

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8回）
議事概要

1 日時

平成21年4月28日（火）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、稲継裕昭、今野浩一郎、諏訪康雄、高橋滋

労働側委員 金田文夫、山本幸司

使用者側委員 村木裕隆 森博幸

（政府）

立花宏国家公務員制度改革推進本部事務局長

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、

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）前回委員会資料（修正版）について

（3）主要な論点（総論について）

（4）ワーキンググループにおける検討結果の報告

（5）閉会

5 議事の概要

○ 座長の指示により、事務局より資料1から資料3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、資料2は専門調査会の報告は、様々な意見があった中でとりあえずの一つの結論として報告されたものであり、資料3の専門調査会における委員の意見とはウェイトや性格は異なるという理解で良いのか、その上で、主要な論点の総論の位置づけ、各論との関係をどのよ

うに理解すれば良いのか、報告書では、自律的労使関係の確立が改革の方向性として大事であり、第三者が介在しない、労使間で事柄が決まっていべきものと明記されており、各論以下はそのような基本認識で議論するということが良いか、との発言があった。

- ・ これに対し、事務局より、資料3は、あくまで今日の議論に資するための参考として提出したものであるとの回答があった。また、座長より、自律的労使関係という言葉の定義としては二者で自律的に交渉するということになるが、これには幅があり、その幅の中でどの部分が最適で、それをどのように制度設計するのかを検討するということである、との発言があった。
- ・ 委員より、これまでの非現業公務員の労使関係制度が主として人事院勧告制度を軸に設計されていたものを人事院勧告制度によらない制度に移行していくことが基本原則で、具体的にどのように制度設計をしていくのかをこの場で検討していくという理解でよいのか、との発言があった。これに対し、座長より、方向性についてはそうだが、その幅については、1ミリの場合もあるし100メートルの場合もある、その幅を検討するのがこの委員会の役割であると認識している、との回答があった。
- ・ 委員より、主として人事院勧告制度を軸に組み立てられていた制度をそうではない制度に移行していくということがメインでなければ、基本法に自律的労使関係制度を措置するとは書かれないと思うので、1ミリか、1メートルか、100メートルかという設定はどうかと思う、との発言があった。
- ・ 委員より、資料2の報告の中にも、「労使双方の権限を制約するシステムでは、労使による自律的な決定は望めない」と明記されている、この専門調査会の報告を踏まえて議論を行うということについて再確認させていただきたい、との発言があり、これに対し、座長より1メートルか100メートルかという距離の問題もあるが、例えば、50メートルとした場合にどのような仕掛けにするのかについて様々な選択肢があり得る、最初から50メートルの仕掛けができていたのであればここで議論する必要はないということになる、との回答があった。
- ・ 委員より、人事委員会をもたない自治体では、給与改定を行う場合には、人事院勧告を踏まえて交渉し、条例化している。何かよりどころがないと住民に説明ができない、との発言があった。
- ・ 座長より、資料1は、ワーキンググループに対する発注表ということになるが、いろいろ議論頂いたので、この内容で確定させて頂きたい、追加すべき重要な論点があれば、その都度意見を頂くことにしたい、との発言があった。

○ 資料5 論点整理表（案）について、論点1の担当委員より、以下の説明があった。

- ・ 今回は、論点1の（1）から（6）までまとめているが、これまで様々な議論がなされているものを全て網羅することは難しく、代表的なものをまとめるという形にしており、論文のように全てを網羅したものではない。今後の議論に資するために様々な考え方に立つ文献を大きくA説、B説のように分けて、基本的な対立点について紹介している。ただ、立法政策に関する部分については、メリットやデメリットをもう少し明確に書くべきと思っており、今後、補足させて頂き、再度追加的に報告させて頂きたい、今回はあらあらものを提出させて頂いた。

