

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 27 日現在

機関番号：32644

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2014

課題番号：25780094

研究課題名(和文) 公務労使関係制度の制度設計と「全体の奉仕者」概念の再構築

研究課題名(英文) Redefining of Public Service Role in the transformation of Industrial Relation

研究代表者

出雲 明子 (Izumo, Akiko)

東海大学・政治経済学部・准教授

研究者番号：10510076

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：公務員は国民への奉仕、「全体の奉仕者」たることを役割とするが、公務への民間参入が急速に進み、公務員に限定される職務領域は減少している。労働基本権の保障、人件費の削減、人事評価制度の導入など、民間企業の労働者と同様に公務員をとらえる動きについて国際比較研究を行った。人件費を削減しても、公務の魅力を維持するために、公務員のモチベーション要因や促進要因に関する研究が世界的に進展しており、日本で研究を進めるための基礎調査を行った。

研究成果の概要(英文)：The public service domain is diminishing rapidly because the public service delivery has opened to the public and private competition and corroboration. All public officials are servants of the whole community under the Public Service Law, but the role of them is changing to pursuing market productivity and performance. Securing basic labor rights, salary cut according to management condition and introducing performance evaluation system are examples of the public service reform that the public service should work in an environment close to the private service. This research surveyed these public service reforms from comparative perspectives. The public service works in the environment of competition, but that is the very reason why the research of Public Service Motivation (PSM) is important. It launches fundamental research of PSM in the Japanese context from comparative perspectives.

研究分野：公務員制度論

キーワード：全体の奉仕者 PSM 政治的中立性 公務労使関係 人事評価制度 非正規公務員

1. 研究開始当初の背景

(1) 2008年の自民党政権下での国家公務員制度改革基本法の制定以降、公務労使関係に関する議論が進んだ。2009年から2012年までの民主党政権では、国家公務員制度改革関連四法案が提出され、公務員に労働協約締結権を付与し、民間企業の従業員に近い労使関係を構築することが議論された。歴史的にみれば、戦後改革で一時的に公務員に認められたが、ただちに制限された労働基本権を回復する意味があった。しかし、時代状況の変化に応じて、民間委託や民営化によって公務の職務領域が解放され、公務と民間企業の職務領域が類似してきたことが、より大きく影響している。労働基本権を付与しようとすることは、公務員を「全体の奉仕者」という公務に特有の存在としてみなすのではなく、公務に従事する労働者としてみなすことを意味していた。2012年からの自民党政権以降は、法案が提出されておらず、労働基本権の付与は見送られたが、「全体の奉仕者」たる公務員の役割を再定義し、公務労使関係を見直す必要は依然として公務上の課題となっている。

(2) 先進国では、公務員に労働基本権を付与しようとする動きと、逆に制限しようとする動きが並列しており、公務労使関係は世界的な転換期にあるといえる。単純化して述べれば、欧州は長期的に労働基本権を付与してきた経緯があり、米国では近年になり制限しようとする動きがある。日本での付与の動きは、欧州の傾向に沿ったものである。欧州では、民間委託や民営化を通じて、それまで公務員が担ってきた業務が民間企業に移管され、公務員の身分が民間に切り替えられ、公務員と民間企業との区別を設けることに、あまり意味を見いだせなくなっているからである。特に、英国での労使関係の変化について、本研究に入る前に、論文にまとめた(引用文献)。したがって、本研究では、労働基本権を制限している国として、米国を調査することを初年度の対象とし、2年目(最終年度)に日本での議論を対象とすることとした。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、「全体の奉仕者」たる日本の公務員の役割を再定義し、新たな公務労使関係を考えることを目的としている。より具体的に述べれば、公務員の役割に再定義を迫る公務の環境変化を明らかにする、これにより、公務員は「全体」のために仕事をする点では変化がないが、「奉仕者」というよりは労働者といえる状況が生じている現状を示す、環境変化を受けて、公務員に導入された、民間企業に近い人事管理の仕組みを明らかにする、それらの改革が労使関係にどのような影響を与えたのか明らかにする、ことにある。

(2) 上記の目的を達成するためには、国際比較研究も同時に進める必要がある。そのため、米国の行政改革と労使関係の変化を明らかにし、財政再建をするために公務員の労働基本権を制約し、公務員が労働者たることよりも民主主義を優先する立法措置について調査し、人件費削減等の改革後も、公務の魅力維持するための研究をふまえて、日本の事例と比較可能かを調べる必要がある。

