

# 公務員制度改革をめぐる経過と問題点

2001年4月26日

連合官公部門連絡会  
労働基本権確立・公務員制度改革対策本部

## 《 目 次 》

「討議資料 1」の発刊にあたって

### 第1部 「公務員制度改革—いま、何が起きているの？」

その疑問にこたえる Q & A

1. 公務員制度改革の経過 -----	1
Q 1 ~ Q 4	
2. 「公務員制度改革の大枠」の内容 -----	4
Q 5 ~ Q 13	
3. 連合官公部門の取り組み -----	11
Q 14 ~ Q 15	

### 第2部 関係資料

政府・自民党の改革案

? 行政改革大綱(抄) -----	15
? 公務員制度改革の大枠 -----	18
? 公務員制度の抜本的改革について -----	29

連合官公部門の見解・申入れ事項・交渉概要

? 公務員制度改革に関する橋本行革担当大臣との交渉概要(01.2.2) -----	38
? 「大枠」策定に関する行革推進事務局長交渉の概要(01.2.27) -----	40
? 自民党行革推進本部との協議の概要(01.3.23) -----	45
? 「大枠」公表に当たっての行革推進事務局長交渉及び 記者会見の概要(01.3.27) -----	48
? 行革推進事務局との「協議の場設定」等での交渉概要(01.4.9) -----	54

参考資料

? 「公務員制度改革」に関する経過(96~01年) -----	55
? 公務員制度改革と労働基本権との関係 -----	57
? 「公務員制度改革」に関する政府・与党の動き(一覧) -----	59

## 「討議資料 1」の発刊にあたって

政府の行革推進事務局は3月27日、「公務員制度改革の大枠」を公表した。その冒頭には、「新たな政府の組織に働くのは新たな公務員でなければならない」との言葉が並び、1府12省庁に再編した新しい「器」にどのような「中身」を入れるかが問われている、としてその答を「大枠」として描きだしている。

「新しい公務員でなければならない」と大上段に構えながら、公務員の働き方やその処遇の在り方の全面的な見直しについて、事前に一切当該労働組合に提起せず、「内閣の政策調整システムの発動」ということで、行革推進事務局の密室で事を進める手法は問題である。

描きだされた「中身」はどうか、「信賞必罰の人事制度の確立」「戦略的な政策立案を行う国家戦略スタッフ群の創設」「責任ある人事管理体制の確立」等が新たな公務員制度の姿というのであろうか。そこには、人事院の諸機能を縮小・解体し各府省大臣による自由な人事管理が提唱されているのみで、公務部門の労使関係の見直しについて、かろうじて「大枠」の最後に「労働基本権制約の在り方との関係も十分検討」と言及しているだけである。国際労働基準から大きく遅れている労働基本権について改革方向を示そうとしていない。

政府は6月には新たな公務員制度の「基本設計」をとりまとめ、その後法改正作業に入るとしている。このため、連合官公部門連絡会では、全構成組織の委員長・書記長による「労働基本権確立・公務員制度改革対策本部」を設置し、連合との連携のもと6月に向けて闘争態勢に入ることを確認した。

「討議資料 1」は、この闘いを進めるうえで構成組織の組合員の理解を深めて頂くため、公務員制度改革に関するこの間の経過や「大枠」の問題点等について取りまとめた。第1部では、Q & A形式により皆さんの疑問にこたえ、第2部では、関係資料を掲載した。今後、5月の2では、「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」を、6月の3では、「基本設計に向けた取り組み」について取り上げる予定にしている。

本冊子が、職場・地域の運動に活用されるよう期待しています。

## 「公務員制度改革 - いま、何が起きているの？」

# その疑問にこたえる Q & A

### 1 公務員制度改革の経過

Q 1 なぜ、いま公務員制度の改革問題が大きく取り上げられているのですか。その経過を教えてください。

A 政治主導の下「新しい行政組織には、これまでと同じ公務員ではダメ」という考えからでています。

1996年10月、当時の橋本内閣は、政治・社会・経済のトータルな改革をめざし橋本6大改革を開始しました。このうち行政改革については、首相の直属機関として設置された行政改革会議の最終報告(97年12月)に基づき、98年6月には中央省庁等改革基本法(基本法)が制定されました。この基本法で「公務員制度改革」(48条)が定められました。その後、2001年に照準を定め、中央省庁の1府12省庁への再編、内閣機能の強化、行政のスリム化、独立行政法人制度の創設等次々に行われました。

一方、公務員制度については行革会議の検討要請を受け、政府の公務員制度調査会(公制調)で論議され「基本答申」がだされました。この基本答申をもとに人事評価等の見直しの検討が進められてきました。

こうした行政の動きとは別に、昨年8月、政府の行革推進本部は、年内に新たな行革大綱を策定する方針を決め、その検討項目に公務員制度改革が掲げられました。そして、与党内で検討されている「公務員制度の根本からの改正」に符合して「与党との密接な連携のもとその検討成果を盛り込む」との考えが示され、自民党主導の公務員制度改革が動きだしました。「新しい行政組織を運営する公務員は、これまでと同じ公務員であってはならない」(自民党行革推進本部の方針)ということで、全面的な見直しを行うようになったわけです。これが公制調答申にもとづく改革のスタンスを大きく変え、政治主導で進められた新たな行革大綱の策定(昨年12月1日閣議決定)であり、政府の行革推進事務局が決めた「公務員制度改革の大枠」(3月27日公表)です。

Q 2 公務員制度改革については、政府の公務員制度調査会の「基本答申」がありますが、その評価と今回の「大枠」の関係はどのようなのですか。

A 「大枠」は公制調の答申に関係なく内閣の調整システムの発動としてまとめられています。

「公務員制度改革の大枠」では、公制調答申を含むこれまでの改革を「局所的な対策」とみなし、「新しい時代に合致したあるべき姿を白紙から構想しそれを実現する」として、これまでの経過にとらわれず全面的な見直しを宣言しています。しかし、このことは、行政の継続性、整合性という観点からみて極めて問題です。

確かに公制調の審議内容や答申は、現行制度の枠内で人事管理制度・運用の見直しに過ぎませんでした。私たちが強く主張していた「特権的・閉鎖的なキャリア制度を見直し、労働基本権の確立のうえに公務においても近代的な労働関係を築き上げるべきである」との考えは退けられています。

しかし、問題は見直しを進める手法にあります。公務員制度という公務員の働き方や処遇、ひいては国民への公共サービスのあり方までも規定する問題を、「大局的」な見地から検討するというのであれば、公務員労働者や国民の目の届くところで広く論議されるべきです。

「大枠」は、存置されている公制調にまったく関係なく内閣の「政策調整システム」の発動として、政府の行革推進事務局という密室のなかで検討が進められました。労働条件の重大な変更をもたらす制度改革を当事者である私たちに一切明かさず、交渉にも応じない姿勢に終始したことは極めて問題です。

Q 3 公務員制度改革が「政治主導」で行われているといわれていますが、政府・自民党のねらいはどこにあるのですか。

A ねらいは7月の参院選の争点に浮上させることです。そのため6月中に「基本設計」を固めるとしています。

今回の公務員制度改革は、「政治主導」のもとに進められています。

その意味は、政府・自民党の政治的思惑が絡んでいるからです。政府が公務員制度改革の「基本設計」を6月中にも取りまとめてしまおうとしているのも、7月の参議院選挙を意識したものです。事実、行革のもう1つの焦点である特殊法人等の改革についても、この時期に合わせて、事業の全面的な見直しに向けて「中間報告」を取りまとめようとしています。公務員制度改革や特

殊法人等の整理合理化という行革問題を選挙の争点に浮上させ、これによって自民党政治に向けられた国民の厳しい目をそらそうというわけです。

私たちは「官」から「政」への政治の流れをすべて否定するわけではありません。「政治主導」の本来の意図は、戦後一貫して官僚が主導権を握り政策を決定してきたため、行政の肥大化や集中化を招いてきたこと、さらには行政が社会や国民を「上から指導・監督する」ような現状を変革しようということにあります。つまり、政党が明確な政策を示したうえで国民が選挙によってそれを選択し、政治家は文字通り国民の代表として政策を決定し遂行していく、という民主主義の原点を回復することが「政治主導」なのです。

今回の公務員制度改革はこうした観点とは異なり、参院選のアドバルーンという不純な動機からでていることを見抜く必要があります。

Q 4 今回の公務員制度改革では、国家公務員だけでなく、地方公務員や国営企業公務員にどのような影響がでるのですか。

A 国公法・地公法の抜本の見直しに言及しています。年金・退職手当の見直しなど全体に影響します。

2000年4月の分権一括法の施行により、国と地方は「対等・協力」の関係に立ちました。いま、地方自治体には「自己決定・自己責任」の原則が求められています。そのため、地方公務員制度についても地方自治の本旨を踏まえ、国による一律、画一的な押し付けであってはなりません。また、国営企業は、極めて企業性の高い事業であり、労働条件は団体交渉事項となっています。そうした事業の性格を踏まえなければならず、「大枠」で示した改革方向を一律に押し付けるべきではありません。

しかし、「大枠」では、直接的には国家公務員の制度設計を念頭においていますが、わざわざ、「地方公務員制度についても、地方自治の本旨を踏まえ、国家公務員制度の抜本的な見直しに準じた見直しが必要」とのべています。「大枠」の考えのネタ本ともいえるべき自民党行革推進本部の方針をみると、この本質が一層はっきりします。そこでは、「国公法、地公法を廃止し、国・地方共通の新公務員法を制定する」とし、さらに国営企業及び特定独立行政法人労働関係法も廃止の対象にしています。つまり、国家公務員の制度を全面的に見直し、地方公務員や国営企業公務員等にも適用しようと考えているわけです。

このように、今回の公務員制度改革は全体に大きな影響を与えることとなりますので、すべての公務員関係労働者が一致して運動に立ちあがったわけです。

## 2. 「公務員制度改革の大枠」の内容

Q 5 「公務員制度改革の大枠」のポイントを教えてください。

A 「大枠」は、人と組織の両面から公務員制度の見直しの方向を示しています。

「公務員制度改革の大枠」は、橋本行革担当大臣の「白紙から再設計」の指示を受け、行革大綱の完全実施を含めて抜本的な改革を行うとの考えでまとめられました。6月の「基本設計」の枠組みをなすものであり、政府の改革スタンスを明確にする狙いもあります。

「大枠」は、改革の基本方向として、信賞必罰の人事制度の確立等を通じた「公務員の意識・行動原理の確立」、国家的見地からの戦略的な政策立案能力の向上等を内容とする「行政の組織・活動原理の改革」の二本柱を掲げています。

その内容は、各府省の大臣を「人事管理権者」と位置づけて権限を強化し、人事院の役割や労働基本権制約の代償機能を縮小・解体するなかで、現行の職務給原則を廃止し、能力・業績等を反映する新たな給与制度に切り替えていこうとするものです。しかし、公務員の労働基本権の確立や労使協議制度の導入など民主的な公務員制度を構築する観点はみられず、特権キャリア制度の廃止についても改革方策を示していないことが、最大の問題です。

「大枠」で示された考えは、多くの公務員が従事する公共サービスの提供部門を軽視し、公務・公共部門の社会的役割を後退させることにつながります。そのことは国民生活にも大きな影響を及ぼす危険性があり、社会的セーフティーネットの再確立など国民が求める改革とも逆行するものです。

Q 6 「国家戦略スタッフ群(仮称)」など新たな公務員と組織像を描いているようですが、それはどのようなものですか。

A 「政治主導」の名の下、内閣に特権的な特別の公務員の集団づくりをねらったものです。

「大枠」では、国際競争に打ち勝つための公務員と組織づくりを最優先の課題に据えています。そのため、「政治主導のもと、国家的見地からの戦略的な政策立案機能を高める」として「国家戦略スタッフ群(仮称)」の創設と各大臣を直接補佐するスタッフの充実を掲げています。

これは、主務大臣を頂点とする信賞必罰の人事管理制度のもと、温存した特権キャリア制度のなかにさらに政策立案の国際競争力強化を目的とする特別の集団をつくり、高く処遇しようとする

るものです。

また、国家戦略スタッフ群構想などは、本来、政治が担うべき役割を一部の公務員に肩代わりさせようとするものです。これは政治主導の名の下に、時の政権党に従属する公務員と政官の癒着構造を生みだし、行政の中立・公正を大きくゆがめていく危険があります。

Q7 「企画・実施両機能の強化」ということがいわれていますが、それはどのようなものですか。

A 独立行政法人化につづき、さらに企画立案と実施部門とを分離しようというものです。

「大枠」では、「両機能の強化」とし、業務遂行規範について、企画立案面と実施面で、「業務の性格に応じて重視されるべき事項を明確にする」という指摘にとどめていますが、行革大綱では、「法令・予算の企画立案と執行の分離」として、「各主任大臣は（中略）人事面、業務面、組織面における企画立案と執行の分離を進める」「執行事務については独立行政法人化を進める」ことが定められています。「大枠」は公務員制度に関わる検討であるために、組織に関わる事項には言及しなかったものであり、企画、実施（執行）機能の分離、さらなる独立行政法人化という課題が消えたわけではありません。

「企画、実施機能の分離」は、行政の現場を経験することや現場の意見を踏まえない政策の企画立案という問題や、企画立案部門と実施部門の間に、公務員制度上、あらたな身分的な上下関係を作るものです。

国民ニーズに応える政策立案、行政サービス提供を実現するためには、企画と実施が一体となった組織、行政運営が求められます。このような観点も含め、「両機能の強化」についても、分離、独立行政法人化に対する警戒を怠らないことが大切です。

Q8 「信賞必罰」の人事制度を打ちだしていますが、その考え方はどうなっていますか

A 公務の職場で能力・業績主義を強め、勤務成績不良者は降任や免職にするという考え方で

「信賞必罰」とは、能力、業績主義を強化し、勤務成績不良の場合には降任、免職などの分限処分を厳格に行うというものです。これを、新たな人事評価システムを整備することで能力本位の任用を行い、給与体系を能力、業績が反映される仕組みに改めることなどで実現しようとして

います。民間企業の人事管理・給与制度をそのまま持ち込むことで、公務員の人事管理も、抜擢人事を行ったり、業績によって処遇やポストを大きく上下できる仕組みにすることを狙った検討が進められています。

しかし、公務の人事評価システムや給与制度は、行政の社会的役割や国民が求める公共サービスを中立・公正に提供し、何よりも国民に信頼される行政を保障するものでなければなりません。利潤追求を基本原理とする民間企業と同じであっていいはずはありません。

そのためにはまず、閉鎖的・特権的キャリア制度は廃止し、公正・公平、客観的で納得性のある人事評価システムを整備することが前提です。

Q 9 国家公務員の給与制度について、職務給や人事院による級別定数を廃止する考えをだしていますが、それはどうしてですか。

A 各省大臣の判断で、自由に昇任、昇格や処遇に格差をつけられるようにするという考えから打ちだされています。

「信賞必罰」の人事管理を行うためには、職務給の原則や人事院の級別定数は邪魔だということです。

職務給の原則というのは、仕事の内容によって給与を決めるということですが、同時にその職務を遂行できる能力を持った人をその仕事に就けるということでもあります。そのための基準としては、たとえば、「級別資格基準」といったものがあって、「種試験採用で能力が極めて高い」といってみても半年とか2段階昇格ということはできない。また、職務給というのは、国民に対して個々の公務員が果たす具体的職務内容・役割に応じて給与を払うという意味で、公務員給与に対する国民の納得を得る手段でもあります。

