

「論点の柱立て ～ 」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。

「簡素で効率的な政府」における公務の範囲及びそれを担う従事者の類型化とそれぞれの在り方

公務の範囲

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。

公務と民間との境目は定かではなく、相互乗り入れしている。指定管理者制度や官民競争入札で一層公務と民間の棲み分けはあいまいになってくるのではないかと。

民の方が成熟して、公務員がやっていた仕事を民に任せるという方向にきている。それでも官として残していくべき業務の内容は今後どうあるべきか検討すべき。

「公務員が担う業務だから公務」という従来の考え方は、現状では矛盾がある。「公務とは、公務員とは、公共サービスとは」という本質的議論が必要。

行政法では、公権力の行使というのも、法律で定めれば国民がそれを選択したものとして私人に委ねることもできるとなっている。福祉国家、積極行政のもとでふくらんできたものについては、本当に公務員でなければいけないかという部分がある。

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。

非正規雇用が非常に増えているが、公務員の範囲をここで決めないと議論がばらばらになる。非正規雇用の実態をきちっと出していただいて、公務の範囲はどこまでかという話をまずすべき。

労働基本権との関係で公務や公務員の範囲を論ずるのであれば、これまで労働基本権を制約してきた理由を先に議論しなければ、公務や公務員の範囲がどこまでといった議論になってこないのではないかと。

民営化や民間委託をして良いものについては、公務員がやらなければならない仕事なので基本権を制限するという理屈は成り立ちにくくなる。逆にこの仕事には基本権を付与しても良いのではないかと決めると、その仕事は民営化や民間委託をしても構わないということになるので、その辺の整合性を考えて議論する必要がある。

単純労務職員と霞が関で政策形成をしている人と同じ公務員という括りで考えるのかどうか。公務員が必ずしも直接実施しなくてもよいサービスで委託とかアウトソーシングに出しているようなところについては、今、たまたま公務員と呼ばれる人が従事しているが、役所が雇っている職員という考え方、公務員の範疇から外してもいいのではないかと議論があってもよい。

「公務員が直接実施すべきサービス」を「民間ではその公務を絶対実施できないサービス」と言い換えると、理論上かなり分量的に小さくなるが、現状は非常に多くの業

務を公務員が行っている。その理由として、継続性や安定性等が言われるが、基本権の有無と関係がどのようにあるかという検証が大事なのではないかと。

公務員とそれ以外による公務の分担

公務の担い手が多様化する中で公務員以外の従事者が担う業務であっても、その業務自身が、私経済的な範囲でないものであれば、それは公務ということになる。

行政法では、公権力の行使というのも、法律で定めれば国民がそれを選択したものとして私人に委ねることもできるとなっている。福祉国家、積極行政のもとでふくらんできたものについては、本当に公務員でなければいけないかという部分がある。

公共サービスについて、民間やNPOが担ってもいいが、「市場化テスト」「指定管理者制度」等によるサービスを受ける側の市民、国民からの評価を重視すべき。

公共サービスは提供主体が様々であるが、行政は公共サービスの提供に関する最終責任を持たなければならない。すべて民営化するというのではなく、それぞれに提供主体が様々（ベストミックス）という考え方を取るべきではないか。

公務員の類型化

(1) 公務員の類型化とその観点について

公務員というものを一本の集団としてこれからも議論し続けることの方がいいのか。戦前の日本やドイツ、あるいはイギリスなどでは、公務員にも種類がある。

公務の範囲について、あるべき姿を検討するというのではなく、公務を実際に担っている公務員の類型化を行い、そして労使関係の在り方を一体的に議論していくという進め方がいいのではないかと。各委員から指摘された課題については、そうした類型化と労使関係のところの中に織り込んで議論をすべきではないか。

公務員の類型化の際、労使関係という視点から、類型化を考えることは賛成。

企画立案等を行う中央省庁と国家公務員でも出先で現場に近いところとは分けて議論する必要がある。例えば天下りの問題等と関連させる場合にはどちらかということ中央省庁のいわゆるキャリア公務員等が念頭に置かれるが、ストが発生した場合に住民にどういう問題が起きるのかという種類の話はむしろ現場で仕事をしている人に関連する話。

