

参考資料集

○ 国家公務員の自律的労使関係制度に関する経緯……………	1
○ 国家公務員制度改革関連 4 法案における自律的労使関係制度の措置…	3
○ 国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要(抄)……………	4
○ 国家公務員の労働関係に関する法律案の概要……………	6
○ 職員団体の状況……………	10
○ 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について(抄) ……………	11
○ 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」(概要) ……………	12

国家公務員の自律的労使関係制度に関する経緯

平成18年6月

「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」

- 政府は、「公務員の労働基本権及び人事院制度（中略）その他の公務員に係る制度の在り方について（中略）国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行う」旨を規定。

平成19年10月

「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」行政改革推進本部専門調査会報告

- 現行のシステムは、非現業職員についてその協約締結権を制約し、一方で使用者を基本権制約の代償措置である第三者機関の勧告により拘束する。このように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。
- 一定の非現業職員について、協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止して、使用者が主体的に組織パフォーマンス向上の観点から勤務条件を考え、職員の意見を聴いて決定できる機動的かつ柔軟なシステムを確立すべき。一方で、労使交渉に伴う費用の増大などのコスト等に十分留意し、慎重に決断する必要がある。
- 改革に先立ち、改革の全体像を国民に提示し、理解を得ることが重要。

平成20年6月 「国家公務員制度改革基本法」自民・公明・民主の合意により政府案を修正の上、成立

（修正前）第十二条 政府は、国家公務員の労働基本権の在り方については、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示してその理解を得ることが必要不可欠であることを勘案して検討する。

（修正後）第十二条 政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う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制度を措置するものとする。

（改革の実施及び目標時期等）

第四条 政府は、次章に定める基本方針に基づき、国家公務員制度改革を行うものとし、このために必要な措置については、この法律の施行後五年以内を目的として講ずるものとする。この場合において、必要となる法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目的として講ずるものとする。（第二項・略）

附 則

第二条 政府は、地方公務員の労働基本権の在り方について、第十二条に規定する国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する。

国家公務員の自律的労使関係制度に関する経緯

平成21年12月

「自律的労使関係制度の措置に向けて」労使関係制度検討委員会報告

- 平成20年10月（第1回）から17回の会議を経て取りまとめ。
- 政府における制度設計の検討に資するよう、論点ごとの選択肢を整理し、選択肢の組み合わせの複数のモデルケースを提示。

