

各委員から提出された御意見

古賀委員	1
御厨委員	4

専門調査会の「取りまとめ」のあり方に対する意見

専門調査会委員 古賀 伸明

第13回専門調査会を欠席するに当たり、座長のお求めのもと意見書を提出いたしますので、同調査会における配布等議論への反映をいただきますようお願いいたします。

1. 最終「取りまとめ」の基本的方向

ILOを始めとする国際社会からの長年にわたる指摘、公務のありかた、取り巻く状況の変化等を踏まえ、制定以来約60年間抜本改正のなかった国家公務員法及び地方公務員法を見直し、「議論の整理」における「改革の方向で見直す」ことをさらに具体化すべく、公務の労使関係の抜本改革と労働基本権の回復・付与を行うことを「取りまとめ」の前提とすべきである。

2. 団結権について（消防職員・行刑施設職員）

消防職員および行刑施設職員について、職務の公共性が強いという点は、争議権について一定の制約が許される根拠にはなるが、団結権までも否定する論拠にはならない。また、これまで否定の論拠とされてきた、部隊活動の存在や厳しい服務規律の要求については、そのこと自体が労働組合（職員団体）の存在を否定する根拠たり得ない。むしろ労働組合は、必ずしも良好とは言えない職場環境の改善に一定以上役立つはずである。これらの職員に団結権を付与する方向で検討すべきである。

3. 協約締結権を付与する職員の範囲

労使関係上の問題を取り扱う際に、適用される給料表で区分することや、現に職員団体を結成できる「公権力を行使する職員」について協約締結権を制約することは、論理的・実態的に不適切である。民間などの例も参考にしながら、公務員法で示された「管理職員等」であるか否かで、協約締結権の付与を区分することを基本とすべきである。

4. 交渉・協約事項の範囲

交渉の範囲は、勤務条件、その他直接、間接にかかわらず勤務条件に影響する一切の事項、労使双方が合意した事項、とすべきである。なお、その際、同じ国家公務員である特定独立行政法人の職員に適用される特労法8条に明示された「団体交渉の範囲」を基本とすべきである。

5. 法律・条例、予算と協約との関係

現行憲法は、公務員に関わる勤務条件の詳細に至るまで法定することは求めるものではない（特労法、地公労法の例からも明らかである）。勤務条件に関わる根本基準についてのみ、中央交渉の結果を踏まえ法律で定め、勤務条件の詳細、配分や運用などについては、各府省がそれぞれの実態を踏まえ、労使交渉・協約締結によって定められるようにすべきである。

なお、財政民主主義の観点から、法律・条例の改正を必要とする協約、新たな資金・予算上の措置を必要とする協約については、最終的に議会の承認が必要であることは当然である。

6. 争議権を付与する職員の範囲（争議行為の制限等については項目14参照）

ある意味では公務員以上に国民のライフラインに影響を及ぼす電力会社やガス会社等さえ、労調法等によ

る制約があるものの、争議権が認められている。また、「民でできることは民で」の進行により、多くの公共サービスが、争議権を有する非公務員に担われている。つまり、「公的な事業・サービスにおける争議行為は、国民生活に多大な影響を与える」ということのみを論拠に、公務員の争議権を制限することはできない。争議権が労使を対等たらしめる基盤であることを踏まえ、協約締結権を付与する公務員には、原則、争議権を付与すべきである。

7. 争議行為を行うことのできる事項

そもそも争議行為とは、憲法第 28 条の団体行動権に基づくものであり、当然、争議行為を行うことのできる事項は、その前提を踏まえ特定されるものである。基本的に団体交渉の対象となる事項が、争議行為の対象である。

8. 交渉不調の場合の調整（争議行為に関する調整は 14 を参照）

交渉不調の場合の調整は、中央労働委員会または都道府県労働委員会が行うこととし、現在の国営現業、特定独法、地方公営企業等と同様の仕組みとすべきである（調整は労使いずれか一方の申請に基づく、仲裁裁定は強制力を伴う）。

9. 民間給与等の実態調査等

同種、同格原則に基づいて公務員給与は決定される必要があり、何かしらの「参考資料」、ガイドラインが必要である。その際、単純な民間給与の平均ではなく、給与決定要素である職種、役職段階、勤務地、年齢、学歴等を考慮する必要がある。

10. 協約締結権が付与されない職員の取扱い

協約締結権が付与されない職員の給与・勤務条件の決定については、中央交渉レベルで締結された協約の内容が基礎となるが、当該職員の意見が十分に反映される仕組みを設定・保障する必要がある。

