

公務員‘特権階級’たるべからず

宮崎 伸光

法政大学法学部教授

● はじめに

編集部からいただいた題名は「公務員労働者は‘特権階級’か？」であった。

別に揚げ足をとるつもりはないが、おそらく「公務員労働者」は「公務員」である「労働者」ということであろう。これが「公務労働者」ではないのは、「公務」に従事する「労働者」は「公務員」に限らないという含意に違いない。また、‘特権階級’とは、ここでは一般に日常会話で用いられているような意味、すなわち、「何らかの特権を享受している一団」という程度の理解でよいかわかる。

とするならば、このいただいた題名のとおりに関わられたとき、誰も「‘特権階級’であってはならない」、あるいは「‘特権階級’になってはいけない」と答えるに違いない。前者は現時点にお

ける当為規範であり、後者は将来においてもその規範が維持されなければならないということに他ならない。では現状はどうか、が問われている。

● 1 政府と公務員

私たちの社会は、長い歴史を経て民主主義体制を是とする価値観を形成してきた。もちろん民主主義体制と1つに大きく括られるとはいえ、理念の面でもその具体的な実践の面でも、ここには実に多種多様な内容が含まれる。しかし、少なくとも私たちは、その正当に選ばれた代表者を通じて、身近な生活課題から人類の存亡を決するような地球規模の問題についてまで、解決策を模索し、さまざまな行動をしている。

ここで「正当に選ばれた代表者」とは、私たちの社会が選出方法において合意している手続きをもって選出された政治リーダー、すなわち政治家のことである。身近な生活課題にはじまる公共政策課題の解決に向け、私たちは公約を掲げて自らリーダーたらんとする政治家に期待を寄せる。自治体の首長であれば直接、国の首相であれば国会を通じて間接的に、政治リーダーは私たちの意思を受けて着任する。

もちろん政治リーダーが単独でなし得る仕事には大きな限界が存在する。政治リーダーを補佐する人物、あるいは政治リーダーの下で実働を担う

みやざき のぶみつ

1957年生。横浜市立大学文理学部卒。中央大学大学院法学研究科博士前期課程政治学専攻修了。地方自治総研常任研究員を経て2002年より現職。著書に『議会改革とアカウンタビリティ』（編著）、『地方分権の戦略』（共著）などがある。

人々は欠かせない。

政治リーダーがその時々々の公共政策課題の解決を託されて選出される以上、政治リーダーを補佐する人物は、当該政治リーダーと思想信条を同じくし、その意思を充分理解し、行動に具体化できる人物でなければならない。そして当然のことながら、その出処進退は当該政治リーダーと命運を共にする。あるいは、少なくとも当該政治リーダーにいつでも罷免し得る権限を認め、両者の一体性は保たれる。

一方、そうした補佐役ばかりでは、なし得る仕事になお限界が大きい。公共政策課題への取り組みは、一定の規模の実働を担う人々の力を得てはじめて可能となる。すなわち、政治リーダーを頂点に戴く公共政策課題の解決装置は、組織的活動をもってその実行力を発揮することが期待される。私たちは、かような装置を政府と呼ぶ。

政府組織を構成する各機関を実際に担う人々をどのように選ぶか。極めて小規模であれば、政治リーダーの補佐役と同様に、政治リーダーが選出されるたびに全員を選出しなおすことも可能であろう。また、政治リーダーの補佐役を幅広く捉え、およそ政府組織の幹部たる者は当該政治リーダーと命運を共にするべきだという考えに立つならば、政治リーダーが交代するたびに、大規模な選出作業を行い、人事を刷新するということが選択肢としてはあり得よう。しかしながら、政府の役割は喫緊の公共政策課題の解決ばかりではあり得ない。政府には安定的な組織構成が求められ、公務員の「職」が生まれる。

自治体や国など各種の政府は、広く公共政策課題の解決装置としてネットワーク化され、それぞれは結節点として位置づけられる。その各機関の役割に応じて設定される職を実際に担う人々が公務員に他ならない。

