

「失われた15年」となる公務員制度改革 ～民主党政権下の公務員制度改革をめぐる動向を中心として～

岩 岬 修

2012年11月16日の衆議院解散によって、国家公務員制度改革関連4法案、地方公務員制度改革2法案は、いずれも廃案になった。

本誌における公務員制度改革をめぐる経過については、橋本6大改革から国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」と略）成立までの経過については鎌田（『自治総研』2008年6月号）、「公務員制度改革に係る『工程表』」までの経過については上林（『自治総研』2009年3月号）に詳しい解説がある。また、直近では2012年9月号（通巻407号）の武藤論文にも、2011年6月の国家公務員法等一部改正法案（以下「国公法等一部改正法案」と略）国会提出までの経過が掲載されている。

そこで本稿では、これまでの公務員制度改革の流れを概括しながら、衆議院解散によって公務員制度改革関連法案が廃案になるまでの、民主党政権下の公務員制度改革の取り組み経過を中心に解説することとしたい。

1. 公務員制度改革は「失われた15年」

(1) 公務員制度改革の「失われた15年」と時期区分

現在取り組まれている公務員制度改革は、1997年の「橋本六大改革」——当時の橋本政権が教育、金融、行政、財政構造、経済構造、社会保障制度など六つの「改革」課題を掲げ、日本の社会経済構造を「グローバル基準」に沿って見直そうとしたもの——に出发点を置いており、その中の“行政改革の一環としての公務員制度改革”としてスタートしている。それから足かけ15年、公務員制度改革は、時の政権の重要課題として位置づけられ、国会や行政内外のあらゆる場面で議論が行われ、取り組まれてきた。しかし、自民党政権下では、様々な方針案が閣議決定されたり法案が国会提

出されたが、人事評価に基づく人事管理の考え方を盛り込んだ2007年の国公法改正を除いてことごとく失敗してきた。また、民主党政権下においても、公務員制度改革関連法案が廃案となり、またしても公務員制度改革は頓挫することとなった。

その意味で、公務員制度改革にとって、この15年間は、「失われた10年」ならぬ「失われた15年」ということになる。

ところで、今回の公務員制度改革の15年は、1990年代末の公務員制度調査会時代を除き、大きく3段階に区分できる。

その第1段階は、2001年12月の公務員制度改革大綱の閣議決定から、2004年12月の新行革方針の閣議決定によって、この方針を放棄するに至る経過である。この公務員制度改革大綱は、バブル崩壊以降、政・官・財癒着構造や官僚主導政治に対する批判が高まったことに対して危機意識を持った一部のキャリア官僚が中心（経産省の若手官僚が中心といわれてきた）となってまとめたものである。しかしその内容は、①労働基本権制約政策を維持したまま人事院の権限を縮小して内閣・各府省当局の人事管理権限を拡大すること、②天下りについての人事院の事前規制を撤廃し大臣承認制と行為規制に移行して事実上天下りを容認すること、などに見られるように、基調としては新自由主義的な色合いを帯びているが、その本質は、公務員制度改革に便乗した、いわゆる「霞が関キャリア官僚」の既得権擁護の「お手盛り改革案」ともいうべきものであった。そのため、連合や公務員組合、人事院や野党から強い反発を受けるとともに、ILOからも結社の自由違反の勧告（ILO第329次報告・2002年11月）が出され、政府・与党は2003年の通常国会への法案提出を断念し、2004年12月の閣議決定で正式にそれまでの方針を転換することとなった。

第2段階は、2005年12月の「行政改革の重要方針」の閣議決定から、2009年の8月の総選挙によって自民党政権下の公務員制度改革が終わりを迎えるまでの経過である。この段階は、官僚主導の公務員制度改革の失敗により、自民党政権下の新自由主義者が主導する乱暴で整合性のない公務員制度改革案が横行し、公務員人件費の削減や市場化テストなどの小さな政府作りのための行政改革に関心が移行し、より新自由主義的な色彩の強いものとなっていった時代である。2007年6月には、能力・実績主義に基づく人事管理の推進と再就職規制の強化を中心とした国家公務員制度改革関連法案が与党の強行採決により成立しているが、再就職等監視委員会の人事に民主党が同意せず、天下りの事後チェックは長い間機能しないままであった。そして、2008年6月には、今後の公務員制度改革のプロセスを盛り込んだ自・公・民3党による修正公務