○ 事務局より、論点整理表（案）について、資料5により説明があり、その後以下の議論があった。

- ・ 座長より、ワーキンググループで作成した論点整理表（案）を分かりやすく議論をするために資料5のように整理した、今後もこのような形で整理することについて提案があり、了承された。
- ・ 委員より、議論の進め方としては、論点ごとに、こちらの説、案が良いといった議論をするのか、記載された内容についての質問でも良いのか、との発言があり、これに対し、座長より、そのとおり、またその他の代表的な選択肢についてもおっしゃってもよい、ワーキンググループでは淡々と技術的に選択肢を整理していくことにしており、さらに、今後は、それぞれの選択肢にメリット、デメリットを含め記載していきたい、との回答があった。

○ 論点1（1）「憲法との関係」について以下のような意見があった。

- ・ 委員より、ここでは、B説がしっかり整理されている。労働基本権の制約は必要最小限とする考え方から今の制度を精査する必要がある。現行制度は必要最小限を超えているのではないか。私どもは憲法第28条が原則であるとの考え方であり、新しい制度については、B説を前提に組み立ててほしい、との発言があった。
- ・ 委員より、歴史的に考えても、公務員に労働三権が付与されていた時代があった。その事実からすれば、憲法第28条が基本にあって、仮に他の諸原理と抵触するのであれば調整すべきである。立法政策上、基本権を制約されることも許される、ただし、代償措置がある場合に許されるという判例もある。A説に立つと、憲法上の規定から、公務員に対しては労働基本権は制約されなければならないとなりかねず、暴論だと思

う。憲法第28条を原則とするというのは言わずもがなと思う、との発言があった。

- ・ 委員より、従来の政府側の見解は基本的にはA説である。過去の最高裁の判例もA説に近い考えではないか、との発言があった。
- ・ 座長より、最近の言葉で言うと憲法第15条、第73条、第83条等はガバナンスの問題である。ガバナンスと基本権のどちらが優位と捉えるのかでA説か、B説かということになるのではないか、との発言があった。

○ 論点1(2)「労働基本権制約の合理的理由」について、以下のような意見があった。

- ・ 委員より、C説が私どもの考えと認識が一致している。ここでは違憲云々まで議論するつもりはないが、現在の状況は合理的な制約を超えていると考えている。専門調査会報告において資料のア説のように整理されていることを十分に踏まえて整理すべきことを改めて申し上げたい、との発言があった。
- ・ 委員より、C説は合理的制約の範囲を超え違憲の疑いがあるとしているが、過去の判例からはそのようには取れない。全農林警職法事件判決、全通名古屋中郵事件判決の考え方がベースになるのではないか。最高裁の国立新潟療養所事件判決では、団体協定締結権を認めていない国公法第98条第2項但し書きは憲法第28条に違反しないと判示しているので、行政の立場からすると、C説は極論ではないかと考える、との発言があった。
- ・ 委員より、公務員の労働基本権を制約するのは立法政策であって、一つの選択であるという立場に変わりはないということでのよいのか、との発言があった。
- ・ 委員より、憲法第15条、第73条、第83条を原則とするか、憲法第28条を原則とするのかという問題の立て方が正しくないのではないか。両者をどう調整するのかという問題であって、どちらが上とか下というような議論ではない。立法政策上の問題として整理されてきた経過があるので、現在の立法政策を変える必要があるという意味で、私どもは、A説とB説のどちらが良いと言われればB説がよいと言わざるをえない、との発言があった。
- ・ 委員より、公務員の地位の特殊性などについては歴史的状況が変わっている。昨日までは協約締結権が与えられていなかった国立大学の教職員が、独立行政法人に変わったとたんに労働三権が与えられているという現実がある。抽象的に公務員であるが故に労働基本権を制約しなければならないというロジックで議論するのはあまり生産的ではないのでは

