

国家公務員制度改革推進本部
労使関係制度検討委員会
ワーキンググループ（第25回）
議事要旨

1 日時

平成21年11月11日（水） 14:00～16:00

2 場所

合同庁舎第4号館4階共用443会議室

3 出席者

（委員、敬称略）

今野浩一郎委員（主査）、島田陽一委員、諏訪康雄委員、高橋滋委員、
武藤博己委員

（国家公務員制度改革推進本部事務局）

岡本義朗次長、淵上俊則審議官、駒崎源喜参事官、小宅栄作企画官

（陪席者）

公務公共サービス労働組合協議会大塚実事務局次長

全日本自治団体労働組合企画局高柳英喜部長

総務省人事・恩給局稲山文男人事政策課長

総務省公務員部丸山淑夫公務員課長

厚生労働省辻田博労政担当参事官

人事院事務総局森永耕造企画法制課長

（ヒアリング者）

公務公共サービス労働組合協議会岩岬修副事務局長

全労連公務員制度改革闘争本部黒田健司事務局長

4 議事次第

（1） 開会

（2） 便益及び費用について

（3） ヒアリング

（4） 閉会

5 議事の概要

○骨格の論点に付随する論点等について

(駒崎事務局参事官から資料1について説明)

(島田委員)

参考資料1の5ページの両論併記について、Eというカテゴリーを記載いただいたほうがよい。「それは必要ない」というご意見もあるだろうが、そのようなことを言えば、Dについても必要がないことが私の意見なので、Eという形で表の中に入れていただきたい。

(今野主査)

最低限類型を設けるべき、と書いてあるが、Eをつくといろいろと影響を呼びそうで後からこれはご相談しようと思うが、今日のテーマに関連してかなり積み残しもあるので、別途検討の時間を設けるように日程調整させていただければと思う。今日の段階ではこのような形でよいか。

(島田委員)

承知した。

(高橋委員)

資料1の1ページに追加していただいた部分だが、それは反映されているのか。

(今野主査)

参考1には入らないが、労使委員会に報告する最終報告書には入る。

(高橋委員)

承知した。

(今野主査)

参考資料2の後半部分について、議論することとする。特に5ページ目を見ていただくと、私として議論していただきたいところがあって、②への当てはめ基準については、これまでの議論で「1についてはこのような原則でいく」とやっている。したがって、Aという理念とBという原則に近いところは近ければ近いほど法定かつ協約、という抽象的な基準を設けたが、それ以外に大きな2が入っている。例えば(1)は、予算との関係では法定事項かつ協約事項であると当てはめをするという、これまでにない原則が入っている。

(島田委員)

これは考え方として、手当の種類は地方自治法などいろいろなもので法定化されており、それには名称が書いてあるだけで、額や改廃について交渉できるということであればよいが、法定事項かつ協約事項という場合はどのような考え方なのか。新しい手当を新設するか、あるいは廃止をするということは労使

交渉でやって、それが反映されていく道筋で考えるという意味であればよく分かる。

(今野主査)

あるいは、手当の種類だけは法定をしておいて、改廃は全部法定で、額は法定しないというものは選択肢としてある。このときには予算との関係は基準にはなっているので、直接的には額が影響している。そうすると、額が予算面に影響を及ぼすような手当については、額についても法定化するということか。法定事項かつ協約事項にするということか。

(島田委員)

そうではなく、協約でして、それが予算に影響を及ぼす場合には法という、通常の給与の場合と同じと考えられる。

(今野主査)

それであれば予算の範囲内であれば問題ないだろう。もしそのような考え方をとると、給与と同じような考え方で、この(1)は要らなくなる。

(高橋委員)

5ページでは、「②は③ではない」という意味もある。

(今野主査)

②は法定事項かつ協約事項である。

(高橋委員)

③ではないという意味もあるので、このような視点もあるという話である。そこは法律で決めないといけないということである。

(今野主査)

島田委員が言われたのは、「予算の範囲内であれば別によい」という話で、これはいろいろ複雑である。これは給与のほうもまだ決めていなくて、人事院勧告などでの議論はしたが、給与は賃上げ率何%などのことを想定している。

しかし、給与はそこから給与表に全部展開していく。その金額が入るほうは、予算とは関係ない。これは法定化するのか、それは交渉で全部任せるのかと決めていない。

(高橋委員)

少なくとも、予算の枠はある。

(今野主査)

それはある。

(高橋委員)

それならば、という話ではないか。

(今野主査)

予算の枠であれば予算の枠を超えない範囲内で全部協約事項、という理解が

できる。

(高橋委員)

当初予算である。基本的に、どの部分を基幹的なものに割り当てて、余った額しか振り向けられないという話である。

(今野主査)

基幹的とはどのようなことか。

(高橋委員)

扶養手当や期末手当、勤勉手当のようなものが基幹的な手当である。主要なもので残った部分である程度、のりしろのところのものが手当としては配分できる可能性があるという話ではないか。

(今野主査)

論理的には逆もあり得る。

(高橋委員)

論理的な逆とはどのようなことか。

(今野主査)

そのようなことがあるかは別にして、「政府は子どもが大切だと思ったので、扶養手当を増やして期末手当を減らす」というようことは論理的にはあり得る。

(高橋委員)

