

国家公務員制度改革推進本部
労使関係制度検討委員会（第11回）
議事概要

1 日時

平成21年7月28日（火）10:00～12:00

2 場所

内閣府本府庁舎 地下1階講堂

3 出席者

（委員・50音順、敬称略）

学識経験者委員 青山佳世、稲継裕昭、今野浩一郎（座長）、岸井成格、
諏訪康雄、高橋滋（座長代理）

労働側委員 金田文夫、森永栄、山本幸司

使用者側委員 村木裕隆

（事務局）

立花宏国家公務員制度改革推進本部事務局長

岡本義朗国家公務員制度改革推進本部事務局次長

松田隆利国家公務員制度改革推進本部事務局次長

淵上俊則国家公務員制度改革推進本部事務局審議官

堀江宏之国家公務員制度改革推進本部事務局参事官

駒崎源喜国家公務員制度改革推進本部事務局参事官

4 議事次第

（1）開会

（2）無許可専従問題に関する調査報告書及びこれに基づく処分報告について

（3）ワーキンググループにおける検討内容の報告

（4）自律的労使関係制度の全体像設計に向けた進め方について

（5）閉会

5 議事の概要

- 森委員は今回の委員会は欠席であるが、今回の議題のひとつである地方公務員に関する論点16等について、次回委員会において意見を提出したい、との意向であることについて、座長より紹介された。
- 前回委員会（第10回委員会）に途中参加した村木委員より、前回委員会の議題に関する意見書が提出されていることについて、座長より紹介された。

- 農林水産省における無許可専従問題に関する調査報告書、及びこれに基づく処分報告についてヒアリングが実施され、農林水産省の今城秘書課長より資料1から資料2まで説明が行われた後、以下のような議論が行われた。
 - ・ 委員より、次のような意見があった。

連合としては、このような一連の事態については、極めて遺憾であり、労使双方が社会的信頼回復に向けて、原因を究明し責任をしっかりと取っていくべきである、という見解を事務局長談話として発出した。しかし、同時に資料2の7ページに記載されている措置の概要で、国公法104条の解釈に関し、労金・全労済の役員を一定の報酬を得て兼業しようとして、予め許可申請手続を取ったとしても兼業は認められない事案であるとなっているが、当方は、当該の職員の所掌している事務と就こうとしているその職との間に特別の利害関係があるのか、所掌事務が公正・公平に執行されるのか、職務専念義務を果たせるのか、という点に基づいてあらかじめ許可を得るべく申請しなさい、と理解している。例えば、在籍専従許可を得ている等、年次有給休暇を取得してこの職務を一定の範囲内で行うなど許可申請を要しないケースも出てくる。この点については、慎重な解釈をし、丁寧に執行することが必要と思う。いずれにしても、現在議論されている公務における労使関係のあり方の議論が個々には関わってくると思われるので、丁寧な議論をしていただきたい。
 - ・ 委員より、次のような質問があった。

マスコミの取材に関する隠蔽・改ざんについては、防御姿勢は間違っているが理解できなくは無点もあるが、資料1の7ページに、「どの部分を公開するかは裁量の範囲内と考えた」と答えているとの記述があるが、そのような感覚は以前からあったのか。それが今回の調査で改められたと認識してよいのか。
 - ・ ヒアリング者より、次のような回答があった。

この調査の内容について、しっかりと説明してほしいと資料要求があった。現時点で我々が判断すれば、それはしっかりと話しすべき事項である。当時の担当者は内部調査であるという認識を持ってしまったために、このような「裁量の範囲内」という認識を持ってしまった。それは当時の担当者の認識であって、私どもはこのようなことは正しくないという認識であるので、今回は処分の対象とした。
- ワーキンググループにおける検討内容の報告として、座長、各論点の担当委員、事務局より資料3から資料4まで説明が行われ、座長よりワーキン

グループにおける関係団体に対してのヒアリング資料として、資料5が紹介された後、以下のような議論が行われた。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

論点13の労使協議制について意見を申し上げる。労働組合、公務員として質の高い行政サービスを提供することが我々に課せられた使命であることを踏まえて、様々な取り組みを実施している。そのようなことから、論点としてB案を主張したい。職場における様々な事務・事業があるが、有効且つ効率的に、そして円滑に運営するためには、管理運営事項や行政運営の方針についても使用者と職員の間で集团的かつ恒常的なコミュニケーションを確保することが極めて重要である。労使協議制度を導入することにより、働く職員も様々な公務を主体的に捉えることができると思う。当委員会でさまざまな民間や公務の組合からヒアリングが行われているが、使用者と良好な関係を維持するためには、事業計画や将来的なビジョン等について意見交換をするような事例も挙げられているため、このような制度が是非導入されるべきと考える。なお、A案については、民間のような市場の圧力や生産性を上げるための労使の意思疎通を行うことに対して、直接的なインセンティブは考えにくいことから、B案の努力義務を課すことにより労使協議が確実に行われ、まさに自律的労使関係の構築に寄与すると考える。C-4案は労使協議制の趣旨から逆行すると考える。D案については、公務の職場では様々な制約があるので、公務における労使関係を考える上では検討に値する制度である。職員の利害も多様化し、勤務条件決定の個別化などに適切かつ確実に対応するためには有力な選択肢であると思う。