員制度改革基本法が成立している。以後この基本法に基づいて2009年2月には「公務員制度改革に係る工程表」が閣議決定され、3月に内閣人事局設置の国公法改正法案が国会提出されたが、労働基本権の課題に触れないまま人事院の権限を内閣等に移管しようとするものであったために連合や野党、人事院の強い反対により廃案となり、2009年8月の総選挙を迎えている。

第3段階は、2009年9月に発足した民主党を中心とした政権のもとでの公務員制度改革の動向と、2012年11月16日の解散・総選挙によってそれが頓挫するまでの流れである。民主党中心の政権は、基本法に基づいて2010年の通常国会に労働基本権に抵触しない範囲での、幹部人事の内閣一元化を行うための小さな内閣人事局設置の国公法改正法案を提出したが、その法案が審議未了・廃案になった後、それまでの自民党政権時代の失敗を総括し、2011年6月、国家公務員に協約締結権を付与することを中心とした労働関係法案や幹部職員の内閣一括管理のための国公法改正法案など国家公務員制度改革関連4法案を国会に提出した。しかし、それは国家公務員の給与を平均7.8%削減する臨時特例法案とセットであった。ねじれ国会の中で、この国家公務員の給与を削減する法案は、民・自・公3党の議員立法によって人事院勧告を実施する給与改定も含めた特例法案として成立したが、公務員制度改革関連法案はほとんど審議されないまま、解散によって廃案となったのは周知の事実である。

(2) 強まる新自由主義的な「改革」の流れ

このように、1990年代後半から始まった今回の公務員制度改革を大きな流れの中で見ると、97年の橋本六大改革を含め、基調としては総人件費削減や公務員給与の削減、「官」から「民」への規制緩和など、小さな政府作りという新自由主義的な「改革」の流れの中に位置づけられてきたことは間違いない。一貫して追求されてきたのは、戦後の日本の公務員制度の最大の特徴である人事院による人事行政の厳格な事前規制を緩和ないしは撤廃し、使用者＝当局が弾力的な組織・人事管理を行えるようにするための事後チェック方式への切替である。そのために幾度となく人事院の権限を内閣・各府省大臣に委譲する公務員制度改革案が時の政府・与党によって試みられてきたのである。公務員制度の規制緩和を行い使用者＝当局の権限を強化するのであれば、労働者の権利制限を緩和することもまた当然の理である。しかし、自民党政権時代の公務員制度改革においては、この労働基本権制約政策が見直せず、最大の隘路となって失敗を繰り返してきたのである。

こうした新自由主義的な公務員制度改革の特徴として、公務員の中立・公正性を担保するための仕組みなど、歴史的に確立されてきた近代公務員制度の諸原則がなおざりにされ、公務員バッシングとポピュリズム的な政策議論に終始する傾向が強いことが指摘できる。それは、与野党共通した特徴であった。

公務員制度の新自由主義的な改革の流れは、民主党政権になっても変わらないばかりか、ますます強まってきた。マニフェストで公務員の総人件費2割削減を謳った民主党政権では、国家公務員の大幅な新規採用抑制や定員削減、そして公務員給与の引下げ政策を強力に推し進めるために労働基本権を付与しようという議論まで浮上することとなった。民主党政権の中で進められてきた自律的労使関係制度の整備の取組みは連合や公務員組合の要求を受け止めた側面もあるが、公務員制度改革それ自体の基底には総人件費削減政策など新自由主義的な政策の推進と偏った「政治主導」の理解に基づく政治家の官僚人事への介入の意図があったこともまた事実であろう。

2. 第174回通常国会での国公法等改正法案の提出と廃案

(1) 麻生政権時の公務員制度改革

2008年6月に自・公・民3党の修正による国家公務員制度改革基本法が成立した。その12条では、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する」ことが謳われた。それに基づいて、麻生政権は、2008年10月、労使関係制度検討委員会（座長＝今野浩一郎学習院大学教授）を発足させ、自律的労使関係制度を措置するとした場合のパターンを検討などに入った。その一方で、時の麻生政権は2009年2月に公務員制度改革の「工程表」を閣議決定。それに基づいて3月31日に内閣人事局設置のための国公法等一部改正法案を閣議決定し、国会に提出した。しかし、この改正法案は、懸案となっていた労働基本権問題には一切手を付けず、総務省人事・恩給局に加え行政管理局の組織・定員管理の機能、人事院が所管していた級別定数管理や任用・研修・試験の企画立案機能まで新たな内閣人事局に移管し、労働基本権制約下で使用者の権限のみを一方的に強めようとするものであった。そのため、野党や連合がこの法案に強く反対したことに加え、人事院の反発も招き、結局、解散・総選挙により審議未了・廃案となった。

