

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

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5月

《 目 次 》

「討議資料 2」の発刊にあたって

連合官公部門「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」…………… 1

「私たちの提言」 骨子

「私たちの提言」 概要

「私たちの提言」

連合「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」…………… 14

「討議資料 2」の発刊にあたって

4月26日に発足した小泉内閣は自らを「改革断行内閣」と称し、石原行政改革担当大臣のもと行政改革推進事務局を中心に既定方針通り6月に公務員制度改革に関する「基本設計」のとりまとめに向け検討作業をすすめています。

こうした情勢の下、連合官公部門連絡会は、政府の改革案に対して単に批判をするだけではなく、自らが、どのように改革していこうとしているのかを提示することを確認してきました。

私たちは、国民が求める行政改革・公共サービスの確立、それを実現するための民主的公務員制度改革案を提示して国民世論を喚起する運動を展開すべく、5月14日開催の第3回対策本部会議で、「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～」を決定しました。

また、連合もこの課題は官公労働者に限定されるものではなく、全勤労者に関わる問題であるとの認識に立って、連合官公部門連絡会との意見交換を図りながら、5月17日にナショナルセンターとして「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」の方針を中央執行委員会で決定し、取り組みを進めています。

私たちは、この「提言」を掲げて職場・地域から運動を展開し、小泉内閣に対して国際社会の一員にふさわしい公共部門における労働基本権の確立、国民合意の行政の実現とそのため民主的な公務員制度の確立を求めています。

そこで「討議資料 2」では「私たちの提言」と連合の「基本要求」について掲載することにしました。これをもとにして、職場・地域において活発な討議をおこし、公務員の労働基本権の確立と、21世紀にふさわしい公共サービスのための民主的な「公務員制度改革」に向けた国民的な論議を巻き起こしましょう。

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服務制度の近代化

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

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～ (概 要)

総論

- 1 21世紀は、社会保障や国民生活に関わるインフラなど社会的なセーフティネットを再確立し、国民が安心・安定・安全に暮らせる社会を実現しなければならない(連合がめざす「労働を中心とした福祉型社会」)
- 2 そのため、公共サービスを公平・公正に提供する「有効でかつ効率的な中央・地方政府」を建設
- 3 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を確立
これまでのような政官財ゆ着の政策決定システムや「官僚主導」の行政から、国民が行政や公務員をコントロールできるシステムを作る
公務員も、「お役人」意識や行政の必要性・有効性・効率性を軽視する仕事のやり方を改め、国民の信頼回復を基本に、国民の目線で仕事をする新たな「公務員像」を確立する
- 4 4つの改革課題
民主主義的改革
中央集権的で画一的、特権的で閉鎖的な制度を中立・公正で透明、分権的で参加型の民主主義的な制度に改革
「キャリア制度」の廃止、国民が公務員を民主的に統制、メリットシステムの徹底、職員が参加して決定するシステム、国・地方の役割に相応しい公務員制度を確立
人材確保と公務員のライフステージの確立
多様化、複雑・高度化する公共サービスに対応できる人材確保・育成と働く意識の多様化や少子高齢化等に対応した仕事と生活の新たなライフステージ確立
国際労働基準の確立
国際社会の一員にふさわしい労働基準や市民的权利の確立
労働基本権確立、労働者が決定過程に参加する賃金・労働条件決定システム、労使協議制度
分権社会にふさわしい公務員制度確立
地方公務員制度は、画一・一律でなく分権社会にふさわしいものに

各論

～ 国家公務員の行政職を中心に～

< 公務員制度一般 >

- 1 公務員の種類と区分の見直し(キャリア中心の公務員制度を改革するため)
特別職の役割と範囲を明確化 (国家戦略スタッフ群等は政治任用職に)
・ 不正な行為等には国会による弾劾制度など
一般職は、直接公権力を行使するもの、使用者の立場に立つもの等を除き、労働基準法、労働組合法を適用する「労働契約に基づく公務員」に
- 2 種試験を廃止し、高卒、大卒の2区分に
- 3 多様な人材の確保と育成・能力開発システム、適材適所への配置システム
- 4 公平・公正、透明、客観的な基準に基づく昇進・処遇制度
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
ライン官職だけでなくスタッフ職や専門職などを位置づける複線型人事制度
「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
年金と結合した再任用・雇用制度の確立
- 5 男女平等参画推進のため、ポジティブアクション策定と職場環境や労働条件の整備
- 6 非常勤・パート職員の均等待遇確保と「短時間公務員制度」の創設
- 7 障害者や外国人の採用拡大
- 8 「普通の」市民としての基本的権利の保障、組合活動の自由拡大と政治活動の制限を緩和 (国民の目線で仕事をするために)
- 9 命令遵守義務、信用失墜行為の禁止などは、社会常識にマッチするものに改める (職員自らによるチェック機能を発揮するために)
- 10 雇用保障は、整理解雇4原則や手続きを法律で明確に規定
- 11 「天下り」は全面的禁止 (本人選択の離職と民間企業への再就職は、第三者機関が審査するシステムを整備)

