

国民に開かれた信頼できる行政へ
21世紀社会に求められる公務員制度

公務員制度改革に関する提言

「中間報告」

2004年6月23日

連合「公務員制度改革に関する研究会」

目 次

一、現行公務員制度の問題点と改革の基本的視点	1
1 . 公務員制度改革の背景	1
2 . 現状と問題点	2
3 . 改革の基本的考え方	3
二、具体的改革課題	4
1 . 能力の実証を基本とした任用制度の確立と内閣の主導性確保	4
(1) 能力の実証による採用・任用の確立と開かれた人材確保方策の検討	
(2) 種・種試験の廃止とキャリア制度に代わる新たな幹部職員養成制度の構築	
(3) 任用基準・任用手続きの整備と苦情処理・不服申立の拡充	
(4) 審議官級以上幹部職員の内閣一括管理と自由任用制の導入	
(5) 政治任用職の弾力的活用と事務次官職の政治任用職化	
(6) 一般職公務員の雇用と地位の保障	
2 . 能力・業績を重視した人事・給与制度の確立	6
(1) 能力・業績評価制度に基づく人事制度の確立	
(2) 能力開発・人材育成、適材適所への配置、客観的昇進(昇任)システムの整備	
(3) 仕事と職務を重視した給与制度改革の考え方	
3 . 「天下り」問題の抜本的解決と在職期間の長期化	8
(1) 早期勸奨退職慣行の廃止と定年まで勤務できるシステムの整備	
(2) 再就職の透明化と「天下り」規制の強化	
4 . 公務における労使関係の確立と給与・勤務条件決定制度	9
(1) 団結権と団体交渉権の確立	
(2) 団体交渉の仕組みとレベル	
(3) 労働協約の効力と公開	
(4) 争議権の付与と紛争の調整	
(5) 労使協議制度	
(6) 労働委員会の組織と権限	
5 . 国の中央人事行政機関	11
(1) 組織	
(2) 機能および権限	
6 . その他	12
(1) 市民的権利の保障	
(2) 職務命令に対する異議申立てと内部告発	
三、改革の道筋	12
《資料》	
1 . 公務員制度改革に関する研究会・委員名簿	17
2 . 公務員制度改革に関する研究会・開催経過	18

一、現行公務員制度の問題点と改革の基本的視点

1. 公務員制度改革の背景

日本の行政システムは、戦後、欧米先進国にキャッチアップすることを国家目標として、経済を効率的に発展させるという明確な政策目標のもとで機能してきた。しかし、社会・経済構造が劇的に転換するなかで、政官業の利権構造に組み込まれた行政とそれを支える公務員制度は機能不全を露呈している。

「官から政へ」、「官から民へ」、「国から地方へ」、「企画立案と執行機能の分離」、「行政主体の再編成と減量・効率化」をスローガンとして、中央省庁の再編以来取り組まれてきた政府による行政改革と公務員制度改革は、国民と時代の求めに応える成果をあげていない。

行政と公務員に対する根源的な疑念が国民各層にびまんし、放置し得ない広がりや深さに達している。それは、第1に、行政は誰のために何をめざして行われているのか。公務員は本当に国民全体の奉仕者として働いているのか、第2に、公務員は政策立案、行政執行に係る専門能力を保持しているのか、第3に、かつて崇敬された公益追求への高い使命感は歪んだ特権意識に墜しているのではないのか、ということであり、今やその倫理性に対する不信にまで及んでいる。

冷戦が終結し、人・物・資金・情報が国境を越えて自由に移動する時代が到来し、単一の世界市場と大競争時代に突入してすでに久しい。生産力の到達段階は生態系に深刻かつ不可逆的な影響を与える水準と規模に達し、社会・経済・自然環境の「持続可能性」が死活の課題となっている。

重化学工業を基盤とした近代工業社会たるこの国の「20世紀システム」は行き詰まり、社会的病理現象が蔓延している。政治も統合能力を急速に失い、経済のみならず社会や政治という社会全体を構成するすべての領域で崩壊現象が生じているとの警鐘が鳴らされている。天文学的な国の累積債務、急速に進行する少子・高齢化、生産年齢人口の減少、男女平等社会への要求の高まり、日本経済の成熟化・右肩上がり経済の終焉等々は社会・経済構造の質的転換を不可避としている。次々と提起されてくる行政諸課題はいずれも既存の行政組織の所管をまたがり複雑・高度化している。

既存の制度が崩壊する大転換期は新しい時代が産声を上げようとするときでもある。歴史の転換点に立たされている今、わが国行政には、政官業の癒着を断ち、官僚主導、裁量行政と決別し国民のための有効で効率的な行政への転換が求められており、公務員制度には、公正・中立はもとより、総合性、機動性、透明性、国際性、効率性、

そして何より国民の信頼が求められている。公務員制度とその運用の抜本的改革は焦眉の急である。

2. 現状と問題点

わが国公務員制度には、過度の縦割り行政・省庁割拠主義、特権的キャリアシステム、幹部公務員（今や幹部にとどまらない）の相次ぐ不祥事、過度な年功的人事、国民不在の行政等々の問題があり、国民の意識と公務員の意識との間に深刻な乖離を生じさせている。

