

公務員の職務と働き方

『日本労働研究雑誌』編集委員会

公務労働はすべての人の生活にかかわる重要な労働である。公務員制度の改革は現在に至るまで幾度と行われてきた。大震災や新型コロナウイルス感染症への対応の必要性に対する認識は行政サービスの重要性について改めて認識させ、時代の変化に伴うより専門性の高い人材や多様な人材の必要性に対する認識は公務員の採用人事にも影響を及ぼしてきた。公共性・公益性の高い職に就く公務員は正規であれば比較的安定的な地位にある一方、その職務内容・職業倫理にもとづく労使関係の制約から、働き方の改革が難しく、その結果、長時間労働につながってしまうといった問題も生じさせている。このような問題は、公務員の採用試験受験者の減少にもつながっている。また、行政改革に伴う公務員の非正規化は正規との格差を生み出し社会問題ともなってきた。2020年に会計年度任用職員制度が導入されたが、非正規公務員の処遇は本当に改善されたかについて検証が必要である。本特集では公務員の中でも多様な部署への異動により職務が多岐にわたる可能性が高く、社会情勢の変化に職務内容が最も影響されやすいと思われる一般行政職にとくに焦点を当てる。民間部門とは異なる公務員の特性に着目し、そこから生じる公務員の職務、職業倫理、働き方、労使関係、地位、人事異動、採用活動に関する課題を明らかにする。

最初の岡田論文では「国家公務員の職務概念」として戦後に形作られた職階制について検討している。職階制は民主化の象徴であったが、機能しないまま2009年に廃止されることとなった。現在の職務概念は俸給表区分、等級、役職という一定の基準はあるが、詳細で厳密な職務概念の定義と運用は職場それぞれに任せられ、職場の管理者の考え方に影響されてしまう状況にある。1990年代後半から始まった行政改革の流れにおいて人事評価制度が導入され、2000年代半ばの省庁の採用人事の一本化により国家公務員の職場において評価者と被評価者間における情報が共有さ

れ、それが職場における職務概念の可視化につながってきた。これにより職務のあり方から生じる働き方の改善点を明確にすることができる可能性があると評価する。

つぎの中谷論文では医師や弁護士の専門職倫理と対比させながら「公務員の職業倫理」について検討している。民間企業とは異なり公務員の職業倫理は服務規律などで法的にも規制されている。公務員の倫理には、全体への奉仕、組織合一関係、職務専念義務、業務の独占性ゆえの倫理、強制力を有する業務ゆえの倫理があるが、この公務員特有の倫理は業務の進め方のみならず私生活に至るまで行動を規制するものとなっており、公務員の働き方にも大きな影響を与えている。そして、それには長時間労働を常態化させる事態を生じさせる可能性もあると結論づけている。

公務員の働き方と公務組合側の対応について検討しているのが松尾論文である。この論文ではまず労使間の交渉対象とはならないとされる管理運営事項についても検討の余地があることが確認される。2000年代の政治主導の新自由主義的な公務部門改革では、人員削減と業務のアウトソーシングの促進、正規職の公務員の「実務の第一線の担い手」という性格の希薄化、それによる専門性の低下、非正規公務員等を管理する管理者的性格の強化が進んだ。さらに人事評価制度の導入は人事給与制度の属人主義的・能力主義的運用を進めている。今後、公務員の専門性を強化し、働き方の自律性を高めることで長時間労働の改善、公務の質の向上、属人的な能力主義的管理の抑制が期待できる。最後に、労使関係の中で組合側が当局に働き方や人事管理の改善を要求し、「管理運営事項」を交渉可能な具体的労働条件のレベルにまで落とし込むことが働き方の改善のためには必要だと主張している。

早津論文は「『非正規』公務員をめぐる『改革』と課題」と題し、2020年に始動した会計年度任用職員制度について検討している。本制度は「非正規」公務

員の処遇改善と法的地位の整序を意図していたが、法的地位の整序は概ね実現できたものの、処遇改善は十分貫徹されていないと評価する。安定雇用の実現に向けて、総務省の「無期雇用」の捉え方、人事ローテーション・公務の中立性、定員規制、成績主義のあり方について再検討する必要があると述べる。「非正規」公務員はその地位の脆弱さも相まってハラスメント等が起きやすい環境にも置かれているため、民間法制では明文化されている雇止め法理や無期転換制度についても適用を考えることが必要であり、そうでなければ官民間の不合理な法的格差として違憲評価に至る余地もあると喝破する。

圓生論文は「公務員の人事異動と人材形成」と題し、地方公務員の大卒の一般事務職を取り上げ、異動の頻度と異動の幅を民間企業と比較している。A県の事例研究により、民間企業と比較して公務員の異動回数は多くはないが、職能分野については非常に幅広いことを明らかにしている。地方公共団体で公務員のジェネラリスト志向が強いのはさまざまな理由が考えられるが、ジェネラリスト育成型の異動のデメリットはやはり専門性の欠如である。専門性が強く求められる職でも関連する職能分野の経験は極めて乏しいことが明らかとなっている。この解決のため、人事機能の分散化により、部局を超えた極めて幅広い異動が繰り返されるという事態を抑制できると最後に提言している。

大谷論文も地方自治体に焦点を当て、採用活動の現状と課題について検討している。自治体の任用は「任期の定めのない常勤職員」が基本とされてきたが、近年はデジタル分野など専門的な知識経験等を有する者を外部から任用できるようになってきた。かつての採用試験は成績主義であったが、1980年代になると「人物重視型」、1990年代半ば以降は多様性の確保のため「受験者負担軽減型」の選抜方法を導入する自治体が現れるようになった。2010年代に入ると、採用試験の受験者数の減少のため、「受験者負担軽減型」は受験者数の確保を目的とするものに変容・拡大し、広く

展開されるようになっていった。しかし、受験者数が増えても「求める人物像に合致する人物」を必ずしも採用できるようになったわけではない。各自治体は明確な組織目標を踏まえたより具体的な「求める人物像」を示し、広い視野で採用施策を展開する必要があるとする。

最後の嶋田論文は、国家公務員の幹部供給源に関する歴史的な変化について紹介している。戦後の新たな国家公務員法は戦前からの官吏制や日本の労働慣行とは大きく乖離していたが、最終的に戦前からの流れを汲んで、上級職（I種）試験採用者を幹部候補として内部育成する慣行が定着することとなった。こうした人事慣行を変えようとしたのが平成期の公務員制度改革であったが、制度上のルートは多様化されたものの、外部人材も職業公務員からの登用が依然として中心であり、I種採用者以外からの幹部登用は特段の増加はなく、女性、中途採用者、任期付職員の採用割合も増加しているが、幹部層に反映されるには至っていない。他国の幹部官僚の登用と比較しつつ、日本の幹部人事の主たる職責である政治的調整という役割が変化しない限り、対人折衝・調整業務の適性がある人材を長期育成する従来型を維持せざるを得ず、専門的知識やスキルをもった外部人材の登用には限界があると結論づける。

以上の7本の論文から、国家公務員、地方公務員の一般行政職の現状と課題が浮き彫りとなった。採用ルートは多様化されてきたものの、ジェネラリスト育成の慣習により専門性が育たず、それが結果的に採用試験受験者の減少も招いている。あらためて現代的な公務員の職務内容を再検討し、それにあった採用や職能開発につながる人事を行うことが必要である。本特集がよりよい公務労働のあり方を検討する上での参考になれば幸いである。

責任編集 中島ゆり・神吉知郁子
(解題執筆 中島ゆり)