

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13回）
議事概要

1 日時

平成21年10月16日（金）17:30～18:50

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）その他

（4）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。
- 制度骨格に付随する論点等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1から資料2まで説明した後、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。

制度骨格に係る論点3「協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み」について、「締結した協約の内容を法令・規程に適切に反映することについて第三者機関の意見を聴取することが考えられるとの意見があった。」との記述があるが、協約が締結されているのであれば、それに従って当局側が責任を持って実行していけばよいのではないかと。前回の委員会でも申し上げたが、改めて第三者機関の意見を聴取する必要はないと申し上げる。また、続いて「協約が優越することとなり、困難と考えられる」と記載されている点についても、法定事項かつ協約事項が想定されているので、締結された協約の内容によっては、法改正が必要な事項も出てくると想定される。当局が責任を持って法律の改正案等を国会へ付議し、国会の議決を求めればよいので、想定される場合の当局側の義務を決めるべきである。資料1の1ページ以降の選択肢の考察におけるワーキンググループの意見の一致については、そのとおりである。

(3)の非組合員等に関して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理については、組合に入れる資格を有していながら組合に加入していない職員と、協約締結権がもともと付与されていない職員は区別して考えるべき。団結権が保障されている現行において、組合に加入しないことにより結果的に勤務条件の決定に関与できなくても、それは本人の選択で組合に加入するという権利を放棄しているのであって、特別の手続きを設ける必要はない。そのようなことをすれば組合の団結の意義を否定し、結社の自由も侵害することになるとも考えられるため、A案とすべき。

また、協約締結をおこなった組合以外の組合職員の意見、第三者機関の意見を聞いた結果の部分で締結された協約の内容と異なる勤務条件となった場合について、協約を締結した労使の自律性を侵害することになるため、改めて意見を聞く必要はないことを申し添える。

・委員より、次のような発言があった。

制度骨格に係る論点3の(2)について、B案が妥当と考える。

(3)については、第三者機関の意見を聞いて定めることが基本である。非組合員だけではなく、協約締結権が制限された職員なども想定されることも含めて考えた場合、C案が適当である。

第三者機関のあり方について、幾つかの機能が分類されているが、特に参考指標の調査については第三者機関が事前に調査を行って、交渉のスタートラインとして一定の信頼性のある参考指標を出すことは、労使の交渉をスムーズに進めるため、及び国民の納得を得るために有益だと考える。ただし、これが労使の交渉を制約する性格のものではないと理解をしておき、意見表明をおこなうかどうかについては慎重な検討が必要である。

- ・委員より、次のような発言があった。

第三者機関のあり方について申し上げる。先ほど、委員より「調査は必要」との発言があったが、私はそうは考えない。5ページのワーキンググループにおける意見に「人事院勧告制度から転換し、労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであること、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから必要ない」とあり、これと全く同じ意見である。労使交渉に前置する形で第三者機関が詳細な調査を実施し、それを公表するだけでも労使交渉を左右し、労使自らが責任を持って勤務条件を決定することを大きく妨げることになる。結果的に自律的労使関係の構築につながらない。まして、意見表明を行うことは論外であり容認はできない。「自律的労使関係制度を設計する」という基本に反する。

6ページの「⑥の非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続」について、第三者機関の意見を聴取することは不相当と記されており、私も同じ考えである。

7ページの(4)とも関連するが、第三者機関が交渉に先立って、①参考指標の調査、②勧告、意見表明の機能を果たすことは適当でない。⑤協約締結権が付与されない職員の代償措置、⑥非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続については、労使交渉において決定された勤務条件を踏まえて、使用者の責任において決定すれば十分であり、第三者機関がこれらの機能を担う必要はないと考える。勤務条件決定に係る労使関係を調整するための第三者機関としては、③不当労働行為救済、④調整システムの整備をすれば十分である。