級別定数は、労働基本権制約の代償機関としての人事院が設定することで、府省間で同じ資格条件の公務員に同程度の給与を保障しようとするものです。各府省大臣が、自由な人事管理・給与決定権を行使して、労働基本権を制約されている公務員に対し、幹部職員だけ特別高い給与を払って、現場職員を地方だからといって大幅に値切るわけにはいかないのです。

これらの制度を廃止して、人事管理権の拡大強化とあわせて、各府省大臣の判断で自由に、昇任・昇格や処遇の上下、格差拡大ができるようにすることで「信賞必罰」の人事管理をめざすものにほかなりません。

----- < 職務給の原則と級別定数 > -----

「職務給の原則」とは、国公法が「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす」と定め、給与法でも「職員の職務は、その複雑、困難及び責任の度に基づきこれを俸給表に定める職務の級に分類する」と規定されているように、給与は職務を基準として決めるという考え方である。なお、一般的には、給与を決定する要素としては他に、仕事基準では業績・成果、出来高などが、属人基準では能力・資格、年齢・経験などがあるが、公務では「職務」基準をもっとも重視するということである。

「級別定数」とは、予算の範囲内で各府省別機関別に定められた俸給表別級別の定数で、標準職務表の職務基準に照らしあわせて、人事院が査定し設定している。組織機関別俸給表別級別に個別に設定されているため、各府省の人事管理権が制約されているとの不満があるが、公務員自身に対してはもとより国民に対しても公務員の個別給与決定が公正・中立で客観的なものであることを保障する意義は大きい。

Q10 人事院等の機能を事後チェックに限定し、総定員・総人件費の枠内で各府省が自由な組織・人事管理を行える仕組みに改めるとのことですが、問題点はどこにあるのですか。

A 人事院の機能を縮小し各大臣の人事管理権限を強める一方で、労働基本権確立の観点が見えないことです。

中央人事行政機関として、各府省という使用者の人事行政を総合調整する機関としての「内閣総理大臣（及び補助部局としての総務省人事・恩給局）」と、中立公正な人事行政をつかさどる専門的機関であり労働基本権制約の代償機関でもある「人事院」があります。これら機関の役割分担の軽重は、基本的には公務員の労働基本権のあり方をどうするかという政策選択によって決まるものです。

公務でも民間と同様に労働基本権を保障し、労働条件を労使交渉で決定する仕組みを用意すれば、各府省の人事管理権限の強化が可能でありそれに伴い、総合調整機関としての「内閣総理大臣」の役割が高まる一方、人事院の代償機関としての機能は縮小することになります。

「大枠」が今回、人事院の代償機能を実質的になくし、各府省に給与設定などの権限を与えるというのであれば、労働基本権が当然に回復されるべきです。そして、労使対等の立場で労働条件を決定する仕組みが同時に提起・検討されなければなりません。その点、「大枠」が「基本権制約の在り方を十分検討」ととどめているのは極めて問題です。労働基本権を制約したままで各府省の人事管理権のみを強化することは、明らかに憲法違反です。

Q11 いわゆる「天下り」問題では、どのような考えがだされているのですか。

A 人事院の事前承認から各大臣の承認制に改め「天下り」を大幅に緩和しようとしています。

「天下り」問題は、これまで政官財ゆ着の象徴として国民から長年にわたり批判されてきており、これに応えるための改革が強く求められています。

これについて「大枠」は、「大臣の直接承認・公表により国民の監視下におくとともに、再就職後の行為規制を導入する。人事院の事前承認制度は廃止する」としています。つまり、第三者機関である人事院による事前規制を廃止し、各大臣の裁量に委ねようというものです。これは事実上、「天下り」規制を大幅に緩和する、国民世論に逆行するものにほかなりません。

つまり、各大臣は営利企業や業界・団体と政治活動を通じて密接な関係にあり、そうした大臣が承認の権限を握ることは、営利企業との新たな癒着を生みだすおそれが十分あります。

また、再就職後の職員の行為規制(出身行政機関に働きかけるなど)を新たにしていますが、在職府省への接触禁止という行為をとっても、実際に実効ある規制を行うことが可能とは思えません。

天下りは原則禁止としたうえで、これとは別に、本人の選択による離職と民間企業へ再就職するためのシステムを整備すべきですが、その場合でも、国民の官民ゆ着疑惑を招かないよう、第三者機関が厳格な基準を策定したうえで審査すべきです。

Q12 「大枠」では、公務員の労働基本権についてどのような検討の方向が示されているのですか。また、この問題で自民党は一時期「スト権付与」とマスコミに報じられていましたが、その後どうなっているのですか。

A 「大枠」では、「十分検討」にとどまっています。したがって私たちの運動を一層強め、広めていく必要があります。

労働基本権について「大枠」は、「公務員制度全般にわたる抜本的な検討をすすめるなかで、労働基本権制約の在り方との関係も十分検討する」と述べているだけです。つまり、検討課題であることは認めましたが、改革の方向性についてはなにも触れていません。

自民党で「労働基本権を回復し、身分保障は廃止」との検討が行われ、これがたびたびセンセーショナルに新聞報道されました。事実、自民党行革推進本部では、公務員の労働基本権返還を前提とした制度設計を検討している模様です。

しかし、政府の行革推進事務局は、「大枠」で提示した内容は基本権返還を必要とせずに済ませることが可能、との認識に立っているともいわれています。また、各府省当局も反対の姿勢をとっています。それだけに、「労働基本権の全面的な確立と民主的な公務員制度改革の実現」を前面に打ち出した運動の展開が求められているのです。

Q13 公務員の労働基本権についての国際的な基準はどうなっているのですか。

A 公務員の労働基本権を制約しているのは、先進国ではわが国だけです。

労働組合結成の自由と使用者の干渉の禁止を規定しているILO87号条約は、98年現在115カ国が批准しています。ここでは公務員も含まれますが、警察と軍隊については適用範囲から除外し、各国の法に委ねるとしています。ただし、ドイツや北欧諸国では軍隊についても一定の団結権が認められており、警察については23カ国も認められているのが実態です。日本が条約を批准して以来36年になりますが、条約批准国のうち、消防職員の団結権を禁止しているのは日本のみとなっています。

一方、団体交渉権を保障するILO98号条約は、「国の行政に携わる公務員(公的権威の代行者、例えば政府各省やそれに準ずる機関に雇用されている上級公務員やその補助的スタッフ)」を除外しています。しかし、日本政府がこの条約を批准した際に、この部分を単に「公務員」として訳したため、その後日本においては、国営企業公務員以外のすべての国公・地公職員を対象から除外することにつながってしまったのです。ただし、この4月に創設された特定独立行政法人の公務員には団体交渉権が保障されています。

争議権についてILOは、「経済的、社会的利益の向上と擁護のため、労働者とその団体が用いる基本的手段の一つである」として、「87号条約に保護されている団結権から当然に導かれるものである」という考え方を示しています。いずれにしても、公務員の争議行為について、画一的かつ全面一律に禁止している先進国は他に例がありません。

<資料>

公務員における労働基本権の態様

区 分		団 結 権		団体交渉権	争 議 権
		職員団体	労働組合		
国	一般行政職員			×	×
	国営企業職員				×
	独 法(特定)				×
	自衛隊職員	×		×	×
地 方	一般行政職員			× (書面協定有り)	×
	教 育 職 員			× (書面協定有り)	×
	地方公企職員				×
	単純労務職員				×
	消 防 職 員	×		×	×
	警 察 職 員	×		×	×

諸外国の公務員における労働基本権の適用関係

区 分	団 結 権	団体交渉権	争 議 権
アメリカ	(制服職、FBIなどを除く)	(制服職、FBIなどを除く。また 給与等連邦法で定めるものを除く)	× (地方公務員については、州法により規定され、州により適用関係は異なっている)
イギリス	(警察及び軍隊を除く)	(警察及び軍隊を除く)	(警察及び軍隊を除く)
ドイツ		(官吏の協約締結権を除く)	
フランス	(軍人等を除く)	(軍人等を除く。官吏に協約締結権なし)	(軍人及び警察官を除く)

### 3. 連合官公部門の取り組み

Q14 連合官公部門では、公務員制度改革について、どのような考え方をとっているのですか。

A 労働基本権を全面的に確立して民主的な公務員制度にしたいと考えています。

私たちは、「公務員制度の改革は必要」という基本的スタンスに立っています。現行の公務員制度は戦後50年以上経過していますが、特権的・閉鎖的といわれるキャリア制度など戦前の「天皇の官吏」時代の“のこりかす”を色濃くしたまま今日まで推移しています。また、労働基準も国際的な水準から大きく立ち遅れています。

このため私たちは、「21世紀の成熟した市民社会に相応しい公共サービスの担い手」をめざして、公務員制度を民主的で抜本的に改革していく必要があると考えています。

その基本的な改革視点を次の点においています。

キャリア公務員を中心とした特権的・閉鎖的な制度を改め、民主的で透明性の高い制度に改革する。

職員が賃金・労働条件などについて、あらゆる決定過程に参加するシステムに改革する。

労働基本権を全面的に確立して国際労働基準を実現し、近代的な労使関係を構築する。

こうした視点に沿って、公務員制度の民主的で抜本的な改革に向けた「提言」をまとめ、この「提言」をもとに運動をすすめることにしています。

Q15 連合官公部門は、「基本設計」に向けて、どのような構えで運動に取り組むことにしているのですか。

A 「私たちの提言」を掲げて、6月の「基本設計」に向け全国的な運動に取り組むことにしています。

6月には新たな公務員制度改革の「基本設計」が取りまとめられるという情勢をふまえ、私たちは、構成組織の全委員長・書記長による「労働基本権確立・公務員制度改革対策本部」(本部長・榎本代表委員 連合会長代行)を設け、連合との連携のもと18構成組織・200万組合員の総力をあげて運動に取り組むことにしました。

運動の目標は、「公務員の労働基本権の全面的な確立と国民のための民主的な公務員制度改革

の実現」にしています。しかし、政府・行革推進事務局や各府省当局は、労使関係のあり方について現状を一步もでようとせず、公務員の労働基本権確立について消極的な姿勢をとっています。

このため私たちは、中央・地方一体となって全国的な一大運動にして「公務員制度改革」を社会的な問題として浮上させ、「政府の一方的な基本設計づくりは許さない」取り組みをすすめます。

具体的には「私たちの提言」を掲げて、 政党・議員対策、 政府・行革推進事務局との交渉・協議、 民間組合及び連合との連携強化、 県単位の学習会の開催（5月中旬～6月上旬）、 大衆運動の展開（4.24中央集会を皮切りに6月14日に全国統一行動と中央集会を計画、職場からの署名運動、中央でのシンポジウムの開催等）に取り組みます。また、諸行動の取り組みにあわせて広報・教宣活動を行います。5月連休明けにはホームページも開設します。

# 關係資料



## 行政改革大綱（抄）

平成 12 年 12 月 1 日

閣 議 決 定

21世紀の我が国経済社会を自律的な個人を基礎とした、より自由かつ公正なものとするため、これまでの国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築する必要がある。

このため、21世紀の開始とともに新たな府省体制を確立し、中央省庁等改革の成果をより確実なものとする事とし、21世紀の国・地方を通じた行政の在り方について、1)新たな時代の要請に対応する観点から、内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性、機動性を備えた行政の実現、2)国民の主体性と自己責任を尊重する観点から、民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現、3)行政情報の公開と国民への説明責任の徹底を図ることによる国民に開かれた透明性の高い行政の実現、4)行政事務の電子化、窓口の利便性の向上等を図ることによる国民本位の質の高い行政サービスの実現、を旨とし、今後、平成17年（2005年）までの間を一つの目途として各般の行政改革を集中的・計画的に実施する。

こうした見地に立って、今後の行政改革の重要課題として、1)新たな時代にふさわしい行政組織・制度への転換を目指す観点からの特殊法人等の改革、公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し・改善、公益法人に対する行政の関与の在り方の改革、2)国と地方の関係を見直し、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点からの更なる地方分権の推進、3)行政と民間との新たな関係を構築する観点からの規制改革、4)その他、電子政府の実現を始め、省庁再編に伴う運営・施策の融合化、行政の組織・事務の減量・効率化等を推進する。

これら行政改革の推進に併せ、司法制度改革審議会の意見等を踏まえ、司法機能の充実強化を図るための司法制度改革を推進するものとする。

- 1 行政の組織・制度の抜本改革
- 2 国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革

平成13年1月6日を期して行われる中央省庁新体制の発足に臨み、政治主導の下、公務員に対する国民の厳しい批判(組織への安住、押し付け型の天下り、国民への過度の介入、前例主義、サービス意識の欠如等)に正面から応える一方、身分保障に安住することのないよう、公務員が持てる能力を最大限に発揮し、強い使命感を持って国・地方が抱える内外の諸課題に挑戦するこ

とにより、公務員に対する国民の信頼を確保するため、公務員制度の抜本的改革を行う。

(1) 公務員への信賞必罰の人事制度の実現

i) 年功序列的昇進や年齢給的な処遇を改め、成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の原則を明確にするなど、国家公務員法、地方公務員法等の見直しを行う。その際、まず各主任大臣が労務管理も含めた管理責任を負い、人事院はあらかじめ定められた基準による事後的チェック機能に当たる役割分担を確立する。

) 人事評価システムの整備を進めるとともに、採用区分・試験区分に基づく硬直的な人材登用を改める。

) 女性の積極的登用、中途採用及び社会奉仕活動を評価するなど、多様な人材の確保を可能とする。

(2) 再就職に関する合理的かつ厳格な規制

i) 出身省庁の権限を背景とした押し付け型天下りとの疑いを持たれる再就職に関する合理的かつ厳格な規制を導入する。省庁の関与により再就職する場合は、主任大臣の直接の承認を必要とし、主任大臣は直ちにこれを公表するほか、公務員退職後に行われる再就職の際の新たな行為規制を導入する。また、公務員の海外研修直後の退職に関する規制措置を講ずる。

) 特殊法人等を渡り歩くことにより、数次にわたる高額の役員退職金及び役員報酬を受け取ることがないように、これらの法人に役員定年制を設け、また、国との関係及び法人に従事する公務員の身分関係の整理を含め、これらの法人への役員出向制度の創設などによる適正化のための所要の措置を講ずる。

) 高齢化時代に則した定年延長及び早期退職勧奨の是正措置を考慮した上で、個人の人生設計の自由、絶えず変化し得る人的資源の最適な配置という視点に立ち、長期勤続者が過度に有利となる退職手当制度を改め、あるいは官民の年金制度の相違を解消することを検討する。

(3) 官官、官民間の人材交流の促進

公務員が行政組織で培った専門的能力を民間で活かせるようにするとともに、民間の多様な人材を行政に受け入れることにより、行政の総合力を高める。そのため、企画立案に関わるポストを中心に、外部（民間、他省等）から一定数以上の任用を積極的に進めるとともに、司法改革と連動しつつ、隣接領域との人材の流動性を確保するための改革を行う。

(4) 大臣スタッフの充実と政策目標の明示

政府・与党が国民に示した公約・政策目標を達成するため、大臣政務官制度の運用を考慮しつつ、内閣の一員である国務大臣の企画立案を直接補佐するための官房審議官制の活用、任期付職員の採用等により、大臣はスタッフを当該行政機関外（他省、民間）からも実際に登用することとする。

