

第4回「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会」

1. 日時 平成25年4月25日(木) 18:00~20:10

2. 場所 合同庁舎4号館7階稲田大臣室

3. 出席

(参集者) ※50音順、敬称略

・アドバイザー

稲継裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授、立花宏 株式会社情報通信総合研究所特別研究員、
西村美香 成蹊大学法学部教授

・ゲストスピーカー

川田琢之 筑波大学大学院ビジネスサイエンス系教授

(国家公務員制度改革推進本部)

稲田朋美 公務員制度改革担当大臣、寺田稔 公務員制度改革担当副大臣、
山際大志郎 公務員制度改革担当大臣政務官、岡田則之 国家公務員制度改革推進本部事務局
審議官、川淵幹児 国家公務員制度改革推進本部事務局審議官 ほか

4. 議事次第

- ・ 開会
- ・ 稲田公務員制度改革担当大臣挨拶
- ・ 意見交換(テーマ:「自律的労使関係制度の措置」)
- ・ 閉会

5. 議論の概要

<総論的事項>

- ・ 現在の判例では、公務員についても、憲法28条に基づく労働基本権を享受する主体であることを原則としつつ、法律による制限が憲法上も許容されると考えられている。
- ・ 労働基本権の意義の中で最も基本的といえることは、労働者が使用者とできるだけ対等な立場で交渉して勤務条件を取り決めるという、集団的な労使自治を実現するための仕組みを法的に尊重することである。
- ・ 公務員の労使関係については、憲法の規定等から、民間のように労働者と使用者という当事者間の利害調整だけで完結することができず、主権者かつ行政サービスの受益者である国民の利益も考慮した法制度の枠組みを構築する必要がある。
- ・ 労働基本権については、あるかないかではなく、その中間に程度問題のようなものがあり、公務員の集団的労使関係制度を完全に民間企業と同じようにすることは考えにくい。異なる部分をフォローするような仕組みが必要になると考えられる。
- ・ 自律的労使関係制度については、国民との関係で、国民に納得してもらえるような勤務条件、説明方法を労使が一緒になって考えることができるような運用がなされれば、プラスの効果を生むと考えるが、かなりの時間がかかってしまうと思う。公務員の労使関係には民間には見られない特殊な点もあり、短時間の間に何かを急激に変えようとするとう副作用も非常に多くなると思うし、紛争のコストも非常に大きくなるのが容易に想像できるため、習熟する時間を取りながら、少しずつ進んでいくことが検討の方向性として重要だと思う。

＜国家公務員に協約締結権を付与し、労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合の、勤務条件の法定の範囲などに関する国会の民主的統制の在り方＞

- ・ 仮に、公務員に労働基本権を認める範囲をこれまでより広くする場合、憲法上国会が持っていないからという観点から、国会の権限について考える必要がある。
- ・ 国会の権限を定めた憲法 83 条に基づく財政民主主義については、金銭の支出に関する限り強力なルールであり、憲法 28 条に基づく労働基本権等によって、緩和されることはほとんど考えられないが、公務員の勤務条件のうち直接的な財政支出に関わらない部分について、労使の合意によって定めることを排除しているとは言い切れないと考えられている。
- ・ 近年の議論では、財政民主主義と、勤務条件を法律で定める法定主義の考え方を区別して論じているが、この勤務条件法定主義には二つの考え方があり、一つは、勤務条件の法的な根拠が最終的に法律に定めてあればよく、定めておけば形式的な意味での法定主義の要請はクリアできるというもの。もう一つは、法定主義は形式的な意味だけではなくて、より実質的な意味も持っており、公務員制度の根幹となる事項については国会自身が専権的に決定することが求められるというもので、このような事項については他の者に法律により委任することはできないほか、例えば、労使協定を尊重して国会で決定しなさいと国会の判断に枠をはめるようなルールを作ることも憲法上許されないことになる。
- ・ 公務員は全体の奉仕者であるとの憲法 15 条の規定から、メリットシステムに基づく人事制度の根幹となる事項等は、労使の取り決め委ねることが適切ではなく、国民の利益を考慮したルールの決定が求められると考えられる。
- ・ 公務員制度の根幹となる事項等については、国会が専権的に決定することが憲法上求められているが、それ以外の事項については、集団的な労使自治を尊重する考え方と調和した仕組みを作っていくのであれば、法定主義の要請から最終的に法律に定めておくことが必要であっても、具体的な決定を法律上の定めに基づいて労使の合意に委ねること、あるいは、国会が労使の合意を尊重する仕組みを設けることが望ましいと考える。
- ・ 国会に労使合意を尊重させる仕組みを設けられれば、第三者の勧告という制度を設けることまでは必ずしも求められていないという考えも成り立つかもしれない。あるいは、第三者機関が、労使合意の内容を見て、勤務条件決定の原則に照らして望ましいものと認めた場合、国会において尊重してくださいという勧告を出すという別の労使合意を尊重する仕組みも考えられる。
- ・ アメリカの一部の州では、議会は、提出された原案を一定期間内に承認等の意思決定をしなかった場合、承認したとみなされる仕組みや、労使合意尊重の観点から、議会は、原案の一部だけを修正することはできず、全体として承認するか承認しないかという二者択一を求められる仕組みが設けられている。
- ・ 平成 23 年に国会提出された 4 法案における自律的労使関係制度については、生じ得る問題に運用で対応するというスタンスに理解できる面はあるものの、一つの制度として見た場合、十分な検討がされていないのは確かであり、大きな問題としては、国家公務員に協約締結権を付与する一方で、集団的労使合意を尊重する態度が欠けているなど、国会の権限との調整が詰め切れていなかった点がある。
- ・ 憲法 28 条を含め公務員の人権を制限する範囲は、憲法の枠内で、民主的に正統化された国会が決定することだと思いが、公務員の給与に関して、勤務条件を詳細まで法定するのか、概