平成23年6月

「国家公務員制度改革関連4法案」閣議決定・国会提出

- 自律的労使関係制度を措置するため、非現業の国家公務員に協約締結権を付与する等の内容。

【参考】国家公務員制度改革関連4法案の提出までのプロセス

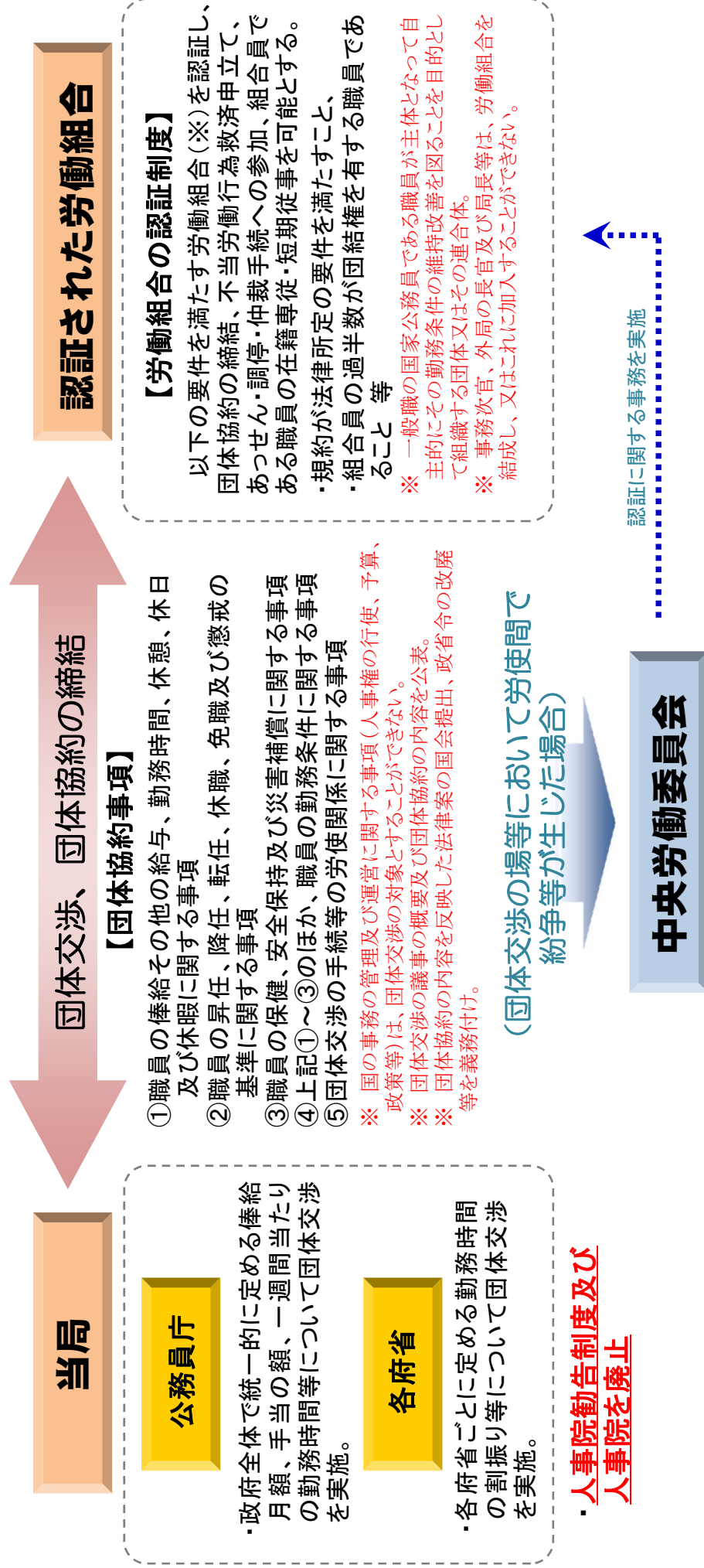
- ◇平成22年12月 「自律的労使関係制度に関する改革素案」
自律的労使関係制度構築の目的、制度の概要、便益・費用等を盛り込んだ改革素案を取りまとめ。
- ◇平成22年12月 自律的労使関係制度の措置に向けての意見募集（～平成23年1月）
「自律的労使関係制度に関する改革素案」等を公表し、パブリックコメントを実施。
- ◇平成23年4月 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の『全体像』について「国家公務員制度改革推進本部決定基本法の改革事項全体について、具体的措置内容や実施時期等に係る政府の方針をパッケージで策定。法案に定める主な事項、自律的労使関係制度の措置に伴う便益・費用等も示されている。

平成24年11月

「国家公務員制度改革関連4法案」衆議院の解散により廃案

国家公務員制度改革関連 4 法案（平成24年11月廃案）における自律的労使関係制度の措置

- 労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革。
- 時代の変化に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め有為な人材を確保・活用。
- 職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、自らの働きぶりに対する国民の理解の下に、勤務条件を決定。
- これらにより、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図る。



- ・認証された労働組合、組合員である職員等から、当局が不当労働行為（職員に対する不利益取扱、団体交渉拒否、支配介入・経費援助等）の禁止義務に違反した旨の申立てを受けたときは、調査・審問を行い、認定した事実に基づき救済命令等を発することができる。
- ・団体協約締結可能事項について、権限ある当局と認証された労働組合の間に紛争が発生したときは、あつせん、調停又は仲裁が可能。