< 労働基本権の確立など >

1 労働基本権の全面的な確立（直接公権力を行使するもの等を除く）

すべての労働契約に基づく公務員に労働 3 権付与

争議の調整の在り方も検討

労働契約公務員は、労働組合法、労働基準法適用（再掲）

2 団体交渉による賃金・労働条件決定制度の確立

人事院勧告制度は廃止し、団体交渉による賃金・労働条件決定制度を確立

国民合意の観点から、交渉基準として「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・確認するシステムを検討

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

3 管理運営事項等を含め幅広く意思疎通するための労使協議制度を法制化

4 労働組合が参加する苦情処理制度を各府省別に整備

以上

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～

2001年5月14日
連合官公部門連絡会

<はじめに>

- (1) 政府の行政改革推進事務局は、3月末に公務員制度改革に向けた「大枠」を公表し、6月には「基本設計」をまとめようとして検討作業をすすめています。

この「大枠」では、国家公務員の最も重要な役割を「国家戦略の企画立案」などと位置づけ、それを霞が関のごく一部の特権官僚が担うことを中心とした公務員制度改革案が打ちだされています。しかし、こうした考え方は、国民が強く批判している「キャリア制度」を温存し、国民生活に密接に関わる公共サービスの社会的役割を軽視することにつながり、時代の要請でもある開かれた行政のあり方にも逆行するものといえます。

- (2) 今日まで私たちは、日本の社会経済情勢が大きく変化するのに対応して公務員制度を抜本的に改革することは必要であり、その改革のゆくえが公共部門の労働者だけでなく、国民生活にも大きな影響を及ぼす課題であるとの認識に基づいてさまざまな取り組みをすすめてきました。

今回私たちがとりまとめた提言は、こうした取り組み経過を踏まえつつ、公務員に対する国民からの厳しい批判を真摯に受け止めながら、これまでの長い歴史のなかで制度的・構造的に生みだされてきた「役人」意識や「霞が関官僚」に代表される特権的・閉鎖的な公務員像から脱却し、21世紀の社会に相応しい公共サービスの担い手として自己改革していくことをめざしたものです。私たちは、この提言をもとに広く国民と連携しながら中立・公正で透明な行政と民主的な公務員制度を確立する運動に引き続き全力で取り組んでいく決意です。

一、私たちがめざす21世紀の社会と公共サービスの社会的役割

1.日本の社会経済はいま危機的な状況にあります。

- (1) いまわが国は、右肩上がりの経済が終焉し、キャッチアップ型社会から成熟社会への転換、グローバル化やIT革命などポスト工業化への対応、少子高齢化や地球環境問題

への取り組み、などさまざまな課題に直面し、社会経済システム自体が大きな転換を求められている時代といえます。

- (2) バブル経済の崩壊以降の長期にわたる不況のなかで政府や財界は、市場万能主義的な考え方に基づいて国際競争に打ち勝つことだけを優先させた諸政策やシステム転換をすすめてきました。企業の大規模なリストラや政府がすすめた社会保障や福祉など国民生活に直結する公共サービスの切捨て政策は、「社会的なセーフティーネット」を破壊し、国民・労働者の雇用と生活、将来を危機的な状態に陥れています。