3. 研究の方法

(1) 研究の方法は、文献調査と現地(国外、国内)調査に分かれる。文献調査は、2年間継続して行った。第一に、初年度は米国公務員の労働基本権の制約に関して、英文の論文を読み進めた。それによって、米国での労働基本権制約の経緯、1960年代以降の仲裁手続き拡充の動き、2000年代以降の自治体破たん労働基本権制約の動きを把握することができた。第二に、2年度(最終年度)は、そうした公務員にとっては厳しい社会変化のなかで、公務員のモチベーションを高めるための研究に関する文献を読み進めた。公務モチベーション研究(PSM, Public Service Motivation)は、1990年代に米国で発展したもので、公務の動機づけ要因を明らかにし、モチベーションを高める方策、モチベーションを測る手法を開発した。とりわけ当該研究の嚆矢にあたるペリーの研究(例:引用文献)とそれを他国に拡大した研究を重点的に読み、論点と手法を整理した。第三に、国内における公務判例について調査し、中央労働委員会、各県の労働委員会年報を読み進めた。

(2) 現地調査(国外)は、初年度に米国行政学会に出席し、近年の米国自治体での労使関係と人事管理の変化について、報告を傍聴するとともに、報告者と質疑応答を行った。さらに、ピッツバーグ市でインタビューを行い、民間委託の進展とPPP(パブリック・プライベート・パートナーシップ)の動きと事例、それらによる労使関係への影響を聞き取りした。2年度(最終年度)は、米国行政学会で研究報告を行うとともに、質疑応答を行った。国内の現地調査では、公務に関する判例について、非正規労働問題と労使関係を重点に調査するとともに、人事評価制度の導入と労使関係の変化に関して調査を行った。

4. 研究成果

(1) 米国での公務労使関係の現状を把握することができた。米国では「主権概念」の成立によって労働基本権が制約されたが、1960年代以降、再検証が進められた。スト権を拡充するのではなく、仲裁手続きを事実上拡充する動きが広がった。すなわち、日本で起こった労働基本権の拡充の動きはすでに米国でもみられていたのである。仲裁手続きの拡

充により、労使関係は成熟したものの、2013年にデトロイト市が破たんしたことは、公務での退職金や人件費が自治体財政に深刻な影響を与えたことを示した。財政再建を必要とする自治体では、労使関係の見直しが進んでおり、2010年にウィスコンシン州が公務員に労働基本権を制約する立法措置をしたことで、全米に広がる動きとなった。これらの動きは、公務員の権利よりも民主主義を優先したものととして議論され、自律的な労使交渉ではなく、議会の立法による給与決定が進んだ。日本でも、労働協約締結権の付与に消極的だったのは、財政民主主義を労働協約が制約するのではないかと考えられたからである。インタビューを行ったピッツバーグ市でも、財政再建に向けた人件費削減が行われており、公務員の生産性を高める業績評価や、任期付公務員(at will employment)の導入が行われている。米国では、労働基本権の制約を強めながら、民間と類似の人事管理を行うという、公務員にとって両面での制約が生じている実態を明らかにした。この状況は、労働基本権が制約された状態で、同種の改革が行われている(行われようとしている)日本の現状と結果的に近いものとなっているといえる。

(2) 米国では、公務員に上記の制約が生じているが、それでも公務員がモチベーションを維持することができるかについての研究がある。1990年代にペリーが着手し、現在は世界に拡大している、公務モチベーション研究である。ただし、日本でこれを実証的に進めた研究はなく、本研究で進められればと考えた。2年度(最終年度)に文献調査を行い、将来の調査に向けた質問事項を整理した。ペリーは、公務員のモチベーションを、合理性、規範、感情に分類したうえで、政策決定への関心、公益への貢献、自己犠牲、哀れみの気持ちという4つの尺度によって測定可能であるとした。ペリーらの研究では、雇用の安定性や生活の質の向上は公務員のモチベーション研究の対象から除かれていたが、国際研究では対象とされるようになっている。公務に関する様々な人事管理改革は、公務員のモチベーションにマイナスの影響を与えることが想定されるが、あわせてモチベーションの要因を分析し、公務員を動機づけてサービスの質を高める方策を検討することができた。

