

# 新しい 公共サービス のために

「対話・参加・交渉」  
の公務員制度を

行財政改革・公務員制度改革についての  
連合の考え方

P1

何をどのように変えるのか？ 策  
公務員制度改革

P3

何をどのように変えるのか？ 筈  
公務における労使関係の改革

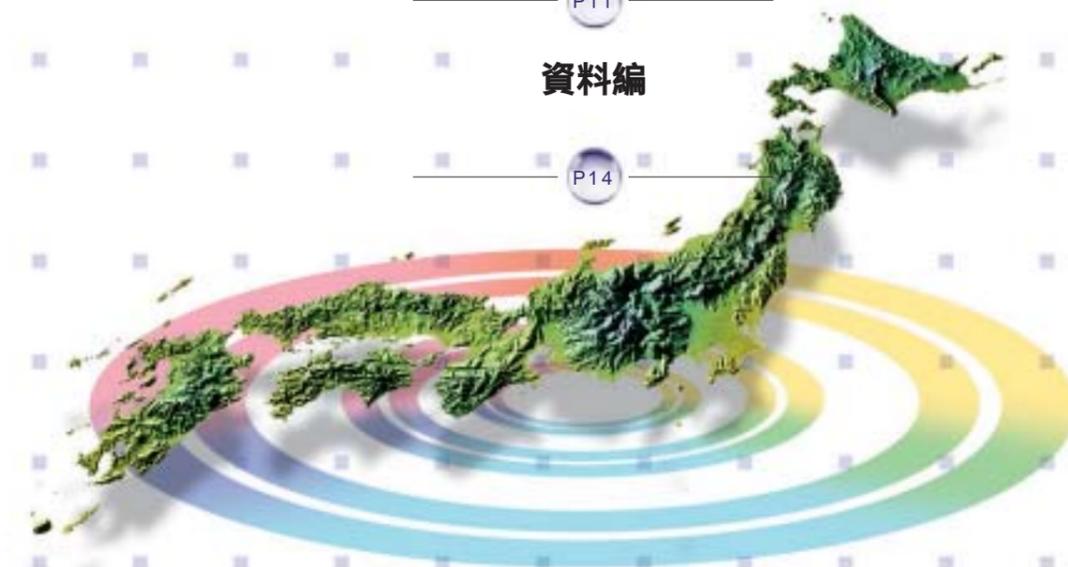
P8

連合の考え方に関する  
Q&A

P11

資料編

P14



# 行財政改革・公務員制度改革についての 連合の考え方

第164通常国会において成立した行政改革推進法<sup>1</sup>に基づく公務員の総人件費削減、公共サービス改革法<sup>2</sup>による公共サービスの市場化などが進行するなかで、行政と公務員制度のあり方を見直す動きが本格化しています。その一方で、長年の課題であった公務員制度の改革、そして労働基本権問題など公務労使関係の改革が、**連合と政府との合意**<sup>3</sup>により、政府の取り組むべき課題として確定し、すでに有識者による検討・議論が開始されています。

このような状況の中で、連合は行政改革・公務員制度改革、そして公務労使関係の改革について、どのようなことを考え、何を実現しようとしているのかを解説します。

## 1 行政と公務員のあり方が大きく問われている

### 1 財政赤字と行財政・公務に対する批判と不信

このところ、行財政や公務員のあり方が問われ続けています。

その根本には、大幅な赤字となっている中央・地方の財政の現状があります。政府は、2011年には基礎的財政収支を黒字化すると、社会保障、公務員人件費、地方財政、公共投資等の徹底的な削減策を推進し、行政のリストラを進めています。

この財政赤字問題とも関連するかたちで、中央・地方において役所が「ムダ使いをしているのではないか」という見方が強まり、さまざまな問題が取り上げられ批判を受けています。これらのひとつひとつの問題には、さまざまな事実経過や背景があり、なかにはマスメディアがセンセーショナルに取り上げている問題も少なくありません。しかし、国民が疑問を抱かざるを得ないような事実が現に存在すること、そしてそれらの事実によって、国民が行財政そのものに動かしがたい不信感を持ってしまふという現状自体が大きな問題です。そもそも国民の間には、公務員は安定した地位や労働条件にあるにもかかわらず、役所の仕事は柔軟性・スピード・サービス精神が欠けているのではないかと、とする厳しい批判があり、正面から受け止める必要があり、そのように受け止められることそのものを改善していかなければなりません。

ましてや、この間発覚している役所を舞

台にした犯罪や不祥事については、言語道断であると言わざるを得ません。これらの背景には、中央官僚の「早期退職・天下り」問題や「キャリア・ノンキャリア」の問題、あるいは役所における内部統制システムやコンプライアンスなど、見過ごすことのできない制度や慣行上の問題があり、要因を正確に分析した上で、抜本的な改革を図る必要があります。

### 2 「小さな政府」のもとで問われる公共サービス

一方で、政府が強力に推し進める「小さな政府」路線の中で、必要十分な公共サービスが提供できているのか、という問題も生じつつあります。大きな問題となった耐震偽装事件は、一連の規制緩和・民間開放政策が進む中で、「公的責任とは何か」という問題を浮き彫りにしました。また、**横浜地裁が保育園民営化に賠償命令を下した判決**<sup>4</sup>に見られる通り、行政当局がコストダウンの発想だけで事務・事業を民間委託しているケースがあまりにも多く、「サービス水準の低下を招いている」という指摘もされるようになってきています。

政府は、財政再建最優先策のもとで、「歳出・歳入一体改革」と称し、さらなる行財政の縮小・削減を進めていく方向にあります。しかし、様々な格差・二極化が拡大し、社会から「安心・安全」が失われていると指摘される中、市民生活の基盤を支える公共サービスが、財政再建のためだけに

#### 1 行政改革推進法

簡素で効率的な政府を実現するために、政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革、政府の資産・債務改革などの各重点分野における改革の基本方針、推進方策等を定めた法律。