(5) 中央人事行政機関等による事前規制型組織・人事管理システムの抜本的転換

中央人事行政機関等が、事前かつ個別・詳細に各組織の定数（給与）、機構・定員をチェックする仕組みを見直し、各行政機関ごとに総人件費・総定員の枠内で各主任大臣が組織・人事制度を設計・運用するシステムとする。

中央人事行政機関等は、あらかじめ明確な基準を設定するとともに、その遵守をチェックすることとする。

(6) 法令・予算の企画立案と執行の分離

i) 中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）の趣旨に沿い、組織・人事管理面での裁量の余地の拡大を前提に、各主任大臣は権限と責任を明確にしつつ、組織としての能力を最大化するための最適な組織にするため、自主的に人事面、業務面、組織面における企画立案と執行の分離を進める。

) 執行事務については独立行政法人化を進め、公務員でなければ取り扱えない事務以外は外部委託等を活用する。

(7) その他

上記の内容に従い、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）の具体化を進める。

## 公務員制度改革の大枠

平成13年3月27日  
内閣官房行政改革推進事務局  
公務員制度等改革推進室

### 目 次

- 1 公務員制度改革の意義
- 2 公務員制度改革の基本的方向
  - (1) 公務員一人一人の意識・行動原理の改革
    - 信賞必罰の人事制度の確立
    - ・能力、業績等が的確に反映される新たな給与体系の構築
    - ・能力本位で適材適所の任用の実現
    - ・公正で納得性の高い新たな人事評価システムの整備
    - 多様な人材の確保・育成・活用
    - ・採用試験制度の見直し等による多様な人材の確保
    - ・個々人の育成計画の作成等による多様な人材の育成・活用
    - ・女性の採用・登用の拡大
    - ・超過勤務の縮減などによる勤務環境の改善等
    - 適正な再就職ルール確立（「天下り」問題への対応）
  - (2) 行政の組織・活動原理の改革
    - 国家的見地からの戦略的な政策立案機能の向上
    - 企画・実施両機能の強化
    - ・民間企業等との人材交流の促進
    - ・業務遂行規範の作成等
    - 責任ある人事管理体制の確立
    - ・責任ある人事管理体制の確立と自由度の拡大
    - ・府省の枠を超えた人員の再配置
    - ・中央人事行政機関等の役割の転換
- 3 公務員制度改革への今後の取り組み  
～新たな制度の基本設計に向けて～

## 1 公務員制度改革の意義

新たな政府の組織で働くのは新たな公務員でなければならない。

本年1月6日、我が国の中央省庁体制は、1府22省庁から1府12省庁へと大きく変貌を遂げ、新世紀に第一歩を記したところである。

しかしながら、今回の中央省庁改革は、いわば行政改革という長く苦しい道のりの「はじめの終わり」に過ぎない。行政改革の最終目的は、あくまでも、社会・経済システムを全面的に転換することにより、21世紀にふさわしい「この国のかたち」を再構築することにあるからである。

今後、新しい「器」にどのような「中身」を盛るかが問われている。ハードウェアの改革が一段落した今、改革を真に実効あるものとするためには、行政改革の第二段階としてソフトウェアの改革に取り組んでいかなければならない。

ソフトウェアの改革の最大の問題は、何よりも行政を支える公務員自身の意識・行動様式を変えることにある。これが変わらない限り、全ての改革は画餅に帰すと言っても過言ではない。

昨年12月1日、「行政改革大綱」が閣議決定され、公務員制度の抜本的な改革を行うことが打ち出された。

これまで、公務員制度改革をめぐり、様々な議論がなされてきた。今、求められているのは、局所的な対策ではなく、新しい時代に合致したあるべき姿を白紙から構想し、それを実現することである。

このため、公務員制度改革の実現を図るための組織として、内閣官房に行政改革推進事務局が設置され、国の若手職員や早期退職者に対してヒアリングを実施するとともに、民間企業や地方公共団体の取組みなども調査しながら、新たな公務員制度の構築に向けて、検討を重ねてきた。

現在の公務員制度は、半世紀以上も前に作られた制度を踏襲しているが、改めて言うまでもなく、当時と現在とでは、行政、そして公務員をめぐる環境は激変している。

「政」と「官」を合わせた政策立案・実施機構のトータルの国際競争力が厳しく問われる時代に、我々は足を踏み入れている。

経済活動のグローバル化が大きく進展する中で、当然のことながら国家間の政策の相互作用は急速に拡大している。もはや、高度な国際戦略性のある政策を立案できない国は、負担だけ求められて国際的尊厳を勝ち取ることはできない。このような国際競争力のある政策立案機能を行政の側で担うことのできる公務員をいかに確保するか。

右肩上がりの経済成長が終焉し、限られた資源の中で、国家として多様な価値を追求しながら、一方で、膨大な財政赤字の累積や社会保障の問題など、世代間の公平をいかに確保するかという

問題も大きく横たわっている。これらの問題に果敢に挑戦する高い志と能力が、まさに今、公務員に問われている。

また、「お役所仕事」という言葉が、不親切、非効率の代名詞になって久しい。今こそ、国民の奉仕者である公務員め原点に立ち返って、コスト意識や顧客サービス意識を根付かせなければならない。国民生活に欠かせない業務に、使命感を持って、日夜地道に取り組んでいる公務員も多い。ただ、例えば前例主義や予算消化主義が蔓延していないか、国民の視点に立って再点検することが必要ではないか。

そして、志を疑われるような不祥事の数々に端を発した公務員バッシングが、自ら招いたものとはいえ、誇りある職としての公務員全体の地位を低下させてしまっている。加えて、政策立案能力に対する信頼の低下、セクショナリズムによる機動的・総合的対応の欠如、国民への過度の介入なども指摘されている。最近の中央省庁における若手職員の早期退職の増加は、このようなバッシングなどに加え、自らが企画立案し実施している政策が真に国民のためになっているかという疑問から、生涯を賭ける職としての公務員の魅力が低下している証左にほかならない。

国民の信頼の回復を第一義として、公務員制度をいかに改革していくべきかがまさに問われている。

また、「政」と「官」の関係についても、様々な問題の指摘がある。若手職員等に対するヒアリングでは、「政」と「官」の関係の在り方に戸惑いを感じている意見が数多く出された。今一度、真の政治主導の意味が問い直されなければならない。真の政治主導とは、内閣を通じたものでなければならず、「政」と「官」は、内閣という場で共に協力し合い、国民の負託を受けた「政」が大胆な価値選択・政策決定を行い、「官」がこれを政策立案面や実施面でサポートすることが必要である。こうした「政」と「官」の関係がしっかり根を張り、その上で国民のための政策の企画立案と実施が進められていかなければならない。

21世紀という新たな世紀に足を踏み入れ、今、問われているのは、公務員自身の自己改革能力である。

中央省庁改革の道筋をつけた行政改革会議の最終報告は、故司馬遼太郎氏が問い続けた「この国のかたち」の再構築を目標に掲げた。その一段落を見た今、この「かたち」に生命を吹き込む時を迎えている。

明日の行政を担っていく若手職員やこれから行政を志す有為な若者たちのためにも、新たな公務員制度の構築へと歴史の歩みを進めたい。本「大枠」はそのための第一歩である。

## 2 公務員制度改革の基本的方向

現在の行政の問題は、複雑化した課題に対応できない硬直的な企画立案、非効率な業務執行などを生み出す、制度疲労を来した行政システムの問題自身に由来しているものが多い。こうしたシステムを改め、時代の要請に応じた総合的・戦略的な政策立案、国民のニーズにこたえた効率的な業務執行を可能とする行政システムへの転換を図ることが、現在政府を挙げて取り組んでいる行政改革の目的である。

また、新しい行政システムの実現に当たっては、国民の支持を得て、既存の価値観を大胆に打破し、新しい政策を切り拓く力強い政治のリーダーシップが発揮されることが重要であり、このような政治主導の下で、行政として十分な役割を果たすことが必要である。

これらの取組みを真に実効あるものとするためには、行政を支える公務員が、国民から厳しい批判を受けている縦割り意識、組織への安住、前例主義、サービス意識の欠如などといった行動様式を根本から改め、専門家集団としての誇りと使命感を持って行動することが必要であり、行政改革のまさに中核をなす公務員制度の改革が急がれるところである。

このため、今回の公務員制度改革においては、「中立公正で国民から信頼される、質の高い効率的な行政の実現」を目標に掲げ、「人」と「組織」の両面に着目して、

自ら能力を高め、互いに競い合う中で、使命感と誇りを持って職務を遂行し、諸課題への挑戦を行う、国民に信頼される「公務員」

政治主導の下での国家的見地からの戦略的な政策立案、中立公正で簡素・効率的な業務執行を実現する、機動性に富んだ「組織」

を目指し、「行政改革大綱」の完全実施を含む抜本的な改革を行うべく、次のような基本的方向で、今後更にその具体化に向けた検討を進めていくこととする。

### (1) 公務員一人一人の意識・行動原理の改革

<目指すべき公務員像>

自ら能力を高め、互いに競い合う中で、使命感と誇りを持って職務を遂行し、諸課題への挑戦を行う、国民に信頼される「公務員」

#### 信賞必罰の人事制度の確立

互いに能力を競い合い、生き生きと職務を遂行できる環境を実現するため、公正で納得性の高い新たな評価システムを整備し、優れた能力を示し大きな業績をあげた者は高く処遇される一方、組織に安住し職務を全うしなかった者は厳しく処遇される、信賞必罰の人事制度を確立する。

### (能力、業績等が的確に反映される新たな給与体系の構築)

現行の給与制度は、職務給原則に基づく「官職に基づく職務の級」と「勤続等に応じて昇給する号俸」からなる俸給制度を基本とするものである。

職務給原則とは、職務の種類・階層ごとにその困難度や責任度などに着目してあらかじめ給与が決定され、従事する職務に応じて給与が支給されるものである。このような考え方に基づく現行の給与制度は、ポストごとの職務内容を固定的なものとして状況に応じて弾力的に変化させる我が国の行政運営の実態に合わないこと、また、能力に応じた給与を支給するためには必ずそれに応じたポストを用意しなければならないことなどの制度上の問題点を抱えている。このことが、評価や昇進管理の問題とあいまって、現在の競争原理に乏しい年功序列的・硬直的な人事システムの実態を招いている。

一方、多くの民間企業では、従業員の能力を基本とした給与制度が構築されており、長期的な人材の育成や環境変化に応じた柔軟な組織編成との整合が図られている。また、近年では、個々の従業員の業績や管理職層の職責を適切に反映する仕組みも整備されてきている。

これらを踏まえ、現行の職務給原則に基づく給与制度を廃止し、例えば、給与を「職務遂行能力に基づく部分」「職務の責任の大きさに基づく部分」「具体的にあげた業績に基づく部分」等の要素に対応する支給項目に分割することにより、能力、職責、業績をバランスよく反映し、能力向上や業務達成に対するインセンティブを高める新たな給与制度を構築する。

現行の給与制度の廃止と併せて、各府省の機動的・弾力的な人事運用を阻害する要因ともなっていた人事院による級別定数制度は廃止する。

新たな給与制度においては、各府省が自らの判断と責任において、総人件費の枠内で、一定の基準の下、それぞれの組織・業務の特性等に応じた給与設定ができるような仕組みを基本とする。

### (能力本位で適材適所の任用の実現)

採用段階の区分に基づく、人事グループごと、採用年次ごとの管理を重視したシステムが、例えば、種採用者にあっては地位への安住を生み、種・種採用者にあっては能力の発揮を妨げているなどの問題を生じさせている。このため、新たな給与制度及び公正で納得性の高い新たな人事評価システムの導入を契機として、種・種・種や事務官、技官の別など採用段階の区分にとらわれない能力本位で適材適所の任用を実現する。また、現在の行政組織において、必要なマネジメント能力を十分に備えていない管理職員も少なからず存在するとの認識に立ち、管理職への任用に当たっては、マネジメント能力に対する厳正な評価を行うこととする。

さらに、勤務成績が良くない公務員や官職に必要な適格性を欠く公務員等に対する降任、免職等の分限処分については、処分の基準や手続を明確化するとともに、適切な指導等を行って

もなお改善がみられない場合には厳正な処分を的確に講ずることとするなど、実効性のある制度を確立する。

#### (公正で納得性の高い新たな人事評価システムの整備)

能力・業績主義に基づく給与・任用制度の適切な運用を確保するためには、公正で納得性の高い新たな人事評価システムを整備することが不可欠である。

新たな人事評価システムについては、例えば、能力評価と業績評価の二本立てのシステムとし、企画、実施等業務の実態に応じて、能力評価においては求められる能力行動基準を定めてその基準に照らした評価を行うとともに、業績評価においては一定期間ごとに組織の目標を踏まえた個々人の業務目標を設定してその困難度や達成度等の評価を行うことなどを検討する。さらに、本人との面談等を通じて、目標設定や評価結果に対する納得性を高めるとともに、人材の育成に適切に活用される制度を確立する。

また、評価基準については、例えば、省益にとらわれないこと、手続を簡素化すること、予算を節約することなどが高く評価されるような、新たな行政の在り方を踏まえた基準を明確に設定し、職員に明示することとする。

#### 多様な人材の確保・育成・活用

志の高い有能な人材が集い、一人一人が採用から退職までの生涯設計を描きつつ、自ら切り拓いた能力を最大限に発揮できる環境を実現するため、多様な人材の確保・育成・活用方を展開する。

#### (採用試験制度の見直し等による多様な人材の確保)

多数の候補者から人物本位で採用ができるよう採用試験の筆記試験段階での合格者数の増加を図ることとするなど、各府省の業務の実態に即して多様で質の高い人材を確保する観点から、採用試験制度の本質論に立ち返って、その在り方を抜本的に見直す。その際、社会奉仕活動の経験を評価することなど総合的な人物評価の在り方について検討する。

新規学卒者のみならず民間企業等から高い専門知識・技術を有する人材を各府省の判断と責任において幅広く確保できるようにするため、人事院の事前承認・協議制度の廃止を検討するなど、中途採用、任期付職員制度等の見直しを行う。

#### (個々人の育成計画の作成等による多様な人材の育成・活用)

個々人の育成計画に関し本人と話合いの機会を持ち、職員が具体的目標を持って主体的に能力向上に取り組める仕組みを導入する。また、例えば、職員の適性・志向に配慮した複線型の人事コースを設定することや一定のポストへの公募制を導入して本人の選択の幅を増やすことなどにより、多様なキャリア・パスを個々人が選択できるような仕組みを導入する。さらに、公務員の能力向上の観点から、官民交流や海外留学等の機会を大幅に拡大させることとし、こ

れに併せて、海外留学後早期に退職する者には費用を返還させることとする。

#### (女性の採用・登用の拡大)

女性職員等に対するヒアリングでは、女性の登用を進めるためには、まず女性の採用を増やすことが必要である、出産、育児、介護等に対応しやすい勤務環境の整備が必要であるなどの意見が出されている。

これらの意見等を踏まえ、女性の採用・登用を拡大するため、採用試験制度の見直しや公募制など多様なキャリア・パスを個々人が選択できるような仕組みの導入を図るとともに、超過勤務の縮減や出産、育児、介護等のための休業、休暇等の取得を容易とする環境の整備などを行う。

