

「民主的な公務員制度改革」の取組みに対する参考資料

2001年10月

- 1 . 「公務員制度改革」に対する私たちの取組み経過・要求・運動.....(2)
- 2 . 解説：政府の「公務員制度改革」に対する私たちの基本的な要求(3)
- 3 . 連合民間構成組織からの対政府要請書と団体署名組織一覧(4)
- 4 . 連合官公部門連絡会の「私たちの提言」(骨子)(5)
- 5 . 連合の「21 世紀の公務員制度・労働基本権確立の基本要求」(6)
- 6 . 「公務員の労働基本権の確立、特殊法人等の雇用保障を求める決議」
(連合第7 回定期大会)(10)
- 7 . 「雇用安定と失業防止に関する特別決議」(連合官公部門第23 回代表者会議)... (11)

日本労働組合総連合会

資料 1

「公務員制度改革」に対する私たちの取組み経過・要求・運動

1 . 政府の行政改革推進本部は 6 月 29 日、「公務員制度改革の基本設計」をとりまとめ、12 月の「公務員制度改革大綱」の策定に向けて、検討作業を進めています。

その内容は、使用者である各府省大臣の権限強化を打ちだし、公務員の労働基本権制約の代償機能としての人事院制度を形骸化しようというものです。その一方、労働基本権確立の課題については、結論を先送りして前向きな姿勢を示そうとしていません。特権的なキャリア制度を維持し、また、国民からの批判の強い官僚の「天下り」については、大幅に緩和しようとしています。

2 . この間、連合及び連合官公部門連絡会は、21 世紀社会にふさわしい国民本位の中立・公正で透明な行政と、これらを支える公務員制度に変えるための具体策を、連合の「基本要件」(資料 5)と連合官公部門連絡会の「私たちの提言」(資料 4)としてとりまとめ、その実現を政府に求めて運動に取り組んできました。しかし、政府・行革推進事務局は、「基本設計」に至るまで、当事者である関係労働組合との実質的な交渉・協議に応じないまま一方的に作業を進めてきました。

私たちは、本年 6 月の I L O 総会対策に取り組み、その結果、政府は、「今後は関係労働組合と誠実に交渉・協議して決めていく」ことを約束しました。

3 . 12 月の「公務員制度改革大綱」の策定を控えて、私たちは、運動のスタンスを連合の「基本要件」と「私たちの提言」の実現におき、「運動の目標」として、次の 3 項目を求めていくことにしています。

公務員の労働基本権を確立し、団体交渉に基づく賃金・労働条件決定制度の実現
キャリア制度を廃止し「天下り」を禁止した民主的で国民に開かれた公務員制
度への改革

新たな人事管理システムの設計に当たっての評価制度に係る「4 原則(公平・公正性、透明性、客観性、納得性) 2 要件(労使協議制と苦情処理制度)の確立

4 . 連合官公部門は、9 月 11 日に石原行革担当大臣に申入れを行い、人事・給与制度設計の前提として 10 月末までに「労働基本権問題に対する見解」を示すよう求めました。それは、このまま労働基本権を置き去りにして制度設計が進めば、公務員労働者は無権利状態に追いやられ、政府・使用者の一方的な給与・人事管理が強いられることになるからです。

運動は 12 月の「公務員制度改革大綱」の策定を控えて大きな山場を迎えています。こうしたことから、連合は、10 月 18 日の中央執行委員会で、草野事務局長を委員長とする「公務員制度・特殊法人等改革対策委員会」の設置を決め、官民を問わず連合全体の課題として取り組むことで意思統一を図りました。

私たちは、政府・行革推進事務局と交渉・協議を行うとともに、各政党への要請行動に取り組んでいます。そして、地域の集会など全国から運動を盛り上げ 11 月 5 日には全国統一行動を配置し、連合・連合官公部門連絡会の共催による 1 万人中央集会(会場：明治公園)に取り組むことにしています。