それは、法定事項なので法律を通すという話である。

(今野主査)

しかし、その総額賃金原資は予算内である。

(高橋委員)

しかし、それは基本的な人事政策なので、そのようなものまで国会の関与を外すことは疑問だと思う。予算総額だけ決まれば国会の関与が十分だという話にはならないはずなので、主権者としての国民が給与と手当等の払いのありようについては、きちんと関与することが必要である。

(今野主査)

そうであれば、1の原則でよい。

(高橋委員)

いや、1は「協約も許さない」という話である。

(今野主査)

1とは5ページ目の1である。5ページの原則1、理念やAやBに近いものについては、法定かつ協約にしておくということ。そこできちっとやっておけば、あとは、単に予算との関係だけだと考えれば下の基準は要らない。

(高橋委員)

当初予算となって、どのように説明すればよいのか。

(今野主査)

いずれにしても、予算という新しい変数が入ってきたので複雑になってしまった。

(高橋委員)

いや、予算は必要だろうということだと私は思う。

(今野主査)

この基準であれば、最初から予算上大きい基本手当については予算上重要なので、全部を法定かつ協約事項にするという考え方である。

(高橋委員)

いや、基本的なところだけである。だから、例えば支給総額などの上限や下限という話である。

(今野主査)

手当の上限下限は、あくまでも制度の問題なので、その制度を適用したときにどれだけ原資が発生するかということで別の問題である。だから、制度上広くしておいて、実際の運用は真ん中しか使っていなければ、真ん中で原資が発生するわけである。だから、制度の問題と、実際に水準を当てはめて原資がどうなるかというのは、非常に関連は深いですが、論理的には違う話である。

(高橋委員)

難しい。予算は当初予算なのか。そのときには項目は決まっているのか。基本的な予算の出し方について、この場合はどのように予算を出すのか。

(今野主査)

人件費である。

(高橋委員)

要するに人件費というだけで、項目名もなしに何十億、何千億と出すのか。ここはおそらくはそのような話ではない。それを審議するには、「どのような根拠があって、どのような理屈があるから予算を出す」という話になるはずなので、そのような観点から、項目別が要るのではないか。

(武藤委員)

そこは年度によって動いたりするところもあるので、法定できるだろうか。

(高橋委員)

予算という非常にざっくりしたものを、法律で仕切りを設けるということだと思う。

(駒崎事務局参事官)

少し補足すると、この(1)や(2)に挙げている例示の中で、予算は別にあるとした中で、具体的な支給要件や支給額または支給総額、それから上限、下限であるなどと法定することが必要かどうかという点についてご議論をいた

だきたい。

(今野主査)

水準も含めてである。

(高橋委員)

水準を決めなくても、例えば、「その他手当に何十億円、何百億円」のような感じでもよい。

(今野主査)

しかし、予算のときに細かい手当ごとに全てを予算つくるのか。

(淵上事務局審議官)

民間データの賃上げ率を、例えば1%とか2%と決めた場合、原資の規模が決まるが、それを配分交渉の形で詰めていく。

(今野主査)

予算の段階でつくっているわけではない。

(淵上事務局審議官)

前年度のことを前提にして、給与予備費のようなものをどのように計上するかという問題は別途あるが、前年度の実績をもとに、場合によっては給与予備費を加算して、翌年度の予算に計上する場合もある。

(人事院森永企画法制課長)

人件費の計上の仕方について、今の仕組みは給与法で制度が決まっており、翌年度は「これぐらいの人件費が、俸給では幾ら、この手当で幾らかかる」というものを全部計算して計上する。義務的経費なので、法律で決まっている額を翌年度予算には当初計上しなければならない。そのような調和の仕方になる。

(淵上事務局審議官)

今のご指摘の中で、例えば春闘あたりで民間の相場が決まった場合、賃上げ相場が決まり、本交渉で給与改善の賃上げ率のようなものが決まったとして、最終的には配分交渉する。配分交渉のときに決まった内容が、「手当をアップしましょう」「要件を緩和しましょう」という話になって、積み上げて合うようにする。この決まった結果を法定するか、規程に書くかという話である。だから、配分交渉ができる以上は積算はできるはずである。それを実施するに当たって、単純に予算プラス規定、要するに法定しないで規程で書くという方法と、決まった内容については国会の審議にかける、場合によっては政令以下におりる場合もあるが、基本的な部分を法定すべきという議論になってくる。

(今野主査)

ということは、決まったものを全部法定したらどうかという話か。

(淵上事務局審議官)

そうである。配分交渉で決まった結果を法定するということである。

(高橋委員)

しかし、「鶏が先か卵が先か」である。要するに、前年度それを見て配分交渉するので、交渉のきっかけにはなっている。それに交渉するに際しても法定事項があった方が私はよいと言っている。

(武藤委員)

ただし、翌年度交渉の対象になるので、法で規定しても翌年度はどうなるのか。

(高橋委員)

それはよいが、主権者としての国民が予算というとらえどころのないような総額についてスリットは入っておいたほうがよいと申し上げている。

(今野主査)

参考資料1と2に関連しては幾つか重要な論点が残っているので、ワーキンググループの委員には次回のワーキンググループで別途議論をする時間を設ける。

(諏訪委員)

