

日本労働年鑑 第53集 1983年版
The Labour Year Book of Japan 1983

特集 臨調＝行政改革と労働組合

IV 臨調の基本答申と労働組合

1 臨調基本答申の特徴

かくして、第二臨調の作業は、部会報告から第三次答申(基本答申)のとりまとめへと急ピッチで進んだ。そして七月三〇日、基本答申が政府に提出されたのであるが、時あたかも労働組合の大会シーズンであった。したがって、その時点で主要な組合の基本的態度は、声明、談話等の形で知ることができる。だが答申の、いわゆる実施問題とそれにかからむ組合の具体的行動、運動は秋以降のこととなろう。

それゆえ、以下では、基本答申の内容とその特徴、これにたいする各労働組合の「態度」を中心にとりまとめておくことにする。

I 臨調基本答申の特徴

第二臨調は八二年七月三〇日、「行政改革に関する第三次答申——基本答申」をとりまとめ政府に提出した。この基本答申に盛り込まれた基本事項は、五月に発表された部会報告を基礎に、「第一部 行政改革の理念」、「第二部 行政改革の基本的方策」、「第三部 改革の手順及び今後の検討課題」ということで、昨年七月の第一次答申と類似した三部構成である。そして答申の中心となる第二部は、(1)行政施策、(2)行政組織、(3)公務員、(4)国と地方自治体、(5)公社・特殊法人——の五つであり、なかでも、具体的な改革案が提言されたのは、国鉄など三公社の経営形態変更(分割・民営化)ならびに「総合管理庁」「総合開発庁」の設置の二つにとどまった。第二臨調の中心課題である省庁機構をふくむ行政組織、公務員制度、許認可事務、補助金、特殊法人、地方自治体ならびに行政手続きなど重要問題のほとんどが「先送り」された。

とはいえ、労使関係への影響という観点からみるなら、部会報告と基本答申はいくつもの重要な内容をもっている。

基本答申の構成

まずはじめに臨調基本答申を見ておこう。全文一一〇ページ約九万字におよぶ基本答申は先述のように三部に分かれ、第一部の「理念」は昨年第一次答申と基本的に同趣旨の内容であり、第三部も事務的な付言である。基本答申の柱は第二部であるが、その構成はつぎのとおりである。

【第二部 行政改革の基本的方策】

第一章 行政施策に関する改革方策

- 1、農業
- 2、社会保障
- 3、文教
- 4、国土・住宅・土地
- 5、エネルギー
- 6、科学技術
- 7、外交
- 8、経済協力
- 9、防衛

10、税制 第二章 行政組織及び総合調整機能に関する改革方策

- 1、内閣機能の強化
- 2、総合管理機能の強化
- 3、総合企画機能等の強化
- 4、省庁組織の整理・再編合理化
- 5、行政組織の自律機能の強化

第三章 公務員に関する改革方策

- 1、公務員の在り方
- 2、給与の在り方
- 3、中央人事行政機関の機能の充実
- 4、公務員の範囲、種類等の検討
- 5、その他の人事管理の改善

第四章 国と地方の機能分担及び地方行財政に関する改革方策

- 1、国と地方の機能分担の合理化
- 2、地方財政の制度・運営の合理化、効率化
- 3、地方に対する補助金制度の改善
- 4、広域行政に対応する地方行政制度の改善
- 5、地方行政の減量化、効率化

第五章 公社、特殊法人等に関する改革方策

- 1、三公社の民営化、合理化
 - (1)公社制度改革の必要性
 - (2)日本国有鉄道
 - (3)日本電信電話公社
 - (4)日本専売公社
- 2、特殊法人等の改革
 - (1)特殊法人等の整理合理化
 - (2)特殊法人等の組織、経営の改善

こうして臨調基本答申がふれている検討事項をみると、国民生活と公共部門の労働者に直接関係する諸課題がズラリと並んでいる。なかでも公共部門の労使関係に重大なかかわりと影響をもたらす三公社改革構想はきわめてドラスチックな提案である。それは臨時行政調査会が基本答申の数少ない「目玉」として押し出している重点施策でもある。

基本答申の重点項目(その1)

臨調基本答申の第一の重点は「三公社の民営化」とりわけ日本国有鉄道の分割、分離、民営化であり、そのための「国鉄再建監理委員会」の設置の提言であった。

〔三公社民営化の理由〕

臨調基本答申は三公社の分割・民営化を提案する理由として、公社制度であるがために「国会及び政府による関与」が許され、それが公社幹部、労働側ならびに国民の三者の行動が無責任になり企業性、効率が失われる結果となっているとしてつぎのように書いている。