#### 2 公共サービス改革法

「民間にできることは民間に」との観点から、現在行政が担っている公共サービスを見直し、官民競争入札や民間競争入札の活用によって、より優れた主体が低廉で良質なサービスを提供していくことを定めた法律。

#### 3 連合と政府との合意

2006年1月に、約1年半ぶりに再開された「政労協議」(政府と連合との協議)の中で、政府は労働基本権を制約する従来の政策を転換して、公務員制度について幅広く検討する意向を表明し、連合はこれを了承。その後協議を重ね、「公務・公務員及び労使関係に関する専門調査会(行政改革推進本部専門調査会)」の設置が決まった。

削減されることに対しては疑問・批判も寄せられています。まず「公共サービスとは何か?そこにおいて政府・自治体や公務員

はどのような役割を果たすべきか?」という議論こそ国民レベルで行われるべきです。

## 2 何を改革すべきなのか

このように、行財政、公務員、公共サービスのあり方がさまざまな側面から問われているいまこそ、連合は、安心・安全で公正な社会を実現する基盤となる行財政改革と、そのもとの公務員制度改革が必要であると考えます。

### 1 新たな公共空間の確立が急務

戦後60年が経過し、行政や公共サービスに対する国民のニーズは大きく変わってきています。国民の生活と意識が多様化した今日、行政と公共サービスには、市民や企業の自律的な活動を効果的かつ効率的にサポートすることが求められていると考えられます。

特に政府・自治体は、それぞれのサービス分野における地域のコーディネータ役を果たすとともに、セーフティネットとして、国民生活を支える最低限のサービスを確保することなどが特に求められると考えられます。また、「構造改革」路線の中で、人の生命・安全・財産に直結する事件やリスクが現れてきていることを考えれば、政府・自治体は、提供されたサービスや事業の結果について、必要十分なチェックを行い、不正やリスクを速やかに解消・改善させる役割を重視すべきです。

これらのシステムの前提となるのが、政府・自治体の役割の見直しと地方分権の推進です。このことは、現在中央・地方の格差・二極化の拡大が現実のものとなっていることを踏まえれば、極めて重要な改革であるといえます。

公共サービス=官ではなく、行政、民間事業者、地域住民、NPOなどの多様な担い手による公共空間の確立、公共の秩序の形成、その中での国のあり方や役割の見直しが今求められているのです。

### 2 新しい公共と行政を担う公務員制度改革

これらの行財政改革と公共サービス改革の一方で何よりも必要なのは、行政と公共サービスを担う「人と組織」の改革、すなわち公務員制度の改革です。

政府がこの間進めようとしてきた改革は、労働基本権を制約したままでの人事院の形骸化、キャリア制度の維持、天下りの容認など、抜本的な公務員制度改革とは程遠いものでした。時代とともにニーズが変化しているにもかかわらず、政府が戦後以来の行政システム・公務員制度を改革してこなかった責任は大きいといえます。いまこそ公務部門・公務員制度の抜本的なシステム改革を行うべきです。

いま求められているのは、公務員の働きがいやモラルを向上させ、多様な公共サービスの需要に応えることのできる公務員制度です。働く側が自ら責任を持って決定に参加し、社会に対して責任を持つことこそ、公正で公平、かつ効率的な公共サービスの実現につながると、連合は考えます。そのため、民間の労使関係と同じように労働三権を回復し、加えて行財政運営について労使が話し合う労使協議制を導入することによって、労使が決定した事項については、双方が責任をもって遂行する体制を確立すべきです。

以上のような基本的な考え方のもと、連合は、全力で改革に取り組み、ナショナルセンターとして求められる役割を果たす決意です。次章以降では、公務員制度改革と公務労使関係改革について、現状の問題点と連合の考え方を詳細に説明します。

#### 4 横浜地裁が保育園民営化に賠償命令を下した判決

横浜市が2004年4月に民営化した4つの市立保育園に通う園児の保護者が、民営化の取り消しと損害賠償を求める行政訴訟を起こしていた。2006年5月に横浜地裁で下された判決では、同市の急性すぎる民営化の手続きは違法と指摘。現在も保育園に通う園児の保護者について、1世帯あたり10万円、合計280万円の支払いを命じた。

何をどのように変えるのか？—①

# 公務員制度の改革

## 1 キャリア制度など人材確保のあり方の改革

### 現状と課題

国家公務員の採用に関する最大の課題は、採用試験別のキャリア制度の改革です。現行制度では、役所に入ってからの実際の仕事における能力の評価によるのではなく、I種、II種、III種などの採用試験別に入り口で選別し、I種採用者（いわゆるキャリア）のその後の特権的な立場を実質的に保障する仕組みになっています。また、この仕組みは、天下り問題に象徴される通り、退職後の再就職先まですべて採用省庁が面倒を見る、いわば「省庁一家主義」ともいべき実態にもつながっています。このことは、国民の利益よりも、省庁間の権限争いに終始したり、公益より省益と保身

### 連合の提言

#### 1 多様な採用のあり方とキャリア制度の改革

##### 多様な採用形態の拡大

新規卒者を公務員として採用し、定年まで公務内で長期活用する人事システムをベースとしながらも、時々々の行政ニーズに対応するには、民間等の有為・有能な人材を活用することが必要です。そのため、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を進めます。また、同時に公務内外を対象とした公募制の検討も行います。

##### I種・II種の試験区分の廃止

採用試験について、現行のI種・II種の試験区分を廃止し、学歴区分（高卒、大卒、大学院卒）に限定させ、縦割り行政と国民からかけ離れた特権的官僚制であるキャリア制度を廃止します。その上で、国民の目