(2) 民主党政権下での第174回通常国会への法案提出と廃案

こうして公務員制度改革の主導権は政権交代を実現した民主党政権に移ることとなったが、民主党は、2009年の総選挙向けのマニフェストで次の通り公務員制度改革の政策課題を提起していた。

- 2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」に基づき、内閣の一元管理による新たな幹部職員制度や能力・実績に応じた処遇などを着実に実施する。
- 定年まで働ける環境を作り、国家公務員の天下りの斡旋は全面的に禁止する。
- 地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する。
- 公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。

総選挙での圧勝を受けて2009年9月に発足した鳩山政権は、公務員制度改革を重要課題と位置づけ、仙谷大臣を国家公務員制度改革担当としてそのあり方の検討を進めた。仙谷大臣は、2009年末、前政権のもとで任命された国家公務員制度改革推進本部事務局の幹部を事実上更迭し、大島内閣府副大臣を実質的な事務責任者とする新たな事務局体制を作り、新政権のもとでの公務員制度改革の推進体制を整えた。その検討方向は、前政権が閣議決定した「工程表」を廃棄し、基本法とマニフェストに沿って新たに公務員制度改革の進め方や内容をとりまとめようとするものであった。しかし、同年中は補正予算や新年度予算案の編成で手一杯の状態、実質的には2010年の年明けからようやく本格的な検討作業に着手した。

そして、予算関連法案の締め切り日である2月12日の閣議決定を目指して国家公務員制度改革関連法案の作成作業を進めた。その内容は、政治主導体制確立の一環としての公務員制度改革と位置づけられ、そのために当面必要とされる、①内閣の人事管理機能の強化、②国家公務員の退職管理の見直し、の二つの内容に限定され、法案が準備されることとなった。また、内閣人事局は、この二つの機能を担う小さな組織として位置づけられた。国公法等一部改正法案は、2月上旬には、いったんその内容が固まったかに見えたが、閣内から、より弾力的な幹部人事の運用が可能となる仕組みが必要との意見が出たため、再度調整が行われ、2月19日ようやく国家公務員制度改革推進本部決定を経て、閣議決定、国会提出の運びとなったのである。

仙谷大臣は推進本部会議で、「今後、これに続く改革として、公務における適切なマネージメントを強化する観点から、使用者機関のあり方を含む公務員の労働基本権

のあり方についての検討を進めるとともに……公務員制度の全般的かつ抜本的な改革を加速していく必要がある」と発言し、この国公法等一部改正法案を公務員制度改革の「第1弾」と位置づけ、引き続き抜本的な改革を進めていくとの見解を示した。こうした経過の中で、労働基本権の確立や権限ある使用者機関の設置等の本格的な公務員制度改革の検討は、2010年秋以降に先送りされることとなった。

政府は、同法案を予算関連法案と位置づけ、3月中の成立、4月1日施行を目指したが、予算案審議や「政治と金」問題をめぐる国会の混乱の影響を受けて、4月6日ようやく衆議院内閣委員会で審議入りした。一方、野党の自民・みんなの党は政府提出法案は中途半端だとして、幹部職員を特別職として位置づけ内閣の人事管理権限を強化する「国公法改正法案」と「幹部国家公務員法案」を共同で提出した。これらの法案のうち政府原案は、5月12日に衆議院・内閣委員会を通過、翌13日に衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。参議院では、5月19日に本会議趣旨説明、20日から内閣委員会の審議が行われたが、鳩山首相の退陣、菅首相選出などの政治空白もあり、結局は6月16日までの会期内に成立せず、廃案扱いとなった。

この法案の廃案にあたり、仙谷官房長官は、労働基本権問題も含め次期通常国会に抜本改革案を提出する、との意向を記者会見（2010年6月11日）で示した。しかし、7月11日に行われた参議院議員選挙の結果、民主党が過半数割れで大敗、衆参のねじれ状態が生まれた。このことによって、与党の政権運営は見通しがつかない混沌とした状況に陥った。この参議院選挙で「霞が関改革」を標榜するみんなの党が躍進し、公務員制度改革もこれまでの民主党案がそのまま成立することは極めて困難な情勢となり、労働基本権の扱いも、自・公両党が賛成しなければ法案が成立しないという局面となった。