資料2

解説：政府の「公務員制度改革」に対する私たちの基本的な要求

(1) 公務員に労働基本権を確立し団体交渉に基づく賃金・労働条件決定制度を実現すること。

私たちは、ILOで確立している国際労働基準に沿って、警察など直接公権力を行使するものや使用者の立場に立つものを除き、公務員についても消防職員を含め労働三権を保障して、「対等・平等」の労使関係に基づいた団体交渉による賃金・労働条件決定制度とするよう求めます。

現在、非現業の国家公務員は、労働協約締結権を伴う団体交渉権は認められていません。その代償措置として人事院勧告制度がとられています。政府は、この人事院の機能を後退させ形骸化して、使用者である各府省大臣の人事・管理権限を強化・拡大しようとしています。だとすれば、公務員の労働基本権を保障するのは当然のことと考えます。

(2) キャリア制度を廃止し、「天下り」を禁止した民主的で国民に開かれた公務員制度とすること。

私たちは、国民本位の中立・公正、透明で分権・参加型の行政システムへの転換を求めています。そのため、国民の負託に応えた公正な公務員制度の確立が必要です。現行の行政は、種キャリア組中心の人事が軸となり、特権的・排他的な行政がまかり通っています。このため、政官財のゆ着が生み出され、官僚の「天下り」や「不祥事」問題が発生しています。

私たちは、種採用試験制度とその採用者を幹部候補生として扱う「キャリア制度」を廃止し、採用試験については、大卒・高卒程度の制度に改めるよう求めています。そして、公平・公正な基準に基づく能力開発・育成、昇進・処遇制度の確立が必要と考えます。また、政官財ゆ着の温床として国民から厳しく批判されている「天下り」については、全面的に禁止し、中立・公正な行政を実現するよう求めます。

(3) 新たな人事管理システムの設計に当たっては、評価制度に係る「4原則2要件」の確立を前提とすること。

私たちは、新たな人事評価制度の検討に当たっては、評価結果が賃金・労働条件に影響を及ぼすことになることから、労使間の交渉で決めていくのが当然のことと考えます。その際、評価制度に係る4原則（公平・公正性、透明性、客観性、納得性）、2要件（評価制度の設計、運用、見直しなどあらゆる段階での労使協議制と職場における苦情処理制度）の確立を前提とするよう要求しています。

資料3

連合民間構成組織からの対政府要請書と団体署名組織一覧

連合の「基本要要求」と連合官公部門連絡会の「私たちの提言」について、本年6月、連合加盟の53全民間構成組織からご支持頂き、その実現を求める次のような要請書が政府に提出されました。

内閣総理大臣
小泉 純一郎 殿

公務員制度改革に関する要請書

今般、政府において検討されている公務員制度改革の「基本設計」の取りまとめについては、日本労働組合総連合会の「21世紀の公務員制度・労働基本権確立の基本要要求」及び連合官公部門連絡会の「21世紀社会にふさわしい公共サービスの担い手をめざして（公務員制度の民主的で抜本的な改革に向けた私たちの提言）」の実現が図られるよう要請します。

2001年6月 日
【住所】
【組合名】
【代表者名】

対政府要請署名にご協力をいただいた民間労働組合と組合員数

	組 織 名	組 合 員 数		組 織 名	組 合 員 数		組 織 名	組 合 員 数
1	自動車総連	760,700	19	化学総連	65,000	37	全 競 労	18,300
2	電機連合	737,800	20	ゴム連合	52,700	38	N H K 労 連	12,100
3	ゼンゼン同盟	575,000	21	紙パ連合	51,000	39	建設連合	11,000
4	J A M	476,700	22	全国一般	48,200	40	新化学労連	8,500
5	生保労連	340,200	23	擔保労連	43,400	41	全 労 金	7,400
6	情報労連	265,300	24	全自交労連	42,000	42	全国セメント	6,300
7	電力総連	254,500	25	レジャーサービス連合	40,600	43	新 運 転	4,100
8	C S G 連合	205,100	26	海員組合	40,000	44	繊維・生活労連	2,700
9	私鉄総連	160,400	27	全 電 線	40,000	45	労 済 労 連	2,200
10	鉄鋼労連	157,800	28	チエーン労協	34,000	46	全国競馬連合	2,100
11	運輸労連	135,100	29	全国ガス	30,000	47	J A 連 合	2,000
12	食品連盟	126,600	30	航空連合	27,200	48	全造船機械	2,000
13	造船重機労連	121,000	31	セラミックス連合	26,500	49	港 運 同 盟	1,600
14	商業労連	119,800	32	全 銀 連 合	25,600	50	自 運 労	1,500
15	化学リーグ21	100,400	33	印刷労連	23,000	51	炭 労	1,100
16	交通労連	88,900	34	全国農団労	22,700	52	全 炭 鉱	1,000
17	J R 連合	72,500	35	非鉄連合	22,000	53	全 映 演	500
18	J R 総連	65,900	36	石油労連	22,000		合 計	5,504,000