論点8の国における中央交渉の当局の案については、大きな異論はない。その上で、国における使用者機関をどのように考えるかということであるが、現在は総務省、財務省、人事院に国家公務員の人事管理機能が分かれているので、権限を一元化し、例えば内閣府に人事管理庁というようなものを設置し、専任の大臣を置いてしっかりした組織にすべきと考える。人事管理庁の長は給与等の勤務条件の基本的事項を中央交渉で最終的な決定をし、協約を締結する権限、政府を代表して協約の誠実な履行に責任を持つ立場であり、しっかりとした専任の大臣を長にする必要がある。予算の関係では、新たな予算上の措置を必要とする勤務条件に関わるものについて、交渉そのものが迅速・円滑に実施され、最終的に労使合意をして交渉結果を実現していくためには、財政当局も交渉に同席すべきと考える。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

労使協議制について、団体交渉と労使協議制の役割分担がはっきりしないと二重の制度になり、話し合い・協議・交渉があいまいなものになってコ

ストもかかる。本体の交渉についてしっかり議論し、周辺部分のものとして本当に必要かどうか議論すべき。管理運営事項について、労使協議の対象にすることはいろいろな理解が得られないのではないか。そもそも管理運営事項を労使協議の対象とするのか、労使協議で何をするのがはっきりしないと時間だけがかかってしまうのではないか。

使用者機関としての機能・組織について、労使交渉の窓口としての使用者機関であれば、労側からするといろいろな権限がまとまっている方が交渉相手として望ましいのだろうが、人事行政機関は労使交渉の使用者側の窓口の機能だけで割り切ることはできない。複合的な観点が必要ではないか。いずれにしても、それぞれの機関で担っている機能をよく見直して最終的にどうするかを慎重に検討することが必要と思っている。

・ 委員より、次のような発言があった。

論点9、16について意見を申し上げたい。労使関係の透明性の向上に係り、情報公開に関する基本的な考え方、基本を整理しておく必要があると思っている。労使関係であれば普通は労使で完結するものであるが、公務の場合は必ずしもそうではないことも理解している。先般の専門調査会報告以来、この点が改革を進める上での大きなテーマとなっている。責任感のある労使関係を構築する観点から十分な検討が必要。ただし、昨今の状況で注意喚起したいのは、情報公開、住民の理解は必要ではあるが、そのような名目で労使間の信頼、真摯な協議を損ねるような当局側の対応もあると思っている。例を挙げると、「住民の立会いがなければ交渉に応じられない」という首長もいたようだが、現行の地公法の解釈からしてもそうはならないので、そのような風潮が増長してはならないということを前提としたい。当委員会のヒアリングでも、労使双方から「いたずらに公開すると、自由な発言の規制や円滑な交渉の妨げになる」との指摘があったと認識しており、それらに留意する必要がある。

具体的に示されている案については、公開の対象や手法について様々な例が挙げられているが、基本としてオ案を支持する。ウ案では、公文書にも当たるだろうから公表を妨げることはできないと考えるが、ア案については、労使がそれが良いと判断した場合には構わないが、強制的に求めるのは問題があると認識している。イ案の交渉の概要録、エ案の申入書、回答書等の公表については、労使合意があれば認められるが、個々人のプライバシーが損なわれることがあってはならないし、情報公開法により公開できないものもあるので、それらも十分勘案をしていく必要がある。

どのレベルの交渉において公開・公表を義務付けるかについては、不必要なコストを労使双方に強いるのは本末転倒である。ただし、案としては示されていないが、例えば双方のトップが交渉に臨むような場合にはマスコミに公表することがあり得ると思う。ただし、その場合でも労使で合意

