

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14回）  
議事概要

1 日時

平成21年11月27日（金）10:00～12:00

2 場所

内閣府本府庁舎 5階特別会議室

3 出席者

（委員・50音順、敬称略）

学識経験者委員 青山佳世、今野浩一郎（座長）、

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、森 博幸

（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）閉会

5 議事の概要

○ 村木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。

○ ワーキンググループにおける検討内容の報告について、座長、事務局より資料1-1から資料1-3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。

ワーキンググループの先生方にご苦労をおかけして報告をまとめていただいたことに改めて感謝したい。その中でワーキンググループ報告として

意見が一致したとされている部分では、これまでの委員会でも意見を述べているが、これも踏まえて発言させていただきたい。

資料1の22ページにおける協約締結権を付与する職員の範囲について、現に団結権を付与している職員については協約締結権を付与することが基本となるべきである。考察の部分で、国公法108条の2第3項③の部分を書き出し、「使用者側に立つ職員としてこれが適当であるということ意見が一致した」という記述がある。指定職等を中心に使用者側に立つ職員として除外することには反対はしないが、この③に書かれている条文（注：職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員）はどのような立場の人が該当するのか極めて抽象的である。現にそのような人の中でも団結権は有しているので、新たに団結権を禁止する措置をとる必要はない。

23ページの囲みの部分で「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法についてA案、B案があるが、結社の自由の原則を踏まえれば、組合員の範囲については、組合自らが決定すべきであり、「使用者側に立つ職員についてはA案で一致した」という考察があるが、この点についてはB案を主張したい。国立大学法人や特定独法等はこのような組合員の範囲についても労使間の基本に関する労働協約を結び実際に組合員になれない者については実際の職務と権限の実態の内容を確認して協約を結んでいる実態もあるのでB案が妥当である。

続いて、職務の専門性・特殊性に照らして付与すべきでない職員については、A案の「職務の専門性・特殊性に照らして付与すべき職員はない」ことを強く支持したい。主要な論点では、権利義務設定、企画立案、公権力の行使、国会の意思形成というものを想定しながら検討しているが、これらの者については、協約において特別な事情は考慮できるし、25ページ②③に記載されている「当該行政サービスが適切に提供できないおそれがある」等については、交渉を行うことによりこのような事態が生じることは想定できない。

63ページの使用者機関のあり方について、中央人事行政機関に割り当てられるべき事務、各府省、地方支分部局の事務が記載されているが、公務員の使用者として毅然として意見を言う使用者機関が存在していないので、国家公務員の勤務条件の決定、人事管理全般について決定できる体制と責任を明確化した機関を設定することは当然である。現在、総務省、財務省、人事院等に分かれている人事行政機能について一元化することを前提に制度設計をする必要がある。このような使用者機関が整備されれば、現在人事院が担っている労働基本権制約の代償機能は廃止されるべきであ

る。その意味で新たに制度設計される使用者機関には、専任の大臣をおくべきことを申し上げており、特に賃金交渉の合意事項を担保するためにも、人件費に係る権限を持たせる、あるいは、財政当局も同席するなどの措置を使用者機関の機能の検討と併せて講じておくべき。

83ページの苦情処理システムについて、苦情処理機関については労使双方でしっかりと苦情処理に対応できる機関を設けるべきと主張している。選択肢に関する考察において、「現在も第三者機関による苦情処理の制度がおかれている」とあり、第三者機関による苦情処理を残して、それを前提に新たに当事者による任意の苦情処理が望ましいとしているように読み取れるが、現在、協約締結権が付与されておらず、使用者の権限も制約されている現状の苦情処理の仕組みを前提として検討するとなると、使用者が当事者責任を回避する心配をしている。A案のように苦情処理共同調整会議に準じた仕組みを設けるべき。労使双方が自律的に締結した協約適用における苦情処理となるわけなので、一方の当事者により処理されることは不相当であり、労使代表で構成された苦情処理体制である必要がある。C案の職員代表制については、十分機能しうると主張している。

・委員より、次のような発言があった。

座長をはじめ、ワーキンググループの先生方のご苦勞には感謝したい。

交渉事項の範囲について、我々としては非常に重視をしている事項である。基本認識として、自律的労使関係を構築するためには交渉や協議事項の範囲を広く捉えるべきである。したがって、協約締結に至らないまでも、労使間のコミュニケーションの円滑化の観点からはこれまでのような硬直的な管理運営事項の捉え方は改めるべき。同時に団体交渉禁止事項の拡大には反対である。

