

# 公務員制度 ～課題～

平成28年度

山野岳義

## VI 公務員制度の課題と改革をめぐる様々な論議

### 1. 公務員制度の課題

#### (1) 公務員の民主的コントロール(政官関係)

- ・政治家によるコントロール
- ・情報公開
- ・公務員のモラル(職業倫理)

#### (2) 官民の機能分担

行政(公務員)、企業、NPO等

#### (3) 人材育成

- ・人材育成 ①一般職員 ②幹部職員
- ・人事評価制度

#### (4) 公務員組織と公務能率

- ・公務組織・・・ヒエラルキー型とネットワーク型
- ・「縦割り行政」

#### (5) 労働基本権

## 2. 総論的改革論議

具体的に発生した問題を解決するためというより、総論的な公務員のあるべき論から主張される改革論

(1) 小さな政府論、“民間でできることは民間で”

資料 14

「小さな政府の幻想」(JS0603)

「民営化論」(JS0311)

「民間でできること？は民間に」(JS0508)

「ニュー・ガバナンス」(JS0507)

「官民のサービス比較」(JS0610)

(2)政治家、民間に対する公務員固有の立場を強調

ア. New Public Service (NPM→NPS)

イ. ブラックスバーグ・マニフェスト

資料 15

「Some types of public service bargains」

「ブラックスバーグ・マニフェスト」 JS0702～0704

「経済性と公平性」 JS0706

「称えられない英雄たち」 JS1302

## VII 公務員の民主的統制と政官関係

### 1 政治家によるコントロール

#### (1) (前提となる) 組織のイメージ

- ア. 効率的な組織、
- イ. 中間管理職の役割
- ウ. 政策決定責任の所在

#### (2) 「政治主導」

ア. 「政治家が、すべての政策を決定する。公務員は政治家の政策決定を補助すると共に決定された政策を実施する。政策決定にともなう責任は政治家が負い、政策を実施する責任は公務員が負う。」

(政治と行政の二分論)

#### (ア) コントロールの方法

- ① 公務組織の中に政治任用者あるいは政治家を配置
- ② 公務員の政治家に対する報告義務

## (イ)問題点

- ①専門職としての公務員の優位性
- ②公務員の非専門化現象

資料17 「脱官僚」 JS1002

イ.「政治家が政策決定をし、公務員はその政策決定を補助、その政策を実施するのが原則であるが、公務員が政策決定をし、それにとまなう責任を持つ分野も存在する」

(どのような分野か?)

(ア)政治家から公務員に委任された事務

(イ)本来的に政治から独立した行政(公務員)の分野が存在?

資料 18 「リプレゼンタティブ・ビューロクラシ」JS0409  
「ストリートレベル・ビューロクラシー」JS0612

## 2. 情報公開

資料19 守秘義務と特定秘密  
資料20 「内部告発と公務員」 JS1103

## 3. 公務員のモラル

専門性と職業倫理

## VIII 官と民との関係

### 1 官と民との役割分担

#### (1) 機能分担と事務委託

ア 本来的に官と民とのどちらが分担し、責任を負うべき事務なのか

イ 官がその事務の実施を民に委託する

資料21「市場化テスト」 JS0410

#### (2) 本来的に官と民のどちらが分担し責任を負うべき事務なのか

ア 本来的に国の業務と言われている分野 (inherently governmental)

- ① 対外的なアイデンティティ……外交、防衛
- ② 国内的統一性、秩序 ……司法、警察
- ③ 国家としての基本的枠組み……戸籍、地籍

rf. 国家の三要素…主権、領土、国民

- ④社会活動のルール ……各種規制法等
  - ⑤ナショナルミニマム ……福祉、医療
  - ⑥国家戦略として支援、育成……ex.宇宙開発
- ④、⑤、⑥については流動的



## 資料22「主権のアウトソーシング」 JS1008

「Outsourcing Sovereignty」 P.Verkuil

③ military ▪ private military ▪▪ Blackwater

▪ logistical support ▪▪ Halliburton ,Kellogg

▪ equipment ▪▪ Weapon system

④ 災害救助、国境警備、港湾セキュリティー

ex. メキシコ国境

密入国者を発見し、逮捕し、拘留する一連の手続きを民間に委託

⑤ 私的刑務所、私的警察

private prison ▪▪ Correction Corporation America(CCA)

65,000ベッド、50%のシェアー

⑥ 省庁 ▪▪ 決定文書、スピーチ原稿、レビュー、

→inherent government functionsが含まれる

イ 上記以外(1-(2)-ア)の分野についての分類のメルクマール

①効率性 →どちらに任せたら効率的か 小さなコスト大きな成果

②公平性、平等性

(③アカウンタビリティ(国民に対する説明責任))

(3) 効率性と公平性

ア 市場によるコントロール

イ 民主的(議会)コントロール

## 2 官民比較

(1)どの民間と比較するのか？

(2)どのような状況を想定して比較するのか？

(3)官民の職員数、処遇、組織の比較

## 3 NPOと行政

(1)公務員志望者とNPO

資料23「アメリカの公務員志望者」 JS0601

(2)NPOと行政の接近

(3)サービスのqualityと機能分担

## 4 我が国における民間委託

### (1) 民間委託の範囲について

「地方公共団体の民間委託の推進等に関する研究会」(H19.3 菅野和男座長)より

#### ア. 法令の規定

法令により公務員が実施すべきとされている業務

#### イ. 相当程度の裁量を行使することが必要な業務

#### ウ. 地方公共団体の行う統治作用に深くかかわる業務

(ア) 公の意思の形成に深くかかわる業務

(イ) 住民の権利義務に深く関わる業務

(ウ) 利害対立が激しく、公平な審査・判断が必要とされる業務

### (2) 公共サービス改革法

## Ⅸ キャリアシステムと公務員の育成

### 1 幹部の養成、確保システム

(1)ギルド型

(2)職階制型(entrepreneur型)

