

国家公務員制度改革をめぐる近年の動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 694 (2011. 1. 27.)

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| はじめに | 2 第 174 回通常国会閉会後の動き |
| I 国家公務員制度改革基本法の成立とその後の経過 | III 主要な論点の動向 |
| 1 国家公務員制度改革基本法の成立 | 1 天下りあっせんの禁止 |
| 2 国家公務員制度改革推進本部の設置及び「工程表」の決定 | 2 定年まで勤務できる環境の整備、定年延長の検討等 |
| 3 第 171 回通常国会提出法案 | 3 労働基本権の回復 |
| II 政権交代後の動向 | 4 人件費の削減 |
| 1 第 174 回通常国会提出法案 | おわりに |

現在、平成 20 年に成立した国家公務員制度改革基本法に基づき、国家公務員制度改革が進められている。天下りあっせんの禁止や国家公務員総人件費の 2 割削減などをマニフェストに掲げて政権交代を実現した民主党を中心とする内閣は、平成 22 年の第 174 回通常国会に関連法案を提出した。同法案は廃案となり、平成 23 年の通常国会に新たな法案を提出することが予定されている。

改革の主要な論点は、内閣人事局の機能、天下りあっせんの禁止、定年まで勤務できる環境の整備・定年延長の検討等、労働基本権の回復、人件費の削減などである。

本稿では、2010 年 3 月に刊行した「国家公務員制度改革の経緯と動向」（本誌 671 号。伊藤信博執筆）を踏まえつつ、基本法成立後の国家公務員制度改革の経緯を概観した上で、現在の課題について概説する。

行政法務課

うすい やすたか
(臼井 康隆)

調査と情報

第 6 9 4 号

はじめに

我が国の国家公務員制度については、戦後間もなく国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）が制定され、その翌年に人事院の設置等を内容とする改正がなされてから、抜本的な改革はなされていないが、行政改革会議（平成 8～9 年。会長：橋本龍太郎首相）等、様々な検討の場が設けられてきた。平成 19 年には、国家公務員法等の一部を改正する法律（法律第 108 号）が成立し、能力・実績主義の人事管理の徹底及び再就職の適正化が図られている。現在は、改革の基本理念及び基本方針等を定めた、国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号。以下「基本法」という。）に基づき、改革を実施するための法制上の措置等が検討されている。

国家公務員制度改革については、平成 22 年 3 月に刊行した「国家公務員制度改革の経緯と動向」（本誌 671 号。伊藤信博執筆）において、行政改革会議から第 174 回通常国会における関係法律案の提出に至るまでの経緯、その後の展望等について解説したところである。本稿では、その記述も踏まえつつ、基本法成立後の国家公務員制度改革の経緯を概観した上で、現在の課題について概説する。なお、本文中の役職・肩書は、全て当時のものである。

I 国家公務員制度改革基本法の成立とその後の経過

1 国家公務員制度改革基本法の成立

平成 20 年 4 月 4 日、福田康夫内閣は、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」（座長：岡村正東芝取締役会長）の報告書¹等を踏まえ、国家公務員制度改革基本法案を閣議決定し、国会に提出した。同案は審議の過程で、民主党ほかの野党と修正協議が行われ、同年 6 月 6 日に自由民主党、民主党、公明党、社会民主党などの賛成多数で成立し、同月 13 日に公布され、一部を除き即日施行された。

基本法は、①政治主導を強化するため、国家戦略スタッフ²及び政務スタッフ³を新設すること、②内閣官房に内閣人事局を設置し、「幹部職員」、「管理職員」の一元管理を行うこと（幹部職員の任用については、内閣人事局がその適格性の審査及び候補者名簿の作成を行うとともに、その任免については、各大臣が首相及び内閣官房長官と協議した上で行う）、③いわゆるキャリア制度の廃止（現行の採用試験の種類及び内容を抜本的に見直すとともに、管理職員の職責を担うにふさわしい能力及び経験を有する職員を総合的かつ計画的に育成するための幹部候補育成課程を整備する）、④労働基本権の検討（国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する）などを定めている。

¹ 「「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書」2008.2.5. 首相官邸ウェブサイト
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>>