資料 4

21世紀社会にふさわしい公共サービスの担い手をめざして ～ 公務員制度の民主的で抜本的な改革に向けた私たちの提言～ (骨 子)

私たちがめざす社会と政府

安心・安定・安全の社会をつくるため
「有効でかつ効率的な中央・地方政府」建設

国民本位の中立・公正で透明な行政と
分権的で参加型の行政システムの確立

国民が行政や公務員をコントロール
国民の目線で働く新たな「公務員」

これらを支える公務員制度に変えるための具体策

～ 国家公務員の行政職を中心に～

民主主義的改革

特権・閉鎖型から
中立・公正、透明、
分権の参加型へ

人材確保とライフステージ確立

人口選別・年功序列から公平・
公正な基準による昇進・
処遇へ

国際労働基準の確立

労使対等原則に沿った
労働基準と市民的権利
保障へ

種類と区分の見直し

- ・ 政治任用職の明確化と国会による弾劾制度
- ・ 一般職は直接公権力を行使するもの等を除き、
労基法、労組法を適用する「労働契約に基づく公務員」に
採用試験は 種区分を廃止し、高卒・大卒に2区分
雇用保障は、整理解雇4原則、手続きを法律で明確に規定
命令遵守義務、信用失墜行為の禁止などサービス制度の近代化

多様な人材の確保と育成・能力開発、適材適所への配置システム

- 勤務評定制度の廃止と4原則2要件の新たな人事評価システム
- 仕事の社会的な価値を適切に反映した給与制度
- スタッフ職や専門職などを位置づける複線型人事制度
- 年金と結合した再任用・雇用制度の確立
- 男女平等参画推進のポジティブアクションと職場環境等の整備
- 非常勤・パート職員の均等待遇と「短時間公務員制度」の創設
- 障害者や外国人の採用拡大
- 「天下り」は全面的禁止
- 「天下り」を前提とした早期退職から在職期間の長期化へ転換

すべての労働契約に基づく公務員に労働3権を付与

- 争議の調整の在り方を検討
- 労働組合活動の自由拡大と政治活動の制限を緩和
- 団体交渉による賃金・労働条件決定制度（人事院勧告制度は廃止）
- 国民合意の観点から交渉基準としての「民間準拠の原則」を確認
- 内閣・国会が団体交渉の結果を尊重し、承認・確認するシステム
- 内閣総理大臣や各府省大臣等当局の責任ある交渉体制の明確化
- 幅広く意思疎通するための労使協議制度を法制化

< 資料 5 >

21世紀の公務員制度・労働基本権確立の基本要求について

2001年5月17日
日本労働組合総連合会

はじめに

政府の行政改革推進本部は、この3月27日に「公務員制度改革の大枠」を確認し公表するとともに、6月には「基本設計」を取りまとめ、その後法改正作業に早急に取りかかるとしている。

連合は、「連合の進路」で「官公労働者および公益産業労働者の労働基本権の完全回復をめざす」を明示し、毎年「労働基本権の回復」を要求に掲げてきた。今回の政府の公務員制度改革に対し、連合としてこれまでの方針を踏まえつつ、国民の期待に応える21世紀の公務員制度のあり方についての基本要求を取りまとめた。この要求を政府に早急に要請し、その実現をめざす。

なお、この基本要求は、一般の行政職員の公務員制度に対する改革方針を示しているが、国営企業についてもこの考えに準じて改革をはかる。地方公務員については地方自治を踏まえつつ、労働基本権と労使協議の確立を基本にした改革の実現をはかる。

