

行政改革推進本部専門調査会ヒアリング資料

平成 19 年 5 月 23 日

総務省人事・恩給局

—目 次—

ヒアリング事項への回答について	1
参考 1 公務員の労働基本権	7
参考 2 管理運営事項	9
参考 3 中央人事行政機関（内閣総理大臣及び人事院）	1 1
参考 4 中央人事行政機関たる内閣総理大臣及び 人事局設置の経緯等	1 3
参考 5 国家公務員給与改定の手順	1 4

ヒアリング事項への回答について

1. 現行の基本権制約の代償措置について

全農林警職法事件最高裁判決、全通名古屋中郵事件最高裁判決等に示された基本権制約に関する考え方自体は、基本的には今日も妥当性を失っていないと考えている。

- ・ 公務員の労働基本権については、その地位の特殊性と職務の公共性から、一定の制約は免れないと認識。
- ・ 基本権制約の代償措置（勤務条件法定主義、給与勧告制度、勤務条件に関する行政措置要求制度など）は、十分整備されたものであり、労使関係の安定にも十分寄与してきたものと認識。
- ・ 公務員の労働基本権制約の制度的枠組みについては、長年の積み重ねの中で国民にも支持されてきたと認識。

2. 基本権の付与に関する意見について

(1) 労働基本権付与についての趣旨・目的の明確化

公務員の勤務条件のあり方については、国民の理解を得る努力が不可欠。労働基本権を付与する場合、付与した方が国・国民にとってもメリットがあるということを国民に対して分かりやすく説明できることが重要。

その際、国民の代表たる国会が、公務員の勤務条件について、どこまで、どのような手法でコントロールすべきかという議論が不可欠。

(2) 国民に対する影響への配慮等

① 労務管理コスト増大についての懸念

労働基本権（協約締結権あるいは争議権）の付与により、各省

・政府全体での労務管理のコストが過大なものとならないように配慮が必要。

たとえば、①基本的な勤務条件の法定の維持、②交渉事項の範囲の限定及び明確化、③交渉当事者たる省庁・部局の明確化や交渉ルールの明確化などが必要であり、また、④交渉記録の公表、⑤交渉不調の場合の調整方法などについても検討が必要。

なお、基本的な勤務条件の法定の維持、交渉事項の範囲の限定及び明確化等の論点は、労務管理コストの議論以前に、国民主権（議会制民主主義、財政民主主義）等との関係において、公務員の勤務条件について、労使の合意に任せることが可能・適当な事項の範囲の議論として、十分検討すべき。

（参考）

諸外国における公務員の協約締結権にも、各種の制約がある。

（アメリカ）

給与等の一定の事項については、交渉事項・協約対象事項から除かれている。また、排他的代表制度が取られており、団体交渉を行うことができる労働組合は職場を代表する1団体に限られる。

（イギリス）

協約には法的効力がなく紳士協定となっている。また、組合承認制が取られており、団体交渉は承認組合しか行うことができない。

（ドイツ）

官吏に協約締結権は認められておらず、私法上の雇用契約により雇用され、官吏と身分上区別されている非官吏のみに認められている。

（フランス）

協約締結権がない。

② 国民生活への影響

労働基本権の付与に当たっては、国民生活への影響についても十分配慮が必要。

特に、争議権が付与された場合には、公務においては市場の抑

制力が働かないため、ストの頻発によって国民生活に影響が及ぶおそれも否定できない。

国は、ストにより必要な行政手続きを行えないなど国民の権利・利益が侵害されたことなどについて、行政上の責任（不作為責任等）を問われる可能性がある。その場合の対応についても、十分検討が必要。また、事案によっては、損害賠償等により回復不可能な性質のものもありうることに配慮して検討が必要。

③ 労使関係への影響

基本権付与によって、労使関係の面でこれまで以上に真摯な関係ができる可能性もあるが、これまで培われ安定している労使関係が悪化し、公務の停滞を招くことがないように制度設計が必要。

(3) 当局側の体制整備・交渉能力の向上の必要性

① 専門部署、専属職員の確保

交渉専担の組織、職員を設ける等当局側の体制整備は不可欠。

② 決定権限の付与

交渉に当たっては、交渉担当の当局に交渉事項にかかる決定権限がないと当事者能力がなく、交渉制度が機能しえないことになるため、実質的な決定権限が交渉担当の当局に付与されることが必要。

