障は近代公務員制度の基本理念となっている。国家公務員がいかなる政権の下においても、専門家として中立・公正に職務を遂行していくことができるよう人事行政の公正が確保される必要があるからである。

このため、我が国においても、現行の国家公務員法は、「政」と「官」が適切な役割分担と連携が図られるよう、いわゆる政治任用者を特別職として位置付ける一方で、能力や勤務成績に基づいて任用されるべき一般職

の国家公務員については、平等取扱（第27条）、成績主義（第33条第1項）、身分保障（第75条）などの諸原則を定めるとともに、中立的専門機関として人事院を設け人事行政の公正の確保の任務を担わせている。

改革法案では人事院の廃止を含め人事行政の組織体制を改めるとしているが、人事院が担ってきた人事行政の公正を確保する機能は、今後も制度的に十分確保される必要がある。

改革法案においても一定の措置が盛り込まれているが、更に必要と考える具体的措置は次のとおりである。

(1) 採用試験及び研修の公正な実施の確保

採用試験は、成績主義を確保する重要な基本的仕組みであり、全ての志願者に対して平等・公平に実施されることが求められる。このため、採用試験の出題や合否判定等については、公務内外からの不適切な影響を受けることなく公正に行われるよう、組織的に一定の独立性を有する第三者機関が行う仕組みとすることが適切であり、そのために必要な措置を法令で講ずる必要がある。

また、職員の研修は、国民全体の奉仕者にふさわしい国家公務員を育成する観点から、新たな中央研修機関が行う職員の養成研修が公正に計画・実施されるよう、講師の選任、カリキュラム作成等について自律性を付与する措置を法令で講ずる必要がある。

(2) 幹部職員人事の公正確保

改革法案では縦割り行政の弊害を是正するため幹部職員人事の内閣による一元管理を行うとしている。これが的確に機能するためには、大臣等を直接補佐し、所管行政の事務執行に責任を持つ幹部職員につい

て、適切な能力実証などによって公正な人事が行われることが極めて重要である。このため、能力実証やそれに基づく人事は、あらかじめ定められた客観的な基準や手続の下で公正に行われることが求められる。

具体的には、幹部職員の適格性審査を行う際には、人事行政の公正確保の機能を担う人事公正委員会が実施要領の策定や審査のプロセスに適切かつ実効的に関与していくことが重要であり、そのために必要な措置を法令で講ずる必要がある。特に、外部から選考により採用するに当たっては、具体的な専門能力や管理能力などを含め、公正に能力実証がなされる仕組みが必要である。

事務次官、局長、部長等の幹部職の間の転任に当たっては、公正な人事を確保し、職員の志気を維持する観点から、就けようとする官職の職務・職責に応じた適性を厳正に検証することが求められる。また、事務次官から局長への異動のような組織法令上の下位の官職への転任に当たっては、異動の合理性及び納得性を高め、円滑な人事異動を行うことを目的として、適切な方法により転任の理由を職員に明らかにすることが重要であり、その旨を法令で明らかにする必要がある。

2 協約締結権付与に関する論点

国家公務員制度改革の具体化に当たっては、第1で論及したとおり、国の行政運営及び国家公務員をめぐる労使関係は、民間企業の経営及び労使関係とは異なった特徴を有していることを踏まえる必要がある。本院は、平成21年度年次報告書において主要諸外国の公務員の労使関係等の状況を整理するとともに、昨年的人事院勧告の際の報告においては国家公務員の労働基本権制約を見直す場合の論点を提示するなど、国民的な議論に資す

るよう素材の提供を行ってきている。国会に提出されている改革法案について、改めて労働基本権制約の見直しに関する基本的な論点を以下整理する。

なお、基本法附則第2条第1項は、地方公務員の労働基本権の在り方について「国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する」と定めており、改革法案の検討に当たっては、地方公務員に対しても国家公務員の労使関係制度と整合性をもった措置を採ることができるのかを考慮する必要がある。

(1) 協約締結権付与の必要性と国民の利害・得失の明確化

基本法第12条は、「協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する」と定めている。これを具体化した改革法案では原則として全ての一般職非現業国家公務員に協約締結権を付与するとしている。なお、争議権は改革法案の附則により今後検討するとしている。