(3) マニフェスト「総人件費2割削減」の呪縛

一方、もう一つのマニフェストで公約した国家公務員総人件費2割削減については、政権発足後、野党自民党やみんなの党からその実現を強く迫られることとなった。

2009年については、原口総務大臣の下、人事院勧告通り月例給与・一時金を両方とも引き下げる給与法改正法案が成立したが、5年間（2006年度から2010年度）で5.7%以上の純減を目指す国家公務員定員削減方針がさらに徹底して進められることとなった。そして、2割削減については向こう4年間で達成するものとして位置づけられ、地方分権改革で国家公務員の総人件費を削減することが強調された。また、新

規採用が大幅に抑制されることとなり、2010年5月には、2011年度为国家公務員の新規採用者を2010年度採用者数の6割程度に止める方針等が閣議決定された。

しかし、これらの政策の実現の困難性が次第に明らかになったり、内外からの批判が高まることにより、政府・与党内では、総人件費2割削減を実現するためには“人事院勧告を深掘りして公務員給与を削減すべき”との意見や“労働基本権を付与して労使交渉で大幅に公務員給与を引き下げるべき”との意見が次第に強まることとなった。

3. 国家公務員制度改革関連4法案の国会提出と廃案に至る経過

(1) 国家公務員の給与削減とセットにされた労使関係制度の改革

先に述べたように、2009年9月の民主党中心の政権発足後、自民政権時代には公務員制度改革にとって最大のネックであった公務における労働基本権問題や労使関係制度の改革に向けて、本格的な作業が進められてきた。

麻生政権時代に発足した労使関係制度検討委員会は2009年12月に報告書を取りまとめ、非現業国家公務員に協約締結権を付与する場合の三つのパターンを提示し、どれを選択するかは政府が決定するよう求めた。また、争議権や消防職員の団結権の課題については、別途検討するよう求めた。この労使関係制度検討委員会の報告書は、政府の審議会として初めて協約締結権付与を前提とした自律的労使関係制度の具体的制度設計を提示したものであった。

そして、2010年1月には、総務省に「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」（座長＝逢坂総務大臣政務官）が発足し、検討を開始した。同検討会は、同年12月に団結権を付与するとした場合の五つのパターンと付与しないとしたパターンを提示する報告書をまとめ、具体的な選択は政府にゆだねた。また、2010年11月には、「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（座長＝今野浩一郎学習院大学教授）が発足し、公務員の争議権のあり方についての検討が開始され、12月には、争議権を付与するとした場合の規制のあり方や強制仲裁等の仕組みを提示し、「団体交渉の実態や課題を踏まえた上で争議権付与の時期を検討することも一つの選択肢」として労働基本権の段階的な付与を提言する報告を行った。

こうした公務における労使関係制度の様々な検討が行われている中、2010年8月に

月例給与0.19%、一時金を0.2月引き下げる人事院勧告が行われた。その取扱いをめぐって政府・与党内では、総人件費2割削減のために人事院勧告を深掘りして公務員給与を引き下げるべきとの意見が強まってきた。結局、政府は、11月1日の閣議でその年の人事院勧告を勧告通り実施する方針を決定したが、同時に「国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る。なお、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出する」との方針を決定した。この閣議決定は、連合や公務労協が強く求めてきた自律的労使関係制度を措置するための法案提出を約束する代わりに、人事院勧告制度のもとでも総人件費削減のための公務員給与の引下げを行う方針を明確にしたものであった。

(2) 第177回通常国会への国家公務員の給与特例法案と国家公務員制度改革関連4法案の提出

2011年3月11日に東日本大震災が勃発し、菅政権はその対処に忙殺された。その最中の4月5日、政府の公務員制度改革推進本部は「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の『全体像』」（以下「全体像」と略）を決定し、開会中の第177回通常国会に国家公務員制度改革関連4法案を提出する方針を明確にした。その「全体像」では、①非現業国家公務員に協約締結権を付与し自律的労使関係制度を措置することとし、人事院勧告制度を廃止すること、②人事院を廃止して新たに中立・公正な人事行政を行う人事公正委員会を置くとともに、統一的な使用者機関としての公務員庁を設置すること、③幹部職員人事の一元化を行うための内閣人事局を設置することや退職管理の監視機能を強めること、などが明らかにされた。また、国家公務員の争議権のあり方については引き続き検討すること、地方公務員の労使関係制度については国家公務員の制度との整合性を持って検討することとなった。