#### (超過勤務の縮減などによる勤務環境の改善等)

若手職員等に対するヒアリングにおいては、職員の心身の健康を害することもまれではないほどの恒常的な長時間の超過勤務に対する懸念が強く示された。

こうした現状を改善するとともに、個々人が専門能力の向上を目指し、自己研鑽を行うことを促進するためにも、超過勤務を縮減することとし、国会関係、法令審査、予算折衝、各省協議などの業務の徹底した見直し、外部に委託して支障のない事務についてのアウトソーシングの推進などを図る。また、公務の効率的な遂行を図るなどの観点から、勤務環境の現状の問題点を洗い出した上で、その改善を図るほか、自己啓発のための休業制度等を導入する。

#### 適正な再就職ルールの確立(「天下り」問題への対応)

権限・予算等を背景とした、いわゆる「押し付け型の天下り」との疑いを持たれる営利企業への再就職については、厳格にこれを規制する必要がある。

このため、関連性の強い営利企業への再就職については、明確かつ厳格な承認基準を設け、大臣の直接の承認を必要とするとともに、再就職先との関係等の情報を詳細に公表することにより国民の監視下に置く。加えて、再就職後の行為規制を導入するなど実効性のある制度を確立し、「天下り」によって行政が歪められているのではないかという国民の疑念を払拭する。これに伴い、人事院の事前承認制度は廃止する。

特殊法人等への再就職については、「行政改革大綱」に従い、その適正化について累次の閣議決定の徹底を図ることとされているところであり、さらに、特殊法人等の事業、組織全般について抜本的な見直しを進めているところであるが、これに関連して、国民の厳しい批判にこたえ、特殊法人等を渡り歩くことにより、数次にわたり高額の退職金を受け取るようなことがないよう、公務員の再就職に係る退職金について厳格な見直しを行い、必要な措置を講ずる。

なお、官民の人材の流動性の向上、公務員の能力の活用、組織活力の維持等の観点から、国民の理解を得つつ、公務員が自らの能力・経験を活かし、再就職することが認められていくことは必要であるが、一方で、国民の「天下り」に対する批判の背景として、これまで公務員が

その地位に安住し、自らの能力や識見を磨くことを怠ってきたことがなかったか、率直に反省してみるべきである。その意味でも、今回の公務員制度改革の中では、公務員が自らの能力向上に取り組めるような仕組みを導入することとしているが、まず公務員一人一人が、主体的に生涯設計を描きながら能力等を磨き上げていく意識を持つことが求められている。さらに、国民の厳しい批判を十分に踏まえながら、政府全体として能力・経験を活かした適切な再就職をどのように進めていくか検討することが必要である。

また、退職手当制度について、給与制度改革を踏まえつつ、長期勤続者に過度に有利となるような現在の退職手当の算定方式等を改めるとともに、官民の人材の流動性向上の観点から、官民の年金制度の相違を解消することについても検討を行う。

## (2) 行政の組織・活動原理の改革

<目指すべき行政組織像>

政治主導の下での国家的見地からの戦略的な政策立案、中立公正で簡素・効率的な業務執行を実現する、機動性に富んだ「組織」

### 国家的見地からの戦略的な政策立案機能の向上

時代が大きく変化する中であって、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定が求められているが、これまでの行政は、各省間の縦割り意識の中で既存の制度にとらわれ思い切った対応ができないでいるとの批判がある。

このため、中央省庁改革の趣旨を踏まえ、政治主導の下で、各府省の枠にとらわれず総合的・戦略的な政策立案を行う機能を高めるため、内閣・内閣総理大臣を支えるスタッフとして、各府省や民間企業等から選抜されたメンバーから成る国家戦略スタッフ群（仮称）を創設するとともに、各大臣を政策立案面で直接補佐するスタッフの充実を図る。この制度化に向けて、公募制の導入などのスタッフの選定方法やその後の処遇の在り方、さらには「国家戦略スタッフ群」について、例えば各府省から課長級等一定の段階で選抜して内閣官房で人事運用を行うことなどを検討する。

### 企画・実施両機能の強化

業務の実態に即した行政組織の機能強化を図り、企画立案機能の向上と簡素・効率的な業務執行の確保を実現するため、民間企業等との人材交流を促進することにより、民間の業務手法・発想の導入や技術革新等に対応した専門性の確保を図るとともに、各府省において組織・業務の目標や職員の行動基準を明確化する業務遂行規範の作成等を行う。

## (民間企業等との人材交流の促進)

情報化、技術革新等を通じた社会・経済システムの急速な変化の中で、高度な専門知識と創

造性に裏打ちされた企画立案機能の向上、技術革新等に対応した的確な業務執行を図るためには、各府省において、内部人材の能力開発はもちろんのこと、有能な外部人材の任用を促進する環境を整えるとともに、民間等の情報を収集するための能力を向上させることが極めて重要である。しかしながら、これまで中立公正を追求するとの原則の下に、民間企業等との人材交流を過度に規制してきたきらいがあるのではないかと考えられる。また、特に、公務員として厳しく反省すべき不祥事の続発による国民の批判の高まりを受けて、国家公務員倫理法が制定され、民間等との個々の接触について詳細な規制が導入された結果、民間等外部との交流すべてが制限されているような受け止めがなされ、公務員の過度な萎縮を招いているとの指摘もなされている。

これらのことにかんがみ、中立公正の観点に配慮しつつ、公務員の民間企業等への出向の機会を増大させる一方、民間企業等からの任用を円滑に行い、任期付職員制度等の見直しにより、各府省の判断で、求められる人材にふさわしい処遇での任用を可能にする仕組みを整備する。また、一定のポストへの公募制を導入するほか、民間企業から登用された人材が民間に再就職する際の規制の見直しなどを行う。さらに、国民の理解を得つつ、民間等外部との交流の中で政策立案等に必要な情報収集を円滑に行うための方策について検討を行う。

#### (業務遂行規範の作成等)

戦略的な企画立案や中立公正で簡素・効率的な業務執行の実現を図るため、各府省が組織・業務の目標や職員の行動基準を明確にする業務遂行規範を作成し、個々人に徹底する。業務遂行規範の作成に当たっては、例えば、企画立案面での縦割り意識の打破、実施面でのコスト意識や国民に対するサービス意識の徹底等、業務の性格に応じて重視されるべき事項を明確化する。

また、業務の合理化、質の向上等に係る組織目標をあらかじめ設定し、その達成度合いを管理職員の評価・処遇に反映する仕組みなどの導入を図る。

#### 責任ある人事管理体制の確立

実態に即した人事管理を徹底し、責任の明確化を図るとともに、その時々々の政策課題に機動的・弾力的な対応が行えるよう、各府省が組織・人事管理について主体的に責任を果たす体制を確立することとし、その制度化を図る。

#### (責任ある人事管理体制の確立と自由度の拡大)

主任大臣を頂点とする責任ある人事管理体制を確立することとし、大臣を「人事管理権者」として制度上明確に位置付ける。その上で、各府省の組織・人事管理の自由度を拡大し、各府省ごとの総定員・総人件費などの枠内であれば、あらかじめ定められた明確な基準の下、例えば、課・室の機動的・弾力的改編や組織・業務の特性に応じた給与設定を行えるようにするなど、各府省が自らの判断と責任において、組織・人事制度を設計・運用できる仕組みを整備す

る。これに伴い、各府省において責任を持って適切な人事管理を行う体制の整備を図る。

また、内閣としても公務員制度の在り方に主体的に責任を持つことが必要であり、国家公務員制度の企画立案機能や統一保持上必要な総合調整機能を適切に果たすこととする。

(府省の枠を超えた人員の再配置)

国の公務員総数が全体として削減され、行政組織の減量化が求められていく中で、特定分野への機能強化が必要な場合には、府省の枠を超えて、ダイナミックに人員の再配置を行うことができる仕組み（インナーソーシング制度）を整備する。

(中央人事行政機関等の役割の転換)

組織・人事管理については各府省が主体的に責任を果たす体制を確立することなどに応じ、中央人事行政機関等の役割を、事前かつ個別・詳細にチェックすることから、あらかじめ定められた明確な基準の下でその遵守をチェックすることに改める。これに伴い、人事院については、人事管理に係る事前承認、協議制度を廃止することを基本とするとともに、組織としての在り方も含め、今後求められる役割について検討を行う。

### 3 公務員制度改革への今後の取組み～新たな制度の基本設計に向けて～

今回の大枠を受けて、2で述べた「公務員制度改革の基本的方向」に沿って今後具体化に向けた検討を行っていくこととするが、現行の職務給原則を廃止し、能力、業績等が反映される新たな給与制度を確立すること、大臣を「人事管理権者」として位置付けること、人事院の役割を見直すことなどが不可欠であることから、国家公務員法等の改正を行うこととする。また、公務員制度全般にわたる抜本的な改革のための検討を進める中で、労働基本権の制約の在り方との関係も十分検討する。

今回の大枠においては、国家公務員のうち主に一般の行政職員を念頭に置いて、改革の基本的方向を示したが、様々な業務に携わる公務員がそれぞれの立場で時代の要請に積極的にこたえていくことができるよう抜本的な改革を行っていく観点からは、一般の行政職員以外の職員についても大枠に示された考え方を基本としつつ、それぞれの職種の特性に応じた検討を行っていくことが必要である。

また、地方公務員制度については、地方自治の本旨に照らしつつ、国家公務員制度の抜本的な見直しに準じた見直しが必要となると考えられる。

本年6月には新たな公務員制度の基本設計を取りまとめ、その後、法改正作業等に早急に取り掛かることとするが、基本設計の取りまとめに当たっては、関係者からの意見も幅広く聞きながら、中央省庁改革の趣旨を踏まえ、「政策調整システム」に基づき、公務員制度全般にわたる抜本的な改革の具体化に向けた検討を迅速に行うこととする。

## 公務員制度の抜本的改革について

自民党の「たたき台」  
平成12年10月18日

### ．基本的考え方

#### 1．なぜ公務員制度改革か？

国民が求めているのは、

- (1) 高い国際競争力を持つ政策が提案できる政府  
(時代遅れではなく、国民の役に立つ政策を他国に先んじて提案)
- (2) 民間並みの顧客サービス意識を持った政府
- (3) 簡素で効率的な政府
- (4) 総合的政策の実行力と危機管理能力を持った政府
- (5) 責任を取れる政府

である。

こうした政府に変革していくためには、中央省庁における「行政機構改革」(2001年1月から実施)だけでは不十分であり、

- (1) 国・地方を通じた行政の業務範囲の見直し(民営化、独立行政法人化、分権化、広域化などの徹底的な推進)
- (2) 国・地方を通じた公務員の「仕事の仕方」に根本的な意識変革・行動原理の変革を迫るような各種制度の改革(=「行政制度改革」)

を併せて行わなければならない。

今後、「行政改革の総仕上げ」として重点的に取り組むべきはこの点である。

各種「行政制度」のうち、特に「公務員制度」は、公務員の義務・権利・人事・処遇・育成などを規定していることから、それぞれの公務員の意識・行動原理そのものに直接の影響を及ぼしている。

したがって、行政の「仕事のやり方」そのものを変えていくためには、「公務員制度」の改革が最も中核的な役割を担わなければならない。

また、公務員制度改革に合わせて、行政の「仕事のやり方」を国民の役に立つ方向に向かうよ

うルール化した「行政通則法」を定めることが必要となる。

公務員の職務遂行における問題点	原因となっている公務員制度
(1) 前例主義、リスク回避的な行動	身分保障と年功序列への安住 非競争的環境
(2) 政策企画における国際競争力(スピード、戦略性、革新性など)不足。一方で、問題が起きると責任を回避し、「身内をかばいあう」体質。	高い専門性をもった「政策プロ」の欠如 省益を打破し、総合性・戦略性をもった「トップダウン(適切な政治主導)」の欠如。 責任が人事評価に直結しない不透明な仲間の人事
(3) いわゆる「お役所仕事」(サービス意識の欠如)	業務改革がほとんど反映されない年功給付 「前例・手続重視」の風土。
(4) 縦割りの省益に優先する体質。内閣のリーダーシップの形骸化。	省別、職種別に分かれた人事体系(含む再就職) 各省大臣を補佐する人材が質的量的に十分でないため、省益重視の官僚に対する大臣の「トップダウン(適切な政治主導)」が欠如。 内閣ポストの出身省は固定化し、出身省の意向に従って仕事をしている。
(5) 権限/補助金を背景とした押し込み型の天下りの弊害	単線的なキャリアパスでの新陳代謝確保。 低い年金水準

## 2. 「公務員制度改革」の進め方

これまで累次にわたり公務員制度の「変更」はなされたが、公務員の行動原理そのものに変革を迫るような公務員制度の「改革」が行われたことはない。これは、既存の枠組みを堅持したまま、現象として現れた問題点にのみ対症療法的に専門家が制度改革を検討するとの対応をとってきたためである。

さらに、近年の「公務員叩き」の中で場当たりの対応が行われ、結果として行政の志気・機能が損なわれている面も看過し得ない。「最小の税金で最大の効果を挙げる」政府、「真に優秀な人材を蓄積し、ダイナミックな政策立案を行う」政府にするために総合的な公務員制度の再検討が喫緊の課題となっている。押し付け的な「天下り」など批判を受けている問題についても、こうした全体の再設計の中で整合的に解決していくべきである。

真に実行ある「公務員制度改革」を行うためには、以下の手順をとることが必要である。

- (1) いわゆる専門家ではなく総合的な価値判断を行うべき者(政治)が、公務員の行動原理そのものを変革するとの観点から、いくつかの「最優先すべき価値基準」を設定し、

**【最優先すべき価値基準】**

「官に安住」せず、「民間企業並み」の厳しい信賞必罰を伴った人事システムの構築  
政策企画機能の抜本的強化  
「顧客サービス意識」を持った効率的な政策実施体制  
社会・経済の変化に対応できる機動的な組織  
縦割りの弊害を排する適切な政治主導の強化  
「押付け型」の天下りの禁止  
国/地方を一体的に捉えた改革

(注) これらの価値基準は、行政改革会議最終報告に示された「総合性、機動性、効率性の重視」、「企画立案と実施の分離」、「事前から事後へ」、「弾力的な組織」といった考え方にも沿ったもの。

- (2) その価値を達成するために、これまで「聖域」化されてきた現行の「枠組み」全面的に見直し、

**【見直すべき現行の枠組み】**

現行国家公務員法、地方公務員法の枠組み

- ・業務・使命において多種多様な公務員をひとくくりに「公務員」とし、共通の権利・義務を規定するとともに、すべてに対して弊害のない共通一律の制度を追求するとの考え方。
- ・終戦直後の状況のもとで成立した「労働基本権制約」と「特権的身分保障、年功賃金」の「聖域」化。

中央統制・事前チェック型人事行政・組織管理行政の枠組み

中央人事行政機関・組織管理機関(国においては人事院、総務庁)が多種多様な各省の人事制度、処遇制度、組織変革を個々の事前チェックの下におき、全省共通的な制度変更しか認めないとの考え方。

- (3) 国家公務員法・地方公務員法の全面見直しも含め、各種制度を再構築した「大枠」を与党から示し、

(注) この「大枠」(次ページ以降で詳述)は、既に公務員制度調査会において専門家が検討した結果を具体化したものにすぎない。もはや「検討」の段階ではなく、実現に向けた「作業」の段階である。