を優先するような弊害を生んでいると指摘される要因にもなっています。

また、職を詳細に分類し、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、アメリカ的な「職階制」が、公務員法上は存在していますが、実際は日本的な年功による内部昇進システムによって運用されています。そこで、「職階制」を正式に廃止し、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とが必要です。このことは、国民に対し、個々の公務員の責任を明確化し、国民による行政のコントロールを実現するためにも重要です。

これらのことを改革するため、連合は次の内容を具体的な改革課題として提言しています。

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検討します。

##### 府省別採用・任用の廃止

縦割り行政の弊害は、各府省別採用・各府省別人事管理に負うところが大きいことから、内閣総理大臣による採用・任用に改めます。その上で、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します。

#### 2 幹部職員の人事管理のあり方の改革

##### 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<sup>5</sup>は、内閣一括管理とし、外部からの登用も含む自由任用とします。

##### 政治任用職の設置

政権交代が発生すれば官庁の主な構成員が一斉に入れ替わる「政治任用（任命権者と進退をともにする職員による官僚制度）」について、基本的にはその拡大を図るべきです。ただし、幹部職員全体が党派化し、

#### 5 審議官級以上幹部職員

中央官庁（本省）では、係員・係長・課長補佐・課長・部長・局長・事務次官というのが代表的な役職構成。さらに、専門性や特に独立性が必要とされる重要業務を行う職員として、企画官、調査官、参事官、審議官などの役職がある。審議官は、事務次官・局長・局次長級に相当する重要ポスト。

政治的中立性を欠く懸念があり、ひいては国民感情からしても反発が起こる可能性もあります。そこで、当面、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で定め、その定数は政令で定めて弾力的に運用していくことが必要です。一方、各府省事務次官職（省務等の事務を統括する一般公務員のトップ）については政治任用とし、それにふさわしい名称とします。

#### 3 一般職の公務員の雇用等のあり方の改革

民間と同様の雇用ルールに一般職の公務員<sup>6</sup>については、労使関係

の基本を民間労働者と同様のものとし、労働基本権を保障するのに併せて、雇用・解雇等のあり方も民間労働者と同等のレベルとします。具体的には、労働基準法および判例法理に準じたもの（解雇権の濫用は禁止）とします。

##### 公正・中立な執行の保障

一方、一般職の公務員が、情実人事によって、恣意的に、あるいは不利益に職を奪われることのないように、さらに公務の公正・中立な執行を保障するために、免職（解雇）分限、降任・降格については、法令の定めにより厳密にのっとり行います。



#### 6 一般職の公務員

国家公務員法第二条第三項（特別職）で規定された職を除くすべての国家公務員をさす。なお、特別職には、内閣総理大臣、国務大臣、裁判官及びその他の裁判所職員、国会議員、防衛庁職員等が規定されている。

## 2 能力・業績を重視した人事・給与制度の確立

### 現状と課題

現在、法制度上は国家公務員に対する**勤務評定制度**<sup>7</sup>が設けられていますが、設定基準や結果が非公開とされており、評定項目に性格評価も含まれるなど公正・公平なものになっていないことから、運用がされていないのが実態です。それに代わって、能

### 連合の提言

#### 1 能力・業績評価制度に基づく人事制度の確立

##### 公平・公正な評価制度の導入

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します。これとともに、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します。

##### 客観的な昇進基準の整備

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、昇進に、業績評価の結果については昇給等に活用します。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設定します。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します。キャリア制度に代わる新たな幹部職員候補についても、透明で客観的な選抜システムを整備します。

##### 制度設計は労使間協議で

評価制度にあたっては、基準の公表と評価結果の本人開示を行い、職員からの苦情を処理するシステムが必要です。また、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、労使間の交渉・協

力・業績を重視した、公平・公正・透明な実効性のある人事・給与制度の確立が急務です。

また、「職階制」の廃止に伴う、個々の職の職務内容と責任範囲を明確化する透明な新たなシステムのもとでの給与制度の構築も課題です。

具体的には、連合は次の内容を具体的改革課題として提言しています。

議の対象です。

#### 2 多様で複線的な人事制度の確立

##### 複線型人事制度の整備

企画・立案を担うライン官職中心のタテ型の人事制度だけではなく、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付ける複線型人事制度を整備すること、そして人事コース別の採用や人事管理のあり方が必要です。そのため、決定事項の執行を担うスタッフ職や、特殊な業務を担う専門職制度については、コース制や任期付採用、公募との関係を整理し、これらの職群にふさわしい人事制度を検討します。また、公務能率の向上を図り、職員の意識や家庭的責任など働き方の多様化に対応するため、新たに短時間勤務制度を導入します。

##### 男女平等施策の充実

男女平等に関する現状の問題点を点検し、職業生活と家庭生活の両立支援策の拡充、具体的目標値を定めた女性職員の採用・登用拡大等、男女平等を実現するための施策を実施します。

##### 非常勤職員の雇用条件の改善

現在多数存在する「非常勤職員」の採用は、国家公務員法や地方公務員法に明確な定めがなく、使用者の恣意や裁量に委ねられています。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ます。明確な法規定を設け、限定して採用していくことが

<sup>7</sup> 勤務評定制度  
公正な人事の基礎資料とするために、職員の執務について勤務成績を評定し、記録する制度。この評定結果を活用し、人事管理や給与への反映を行うことになっているが、実態は、制度自体や運用に問題が指摘されており、適正な運用が実現できていない。