(2) 公務の範囲、公務員の類型化と労働基本権との関係

公務自体が現実的に縮小していくなれば、労働基本権問題の一つの解決になっていくのではないかと。

公務員の種類、類型化については仕事の性質の違いによる分類と階層別による分類が考えられる。前者について、防衛庁職員、裁判官、警察職員、刑務官など特殊な領域については、基本権に関してILOのスタンダードに準拠して解決できるのではないかと。それに対し、階層上、労働組合の組合員になる資格を持つ人と、そうでない人を

どこの線で区分けするのかについては、これからの公務員制度に関わる根本的な問題点。管理職か、その他の職員かで区分けする方法は、あまり大きな問題を含まない解決方法ではないかと思うが、そういうことでいいのだろうかという疑問は必ずあり得る。この人たちは初めから組合員にはなるべき人たちではないという一群の公務員集団というものをつくるべきであるという考え方はあり得る。

公務員も勤労者に変わりはないので、原則として基本権を付与することを明確にした上で、公務員が直接実施すべきサービスを担っている公務員について職務と官職ごとに付与、一部付与、制約というマトリックスを作って整理するのが良い。

公務員の現状とあるべき姿

(1) 実態について(総論的意見)

成績主義の原則など、運用実態が制度趣旨から乖離してしまっている。運用実態を法律の本来の制度趣旨に戻すような改革をしなければならないのかもしれない。場合によっては、法律自体を変えなければならないところもあるかもしれないが、法律どおりやれば、非常にいい制度かもしれない。そのところを議論すべき。

公務の問題は、民間と比較して制度が障害になっている面と、公務員が不当な立場に置かれている面がある。整理した上で、制度論の一方で、運用で実施できるものについて議論していく必要がある。

公務員と民間労働者というのは、ある意味では非常に似通ったシステムで存在している。解雇にしても、判例が蓄積していき、労働基準法の改正で解雇規制が民間の中にも入ってくる。また、実際に圧倒的に重要な役割を果たしているのは、労働基準法だ。法律で決められたことが、そのまま労働条件になっているという点では、ある意味で非常によく似ている。

公務と民間の仕事で何が違うのか、というところに最後は行き着くと思うが、ヒアリングを通じて、官と民の情報が行き交っていないことを実感している。ある程度のは、民間に切り替えられると思うが、その時に何か制約があればその制約を押しでもやるべきかどうかは、そこで考えれば良いのではないか。もっと生き生きと皆が仕事をするという原理原則に立ち返って考えるべきではないか。

(2) 公務員のあるべき姿

民間の労働者が、収益の分配やできるだけよい労働条件の下に仕事ができるように求めていく姿勢と、公務員が職務についてとるべき姿勢は違う。公務員になることを選択した人たちは、自分の仕事が国民に奉仕するというところに大きな価値を求めて仕事をしているということも非常に大きな特性。

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という面もあるが、どういう公務員を持つかということについて国民にも責任があるという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皆さんに公務サービスが提供されるし、あるいはもっとい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。それは最終的には、国民に責任が帰するものというのが民主主義の原則。

国民主権・財政民主主義の原理と労使関係の在り方

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。

民間では労務担当の副社長が一元的に労働条件の責任を持ってまとめていると指摘したが、これは労働条件の捉え方によるものである。これまでは賃金、賞与にウエイトが置かれていたが、労働時間、休暇、退職金、年金などが給与と並んで労働条件としてクローズアップされてきた。担当部門が分かれても良いが、基本権問題を考えるときに、主要な労働条件と付随的なものを仕分けをする必要はあるのではないか。細かい話では、少し違和感があるのは、退職手当と年金が別の部署で管理されていることである。普通は、これらはつながったものとして考えられており、少なくともこれくらいは一本化することを考えるべきではないか。

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の意味している。

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。

現在の体制を完全に一元化することはあり得ないのではないか。仮に基本権が付与さ

れ、人勸制度がなくなるとしても、公平審査や採用試験など第三者機関が行うべきものが依然として残るのではないかと、また、各省大臣に任免権があるという体制が変わらないとすれば、完全に一元化というのはなく、内閣総理大臣の下で最後の使用者責任を取る公務員問題を担当する大臣や担当部局を明確にすることが肝心である。基本権を付与する場合には、交渉や協議の問題があり、現在以上に使用者としての立場をつくらなければならない。

