

公務員の働き方と労使関係

松尾 孝一

(青山学院大学教授)

本稿では、まず日本の公務労働や公務員人事管理の特質について、民間との比較の観点から指摘する。また、公務部門の労使関係の法制度的特質や実態についても同様に指摘する。そして公務労使関係の実態を分析した先行研究を概観し、それらの意義と限界についても確認する。その上で、近年推進されてきた公務部門における諸改革、特に働き方をめぐる改革について概観し、それらが公務員の働き方や公務労働の性格にどのように影響を与えてきたかについて論じる。さらに、改革に伴う公務員の働き方の変化に対して公務組合側がどのように対応してきたのかについて、人事評価制度や働き方改革などに即して検討する。また、特定の地方自治体を事例に、改革によって従来の協調的な庁内労使関係がどう変化してきたのかについて述べるとともに、従来からの協調的な労使関係の限界についても指摘する。最後に、これらを踏まえて、公務の質や公共性を担保するために公務員に期待される働き方と、その実現に寄与しうる公務労使関係のあり方について論じる。本稿の結論としては、公務の質や公務員の働き方の改善のためには人事管理の改善が必要であるが、そのためには公務員の専門性を強化するような人事管理を通じて自律的な働き方を追求することが重要であるとした。また労使関係面では、労使関係の自律性の確保や、組合が内向き志向から脱却して市民との連携も追求すること、などが重要であるとした。

目次

- I はじめに
- II 公務員の働き方の特質
- III 公務労使関係の特質
- IV 公務員の働き方をめぐる改革と働き方の変化
- V 公務改革への組合側の対応
- VI 働き方改善のための人事管理と労使関係の方向性

I はじめに

本稿では、まず日本の公務員の働き方やその労使関係の特質について、民間との比較の観点から整理した上で、近年の公務改革の中でのそれらの変化と問題点について指摘する。次に、国・地方自治体当局の「改革」が公務員の働き方や労使関

係をどのように変えてきたのか、そして公務員の働き方や労使関係をめぐる改革に組合側がどのように対応し、規制を加えようとしてきたのかについて、先行研究を踏まえつつ最近の個別の問題・事例にも触れながら議論する。そのことを通じて、公務員の働き方に対して公務労使関係がいかなる影響を及ぼしうるのかについて考えたい。それを踏まえて最後に、公務員の働き方の改善に寄与しうる人事管理や労使関係のあり方について述べることにしたい。

Ⅱ 公務員の働き方の特質

1 公務労働の特質

まず、公務労働の基本的性格について指摘しておこう。そもそも公務員の労働は、それが公務として行われる限り、いわゆる「社会の共同事務」として民間の労働以上に公共性を強く有していることは疑いない¹⁾。従って、公務労働は民間のそれに比べて以下のような特質を強く持つと言える(松尾 2017, 2018)。

第1に、公務労働の公共性は、理念としての「全体の奉仕者性」や、私利利潤追求を目的としない労働のあり方を公務労働に要請する。そしてこのことは、このような労働のあり方を実現するための専門性や、専門性に裏打ちされた中立性や公平性を公務労働に求めることにもなる。

第2に、公務労働の公共性ゆえに、公務員の働き方や処遇は政府や議会のコントロールを受け、また政府の政策との結びつきを強く持つことになる。ただし、公務労働と政策との結びつきは公務労働に権力性も付与することになる。

第3に、公共性を持つ公務労働は、民間とは違い利潤追求を目的としないため、労働の成果を金銭的に測定することが困難である。従って、業績の達成度の計測が困難となり、その結果、いかに業績を上げたのかという結果よりも、いかにミスなく業務を遂行したかというプロセスの観点から業績評価が行われやすい。

第4に、公務労働は公共性を持つがゆえに、公共財的な特定の公務サービスを地域独占的に供給し、準公共財的なサービスもほぼ独占的に供給する。だがこのことは他の事業者との競争が乏しいことを意味する。

以上のようなことから、公務労働は、民間に比べて定型的、法令遵守的性格を強く帯びることとなる。要するに公務労働においては、創造性などを発揮して利益を上げることよりも、定型的業務を法令に基づいていかに正確にこなすかがまずは重要になる。そして個々の公務員への人事上の評価もそうした観点から行われてきた。しかしそれは公務労働がフレキシビリティを欠いたいわゆる

「お役所仕事」に流れることにもつながる。また近年のように「公」と「民」との境界が以前よりも曖昧化してくると、そうした評価基準や仕事のやり方は変化を迫られることになる。このことが、後述する公務員制度改革などの公務改革の動きにもつながっていく。

2 公務員人事管理の特質

前述のような公務労働の基本的性格は、公務員の働き方を規定してくる人事管理面にも民間との相違を生み出している。伝統的な日本の公務部門の人事管理の特徴については、民間企業との対比で簡単に概括すると、先行研究(松尾 2002 など)が明らかにしてきた通り、以下のようなことが言えるであろう(松尾 2017, 2018)。

①採用については、民間企業は面接中心の選考の選抜を行うが、公務部門では、能力の客観性を重視するため、ペーパーテスト中心(学力重視)の競争試験による選抜が行われる。②採用後は、特に地方公務員の場合、絶対的な昇進スピードは遅いが実質的な選抜時期は早い(「早い選抜」)²⁾。③地方公務員の場合、管理的部門を中心に異動してきたキャリア幅の狭い者がエリートコースを歩み、昇進も早い傾向がある。④その一方で、上記以外の者の多くはランダムな幅広い異動がなされる傾向がある。

上記のような人事管理は、ホワイトカラーのキャリア研究の中で指摘されてきた民間大企業における特定フィールド内中心の異動による「はばひろい専門性」の形成を目指したものと異なっている。すなわち、エリート層は管理部門中心のキャリアを歩み、その中でゼネラリスト的な管理能力を培うことが重視されるし、それ以外の者もおおむね民間企業のホワイトカラー以上にキャリアの幅が広く、双方とも専門性の形成がさほど重視されていない。