## ・新たな公務員制度の「大枠」(案)

### 【ポイント】

1. 公務員に労働基本権を回復し、特権的身分保障を廃止することにより、厳しい勤務環境とする（防衛・警察等を除く。
2. 企画、実施という公務員の「機能」に着目し、それぞれの「機能」を最大限に高めるとの観点から、 務・権利関係、処遇のあり方などを再設計する。  
企画部門 - 質の高い政策の立案、  
実施部門 - 顧客サービス意識の向上と効率化の重視
3. 中央人事行政機関による事前規制・護送船団型の組織管理システムを分権化し、各行政機関が互いに競争し、最適の体制を機動的に作っていくことを促すシステムとする。
4. 総合性・戦略性強化の観点から、適切な政治主導を強化するため、内閣総理大臣及び各省大臣の政策スタッフ制度を創設するとともに、大臣の具体的政策目標（大臣の約束）に基づく行政運営システムを作る。
5. 許認可、事業実施に絡めた押し付け的な天下りは全面的に禁止し、一方で専門性を有する公務員の活用を図る。

### 【「大枠」の具体案】

#### 1. 公務員の特権的な身分保障の廃止

一部の例外を除き公務員の労働基本権を回復する一方、特権的な身分保障を廃止する。このような身分保障を前提とした現行の国家公務員法、地方公務員法等を廃止し、国・地方共通の新公務員法を制定する。

防衛、警察、海上保安庁、監獄、消防を担当する公務員に対しては引き続き身分保障を与え、団結権を含めた労働三権を付与しない旨を新公務員法に規定する。

その他全ての事務を担当する公務員に対しては、労働基準法、労働組合法、労働関係調整法等、民間企業の従業員と同一の法令が適用される。

国家公務員法、地方公務員法、外務公務員法、国营企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律、地方公営企業法、地方公営企業労働関係法は廃止する。在外公館については、名実ともに各省が共同利用する機関と位置付け、政治家、民間人、他省職員の大使・公使任命を抜本的に拡大する。

年金については、公的年金制度を一元化するとの方向も踏まえ、共済年金を厚生年金に統合する。

#### 2. 各公務員の機能に着目した人事・組織管理の抜本見直し

現行の年功序列的な人事制度、給与体系を廃止し、民間企業と同様に、実力主義型で実績に応じた信賞必罰の人事制度、賃金体系へ転換する。

政策企画部門においては、官民の人材交流を抜本的に促進することにより（そのためには現行の再就職制限ルールを再就職後の行為規制に改める（後述）など、官民の「垣根」を低くすることが必要）競争環境を強化し、人材集積の質を高めるとともに、政治主導の徹底を図るため、トップダウンの目標設定・管理型の人事評価を行う。

実施部門においては、行為規制の強化、顧客サービス意識の向上、効率化の重視を徹底する。

### （１）企画と実施の分離

管理職昇任時に、種、事務職・技術職といった現行の職種区分けをなくし、「企画管理職」と「実施管理職」の２区分に分ける。

機構面では、各省の内部部局における企画部門と実施部門を明確に分離する。その際、「法施行事務」（権力的事務を含む）、「予算交付事務」、「事業実施事務」は実施事務とする。

（詳細は別紙参照）

### （２）企画部門における機能強化

企画管理職の給与は年俸制とする。各ポスト毎に年俸水準を固定化はせず、総枠の範囲内で各省が柔軟・機動的に設定できるものとする。

企画管理職は、毎年具体的な目標設定を行い、この目標達成度合いに応じて各省人事当局が人事評価を行うものとする。実績不良２割の者については、自動的に降格又は報酬ダウンを実施（査定の妥当性、きちんと２割降格 or 報酬ダウンしているか等につき人事院などが事後チェック）。

企画管理職のうち一定数を、外部（民間人、他省等）から登用するため、公募制とする。

民間企業や諸外国の動向把握能力を高めるため、情報収集活動に必要な費用（情報収集活動費）を予算に計上する。

### （３）実施部門における機能強化

「業務遂行規範」の明確化

「法施行事務」（権力的事務を含む）、「予算交付事務」、「事業実施事務」毎に、それぞれが望ましいと考える行動様式を各行政機関が「業務遂行規範」として明確化する（企画事務についても「業務遂行規範」を設ける）。

「動機付け」の付与（人事評価、給与、罰則）

「業務遂行規範」の内容に従って、毎年客観的な人事評価を行い、一定割合の者につき給与加算・減額することで各部門に求められる特質の発揮に向けた「動機付け」を与える。

その際、例えば無駄な予算のカット、事務手続きの合理化などに努力した者を積極的に評価することとする。

逆に、「前提」である中立性や公平性を遵守しない者に対して具体的な事例毎に罰則を規定する。例えば、最も厳格な公平性が求められる権力的事務を行う職員が不正行為を行った場合、厳しい罰則がかかることとなる。

給与は俸給表に基づくものとするが、現行のようにポストに「級」を固定的に割り当てるのは適材適所を奪うことから、総人件費上限性の下で、各省が柔軟・機動的に給与を決定できるものとする（独立行政法人は事実上総人件費上限性となっている）。人事院は、各省において給与や雇用に関する不当な取り扱いがあった場合に事後チェックを行うことに特化する。

実施管理職については、非管理職の業務遂行規範を、より高次な内容として規定する。実施管理職の給与は、企画管理職に比べある程度安定的なものとするが、その反面、厳格な中立性・公正性を要求することとする。また、総人件費上限の範囲内であれば、例えば特定の専門的事務に長けた者を65歳まで任用するといったことも、各行政機関の自由に委ねる。

#### 業務委託、派遣社員の活用

公務員でなければ取り扱えない事務を特定し、それ以外は業務委託、派遣社員、アルバイトを活用し、将来の天下り予備軍を減らす。

### 3. 中央人事行政機関による事前規制・護送船団型組織管理システムの廃止と技官等の固定的人事慣行の是正

#### (1) 中央人事行政機関による事前規制・護送船団型組織管理システムの廃止

中央人事行政機関（人事院、総務庁）による一律的な事前規制・護送船団型の組織管理システムを廃止し、各行政機関が一定の総枠の下でそれぞれ競争しながら柔軟に組織・人事制度を設計・運用するシステムとする。

総人件費上限性を導入し、人事院による給与査定（定数管理）は完全に廃止する。その他の個別案件の事前規制も全廃し、人事院は、省別に一定の指標を比較・公表するなどにより、最小限の事後チェックを行うことで、各省の前向きな自主的改革努力を促す。

#### (2) 技官等の固定的人事慣行の是正

現行の技官等を中心とした少人数のグループ毎の固定的な人事慣行は、こうした省全体でのポスト・給与の柔軟な決定を通じた企画部門・実施部門の機能強化を進めていけば、自然に消滅していくことが期待される。

中央人事行政機関は、少人数の技官グループで特定ポストを固定的に任用しているかどうかの実態を公表する。

### 4. 大臣補佐官制度、政策目標コミットメント制度による政治主導の強化

#### (1) 大臣補佐官制度の導入

各政策分野での「政策プロ」（各省の官僚群）の能力を十分に活用しつつ、大きな方向付けについては、國務大臣として広く国民に責任を負う閣僚が適切に行うため、内閣総理大臣及び各省大臣が政策スタッフとして5名程度の大臣補佐官を自ら任用できるものとする。

内閣総理大臣及び各省大臣は5名の大臣補佐官を、国家公務員／非国家公務員のいずれか

からも任用可能。

大臣は内閣に補佐官の派遣を依頼。その際、

- ・ 個人名を特定
- ・ 満たすべき条件 + 出身行政機関や企業の希望

のいずれかを示す。ただし、当該省からの内部登用は1名以下。

内閣は、希望に従い各省、企業、個人等と調整（ネポティズム防止）

米国のような「回転ドア」システムが和が国では存在しないので大臣補佐官の失職リスクをある程度軽減するため、

- ・ 内閣府の独立行政法人「政策研究所」への3～5年程度の任期付き採用
- ・ 出身省に戻ることも当面認めることとする。

制度の前提としての閣僚任期の長期化

## (2) 「大臣の約束」制度の創設

政策面においても、各大臣が具体的な政策目標をあらかじめ国民に示すことにより、その実現に責任（不祥事責任でない「前向きな責任」）を負うシステムを導入する。これにより、「省益に反するが国益に沿う」政策、「国民にとって意味のある政策」、「省をまたぐ調整困難な政策」が、大臣主導で実現し、一方で「質が低い」政策目標は世論により淘汰されることが期待される。

総理大臣は、総理指名直後に組閣するのではなく、大臣就任を希望する者に対し、例えば8週間以内に「大臣として実現すべき具体的な政策目標」を提示するよう求める（総理自ら具体的目標を指示したり、特定の政策目標実現のために特命大臣を設定することも当然ありうる）。

各大臣候補は政策目標を検討し、総理と協議の上合意することを目指す。

総理は、合意した大臣候補を大臣として正式任命。合意した政策目標を「内閣の基本方針」として閣議決定し、国民に約束。

なお、内閣は出来るだけ早く各大臣候補に大臣補佐官候補を派遣し、補佐官候補は政策目標の策定を助ける。

(参考) 内閣法第4条第2項（下線部は今般の中央省庁改革で改正）

「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議することができる。」

## 5. 「押付け型」天下りの禁止と公務員の新たな活用方策

### (1) 「押付け型」天下りの禁止

「押付け型」天下り（権限等を背景とした省庁等の押し付け的な斡旋による国家公務員の再就職）を禁止するため、

官民交流を妨げる2年間の待職機関など「一律の事前規制」となっている現行の再就職規

則の対象を限定し、再就職後の職員の行為規制（出身行政機関の後輩に働きかけるなど）を中心としたものに改める。

規制業種への再就職状況を退職後5年間は全て公表する。

特殊法人等の役員へ出向した後、最後に役所に戻り待職する時に一度だけ退職金を受け取る制度を創設。これにより、特殊法人や公益法人を渡り歩き、短期間に高額退職金を受け取る「渡り」を制度的に禁止。

## （2）専門性を有する公務員の活用

事前規制から事後チェックへと行政の役割が転換されることに伴い、準司法機関等における「裁判外紛争処理制度（ADR）」において、専門的知見を有する公務員の活用を図る。

## （3）退職金の在り方の再検討

再就職規制が厳格化されることに伴い、現行の退職年金の在り方を見直す。

（参考）事務次官クラスが毎年受け取る年金（退職時一時金は毎年に平準化）は、日本が最終年俸の2割程度であるのに対し、欧米諸国は5～7割程度である。

## 6．公務員試験における点数制の導入

公務員試験の結果は点数制とする。各省における採用は、応募者の点数を参考としつつ、面接を中心とする人物本位で決定することとする。これにより「点数は低くても試験以外の魅力を備えた人材」を、多様で幅広い層の中から採用することが可能となり、東大偏重の現状を改める。

一旦取得した点数は生涯有効とし、再受験も可能とする。これにより例えば、民間企業に数年勤めた後に各省に応募することも容易となる。

受験可能年齢の制限を撤廃し、かつ年2回受験を実施する（TOEFL 類似）。これにより、実質的に大学3年の後半で受験できるようにし、民間採用戦線とイコールフットイング化を図る。

受験科目については、専門科目を廃止し、共通試験だけとする。採用において専門能力を重視したい場合、採用段階において専門能力を直接測定すればよい（面接、学校の成績、各省において別途筆記試験を実施するなど）。

各省による縁故採用等の弊害を避けるため、人事院が事後チェックを行う。

司法試験との一本化については、一定年限経験を積んだ公務員が、法廷外弁護士に進出できるとすることを検討すべきではないか。

(別紙)

## 機構面における企画と実施の分離について

### 【基本ルール】

「法施行事務」(権力的事務を含む)、「予算交付事務」、「事業実施事務」を実施事務とし、その他を企画事務とする(予算要求事務は企画事務)。

### 【具体的方法】

長官・局長・審議官・部長は企画管理職とする。

同じ局(部)内に企画事務/実施事務が混在する場合、企画担当課と実施担当課に再構成する。どうしても一つの企画/実施が混在せざるを得ない場合、企画担当職員を「企画官」としてくり出す、あるいは実施担当職員を「実施官」としてくり出す。

この結果、

企画担当：局長、部長、企画担当課長、企画官、企画担当非管理職

実施担当：実施担当課長、実施官、実施担当非管理職

となる。

企画事務と実施事務を上位で統合するのは、長官・局長・審議官・部長だけとなるが、実施事務の決裁は、原則として実施担当課長・実施官に委譲する(省令で明確化)。

以下のルールに従う限り、いかなる機構編成とするかは各省の自由とする。

人件費総額キャップを守る。

庁・局・課の数は現行以下。

### (機構イメージ)

局長 - 審議官 - 部長 - 企画担当課長	- 企画担当非管理職
- 実施担当課長	- 実施担当非管理職
- 企画官	- 企画担当非管理職
- 実施官	- 実施担当非管理職

公務員制度改革に関する橋本行革担当大臣との交渉概要 - 2 / 2

連合官公部門連絡会は2月2日11時から、政府の行政改革推進事務局内の大臣室で橋本行革担当大臣と交渉し、公務員制度改革等に関わる課題など3項目について申入れ（別紙）を行い大臣の見解を質した。なお、交渉には連合官公部門側から代表委員の榎本・榊原・石川・中野・丸山各氏と3事務局長が参加、行政改革推進事務局側から西村事務局長、春田公務員制度等改革推進室長、高原参事官らが同席した。

冒頭、榎本代表委員が申入書を大臣に手渡し、公務員制度等の改革に当たっては公務で働く者の考えも十分理解したうえで取り組むよう要請、丸山代表委員から申入れ事項について、次のように説明した。

公務員制度の改革に関わる課題については、99年に公務員制度調査会の基本答申がだされているが、新行政改革大綱はその答申の枠を超えた内容となっており、さらに、答申の範囲を超える新たな課題について検討されるようだが、存置されている公制調との関係など、その整合性についてどう考えているか。

公務員制度の改革等については、事務局との窓口を開いて意見交換の場を設けてもらいたい。

公務員の身分保障と労働基本権問題は本来別個の課題であると考えているが、政治レベルの話としてだされてきており、この問題についての大臣の見解を伺いたい。

これに対し橋本大臣は、次のような見解を示した

公務員制度調査会については、私自身が総理として公務員制度の見直しを諮問したもので、基本答申については十分承知している。そのうえにたって改革に取り組んできたが、それが必ずしも国民に評価されていない。中央省庁の再編も同様に評価は厳しい。そこで、新しい行政システムに「魂」を入れるため公務員制度を運用に留まらず根本から見直すよう事務方に指示した。それは、公務員が時代の要請に応え、公務員としての尊厳と信頼を取り戻し、伸び伸びと仕事ができる仕組みに変えようとするものだ。3月末には新しい制度の仕組みについて大枠を示せるようにしたい。

公務員制度等の改革に当たっては、職員団体ばかりでなく広く意見を聴きたいと考えている。

公務員の身分保障と労働基本権問題は別個の課題で、身分保障は中立・公正な行政を進めるうえで必要として設けられているものと理解している。ただ、身分保障が本来の趣旨から離れて、組織に安住し国民へのサービスという精神が欠如していないか、考えてほしい。

