

「国民の理解のもとに」 ——公務員制度改革とILO——

嶋田 博子
京都大学教授

はじめに

ILO と仕事上の接点があったのは 20 年以上も前になる。筆者は 2019 年度から大学で政官関係や人事政策を教えているが、それ以前は人事院の職員で、2000 年春から 2003 年春までは外務省在ジュネーブ国際機関日本政府代表部に出向していた。人事院からの出向者の主な担当は、同地に本部を置く様々な国際機関における邦人職員の採用・昇進支援だが、ILO で日本の公務員案件が取り上げられる際には、総務庁（2001 年以降は総務省）からの出向者とともに対応する職責も担っていた。

振り返ると、2000 年代初頭は ILO の見解が国内政策に大きな影響力を及ぼした特異な時期だった。「国のかたち」を変える統治構造改革の一環として打ち出され

た公務員制度改革は、「各省人事への規制緩和」を目指す方向で始まったが、それを転換させたのが組合から ILO への 2002 年の提訴だった。だが、改革の方向はさらに二転三転し、2014 年、「官邸による各省人事への規制強化」として決着した。

本稿では、ILO が日本の公務員制度改革をどう動かし、その後どう変容したのかを振り返るとともに、ジュネーブで感じた日欧の感覚の違いを考えてみたい。

改革の発端

構造改革の引き金となったのは相次ぐ政策の失敗だが、その背景には、冷戦終結後のグローバル化の急激な進展に加え、少子高齢化から来る財政負担がバブル経済崩壊によって顕在化したことが挙げられる。長年、各省は族議員と深く結びつ

き、成長による果実の配分を求めて競い合ってきたが、経済停滞が長引けば負担の配分を要する。不良債権後処理の不手際にもみられるように、縦割りとボトムアップによる立ち遅れが相次いだことで、司令塔不在という実態が明らかになった。「政策失敗の原因は、政官縦割り構造が時代遅れになったこと」という見立てに基づき、小選挙区制度の導入（1994年）や中央省庁再編による執政機能強化（2001年）などの集権化が進められる。続いて公務員制度についても、首相による統制が必要という議論が始まる（嶋田 2022、2024）。

一方、経済停滞下で積極的な政策が打てなくなり、激しい批判に直面した各省側も、従来型体制の欠陥を痛感し始めた。「創造性に優れる人材が公務を忌避し始めた」という問題意識も強まる中、主要省は採用の弾力化や若手エリートの抜擢などによって難局を乗り越えようと考え、むしろ人事に関する規制緩和・自由化を要求するようになる（嶋田 2022）。

使用者側主導の人事自由化の動き

「各省人事の自由化」は、それまで進められてきた集権化の構造改革とは相いれないはずの逆ベクトルである。しかし、橋本龍太郎行革担当大臣の下、経産省が中心となった公務員制度改革担当事務局は、「政治主導」を看板に掲げることで各省分権化を進めようとする。打破すべき対象はそれまで各省一律の規制を担ってきた人事院であり、「無責任な独立第三者

委員会ではなく、政治家として国民に対する行政責任を担う各省大臣こそが、人事に関しても決定責任を担うべき」というロジックが強調された（前掲）。

この主張を具体化したのが 2001 年 12 月に閣議決定された公務員制度改革大綱である。①再就職（天下り）に関する人事院事前承認制の廃止と各省大臣承認制への移行②Ⅰ種採用試験合格者数の大幅拡大（採用枠の 4 倍程度）③能力等級制の導入による給与と昇進の分離などが盛り込まれ、いずれも各省の人事裁量を高めるものであった。

③については説明を要するだろう。1947 年に GHQ 主導で制定された国家公務員法は、各ポストの職務と責任を詳細に記述して分類する職階制を基礎とし、新設する第三者機関に各省の適切な運用を監督させるという米国型に倣っていた。しかし、日本の労働慣行とかけ離れていた職階制は導入されないままに終わり、代わりに定着したのが俸給表の級別定数、すなわち府省ごと・級ごとの職員数枠を人事院が毎年査定する仕組みである。各省は、必要な定数を確保するには個別の昇進案を人事院に説明して了解を得る必要があるため、「なぜ第三者機関が昇進に事前介入するのか」「横並びの査定では行政ニーズに応じた抜擢ができない」などの不満が絶えなかった。実際、人事院の査定も明快な哲学を欠いていた（嶋田 2021）。上記大綱で掲げられた能力等級制は、給与とポストを切り離すことによって、個別人事への人事院の関与をなくすことを目指したものであった。

しかし、大臣主導を謳ったこの大綱は様々な方向から批判を浴びる。特に、天下りの大臣承認制には「短期間で代わる大臣が監督しようもなく、各省事務方のお手盛りになる」というマスメディアからの批判が激しかった。有識者からなる21世紀臨調も、「大綱は各省セクショナリズムを強化し、内閣主導體制の確立を困難にする」という緊急提言を出し、人事自由化という各省の本音を喝破する。