こうした公務部門の人事管理は、成績主義(メリットシステム)によって能力の客観性を重視しつつ、比較的早期にエリート層とその他との選別を行う人事管理であったと言えよう(国家公務員の場合はキャリア組とノンキャリア組という採用時の選別もある)。公務労働の公共性の観点からは、

能力の客観性の重視は望ましい面もあったと言えるだろう。しかし反面、それはやはり相応に「学力偏重」であって、いわゆる頭でっかちの硬直的な公務員のコンピテンシーでは、近年の公／民の境界の曖昧化の中での公務労働の性格変化に対応できない面も出てくる。また、キャリアパスの中での専門性の軽視という問題もある。さらに、客観的な成果計測が困難であるため、成績主義をうたいつつも、結局は横並びの評価や、せいぜい成果よりもプロセスや能力重視の評価に流れてきた面もある。公務員の人事管理におけるこうした面を改革することが、近年の公務改革、特にその人事管理制度の改革の背景にはあると思われる。

Ⅲ 公務労使関係の特質

1 法制度的枠組み

次に、日本の公務部門の労使関係の特質について指摘しておこう。日本の公務部門においては、争議権の否認をはじめとする労働基本権の制約、さらには「勤務条件法定（条例）主義」の原則、当局の当事者能力の制約などから、賃金労働条件の自律的な決定に関して民間部門より制約が大きい。これが民間部門とは異なる公務部門の労使関係の大きな特質である。また、公務員の職種区分によっても適用法規が異なり、労働基本権の制約

の程度も異なっている。ここでは、そのうち公営企業などの現業部門を除いた非現業部門の一般職公務員に関するものについて簡単に述べることにする（なお、一般職公務員の職員区分ごとの労働基本権の適用状況については表1も参照されたい）。

まず、団結権については、国家公務員の団結権は国家公務員法（国公法）108条の2第3項で認められており、地方公務員の団結権は地方公務員法（地公法）52条3項などで認められている（警察・消防・監獄・海保職員等を除く）。要するに、非現業の公務員には労働組合法（労組法）が適用されないものの、国公法・地公法によりその団結権が保障されているわけである。

次に団体交渉権については、端的に言えば、非現業公務員の組合（職員団体）も当局と交渉を行うことができる。すなわち、当局は登録職員団体からの交渉申し入れに対し交渉応諾義務を負っている（国公法108条の5第1項、地公法55条1項）。ただし現業公務員の場合とは違い、交渉の結果を団体協約の形で締結することはできない（国公法同第2項、地公法同2項）。しかし、非現業でも地方公務員の場合は、法令・条例等に抵触しない範囲で書面協定を結ぶことができる（地公法55条9項）。ただし、行政事務の管理運営に関する事項（管理運営事項）については、国・地方自治体ともに労使間の交渉対象とすることはできない（国公法108条の5第3項、地公法55条3項）³⁾。

表1 公務員（一般職）における労働基本権の適用状況

職員の区分		適用法律	団結権	団体交渉権		争議権
					協約締結権	
国家公務員	非現業職員	国公法	○ (108 条の 2) (警察職員等除く)	△ (108 条の 5) (交渉は可能)	× (108 条の 5)	× (98 条)
	行政執行法人職員	行労法 (国公法・労組法・労基法)	○ (4 条)	○ (8 条)	○ (8 条)	× (17 条)
地方公務員	非現業職員	地公法 (労基法)	○ (52 条) (警察・消防職員除く)	△ (55 条) (交渉は可能)	× (55 条) (書面協定は可能)	× (37 条)
	現業及び地方特定 独法職員	地公労法 (労組法・労調法・労基法)	○ (5 条)	○ (7 条)	○ (7 条)	× (11 条)
	単純労務職員	地公労法 (準用) (地公法・労組法・労調法・労基法)	○ (5 条)	○ (7 条)	○ (7 条)	× (11 条)

注：行労法は「行政執行法人の労働関係に関する法律」（2015年4月より前は「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（特労法）」のことである。地公労法は「地方公営企業等の労働関係に関する法律」のことである。適用法律欄のカッコ内は、併せて適用される法律を示す。ちなみに2013年4月に国有林野事業が一般会計化されたことにより、国営企業（いわゆる現業）の国家公務員は姿を消している。

出所：坂（2004）、第1回行政改革推進本部専門調査会（2006年7月27日）配布資料（<https://www.gyokaku.go.jp/senmon/dail/sankou3.pdf>）、早川・盛永・松尾編著（2015）などから作成。

なお争議権については、一般職の公務員においては全て禁止されている⁴⁾。

上記のような労働基本権に関する公務部門の法制度を踏まえれば、法制度的な制約にもかかわらず、非現業の公務部門においても個別官公庁レベルでの組合活動の余地は相応に存在しうることがわかる。特に地方自治体においては、勤務条件決定に関する権限を持った当局側の窓口が国よりは明確であることもあり、具体的な賃金労働条件（勤務条件）を定める過程で実態としても労使の交渉の余地が相当程度残されてきた。

ただし上記の通り、行政事務の管理運営事項については、現業公務員も含め国・地方自治体ともに労使間の交渉対象とすることはできない。しかし何を管理運営事項とみなすかについての個別具体的な定義づけには困難が伴う。また、例えば職制改正などを管理運営事項とみなしたとしても、それは職場の定員の増減などを通じて具体的な労働条件にも影響を及ぼすことが多い。よってこれらに関しての労使のせめぎ合いがしばしば発生し、これが個別官公庁レベルの労使関係を少なからず形作ってきたと言っても過言ではないだろう。

2 公務労使関係の実態面

では、公務部門においては、実態としては従来どのような労使関係が形成されてきたのだろうか。労使関係研究の領域では非現業公務部門の労使関係の実態研究は比較的手薄であったが、先駆的な研究として中村・前浦（2004）が、労使関係論の視点から公務部門の労使関係について実態分析を行っている。同書は、いくつかの地方自治体の事例分析の結果、自治体の管理運営事項を労使間の交渉対象とすることを認めていない地公法の制約下でも、行政サービスに関して労働組合（職員団体）が相当程度発言を行い、その水準決定に影響力を行使していることを明らかにしている。また、部や課などの下位部局のレベルでも、行政的意思決定、特に組織改正や人員配置に関して事前協議などの形で当局側とのすり合わせが行われるなど、分権化された労使関係が構築されているという実態も明らかにしている。