することが基本である。

論点16の(5)について意見を申し上げたい。実態として、地方の大規模自治体では、任命権者が違っていても、賃金など基本的な勤務条件について共同で交渉する「労連方式」による交渉を行っていることが多い。一方、小規模の自治体では、実態としては協約締結権の有無や現業・非現業職員の区分無く同一の組合、職員団体を結成し、交渉している。これは労使双方が交渉を効率的に行いたいとの希望を持っているからであり、自治体内の職員にバランスの取れた賃金、労働条件を確保することができる仕組みになっていると認識している。今回の改革では知事部局、教育委員会、公営企業などに協約締結権が付与されるのであれば、交渉権限を一元化したり、共同での交渉に当たることを妨げる要因は無いと考える。C案のような一元化を認めない、という案は自律的労使関係の観点やコストの観点からも全く理解できない。

(5)②について、全国、都道府県レベルでの代表交渉の制度化を想定する場合、各自治体における労使交渉の一元化、もしくは共同交渉を前提に置いた時、各自治体の労使関係において責任を持てるのはそれぞれの労使となるので、交渉と協約締結の主体はそれらの自治体労使であることは共通認識である。ただし、論理的には全てが労使の自主決定となるが、公共団体は3600団体にも及ぶとされているので、協約締結権を付与するコストという観点においても何らかの工夫が必要である。民間でも連合体や上位団体においても実際に行われている。地方公務員で同一の職種であれば同様の業務内容であるので、大都市でも過疎地でも地方公務員全体に関わる賃金や勤務条件に関して、全国的な基準などを交渉や協議によって決定することは一定の意義があると思う。ヒアリングやアンケートでも、そのための指標が必要という意見が出されていると思う。地方公務員における賃金等の勤務条件の透明性を確保する点からも、一つの要素として重要である。しかし、各自治体の財政規模は様々であり、A-1案やB案で示されているように、中央交渉で交渉協議を行うが、あくまでもモデルであって各自治体を縛らない案も十分検討してよいと思う。

・ 委員より、次のような発言があった。

資料4の3ページにある労使関係の透明性の向上について、資料に即して申し上げると、A案では率直な交渉はできないおそれがあり、ここまでの必要性は感じない。I案、U案、E案については、この程度の公表は現状の社会情勢や協約締結権が付与された場合においては必要である。どのレベルの交渉において公開・公表を義務付けるかについては、B案にあるようなことが必要であると思う。先ほど農林水産省から報告があったが、労使関係で問題があったのは中央よりむしろ地方であるという指摘もあったので、地方を含めて公開・公表をすべきであると考

える。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

労使関係の透明性の向上について、労使の使という意味では、直接交渉にあたるのは大臣や首長であったりするが、それを選出している国民、住民が使用者であるという考え方もある。その考え方からすると、国民、住民に見える形にすべきであるという強い主張も他方にはある。国民世論からするとこれは非常に強い要請であると認識している。本日の農林水産省の「ヤミ専」の問題も、公開の場で議論していれば、このような問題も起きなかったはず。闇に潜ると様々な問題があるので、最終的な使用者が国民、住民であることを考えると、出来る限り透明化を図ることが重要であると国民全員は考えていると思う。他方で、全てを公開すると何らかの問題があるというのであれば、どのような問題があるのかを明確にすべきであり、「建前の交渉となってしまう」、「強制的な公開が問題」と言われても、どのような問題なのか国民には分かりにくい。見せないようにして闇でまた何かするのではないかという強い不信が国民にある。その点を、自律的労使関係という言葉だけで割り切って、透明性を伏せてしまうことには、国民、住民から強い反発があると考えられる。もし、見せない部分があるのであれば、それは論理的な理由とともにどのような現実的な問題が起こるのかを明らかにする必要がある。

論点16について、委員より、地方の公共団体は3600あり、コスト等を考慮すると全国レベルで交渉することが良い、という発言があった。コストという面ではそのとおりのかもしれないが、他方で憲法に規定された地方自治の本旨である団体自治と住民自治をともに重視するという考え方がある。地方公共団体それぞれが独立した法人であり、独立した考え方を持っている。住民に選出された首長と議会からなる二元代表性のもとで成立しているという各自治体の独自性を考える必要がある。現状で分権の時代という中で、全国一律の制度を作ったほうが良い、というのは分権の考え方に逆行する気がする。もちろん何らかの依拠する基準が無ければ、地方公共団体が現実的に給与表を作成することが困難であることは承知している。これまでは人事院勧告制度がその役目を担ってきたが、それをどのように考えるのかと、地方分権の中で地方公共団体の独自性をどれだけ重視するのかということを考えていく必要がある。コスト論だけから、全国共同で交渉すべきという問題ではない。地方自治の本旨を重んじていただくべきであると考えられる。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

説明責任・公開の問題に関わってであるが、昨日中央労働委員会の労働側委員で結成している全国労働委員会労働者側委員連絡協議会で開催されたシンポジウムのパネルディスカッションで、中労委の使用者側委員を長年お勤めになった高名な方が「労使交渉の問題で労使が説明責任を負うと

