

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12回）  
議事概要

1 日時

平成21年9月7日（月）10:00～12:20

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）、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 佐藤正典、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）ワーキンググループにおける検討内容の報告

（3）制度骨格に係る論点について

（4）その他

（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、前回、及び今回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。

また、今回のように最初から会議を欠席する場合に、その欠席する会議に併せて意見が提出されることもあるため、意見が提出された会議にて紹介の上、会議資料とともに公表することについて、座長より提案があり、了承された。

- 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1から資料4まで説明が行われ、ワーキンググループにおいて検討している主要な論点についての修正版として、座長より資料4の提案があり、了承された後、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11の協約締結権を付与されない職員について、管理職員等の使用者側に立つ職員などを前提にした場合、A案が妥当であると考える。

(2)について、管理職員等の考え方と同様にA案が妥当であると考える。消防職員等の団結権が制限されている職員については、直ちに団結権、団体交渉権が付与されるべきことは当然である。

(3)について、A案にあるように、就業規則で決定をすれば勤務条件に差異が生じることはなく、特段の措置は必要ない。

(4)について、協約締結権が付与されない立場の人たちの意見表明の機会を保障して、締結された労働協約を踏まえて準則で定めれば代償機能として十分であり、第三者機関の関与は必要ない。

論点14について、既に団結権・団体交渉権が付与されている裁判所職員、国会職員については、一般職の職員と同様に協約締結権を付与すべきである。自衛隊員等については、協約締結権が付与されない職員と同様に準則で定めることが必要であり、A案が妥当である。

- ・委員より、次のような発言があった。

論点12、15について意見を申し上げるが、ワーキンググループメンバーには、多岐に亘る論点整理のご苦勞について敬意を表したい。

論点12について、C案が妥当である。原則として、現行の職員団体制度を廃止し、労組法上の労働組合とすることをはじめとする集団的労使関係の整備を整備する必要がある。具体的には、原則として労組法を適用し、民間労使関係と異なる点のみ特労法に準じた公務員独自の労働関係法を整備すべきである。仮に、争議行為の規制を前提にした場合、公務員の紛争調停については強制仲裁制度が必要となるが、公務員独自の労働関係法を定めるべきである。なお、義務的調整事項の申立適格制度を取り入れる場合にも、公務員独自の労働関係法とすることがふさわしい。交渉不調時の第三者機関による調整については、A案と考える。コスト面等の議論があるが、民間や現業職員等に係る実績を持つ労働委員会が所管することを原則として考えることが妥当。

論点15について、A案の仕組みが必要と考えている。構成は基本的に労使で構成すべきであり、一方の当事者で処理することがあってはならない。全体を考えた場合には、C案にある職員代表制も検討することが必要。

・委員より、次のような発言があった。

論点16の(1)について、勤務条件の決定原則については、論点3で検討し、幅広い選択肢が示されている。しかし、資料1では、地方公務員の固有の課題として、民主的統制、効力の普遍性、内容の透明性を記載しているが、取り立てて地方公務員固有の論点ではない。あえて言えば、地方分権の観点は必要だと思うが、今まで議論していた内容とは別の観点より論点を持ち込まれており、混乱を招いている。勤務条件を詳細に法定することは、憲法上の要請ではなく、自律的労使関係の趣旨に反することから採用すべきでない。A-1案は、あくまで現状を記載しているに過ぎず、改革案として議論する場合には適切でない。法に明記するのは決定原則に留めるべきであり、勤務条件の具体化にあたって、労働協約を踏まえ条例化をおこなうか、もしくは就業規則等に拠るべきかなどはさらに検討が必要。現行の地方公営企業法第38条以上の詳細な法定は必要ない。

(2)について、論点3で幅広く選択肢が検討されており、地方公務員についてもこの幅の中で検討すべきである。「客観的データの調査」と言えば聞こえは良いが、これが事実上の勧告になってしまうおそれがあることが危惧される。交渉の自由度を大きく制限することになってしまう。

(6)について、現在の人事委員会等については、委員の構成、中立性、事務局のあり方、措置要求に組合の関与が認められていない、勧告の完全かつ迅速な実施に欠ける点など、代償措置としての必要十分な機能を果たしていない。人事行政の公正性を確保することは必要であるが、自律的労使関係と矛盾しないことを前提に、人事委員会や公平委員会のあり方について、抜本的な見直しが必要。