また前浦（2013）も、いくつかの地方自治体の労使関係の事例研究から、要員管理・機構改革・行政改革などにおいて組合側が相応に「発言」するとともに細かい交渉・協議が行われ、その結果これらに組合側の意向も反映されていることを明らかにしている。そしてこれらを通じて組合の政策参加と協調的労使関係が深まってきたことも指摘している。

さらに松尾（2020）も、ある政令指定都市を事例にしながら、日本の地方自治体では高度成長期に一定の自律性をもった庁内労使関係が形成されていき、それは石油ショック以降の低成長期に、労使協議と組合の政策参加に基礎を置いた自律性と協調性をもった庁内労使関係として成熟・安定していったことを指摘する。そしてそうした労使関係は、1980年代以降の行政改革路線によっても大きく揺らぐことはなく、むしろ1990年代に組合の政策的発言志向を伴いながら成熟していったと指摘する。

だが同時に松尾（2020）は、2000年代以降地方自治体では政治主導の新自由主義的な公務部門改革がNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）的な行政経営手法ともリンクしながら行われてくるようになり、この流れの中で、これまで庁内レベルで一定の自律性と協調性を保持してきた上記の自治体の労使関係は劇的な変化を余儀なくされてきたことを指摘する。要するに、中村・前浦（2004）などが描き出した労使協調的な「すりあわせ」型の庁内労使関係も、それは完成された安定的なものではなく、自治体の経営戦略や外部環境の変化等によっては急激かつ劇的に変化しうるものではないかということである。本稿ではこの点を具体的な事例に即して検討し、公務員の働き方の改善に寄与する労使関係のあり方を考えてみたい。

IV 公務員の働き方をめぐる改革と働き方の変化

2000年代以降、日本の公務員の働き方に影響を与えてきた「改革」としては、以下のようなものが指摘できる。

1 公務サービスの市場主義的改革

まず「改革」の大枠として、日本でも2000年前後から公務サービスの市場主義的改革が推し進められてきた。

例えば、国の場合、2001年1月の中央省庁再編や、それに伴う事業実施的部門の独立行政法人化や民営化を通じて上記のような「改革」は行われた。また、当時の小泉純一郎政権によって「行政改革の総仕上げ」と位置づけられた行政改革推進法をはじめとする行革関連5法⁵⁾も、国家公務員とその周辺部門の定員削減や公共サービスの民営化を推し進めた。

地方自治体の場合、1990年代末からの「地方分権」改革の中で、1999年に地方分権一括法が制定された(2000年4月施行)。同法により、職員配置や行政機関設置にかかる各種の必置規制の緩和が関連法の改正を通じて行われ、それが地方自治体の定員削減を促した⁶⁾。また、小泉政権期の構造改革路線とも歩調を合わせる形で行われた「行政改革」により、単なる定員削減のみならず民間委託等の推進や指定管理者制度・PFI・地方独立行政法人の活用などが行われ、行政サービスの提供主体の多様化が進んだ。

上記のような国や地方自治体にかかわる各種の制度改革の結果、2000年代以降、国や地方自治体の事務事業のマージナルな領域における人員削減や業務のアウトソーシングが進んだ。そしてこうした動きは、各種の非正規公務員や公務関連民間労働者の増加をもたらした。

なお、公務におけるこうした人員削減や民間へのアウトソーシングの流れは、公務員の労働のあり方にも変化をもたらすことになる。それは要するに、正規職の公務員が「実務の第一線の担い手」という性格を希薄化させ、非正規公務員や公務関連労働者を管理する管理者的性格を強めるということである。

2 公務員制度改革

また2000年前後から推し進められた公務員制度改革も、それ以後の公務労働における諸改革の大枠を作ったといえる。

行政サービスへの市場原理導入の流れに対応した公務員制度改革については、1990年代末の橋本龍太郎政権期あたりからその動きが始まるが、それが本格化してきたのは2000年代に入ってからであった。特に2001年12月に「能力・実績主義」を柱とする「公務員制度改革大綱」が閣議決定されたのが大きな画期であった。この「大綱」は、人事・給与制度面では、「能力等級制度の導入」「能力等級を基礎とした新任用制度の確立」「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」などを内容的特色とするものであった。

その後、公務員制度改革の動きはしばらく停滞していた時期もあった⁷⁾が、2007年4月に「大綱」を具体化する形で「公務員制度改革について」が閣議決定され、これに基づき、2008年6月に国家公務員制度改革の基本理念を定める国家公務員制度改革基本法が成立した。また2007年6月には、「能力・実績主義」を主要な柱とする改正国公法が成立⁸⁾し、同法の規定により2009年4月から国家公務員にそれまでの勤務評定に代わり人事評価制度が実施されている。

2009年9月の民主党への政権交代後は「政治主導」の公務改革が加速する兆しを見せ、特に非現業公務員への労働協約締結権の付与が大きな焦点となった。しかし、この労働協約締結権の付与については自民党の反対も根強く、結局民主党政権下では、国家公務員制度改革関連法案が国会に上程されるも、そのつど廃案となった。

2012年12月の自民党への政権交代後、政府は、中央省庁の幹部人事を一元管理する「内閣人事局」の新設を柱とした公務員制度改革に取り組んだ。この改革は2014年4月の改正国公法の成立という形で具体化され、同法によって幹部人事の一元管理や内閣人事局の設置などが定められた⁹⁾。

このような十数年の紆余曲折を経て、この2014年4月の国公法改正によって公務員制度改革はひとつの区切りがついたとは言える。しかし、懸案の「自律的労使関係」については事実上反故にされ、実施が決定した主たる改革は、①人事評価制度の導入(ただし職階制は廃止されるも能力等級制度は挫折)、②査定昇給の導入などの給与