また、法の建前と実態との間に看過し得ない乖離もある。職階制を原則とする人事管理制度という法の建前とは別に、実態は長期継続雇用を前提とした内部昇進による人事管理となっている。能力の実証に基づく任用を担保するメリットシステム（資格任用制）の原則は競争試験による採用・昇進を定めているが、競争試験は入り口の採用段階だけにとどまり、その後の任用は任免権者の裁量による選考になっている。

こうした人事管理の内実、採用試験区分別に種採用者と種採用者との壁で峻別する牢固とした「隠れた身分制」に貫かれている。

採用年次別のローテーション人事管理、採用から退職後の再就職先まですべて採用省庁が面倒をみる省庁一家主義は、国益より省益、さらには自分が所属する局や課の利益を優先するという、常に「親元」への忠誠心を尽くす誘因となり、縦割り行政・省庁割拠主義の弊害を増幅させている。

国民の利益を顧みず陰に陽に垣間見られる省庁間の権限争いやH I V・薬害エイズ問題等は、公益より省益と保身を優先しているのではないかとの不信を惹起し、疑念はその専門能力にも及んでいる。さらに社会保障・財政・外交などの政策立案能力と行政執行能力への不安も広がっている。

各省人事当局の重要な業務となっている「天下り」再就職問題は、官と業の癒着の象徴として強い批判を招いている。これは、再就職後の処遇の高さのみならず、民間営利企業に加えて再就職先を確保するために特殊法人・独立行政法人・国立大学法人・公益法人など、官庁とその外延の法人が一体となって不透明な事業を温存・拡大し、税金の無駄遣いをしているのではないかとの根深い行政不信まで引き起こしている。

こうした問題は、ピラミッド型の年次別人事運用と早期勸奨退職を不可欠の慣行とする現行公務員制度に構造的に起因している。

戦後民主改革において公務員は「天皇の官吏」から「国民全体の奉仕者」に再定義されたにもかかわらず改革は徹底されず、特権的な公務員像が前近代的な官尊民卑の「お上」意識として生き続け、新しい公務公共サービスの担い手としての公務員像は

未だ確立されていない。

戦後公務員法制は、公務員の勤務条件につき法定主義を採用し、勤務条件を法令またはその委任を受けた人事院規則によって一方的に、しかも詳細に決定するシステムを採用してきた。これは、公務における勤務条件を巡る紛争について労使の団体交渉によって円満な解決を図るシステムを原理的に否定するものであり、公務における労使関係の存在そのものを否認するものであった。このような法制は、公務員が主体的に能力向上に取り組み、高い使命感と働き甲斐をもって職務を遂行する環境の形成を阻んできた。

3 . 改革の基本的考え方

累次の行政改革において常に指摘され続けてきた政官関係のあり方は、引き続き改革の第一義の重要性をもっている。これまでの官僚主導体制に代わる内閣主導体制の構築とこれに応える公務員制度・人事制度の確立は政治・行政改革の最重要の課題であり、行政過程の透明性、情報公開と説明責任は民主的行政の基盤でなければならない。

日本の議院内閣制による政治体制のもとでは、行政権は国会の信任を受けて組織された内閣に帰属するものであり、内閣が行政諸機関の活動をコントロールする機能を確立・強化することが不可欠である。国の職業公務員集団は内閣と各府省大臣を補助・補佐し、政策の企画立案、法令・予算に基づく事務・事業の公正かつ着実な実施を任務とする。

政治と行政の関係、官と民の関係、国と地方の関係、政府と国民との関係が問い直されており、これまでの官による「公共」の「独占」は既に過去のものとなり、公共サービスの供給形態の多様化は不可避である。国民の負託に応えた事務・事業の推進、行政サービスの質と水準の確保、供給主体間のコーディネートなど新たな「公共」の管理のあり方が政府の担うべき重要な役割として提起されている。

公務員制度改革に求められる柱は次の5つである。

第1は、各府省分立体制のもとで職業公務員集団からなる官僚機構優位の構造を改革し、事務次官職を新たな政治任命職とすること、幹部公務員の任用を内閣一括管理、自由任用とすることなどの改革により、内閣主導体制を確実なものとすることである。

第2は、内閣と各府省大臣のコントロールの下に位置づけられた職業公務員集団の人事管理については、公正・中立・透明で民主的な人事行政システムを構築することである。それは、採用試験区分別の特権的なキャリアシステムを廃止し、能力の実証に基づく任用・昇進を行うこと、労働組合が参加する新たな評価システムを確立

し、過度な年功的処遇と硬直した人事管理については公務の特性を踏まえ、業績を重視したものに改めること、人材育成システムを整備し専門能力を開発すること、官と民、国と地方、府省間の人材交流を推進すること、いわゆる「天下り」問題については、定年まで在職することを原則とし、営利企業はもとより特殊法人・独立行政法人・国立大学法人・公益法人など幅広く規制することとし、各府省大臣ではなく公正・中立な機関（新たな人事委員会または内閣官房）が審査し、その基準と結果を国民に公表することである。