(7)について、論点6で検討したとおり、地方公務員についても独立性・中立性・公平性を有した第三者機関が調整すべきで、手段としてはあっせん・調停・仲裁を設けることがオーソドックスである。機関に必要な性格については、論点12で検討されていることと併せて、公労使の三者構成であることが必要。調整を担う機関を公務単独でセットすることはコストの面で難しいため、民間等を担当している都道府県の労働委員会が担い、拡充が必要な部分は今後さらに検討すべきであるとする。

・委員より、次のような発言があった。

論点12について、公務員の勤務条件については憲法の諸原則により、法定する必要があると考える。成績主義の原則、情勢適応の原則、職務給の原則などの公務員制度の基本原則や勤務条件を決定するに際しての実現を法制度上担保する必要があるとあり、公務員独自の法制度とするA案が適当である。

(2)の1についてはB案が適当。調整を行う機関については、労使の立場にとらわれず、公益委員のみで構成されることが必要。2についてはB案

が適当である。

論点15について、E案が適当と考える。現在、人事院にも苦情相談機能があるため、これをどのように引き継ぐのか、必要に応じてこれらの機能の充実を検討すべきである。

論点11(1)について、B-2案が適当である。我々は法律やそれに基づく政令以下の法令で決めることが重要であるという立場である。(2)について、B-2案が適当であり、考え方は同様。(3)について、B-2案、(4)について、B案が適当である。

論点14について、B案、もしくはB-2案が適当であり、必要に応じて第三者機関の意見を聴くことを検討すべきである。

論点17について、具体的な制度設計をした上で改めて検討すべきと考える。

・座長より、次のような発言があった。

以上をもって、第8回労使関係制度検討委員会にてワーキンググループに指示のあった「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」に関する検討は終了とする。

- 制度骨格に係る論点に係るワーキンググループにおける検討状況について、座長、事務局より資料5から資料6まで説明し、及び資料7の紹介の後、以下のような議論が行われた。なお、議論に先立ち、今回欠席の森委員からの資料による意見の提出について座長より紹介があった。また、労使関係制度検討委員会からワーキンググループに対する検討指示において、今後は「バリエーション」を「選択肢」という言葉に置き換えて使用することとする旨の提案が座長よりあり、了承された。

・委員より、次のような発言があった。

膨大な作業について、心からご苦労様でしたと申し上げたい。その上で率直な意見を申し上げるが、違和感を感じざるを得ない。制度骨格の議論にあたっての基本的な視点、勤務条件の決定における国会の法律による関与等に関して記述されている事項について、このようなアプローチだけでは、求められているテーマに対する解に近づきがたいのではないか。これまでの議論では、大きな論点として「現行の国家公務員法を建前とした現行公務員制度に問題があるのか」、「国家公務員法に規定されているとおりに現実には運用されておらず、運用と法制度に乖離が生じている。したがって、運用実態が現行法どおりにおこなわれていないことに問題があるのか」、「運用実態は歴史的に形成されているので、それに合致した法制度に変える必要があるのか」、「法制度も運用実態も時代の変化に合わせて代えるべきなのか」という論点がある。改革論議をするにあたり、どの立場

に立つのかがはっきりしないと、求められている改革案をまとめるためには妥当性を欠くのではないか。今回、ワーキンググループで検討されている基本的な視点について、いくつか質問をさせていただきたい。「労使の合意を基礎として」と記載されているが、「労使の合意により」となぜなっていないのか。「近代公務員制度の原則を満たすものとならなければならないことはいうまでもない」と記載されているが、資料5の4ページにあるAの区分には憲法上の要請だけではなく、現在の国家公務員法に記述されていることを含めた「近代公務員制度とはこのようなものだ」というワーキンググループの判断があって、ここに持ち込まれている。例えば、平等取扱原則は憲法上の規定は公務員だけではなく、日本国内の様々な行為に貫徹されなければならない。成績主義の原則はおそらく皆が賛成するだろうが、実態はどうなっているのか。この原則に基づいて指定職の人事はおこなわれているのか。指定職のポストに平等に機会が保障されているのか。「成績主義の原則は交渉事項ではない」という抽象的な概念からロジックを展開して、「公務員の場合には本来内在的に自律的労使関係が成立する条件がそもそもない」という結論に帰結しかねないと危惧する。例えば、職務給の原則についても同じであり、職階法に基づき、職階制度は貫徹されたのか。現状では職階制度の確立も放棄され、給与法は給与準則に基づいて実施することで代替しているのが現実である。俸給表という言葉自体についても違和感があり、ベテランの係長が補佐よりも受ける給与総額が高いことが現に起きている。これが間違っているというのではなく、職務給の原則という抽象的な言葉の実体と、その言葉を概念規定してロジカルに演繹していった場合の結論として、相当大きな開きが出てくる可能性があるのではないか。かつては一般職公務員にも争議権や交渉権が与えられていた経緯があり、憲法上、そのような権利を与えることは不可能ではないと私は考える。民間労働者と可能な限り類似した労使関係制度を設計しようと思えば、法律・制度的にはどのようなことをクリアしなければならないのか、あるいは国営現業の林野職員と同じような労使関係を設計しようとするれば、どのような制約条件があるのか。憲法上の制約とどのように折り合いをつけるのか、という具体的な自律的労使関係制度のあり方から、それを実現するためにはどのような法的整理が必要なのか、というアプローチがないと、論理的な演繹の結果、現在の公務の労使関係制度よりもさらに詳細に法的な規定をしなければいけないかのごとく思ってしまう。成績主義や職務給の原則について、最初から労使交渉上の枠に入らない、及び近代公務員制度の基本原則をどのような意味でおっしゃっているのか教えてほしい。

