

公正で民主的な公務員制度の 確立をめざす提言

2018年 9月 1日

日本国家公務員労働組合連合会(国公労連)

目次

1、はじめに	1
2、公務員制度の変遷と「改革」のねらい	1
(1) 公務員制度の有り様が公務の質を左右する	1
(2) 次第に強化されてきた官邸の権限	2
(3) 公務員制度「改革」は大企業・財界のための改革	4
3、公正で民主的な公務員制度をめざすための課題	5
(1) 官邸の権限強化で歪められた政策決定～内閣府・内閣人事局の見直しを	5
(2) 権利確立と公正・中立性の高い中央人事行政機関の確立が必要	7
(3) 公正で民主的な制度には、透明性の確保が不可欠	8
(4) 国民の権利保障機能を阻害する総人件費抑制方針の転換を	11
4、公正で民主的な公務員制度をめざすために ～ 私たちの提言 ～	12
(1) 公正で民主的な政策決定のための仕組みの整備	12
(2) 民主的な人事行政機関の設置と公務員の権利保障	12
(3) 公正・中立・透明性の確保	13
(4) 国民の権利保障機能の強化	14

1、はじめに

森友・加計学園問題では、「行政の政策決定が歪められた」「行政の私物化だ」などと指摘され、官邸の関与を示す新たな文書が次々と発覚したり、公文書の改ざんまでもが明らかとなったにもかかわらず、安倍政権は一連の疑惑にまともに答えようとはしていない。そのため、多くの国民は、安倍政権の対応に不信を募らせており、真相解明を求めていることは各種世論調査で明らかである。

国公労連は、森友・加計問題について、国会が国政調査権を発動して、関係者すべての証人喚問を実施するなど徹底した真相解明を求めると同時に、こうした疑惑が生じた背景にある公務員制度の抜本的な見直しが必要であると考えている。

公務員制度について国家公務員法(1947年10月21日公布)の解説(佐藤達夫著・「国家公務員制度」第8次改訂版・学陽書房)では、「公務員制度の眼目は、適材を公務に導入して、その能力を十分に発揮させ、安んじて職務に専念できるよう、待遇その他の条件を整備するにあることはいうまでもない」とされているが、国家公務員法制定から70年が経過した今日、制度の眼目が揺らいでいることを多くの公務労働者は実感している。

一口に公務員制度と言っても、制度の基本的性格(公務員の性格)、所掌する法律や制度、政治と官の関係、財政との関係、採用や昇進のあり方、労働条件と労働基本権のあり方、人事や退職管理・年金のあり方など、多方面にわたる課題があり、それぞれが関連し合う体系的な仕組みであり、国と地方自治体それぞれに公務員制度が存在する。したがって、公正で民主的な公務員制度をめざすためには、多岐にわたる制度の分析・検討が必要となる。国公労連は、1982年に「民主的公務員制度の確立に向けて 公務員制度検討委員会最終報告(案)」をとりまとめ、服務、分限・懲戒、能率、勤務時間等、労使関係と中央人事行政機関、任用、賃金・諸手当などのあり方について提言し、翌年要求として確立して政府・人事院に提出している。また、2003年には、「非現業国家公務員労働者の労働基本権回復構想(案)」を示し、権利の側面からあるべき公務員制度について議論を進めるとともに、従前の要求を補強した。これらの要求は、現在でも受け継がれていることから、今回の提言では、森友・加計問題で指摘された政治と官の関係を中心に現在の国家公務員制度の問題点を検証し、あるべき制度の確立を求めていくこととする。

2、公務員制度の変遷と「改革」のねらい

(1) 公務員制度の有り様が公務の質を左右する

公務員は、日本国憲法第15条第2項で「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」とその性格が定められている。あえて「一部の奉仕者ではない」と強調されているとおり、公務員には、政治家や大企業などからの圧力によって法・制度を歪めることがないように、公正・中立性の保持が求められている。この公正・中立性こそが、公務労働者の矜持であり、そのため、厳しい倫理規定や服務規程、私企業との隔離や

再就職規制などに従いながらも、自らの職務が国民の権利保障や安心・安全に直結しているという責任感と全体の奉仕者としての使命感から志をもって職務にあたることのできるものである。

特に国家公務員は、国の統治(立法・行政・司法)において必要不可欠な存在であり、国家公務員制度の有り様が、公務員として国民の権利と安心・安全を守るという役割をいかに発揮し得るかを左右するほどに重要である。そのため、国家公務員制度の中核的法律として国家公務員法が制定され、法の目的について第1条で「国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を發揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導さるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする」とされ、民主的であること、すなわち外圧に左右されずに、国民の意思を反映した公務の運営が求められているといえる。

しかし、森友・加計問題は、時の政権の意向によって、政策決定が歪められた(主に加計学園問題で獣医学部設置が「戦略特区」の対象とされたこと)、不適切な行政の執行が行われた(主に森友学園問題で国有地が破格の価格で売却されたこと)のではないかということが問題になっているものであり、公務の公正・中立性の確保と民主的運営という憲法と国家公務員制度の根幹に関わる重大な問題が問われている。また、国家公務員の誇りと働きがいと直結する問題でもあることから、この問題を見過ごしにすることはできない。なぜ、このような事態が生じたのかについて、国家公務員法の制定以降の主な公務員制度「改革」の変遷をたどってみることとする。