第3は、公務公共サービスに従事する新たな公務員像を確立することである。公務員制度は憲法15条に則り、公務員を選定・罷免する「国民固有の権利」を保障し、公務員が「全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではない」ように機能することを保障するものでなければならず、国民が公務員を民主的に統制できる諸制度が公務員制度に内在していなければならない。

第4は、わが国が批准したILO条約をはじめ国際労働基準などを満たした公務の新しい労使関係制度を構築し、新たな給与・勤務条件決定制度と、労使のパートナーシップを実効あらしめる労使協議制度を確立することである。それに伴い人事院など中央人事行政機関の役割の再編整備を行う必要がある。

第5は、男女平等参画の観点から現行公務員制度の問題点を点検し、男女平等参画に資する制度改革を推進することである。このことは男女がともに職業生活と家庭生活を両立させる社会の構築にとって不可欠である。

二、具体的改革課題

1. 能力の実証を基本とした任用制度の確立と内閣の主導性確保

(1) 能力の実証による採用・任用の確立と開かれた人材確保方策の検討

成績主義（能力の実証）に基づいて採用・任用するという原則を確立することを任用の基本とする。

新規学卒者を公務員として採用し、定年まで公務内で長期的に活用する人事システムを中核として維持しつつ、時々々の行政需要に対応するほか、民間等の有為・有能な人材を活用するため、中途採用、任期付採用の拡大や、短時間勤務制度など多様な勤務形態の導入を行う。また、公務内外を対象とした公募制を設けることを検討する必要がある。

法制上の建前として維持されながら死文化している職階制 官職を詳細に分

類し、分類官職に欠員があった場合に能力の実証に基づいて内外から採用するという開かれた任用制度は廃止し、これに代えて、個々の職についてその職務内容と責任範囲を明確化する新たなシステムを構築する。このことは、国民に対し、個々の公務員の責任を明確化し、国民による行政の民主的統制に資するためにも重要である。

(2) 種・種試験の廃止とキャリア制度に代わる新たな幹部職員養成制度の構築

採用試験については、同一学歴者を入り口選別することは不合理で弊害が大きいことから、現行の種・種の試験区分を廃止し、学歴区分（高卒、大卒、大学院卒）に限定する。

により、縦割り行政・省庁割拠主義と国民から遊離した特権官僚制の温床であったキャリア制度を廃止するとともに、国民の目線で国の行政をリードできる新たな幹部職員養成制度を構築する。

縦割り行政・省庁割拠主義の弊害は、各府省別採用・各府省別人事管理に負っていることが大きいことから、内閣総理大臣による採用・任用に改める。ただし、入り口の採用と本府省課長相当職までの任免権は、各府省大臣に委任する。

(3) 任用基準・任用手続きの整備と苦情処理・不服申立の拡充

職務への任用に当たっては、新たに設けられる評価制度による能力の実証を基本とする。

(1)で指摘したように、今後も、新卒採用者を公務内で長期的に活用する人事システムを基本とすべきであるが、このような人事システムにおいては、昇進・退職管理、それらの基盤となる能力・勤務実績評価など、任免権者による人事権行使の機会が、長期雇用を前提としないシステム 職階制はこのような人事システムを前提としている に比べ、相対的に多くなる。その際、任免権者には広範な裁量権が認められることになるが、同時に、裁量権の濫用を防止するシステムの整備が必要となる。任用の公正・中立性を保障するための客観的・統一的基準と透明な任用手続きを整備することとし、あわせて、苦情処理・不服申立手続きを拡充する必要がある。

このことは、現行の人事制度の運用において存在している隠れた昇進差別を排除するためにも重要である。

(4) 審議官級以上幹部職員の内閣一括管理と自由任用制の導入

内閣の主導性を確立するため、審議官級以上幹部職員は、内閣一括管理とし、外部からの登用を含む自由任用とする。ただし、これら幹部職員全体が党派化するこ

とを避けるため、その身分は一般職公務員とし、政権が交替した場合でも、定年までの身分は保障する。

(5) 政治任用職の弾力的活用と事務次官職の政治任用職化

政治任用職員とは、任免権者と進退をともにする職員をさすものとし、その活用を弾力化するため、内閣官房、内閣府などに設置される政治任用職の範囲は法定し、その定数は政令で定めるものとする。

現行の各府省事務次官職は、この意味での政治任用職とし、それにふさわしい名称とする。

(6) 一般職公務員の雇用と地位の保障

一般職の公務員には、原則として労働基本権を保障することとなることから、官職（公務員としての地位）に対する身分保障とは別に、労働基準法および判例法理に準じた雇用保障制度を設ける。

政治任用職員を除く一般職公務員の政治的中立性を確保することが重要であり、公務の公正・中立な執行を保障するため、法令に定めがある場合を除いた解雇（免職）、分限、降任・降格は禁止する。法令に基づいて不利益処分を科す場合には、要件、手続き、不服申し立てなどを明定する。

なお、身分保障原理は、成績主義原理（能力主義）をも担保するものであるから、合理的理由に基づく解雇（免職）を含む不利益処分を排除するものではない。

内部昇進制においては、能力の実証による定年までの昇進保障が前提となることから、任免権者には、職員の能力を開発・育成し、適正な処遇を保障する責務があることを明確にする。