ないか。他方で官民競争入札法、市場化テスト法では、対象事務は原則実施主体の制約無しである。民間事業者が落札した場合にはその事務に携わっている人はその時点から労働三権が保障される。公務員の地位の特殊性や財政民主主義等の制約は一定の範囲ではあるが、当時言われてきた状況とは相当変わってきているので、実態に即した議論が必要である、との発言があった。

- ・ 委員より、立法政策というのはそのとおりだが、いずれにせよ憲法の制約の範囲内で考えなければならない。公務のあり方は昔と変わってきていることはご指摘のとおりだが、独立行政法人は一定の独立的な運営を与えるという公務のやり方自体も見直したものであり、そこから、その職員に適用する労働基本権はどのようなものが良いのかということで整理され、働き方とか経営形態とかを含めた議論を経て今のような状況になっているものと考えている、との発言があった。
- ・ 委員より、市場化テストの対象についてであるが、仮に民間に委託することになれば、民間の人が行うことになるので民間の労働法制が適用されるということに過ぎない。監督権など公務に残っている部分については公務員法制の中で対応するということだと考えている、との発言があった。
- ・ 委員より、市場化テストで落札された場合にこれまでその事業に携わっていた人には労働基本権が制約されているが、民間が落札したとたんに労働基本権が保障される世界になる。それは公務でなくなったからだという整理はわかるが、公務であるということをもって基本権を制約しなければいけなかった理由は何かという問題が出てきているのではないかと、との発言があった。
- ・ 委員より、それは直接公務員がやるべき仕事か否かという問題であり、公務員の分野でやる必要があると新たに仕切りなおした分野では、公務員の法制が適用される。公務でやるべきか民間でやるべきかという仕切りの問題があることはご指摘のとおりである、との発言があった。
- ・ 委員より、公務員がやるべき範囲の見直しが進んできているので、論点整理表の専門調査会の報告の評価等のイ説のように「地位の特殊性」、「職務の公共性」はより高まっている、集約されてきているのは事実ではないかと感じている。論点整理表を単純に読めば、A説の合理的必要最小限の労働基本権の制約は憲法に違反しないということは違和感なく受け取れる、との発言があった。

○ 論点1(3)「公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲」について、以下のような意見があった。

- ・ 委員より、E案がシンプルであるが、公務の世界では単純にはいかな

いと思うのでC案がよいのではないか。大綱法定主義の中で団体交渉し協約締結権を担保するというものでよいと思う。代償措置としては交渉不調の場合の調整措置を確保することがセットになることが必要である、との発言があった。

- ・ 委員より、A案は、現行のままというように読み取れるが、それであれば、この案はいらぬのではないかと、という発言があり、これに対し、座長代理より、A案を残した趣旨は、制度を動かすとしてどこまで動かすかということがある。まず、出発点としてのA案から100%動かすとなるとE案ということになるが、合理的にはA案からE案のどこかになる、との回答があった。
- ・ D案の給与等主要な勤務条件は現行どおり詳細に法定という場合には、人事院勧告は存在するというのか、という委員の発言に対し、座長より、まだ具体的には想定していない、との回答があった。
- ・ 委員より、A案からD案まで、詳細とか大綱とかの中身がどうなるかで変わっていくと思われるが、A案は現行と同様であり、一步進めて検討するとすれば、財政民主主義や議会との関係を考えて現実的なのはB案ではある。コスト・ベネフィットについて、A案よりも良いということが検証できて、国民にも理解を得られるとすれば、B案が妥当ではないかと考える、との発言があった。
- ・ 委員より、C案で良いと思うが、今後の検討の中で「大綱」の内容について議論するのか、という発言があり、これに対し、座長より、D案の「主要な勤務条件」と「その他勤務条件」の内容もそうだが、今は概念設定を行っているものであり、詳細設計は今後の議論になる、との回答があった。