29ページの表5「協約締結はできないが協議ができる事項であり、応諾義務がある」とするEの区分には、勤務条件に大きな影響を与える予算、組織、職員の定員等が該当すると考えている。地方公務員の場合、現在でも民間委託、部局改変などの組織のあり方、自治体運営などについて労使で協議をしている事例がたくさんある。例えば、市町村合併について、合併を決めるのは議会だが、合併は勤務条件の統一、勤務地の問題など職員にとって大きな課題を含むものであり、全て決まってから組合に提示するものではない。サービスの質を低下させないという観点から現場の意見を事前に当局に伝えるということは労使双方にとって意義があることであり、良好な労使関係に繋がっていると確信している。したがって、これらについて、使用者側が制度として協議に応じないということになるのであれば、現場は混乱する。協約は予定されていないが応諾義務がある協議事項を明確に位置づけるべき。

なお、応諾を禁止するD区分については使用者側が権限を有していない

ので、交渉や協議に応じなければよい。特に区分を設ける必要はなくC区分で足りると考える。

34ページの選択肢に関する考察について、(エ)の「勤務条件に関連するものであっても協約締結ができる事項と協約締結ができない事項がある」との考え方は有り得ることについては理解するが、その区分については慎重に検討すべき。特に、意見2の「客観的、科学的に決める」という考え方は幻想である。結局、使用者側によって差別的・恣意的に運用されるおそれを消し去ることはできない。「公務員制度の本質」が何を示すかは明らかではないが、基準や具体的適用は(ウ)の個別具体的な人事権の行使に該当しない限りは協約締結ができるようにすべきである。

38ページの③の任用、分限等の基準についてはア案とすべき。イ案の理由の(i)では、「昇任等の人事の基準については、当局の責任において実施すべき」とあるが、当局が実施するのは具体的な人事であり、「の基準」については削除すべき。このことについては分限の基準についても同様である。これらの基準は管理運営事項とされとしても、その処理によって影響を受ける勤務条件として交渉事項とされるべき事項である。

(ii)の任用、分限、懲戒についてはそれを法定するとしても国公法のレベルの基本原則であり、その運用基準については法定の必要はない。続いての点については、特労法で交渉事項とされているように、協約締結権を付与場合には交渉協約事項となる。当局が実施すれば成績主義が確保されるということは説得力がないと考える。また、第三者機関の関与については、協約締結権が制約されている場合での関与のあり方と協約締結権が付与される場合のあり方を分けて考えるべき、新たな制度では事後のチェックで十分である。

41ページの考察にある当てはめについて、勤務条件となる事項の性質に応じて慎重な議論が必要。例えば、考察でCIVについては、個人への適用であればともかく、運用の手続は勤務条件に影響を与える事項であり、使用者の専管事項とはいえない。現在も人事院とも協議している。

43ページの参考の表について、II(制度骨格に基づく水準・基準)・III(運用の基本的手続)の欄について、1の基準の例に書かれているイ案を採用するのであれば「※下記の2(1)(2)のような事項も法定しない」と書かれているようにイ案の場合は2(1)(2)の例にある事項は③の考え方になるはずである。2(1)(2)の例にある事項について、①から③の区分けの欄が、既に②になっているかのような書き方には疑問がある。あくまでサンプルであっても、この区分けは②または③と表示すべき。

44ページの(4)団体的労使関係の運営に関する事項について、①については民間や特定独法等と同様に交渉ルールや便宜供与については協約締結ができる事項とすべき。労使交渉の実効性を確保するため、組合側の権利や使用者側の誠実交渉義務、あっせん・調停・仲裁等基本的な事項に

については法定が必要だが具体的な手続きは協約にすべき。

45ページの(5)管理運営事項の関係について、(エ)は公務員制度の根幹に関する事項が具体的に何が該当するかが不明であり、ここで持ち出している意味が分からない。協約締結ができない理念、原則については、5ページの区分けA区分の整理で十分足りる。改めて強調したいが、勤務条件が影響を受ける場合には当該事項は交渉対象事項である。

47ページの(6)規定のあり方について、①についてはD区分は必要ないことを重ねて申し上げる。A、Bの書き分けは、特労法のように団体交渉の範囲と協約締結事項を明確に規定すべき。