必要です。また、現に雇用関係にある「非常勤職員」については、常勤職員との均等待遇を原則に、給与・勤務条件を直ちに改善するとともに、雇用の安定確保を図ります。

#### 3 仕事と職務を重視した給与制度の改革

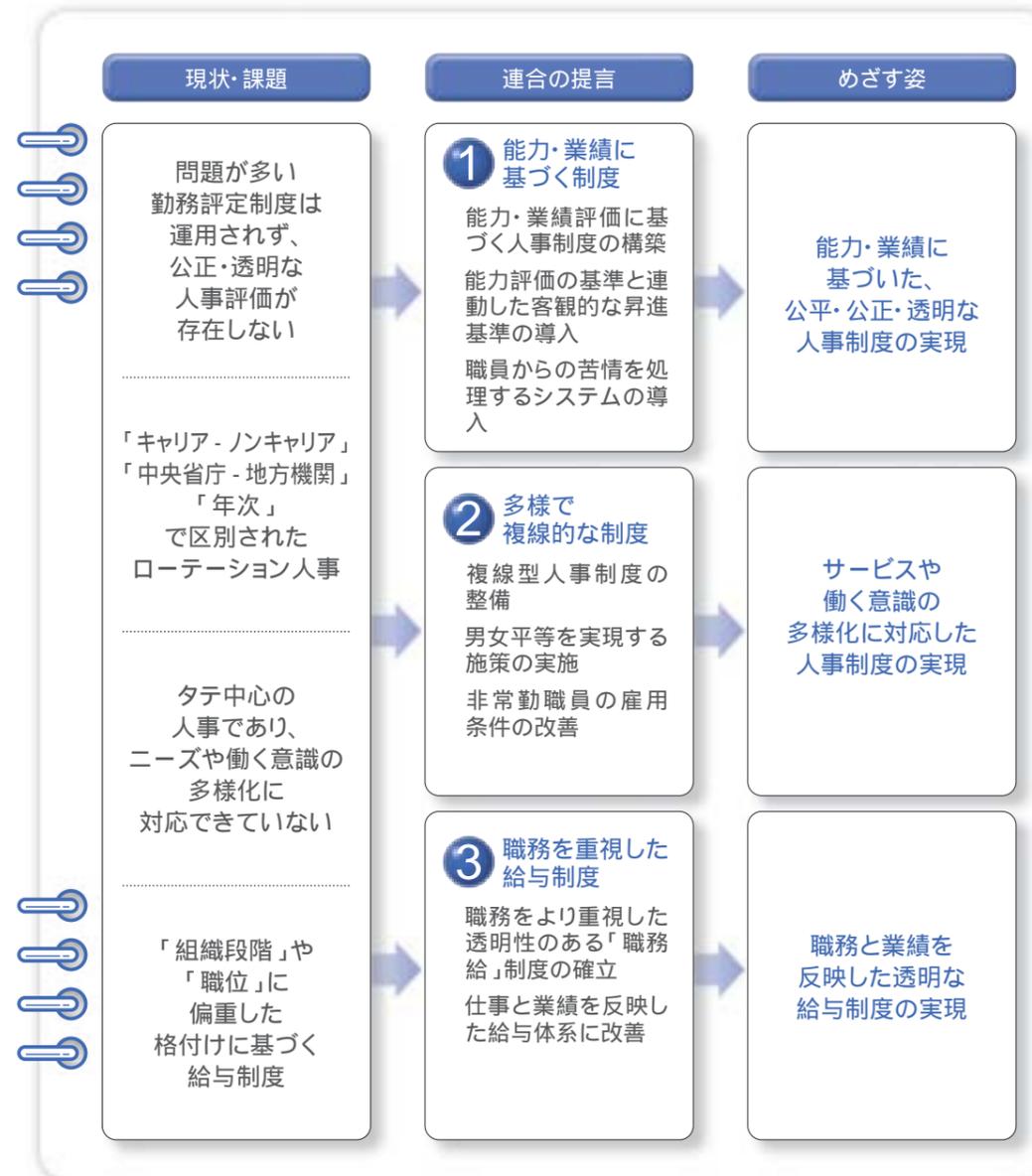
##### 職務を重視した職務給制度に

仕事の種類、職務・職責の内容をより明確にした透明な制度を確立します。この新た

な「職務給」制度においては、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する格付けシステムに改める必要があります。

##### 業績を反映した給与体系に

過度に年功的となっていると指摘される現行の給与体系について、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します。



### 3 「天下り」問題の抜本的解決

#### 現状と課題

「天下り」は、官と業の癒着の象徴として強い批判を招いています。再就職後の処遇の高さのみならず、再就職先を確保するために特殊法人・公益法人・認可法人など、官庁とその周辺の法人が一体となって不透明な事業を温存・拡大しているという批判があり、そのことが税金の無駄遣いにつながっている

ではないかとの根深い行政不信まで引き起こしています。こうした問題の背景には、ピラミッド型の年次別人事運用のもとで、多くの国家公務員が定年を前に早期退職するよう勧奨されるという慣行が存在しており、それが不可欠のシステムになっている実態に起因しています。

それらのことを払拭させるために、連合は次の内容を具体的改革課題として提言しています。

#### 連合の提言

#### 1 定年まで勤務できるシステムの整備

##### 早期勧奨退職の慣行の廃止

政官業癒着構造の象徴ともなっている、「天下り」を前提とした退職管理システムを抜本的に改めます。そのため、「早期勧奨退職の慣行」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します。

##### 60歳定年制の延長を検討

近い将来には、60歳定年制の延長も検討し、その際には、給与体系、退職手当のあり方を抜本的に見直します。

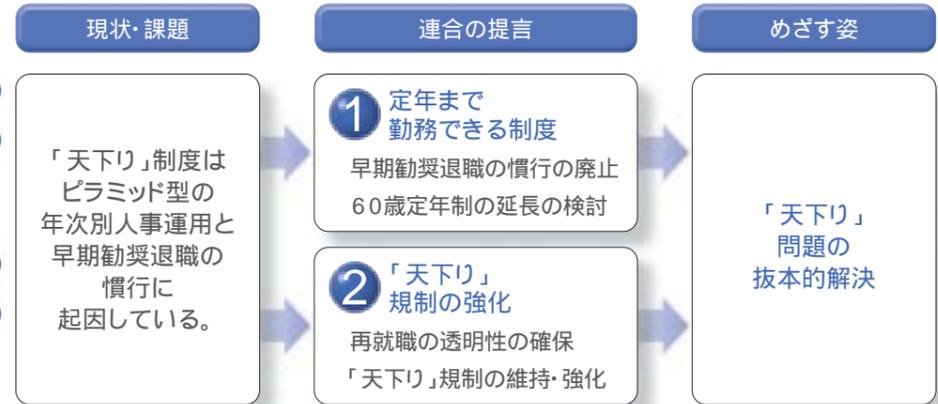
#### 2 再就職の透明化と「天下り」規制の強化

##### 再就職の透明化

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が、審議官級以上幹部職員は内閣官房が管理をし、透明性を確保することが必要です。