(2) 次第に強化されてきた官邸の権限

第2次世界大戦後の公務員は、大日本帝国憲法下の「天皇の官吏」から前述の通り「全体の奉仕者」へとその位置付けが抜本的に転換された。

そして、内閣の統轄下の行政機関(内閣府を除く)の組織基準を定めた国家行政組織法が制定(1947年7月10日公布)され、そのもとで施策の遂行を担う国家公務員に適用すべき制度の根本基準を定めた国家公務員法が制定された。これらによって、現在の国家公務員制度の礎が定まったといえる(地方公務員法は1950年12月13日公布)。

国家行政組織法や国家公務員法などの国家公務員制度の礎を構成する法律は、現在に至るまで幾度も公務員制度「改革」と称して「改正」されてきたが、「全体の奉仕者」という憲法による位置付けを根本から覆すような抜本的な「改正」は行われていない。しかし、主な公務員制度「改革」の変遷をたどってみると、国家公務員の人事管理を強化する一方で時の政権やその背景にある大企業・財界などの意向が反映しやすい制度へと変質してきたことがわかる。

①労働基本権が認められていた最初の国家公務員法

最初に制定された国家公務員法は、公務員の労働基本権は制限されておらず、中央人事行政機関として人事院の前身である人事委員会が内閣総理大臣の所轄下に設置された。

②労働基本権の制約と人事院の創設

隆盛した労働組合運動に対して発せられたマッカーサー書簡を受けて、1948年に①労働関係法規の適用を排除し、労働基本権を制限、②政治的行為、私企業への関与の制限強化、③人事委員会を人事院に改め、所轄を内閣に移して独立性を高めるとともに、人事院勧告制度の創設などを含んだ「改正」国家公務員法が1948年12月3日に公布された。

③人事行政機関の二元化…総理府人事局の新設

国公共闘などのILO闘争が反映し、日本政府が国際社会からILO87号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)の批准を求められたことから、政府は、「原則として労働基本権を認めるべきである」という姿勢を示したうえで、①常時意見の交換を行う慣行の制度化、②給与等は労使同数による労使協議会設置の検討など約束して、1965年5月に「改正」国家公務員法を成立させた。「改正」法は、①内閣総理大臣が人事院とともに国家公務員法に基づく中央人事行政機関と位置付け、使用者側労務管理を担当する総理府人事局の新設、②現在の職員団体制度の枠組みを整備した。しかし政府は、使用者権限を強化したものの、権利回復や労使協議会の設置などの検討は棚上げしたままである。

④中央省庁再編と内閣府の創設等で官邸の権限強化

1996年、橋本龍太郎内閣(1996年-1998年)による6大改革(財政、社会保障、金融、経済、教育、行革)の1つとして橋本「行革」がはじまった。この橋本「行革」は、国家公務員の定員削減を推進しながら、中央省庁等改革基本法を成立(1998年)させ、2001年1月6日に中央省庁を再編して既存の省庁を12に統合する一方で、新たに内閣府を新設し、その下に経済財政諮問会議を設置した。また、内閣官房の権限に、「重要政策・重要事項のに関する企画立案機能」と「行政各部の施策の統一上必要な企画立案機能」が加えられるとともに、内閣官房副長官補、内閣広報官、内閣情報官などが新設されて、内閣と官邸の権限が強化された。内閣官房の権限が強化されたことによって、後に行政改革推進本部や公務員制度改革推進事務局などが内閣官房のもとに設置され、官房主導の「改革」がすすめられた。

⑤成果主義賃金の導入

2009年10月から人事評価制度がすべての常勤職員対象に実施され、短期の評価結果が直接給与や昇任・昇格等に反映することとなった。この制度は、民間企業で失敗した「成果主義賃金」とまったく同じものであり、職場からは、「公正な評価がされず、上司の顔色をうかがうようになった」、「評価されにくい仕事は後回しになる」、「数値目標が横行している」など、職員の意識の変化とそれによる行政の質の変化が危惧されている。

⑥プライバシーを侵害する適性評価

2014年12月に施行された特定秘密保護法によって、特定秘密の取扱い業務を行うことが見込まれる職員に、適性評価が実施されることとなった。適性評価は、「日頃の行いや取り巻く環境の調査」と位置づけられており、思想信条に関する活動やプライバシーまでもが調査の対象となる。

⑦内閣人事局の設置で強化された官邸の権限

2008年6月に成立した国家公務員制度改革基本法にもとづいて、自律的労使関係制度を含めた公務員制度「改革」がすすめられたが、「改正」法案は3度廃案となった。その後、安倍政権は、自律的労使関係制度を棚上げしたまま2014年4月に「改正」国家公務員法を成立させた。そこでは、内閣総理大臣補佐官の権限の強化や大臣補佐官の新設などとあわせて、内閣官房に使用者側の人事行政機関として内閣人事局が設置(同年5月)され、幹部人事の一元管理や国家公務員の労働条件など幅広い権限を有し、官邸の権限がさらに強化された。