国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要（抄）

（平成 23 年 6 月国会提出・平成 24 年 11 月廃案）

- 国家公務員制度改革基本法に基づき内閣による人事管理機能の強化等を図るため、幹部人事の一元管理等に係る所要の措置を講ずる。
- 国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、再就職等規制違反行為の監視機能を強化する等の措置を講ずる。
- 自律的労使関係制度の措置に伴う人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

Ⅲ 自律的労使関係制度の措置に伴う改正

1 協約締結権の付与及び公務員庁の設置に伴う人事院及び人事院勧告制度の廃止

- (1) 国家公務員法に規定する任免、能率、分限、懲戒、服務に関し、「人事院規則」への委任を「政令」への委任に改める等、所要の措置を講ずる（人事公正委員会が所掌する事項については、「人事公正委員会規則」に委任する。）。

現在人事院規則で規定されている研究休職等について、分限（休職）の一形態として位置付ける現行の規定を見直し、研究休職等を新たに「派遣」として規定する。

- (2) 給与、勤務時間・休暇、災害補償、育児休業等に関して定める法律における「人事院規則」への委任を「政令」への委任に改める等、所要の措置を講ずる。

※ 法定の範囲は基本的に変更していない。

- (3) 給与の現金払い、直接払い、全額払いの原則を一般職給与法に規定する。
- (4) 各省各庁の長が超過勤務を命ずるに当たって留意すべき事項その他超過勤務を縮減するために必要な事項についての指針を内閣総理大臣が定め、公表することを一般職勤務時間法に規定する。
- (5) 現在人事院規則により定められている職員の保健、安全保持等に関する事項は、労働安全衛生法等で定める事項との均衡を考慮して政令で定める。
- (6) 団結権を引き続き制限され、協約締結権を付与されない警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員の勤務条件については、職務の特殊性及び協約締結権を付与される職員の勤務条件との均衡を考慮して定める。

2 人事行政の公正の確保

- (1) 職員に関する人事行政は、国民全体の奉仕者としての職員の職務遂行が確保されるよう、公正に行われなければならないことを国家公務員法に明記する。

併せて、採用試験、選考等の個別の作用規定において、その公正性を確保するために必要な法定事項を明記する。

- (2) 不利益処分不服審査、政治的行為の制限、営利企業に関する制限、官民人事交流法の規定による交流基準の制定に関する事務等を所掌する人事公正委員会を設置する（3（人事公正委員会の設置）参照。）。
- (3) 内閣総理大臣は、職員の任免、分限及び懲戒に関する政令の制定又は改廃の立案に際しては、あらかじめ、人事公正委員会にその内容を通知する。人事公正委員会は、職員に関する

人事行政の公正を確保するため必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、当該通知に係る政令その他法令の制定又は改廃に関し意見を申し出ることができる。

- (4) 人事公正委員会は、職員に関する人事行政の公正の確保を図るため必要があると認めるときは、各府省大臣に人事行政の改善を勧告することができる。

3 人事公正委員会の設置

- (1) 内閣総理大臣の所轄の下に、公務の公正性を確保し、かつ、職員の利益を保護するため、職員に関する人事行政の公正の確保を図ることを任務とする人事公正委員会を置く。
- (2) 人事公正委員会は、任務を達成するため次に掲げる事務をつかさどる。
- ① 職員の勤務条件に関する行政措置の要求及び不利益な処分についての不服申立てその他の職員の苦情を処理すること。
 - ② 職員の政治的行為の制限及び営利企業に関する制限に関する事務
 - ③ 官民人事交流法の規定により交流基準を制定すること。
 - ④ 再就職等監視・適正化委員会の事務（Ⅱ 1（再就職等監視・適正化委員会の設置）参照。）
 - ⑤ 国家公務員倫理審査会の事務
 - ⑥ 関係大臣その他の機関の長に対し人事行政の改善に関する勧告を行うこと。
 - ⑦ ①～⑥に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき人事公正委員会に属させられた事務
- (3) 人事公正委員会は、独立してその職権を行う委員長及び委員二人（委員は非常勤）をもって組織する。委員長及び委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。
- (4) 人事公正委員会に事務局を置く。
- (5) 人事公正委員会に、審議会等として再就職等監視・適正化委員会を置く。この他、別に法律で定めるところにより人事公正委員会に置かれる審議会等は、国家公務員倫理審査会とし、国家公務員倫理法の定めるところによる。