政府は、全体像に基づいて国家公務員制度改革関連4法案の作業を進めるとともに、2010年の人事院勧告取扱いの閣議決定に基づいて、5月上旬には関係公務員組合に対して具体的な国家公務員給与の引下げ提案を行い、労使交渉に入った。この交渉は、政府が労働基本権制約下において人事院勧告に基づかない一方的な給与引下げを行うことになれば憲法上の問題も生ずることから、「極めて異例ではあるが、自律的労使関係制度が措置されるまでの間においても、その移行を先取りする形」（片山総務大

臣)で行われるものとして位置づけられた。そして、5月23日の片山総務大臣と連合加盟の公務員組合で構成する公務員連絡会との交渉では、①国家公務員の給与を2013年度末まで平均7.8%引き下げる特例法案と国家公務員制度改革関連4法案を同時に開会中の通常国会に提出し、同時成立に努力すること、②地方公務員には波及させないこと、などについて政府側が回答し、決着を見ることとなった。しかし、全労連系の労働組合との交渉は決裂した。

政府は6月3日、国家公務員の給与を10～5%引き下げる「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」（以下「給与特例法案」と略）と国家公務員制度改革関連4法案を同時に閣議決定し、開会中の第177回通常国会に提出した。国家公務員制度改革関連4法案とは、①幹部職員の内閣一元管理の推進と天下り規制の強化を内容とする国家公務員法等の一部改正法案、②非現業国家公務員に自律的労使関係制度を措置するための国家公務員の労働関係に関する法律案（以下「国公労法案」と略）、③統一的な使用者機関を設置するための公務員庁設置法案、④関係法律の整備法案、である。

国家公務員制度改革関連4法案については、すでに本誌上で詳しく分析されているので、以下では、公務員制度改革の流れを明確にするのに必要な範囲で法案の特徴と問題点をコメントしておく⁽¹⁾。

(3) 国家公務員制度改革関連4法案の特徴と問題点

国公法等の一部改正法案は、幹部人事の一元管理の強化や退職管理の適正化を図るためのものであり、自律的労使関係制度の整備に伴って人事院及び人事院勧告制度を廃止して人事公正委員会を設置するとしたことを除いて、2010年の第174回通常国会に政府が提出した国家公務員法の一部改正法案とほぼ同じ内容であった。

幹部人事の内閣による一元管理は、各省割拠体制を打破し政治主導を実現することが目的であった。そのために、①内閣総理大臣は標準職務遂行能力の有無を判断する適格性審査を行い、合格した者によって幹部候補者名簿を作成、②任命権者はその名簿の中から幹部職に任命するが、内閣総理大臣と内閣官房長官は、必要に応じて任命

(1) これらの国家公務員制度改革関連4法案の内容については、「自治総研」誌上で①については武藤（2012年9月号）、②については清水（2012年4月号）、③については稲葉（2012年1月号）が詳しく分析しているので、そちらを参照されたい。

権者と任免協議を行える仕組みとし、③これらを実施するために内閣官房に内閣人事局を置く、④また、事務次官から部長までの官職を同一の職制上に属するものと見なして幹部人事を弾力的に行えるようにする、ことなどが主な内容であった。しかし、これらの仕組みには、政治家による恣意的な人事を阻止するための担保が設けられておらず、「政治」に対する公務員の中立・公正性が損なわれる危険性があることが指摘されていた。公務員の中立・公正性を担保する仕組みは成績主義と身分保障であるが、幹部職の任用における成績主義を体現する仕組みとしては、適格性審査だけではあまりに不十分であり、乱暴である。少なくとも、局長クラス、事務次官クラスへの任用にあたっては、第3者で構成する「選考委員会」を設置し、その機関が客観的基準に基づいて個別に審査すべきだと考える。また、任用上、事務次官から部長までを同一の官職として見なすことにより、例えば事務次官から部長への官職の異動も降任ではなく転任として行えるようにされたが、これも極めて乱暴で問題のある仕組みであった。たとえ任用上は転任と位置づけられても、給与制度上は官職の複雑・困難度が下がることに応じて給与が大幅に下がることとなり、それが本人の意に反する「降給」として不利益処分にあたるおそれも生じてくる。政治家が、そうした人事を頻繁に行うようなことがあれば幹部職員の身分保障は無きに等しいものとなり、政治家に媚びを売る官僚を大量に生み出しかねない。今回の幹部職員の一元管理制度が政治任用制度の導入を目指したのではなく、職業公務員制度を前提とした一般職公務員制度内での制度改正であることを踏まえれば、政治家による人事の恣意性を排除し、公務員の中立・公正性を担保する仕組みを維持することは当然である。この幹部人事の一元管理の仕組みは、公務員の政治への応答性と中立・公正性のバランスを欠いたものといわねばならない。