③ 交渉の透明化等の確保

公務の場合、最大利潤の追求といった市場原理が働きにくいことから、労使双方に団体交渉によって早期に適切・合理的な勤務条件を決定するためのインセンティブが十分働かず、交渉が長期化するおそれがある一方で、反対に、不適切な勤務条件設定による国民への不利益が直接目に見えにくいこともあり、十分な交渉を行うことなく、安易な方向で協約を締結する可能性も否定できない。

公務において、当事者が合理的な合意を速やかに行うことを担保する仕組みにはどのようなものがあり得るのかを十分検討することが必要。

少なくとも、一部の地方自治体が実施しているような交渉記録

の公表や、交渉不調時の調整方法などについて検討が必要。

④ 官民の勤務条件にかかる情報の確保

労働基本権を付与した場合でも、合理的な勤務条件設定の基礎資料として、官民の勤務条件に係る調査等を行う機能は必要。

(4) 交渉事項の範囲等について

① 管理運営事項等について

- ・ 現行制度においては、管理運営事項については交渉の対象外とされているが、こうしたものは今後とも引き続き必要。
- ・ 交渉できる事項の範囲について、勤務条件をすべて労働協約の対象として、労使の合意に委ねることが妥当なのか、慎重に検討する必要がある。

（アメリカでは、給与など法令で規定されている事項についても交渉（協約締結）の対象外。）

- ・ 協約締結可能な事項について明確化するとともに、協約締結が可能か否かに関して紛争が発生した際の迅速かつ円滑な解決処理システムも検討が必要。

② 勤務条件の法定について

勤務条件の中には、行政の安定的・能率的な遂行や、政府の一体性の確保（省庁間人事交流の円滑化等）等の観点から、給与や勤務時間の基本など、府省の違いや職員団体の構成員であるか否かを問わず共通に適用すべきものがある。

これらについては、国会における議論を経て、法令で規定すべき。

(5) 交渉の方式

労務管理コストの増大を抑制し、また、政府全体の統合的な勤務条件を確保するなどの観点から、協約締結事項については、政府全体としての中央交渉を原則とし、中央交渉において各省あるいはその下部機関で交渉することが適当であるとされた事項について当該行政機関単位で協約を締結できることとするについても検討すべき。その際、アメリカの排他的代表制やイギリスの組合承認制のような仕組みも検討すべき。

(6) 十分な移行期間の確保

労働基本権を付与する場合には、給与決定システムの見直しや国家公務員関係法令の見直しなど国家公務員制度の根幹部分の変更が必要になってくること、また、交渉担当者の育成等も必要となるなど、その実施に当たっては十分な移行のための期間が必要。

3. 人事管理体制のあり方（いわゆる使用者としての機能の一元化）について

現行制度上、内閣総理大臣は中央人事行政機関に位置付けられており、サービス・能率等の事務を所管するほか、使用者である政府を代表する立場を有している。総務省設置法において、総務省が中央人事行政機関たる内閣総理大臣を補佐することとされており、職員団体との交渉や人事管理に関する方針・計画等の総合調整を行っている。

使用者としての機能の一元化を検討する場合には、以下のような点に留意する必要があると考える。

- ・ 職員団体との交渉を政府を代表して行うことになるため、自らが決定し得る裁量の幅を十分に与えられることが必要ではないか。
- ・ 一方、行政事務の分担管理原則の下では、例えば、予算の編成は財務省が行うように、使用者機能の一元化にも、ある程度、限界があり、閣僚間の調整の仕組みも検討する必要があるのではないか。
- ・ 人事管理の権限は各府省大臣等有しているという枠組みの下で、職員団体との交渉範囲について、中央で一元的に対応するもの、各省あるいは地方支分部局等で対応するものを整理することが必要ではないか。