ア 三公社は設立以降今日まで、国鉄は全国的な客貨の輸送確保に、電電公社は電話の積滞解消と全国自動即時通話化に、専売公社は財政収入の確保に、技術水準の向上を含め、それぞれ少なからぬ貢献をしてきた。しかし、現状をみると、破産状態の国鉄はもちろん、他の二公社についても、企業性が発揮されているとはいえず、その結果、果たすべき公共性さえ損なわれがちであり、公共性と企業性の調和を理念とした公社制度に大きな疑問が生じている。

イ 公社制度がもつ問題点を端的に示せば、

第一は、公社幹部の経営に対する姿勢についてである。国会及び政府による関与は、事業実施における責任の所在をあいまいにし、経営に対する安易感を生みがちである。労使関係についても、現行制度の下では、経営者に当事者能力が十分に付与さ

れていないこともあり、給与を自主的に定めることができず、その結果、他の勤務条件では安易な妥協を重ねることとなっている。

第二は、労働側においても、労働権の制約等により、在るべき労使関係をつくり上げる努力に欠けるところがある。決して倒産することのない公社制度の上に安住し、違法な闘争を行うなど、公社職員としての自覚、義務感の喪失さえ招いている。

第三は、公社に対する国民の過大な期待である。それは、しばしば「国の機関」に対する「当然の要求」として現れるが、公社の経営に負担をかけ、効率性を阻害する要因となっている。

ウ 三公社の規模は、それぞれ余りに巨大である。また、電電公社及び専売公社の事業は独占である。

巨大過ぎるための確な管理を行いにくくし、また、独占体であるため競争による自己制御のメカニズムの欠けていることが、責任ある経営と効率的経営を阻害している。

エ このような問題点を解決するには、第一に、外部的制約と関与から解放し、第二に、経営の自主責任体制を確立し、第三に、労働の自覚を促し、第四に、労使双方を効率化と事業の新しい展開にまい進させ得る改革が必要である。

そのためには、単なる現行制度の手直しではなく、公社制変そのものの抜本的改革を行い、民営ないしそれに近い経営形態に改める必要がある。その際、有効な競争原理が機能し得る仕組みを同時に設定すべきである。

このようにして企業性、効率性を発揮させてこそ「公共性」は確保され、達成されると考える。

このように基本答申は、三公社にたいする過度の政治的介入と労使の当事者能力の制限のもたらす弊害を指摘しながら、公社制度のもとでの労使関係改善の道ではなく、一足とびに経営形態の変更、民営化の方策を打ち出している。

一方、答申は三公社の民営化への移行がなつた時点では、労働三法を適用し民間公益事業と同等の労使関係に移行させるものとしている。官公職員の労働基本権問題は、戦後日本の労使関係をめぐる最も重要な課題のひとつである。臨調がこの問題にどのような態度でのぞむか、注目をあつめていた。臨調発足当初には労働基本権問題が検討課題の柱のひとつに据えられていたが、部会討議の段階では姿を消し、部会報告でも一切ふれられていない。

こうした臨調審議経過からして、公的部門での労使関係は現体制を維持すべきであるという立場にたっているとみてよい。この点は後述の「給与の在り方」についての基本答申がより鮮明にしている。

〔緊急の国鉄合理化方策〕

臨調基本答申は公社民営化方針を打ち出すとともに、国鉄再建の緊急対策として大がかりな合理化推進を提言している。その中心はつぎのとおり。

(ア) 職場規律の確立を図るため、職場におけるヤミ協定及び悪慣行(ヤミ休暇、休憩時間の増付与、労働実態の伴わない手当、ヤミ専従、管理者の下位職代務等)は全面的に是正し、現場協議制度は本来の趣旨にのっとった制度に改める。また、違法行為に対するの厳正な処分、昇給昇格管理の厳正な運用、職務専念義務の徹底等人事管理の強化を図る。

(イ) 新規採用を原則として停止する。また、業務運営全般について、私鉄並みの生産性を目指すこととし、そのため、作業方式、夜間勤務体制、業務の部外委託、職務分担の在り方等の抜本的な見直しを行い、実労働時間の改善を図るとともに、配置転換を促進し、各現場の要員数を徹底的に合理化する。

(ウ) 設備投資は、安全確保のための投資を除き原則として停止する。なお、整備新幹線計画は、当面見合わせる。

(エ) 貨物営業は、鉄道特性を發揮できる拠点間直行輸送を中心とし、業務の在り方を抜本的に再検討し、固有経費における収支の均衡を図る。

(オ) 地方交通線の整理を促進するため、遅延している特定地方交通線対策協議会の早期開催を図るとともに、残余の対象路線についても昭和六〇年度までに結果が得られるよう早急に選定を行う。なお、対策が進まない場合、例えば特定地方交通線対策協議会開始日の義務付け、協議期間の短縮等の改革を行う。また、上記以外の特定地方交通線を含む地方交通線についても、私鉄への譲渡、第三セクター化、民営化等を積極的に行う。