退職管理の適正化は、いわゆる天下り幹旋を根絶することを目的にしたものであった。民主党は政権交代以前から官僚の天下りを強く批判していたが、新政権発足直後の2009年9月29日、鳩山首相が各閣僚に指示する形で、各府省毎に行われていた国家公務員の再就職幹旋を全面的に禁止した。そして国公法等一部改正法案により、2007年の国公法改正で設置された官民人材交流センターを廃止し、新たに設置される人事公正委員会のもとに再就職等監視・適正化委員会を設置し、いわゆる天下り幹旋を全面的に禁止し、現職職員の利害関係企業等への求職活動や退職職員の働きかけなどの行為規制を強化しようとしたのであった。ところが、この国公法等一部改正法案が棚

晒しになり、かつ長い間、現行の再就職等監視委員会が機能しない間⁽²⁾に、表向きはともかく、公務員OBからの裏の再就職の働きかけ等によって、より陰湿な形で天下りが行われ続けている実態も浮かび上がってきている。しかし、こうした脱法的天下りがいつまでも続くわけがないし、天下りに対する国民的批判が高まり、かつ民間企業も旧来のように安易に天下りを受け入れる余裕がなくなっていることを考えれば、これまでの天下りを前提とした人事管理や退職管理が大きく見直されていく情勢には変わりないであろう。その流れに棹さすためには、法律や規則による行為規制だけでなく、事前規制も強めながら、定年まで勤務することを前提とした複線型人事管理システムを早急に確立するなど、天下りを行わなくても良いような勤務環境を整備することが重要である。そのうえで、2013年度から年金支給開始年齢が段階的に引き上げられることに合わせて、公務員の定年を段階的に引き上げることも早急に実現する必要がある。民主党政権は、段階的に定年を延長すべきとの人事院の意見の申出を無視し、再任用の義務化で対応するとの方針を閣議決定したが、これは、政策的にも問題であることに加え、労働基本権制約の代償措置を無視したことにもなり、2重の意味で大いに問題である。天下り問題を解決し、社会経済情勢の大きな変化に対応していく人事行政を行うのであれば、こうした方針は一刻も早く見直すべきである。

また、国公労法案には、労組法・労働基準法の適用を除外し、団体協約の効力を債務的なものに止め、引き続き勤務条件詳細法定主義を維持するなど多くの問題があるが、使用者が明確となり、団体交渉制度や不当労働行為救済制度が整備されることなどを通して公務における労使関係を大きく転換する契機になりうるものであった。なお、検討課題となっていた国家公務員の争議権については国公労法案附則で「自律的労使関係制度の運用に対する国民の理解の状況を勘案し」て検討すると規定され、事実上先送りされた。

(4) 議員立法による国家公務員の給与引下げ特例法案の成立

これらの国家公務員の給与引下げ特例法案や国家公務員制度改革関連4法案は、第177回通常国会、野田内閣発足後の第178、179回臨時国会でいずれも継続審議となった。一方で人事院は、2011年9月30日、東日本大震災で遅れていた同年の給与勧告（月例給与の0.23%引下げなど）や段階的に定年延長を行う意見の申出を行ったが、

(2) 2012年3月によく国会同意人事案件が採択されたことにより、羽柴駿委員長の下、第1回会合が2012年3月28日に開かれている。

政府は10月28日、給与特例法案を優先させる立場から2011年給与勧告を実施しないことを閣議決定した。これに対して、人事院が強く反発するとともに、自・公両党やみんなの党は、2011年の勧告を実施したうえで給与の特例的引下げも実施すべきとして、臨時国会で激しい論戦が行われた。

