

「公務員制度改革に関する研究会」 労働法関係グループ報告

2004年6月23日

この報告は、本研究会「中間報告」取りまとめ討議の素材として、労使関係制度に関して労働法関係グループが取りまとめたものである。今後、具体的な公務労使関係制度を検討・設計するうえで、参考とすべき一つの貴重な到達点であることから、資料として公表するものである。(公務員制度研究会事務局)

1. 公務における労使関係の確立と給与・勤務条件決定制度

わが国の戦後公務員法制は、公務員の勤務条件につき法定主義または条例主義を採用し、勤務条件を法令またはその委任を受けた人事院規則または人事委員会規則によって一方的に、しかも詳細に決定するシステムを採用してきた。これは、公務における勤務条件をめぐる紛争につき労使の団体交渉によって円満な解決を図るシステムを原理的に否定し、延いては労使関係の存在そのものを否認するものであった。このような法制は、公務員が主体的に能力向上に取り組み、高い使命感と働き甲斐をもって職務を遂行する環境の形成を阻んできた。

現在のわが国は、内外ともに多くのきわめて困難な課題を抱えており、かかる課題に迅速に対応するためには、行政の組織・運営を支える公務員がその持てる力を国民または住民のために最大限に発揮できる環境を整えることが不可欠である。そのためには、まず公務において労使関係が存在することを直視した上で、団体交渉および労使協議システムを積極的に活用して公務員およびその労働組合の協力を得る必要がある。さらに、このようなシステムを法的に確固たるものにするためには、原則として公務員の労働基本権を保障する措置が不可欠となる。

現行公務員法制における労働基本権制約を憲法違反とはいえないとした最高裁も、立法裁量によって公務員に労働基本権を保障することまでを否定してはいない（名古屋中郵事件最高裁判決等）。また、保障すべき労働基本権の内容に関しては、すでにILOは公務員の労働基本権を原則として承認することを前提として、公務員の従事する職務の性質に応じてその制約を許容する国際基準を確立してきた。かかる原則および基準に照らしてわが国の現行公務員法制における労働基本権の制約が多くの問題を抱えていることは、従来からILOの条約監視機関によって繰り返し指摘されてきたところである。このような経緯を考慮し、当面、わが国における公務員の労働基本権保障の水準をILOによって確立された国際基準にまで引き上げることが合理的であろう。

以上の観点から公務員の労働基本権およびそれを前提とする勤務条件決定システムのあるべき姿を検討すれば、概ね、以下のようになる。

(1) 労働基本権の確立

1) 団結権

消防職員は団結権を保障されるべきである。

「監獄において勤務する職員」は、団結権を保障されるべきである。

「海上保安庁において勤務する職員」については、この職員がILO87号条約第9

条に定める「軍隊及び警察」に該当するか否か疑義が存在するが、当面現行法を適用するものとし、引続き検討対象とする。ただし、団結禁止規定に違反した場合の刑事制裁に関する規定は削除されるべきである。

自衛隊および警察の構成員についても、制約された団結権を保障する余地はあるものの、当面は現行法を適用するものとし、これを長期的な検討課題とする。ただし、団結禁止規定に違反した場合に設けられている自衛隊法の刑事制裁に関する規定は削除されるべきである。

公務員労働組合は、原則としてその構成員の範囲を自由に決定できるものとする。ただし、裁判官、検察官および管理的職務に従事する職員に関しては、職員団体を結成できるものとする。なお、管理的職務に従事する職員の範囲は、団体交渉において決するものとする。

公務員労働組合の構成員は完全な自由のもとに組合役員を選出すべきであるという原則にもとづき、いわゆる在籍専従期間についての制限を廃止するものとする。

公務員労働組合の自主性および民主制を確保するため、労働組合法2条および5条2項の規定を適用するものとする。

公務員労働組合に原則として労組法上の不当労働行為に関する規定（労組法7条）を適用するものとする。 の要件を満たした公務員労働組合には不当労働行為救済申し立て資格を付与するものとする。

公務員労働組合の不当労働行為申し立て資格等の審査は、中立、公平な三者構成機関によってなされるものとする。三者構成機関については今後の検討課題とする。

2) 団体交渉権

公務員労働組合に労働協約締結権を含む団体交渉権を保障するものとする。なお、前記の消防職員および監獄に勤務する職員を組織する労働組合も団体交渉権を付与されるものとする。ただし、裁判官、検察官および管理的職務に従事する職員については、労働協約締結権を含まない「交渉権」を付与するものとする。

団体交渉の対象事項は、以下の通りとする。

- a. 賃金その他の給与、勤務時間、休憩、休日および休暇に関する事項
- b. 昇職、降職、転職、免職、先任権および懲戒の基準に関する事項
- c. 労働に関する安全、衛生および災害補償に関する事項
- d. その他、勤務条件に関する事項

なお、当局の管理および運営に関する事項は、団体交渉の対象とならないが、同事項の処理によって影響を受ける勤務条件は団体交渉の対象となる。

当局による団体交渉の拒否は、労組法7条2号を適用する。

「一般職の職員の給与に関する法律」ならびに「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」は、廃止する。