高橋委員のようなご意見が一方にあって、片方で労使交渉の自律性を確保するためにはあまり縛り過ぎてはよろしくないという考えがある。「以前からやってきたから翌年も必ずこうだ」ということは、できるだけ避けたほうがよい。そのような縛りは少なければ少ないほどよい。だから、調整点はこの両方の間のどこかだろうと思う。

○便益及び費用について

(駒崎事務局参事官から資料4を説明)

(高橋委員)

8ページのコストについて、中労委が行う場合にコスト増がないと書いてあるが、まずもって、制度が変わると特定独法の賃金決定のやり方もかなり変わるはずであり、そのような意味では、必ずしも単純にコストが増えないかという、そんなことはないだろうと思う。

要するに、今は非現業準拠ということが明文で書いてあるが、仮に労使で決めるということになると、労使で決まったことを基準に特定独法の賃金水準を決めるわけにはいかないだろうと思う。そうすると、指標の存在をめぐる労使の間で意見が対立するという形が非常に多くて、多少コストが増える可能性もあるということと、現業のいわゆる現行のコストでもって非現業のときの新たな制度のコストを考えるとというのは、不正確になる可能性がある。単純にコスト増がないと言うことは疑問だという気がするので、そのような意見があったことを記載していただきたい。

(今野主査)

これは難しい、高橋委員がおっしゃられたようなことが起きて、現業で労使紛争が頻発して中労委に持っていったときに、中労委が今の陣容で働けばコストがかからない。そこで要員を増やしたりするとコストがかかる。

(厚労省辻田労政担当参事官)

中労委を所管しているものとして申し上げるが、高橋委員が特定独法と比較して云々とおっしゃったが、中労委の場合は民間も含めて全体を所管してやっている形になっているので、その全体のパイからすれば、今回非現業で公務が入ってきた場合としても、ある意味で非常に一部分である。学識の先生方を含めてその分野、公務に特化したというわけではないが、このようなあっせん、調整、仲裁に非常に長く経験を持たれている先生方もいらっしゃる、中間管理系の総務部など、あるいは調整、審査の関係のスタッフも、基本的には全体をやりくりすることによって対応するということは基本的には可能だと我々は思っている。

(諏訪委員)

「ほぼ」か、「多少」かだろう。「ものすごく」ということはないだろう。

(島田委員)

それで、制度をいじるということが前提になるので、あるところで便益が出たり、コストが上がるということはそれぞれ見ていけば必ずある。だから、その議論をしても仕方がないのではないか。それで、非常に変わる部分を見るべきであり、微に入り細に入りということをやっても仕方がないのではないか。

あと、この中で欠けていると思ったことは、賃金を団体交渉でやっているの、やり方にもよるだろうが、全体で考えると従来的人事院勧告制度は要らなくなるので、相当なコスト減ということがある。そこは触れていただいたほうがよい。調査についての議論はいろいろと書かれているが、規模を小さくすることはできると思う。

(高橋委員)

民間とこのようなものはかなり質的に違うと思う。これで調整に当たる方は国会も縛るので、違った形での仕組みを考えないと説得的な仲裁にならないと思うし、そこは全く微調整という話ではないだろうということが私の意見である。そこは軽視してもよい話ではない。

(諏訪委員)

高橋委員と島田委員がそれぞれおっしゃられたことはいずれもあり得ると思うが、私は重要な一番変わるところでどれぐらい違ってくるかというコスト・ベネフィットの計算が大事だと思うが、高橋委員がおっしゃられた波及効果の部分は「風が吹けば桶屋がもうかる」ようにきりがない。したがって、これを

どの辺まで見ていくかということが、もう一つ重要なことだろうと思う。我々はどこまでそれを見るか。それで果てのほうはわからない。

したがって、例えとして人勧がなくなれば、それを前提としていた特定独法や他が変わるだろう。これは一次的な波及だろうと思う。その先に二次、三次があると考えると、ここはどうするかお考えいただければという感じがする。

(人事院森永企画法制課長)

諏訪委員からもお話いただいたように、費用便益を考える場合には、そのレベルの問題があると思う。1つは社会的な費用、便益のような公務員給与への国民の納得性が高まるという便益がある一方で、病院や私立大学のように、今の勧告に寄りかかって給与決定をしているようなところに対する社会的な賃金決定に与える影響のような話である。その下のレベルには総人件費が増えるのか減るのか。能率が上がって総人件費、PはともかくとしてQが下がって総人件費が下がるという考え方もあれば、一方でPのほうが上がってしまう可能性もあるといった総人件費レベルの話があったり、さらにもう一つ下には、勧告の調査コストがなくなる一方でその交渉人員を増やさなければならない。要は業務レベルのコスト的に見ると3つぐらいのレベルで整理ができるのではないかと思う。

もう一つは蓋然性の問題だが、労使関係は基本的には対立する構造を持っているが、労使関係のあり方によって便益と考えられたものが費用になったり、非常に裏腹の関係にあるものが多い。そのような費用便益を考える場合には、公務の労使関係の実情を踏まえて、どのような可能性、蓋然性が高いのかという判断をしないと、その費用便益について正しい結論を得ることは難しいのではないか。

(今野主査)

森永課長がおっしゃった費用とは、社会的な費用と業務費用なのか。

(人事院森永企画法制課長)

そうである。

(今野主査)

