

「論点の柱立てⅡ」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。

Ⅱ 国民主権・財政民主主義の原理と労使関係の在り方

①国民主権・財政民主主義と公務員の人事管理体制

- （外国との比較に関し）国家公務員なり地方公務員の使用者とは何か、また、どういう権能を持っているのかについては、団体交渉権や争議権の在り方とある意味では裏腹というか、一体で決まっているのではないか。労働者あるいは労働基本権からだけアプローチすると変なところに行ってしまうのではないか。
- 使の立場と役割については、きちんとした論点を出すべきではないか。民間企業の労使関係では、最終的な責任者は社長であるが、特に労使関係について、いわゆる労務担当の副社長とか専務とかという労働条件について全責任を持つ責任者がおり、採用から退職、賃金、賞与、あるいは退職金、年金、福利厚生まで全責任を持って労使交渉に当たる。その責任者は単なる調整役ではなく、一定の権限を持ってとりまとめるという役割を持っている人がいるが、公務員の労使関係でそれに近い立場の人をつくり得るのかどうか。
- 誰が最終的に公務員の問題を決めるかということが、労働基本権の問題等を考える際には非常に重要。国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っている面もあるが、一方で、どういう公務員を持つかということについては、国民にも責任があるということを意味している。
- 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、という点については、仕組みが全くないので、根本的に考える必要がある。
- アウトソーシングが行われているところでも、現実にはその運営費用は自治体が負担するケースが多い。そこで基本権というときに民営だから別と言えるのか、もとのお金は税金でないかということがある。独法でも程度の差があるが、財政的に行政の援助があり、そのときにどれだけの独立性を持ってやれるのかについて考えておく必要があるのではないか。
- 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。

②国民主権・財政民主主義の原理と労使関係の在り方

（１）国民主権・財政民主主義の原理と公務

- 公務の範囲は、それぞれの時代、それぞれの国の政治が決めるべき事柄であって、政治の決定によって公務の範囲は拡大することもあるし、縮小することもある。
- 公務は、営利企業に任せては利潤が上げられないが、国民にとって必要不可欠なも

のを税金で賄う形で公務員がそれを実施するという性格の業務。

○行政は、税金でやっているものであり、ここをどう効率的に使うかということを原点にして考えるべき。

○現状の公務員の人数が適正かどうか、無駄がないかどうかの検証が必要。

(2) 最高裁判決

○労働基本権と公務員の在り方については、全農林判決が基本になる。その論点をある程度踏まえながら、今、環境がどう変わって、この問題をどう考えるべきかを整理するのはいいのではないか。

○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。

○包括的に労働基本権を制限することに問題があるとするならば、全農林最高裁判決で言っている労働基本権の制約をしている考え方が、これからの日本に当てはまるのかどうかを検証しておかなければいけない。

○全農林最高裁判決は、公務員に労働基本権を制限し、それに代わる代償措置として人事院勧告制度その他の制度がある日本の仕組みは憲法違反ではないと判決をしただけのことであり、そのことには全く異論はない。ただし、その中の立法政策としてどうすることがいいのかというのはまた別の問題である。

○最高裁判決で示された地位の特殊性は、公務員の給与が基本的には国民の租税負担によって賄われているという点に求められる。最近独立行政法人、国立大学法人、指定管理者に委ねたりしているが、その原資は租税であり、その限りの地位の特殊性は、公務員だけではないという可能性がある。職務の公共性についても、かつて公共的なサービスだと思っていたものが民間企業のサービスに委ねられているが、それらは今でも公共サービスであり、公務員が行うことだけが公共性ではない。市場の抑制力の欠如について、日本の場合には企業別組合がほとんどであり、その場合には市場の抑制力は働くが、外国の職能別組合があらゆる企業でストライキに入った場合には抑制力が働くとは思わない。国民や住民が逃げ出すことによりその団体の存立が脅かされるということや世論の支持も抑制力として働くのではないか。

○抑止力の議論は、起きてみないと分からないが、職業別組合の場合には抑止力が働かないということではないのではないか。公務員のように、職場がなくなるリスクが小さいときにストを抑制するインセンティブがないのではないか。

○戦後の判例の経過を見ると、この国には公務員の基本権問題にきちんと定まった論理がないのではないか。判例では憲法に違反しないと言っているが、同時に団体交渉権について、立法政策上の問題だとも言っている。その時々に応じた社会情勢の変化に応じて立法政策として考えることが重要ではないか。

- 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。
 - 議会制民主主義、勤務条件法定主義と財政民主主義との関連について、公務員に労働基本権が認められたとしても、勤務条件の基本は国会が定める法律によるべきであり、その予算は当然議会が議決するものでなければならない。その意味では、公務員の最大の特徴は、勤務条件を法律によって決められているということに尽きるのではないか。
 - 最高裁判決の出た昭和 48 年からはかなり変わっており、改めて考える余地はある。財政民主主義のところは、そうはいってもある程度変わらない部分はある。ただし、例えば民間準拠とか様々なやり方があるかもしれないし、その過程においてどういった仕組みを入れるかという議論はあるかもしれない。公共性については、公務のほかに公共サービスは山ほど民間が既に行っており、公務の停滞が本当に困る部分が何かというのは検討が要るのではないか。
 - 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。したがって、代償措置の議論は、市町村にはちょっとピンとこない話ではないか。
- (3) 国民主権・財政民主主義の原理と労働基本権を含む労使関係
- 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。
 - 公務員の身分が民間の企業に比べて強く保障されているとした場合、絶対に自分の雇用に不安がない人たちにストライキ権を与えると市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。
 - 財政民主主義との関係では、国会のコントロールとの関係が最も重要。政府内部で予算編成に支障がない範囲で交渉結果をどのようにまとめたかということではなく、議会でこれを修正・否決することができるかななどの問題が法令・予算についてあり、その調和をどうやって取るのかが最大の問題。

- 国民主権の部分を重視すると、政府の使用者責任が見えにくくなる懸念がある。公務員が憲法上の勤労者であることは判例上明確であり、公務の特殊性を理由に制約事項を先に論じるべきではない。
- 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、使用者権限を発揮し、働く側の納得性を高める視点でも重要ではないか。

③公務の質と勤務条件の関係

- 時代の必要性を満たすためのサービスの担い手は、労働市場から調達される。その価格に応じて調達できる労働力の質・量が決まってくることを意識しながら、公務員、公務サービスの在り方を考えるべき。
- 国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っている面もあるが、どういう公務員を持つかについて国民にも責任があることも意味している。例えば、国民がもっと賃金を安くしてほしいということであれば、それなりの公務員から公務サービスが提供されるし、あるいはもっと良い公務サービスが欲しいということであれば、労働条件や仕組みを良くしなければいけない。最終的には、国民に責任が帰するというのが民主主義の原則。
- 官民のイコールフットィングということが言われているが、それが本当にどこまでやるべきなのかについて見極める必要がある。

以上