現在、国家公務員制度については、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずること、非現業の国家公務員に協約締結権を付与すること等を内容とする制度改革の法案が国会に提出されている。国家公務員制度は、各府省の行政執行を支える基盤となる制度であり、これが適切に運営されるか否かは、国家行政や国民生活に大きく影響を与えることから、基本を踏まえた議論を尽くし、国民の十分な理解と納得を得て進めることが求められる。人事院としても、人事行政の専門機関として、問題に関わる論点や必要な情報を提供することなどを通じて、あるべき公務員制度に向けた改革となるよう積極的に取り組んでいきたいと考えている。

本報告では冒頭に「国家公務員制度改革の動向」を掲げ、改革をめぐる動きと、それに対する人事院の取組を示している。また、労働基本権の在り方について深い関心が寄せられるよう、特別テーマとして、諸外国の労使交渉の仕組みと実態を紹介するとともに、協約締結権の付与をめぐる今後の議論に必要な課題を示した。

本報告書の構成は、２編からなり、第１編は「人事行政」全般について、第２編は「国家公務員倫理審査会の業務」の状況について記述している。このうち第１編は、３部からなり、第１部は「人事行政この１年の主な動き」、第２部は上記の特別テーマとして「公務員給与の決定過程～諸外国の実態と我が国の課題～」について記述し、第３部は「平成23年度業務状況」について資料的要素も含め網羅した。

本報告書により、人事行政及び公務員に対する理解が一層深まることを願うものである。

国家公務員制度改革の動向

１　国家公務員制度改革をめぐる動き

国家公務員制度改革については、平成20年６月に制定された国家公務員制度改革基本法(以下「基本法」という。)に基づき、諸改革事項の検討が進められている。

平成23年４月５日、国家公務員制度改革推進本部（本部長：菅直人内閣総理大臣）において、基本法の改革事項全体について政府の方針を定める「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」が決定された。同日の会議には人事院総裁もオブザーバーとして出席し、公正で実効性の高い制度の実現が図られるよう人事行政の専門機関として協力していく旨表明した。この全体像に沿って法案の作成作業が進められる中、人事院は、同年４月19日、「国家公務員制度改革についての意見」を内閣総理大臣に提出し、新たな人事行政の実施体制において人事院が担ってきた人事行政の公正を引き続き確保するために法令として措置すべき事項、及び適切かつ実効性のある労使関係制度とするために必要な措置について意見を申し述べた。

平成23年６月３日、国家公務員制度改革推進本部において、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずること、非現業の国家公務員に協約締結権を付与すること、それに伴って人事院勧告制度を廃止すること、労働組合と当局との間の労使関係に関する事項を定めること、公務員庁の設置等の措置を講ずることなどを内容とする国家公務員制度改革関連４法案が決定され、閣議決定を経て、第177回国会（常会）に提出された。

同日、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、国家公務員給与について平均7.8％の減額支給措置を講ずるための「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」(以下「給与臨時特例法案」という。)が閣議決定され、国会に提出された。国家公務員制度改革関連４法案については同国会において審議されることなく、継続審査となり、続く第178回国会（臨時会）及び第179回国会（臨時会）においても継続審査となり、第180回国会（常会）に至っている。

人事院は、後述のとおり東日本大震災の影響により、例年より遅く平成23年９月30日、国会及び内閣に対して、一般職国家公務員の給与改定について勧告し、あわせて、国家公務員制度改革について報告し、その中で国家公務員制度改革の議論の前提となるべき基本認識を改めて表明するとともに、国家公務員制度改革関連４法案に関する論点を整理し、提示した。また、基本法において、雇用と年金の接続の重要性に留意して定年を段階的に65歳に引き上げることについて検討することとされていることを踏まえ、同日、人事院は、公的年金の支給開始年齢の引上げに合わせ、定年を段階的に65歳に引き上げるための法改正についての意見の申出を、国会及び内閣に対して行った。