² 内閣官房に置かれ、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要施策のうち特定のものに係る企画立案を行い、内閣総理大臣を補佐する職（特別職）

³ 各府省に置かれ、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職（特別職）

2 国家公務員制度改革推進本部の設置及び「工程表」の決定

基本法は、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に、改革の推進に関する企画・立案及び総合調整等を行う国家公務員制度改革推進本部を置くことを定めている。これに基づき、国家公務員制度改革基本法の一部の施行期日を定める政令（平成 20 年政令第 220 号）及び国家公務員制度改革推進本部令（平成 20 年政令第 221 号）が平成 20 年 7 月 9 日に公布され、同月 11 日、国家公務員制度改革推進本部が設置され、同本部に、その事務を処理するための事務局が設置された。

平成 21 年 2 月 3 日、国家公務員制度改革推進本部は、基本法に定められた改革事項に係る措置や検討の方向性、関係法律案の提出時期等を具体的に定めた「工程表」⁴を決定した。改革のスケジュールについて、基本法では、①内閣人事局の設置のために必要な法制上の措置については、基本法施行後 1 年以内を目途に講じ、②そのほかの必要な措置については、基本法の施行後 5 年以内を目途に講ずる（必要となる法制上の措置については、3 年以内を目途に講ずる）こととされていたところ、この工程表では、できる限り改革を前倒しし、改革全体の実施について、「5 年以内」を「4 年以内」に短縮することとされた。

3 第 171 回通常国会提出法案

平成 21 年 3 月 31 日、基本法に規定された①内閣人事局の設置、②「国家戦略スタッフ」、
「政務スタッフ」の導入、③「幹部職員」、「管理職員」の一元管理等を実行に移すための国家公務員法等の一部を改正する法律案が閣議決定され、第 171 回通常国会に提出された（閣法第 62 号）。しかし、幹部公務員の降格の可否等をめぐって与野党間だけでなく与党内でも異論が生じ、法案の委員会への付託が遅れたこともあり、目立った審議が行われな
いまま、同年 7 月 21 日の衆議院の解散に伴い、同法案は廃案となった。

II 政権交代後の動向

1 第 174 回通常国会提出法案

（1）法案提出に至る経緯

平成 21 年 8 月 30 日に執行された衆議院議員総選挙で民主党が多数を獲得し、政権が交代した。新たに成立した鳩山由紀夫内閣では、仙谷由人内閣府特命担当大臣が、公務員制度改革を担当することとなった。鳩山首相は、平成 21 年 12 月 15 日の閣僚懇談会において、①幹部人事の一元化のための内閣人事局の設置、②官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の廃止と天下りあっせんの根絶及び独立行政法人の役員の公正な登用等を図るための組織の整備、③労働基本権の見直し、④公務員が定年まで公務に精励できる環境の整備など、新たな公務員制度改革の議論を速やかに進め、関連法案を通常国会に提出することなどを仙谷大臣に指示した⁵。これを受けて、仙谷大臣は、今後の公務員制度改革の

⁴ 「公務員制度改革に係る「工程表」について」（平成 21 年 2 月 3 日国家公務員制度改革推進本部決定）
<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kouteihyou.pdf>>

⁵ 「仙谷大臣記者会見要旨」平成 21 年 12 月 15 日
<http://www.cao.go.jp/minister/0909_y_sengoku/kaiken/2009/1215kaiken.html>

進め方について、次期通常国会には「政治主導関連法案」との関連が深い幹部人事の任用・処遇に関する法案を先行提出し、労働基本権問題を含む抜本的な国家公務員制度改革法案は、平成 22 年の臨時国会に提出する意向を示した⁶。

(2) 国会審議

平成 22 年 2 月 19 日、鳩山内閣は、国家公務員法等の一部を改正する法律案を閣議決定し、第 174 回通常国会に提出した（閣法第 32 号。以下「政府案」という。）。自由民主党及びみんなの党は、政府案は基本法の趣旨を十全に反映していないとして、国家公務員法等の一部を改正する法律案（衆法第 9 号）及び幹部国家公務員法案（衆法第 10 号）を衆議院に提出し、両法案は政府案と一括して審議された。公明党は、①幹部職員人事の公正性の確保、②天下りの根絶などを目的とした政府案に対する修正案を提出した。これらの対案及び修正案は否決されるとともに、政府案が施行期日を改める等の修正を受け、同年 5 月 13 日に参議院に送付されたが、国会の閉会に伴い、審査未了で廃案となった。