4 その他の改正

- (1) 中央労働委員会が非現業国家公務員等の不当労働行為事件の審査、あっせん・調停・仲裁等の事務を所掌することに伴い、中央労働委員会の委員の増員等労働組合法の改正を行う。
- (2) 自律的労使関係制度を措置し、公務員庁を設置するとともに、内閣人事局は幹部人事の一元管理に関する事務を所掌する組織とすること等に伴い、国家公務員制度改革基本法について所要の改正を行う。

IV 施行期日等

- (1) 公布の日から起算して一年六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、幹部人事の一元管理と現行の再就職等監視委員会の監視機能の強化に関する措置（いずれも作用規定に限る。）については公布の日から施行する等の措置を講ずる。
- (2) (略)
- (3) 政府は、この法律及び国家公務員の労働関係に関する法律の施行の状況を勘案し、国家公務員法第二条に規定する一般職に属する職員の給与に関し、法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

国家公務員の労働関係に関する法律案の概要

(平成23年6月国会提出・平成24年11月廃案)

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員に協約締結権を付与し、これに伴い、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

I 労働組合

1 労働組合の組織

- (1) 労働組合は、職員（一般職の国家公務員。ただし、(ア) 警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員、(イ) 事務次官、外局長及び局長等（範囲は中央労働委員会が認定して告示する。）、(ウ) 特定独立行政法人等に勤務する一般職国家公務員、を除く。）が主体となって自主的にその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体とする。
- (2) 職員は、労働組合を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。
- (3) 管理職員等と管理職員等以外の職員は、同一の労働組合を組織することができない。管理職員等の範囲は中央労働委員会が認定して告示する。

2 労働組合の認証

- (1) 労働組合は、申請書に規約を添えて中央労働委員会に認証を申請することができる。
(認証の要件)
 - ・ 労働組合の規約に、名称、主たる事務所、組合員の範囲、役員、会議、投票、経費及び会計等の必要な事項が記載され、会計報告は、公認会計士又は監査法人の監査証明とともに少なくとも毎年一回組合員に公表されることとされていること。
 - ・ 規約の作成、役員の選挙等重要な行為が組合員全員の過半数で決定されること。
 - ・ 職員が全ての組合員の過半数を占めること。
- (2) 中央労働委員会は、認証を申請した労働組合が要件に適合するときは、当該労働組合を認証し、その名称、主たる事務所の所在地等を告示しなければならない。
- (3) 認証された労働組合が労働組合でなくなったとき、認証の要件に適合しない事実があったとき等は、中央労働委員会は、当該認証された労働組合の認証を取り消すことができる。認証を取り消したときは、その旨を告示しなければならない。

3 労働組合のための職員の行為の制限

(1) 在籍専従の許可

職員は、労働組合の業務に専ら従事することができない。ただし、職員は、所轄庁の長の許可を受けて、認証された労働組合（認証をされていない連合体である労働組合であって、認証された労働組合のみから構成されるものを含む。）の役員として専従できる（休職者扱いで無給）。

(2) 短期従事の許可

職員は、(1)の場合のほか、所轄庁の長の許可を受けて、認証された労働組合の役員等として勤務時間中当該組合の業務に従事することができる（一年を通じて三十日まで。給与は減額）。許可の有効期間中は職務に従事しない。

Ⅱ 団体交渉

1 団体交渉の範囲

(1) 当局は、認証された労働組合から次に掲げる事項について適法な団体交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。