構造改革, ③内閣人事局の創設とそれによる幹部人事の一元管理, ④官民人事交流人事の拡大, ⑤国家戦略スタッフの創設, などにとどまった。結局, 人事管理の観点から端的に言えば, 公務員制度改革は, 現場の働き方や労使関係の自律性を十分高めることなしに能力主義的管理を強化したものであったと言えよう。

3 給与構造改革

公務員の給与制度の改革については, 2005 年人事院勧告に基づく給与構造改革が行われ, 国家公務員についてはそれが 2006 年度から順次実施されてきた。ちなみにこの給与構造改革は, 2005 年勧告の中で人事院自身が「昭和 32 年以来約 50 年振りの大きな改革」と呼ぶほどの抜本的改革であった。

その主たる内容は, 第 1 に, 基本給を平均 4.8% 引き下げるとともに, その中でも特に中高年層の賃金をより多く引き下げることによって賃金カーブのフラット化を図るものであった。第 2 には, 等級再編 (11 級制から 10 級制への再編) であり, これにより級間の重なり部分を少なくして俸給表の年功的色彩を薄め, 給与体系を「一職一級」原則, 「職務給」原則に近づけようとした。第 3 に, 「勤務実績の給与への反映」と称して, 従来の 1 号俸を 4 分割し, 昇給時に査定による昇給幅をつける査定昇給制度が導入された。第 4 に, 民間賃金の地域間格差が適切に反映されるよう給与の地域間配分を見直すという名目で調整手当の廃止を行い, 大都市圏に地域手当を配分した (早川・盛永・松尾編著 2015 : 128)。

このように 2005 年人事院勧告に基づく給与構造改革は, 公務員給与制度における近年まれに見る大きな改革であったが, 国の上記の改革内容を基本的に踏襲する形で, 地方自治体においても給与構造の改革が進められた。なお地方自治体の給与構造改革においては, 「制度は国準拠, 水準は地域準拠」の方針が国から示され, その結果自治体労使間の賃金決定の自律性を制約したまま, 地域手当等を通じて給与の地域間格差が拡大してきた (早川・盛永・松尾編著 2015 : 141-143)。言うまでもなく, 同種の職務を遂行するにもかかわらず

勤務地域によって給与格差をつけることは, 職務給原則の放棄につながる。

4 人事評価制度

国家公務員の人事評価制度は, 2007 年 6 月に成立した前述の改正国公法に基づき 2009 年 4 月から施行されている。この人事評価制度は, 戦後の公務員制度が建前としながら結局は実施できなかった職階制に代えて, 「標準的な官職」¹⁰⁾ において発揮が求められる「標準職務遂行能力」の基準を新たに定めた上で, その基準に即した能力や適性をどの程度有しているかで職員を評価し, その結果を昇任や昇格, 昇給などの人事処遇に利用するという能力本位の人事管理を意図した制度であるとされる。具体的にはそれは能力評価と実績評価の両面から構成されている。なお, この人事評価制度の導入背景には, 「能力・実績主義」を柱とする前述の「公務員制度改革大綱」があった。

ちなみに, 今般の人事評価制度が導入される前には, 国家・地方公務員ともに勤務評定制度が実施されていたが, それは規定上昇進・昇格との直接的なつながりを欠いており, 評価項目も不明瞭で評価結果も職員に開示されず, 評価結果を反映した特別昇給も持ち回りの行われるなど運用上も形骸化していた (早川・盛永・松尾編著 2015 : 87-88)。

この人事評価制度においては, 「能力評価」と「業績評価」の二本立てで評価が行われる。「能力評価」は, 職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力を評価項目及び行動に照らして評価するものである。一方, 「業績評価」は, 職員がその職務を遂行するに当たり上げた業績を, 期首に設定した業務目標の達成度によって評価するものである (内閣人事局・人事院 2015 : 11)。そしてこの評価結果は, 前述の給与構造改革の結果導入された査定昇給とリンクした形で, 昇給格差にも反映されるようになった。

なお, この人事評価制度は, 地方公務員に対しても 2014 年 4 月に成立した改正地公法 (2016 年 4 月 1 日より施行) により始まっている。そして, 地方自治体に対して国が提示している人事評価の

項目のモデルは、上記の国のものと同様のものである。また、都道府県や政令市の多くでは、既に以前から勤務評定の運用などの形で人事評価制度が先行的に実施されてきているが、黒田・小越編(2014)が紹介しているいくつかの都道府県の人事評価制度の事例を見ると、査定昇給の前提となる人事評価の要素には、「能力」に加えて、「責任感」や「積極性」などの態度・意欲的要素が多く含まれていることがわかる。そもそも、業績評価のベースとなる職務の内容が明確には定義されていなければ、人事評価は業績評価よりも情意考課的な能力評価に流れがちとなろう。

5 「働き方改革」

2018年6月の働き方改革関連法の成立と、それに伴う労基法等の改正を受け、公務でも「働き方改革」の推進が課題となった。特に公務員の長時間労働の是正が焦点となった。国家公務員の長時間労働対策としては、2019年4月から人事院規則15-14で超過勤務の上限規制を導入し、超過勤務命令を行うことができる上限を、原則、月45時間・1年360時間（他律的業務の比重が高い部署では月100時間未満・年720時間）などと設定した。また人事院規則10-4で、職員の健康確保措置の強化や、超過勤務時間の適切な把握などの措置が導入された。地方公務員の勤務条件は条例で決まるが、各地方自治体でもこうした国家公務員対象の長時間労働対策にならう形で超過勤務の上限規制などの措置が導入された¹¹⁾。

また、ワーク・ライフ・バランスに関する意識の高まりや、少子高齢化や「公務員離れ」の風潮の中での人材確保の必要性、さらにコロナ禍への対応の必要性、などの状況も「働き方改革」を促す要因になった。この結果、人事院は、2021年の人事院勧告時の報告で「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方について検討を行うため、有識者による研究会を設ける」旨表明した。2022年1月以降、その研究会（「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会」、座長・荒木尚志東京大学大学院法学政治学研究科教授）の中で、一般職国家公務員に対するテレワークやフレックスタ