(3) 公務員制度「改革」は大企業・財界のための改革

前記のとおり、現在の公務員制度は、「全体の奉仕者」という基本原則は維持されているが、大企業・財界が政治への影響力を強めている状況のもとで、その意向を反映しやすい制度へと変わりつつある。

それは、法律・制度「改正」だけではなく、国の機関の削減、体制の縮小、規制緩和などで国の機能と権限を低下させたり、恣意的な「評価」とそれによる処遇、人事や予算配分などで使用者の権限を強化したり、時には理不尽なバッシングをとめないながら、様々な手法で、大企業・財界の圧力が少しずつ公務の職場に浸透してきている。

その背景には、国家公務員制度が国の統治機構の根幹をなすものであり、国が各種施策を企画・立案・推進するうえで専門性を有する国家公務員の役割が極めて重要であることから、その制度「改革」を大企業・財界が度々求めてきたことがある。近年の財界の公務員制度に対する提言・要求をみるとそのことがよくわかる。

2005年4月19日の日本経団連の「さらなる行政改革の推進に向けて 国家公務員制度改革を中心に」と題する提言では、中央省庁再編による内閣府の新設と経済財政諮問会議の設置そのものは評価したものの、さらに内閣主導型の政策運営のために、内閣機能の強化を求めるとともに、官民のイコールフットイング(条件の同一化)のために人事評価制度の確立、身分保障の改悪、幹部職員の一元管理などを求め、「官は民間活力の発揮を促すための環境整備に徹することを基本とすべき」と行政関与の縮小を求めた。

2007年4月9日の経済同友会提言「中央政府の再設計」では、内閣・官邸主導の人事をめざして、官房又は内閣府に人事管理部局を設置して幹部職員の一括採用・一括配置等を一元管理すること、労働基本権の付与と身分保障の廃止等を求めた。

2013年11月22日の経済同友会提言「国家公務員制度改革関連法案の国会提出にあたって 横串機能を強化せよ」では、内閣人事局の設置にあたって、官邸の権限強化を歓迎して、①任免の権限が各府省に残っていることから、総理と官房長官の「各省大臣に対して幹部職員に係る任免・協議を求めることができる」規定を最大限活用すること、②内閣人事局自体が縦割りとならないようノーリターナルルールを課すこと、③総理の裁量で総理補佐官にスタッフを配置して機能を強化すること、④機構・定員管理と級別定数の設定及び人件費予算配分に関する決定権限を存分に活用して霞が関の組織と人員配置を変えることを求めるとともに、各府省の給与設定や採用への関与も示唆して、人事院のあり方の再検

討にも言及した。

このように、近年の公務員制度「改革」の真のねらいは、大企業・財界が「国際競争力」を口実とした新自由主義改革を推進するために、規制緩和の推進、法人税の減税、消費税率の引き上げや社会保障の切り捨てなど、利益至上主義の施策を国家公務員に推進させるための「改革」にほかならない。公務員への攻撃であるかにみえる公務員制度「改革」は、行政の切り捨て、国の責任の放棄などを招き、結果として自己責任や自立自助などという形で、国民に犠牲を強いているのであり、その意味では、今日の公務員制度は、新自由主義改革の一部に組み込まれようとしているといっても過言ではない。

そのため公務労働者は、「全体の奉仕者」としての使命を自覚しつつも、国家公務員法第96条の「職務専念義務」や第98条の「上司の命令に従う義務」などに縛られ、結果として大企業・財界・政権の意向に従わざるをえない現実がある。

国公労連は、これまでも、政権に権限を集中させて、必要以上に公務員を監視・管理下に置くことは、公務員を萎縮させ、政権に対する多様な意見反映が困難となり、公正・中立な公務の運営が損なわれる危険性が極めて高いと再三指摘してしてきた。

森友・加計問題での政治の圧力が事実であるとするならば、国家公務員制度のあり方が問われる重大な問題であることから、全体の奉仕者として国民の権利保障という公務員の役割を明確にして、公正で民主的な国家公務員制度の確立を求めて行かなければならない。

3、公正で民主的な公務員制度をめざすための課題

現在の公務員制度は、前述のとおり、度重なる「改革」によって、本来、憲法が要請している公正で民主的であるべきものが、一部の特権によって政策決定等が左右されかねない制度上の問題を抱えることとなった。問題点を分類・整理してみると、以下の課題が浮かび上がってくる。

①官邸の権限を強化して、内閣府等を通じて政権の背景にある大企業・財界の意向を施策決定に反映させて各府省の権限を実質的に弱めるとともに、幹部人事の一元管理で霞が関官僚を掌握する仕組み。

②公務員の労働基本権を制約したまま、使用者権限を強化して、人事や労働条件を意のままに扱い、国家公務員を従える人事管理の仕組み。

③政策決定過程の手続きや文書管理など不透明さ、身分保障制度や退職管理・年金制度の形骸化など公正で民主的な制度を揺るがす仕組み。

④総人件費抑制方針にもとづく定員削減や規制緩和、民営化、地方移管などによる国民の権利保障機能を低下させる仕組み。

この分類に沿って、この間明らかとなった問題点に対して、公正で民主的な公務員制度をめざすための方向性についてまとめてみた。

(1) 官邸の権限強化で歪められた政策決定～内閣府・内閣人事局の見直しを

森友・加計問題で浮上した「忖度」や「総理のご意向」という言葉に象徴される不適切

な行政の執行や政策決定の背景に、官邸に権限が集中したことが指摘されている。歴史的経過を見ると、その大きな節目は中央省庁再編による「内閣府の創設と内閣官房の権限の強化」と「内閣人事局の設置」であり、その背景に、財界の強い要求があったことは前述の通りである。