この政府案及び自由民主党・みんなの党提出法案について、主な相違点を示すと次のとおりである。

表 1 第 174 回通常国会に提出された国家公務員制度改革に関する法案の比較

	政府案	自由民主党・みんなの党提出法案
内閣人事局の機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幹部職員の任免に関する企画及び立案並びに調整に関する事務をつかさどる。 ・ 国家公務員制度改革推進本部事務局の機能を統合。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総務省の定員管理機能、人事院の級別定数管理機能、財務省の給与に関する機能を移管。 ・ 総人件費管理の機能を持たせる。
幹部職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務次官級、局長級及び部長級の官職を同一の職制上の段階に属するものとみなす。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幹部職員を特別職国家公務員（幹部職）とする。 ・ 幹部職員を課長級まで降格可能とする。
事務次官	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務次官その他の幹部職員の位置付け及び役割について検討する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 廃止
再就職の適正化等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止し、民間人材登用・再就職適正化センター及び再就職等監視・適正化委員会を設置。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同左。ただし、新設のセンターは、再就職支援は行わず、給与制度の抜本的な見直し時に廃止。 ・ 再就職あっせん規制違反に刑事罰を科す。

（出典）筆者作成

(3) 政府案に関する議論等

政府案に関しては、次のような問題点等の指摘や議論があった。まず、①内閣人事局の機能について、基本法には総務省等の機能を必要な範囲で移管することが定められているが、政府案においては、機能移管が見送られた。この点、政府は、今回の法案は、幹部職

⁶ 同上

員に係る人事の一元管理の部分の先行して措置するものであり、機能移管は、労働基本権の在り方を含む公務員制度の抜本的な改革の中で措置し、次期通常国会までには関連法案を提出するとして⁷。人事院の級別定数管理機能について、江利川毅人事院総裁は、級別定数の管理は、給与勧告と一体的にするべきものであって、人事院が給与勧告の責任を果たす限りにおいては、人事院が当該機能を持つのが適当であるとしている⁸。

また、②幹部職員について、選考基準が明確ではないため、恣意的な人事が行われ、猟官運動が横行しかねないなど、官僚が政治化して専門性が低下するのではないかという懸念が示された⁹。公務員の専門性と政治的応答性とのバランスをどうとるかは難しい問題であるが、制度設計と運用において十分な配慮が求められている¹⁰。さらに、人事の弾力化に関しては、事務次官級、局長級及び部長級の官職を同一の職制上の段階に属するものとみなすことは給与や業務の違いからみて無理がある¹¹等の指摘があった。

2 第174回通常国会閉会後の動き

第174回国会会期中の平成22年6月8日、菅直人内閣が発足し、それまで公務員制度改革を担当していた仙谷大臣が内閣官房長官となり、玄葉光一郎内閣府特命担当大臣が公務員制度改革を担当することとなった。参議院議員通常選挙（7月11日執行）後には、中央省庁の幹部人事が行われた。国家公務員法等の改正を待つ政治主導の人事を行うために人事が凍結されていた¹²ところ、政府案が廃案となったことを受けたものである。これに関し、菅首相は、6月18日に、能力実績主義による人事、審議官交流等の府省を超えた人材登用等を指示していた¹³。省庁間の交流人事はある程度拡大した¹⁴ほか、福嶋浩彦前我孫子市長の消費者庁長官への起用¹⁵などが注目されたものの、おおむね従来どおりの人事と評された¹⁶。

政府は、政府案の廃案を受けて、関連法案を臨時国会に提出するか次期通常国会に提出するか検討していた¹⁷が、第176回臨時国会には提出しなかった。なお、9月17日の内閣改造後は蓮舫内閣府特命担当大臣が、平成23年1月14日の第2次内閣改造後は中野寛成国家公安委員会委員長が、公務員制度改革を担当している。

ここで、基本法に掲げられた主要な項目に関してこれまでに講じられてきた措置等を表

⁷ 第174回国会参議院内閣委員会会議録第8号 平成22年6月1日 p.32. (仙谷由人内閣府特命担当大臣・大島敦内閣府副大臣答弁)

⁸ 第174回国会参議院内閣委員会会議録第7号 平成22年5月27日 pp.17-18. (江利川毅人事院総裁答弁)

⁹ 田中秀明「民主の公務員制度改革案 官僚の政治化に拍車も」『読売新聞』2010.3.3.