イム制、裁量労働制などの「柔軟な働き方」の導入・拡充が検討され、2023年3月に最終報告（「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会～最終報告～」）が出された。その最終報告では、フレックスタイム制の拡充などのより柔軟な働き方、職員の希望に応じたテレワークの活用とその実施基準や管理体制の明確化、勤務間インターバルの確保、などが提言されている。

6 改革の帰結

以上のような「改革」の結果、公務員の働き方はどのように変化したのだろうか。

まず第1に、公務労働の性格面について言えば、近年の公務改革は、出先機関の削減やアウトソーシングを進めることにより、単に公務員数を減らすのみならず、公務員の「実務の第一線の担い手」という性格を希薄化させ、専門性を低下させるとともに管理者性を強めている。そして公務員の専門性の軽視や管理者性の強まりは、非定型的課題への対応力を低下させ、行政サービスの水準を低下させる恐れもある。

第2に、人事給与面について言えば、まず採用段階において「人物重視」の採用や、中途採用・官民人事交流の拡大、などが進んでいる。そして採用後の人事管理においては、「能力・実績主義」の強化や人事評価制度の導入によって、職階制や職務給の建前を放棄した人事給与制度の属人主義的・能力主義的運用が進んでいる。例えば前述の人事評価制度にしても、具体的な職務に基礎を置いた業績主義や成果主義とは言い難く、意欲や態度などの情意的側面を評価上重視することによって、むしろ能力主義の強化につながっている。そして、地域手当導入、査定昇給、職階制の放棄、などの「給与構造改革」は、公務員給与の職務給原則を一層形骸化させている。

なお、特に国の幹部公務員の人事管理については、内閣人事局による幹部人事の一元管理の中で、幹部人事の政治的・恣意的運用が行われることも危惧される。これらの結果、一般公務員も含めて、一種のスポイルズシステム（獵官主義）の要素が公務員人事管理に持ち込まれてくる恐れす

らある¹²⁾。

第3に、労働条件面について言えば、職員の人員削減や少数精鋭化による労働条件の低下¹³⁾、特に長時間労働の常態化である。近年、日本の国家・地方公務員数は2018年ごろを底にともはや漸増傾向にある¹⁴⁾が、2000年前後からの急激な減少分を埋め合わせるほどではない。労働時間については、「働き方改革」のかけ声にもかかわらず、表2の通り全体的には減少傾向にあるとは言いきれない。むしろ人員削減による少数精鋭化や労働内容の管理的な方向への変化は、長時間労働を構造的なものとする可能性すらある。人事評価の情意考課の側面も、結果よりも「努力」を評価することにより、残業を増やす方向に作用する可能性もある。また国家・地方公務員ともに、本省庁やいわゆる他律的部署では、労働時間が特に長くなっている¹⁵⁾。このように、単に労働時間が長いのみならず、部署による労働時間の差が大きく、かつそれが拡大傾向にすらあることは大きな問題であろう。

もっとも、上記のような慢性的な長時間労働を是正する観点からも、フレックスタイム制やテレワークの導入などの「柔軟な働き方」が公務部門でも近年推進されてきている。コロナ禍もこの流れを後押ししてきた。ただし、人的体制が不十分なままに「柔軟な働き方」を推進するならば、現場の人員不足や行政サービスの低下を招く恐れがある。また、テレワークの推進は、一面では公務員のワーク・ライフ・バランスの改善に寄与する一方で、ワークとライフの区分の曖昧化を通じて、労働強化や長時間労働の温床になる可能性も

ある。

V 公務改革への組合側の対応

1 人事制度改革への組合側の対応

ここまでみたような2000年前後以降の公務改革を通じた公務員の働き方の変化とそれがもたらす問題点に対し、公務組合側はいかなる対応を行ってきたのであろうか。

まず総論として、公務員制度改革の中で、すでに見たように国は「能力・実績主義」の方向への改革を打ち出してきた。具体的には、給与構造改革による年功的賃金カーブの見直しや査定昇給、人事評価制度の導入などであった。そしてそれらは、労使関係の自律性を高めることなしに行われてきた政治主導の改革であった。地方自治体当局も、このような国の改革内容を踏襲する形で改革を推進してきた。一方、公務組合側は、公務員制度改革に対しては総じてそれを通じた自律的労使関係の確立に期待する態度を取った。ただしこれにより、組合側が改革の土俵に乗ることになってしまった面もある。

次に、この「能力・実績主義」の具体化としての人事評価制度に対しては、組合側は以下のような態度を取った。例えば国公労連は、人事評価制度について組合員に対するアンケートを実施し、その問題点を浮き彫りにさせてきた。それは例えば、「予め定めた数値目標だけが重視される」「短期の評価で業務実態に合わない」等の人事評価制度の基本設計についての問題点や、「目標のみ重

表2 公務員年間超過勤務時間数の推移

	国家公務員 全府省平均	国家公務員 本府省平均	国家公務員 本府省以外平均	地方公務員 平均
2017年(年度)	228	350	201	
2018年(年度)	226	356	198	136.5
2019年(年度)	219	348	190	142.3
2020年(年度)	213	358	181	132.8
2021年(年度)	217	383	179	148.2

注：国家公務員は暦年、地方公務員は年度。調査対象は、国家公務員は一般職の給与法適用の常勤職員。地方公務員は都道府県・政令指定都市・その他市区町村の警察・消防・教育部門以外の一般職職員（管理監督職員、会計年度任用職員除く）。2017年度の地方公務員平均は不明。

出所：人事院「国家公務員給与等実態調査」、総務省「地方公共団体の勤務条件等に関する調査」。

視し公務運営が非効率となる」「人事評価が職員のモチベーションを阻害」等の人事評価制度の公務運営への影響についての問題点であった（早川・盛永・松尾編著 2015：96-97）。

また、地方自治体では、2014年の改正地公法により2016年4月から人事評価制度が本格実施されているが、都道府県や政令市の多くではすでにそれ以前から勤務評定制度の運用などの形で人事評価制度が先行的に実施されていた。その中で人事評価に対して組合側が取った対応は、以下のようなものであった（黒田・小越編 2014；黒田 2017）。