2番目は人件費か。

(人事院森永企画法制課長)

総人件費が上がるか減るのかというのは、非常に大きなコストとして考えられるのではないか。

(今野主査)

総人件費は、総人件費に及ぼす影響という意味か。

(人事院森永企画法制課長)

そうである。

(今野主査)

森永課長がおっしゃった中で社会的費用については、高橋委員が言われたものも社会的な費用の一種である。「現業に影響を及ぼすのではないか」と諏訪委員もおっしゃったが、業務の費用は今回出ている。交渉コストがどのぐらい、不調の場合はどうなのかというのは、比較的業務コストである。この資料であれば、総人件費は、極端なことを言うと、予算で決めるので関係ないことになっているのか。

(武藤委員)

予算の枠内に大枠が決められるので、その中でどう配分交渉するかということになる。そうなると、枠を超えた場合はどうなるかという話なので、そこは別の議論で、人件費の増大そのものは交渉の仕方に依存するので、これをコスト増というのか、減ったらそこは便益に換算できるのかということは除いたほうがよいのではないか。

もっと重要なのは、やはり交渉コストである。現在の国の予算の中でどれだけ使われているのかというのを、予算の科目から出せるのか。それを出してみないと、幾らかかっているかわからないのに、新しい制度になって幾らかかるかは想定しづらいのではないか。

今の制度では「人事院のこのようなコストがこの部分に相当」「各省庁のこの部分はこれに相当する」というものが出せるのであれば出してみないといけなのではないか。それが出せないとなったら、この議論はなかなかできない。

(高橋委員)

ただし、法律でやれと言われてるので、やらないといけなところである。

(島田委員)

やるというのはある。武藤委員の発言の関連で言うと、交渉のコストは、当初と、それからそれが展開していった整理されてきた段階で相当変わってくるだろうと思う。だから、そこはかなり流動的に見ておくべきである。特に、地方の場合はそうなるのではないか。

(今野主査)

我々は交渉コストもまだここでは決めていないが、交渉ルールの決め方で、例えば法定で交渉人数を決めるとか、3人なら3人で必ずやるとかするとコストは減る。そこの関係もある。もしそちらを決めるときに、このコスト問題を考えながら決めなければいけないことになるかもしれない。

(総務省丸山公務員課長)

島田委員から地方のこともご発言があったが、1ページの最後に※印があって、地方公務員についても今後必要な検討を行うことになっている。今さら申し上げるまでもないが、地方の場合は国と違って1つではなく、3,000を超え

る団体があり、その中には都道府県、市町村、政令市と、その事務の中身も違っている。実際の職場で見ると、現業、非現業、あるいは施設に勤務している方、本庁の業務をしている方、全くさまざまである。この費用便益という言葉に含まれるかどうかは別として、一定の仕組みをつくった場合、それがそれぞれの団体、それぞれの現場でちゃんとワークするかどうか、フィージビリティというのか、その点は十分に検証していく必要があると思っている。この費用便益というと、一定の枠を感じる面もあるが、要は住民に身近なサービスを提供する現場で業務を行うことに支障が生じないようにワークする仕組みになっているかどうか、そこは議論の中で我々としても注意して検討していきたいと思っている。

(島田委員)

今の議論との関係で1点、要するに争議ではないので交渉によって業務に支障が及ぶというのは、我々はあまり想定しないと考えている。もし延々たる交渉云々となれば、そこはルール化というのは必要だろうということなので、行政サービスの関係で直接交渉が、ということはどうなのかなと思っている。

私が申し上げたのは、現業などと分かれているが、そのようなものも整理されていく可能性が十分あると思う。民間企業でもいろんな職種がいる中で、1つの会社で交渉している。したがって、それはそれぞれの組合の成り立ちなどがあって単純にはいかないとは思いますが、それはいろいろな可能性がある。例えば、県レベルで交渉を委任していくとか、そのようなことを含めて考えていくと、実際ワークしていく中で動いていくものというのは、特に地方の場合は工夫によってはあり得るのではないかというイメージである。

(総務省丸山公務員課長)

島田委員がおっしゃることはよくわかる。ワークする仕組みかどうかということを検討する必要があると言ったのは、単純に交渉に起因して、窓口サービスに支障が出るかどうかということだけをイメージしているわけではない。交渉の仕方については、いろいろな工夫というのもあると思うので、そのようなこともあわせて考えていかなければいけないと思う。しかし、実際に賃金水準が地方団体で、今でも財政力等を反映して違っている面もあり、今後新たな方針が導入されればそのことにも影響を及ぼし得る問題だと思うので、そのことを通じて必要な人員の確保ということにもかかわりが出てくると思う。そのようなことも含めて、「それぞれの団体で支障なくワークできるような」というイメージで申し上げているので、交渉という特定のことだけを限定して言っているわけではない。

(島田委員)

承知した。

(今野主査)

新しい仕組みになったら、交渉の結果、賃金が上がって困ったというような状況も想定できるということだが、島田委員の言い方では、「使用者がしっかりすべき」ということである。

(総務省丸山公務員課長)

上がることももちろんあると思うし、ぐんと下がることもあると思う。両面あると思う。

(武藤委員)