4. その他

- 民間の労使協議制については、団交前段的なもの、団交代替的なもの、経営参加的なものなど種々のものがある。公務における労使

協議制が必要であるとした場合、その位置付け、内容については管理運営事項との関係を含め、慎重な検討が必要。

- 当局への決定権限の付与に関しては、従来、経営形態の見直し（独立行政法人化、民営化等）と併せて行われてきたところ。こうした議論との関係についても検討が必要。

公務員の労働基本権

1 労働基本権について

- ・ 憲法 28 条で労働者の基本的権利を規定。
- ・ 労働基本権は、団結権、団体交渉権、争議権の 3 つの権利から構成。

2 公務員の労働基本権の考え方

- ・ 公務員の労働基本権は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ、一定の制約がなされ、これに代わる法定勤務条件の享有、人事院の給与勧告等の代償措置が図られている。
- ・ 現行制度は、全農林警職法事件等の最高裁判決においても合憲とされている。
- ・ なお、勤務条件決定に当たって、勤務条件が法定されるべきこと、財政民主主義の原則のもと、給与等の支出につき、国会の議決を必要とすること等の憲法上の制約がある。

3 公務員の労働基本権の現状

区分		団結権	団体交渉権		争議権
				協約締結権	
国家公務員	非現業職員	○ (警察職員等除く)	△ (交渉は可能)	×	×
	現業、特定独 法及び郵政 公社職員	○	○	○ (注 1)	×
地方公務員	非現業職員	○ (警察職員及び 消防職員除く)	△ (交渉は可能)	× (書面協定は 可能) (注 2)	×
	現業及び特 定地方独 法職員	○	○	○ (注 1)	×

(注 1) 国会が、勤務条件に関する一定事項の決定権を使用者としての政府等に委任し、交渉の結果締結された団体協約に対し、法的拘束力を持たせたもの

(注 2) 書面協定は、団体協約ではなく、法的拘束力はない。

全農林最高裁判決（昭 48. 4. 25）における 公務員の労働基本権制約の根拠

総論 公務員の「地位の特殊性」と「職務の公共性」を根拠として、公務員の労働基本権に対し必要やむを得ない限度で制限を加えることは充分合理的な理由がある。

1 公務員の地位の特殊性

（1） 議会制民主主義・財政民主主義（憲法 41 条、83 条）

公務員の勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきものである。

憲法 41 条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

憲法 83 条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

（2） 市場の抑制力の欠如

市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。

2 職務の公共性（憲法 15 条）

憲法 15 条の示すとおり、実質的にはその使用者は国民全体であり、公務員の労働提供義務は国民に対して負うものであるとともに、争議行為は公務の停廃をもたらし、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼす。

憲法 15 条第 2 項 すべての公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

3 労働基本権制約の代償措置

公務員は労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けている。

（法定された勤務条件の享有、人事院勧告制度、人事院に対する行政措置要求及び審査請求）

管理運営事項

1. 経緯・趣旨

- ・ 昭和40年の国公法改正時にILO第87号条約批准に伴う職員団体制度の整備に併せて明文化されたもの。
- ・ 国公法上、「当局は、登録された職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申入れがあつた場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。」(108条の5第1項)
とした上で、「国の事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることができない。」(108条の5第3項)とされた。
- ・ 管理運営事項が交渉の対象から除かれているのは、
 - ① 「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、事務の管理、運営の責務を負わされており、これを交渉対象事項とすれば、行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない」。
 - ② また、「職員団体の本来的な使命からみても、その目的は経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当でない」
ことによる（「逐条国家公務員法」（鹿児島・森園・北村編））。

2. 内容

- ・ 管理運営事項とは、国・地方公共団体の機関がその職務、権限として行う国等の事務の処理に関する事項であって、法令等に基づき、当該機関が自らの判断と責任において処理すべき事項であるとされる。（「京都市教協事件・大阪高判昭和61年7月19日」）
- ・ また、「行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、国民主権及び法治主義の基本原則に基づき、行政府が国民の付託と法律の定めに従いつつ、自らの権限と責任において判断し処理すべき事項」とされる（「公共部門労働法」（菅野））。

- ・ 一般的には、国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体としての各機関がみずからの判断と責任において処理すべき事項をいうものとされている。