49ページの②の選択肢の案について、ア案とイ案のどちらが交渉事項の範囲が広いのかが非常に分かりにくい。特に、ア案では限定列挙するとしながら、特労法をベースとしていることが分かりにくくしている要因である。特労法8条と同様に交渉事項の内容を法律に明確に規定するとすべき。なお、ア案のメリットとして「交渉事項の範囲が明確になる」とあるが、実際には事案の積み重ねになると考えられる。

・委員より、次のような発言があった。

ワーキンググループの作業については、様々なケースを想定してシュミレーションしていただいたことについて感謝と敬意を表したい。ただし、前回の検討委員会でも申し上げたが、国家公務員制度改革基本法第12条で自律的労使関係を作ることとして、現行の国公法・地公法上の一般職の公務員について自律的労使関係制度を措置するということが大目的であり、そのための検討というのであれば、一番重要な論点の一つは、公務の世界でも権限と責任のある使用者機関を作るということは憲法原理等から理論的に現実的に可能なのか、ということが大前提として確認されなければならない。これは、座長代理からも「公務員の世界にあっても権限と責任を有する使用者機関を設立することは、理論的にも現実的にも可能である」とのご意見を頂いて、その上で様々な議論が行われていることを確認すべき。したがって、この検討委員会の目的を考えた場合には、可能な限り労使自治の枠を広げるという考え方からこの先の議論がなされなければならないと考える。その際、制度設計を行うにあたっては、公務員労働者に対する著しい不信感があるように感じるが、社会人一般としての常識を公務員は有しているという前提で制度設計をしなければならない。あるいは、労働組合が置かれている時代状況の変化、労働組合に対する社会意識の変化を踏まえて制度設計を行う必要がある。

そのことを前提とした時に、私には理解できない点が随所にある。例えば、2ページの制度骨格の論点の基本視点のところ、前回は前々回も指摘させていただいたが、「制度骨格の議論に当たっては、労使合意を基礎としつつ」とあるが、労使合意に基づく勤務条件決定の仕組みを検討する

ことが必要だと思っている。言葉の一つ一つに深い意味を付与させて議論するということが無かったわけではないのでこだわっている。また、「憲法15条の示すとおり、究極の使用者が国民であって」とあるが、憲法15条を読んでも論理的にはそのようには帰結しない。なぜこのような文言になってしまうのか。憲法第15条を引用するのであれば全文を引用すればよい。このように書いてある意図は、あたかも公務にあつては自律的労使関係、権限と責任を有する使用者が成立しにくい、しえないイメージがある。

この報告書については、採り得る選択肢を示していただいたが、これ以外にも採り得る選択肢はあるということ意見を強く申し述べておく。

その上で幾つか指摘させていただきたい。勤務条件に関する国会の法律による区分、10ページに「国民の行政サービスの提供に大きく影響を与えるもの」というくだりがある。これはスト権を付与する場合についての議論では理解できるが、交渉権を主として議論しているときに国民の行政サービスの提供に影響があるかないかということとは違う次元の話である。このような区分けの意味が分からない。例えば、電力労働者はスト規制の対象にはなっているが、労働三権は与えられている。国民に対して破壊的な影響を電力会社は持っているが労働三権を与えられることに問題はない。ここでなぜ国民の行政サービスの提供に関わる云々という整理ができるのか、できるだけ広い労使自治を保障するということとは平仄があわない。

勤務時間は極めて重要な勤務条件であつて、勤務時間について交渉できないのであれば「労働組合とは何なんだ」ということになる。また、公正で能率的な公務の遂行を担保するものとなつており、成績主義の原則や職務給原則は交渉になじまないとなつているが、これは現行の国公法に書かれている原則であり、国公法を変えることはあり得る。どのような給与制度を設計するのは重要な勤務条件であり、当然交渉の対象にならなければならない。ただし、交渉だけで済むのではなくそれを踏まえて法定することは十分考えられるが、このような整理は妥当ではない。その他類似の問題点としてかなり通底している部分があることを指摘しておきたい。

6の労使関係の透明性について、私自身の経験を言えば、現場にいたときは、交渉をすれば、組合の執行部としては組合員に当然報告しなければならない、その時に、「こうあつてほしい」という願望だけを書いても意味がない。交渉の結果意見が一致したところ、しなかったところ、それは当局側に確認してからでないと組合員に対して報告できない。私も組合員に出すニュースを当局側に確認させていた。交渉や労使関係とはそのようなものであり、「公表の義務があるとかない」とかではなくて、協約は法律で定めなければならないものもあるのだから公開されるわけであり、労使の合意に基づいて公開すべきものは公開すればよいのであり、一つ一つをピックアップして「これは義務、これは義務ではない」という性格のも

