

公務員の労使コミュニケーションの 抜本的拡大は成るか

行政改革推進本部専門調査会の報告(平成一九年一〇月一九日)のご紹介

内閣官房行政改革推進室公務員制度改革等担当 参事官補佐 上反屋 尚

I はじめに

一 公務員の労使関係の特殊性

1 労働基本権の制約

公務員は、民間労働者と異なり、労働基本権が制約されている(図1)。

言うまでもなく労働基本権は、憲法上の権利であり、公務員もその保障が及ぶ。実際、戦後直後の旧労働組合法は、公務員にも労働三権を認めていた(警察、消防、監獄職員を除く)。しかし、労働運動が激化する中、占領政策の変化に伴い、マッカーサー書簡に基づく政令二〇一号が発せられ(昭和二三年)、全ての公務員の協約締結権と争議権が否定された。昭和二〇年代後半までに、現業職員については協約締結権が復活されたが、以後、制約のスキームが現在まで維持されてきた。

二 公務員の労働基本権問題の再浮上

公務員の労働基本権問題は、国内的には、ほぼ終息していたが、近年、公務員制度改革が浮上すると、その一環として再浮上することとなった。

1 公務員制度改革とともに基本権問題が再浮上

公務員制度改革は、平成一二年二月の「行政改革大綱(閣議決定)」で政府の重要政策として登場し、一三年二月には、「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。そこでは、使用者の権限を強化する内容が盛り込まれる一方で、労働基本権については、「現行の制約を維持する」とされた。その内容と決定に至る手続を不満足とし、一四年三月に、連合、全労連がILOに提訴した。政府は、改革関連法案の提出を目指したが、一六年九一二月の自民党と連合との協議も合意に至らず、これが一つの大きな要因となり、法案の提出はいったん見送られた。

2 行政改革推進本部専門調査会の設置

このように、労働基本権問題等につ

いて組合側と折り合いがつかず、こう着状態にあったことを背景として、一八年当初より三回にわたり政労協議が行われ、その結果を踏まえて、公務員の労働基本権のあり方等について調査する行政改革推進本部専門調査会が、平成一八年六月に設置された。

3 行政改革推進本部専門調査会の開催と報告の取りまとめ

佐々木毅学習院大学教授を座長とし、有識者一七名により構成される専門調査会は、平成一八年七月に第一回の会議を開催以来、一九年一〇月まで一五回の会議を重ねた。また、この間、三つの小委員会を設置し、各府省、地方公共団体、職員団体及び労働組合など三二団体等に対するヒアリングを実施した。加えて、「シミュレーション検討グループ」を設置して、公務員に労働基本権を付与する場合の論点や影響について具体的な検討を行った。こうした検討の成果を踏まえ、一九年一〇月一九日の第一五回の会議において、「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」を取りまとめ、同日、政府の行政改革推進本部に報告した。

II 報告のご紹介

以下、報告の項目に沿って、項目ごとに、ポイントを示し、必要な説明を補足する形で、ご紹介していきます。

なお、補足説明における意見は私見であり、筆者の属する組織の見解ではないことを、予めお断りする。



2 使用者の権限も制約

制約される協約締結権と争議権は、組合・職員団体の権利であるが、一方の制約だけではバランスを欠くから、第三者機関(人事院等)の勧告制度が設けられ、使用者の権限も制約されている。このように、勤務条件決定に係る重要な権限を第三者機関が担い、労使双方の権限が制約され、労使交渉の意義が民間と比べ小さいのが、公務部門の労使関係の特徴である。

図1 公務員の労働基本権

(単位:万人)

国家公務員 66.6		現業職員	
非現業職員			
自衛官	警衛庁(自衛官を除く)	一般の行政機関	特定独立行政法人 国・裁判所等 国有林野
24.9	2.3	4.0	3.2
31.2		29.2	
団結権× 交渉権× (協約締結権×) 争議権×		団結権○ 交渉権△ (協約締結権×) 争議権×	

地方公務員 299.8					現業職員
非現業職員					
警	消	(一般行政 福祉関係を除く)	福祉関係	教	公営企業等会計 (病院・水道等)
27.7	15.6	61.4	41.3	112.6	41.2
43.3		215.3			41.2
団結権× 交渉権× (協約締結権×) 争議権×		団結権○ 交渉権△ (協約締結権×) 争議権×			団結権○ 交渉権○ (協約締結権○) 争議権×