11. 交渉・協約締結の当事者（国の当局）

現在、分担管理されている国家公務員人事管理に関する権限を一元化し、国家公務員全体の使用者としての権限を行使する責任ある機関を整備すべきである。そのため、人事管理に責任を持つ大臣を長とする「人事管理庁（仮称）」を専門機関として設け、現在の人事院は人事行政の中立公正の確保および専門研究を実施する機関に再編すべきである。

このことに伴い、交渉当事者は、人事管理庁（中央）、各府省大臣（各府省）、各機関事務所の長（地方支分部局）のレベルに分かれる。交渉当事者ごとに交渉できる範囲は、上記の交渉で決定することとし、予算の裏づけを必要とする事項についてもこの交渉で措置する。この交渉は、この交渉で決定した予算の枠内で運用可能な範囲での協約締結にとどまる。なお、この交渉では、予算措置を伴う協約については、この交渉で予算の枠内で運用することが委任される場合を除いては想定しない。

12. 交渉・協約締結の当事者（自治体の当局）

自治体の場合の交渉・協約締結の当事者は、首長、任命権者である。

これまで地方公務員給与は、国家公務員給与との均衡が第一に求められてきたが、労使が決定した事項について当事者性を持って住民に対する説明責任を果たしていくためには、そのあり方を再構築する必要がある。一方、「公平な公務サービスの提供」「自治体間で類似の職種のあるべき給与とその均衡」などへの配慮も必要

となる。そのため、組合代表と地方関係団体が参加する仕組みを設け、給与などの「標準」について協議するシステムを検討すべきである。

13. 交渉・協約締結の当事者（職員）

「少数組合には協約締結権を与えない制度」の導入は、憲法上の要請を踏まえ、労組法等が使用者に平等取扱義務、中立義務を課す中、民間への影響等もあることから賛同できない。一方、効率的・効果的な労使関係を構成する必要から、各交渉レベルに応じて「労連方式（各労組の連合体による交渉）」などを想定することも考えられる。

14. 争議行為の制限等

公務員に争議権を付与する場合であっても、労組法および労調法を全面適用し、労組法に基づく争議行為開始に至るまでの手続きを徹底するとともに、労調法の「公益事業」などの争議行為規制の措置をとることにより、争議行為の乱発・長期化ということに歯止めをかけるべきである。

なお、労調法の「公益事業」における措置に加え、「争議行為の事前予防」を重視し、新たな措置として、労働委員会が、個々の具体的争議行為が国民生活に与える影響などを勘案し、争議行為の実施の可否を判断する権限を持つことを検討すべきである（かつての労組法には労働委員会の任務に「争議の予防」が明記されていた）。具体的には、労働委員会が、労働組合からの通知通りの争議行為の実施が認められないと判断する場合にあっては、改めて労働委員会が態様および時間・期間など争議行為が認められる範囲を特定する、争議行為の実施を全く認めないとする場合については、労働委員会が紛争の解決のための仲裁裁定を行うこととし、労使双方ともこの最終的な決定に服従しなければならないものとする というものである。

15. 透明性、国民への説明責任の確保

今後の新しい公務労使関係においては、労使間の交渉や協議を明確な形あるものとし、それを積極的に情報公開することで、国民・住民にとって透明なものに変革していくことが重要である。

具体的には、交渉・協議に関するルール（双方の当事者、付議事項、責任と権限の範囲、紛争時の扱い、等々）の明確化、労働協約の形で労使の合意内容を明定化する、労働協約、交渉過程の議事概要の公開やメディアへの報告等を行うこととすべきである。

16. 交渉不調等の処理を担当する機関

現在、非現業の職員団体に対しては、「不当労働行為」という概念がないが、これが労使関係を歪める原因ともなっている。公務員への労働基本権の付与・拡大に伴い、新たな措置（公務における争議行為の事前予防）を含めて中央労働委員会・都道府県労働委員会が、団体交渉に関わる集団的紛争についての業務を担うべきである（14参照）。

17. 労使協議制

労使間の情報共有、意思疎通、誠実対話、合意形成を促進するための「労使協議制」が生産性向上にも有用であることは、すでに民間の労使関係において実証されている。そこで、利害対立を前提として交渉によって折り合いを付ける仕組みである交渉制度とは別の観点から、効率的・効果的な事務事業の遂行、国民・住民に対する良質な公共サービスの提供を促進するため、労使間の意思疎通をはかるツールとして労使協議制度を整備すべきである。