すでに明らかなように、公務員は大別して2種に分けることができる。1つには、上述した政治的リーダーとその補佐役であり、2つには、政治

リーダーの出処進退とは無関係に採用されその職を解かれるまで政府組織において与えられた職務に従事する職員である。現行の地方公務員法と国家公務員法は、特別職と一般職の分類方法に違いがあるが、この2種のうちの前者にやはり政治リーダーである議員を加えた者を特別職として一般職から区別することでは共通している。

別の視点から眺めるならば、一般職の公務員は、就職先として政府組織を選んだ人々である。あらためて指摘するまでもなく、政府組織という職場は、雇用の場でもある。

2 公務員の義務

就労の場として政府をみたとき、その「事業内容」は、しばしば「公共の福祉」の増進という言葉で概括される。これすなわち、私たちの社会に顕在あるいは潜在するさまざまな公共政策課題を解決に導くことである。そのために私たちは、やはり「正当に選ばれた代表者」から構成される議会を組織し、その機関意思を通じて行政執行機関に使命を与えるとともに必要な権限を授権する。行政執行機関が物理的強制力（暴力）をも含む公権力を行使することができるのも、こうした授権があればこそである。

公権力の行使は、主客対等ではあり得ず、その客体に対する優越性が大きな特徴をなす。たとえば税金の徴収は、財産権に対する強制的な侵害だが、私たちの社会はいわばそれを「会費」とみなして負担に耐える。さればこそ、その使途に関心が集まるのは当然であり、政府には最大限の有効活用と事後の説明責任が求められる。また、政府は、私たちが公開されることを望まないプライバシー情報を含むさまざまな情報を管理している。しかし、これもまた私たちが行政執行機関にそれを預けることが私たちの社会に役にたつと信じるがゆえにそうした仕組みが維持される。

つまり、私たちは、一見一方的に公権力に服従

させられているかのように見える事象においても、実は公共政策課題の解決装置として政府を信任し、その機能が十分に発揮されるように、他には委ねられない多くを委ねているのである。政府は、この信用を裏切ってはならない。

一般職の公務員は、こうした政府の各機関を実際に担う職員である。それゆえ、機関を正しく機能させるために、強い倫理感とそれに裏打ちされた行動が求められる。

すなわち、まず何をおいても公務員は人々の信頼を損ねてはいけない。収賄などのいわゆる「汚職」が最悪なことは論を待たない。さらに、職務上の行為に止まらず、場合によっては職務を離れたところでさえも、公務員の非行がその個人の範囲を越えて組織的信用までも傷つけることがあることを理解しなければならない。信用失墜行為は厳禁である。

次に、職務上知り得た秘密を守ることも重要である。ただし、これについては公務員に限らず、医師、弁護士など、それぞれの業法において同様の規制の下に置かれる職業もある。「知る権利」との緊張関係において、その実質的範囲が問題になる場合もあるが、公務員は、政府に情報管理が委ねられていることの意義を正しくわきまえて行動しなければならない。事柄の性質上、公務員の守秘義務は、その退職後も解除されない。

一般に、公務員の職務上の義務といえば、法律等と上司の命令に従う義務、および職務専念義務が挙げられることが多い。しかし、組織が一体となって事業活動を能率よく推進するためにこれらは必然の要請であり、同様の事項を定める民間企業等も少なくない。

なお、公務員の義務は「服務」と呼ばれるが、私たちの社会は、必ず服務宣誓の儀式を行うことを法律に定め、公務員に求めている。時代がかつていと言えなくもないが、職業生活の出発点にあたり自覚を促すということであろう。

3 公務員の権利とその趣旨

公務員には、自らの職業に誇りをもち、安心して職務に専念してもらわなければ困る。とはいえ、私たちの社会は公務員に対して上記のように種々の義務を課している。いきおい職業としてはどうにも地味で窮屈な印象を帯びざるを得ない。一見、有能な人材の確保は難しそうだが、幸いなことに、公務員は、これまで常に求人数をはるかに超える就職希望者を集める人気職種であり続けている。もちろん、社会の役にたちたいという強い志を胸に秘め公務員試験を受験する者も少なくない。だが他にも、何かあるのか。