のではない。

76ページの協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法について、権利を行使しないことは自由であるが、権利を行使しないことによる責任は当事者が引き受けるべきものであって、それにおんぶにだっこ、ほおずりのようなことをすることは、民主主義を危ういものにする事に繋がる。三権を付与されていない職員の勤務条件の決定については当該職員の代表者の意見を聴きながら当局が規定すればよい。その際、団結権が付与されていない消防職員等については、ILO87号条約、98号条約に沿って直ちに基本権を付与すれば足りうることである。

77ページの選択肢の考察について、法令案、規程のチェックは協約の内容を踏まえるほか、当該職員の意見表明の機会を設ければ十分であり、第三者機関の意見を聴くことや意見表明という手続きは必要ない。したがって、C案自体がいらぬ。

78ページの代償措置にかかわる部分について、これも当該職員の意見表明の機会を保障して締結された労働協約に準じて規程で定めることとすればこれらの手続きをもって代償機能は果たされるので、第三者機関の関与等は必要ない。特別職の自衛隊職員、警察職員についても同様である。

・ 委員より、次のような質問があった。

既に指摘があったが、24ページ（3）の「職務の専門性・特殊性に照らして締結権を付与すべきでない職員の存在」とあるが、これは何のことか。この職員は何を想定してこのようなこのような記述になっているのか。

・ 座長より、次のような回答があった。

これは理論的に検討しているもので、特定の職種を具体的に想定して検討していない。結論としては難しいということである。ワーキンググループでも具体的な職員を想定はしていない。理論的にあり得ることを検討したものである。

○ ワーキンググループにおける便益及び費用の検討内容の報告について、座長、事務局より資料2 - 1から資料2 - 3まで説明した後、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としては便益・費用を考える上での基本的な考え方や視点を整理するという方針で検討した。したがって、コスト計算で「これをやったらいくらになるか」ということはやっていない。

ワーキンググループとしては検討を実施したが難しい。この報告書の一番重要な点は、コスト面での影響を考えた際に多様な要素があるが、「こ

の要素が重要である」ということを明らかにすることと、「その要素の影響をどう見ればよいか」ということを整理したということである。

・委員より、次のような発言があった。

ワーキンググループの先生方には素晴らしい報告書をまとめていただいたことに敬意と感謝を表したい。

今回の報告書の対象は国家公務員であるが、地方公務員においても今後検討される場合には大きな影響があることから意見を申し上げたい。便益・費用は概念的に大変に難しくあいまいな部分もある。運用や交渉の現場次第では大きな違いが生じてくるのではないかと。特に地方の場合は、各自治体、団体ごとに労使関係や交渉実態は大きく異なっており、予測は国以上に困難であり慎重な対応が必要である。資料2の6ページで参考指標に関する記述があるが、地方においては第三者的な機関による参考指標がないと団体によっては両当事者が提示する給与等の案の折り合いがつかなくて交渉が長引くのではないかと。現実としても今回の給与改訂の交渉において論議をされて最終的に労使で妥結したところもあれば、即決したところもあるようである。

交渉や協約の結果を踏まえた給与条例案・予算案が市民を代表する議会でも否決されるケースが多くなるのではないかと。何らかの指標が示されることによって市民に対する説明責任が果たせるのではないかと。そういった面でも労使関係の不安定さというコストが増大するのではないかと。

さらに、参考指標をそれぞれの自治体で定めることになった場合には、協約締結権の付与にともなって、新たに労務担当組織の設置、担当職員の増員という新たなコストが発生するのではないかと。

制度設計に当たっては便益・費用の観点だけではなく、各団体の労使関係や交渉が大きく異なる中で円滑に運用できるような制度を採っていただきたい。それによって勤務条件の適正さが確保できるという観点から、より慎重に取扱っていただきたい。

また、制度設計の全体像が固まったら、改めて自治体の意見もお聞き頂きたい。

・委員より、次のような発言があった。

国家公務員制度改革基本法12条の趣旨から考えたときに便益・費用の検討は「国民の理解を得るためにそのようなことを含めて検討する」ということであり、座長のとりまとめでよいと考える。数字を出すと一人歩きして、制度設計で第一に重要なこととして、「費用が少ないものが一番良い、多少現在よりコストがかかるものは許されない」という議論になりかねない。定量化することは多くの点で困難であり、無理に数値を出した選択肢を出すことはやらないということは妥当な判断である。この委員会で

