行政改革推進本部専門調査会（第１３回）議事概要

１　日時
平成１９年９月７日（金）１０：００～１２：０５

２　場所
総理官邸４階大会議室

３　出席者
（委員（敬称略））
佐々木毅（座長）、清家篤（座長代理）、朝倉敏夫、稲継裕昭、薄井信明、
内海房子、岡部謙治、小幡純子、加藤丈夫、川戸惠子、西尾勝、松本英昭、
丸山建藏
（政府）
渡辺喜美公務員制度改革担当大臣、岩城光英内閣官房副長官、
山本明彦内閣府副大臣、福井良次行政改革推進本部事務局長、
江澤岸生行政改革推進本部事務局次長、株丹達也行政改革推進本部事務局次長、
藤井昭夫総務省人事・恩給局長、松永邦男総務省自治行政局公務員部長、
小野晃厚生労働省政策統括官、川村卓雄人事院事務総局総括審議官

４　議事次第
（１）　開会
（２）　渡辺公務員制度改革担当大臣挨拶
（３）　意見交換
（４）　閉会

５　議事の経過
○　渡辺公務員制度改革担当大臣より、以下の旨の挨拶があった。
　各委員には引き続き精力的な議論を頂き感謝する。参議院選挙の結果により、建設的妥協がないと法案が通らないということになった。公務員制度改革が与野党全面対決の中で進まない事態は避けたい。専門調査会においても、様々な立場を反映した議論を行いながら、与野党が建設的妥協のできる結論を出して頂きたい。以前よりお願い申し上げているとおり、協約締結権、争議権を一定の範囲で付与する方向でご検討頂き、来月中を目途に最終的な結論を出して頂きたい。

○　国の人事行政に関する組織体制について、事務局より資料１の説明があり、各委員から以下のような意見があった。
・　基本権が保障されるとすれば、できるだけ一元化すること不可欠であるが、第三者機関としての機能は残らざるを得ない。試験制度のほか研修も第三者機関が所掌すべきである。さらに、組合員になれない管理職や団結権が否定される警察官や自衛隊員等の適正な待遇を判断するためにも第三者機関が調査を行い公表することが必要である。また、旅費や宿舎の家賃設定等は、人事管理庁

に統合しても良いのではないか。制度官庁と各府省との関係は基本権の問題と直接関係ないが、採用を各省別に行うのか統一するのか、政治主導の関係で政治任用や官民人事交流をどうするのかといったことで、どこまで人事管理権を統合するのかが問題になる。

・　使用者責任をどのように果たしていくかが大事である。中央人事管理機能をしっかりさせて、その下で各省や出先が役割を果たすという体制をつくるという考え方をしっかり示すべきである。

・　現状が各事項ごとに分かれてやりにくいという指摘はその通りであるが、それぞれの制度の専門家が効率的に運営していることも事実である。内閣の中で交渉の担当者を決めて、その当事者能力を高めることが大事であって、組織を一本化するということだけではデメリットもあるのではないか。

○　公務の範囲、それを担う従事者、労働基本権を含む労使関係の在り方等について各委員より以下の意見があった。

・　これまでの議論の流れからいえば、原則として、争議権まで付与するということを出せるのではないか。公務員制度改革全体の中で、能力・実績主義を本格的に導入しようということであれば、労働側に責任を持たせるということで国民に説明できるのではないか。ただし、付与といっても、財政民主主義や市場の抑止力の問題があり、給与の原資は税金であることは民間と根本的に異なるので、シミュレーションでいえばＢパターンの方で考えていくことになるかと思っている。使用者側もきちんとした責任体制の整備が必要であり、所管官庁の一元化が望ましく、連合の案はすっきりした考え方だと思う。官民調査の結果を公表というときに、この調査の公表と交渉の関係をどう考えるのか。消防職員の団結権については、交渉権のない団結権という意味が分からない。分からないものには賛成しかねる。

・　公務員の労使関係は良好であり、どうにもならない大きな問題はないのではないか。公務員の削減と基本権との関係は誤解であり、十分説明しなければならない。民間の使用者と労働者は運命共同体的なところがあるが、これを公務員に当てはめて良いのか。国の場合には、民営化や独法化等が進み、基本権を本来有するべき人に与えられてきており、ＩＬＯが指摘したときとは変わってきているのではないか。