以上

行政改革推進本部専門調査会 今後の議論に向けて
(第12回で示されたシミュレーションを中心に)

東京大学 御厨貴

(総論)

そもそも、本調査会の検討の目的は、簡素で効率的な政府の確立にあり、それに伴う従事者の類型化とその在り方、そこから導かれる労使関係の在り方にあった。

したがって、協約締結権、争議権を一定程度付与する一方、本当の意味での能力主義を採用し、言わばより効率的で能力の高い官僚制を作る(そのような官僚制に変える)ことが、まず念頭に置かれなければならない。現在の官僚は、巷間語られるよりも、その能力面、向上心の面において、ずっと危機的状況にあると、私は感じている。

(各論)

以下、番号は資料3の論点集に示されているものに即している。

1. 協約締結権を付与する職員の範囲について

行政のコア的な業務として権利義務設定・企画立案などに従事する職員の取扱いが一つの例示として示されているが、前回稲継議員が指摘されていたように、論理的な検討と、国民生活への影響という観点では跛行が生じるため、これにどう対処するかということを検討しなければならない。また、例示された権利義務設定・企画立案という分類の区分を明確にするといった点も重要である。

しかし、これらの点を詳細に議論するよりも、簡素で効率的な業務の確立のためには、何が必要かという原点に立ち返って考えたい。

一たびそう考えると、現業に近い部門であろうと、非現業的な部門であろうと、効率化の観点は異なるにせよ、いずれの場合も業務を正当に評価し、能力がある者を登用して組織として効率化していくためには、協約締結権を付与し、透明性を高めつつ、あわせて評価も合理的になされる環境を作ることが(警察等を除き)必要であると考える。

2. 交渉・協約事項の範囲

これも、効率的な政府の確立のためには、任用・分限・懲戒をことさら交渉事項としないとした場合の論理的な合理性はない。民間ではこうした面も当然含めて労使関係は結ばれている。だから、交渉・協約事項には特段の範囲の制限を設ける必要はない。

3. 法律・条例、予算と協約の関係

資料3の論点に挙げられている民主主義との関係はいずれも了解できるが、実態上、

協約の内容が団体ごとに異なることとなった場合、議会がそれを合理的であると認めることは果たして可能なのだろうか。

4．争議権を付与する職員の範囲について

上記1．で述べたように、職員の身分等により分ける理由はない。ただし、争議権に裏打ちされている協約の持つ意味が何かと考えた場合、それが協約の実効性を担保するものであるということであれば、今回のシミュレーションで示されたような第三者機関等による仕組みを担保することで、特段争議権は付与しなくてもよいのではないかと考える。

5．争議を行うことのできる事項

上記4．で争議権を付与しなければ問題として生じないが、争議権を与えた場合、敢えて資料1に挙げられているシミュレーションに即していえば、5ページにあるように法律との関係等を整理した場合、法令・条例・予算事項に関しては不可事項とする必要はない。この部分を不可にするのであれば、4．で述べたように、多くのケースが争議権に裏打ちされていない協約となり、それは第三者機関で処理されるからである。

7．民間給与等の実態調査

原則、公務員はできあがっている法律、予算の枠内で労使関係を築くしかないから、給与水準についても予算の枠がはまっていると考えられ、実態上、給与調査等を団体に示す必要はない。

9．交渉・協約締結の当事者（国の当局）

一本化すれば、実態上はより一層各団体との特殊性が薄れ、横並びとなり、現行と変化がないことになる。実態上の意味を今回の制度改正に持たせるのであれば、各省庁など、適正に職場の状況を把握できる単位が当事者にならざるを得ないのではないだろうか。

以上、欠席が多い中での意見であるので、議論の流れに棹さず部分があるかもしれないが、労使関係に着目することが私に期待されている意見陳述ではなく、官僚制全体の今後のあり方から多少乱暴でも意見を述べる方がよいかと思い、まとめたものである。

むしろ、冒頭述べたように、巷間語られるよりもずっと、官僚制は能力面、職員のモチベーションという面において危機的状況にあり、官僚制に阿る必要はないが、一方、タフで有能な人材に支えられる組織にすることが必要であると考えている。その観点から、透明性の高い、厳しくとも合理的な職場環境を構築する中で有能な人材が働くことのできる官僚制を構築することを強く期待する。