こうした経過の中で、民・自・公3党は、2011年の臨時国会終盤段階から人事院勧告の取扱いや公務員給与の引下げ問題で政調会長会談や実務者の協議を断続的に行ってきたが、2012年2月17日の政調会長会談で、①人事院勧告を実施し、さらに平均7.8%まで国家公務員の給与を削減する法律案を基本とする、②地方公務員の給与については、地方公務員法及び「臨時特例法案」の趣旨を踏まえ、各地方公共団体での対応のあり方について、国会審議を通じて合意を得る、③「公務員制度改革関連4法案」については審議入りと合意形成に向けての環境整備を図る、という3点で合意した。そして、2月23日には、3党共同の議員立法による「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」が第180回通常国会に提出され、衆参の審議を経て同月29日に成立した。これは、労使交渉を踏まえた内閣提出の給与特例法案では自・公両党の賛成が得られないことから、東日本大震災に対する予算措置や消費税率の上げを最優先させる政府・与党が全面的に譲歩して人事院勧告の実施と給与の特例引下げを実施しようとしたものであり、実質的に公務員制度改革を先送りし、国家公務員給与の削減だけを先行させるものであった。また、労使交渉の結果に拘束される政府に代わって3党による議員立法で公務員給与の引下げを強行したことは、労働基本権制約の代償措置や自律的労使関係制度の措置を先取りする形の労使交渉を踏まえなくても、国会による法改正さえ行われれば国家公務員の勤務条件の変更（たとえ不利益変更であっても）は可能という先例を作ったことになり、今後大きな問題を残すことになった。

こうして単独で取り残された国家公務員制度改革関連4法案は、連合や公務労協などの強い要請によって6月1日に本会議趣旨説明と質疑、8月31日に与党単独による衆議院内閣委員会での提案趣旨説明と審議が行われたものの、第180回通常国会では継続審議の扱いに止まった。

(5) 解散前日の地方公務員制度改革2法案の国会提出

地方公務員制度改革、とりわけ労使関係制度の改革作業は、2011年4月の「全体像」を決定する公務員制度改革推進本部で、国家公務員の制度との整合性を持って総

務省が検討することとなり、政府全体としては、とりあえず国家公務員の労使関係制度の設計作業を先行させることとなった。

国家公務員制度改革関連4法案を閣議決定する前日の6月2日、総務省は「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」（以下「基本的な考え方」と略）を公表し、以後、全国知事会、全国市長会、全国町村会など地方6団体や地方公務員組合などに対する意見聴取作業を進めた。この「基本的な考え方」には、非現業地方公務員に国家公務員と同様に協約締結権を付与し団体交渉制度を整備する考えが盛り込まれていたため、地方6団体側はこれに強く反発した。また、総務省自体も、国家公務員制度改革関連4法案の審議状況を見ながら作業を進めたため、法案策定作業は遅々として進まなかった。

2012年5月、総務省はようやく「地方公務員制度改革について（素案）」（以下「素案」と略）を提示した。この内容は、①「国家公務員の自律的労使関係制度の措置を踏まえて地方公務員にも新たな労使関係制度を設ける」として、人事委員会勧告制度を廃止して非現業地方公務員に協約締結権を付与し、団体交渉制度を整備することとしたこと、②国家公務員では2007年の国公法一部改正ですでに措置されていた能力本位の任用制度の確立や退職管理を適正化するための地方公務員法の一部改正を行うこと、などが主なものであった。この「素案」で特徴的なことは、①労働組合の認証要件が「同一の地方公共団体に属する職員がすべての組合員の過半数を占めること」とされたこと、②不当労働行為の審査や紛争調整が都道府県労働委員会の役割とされたこと、③消防職員の労働基本権について団結権だけでなく他の非現業地方公務員と同様に協約締結権を付与するとしたこと、などであった。

この「素案」に基づいて、第180回通常国会への地方公務員制度改革関連法案の提出作業が進められたが、地方6団体の反対姿勢がさらに強まったことや国家公務員制度改革関連4法案の審議が進捗しなかったことを理由に会期中の法案閣議決定は見送られた。そして、さらに法案提出の環境整備を行うとして、昨年9月に、総務省内に「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」（座長＝渡辺章労委協会理事長）を発足させ、地方公共団体や地方公務員組合からの意見聴取を行い、11月5日には地方公務員に協約締結権を付与する意義などを改めて明記した報告書を取りまとめた⁽³⁾。

(3) 総務省に設置された「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」の構成メンバーは、座長が渡辺章（財）労委協会理事長、座長代理が下井康史（筑波大学大学院教授）、委員が平勝典（元郵政省東北郵政局長）、西村美香（成蹊大学教授）、長谷川真一（日本ILO協議会専務理事）の5名。