(3)公務員としての専門性

資料24 「アメリカの公務員制度とキャリアシステム」 JS0501

「Democracy and the Public Service」F.Mosher

「アメリカの高級官僚」JS0509

「In the Web of Politics : 3 Decades of the U.S. Federal Executive」J.Aberbach

(4)高等文官試験とキャリア制度

## 2. 現行キャリア制度の問題点

### (1) 論点

- ① 入り口一回選抜制度の是非
- ② 計画的な幹部養成システムの必要性

### (2) 改革の方向

## X 公務能率

### 1. 行政の態様と能率

- ①フロントオフィスとバックオフィス
- ②ルーティンの業務と企画立案(あるいは一過性の)業務
- ③対人折衝・調整のある業務と無い業務
- ④季節変動のある職場と無い職場

### 2. Motivation & Engagement

- Theory X , Theory Y
- extrinsic motivation & crowding out effect

資料25「レッド・タイプ」 JS0705

資料26「ネットワーク型軍隊」

## X I 労働基本権

### 1. 沿革

#### (1) 国家公務員法(昭和22年10月16日)

- ・労働基本権を認める(労働基本権制約の規定はない)
- ・人事委員会

#### (2) 昭和23年12月3日改正

##### ア. 情勢の変化

- ①アメリカ本土の政治情勢の変化 ②アメリカ外交政策の転換
- ③日本の労働・政治状況の緊迫化 ④政権交代

##### イ. マッカーサー書簡(S23.7.22)

→「昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合軍最高司令長官書簡に基づく臨時措置に関する政令」(政令201号)(公務員のストライキの禁止、団体交渉権の否認)

##### ウ. 改正内容

- ・人事委員会を人事院とする
- ・労働基本権を制限
- ・人事院の準司法的機能の強化

## (2) 昭和40年改正

### ア. ILO87号条約批准問題

ILO87号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)

団体の設立及び加入の自由、団体の自主運営、団体の停止及び解散に対する保障、連合及び国際的団体の設立及び加入の自由、法人格の取得に対する保障等労働者及び使用者の結社の自由を保障し、その団結権を保護することを図る

### イ. 国公法改正(昭和40年5月)

- ・総理府に人事局を設置し、使用者としての権限を人事院から移管  
ex.人事記録、勤務成績の評定、表彰、レク、能率など

## 2. 公務員の労働基本権をめぐる判例

### (1) 政令201号事件(最判28. 4. 8)

公務員は全体の奉仕者だから特別の取り扱い、争議権の禁止は合憲

### (2) 全逋東京中郵事件(最判41. 10. 26)

・基本権制約が合憲とされるためには、4条件が必要

①合理性の認められる必要う最小限のもの

②国民生活への重大な障害を避けるために必要やむを得ない場合

③不利益は必要な限度をこえてはならない

④代償措置が講ぜられること

・刑事罰の対象となるのは、国民生活に重大な弊害、違法性の強く通常随伴性でないもの。「二重の絞り論」

(3) 全農林警職法事件(最判48. 4. 25)

- ・公務員が争議行為を行うことは地位の特殊性及び職務の公共性と相容れない。
- ・公務員の争議行為については市場の抑制力が欠如
- ・代償措置

(4) 全通名古屋中郵(最判52. 5. 4)

- ・労働基本権制約原理は、公務員の使用者が全国民であり、その勤務条件が議会によって決定されるべきであるという議会制民主主義にある。
- ・公務員には、私企業の労働者の場合のように労使による勤務条件の共同決定の団体交渉権及びその一環である争議権は、憲法上当然に保障されていない。

### 3. 審議会等の答申(平成13年以前)

#### (1) 公務員制度調査会答申(S30.11)

- ・協議会による交渉方式

#### (2) 第1次臨時行政調査会(S39.9)

- ・原則として労働基本権を認めるべき。別途審議会を設けて具体的に検討

#### (3) 公務員制度審議会(第1次S41.6、第2次S45.10,第3次S48.9) ・ 労働者側、使用者側が対立しまとまらず。

#### (4) 行政改革会議最終報告(H9.12)

- ・労働基本権の制約と中央人事行政機関の在り方について検討する必要

#### 4. 平成13年以降の動き

##### (1) 公務員の労働基本権の在り方について」(H19.10)

行政改革推進本部専門調査会(佐々木毅座長)

- ・非現業公務員について協約締結権を認める。
- ・国における使用者機関の確立
- ・消防職員等の団結権については両論併記

##### (2) 国家公務員制度改革基本法(H19.6)

- ・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。(12条)

##### (3) 国家公務員法等改正4法案提出(S23.6)

### 3. 基本権をめぐる争点

#### (1) 基本権付与の意義

#### (2) 当事者の合意と国会によるコントロール

#### (3) 労使慣行、運用の確立