(注1) 行政機関、国会・裁判所等、自衛官は19年度末定員。独立行政法人は19.1.1現在員。
 (注2) 地方公務員については、「地方公共団体定員管理調査(総務省)」による(調査時点は平成18年4月1日)。
 (注3) 「一般行政」「福祉関係」「教育」のうち一部(単純労働職員)には団体協約締結権が認められており、「公営企業等会計」のうち一部(地方公営企業法の適用・準用を受けない職員)には団体協約締結権が認められていない。
 行政改革推進事務局専門調査会資料に筆者が若干の加筆修正

はじめに

改革の方向で見直すという認識を共有しつつ議論を行った結果、概ねの合意が得られた事項については、以下のとおりである。

改革の必要性と方向性

1 改革の必要性

(1) 行政の諸課題に対する対応能力向上の必要性

行政課題が高度化・多様化する一方、政策に投入できる資源の増大は望めない。

行政の諸課題に対する対応能力の向上は、国民・住民の日常生活や社会経済の安定にとっても、我が国の国際競争力の確保にとっても、極めて重要である。

このため、政策の企画立案と実施を担う行政を支える公務員が、全体として迅速・的確な対応を行うことが可能にするための改革が、国・地方ともに求められる。

この間、民間においては、能力成果主義の浸透など、人事管理制度の

変化が見られ、公務部門においても、これらを参照して改善すべきである。適切な人事管理を実現することにより、コスト意識を徹底し、公務の能率を向上させることが求められ、そのため労使関係制度等の改革が必要である。

【補足説明】

報告の思想は、「組織パフォーマンス向上のため、年功序列の固定的・画一的な人事管理から、能力・実績に応じた機動的・柔軟な人事管理へのレジームチェンジが求められ、それを支えるに相応しい労使関係制度等に改革すべき。」というものであると考えられる。

(2) 責任ある労使関係構築の必要性

近年、社会保険庁や大阪市などにおいて、非効率な業務の容認や職員厚遇などの不適切な労使慣行が次々と明らかになった。

この背景には、真に責任ある労使関係が構築されてこなかったことに加え、労使交渉に関し労使が説明責任を果たす仕組みがなかったことなどがあると考えられる。

こうした問題の再発防止と同時に、責任ある労使関係の構築が求められる。

【補足説明】

特に、2改革の方向性(3)の労使関係の透明性の向上は、労使の過度な要求や安易な妥協の抑止力となり、直裁かつ大きな労使関係の適正化の効果が期待できると考える。

なお、報告は、別の箇所(三-1)で、「労使は「効率的で質の高い行政サービスの実現」という理念を共有して交渉等を行うべきである。」としているが、例えば法律で、「当局及び職員団体は、交渉において、常に効率的で質の高い行政サービスの実現に配慮しなければならない。」

といった配慮規定を設けることが、それを担保する制度的措置として検討に値す

ると考える。民間の労使は、当然に「利潤の最大化」という理念を共有できるが、公務はそうではなく、こうした規定が重要であると考えられる。

また、報告では触れていないが、労使慣行の適正化のためには、労使双方がそれぞれの責任を果たし、かつ越えないことが重要であるから、管理運営事項(民間の経営事項に相当)について、労使合意や、職員団体の事前了解義務付けなど、使用者の権限の制約を禁止する制度的措置や、職場の労務管理など、使用者の権限を組合が行うことを禁止する制度的措置も、検討に値すると考える。

2 改革の方向性

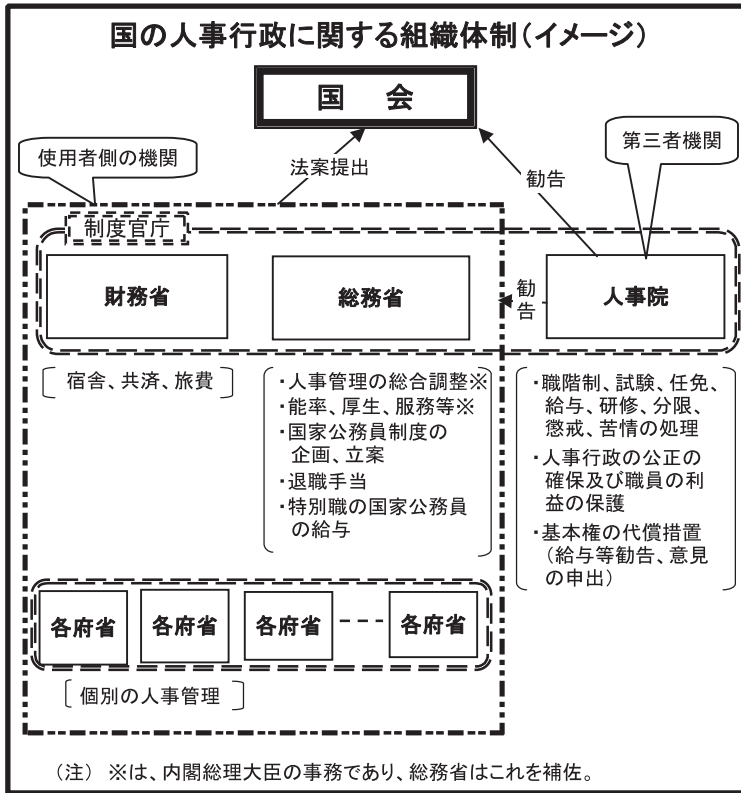
行政の諸課題に対する対応能力を高め、効率的で質の高い行政を確保し、国民・住民の永続的な信頼を得ていくためには、総合的な公務員制度改革の一環として、労使関係制度等についても、改革に取り組む必要がある。