例えば、①「全国に先駆けて成果主義的な人事評価制度を導入した自治体」（黒田・小越編 2014：38）である東京都では、連合系と全労連系が東京都庁職員労働組合（都庁職）として合同で当局と交渉を重ね、査定結果の希望者本人への開示や苦情処理制度の整備などを実現させた。②神奈川県では、神奈川県職員労働組合（県職労）¹⁶⁾ が当局と協議¹⁷⁾ を行った結果、目標管理制度を導入させない、評価項目における「業績」の割合を軽減する（「能力」と「意欲」の比重を高める）、評価結果への苦情の申し出に組合も同席する、などを実現させた。③大阪府では、大阪維新の会の松井一郎府政下の2012年に「職員基本条例」が制定され、同条例によって相対評価の分布率の条例化を伴った人事評価制度が導入されたが、組合側（府職労）¹⁸⁾ は、評価結果の公開、絶対評価を考慮することによる相対評価結果の緩和、苦情処理制度の整備、などを実現させた。④京都府では、京都府職員労働組合（府職労）¹⁹⁾ は、成果主義的人事評価制度に導入反対の立場から、目標管理制度ではなく「努力とプロセス」を重視した評価制度の導入、相対評価の下位評価には分布率を設定しない、などを実現させた。

このように各自治体の組合は、人事評価制度を「管理運営事項」とする当局の壁を乗り越えて、「能力・実績主義」に基づいた近年の人事制度改革に一定の規制を加えようとしているとは言える（ただし、「意欲」や「努力とプロセス」を評価上重視させることは、考課が情意考課に流れやすくなるという問題はある）。

2 「働き方改革」への組合側の姿勢

次に最近の公務員の「働き方改革」に対しては、組合側は以下のような姿勢を取っている。

例えば国公労連は、前述の「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会」の最終報告骨子案に対しては、以下のような意見を表明している²⁰⁾。すなわち、過剰な定員削減により脆弱化している職場の人的体制にあっては、「柔軟な働き方」は、さらなる人的体制や労働時間の分散に伴う組織パフォーマンスの低下につながり、業務の停滞や行政サービスの劣化などを招く要因になりかねないとする。従って、仮に「柔軟な働き方」を推進する場合であっても、職場の人的体制の大幅な拡充、適正な勤務時間管理、実効性のある超過勤務規制、などの実現が必要としている。また、民間における労働時間の柔軟化には労使協定の締結が要件とされていることを踏まえ、公務員においても「柔軟な働き方」のための諸制度の検討にあたっては、労働協約締結権をはじめとする労働基本権の回復を重視すべきと主張している。

自治労は、テレワーク等の柔軟な働き方については、「2021 春闘方針」において、「労働者のワーク・ライフ・バランスに資する側面もある」として、「① 導入にあたっては事前に労使交渉を行い、労働条件等の確認を行うとともに、職員の希望を尊重する ② すでに制度を実施している場合は、職員へのヒアリング等で実態を把握したうえで労働条件の改善を求める」ことの必要性を指摘している²¹⁾。

さらに自治労は、働き方改革の焦点とも言える長時間労働の是正については、「2022 春闘方針」において、「職場での意見を踏まえた労使交渉・協議に取り組み、実態に合った人員確保の取り組みを全単組で春闘期から進める必要がある」と指摘した上で、厚生労働省の「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」や、自治労本部が作成した「適正な労働時間管理のための職場チェックリスト」を踏まえ、交渉・協議と合意により、「すべての労働者の始業・終業時間や休日労働の正確な実態を把握

できる労働時間管理体制を構築すること」を提起している²²⁾。なおこの方針については「2023 春闘方針」でも踏襲されている²³⁾。

3 協調的労使関係の脆弱性——大阪市の事例

ただし、従来からの協調的な労使関係の下で、折からの公務員制度改革による「自律的労使関係」の確立に期待を寄せつつ組合側も「改革」の土俵に乗った地方自治体の中には、組合側が期待を裏切られた例もあることは留意すべきである。詳細は松尾（2020, 2023）に譲るが、例えば大阪市では、従来の参加・協議型の労使関係が、2003年12月に市長に就任した關淳一の下での「市政改革」路線によって侵食されていった。

すなわち關市政下の「市政改革」路線では、「交渉事項」として交渉・協議²⁴⁾の対象となる事項が、狭い意味での勤務労働条件に関する事項に限局化された。一方、従来は交渉・協議事項とされていた幅広い事項が「管理運営事項」とされ、交渉や協議の対象から外されることとなった。組合側の支援も得つつ市長選で關を破って就任した平松邦夫市長の時代（2007年12月～2011年11月）にも、關時代のトップダウン型の行政改革の手法は受け継がれ、労使関係の枠組みにも大きな変化はなかった。

そして、2011年11月の市長選で平松を破り市長に就任した橋下徹は、既存の労使慣行へのよりドラスティックな攻撃を開始した²⁵⁾。特に2012年5月に制定された職員基本条例は、人事評価に相対評価を導入し、評価結果が2年連続して最低ランクで勤務成績が不十分と判断される職員は分限処分の対象とする、などの内容のものであり、人事管理の変化を通じて職員の働き方にも影響を及ぼしかねないものであった。また、2012年7月には、いわゆる「維新三条例」²⁶⁾のひとつとして「大阪市労使関係に関する条例」が制定され、管理運営事項についての交渉・協議が条例上も禁止された。

このような労使関係変化の結果、大阪市では、従来からのルーティン案件はともかく、人事評価制度については、組合は当局と話し合いの機会すら持てないでいる。すなわち組合側は、「人事評

価制度ならびにその運用、格付、給与反映までを総合的に議論する場」の早期設置と具体的な協議の開催を市側に求めているが、現在までそれらは実現されていない（大阪市職員労働組合 2020：16）。その結果として現在まで大阪市の職員基本条例は、同じ維新系の首長の下で制定されたものの制定時に大阪市よりは労使交渉が行われ²⁷⁾、かつその後も相対評価を緩和する方向で改正が行われてきた前述の大阪府の職員基本条例に比べて、職員に厳しい内容となっている²⁸⁾。