全体を通して強く感じるのは、「民間労働者にはできていながら、公務員労働者になるとできなくなってしまう」という不信のようなものを前提として議論しているのではないかと思いたくなるほど、第三者機関の必要性が強調されているが非常に気になる。公務員にあっても責任と権限のある使用者機関を確立することは可能であり、それをすればこの種の第三者機関が必要であるという議論にはつながらないのではないか。

- ・委員より、次のような発言があった。

交渉システムのあり方について、交渉事項の分配は労使自治の基本原則である。法令による権限分配ではなく、交渉に基づいて分配することを基本にすべきである。中央人事行政機関と各府省の人事に関する権限は法令で定められるものだとしても、各府省及び下部機関への委任については、交渉による合意に基づいておこなうべきである。

地方公務員に係る交渉システムのあり方についての選択肢に関する考察では、「制度上一元化するⅠ案は適当でないが、実際の運用は様々なやり方があり得る」とあるが、同一の自治体内の職員について統一的な勤務条件を確保することを考えると、現状では多くの自治体で統一交渉がなされている。

今後、非常勤職員にも協約締結権が付与されるとなると、この向きが強まることは間違いないだろう。労使当事者が共同で交渉する意義を改めて強調しておきたい。統一交渉の活用により、交渉回数や交渉コストの増加の回避につながると考える。

地方公共団体を超えた一元化の可否について、自治体は大都市でもそれ以外でも一定水準以上のサービスを提供しなければならない。地方公務員全体に係る賃金や勤務条件についての基準を全国レベルで交渉や協議をおこなうことは一定の意義を持つものである。基本は各自治体の労使であることを共通認識とした上で、自治体を超えた交渉のあり方を設計することが、協約締結権付与に伴うコストを抑制する観点や、各自治体の給与等があまりにもバラバラになることを防止する観点からも必要であると考え。全ての事項を中央交渉で決定するイメージがあることから、「地方分権に反する」という意見につながることもあるかもしれないが、今後具体的な検討を行う場合には、どのような団体が当局側の交渉主体を形成してその場に参画するかどうかは首長や各自治体の判断により決定されるべき。これこそが地方分権、地方主権に適う。C案のように中央交渉・協議は行わず、各地方公共団体の労使間で交渉するというのであれば、そこで締結した協約や議会の決定が自律性を確保する上でも高いレベルで保障されなければならない、総務省の指導や監督が排除される仕組みにならなければならない。

12ページの選択肢に関する考察について、「国家公務員への給与の準拠を引き続き制度的に残すのであれば、B案のようにモデル的な勤務条件の水準等を示す必要はないとも考えられるとの意見があった」とあるが、地方自治の観点より、国公準拠以外のモデルがあり得ないというわけではなく、各ブロック、各都道府県内の自治体の共通モデルが考えられるため、国公準拠のモデルさえあればよいというものではない。

交渉当事者たる職員団体のあり方について、15ページの選択肢に関する考察に記載されていることが、私と全く同じ考えであると申し上げる。

・委員より、次のような発言があった。

交渉システムのあり方について、何をどの段階で交渉するかは労使の交渉で決めればよいというご意見だったが、私は違う認識である。権限のある当局が交渉することになるが、権限について使用者側がどこの段階がどのような権限を持つのかは使用者側の権限分配として決定すべき事項であり、それ自身を労使が交渉して決めるものではない。その権限が決まれば権限の範囲内で交渉すべき使用者が決まる。