国家公務員給与については、平成23年６月３日に提出された給与臨時特例法案の取扱いと９月30日に提出された人事院勧告の取扱いとが問題になった。最終的には、民主党、自由民主党及び公明党による協議の結果を受け、平成24年２月22日、平成23年人事院勧告に基づく給与改定を実施した上で、東日本大震災に対処する必要性等に鑑み、給与減額支給措置を講ずること等を内容とする「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」が３党共同で国会に提出された。同法律案は、２月29日に成立し、同日公布された。なお、政府提案の給与臨時特例法案は審議されなかった。

平成24年３月23日、国家公務員の雇用と年金の接続について、再任用の義務化による雇用と年金の接続等を内容とする基本方針が行政改革実行本部・国家公務員制度改革推進本部（本部長：野田佳彦内閣総理大臣）合同会合において決定され、この方針に基づき、政府全体として具体的な施策の検討が進められている。

２　人事院の取組

人事院は、公務の民主的かつ能率的な運営を保障することを目的とする国家公務員法の基本理念の下、人事行政の公正確保の機能及び労働基本権制約の代償機能を担うとともに、人事行政の専門機関として時代の要請に応える人事施策を展開してきた。このような立場から、新たな制度設計において、人事行政の公正を実現するために必要な機能が確保され、かつ、適切で実効性のある労使関係制度となるよう、長年にわたり蓄積してきた知見と経験に基づき、必要な意見を述べることは本院の責務と考えている。

国家公務員制度は、各行政分野に勤務する全ての国家公務員の志気や能力の発揮に関わるものであることから、行政執行を支える基盤となる制度であり、その改革は国民生活に広く影響するものである。したがって、国家公務員制度改革については、現行制度の問題や改革の長所・短所を国民に明らかにして、国会等の場において議論を尽くし、与野党の合意の下、国民の十分な理解と納得を得て進めることが求められる。

このような認識の下、人事院は、平成23年９月の人事院勧告の際の報告において、国家公務員制度改革の議論に資するよう提言を行った。同報告では、国家公務員制度改革の議論の前提として、国家公務員は、大臣等との適切な役割分担と連携の下、国民全体の奉仕者として職務を遂行していく責務を負っていること、国家公務員の勤務条件決定は、国会の民主的コントロールの下で行われているため、使用者である大臣等の決定だけでは完結しないこと、国家公務員の勤務条件決定では市場の抑制力等の内在的制約が存しないことなど、国家行政や国家公務員の特徴に関する基本認識を関係者で共有することが不可欠である旨指摘した。

その上で、国家公務員制度改革関連４法案に盛り込まれた制度改正案に関し、採用試験及び研修の公正な実施の確保、幹部職員人事の公正確保など人事行政の公正の確保に関する論点、協約締結権付与の必要性と国民の利害・得失の明確化、勤務条件に対する民主的コントロールと当事者能力の確保、複数の労働組合との交渉を通じた勤務条件の決定など、協約締結権付与に関する論点を整理し、提示した。

一方、基本法の定める課題のうち、採用試験の基本的な見直しや雇用と年金の接続のための方策など本院が取り組むべき課題については、これまでも積極的に検討を進め、実施してきており、引き続き必要な対応を行っていくこととしている。

今般の改革は、行政執行を支える基盤となる国家公務員制度の基本的な枠組みに関わる大改正であり、国民の理解と納得は不可欠である。基本を踏まえた議論を尽くし、民主的かつ能率的な公務運営の保障という目的に照らして実効性のある制度となるよう、人事院としてその使命を果たしていきたい。

第１編　人事行政

第１部　人事行政この１年の主な動き

第１章　適正な公務員給与の確保

○　平成23年９月30日、国公法に定める情勢適応の原則に基づき、公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本に給与改定について勧告を行った。

○　平成23年の「職種別民間給与実態調査」は、３月11日に発生した東日本大震災の影響により、例年より２か月近く遅く、かつ、岩手県、宮城県及び福島県に所在する事業所を除き、実施した。