括だけ法定して詳細は委任するのかどうかは、立法府の裁量の範囲、法律の規律密度の伸縮が極めて大きいと思う。

- ・ 憲法 83 条に関し、支出を伴う勤務条件については、何らかの形での国会の統制が必要であるが、法律の規律密度の伸縮は大きいと思う。仮に、自律的労使関係制度を措置し、それに実効性を求めるのなら、国会の個別の統制は最小限にするのが適当と考えている。

＜国家公務員に協約締結権を付与し、労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合の、公務部門において市場の抑制力が働かないことなどを前提とした、適正な勤務条件の確保＞

- ・ 公務員の労使関係における、国民の利益の観点から不適切な合意がされてしまう、合意形成が困難である、という2つの問題の対応策としては、例えば、給与については、基本的に民間企業の賃金水準にそろえる形式で水準を決めるといような勤務条件決定の基本的なルールを法律に定めておき、これらの基本的なルールをどのように具体化していくかについては労使交渉に委ねるなど、交渉の方向性を導く一定の仕組み、第三者からの情報提供の仕組み、あっせんの制度のように第三者が労使間の意見の隔たりをできるだけ埋めて交渉を促進する仕組みを整備することが重要と考えている。
- ・ 市場の抑制力という交渉のメカニズムは、労使交渉を決着に向かわせるものではあるが、公務員の労使関係において、国会の個別の統制や第三者の関与、また、交渉の透明性の確保は、その代替物として十分ではないと思う。

＜国家公務員に協約締結権を付与し、労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合に、複数の職員団体が併存したときなどにおける、職員の勤務条件の統一性の確保＞

- ・ 複数の組合が併存する中で、勤務条件の統一性を確保しようとするれば、使用者側がどの組合とも同一の内容で合意しないと成り立たない。その場合、不服な組合に対してストを認めるか、仲裁裁定等の代償措置が必要となり、結果として交渉コストを増大させる。また、仲裁裁定によって勤務条件の統一性が必ずしも図られるとは限らない。
- ・ 民間企業の場合、統一的な労働条件で妥結できる労働組合とは協約を締結し、そうでない労働組合に対しては、団体交渉の義務を尽くした上で、使用者が一方的に労働条件を作成・変更できる就業規則により、労働条件の統一を実現する仕組みとなっている。
- ・ 国家公務員の労働組合と当局との交渉が妥結に至らない、また、労働組合が存在しないなどにより、協約が締結されなかった場合などに、当局が勤務条件の決定・変更をどのように実施するかを考えておく必要があり、民間企業における就業規則のような仕組みを設けることも一案である。
- ・ 労働組合の構成員以外の者に労使合意の内容を拡大するためには、法理論の見地からは、拡大が及ぶ範囲が適切に設定されていること、つまり、ある程度の利害の共通性がある人の範囲で拡大が及ぶこと、また、労使合意の主体となる労働組合に、構成員以外の人も含めて労働条件を決定することの正当性が認められることが、制度上必要と考えられる。
- ・ 組織率が低い組合と協約した団体協約に基づく勤務条件の変更は、非組合員である公務員を不利益に拘束する場合には非組合員の権利の侵害との関係で、また、国家公務員制度を決定する場合には国民の利益との関係で、正当化できるかという課題が発生する。
- ・ アメリカにおける排他的交渉代表制では、協約が結ばれた場合の効力が及ぶ交渉単位について