内閣府は、国家行政組織法とは別に新設された内閣府設置法にもとづいて、①内閣の重要施策に関する内閣(内閣官房)の事務を助ける役割、②各府省の施策の総合調整など、事実上各府省の上に位置する行政機関である。当初の目的は、複数の府省にまたがる課題を担うことによって、省益優先の縦割り行政や族議員の利益誘導などの弊害をなくすことととされていたが、時の政権の意向が内閣府を通じて各府省にトップダウンで示されるなど、各府省の自律性が弱まったと指摘されている。また内閣府には、経済財政諮問会議が法定化され、民間議員が参画して財界の意向を強く反映した施策が各府省に示されることとなった。さらに、「国家戦略特区」での加計学園獣医学部新設に関わる文部科学省の大学設置・学校法人審議会や「働き方改革」での労働政策審議会などでは、内閣府で各府省の頭越しに決定された施策が押しつけられ、各府省の審議会の自律性も歪められている。

そもそも、「国家戦略特区」は、国民生活を守り、適正な経済活動を維持するために作られていた規制を壊す本質を持ち、「働き方改革」は、労働者保護のために使用者を規制する労働法制の改悪を含んでおり、そうした政策をトップダウンで担うために内閣府の機能が利用されていることも見ておく必要がある。

内閣人事局が担う幹部人事の一元管理は、内閣総理大臣又は内閣官房長官が幹部人事の適格性審査を行ったうえで幹部候補者名簿を作成し、それをもとに各府省が任命するという仕組みである。さらに、管理職員(課・室長)の任用についても、内閣総理大臣への報告を義務づけ、内閣総理大臣が運用の改善や調整が行えるようになるなど、官邸に実質的な人事権が集中した。また、幹部職員の本人の意に反する降任も可能とする要件が拡大されて、時の政権による恣意的な人事配置が可能となった。

安倍政権下では、閣僚が提案した幹部の昇格を菅官房長官が拒否したことについて、麻生副総理大臣が「内閣人事局はそういう所だ。閣僚に人事権はなくなったんだ」と閣僚を諭したことが報道された(2017年6月3日付毎日新聞)ように、官邸主導人事が官僚の「付度」の要因であることが多方面から指摘されている。

こうした官邸の権限強化が政策決定に与えた影響について、前川喜平前文部科学省事務次官が毎日新聞社の2017年6月3日のインタビューで証言した内容が興味深い。前川氏は、政と官の関係について、内閣府の設置当時から官邸の力が強まったが、「当時は各省庁の自律性や専門性が保たれ、侃々諤々の議論ができた。与党内の議論も活発だった」と語り、自身も政権の方針に抵抗したが人事面では報復は受けなかったと証言している。しかし、内閣人事局の設置後の政治状況については、「首相秘書官や首相補佐官が各省大臣より偉くなった」、「無理が通れば道理が引っ込む事態があちこちで起きている気がする」と語ったことが報道されている。

国公労連の2017年10月4日のインタビューでも前川氏は、「一部の権力を握っている人とそのお友達のために仕事をさせられている状態というのは、(公務員の)下僕化といわざるを得ない」とし、その要因は複合的だと述べた上で「その一つが内閣人事局による幹部人事の掌握だ」と思います。実質的な権限は官房長官が持っています。私の経験では幹部

人事だけでなく、課長の人事に官邸が介入してきたという事実もありました」「官房長官が各府省の幹部人事を握っていて、官房長官を中心とする側近が幹部人事に口が出せるようになってきている」と証言しているように、内閣府の設置と内閣官房の権限強化から官邸の権限が強まり、幹部人事の一元管理を境に、官邸が人事権で官僚を威圧し、各府省の頭越しで官邸主導で政策決定を行っていたことがうかがえる。

国公労連は「各府省の適材適所を基本とした人事配置から、時の政権による恣意的な人事を許すこととなり、『全体の奉仕者』という公務の公正・中立性が損なわれかねない」として内閣人事局の設置と幹部職員人事のあり方に反対してきたが、残念ながらこの主張が裏付けられる結果となった。内閣府と内閣人事局については、公正で民主的であるべきという憲法と国家公務員法の原則にしたがって組織の抜本的な見直しが必要である。

内閣府については、屋上屋の行政機関であり、内閣官房の役割と重複する組織であることから、政権や財界の意向を反映したトップダウンの政策決定の仕組みを改め、政策決定は基本的に各府省が担って、総合調整機能や各府省に収まらない施策については新たな機関が担う仕組みを整備するなど、廃止を含めてそのあり方を抜本的に見直す必要がある。