そして、衆議院解散前日の11月15日に、ようやく地方公務員制度改革2法案（①非現業地方公務員の自律的労使関係制度を措置するための地方公務員の労働関係に関する法律案、②人事委員会勧告制度の廃止や消防職員に団結権を付与するための地方公務員法等の一部改正法案）が閣議決定され、第181回臨時国会に提出されたが、“時すでに遅し”であった。この法案で消防職員の労働基本権は最終的に団結権の付与に止まり、協約締結権の付与は見送られた。

（6） 国家公務員制度改革関連4法案、地方公務員制度改革2法案の廃案

2011年9月に発足した野田政権は、第180回通常国会では予算案成立後、消費税法案の成立を期すため民・自・公3党の協議と合意を最優先し、公務員制度改革関連などの与野党対立法案の審議は後回しとされた。第181回臨時国会においても、公債発行の特例法案等が優先され、国家公務員制度改革関連4法案、地方公務員制度改革2法案は一度も審議されることなく、11月16日の衆議院解散によって廃案となった。

4. まとめに代えて

2012年12月16日の総選挙の結果によって民主党中心の政権が倒れ、自民党中心の政権が誕生した。この政権交代によって、公務員制度改革の先行きはますます不透明となっている。その一方で、公務員制度改革はもはや一刻も猶予ならない喫緊の課題となっている。

公務員制度改革の「失われた15年」の間に、公務員をめぐる状況は著しく悪化している。際限なく繰り返される公務員バッシングによって公務員は萎縮し、なにより仕事に対する自信を失いつつある。また、従来の公務員像が崩壊したまま新たなものが形作られず、公務員労働者としての権利や労働条件が顧みられていないことに対する不満も高まっている。

こうした状態から脱却するためには、公務員制度の改革を党利党略による政争の具とせず、客観的かつ国民的な議論を行いながら、とにかく一步でも前に進めることが重要である。近代民主主義社会の歴史は、公務員が特定の党派や個人のために存在するのではなく、社会全体のためにあることを教えている。であるが故に、公務員制度は基盤的行政であり、社会的な資本といわれているのである。長期一党支配体制が終焉し、政権交代が常態する時代に入り、今一度この点を確認することが重要である。というのも、政権交代の度に公務員制度が大きく変わることがあってはならないからである。そのためには、ポピュリズム

ム的な政策議論ではなく、公務員制度改革の理念をしっかりと打ち立て、公務員制度に対する国民的な共通理解、公務員の役割に対する社会的な合意を再構築していくことが必要であろう。

自民政権時代に形作られてきた政官財癒着構造と官僚主導の政治から脱却し、政治主導の統治体制を構築しようとした民主党政権のやり方は、その改革の方向性はともかく、あまりに稚拙で内容の乏しいものであったと評されている。たしかに、今日の時代における政官関係ははまだ試行錯誤中であり、その混乱が公務員制度改革を遅らせている原因の一つでもある。しかし、だからといって官僚主導体制に戻ることは許されないし、キャリア制度やいわゆる天下りを現状のまま放置しておいて良いはずはない。いま必要なのは、スローガンだけの政治主導でも公務員バッシングでもなく、それぞれの役割分担を明確にした適切な「政」と「官」の関係を構築し、政権交代時代にふさわしい民主的な公務員制度を形作っていくことではないだろうか。

今後の公務員制度改革がどのように展開していくか、いまの段階では全く予想できない。第2次安倍政権は、いまのところ夏の参議院選挙までは安全運転に徹するとして、公務員制度改革の方向性を含め様々な懸案事項に対する取組み姿勢を明らかにしていないからである。しかし、第1次安倍内閣は、渡辺公務員制度改革担当大臣（現在、みんなの党代表）の下、総人件費削減や規制改革、小さな政府作りなどの新自由主義的な政策を強力で押し進めてきた前歴がある。仮に安倍政権が、公務員の労働基本権の解決をなおざりにしたまま、内閣や各府省大臣の権限だけを強めようとする過去の自民政権時代の公務員制度改革案に固執するようなことがあれば、公務員制度改革はますます混迷の度を深めていくこととなろう。

たしかに、民主党中心の政権時代の公務員制度改革関連法案にはいろいろな問題点もあるが、過去、15年間の試行錯誤の結果の到達点という意味合いもある。安倍政権には、過去の教訓に学び、公務員制度改革には公務の労働関係制度の改革が不可欠であるとの認識を持ち、関係者と十分協議しながら合意形成していくことを強く期待したい。

（いわさき おさむ 公務労協参与）

キーワード：公務員制度／新自由主義／国家公務員／
地方公務員／労働基本権