2. 私たちは、「社会的セーフティーネット」を再確立し、安心・安定・安全な国民生活を保障する「労働を中心とする福祉型社会」の建設をめざします。

- (1) このような日本の社会経済の危機的な現状を打開するためには、社会保障・福祉制度の拡充や国民生活に関わるインフラの整備など社会的なセーフティーネットを再確立し、国民生活に安心・安定・安全をもたらす政策を推し進めることが何より重要となっています。
- (2) そのうえで、21世紀に私たちがめざす日本社会の将来像をしっかりと確立することが必要です。私たちは、環境を重視した循環型社会、男女平等参画社会、「個人の尊重」と「社会連帯」に基づいた安心・安定・安全な社会、すべての人に働く平等な機会と公正な労働条件を保障する「労働を中心とした福祉型社会」の建設をめざします。
- (3) 社会的なセーフティーネットを再確立し、持続可能な福祉型社会を建設していくためには、公的機関やNPO、民間企業などが有機的に連携し、提供主体に関わらず公共サービスをより豊かなものにしていくことが必要です。そして、そのなかで公共サービスを公平・公正に提供するために、中央・地方政府が果たす役割が重要であることはいうまでもありません。

「大枠」が前提とするようなすべてを市場競争の原理にゆだねる「小さな政府」論では、決して国民生活に安心・安定・安全を保障することはできません。私たちは、単なる「小さな政府論」や「大きな政府論」でもなく、地方分権社会と社会的なニーズに適合した有効でかつ効率的な中央・地方政府の建設をめざしていかなければなりません。

3. 私たちは、キャッチアップ型の行政から国民本位の中立・公正で透明な行政と分権的で参加型の行政システムへの転換をめざします。

- (1) キャッチアップ型社会経済システムのもとでの行政のあり方は、霞が関のキャリア官僚が予算の配分権と裁量権を持ち、産業優先の諸政策を画一的・中央集権的に決定するものでした。こうした行政のあり方が、長期自民党政権のもとで「官僚主導」の行政を固定化し、政官財のゆ着を生みだしてきました。

国民が主役となるこれからの成熟社会では、こうした国民不在の不透明な政策決定システムやキャッチアップ型の行政のあり方を根本から改革し、本当の意味で国民が行政や公務員をコントロールできるシステムを作っていくことが求められています。

- (2) その改革の方向は、行政の基本的な目標を公共の安全、健康福祉の増進、環境の保全及び個性ある社会の形成と発展におくことを明確にし、産業優先の政策から真に国民生活本位のものに転換していく必要があります。

そして、真の地方分権をすすめる観点で国と地方の役割分担を見直し、分権型の行政システムのもとで、事前規制・裁量型行政からルール設定・事後チェック型行政に転換するとともに、情報公開のもとで、政策決定過程に国民・住民が参加することを保障した透明で民主的な行政システムの確立をめざしていかなければなりません。

そうした考え方をもとに私たちは、国民の知る権利を保障するために徹底した情報開示をすすめるとともに、行政の説明責任を明確化すること 真の意味のパブリックコメントの手続きを確立すること 国民が参加する行政・政策評価システムを確立すること、などの実現をめざします。

- (3) また、「政治」のリーダーシップをより明確化する方向でこれまでの行政のあり方を変えていく必要があります。国民の意思を正しく反映した「政治」が政策の基本方向を明確に示し、「行政」は中立・公正な観点から「政治」が選択した政策の実現をはかるための専門的な役割を果たしていくことが必要です。

二、公共サービスの担い手としての新たな「公務員像」と公務員制度の確立

1. 私たちは、公共サービスの担い手としての新たな「公務員像」の確立をめざします。

- (1) 私たちは、私たちがめざす社会や行政のあり方にふさわしい公務員の仕事の仕方や生活のあり方、そして国民との関係性を築いていくことが必要です。つまり、新しい「公務員像」とでもいうべきものを明確にしていくことが重要だと考えています。
- (2) 日本がキャッチアップ型の社会経済を追求し、産業優先の行政運営が中央集権的・画一的に行われてきた時代においては、政治にも顔が利き、予算・定員や権限を拡大するような剛腕の公務員が優秀といわれてきました。そうした公務員像と、戦前の「天皇の官吏」時代から続いている「お上」意識と「役人」意識が結びつき、公務員の世界に、霞が関のいわゆるキャリアを頂点とするヒエラルキーと特権的・閉鎖的な社会を固定化させてきたといえます。社会経済情勢の大きな変化のなかで、特権的で閉鎖的な意識を持ったキャリア官僚が時代への対応力を失い、数々の不祥事を生みだすことによって国