幹部人事の一元管理の見直しも必要である。日本が政治改革のモデルとした同じ議院内閣制のイギリスでは、政策決定は政治主導であるが、幹部人事については、政治の干渉を受けない国家公務員人事委員会が選考委員会をつくって候補者を推薦するという中立性が保たれる仕組みを確立している。日本も同様の制度の確立が必要であり、そのため官房に設置された内閣人事局が幹部人事を担うことは適当ではない。その上で、内閣人事局のあり方については、公務員の労働基本権保障の課題とあわせて、中央人事行政機関のあり方を検討していくことが必要である。

(2) 権利確立と公正・中立性の高い中央人事行政機関の確立が必要

公務員も労働者であり、憲法で労働基本権が認められているが、前述の通り、最初の「改正」国家公務員法で争議権と労働協約締結権が制限されたままである。労働者の労働条件は、労働基準法第1条で「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない」とされ、同法第2条で「労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである」とされている。しかし、もともと有利な立場の使用者に対して、労働者を「対等の立場」に引き上げるためには、労働基準法の規定だけでは困難であり、労働基本権を保障することが必要となる。すなわち、労働組合を組織する団結権、交渉して労働協約を締結する交渉権(協約締結権を含む)、ストライキを背景に要求実現を求める争議権の労働三権がセットで保障されていることが、労使対等には不可欠なのである。したがって公正で民主的な公務員制度を確立するためには、まず、憲法で保障されている労働基本権を完全に保障すべきである。

しかし、前述の通り、歴史の歩みは、権利回復を棚上げにして、使用者権限を強化し続けているのが実態である。総理府人事局の設置の際も、政府は、労働基本権回復をちらつかせながら、使用者権限のみを強化した。直近の公務員制度「改革」は、国家公務員制度改革基本法にもとづいてすすめられたが、基本法第12条「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ものとする」の具体化を棚上して、内閣人

事務局を設置して使用者権限をさらに強化している。内閣人事局には、総務省の人事行政と機構・定員管理や人事院の級別定数の設定・改定などの移管、総人件費の基本方針の作成などを含む多くの権限が集中した。特に人事院から移管された級別定数の管理は、給与の配分であり、明確な労働条件であるにもかかわらず、使用者機関へ移管したことは、ますます公務労働者を無権利状態に追い込むものでしかない。

日本政府は、2002年以降11回もILO(国際労働機関)結社の自由委員会から国家公務員に労働基本権を回復すべきことを勧告され、2018年のILO総会では、総会基準適用委員会が日本の公務員の労働基本権問題が個別案件として審査され、「社会的パートナー(労働組合)とともに期限を区切った行動計画を策定すること」ことなどが盛り込まれた「結論」が採択されているにもかかわらず、それらを放置したままである。他方で、代償機関であるべき人事院の機能が弱まり、しばしば政府に従属する姿勢さえも示している。

したがって、公正で民主的な公務員制度とするためには、労働基本権の保障とそれを前提とした新たな中央人事行政機関が必要であると考えられる。

現在の国家公務員制度は、政権党が国家公務員の任免権限を有する獵官制ではなく、各府省に任免権限があるものの中央人事行政機関である人事院による公正な試験によって採用した職業公務員が公務を担う成績主義を採用しており、職業公務員の人事管理についても中央人事行政機関が統制している。したがって、新たな中央人事行政機関については、内閣から独立した第三者機関であり、政府とは独立した権限を持つ行政委員会(処分権限等の行政的機能、独自の規則制定権などの準立法機能、争訟判断などの準司法的機能を有する)とすべきである。それは、職業公務員は、内閣の政策運営を専門家集団として誠実に支えることが求められており、たとえ内閣や政権党が交代しても、同様にその役割を果たすためには、時の政権に直接左右されない公正で科学的・客観的基準に基づいた人事行政が必要だからである。

(3) 公正で民主的な制度には、透明性の確保が不可欠

1) 政策決定の透明性の確保と内部告発権の確立

加計学園問題では、政策決定課程で首相と「腹心の友」との関係で「便宜を図ったのか」、前川氏の証言による「内閣府からの圧力があつたのか」などの手続き問題が指摘された。この指摘に対して首相は「獣医学部新設を妨げてきた規制の是非が問題だ」「岩盤規制にドリルで穴を開けることが必要だ」などと、政策の正しさのみを力説して手続きについては「一点の曇りもない」「議事録を公開している」と繰り返して追及をかわそうとしている。しかし、法治国家である以上、結論の正しさと手続きの正しさは、いずれも重要であり、きちんとした手続きを経た政策決定でなければ、民主的とはいえない。

民主的な公務員制度は、可能な限り国民の意見を反映するために、政策決定過程において透明性をより高くして国民参加の仕組みを確立することが必要であり、そのことが、特権の濫用と公権力の腐敗を抑止し、行政の公正かつ適正な運営を可能とするものである。

そのためには、政策決定や予算編成等の課程で国民監視と職員の意見が反映できる制度を確立とすることが重要である。1948年の国家公務員法「改正」では、前述の「改正」とは別に第98条の「職員は、その職務を遂行するについて、誠実に、法令に従い、且つ、上