2. 能力・業績を重視した人事・給与制度の確立

(1) 能力・業績評価制度に基づく人事制度の確立

現行のキャリア・ノンキャリア別、組織段階別（中央省庁や地方機関など）、年次別のローテーション人事を抜本的に改め、能力・業績評価に基づく人事制度を構築することとする。また、ライン官職中心の縦型の人事制度だけでなく、公共サービスや働く意識の多様化に対応する形で、スタッフ職や専門職を適切に位置づける複線型人事制度を整備するとともに、人事コース別の採用と人事管理のあり方等について検討する。

現行の勤務評定制度は廃止し、公平・公正、透明で納得性のある新たな評価制

度を導入することとする。また、評価基準の公表と評価結果の本人開示を行い、苦情処理システムを整備する。制度の設計や評価基準、その活用のあり方等は、勤務条件事項またはそれに密接に関わる事項であることから、労使間で交渉・協議する。

能力評価の結果については、能力開発・人材育成、適材適所への配置、昇進(昇任)等に活用することとし、業績評価の結果については昇給等に活用することとする。

(2) 能力開発・人材育成、適材適所への配置、客観的昇進(昇任)システムの整備

職務の複雑・高度化に対応した多様な人材の確保と育成・能力開発システム、職員の能力と適性に応じた配置システムを整備することとする。

現行のキャリア・ノンキャリア別等の年次主義的な昇進システムを抜本的に改め、能力評価を活用した昇進(昇任)システムを確立する。そのため、能力評価の基準と連動した客観的・統一的な昇進基準(審査基準)、及び透明で民主的な手続きを定める。その際、一定の職(本府省課長相当職)以上への昇進(昇任)については、審査委員会を設けることとする。

幹部職員候補等への透明で客観的な選抜システムを整備する。

スタッフ職や専門職については、コース制や任期付採用、公募との関係を含めて、これらの職群にふさわしい人事制度を検討する。

公務能率の向上を図り働く意識の多様化に対応するため、多様な勤務形態を導入することとし、新たに短時間勤務制度を設けることとする。

男女平等は、官民を超えて取り組むべき重要課題である。公務員制度改革に当たっても、現行制度の問題点を点検し、男女平等を実現するための施策を実施する。そのため、職業生活と家庭生活の両立支援策の拡充、具体的目標数値を定めた女性職員の採用・登用拡大を一層促進することとする。

「非常勤職員」問題の抜本的解決も公務員制度改革の重要課題である。「非常勤職員」の任用は、国家公務員法や地方公務員法に明確な定めがなく、国や地方公共団体において使用者の恣意や裁量に委ねられている。そのため、給与(給料)・勤務条件が劣悪であるとともに、雇用が常に不安定な状態におかれている。

「非常勤職員」については、明確な法規定を設け、法制度の趣旨に則した業務に限定して採用することとする。現に雇用関係にある職員については、均等待遇原則に沿って給与・勤務条件を直ちに改善するとともに、雇用の安定的確保を図ることとする。

(3) 仕事と職務を重視した給与制度改革の考え方

政府の公務員制度改革大綱が提言している「能力等級制度」については、詳細な制度設計が行われていないことから、現段階でその可否を最終的に判断することは困難であるが、制度の理念や目的が不明確で、かつ整合性もないことから、それが公務員制度上有効に機能する制度として設計できるとは考えにくい。

そうした制度設計よりも、現行の「職務給」制度を基本にして、仕事の種類、職務・職責の内容をより明確にした透明な人事制度を確立することが、公務員制度改革においてはより重要であり、有効である。

給与制度については、「職務給」制度を基本的に維持することとし、現在の「組織段階」や「職位」に偏重した格付けシステムから、職務の価値を客観的に評価した格付けシステムに改めることとする。

業績評価を活用しながら、過度に年功的となっている現行の給与体系を、より仕事と業績を反映した体系に改める。

3. 「天下り」問題の抜本的解決と在職期間の長期化

(1) 早期勧奨退職慣行の廃止と定年まで勤務できるシステムの整備

省庁割拠主義や政官業癒着構造の象徴となっている、いわゆる「天下り」を前提とした退職管理システムを抜本的に改める。そのため、早期勧奨退職慣行を廃止し、複線型人事システムを有効に活用しながら、定年まで勤務できるシステムを整備する。

近い将来60歳定年制を延長することを検討する。その際、これとあわせ、現行の給与体系、退職手当のあり方の抜本的な見直しを検討する。

(2) 再就職の透明化と「天下り」規制の強化

再就職の管理については、本府省課長相当職までは各府省別に、審議官級以上の幹部職員については内閣一括任用を前提に内閣官房で行う。

いわゆる「天下り」については、営利企業への再就職を原則禁止する規制を維持・強化し、各府省大臣ではなく、公正・中立な機関（新たな中央人事委員会または内閣官房）において再就職の審査を行うこととし、職務と利害関係がある民間営利企業だけでなく、特殊法人・独立行政法人・国立大学法人・公益法人等に審査対象を拡大するなど、規制を強化する。また、審査基準を明確化し、審査結果を公開するなど、再就職の透明化を図る。