・座長代理より、次のような発言があった。

「公務員労働者に信頼がないのではないか」との発言があったが、信頼していないのではなく、制度の仕組みとして私自身が問題意識を持っている。

憲法行政法学者としての観点から考えると、公務ではどのように確立された使用者をつくっても、その上には内閣総理大臣がいて国会が最終的に決める。国会は主権者から付託を持って最終的に決める最高の主体だが、憲法枠で悩ましく思っているのは、多数派といっても党派であるということである。党派の問題を考えて制度設計をしなければいけないという問題意識を持っているが、その際に「なぜフランスやアメリカでも憲法をつくり、裁判所で国会の統制をしているのか」ということがある。アメリカでも政治的な中立性が必要なところでは、独立行政委員会という独立した機関を持たせている。日本の現政権も放送行政や教育行政ではそのようなものが必要だというご意見も持っているようである。公務の場合にもこれまでの過程では政治的な中立を考えており、任用が中心であるが交渉過程についても配慮が必要である。政治性を意識しないためには、そのためには第三者機関が専門的な観点から基準を示して交渉の非政治化を図ることが非常に重要である。

・委員より、次のような発言があった。

議会の最終権能を否定しているものではなく、憲法から内在的に第三者機関が導き出されるとは考えていない。そのような制度を憲法が否定しておらず許容しているかもしれないが、「そうでなければならない」ともなっていない。

その上で、職員団体制度について申し上げる。17ページにある選択肢に関する考察として、「現段階で選択肢を狭めないこととした」とされている。職員団体制度は、ILOから登録制度や構成員の範囲、専従制限などの問題が「条約に照らして疑義がある」と繰り返し指摘されている。結社の自由の原則と相容れない仕組みであるので、この際、国際労働基準に基づき、労組法上の労働組合と同じ組織とすべき。交渉と協約によって勤務条件を決める仕組みには職員団体制度を維持する必然性はない。この点においては譲ることはできない。「国家公務員法の解説」という書物に記載されているとおりのような制度が取り入れられた背景や目的を考える際には国際基準に基づいたものへ変えていくべきである。

・座長より、次のような質問があった。

その書物の著者、もしくは責任者は誰か。

・委員より、次のような回答があった。

著者は竹之内一幸、及び橋本基弘の両氏である。

・委員より、次のような意見があった。

職員団体制度について、交渉の一定の合理性、効率性から考え、職員団体は職員中心に構成されているべきである。国民の租税により賄われる国家公

務員の給与等の勤務条件の決定プロセスに参画し、法令の改正や予算の修正が必要な内容についても交渉できるとする以上、国家公務員が少数しか存在しない団体でも交渉できることは疑問である。交渉コストや使用者の負担も増大することもあり、A案が適当である。

・委員より、次のような意見があった。

労使協議制について意見も申し上げる。公務員として、公共サービスをよりよい形で国民・住民に提供していくために、現場の職員はどのようにすればいかに効率的に公共サービスを提供できるかを考えて行政にあたっている。そのような中で、それぞれの職場において労働組合がいろいろな業種や職能別の会議などを実施して、現行の運営上の問題点等を議論している。そのような考えを当局に提出できる場としては、現行法で認められている範囲内で要求書を提出するという程度になっている。当局側はそれが管理運営事項に関することであれば、聞き置く形になっている。自分たちが考えて提案した中身が実際の行政のなかでどのように反映されていくのかは、結果としては全く見えない。「経営参加的労使協議制」として挙げていただいているが、使用者側と組合員との恒常的なコミュニケーションを図ることが自律的労使関係の構築には極めて必要であり、制度化をしないと現実的には動いていかない。

職員代表制の制度設計について、職員の利害の多様化や勤務条件決定の個別化などに対応するかたちで検討することは極めて有力な選択肢である。公務における集団的な労使関係を考える上でも職員代表性は一考に値するものである。

・委員より、次のような意見があった。

ワーキンググループの整理では、労使協議制を仮につくるとしても「管理運営事項に関するもの」とされている。管理運営事項は交渉の対象外であり、「合意までを義務付けることは適当でないことで意見が一致した」と記載されているが、法令上では協議と書くと合意を含むことになり、管理運営事項について合意を前提とする協議性はミスリーディングであり、そもそも合意を前提としないのであれば、運用上労使で話し合うことは否定しないが、制度として作る必要はないのではないか。

