

「論点の柱立て」についての委員のご意見

* 整理の都合上、重複して掲載しているものがある。

労働基本権を含む労使関係の在り方

公務員の労使関係の現状とそのあるべき姿

(1) 労使関係の現状

労使関係については、長年の歴史的な経緯や積み上げによって、現在は機能しているのではないか。

現状の一方的な労使関係（管理運営事項・指揮命令系統）を超えて、現場では、労使が知恵を出して市民サービスを実施している。

官民競争入札制度による競争について、民間の場合は生産性の向上等について労使で協議できるのに対して、公務員の場合、服務規定や職務命令遵守義務などがあり、制度上はできない。

国の場合、人事院、総務省人事・恩給局、財務省、各府省の担当と、使用者として一元的に責任を果たす組織がない。使用者側も責任を持った対応ができていない。

ヒアリングでは、制度は現状どおりで良いという意見が多かったが、その中でも、1つは基本権付与を拡大した場合に予想されるマイナス要因を想定してむしろ現状の方が良いという意見であり、もう一つは、労使で今でもきめ細かい話が行われて信頼関係が確立しており、自信を持っている方は現状でも大丈夫という意見があった。これから基本権の付与を考えるときに、単に制度の問題だけでなく、信頼関係や人間関係に注意した議論が必要。

ヒアリングの印象としては、人事院勧告制度を受けている各省はうまくいっているとの回答が多く、人事委員会制度が置かれている県・政令市もうまくいっているという声がある一方で、北海道の場合には、そのとおり実施されておらずうまくいっていないという不満があると。他方で、1,800の自治体のうち1,750ほどは人事委員会すらないので、現実問題として今既に交渉で決めているという実態がある。

代償措置に関して、全農林判決の補足意見でも、「その本来の機能を果たさず実質上画餅に等しいとみられる状態が生じた場合は、争議行為を行っても、それが相当と認められる範囲を逸脱しない手段、対応のものである限り、例外的に許容される余地があるべきである。」ということも述べられている。現に、多くの自治体で財政難等を理由に、職員・組合の納得もないままに何らかの独自カットが行われており、代償措置が機能しなくなっている。全農林判決でも言われている立法政策として、基本権を回復するという視点で見直していくことが求められているのではないか。

(2) あるべき労使関係

国民や市民に対してどう責任を果たせるかという観点で、公務労使関係も整備されるべき。

労使関係の現状で苦悩しているという話もあるが、逆に機能しすぎて大阪市役所や奈良市役所のようにヤミ手当や本来辞めさせるべき職員をいつまでも雇っているとい

う実情もある。あるべき労使関係を考えるときに、常に国民の目を意識して、ガラス張りでの労使交渉をすとか、何か工夫をして全体の議論をする必要があるのではないか。

官民競争入札など、これまで置かれてきた公務員像とは変わってきており、良質な公共サービスを提供するための環境整備をするという観点で考える必要がある。

当局と労働者がともに国民に対して責任を果たしていく、労使対等の関係が必要。

国民、市民からは、ヤミ手当や官業癒着の不祥事、コスト意識や危機管理意識の欠如、雇用と処遇の既得権益の確保が強いなどと国、地方、管理者、組合員問わず見られている。一方で、公務、公共サービスを否定する人はおらず、倫理観や士気を高め、信頼性や専門能力を引き上げ、自己改革していくことが重要になるが、それを手助けするのが、人事行政・労使関係改革ではないか。そういう意味で国民や市民が行政改革を求めていることを忘れてはならないし、労使がきちんと責任を持つという労使関係改革をやらなければならない。交渉、協議による決定が当事者意識を醸成させ、決定事項に責任を持つことになり、その先に、透明性、納得性、効率や生産性を高めていくことにつながるのではないか。

苦情処理手続や労使協議制は、いわゆる労働基本権の中に含まれる団体交渉とは別のジャンルとして重要な要素。それらについて、これから労使関係の中でどのように捉えていくのかについても一つの論点として考える必要。