民からの信頼を失っていったことは周知の事実です。

- (3) 私たちは、自らの反省を込めて、一段高いところから国民をみるような「お役人」意識や予算・組織を既得権益として行政の必要性・有効性・効率性を軽視する国民から遊離した仕事のやり方を根本から改め、国民からの信頼を回復することから公務員制度改革を始めねばなりません。そのためには、これまでの「公務員像」を打破し、国民の多様なニーズを的確に政策やサービス・事業に結びつけていくようなコーディネーターとして、国民の目線で仕事をする新たな「公務員像」を確立していくことが必要です。

2. 私たちは、4つの基本的な改革課題を設定し、公務員制度改革に取り組みます。

私たちは、以上のような行政と21世紀にふさわしい新たな「公務員像」を確立するために4つの基本的な改革課題を掲げ、公務員制度改革に取り組みます。

(1) 公務員制度を民主主義的に改革していく課題

その第1の課題は、現在の中央集権的で画一的、特権的で閉鎖的な公務員制度を中立・公正で透明、分権的で参加型の民主主義的な公務員制度に抜本的に改革していくことです。

そのためには、現在の特権的・閉鎖的な官僚制度とわかち難く結びついている「キャリア制度」の廃止をはじめ、戦前の「天皇の官吏」の時代の遺物でもある非民主的な諸制度を改革すること。戦後改革で不十分であった国民＝国会が公務員を民主的に統制するシステムの確立や、政官財のゆ着を解消し国民に対する公務員の中立・公正性を確保するためのメリットシステムの徹底など、民主主義社会に普遍的な公務員制度の原則を再確立すること。すべてを霞が関の官僚が一方的に決定するシステムからできるだけ職場に近いところで職員が参加して透明な形で決定するシステムに改革すること、などが重要な課題です。

(2) 国民本位の行政を遂行するための人材確保と公務員の仕事と生活の新たなライフステージの確立

第2の課題は、社会経済情勢の急激な変化に対応する形で多様化、複雑・高度化する行政と公共サービスに適切に対応するための人材を確保・育成し、働く意識の多様化や少子高齢化などの雇用環境の変化に対応した公務員の仕事と生活の新たなライフステージを確立していくことです。これらの新たな仕事と生活のライフステージには、男女平等参画や公務内の社会的不公正を是正するシステムを組み込むことが必要です。

(3) グローバル時代にふさわしい国際労働基準の確立

第3の課題は、社会経済のグローバル化に対応した国際社会の一員にふさわしい公共

部門における労働基準や市民的权利を確立することです。そのためには、ILOで確立している国際労働基準に沿って、公務員の労働基本権を全面的に確立し、労働者が決定過程に参加する形の賃金・労働条件決定システムや労使協議制度などを明確に組み込んだ公務員制度を設計することが必要です。

(4) 分権社会にふさわしい公務員制度の確立

第4の課題は、国・地方の役割分担を分権社会にふさわしいものに見直すとともに、それぞれの役割に沿った形で国家公務員制度、地方公務員制度を確立していくことが必要です。その際、地方公務員制度については、国に準拠した一律・画一の制度ではなく住民のニーズにきめ細かく対応できる制度を確立していくことが重要です。

三、具体的な改革課題に対する提言

以上の基本的な改革課題に基づき、以下の通り具体的な課題に関わる改革方向を提言します。なお、これらの改革課題は、国家公務員の行政職を中心としたものとして提言しています。

< 公務員制度一般に関わる改革課題 >

1. 私たちは、「特権的な官僚制度」を打破し、民主主義の諸原則が貫徹した公務員制度を確立するため、公務員の種類と区分の見直しを主張します。
 - (1) キャリア中心の公務員制度を改革するためには、「画一・平等」の考え方から脱却し、公務員の社会的役割や職務の責任に即した形で、公務員の種類と区分を見直すことが必要です。そのため、私たちは現行の国家公務員の区分を次の通り見直し、それぞれの区分に対応した公務員制度を設計することを提言します。
 - (2) 特別職の役割と範囲を明確化し、「政治」=内閣のリーターシップが貫徹するような制度に改めます。「大卒」が主張する「国家戦略スタッフ群」等は、その役割や基本性格を明確化し、任期や定員等を限定したうえで、政治任用職として対応すべきものです。特別職の役割と範囲の明確化にあわせて、不正な行為等があった場合の国会による弾劾制度などを作り、国民のコントロールがより貫徹するシステムとします。
 - (3) 一般職については、直接公権力を行使するものや使用者の立場に立つものなどを除き、基本的に労働組合法・労働基準法が適用される「労働契約に基づく公務員」とし、新た