公務員に対する批判は非常に強く、改めなければならない問題もあるが、少し行き過ぎていることを危惧している。このような批判に対し、責任をもって、そうではないと公務員を代表して使用者として意見を言う人が必要だが今はそれをやる人がいない。国公法を所管する人事院は第三者機関であり、内閣総理大臣が常にその意識を持っているかという、それに欠けるところがある。これは、国家公務員にとって非常に不安定であり、基本権の問題と関係なく今の体制はあまり良くないのではないと思う。

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と。

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。

採用から研修、評価、退職や福利厚生に至るまで一元的に管理をしないと、決定過程やプロセスの非効率、複雑化が生じる。統一的な人事管理運用がなされるべきであり、それを行う部署があるべきである。

制度の新設や変更等に関する交渉、協議は、給与や人事管理は総務省で、旅費、共済、宿舎は財務省の所管になる。また、人事評価の制度設計や試行については、人事院のほか、実行する各府省との調整も必要となるなど複雑であり、統一性と責任の所在を明確にすることが必要である。人事院については、過去には勧告が凍結されたことなどもあったが、当該労働者の参加が保障されておらず、政府や議会の実施義務が課せられていない点でILOの指摘にこたえていない。人事院と政府を一本化して使用者責任をどうつくるかがポイントなので、それは改めて議論したい。

一元的に管理し、責任の所在を明確にすべきということは抽象論としてはそのとおりであるが、それをしたくないから今の制度があるわけではなく、多くの公務員の処遇をどうするかということで対応されてきたものである。どのような仕組みができるかについては、シミュレーション的な分析が必要ではないか。

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中心に考えるべき。

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、代償措置

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。その論点の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いえない。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と。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と。

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と。

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、そうはいつで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と。

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と。

県や政令市を除くほとんどの自治体は、人事委員会がなく、賃金決定は国に準拠するというで行われてきている。勧告制度は、基本権制約の代償措置であり、完全に実施されるべきであるが、1149 団体が独自のカットを行っていることは、地方自治体において現状の勧告制度が正しく働いていないということではないかと。

代償措置や勧告について、総額としていくらでも出せるわけではなく、最終的に国会が決めることになるが、民間との比較の関係でこのくらいが適当ではないかという第三者的な立場も必要かもしれない、完全に国会だけというわけにもなかなかいかないかもしれない。

(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

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。

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。

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。

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。

公務員制度をどうするかについては、国民が民主的手続きを経て決める問題である。公務員のバッシングをしたり、勤務条件を切り下げると質の良い公務員は集まらなくなるが、国民はその覚悟をして、バッシングや切り下げの議論をする必要がある。できるだけ安く雇いたいが、良い人に一生懸命働いてもらいたいというのは無理であり、どのような人にどのように働いてほしいのかについて、国民が政治のプロセスを通じて選択する機会がなければならない。

官民のイコールフテ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。

労働基本権を含む労使関係の在り方

公務員の労使関係の現状とそのあるべき姿

(1) 労使関係の現状

労使関係については、長年の歴史的な経緯や積み上げによって、現在は機能しているのではないかと。

現状の一方的な労使関係（管理運営事項・指揮命令系統）を超えて、現場では、労使が知恵を出して市民サービスを実施している。

官民競争入札制度による競争について、民間の場合は生産性の向上等について労使で協議できるのに対して、公務員の場合、服務規定や職務命令遵守義務などがあり、制度上はできない。

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。

ヒアリングでは、制度は現状どおりで良いという意見が多かったが、その中でも、1つは基本権付与を拡大した場合に予想されるマイナス要因を想定してむしろ現状の方が良いという意見であり、もう一つは、労使で今でもきめ細かい話が行われて信頼関係が確立しており、自信を持っている方は現状でも大丈夫という意見があった。これから基本権の付与を考えると、単に制度の問題だけでなく、信頼関係や人間関係に注意した議論が必要。

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。

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と。

(2) あるべき労使関係

国民や市民に対してどう責任を果たせるかという観点で、公務労使関係も整備されるべき。

労使関係の現状で機能しているという話もあるが、逆に機能しすぎて大阪市役所や奈良市役所のようにヤミ手当や本来辞めさせるべき職員をいつまでも雇っているという実情もある。あるべき労使関係を考えるときに、常に国民の目を意識して、ガラス張りで労使交渉をすとか、何か工夫をして全体の議論をする必要があるのではないか。