(カ) 分割会社との関係を配慮しつつ、自動車、工場及び病院の分離等を推進する。

(キ) 永年勤続乗車証、精勤乗車証及び家族割引乗車証を廃止する。その他職員にかかわる乗車証については、例えば通勤区間に限定するなど業務上の必要のためだけに使用されるよう改める。また、国鉄以外の者に対して発行されているすべての乗車証についても廃止する。なお、他の交通機関との間に行われている相互無料乗車の慣行を是正する。

(ク) 期末手当、業績手当等の抑制について検討する。

(ケ) 国鉄運賃については、当該地域における私鉄運賃、線区別原価等をも十分配慮して定める。また、安易な運賃改定は行わない。なお、文教政策、社会福祉政策等の観点からの通学定期割引等の運賃上の公共負担については、国として所要の措置を講ずる。

(コ) 兼職議員については、今後、認めないこととする。

(サ) 資産処分の一層の促進を図るとともに、関連事業についても営業料金等の見直しを行う等積極的な増収に努める。

基本答申の重点項目(その2)

臨調基本答申のいまひとつの「目玉」ともいえる重点事項は、「総合管理庁」の設置である。この「総合管理庁」構想は先述のように、「給与の在り方」、具体的には公労委仲裁裁定、人事院勧告の両制度をめぐる第二部会の論議のなかで突如として浮上してきた構想である。

〔給与の在り方〕

臨調基本答申の重要項目として公務員制度がとりあげられていた。とくに臨調第一次答申が強く打ち出した「公務員給与抑制」方針を給与決定制度のなかでどう組み込むかが重大な懸案であった。

問題の焦点は二つ、すなわち公務員給与の抑制を「誰が」「どのように」おこなうか、という点にある。

部会報告、基本答申はともに、現行の給与決定制度を最良のものと判断し、抜本的改革を見送った。「民間準拠方式にもとづく第三者機関のイニシアチブ」という現制度を変更するには、どうしても官公職員の労働基本権問題を正面から論議しなければならない。これを避けるとすれば、残された道は「民間準拠方式」の修正または放棄ならびに定員管理の強化による総人件費の抑制ということになる。しかし合理主義、公平性を身上とする公労委、人事院に「民間準拠方式」の修正ないし放棄を求めても受け入れられるはずもない。無理強いをして労使関係を混乱に陥れた場合、現状で司法（労働基本権制限の代償措置論に立っている）と国際世論の壁をスムーズに乗り越えられる見通しは立ちそうにもない。

こうしたなかで臨調が選択した方策は、(1)決定制度は現状維持、(2)民間準拠方式も維持、ただし官民比較方法は見直し検討、(3)給与抑制は政府と国会の責任で実行、(4)人事管理、定員管理による総経費の抑制——ということである。それがつぎの提言である。

ア 労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度、公共企業体等労働委員会（以下「公労委」という。）仲裁制度等は、維持され、尊重されるべきである。

イ 公務員の給与は、民間賃金準拠を基準とするのが適当である。

ウ 公務員の給与は、人事院勧告等を受けた政府及び国会が、国政全般との関連において、財政事情を考慮し、責任をもって決定すべきものである。

エ 人事院勧告等の実施に伴う総経費の膨張は、新規採用の抑制、事務・事業の整理、民間委託、定員削減の励行、定員増加をもたらす施策の抑制、人事管理の適正化等行政の合理化、能率化の積極的推進等により、極力、抑制すべきである。

〔総合管理体制の再編強化〕

公務員給与決定制度に抜本的改革がおこなえないとなると、制度運用面で給与抑制策を実行できる態勢をととのえなければならない、ということになり、臨調はそのエースとして、総合管理体制の機能強化を打ち出した。これが「総合管理庁」構想である。総合管理庁に仲裁裁定、人事院勧告の実施留保ないし値切り実施の政策実施権をふくむ強大な労務管理機能を付与しようというのであるから、その権限と組織はきわめて強力なものとならざるを得ない。総合管理庁の所掌事務と機能はつぎのことを予定している。