1．国民が求める新たな公務員制度

(1) 国民本位の行政に対応した公務員制度への改革

わが国の戦後の行政は、一貫して官僚主導型の画一的・中央集権的行政が支配してきた。これからの少子高齢化、情報化、国際化の社会において国民が生き甲斐を持って活動できるためには、官僚主導を改め、国民の意見が行政に参加・反映されるものとしなければならない。そのためには、情報公開の推進、国民参加の行政・政策評価システムの確立、中央集権から地方分権への転換、内閣主導の行政など国民の知恵と創意が反映される行政への改革が重要となっている。

以上のような新しい行政のあり方をつくり出すため、21世紀の公務員制度は以下(2)～(4)の3課題を達成しなければならない。

(2) 国民の負託に応えた公正な公務員制度の確立

国民は、憲法と法律に則り、国民と共に考え、国民のために解決策を企画し、行政事務・サービスなどの職務を公正に実行し、情報公開し、国民に説明する公務員を求めている。それは、憲法15条2項「すべての公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」との定めについて、国民のために、国民の意見を聞きながら、公正、中立、透明に企画し、法律を執行していく公務員制度である。

(3) 仕事に責任を持った、労働3権が保障された公務員

一般の公務員の労働条件や職務については、働く者と協議・交渉をしながら、その改善がはからなければならない。公正で生き甲斐をもって行政職務を遂行するためには、不法な上司の職務命令でも従わなければならない現行のあり方を改め、賃金、労働時間等の労働条件については、労働3権（団結権、交渉権、ストライキ権）を公務員に保障しなければならない。

(4) 国民のニーズに従い、職務を改め執行する公務員制度への改革

行政職務の内容は、国民と社会のニーズに対応して、国民のために見直し、国民の求める質に不断に応えていく必要がある。この仕組みを創るため、国民参加の行政（政策）評価制度を創設するとともに、行政職務を見直す制度を確立する必要がある。またこれと対応し労働組合が基準設定に参加した公正かつ納得的な人事評価制度に改めるべきである。さらに職務能力を計画的に高める能力開発・人材育成の制度を整える必要がある。

(5) 現行の公務員制度の問題点

採用年次人事による公務員の縦割り行政

現行の公務員制度には、行政各局・課等の「職務」をチェック・見直す制度が確立されていない。そのため、人事の配置、昇進などの人事管理は、職務から切り離され、採用年次中心の曖昧な人事管理となり、それが各府省・局・課中心の縦割りで閉鎖的な行政を生み出している。

キャリア組中心の官僚主導行政による弊害

現行の行政は、種キャリア組中心の人事が軸となり、「お上」意識が蔓延し、特権的、排他的な行政がまかり通っている。このため、一部政治家、高級官僚、特定業界との癒着行政が生み出され、官僚の「天下り」や「不祥事」問題が発生している。

労使交渉・労働協約の禁止による人材育成の遅れ

非現業公務員は、労働協約を締結すること、争議行為を行うことが禁じられ、その代りに人事院による賃金、労働時間等の民間準拠による改訂の仕組みが制度化されているが、この代償措置は、ILO結社の自由委員会が指摘(1983年)しているように、ア)労働者の参加が許されていない、イ)政府に勧告遵守の義務がないなど大きな欠陥がある。このため、一般の公務員の職務改善の提案が排除され、行政職務の改善が遅れ、一般の公務員の職務能力向上の意欲を殺いでいる。

2. 21世紀の新公務員制度への基本要件

国民の行政ニーズに対応して行政職務を見直していくとともに、一般の公務員には労働基本権を保障する公務員制度を構築する。

(1) 一般の公務員に労働3権を保障する

一般の公務員には、労働3権を保障し、労働条件の決定と職務遂行のあり方を団体交渉・労働協約の対象とする。

一部の人事執行を担う管理職および統治権に伴う直接公権力の行使にあたる職務（警察職員等）については、団結権を認め、ストライキ権の制約の条件を明らかにする。

また、職務・定員、賃金、労働時間などの一般の公務員の労働条件決定において予算に定められていない場合には、内閣または立法府・議会の承認をうるとのルールを定めて公務における労働基本権のあり方を示す。