(1) 労使関係の自律性の確立

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(人事院等)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、労使双方の権限の制約を取り払い、使用者が主体的に組織パフォーマンス

図2



行政改革推進事務局専門調査会資料を基に筆者が抜粋・若干の修正

向上の観点から勤務条件を考え、職員の見解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である。

このシステムの転換を契機として、労使双方が責任感を持ってそれぞれの役割を果たし、職員の能力を最大限に活かす勤務条件が決定・運用されることを通じて、公務の能率の向上、コスト意識の徹底、行政の諸課題に対する対応能力の向上といった効果が期待できる。

一方で、基本権の付与拡大に伴い、労使交渉に伴う費用の増大や、争議権まで付与する場合には、争議行為の発生に伴う国民生活等への影響がある。

【補足説明】

協約締結権を新たに付与すべき「一定の非現業職員」の具体的範囲について、報告は、「三改革の具体化にあたり検討すべき論点」の一つとして挙げ(三二(1))、「管理職員等以外の職員に付与すべき」、「行政に固有の業務に従事する職員以外の職員に付与すべき」との二つの考えを理由付きで紹介している。

報告は、後者の考えに反対する意見が少なくなかったため、その理由も紹介しているが、私は、そこで示された理由に

予想され、長期にわたる準備も必要であり、こうしたコスト等に十分留意し、慎重に決断する必要がある。

【補足説明】(図2)

国の場合には、第三者機関である人事院が、任免、給与、勤務時間など、人事行政に関する広範な事務を所管しており、これに対応する形で使用者の所掌事務・権限は限定されている。

人事管理の仕組みや勤務条件の太宗は、使用者機関ではなく、第三者機関である人事院が、勧告により間接的に、あるいは人事院規則等の制定を通じ直接的に、構築し、かつ実施の責に任ずる。個別の人事管理権は、各府省が担うとされているが、人事院の制度的規制の緩和が必要である旨の閣議決定等が幾度もなされてきたところである。

(2) 国における使用者機関の確立

- 使用者としての立場に立たない第三者機関が、人事行政に関する事務を広範に担う現状では、使用者の確立は難しい。
- 使用者として人事行政における十分な権限と責任を持つ機関を確立するとともに、国民に対してその責任者を明確にすべきである。
- その上で、使用者機関が行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を、労使交渉により職員の意見を聴きつつ構築していくべきである。これを通して、行政の諸課題に対する対応能力の向上、職員のコスト意識の徹底、公務の能率の向上を図るべきである。

説得力があると思う。前者の考え方や、民間や現業と同一の取扱い(使用者の利益代表者は組合員になれない)が、理論的にも実務上も適当と考える。

【補足説明】

議論の全体を勘案した上で、両論併記という判断が行われた(賛否の一方について概ねの合意が得られたとは言えないものと判断された)ものであると考えられる。なお、報告は、賛否それぞれの主な理由を併せて紹介している。

(3) 国民・住民に対する説明責任の徹底

- 主権者である国民・住民にとって、公務員の人事管理や勤務条件などの制度や実態は大きな関心事である。使用者はこれらに関し責任を持って、国民・住民に対し説明責任を果たすべきである。
- 特に、公務員の労使関係については、不適切な労使慣行の再発を防止して健全な労使関係を構築するためにも、その透明性を高め、説明責任を徹底して果たすべきである。

(4) 意見の分かれた重要な論点

- 消防職員及び刑事施設職員に対し団結権を付与すべきか否かについて、意見が分かれた。
- 公務員に対し争議権を付与すべきか否かについて、意見が分かれた。

第三者機関は労使交渉の主体になりえないから、第三者機関が担う任免、給与、勤務時間などの広範な事務については、労使交渉が成立しえない。各府省の当局の権限も制約されている分、各省レベルの交渉も限定的となる。このように、国における使用者側の機関の所掌事務・権限の限定は、労使交渉の余地の限定に直結している。