マイナスがあるからこれを直すという発想ではうまく行かない。生産性やモラルの向上に貢献するということを明確にしないと国民に理解されない。労使関係を再構築する上で、公務員の労使関係の中で労使協議制を確立できるかどうかの一つの大きい問題であるが、今は、管理運営事項が広い幅をもって運用されており非常に難しい。前向きな解決をするために、労使協議制やその中にある管理運営事項をどう考えるかがこれからのポイントではないか。

民主主義のルールでは、多数派を形成する政府の政治家が基本政策を決め、それを公務員が執行することとなっており、仮に基本権がある範囲の職員に付与された場合でも、勤務条件に関与することは良いが、例えば、労働組合が一定の考え方に基づいて政策について何か意見を言ったり、議論したりする場になっては民主主義の原則に反するので一線を画する必要があり、注意深く扱わなければならない。

ヒアリングでは、労使関係が安定していると官も民も主張があった。その中で、労使協議が緊張の中にも信頼関係の下できちんと積み上げられており、労使はパートナーシップで対話によって、管理運営事項とか会社の経営などの問題はあるが、それを超えて話し合いをする。使用者は使用者責任を明確にし、労組は話し合いで決めたことは責任を持って実行する。それが高度経済成長を支えてきた日本の成熟化した労使関係ではないか。そこに公務も近づかなければならない。

政策は最終的には議会で決まるが、その政策を企画立案するのが各省庁であり、同時にそれがそこで働く人の勤務条件に関わるとすれば、その決定過程に組合との話し合いがあってしかるべきではないか。

民間の経営政策は経営者が決めることであるが、どうすればその実行を早く効率的に

できるのかなどについて労使で知恵を出し合っており、そういうことは公務の世界でも当然起こってしかるべきではないか。

民間に比べて、公務員の仕事の仕組みは全部ではないが、かなり効率が悪い。この仕事の効率をどのように上げるかということが公務員制度改革の1つのポイントであり、そこにメスを入れずに、人員削減や賃金カットを行うのは、職員に負荷を増やすだけである。仕事の仕組みを見直すことについて、毎日の業務をやっている人が改善する中で、組合がその役割を担うことができるか確認することが必要である。

労働基本権の在り方

(1) 労働基本権の在り方に関する総論的意見

専門調査会は、政労協議の中で公務員の労使関係を改革する必要があるということで、労働基本権を付与する公務員の範囲について議論する場として設置されたことを認識しておく必要がある。基本権の付与に当たって様々な課題があり、それぞれについてより突っ込んだ議論をすることによって論点の柱立てにつながるのではないかと。

労使双方が協議し合意した内容をお互いが責任を持って役割と義務を果たす、労使が当事者意識と能力を持つ、という意味から、労働基本権を回復すべき。

労働基本権としては、団結権、団体交渉権、争議権の3つがあるが、それぞれ違うものなので、区別して議論しないと何が問題か分からなくなる。

労働基本権について、それぞれ分けて議論することは賛成である。

労働基本権の在り方に関し、どの範囲の職員にどの権利を付与する、という議論になったときに、労使交渉の主体が誰になるか、という点について、仕組みが全くないので、根本的に考える必要がある。

基本権の制約を緩和するとしたときには、国民や住民にどのようなメリットがあるか説明する必要がある。基本権の付与によって、全体の意識を高め、相互に責任を持つことにより、行政の効率化につながっていくということが、公務員についてどの程度成立するか、確信を持って言えるかについて議論しておく必要がある。

基本権制約を緩和したときに、公務員制度全体が国民のためになることが明確に見える必要がある。制度的に見た場合には、例えば、公務員には、命令に服する義務があり、違反すると懲戒になる。民間でも同様であるが、生産性3原則に基づいて、労使で対立するという概念を越えて経営や業務改善について議論されており、この考え方が公務にも適用されるべきである。基本権についても、労働者の基本的人権であり、また、公務の労使関係を抜本的に見直すのがこの調査会の任務であり、基本権の制約を解除したときにどうなるかという議論に入っていくべきである。