4 . 公務における労使関係の確立と給与・勤務条件決定制度

一般職の公務員について、国際労働基準に適合するように労使関係を確立し、団体交渉を基本とした給与・勤務条件決定の仕組み、および労使協議制による公務の円滑な運営をはかる仕組みを導入する。

これにともない、公務員の労働基本権制約の代償措置として設けられてきた人事院勧告制度および人事委員会勧告制度は廃止する。また、現行の国家公務員法、地方公務員法、人事院規則等は全面的に見直すこととする。

以下にその概要を示す。

(1) 団結権と団体交渉権の確立

一般職の公務員の給与・勤務条件について、労使の団体交渉によって決定する仕組みを設ける。このため、職員に労働組合を結成する権利を保障し、労働組合に労働協約を締結する権利を保障する。また、不当労働行為制度を設ける。

- ・一般職の公務員は原則として労働組合を結成することができる。組合員の範囲は原則として労働組合が自由に決定できる。なお、管理的職務に従事する職員の範囲は団体交渉で決定する。
- ・管理的職務に従事する職員、裁判官、検察官は職員団体を結成できるものとする。
- ・監獄に勤務する職員、消防職員にも労働組合を結成する権利を保障する。
- ・自衛隊員、警察官、並びに海上保安庁に勤務する職員については、当面、現行法を適用し、長期的課題として検討とする。

当局においては、団体交渉に対応する体制を整備する。

給与の根本基準等重要な事項は法律で定めることとするが、団体交渉機能の発揮のため法定事項は極力縮小する。

団体交渉の対象事項は次の通りとする。

- ・給与、勤務時間、休憩、休日および休暇に関する事項
- ・昇職、降職、転職、免職、先任権および懲戒の基準に関する事項
- ・労働に関する安全、衛生および災害補償に関する事項
- ・その他、勤務条件に関する事項

なお、当局の管理および運営に関する事項は団体交渉の対象とならないが、同事項の処理によって影響を受ける勤務条件は団体交渉の対象となる。

(2) 団体交渉の仕組みとレベル

国家公務員の給与・勤務条件に関する事項のうち全府省に関わる事項は中央人事行政機関との団体交渉により、各府省、地方支分部局に関わる事項はそれぞれのレベルでの団体交渉により決定する。

地方公務員の団体交渉についても、国と同様の考え方により設計する。なお、地方公務員の労働組合の中央組織と地方公務員の給与・勤務条件に重要な影響力を有する国の機関との協議システムを確立する。

(3) 労働協約の効力と公開

法律・条例の改正を必要とする労働協約または新たな資金上・予算上の措置を必要とする労働協約については、国会または地方議会において必要な措置がなされるまで効力を有しないものとする。

労働協約は情報公開される。

(4) 争議権の付与と紛争の調整

原則として公務員に争議権を付与する。ただし、職務の性質に基づき、以下の職員については争議行為を禁止するものとする。

- ・自衛隊員、警察官、並びに海上保安庁に勤務する職員
- ・監獄に勤務する職員
- ・消防職員
- ・裁判官および検察官
- ・管理的職務に従事する職員

ただし、これらの職員の争議行為には刑事制裁を課さないものとする。

紛争の調整は、(6)に後述する労働委員会のあっせん、調停、仲裁によることとする。

公務員の争議行為に対しては、労働関係調整法に定める争議行為制限規定を適用する。

(5) 労使協議制度の導入

国民のニーズに応える公務のあり方等に関して意見交換し改善を図るため、団体交渉のレベルに対応した労使協議制度を設ける。

(6) 労働委員会の組織と権限

公務労働に係る労使紛争の調整、不当労働行為の救済は、公・労・使の三者構成による独立行政委員会としての労働委員会の所掌とする。

この場合において、現在の中央労働委員会・地方労働委員会を活用するか、新た

に公務労働委員会を別に設けるかは、さらに検討する。

5 . 国の中央人事行政機関

任用・人事制度、給与・勤務条件決定制度の改革に対応し、国の中央人事行政機関について以下のように再編整備する。なお、地方公共団体においても、人事委員会・公平委員会の組織・機能を見直すなど国に準じた再編整備を行う。

国には、前記の労働委員会とは別に、引き続き以下の2つの中央人事行政機関を置くこととし、それぞれの組織および機能・権限は概ね次の通りとする。

(1) 組織

政府全体の統一的人事管理および使用者としての機能を担う国務大臣を長官とする人事管理庁（仮称）を内閣府に設ける。

総務省人事・恩給局、行政管理局および財務省給与共済課の所管事項は人事管理庁に統合する。

公正・中立な人事行政の確保および職員の利益を保護する機能を担う独立行政委員会としての新たな中央人事委員会（仮称）を置く。委員は、衆・参両院の同意を得て任命する。

(2) 機能および権限

人事管理庁（仮称）の機能・権限は概ね次の通りとする。

- ・労働組合との交渉・協議における内閣総理大臣の代理
- ・必要な法律案の立案および関係政・府令の制定
- ・研修（第三者機関の研修と併置）
- ・職員の採用、能力評価、業績評価、異動、昇進、懲戒に関する基準作成
- ・全政府的な組織・定員の査定と管理
- ・人事・組織管理の基本計画の策定
- ・能力開発プログラムの策定と実施
- ・各府省への委任事項の決定
- ・各府省の人事管理に対する評価、助言、勧告、是正措置
- ・国会への人事・組織管理の報告