な労働関係制度を設計するとともに、職務の責任や権限に対応した新たな服務制度を適用することとします。

2. 私たちは、国民本位で透明な公共サービスを提供するための多様な人材の確保と育成システム、公平・公正で透明な基準に基づく昇進・処遇制度などを通じて、公務員の仕事と生活の新たなライフステージの確立をめざします。

(1) 「入り口選別主義」といわれる 種の採用試験の区分に基づく年次ローテーション人事と処遇制度、「天下り」を前提とした退職管理のあり方などを抜本的に改め、年功的な給与体系の見直しをすすめます。

現在の 種試験制度とその採用者を幹部候補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 の区分をやめ、大卒・高卒程度の試験制度に改めます。

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、適材適所への配置システムなどを確立します。

4 原則(公平・公正性、透明性、納得性、客観性) 2 要件(苦情処理制度と労使協議制)を満たす新たな人事評価システムの確立を前提に、公平・公正、透明、客観的な基準に基づく昇進・処遇制度の確立を求めます。

ゆとり・豊かな生活を保障する給与水準を確保することを前提とし、それぞれの仕事の社会的な価値を適切に反映した給与制度を求めます。そのためにも、現行の職位を唯一の基準とする「職務給制度」を、職務の社会的な有用性を透明な形で評価し位置付けるものに抜本的に改めます。

事務次官を頂点とするライン官職中心の縦型一本の人事制度でなく、国民の公共サービスに対する多様なニーズ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などを位置づける複線型人事制度とし、本人の能力・適性と希望に応じた選択が可能なコースを用意します。それに対応して、「天下り」を前提とした早期退職管理制度を在職期間の長期化に対応したものに改め、希望するものすべてが雇用される年金と結合した「再任用・雇用制度」を確立します。

こうした改革を通じて、21世紀の公共サービスの担い手にふさわしい採用から退職までの一貫したライフステージを新たに確立し、公務員の仕事と生活に活力を生みだします。

(2) 公務に内在する社会的な不公正を抜本的に是正する観点から、多様な行政ニーズや男女平等参画時代にふさわしい公務員制度を確立します。

公務における男女平等参画を一層推し進める観点から「ポジティブアクション」を策定し、女性職員の採用・登用を促進するとともに、職場環境や労働条件を整備します。

非常勤・パート職員の不公正な取り扱いを抜本的に改善するため、フルタイム職員

と同一の権利と均等の待遇を確保し、行政ニーズの変化や働く意識の多様化に対応した「短時間公務員制度」を設けます。

障害者や外国人の採用を一層拡大します。

3. 公務員の労働組合活動や政治活動の自由などの市民的権利を保障し、雇用保障などを明確にした労働関係制度を新たに設けます。

(1) 現在の公務員制度では、公務の公共性を確保するという名目で憲法で保障された市民的権利が一律かつ大幅に制限されていますが、これらについては「普通の」市民としての基本的な権利を原則保障することとし、さまざまな形で制限されている労働組合活動の自由の拡大や政治活動の制限を緩和することとします。

また、現行制度では、上司の命令には無条件に従わなければならないという規定、当局の一方的な裁量に委ねられている信用失墜行為の禁止など、前近代的な「服務」基準が存在していますが、これらについても社会常識にマッチする形で改める必要があります。

(2) 現在の公務員制度には、公務員の雇用保障などを明確にした労働関係制度はありません。私たちは、後から提言するように、労働基本権の全面的な確立などを求めています。それに対応し、私たちの雇用保障を法律で明確に規定(整理解雇4原則や手続きの明記)することとします。

4. いわゆる「天下り」は、政官財のゆ着を完全に解消し中立・公正な行政をすすめるためにも、全面的に禁止します。

(1) 「大卒」がいう各府省大臣が「天下り」を承認する制度は、もっとも国民から厳しく批判されている特権官僚の「天下り」を容認するものであり、行うべきではありません。