##### 「天下り」規制の強化

営利企業への再就職を原則禁止する現行規制を維持・強化します。そのためのチェック機能は、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）が審査を行い、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します。また、審査基準を明確化し、審査結果を公開するなど、再就職の透明化をはかります。



### 何をどのように変えるのか？—②

## 公務における労使関係の改革

#### 現状と課題

公務員の労使関係は、60年近くにわたり人事院（地方では人事委員会）勧告制度<sup>8</sup>を基本に運用されてきました。しかし、労働基本権制約の代償措置といわれてきた人事院勧告制度は、この間その機能を完全に発揮してきたとはいえません。

80年代には、政府によって勧告内容の一方的な凍結、値切りが行われるなど極めて政治的に扱われてきました。直近の動きとしては、政府が、「中立・公正な第三者機関」である人事院を超えて、地方を含む公務員賃金の詳細に至るまで指示するなど、制度上問題のある事態も進んでおり、人事院自体も、政府・与党の意向に沿うような勧告や報告を出す傾向が強まっています。また、現在多くの地方自治体においては、財政赤字のもと勧告とは全く無関係に給与削減等が実施されています。このように、もはや、人事院勧告システムは不全ともいえる状況となっています。

そもそも、労働基本権は憲法にも保障された労働者の権利です。この間日本政府に対してILO<sup>9</sup>が三度にわたって制度を抜本的に見直すよう勧告するなど、国際労働基準から大きく逸脱した日本の公務労使関係の改善は急務となっています。

さらに、中央・地方において、公共サービ

スの民営化・民間委託が進行する中で、同じ仕事をしているのに、サービスを担う従事者が「公務員か非公務員か」によって、労働基本権やサービスをはじめ、法制度が全く違う事態となっています。これは、労働基本権を制約する理由として説明されてきた「公務の仕事は特殊である」という前提が、もはや現状にあっていないことを示しています。市場化テスト<sup>10</sup>の導入によって、その矛盾はさらに加速されることが想定されます。

一方、労使間の円滑なコミュニケーション・システムについても問題があります。現行法では、行政の管理や運営に関する事項は、「交渉の対象とすることができない」と明記され、実際、行財政運営のあり方について、労使協議が拒否されることも起きています。このように、民間では当たり前前の労使間の基本的なコミュニケーションを排除していることは問題があるといわざるを得ません。

いま必要なことは、国民に対するサービス向上のために、職員が仕事のやり方について、主体的、積極的に参加するシステムの確立です。そして、労働協約と労使協議をベースに関係を成熟させている民間の労使関係を参考に、労使が決定した事項について、双方が責任を持って遂行する体制の確立こそ不可欠です。

このようなことを踏まえ、連合は次の内容を具体的改革課題として提言しています。

#### 連合の提言

#### 1 労働基本権の保障と人勧制度の廃止

##### 労働基本権の保障

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ます。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します。また、労組法を適用し、不当労働行為を規制する制度を設けます。

##### 人事院勧告制度等の廃止

これに伴い、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を廃止します。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します。

8 人事院（地方では人事委員会）勧告制度  
労働基本権の制約を受けている公務員が、自ら勤務条件の決定に直接参加できないことから、その代償措置として設けられた制度。給与勧告の手順は、人事院が毎年公務員と民間の給与を比較（官民比較）し、民間準拠による改定内容を国会と内閣に提出する。ただし、国会で承認されない限り、給与に反映されない。

9 ILO  
国際労働機関の略称。国連の専門機関の一つで、労働問題を取り扱う。1919年に設立され、179カ国が加盟し、187条約、197勧告が国際労働基準として設定されている（2006年7月15日時点）。三者構成（使用者・労働者・政府）を採択していることが特徴で、連合も日本の労働者代表として積極的に関わっている。

10 市場化テスト  
公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、そのサービスの担い手を決める制度。

## 2 団結権の拡大

団結権については、次の通り拡大します。  
 ア) 一般職の公務員には原則として団結権（労働組合の結成）を保障します。  
 イ) 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します。  
 ウ) 自衛隊員、警察官、海上保安庁職員については、当面、現行法を適用し、長期的課題として検討します。

## 3 労働協約締結権の導入

### 労働協約締結権の拡大

労働協約は、労働者の労働条件の維持改善、経済的地位の向上を果たすものであると同時に、労使関係を安定させ、労働者はもとより、使用者にとっても利益となるものです。そこで、公務員の労働組合にも協約締結権を保障し、労使交渉による給与・勤務条件の決定を基本とします。ただし、法改正、予算措置が必要な協約事項は、議会承認により有効とします。

### 法定事項の縮小

団体交渉機能の発揮のため、法で定める事項は、給与の根本基準などにとどめ極力縮小します。

## 4 争議権の保障と紛争の調整

### 争議権の保障

原則として公務員に争議権を保障します。ただし、職務の性質に基づき、以下の職員については争議権を禁止します。  
 ア) 自衛隊、警察官、海上保安庁職員  
 イ) 監獄に勤務する職員  
 ウ) 消防職員  
 エ) 裁判官および検察官  
 オ) 管理的職務に従事する職員