　現在の公務員制度が時代に合わなくなり、問題を起こしていることは間違いないが、それと基本権を一緒に考えるという話はピンと来ないので、もう少し議論した方がよい。長年労使関係を築いてきた方々からもっと本音を聞く必要がある。一度崩れてしまうと大変な問題なので、結論を急がずにもう少し議論することが必要ではないか。１０月のとりまとめの意味として、大枠をとりまとめるのか、詳細まで決めるのかという問題があるが、前者しかないのではないか。それでは、具体的な法律改正に結びつかないかもしれないが、１年かけてここまで来たので、さらに時間をかけて決めていけばよいのではないか。

　公務は民間と異なることや財政民主主義との関係で、交渉権と協約締結権を結びつけないことなどをうまく考えてきた。Ｂパターンのように一部に付与することがあっても良いが、一律に付与とはならないのではないか。

・　公務員に同様の権利を与えるべきかについては、公務員が主体的に働き、効率的なサービスを提供できるかどうかである。シミュレーションでいえば、警察・消防や権利義務設定・企画立案業務に就いている人は高い意識を持って働いており、基本権の制限を受けることがモチベーションの高さにもなっているということもあるので、付与することは適当ではない。一方、民間に近い職種は、民間と同様にすることが可能と考えられるが、同じ仕事といっても異なるので、国民が心配するところをどう措置するか。組合活動が勤務条件の改善だけでなく、原資が税金であることを認識し、国民生活の向上のための効率的なサービス提供であることを忘れないための仕組みが必要ではないか。

　争議行為は、少なからず国民に被害をもたらすものであり、国民のための公務員ということを考えれば矛盾することなので、長い目で見て国民に利益をもたらすようなものだけが認められるべきである。

　当局側の問題については、責任の所在を明らかにするとともに、当事者能力の向上が図られれば、基本権付与の大きなメリットになるのではないか。また、今後、能力・実績主義の取組を浸透させて行くには、現場を代表する組合の活動が期待される。健全な労使関係を構築し、責任ある交渉に臨む労使の役割を見直すことが基本権付与により進展することを期待する。

・　基本的な考え方は古賀委員が提出した意見と同様であり、２点追加で申し上げたい。１つは、争議行為の国民生活への影響等について、争議行為は官民問わず、マイナスの影響を及ぼすものであり、電力やガス事業でもストがあれば大きな影響があるが、労調法等で制約しながら争議権を付与している、また、公務においては、民間委託が進んでおり、受託した企業の従業者には争議権が付与されている。特殊法人や非公務員型の独法などほとんど税金で運営される組織もあるので、争議権を権利として付与した上で、国民生活に不必要な混乱を招かないようなルールを設定すべきである。２つめは職員団体登録制度であり、労使間の紛争について、労働組合の場合には救済手段が用意されているが、職員団体の場合は、解決できないときは裁判に訴えるしかない。協約締結権を付与する場合には、コスト面からも労働委員会による行政救済制度が適用されるべきと考えている。

・　法制度上、基本権付与を拡大することは可能ではある。一方、国民に基本権を付与すべきという世論の盛り上がりはない。国の場合は減量効率化等の改革が進んでおり、公務員でないとできないものに絞った上で基本権を考えるということになると思うが、基本権付与がその動きとマッチしているか疑問がある。

　協約締結権付与の場合、交渉不調の時は、第三者機関が解決するというのは必須である。また、交渉のやりとりやどのような状況で協約を締結したか否かなどを国民の目に明らかにすることは必須である。

・　基本的には、基本権付与の範囲を拡大すべきであるが、争議権の行使は公益事業と同様に厳しい制限を設けるべきである。また、なぜ基本権の付与拡大に取り組むのか理由を国民にきちんと説明し、理解を求めるべきである。

　付与の範囲については、警察・消防など付与しない者、全て付与する現業等、非現業の中で協約締結権まで認める者と団結権のみを認める者の４つに分けることが適当である。また、複数組合の問題については、一定の組織率を有する

ものにのみ認めるべきである。また、財政民主主義等との関係で、協約の規範的事項、債務的事項をどこまで交渉対象として協定できるかということを考える必要がある。さらに、制度を所管する部署は別として、使用者側として一元的に対応できる体制にすることが必要になるが、その際、人事院の機能の見直しも基本権付与拡大とセットで考えるべきである。