基本権の現状に大きな問題があつて、早急にどこかを変えなければならない必然性があるとは考えていない。基本権の制約やそれに対する代償措置についても、長年維持されてきた制度であり、その中で労使で努力して良い関係を築いてきているものとヒアリングを通じても感じている。人事評価については、昨年からは試行を行い、さらに本格化していくこととなっており、基本権付与が条件として始まったわけではない。長年維持された制度を変える必要があるとすれば、どのような理由でどのように変え

るべきか慎重に検討をして結論を出す必要がある。

(2) ILOとの関係、各国の実態

労働基本権はグローバルスタンダード、国際比較をしっかりと把握することが必要。

ILOも労働基本権という言い方をしていない。

日本のILO条約の批准状況はアジアへの影響力が大きく、また、グローバル化が進むほど日本の果たす役割が大きくなるという認識を持つことが日本の政労使ともに必要である。

各国がどのような沿革で、使用者の権能や団体交渉権・争議権の在り方が決まってきたのかを知ることは、日本のやり方をどう直していくのかを考えるときに重要。

ストに対する考え方や方法は国によって風土が全く異なっており、ストに至るまでの労使協議や労使交渉もそれぞれの国の仕組みやシステムの中で行われた後の結果であるので、それまでのプロセスもきちんと明らかにする必要がある。

団結権の在り方

公務員の種類、類型化については仕事の性質の違いによる分類と階層別による分類が考えられる。前者について、防衛庁職員、裁判官、警察職員、刑務官など特殊な領域については、基本権に関してILOのスタンダードに準拠して解決できるのではないか。

公務の労使関係において、職員団体は即使用者と敵対するというものではない。また、構成員であることが上司との対抗関係を意味するかどうかは疑問であり、職員団体の構成員であるということと、指揮命令に従うということとは、別次元の話ではないか。

団体交渉権・団体協約締結権の在り方

全農林判決の公務員の地位の特殊性とか職務の公共性ということについて、公務員の勤務条件は立法府において論議の上なされるべきものであるという考え方が、どの程度公務員の類型で適合されるのか、どの程度労働基本権の内容で適用されていくべきなのか、議論しておく必要がある。

今日のように配分、諸手当や俸給表の細かいところまで、すべて法定にするということではなくて、国会では根本基準といった重要事項だけを法律にして、詳細は交渉協議で決める方が、様々な制度改革を進める上でも、使用者権限を發揮し、働く側の納得性を高める視点でも重要ではないか。

団体交渉権は、交渉により何が決められるかが重要である。管理運営事項の問題があり、民主主義のルールとして国会で決めるものと、そうでないものを明確にする中で交渉で決められる部分も出てくるのではないか。それがどこまでかによって、誰に対するかということも決まってくるのではないか。

争議権の在り方

(1) 市場の抑制力の欠如等との関係

争議権の禁止については、今後はそれはもういいんだというのか、やはり今後も制限することは必要だということか、そういう議論を詰めておく必要がある。

基本権と身分保障は別のものであるが、民間に比べて雇用に不安がない公務員にスト権を与えることについては市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。過員が生じた場合にも分限免職ができることになっているが、実例はなく、民間企業の整理解雇4要件以上に厳しい形で身分が保障されているという印象。このように強い身分保障がある集団を公務員とすると、ストライキ権と雇用保障の関係で整理が必要である。市場の抑制力に関していえば、現在は禁じられていても、この春も複数の地方自治体がストを行っており、それほど安心して信用できる現状かという疑問もある。時代が変わったといっても、現実に英仏などで頻繁にストがあるのを見ると、日本は大丈夫かと思う。

(2) スト防止のための公益事業における事例

たずさわっている事務・事業の公共性や人件費は税金で賄われているということからすれば、労働関係調整法による緊急調整とか、国会の関与する必要も出てくると思うが、原則としては労働基本権を付与する方向で検討すべき。

(3) 争議権を規制する範囲

争議権は、特殊な問題であり、欧米の公務員制度などの比較も含めて検討すべきである。

以上