¹⁰ 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 (経済教室)」『日本経済新聞』2010.9.20.

¹¹ 第174回国会参議院内閣委員会公聴会会議録第1号 平成22年5月31日 p.4. (西尾隆公述人発言)

¹² 「省庁幹部人事を凍結 公務員改革遅れで駆け込み異動封じ」『読売新聞』2010.3.19; 「仙谷大臣記者会見要旨」平成22年3月19日 <http://www.cao.go.jp/minister/0909_y_sengoku/kaiken/2010/0319kaiken.html>

¹³ 「玄葉内閣府特命担当大臣記者会見要旨」平成22年6月18日 <http://www.cao.go.jp/minister/1006_k_genba/kaiken/2010/0618kaiken.html>

¹⁴ 「交流人事「局長以上」に壁 省庁間異動、2組にとどまる 官邸指示も調整難しく」『日本経済新聞』2010.7.23.

¹⁵ 「消費者庁 長官に民間・福嶋氏 前我孫子市長 政治主導アピール」『東京新聞』2010.7.23.

¹⁶ 「霞が関人事 波乱なし 結局 省庁側の言いなり めど立たぬ法案 遠い官邸主導」『朝日新聞』2010.7.30.

¹⁷ 「玄葉内閣府特命担当大臣記者会見要旨」平成22年7月6日 <http://www.cao.go.jp/minister/1006_k_genba/kaiken/2010/0706kaiken.html>

に示せば、次のとおりである。

表2 基本法に掲げられた主要な項目に関してこれまでに採られた措置等

項目	これまでに採られた主な措置等
① 「国家戦略スタッフ」、 「政務スタッフ」の導入	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第171回国会閣法第62号）→廃案 ・政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案の提出（第174回国会閣法第13号）→継続審議
② 「幹部職員」、「管理職員」の一元管理等	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第171回国会閣法第62号、第174回国会閣法第32号）→廃案
③ 多様な人材の登用等（採用試験の見直し等）	<ul style="list-style-type: none"> ・人事院による「新たな採用試験の全体像」及び「新たな採用試験の内容」の公表（平成22年8月10日）
④ 官民の人材交流の推進等	<ul style="list-style-type: none"> ・「退職管理基本方針」の閣議決定（平成22年6月22日） ・国家公務員退職手当法施行令（昭和28年政令第215号）の改正（平成22年7月22日） ・人事院規則21-1（交流基準）等の改正（平成22年8月16日）
⑤ 定年まで勤務できる環境の整備、定年延長の検討等	<ul style="list-style-type: none"> ・「退職管理基本方針」の閣議決定（平成22年6月22日） ・人事院による「定年延長に向けた制度見直しの骨格」の公表（平成22年8月10日） ・人事院による「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」の公表（平成22年12月）
⑥ 内閣人事局の設置	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員法等の一部を改正する法律案の提出（第171回国会閣法第62号、第174回国会閣法第32号）→廃案
⑦ 自律的労使関係制度の措置	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会による報告書取りまとめ（平成21年12月15日） ・国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会による報告書取りまとめ（平成22年12月） ・国家公務員制度改革推進本部事務局による「自律的労使関係制度に関する改革素案」取りまとめ（同上）

（出典）筆者作成

Ⅲ 主要な論点の動向

以上、国家公務員制度改革の全般的な経緯について記述してきたが、ここでは、論点ごとに動向を概観する。

1 天下りあっせんの禁止

(1) 政府の取組等

民主党は、平成 21 年の衆議院議員総選挙のマニフェストに「天下りあっせんの全面禁止」を掲げていた。政権交代後、同年 9 月末に任期満了等となる独立行政法人等の役員についての対応が問題となったが、政府は、公正で透明な人事を確保する観点から、①現に公務員 OB が役員に就任しているポストについて後任者を任命しようとする場合及び②新たに公務員 OB を役員に任命しようとする場合には、公募により後任者の選考を行うことを閣議決定した¹⁸。