また、自民党幹部の間には、大綱が労働基本権制約の解消を目指す論議を招くのではないかという懸念もあった。民間からの出向者の証言によれば、大綱を主導した事務局は、労働基本権問題を棚上げにして改革を固めた上で、「やっぱり公務員に争議権を与えるのは問題があると理屈をつけて現行通り制約するという作戦」だった（無署名2002）。「世論を味方につければ、基本権問題など押し切れる」という算段である。

だが、大綱実現への障壁は海外から現れた。2002年2月に連合、3月に全労連がILOに行った提訴である。

ILO 提訴後の方向転換

能力等級制の導入は、労働基本権を制約したまま人事院に代わって使用者たる内閣や各省大臣が各職員の勤務条件を決定することを意味する。公務員制度の根幹の変更にもかかわらず労働側が関与を一切認められていないのは、ILO 第87号・第98号条約に反する。これが提訴理由の中核である。

これを受けた結社の自由委員会は、2002年11月、「公務員制度改革を行うのなら現行の労働基本権制約維持を再考すること」「結社の自由の原則と調和させる見地から全ての関係者と率直かつ有意義な協議を速やかに行うこと」などを日本政府に求める中間報告（勧告）を出した。その後も「結社の自由の原則に調和する法改正に速やかに合意するよう努力すること」「公務員への団体交渉権及び団体協約締結権の保障、スト権の付与など5項目の論点を特に扱うこと」を求める2003年6月の報告など、数回にわたる要請が続く。

ILOの見解表明によって、労働基本権問題を棚上げしたまま公務員制度改革を進めるという日本政府の目論見は頓挫し、人事自由化を目指す大綱は立ち消えとなった。代わって「集権的統制」が再び浮上すると同時に、「協約締結権付与」が改革の新たな項目に位置づけられた。2006年1月から政府と連合の間で政労協議が始まり、同年7月には行政改革推進本部の下に基本権問題を扱う専門調査会（座長・佐々木毅学習院大学教授）が設置され、ILOもこうした対話構築の動きを歓迎している。

2007年、基本権問題との関連が薄い2項目に絞った先行改正として、再就職に対する事後規制導入（大臣承認制への移行は断念）、勤務評定に代わる人事評価制度導入がまず実現する。続く2008年、5年以内に実現すべき改革項目を列挙したプログラム法である国家公務員制度改革基本法（以下、基本法）が成立し、そこ

に公務員への協約締結権付与が初めて明記される。「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を構築するものとする。」という第12条である。

ただ、同条は、後段の「自律的労使関係を構築する」に力点を置くか、それとも前段の「国民に提示し、その理解のもとに」を重視するかによって解釈が大きく異なり得る。だからこそ思惑が異なる与党（自公）と民主党とが合意できたと言えるよう。

基本法実現に向けた国家公務員制度改革法案の成立までは、2度の政権交代を挟む長い道のりとなる。2009年3月に麻生内閣が国会に提出した最初の改革法案には協約締結権に関する規定はなく、代わりに基本法にない規定（一般職員も含めた人事政策の企画立案機能を人事院から内閣官房に新設する内閣人事局に移管するなど）が多数盛り込まれていた。同法案は夏の衆院解散で廃案となり、総選挙の結果、自民党は下野する。

民主党政権発足後、2010年2月の鳩山内閣による2度目の法案でも基本権問題は先送りされ、結局廃案となる。2011年6月に菅直人内閣が提出した3度目の法案には、幹部人事一元化、内閣人事局の創設等と併せ、国家公務員に対する協約締結権付与、公務員庁の創設と人事院廃止などが盛り込まれた。ILOの要請が反映された内容である。

しかし、この法案で労使交渉による具

体的な給与決定方法の検討が尽くされていないことは一目瞭然だった。協約締結は認めつつ、給与法として国会で可決されるまでは効力を生じないという二重の要件は世界に例がない。客観的指標がなく争議もできないという条件下では、旧現業と同じく仲裁裁定の常態化が想定される点からも、「自律的」な関係とは言い難い。外務省や環境省など組合がない省がある一方、複数組合が存在する省もあるが、労働側代表の決定方法には言及がない。団結権がない刑務官や海上保安官等の扱いも放置されている（人事院2012）。

協約締結権と処遇引下げとの結合

菅政権は、協約締結権付与を盛り込んだ上記法案を提出する見返りに、平均7.8%という大幅な給与減額案への合意を連合系組合から取り付けた（労連系は拒否）。「国公法及び給与法に定められた人事院勧告を無視した給与引下げは違法、ひいては憲法第28条違反ではないか」という野党からの批判に対し、枝野官房長官らは「改革法案の成立後は合法となるのだから、自律的労使関係の『先取り』で許される」という説明を繰り返した。