は制度設計に不必要な予断を与えないためにも具体的な選択肢を明示すべきではない。

- ・委員より、次のような質問があった。

資料1 - 3の2ページの報告のポイントについて、①「法定事項であって協約を結べないものとする」という記述があるが、これまで述べているように勤務条件決定の枠組み（情勢適応の原則、職務給の原則等）は現行の国公法上には規定されているが、変えることは可能であり重要な勤務条件でもある。このようなことを法律に書くことは否定しないが、交渉が前置されるし、そのようなものとして協約化することもあり得るので、この記述について、このまま出すことはやめて頂きたい。

また、②の記述について、先ほどより議論しているように、検討委員会での扱いは決してこのようなものではない。市場の抑制力がはたらかない民間の労働者も多く存在する中でストライキ権も付与されている。市場の抑制力がはたらくかはたらかないかが、一義的に労働基本権を付与するかしないかという原因と結果の関係にはなり得ない。このような記述は誤解を与えており、適切性を欠く。この点を強く指摘しておきたい。要約の仕方がおかしいので回収してほしい。

- ・座長より、次のような回答と質問があった。

報告書本文は非常に多いので、なんらかの要約は必要である。事務局に作成させたが、要約の仕方が問題だということか。

- ・委員より、次のような回答があった。

要約をすることは必要だが、これは要約のポイントではない。法定事項であり、且つ協約を結べるものもある。例示としての「公務員制度の理念」を議論し始めれば、様々に議論できる。現行制度における原則と運用実態との間には著しい乖離がある。このような乖離が生じた理由と、その上でなお理念を掲げる意味の有無に関する多面的な議論をおこなわないと別の意味を持つてくる。

- ・座長より、次のような意見があった。

理念は包括的な問題であり、現場では多様な選択肢がある。そのような意味での理念と実態の乖離はあり得る。しかし、理念はしっかりと考えておくべきであり、勤務条件を決定する際の枠組みは合意しておかなければ先に進めない。その意味では国会等でしっかりと議論して決めてもらい、そこから先の適用場面については、労使交渉をどうすべきかを考えなければならぬ。この理念については報告書では「原則」として明確化すべきであり、それは法定である。

- ・ 委員より、次のような意見があった。

交渉を前置することと、それは対立するものではない。この資料では「法定事項であって、協約を結んではいけない」という位置関係になっている。法定事項であるが、協約によって発行することも可能である。
  - ・ 座長より、次のような意見があった。

協約を広めに考えた場合そうである。理念的協約ということはある。
  - ・ 委員より、次のような意見があった。

勤務条件決定の枠組みは、仮に法定する事項であっても、当該の労使が話をする事前手続きは現在でも実施している。現在の人事院勧告制度においても、福祉職俸給表を新設する際に、当該職員と人事院は職員団体会見を何度も実施している。事前に関係者の合意がなければ機能しない実態があると思う。ここでは「法定事項であって協約は結べない」という関係で捉えるべきではない。
  - ・ 座長より、次のような回答があった。

資料 1 - 3 については、席上回収することとする。要約は作成しなければならないので、要約の仕方については別途相談する。
  - ・ 座長より、次のような提案があった。

ワーキンググループの仕事はこれで終わりとなり、後は委員会としての報告書をどのようにまとめるかである。  
ここで私としての考えをお諮りしたい。ワーキンググループの報告案については、これまで委員会でいろいろと意見を頂いた。頂いた意見は概ね「労使合意を重視」、「国会の関与を重視」、「それらの真ん中あたり」の立場からの 3 種類の意見が出されていると思っている。それを踏まえて私がワーキンググループで検討された項目ごとに組み立てた案を広めに作ってみたい。これを次回の委員会に提出し、議論いただきたい。  
加えて、ワーキンググループ報告を踏まえて、委員会報告書の全体構成を試案として作成し、次回の委員会でご議論いただきたい。  
ワーキンググループのメンバーにはご苦勞をかけ、数え切れない回数の会合を実施した。改めて感謝したい。
- 座長提案については、各委員より了承された。
- 次回の委員会については、12月2日に開催することとされた。

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）>