平成 22 年 6 月 22 日には、職員の退職管理に関する基本的な方針（「退職管理基本方針」）が閣議決定され¹⁹、これに基づいて、国家公務員退職手当法施行令の改正により職員の出向先が拡大され²⁰、人事院規則の改正により部長・審議官等の官民人事交流の制限が緩和された²¹。退職管理基本方針において独立行政法人等の役員公募について「各大臣等の任命権の下、職員が役員出向する場合においては公募の対象とはしないことができる」としたことなどに対しては、「天下り規制の骨抜き」との批判がある²²。

(2) 天下りの定義及び退職管理の実態

また、政府は、天下りの定義について、「府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることをいう」とし、「公務員が、法令に違反することなく、府省庁によるあっせんを受けずに、再就職先の地位や職務内容等に照らし適材適所の再就職をすることは、天下りには該当しないことから、否定されるものではない」²³とする見解を示した。政府見解²⁴によれば、この場合の「府省庁によるあっせん」とは「国家公務員法第 106 条の 2 の規定の適用を受ける職員等²⁵によるあっせんをいい、国務大臣及び退職した職員によるあっせんは含まれない」とされる。これに関して、民主党は、平成 22 年の参議院議員通常選挙のマニフェストにおいて、「【まだ、実現できていないこと】（引き続き取り組みます。）」として、隠れた天下りを挙げ、「天下りあっせん」は禁止しましたが、「あっせん」によらない、隠れた天下りはいまだに続いて」とした。

退職管理の実態について、平成 21 年 9 月 16 日から平成 22 年 8 月 6 日までの間に退職

¹⁸ 「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対応方針について」（平成 21 年 9 月 29 日閣議決定）
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000050208.pdf> なお、独立行政法人制度の課題の 1 つとして役員人事を取り上げたものとして、大迫丈志「独立行政法人制度の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』688 号、2010.10.5, p.9. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0688.pdf>> を参照。

¹⁹ 「退職管理基本方針について」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000071216.pdf>

²⁰ 「国家公務員の出向先拡大 人材滞留阻止へ苦肉の策」『日本経済新聞』2010.7.17.

²¹ 人事院人材局「官民人事交流関係人事院規則の一部改正等について」平成 22 年 8 月 16 日
<<http://www.jinji.go.jp/kisya/1008/kanminkaisei0816.pdf>>; 「民間出向 審議官級まで拡大 条件つきで所管先 OK 「事実上の天下り」批判も」『読売新聞』2010.8.17.

²² 古賀茂明「国民の期待を裏切る天下り規制の骨抜き」『週刊東洋経済』6284 号、2010.10.2, pp.158-160.

²³ 山内康一衆議院議員提出「日本郵政に関する質問主意書」（平成 21 年 10 月 29 日質問第 18 号）に対する答弁書（平成 21 年 11 月 6 日内閣衆質 173 第 18 号）

²⁴ 山内康一衆議院議員提出「日本郵政に関する再質問主意書」（平成 21 年 11 月 12 日質問第 72 号）に対する答弁書（平成 21 年 11 月 20 日内閣衆質 173 第 72 号）

²⁵ 現職の事務次官以下の職員をいう。

勸奨を受けた 1,590 人のうち、これを拒否した者が 2 人であった²⁶ため、天下りのあつせん等の有無が問題となったが、片山善博総務大臣は、OB を通じたあうんの呼吸のようなものがあるのではないかという懸念を示しつつ、3 代以上同じ省庁から同じポストに再就職をしているケースについては調査中であるとしている²⁷。

2 定年まで勤務できる環境の整備、定年延長の検討等

基本法は、職員が意欲と誇りを持って働くことを可能とするため、雇用と年金の接続の重要性に留意して、①定年まで勤務できる環境を整備すること、②定年を段階的に 65 歳に引き上げることにについて検討することなどを定めている（第 10 条）。また、平成 19 年 9 月から公務員の高齢期雇用の確保の在り方について検討を行ってきた人事院の「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」（座長：清家篤慶應義塾長）は、平成 25 年度から段階的に定年年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げるべきことを基本とした報告書²⁸を平成 21 年 7 月 24 日に取りまとめている。