こうした近年の大阪市の労使関係の事例から示唆されることは、中村・前浦（2004）が描き出したような高度経済成長期に形成され、その後の低成長期に成熟していった一見安定的に見える労使協議型の庁内労使関係も、首長のイニシアティブによる政治主導の新自由主義的な「改革」によっては、比較的容易に変化しうる可能性があるということである。これは、より一般化して言うなら、政治主導の新自由主義的な公務改革が、NPM 的な行政経営手法ともリンクしながらトップダウンで行われてきたとき、従来庁内レベルで一定の自律性と協調性を保持してきた地方自治体の労使関係は変化を余儀なくされ、職員の働き方や労働条件にも影響が出てくるということである。右派ポピュリスト的な首長の就任以降組合側の庁内労使協調路線や政策志向がその限界を露呈させてきた大阪市の例は、その極端な事例に過ぎない²⁹⁾。

VI 働き方改善のための人事管理と労使関係の方向性

最後に、ここまで見てきた公務員の働き方とそれをめぐる労使関係の現状を踏まえて、公務員の働き方を改善するための人事管理と労使関係の方向性について述べる。

まず言うまでもなく、公務員の働き方の改善は、公務の質や公共性、民主性を担保するためにも重要である。そして、働き方の改善のためには人事管理の改善が必要不可欠である。

人事管理の改善の方向性としては、特に、採用や異動ローテーションの改善（例えば特定フィー

ルドを中心とした異動にする)などを通じて職員の専門性を強化することが重要である。公務員の専門性の強化によって、公務員の働き方の自律性を高めることが期待できるし、働き方の非自律性からくる働き過ぎを改善する効果も期待できるからである(非自律的部署の労働時間の長さはデータ的にも明白である)。さらに専門性の強化によって、公務員自身が非正規職員や公務関連労働者を適切に助言指導できる能力も増し、公務の質の向上をもたらすことも期待できよう。また、公務員の専門性の強化は、職務に応じた処遇という方向にもつながるので、属人的な能力主義的管理を抑止することも期待できるであろう。しかし近年導入されてきた人事評価制度は情意考課的部分を多く含むものであって、職務に応じた専門的能力を過小評価しかねないし、「プロセス重視」に陥ることで長時間労働の一因になる可能性すらある。その意味でも人事評価制度の改善、特に評価項目の改善(職務内容の明確化など)は最低限必要であろう。

むしろ、公務員の働き方の改善のためには、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ていくことも重要となる。その意味でも、「働き方」の決定を当局側の専権事項や「管理運営事項」とすることなく、組合が職場の労働条件について十分に発言したり働き方の決定に介入したりできるような労使関係の構築が必要である。それを可能にするためには、公務部門においても庁内労使間での自律性を持った労使関係の確立がやはり重要な条件となってくるであろう。また、「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ブレイクダウンすることを通じて、「管理運営事項」の壁を破りそれらを交渉対象にしていくべきであろう。

ただし組合側は、内向きの労使協議体制のみを追求するだけでは不十分であろう。このことは、従来の協調的労使関係が上からの「改革」によって容易に破却された大阪市の事例からも言えることである。自律的な庁内労使関係は前提条件にはなるにせよ、むしろ組合側は、過度に内向きになることなく、公務の公共性を意識しつつ住民自治などの観点から市民等外部との連携も追求する必

要があろう。そのことが、公務の公共性や民主性を擁護することを通じて、公務員の労働条件を維持・改善することにもつながっていく可能性がある。

以上のことから、結論として、公務員の働き方の改善のためには、人事管理の改善と自律的な労使関係を通じての働き方への介入とにより、公務労働の専門性と自律性を高めることが求められる。

- 1) ただし本稿では、「公共性とは何か」といった概念規定の問題にはこれ以上は立ち入らない。公務労働の基本的性格やその公共性に関する筆者自身の考察については、松尾(2017)も参照。
- 2) 地方公務員の昇進において実質的には「早い選抜」が行われていることの指摘については、竹内(2019)も参照されたい。一方、国家公務員キャリア組については、昇進速度は極めて速いが、一瀬(2013)などの実証研究が明らかにする通り、選抜自体は「遅い選抜」であった可能性はある。国家公務員ノンキャリア組については、実証的研究は少ないが、早川(1997)の指摘によれば「遅い選抜」である(早川 1997: 222-223)。
- 3) ちなみにこの点については現業公務員も同様である(行労法 8 条、地公労法 7 条)。
- 4) しかし例えば特別職の非常勤地方公務員は、地公法不適用で労組法適用のため、争議権は認められるという解釈になろう(小原 2000: 206)。
- 5) それは、行政改革推進法、公益法人制度改革 3 法、公共サービス改革法(別名: 市場化テスト法)の 5 つの法律である。
- 6) なお、同法により市町村合併が強力に推進され、それにより基礎的自治体数が減少し、地方自治体の特に管理部門の人員削減が進んだ。
- 7) 例えば小泉政権下では公務員制度改革関連法案の国会提出は見送られた。
- 8) なお、この国公法改正によって、国家公務員の職階制の規定(第 29 条~32 条)が同法から削除された。
- 9) 協約締結権については、「自律的労使関係制度について、国家公務員制度改革基本法第十二条の規定に基づき、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。」の付帯決議がなされたにとどまった。
- 10) ただしこれは実際には、係長や課長などの職位のことである。
- 11) 2022 年 4 月 1 日現在では、都道府県・政令市の 100%、市区町村でも 99.5%で時間外勤務の上限規制が導入されている(総務省「令和 3 年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査」)。
- 12) なお、これら第 1~第 2 の点については、松尾(2017, 2018)でも言及した。
- 13) なお「給与構造改革」などを通じた賃金条件の低下の問題については、早川・盛永・松尾編著(2015)を参照されたい。
- 14) 一般職国家公務員(常勤職員)数は、2016~2018 年度の約 28.5 万人を底に、2023 年度は約 29.2 万人である(各年度末予算定員、人事院編『公務員白書』各年版)。一般職地方公務員(常勤職員)数は、2018 年の 273 万 6860 人を底に、2022 年は 280 万 3664 人となっている(各年 4 月 1 日現在、総務省「地方公共団体定員管理調査」)。
- 15) 例えば、国家公務員の 2021 年度の状況では、「上限を超え