ては利害の共通性を考慮して設定されており、交渉単位を代表して交渉する労働組合は、交渉単位内の労働者の過半数の支持を得ている必要がある。

- ・ 平成 23 年に国会提出された 4 法案における自律的労使関係制度については、生じ得る問題に運用で対応するというスタンスに理解できる面はあるものの、一つの制度として見た場合、十分な検討がされていないのは確かであり、大きな問題としては、協約が締結されなかった場合の対応や、自分たちの利益を必ずしも代表していないような労働組合が締結した協約で自分の勤務条件が決められてしまうという可能性について、十分詰めていなかったように思われる。

<協約を締結できる職員団体に職員以外の者の加入できるとすること>

- ・ 民間と公務員の労使関係はかなり違いがあると思っており、地方自治体の首長の中には、職員以外の交渉のプロがやってきて、給与引上げの結果となったときに、町民は納得してくれないという強い懸念を持たれている方もいるが、このことについてどのように考えているか。
- ・ 協約を締結できる職員団体に職員以外の者は加入できないとすることについて、合理的な理由はおそらくなく、立法政策の問題である。ただし、認証要件を緩くすれば、交渉のプロが入ってきて交渉コストは膨大になると思う。
- ・ 構成員は職員だけであっても交渉自体は外部のプロに委任することは理論的にはあり得るため、交渉の当事者と担当者を分けて考える必要があり、懸念に対しては、団体交渉のルールを作る中で対応することも考えられる。
- ・ 公務員においても、仮に、集団的な労使関係の担い手である労働組合は、労働者が自主的に組織したものでなければならないという点が重要であるとすると、協約を締結できる労働組合に構成員の過半数を職員とする要件を課すことは問題だということになる。ただし、公務員の労使自治の範囲を段階的に拡大していくという対応をする場合、民間の企業別組合が、典型的な団体交渉の他に労使協議機関的な性格を併せ持っていることを前提とすると、公務における集団的な労使コミュニケーションの仕組みについて、そのような関係が成立する範囲を労働者の自主的な団結とは別の形で決め、団体交渉とは少し異なり必ずしも労使の対立を前提としない、従業員代表機関的な性格の強いものとして設計することは検討すべき選択肢としてあり得ると考えられ、こうした観点からは、このような条件を課すことにはそれなりの合理性がある。また、このような要件を課さない場合、民間企業で起こっているように、集団性のない紛争も団体交渉の枠組みの中に入ってくるのが考えられる。

<協約締結権を付与する職員の範囲と付与されない職員などの勤務条件の決定>

- ・ 協約締結権を付与する職員の範囲については、本省幹部や管理職、総合職採用や一般職採用といった横切りがあり得ると同時に、技能・労務職や医療職といった縦切りもあり、どのような制度設計が可能かについて整理する必要がある。また、協約締結権が付与されない職員については、最低限、使用者側が一方的に決めているのではないという何らかの代償措置が必要と思う。

<想定される便益及び費用の視点>

- ・ 費用としては、物理的コストとして、交渉体制の整備や交渉時間の増加等があり、交渉不調の場合には、紛争処理コストが飛躍的に増大することが予想される。また、職員の意識改革や効率的で質の高い行政サービスの提供については、職員にモラルハザードが生じたり、労使交

渉に時間を費やして行政サービスが低下したりするなど、実際の労使関係によって、便益にも費用にも成り得るものと思う。

- ・ 現在の人事院勧告制度においても、公務員給与に対する国民の理解はなかなか得られていないが、自律的労使関係制度が措置されたとしても、国民の理解を得るのは大変な労力が必要であり、そのためのコストも考えなければいけないと思うが、労使交渉の結果について国民の理解を得る方法をどのように考えているか。
- ・ 人事院勧告のための調査対象の事業所規模を細かく設定してもバッシングを受けるなど、ここ 10 年の公務員バッシングの中で、労使交渉の結果について国民の理解を得ることは非常に厳しいと考えている。一方で、諸外国の例を見ると、何とかなっているところはある。