○ 論点1(4)「協約締結権に関するILO第98号条約等の規定及びILO結社の自由員会報告」について、以下のような意見があった。

- ・ 委員より、批准したものはしっかり遵守する義務がある。日本は早くからILOの理事国で、財政負担も加盟国2番目であり、ILOの中で高い地位を占めているが、国内の制度が整備されていないし、再三勧告も受けている。勧告を受けなくてもいいような状況に早くしてほしい。この委員会で、そのような状況に向い整理をしていくべきであり、そうした認識の共有が必要である、との発言があった。
- ・ 委員より、ILOに関しては、ドライバー勧告以降長く指摘され続けている。日本の国内ではさほど知られていないが、国際的には日本は何をやっているのだというのは一致した諸外国の認識であり、このことが正しく国内で把握されていない。ここに記載されている公務員への労働基本権の付与などのほかにも、職員団体登録制度であるとか、

管理職員の範囲の問題であるとか極めて具体的に繰り返し指摘されている。国際社会が指摘していることに対して、現在の日本政府がとっていることが、広い意味での日本の利益になるのかということも含めてきちんと状況を正確に把握したうえで判断できるようにする必要がある、との発言があった。

- ・ 委員より、勧告に対して、政府はその内容を尊重することは求められているが、勧告は政府を拘束する性格のものではないと記載されているが、国際条約は政府を拘束するものではないと言い切つてよいのか、との発言があり、これに対して、委員より、この記述は、結社の自由委員会の勧告に対する政府見解であり、結社の委員会の位置づけがこのようなものになっており、その勧告は政府を拘束するものではないということである、ILOからいろいろと指摘されているが、条約を遵守していることについては一貫しており、そのようにILOに説明をしている、一方で労働基本権に関していろんなレベルでの意見があり、日本国の実情を説明したり、真摯に国内で検討するとしているが、その検討をする重要な場がまさに当委員会であると考えている、との回答があった。

○ 1 (5) 「現行の勤務条件決定システムについての評価」について、以下のような意見があった。

- ・ 委員より、今の制度は限界ではないかと思っておりB説でよい。専門調査会でもこのような認識であり、そうした考え方で前に進むべきである。A説は長い歴史があり、それなりに定着しているのは事実であるが、公務員の給与が高いと言われるし、人事委員会の勧告を実施しない自治体が相当出てきている。本当に理解を得て、定着しているのであれば、勧告と違う取扱いはあまり起こらないのではないかと。労使双方の権限を制約するというのは、労使双方の責任をあいまいにしていることにもなっている。お互いが責任は制度にあるということになっているように思う。労働側にも責任があることは反省しなければならない。この様な点を含めB説を基本に整理をしていく必要がある。との発言があった。
- ・ 委員より、1 (5) の資料の2ページの※印や留意点の記述は、民間給与との比較の技術論であり、ここでの論点とは違うのではないかと、このような調査実施を前提にしているようにも見えるので、記述する必要はないのではないかと、との発言があり、これに対して、座長代理より、現行のA説の評価でどの部分を重視すべきなのかという観点からすると、公務員全体、地方公共団体においても参考指標となってい

ることに留意する必要がある、あえて地方公務員について触れている、調査について今後どのように実施するかは様々な考え方があるが、技術的にはかなり詰める必要があることから、あえて記述している、との回答があった。