〔総合管理庁（仮称）の設置〕

ア 総理府人事局、行政管理庁等の事務・権限を統合し、国务大臣を長とする総理府の外局として総合管理庁を設置する。

イ 総合管理庁の所掌事務は次のとおりとする。

(1) 国家公務員等の人事管理に関する各行政機関の方針、計画等の総合調整等現行の総理府人事局の事務

(2) i 現行の人事院の事務のうち行政の執行責任を有する内閣総理大臣が所掌することが適当と考えられる事務

ii 人事院の承認事項の整理・基準化の推進により各省庁が実施する事務について統一保持上必要な総合調整に関する事務

(3) 行政機構、定員及び運営の総合調整、行政機構、定員及び特殊法人の設置等の審査、行政監察等現行の行政管理庁の事務

(4) 特殊法人職員の人事管理に関する政府としての方針等の調整等新たに実施すべきであると考えられる事務

〔総合管理機能の充実〕

総合管理庁は、人事管理、組織・定員管理及び行政監察機能の一体的、総合的運用により、次のような課題の処理を促進する。

(1) 行政需要の変化等に対応した行政組織及び事務・事業の新設・改廃に伴う配置転換の促進等人事管理・定員管理の適正化

(2) 定員管理と整合性のある採用・離職計画の総合調整

(3) 行政監察・調査の実態把握機能を活用した人事管理機能の十分な発揮

(4) 実態把握に基づく事務・事業及び組織・定員管理の適正化等

こうして人事院から研修、昇任審査などの権限を総理府人事局に移し、配置転換の調整権限もふくめて総理府人事局を行政管理庁に併合するわけである。組織、定員、人事管理および行政監察という広い範囲の事務を所掌することになり、民間企業における労務部門とほぼ同様の体制ができ上がることになり、実質的には「公務員省」的な組織と機能に変化していくことになろう。給与担当大臣は当然総理府総務長官から総合管理庁長官(現在の行政管理庁長官)に移ることになる。

人事院勧告の在り方

給与決定制度については先述のとおり基本的に現状維持であるが、制度運用について臨調基本答申は数多くの注文を持ち出している。すなわち、

(1) 人事院勧告対象職員

- (1)民間小規模企業を含む官民比較をし、一定の職種に活かすこと。
- (2)年齢、地域、職務段階等の給与配分の見直し、検討。
- (3)勧告前意見聴取制度の拡大(組合、各省庁に加えて政府の意見を公式にきく)。
- (4)民間企業の合理化努力に習うこと。
- (5)退職手当制度運用の権限拡大と官民比較の間隔短縮
- (6)当初予算での給与改善費計上は政府責任で行うこと。
- (7)生涯賃金比較を考慮し、給与、退職手当、年金それぞれの官民均衡をはかること。

(2) 仲裁裁定対象職員

- (1)民間中小企業を含む官民比較を検討。
- (2)業績の給与への反映の促進。
- (3)公労委は公企体等に合理化努力、生産性向上等について考えを示すこと。
- (4)「ヤミ給与」の解消。
- (5)給与実態の公表。

(3) 特殊法人職員等

- (1)内示制度は引き続き検討(自主性を強めるものと国家公務員準拠を強めるものとに区分)。
- (2)国家公務員との給与水準差を縮小、解消する。
- (4) 地方公務員
- (1)給与、退職手当の適正化措置の強化。

(2)国公較差、公民較差の公表とこれにもとづく給与勧告。

技能・労務職員の切捨て

行(二)表適用など技能・労務職員のように、民間と同様の業務等は、とくに必要な場合を除き、事務・事業の整理、民間委託等を推進するとしている。こうなると国公、地公の五〇万人以上の技能・労務職員が整理の対象となる。さらに今後の課題として国立大学、国立病院等、試験研究機関など、「民間と同種」または民間と競合する行政分野が検討の対象になると予想される。

職階制廃止・新分類制度の整備

公務員の任用と給与の基礎とされている職階制については、制定以来三〇年たっても適用できないでいる。そこで臨調は現実的観点ということで、職階制を廃止し、別の方法による職務分類制度を検討するよう提案している。この点は公務員の昇進制度と給与等級制度と連動している問題であるだけに、労使の重大な関心事となることは避けられないであろう。

以上のように臨調基本答申は、公労委仲裁制度、人事院勧告制度とその運用について種々検討していたようだが、基本的には制度を維持しつつ運用面で手直しと管理強化をはかることとした。ただし三公社は主として政治的観点(労使関係も多少考慮されたであろうが)から分割・民営化の方向で問題解決をはかろうとしているとみられる。

仲裁・勧告制度という公務員の給与決定制度は、本来、統制的、抑制的機能として設置されてきたものだけに、これに代替できる近代的手段は容易に見いだせないであろう。それだけに臨調と政府にとっては(とくに行管庁)、公社民営化と総合管理庁構想の推進、実現が、ことのほか重大な意義を持つことになると思われる。

日本労働年鑑 第53集 1983年版

発行 1982年11月30日

編著 法政大学大原社会問題研究所

発行所 労働旬報社

2001年9月4日公開開始

■ ←前のページ 日本労働年鑑 1983年版(第53集)【目次】 次のページ → ■
日本労働年鑑【総合案内】

法政大学大原社会問題研究所(<http://oisr.org>)