・委員より、次のような意見があった。

文書にすると「これは管理運営事項、これは管理運営事項ではない」となるが、実際に存在するものの多くは「こちらから見ると管理運営事項、こちらから見ると勤務条件に係る事項」というものが非常に多く存在する。「これは管理運営事項だから交渉の対象にしない、これは交渉事項だから交渉しよう」などの入り口議論でエネルギーをロスすることがある。大事なことはコ

コミュニケーションを図りつつ、率直な意見交換をしていく制度をつくることが公務能率の向上や、公務員労働者の仕事に対するモチベーション向上に大いに役に立つ。このことは民間企業においても、同様の考え方から試行錯誤をしながら、そのようなものをつくってきているので、その点を考慮して制度化について検討をする必要がある。

・ 座長より、次のような質問があった。

委員が先ほど言われた「協議」という言葉については、ワーキンググループでは採り方が違っている。労働法に携わっている委員は合意を前提にしないニュアンスで採るが、合意を前提として採る委員もいる。ここでの「協議」とは合意を前提としたニュアンスなのか。

・ 委員より、次のような回答があった。

実務では「法令協議」というものがある。これは閣議決定をするために関係省庁と協議するのだが、合意して協議が整わないと閣議に持っていけないという意味で使われる。他の法令でも合意を前提とした使われ方もあり、協議とすると拘束力の高いものとの認識である。

・ 座長より、次のような意見があった。

21 ページに「情報提供や協議など」とあるが、協議が決定を前提とするとして自由に議論しようとする間がない。ここでの「協議」については合意を前提としていない。これについては考える。

・ 座長代理より、次のような意見があった。

「協議」については、文献によりいろいろなニュアンスがある。これは整理したほうがよい。

・ 座長より、次のような意見があった。

委員から、「責任ある使用者機関」について意見があり、その必要性についてはワーキンググループでも議論していたが、「使用者機関をどう作られるのか、どうあるべきか」についてはワーキンググループでは「関知しない」としてテリトリーを明確にしている。

・ 委員より、次のような意見があった。

第三者機関の役割について、国民・住民に対する説明責任の側面で、調査は国民としては是非やっていただきたいと思う。各機関や地方自治体もそのような要望があるかと思う。協約の内容を確認する際の判断指標として客観的な調査があった方がのぞましい。単独に調査を実施したとしても、その根拠は何か、客観的かという点で我々が判断しなければならず、客観的な調

査を実施していただいたほうが国民・住民は納得しやすいのではないかと。

機関の統合のあり方についても、費用などにも係ってくるだろうが、いろいろな組織で担当するより、組織としてはシンプルなほうがのぞましいし、調査の担当機関は公的な機関がよい。詳細なアンケートをとる際には民間企業が信頼感を持って情報を出しているの、そのような形がよい。

・ 座長より、次のような質問があった。

本日の議論でテーマ全体としてはどの程度進んだのか。次回の委員会でワーキンググループとして報告する際には全ての論点を一通り検討したといえるのか。

・ 事務局より、次のような回答があった。

論点の検討はかなり進んできているが、便益と費用についても検討が必要である。

○ 「今後の検討事項等」について、事務局より資料3の説明が行われた後、以下のような議論が行われた。

・ 委員より、次のような質問があった。

年内までにこの委員会の検討をやり遂げるというスケジュール感は変わらないか。

・ 事務局より、次のような回答があった。

政権が変わったということで、そのような問題意識をお持ちかもしれないが、仙谷大臣が公務員制度改革については、「行政刷新の取り組みが軌道に乗った後、これまでの取り組みを総括して新たなコンセプトで取り組みたい」という趣旨のご発言をされている。事務局としては現段階では、委員会の皆様方には、当面これまでどおり進めていただき、大臣からご指示があればご紹介させていただきたい。

○ 「国家公務員制度改革に関する特別世論調査の調査結果」について、事務局より資料4の説明が行われた。

○ 次回の委員会については、日程等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）>

り) >