・座長より、次のような発言があった。

勤務条件管理を実施する、または労使関係を考える上で、「基本理念と

は何か」ということを労使がお互いに共有しなければならないし、勤務条件を決定する原則は、国民にも理解してもらわなければならない。そこで原則が決まっても実際にはかなり幅がある。民間企業においても、理念や原則があり、実際には具体的な仕組みを作っており、幅を持ちながら、労使で交渉しながら具体的に決めていくということになる。その場合にも最初にあるベースが必要だろうということで、「理念、原則、適用」としている。我々としては成績主義の原則が決まっても、適用の段階で幅が全くないとは考えていない。資料5の4ページにあるとおり、具体的にはCの段階が適用になるが、実際には①、②、③があると考えている。国民に理解してもらうことと、労使がお互いに共有すべき理念・原則はしっかりと持っておいてほしいとして、A、Bはしっかりと法律で規定しておいて、Cについては①、②、③があるという仕掛けが良いと考えたものである。A、Bに何が入るかは例示であり、Bについてはグレーゾーンがかなりある。何をB、Cに持っていくかは、具体的に設計をしていく際には重要になるであろう。例えば、統一性の原則が非常に重要な問題例として挙げられる。何を交渉事項とするか、という制度を設計するときのフレームワークとして考えている。

・委員より、次のような発言があった。

統一性の原則については、能力実績主義の評価により、職務給の原則が変わっている。抽象的な理念としての統一性の原則はそのような給与制度を受容し得るのか。もしあり得るならば、民間における労働協約と同種のことを公務員において締結したからといって、直ちに統一性原則に反するという帰結にはならないと思う。また、「公務員の究極の使用者が国民である」ことをどのように理解すればよいのか。「公務員の場合は、民間の使用と同様に使用者権限と使用者責任を持った機関を確立することはできない」という意味で言っているのか、「使用者権限と使用者責任を持った機関を確立することはできるが、公務員の場合は全体の奉仕者とする関連で究極の使用者が国民である」と言われているのか。「究極の使用者は国民である」という表現が、全体を深く貫いていると読み取るが、ワーキンググループとしてはどのような意味で考えているのか。

・座長代理より、次のような発言があった。

自律的労使関係を考える上で、交渉主体として使用者機関を決めるのは当然であり、矛盾していない。「究極の使用者は国民である」という考えは国会で決める事項があるということ踏まえなければならないことと、説明責任の観点も必要であると考え。

・座長より、次のような発言があった。

私も先ほどの問いに対しては、後者の意味であると私も考える。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

公務にあっても、自律的労使関係精度を成立させるに足る権限と責任を持った使用者機関を確立することができることと、勤務条件法定主義という憲法上の制約があるということと同義の意味でおっしゃっているのか。

- ・ 座長代理より、次のような発言があった。

憲法上の要請もあるだろうが、やはり近代公務員制の原則もあるだろう。成績主義の原則については、諸外国においてもスポイルズシステムを採用するのは適当でないと言われており、それを法律で確認する必要がある。それについての異論はないと思う。成績主義の原則について、諸外国でも運用はいろいろとあるが、現行の制度を変更してはいけないということではない。Bが①である点について、例えば、キャリアシステムを変更することについては労使だけで決めるのではなく、労使を含めて、国会の付託を受けた広い場で幅広い検討をすることがふさわしいだろう。そのような意味では究極的に決定するのが国会であろう。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