- ・ 委員より、現行の勤務条件決定システムの評価については、専門調査会報告で、明確にどういう立場に立つべきかと出されている、それとは異なった選択肢が、あたかもこの検討委員会の議論で想定されるがごとき立てられているのは、本検討委員会に求められているミッションに答えていないのではないかと、との発言があり、これに対し、座長より、広めに選択肢は整理をしたい、3ページ目のA案は現状、E案は100メートル離れたものであり、現実的にはこの案はないかもしれないが、選択肢の幅を我々が理解するために、広めに整理をすることを考えている、ワーキンググループでもこのように整理をしていきたいと考えている、との回答があった。
- ・ 委員より、基本軸があってそのような手法がとられていくべき。専門調査会の報告があって、それを踏まえて基本法が提出され、国会で与野党で修正されて基本法の12条ができた。12条では「自律的労使関係を措置する」となっている。さらに改革の工程表でも自律的労使関係の改革は不可欠であると明記されている。自律的労使関係とは何かという認識は明瞭に示されているのだから、1ミリか100ミリかという選択肢は百歩譲ってもあり得るかもしれないが、0メートルの選択肢を出すのは幅広いというものではないのでないか。専門調査会報告を含めた一連の経過を踏まえた議論が身を結ぶようにリーダーシップを発揮していただきたい、との発言があった。
- ・ 委員より、専門調査会の報告は全員の合意によるものではなく、個々の論点でも様々な反対意見があった。急いで結論を出すように期限を切られた中で、あの段階で一定の結論を出すという座長の判断があったと受け止めている、この報告書が全員の合意を得た結論としてこれを大前提として出発すべきものではなく、この検討委員会で大前提として出発すべきなのは基本法の第12条、「便益及び費用を含む全体像を国民に提示しその理解のもとに国民に開かれた自律的労使関係を措置するものとする」ということである、第12条は最大限尊重しなければならないが、専門調査会の報告は多くの意見が集約されたものではあるが、これを完全無欠のものとするべきではない、との発言があった。
- ・ 委員より、完全無欠なものであるとか全員一致のものであるとかは主張していない。様々な意見がある中で最終的には座長が政府のミッションに応えるために、反論もあるがこれを報告として提出され、政府もこれらの経緯を踏まえて政策立案をして法案にたどり着き、国会

での修正にいたったものである。一字一句ではなく、専門調査会の報告の最も基本となる認識とA説の人勸制度の評価の認識は全く違う。そうしたものが選択肢として成立するとすればこの検討委員会のミッションとして外れるのではないかと、との発言があった。

- ・ 以上に対して、座長より、広めに議論をしたいというのはいけないのか、つまり、1メートル先に行くのか、100メートル先に行くのかについても視点がはっきりしていないと距離が測れない、A案のようなものがあつたほうが、距離が測りやすい。距離を測るという面では、1番終着点も出している。広めに選択肢を用意するように議論したい、この中でどれがベストかということについて我々は議論していないので、広めに選択肢を整理するという形で議論を進めていきたい、との発言があつた。
- ・ 委員より、A案は、幅ではなく、現状ではないか。現状というのは議論の選択肢の幅とは違うのではないかと、議論を進めるにあたって幅の問題を幅広く捉えて議論するというのではないかと、との発言があり、座長より、全体としてシステムを仕組む時にある分野は100メートルの選択をし、ある分野は5メートル選択をし、ある分野では0メートルの選択をして、全体として自律的労使関係のシステムが出来上がるということは理論的に有り得る、A案が全く選択肢から排除するとなると困るのではないかと、との回答があつた。
- ・ 委員より、今の制度の中で残していく部分があることは否定しない。ただ、A案の書き方がどう考えても現状のままであり、選択肢の幅に入るものではないのではないかと。現状は現状で書いて、その上でこのような幅があると書くべきではないかと、との発言があつた。
- ・ これに対して、事務局より、ワーキングでは特定の意見を取りまとめるのではない、専門調査会の報告書をベースにして議論をしている、技術的な観点から整理をしていると自ずと選択肢が広がってしまいがちであり、この検討委員会の場で、あまり広いのであれば、制度設計に向けて、その角度を縮めていただければ良いと考える、との回答があつた。
- ・ 以上に対して、座長より、角度を狭めるということは我々が選択肢をチョイスするということになるので、それはワーキンググループの役割と違うので、広めにいくというのは変わらない、選択肢の決定はこの委員会で行っていただくので、この場で選択肢はだめだ、選択肢になり得ないということをお願いいただければよい。そういう意見を含め、できる限り選択肢を見やすい形に類型化して整理するということだと思ふ、絶対に選択しなければいけない選択肢として出しているわけではない、選択肢についてはこの場で叩き評価していただきたい、との回答があつた。