以上の大臣見解を受け、今後必要に応じ話し合いを行っていくことを確認して交渉を終えた。

2001年2月2日

行政改革担当大臣

橋本龍太郎 殿

連合官公部門連絡会

代表委員 榎本 庸夫

代表委員 榊原 長一

代表委員 石川 正幸

代表委員 中野 高德

代表委員 丸山 建藏

### 新行政改革大綱の具体化に当たっての申入れ

日頃より官公労働者の勤務条件向上にご尽力いただいている貴職に敬意を表します。昨年12月1日に閣議決定された行政改革大綱については、新省庁体制の下でその具体化に向けた取り組みがすすめられていることと拝察します。とりわけ公務員制度改革については、公務員が「国民全体の奉仕者」として、行政の中立・公平性を確保するための基本を成すものであり、その帰趨は国民生活はもとより官公労働者の仕事と生活に大きな影響を与えることから重大な関心を持っています。

連合官公部門連絡会は、行政改革大綱の策定に当たって、安部官房副長官、総務庁海老原総括政務次官にそれぞれ申し入れを行い、「公務員制度改革については、公務員制度調査会基本答申において採用から退職管理まで基本的な改革の方向が示されているので、政府としては、答申を尊重していくことが大事であり、職員団体の意見も十分聞いていかねばならないと考えている。」との見解表明を受けました。

行政改革大綱の具体化に向けたスケジュールも公表されその作業が本格化することから、連合官公部門連絡会としては、上記の経緯を踏まえ下記事項を申し入れますのでその趣旨を理解され実現に向け努力されますよう要請します。

### 記

一、公務員制度の改革に関わる課題については、内閣総理大臣の諮問に関わる公務員制度調査会の基本答申を尊重すること。また、その答申の範囲を超える新たな課題については、平成13年度末まで存置される公務員制度調査会での審議を行うなど行政の継続性、整合性を確保すること。

一、公務員制度改革及び特殊法人等改革の具体案策定に当たっては、連合官公部門連絡会の意見を十分聴取すること。

一、公務員の身分保障問題及び労使関係に関わる問題については、雇用と労働条件に直接影響することから、事前に連合官公部門連絡会との協議と合意に基づくこと。

「大枠」策定に関する行革推進事務局長交渉の概要 - 2/27

連合官公部門連絡会は、2月27日午後2時から、政府の行政改革推進本部西村事務局長に対して「公務員制度改革の大枠策定に関わる申入れ」（資料参照）を提出した。連合官公部門連絡会からは、代表委員を構成する構成組織書記長と共同事務局が出席した。

本日の申入れは、去る2月2日に代表委員が橋本行革担当相に申入れを行い、相互に意見交換していくことで合意したことを踏まえ、連合官公部門連絡会としての行革大綱に基づく作業の問題点 われわれの公務員制度改革の提言、など現段階の具体的な考え方をまとめたもの。

申入れに当たって連合官公部門連絡会側が「公務員制度改革に関わるわれわれの考え方を提出するので、その実現に最大限努力してもらいたい」と求めた。これに対して、西村事務局長は「作業は、3月に大枠、6月に基本設計をまとめることですすめている。現在は、色々な方の意見を聞いている段階で、退職者を含めた公務員からのヒヤリングや民間の制度の勉強をしている。本日の申入れも参考にさせていただき、反映できるものは反映させていきたい。いまは、個々の課題について結論的なことを申し上げる段階にはない」と、直接個別事項についての見解を示すのを避け、反映できるものは反映していきたいとの考え方を示した。

これに対し連合官公部門連絡会側は、公務員制度調査会答申と行革推進事務局の検討スタンスの関係を明確にすべきであり、その答申の枠を超える場合は再度諮問すべき 3月の大枠の骨格的なものを示してもらいたい 行革大綱には国公法、地公法の見直しと書いてあるが、事務局の検討しているものは国公の制度の見直しと理解しているか、と重ねて事務局側の見解を求めた。

これに対して事務局側は、次の通り見解を示した。

については、推進事務局のスタンスは、12月に大綱が閣議決定されており、当然それを踏まえて作業を行うというものであり、それに加えて橋本大臣の考え方も踏まえ、具体的方向が出てくるものと考えている。われわれは、閣議決定に基づいて改革案づくりをする立場であり、それをどう各省で具体化するか、実施するか等の問題は、ものができてからの話だと考えている。

については、もちろん議論はしているが、まだできていない。

については、地方公務員についても視野には入っているが、国公の制度の検討が中心と考えている。ただ、特定しているわけではなく、国公が見直されれば結果的に地公の制度議論もでてくるものもあると認識している。

官公部門連絡会側は最後に、「公務員制度改革はわれわれの働き方や生活の在り方に大きく影響する問題であり、3月の大枠や6月の成案に向けて本日申し入れた個々の問題について十分われわれと協議してもらいたい」と重ねて求め、本日の申入れを締めくくった。

(別記) 行革推進本部事務局への申入書

2001年2月27日

行政改革担当大臣  
橋本龍太郎殿

連合官公部門連絡会

代表委員	榎本庸夫
代表委員	榊原長一
代表委員	石川正幸
代表委員	中野高德
代表委員	丸山建藏

### 公務員制度改革の「大枠」策定に関わる申入れ

日頃よりわれわれ公務・公共部門に働く労働者の処遇改善に向けて尽力されていることに敬意を表します。

さて、昨年12月1日に行政改革大綱が閣議決定され、新たに発足した行政改革推進本部のもとで、その具体化を含めた作業が急ピッチで進められています。中でも、今回の行政改革大綱の最重要課題として位置付けられている公務員制度改革に関わっては、行政改革大綱の完全実施はもとより、「フルモデルチェンジのつもりで新しい仕組みを検討する」スタンスにたって、3月に「大枠」を提示し、6月には成案を得るとのスケジュールで作業がすすめられていると拝聞しています。こうした検討は、中立・公正な人事行政の在り方、国民に対する行政サービスの在り方、公務員の働き方や労使関係にも影響を及ぼす重要な課題といえます。

連合官公部門連絡会は、去る2月2日の貴職に対する申入れで「今後十分話し合っていく」との趣旨の回答を頂いているところでもあり、急ピッチで作業をすすめる3月の「大枠」策定作業に関わって、以下の通り現段階の公務員制度改革の考え方を申し入れますので、その実現に向けて最大限努力されるよう要請します。

#### 記

##### 一、今回の公務員制度改革に向けた検討の基本方向とスタンスについて

1. 行政改革大綱には公務員制度の諸原則に照らして重大な疑義があり、国民の求める行政改革・公務員制度改革に逆行する内容であることから、その基本的な再検討を求めます。

今回閣議決定された行政改革大綱の内容には、科学的で中立・公正な人事行政の確保などの

公務員制度の民主主義的な諸原則を歪め、国民に対する行政サービスの在り方、公務員の働き方や生活の在り方に重大な影響を及ぼしかねない様々な問題点が含まれています。われわれは、少なくとも以下の点については検討の在り方を直ちに改めるべきものと考えます。

<「信賞必罰」の人事管理について>

民間の手法を取り入れた「信賞必罰」の人事管理制度への転換については、当局の恣意的な人事運用が行われないようにするためにも、現在政府や人事院で検討中の国家公務員についての公正・公平、透明で客観的な基準に基づく評価システムの確立こそが最優先されるべきであり、昇進・処遇制度への反映の在り方なども含め、公務の仕事の特性や人事管理の実態を踏まえながら慎重に検討すべきものと考えます。むしろ、「入口選別主義」といわれるキャリア優遇の年次ローテーション人事管理の在り方こそ改めるべきであると考えます。

<いわゆる「天下り」の規制策について>

恣意的な人事運用を拡大し、政・官の癒着を強めることとなるいわゆる「天下り」の大臣承認制の導入などの見直しは、行うべきではないと考えます。中立・公正な立場からの厳格な基準設定と厳格な審査や「天下りの禁止」こそが求められており、打ち出すべき施策であると考えます。

<中央人事行政機関の人事行政の在り方について>

あらゆる決定過程に公務員が参加するシステムへの改革、公務における賃金・労働条件決定システムと労働関係制度の抜本的改革なしに、中央人事行政機関が行う人事行政の基本的な在り方を見直して各省当局(使用者)の一方的な人事管理権限の強化を検討することは、人事行政の中立・公正性や公務員の労働基本権制約の政策上からも重大な問題であり、再検討を求めます。

<給与・勤務条件事項の検討スタンスについて>

行政改革推進本部が公務員の給与・勤務条件に関わる事項を検討するに当たっては、労働基本権の代償措置である人事院の勧告又は意見の申出を尊重する姿勢に立ち、われわれとの交渉事項であることを明確にした作業と対応を行うよう求めます。

<総人件費管理や企画部門と実施部門の分離について>

以上の他、各行政機関毎の総人件費管理の考え方や企画部門と執行部門に分離する考え方を含め今回の見直しは、国家公務員をごく一部の「キャリア」を中心とした企画部門の公務員に特化し、直接国民サービスに携わっている公務・公共部門を縮小、切り捨てようという考え方が強く打ち出されています。これは公務・公共部門の社会的役割を否定しようとするものであり、国民が求める行政改革・公務員制度改革に逆行するものといわざるをえません。以上のことから、こうした施策についても基本的な再検討を求めます。

2. 公務員制度改革に当たっては、公務員制度調査会の答申を尊重するなど行政の継続性・整合性を重視した検討スタンスにたつことを求めます。

(1) 今日までの公務員制度見直しの政府の基本方針は、1999年3月の公務員制度調査会の答申を尊重し、それを着実に実行することにすえられており、いままさにその実行過程にあります。しかし、昨年12月1日に閣議決定された行政改革大綱においてもいくつかの点で公務員

制度調査会の答申の枠組みを超える検討方向が示されており、現在の行政改革推進本部事務局の検討スタンスは明らかにこれまでの経緯や枠組みにとらわれない「白紙」からの作業方向となっています。今日まで行われている見直し作業の十分な検証もなく、公務員制度改革に関わる政府の基本方針が突如変更されることは、明らかに行政の継続性・整合性の上で問題があり、ルール違反でもあると考えます。

(2) したがって、公務員制度改革に関わる検討は、公務員制度調査会の答申を尊重する基本姿勢を政府として再確認し、その答申の枠組みを超える新たな課題を検討するに当たっては公務員制度調査会に改めて諮問・審議するなど、慎重な手続きを経て結論を得るよう申し入れます。

3. 公務員制度改革の「大枠」提示や「成案」を得るに当たっては、一方的な作業を行わず、公務・公共部門の当該者200万人で組織する連合官公部門連絡会との十分な交渉・協議、合意に基づいて検討作業をすすめることを強く求めます。そのため、連合官公部門連絡会と行政改革推進本部事務局との間に「協議の場」を設けることを求めます。

## 二、公務員制度改革の基本理念と課題に関わるわれわれの提言について

国民の公務員に対する批判に応えるためにも、全体の奉仕者としての立場と責任を明確にするなど民主主義の諸原則を貫いた公務員制度の基本原則を再確立し、社会経済情勢の変化に的確に対応する公務員制度改革の基本理念と課題設定を求めます。

そのためわれわれは、以下の事項について貴職が真剣な検討を行うことを求めます。

1. 公務員制度改革の基本理念を「公務員制度の特権性・閉鎖性を打破し、民主的公務員制度を確立するための抜本改革を行うこと」と位置づけ、以下の事項を検討課題としながら、国民の立場に立った行政改革・公務員制度改革を行うことを求めます。

(1) いわゆる「特権的官僚制度」の残滓を完全に廃絶し、民主主義の諸原則が貫徹した公務員制度の確立を求めます。

中立・公正な人事行政を推進し、かつ公務員が一部の政党等に從属するのではなく、国民全体の奉仕者として機能することを保障する公務員制度を確立すること。

政治の責任を明確にするためにより特別職の位置づけを明確にすることや、非違行為があった場合には国会で弾劾できる制度を作るなど公務員に対する国民統制がより貫徹するシステムを導入すること。

種試験の廃止など、入口から選別を行う採用試験制度の見直しを含む任用制度の抜本改革を行うこと。

公務員の市民的権利を制限した前近代的な服務制度を抜本改革し、雇用関係を明確にした分限制度や民主主義的な手続きを保障した懲戒制度に見直すこと。

「公務員の種類・区分」を検討する場合には、公務員制度に新たな身分制等を持ち込まないこと。

(2) キャリア優遇の年次ローテーション人事管理を抜本的に改め、公平・公正、透明、客観的で納得性のある昇進・処遇制度の確立を求めます。

2. あらゆる決定過程に公務員が参加するシステムへの改革、労働基本権の確立をはじめ国際労働基準を満たした公務における近代的労働関係制度の確立を、今回の公務員制度改革の最重要課題として位置付け、その実現を求めます。また、そのことによって対等のパートナーシップに基づく労使関係を構築することを求めます。

公務員の労働基本権を確立し、団体交渉による賃金・労働条件決定システムを確立すること。いわゆる「管理運営事項」等についての労使協議制度を確立すること。

「職員団体制度」を抜本改革し、労働組合活動の自由を拡大すること。

「個別決定システム」の拡大に対応した苦情処理制度を確立すること。

## 自民党行革推進本部との協議の概要 - 3/23

公務員連絡会榎本・丸山両代表委員等は3月23日16時から自民党行政改革推進本部役員等と会い、公務員制度改革・労働基本権等の問題をめぐる意見交換を行った。

自民党行革推進本部側からは、野中広務本部長、堀内光雄副本部長、太田誠一事務局長、熊代昭彦・林芳正事務局次長(牧野常任顧問は代理出席)等が出席した。

これは自民党行革推進本部役員会が、「大枠」公表の前に公務員連絡会に対して公務員制度改革や労働基本権問題について意見交換を行うとの方針を確認したことから、その申出を受けて実施したものの。

冒頭、野中本部長が、「いま橋本行革担当相が、公務員制度を白紙から見直し作業をすすめているが、その論理の当然の帰結として労働基本権の在り方についてはさわらなくてはならないし、さわらないということは絶対あり得ないと考えている。組合も、過去の経緯にとらわれなくて日本の将来を考えて対応してほしい。与党としては、厳しくするところは厳しくし、自由にすることは自由にとりという考え方で行革大綱をまとめたので、組合としても一人一人が生かされる職場にしなければ国民の厳しい目が変わらない、という腹を決めて、率直な意見交換をお願いしたい。党としても、行革大綱実現に向けて橋本大臣をバックアップし、サポートしていくこととしており、われわれは直接交渉する立場にはないが、橋本大臣及び政府の行革推進事務局と率直に議論してもらいたいし、手伝うことは手伝いたい。今後も率直に意見を交わし、相互に信頼感がもてて、党として支持できる具体的なものが出てくれば、つなぐ役割は行いたい。いずれにしても、率直な意見交換をお願いしたい」とし、自民党行革推進本部としては、労働基本権の回復を前提とした公務員制度改革の設計を行う考え方で公務員連絡会と話し合っていきたいとの考え方を示した。