官民競争入札など、これまで置かれてきた公務員像とは変わってきており、良質な公共サービスを提供するための環境整備をするという観点で考える必要がある。

当局と労働者がともに国民に対して責任を果たしていく、労使対等の関係が必要。

国民、市民からは、ヤミ手当や官業癒着の不祥事、コスト意識や危機管理意識の欠如、雇用と処遇の既得権益の確保が強いなどと国、地方、管理者、組合員問わず見られている。一方で、公務、公共サービスを否定する人はおらず、倫理観や士気を高め、信頼性や専門能力を引き上げ、自己改革していくことが重要になるが、それを手助けするのが、人事行政・労使関係改革ではないか。そういう意味で国民や市民が行政改革を求めていることを忘れてはならないし、労使がきちんと責任を持つという労使関係改革をやらなければならない。交渉、協議による決定が当事者意識を醸成させ、決定事項に責任を持つことになり、その先に、透明性、納得性、効率や生産性を高めていくことにつながるのではないか。

苦情処理手続や労使協議制は、いわゆる労働基本権の中に含まれる団体交渉とは別のジャンルとして重要な要素。それらについて、これから労使関係の中でどのように捉えていくのかについても一つの論点として考える必要。

マイナスがあるからこれを直すという発想ではうまく行かない。生産性やモラルの向上に貢献するということを明確にしないと国民に理解されない。労使関係を再構築する上で、公務員の労使関係の中で労使協議制を確立できるかどうかの一つの大きい問題であるが、今は、管理運営事項が広い幅をもって運用されており非常に難しい。前向きな解決をするために、労使協議制やその中にある管理運営事項をどう考えるかがこれからのポイントではないか。

民主主義のルールでは、多数派を形成する政府の政治家が基本政策を決め、それを公務員が執行することとなっており、仮に基本権がある範囲の職員に付与された場合でも、勤務条件に関わることは良いが、例えば、労働組合が一定の考え方に基づいて政策について何か意見を言ったり、議論したりする場になっては民主主義の原則に反するので、注意深く扱わなければならない。

ヒアリングでは、労使関係が安定していると官も民も主張があった。その中で、労使協議が緊張の中にも信頼関係の下できちんと積み上げられており、労使はパートナーシップで対話によって、管理運営事項とか会社の経営などの問題はあるが、それを超えて話し合いをする。使用者は使用者責任を明確にし、労組は話し合いで決めたことは責任を持って実行する。それが高度経済成長を支えてきた日本の成熟化した労使関

係ではないか。そこに公務も近づかなければならない。

政策は最終的には議会で決まるが、その政策を企画立案するのが各省庁であり、同時にそれがそこで働く人の勤務条件に関わるとすれば、その決定過程に組合との話し合いがあつてしかるべきではないか。

民間の経営政策は経営者が決めることであるが、どうすればその実行を早く効率的にできるのかなどについて労使で知恵を出し合っており、そういうことは公務の世界でも当然起こつてしかるべきではないか。

民間に比べて、公務員の仕事の仕組みは全部ではないが、かなり効率が悪い。この仕事の効率をどのように上げるかということが公務員制度改革の1つのポイントであり、そこにメスを入れずに、人員削減や賃金カットを行うのは、職員に負荷を増やすだけである。仕事の仕組みを見直すことについて、毎日の業務をやっている人が改善する中で、組合がその役割を担うことができるか確認することが必要である。

労働基本権の在り方

(1) 労働基本権の在り方に関する総論的意見

専門調査会は、政労協議の中で公務員の労使関係を改革する必要があるということで、労働基本権を付与する公務員の範囲について議論する場として設置されたことを認識しておく必要がある。基本権の付与に当たって様々な課題があり、それぞれについてより突っ込んだ議論をすることによって論点の柱立てにつながるのではないか。

労使双方が協議し合意した内容をお互いが責任を持って役割と義務を果たす、労使が当事者意識と能力を持つ、という意味から、労働基本権を回復すべき。

労働基本権としては、団結権、団体交渉権、争議権の3つがあるが、それぞれ違うものなので、区別して議論しないと何が問題か分からなくなる。

労働基本権について、それぞれ分けて議論することは賛成である。

労働基本権の在り方に関し、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、仕組みが全くないので、根本的に考える必要がある。