- て超過勤務を命ぜられた職員の割合」は他律部署で15.6%（本府省は28.1%）であるが、自律部署ではそれは6.8%（本府省は13.1%）である（人事院編 2023：10）。超過勤務時間の上限が、他律部署で1月100時間未満・年720時間、自律部署で1月45時間・年360時間などと差があるにもかかわらずである。地方公務員（会計年度任用職員を除いた一般職）の場合、2021年度で時間外勤務が月45時間を超える職員の割合は、他律部署では13.3%、自律部署では4.9%である（総務省「令和3年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査」）。
- 16) 同組合は「自治労神奈川県職員労働組合」ではない自治労連（日本自治体労働組合総連合）系の組合である。
- 17) 黒田はこれを「事実上の交渉」としている（黒田 2017：39）。
- 18) これは「自治労大阪府職員労働組合（自治労府職）」ではなく、自治労連系の「大阪府関係職員労働組合（府職労）」またはその構成組織のひとつである「大阪府職員労働組合」のことである。
- 19) 同組合は「自治労京都府職員労働組合」ではない自治労連系の組合である。
- 20) 日本国家公務員労働組合連合会「テレワーク等の柔軟な働き方に対応した勤務時間制度等の在り方に関する研究会～最終報告骨子（案）～に対する意見」（2023年3月2日）。
- 21) 労働政策研究・研修機構調査部「テレワーク等の働き方の実態把握と改善要求を／自治労中央委員会」2021年2月3日（<https://www.jil.go.jp/kokunai/topics/mm/20210203b.html>）。
- 22) 労働政策研究・研修機構調査部「公共サービスに従事する人員の確保や格差是正の改善要求を／自治労中央委員会」2022年2月4日（<https://www.jil.go.jp/kokunai/topics/mm/20220204.html>）。
- 23) 労働政策研究・研修機構調査部「春闘期から物価上昇分以上の賃上げや格差是正の取り組みを／自治労中央委員会」2023年2月10日（<https://www.jil.go.jp/kokunai/topics/mm/20230210.html>）。
- 24) 従来、大阪市職員労働組合（大阪市職）など大阪市の組合は、「交渉」と「協議」の明確な区別をしてこなかった。
- 25) その結果特に、①組合事務所明け渡し、②組合費チェックオフ廃止、③職員強制アンケート、④職員基本条例、の問題が労使間の大きな紛争課題となった。
- 26) すなわち、「大阪市労使関係に関する条例」「職員の政治的行為の制限に関する条例」「政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例」の3条例である。
- 27) 同じ連合・自治労系であるにもかかわらず、府労連（大阪府労働組合連合会）や府職労（自治労府職）などの大阪府の組合は、大阪市労連や市職労などのお大阪市の組合よりも、「改革」に対抗する大衆闘争に熱心であった（松尾 2023）。これは、大阪市よりは相対的に強力である自治労連系組合との対抗関係が意識されてきた結果である可能性がある。
- 28) 例えば、大阪府の職員基本条例は、分限・懲戒処分に関しては地公法の第28条や29条の規定に準拠したものとなっている。一方、大阪市の職員基本条例は、「人事評価の結果の区分が2年以上継続して最下位の区分」の場合降任免職の対象となることが明記されている（第34条）。
- 29) ただし、維新の会系列の首長の下で同様の改革が連携して進

められた大阪市と大阪府を対比すれば、その労使関係や人事管理の態様は異なっている。この一因は、自治労系と自治労連系組合との競合などからくる組合側の力量の差にも求められるかもしれない。

参考文献

- 一瀬敏弘（2013）「警察官僚の昇進構造——警察庁のキャリアデータに基づく実証分析」『日本労働研究雑誌』No. 637, pp. 33-47.
- 大阪市職員労働組合（2009～2020）『第64回～第75回年次大会経過と議案』。
- 小原昇（2000）『地方公務員の勤務条件と労使関係』学陽書房。
- 黒田兼一（2017）「地方公務員法の改正と人事評価制度の導入」『社会政策』第8巻第3号, pp. 31-46.
- 黒田兼一・小越洋之助編（2014）『公務員改革と自治体職員——NPMの源流・イギリスと日本』自治体研究社。
- 坂弘二（2004）『地方公務員制度（第七次改訂版）』学陽書房。
- 人事院編（2023）『公務員白書（令和5年版）』。
- 竹内直人（2019）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜——自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道・河合見一編『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第8章、第一法規。
- 内閣人事局・人事院（2015）『人事評価マニュアル（平成27年12月）』。
- 中村圭介・前浦徳高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
- 早川征一郎（1997）『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社。
- 早川征一郎・盛永雅則・松尾孝一編著（2015）『公務員の賃金——現状と問題点』旬報社。
- 前浦徳高（2013）「公務員の労働組合と発言機能——地方公務員非現業職員を中心に」『日本労働研究雑誌』No. 637, pp. 56-67.
- 松尾孝一（2002）「地方公務員の初期キャリア管理——政令指定都市A市の大卒事務系職員の事例から」『青山経済論集』第54巻第3号, pp. 43-81.
- （2017）「公務改革と公務労働の変化」『社会政策』第8巻第3号, pp. 14-30.
- （2018）「公務改革と公務員の働き方の変化」守屋貴司・中村艶子・橋場俊展編著『価値創発（EVP）時代の人的資源管理——Industry4.0の新しい働き方・働かせ方』第14章、ミネルヴァ書房。
- （2020）『ホワイトカラー労働組合主義の日英比較——公共部門を中心に』御茶の水書房。
- （2023）「公務改革と自治体労使関係の変化——大阪市・大阪府の事例から」『青山経済論集』第75巻第1号, pp. 73-95.

まつお・こういち 青山学院大学経済学部教授。主な著作に『ホワイトカラー労働組合主義の日英比較——公共部門を中心に』（御茶の水書房、2020年）。社会政策・労働問題専攻。