3 改革において留意すべき点

公務員の労働基本権の現行の制約は憲法違反でない旨を判示した全農林警職法事件最高裁判決が判例として定着している。

しかし、その後、環境も大きく変化しており、判決の指摘する制約理由を改めて検討すると、次のとおりである。

まず、議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する。

一方、その給与が基本的には国民の租税負担により賄われるという「公務員の地位の特殊性」については、近年、独立行政法人、国立大学法人及び指定管理者制度が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。よって、この2つの制約理由については、当時ほど絶対的なものではなくなっているといえる。また、「市場の抑止力の欠如」については、情報公開により、過度な要求や安易な妥協の抑止がある程度、期待できる。

このように、公共サービスをめぐる環境の変化を踏まえ、現行の制約を緩和する余地はある。

但し、基本的制約理由はなくなるものではないから、現行の制約の緩和に当たっては、制約理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要かつ重要である。

【補足説明】

「公務員の基本権問題は、独立行政法人化、郵政民営化等により、その職員に協約締結権や争議権が認められることで、実質的に解決されてきたといえるのではないか。」という指摘がある。事実、平成一三年三月の一般職の国家公務員約八二万人のうち、実にその約六割が、新たに協約締結権や争議権を得てきた。しかし、そのことが、残された公務員の基本権の制約を正当化する理由にはならないであろう。制約理由の意義の低下等は、残された公務員にももちろんあてはまるのであるから、制約緩和の余地はあるといえる。

また、「職務の公共性の高い、純化された公務を担う公務員の基本権は、制約されてしかるべきではないか。」という指摘がある。確かに、公務が公共性の高いものに純化された場合には、「職務の公共性」の制約理由の意義が低下してもなお、基本権の制約を維持すべきという論理は成立しうる。しかし、公務がどこまで公共性の高いものに純化されるかは判別しえない。また、高い公共性を有するサービスも民間に担われつつあり、制約理由の意義の低下は著しい。さらに、「職務の公共性」は、争議権を制約する理由にはなっても、協約締結権を制約する理由には論理的になりえないことに留意する必要がある。

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

1 基本権付与の前提について

(1) 労使の理念の共有 / (2) 労使交渉の透明性の向上 / (3) 国における使用者機関の確立 / (4) 交渉当事者の体制の整備

2 協約締結権について

(1) 付与する職員の範囲 / (2) 交渉事項・協約事項の範囲 / (3) 法律・条例、予算と協約との関係 / (4) 少数組合等の協約締結権の制限 / (5) 協約締結権が付与されない職員の取扱

3 争議権について

(1) 争議行為の制限等 / (2) 争議行為を行うことのできる事項

4 協約締結権を支える仕組みについて

(1) 地方自治体における交渉円滑化のための全国レベルの仕組み / (2) 交渉不調の場合の調整（争議行為に関する調整は三三(1)を参照） / (3) 民間準拠原則の必要性 / (4) 民間給与等の実態調査等 / (5) 労使協議制

【補足説明】

報告は、多くの論点を示し、それぞれについて主な考えを理由を付して紹介している。紙面に限りがあるため、ここでは、論点の項目を示すにとどめたい。

四 終わりに

本報告は、長年、維持されてきた労使関係制度について、国・地方の双方を対象として、抜本的な改革を提言しているものであり、その実現は、一朝一夕でなしうるものではない。国・地方ともに概ね五年程度の期間が必要になると考えられる。

そして、何より、改革に先立ち、改革の全体像を国民に提示して、その理解を得ることが重要である。当専門調査会は、本報告が、今後

の労使関係制度等の改革において礎となることを期待する。

III 今後の展開の見通し

政府は、現在、二二世紀にふさわしい行政システムを支える公務員像を実現すべく、公務員制度改革を推進している。平成一九年六月には、能力・実績主義の人事管理の徹底と再就職規制に関する規制を柱とする国家公務員法等改正法が成立した。七月には、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」を総理の下に開催し、公務員の採用から退職にいたる諸課題について検討を行っており、二〇年一月には報告を取りまとめる予定である。政府は、この懇談会の検討を踏まえ、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案（国家公務員制度改革基本法（仮称））を立案し、提出するとしている（「公務員制度改革について」一九年四月二四日閣議決定）。

懇談会では、専門調査会の報告も踏まえ、議論を行っている。公務員の労働基本権を含む労使関係制度のあり方について、政府は、同懇談会の議論を踏まえつつ、国民の理解が得られるか関係方面と十分議論した上で、総合的な公務員制度改革の一環として、総合的に判断していくこととなる。具体的には、次期通常国会の基本法における取り扱いが、まずは注目されることとなる。

行政改革推進本部専門調査会
http://www.gyokaku.go.jp/semmon/index.html