ということと、交渉そのものを公開することとは全く違う。交渉は論理だけで決着がつくものではない。労使間での貸し借りも含めて、円滑な労使関係を形成しながら行政効率を上げていくのが労使交渉であり、労使交渉の全ての公開をもって労使が社会に対して責任を負うことにはならない」との趣旨で発言していたが、この議論をする上で重要な点であると思う。私は説明責任を負わなければならない点については強く主張するが、イコール全ての交渉を公開するという点にはならないと思う。

論点10について意見を申し上げる。資料5に労働組合側からの意見陳述がされているが、基本的にはどちらも変わっていないという意味でその立場に立つものである。協約締結権を付与する範囲については、ワーキンググループのまとめでも示されているが、使用者の利益代表者とそれ以外の一般の労働者が同一の組合を組織することは保護を受けられないが、それぞれが別の組合を組織して交渉することは否定されていないという整理がされている。まさにそのとおりで、現に団結権、団体交渉権が認められている人たちに対して、これを狭める必要は無い。協約締結権をこれらの人たちに与えるべきである。加えて、ILOの勧告で再三指摘を受けているが、監獄・消防の職員については、団結権を付与し、協約締結権も明確に与える必要があると思う。

議会制民主主義の観点による項目については、資料4の結論にあるように、横断的に共通の判断基準を明確にするのは難しいとあり、勤務条件法定主義、財政民主主義は否定されるものではなく、折り合いの問題である。職務の専門性・特殊性に関わる点についても同様である。特にこれらについては、争議権を付与することについては個々に検討し議論が必要だが、交渉権を与え協約締結権を与えるということの関係でいえば、これらが制約する理由にはならない。

幹部職員、管理職員、それ以外の職員という整理の仕方については議論の参考になる。いずれにしても自律的な労使関係を構築するということであれば、権利が付与される人たちを増やし、必要な社会的な責任が労使でとれる体制を作っていく観点で検討されることを強く望む。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

協約締結権を認める範囲について、我々は使用者側に立つ職員に協約締結権を付与しないことには一定の合理性があると思う。その範囲については、B案のような線引きは難しいと思う。見直すことも有り得るが、A案が定着しており、人事院規則でも明確なため、これをベースに考えるべき。消防・監獄の職員の話があったが、政府側としては、現状がILO条約違反とはなっていないとの理解であり、ILOもそのような立場に立っているのではないかと考えている。

職務の専門性・特殊性に照らして制限をすることについて、具体的には個

別に検討する必要があるが、一定のものについては協約締結権を付与しない余地も残すべきと考える。

先ほどの透明性向上に関わる公開・公表について、我々は、どこまで法令で細かく定めるかは別にしても、一定のルールをあらかじめ決めておく必要があると思う。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

公開に関して感想的に申し上げると、先ほどのシンポジウムの話であったように、労使の説明責任と交渉の公開は別である、ということが最初から前提であるという主張には賛同しかねる。これは日本独特の労使慣行や国民性などが背景にある。貸し借り勘定なども必ずあり、それらが全て表に出てしまうと批判を受けることを恐れるから、そのような議論が出てくる。私の知っている限りでは、組合側から「妥協して腰砕けだ」等との批判が出るだろう。そのようなことを避けられるという意図もあるかもしれないが、前提として別のものだという考えには賛同しかねる。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

できるだけ丁寧に労使交渉で締結に向かうことは望ましいことだが、国民としては、時間とコストをできるだけ本業に振り分けてほしいのが本音であり、せめぎ合いをどこで落とすのか、判断に迷うところである。本省の霞ヶ関では大人の交渉ができるかもしれないが、農林水産省や他の省庁においても、現場のほうが労使関係も含めて、行政サービスが国民に近いところにあり、そこがスムーズに行かなければ国民の利益にそぐわないので、そのような観点を入れてほしい。地方公共団体の話もあったが、コストも考えると統一レベルでの交渉もあるべきだし、地方分権の話であれば、できるだけ丁寧にすべきという議論もある。それはどちらともそうだと思うが、地方によって財務状況は様々だし、規模によってもいろいろなこともあり一概に言えない。規模が小さいところは、一人の職員が業務をいくつも掛け持ちで実施し、土日も無いくらいで働かざるを得ないのが現実であるので、そのような中で勤務条件があまり統一的に決められても逆に動けない。そのようなところにも目配りをしていただきながら、検討していただきたい。

- ・ 座長より、次のような発言があった。

両方のいいとこ取りのような仕組みを考えてほしい、という趣旨で理解した。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