今も昔も、公務員を希望する者にその理由を問えば、安定した職業だからという声が聞かれる。なるほど私たちの社会は、一般職の公務員に、その職務上の地位を保障してきた。条例・法律・人事院規則に限定する懲戒処分と分限処分を例外として、一般職の公務員は、その意に反して降任・免職・休職・降給といった不利益を受けることがない。民間企業における倒産にあたるような事態も想定しにくく、ひとたび就職してしまえば「大過なく定年の日を迎える」まで失業の不安なく過ごせそう。しかし、これは行政の安定性と継続性を確保するため、任命権者の恣意的判断による不利益処分を防止する趣旨によるものだ。

今日では、「公務」に従事する「労働者」は「公務員」に限らない、とはいえ、一般職の公務員が労働者の一員であることを否定する論者は誰もいない。安心して職務に専念してもらうためには、労働の対価に見合う給付で一定の生活水準が保障される必要もある。

細かい議論を措くならば、ここでいわゆる「世間相場」がものをいう。これは「情勢適応の原則」と呼ばれるが、要するに自治体であれば近隣ないし同規模の自治体や国に比較の対象を求め、国の場合であれば民間企業等に準拠するというところに

なる。人事院の給与勧告は民間企業に対する全国調査に基づくが、これは実際には直接対象となる国の公務員に止まらず、幅広く世間の賃金水準を逆に規定する効果をもつ。自治体も多くがこれに倣うなど強い影響を受けるため、しばしば地場賃金との間に格差が生じる。その差が目立てば、公務員の賃金は高いとの指摘も受けるが、概してそうした所では自治体政府が地域の最大級の事業所であり、その労働条件が地域社会の模範になっている。

労働時間は、通例、労働基準法で認められる一杯のところを設定されている。これは、私たちの社会が公務員の労働力も限られた政策資源の1つとして最大限活用したいとしていることの証左であろう。もっとも、現実にはさまざまな職種、年間を通じた繁忙に拘わらず、昨今であれば「週40時間労働」と一律に規定されるため、実に退屈そうに見える職場と、いつ帰宅しているのだろうと思われる多忙職場の双方が存在することになる。

なお、人事院規則には「休憩」とは別に「休息」の規定があり、自治体の多くもこれを倣っている。「休息」とは、労働を長時間継続することによって発生する作業能率の低下を防ぐために設けられる「手休め」のことである。「休憩」とは異なり、あらかじめ定められた休息時間の間に緊急の用件等が発生し働いた場合にも、その代償措置はとられない。また、その趣旨から労働時間の途中に設定されるものであり、始業ないし就業時に配置して、遅出ないし早退が許されるものでもない。通例、午前と午後の2回、それぞれ15分間配されるが、もちろん厳密に規定どおりに運用される職場は僅かであり、このようなことまで明示的に定められているところが「お役所」的とも言えるかもしれない。

労働条件として他に重要なのは、福利厚生制度であろう。公務員にも共済制度をはじめ、互助会などの仕組みが認められる。もっとも、たとえば

共済年金は企業年金同様のいわゆる「3階部分」であり、互助会も民間企業等のものと本質的には変わらない。雇用主の責務ないし「志」などとして負担、補助、寄付がある。

しばしばマスコミ等では、公務員住宅の低家賃なることが批判的に取りあげられる。しかし、同じく低廉な家賃で利用されている民間企業等の社宅とは意味が違う。私たちの社会は、地震や台風などの災害に見舞われ避難所生活を余儀なくされたとき、その場の世話役を、同じ被災者であったとしても公務員に当然のこととして期待している。自らの家庭を顧みず非難生活や復興の支援に努める姿を「公務員の鑑」と見て、その勤務時間や私生活など考慮の外に追いやってしまう。少なくとも私たちの社会がそうした発想を保持している間は、一定数の公務員に職場ないし避難所等に駆けつけやすいところに住んでいてもらわなければ困る。あるいは、公務員の職場には極端に交通不便な場合や、職務の繁忙期に連日深夜未明までの業務を余儀なくされる場合もある。つまり、公務員住宅には、貸与される被服（制服等）や事務機器等と同じようないわば「道具」としての意義もある。