基本権の制約を緩和するとしたときには、国民や住民にどのようなメリットがあるか議論する必要がある。基本権の付与によって、全体の意識を高め、相互に責任を持つことにより、行政の効率化につながっていくということが、公務員についてどの程度成立するか、確信を持って言えるかについて議論しておく必要がある。

基本権制約を緩和したときに、公務員制度全体が国民のためになることが明確に見える必要がある。制度的に見た場合には、例えば、公務員には、命令に服する義務があり、違反すると懲戒になる。民間でも同様であるが、生産性3原則に基づいて、労使で対立するという概念を越えて経営や業務改善について議論されており、この考え方が公務にも適用されるべきである。基本権についても、労働者の基本的人権であり、

また、公務の労使関係を抜本的に見直すのがこの調査会の任務であり、基本権の制約を解除したときにどうなるかという議論に入っていくべきである。

基本権の現状に大きな問題があって、早急にどこかを変えなければならない必然性があるとは考えていない。基本権の制約やそれに対する代償措置についても、長年維持されてきた制度であり、その中で労使で努力して良い関係を築いてきているものとヒアリングを通じても感じている。人事評価については、昨年から試行を行い、さらに本格化していくこととなっており、基本権付与が条件として始まったわけではない。長年維持された制度を変える必要があるとすれば、どのような理由でどのように変えるべきか慎重に検討をして結論を出す必要がある。

団結権、団体交渉権が認められたときにどのような問題が起こるかシミュレーションする必要がある。団結権を前提として、締結権・争議権ともに付与、締結権のみ付与、争議権のみ付与、現行どおりというそれぞれについて、また、公務員として一括りにせず、ドイツの官吏・非官吏のような分類もシミュレーションする必要がある。

特別世論調査における公務員の労使関係のあり方に関する質問について、基本権を付与するなど公務員の労働者としての権利を重視すべきであるという選択肢に83%がチェックせず、国民に対するサービス向上に役立つかどうかを重視すべきであるという選択肢に多くの人チェックしていることを重視すべきである。既に制約が緩和されている企業職員や単純労務職員について、国民や住民のサービス向上に役立つような協約締結がなされているかなど実態を踏まえて議論を進めていくべきである。

特別世論調査にどのような方が回答されたか分からないが、一般の国民にとって公務員の基本権問題は専門的な問題であり、むしろ、様々な人事行政の改革が必要であるという指摘を受け止めるべきである。国民へのサービス向上の視点は当然であり、これまでのような一方通行の服務規定で一定の業務をこなすというのではなく、ダイアログにより効率性やサービス向上につなげるとともに、交渉した結果について双方が責任をもって実行するということが重要である。

(2) ILOとの関係、各国の実態

労働基本権はグローバルスタンダード、国際比較をしっかりと把握することが必要。

ILOも労働基本権という言い方をしていない。

日本のILO条約の批准状況はアジアへの影響力が大きく、また、グローバル化が進むほど日本の果たす役割が大きくなるという認識を持つことが日本の政労使ともに必要である。

各国がどのような沿革で、使用者の権能や団体交渉権・争議権の在り方が決まってきたのかを知ることは、日本のやり方をどう直していくのかを考えるときに重要。

ストに対する考え方や方法は国によって風土が全く異なっており、ストに至るまでの労使協議や労使交渉もそれぞれの国の仕組みやシステムの中で行われた後の結果で

あるので、それまでのプロセスもきちんと明らかにする必要がある。

団結権の在り方

公務員の種類、類型化については仕事の性質の違いによる分類と階層別による分類が考えられる。前者について、防衛庁職員、裁判官、警察職員、刑務官など特殊な領域については、基本権に関してILOのスタンダードに準拠して解決できるのではないか。

公務の労使関係において、職員団体は即使用者と敵対するというものではない。また、構成員であることが上司との対抗関係を意味するかどうかは疑問であり、職員団体の構成員であるということと、指揮命令に従うということとは、別次元の話ではないか。消防職員や市場化テストにより官民の労働者が混在している刑事施設職員には団結権付与を前向きに検討すべきである。特に消防職員は、職務の強い公共性や厳しい服務規律確保の要請を理由として警察に含まれるとされてきたが、公共性については争議権を制約する根拠になるが、団結権を否定する根拠にはならないのではないか。また、民間でも厳しい服務規律が求められる職務は多くあり、そのことは根拠たり得ないのではないか。