- ① 職員の俸給その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- ② 職員の昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項
- ③ 職員の保健、安全保持及び災害補償に関する事項
- ④ ①～③に掲げるもののほか、職員の勤務条件に関する事項
- ⑤ 団体交渉の手続その他の労働組合と当局との間の労使関係に関する事項

(2) 国の事務の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

2 団体交渉を行う当局

団体交渉を行うことができる当局を定める。

(例)

- 勤務条件に関する事項のうち、法律又は政令の制定改廃を要するもの ⇒ 当該事項に係る事務を所掌する主任の大臣
- 勤務条件に関する事項のうち、法令の規定に基づき各省各庁の長又はその委任を受けた部内の国家公務員が定めるもの ⇒ 各省各庁の長又はその委任を受けた部内の国家公務員

3 団体交渉の手続等

- (1) 予備交渉の実施、団体交渉の打切り、勤務時間中の適法な団体交渉の実施等を規定する。
- (2) 職員は、勤務時間中の適法な団体交渉への参加について所轄庁の長の許可を受けなければならない。所轄庁の長は、公務の運営に支障がないと認めるときは、これを許可するものとする。
- (3) 当局は、団体交渉の議事の概要を、インターネット等により速やかに公表する。

Ⅲ 団体協約

1 団体協約の範囲

認証された労働組合と当局が団体協約を締結することができる事項は、上記Ⅱの1の(1)のとおりとする。ただし、国家公務員の労働関係に関する法律、国家公務員法等の改廃を要する事項に関しては、団体協約を締結することができない。

2 団体協約を締結する当局

- (1) 団体交渉を行う者と同一の者が団体協約を締結する。
- (2) 法律又は政令の制定改廃を要する事項について団体協約を締結しようとするときは、あらかじめ内閣の承認を要する。

3 団体協約の効力の発生等

当局は、団体協約の内容を、インターネット等により速やかに公表する。

4 団体協約の締結に伴う実施義務

団体協約の締結によって実施義務を負う者及び実施義務の内容を定める。

(例)

- 勤務条件に関する事項のうち、法律の制定改廃を要する事項について団体協約が締結されたときは、内閣に団体協約の内容を適切に反映させた法律案の国会提出を義務付ける。
- 勤務条件に関する事項のうち、政令の制定改廃を要する事項について団体協約が締結されたときは、内閣に団体協約の内容を適切に反映させた政令の制定改廃を義務付ける。
- 勤務条件に関する事項のうち、法令の規定に基づき各省各庁の長又はその委任を受けた部内の国家公務員が定めるものについて団体協約が締結されたときは、各省各庁の長又はその委任を受けた部内の国家公務員に団体協約の内容を適切に反映させた勤務条件の決定又は変更を義務付ける。

5 団体協約の失効

- (1) 団体協約の内容を反映させるために提出された法律案が、会期中に法律とならなかった場合（閉会中審査された場合を除く。）、団体協約を締結した労働組合の認証が取り消された場合には、団体協約は失効する。
- (2) 団体協約の内容を反映させるために提出された法律案が、修正されて法律となった場合は、当該法律と抵触する範囲において、団体協約は失効する。

IV 不当労働行為

1 不当労働行為の禁止

労働組合の組合員であること等を理由として職員に対して不利益な取扱いをすること、認証された労働組合との団体交渉を正当な理由がなく拒否すること、労働組合の運営等に対して支配介入・経費援助をすること等の行為を禁止する。

2 不当労働行為事件の審査の手続等

中央労働委員会は、認証された労働組合、認証された労働組合の組合員である職員等から当局が不当労働行為の禁止規定に違反した旨の申立てを受けたときは、国家公務員担当公益委員（重要な事件等の場合は公益委員全員）をもって構成する合議体が調査・審問を行い、当該合議体が認定した事実に基づき、申立人の請求に係る救済の全部若しくは一部を認容し、又は申