### 紛争の調整は労働委員会

紛争の調整は、労働委員会のあつせん、調停、仲裁によって行い、争議行為に対しては、労働関係調整法の争議行為制限規定を適用します。

## 5 労使協議制度の導入

労使協議制が発達している民間部門では、企業運営への従業員の参加を制度として組み込むことによって、労使の信頼関係を醸成し、無用な紛争の回避と企業活動への従業員の積極的協力を引き出すことに一定程度寄与しています。公務においても、単に勤務条件の決定システムとしての労使関係をつくるだけでは十分ではなく、国民のニーズに応える公務のあり方について日常的に労使が意見を交換し改善をはかるシステムを構築することも必要不可欠です。

そこで、団体交渉のレベルに対応した労使協議制度を設け、公務の円滑な運営をはかる仕組みを導入するべきです。

## 6 国の中央人事行政機関

### 中央人事行政機関の再編

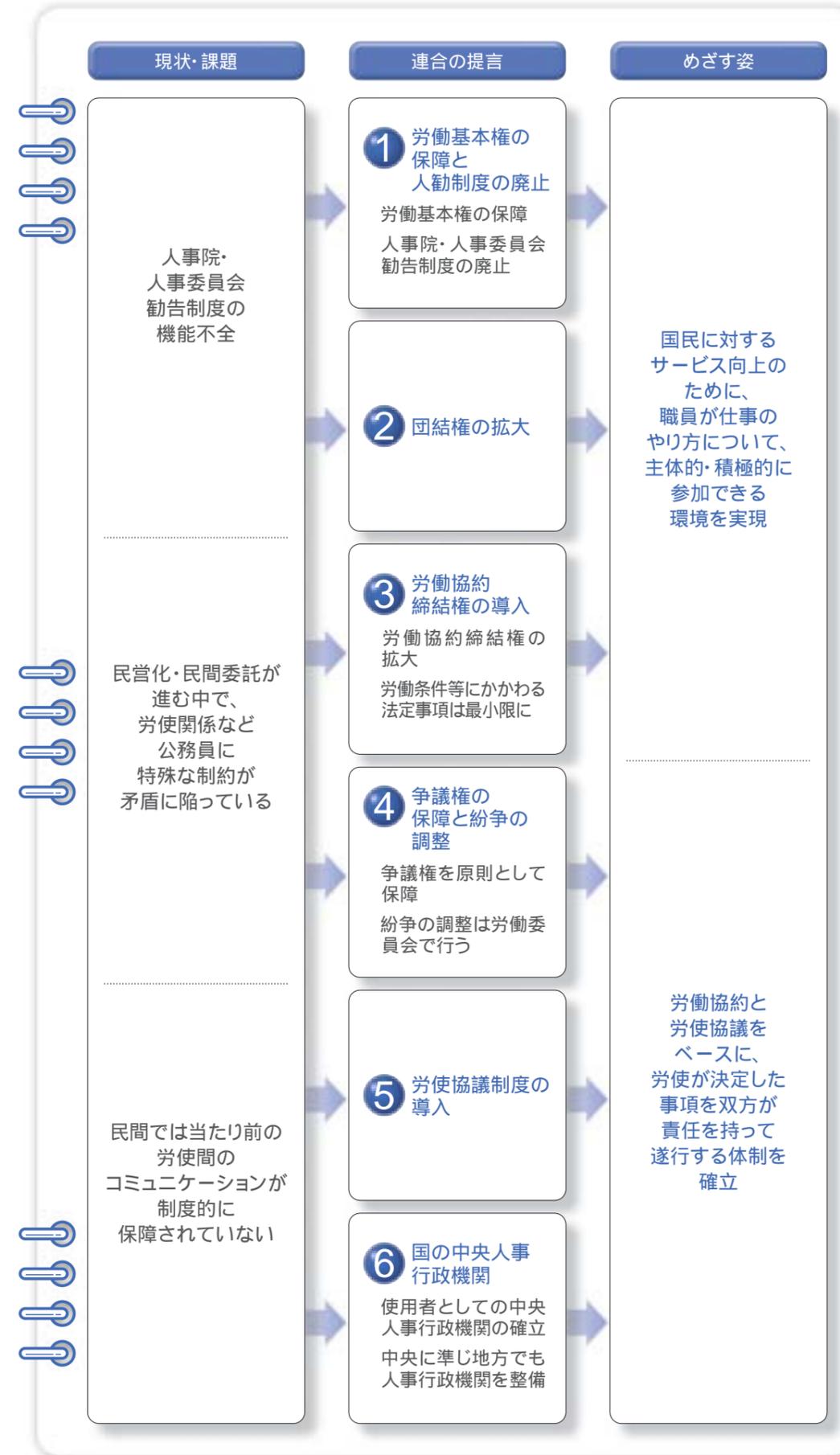
人事制度、給与・勤務条件決定制度改革に対応し、人事院廃止後の国の中央人事行政機関について次のように再編整備します。  
 ア) 政府全体の統一的人事管理および使用者としての機能を担う人事管理庁（仮称）を内閣府に設置します。国家公務員の給与・勤務条件に関する事項のうち全府省に関わる事項は人事管理庁との団体交渉により、各府省、地方支分部局に関わる事項はそれぞれのレベルでの団体交渉により決定します。

イ) 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）を設置します。

### 国に準じた地方での改革

地方自治体においても、人事委員会・公平委員会<sup>11</sup>の組織・機能を見直すなど国に準じた再編整備を行い、団体交渉については、国家公務員と同様の考え方により設計します。また、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政府機関との協議システムを確立します。

11 人事委員会・公平委員会  
 人事委員会および公平委員会は、人事行政の専門的かつ中立的機関として地方自治体に設置され、職員の給与や勤務条件に関する措置や職員の不利益処分に係る不服申し立ての審理等を行う。また、人事委員会については任免・懲戒等の人事管理を行い、労働基準監督機関の機能も持つ。