今の議論の関係で申し上げますと、「労使だけで決めることはいけない」ということはおっしゃるとおりである。憲法の要請であり、一定の範囲で議会の承認や法律事項としなければならないことははっきりしている。問題はそのようなことではなく、「労使だけで決めたことが国会の関与が必要ない」とは誰も主張していない。議会制民主主義では内閣で決めたことは国会を通すことが可能であることが前提であり、使用者として、組合と交渉した際に使用者側が妥結した内容は、法律が必要であれば国会において法律として通すことが可能であるとする判断と権能を持っているはずである。したがって、そのような権能を持った使用者機関をつくるのであれば、そこでの交渉事項の範囲はできるだけ広い範囲としても、制度原理的に齟齬をきたすものではない。

- ・ 座長代理より、次のような発言があった。

ここでは交渉事項ではなく、協約締結事項としていることをご理解いただきたい。

- ・ 委員より、次のような発言があった。

問題は基本枠組みが統一になってなくてよいのか、ということであり、民間の場合には現実には勤務条件が統一されていることが多いが、法の枠組みは組合並存主義であり、同じ仕事であっても、法の理論上は労働条件

が組合によって違うことが認められている。このような仕組みを公務員制度に導入した場合に本当に理解を得られるのか、という観点から議論をしたのであり、それを金科玉条として硬直的に考えているものではない。

・委員より、次のような発言があった。

全体の印象からすると、幅広い選択肢を整理するという域を超えて、一定の方向に結論を集約しようとしている印象を受ける。また、詳細すぎるのではないかという印象も持っており、その点をご留意いただきたい。

資料5の9ページについて、「適正な勤務条件であることをチェックする措置」として、B案が示されているが、これでは現在の人事院勧告制度と変わらないのではないか。このような制度設計であれば同意できない。

12ページについて、勤務の原則はおろか、具体的な勤務条件に至るまで法定することが前提になっているのではないか。詳細法定主義であり、認められない範囲まで行っているのではないか。

14ページについて、非組合員の利益保護の仕組みについては、これまで委員会で議論がなされておらず、違和感がぬぐえない。非組合員については、権利を行使していないので、配慮する必要があるのか。第三者に意見を聴くことがなぜ必要なのか疑問である。この方向でいくと、労使で決められるものの範囲が非常に狭まっているのではないかと思う。国家公務員制度改革基本法第12条の精神からすると、これまでの議論が大幅に後退しかねない危惧を持っている。

・座長より、次のような発言があった。

いただいたご意見については、ワーキンググループへ伝えて議論をすることとする。その中で一番重要だと思われるのは、「協定した内容がどう見ても全体的に法定主義ではないか」ということだが、勤務条件の統一性の確保について、民間と同様でよいか、最終的に制度的に統一しなければいけないかによって、仕掛けがかなり異なってくる。統一しなければいけないとすると、協約を締結した後に統一する仕組みに引っ張っていかねばならない。ワーキンググループとしては、勤務条件統一性の原則は原則として維持すべきということを前提に議論したが、具体的な制度設計をする際に、この原則が非常に重要になってくると思われる。

・委員より、次のような発言があった。

我々としては、ワーキンググループが取りまとめられた報告と我々の考え方と近く、あまり異論はない。我々は、国会の適切な関与が不可欠であり、公務員の勤務条件は法律、あるいはそれに基づく政令以下の下位法令で定めることが原則であり、その上で労使合意を基礎とする勤務条件決定システムと調和させる仕組みを検討することが適当であると考え。勤務



条件の統一性を制度的に確保することは、国民の理解を得る上からも必要であると考えます。

・委員より、次のような発言があった。

最終的には、協約は法令や予算の範囲内で効力を持つのであり、自律的労使関係で結ばれた協約が適正かどうか、というチェックを第三者が実施することは必要ないと思う。

・委員より、次のような発言があった。

この検討委員会における報告をどのようにまとめていくのか、状況も激動していることもあり、そうであっても、これまでの積み上げた経過もあり、全体としてより良い方向に進んでいくための役回りをこの検討委員会が果たすべきだと思う。これらについて、議論をする時間を設けていただきたい。

- 「無許可専従等に関する一斉調査」の実施結果について、村木委員より資料8の説明が行われた。
- 平成21年人事院勧告時の報告について、人事院 菊地総括審議官より資料9の説明が行われた。
- 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）>