先ほどの説明では、いろいろな任命権者がいて複雑な仕組みになっているから現在のコストは高いという結論に結びつくのか、つかないのか。先ほどの説明では、非常に複雑な仕組みに決まっているという、そのことは、現在のコスト論からするとそれは高いというのか、低いというのかということである。

(総務省丸山公務員課長)

現状の理屈でやっているコストなので、仕組みの上では可能な限り小さいコストになっていると思うが、別途の仕組みを導入とした場合、地方は地方の事情があるので、費用、便益の枠組みについても幅広くとらえる必要があるというつもりで申し上げている。今のコストの水準がよいとか悪いとか、そういうことを言っているわけではない。

(武藤委員)

ただし、現在のコストはそのような意味でコストとして、法律で出せと書いてあるので出さなければならないということだが、これは出せるのか。現在の費用が幾らで、今後変わると幾らになるという、そこは柔軟に考えざるを得ないが、現在はこうだという基準になるコストは出せるのか。

(総務省丸山公務員課長)

それは一定の枠組みで、このようなものと特定すれば出せないことではないと思うが、重要な点は、それが新方式になった場合にどうなるかということだと思う。その新方式を考える場合にはこの便益、費用ということもあり、私が申し上げたのは、全国の地方の現場でワークするかということも含めて、特に地方の場合は多数の団体があるので、それぞれの団体において支障がないような基本的な視点が重要だということである。決まった形で幾ら幾らというような数字ではないと思うので、そのような意味で視点を申し上げたつもりである。

(諏訪委員)

我々が議論する内容は、現在のことでもある枠組みがないと計算のしようがないということがある上に、将来は枠組みそのものも選択肢が幾つもあり、実際やってみればいろいろ変化していくと思うのでなかなか計算しづらい。とまあ議論の進め方としては、あまり広げないで、まず国家公務員を中心にやっ

てみて、しかも島田委員がおっしゃられたように、重要な部分を中心にやってみて、そしてその後、だんだんと周辺に波及することを検討していくべきだろうと思う。それで、地方公務員を地方の労働委員会を使うとかということになれば、またそれは人事委員会などの問題が出てくるので、あまり議論を複雑化しないで、まずは国家公務員で議論してみて、それで今おっしゃられているようなことは別途検討するとなっているので、別途しかるべき場所で検討していただくという進め方はいかがかなと思う。

(今野主査)

もし、そのように限定すると、一番把握しやすいのは業務コストぐらいである。波及効果は定性的である。そうすると、今日の資料の10ページ目に1から5までの項目の費用が出ているが、これは、3を除くと業務コストである。

(人事院森永企画法制課長)

便益のほうは業務コストではない。

(今野主査)

便益は違う、費用のほうである。この資料はすごく単純で、便益は上がるということになっているから、費用さえ下げればよい。そうすれば、少なくとも費用が下がることがあったら、コスト・ベネフィットはプラスである。費用が上がるとなると、便益を向上分との見合いにはなってくるが、少しでも下がればコスト・ベネフィットはプラスである。

(高橋委員)

制度設計でも、上がり方はいろいろ変わるかもしれない。

(今野主査)

上がり方はどうでもよい。論理的には「プラスになる」という合意さえできているれば、あとは費用だけ見ておけばよいという話になる。

(高橋委員)

コスト・ベネフィットは、もともとベネフィットがなければコスト・ベネフィットは成り立たない。

(今野主査)

コスト・ベネフィットであり、コストは分母である。

(高橋委員)

ベネフィットがあり得なければ成り立たない。

(今野主査)

ベネフィットは分子であり、分子が上がると言っている。

(高橋委員)

いや、コスト・ベネフィットをやる意味があるという、それだけの話である。

(今野主査)

この資料では、「便益は向上」とある。

(高橋委員)

繰り返しになるが、便益がマイナスであればもともとやらないという話である。

(今野主査)

そうすると、費用だけでも下がればよいのか。

(高橋委員)

その場合に、コストとの見合いで便益が小さければやらないという話もあるので、そこは単純な話ではないということを示し上げたかっただけである。

(今野主査)

高橋委員は絶対水準を考えているが、私は相対的な水準を考えている。例えば、高橋委員は、絶対水準で「コストを2掛けたら便益は4で、割り算したら2でなければならない、3でなければならない」と思っているが、私は現在よりか便益は上がるだろうから、現在よりコスト・ベネフィットが改善すればよいと考えている。そうすると、便益は現在より上がるのであれば、コストが下がればコスト・ベネフィットは改善される。その考え方の違いである。

(高橋委員)

コスト増が限りなくゼロになれば、そうなる。

(武藤委員)

便益が難しいと思うのは、「高速道路の無料化が7.8兆円」と言っているように、コスト・ベネフィットを出すときには両方とも分母も分子も金額でないと無理である。金額じゃなくても無理な場合もあるが、金額に直す。そうすると、自家用車1台1時間短縮効果を幾らにするかというような、非常に価値観を伴う話なので、これは金額になかなかできないのではないかと思う。

ただし、それは無理やり金額にすることはできなくはないかもしれないが、定性的な評価でいくならば、違った質のものがいろいろ分子に出てきて、分母が金額で計算するというのは難しいような気がする。ただし、便益は先ほどおっしゃったように向上するということで、それで了解ということであれば、私もそのような価値観に立てば、便益よりもコストの増大を比較すればよいということで了解する。