# Q & A

## Q1 政府が進める公務員の総人件費削減について、連合はどう考えますか？

**A1** 歳出構造全体を抜本的に改革していく中で、時代に応じて縮小すべき行政部門などが出てくれば、結果として公務員の総人件費削減もあり得ます。しかし、現在政府が進める総人件費削減は、増税のための呼び水の側面が強い上に、単なる削減数値目標と達成時期を掲げたものに過ぎず、抜本的な問題解決策とはいえません。また、社会にリスクと格差が広がる中で、「安心・安全」のためのセーフティネ

ットと公共サービスの水準や質をいかに確保するのか、総人件費削減やサービスの統廃合が地域の社会・経済にどのような影響をもたらすのか、といった点は明確になっていません。いずれにしても、総人件費削減にあたっては、士気やモラルの低下を招かないためにも、当該職員の十分な納得と理解を得た上で、政府が責任を持って対象となる職員の雇用確保のために万全な策を講じることが必要です。

## Q2 公務員の賃金の現状について、連合はどう考えますか？

**A2** ここ数年、民間賃金の低下傾向を反映し、公務員の賃金も低下傾向にあります。昨年の人事院勧告では、民間賃金の地域差を公務員給与に反映させるために、賃金水準を全体として4.8%下げた上で、民間賃金が高い一部の地域についてのみ3~18%の地域手当を支給することなどが勧告されました。さらに人事院は、政府・与党の圧力もあり、今年度は、官・民の企業規模比較の方式を見直し、公務員賃金の上昇を抑制するよう勧告しました。一般に「公務員賃金は高い」という認識があるのは事実です。連合は、現行の民間準拠原則のもとでは、より精緻な比

較方法が必要であり、その見直しにあたっては、十分な協議を重ね労使合意を追求すべきであると考えます。しかし、「中立・公正な第三者機関」である人事院を超えて、政府が直接かつ一方的に、地方を含む公務員賃金のあり方を指示するような現在の動きは、制度上あってはならないと考えます。この意味からも、労働基本権制約の代償措置としての人勤制度は、抜本的な見直しが必要です。その上で、連合は、官・民、正規・非正規を超えた社会的に公正な賃金を確立し、その中で公務員賃金について社会的合意を確立すべきと考えます。

## Q3 国際労働基準や日本に対するILOの勧告について、連合はどう考えますか？

**A3** ILOの基盤となっている基準は基本的人権の一つでもある「結社の自由」です。その原則はILO憲章によっても定められ、その重要性から、結社の自由に関する一連の条約を批准していない国であっても、その原則の実施を促進するよう求められています。それにもかかわらず、日本政府は、ILO87条（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）および98条（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）に違反するとして、これまで3度目にわたる勧告を受けるに至っています（2002年11月、2003年6月、2006年3月）。勧告の概要は、具体的には、公

務員への労働基本権付与、消防職員等への団結権付与、一般公務労働者への団体交渉権等付与や争議権の保障、などに関する法改正について、関係者間の協議による早急な合意を求めるものです。これに対して政府は、「ILOは、我が国の実情を十分理解した判断とは言えない」などとしており、いまだ勧告を正面から受け止め改善にしようという態度を明確にしていません。日本がアジアを代表する発達した民主主義国家であるなら、国連機関の1つであるILOの、その根幹といわれる基準の適用・実施を率先して確保し、模範を示す必要がある、と連合は考えます。

## Q4 現在進んでいる民間委託や官民競争入札について、連合はどう考えますか？

**A4** 政府・自治体が提供するサービスの原資は税金であることからすれば、市民のために、サービスを「より安く、より効率的に」提供することは必要であり、それを担保するための施策も検討されてよいと考えます。しかし、地方における民営化・民間委託の実態を見ると、「安いかどうか」だけが焦点になっており、民間事業者同士のタタキ合いや、指名を受けるために破格の金額で応札してしまう例、さらにはサービス従事者の雇用の不安定化・労働条件の一方的切り下げなども目立ってきています。こうした現状は、公共サービスの安定供給という面で問題があります。また、すべての市民が安心して生活できるための基盤である公共サービスを

「ビジネスチャンス」と見る動きが強まっていますが、実際には地場・中小の事業者には参入しづらく、民間の活性化という面でも疑問が指摘されています。現に、公共的な事業でも民間事業者が担っている分野は相当広がっており、連合は、行政、NPOやボランティア、民間事業者が重層的に公共サービスを提供する仕組みが必要であると考えます。これから進む市場化テストにあたっては、上記で指摘したような問題を十分に踏まえ、「良質な公共サービスの安定的な供給・確保」「公共サービスに対するユーザーコントロール」「公共サービス従事者が仕事に誇りが持てる雇用労働条件」などが確保されるべきと考えます。

## Q5 民間労働者の「解雇」原則の公務員への適用について、連合はどう考えますか？

**A5** 民法は、期間の定めのない雇用契約に関して、労使双方が「何時ニテモ」解約をすることができることを定めており、告知期間として最短2週間を必要とするという要件を課しています。

このように、民法上は「解雇の自由」を原則としていますが、長年の判例の積み重ねを経て、1975年に最高裁で解雇権濫用法理が確立しました。これは、使用者による解雇は客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合、その権利を濫用したものとして、無効とするものです。2003年には労

働基準法が改正され、この法理が取り入れられています。また、整理解雇にあたっては、4原則（人員削減の必要性、解雇の回避努力、解雇基準と人選の合理性、労働者に対する説明協議）が確立してきました。

労使関係の基本を民間労働者と同様のものとし、労働基本権を保障するのに併せて、解雇等のあり方も、このような判例・法理の原則の適用が必要と考えます。この場合、公務員が加入していない雇用保険の適用も当然ながら検討の対象とすべきです。