具体的にある事項が「管理運営事項」に該当するかどうかは、個別具体的に判断することになる（「逐条国家公務員法」（鹿児島・森園・北村編））。

3. 勤務条件との関係

「管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。」

* 昭和48年の公務員制度審議会答申で同様の考えが示されている。

4. 具体的事項

（主な判例）

- ・ 職員の昇給、昇格の決定（工技院研究所職員措置要求事件・最判元年9月21日）
- ・ 人事異動の決定（京都市教協事件・最判平成3年11月28日）
- ・ 校長の人事の決定（福岡教組事件・最判平成元年9月8日）
- ・ 任命・補職の方法の決定（財部町職組事件・鹿児島地裁昭和56年3月23日）
- ・ 指定職俸給表の適用（指定職俸給支給義務確認等請求事件・東京高裁平成6年12月20日）
- ・ 教諭の週当たりの持ち時間数の決定（都立大森高校教諭措置要求事件・東京地判平成2年12月7日）

（学説）

- ・ 行政機関の組織に関する事項
- ・ 行政の企画、立案及び執行に関する事項
- ・ 職員の定数及びその配置に関する事項
- ・ 人事権の行使に関する事項
- ・ 租税・使用料・手数料等の賦課徴収に関する事項
- ・ 予算の編成に関する事項
- ・ 行政機関が当事者である不服申立及び訴訟に関する事項
- ・ 公の施設の取得・管理及び処分に関する事項
- ・ 公務員制度の運営に関する事項（職階制、人事、勤務評定の企画、立案および実施）

（「公務部門労働法」（菅野）、「逐条地方公務員法」（鹿児島））

中央人事行政機関(内閣総理大臣及び人事院)