協約締結権の付与については、現行制度のどこに問題があり、どう変えることが有効なのか、その結果、国民にとってどのような具体的利害・得失があるかを提示することが求められる。また、昨年的人事院勧告の際の報告にも論及したように、協約締結権を付与する職員の範囲に係る選択肢についても十分に議論する必要がある。国会審議を通じてこれらの点が明らかにされ、国民の十分な理解と納得を得て改革が進められる必要がある。

(2) 勤務条件に対する民主的コントロールと当事者能力の確保

第1の2の国家公務員の労使関係の特徴で論及したとおり、大臣等の使用者としての権能は国会の民主的コントロールを受ける。改革法案でも俸給表や手当の支給要件等の勤務条件の詳細をこれまでどおり法律によって定めることとされている。したがって、大臣等が行う労使交渉に基づいて内閣は給与法等の改正法案を国会に提出し、これらの改正法案を議決する国会が勤務条件に関する最終的な決定権を有することとなる。

勤務条件法定主義の下で、法律事項と労使交渉のみで決定できる事項を整理し、国家公務員の勤務条件に対する国会による民主的コントロールという憲法上の要請と、内閣の労使交渉における当事者能力の確保との間の整合性をどのように図るのか、適切な制度設計を行う必要がある。

この点に関し、改革法案の附則では、職員の給与に関して法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討するとしており、給与に関し労使交渉を通じて内閣の責任で決定できる範囲については今後の検討課題としているが、その基本的な取扱いについて議論が尽くされる必要がある。

(3) 複数の労働組合との交渉を通じた勤務条件の決定等

国の行政組織においては、政府職員としての一体性を保つために勤務条件を統一的に設定することが要請される。一方、現在、国家公務員には複数の職員団体があるため、統一的な勤務条件を設定するためには、全ての労働組合（注：現行の職員団体は改正後は労働組合となる。）と同一内容で団体協約を締結するか、仮に一部の労働組合との交渉が不調となった場合は、それに対する仲裁裁定と同一内容の団体協約を他の全ての労働組合との間において締結することが求められることになる。このため、

仲裁裁定と団体協約の関係を実際の運用も含め整理しておく必要がある。

本年5月に行われた政府の給与減額支給措置提案に関する交渉においては、一部の職員団体とは合意したものの他の職員団体とは合意が成立しないまま「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」の閣議決定が行われている。新たな制度の下でも、現状のように複数の職員団体があり、それらの利害が一致しない場合、その多くは中央労働委員会による調整手続に移行することにもなりかねず、労使交渉が形骸化することが懸念される。

また、労働組合の加入者が職員の過半数に満たない場合に、当該労働組合に加入していない職員や団結権をも有しない職員を含めた職員の勤務条件をどう決定するのか、職員からの意見聴取の手続を措置するなども含めて整理する必要がある^(注)。

(注) 民間労働法制においては、使用者は、就業規則の作成又は変更について、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者の意見を聴かなければならないとされている（労働基準法第90条第1項）。

(4) 具体的な労使交渉の在り方

労使交渉を実効性をもって円滑に機能させるためには、具体的な場面に即して対応できるよう、次のような点について詰めておく必要がある。

ア 予算の事前調整、民間の給与実態の把握等

交渉担当の大臣が責任をもって妥結するためには、労使交渉に臨むに際し、政府部内において、基本方針を定めた上で、所要財源について事前調整を行う必要がある。また、民間の給与改定状況等どのような基準に基づいて給与改定を行うのか、その際、民間の給与改定状況

の調査方法はどうかなどについて整理する必要がある。

イ 具体的な俸給・手当額の決定（配分交渉の方法）

給与水準の改定内容が当事者間の合意又は仲裁裁定に基づき決まった後、その範囲内で具体的な俸給額、手当額の改定を労使交渉を通じて決めることとなる（配分交渉）。人事院勧告制度の下では、職員の年齢別構成や勤務地、職務の違いなどにより様々な意見が労働側、各府省の人事当局側から出される中で、人事院は、民間の状況も参考としつつ公務の状況を踏まえ、配分を決定し、俸給等の改定を勧告してきた。新たな労使関係制度の下で労働組合とどのような基準・プロセスで配分交渉を行うのか、具体的な給与額について交渉不調の場合に中央労働委員会による仲裁裁定等が機能するのか整理することが必要である。また、特定の職域の職員を対象とする俸給表や特殊勤務手当など中央交渉にはなじみにくい給与改定についてはどのように交渉を行うのか等も整理する必要がある。