結局、自民・公明両党の提案に基づき、俸給表自体は人事院勧告どおり0.23%の引下げで改訂した上で、「支給の特例」としてさらに7.6%減額するという時限的措置に衣替えして給与減額法案が成立するが、改革法案の方は2012年11月の衆院解散で廃案となる。なお、地方公務員に

も協約締結権を付与する法案が提出されたのは解散前日であり、政治的パフォーマンスの色彩が強い。

総選挙で自民党が勝利して第二次安倍内閣が発足、2013年に提出された改革法案が2014年4月に成立する。4度目ようやく実った法案だが、盛り込まれたのは内閣人事局創設と幹部人事一元管理導入のみで、協約締結権付与など基本法で求められた他の項目はない。

2014年法案が残した宿題の扱いについては、衆議院と参議院の間で温度差がある。法案可決時の内閣委員会附帯決議をみると、衆院は「自律的労使関係制度について、基本法第12条の規定に基づき、職員団体と所要の意見交換を行いつつ、合意形成に努めること。」とするが、参院では「基づき」の後に「国民の理解を得た上で」という語句が入っており、より消極的な姿勢が感じられる^[1]。

給与減額の方は、2014年3月末の期限到来により人事院勧告による決定方式に回帰した。結果だけみれば、「自律的労使関係の確立」を掲げた政権とそれを支援した組合が、職員の処遇悪化をもたらしたことになる。興味深いのは、この構図と、2006年頃の自公政権下で盛んだった「労使交渉の導入による処遇切下げ」という主張との共通点である。

当時、中川秀直自民党政調会長らは、「公務員に労働基本権を与えて民間並みのリストラを可能にする」という発言を繰り返した(朝日2006)。イコール・フッティング論の体裁を取りつつ、実際は厳格な官民比較調査に基づく給与決定や成績主

義に基づく身分保障に業を煮やし、「世論を背景に強気の労使交渉を進めれば、労働側を押し切って思い切った処遇引下げが可能になる」という発想に基づくものだった。

本来、労働基本権は労使が対等の立場で勤務条件を決めるための基盤であり、処遇改善につながるはずである。しかし、日本の政治家の間には、労使交渉が給与切下げやリストラを容易にするという考え方も根強い。背後には「公務員は恵まれすぎ」という民間労働者や自営業者の不満がある。公務員保護よりも政治的圧力による処遇切下げを訴える方が票を集めやすいという計算である。

労働基本権をめぐる「国民の理解」

日本で労働基本権制約の是非が論議されていた2000年代初め、フランスでは公共部門のストが相次ぎ、近隣のジュネーブにいた筆者も医療従事者や除雪車運転手のストの影響を受けた。スイスでは争議権がない職種が多いので、つい「フランスもスイスを見習えばいいのに」と愚痴をこぼしたら、フランス人の現地職員は「正当な権利を行使している人たちに文句を言うなんて」とあきれ、「市民革命を経た私たちはスイスより進歩的なのだ」と胸を張った。ただ、スイスでも1918年のゼネスト、男女格差の是正を求める1991年と2019年の女性ストなどの例があり、スイス人はこの自慢に猛抗議するだろう。

とはいえ、日本人の目に、公共部門の

ストを許す成熟度を誇るフランス人がまぶしく映ることに変わりはない。公務員年金切下げに反対するフランスのデモには、将来的波及を予期する民間労働者の支援も多いと聞く。

一方、日本では「納税者に対する万全のサービス提供は公務員保護よりも重要」という主張が情緒的に支持されやすい。仮に協約締結権を与える制度を導入する場合でも、「行政に一切の支障を生じさせない」という条件が付されよう。公務員も大切にする方が、長い目で見れば働く者すべてにプラスになり得ると思えるのだが。

労働者の連帯感の差を実感した後では、ILO 提訴の成果である基本法第 12 条に軌のように刻まれた「国民の理解のもとに」という文言の重さが、ひととき身に浸みる。

【脚注】

[1] 議員立法の動きは数回あり、2023 年 6 月にも立憲民主党等が国と地方の公務員に協約締結権を付与する法案を提出したが、具体的進展はみられない。

【参考文献】

朝日新聞 2006 年「リストラ前提『公務員にもスト権を』中川政調会長」8 月 3 日朝刊
櫻井敏雄 2011 年「国家公務員制度改革と労働基本権」立法と調査 312 号
嶋田博子 2021 年「日・英・米人事行政機関の生存戦略」立命館大学政策科学 28 巻 3 号
— 2022 年『職業としての官僚』岩波書店
— 2024 年「“未完”の公務員制度改革：政官関係に外部検証の視点を」Wedge2 月号
人事院 2012 年「平成 23 年度年次報告書」
無署名 2002 年『『公務員制度』放浪記』月刊官界 28 巻 6-7 月号
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 2003 年「公務員制度改革に関する ILO 勧告とその解説」