(3) 以下は、これまで述べた国際的な現地・文献調査から発展した日本に関する議論である。日本での公務員に関する環境変化として、非正規公務員の増加がある。公務員法上、正規職員が原則であり、非正規公務員はきわめて例外的存在であるが、実際には非正規公務員が急速に増加している。米国が財政再建のために、任期付公務員を導入しているのと同様に、日本でも任期付職員法が整備さ

れた。しかし、実際の自治体の現場では任期付職員に切り替えるのではなく、それ以前の臨時職員等のまま雇用を継続している実態がある。臨時職員等は、法的には最大でも1年間の雇用とするのが原則だが、それを事実上継続するものであり、非常に不安定な地位となっている。非正規公務員の実態について、判例を整理するとともに、任期付職員への切り替え上生じる障害について、聞き取りを通じて明らかにした。

(4) 2014年に地方公務員法が改正され、すべての地方自治体に人事評価制度の導入が義務付けられた。人事評価制度の導入をめぐっては、公務員への制約を強めるならば労働基本権の保障が前提になるとの職員団体からの要望によって、導入が難しかった経緯がある。しかし、公務員に対する国民の信頼を高め、サービスの質を維持するために、人事評価制度が導入されることとなった。職員団体には導入に消極的な動きもあったが、法整備がなされたために、具体的な制度設計をめぐって労使が議論する段階に入っている。人事評価制度には、公務員の労働状況を調査し、勤務態度や能力に基づいて、質の低い公務員に必要な研修や矯正を施す目的と同時、質の高いサービスを提供する公務員のモチベーションを高める両面の目的がある。文献調査、現地調査を通じて、人事評価制度の導入は、円滑な労使関係によって支えられること、給与や人事管理を平等とせずある程度選抜を行うことで特に若年層のモチベーションに寄与すること、特に管理職のマネジメント力が課題になっていることを明らかにした。

(5) 公務員が「全体の奉仕者」であるという時には、特定の会派、政党のために働かないことも重要な要素である。しかし、近年、国政、地方自治体ともに政治的リーダーシップが強化され、特に幹部公務員について、政治的中立性とリーダーを支える役割との間に疑問が生じている。国政では、2014年に内閣人事局が創設され、幹部公務員の人事管理に各省のみならず内閣が関与する仕組みが導入された。また、地方自治体は、もともと大統領制に近い政治制度となっているため、首長の交代と政策変化の関係が、より顕著である。この問題は、幹部レベルでの変化であるため、職員団体に所属する公務員の直接の関心ごとではないが、特に地方レベルでは、職員団体とリーダーが密接に活動し、首長の選出に深く関与する例、本来は政治的中立性を備えるべき一般職員が、事実上首長選挙に参画する例などが指摘されてきた。本研究では、国政における公務員の政治的中立性と公務員制度改革、政治任用との関係について、国際比較と日本の歴史的考察を行い、著作(図書)を公表した。また、アメリカ行政学会で、国際比較を交えて、人事管理改革

の政治的中立性への影響に関する研究報告を行った(学会発表)。

(6)以上の成果を通じて、「全体の奉仕者」概念の再定義を迫る公務環境の変化、公務員に導入された民間企業に近い人事管理についてその実際を明らかにした。それにより、公務員も労働者とみなす慣行が蓄積されているが、労使関係の再構築は必ずしも進んでいないことを体系的に示した。それへの代替として、公務員のモチベーションを高める方策を検討する必要性を指摘した。

<引用文献>

出雲 明子「イギリス公務員の給与決定と労使交渉 - 分権下の公務員制度における統合的機能の考察 - 」『季刊行政管理研究』133号、2011年、32-48頁

Perry, James L. eds., The motivation in the Public Management: The Call of Public Service, Oxford University Press, 2008.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 1 件)

Izumo, Akiko, "Civil Service Reform on Political Appointment System in Japan", American Society for Public Administration (アメリカ行政学会)、Hyatt Regency Chicago, 2015.3.9

〔図書〕(計 1 件)

出雲 明子『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部、2014年、433頁

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

出雲 明子 (IZUMO, Akiko)

東海大学・政治経済学部・准教授

研究者番号：10510076

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：