政府は、退職管理基本方針において、「本省部長及び局長が属する職制上の段階と対応する、現在の専門スタッフ職よりも上位の職制上の段階を創設する」とし、対応した級を専門スタッフ職俸給表に新設することを早急に検討し結論を得よう人事院に要請した。これは、適材適所の徹底という考えの下、人材をより弾力的に配置できるようにするため、と説明されているが、高齢の職員を高給で処遇するのが目的ではないかとの指摘もある²⁹。

これらを受けた人事院は、平成 22 年 8 月 10 日の報告において、新しい専門スタッフ職については、政府の取組をみながら必要な給与水準等の検討を進めるとした。定年延長については、①年金支給開始年齢の引上げに合わせて、平成 25 年度から 3 年に 1 歳ずつ段階的に定年を引き上げ、平成 37 年度には 65 歳とする、②人事の新陳代謝を図り、組織の活力を維持するため、一定の範囲の管理職を対象に、一定の年齢に到達した場合に当該管理職を離れることを内容とする役職定年制を導入する、③民間における 60 歳台前半の給与等の実情を踏まえ、60 歳台前半の給与水準を相当程度引き下げる、等の内容を含む「定年延長に向けた制度見直しの骨格」を示し、平成 22 年中を目途に成案を得て具体的な立法措置のための意見の申出を行いたいとした³⁰。しかし、適切な制度設計に向け更に慎重な検討が必要であるとして年内は意見の申出をせず、「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」を取りまとめ、改めて各関係者に意見を求めることとした³¹。なお、定年延長による人件費への影響については、総定員を増加させず、現行のポスト構成を維持したままであれば、60 歳台前半の給与水準を相当程度引き下げるなどの給与の見直しにより、総給与

²⁶ 桜内文城参議院議員提出「国家公務員の退職管理に関する質問主意書」（平成 22 年 8 月 6 日質問第 24 号）に対する答弁書（平成 22 年 8 月 20 日内閣参質 175 第 24 号）

²⁷ 第 176 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号 平成 22 年 10 月 12 日 p.39.（片山善博総務大臣答弁）

²⁸ 公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会「公務員の高齢期の雇用問題について—最終報告—」2009.7. <http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/saisyuu/saisyuu_honbun.pdf>

²⁹ 古賀 前掲注(22)

³⁰ 人事院「別紙第 1 職員の給与等に関する報告」（平成 22 年人事院勧告 平成 22 年 8 月 10 日） <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h22/pdf/22houkokukyuyo.pdf>>

³¹ 人事院「高齢期雇用問題に関する検討状況の整理」2010.12. <<http://www.jinji.go.jp/teinen/kentoujyoukyounoseiri/kentoujyoukyounoseiri.pdf>>

費の増加は抑制されるとしている³²。

3 労働基本権の回復

(1) 労働基本権の現状と基本法の規定

現在、国家公務員の労働基本権については、警察職員等を除く非現業職員に対して、団結権及び協約締結権を含まない団体交渉権が保障され、争議権は認められていない³³。

こうした労働基本権の在り方等について検討するため、行政改革推進本部に専門調査会（座長：佐々木毅学習院大学教授）が設置され、平成 19 年 10 月に報告が取りまとめられた³⁴。同報告は、一定の非現業職員について、協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止して、労使双方の権限の制約を取り払い、使用者が主体的に組織パフォーマンス向上の観点から勤務条件を考え、職員の意見を聴いて決定できる機動的かつ柔軟なシステムを確立すべきであるなどとした³⁵。

この報告等を踏まえ、基本法は、①政府が、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、②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ことを定めている（第 12 条）。

(2) 政府における検討

基本法の成立を受けた政府部内での検討は、国家公務員制度改革推進本部に設けられた労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学教授）で行われた。同委員会は、平成 21 年 12 月に、職員に協約締結権を付与するに当たっての制度的検討の成果を取りまとめた報告を提出した³⁶。同報告は、自律的労使関係制度について、3 つのモデルケース（①労使合意を直接的に反映することをより重視する観点と民間の労働法制により近い制度とする観点から選択肢を組み合わせたもの、②現行公務員制度の基本原則を前提としつつ、労使合意を尊重するもの、③労使合意に基づきつつ国会の関与をより重視する観点と公務の特殊性をより重視する観点から選択肢を組み合わせたもの）を例示し、制度設計に向けた検討の素材として提供した。