消防職員と行刑施設についてはILO 87号条約に適合していないと指摘され、特に消防職員の団結権禁止は、日本だけではないとも言われており、前向きに検討すべきである。行刑施設については、市場化テストが行われ、民間が施設警備や非収容者の処遇の補助事務を担当し、刑務官と一体的に職務を遂行している。基本権が認められる人と全く認められない刑務官がいる状態にあり、ここは団結権を保障していくことが必要ではないか。一方的関係ではなく、多様な意見や情報があれば、働きがいが高まっていくと思うので、国際基準や民間の業務の実態などを踏まえて、前向きに理解する必要がある。

警察職員等は厳しい服務規律が要求されるというのはそのとおりであるが、労使のコミュニケーションの面から見直すことも必要である。組合をつくって、勤務条件や福利厚生についてコミュニケーションをとることと厳しい服務規律とが矛盾するという側面だけで捉える必要はないのではないか。

官民で同じ仕事をしているのに、基本権が認められていないというのは不自然である。締結権は財政民主主義との関係とか、争議権は雇用者の対抗手段の問題などを考える必要があるが、団結権禁止の理由として服務規律の維持というのは若干性質が違ってしまうので、シミュレーションしてみないと分からない部分はあるが、これについては前広に考えても良いのではないか。

国民の目からみて、治安を担当する自衛隊員、警察職員、海上保安庁職員は信頼感や安心感の点で今までどおりでよいと思うが、刑事施設は少し違って、民間も入っているので、少し考え直す余地はあるのではないかと感じる。

消防職員委員会については、お互いが努力して職場の改善を行おうということでILOでも歓迎されているが、団結権の問題は未解決であり、努力するよというものがILOの見解であり、最終的なゴールではない。

消防職員は、警察活動と同様に、厳正な規律と部隊による迅速・果敢な活動が必要なので、労使で対立関係が生じることはまずいことになるのではないかと。また、警察と消防は、給与など処遇が同様に扱われており、団結権だけ切り離して扱うということになると処遇もどうするかという問題にもなり、慎重に判断すべきである。

ILOとの関係では、もともと消防は警察と同視すべきであり、国内法令で決定することに委ねるという見解があり、後出しで申し立てられたものである。また、外国では、フランスやドイツなど警察と消防の処遇が一致しているところは、同じ扱いをしており、日本も同様であることから慎重に考えるべきである。

消防職員については、消防職員委員会制度をつくり、コミュニケーションを図っており、平成17年からは、職員の意見を取りまとめる役を決めて、まとめて委員会に提出する制度も設けているなどの実態もある。

団結権は団結権として意味がある。非現業の交渉権は、協約締結権はないとされているが、公務の性格その他から、このような位置づけがなされており、単にコミュニケーションだけでしかなく、協約締結権まで認めないのであれば団結権の意味がないということにはならないのではないかと。

非現業の公務員の場合は、労働組合でなく、職員団体であり、登録がないと交渉上の法的な地位や在籍専従も認められない。職員団体や登録制度は廃止し、労働組合法上の労働組合としてきちんと位置付けることが必要である。

団体交渉権・団体協約締結権の在り方

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。

団体交渉権は、交渉により何が決められるかが重要である。管理運営事項の問題があり、民主主義のルールとして国会で決めるものと、そうでないものを明確にする中で交渉で決められる部分も出てくるのではないかと。それがどこまでかによって、誰に対するかということも決まってくるのではないかと。

官の労使が何を交渉して何を決められるのか結論が出ていない。例えば、広く総人件費だけ枠を決めて後は労使に任せるとするとすっきりするが、今までは人事院の存在などそうはなっていないので、もう一度整理する必要がある。市場機能の欠如と言われるが、民間の利益や競争とは違う別の価値観を作れないか。例えば、労働生産性の向上は官民共通の課題ではないか。これまで10人で処理していたものを協議して8