これに対して榎本代表委員は、別紙のとおり「労働基本権確立と公務の労働関係制度に関わる意見」を提示しながら、「公務員制度改革は働く者の労働条件だけでなく、働く場や働き方という意識の問題にも関わる大きな問題だ。われわれ労働組合の意見を重視して検討してもらいたい。われわれとしても行政システムや公務員制度を改革しなければならないと考えており、特権性・閉鎖性、前例・縦割り主義をなくすための改革に取り組んできている。今回の公務員制度改革は、戦後公務員制度発足して初めての抜本的な改革であり、開かれた政府に相応しい民主的な公務員制度としていく必要がある。そのためには、国際労働基準を満たした近代的労働関係制度の確立が不可欠である。人事院の労働基本権制約の代償機能を各府省大臣に移すということは使用者に権限が移ることであり、労働組合に対しても労働基本権確立を前提とした労働関係制度を設計し、提示してほしい」と述べ、労働基本権の確立を含む労働関係制度の制度設計について民主的な公務員制度に改革していく立場から、意見交換したいとの考え方を示した。

このあと、相互の意見交換に入り、公務員連絡会側が別紙「意見」の考え方について説明すると共に、労使協議制度の重要性等について強調、近日中に発表となる行革推進事務局の「大枠」の内容について公務員連絡会とも十分協議することを強く求めたのに対し、党側も「制度が大きく変わるのだから、よく話し合うことは必要だ」と理解を示した。

こうしたやりとりの後、労働基本権回復を前提とした労働関係制度・公務員制度の設計の在り方について、今後も話し合いを継続していくことで合意、この日の第1回目の意見交換を終えた。

(別記)

## 労働基本権確立と公務の労働関係制度に関わる意見

2001年3月23日

公務員労働組合連絡会

行政改革大綱に基づく公務員制度改革をめぐっては、近日中に政府の行革推進事務局が今後の検討のための「大枠」を決定する動きにあります。

いまわが国は、社会経済情勢の大きな変化に直面しており、既存の社会経済システム、行政システムを、まさに21世紀にふさわしいものに改革することが求められています。公務員制度をめぐっても同様の認識に基づき、わたしたちは、戦後50年が経過し特権的・閉鎖的と国民から強く批判されている現行の公務員制度を抜本的に改革すべきとの立場に立って、今日まで様々な取り組みを進めてきました。

公務・公共部門に働くものの社会的責任を自覚し、今後とも国民が求める行政改革・行政サービスの確立を目指して取り組みを進めるとともに、それを実現するための民主的な公務員制度の確立に向けて全力で取り組む決意です。

以上のような公務員制度改革をめぐるとの基本認識を前提とし、当面、公務員の労働基本権や労働関係制度に関わる事項について下記の通り見解を明らかにしますので、その実現に向けてわれわれと率直かつ真摯な意見交換を行い、合意を得るよう共に努力すべきと考えます。

### 記

1. 公務員の労働基本権を全面的に確立し、団体交渉による賃金労働条件決定制度を確立すること。
2. 行政サービスの在り方や管理運営事項などについての労使協議制度を法制度化すること。
3. その他、以下の関連事項についても検討すること。
  - (1) 苦情処理制度を確立すること。
  - (2) 労働組合活動や政治活動の自由の拡大など、公務員の市民的権利を大幅に拡充すること。
  - (3) 現行の分限・懲戒処分の手続き等を労働組合が参加する形で改めること。

「大枠」公表に当たっての行革推進事務局長交渉及び記者会見の概要 - 3 / 27

【行革推進事務局に「協議の場設定」等申入れ】

公務員制度改革に関する「大枠」が公表されたことから、連合官公部門連絡会は3日27日11時から、行政改革推進本部西村事務局長と交渉し、3項目の申入れ（別紙）を行った。「大枠」を受け6月にも公務員制度改革の「基本設計」を固めるとのスケジュールが示されていることから、申入れ事項は、基本設計の検討に当たって、当事者である労働組合側との常設の協議の場を設けること 労働基本権の確立、労使協議制度の確立を前提に協議に入ること 労働条件に係わる事項については交渉と合意に基づいていくこと、などを柱としたもの。

交渉には連合官公部門から代表委員を構成する各構成組織書記長と共同事務局が参加、行革推進事務局側からは西村事務局長のほか春田公務員制度等改革推進室長、高原参事官が対応した。

冒頭、連合官公部門側は、「大枠」策定過程で当事者である労働組合との協議・話し合いがないまま公表されたことに抗議した。これに対し西村事務局長は、「大枠は行革大綱や橋本大臣の指示等を踏まえ改革の基本的方向を示すものとして提示したが、6月をメドとした基本設計の検討に当たっては、労働組合とも十分話し合いを行っていく」との考えを示した。

推進事務局側からの「公務員制度改革の大枠」についての説明に対し、組合側は、次の点について見解を求めた。

「大枠」では、人事院の機能をなくし一方的に各省大臣の権限を強化するとしているが、そうすると、当然、労働基本権を確立する方向が示されるべきである。この問題について「十分な検討」に止まっているのは問題だ。

職務給の廃止など重大な給与制度の見直しという労働条件の変更を一方的に決めていくやり方は問題である。今後、推進事務局を国公法上等に定める使用者としての交渉当事者として、位置づけて対応するのか。

これに対し推進事務局側は、労働基本権問題については、基本設計で制度の具体化と合わせ並行して検討していくことになる、推進事務局は、制度設計上の内閣の調整機能の役割を担っており、したがって、組合との話し合いはしていくが、厳密に言えば国公法に規定する交渉当事者という位置づけになるのか疑問、との考えを示した。このため、組合側は、「労働条件の重大な変更を国公法で保障している労使間の交渉のないまま、一方的に決定するのは絶対に認められない」と述べ、この点について結論が得られなかったことから、再度近日中に見解を示すよう求め、交渉を継続することにした。

【「大枠」に対する見解を記者会見で発表】

27日午後2時から厚生労働省記者クラブで、丸山代表委員から「公務員制度改革の大枠」に対する連合官公部門の見解を発表（送付済）構成組織全委員長・書記長等による「労働基本権

確立・公務員制度改革対策本部」を立ち上げ、6月に向けた闘争態勢に入ることを内外に宣言した。また、この記者会見では、笹森連合事務局長が連合としての見解を「談話」として発表、官公労働者の労働基本権の確立に一体となって取り組む姿勢を明らかにした。

(別記1)

2001年3月27日

行政改革担当大臣

橋本龍太郎 殿

連合官公部門連絡会

代表委員 榎本庸夫

代表委員 榊原長一

代表委員 石川正幸

代表委員 中野高德

代表委員 丸山建藏

### 公務員制度改革の「大枠」公表に当たっての申入れ

日頃よりわれわれ公務・公共部門に働く労働者の処遇改善に向けて尽力されていることに敬意を表します。

本日、貴職は、行政改革大綱に基づく公務員制度改革の基本設計に向けた「大枠」を公表しました。「大枠」では、労働基本権や労働関係制度について「労働基本権制約のあり方との関係も十分検討」とするとの言及に止まり改革方向が示されていません。今回の公務員制度改革において、各省大臣が使用者としての人事管理権限を強めるのであれば、国際労働基準に沿って公務員の労働基本権を確立し、労働関係制度を抜本的に改革することが不可欠であり、国民の求める民主的公務員制度改革の前提であるべきです。また、「大枠」によれば公務員制度を国家的見地からの戦略的企画立案部門に特化し、天下りを各省大臣の裁量に委ね事実上自由化につながりかねず危惧されます。

連合官公部門連絡会は、この間、貴職及び推進本部事務局長への申し入れ、並びに自民党行政改革推進本部役員会との意見交換を行ってきました。野中自民党行政改革推進本部長は、今次公務員制度改革に関わって「論理の当然として基本権について触らないでいくことは絶対はない」とし、「党としては必要に応じて協議を継続すること、組合は具体的提案を持って大臣事務局と議論すべきこと、組合側と意見が合意すれば党として政府行政改革推進本部につなぐ役割も果たせる」との見解を表明しました。

以上の経緯を踏まえ、「大枠」公表に当たり、公務員制度改革に関し申し入れますので、その実現に向けて最大限努力されるよう要請します。

#### 記

一、公正・中立で時代の求めに応えた公務員制度を確立するために、基本設計の検討に当たっては、貴事務局と連合官公部門連絡会との常設の協議の場を設け率直な意見交換を行い成案を得ること。

一、連合官公部門連絡会は、国民のための民主的公務員制度確立のために、基本設計に向け労働基本権の確立、及び労使協議制度の確立など国際労働基準を満たすことを前提とした案を提示するので具体的な協議を行うこと。

一、基本的に労使交渉事項である給与制度の見直し及びそれと連動する評価制度の設計については別途当該組合との交渉、合意に基づくこと。

(別記2)

### 「公務員制度改革の大枠」に対する連合官公部門の見解

(1) 行政改革推進事務局は、本日、行政改革大綱に基づいて作業を進めてきた「公務員制度改革の大枠」を決定、発表した。この「大枠」は、6月に予定されている「基本設計」に向けた検討の枠組みとして位置付けられており、現行の公務員制度の枠組みと公務員の在り方を大きく変えようとするものである。

「大枠」は、今回の公務員制度改革の最大の眼目を、「国家的な見地からの戦略的な政策立案」を行う「国家戦略スタッフ群」や各府省大臣を直接補佐するスタッフを作ることに据えている。そのために人事院が所管してきた人事行政の枠組みや労働基本権制約の代償機能を解体ないしは大幅に縮小し、内閣総理大臣や各府省の大臣が総人件費の枠内で自由に人事管理を行う体制に移行し、あわせて徹底した「信賞必罰」と能力・実績に応じた給与制度に切り替えようとするものである。そしてこれらを実現するために現行の国公法・地公法を抜本的に改正することが必要と、宣言しているのである。

(2) われわれは、行政改革推進事務局や与党が一体となって「白紙」からの公務員制度の見直しを進めている情勢のもとで、国民が求める行政改革・行政サービスを確立する取り組みを進めるとともに、労働基本権の全面的な確立と公務における労働関係制度の改革が民主的で透明な公務員制度確立にとっても緊急かつ重要な課題であると位置づけ、今日まで橋本行革担当相等への申入れや自民党行政改革推進本部との意見交換など、様々な取り組みを進めてきた。

しかし「大枠」は、その策定過程が不透明で独断的であるなどの手続き上の問題もあるが、「労働基本権制約の在り方との関係も十分検討」と言及しているのみで、労働基本権や労働関係制度については明確な改革方向が示されておらず、極めて問題である。

今回の公務員制度改革で、各府省大臣が使用者としての人事管理権限を強めるのであれば、一方において働く側の立場を明確にする措置がともなわなければならないし、国際労働基準に沿った形で公務員の労働基本権を全面的に確立し、公務における労働関係制度を抜本から改革する方向を打ち出すことは当然のことである。その意味でわれわれは、交渉による賃金・労働条件決定システム、管理運営事項等に関わる労使協議制度など、労働組合が決定過程に参加するシステムの確立を抜きにした公務員制度改革はあり得ないものとする。3月23日に行わ

れた自民党行政改革推進本部との意見交換では「労働基本権回復を前提とした意見交換を行う」ことで合意を見ているが、これを足がかりに、文字通りわれわれの悲願でもある労働基本権の確立・労働関係制度の改革に向けて組織の総力を挙げて取り組みを進めて行かねばならない。

- (3) さらに「大枠」は、われわれや国民が求める行政改革・公務員制度改革の方向からみても問題があるといわざるをえない。

まず、今回の公務員制度改革の最大の目的を国家戦略を企画立案する政策集団作りに据えることは、公務員を霞が関のごく一部の特権的なキャリア官僚にさらに特化しようとするものである。こうした考え方は、公務・公共部門の社会的役割を軽視する考え方につながり、これまで多くの公務員が担ってきた様々な行政サービスを変質させ、国民生活にも大きな影響を及ぼす危険性がある。また、本来「政治」が担うべき役割を一部の公務員に肩代わりさせようとするものであり、「天下り」を各省大臣の裁量に委ね全面的に認めようとする点も含め、時の政権党に従属する公務員と新たな「政官」の癒着構造を生み出すこととなる。

加えて、いわゆる「キャリア制度」の廃止などが打ち出されず、公平・公正で、透明、納得性のある基準が確立されないまま、徹底した「信賞必罰」の人事管理や処遇が行われるということは、各府省大臣や当局の不透明で恣意的な人事管理を容認することとなる。また、こうした課題は、本来的にわれわれとの交渉事項であるにもかかわらず、そうした手続きや観点を無視していることも大きな問題である。

このように、「大枠」には“国際競争にうち勝つ公務員づくり”という問題意識はあっても、国民が求める行政改革や公務員制度改革に込めていくための基本的な理念が決定的に欠落しているといわざるを得ない。いま我が国は、社会経済情勢の大きな変化に対応する形で社会経済システム、行政システムを21世紀に相応しい形で再構築していく課題に直面している。われわれは、「労働を中心とした21世紀社会」を目指し、社会的セーフティネットと公務・公共部門を再構築し、国民が求める行政改革・行政サービスの確立、それを実現するための民主的公務員制度改革に向けて、全力で取り組みを進めていかなければならない。

- (4) 行政改革推進事務局は、本日の「大枠」に基づいて引き続き作業をすすめ、極めて拙速にも6月には「基本設計」を固める方針である。われわれは、この「基本設計」が文字通り今後の公務員制度改革の基本方向を確定するものとして認識し、文字通り組織の総力を挙げた取り組みを進める決意である。

その取り組みを進めるために連合官公部門連絡会は、本日、すべての構成組織の委員長・書記長等で構成する「労働基本権確立・公務員制度改革対策本部」を設置し、6月に向けた闘争態勢に入ることを確認した。この対策本部のもとに公務・公共部門労働者が総結集し、連合の仲間や、広く国民と連携し、全力で闘い抜くことを宣言する。

2001年3月27日

連合官公部門連絡会労働基本権確立・公務員制度改革対策本部

2001年3月27日

(別記3)

## 「公務員制度改革の大枠」に対する談話

日本労働組合総連合会  
事務局長 笹森 清

1. 本3月27日、橋本行政改革担当大臣は「公務員制度改革の大枠」を公表した。この「大枠」は、「中立公正で国民から信頼される、効率的な行政の実現」を目標に掲げ、信賞必罰の人事制度の確立、戦略的な政策立案を行う「国家戦略スタッフ群」の創設、各大臣による弾力的な人事管理などを掲げ、6月まで「基本設計」にまとめ上げ来年には法改正をめざすとしている。しかし、人事・労働条件に関わる新制度を提唱しながら、公務部門の労働基本権の回復については一言「労働基本権の制約のあり方との関係も十分に検討する」としているのみで、一方的な管理強化を提起しており、賛成できない。
2. 我が国の官公労働者には、公務員には団体交渉権、争議権が、国営労働者には争議権が厳しく制約されており、先進国のなかでも極めてゆがんだ労働基本権しか認めていない。その代償措置として人事院による勧告制度が続けられてきたが、「大枠」は、この人事院の諸機能を廃止しこれからは各府省が行うとしている。そうであるなら、ILOの考えに従い、当然に官公労働者に労働基本権を確立しなければならない。