中央人事委員会（仮称）の機能・権限は概ね次の通りとする。

（任用の政治的中立性確保に関する事項）

- ・採用試験

- ・ 研修
- ・ 再就職についての審査（中央人事委員会で行わないこととする場合は内閣官房が審査する）

（苦情処理・救済制度に関する事項）

- ・ 職員並びに志願者の不服申立ての裁決
- ・ 個別紛争の処理
- ・ パワーハラスメントについての調査と加害者の懲戒

（人事行政の監視、是正措置等に関する事項）

- ・ 人事システムの評価と内閣・国会への報告
- ・ 資格任用制（メリットシステム）を逸脱する人事管理についての是正措置と立法勧告権
- ・ 行政機関の不正行為についての告発に関する調査
- ・ 公務員の倫理審査
- ・ 民間給与の実態調査と内閣への報告
- ・ 権限に関わる規則制定（使用者の就業規則制定権に関するものを除く）

6 . その他

(1) 市民的権利の保障

労働基本権を保障することとなる一般職の公務員については、政治活動の自由もあわせて拡大する。

(2) 職務命令に対する異議申立てと内部告発

公務に対する国民の信頼を確保するため、上司の違法・不当な職務命令に対する異議申立権と、内部告発権を新設する。

三、改革の道筋

本研究会は、国の基幹的行政制度である公務員制度の改革が喫緊の課題であり、国民に開かれた議論を経た合意形成が不可欠であると考えている。

2001年以来進められてきた公務員制度改革の経緯を踏まえたとき、連合と政府との大臣レベルによる政労協議が開始されたことは関係者の信頼を再構築することに大きく寄与するものと評価する。

公務員制度改革の必要性の認識は広く共有されつつある。

政府には、当面の改革案を取りまとめるとともに、公務員制度改革を仕切直す見識を発揮し、今後半世紀は耐えうる長期的基盤となる妥当性・正当性・納得性が確保される公務員制度を確立するために抜本的改革の基本目標、改革の指針などを明確にした公務員制度改革推進基本法（仮称）の制定あるいはそれに匹敵する国会決議等で、新たな制度改革のために開かれた検討の舞台を設定し、その作業工程に期限を付すことを求めたい。

政府には、当面の改革が抜本的改革への着実な一歩として実を結ぶよう最小限次のことを実現するよう提言する。

公務の労使関係制度の改革については、ILO勧告を踏まえ、国際労働基準に近づく具体的改善策を講ずるとともに、一般職公務員に労働基本権を付与することの方針を明確にし、それに向けた道筋を示すこと。その際、改革の帰趨が中国、韓国をはじめ東南アジア諸国の労使関係制度に大きな影響を与えることを十分考慮すべきである。

新たな評価制度の導入による能力・業績を重視した人事管理制度への改革を進めるために、労働基本権が付与されるまでの間は人事院勧告制度下であることを踏まえ、評価制度に係る労使協議制度の確立や職員団体の参加・関与が保障される制度への改善を図ること。

国民の厳しい批判のある公務員の再就職問題については、営利企業のみならず、その他の非営利法人についても幅広く規制することとする。その審査は、各府省大臣ではなく、公正・中立な機関（新たな中央人事委員会または内閣官房）が行うこととし、その基準と結果を公表し国民の不信を取り除くよう努めること。

本中間報告は、抜本的な改革に向けた基本的な考え方と骨格を素描し、当面の改革案に対する最小限の提言を行ったものである。本研究会での議論は現実に進行する公務員制度改革に対応したものであったことから必ずしも体系的で総合的なものとはなっていない。

時代の変化に対応した民主的で透明な公務員制度を実現するために、それにふさわしい専門的知見と多面的な検討が加えられ、速やかに改革が進むことを期待するとともに、本報告が一つのたたき台としていささかでも役立てられれば幸いである。

最後に、政府、職員団体は公務員に向けられている厳しい視線を正面から受け止め、信頼される新たな公務員像と労使のパートナーシップの確立に努め、国民の負託に応えた民主的で効率的な行政推進に全力をあげることを希望したい。

資 料

1 . 公務員制度改革に関する研究会・委員名簿

[座長] 西尾 勝 国際基督教大学大学院教授

[委員] 金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科法学部助教授

毛塚 勝利 中央大学法学部教授

佐藤 英善 早稲田大学法学部教授

清水 敏 早稲田大学社会学部教授

下井 康史 新潟大学法学部助教授

新藤 宗幸 千葉大学法経学部教授

槇枝 一臣 弁護士

渡辺 章 専修大学法科大学院教授

委員名は五十音順

2 . 公務員制度改革に関する研究会・開催経過

2003年

【第1回研究会】 11月21日

行政学・行政法・労働法及び弁護士ら9名で研究会立上げ。座長選出。連合からの諮問事項は、政治と行政のあり方や21世紀における「公務員像」など、国民本位の透明で民主的な公務員制度のあるべき改革案、二度にわたるILO勧告なども踏まえ、労働基本権の確立を前提とする公務労使関係に関する立法構想。