(2) 公務員の人事管理は、公正・透明な基準により職務・職責で処遇する

一般の公務員（含む管理職）の人事処遇は、職務・職責に応じて処遇するものとし、その職務・職責に対応する処遇基準を労働組合参加のなかで定めて適用する。また、行政の職務・職責は、国民のニーズや社会情勢の変化に対応して見直す制度とする。

人事管理制度に適用する人事評価制度は、公平・公正性、透明性、納得性、客観性のある基準を定めて、評価するものとする。また人事管理の適用について労働組合が参加した苦情処理制度を設ける。

さらに、全ての公務員を対象とした教育訓練・人材育成プログラムを備える。

(3) 種キャリア制度を廃止し、一般の公務員から管理職に登用する

種試験制度とその採用者を幹部候補生として扱う「キャリア制度」を廃止し、採用試験制度については現行制度を大卒、高卒程度の制度に改める。

「管理職」への登用については、一般の公務員から能力と実績による選抜方式で登用するものとする。

この選抜制度は、「能力・実績による管理職登用の評価基準」を定め、この基準に則り登用を行う。

(4) 内閣主導の行政を確立するため政治任用職を法定する

内閣総理大臣および各府省大臣が直接任命する政治任用職を設ける。その人数は法定して明示するとともに、その就任期間については任命権者の在職内とし、その処遇は職務・職責に対応して一般の公務員に準じるものとする。

(5) 一般の公務員に市民的自由を保障する

不法、不当な職務命令を排除する不利益取り扱い禁止を法定する。

公務員の厳しい政治的行為の制限規定については、一般の公務員（除く管理職）の場合には一定条件の政治活動は行いうるものに改める。

無限定の「官職全体の不名誉となる」信用失墜行為に関する服務規定については社会常識に則った基準を示す。

(6) 公務労働委員会の設置、解雇制限の法制化、労働基準法適用などを整備する

不当解雇を防止するため、解雇権濫用法理、整理解雇の4要件の法制化をはかる。また労働組合との事前協議を定める。

賃金など官公部門の団体交渉が不調に終わった場合には、行政組織から独立した公労使3者構成の公務労働委員会が斡旋、調停、仲裁を行う制度とする。

一般の公務員に対し、労働組合法、労働基準法を適用する。また雇用保険の適用について検討を行う。

団体交渉になじまない管理運営等の方針について労使が意思疎通を深めるために労使協議制度を設ける。

(7) 省庁間、官民の人事交流の制度化と各省共通適用の人事処遇基準を定める

1府12省庁の縦割り行政を廃して職務・職責に必要な人材を配置・育成するため、各府省間の人事交流、配置転換、関係団体への出向措置に関わるルールを定め、積極的に人事交流をはかる。

官民の人事交流を促すため、民間人を公務員に採用する際には、能力と実績による採用基準を明示した公募採用とする。また、公務員の一定期間の民間企業派遣については労働組合参加で派遣基準を定めることとする。

各府省から独立した専門的な「人事行政機関」を置き、労働協約を踏まえつつ中立、公正な職務執行を確保するため、全省庁に共通適用される「公務員人事処遇基準」を定める。

(8) 公務員の「天下り」を禁止する

高級官僚のみならず公務員の「天下り」は禁止する。公務員の民間企業への転職（転職に関わる離職を含む）については、第三者機関が厳格な基準により審査を行うものとする。

以上

公務員の労働基本権の確立、特殊法人等の雇用保障を求める決議

小泉内閣は、今年12月までに公務員制度改革の「大綱」および特殊法人等の「整理合理化計画」をとりまとめるとしている。両者は、いずれも国民への公的サービスのあり方、また雇用や労働条件に重大な影響を及ぼすものである。政府は、国民各層との対話、関係労働組合との協議を早急に行わなければならない。

公務員制度改革では、政府は6月に公表した「公務員制度改革の基本設計」を押し通そうとしている。その内容は、これまでの不透明な人事制度を改革するのではなく、公務員の人事管理権限を各省庁の大臣に集中する、また上級官僚（キャリア）制度を温存するなど、使用者の権限強化をねらったものである。