## Q6 共済年金（公務員）と厚生年金（民間労働者）の一元化について、連合はどう考えますか？

**A6** 2006年4月28日、「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」が閣議決定され、政府は、これに基づき、2007年の通常国会に法律案を提出するとしています。

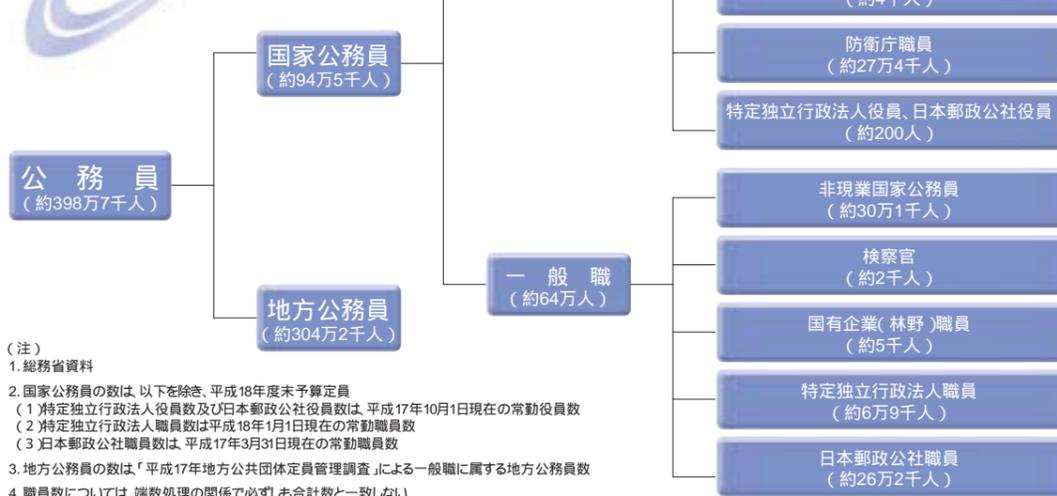
連合は、雇用形態にかかわらず、生涯を通じすべての雇用労働者の「年金給付と保険料負担」の一元化（共通化）をはかり、公的年金制度の公平性・透明性・利便性、安定性を確保するために、被用者年金制度の一元化を推進する必要があると考えます。まず、民間の雇用労働者への厚生年金の完全適用、厚生年金と共済年金との被用者年金制度の一元化を実現し、さらにその先に、自営業者等を含め

全国民対象の所得比例年金の一元化を展望すべきと考えます。被用者年金制度の一元化の具体的なあり方について、連合は、「被用者年金勘定（仮称）」の創設による財政単位の一元化、制度・財政運営の自主性・透明性確保のため、労使代表が参画する仕組みの確立、などを具体的に提言しています。

その観点からすると、政府の「基本方針」は、パート・派遣労働者を含むすべての雇用労働者を対象とする「被用者年金制度」が全く構想されていない点など、問題点・不明点が多く、関係者の十分な合意の下での被用者年金一元化が行われるよう強く求める必要があります。

## 資料編

図1 公務員の種類と数



(注)  
1. 総務省資料  
2. 国家公務員の数は、以下を除き、平成18年度末予算定員  
(1) 特定独立行政法人役員数及び日本郵政公社役員数は、平成17年10月1日現在の常勤役員数  
(2) 特定独立行政法人職員数は平成18年1月1日現在の常勤職員数  
(3) 日本郵政公社職員数は、平成17年3月31日現在の常勤職員数  
3. 地方公務員の数は、「平成17年地方公共団体定員管理調査」による一般職に属する地方公務員数  
4. 職員数については、端数処理の関係で必ずしも合計数と一致しない

図2 国の行政機関の定員の主な内訳

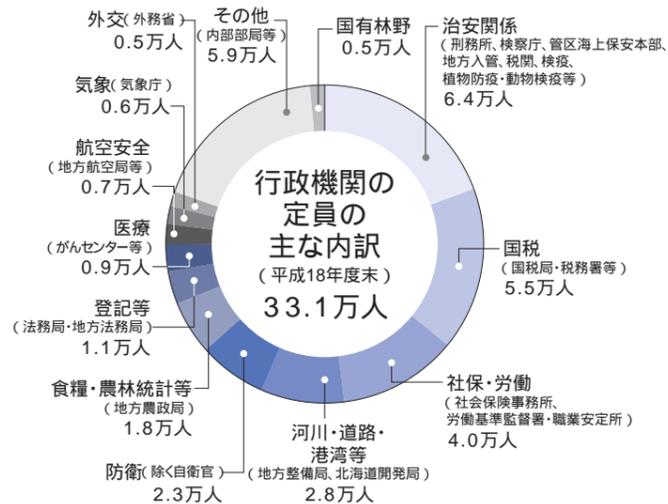


図4-1 2006年人事院勧告の主な内容

人事院資料  
給与勧告のポイント  
月例給、ボーナスともに本年は水準改定なし  
官民給との較差(0.00%)が極めて小さく、月例給の水準改定を見送り  
期末・勤動手当(ボーナス)は民間の支給割合とおおむね均衡し、改定なし  
比較対象企業規模など官民給との比較方法の見直し  
給与構造の改革の計画的な実施  
- 広域異動手当の新設、俸給の特別調整額の定額化等

図4-2 月例給における官民給との比較方法の見直し



図4-3 比較対象従業員の範囲

ライン職の民間役職者の要件を変更(部長の例:構成員30人以上 20人以上)  
要件変更後のライン職の役職者と同等と認められるライン職の役職者及びスタッフ職に拡大

図3 日本の公務員の労働基本権の現状

区分	団結権	団体交渉権	争議権
国家公務員	○	×	×
非現業職員	警察、海上保安庁職員等は×		
現業、特定独立行政法人及び郵政公社職員	○	○	×
地方公務員	○	×	×
非現業職員	警察、消防職員は×	書面協定可	
現業職員	○	○	×