労使間の基本ルールを確立することが重要であり、１つは労使協議制の確立に向けた努力を行うべきである。また、労使交渉をオープンにし、協約を締結する関係を確立することが必要である。さらに、紛争処理機関をしっかり決めるべきであり、労働委員会の機能や権限を強化することが必要である。その他、独法等の外郭団体のトップの権限をどう位置付けるか、非正規職員の処遇をどうするかは、具体化に当たって大きな問題となると考える。いずれにしても、付与の範囲拡大を前提としながらも、個別の問題の整理は膨大な作業になるので、専門機関で一定の時間をかけて取り組むことが必要である。

・　公務員制度改革は、時代にあった簡素で効率的な政府を担う公務員の改革である。能力・実績主義を進めるとすれば、労使関係も見直す必要があり、一定の範囲で付与することが妥当である。しかし、公務は国民へのサービスであることは忘れてはならないことであり、国民に分かるように交渉ルールを作り、透明性の確保を図ることが必要である。争議権の問題は、国民に不便を生じさせないように範囲や事項についてルールを確立することが必要である。

社保庁の問題などもある中で、争議権を付与して良いのかどうか国民になかなか理解されないので、その方向で結論を出すのであればＰＲをしっかり行うが必要である。協約締結権の付与の範囲については管理職以下であれば良いかと思うが、その他様々な難しい問題があり、専門部会などでしっかり議論すべきものであり、ここで結論を出すべきではない。消防職員の団結権については、国民の治安や財産を守るためのものであり、警察と同様に付与しない方が良い。

・　まとめ方の大原則として、改革そのものが自己目的化することのないように、変える場合には、変えるベネフィットがコストより大きいことを説明する義務がある。コストはシミュレーション等である程度具体的に示されているが、ベネフィットについては、コストほど具体的に示されていないので、しっかり国民に示さないと専門調査会として説明責任を果たしたことにならない。

付与の対象について、民営化や民間開放の視点が重要な変数になる。全農林判決で示された国民生活への影響や市場の抑止力といった根拠は今も大きく変わっていないので、公務員が担うべき業務について基本権を拡大することは難しい。一方、国が民間開放すると決めた業務は、公務員が行う必要はないと判断したものであるから、基本権を制約をする根拠も希薄であり、民間と同様の扱いとすることが考えられる。

・　基本権の付与については、ＩＬＯ基準に準拠して定めるべきである。管理職の人は組合員になれないという区分けで良いのではないか。基本権を保障することになる場合、労使とも体制の整備が重要な課題になる。使用者側だけでなく、労働者側も、今の職員団体がそのまま労働組合に移行するのか、一定以下の組織率のものにまで締結権を付与するのかという問題もある。いずれも容易な問題ではないので、付与する方針を決めて、後は協約締結までに相当の経過

期間をおき、試行などを行い経験を積むことが必要である。交渉不調の調整は、人事院とは別に三者構成の組織が必要になるが、中労委・地労委を生かすのか、別に特化したものを作るのかもう少し慎重に検討すべきである。団結権しかないものを労働組合という必要はない。それは職員団体であり、意見を表明する組織を結成することは警察、刑務官、消防にも認めても良いのではないか。

引き続き第三者機関が実態調査を行うとすれば、統計調査を単に公表するという以上の意味はない。厚労省も民間の実態調査を実施しているが、別途公務員と同種同格のものを抽出し調べる必要がある。

・　レジームチェンジの一環として、一定の範囲で制約を緩和することが考えられる。国民へのメリットについて、能力実績主義の推進や業務の効率化などが挙げられるが、例えば、既に付与されている現業でそれらが進んでいるかといえば疑問であり、国民にメリットがあるとは理解されないのではないか。

基本権は憲法上保障されているものであり、全農林判決が示した制約の理由が今でも妥当なものといえるかどうかが問題である。全体の奉仕者性との関係では、労使関係にそれを広く反映させる必要はなくなってきている。また、市場の抑止力は、アウトソーシングなどにより変わってきている。一方、財政民主主義や議会制民主主義は今でも変わっておらず、この部分は制約が必要である。最後の点を除けば、国民にデメリットがあるとしても相応の緩和をするという考え方が認められてよいのではないか。