立てを棄却する命令（救済命令等）を発する。また、中央労働委員会は、審査の途中において、いつでも、当事者に和解を勧めることができる。

V あっせん、調停及び仲裁

1 中央労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁

- (1) 認証された労働組合と当局（関係当事者）の間に発生した紛争であって団体協約を締結することができる事項に係るものについて、中央労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁の制度を設ける。
- (2) あっせんは、国家公務員担当公益委員、国家公務員担当使用者委員、国家公務員担当労働者委員等のうちから、会長が指名又は中央労働委員会の同意を得て会長が委嘱するあっせん員により行われる。調停は、国家公務員担当公益委員、国家公務員担当使用者委員、国家公務員担当労働者委員のうちから、会長が指名する各三人以内の調停委員により組織される調停委員会により行われる。また、仲裁は、国家公務員担当公益委員の全員をもって充てる仲裁委員、又は会長が国家公務員担当公益委員のうちから指名する三人若しくは五人の仲裁委員により組織される仲裁委員会により行われる。
- (3) あっせんは関係当事者の双方若しくは一方の申請又は中央労働委員会の決議により、また、調停及び仲裁は関係当事者の双方の同意に基づく申請のほか、関係当事者の一方の申請、中央労働委員会の職権、各省大臣若しくは会計検査院長（自ら又はその部内の職員が関係当事者の一方である場合に限る。）又は内閣総理大臣等が公益上特に必要があると認める場合における請求により開始される。

2 仲裁裁定の効力

- (1) 仲裁裁定のあったときは、当該仲裁裁定の定めるところにより、関係当事者間において有効期間の定めのない団体協約が締結されたものとみなす。
- (2) 法律又は政令の制定改廃を要する内容の仲裁裁定の場合は、内閣に対して法律案の国会提出又は政令の制定改廃の努力義務を課す。それ以外の事項に係る仲裁裁定については、団体協約と同様の実施義務を課す。

VI 施行期日等

- (1) 一部の規定を除いて、国家公務員法等の一部を改正する法律の施行の日（公布の日から起算して一年六月を超えない範囲内において政令で定める日）から施行する。
- (2) (1)の施行日から二年を超えない範囲内において政令で定める日までの間は、各省各庁の長又はその委任を受けた部内の国家公務員は、法令の規定に基づき当該者が定める勤務条件に関する事項について団体協約を締結することができない。
- (3) 政府は、団体交渉の実施状況、あっせん、調停及び仲裁に関する制度の運用状況その他この法律の施行の状況並びに自律的労使関係制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案し、国家公務員の争議権について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

職員団体の状況

表7 我が国における府省別の主な職員団体の組織状況

	主な職員団体の系統			◎の系統に属する職員団体の組織率の合計				職員団体なし
	連合系	全労連系	その他	75%以上	50%以上 75%未満	25%以上 50%未満	25%未満	
内閣府	◎	○					*	
総務省		◎				*		
法務省		◎					*	
外務省								*
財務省	◎	○			*			
文部科学省								*
厚生労働省		◎			*			
農林水産省	◎				*			
経済産業省		◎					*	
国土交通省	○	◎	○			*		
環境省								*
人事院		◎					*	
会計検査院			◎		*			
				—	4府省	2府省	4府省	3府省

- (注) 1 「主な職員団体の系統」欄については、府省内の組織率が高い方の系統に◎を、それ以外の系統がある場合は当該系統に○を記入した。
 2 組織率は、常勤の在職者（管理職員等を含む。総務省調べ）に占める職員団体への加入者の割合。
 3 防衛省を除く。また、各府省には外局や地方機関を含む。例えば、内閣府には沖縄総合事務局等、財務省には国税庁、国土交通省には気象庁等の在職者がそれぞれ含まれる。

人事院作成

図9 我が国の非現業国家公務員の職員団体への加入状況

(在職者：約272,000人)