人でできるようになったときに、1人分ずつを労使で分配する、といったことも何を交渉し何を決めるかという中で考えるべきではないか。

交渉の範囲に関し、勤務条件は職員が職務を継続するかどうかの判断基準として個々人に関わるものであり、広く柔軟に考えるべきである。管理運営事項については、その状況によって変化するので弾力的に考えるべきである。例えば、勤務評価自体は管理運営事項とされ、歴史的にも労使の対立があった。今は条件整備する中で試行をしているが、個別の処遇や評価の実施については管理運営事項としても、評価方法や結果の活用は勤務条件に影響するので交渉対象事項とすべきであるなど、輻輳しているものがあることに留意すべきである。さらに、民間では、労使協議により意見交換や意思疎通を行い、合意まで至らなくても、その過程や結果を組織運営に生かしている。管理運営事項や従業員の参加保障の点で民間と異なっており、成熟した民間に学ぶべきである。

官民の類似性でみる側面はあるが、民間とはもともと性質が違うから公務員が行っている部分があるということにも注意が必要である。民間の場合は、労使協議で仮に経営権に触れるようなことがあっても影響の範囲は限定される。一方、公務の場合は、例えば、一定の政治勢力の影響下にある組合の主張が政策に反映される場合には、国民に対する影響が大きいので交渉事項の限定については慎重に配慮すべきである。また、生産性の向上に関して、民間の場合は労使と消費者に配分されるが、公務の場合に、国民がどのような利益を受けるのか、労使だけで成果が配分されて国民がサービス低下を被ることのないように注意する必要がある。

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。

団結権と協約締結権を分離する理由はなく、団結権を付与される公務員には協約締結権を付与すべきである。団体協約は、最終的な決定ではなく、法律改正や予算上の措置が必要な場合は、議会の承認を必要とすることにして民主的コントロールを機能させることにすれば、財政民主主義との調和は図られる。また、現在、勤務条件は細部まで法令で規定されているが、根本基準など重要なものに絞るべきである。また、国民主権からは、国民や住民の目が厳しいことを考え、協約は情報公開してしかるべきものとする。

協約締結と財政民主主義との調和について、そもそも協約は規範的効力があり、それだけで法的効力を有するものであるから法律の制定などという問題は出てこない。それが必要というものは、いわゆる協約とは言えないものである。交渉権という考え方はヨーロッパではあまりなじみがない。単なるコミュニケーションで聞く必要は全くないので、団体交渉権という権利自体を保障する考え方があまりないので、日本と

意味するところが違うのではないか。

交渉不調の場合の調整方法は重要である。労使紛争の調整や不当労働行為の救済のための公労使の3者構成からなる独立行政委員会が所掌するというのが良いのではないか。

争議権の在り方

争議権の禁止については、今後はそれはもういいんだというのか、やはり今後も制限することは必要だというのか、そういう議論を詰めておく必要がある。

基本権と身分保障は別のものであるが、民間に比べて雇用に不安がない公務員にスト権を与えることについては市場の抑止力が働かないという問題が出てくる。過員が生じた場合にも分限免職ができることになっているが、実例はなく、民間企業の整理解雇4要件以上に厳しい形で身分が保障されているという印象。このように強い身分保障がある集団を公務員とすると、ストライキ権と雇用保障の関係で整理が必要である。この問題を議論する際は、全農林判決以降の状況の変化を精査することが必要である。また、ストを認める場合には、例えば、使用者側のロックアウトをどうするか、また、民間のように市場の抑止力が働きにくいという問題もある。国民生活に影響がある場合は認めないという話について、影響がないところは、公務員がやる必要はないのではないかという話になる。堂々巡りの議論になるおそれがあるので、シミュレーションや場合分けをして考えることが必要ではないか。

市場の抑制力に関していえば、現在は禁じられていても、この春も複数の地方自治体がストを行っており、それほど安心して信用できる現状かという疑問もある。時代が変わったといっても、現実に英仏などで頻繁にストがあるのを見ると、日本は大丈夫かと思う。

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。

労使対等な関係で交渉する基盤整備として、公務員といえども争議権付与を原則とすべきである。ILOがいう不可欠業務に一定の制約を課すことは当然であるが、その際には労使合意が尊重されるべきである。立場が違う以上紛争は避けられない。公務員だからストが認められないというのでは、公務の労使関係の現状の問題は解決しない。現在、非現業には紛争解決の手段が講じられておらず、労働委員会の活用を含めて適切な調整機能を促す必要がある。

争議権は、特殊な問題であり、欧米の公務員制度などの比較も含めて検討すべきである。

以上