労働基本権制約の代償措置である人事院の役割を縮小させることや、人事給与制度を能力実績主義に組み替えることは、労働基本権のあり方に関わる問題であり、労働組合と必ず交渉しなければならない。

今年6月の第89回ILO総会では、この間の日本政府の労働組合を無視したやり方に批判が強まり、日本政府は「関係職員団体との誠実な交渉・協議に基づく検討」を約束するに至っている。この国際公約をすみやかに実行しなければならない。

特殊法人等の改革は、小泉首相が「民営化できるものはすべて民営化する」とし、道路4法人や住宅金融公庫などの民営化を関係大臣に指示している。特殊法人が行う事業内容を十分に検討することなく、組織形態を先行させたこの改革作業は、あまりにも一方的で乱暴である。

特殊法人等に働く者は、雇用が失われるのではないかと不安にかられている。今後の「整理合理化計画」の策定では、労働組合と必ず交渉・協議を行い、雇用の保障を行い、また国民の声を聞いて公的サービスの質の改善・向上をめざさなければならない。

連合は、「国民に開かれた民主的な行政」への改革をめざして、今年5月に「基本要素」を確認した。その要求は、公務員の労働3権の回復と、民主的な人事制度の確立である、また特殊法人等の改革では政府が責任を持って雇用を保障し、民主的な改革を行うことを求めている。

雇用と労働条件を労使対等の交渉で決めることは、民主的な国家における社会的公正の基本である。この要求の実現に向け、官民を問わず、すべての労働組合が連帯して闘いに立ち上がることを、ここに決議する。

2001年10月5日
連合第7回定期大会

< 資料 7 >

雇用安定と失業防止に関する特別決議

完全失業率が5%を突破して失業者が336万人にのぼるなど、雇用情勢は悪化の一途をたどっており、もはや看過できない状況にきている。

10月4・5日に開催した連合第7回定期大会は、労働組合の存在意義をかけて雇用の確保とワークルールの確立に全力で取り組む方針を決めた。連合大会では、特別決議で、「これ以上の失業を許さず、新たな雇用創出と失業者支援策の確立に向け、大きな闘いの渦を作っていかなければならない」と訴え、「すべての労働組合は、連帯を一段と強め、全力で逆風に立ち向かおう。安心と安定の未来をともに切り開こう」と呼びかけた。この間、企業は社会的責任をどうとってきたのか、政府は雇用確保のため何をしてきたのか。厳しく問われなければならない。

企業は、国際競争力の強化の名のもとに、企業組織再編と人件費コスト削減に走り、職場では、新規採用ストップ、中高年労働者の切り捨て、パート労働者や派遣労働者への置き換えが進んでいる。一方、政府は、経済運営の失敗によるデフレ経済を招いた反省もないまま、小泉構造改革で、市場万能・需要サイド軽視の政策をさらに強めようとしており、日本経済をデフレ循環に陥れかねない状況をつくっている。そのうえ、政府は、派遣労働、有期契約労働などの雇用・労働分野の無原則な規制改革を進め、雇用の不安定化に拍車をかけようとしている。

連合は、当面の最重要課題として、政府による140万人の雇用創出、能力開発等失業者支援策、雇用の安定・維持の緊急雇用対策の実施を強く求めている。連合官公部門連絡会は、この運動に積極的に参加し、政府に対して介護・医療、教育、環境保全など社会が強く求めている公共サービスを抜本的に強化する雇用創出事業の緊急展開を求める。

連合官公部門連絡会は、11月5日に全国統一行動を実施し、1万人中央行動に取り組むことにしているが、その行動の中心課題に「労働基本権確立・民主的公務員制度改革の実現」とともに「緊急雇用対策実現」を掲げることを決めた。

雇用の安定と失業防止は、官民を問わず、すべての労働組合の最重要課題であり、これ以上の失業を許さず、新たな雇用創出と失業者支援策の確立に向け、連合官公部門連絡会は、民間の仲間とともに連帯して闘う決意を表明するものである。

以上、決議する。

2001年10月9日

連合官公部門連絡会第23回代表者会議