国公法では、国家公務員の人事に関する事項をつかさどる機関として、中央人事行政機関たる内閣総理大臣及び人事院を規定。

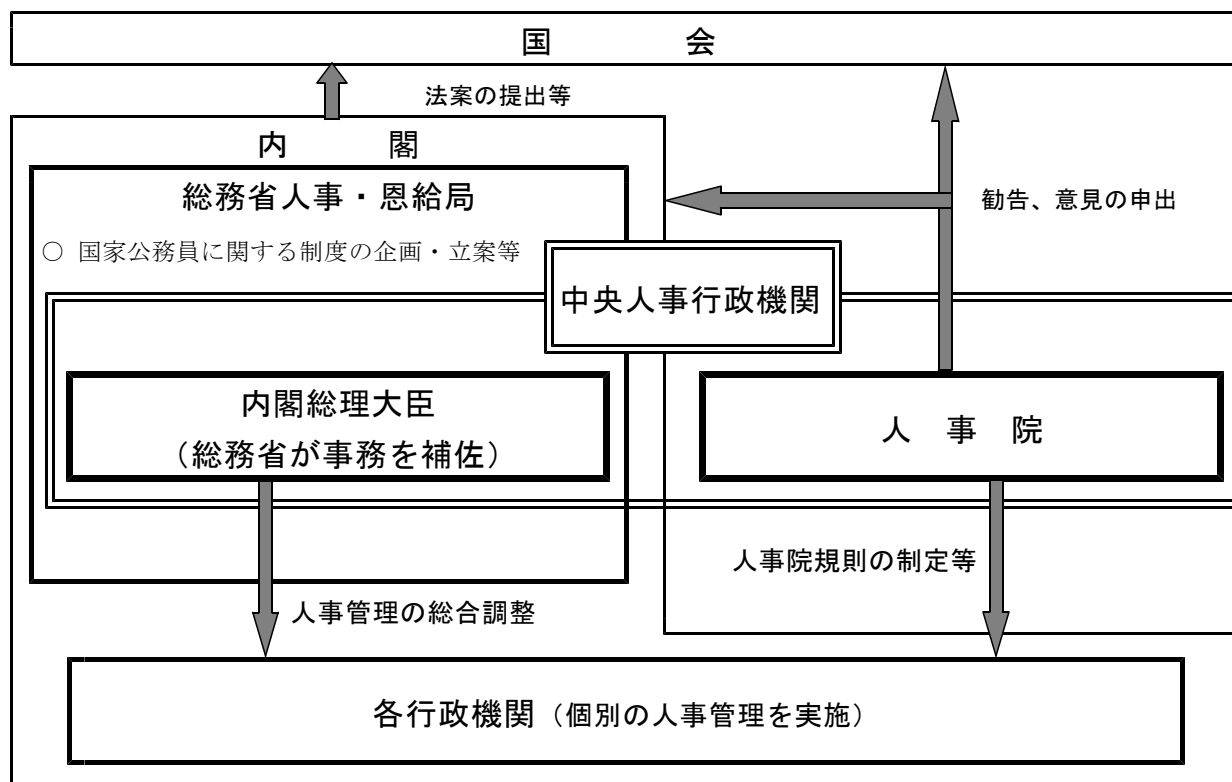
内閣総理大臣

〔所掌事務〕 職員の能率、厚生、服務等に関する事務（人事院の所掌に属するものを除く）、各行政機関がその職員について行う人事管理に関する方針、計画等に関し、その統一保持上必要な総合調整に関する事務（国公法第18条の2）。
 （総務省設置法第4条第2号において、総務省が「内閣総理大臣を補佐すること」を規定）

〔人事院〕 内閣の所轄の下に置き、人事官3人（うち総裁1人）で組織（国公法第4条）。

〔所掌事務〕 給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験及び任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務（国公法第3条）。

※ 職務に係る倫理の保持に関する事務を所掌する組織として、国家公務員倫理審査会が置かれている（国公法第3条の2）。



○国家公務員法（抄） （昭和22年法律第120号）

（人事院）

第三条 内閣の所轄の下に人事院を置く。人事院は、この法律に定める基準に従つて、内閣に報告しなければならない。

② 人事院は、法律の定めるところに従い、給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験及び任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる。

（内閣総理大臣）

第十八条の二 内閣総理大臣は、法律の定めるところに従い、職員の能率、厚生、服務等に関する事務（第三条第二項の規定により人事院の所掌に属するものを除く。）をつかさどる。

② 内閣総理大臣は、前項に規定するもののほか、各行政機関がその職員について行なう人事管理に関する方針、計画等に関し、その統一保持上必要な総合調整に関する事務をつかさどる。

○総務省設置法（抄） （平成11年法律第91号）

（所掌事務）

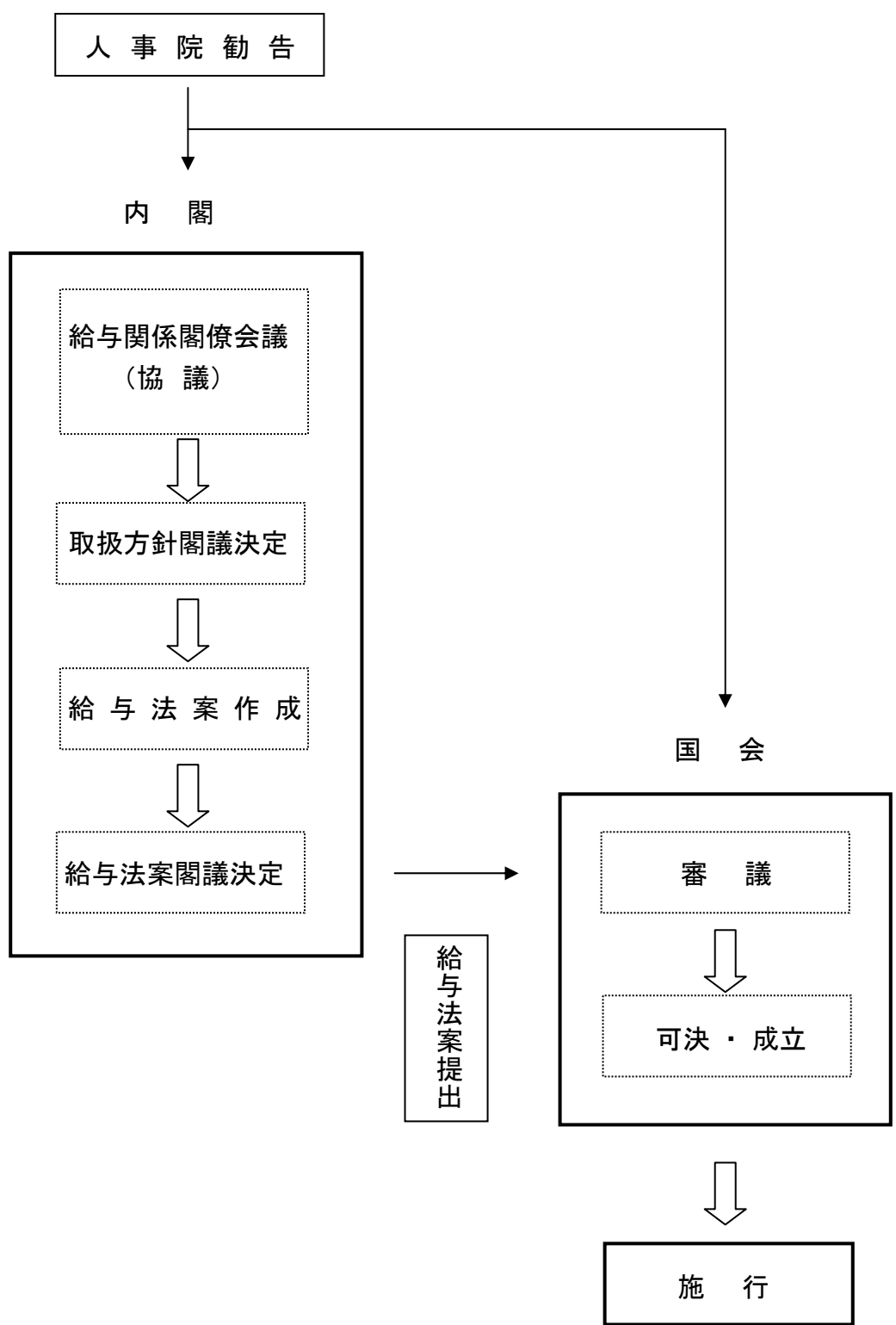
第四条 総務省は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 国家公務員に関する制度の企画及び立案に関すること。
- 二 国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第二章に規定する中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務について、内閣総理大臣を補佐すること。
- 三 国家公務員の退職手当制度に関すること。
- 四 特別職の国家公務員の給与制度に関すること。
- 五 前各号に掲げるもののほか、国家公務員の人事行政に関すること（他の行政機関の所掌に属するものを除く。）。