ILOの第87号条約（結社の自由と団結権の保護）第98号条約（団結権と団体交渉権の原則の適用）は、軍隊と警察を除いて公務員を含め全労働者に団結権・交渉権・争議権の付与を求めている。連合は、89年の結成以来、官公労働者の労働基本権の確立を求め続けてきた。今回の抜本改革ではこの要求を受け入れるべきである。
3. 「大枠」は、給与への能力・業績の反映、能力本位の任用など人事管理については各府省大臣が責任をもつ体制を提起している。しかし、我が国の民間企業においては給与・人事などの労働条件は、労使協議の中で決められており、行政部門においてもこれら労働条件は当然に労使協議で決定されるべきである。「大枠」は、「主務大臣を頂点とする責任ある人事管理体制を確立する」ことを強調し、労働条件決定における労使対等の原則を無視しており、認められない。
4. 我が国は、グローバル化、少子高齢社会の進行などその社会変化が一層すすむと見込まれ、このなかで社会的セイフティーネットの提供など中央、地方の公務部門の役割はますます重要となる。この時代に、国民とともに考え、企画し、執行する公務部門を「中立公正で国民から信頼される、効率的な行政」とするには、その働き方について公務労働者と協議し生き甲斐のある職場とすることが不可欠であると長い労使関係の経験から確信している。

連合は、国民から信頼される行政を実現するため、行政現場を担う官公部門の労働組合と協議しながら、官公部門における労働基本権の確立を一層強く求めていく。

以上

行革推進事務局との「協議の場設定」等での交渉概要 -4/9

行革推進事務局との交渉が9日午後1時から行われ、「官公部門連絡会との協議の場の設定」など3月27日に申し入れていた3項目に対する見解を質した。また、先の交渉で中断となっていた「推進事務局を国公法に定める使用者としての交渉当事者と位置づけて対応するか否か」の問題について正式見解を求めた。なお交渉には行革推進事務局側は西村事務局長、春田公務員制度等改革推進室長、高原参事官が対応、対策本部からは、村瀬企画委員と事務局が参加した。

西村事務局長は、推進事務局としての整理した見解として、公務員制度改革の基本設計にあたっては連合官公部門連絡会との率直な意見交換を行っていききたい、給与制度見直し等について行革推進事務局は組合との交渉当事者に立つ、との考えを示した。なお、交渉開始の時期については、「基本設計がどうなるか、その性格も定まらない今の時期では申し挙げられない」との考えを示した。

これに対し対策本部側は、の「意見交換の場の設定」については申入れの趣旨を踏まえたものとして確認、について、基本設計を固める前に早急に交渉に応じるよう強く求め、「どのような制度設計の段階・時期になれば給与制度等の交渉に入るのか」見解を示すよう求めた。しかし、推進事務局側は「連絡会の意見・要望は十分聞かせていただく」としながらも、給与制度に関わる交渉開始時期等については明言を避けたため、今後さらに詰めていくことにした。

なお、推進事務局側は、今後の検討作業について、「行革事務局と各府省の協力体制を構築するため、各府省の官房長で構成する連絡会と、その下に人事担当企画官で構成する幹事会を設けたこと」と10日に第1回会議を開くことを明らかにした。

## 「公務員制度改革」に関する経過（1996～2001年）

1996年 11月28日	首相直轄機関として行政改革会議発足
1997年 5月19日	公務員制度調査会発足
12月3日	行政改革会議が「最終報告」 公務員制度改革の基本的方向を提示、人材・任用制度改革として「人材の一括管理や内閣府を支える人材確保のシステム導入」等を示し、公務員制度調査会での検討要請。
1998年 6月9日	中央省庁等改革基本法成立（6.12公布・施行） 能力・実績等に応じた処遇の徹底等「国家公務員制度改革」（48条）、人事管理に関する内閣の総合調整機能の充実等「中央人事行政機関の機能の分担見直しの基本方針」（49条）盛り込む。
1999年 3月16日	公務員制度調査会が「公務員制度改革の基本的方向に関する答申」 答申は、当面の「人事管理制度・運用の見直し」という極めて狭い範囲に留まり、その内容も、採用試験別の昇進管理等特権的・閉鎖的と批判される現行制度の枠組みを変更しないことを前提に運用に関わる技術的な見直しに言及。「能力・実績に応じた昇進・給与」とそれを支える「人事制度」等を提言。
4月27日	中央省庁等改革推進本部が「改革の推進に関する方針」決定 公制調の基本答申を踏まえ、新たな人材一括管理システムの導入、多様で質の高い人材確保、能力・実績等に応じた処遇、高齢化への対応と退職管理の適正化、中央人事行政機関の機能等人事行政の在り方、等による改革推進の方針を示す。
2000年 5月31日	総務庁の人事評価研究会が「最終報告書」 人事評価システムに限定して「能力、業績評価システム」の基本設計を提言。評価の目的を「適材・適所への配置・育成から活用」とし、評価制度の基本要件を「公平性・透明性・客観性・納得性」におき、公開制度・面接制度、評定者訓練の徹底等を提言。苦情処理制度と労使協議制の必要性に言及。
6月22日	総務庁の退職手当問題懇談会が「報告書」 「支給率を現状より段差の少ない緩やかな構造となる方向での検討」等を提言。報告をふまえ、現在、総務省で民間企業の退職金実態調査を実施中。
8月4日	新行政改革大綱策定方針を閣議決定 年内をメドに、2005年までを集中改革期間とする新たな行政改革大綱の策定を閣議決定。その柱に公務員制度改革と特殊法人改革を掲げる。
12月1日	新たな行政改革大綱閣議決定 国家公務員・地方公務員制度の抜本的改革として、信賞必罰の人事制度の実現、再就職の主務大臣の承認制、官官、官民間の人材交流の促進、大臣スタッフの充実、総人件費・総定員の枠内での各大臣による人事制度の設計等人事管理システムの抜本的転換、企画立案と執行の分離、等を決定
12月19日	行革推進本部設置を閣議決定 政府は内閣総理大臣を本部長、行革担当大臣を本部長代理とし全国務大臣を本部員とする行政改革推進本部を設置、それを支える行革推進事務局が4室50人体制でおかれ、「内閣の総合調整機能」として公務員制度改革等の検討作業を推進。

**2001年**

- 1月6日 1府12省庁体制スタート
- 1月16日 橋本行革担当大臣が行革推進事務局に指示  
行革大綱の完全実施に加え、民間の人事管理システムをできる限り取り入れるなど、フルモデルチェンジのつもりで新しい仕組みを検討すること、大枠は3月末までを目標とし、基本設計は6月中には成案を得て、秋以降、法文化作業に入る、といったスピード感で望むこと、等を指示
- 1月30日 連合官公部門が「公務員制度改革に関する当面の対応方針」  
代表者会議で、「公務員制度を民主的に抜本改革する基本スタンスに立ち、組織の総力を挙げた取り組みをすすめる」とした方針を確認
- 2月2日 連合官公部門代表委員が橋本行革担当大臣に申入れ  
橋本大臣は、公制調の基本答申は承知しているが、新しい行政システムに「魂」を入れるため根本から見直したい、意見交換は職員団体だけでなく幅広く聴きたい、公務員の身分保障と労働基本権問題は別個の課題で、身分保障は中立・公正な行政を進めるうえで必要として設けられたもの、との考えを示す。
- 2月27日 連合官公部門が行革推進事務局長に申入れ  
「大枠」策定に当たっての官公部門の考え方を提示、行革大綱は国民の求める行革・公務員制度改革に逆行することから再検討すること、公制調答申の尊重等行政の継続性・整合性を重視すること、早急に連合官公部門との「協議の場」を設けること、等を求める。
- 3月27日 橋本行革担当大臣が「公務員制度改革の大枠」公表  
「大枠」では、国家戦略スタッフ群をおくこと、職務給の原則を廃止すること、各府省大臣の人事管理権限を強化すること、等に言及。反面、労働基本権については「制約の在り方との関係も十分検討」に留まる。
- 3月27日 連合官公部門が行革推進事務局長と交渉、記者会見で見解」を公表  
推進事務局に「一切の交渉のないまま一方的に大枠を公表したこと」に抗議、「国公法に規定する交渉当事者に立つのか」を質したが、明確な見解を示せず交渉継続に。連合とともに共同記者会見で「見解」発表、「連合の仲間や広く国民と連携し、全力で闘い抜く」との決意を内外に示す。
- 3月30日 連合官公部門が「労働基本権確立・公務員制度改革対策本部」設置  
榎本代表委員を本部長に全構成組織の委員長・書記長等による対策本部を設置、運動推進のため企画委員会を設ける。事務局体制も強化。
- 3月30日 人事院の「能力、実績等の評価・活用に関する研究会」が「最終報告」  
「公務員の新人事評価システム」と題する最終報告では、「これまでの人事評価を、能力、実績を重視したものに改めていくためには、新たな人事評価システムを整備することが必要」との考えに立ってトータルな人事評価システムを報告。4原則(公平・公正性、透明性、客観性、納得性)はある程度反映したものの、2要件(苦情処理制度の整備と労使協議制度の法制化)は不十分な内容に留まる。
- 4月9日 対策本部が行革推進事務局長と交渉  
推進事務局が「基本設計に向けて十分な話し合い」と「給与制度見直し等について交渉当事者に立つ」と回答。
- 4月13日 対策本部が連合参加の民間組合への協力要請行動開始

## 公務員制度改革と労働基本権との関係

### ・労働基本権

憲法28条は、公務員を含む全ての勤労者に労働基本権(団結権、団体交渉権、争議権)を保障し、労使が対等の立場で労働条件を決定することを基本原則としている。

### ・労働基本権の制約

(1) 全ての公務員につき、昭和23年7月22日のマッカーサー書簡に基づき、政令201号により、一律に争議行為が禁止された。以降今日に至っている。

国家公務員の場合、非現業国家公務員は、労働基本権(団結権、団体交渉権、争議権)のうち、団結権のみが認められている。代償措置として人事院勧告制度がとられている。

\* ただし、消防職員、警察職員、海上保安庁職員等は団結権も認められていない。

現業国家公務員には、団体交渉権が認められている。

地方公務員については、国家公務員の制度をもとに、人事委員会制度がとられている。

(2) 労働基本権は、憲法上認められた権利であることから、公務員に対する労働基本権の制約の合憲性をめぐって、しばしば裁判の場においても争われてきた。

昭和48年の「全農林警職法事件」の最高裁判決では、営利企業のような倒産がないこと、公務員の職務の公共性の見地からの制約、勤務条件法定主義、準立法・司法機関としての性格をもつ人事院、人事院勧告等の代償措置の存在などを理由として、労働基本権の制約を合憲とし、現在までこれを踏襲。

### ・労働基本権制約と代償措置

今回の行政改革推進本部の『大枠』案は、各省庁大臣が組織・人事制度を設計・運用するシステムとするとされ、使用者としての人事管理 権限が一方的に強化される。

一方、現在は人事院勧告とそれに基づく給与法などにより、統一的な処遇体系が構築されており、労働基本権の代償措置として機能しているとされているところ。

『大枠』は労働基本権制約の代償機能措置としての人事院の諸機能を事実上廃止する一方、労働基本権については、「十分検討する」としているだけである。このため、政府がとっている労働基本権制約政策は違憲となる。(ほとんどの法学者の統一的見解)

#### ・労働基本権の回復を求める

労働基本権制約の代償措置制度を否定するのであれば、労働基本権制約の回復は当然のこととなる。

(参考) \* 自民党行政改革推進本部は、労働基本権を返還の方向で検討することを、連合官公部門代表との会見で表明。(323「労働基本権回復を前提に意見交換を継続」で組合側と合意)

#### ・公務員労働者の労働基本権確立は、国際労働基準である

ILOの第87号条約(結社の自由と団結権の保護)、第98号条約(団結権と団体交渉権の原則の適用)は、公務員を含め全労働者に団結権・交渉権・争議権の付与を求めている。(軍隊、警察、消防については一部制限)我が国の官公労働者には、先進国の中でも極めてゆがんだ労働基本権制約の政策が続けられている。日本が国際社会の一員としての役割を果たそうとするのであれば、公正なルールに基づく国際関係・国際労働基準を実現することは、当然のことである。従って、ILOの考えに従い、当然に官公労働者に労働基本権を確立しなければならない。

# 「公務員制度改革」に関する政府・与党の動き一覧

〈資料11〉

## 与党

**平12.10三党合意**  
与党行政改革協議会  
自由民主党  
行政改革推進本部  
公明党  
保守党

**平12.11**  
与党が政府へ提案  
「公務員制度改革は  
政府が与党案を可否か」

**平12.12新たな行政改革大綱**  
～抜粋～  
国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革  
① 成り立ちは、能力主義に基づく「信賞必罰」の人事制度を明確にするなど国家公務員法等の見直し  
② 再就職に際する合理的かつ厳格な規制の導入、再就職に係る大臣の直接承認、公費、再就職後の新たな行為規制を導入  
③ 定年延長、早期退職制度見直しを考慮の上、退職手当、年金制度について検討  
④ 事前類型組織、人事管理システム等の抜本的な刷新  
⑤ 各主任大臣による企画立案と執行事務の分離推進、執行事務の外部委託等活用

橋本行革担当相の指示 = 新たな行政改革大綱の完全実施 + ツルモルチェンジ

**平8.11決定**  
行政改革会議  
会長：橋本聖子(当時)  
**平9.12最終報告**

**平10.8成立**  
中央省庁等改革基本法

●内閣機能の強化  
●国の行政組織等の再編成  
●国家公務員制度の改革  
●中央行政機関の機能の分担の見直し  
●地方分権

●内閣機能の強化  
●新たな中央省庁の在り方  
●行政機能の減量(アトニー・シンク)、効率化等  
●公務員制度の改革  
●その他(行政情報の公開、地方行政の改革)

**平12.12**  
新たな行政改革大綱を閣議決定

**平12.12**  
新たな行政改革推進本部を  
設置  
本部長：森 総理大臣  
副本部長：橋本行革担当相

**平12.7**  
新たな府省再編後の定員削減計画を閣議決定  
〔5年間で5%の削減〕

**平12.1**  
行政改革推進事務局

行政改革推進調整室  
特殊法人等改革推進室  
公務員制度改革推進室  
行政委託型公益法人等改革推進室

**平13.1新たな府省再編**  
1府12省庁体制に

**平13.3**  
公務員一人一人の意識・行動原理の改革  
①信賞必罰の人事制度の確立、②適正な再就職レベルの確立等  
行政の組織・活動原理の改革  
①戦略的行政改革委機能の向上、②責任ある人事管理体制の確立等

**平13.4独立行政法人新設**  
57独立行政法人を創設

## 政府

国家公務員に関する制度と運用の在り方について全体的な見直しを段階的

**平9.5決定**  
公務員制度調査会  
**平11.4**  
労使関係の在り方等検討グループ(労働基本権の在り方等を検討)

**平11.3**  
公務員制度改革の基本方向に関する答申

**平11.7決定**  
国家公務員退職手当制度懇談会  
(総務庁)  
人事評価研究会  
(総務庁) 人事評価研究会

**平12.9**  
人事院勧告(給与報告)  
●今後の給与制度の方向

**平12.9**  
人事院勧告(給与報告)  
●新たな時代に合わせた給与体系の再構築

**平11.9決定**  
人事院(人事院)能力、実績等の評価・活用に関する研究会  
**平12.9最終報告**

**平13.2**  
優待体系の見直し(養老、退職、年金、実績を)  
たまたま台の提案(養老、退職、年金、実績を)  
制度官庁(人事院、総務省)における試行

## 人事院

連合官公部門連絡会  
労働基本権確立・公務員制度改革対策本部

〒101-0062  
東京都千代田区神田駿河台3-2-11 総評会館 5 F  
TEL : 03 ( 3251 ) 7799 FAX : 03 ( 3251 ) 7794  
E-mail : rengo-kankouro@ebu.jtuc-rengo.or.jp