(今野主査)

例えば、「職員のモラルの向上と人材確保には貢献しない」という意見が出てきてもよいが、「今回の制度改革をやってもこの便益はマイナスです」と言うと話は複雑になってくる。ここに書いたように、「全部向上」と言っていたらただけると、話は簡単になるということが私の言ったことだから、それだけである。立場によってはそのような主張だってできないわけではない。

(武藤委員)

そうすると、便益間の比較とコスト間の比較ということで、それぞれやっていくということか。

(今野主査)

そうすると、まずは「便益が向上か？」になる。話はずっと複雑になってくる。

(高橋委員)

話が進まないので、ここは割り切るべきだ。

(今野主査)

向上と決めてしまえば、あとはコストさえ減ればよい。そうすれば現在よりかは改善する。

(高橋委員)

今より減らなければならない。

(今野主査)

もちろん、今よりは減らなければならない。

(高橋委員)

そこが問題である。

(今野主査)

しかし、島田委員が言われたように、交渉もだらだら長い時間するようなことはやめるルール変更しようじゃないかとする、「交渉コストが今より減るような仕掛けにしました」という定性的な言い方はできる。

(高橋委員)

以前から言っているが、制度設計が全く決まっていけないので、この段階ではざくっとした言い方しかできないはずである。ある程度の方向性だけ出して、あとは具体の制度設計が決まってから説明責任を果たせばよいのではないかと、いうことを申し上げたい。

(今野主査)

そう考えると、島田委員や諏訪委員が言われたように、重要なところだけ絞ろうという話になると、10ページのこの費用の問題だけ念頭に入れておけばよいか。

(高橋委員)

私が言ったことはどうなるのか。

(今野主査)

波及効果のことか。

(高橋委員)

そこは制度が変わると変わるので、申しわけないが、波及効果だとは考えた

くない。

(今野主査)

現業への影響、地方への影響というものか。

(高橋委員)

そこは波及効果とは考えたくない。

(今野主査)

森永課長がさきほど言った社会的費用というものである。これは一番計算しにくい。

(諏訪委員)

ただし、森永課長がおっしゃられた分け方からすれば、例えば社会的コストというものは社会的ベネフィット、人件費コストと言えば人件費ベネフィット、業務コストと言えば業務ベネフィットという裏表がくっついている。

ただし、他の条件を一定にした上での計算で議論をしないと、議論が進むのか。いろいろ組み合わせるとたくさんあるというのはそのとおりである。そこは、今後細かなものは最後の最後のところでしかるべきところでやっていたことにしても、我々はここは落としてはいけない、一定の基盤のようなものがあるというのを示して、そういうものをざっくり見ていけば、「今よりはベターだ」というのが出てくるかどうかの検証の作業をすればよいのではないかと思っている。もちろんワースであればやめようということになるわけだが。

(高橋委員)

コストがあっても移行するという話はあると思う。だから、労働基本権の回復という基本的な話があるので、無理やり今よりもコストについて改善すると言わなくたってよい。

(今野主査)

それはだめである。

(諏訪委員)

国家公務員制度改革基本法の第12条で、便益及び費用を含む云々と言っている。

(高橋委員)

そこは、「ある種のコストを踏まえても労働基本権を回復します」ということで、そのコストが非常に小さいと言えば、我々の仕事はそれでできたはずで、無理やり今よりもコストが減るということを言わなくてもよいと思う。

(諏訪委員)

労働基本権の回復は非常に大きなベネフィットであるという評価の仕方すれば、確かに変わる。

(高橋委員)

そこは無理やりやる必要は、私は一切ないと思う。

(今野主査)

高橋委員の立場に立つと、コスト計算をするとしたら、べらぼうに大きなコスト増にはならない、という程度の証明でよいということなのか。

(高橋委員)

そうである。

(諏訪委員)

イコールであればもっとよい。

(高橋委員)

私はイコールにはならないと思う。常識的に言って、間違いなく多少は増える。それを増えないというのは強弁である。

(今野主査)

いや、可能性としてはわからない。減る可能性もある。

(高橋委員)

どのような理屈で減るのか、私は理解できない。

(島田委員)

今の仕組みが要らなくなる部分が出てくるので、そこは減ってくる。私からすると、人事院勧告は要らないし、調査機能も最小でよいと思っている。だからそれは制度設計によってあり得るということである。

(高橋委員)

例えば、民間の労働部門が、人事管理にどれだけ人員配置しているか、おおよそ想定がつく。公務で本当にどれだけ配置しているかは大体想定がつく。

(島田委員)

そうだが、労働組合があったほうがコストは下がるという議論もある。組合がないので、非常にコストが高いという大企業は幾つもある。

(高橋委員)

それもまさにどのような組合があるかという話である。

(島田委員)

そうである。

(高橋委員)

やはり申し上げるが、そんなに減るということまで論証しなくてもよいと思う。

(島田委員)

大枠において、私もそれは難しいだろうと感じている。

(今野主査)

交渉のテーマや交渉の仕組みは、かなり極端なことを言うと、例えば「上申

交渉は絶対するな」「交渉のテーマはこの範囲にしろ」などと「労使で勝手なことをするな」という仕掛けにつくってきている。だからここをかなり絞っている。そのようなものを踏まえると、可能性としては減る可能性もある。しかし、トラブってしまえば交渉コストがかかる。協調的になったらかからない。