中央人事行政機関たる内閣総理大臣及び人事局設置の経緯等

- 国家公務員法の改正により、昭和40年5月、中央人事行政機関たる内閣総理大臣(以下、「中人総理」と総理府人事局が新たに設置された。
- これは、ILO第87号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)を批准するに際し、国家公務員の団結権に関する規定の改正(職員団体について規定する第9節を新設)にあわせて、国家公務員の人事管理に関する責任体制を確立するため、中央人事行政機構の改編整備が行われたもの。
- また、昭和22年の国家公務員法の制定に伴い発足した人事行政に関する機構は、内閣からの独立性を有する人事院及び各任命権者であったため、行政について最終的に責任を負う内閣が、憲法第73条第4号に規定する「官吏に関する事務」の掌理に関して国会に責任を負い難い体制にあった。
- そこで、使用者としての政府の立場を代表し、人事行政に対する政府としての責任体制を確立することを目的として、内閣総理大臣が新たに中央人事行政機関に位置付けられた。その所掌事務は、①人事管理に関する各行政機関の方針、計画等の総合調整、②国家公務員の能率、厚生及び服務に関する事務の一部(人事院から移管)とされた。
- これらの事務を担当する部局として、総理府に人事局が設置されるとともに、③国家公務員制度の調査・研究・企画、④退職手当及び特別職国家公務員の給与に関する事務(大蔵省から移管)等についても所掌することとされた。
- その後、総理府人事局の事務は、昭和59年7月に総務庁人事局に引き継がれ、更に平成13年1月に総務省人事・恩給局に引き継がれている。なお、①及び②の事務(=中人総理の事務)は、平成13年1月の省庁再編の際、内閣府の事務と整理されたが、当該事務は総務省設置法において総務省が補佐することとされており、実質的には、当該事務は人事・恩給局が担っている。
- また、今国会提出の国家公務員法改正法案では、中人総理の事務に、①退職管理、②人事評価、③任免に関する事務の一部(=標準職務遂行能力、採用昇任等基本方針)が追加されている。

国家公務員給与改定の手順



給与関係閣僚会議メンバー

総 務 大 臣

財 務 大 臣

厚 生 労 働 大 臣

経 済 財 政 政 策 担 当 大 臣

内 閣 官 房 長 官

内 閣 法 制 局 長 官

内閣官房副長官（政務）

内閣官房副長官（政務）

内閣官房副長官（事務）