4 あらためて信用の確立へ

確かに、制度の趣旨と運用にはしばしば乖離が発生する。たとえば、職務上の地位保障については、分限処分による免職は実施しにくく、過員についてもいわゆる「生首は飛ばさない」。給与面ではさまざまな特殊勤務手当等の支給が見られる。ずいぶん減ってきたとはいえ、まだ「休息」と「休憩」の区別がつかない運用を見ることもあるし、福利厚生制度では、事業者負担割合や補助・寄付の金額が批判を浴びることもある。貸与された制服が実際には職場で着用されていないなど、指摘を受ける事項は残念ながら数多い。

しかしながら、より深刻な問題は、透明性に欠

ける給付の存在を指摘され、あわててそれを廃止するような醜態にある。かようなドタバタ劇は、当該給付が存在したこと自体に「怪しげな」印象を与え、労使関係を越えて政府そのものの信用を落としかねない。

たとえば霞ヶ関には連日深夜2時3時までの勤務をこなしている省庁がある。そうした勤務は無くすべきだが、当面止められないものならば、どうして帰宅用のタクシー代や夜食代などを堂々と主張しないのか、理解に苦しむ。私たちの社会は、実態を知ればご苦勞様と声を掛けたくなることはあっても、微々たる支出を拒むほどせちがらいものではないと信じたい。きちんと説明して理解を求める努力を回避し、無理にも何らかの方法で捻出しようとしていると、それが露呈したとき信用を落とすこと甚だしい。

先に「労働の対価に見合う給付」で「一定の生活水準」を保障する際には、「世間相場」がものを言うと言及した。しかし、労働の対価はその内情をよく知る当事者間、すなわち労使交渉で決めるのが基本に違いない。公務員の労働運動は、単なる私益の追求には止まらない。なぜならば、公務員が職務に誇りをもち、気持ちよく、存分に働くことのできる環境を自ら整えようとすることは、結果として私たちの社会に公益をもたらすはずだからである。そして、その限りにおいて、広く一般の支持を得ることがきつとできるに違いない。

私たちの社会は、行政の継続性・安定性などの要請から、代償措置と引き替えに争議行為等を禁止することを幅広く認めてきた。しかし、たとえば争議権に何らの法的制限も課せられていないフランスの消防士は、ストライキ権を行使する際、体力錬成や文書作成業務を止めることはあっても消火作業やそのための出勤を止めることはない。真に中断が許されない業務の範囲をあらためて見

極めることが必要ではないか。

実は、かつて自治体で「怪しげな」手当の類が乱発された時期がある。私たちの社会は業を煮やして「いかなる給与その他の給付も法律またはこれに基く条例に基かずには」支給することができないという地方自治法第204条の2を作ってしまった。その結果、たとえば自治体議会に活性化のための附属機関を設置しようとしても報酬を支払うことができないために断念されるなど、自治体の自主組織権が大きく損なわれている。

しかし、今や時代が違う。「怪しげな」財政支出は私たちが許さない。政府の労使双方は賃金や必要な経費等についてもデータを挙げて堂々と主張し合うべきである。そして、私たちは議会を通じて、あるいは直接行動でもって、結果の公正性を確認ないし担保する。こうした関係者間に開かれた「社会対話」を通じて財政民主主義を確立することこそ必要であり、それ以外の統制は要らない。地方自治法第204条の2について言えば、可及的速やかに「これに基く」の5文字を削除するべきである。

● むすび

公務員によって担われる職を必要としているのは、私たちの社会そのものであるから、私たちは、公務員にしっかりと、気持ちよく働いてもらうための外的条件を作っていかなければならない。同時に、公務員にはゆめ信用を汚すことのないような心構えと実践が欠かせない。

当為規範レベルでは回答が自明とも思われる「公務員労働者は‘特権階級’か?’という問いが、現状認識のレベルで問われること自体、信用にヒビが生じていることであり、たいへん残念なことである。

公務員‘特権階級’たるべからず。■