(高橋委員)

本当に想像の世界でしかない。ただし、法律で義務づけられているので、その説明責任は果たさなければいけないので、この段階ではざっくりしたものでよいと思う。

(今野主査)

そうすると、「交渉にかかわるコストはこれこれの仕組みでこんなことの状況が想定されるので、コストの大幅増は考えられない」というような文章か。

(高橋委員)

そうである。

(今野主査)

幾らとは言わないで、それで大丈夫か。

(高橋委員)

「何億円」というものをここで出さなければならないのか。

(渚上事務局審議官)

いつの段階で出すかはあるが、最終的にはそのようなものが必要だと思う。

(島田委員)

制度が固まってからである。そうでないと意味のない計算をたくさんやらなければならない。

(武藤委員)

そうしないと、予算要求できない。

(渚上事務局審議官)

施行時期がかなり先になるので、予算要求自体も先になる。

(武藤委員)

だから、新しい制度に基づいて幾ら予算要求をするかを計算しなければならない。その段階ではそれなりの緻密な計算をしておかないといけない。

(渚上事務局審議官)

法案を提出するときの説明としては質疑では出るだろうから、その段階では少なくともいると思う。ただし、どのような制度を考えるかは、いろいろなパッケージというかパーツがある。そのどれを選択するかといったときには、それが唯一の理由にはならないが、参考資料としてはそのようなことがあり得ると思う。いつのタイミングでどの程度の中身のものが要るかということである。

(人事院森永企画法制課長)

予算要求のときの切りかえについて、以前、諏訪委員が切りかえとその後のコストの話として定常時になってからのコストの話をされていたが、予算時に人事院がなくなって、違う組織、内閣人事局ができて、どちらが大きいのかというのは、予算時でコストがある意味で計算できるだろうが、その後の交渉結果として地方でいろいろ人員が取られてしまう、もしくは総人件費が上に伸びるのか下がるのか、そのようなものは切りかえ時ではなく、やや長期的なスパンでしか判断ができないので、必ずしも切りかえ時のコストがすべての費用、便益のコストではないのではないのか。

(今野主査)

実際には、現場ではいろいろ交渉をするときは、実際に人件費がかかってくる。それは人事院にかかわる組織ができたから予算をつくるという性格のものではない。それを全国で、地方公務員も全部含めたときに幾らかかるかといって、それが一番大きなコストかもしれないがわからない。

(人事院森永企画法制課長)

一般的に各省とも現場の人事当局が各機関で交渉をやっており、小さい機関になると労務担当の専任者は置かれていない。本省の幾つか大きな省庁では労務担当の専任の職員が置かれているが、それぞれの機関でどの程度の交渉があって、どの程度のコストがかかるかによって、場合によっては専任を置かなければいけないし、もしかすると今より少なくなるけれどもゼロではない。それはその交渉の割りつけと交渉頻度と、それに応じて業務、人件費、そのための組織のコストは変動していくことは現時点で推測することが難しいということだと思う。

ただし、はっきり言えるのは、国では労務担当だけをやっている人は育成していない。皆、その瞬間で人事当局であったり労務担当をやっているので、民間で一般的に見られるように、人事部局にずっと労使交渉、労務担当を続けてやっているような人材育成はやっていないので、そのような人材育成コストの話は一定程度配慮しなければならない。職員団体などずっと長くやられている方が多いので、民間と同じように、そのような育成コストはかかるだろうと思われる。

(今野主査)

交渉の場合は、そのような人事担当の専門の人が計算しやすいが、交渉するときは、その組織の長が出て、副が出て、といてみんなが交渉するわけだから、その人たちが事前に集まって相談するなどしている。人事のプロはほんの一部であり、それで人事管理をやっている。民間企業もそうだが、実際上は現場でやっているわけだから、そちらのコストも本当はある。

(高橋委員)

箇条書きぐらいにするのがせいぜいなのではないか。

(今野主査)

私がさきほど言ったように定性的に記載する。

(高橋委員)

今の段階ではそれでよいのではないか。

10ページの2番について、「専門機関の場合に一定のコスト増」と断定的に書いてあるが、「制度設計においては一定のコスト増の可能性がある」ととどめておいていただければありがたい。ほかのやりようによってはコスト増がない可能性もあり得るので、公務部門を移管すればよい。

(今野主査)

そうすると、10ページの費用について、交渉にかかわるコストが1から5までであるが、これはそれぞれについてさきほど言ったような書き方の費用推定文書をつくれということか。

(駒崎事務局参事官)

費用のほうで、減るというのはわかりやすいが、仮に費用も増えるが便益も増えるとしたときに、定性的な表現だけではどうか。

(今野主査)

便益は考えなくてよい。ここは交渉にかかわるコストである。「こういう状況を想定するとコストは上がる、こういう状況を想定するとコストは下がる」というシナリオの文書でよいということである。

(島田委員)

「変わらない」もある。

(今野主査)

何本かシナリオがあってもよい。

(島田委員)

結論は、大幅にコスト増とならないだろうということではよいのではないか。

(小宅事務局企画官)