- ・ 委員より、自治体の実情としては、よりどころがないと労使交渉には望めない。議会にかけて承認していただかなければならないが、現在は人事委員会を持っていないので人事院勧告をよりどころにして、市民にも説明し理解を得ている。多くの市町村が同様の状況にある。何かよりどころがあるものを示していただき、それをもとに労使交渉をしたいと考えている、との発言があった。
- ・ 座長より、今後の議論の進め方について整理をさせていただきたいが、先ほど、委員より、A案に関し、人事院勧告による勤務条件決定システムは国民の理解を失い、崩壊しつつあるという趣旨の話があったがこれは選択肢として提示があったということになる、これをどのように組み込むかは資料の公表の関係もあるので、事務局と考えさせていただきたい、との発言があった。
- ・ これに対し、事務局より、ここに資料として提示された段階で公表されているので、修正という作業になる、また、全体を一通りこなし後に全体をみて修正も有ると考えられることから、修正有りという前提でやっていただければと考える、との発言があった。
- ・ 以上に対し、座長より、再度修正すべきところは修正して、最終的に選択肢を決める時にここで評価して決めるということにしたい、との発言があった。
- ・ 陪席より、地方においては人事委員会勧告制度が崩壊しているというご指摘があったが、私どもの認識としては、それぞれの自治体では、人事委員会や人事院勧告を参考にして、給与の決定を行っている。確かに財政事情が厳しいこともあり、100のところを95にカットしている団体もあるが、これらの団体でも人事委員会勧告を尊重すべきということを踏まえた上で、決定しており、決して人事委員会勧告制度が崩壊しているという評価は妥当ではないと思う、との発言があった。
- ・ 委員より、A説の評価で結構だと思うが、理由・根拠の中に、「地方公務員、独立行政法人、その他幅広い労働者の賃金水準の参考になっている」とあるが、これも評価ではないか。地方公務員、基本権を持っている独立行政法人、組合を持っていない団体、幅広く人事院勧告が準拠され説明の根拠になっているのでそのぐらいの評価でいいのではないかと思う。ただ、それが完ぺきではなく課題、問題点があって、改善点もあるというのも事実だと認識している、との発言があった。

○ 1(6)「公務員任用の法的性格と民間の雇用契約との相違点」について、以下のような意見があった。

- ・ 委員より、人事委員会制度が崩壊しているとまでは思っておらず、相当問題が多くでている状況認識のもとで、どう新しい仕組みを考えていくかという趣旨である、との発言があった。
 - ・ 座長より、①でいうとA説がよい。民間と同様に考えられる部分については公務員であっても勤労者として同様に扱われるべきである。②のA案のB案はそう変わらないのではないか。資料の6ページの※印のあとに一般的拘束力との関係があるという指摘があるが、このような考え方で整理をしていくことが考えられる、との発言があった。
 - ・ 委員より、現在の公務員法制では①のA説にあるように私法上の雇用関係と同質のものとして公務員の任用制度などは構築されていない。従って任用形態や勤務条件は細部にわたって法定されるべきであり、労使間の交渉で決めるべきでないというB説に行政の立場としては近いと思う、との発言があった。
 - ・ 委員より、①については、公務員は基本的人権ともいえる労働基本権が奪われておりそれを与えてほしいという立場からすれば、A説を取るべきである。ただ、まったく民間と同じと言っているのではなく、労働基本権という点については同じであって、民間であろうと公務員であろうと労使関係という点では同一であるが、その処理の仕方等については民間とは異なる憲法上の諸条件があり、それといたに調整をつけるかというように問題が立てられているのではないかと考えている、との発言があった。
- 次回以降も今回と同様な形で議論を進めていくこと、次回の委員会については、日程を調整上連絡すること、次回のテーマはワーキンググループの進行状況を見て、整理できたものを報告することが確認された。

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）>