- (注) 1 加入状況は平成24年3月31日現在。
 2 海上保安官等（警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員）には、団結権が付与されていない。
 3 連合、全労連いずれの連合体にも属しない職員団体もあるが、全体に占める割合は1%未満である。

人事院作成

出典：人事院「平成23年度年次報告書」p68-69

国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について（抄）

（参考）

自律的労使関係制度の措置に伴う便益・費用

1 便益

（1）内閣による主体的かつ柔軟な人事・給与制度の改革
人事行政関連機能を集約した公務員庁（仮称）を設置し、内閣が国家公務員の人事・給与制度全般の企画・立案について権限と責任を持つ体制が確立される。

これにより、内閣は、第三者機関に依存せず、国家公務員の使用者としての明確な当事者意識と責任の下に、団体交渉を通じて職員の見解を反映させつつ、国民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することが可能となる。こうした人事・給与制度の改革を進めることによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

（2）職員の意識改革

労使が当事者意識を持ち真摯に向き合うことによって、公務を取り巻く環境に対する認識や効率的で質の高い行政サービスの実現という理念が共有され、国家公務員としての職員の使命感が高まる。透明性の高い労使関係の下で給与等の勤務条件を決定することにより、職員は自らの働きぶりに対する国民の視線を意識しながら業務に取り組む。

（3）効率的で質の高い行政サービスの提供

内閣は、団体交渉を通じて職員の意見を反映させつつ、国民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

また、職員は、公務を取り巻く環境等に対する認識を深めつつ、国家公務員としての高い使命感を持って、国民の視線を意識しながら業務に取り組む。

加えて、勤務時間等の勤務条件についての交渉を通じ、労使双方が効率的な業務の進め方について考え、更なる改善を進めるようになる。以上により、一層効率的で質の高い行政サービスが提供される。

2 費用

（1）交渉に係るコストの増大

新たな制度の下では、労使がお互い納得し、合意した上で協約を締結することを目的に交渉を実施することとなり、現在よりも交渉回数、交渉時間等のコストの増大が見込まれる。

しかし、交渉がより円滑に実施されるようになれば、交渉コストが抑制され又は減少することとなる。

（注1） 制度導入後に現行制度を一から見直し、協約を締結しようとする場合には、交渉コストが増大することから、当面、現行をベースとして勤務条件を設定し、その後、優先順位・緊急性の高いものから順次交渉し、協約を締結していく等、労使ともに制度移行期の交渉コストを引き下げる工夫が必要である。
（注2） 平成22年3月現在、登録職員団体数は連合体で44団体（全体の登録団体数は2060団体）あり、中央交渉でこれらの団体と個別に交渉を行うこととなる場合には交渉コストが大幅に増加する。労使ともに、交渉方法等を工夫することにより、交渉コストの抑制に努める必要がある。

（2）交渉不調の場合の調整コスト

自律的労使関係の下で、労使間で自主的に交渉が決着する場合には、調停・仲裁等に係るコストは発生しない。

労使間の交渉が不調に終わり、中央労働委員会における調停・仲裁等の手続に移行する場合には、調整を要する事案の内容や件数により、調整に必要な人的コストが発生し得るが、これは交渉がいたずらに長期化すること等を避けるための必要なコストと考えられる。

3 便益の向上と費用の抑制について

自律的労使関係制度の措置によって、一定の便益及び費用が生じるのではなく、新たな制度の下での双方の努力や労使関係の成熟によって変わるものである。

このため、労使双方とも、自主的な決着を目指して、相互の信頼関係の下に効率的な交渉の運営を図り、費用を極力抑制することが求められる。同時に、労使が真摯に向き合い、公務を取り巻く環境について認識を共有しながら業務に取り組むことにより、一層効率的で質の高い行政サービスの実現を図り、一体となって便益の向上に努めていく必要がある。

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ではない権限を損なわないかという観点から、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まで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）>