【第2回研究会】 12月8日

「ILO基準と日本の公務労働関係制度」について意見交換。

2004年

【第3回研究会】 1月8日

「公務員制度改革大綱・改革関連法案要綱の問題点」について意見交換。

【第4回研究会】 1月16日

「わが国公務員制度の法の建前と実態の乖離」について意見交換。

【第5回研究会】 1月21日

「労働基本権問題・政治任用制導入問題」について意見交換。

【第6回研究会】 2月9日

人事院から「米・英・独・仏の公務員給与の実情」について、行革推進事務局から「能力等級制度」について説明。

【第7回研究会】 2月16日

「国家公務員の採用試験制度」、「公務員の退職後の再就職のあり方」について意見交換。

【第8回研究会】 3月1日

「労働基本権との関わり含め中央人事行政機関のあり方」について意見交換。

【第9回研究会】 3月15日

「ILO国際労働基準にそった場合の労働基本権保障のあり方」について意見交換

【第10回研究会】 4月7日

「公務員制度における使用者」について意見交換。

【第11回研究会】 4月23日

「中間報告とりまとめに向けた論点整理・叩き台」について意見交換。集約として、国際労働基準に基づく労働基本権の保障、国民本位の行政に対応した公務員制度の基本的課題と制度設計、当面の対応措置、の3本柱で打ち出す考え確認。

【第12回研究会】 5月20日

「労働基本権の確立と勤務条件決定システム、労使協議制の構築」について意見交換。

【第13回研究会】 6月2日

「中間報告」素案について議論。現行制度の問題点と改革の基本的視点、具体的改革課題、改革の道筋、の3部構成として提起。

【第14回研究会】 6月23日

「中間報告」確認。

公務員制度改革に関する研究会 「中間報告」のポイント

現行公務員制度の問題点と改革の基本的視点

社会・経済構造が劇的に転換する下で、政官業の利権構造に組み込まれた行政とそれを支える公務員制度は機能不全を露呈

今、公務員制度には、何より国民の信頼が求められ、制度と運用の抜本的改革が焦眉の急

官僚主導體制に代わる内閣主導體制の構築とこれに応える公務員制度・人事制度の確立は政治・行政改革の最重要の課題

改革の6本の柱

1. 内閣主導體制の確立
 - ・ 幹部公務員の任用を内閣一括管理、自由任用とする
 - ・ 事務次官職を新たな政治任命職にする
2. 公正・中立・透明で民主的な人事行政システムの構築
 - ・ 特権的なキャリアシステムの廃止
 - ・ 能力の実証に基づく任用・昇進の実現
 - ・ 職階制を廃止し、個々の職の職務と責任を明確にするシステムを導入
 - ・ 新たな評価システムを導入し業績を重視した人事管理に改める
 - ・ 人材育成システムの整備による専門能力の開発
 - ・ 官と民、国と地方、府省間の人材交流の推進
 - ・ 「天下り」は、すべて規制し、公正・中立な機関が審査・公表
3. 新しい労使関係制度の構築
 - ・ 一般職の公務員に労働基本権を保障
 - ・ 管理職等は職員団体制度を維持
 - ・ 原則として争議権を保障し、労働関係調整法で規制
 - ・ 労使協議制の導入
4. 新たな給与・勤務条件決定制度の導入
 - ・ 人事院勧告制度を廃止し、労働協約で決定
 - ・ 法律改正・予算措置が必要な協約事項は議会承認で有効
 - ・ 労働委員会によるあっせん・調停・仲裁制度の整備

- 5 . 中央人事行政機関の再編整備
 - ・ 人事管理庁（仮称）の設置
 - ・ 人事院の中央人事委員会（仮称）への改組
- 6 . 男女平等参画の観点からの現行公務員制度の点検

改革の道筋

抜本的改革の基本目標、改革の指針などを明確にする公務員制度改革推進基本法（仮称）の制定等で開かれた検討の舞台を設定

当面の改革

- ・ 一般職公務員に労働基本権を付与する道筋を示すこと
- ・ 新たな評価制度について職員団体の参加・関与を保障すること
- ・ 公務員の「天下り」は幅広く規制し、公正・中立な機関が審査すること