(2) 私たちは、政官財のゆ着による既得権益擁護の構造を断ち、中立・公正な行政を確保するために、キャリアの腐敗の温床ともなっている「天下り」はどのような形であれ全面的に禁止すべきものと考えます。そのため、事務次官であれ、局長であれ、長期に在職する人事システムを作るべきものと考えます。これとは別に、本人の選択による離職と民間企業への再就職のためのシステムは、第三者機関が厳格な基準と審査を行うべきものと考えます。

< 国際労働基準に沿った労働基本権の確立と労働関係制度の抜本改革 >

1. 労働基本権確立と労働関係制度の抜本改革の必要性は、3つの観点から指摘できます。

(1) 公務員制度改革のもうひとつの大きな課題は、労働基本権を全面的に確立し、団体交渉に基づく賃金・労働条件決定制度や労使協議制度を作るなど、公共部門における労働関係制度を新たに整備することです。私たちは、そうした改革方向をあらかじめ組み込んだ公務員制度改革の設計を行うことを提言します。

(2) その重要性は、次の3点から確認できます。

一つには、社会経済のグローバル化のなかで、公正・共生・連帯の国際社会の建設に果たす日本の役割の重要性が高まっていますが、それに応えるためにはILO(国際労働機関)で確立している国際労働基準に沿った形で、公共部門の労働基本権確立と労働関係制度の改革を行う必要があるという点です。

二つには、公務員制度を民主主義的に改革していくためにも、使用者の権限だけを強めるのではなく働く側の権利も明確にし、賃金・労働条件だけでなく広く公務の運営に関わる事項についても労働者がその決定に参加するシステムを確立し、行政に対する内部からのさまざまなチェック機構を作っていく必要があるということです。そうしたシステムの確立が、国民・住民の意思を行政に反映することにつながると考えるからです。

三つ目には、これからの行政運営には透明性や効率性が求められていますが、それらを実現するためにも労使対等のパートナーシップに基づく労使関係を作ることが極めて重要だと考えます。

2. 公共部門に働く者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を求めます。

(1) 労働基本権の全面的な確立

一般職については、直接公権力を行使するものや使用者の立場に立つものなどを除き、すべての労働契約に基づく公務員に団結権、協約締結権を含む団体交渉権、争議権を付与することとします。消防職員は当然労働3権付与の対象とし、警察職員、刑務官等については団結権・団体交渉権を中心に検討することとします。

争議権の行使に関わる調整のあり方について検討することとします。

労働3権の確立にともない、労働契約公務員については労働組合法、労働基準法を適用することを原則とします。

(2) 団体交渉に基づく賃金・労働条件決定制度の確立

現行の人事院勧告制度を廃止し、団体交渉による賃金・労働条件決定制度を確立し

ます。

団体交渉による賃金・労働条件決定に当たっては、国民合意を得るという観点から、交渉の基準としての「民間準拠の原則」を確認します。また、内閣または国会で団体交渉の結果を尊重し、承認・確認するシステムについて検討します。

内閣総理大臣や各府省大臣の使用者としての立場、並びに当局の責任ある交渉対応体制を明確にします。

3. 人事行政の基本方針や管理運営事項をはじめ幅広い課題について労使で話し合い、意思疎通を深めるための労使協議制度を法制度化することを求めます。

(1) 民間で広く行われている労使協議制度等を参考にしながら、公共部門に労使協議制度を法制度化します。

(2) 労使協議制度を通して人事行政の基本方針や管理運営事項をはじめ幅広い課題について話し合い、労使の意思疎通を強めます。

4. 賃金・労働条件の個別決定要素の比重が高まることに対応した各府省別の苦情処理制度を設け、苦情処理のあらゆる手続きに労働組合が参加することを求めます。

(1) 新たな人事評価システムや能力・実績に基づく昇進・処遇が強められることに対応して、個別的な賃金・労働条件決定の比重が高まり、それらに対する個別的な苦情・不満などが増大することが想定されます。こうした個別的な苦情・不満を公平・公正、透明な形で解決するシステムを整備することは、公務員制度改革にとって不可欠の課題です。

(2) そのためには、現在の集団的な争いを前提とした人事院の公平委員会制度だけでは決定的に不十分であり、各府省の職場毎に労働組合が参加する形の苦情処理制度を確立することを求めます。

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。またこれに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している。

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、団結権を認めただうえで、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

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
メールアドレス (代表)
mail@rengo-kankoubumon.gr.jp
H.P
www.rengo-kankoubumon.gr.jp