争議権については、蓮舫大臣の下に開催された「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（座長：今野浩一郎学習院大学教授）が、集中的に議論を重ね、平成 22 年 12 月に、争議権付与の是非の判断に当たっての留意点、仮に争議権を付与する場合の制度設計上の留意点等を示した報告を取りまとめた³⁷。同報告は、政府に対し、争議権付与に

³² 同上、p.19. において、総定員及び級別の人員を変えず、また、役職定年制の導入を加味しない前提で昇格を遅らせ、昇給を 60 歳までとし、61 歳以降の給与を 60 歳時よりも 30%減ずるとした場合の総給与費の試算がなされている。

³³ 特定独立行政法人（造幣局等、役職員が国家公務員の身分を有する独立行政法人）及び国有林野事業を行う国営企業の職員に対しては、協約締結権を含む団体交渉権が認められている。

³⁴ 行政改革推進本部専門調査会「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」（平成 19 年 10 月 19 日）
<<http://www.gyokaku.go.jp/senmon/koumuin.pdf>>

³⁵ もっとも、現行制度等の抜本的改革を提言するものであるため、その実現にはおおむね 5 年程度の期間が必要とした。

³⁶ 労使関係制度検討委員会「自律的労使関係制度の措置に向けて」2009.12.15.
<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf>>

³⁷ 「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告」2010.12.

ついて最終的な決断を行うに当たって、付与自体の是非のみならず、仮に付与する場合の付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方等についても、併せて適切に判断するよう求めている。

(3) 人事院の動向

これらの検討作業等とは別に、人事院も、労働基本権問題に言及してきた。平成 22 年 6 月に公表した平成 21 年度の年次報告書では、主要諸外国における公務員の給与決定過程等について紹介するとともに、かつての 3 公社 5 現業について、当局の当事者能力が制約されていたために労使交渉が機能せず、労使関係が不安定であったことを指摘し、公務において労使が自主的に給与等を決定するためには、国家公務員の人件費予算や勤務条件への国会の関与の在り方について十分な検討が必要であるとした³⁸。

また、平成 22 年 8 月 10 日の報告では、公務員の労働基本権問題の議論に向けて基本的な論点を整理した。具体的には、自律的労使関係制度の在り方について、労働基本権制約の程度等に応じた 4 パターンを示し、制度の在り方を議論する際の論点として、①国会の関与（法律・予算）と当事者能力の確保、②団体交渉権、争議権を付与する職員の範囲、③労使交渉事項や協約事項の範囲、④給与水準の決定原則や考慮要素などを挙げている³⁹。

(4) 政府の方針

民主党は、平成 21 年の総選挙のマニフェストに公務員の労働基本権の回復を掲げたが、政権交代後の政府・与党は、法案等の具体的内容については明らかにしてこなかった。しかし、平成 22 年 11 月の給与改定に係る閣議決定において「次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る」ことが明記され⁴⁰、同年 12 月には、国家公務員制度改革推進本部事務局が、①事務次官等を除く非現業職員への協約締結権の付与、②人事院勧告制度の廃止、③使用者機関（公務員庁（仮称））の設置等を盛り込んだ改革素案を取りまとめた⁴¹。

4 人件費の削減

民主党は、平成 21 年の総選挙のマニフェストに、政策を実施する財源を生み出すため、平成 21 年度予算において 5.3 兆円であった国家公務員の総人件費を平成 25 年度までに 2 割（1.1 兆円）削減することを掲げていた。政府は、「国の事務事業の徹底した見直しによる行政のスリム化、地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金等の水準の見直し、公務員制度改革後の労使交渉を通じた給与改定等の様々な手法により」その達成に努力することとしている⁴²。

<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kihonken/houkoku.pdf>>

³⁸ 人事院『平成 21 年度 年次報告書』2010, pp.23-70.