政府、職員団体への要請

国民の厳しい視線を正面から受け止め、信頼される新たな公務員像と労使のパートナーシップの確立に努め、民主的で効率的な行政推進に全力をあげること

以 上

公務員制度改革に関する研究会

「中間報告」の概要

一、現行公務員制度の問題点と改革の基本的視点

社会・経済構造が劇的に転換する下で、政官業の利権構造に組み込まれた行政とそれを支える公務員制度は機能不全を露呈

今、公務員制度には、何より国民の信頼が求められ、制度と運用の抜本的改革が焦眉の急

官僚主導體制に代わる内閣主導體制の構築とこれに応える公務員制度・人事制度の確立は政治・行政改革の最重要の課題

二、具体的改革課題

1. 能力の実証を基本とした任用制度の確立と内閣の主導性確保

新規学卒者を公務員として採用し、長期活用する人事システムを中核とし、中途採用・任期付採用の拡大、短時間勤務制度など多様な勤務形態の導入と公募制の検討

職階制は廃止し、個々の職の職務内容と責任範囲を明確化する新たなシステムを構築

採用試験について、種・種の試験区分を廃止し、学歴区分に限定

キャリア制度を廃止し、新たな幹部職員養成制度を構築

内閣総理大臣による採用・任用に改め、採用と本府省課長相当職までの任免権は各府省大臣に委任

任用は、新評価制度による能力の実証が基本

裁量権の濫用を防止し、任用の公正・中立性を保障するため、客

観的・統一的基準と透明な任用手続きを整備

内閣の主導性を確立するため、審議官級以上幹部職員は、内閣一括管理、自由任用に

内閣官房、内閣府などに設置される政治任用職の範囲は法定し、その定数は政令で定めることにより弾力化

各府省事務次官職は、政治任用職に

一般職の公務員には、官職に対する身分保障とは別に、労働基準法等に準じた雇用保障

公務の公正・中立な執行を保障するため、法令に定めがある場合を除いた解雇（免職）、分限、降任・降格を禁止

職員の能力開発・育成、適正処遇保障等について任免権者の責務を明確化

2. 能力・業績を重視した人事・給与制度の確立

キャリア・ノンキャリア別、組織段階別、年次別のローテーション人事を改め、能力・業績評価に基づく人事制度を構築

新たな評価制度の導入と運用は労使間で交渉・協議

能力評価は能力開発・人材育成、適材適所への配置、昇進に、業績評価は昇給等に活用

昇進（昇任）は能力評価基準と連動した客観的・統一的な昇進基準（審査基準）を設定

本府省課長相当職以上への昇進（昇任）は、審査委員会で審査

幹部職員候補等への透明で客観的な選抜システムを整備

スタッフ職・専門職制度を導入し、あわせてコース制、任期付採用、公募制等を検討

公務能率の向上を図り働く意識の多様化に対応するため、新たに短時間勤務制度を導入

現行制度の問題点を点検し、男女平等を実現するための施策を実施

「非常勤職員」について、明確な法規定を設け、限定して採用

現に雇用関係にある「非常勤職員」については、均等待遇原則で給与・勤務条件を改善

「職務給」制度を基本に、仕事の種類、職務・職責の内容を明確にした透明な人事制度を確立

給与制度は、「組織段階」や「職位」に偏重した格付けシステムから、職務の価値を客観的に評価する格付けシステムに改革
業績評価を活用し、仕事と業績を反映した給与体系に改善

3 . 「天下り」問題の抜本的解決と在職期間の長期化

早期勧奨退職慣行を廃止し、複線型人事システムの活用で、定年まで勤務できるシステムを整備

近い将来60歳定年制延長を検討することとし、その際、給与体系、退職手当のあり方を抜本的に見直す

再就職は、本府省課長相当職までは各府省が、審議官級以上幹部職員は内閣官房が管理

天下り規制の強化と透明化

- ・ 営利企業への「天下り」は現行規制を維持・強化し、公正・中立な機関が審査
- ・ 特殊法人・独立行政法人・国立大学法人・公益法人等に審査対象を拡大
- ・ 審査基準の明確化と審査結果を公開

4 . 公務における労使関係の確立と給与・勤務条件決定制度

団結権と協約締結権の付与

- ・ 監獄職員、消防職員を含む一般職の公務員に団結権（労働組合結成権）を付与
- ・ 管理的職務に従事する職員、裁判官、検察官は職員団体制度を適用
- ・ 公務員の労働組合に協約締結権を付与
- ・ 給与の根本基準等重要な事項等の法定事項は極力縮小
- ・ 法改正、予算措置が必要な協約事項は、議会承認で有効
- ・ 人事院勧告制度は廃止
- 争議権の付与と紛争の調整
- ・ 原則として公務員に争議権を付与し、労働関係調整法の争議行為制限規定を適用
- ・ 労働委員会によるあっせん・調停・仲裁制度の整備
- 労使協議制度の導入

5 . 国の中央人事行政機関

政府全体の統一的人事管理および使用者としての機能を担う人事管理庁（仮称）を内閣府に設置

公正・中立な人事行政の確保および職員の利益を保護する機能を担う独立行政委員会として新たな中央人事委員会（仮称）を設置

6 . その他

一般職の公務員の政治活動の自由を拡大

職務命令に対する異議申し立て権と内部告発権を新設

改革の道筋

抜本的改革の基本目標、改革の指針などを明確にする公務員制度改革推進基本法（仮称）の制定等で開かれた検討の舞台を設定

当面の改革

- ・ 一般職公務員に労働基本権を付与する道筋を示すこと
- ・ 新たな評価制度について職員団体の参加・関与を保障すること
- ・ 公務員の「天下り」は幅広く規制し、公正・中立な機関が審査すること

政府、職員団体への要請

国民の厳しい視線を正面から受け止め、信頼される新たな公務員像と労使のパートナーシップの確立に努め、民主的で効率的な行政推進に全力をあげることに

以 上