司の職務上の命令に従わなければならない。但し、上司の職務上の命令に対しては、意見を述べることができる」の但し書き部分(下線部分)が削除された。その理由は、不明ではあるが、戦前でさえ官吏服務規律第2条で「官吏は其の職務に付本属長官の命令を遵守すべし。但しその命令に対し意見を述べることを得」とされていたものをあえて削除していることから、この規定を復活するなど、職員が行政の専門家として経験を活かした意見を反映できる制度の保障も必要である。

なお、国家公務員として採用される際の宣誓文については、総理府人事局が設置され内閣総理大臣が中央人事行政機関となった際に、「職員の服務の宣誓に関する政令」(1966年施行)の別紙で「私は、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき責務を深く自覚し、日本国憲法を遵守し、並に法令及び上司の職務上の命令に従い、不偏不党且つ公正に職務の遂行に当たることを固く誓います」とされた。それ以前は、人事院規則14-6で「私は、ここに主権が国民に存することを認める日本国憲法に服従し、且つこれを擁護することを固く誓います。私は、国民全体の奉仕者として、公務を民主的且つ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、国民の意思によって制定された法律を尊重し、誠実且つ公正に職務を遂行することを固く誓います」であった。

職場の民主化には、労働組合活動を通じて、自由なものが言える環境の整備も重要である。さらに、公正な評価が困難で短期の評価が直接給与や昇任・昇格に反映する人事評価制度も、上司に対する意見反映を困難にする側面があることから、抜本的に改めるべきである。

不正を告発できる内部告発権の確立も必要である。公益通報者保護法は、公務員にも適用されるが、現在の保護法は、具体的な保護措置がほとんど定められておらず告発者のリスクが高い。また、告発者の救済が認められたとしてもわずかな損害賠償がほとんどで、事業者への制裁が軽すぎる実態がある。公務員の内部告発は、公共性や公益性が極めて高いことと、守秘義務との関係を踏まえて、国民監視の下で告発者を保護する制度の確立が必要である。

2) 身分保障制度の拡充

国家公務員が職務を遂行するためには、公正・中立性の保持が必要であり、そのために身分保障制度は不可欠である。身分保障については、国家公務員法第75条で「職員は、法律又は人事院規則に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」と規定し、具体的には、人事院規則11-4第2条で「(国家公務員)法第27条に定める平等取扱いの原則、法第74条に定める分限の根本基準及び法第108条の7の規定(職員団体の構成員となること等による不利益扱いの禁止)に反して職員を免職し、又は降任し、その他職員に対しての不利益な処分をしてはならない」と規定されている。この規定に関して逐条国家公務員法全訂版(学陽書房2015年発行)では、「近代の公務員制度は、情実あるいは猟官による任用を排して成績本位による任用を行うことにその特質がある」として、「恣意的、かつ、不利益にその職を奪われることがないように制限することも成績主義の任用及び公務の公正性、安定性の確保のために極めて重要である」と解説し、民間の解雇権濫用法理との関係について「公務にあたっては、その適性かつ能率的運営を図るために、公務遂行の公正性と安定性を確保することが必要であり、

そのための恣意的な人事や情実人事の排除がより強く求められることから分限事由を法律で限定しており、民間の仕組みとは異なっている」としている。これは、戦前の官吏分限令で、本人の意に反する休職が認められており、この制度を活用して政権党の交代時などで事実上の免職や情実人事の手段となっていたことの反省に立って定められたものである。しかし近年は、前述の通り、幹部職員の意に反する降任規定や旧社保存職員の分限免職の強行など、身分保障制度の土台が揺らいでいることから、分限や懲戒などで一部の権力者の恣意的運用を許さない身分保障制度の確立が必要である。また、公務の職務にふさわしい年金や退職手当も現役時代の公正・中立な公務運営を保障するために必要な制度ですが、これらも近年、「民間準拠」の名の下で次々と改悪されており、そのあり方を再検討する必要がある。

3) 公文書管理の抜本的見直し

透明性の確保には、公文書管理も重要である。2000 年来、行政手続法や情報公開法など、より公正な行政運営を目的とする立法が相次いだ(※注)。これらは、国民の知る権利をはじめとする権利保障を十全に行うために行政の意志決定過程や保有文書等の透明性を確保し、国民監視の下で、公正かつ民主的な行政運営を目的とするものである。

これらの立法は、国の方針決定のプロセスが明らかとなり、政治家等の外圧によって行政機関が情報を操作したり隠匿することができにくくなり、内部チェック機能の拡充とコンプライアンス意識の向上など、より公正な行政運営をめざすためのものである。

法制度が整備される一方で、公務現場では、文書管理業務が増加するとともに、個人情報のとりにあつかに過度な対応が求められたり、電子データの保存規制など文書管理が職場に与えた影響は大きい。また、情報公開を要しない保存期間一年未満の文書の取扱基準や電子媒体データの取扱いが不透明であることから、行政の意思決定や職務遂行の過程を事後的に検証が困難な側面もあり、このことが森友・加計問題で、公文書の改ざんや文書の存在を秘匿したり、「怪文書」などと述べるなど、まともに向き合おうとしない政府の姿勢に現れている。

