

## 公務労働

『日本労働研究雑誌』編集委員会

国・地方の財政状況が悪化し、公務員制度改革が進んでいる。他方で民間企業と比べ雇用が安定していると言われる公務員への就職人気は依然として高い。ところが公務労働の実態については、社会科学的な検証を踏まえた研究成果が得られているとはいいがたい。そこで本特集では、民間企業労働者とは異なる労働法制が施行され、また成果主義的人事管理が奨励されつつある公務労働の実態を中心に考察する。

はじめに、公務員の働き方を考える。「公務員の働き方と就業動機（勇上・佐々木論文）」は、労働時間や休暇、育児休業制度の取りやすさに着目し、公務員と民間労働者を比較している。さらに、個人の内発的動機付けの点から公務労働の特徴を検証している。働き方の比較結果では、公務員は民間労働者と比べ平均的な年間の総労働時間が短いこと、また女性の育児休業の取得実績が高いことが示された。これらの労働条件は、特に女性公務員の就業動機に一致しており、「仕事と家庭生活の両立」を重視する女性の高学歴者や既婚者が、公共部門に参入し、就業継続を実現していると思われる。さらに、公務員の就業動機には、「他人のための仕事」や「社会的に有益な仕事」を重視するという内発的な「公共サービスの動機」が明確であった。一般的に認識されている公務員の働き方が実証されただけでなく、内発的な動機もあることが示されている。

「地方公務員給与の決定要因（太田聡一論文）」は、2011年の地方公共団体（一般市）データを利用して、地方公共団体における給与決定（一般行政職）の実態を分析した。その結果、以下のような主要な結論を得た。まず、給与水準やラスパイレース指数を被説明変数にした実証分析を行ったところ、実質公債費比率の高い団体では、給与水準が低く設定されていた。他方、級別人員構成において人員比率が上位に偏っている市や、設定された級数が多い市ではラスパイレース指数が高くなる傾向があった。さらに、級別人員構成は、職員

の年齢構成、ひいては職員数の増減によって影響を受ける一方で、「わたり」の慣行が指摘されている市では職員は平均的により上位の級に配置されていることが判明した。地方自治体の財政悪化に伴い、財政状況の悪い地域では、地方公務員の給与と地場の所得水準との連動を強める結果をもたらしたと考えられる。しかしながら、比較的最近ではそうした連動のさらなる強化は観察されず、むしろ一般市のラスパイレース指数は平準化の方向に動いていた。

いわゆるキャリア官僚を対象に、自らマイクロデータを作成した意欲的な論文が「警察官僚の昇進構造（一瀬論文）」である。この論文は、警察官僚のキャリア（タテ）について、異動（ヨコ）を意識しながら、昇進構造を分析している。その結果、警察官僚のほぼ全員が民間企業の役員に相当する「指定職」まで昇進し、決定的な選抜は本庁局長級まで行われないことが分かった。換言すれば、決定的な選抜が行われる勤続30年目前後まで、昇進インセンティブが持続することを意味する。つまり、警察庁は「極めて遅い昇進」政策を採用して、警察官僚全体の技能形成を促しているといえる。さらに、職務配置や経験ポストがキャリアの後期における決定的選抜に及ぼす影響を見たところ、「極めて遅い昇進」政策を採用する一方で、キャリアの前期から上級幹部候補を潜在的に選抜し、配属先やポスト、職務内容に差をつけることで有能な人材を若年期から育成する人事政策が採られているのである。キャリア官僚の昇進について、少なくとも警察官僚に関しては以上のようなことがわかった。他の公務員の異動や昇進はどうなのだろうか。

「公務員の人事管理制度（太田肇論文）」は公務員の人事制度改革について論じている。公務員の人事管理制度改革に関する最近の議論は、民間企業やアメリカの行政機関がモデルになっているが、民間企業と行政組織は条件が異なるうえに、わが国特有の制約もある。そのため改革論に盛り込まれた理念や提言を具体

的制度として導入する過程で壁にぶつかるケースが少なくない。たとえば近年、行政組織にも成果主義の導入が図られているが、大部屋主義に代表される集団的執務体制や中央集権的な人事システムのもとでは、個人の成果を正しく測定し、それを処遇に反映させることが難しい。また目標が多面的であるとか、対象が典型的な「経済人」ではないといった公務員特有の問題や、雇用保障が厚く転職も難しいという日本的な制約も壁になっている。現在の公務員が置かれている環境、ならびに公務員という仕事の特殊性や日本の特徴を考慮するなら、外部資源を活用する方向へ人事管理を改革することが求められるのではないだろうか。

「公務員の労働組合と発言機能（前浦論文）」は、地方公務員非現業職員を対象に、公務員労働組合の発言機能を考察している。地方公務員非現業職員は、日本の公務員の多くを占める存在でありながら、これまで労使関係研究の対象とされなかった。そこで3つの市の事例から、公務員労働組合の発言機能に着目した。A市役所では、次年度の人員体制をめぐって労使協議が行われ、B市役所では、住民サービスの向上を目的に計画された機構改革について、労使協議が実施されている。これらの自治体の組合は、人員体制と機構改革に発言することで、間接的に、行政サービスの質と量の決定に貢献している。C市役所では、労使の間に緊張関係が存在していたが、当局との方針の溝を埋めるために、組合は積極的に政策に発言しようとした。これらの3つの事例に見られる発言機能は、民間企業の労使関係でいえば、「経営参加」（政策参加）となる。またいずれの事例においても、労使が「住民サービスの向上」という目的を共有し、より良い道を探る統合的交渉を行っている。これらの機能は、行政サービスのありようを規定し、その影響は住民にも及ぶ重要なものである。

最後に、「労働判例にみる公法論に関する一考察（櫻井論文）」は、公務労働に関する実態と法解釈（判例）の乖離を指摘している。櫻井氏によれば、行政法の分野においては、公法私法論はすでに過去のものとして

克服されているが、非正規公務員の再任用に関する労働判例を見ると、公務員の勤務関係が旧来の公法私法論に依拠した論理構成で処理され、行政法の学問的知見が生かされていない。とりわけ、今日の労働判例でとられている、公務員の任用関係は公法上の任用関係であるがゆえに私法上の雇用関係に適用される解雇権濫用法理等は適用されないとする「公私私法論」は、抽象的な「公法」論を不用意に振りかざすことで論理的な思考を停止させ、実定法の実態に即した厳密な解釈を阻害する弊が強いことに警鐘を鳴らす。その上で、公務員の処遇については、公務員法制のもとで特有の問題状況が存在することから、「民間労働者の場合と同一に扱うことは適切でない」としつつ、他方で、行政処分と契約とは二者択一のものではないことから、公務員の勤務関係の実質（契約関係に近く信義則の適用に比較的なじむ等）に即しながら、公務員法制を前提とした独自の保護法理を構築する必要があることを述べている。

以上、公務労働に関する論文を紹介した。これらの論文からわかることは、一般的な認識が正しい場合もあるが、内発的動機やキャリア官僚の長い競争、また民間に倣って成果主義を入れるとしてもいくつもの壁があること、労働組合が「経営参加」を通じて住民サービスの向上に貢献していることなど、必ずしも既知とはいえない重要な事実である。また、現在の労働判例が、行政法学の学問的知見を踏まえたものになっておらず、法と実態の遊離を生んでいることも指摘されている。これらの事実発見は、今後の公務労働を考える際に軽視できない重みを持っている。公務員制度改革に携わる人々にも、是非ともご一読いただきたい特集である。

責任編集 小倉一哉・川口大司・竹内（奥野）寿  
（解題執筆 小倉一哉）