³⁹ 「別紙 第 3 公務員人事管理に関する報告」（平成 22 年人事院勧告 平成 22 年 8 月 10 日）

<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h22/pdf/22houkokukoumuin.pdf>>

⁴⁰ 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成 22 年 11 月 1 日閣議決定）

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/pdf/h22_kakuketsu.pdf>

⁴¹ 国家公務員制度改革推進本部事務局「自律的労使関係制度に関する改革素案」

<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/iken/kaikakusoan.pdf>>

⁴² 秋葉賢也衆議院議員提出「国家公務員の総人件費二割削減等に関する質問主意書」（平成 22 年 12 月 1 日質

基本的に「人件費＝給与単価×人数」と捉えられる⁴³ところ、給与単価に関する取組等としては、第176回臨時国会における一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号）等の改正により、職員の年間給与が平均で9.4万円(1.5%)引き下げられることとなった。政府・与党内では、菅首相が平成22年9月の民主党代表選挙において「人事院勧告を超えた削減を目指す」としていた⁴⁴ことなどを踏まえて議論が行われた⁴⁵が、最終的には人事院勧告の内容に沿った改正が行われた。関係法案を決定した閣議では、併せて、「人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出する」とされた⁴⁶。なお、人件費削減の工程に関して、この問題を担当している片山総務大臣は、この法案提出の時期と合わせて、全体のイメージ図とそれを達成するための工程表を示したいとしている⁴⁷。

公務員の人数に関する取組等としては、政府は、退職管理基本方針の決定に先立ち、平成23年度の一般職国家公務員の新規採用者数を、平成21年度の6割程度に抑制することを決定した⁴⁸。天引きあわせ禁止と定年まで勤務できる環境の整備を掲げていることによつて在職者数が膨らんだことが背景にあるが、職員の年齢構成がいびつになることに対する懸念なども指摘された⁴⁹。公務員の定数管理に関しては、片山総務大臣が、出先機関改革の目鼻が付いた頃をにらんで純減計画のようなものを検討していきたいとしている⁵⁰。

おわりに

本年（平成23年）6月で基本法が施行されてから3年になる。現在の議論の状況については、与野党間で基本的な方向性は一致しつつもお互いの差異を強調してきたため、細かな法制度論の隘路にはまり込んでいる一方で、根幹部分の議論は粗いとの指摘がある⁵¹。基本法に定められた改革の目標時期が迫っていることを認識しつつも、根幹部分について、論点を明らかにして議論を尽くす必要がある⁵²。

問第240号)に対する答弁書（平成22年12月10日内閣衆質176第240号）

⁴³ 「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」平成22年10月26日

<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/36590.html>

⁴⁴ 菅直人「元気な日本の復活を目指して（民主党代表選挙立候補政見）」民主党ウェブサイト

<http://www.dpj.or.jp/news/files/kan33seiken_ryakureki.pdf>

⁴⁵ 金友久美子「人事院勧告「深掘り」に高い壁一意見二分、ねじれ国会でいばらの道に」『地方行政』10177号, 2010.10.7, pp.12-13.

⁴⁶ 前掲注(40)

⁴⁷ 「片山総務大臣初登庁後記者会見の概要」平成23年1月17日

<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000157.html>

⁴⁸ 「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成22年5月21日閣議決定）

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000066810.pdf>

⁴⁹ 「国家公務員採用4割減を決定 政府、場当たり感否めず 退職管理など先送り」『日本経済新聞』2010.5.22. なお、新規採用抑制方針について、原口総務大臣は、「まず皆さんに御理解を頂きたいのは、新規採用抑制すると若い人たちを抑圧することになるのではないかと。これは全く違います。要するに、出先機関をなくそうとしている、原則廃止をしようとしているのに、去年と同じ人数を採用すること自体がおかしい。もっとも若い人たちに、この国の借金を、ツケを先送りすることになる。」と説明している。「原口総務大臣閣議後記者会見の概要」平成22年5月21日<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/29816.html>

⁵⁰ 第176回国会参議院総務委員会会議録第5号 平成22年11月25日 p.3. (片山善博総務大臣答弁)

⁵¹ 加藤創太「公務員制度改革の論点(下) 「個」の意欲引き出す環境を (経済教室)」『日本経済新聞』2010.9.21.

⁵² 鶴養幸雄「これからの「公務(員)」の話をしよう」『人事院月報』735号, 2010.11, pp.6-9.