そのため政府は、昨年 12 年 26 日に「行政文書の管理に関するガイドライン」を改訂して、文書管理体制の強化として文書管理者を補佐する「文書管理担当者を置く」ことを新設するとともに、文書保存期間については、新たに「行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として 1 年以上の保存期間を定めるものとする」とし、1 年未満に分類できる文書を 7 つの類型に分類して示したことは、評価しうるものである。しかし、1 年未満に分類できる文書の類型に「意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書」という曖昧な基準が示されていることから、恣意的な運用の懸念はぬぐえない。また、「行政文書の正確性確保」として「可能な限り、当該打合せ等の相手方の発言部分等についても、相手方による確認等により、正確性の確保を期するものとする」ことが盛り込まれたが、本来は、各府省の受け止めがそのまま保存されるべきところを、事実上のすりあわせで互いに妥協した部分のみが保存され、どちらかが不都合な部分が削除される懸念がある。このような「見直し」は、透明性の確保という目的とはあきらかに

逆行するものである。

各府省は、改訂されたガイドラインをもとに各府省の文書管理規則等を改訂して4月1日から運用を開始した。

日本の公文書管理の最大の問題点は、①廃棄を前提としており、事後の検証が困難であること、②文書管理の判断りが部内職員である文書管理者であること、③脆弱な公文書管理体制(内閣府の公文書管理課が職員19人、国立公文書館職員47人。アメリカは約3,000人体制)などが、あげられる。

今必要なのは情報を秘匿するのではなく、政府がどのような情報を得て、どのように対応するのかなどの情報を明らかにさせることである。アメリカ政府は、幹部公務員のメールをすべて自動的に保存する仕組みを導入している。日本も情報の透明性を高め、国民や国会が行政を監視できる体制を拡充することであり、このことは公務の公正・中立・民主的な運営を確保するために必要不可欠である。

したがって、公文書管理のあり方や運用にあたっては、公正・中立な第三者が関わる仕組みが必要であると考えられる。

(4) 国民の権利保障機能を阻害する総人件費抑制方針の転換を

公正な公務員制度の目的とは、憲法で保障された基本的人権をすべての国民に公平に保障するために必要な公務・公共サービスを提供することである。行政を例にとってみると、基本的人権である生存権を保障するためには、社会保障などのセーフティーネットが必要となり、そのための組織と人材の確保が必要となり、それを担保する制度は不可欠である。また、公務・公共サービスに必要な国民の費用負担についても、実質的な平等が必要であり、応能負担の原則が制度として必要となるのである。すなわち、全体として国民の権利を保障した実質的な平等を実現することが、公務・公共サービスの存在理由であり、その公共性が極めて高いがゆえに、公務員がその役割を担っている。したがって国公労連がめざす公務員制度は、公務員の役割である国民の権利保障機能を高めるための制度でなければならない。

国民の権利保障の役割を發揮するためには、必要な人的資源は不可欠である。しかし、政府の総人件費抑制方針の下で、国の機関の役割と需要を度外視した定員が削減されて、公正な公務・公共サービスの低下が懸念されて久しいのが実態である。

実際、公務員総数の国際比較では、人口千人当たり、日本の36.4人に対して、フランス89.2人、イギリス68.1人、アメリカ64.1人と日本の公務員がいかに少ないかがわかる。一般的に国家公務員と呼ばれる職員(自衛官を除く国家公務員)の比較では、人口千人当たり、日本はわずか2.7人(370人に1人)で、フランス24.5人、イギリス5.3人、アメリカ4.4人となっている。(内閣人事局公表)。

これほど公務員が少なくなった要因は、定員削減計画と「行政機関の職員の定員に関する法律(以下、総定員法)」による定員管理にある。総定員法ができるまでは、各府省の定員については、各府省設置法の改正案として毎年国会で審議されていたが、現在では、国の機関の役割の重要性の議論とは切り離されて総人件費削減が議論されるため、個々の行政機関にどの程度の定員が必要なのかについては、ほとんど議論されていないのが実態で

ある。

総定員法が施行された 1969 年以前に、約 90 万人であった国の行政機関の定員がいまや 30 万人を下回っており、業務が変わらなくても単に削減が職場に押しつけられている。そのため国の機関では、業務の簡素・効率化も万策尽きた状態で、需要に応えようと職員が懸命に努力しているが、恒常的な超過勤務などで過重労働が横行し、心身ともに健康が蝕まれる職員が急増するなど、もはや限界点に達している。

これ以上の総人件費抑制による定員削減は、国の機関の機能を脆弱にし、憲法で保障された国民の権利保障機能の低下を招きかねないことから、総定員法の廃止と定員削減計画の中止・撤回を求めていかなければならない。

4、公正で民主的な公務員制度をめざすために ～ 私たちの提言 ～

国公労連は、前記で明らかとなった公正で民主的な公務員制度の確立をめざすうえで明らかとなった課題について、「全体の奉仕者」として国民の権利保障を担うという国家公務員の役割をふまえて、次の観点からで公務員制度を抜本的に改めることを提言する。

(1) 公正で民主的な政策決定のための仕組みの整備

1) 各府省の自律性を弱め、政策決定を歪める内閣府については、所掌事務を関係府省に移管するとともに、総合調整機能や各府省に収まらない施策については新たな機関が担う仕組みを整備するなど、廃止を含めてそのあり方を抜本的に見直すこと。