いろいろな政局があるなかで、今後のスケジュール的にいつまでにどの

ような結論を出しておくべきかという考えをお持ちか。ワーキンググループに任せてしまっているが、目処を教えてください。

- ・ 座長より、次のような発言があった。

次の議題で、自律的労使関係制度の全体像設計に向けた進め方と併せてスケジュールについても私から説明させていただく。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

先ほどの委員からの指摘について話をしておきたい。農林水産省の例も取り上げられたが、正さなければならない部分があったと思う。改めて農林水産省として、これからの新しい労使関係を確認しており、それがあから労使の関係は適正化し、国民に説明していくということが大事である。交渉公開が一番大事であるとの私の認識ではない。交渉のあり方をどのようにしっかりとしたものにしていくかという中に、交渉の公開もあるし、既に労使で合意して実施しているところもある。そのような点を全体的に勘案して整理していくべきである。

論点16については、最終的にはそれぞれの自治体で、様々な工夫の仕組みがあるということを勘案しなければならない。また、分権の意味は国から権限を分け合うということと理解しており、独自に交渉することが分権の趣旨だというのは少し違うと思う。

- 次に、自律的労使関係制度の全体像設計に向けた進め方について、以下のような議論が行われた。

- ・ 座長より、次のような発言があった。

ワーキンググループにおける論点整理作業もそろそろ終了する。そして個々の作業を踏まえて、自律的労使関係制度の全体像の設計方法についても検討しなければならない。

労使関係制度検討委員会に与えられたスケジュールとしては、21年中に結論を得るとあり、大変タイトであると考え。制度の全体像の設計に向けた進め方について、ご意見を頂き、進め方を改めて考えたい。

- ・ 委員より、次の発言があった。

ワーキンググループにおいては、この短い期間に大変ご努力いただいている。現状認識を含めて、幅広く選択肢について検討・提示いただいたが、ワーキンググループが選択肢の整理だけで良いのかとも思っている。本委員会での議論も踏まえて、主要な論点に向かって絞っていく作業を、ワーキンググループを中心に行っていただけないか。それを素材にしながら、その後本格的な議論をしてはどうか。ワーキングメンバー

の先生には大変なご苦勞をおかけするが、スケジュールから逆算しても、お願いしたい。座長や他の委員の考えも伺いたい。

- ・ 座長より、次のような発言があった。

これまでいろいろな論点を整理してきており、これまでの委員会でも重要だと思われる一端の論点についても2回ほど提示してきたが、議論が空振りであった。全体像設計に向けて骨格となる重要な論点と付随するような論点を整理し、それを踏まえた上で、全体像のバリエーションをワーキンググループで整理して、委員会で議論すべきだと考えている。ここで了解を得られれば、次回のワーキンググループに指示を出すことになる。皆さんのご意見をうかがいたい。
- ・ 委員より、次のような発言があった。

座長のご意見は大変ありがたいと思う。私自身は、ワーキンググループの作業は非常に誠実で、内容においても価値のあるものであったと思う。座長がおっしゃるように、ワーキンググループで、骨格案を取りまとめていくのにたたき台の議論となるような事柄について整理していただき、ここでの議論に付していただくとありがたい。事務局が原案を作り、個別の委員をまわって取りまとめ案を作成するようなことは避けたい。
- ・ 委員より、次のような発言があった。

ワーキンググループで真面目に議論する中で、いくつか問題が出ていた。労使関係制度検討委員会から指示があった範囲内で議論していたが、一步踏み込んだ議論をする際に、労使関係制度検討委員会から指示された範囲では十分に整理しなかった部分についても、今後議論する必要があるのではないか。労使関係制度検討委員会の趣旨を超えない範囲で、もう一方踏み込んだ検討のための裁量を認めていただいた方が議論をしやすい。
- ・ 委員より、次のような発言があった。

ワーキンググループでは客観的でいくつかのケースを検討いただいたが、私も常々、各先生方の専門的な見識や意見を聞きたいと思っていた。そのような提示をいただき、こちらの委員会でも意見が出ると思うので、更なるご負担をおかけするが、ワーキンググループでお願いしたい。
- ・ 座長より、次のような発言があった。

私が提示した内容で今後進める、という了解をいただければ、ワー

キンググループへ依頼することとしたい。

- 次回以降も今回と同様な形で論点整理の議論を進めていくこと、全体像の設計に向けたワーキンググループにおける主要な論点の整理等の作業の成果を付議すること、及び次回の委員会については、日程を調整上連絡することとされた。

以 上

<文責：国家公務員制度改革推進本部事務局（速報のため事後修正の可能性あり）>