7ページを見ていただくと、大きな丸の3つ目の3ポツで、「中央交渉、府省交渉、地方交渉で、上申しないとか、そうであればどうなるか」というようなことを書いてあるが、この場で「ある程度の傾向としてこのようなものがあるのではないか」というものを出していただけると、なお書きやすい。

(今野主査)

それは事務局がいろいろ考えて、ここへ出してけると、我々が議論して示す。

(小宅事務局企画官)

ほかに何か今あれば、ありがたい。

(諏訪委員)

今までの流れで結構だと思うが、1点確認しておきたいのは、シナリオはいろいろあり得るが、いろいろな制度がどうなったこうなったということはもう言わないで、やるにしても、「最大限こうなる」と、「最小限ここまで」と、「中位推計みたいなもの」と、3つぐらいはあるべきである。それで、ベネフィットもあるいはそうかもしれない。ここは複雑にしないほうが私もよいと思う。

(淵上事務局審議官)

そのときに、現在かかっている経費との比較というご指摘があったが、現行の統計がないので、現行との比較でプラスマイナスということではよろしいか。

(今野主査)

それは定性的であるものか、あるいは数値で出すべきということか。

(淵上事務局審議官)

例えば、上限・下限の話の数字が要するという話である。

(今野主査)

諏訪委員が言ったのはそのようなことではないところである。「最悪のパターンを考えるとコストが上がる」というシナリオをつくる。だから、皆、定性的なものを考えている。

(淵上事務局審議官)

今の場合は定性的でよろしいか。

(今野主査)

そうするとコストが下がる、ということである。

(人事院森永企画法制課長)

諏訪委員がおっしゃっていたのは、「最悪ここまでこんなひどくなることもあるかもしれないけれども、よく効くとしたらこんなによくなるかもしれないし、普通はこれぐらいになるだろう」というシナリオを書いたらというご提案である。

(淵上事務局審議官)

労使関係の状況がこうなる可能性があるとか、こうなるおそれがあるとか、そのようなものである。

(今野主査)

そのときに、制度が決まっていないから、「この場合はこれ」として何を選ぶかということだが、今まで我々が合意した範囲と選択肢を残した範囲があるので、それを勘案してやっていただく以外にない。

(高橋委員)

労使関係は「安定した場合はこのぐらい」「仮にこじれた場合はこうなるかもしれない」として、「このぐらいコストが増減する」とどまれるかという話である。

(大塚公務労協事務局次長)

現行のコストを把握するときに、人事院は第三者機関なので、組合とももちろんやっているが、使用者側ともやっている。今度は使用者と組合という形になるので、両方を現行のコスト計算に入れる必要があるので、よろしくお願ひしたい。

(今野主査)

承知した。コスト・ベネフィットはもう一度検討するのか。

(駒崎事務局参事官)

11月18日のワーキンググループでもう一回議論する。

(今野主査)

そこで、先ほどのような方向で資料を作成して、議論したほうがよい。「金額ベースはどうか」という話をもっと先の話で、制度骨格が決まって、いろいろなことがフィックスになったときに、その際に担当している人がやればよい。だから、我々は大まかなシナリオを幾つか考えればよいと思う。

(人事院森永企画法制課長)

諏訪委員や今野主査が言われた費用についての最大最小、アベレージについて、我々が見ると、便益のところにも非常によいケースをシナリオに置いて書いているところがある。観点としてこのようなことがあることは全く否定しないが、必ずここになるかどうかというところがある。そもそも3つのシナリオを書かれるのであれば、そのあたりも多少の検証の余地はあるのではないか。

(淵上事務局審議官)

コストが金額でなければ同じように考えるということか。金額については、便益は恐らく難しいので、方向性ならば便益もある程度、事務局で検討する。

(今野主査)

それは考えさせていただきたい。森永課長が言われるようなところは複雑になってしまう。

(淵上事務局審議官)

ご指示をいただければ検討する。

(人事院森永企画法制課長)

ただ、費用のほうだけであれば、先ほど私が言った総人件費関係と業務コストばかりが中心なので、やや狭いという感じである。

(今野主査)

ここの話は狭くてよいという話であり、それができたときにもう少し広げ

て考えてみようかということであった。

(小宅事務局企画官)

3ページに費用の一覧があるが、検討するのは、1ポツの交渉コストだけか。

(今野主査)

1、2、4、5もある。4番は調査コストしか入っていないくて非常に狭いが、島田委員が言われたのは、もう少し広めに人事院の問題を考えるということなので、そこはどうするか。

(島田委員)

※印で簡素化することは考えられると書いてあるので、あわせて検討していただければ結構である。

(今野主査)

人事院はどういう機能か。

(人事院森永企画法制課長)

交渉当局も、組織のあり方を全部先に送ってしまっているの、なかなか難しい。

(今野主査)

これは難しいだろう。時間も限られているので、比較的分かりやすい1、2で検討する。

(高橋委員)

私の本質的な効果に関する意見も入れていただくか、検討していただきたい。

(今野座長)

承知した。

○公務公共サービス労働組合協議会作成資料について

(公務労協岩岬副事務局長から資料5について説明)

○全労連公務員制度改革闘争本部作成資料について

(全労連黒田事務局長から資料6について説明)

○その他

第26回ワーキンググループが11月18日に開催することが確認され終了した。

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）>