2) 幹部職員等の人事については、各府省共通の基準を設けるとともに、中立した第三者機関が担う制度とすること。

3) 森友・加計問題などで指摘されている政策決定を歪めるような政治と官の関係についての疑惑については、国会の国政調査権を発動するとともに、第三者機関を設置して、真相解明と再発防止策を確立する仕組みを整備して、公務の公正・中立性を確保すること。

(2) 民主的な人事行政機関の設置と公務員の権利保障

1) 内閣人事局を廃止するとともに、人事院を改組して、国民のための公正・中立、安定した行政を担保するための新たな人事行政機関を設置すること。新たな人事行政機関は、内閣から独立した中立の行政委員会とし、任免、分限、保障、服務、研修などを所掌する。

賃金、労働時間、退職金などの労働条件は、団体交渉で決定することを基本に、その実務を所掌する使用者機関を設置すること。

2) 争議権を保障し、争議行為に対する刑事及び民事責任を課さないこと。ただし、国民の生存権との関わりで争議行為に一定の制約を課す必要がある場合は、労働関係調整法に準

じて新たに措置すること。

労働協約締結権を含む団体交渉権を保障し、すべての労働条件は労使対等の原則に基づき団体交渉で決定すること。労使協定の履行について財政措置や法改正が必要な場合は、使用者の責任で措置すること。

すべての公務員の団結権を保障し、団結自治に反する登録制度を廃止するとともに、非現業以外の労働者も加入できる単一組合の設立を可能とすること。また、管理職員の範囲については、労働組合法に順じた規定とし、労働組合が自主的に組合員の範囲を決定できるようにすること。

3) 不当労働行為の禁止とその救済措置を確立すること。

また、労使間の紛争に関し、斡旋、調停、仲裁及び緊急調整を行うとともに、不当労働行為の救済、労働組合の資格審査を行う機関として、現行の労働委員会の構成、権限等を最低の基準とした「公務労働委員会(仮称)」を中央に設置すること。

4) 公務員の政治的行為の制限を抜本的に見直し、憲法で保障された市民的・政治的権利を保障すること。

(3) 公正・中立・透明性の確保

1) 行政の公正・中立・透明性の確保、行政と予算の私物化、不正・腐敗を防止するために、各官署毎に職員代表と当局代表による「行政運営委員会(仮称)」を設置し、政策決定、予算執行、行政運営、文書管理について職員の意見を反映する制度を確立すること。

また、情報公開や公文書管理の運用にあたっては、調査権限を有する第三者機関を設置して、公正・中立・透明性を確保すること。

2) すべての職員が行政の専門家として政策決定や行政運営にあたって、自らの意見を主張する権利と上司の職務上の命令に対する意見を述べる権利を保障するとともに、不利益禁止規定を設けること。

また、内部告発権を保障し、一切の不利益が課せられないよう国民監視の公正な制度を確立すること。

3) 人事評価制度は、中・長期的な人材育成と適材適所の人事配置に活用する制度に改めるとともに、短期の評価を直接給与や昇任・昇格に反映しないこと。

4) 分限・懲戒について、その基準について労使協議により明確にするとともに、手続きについて事前審査からあらゆる段階での職員と労働組合の参加を保障すること。

5) 公務員制度として、公務の特殊性を踏まえた退職手当や年金のあり方を見直すこと。

また、退職管理にあたっては、現役時代の公正・中立性の確保を前提に、職業選択の自由を十全に保障すること。

(4) 国民の権利保障機能の強化

- 1) 国民の権利保障機能を十全に果たすために、役割と需要に応じた体制を確保すること。そのため、総人件費抑制方針を改めるとともに、総定員法の廃止と定員削減計画の中止・撤回すること。
- 2) 非常勤職員制度を抜本的に見直し、雇用の安定、均等待遇をはかる法制度を整備すること。また、恒常的・専門的・継続的業務に従事する非常勤職員は、常勤化・定員化すること。

以 上

【※注】公正な行政運営を目的とした主な法律

- ①行政手続法(2000年4月1日施行)第1条で「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」と規定され、行政上の意志決定の内容及び課程を明らかにすることが規定された。
- ②国家公務員倫理法(2000年4月1日施行)第3条の倫理原則で「職員は、国民全体の奉仕者であり、国民の一部に対してのみの奉仕者でないことを自覚し、職務上知り得た情報について国民の一部に対してのみ有利な取扱いをする等国民に対し不当な差別的な取扱いをしてはならず、常に公正な職務の執行にあたらなければならない」とされた。
- ③行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法。2001年4月1日施行)第1条で「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」としている。
- ④行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(行政機関個人情報保護法。2005年4月1日施行)「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又は毀損の防止その他…中略…必要な措置を講じなければならない」(第6条)と定め、個人情報の定義については同時に施行された個人情報保護法で「特定の個人を識別できるもの」(第2条)と幅広く規定されたため、運用段階で混乱が生じた。
- ⑤公益通報者保護法(2006年4月1日施行)では、公益通報者の解雇の無効と通報に関する事業者及び行政機関が執るべき措置を定めた。
- ⑥公文書等の管理に関する法律(公文書管理法。2011年4月1日施行)公文書の作成と保存に関して各省庁共通の規則も定めている。