その際、議会制民主主義・財政民主主義との関係で議会の意思は労働協約より優位に立つことを前提とすべきである。協約締結権の範囲について、権利義務設定・企画立案職員の切り分けは現実には難しい。地方公務員について、協約締結権を管理職、教員、児童福祉施設職員以外に認めることが考えられる。

争議権については、不測の事態により国民が被害を受けたときに誰が賠償するかというと、組合ではなく、国や自治体になるということを考えると慎重に考えるべきである。警察や消防職員の団結件については、厳正な規律と部隊による活動が不可欠であり、認めるべきではない。

・　基本的な考え方は提出された古賀委員の意見とほぼ同様であるが、３点申し上げたい。１点は、様々な公務が民間でも行われるようになっており、地位の特殊性や職務の公共性を第一に考えるのではなく、民間と同じ扱いを基本とした上で、特殊性を加味するという考え方にすべきである。２点目は、協約締結権の範囲に関し、権利義務設定・企画立案職員に付与しない理由は、公務に中核的な業務で、民間に同種のものがないので合理的に決められないということであったが、民間準拠であれば、交渉・勧告・使用者の決定のいずれでも決められるのであり、付与しない根拠に乏しい。むしろ、労使の利害に相反するような管理職員等以外に付与すべきである。３点目は、とりまとめについて、最大のポイントは非現業職員に基本権をいかに付与・拡大するかであるが、民間並みに付与し、争議権は一定の制約をするということを明確にすべきである。一方、時間的制約もあるので、座長・座長代理には具体的・明瞭に方向性が出るようご尽力をお願いしたい。

・　今までの議論を振り返って、現行制度の問題や付与による国民へのメリットが国民に明らかになっていない。対等な労使関係が国民にメリットをもたらす、

と言われるが、これでは「お題目」に終わる可能性がある。これが十分に明らかにできないままに憲法上の権利ということで踏み切ることととするのか。

仮に、非現業公務員に協約締結権を付与するとした場合に、直接の使用者代表は大臣や自治体の首長であるが、究極的な使用者は国民であり、大臣や首長が、国民のエージェントとして労使交渉に当たることになる。エージェントである大臣・首長は、交渉相手である組合にキャプチュアされ、国民の利益に反する決定をしてしまう可能性があり、これをどう防ぐかがポイントになるが、一つの解決方法が透明化である。合意事項等の公表だけでなく、交渉プロセスも公開が必要である。また、給与構造について、日本の公務員法は職務給原則を規定しつつも、実態は年齢給的な昇給運用がなされている。昭和２１年から２３年の労使交渉により給与決定がなされた時期に、インフレの影響もあったが上に薄く下に厚い年齢にのみ依存する給与体系ができた。人事院が給与構造改革などにより、職務給の方向へと給与体系を是正してきているが、労使交渉がフリーハンドになったときに、なし崩し的に逆戻りしてしまう可能性があるので、ある程度独立した機関が基準を決めることが必要である。さらに、地方については、エージェントである首長等がキャプチュアされる危険性はより大きく、透明性確保の仕組み作りが不可欠である。また、給与体系等のノウハウが殆どの地方自治体になく、国の俸給表の一部を使っている団体がほとんどである。これらの自治体が交渉をする際には、スタンダードが必要になる。その上で交渉を公開の場で行うような仕組み作りが必要となる。

争議権の付与については慎重に検討すべきである。民間委託していることを例に引いてイコールフッテイングの見地から争議権を付与してよいという意見もあるが、そのような職種は、むしろ公務員が遂行する必要のないものであり、この際、一括して民営化するのが行革の観点からは望ましい。

○　座長より、本日、十分に言いたいことが言えなかったという場合には、御意見等を文書にて届けて頂きたい。次回については、頂いた御意見等を踏まえ、とりまとめに向けて、資料を私が座長代理と相談しながら用意し、その資料に基づいて議論を進めていく、との発言があった。

また、座長より、次回は、とりまとめに向けた作業の途中で議論が終わることが予想されるが、途中段階の議論等を公表することにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ等もあるため、とりまとめの案の公表は、差し控えることとし、議事録はとりまとめが確定した後に公表したい等の提案があり、了承された。

○　事務局より資料４、５、６についての紹介があった。

○　次回は、１０月５日（金）午前１０時より開催することとされた。

以　上

＜文責：行政改革推進本部事務局（速報のため事後修正の可能性あり）＞