＜内閣が、職員の人事・給与制度を主体的に設計・構築することを可能とする仕組みに改革することが必要との指摘＞

- ・ 現行法でどのような問題があるのかを整理・検証し、不都合な点については、運用改善で対応できないかを検討する必要がある。また、内閣が人事・給与制度を設計する主体として適当かについても、官民のガバナンスの違いがあることから、別途検討する必要がある。
- ・ 国家公務員の人事管理について、基本法において、国民に説明する責任を負う体制を確立することが定められている。内閣がこの責任を果たすべく、人事管理に関する規制・ルールの方策などを人事院に任せきりにしている状況を少しでも変えようとする、労働基本権の問題とセットでなければ駄目だとする反論がある。協約締結権を付与しなくとも、一定の条件の下で、人事管理上、使用者側が何らかの権限を持つこともあり得ると思うが、どのように考えるか。
- ・ 使用者側の権限を広げることについては、使用者側が行使する権限をチェックする仕組みと併せて考える必要があり、例えば、集団的な労使関係の枠組みの中でのチェックというのもあり得るのではないか。
- ・ 公務員のマネジメントの観点から、人事院が担っている機能の一部について、一定の条件の下で内閣に移すことは妥当性があるのではないか。
- ・ 人事院の本来の仕事は、資格任用のルールや基準が政治的に中立公正性を保っているか、また、機能しているかをチェックすることであって、その運用については、省庁ごとに分権的にされていると考えられている。一方で、内閣が主体的にマネジメントすることは重要ではあるが、内閣は資格任用という中立公正性のルールにまで関与すべきでないと考えており、関与するならば、政治任用制を導入すべきである。

＜市場の抑制力が働かないことから、労使交渉を行っても、自主決着することは難しいのではないかと指摘＞

- ・ 市場の抑制力の欠如については、公務員の労働基本権を制限する主要な理由の一つとして挙げられてきたが、本来は争議権を認めない説明に用いられたものであり、協約締結権の文脈で考える場合には、協約締結には使用者側の合意も前提であるため、国民の利益の観点から不適切な労使の合意がされてしまう問題よりも、労使間で経済的な利害を共有しにくいことなどから、民間に比べて合意の形成が難しいという問題と捉えるべきである。
- ・ 市場の抑制力に代わる有効なメカニズムを見つけることは困難である。

＜地方公務員との関係＞

- ・ アメリカのウィスコンシン州において、当選した共和党の知事が協約締結権を制限したことによって、再度知事選挙が実施されるなど非常に大きな政治争議となり、これが他の州にも波及するなど、アメリカでは、ここ3年、公務員の労働基本権を巡って大きな論争が起きている。
- ・ 諸外国における公務員の労働基本権を見ると、アメリカとイギリスでは、国家公務員と地方公務員の規定の仕方が異なり、ドイツとフランスは同じ規定の仕方をしている。日本の場合は、国家公務員について規定すると、地方公務員にも強く波及すると思う。
- ・ 第3回の議論で、国家公務員には協約締結権を付与すべきだが、地方公務員は付与すべきでないとの意見があったが、国家公務員に協約締結権を付与すると、地方公務員にも付与しないわけにはいかないということか。
- ・ 国家公務員に協約締結権を付与して地方公務員に付与しないという選択肢は法的にはあり得るが、現実的には、国家公務員に協約締結権を付与すれば、地方公務員にも付与すべきだとの議論になると思う。現場との距離の観点から、地方に協約締結権を付与して、国、特に霞が関には付与しなくていいという考えの方が、論理として筋が通っていると考えている。一方で、地方の使用者側の代表は直接選挙により選ばれており、労働組合の意向は無視できないという制約はあると思う。
- ・ 地方自治体のアンケート結果においては、懸念事項として、労使交渉による給与水準の決定によって、国と地方の自治体、民間企業との間で不均衡が発生することや、また、労使で合意した結果が議会で否決・修正される可能性、負担の増加などが挙げられている。

<その他>

- ・ 公務員の身分保障は政治的中立性の裏返しとして、どの国の公務員にも与えられている。一方で、労働基本権は付与されている国とそうでない国があり、労働基本権と身分保障は完全に切り離して議論すべきものである。
- ・ 人事院には、労働基本権制約の代償措置としての給与等に関する勧告等の機能と、メリットシステムに基づく公務員人事行政に関する政治的中立性や能力の実証に基づく任用等を確保する機能があり、後者の公務員人事行政の中立公正性を保つための機能は、代償措置とは全く別の性質のものであるため、協約締結権を付与したとしても、残しておく必要がある。
- ・ 基本法12条には、自律的労使関係制度を措置すると定められているが、かつて三公社五現業の労使交渉の仲裁等に膨大な費用を要したことを考慮すれば、協約締結権を付与せずに自律的労使関係制度を措置する方法はあるか。
- ・ 協約締結権は付与せずに、労使協議制を行うことはあり得ると思う。
- ・ 労働基本権については、給与の取扱い等の考えに相違がある中で、公務員組合、各政党など様々な立場から議論が進められてきた。
- ・ 公務員制度改革の出発点は、公務が活性化し、職員がいきいきと働き、国民から信頼される制度をどのように作るかであったはずが、いつのまにか出口がぐちゃぐちゃになった印象があるため、原点に立ち返ることも大事と思う。

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）>