ウ 各府省の本府省及び地方機関における労使交渉の体制整備

労使交渉は中央だけでなく、各府省でも行われることとなるため、公務員庁の組織・人員の整備はもとより、各府省の本府省や地方機関などの現場における労務管理体制の整備や労務関係に携わる人員の育成も重要である。

(5) 仲裁裁定の実効性の確保

改革法案で設けるとしている交渉不調の場合の中央労働委員会による

仲裁裁定等の制度は、争議権制約の代償措置としての性格を有するものである。争議権を制約しつつ、実効性のある労使関係を実現するためには、仲裁裁定の効力は、使用者側である内閣に対しても労働組合に対しても同様の効果のある制度とすることが必要である。そのため、改革法案では仲裁裁定は内閣に対する努力義務とされているが、その実施は最大限確保される必要がある。

(6) 引き続き労働基本権が制約される職員の代償措置

引き続き団結権及び協約締結権を制約するとされている警察職員及び海上保安庁又は刑事施設に勤務する職員について、これらの労働基本権制約に対して代償措置を確保することが必要であることから、その勤務条件の決定に際しては有識者による審議会の意見を聴取するなどの仕組みについて十分に検討することが必要である。

第3 基本法に定める課題等についての取組

基本法に定める課題のうち本院が取り組むべき課題等についての取組状況は次のとおりである。

1 能力・実績に基づく人事管理の推進

行政課題の複雑・高度化に対応するとともに、在職期間の長期化の中で、組織活力を保つためには、採用年次や合格した採用試験の種類などにとらわれず、真に能力・実績に基づいた人事管理を推進することが極めて重要である。

まず、人材供給構造の変化等に対応するため、平成24年度から国家公務員採用試験について、現行の各試験を廃止し、総合職試験、一般職試験、

専門職試験等に再編することとしており、これを着実に実行し、多様な有為の人材の確保を図る。

また、高い専門性を有する人材や国際対応力の高い人材の育成を強化するため、各府省において適性のある者を早い段階から選抜するとともに、政策形成や管理的業務の経験、留学などによる学位の取得、国際機関等での勤務などの様々な機会の付与が求められることから、本院としても、研修等を通じて体系的な育成が図られるよう取組を進める。採用年次にとられない人事管理を行うため、職員が所管行政の専門家として、一定期間を通じて課題に対応し、成果につなげられるよう、各府省において在任期間の確保を図っていくことについても取り組む必要がある。

さらに、現行のⅡ種・Ⅲ種等採用職員や女性職員の登用を含め、昇進・選抜の機会を能力・実績に基づいてより競争的なものとしていくため、各府省において部内の選考委員会の活用など公正な選抜プロセスを整備していくことが重要である。本院としても、人事管理に対する職員の納得性を高め志気の向上に資するよう、キャリア形成や部内公募の在り方などを研究していく。

これらの人事管理の見直しの前提となる人事評価制度について、各府省における人事評価及びその結果の活用の状況を迅速に把握する中で、適切な運用が図られるよう、各府省に対し必要な指導や支援を行っていく。

2 職員の勤務環境の整備

昨年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画等においては、男性の育児休業取得率の向上が政策目標とされているが、これまでのところ、公務における男性職員の育児休業取得率は民間と同様に極めて低く、

取得した場合もその多くは短期間の育児休業となっている。本院としては、男性職員の育児休業取得促進の一助となるよう、現行制度では、育児休業の期間が1か月以下の場合には休業期間に比して大幅に減額される仕組みとなっている期末手当について、1回の承認に係る期間が1か月以下である育児休業を取得した職員については、本年12月期の期末手当より、支給割合を減じないための所要の措置を講ずることとする。また、男性職員の育児休業取得促進のためには、政府全体としての取組体制を整備し、育児休業を取得しやすい職場環境の整備を図ることが重要である。

恒常的な長時間の超過勤務の縮減は、職員の健康保持、労働意欲や活力の維持、有為の人材の確保等の観点からも重要な課題であることから、管理職員による勤務時間管理の徹底等を通じ、引き続き政府全体としての取組を推進する必要がある。あわせて、東日本大震災への対応のため多くの臨時・緊急業務が生じていること等も踏まえて、所要の予算が確保される必要がある。

さらに、近年、心の健康の問題による長期病休者数の割合が急速に増加しており、その対応が重要な課題となっていることから、特に管理者に対する教育・研修の強化、東日本大震災の惨事ストレス対応を含めた相談体制の充実、長期病休者の円滑な職場復帰の促進などの心の健康づくり対策を、各府省と連携しながら推進していく。