公務員給与の根本基準は、法令または条例によってこれを定める。

給与の種類およびその基準は、労働協約によって定めるものとするが、その労働協約は国会または地方議会における承認が得られるまで、効力を生じないものとする。

公務員の給与その他主要な勤務条件は、公開するものとする。

公務員に労働基準法を全面的に適用するものとする。

労働争議の調整については、労働関係調整法を適用するものとし、前記の三者構成委員会を調整機関とする。

消防職員および監獄に勤務する職員の勤務条件に関する紛争は、三者構成機関の強制仲裁手続きによって解決するものとする。

3) 争議権

原則として公務員（公社職員、特定独立行政法人職員、公営企業職員および地方独立行政法人職員を含む）に争議権を付与する。ただし、職務の性質にもとづき、以下の職員については争議行為を禁止するものとする。

- a. 軍隊および警察
- b. 海上保安庁に勤務する職員
- c. 消防職員
- d. 監獄に勤務する職員
- e. 裁判官および検察官
- f. 管理的職務に従事する者

上記職員が法令に違反して実行した争議行為には刑事制裁を課さないものとする。

公務員の争議行為に対しては労働関係調整法に定める争議行為制限規定を適用する。

(2) 勤務条件決定システムの概要

上記のように労働基本権を保障した場合の勤務条件決定システムは、概ね、次のような骨格を持つことになる。

1) 団体交渉事項と交渉のレベル

a. 国

国家公務員の給与、勤務時間、休日および休暇等の基本的勤務条件は、労働組

合またはその連合組織と中央人事機関（人事管理庁 - 仮称 - 「中間報告」参照）との中央交渉において労働協約により決定するものとする。ただし、この労働協約が法律または条例の改正もしくは新たな資金上、予算上の措置を必要とするときは、国会または地方議会において必要な措置がなされるまで効力を生じないものとする。

省庁の決定権限の範囲内にある勤務条件事項については、当該省庁とその職員を組織する労働組合との団体交渉、労働協約によって決定する。

省庁内部の交渉事項と交渉レベルの問題は、原則として省庁ごとの団体交渉・労働協約で決定するものとする。

b. 地方公共団体

地方公共団体における団体交渉は、それぞれの地方公共団体を基本的枠組みとすることが合理的である^{*1}。ただし、地方公務員の勤務条件が国の政策に大きく左右されることを考慮すれば、当該勤務条件に決定的な影響力を行使する国の機関との協議を制度化することが必要となる。

地方公共団体内部の交渉事項と交渉レベルも、原則として各地方公共団体の労使交渉・労働協約によって決定されるべきである。

2) 人事院・人事委員会と勤務条件決定システム

人事院および人事委員会の給与勧告制度は廃止する。

勤務条件法定主義または条例主義の廃止にともない、人事院および人事委員会の勤務条件に関する規則制定権限は廃止する。

人事院、人事委員会および公平委員会（人事院等）は、引続き任命権をチェックする権能を保持する。

人事院等は、その規則制定権限を行使するに際して、団体交渉権および労働協約締結権を制限することのないよう十分配慮するものとする。

*1 当初予算の枠を超える給与の支払いを内容とする労働協約が締結された場合には、議会の予算措置がとられるまで労働協約は効力を生じないものとする。なお、地方公務員の交渉システムを検討するにあたって、全国知事会、市長会および町村長会との統一的または個別的「交渉」システムを構想することも検討課題となる。この場合に、労働協約の締結も考えられるが、その効力の発生は、地方議会の承認が前提となる。

(参考)

以上の提案から想定される交渉システムを図示すれば、以下のようになる。

団体交渉の対象事項とレベル（国家公務員）

	本省庁の権限を 超える対象事項	本省庁の権限内 事項	地方機関固有の 交渉事項	職場組織の固有 の交渉事項
中央交渉				
省庁別交渉				
地方交渉(1)				
職場交渉(2)				

(1)(2) 地方交渉および職場交渉のシステムについては、原則として省庁別交渉にて決定する。

団体交渉の対象事項とレベル（地方公務員）

	各部局の権限を 超える事項	各部局の権限内 事項	地域固有の交渉 事項	職場固有の交渉 事項
自治体中央交渉 (1)				
部局別交渉(2)				
地域別交渉(3)				
職場交渉(4)				

(1) 自治体中央交渉は、任命権者の如何を問わず、当該自治体に雇用されている職員を組織する労働組合が団体交渉権および労働協約締結権を付与されるものとする。当初予算の給与総額を超える給与の支払いを必要とする労働協約は、議会の承認があるまでその効力を生じないものとする。

なお、地方公務員労働組合の中央組織は、地方公務員一般の特定の勤務条件に決定的な影響力を有する中央省庁との間において当該事項について協議するシステムを確立するものとする。

(2)(3)(4) 下部の交渉機構については、原則として自治体中央交渉において決定するものとする。

2. 労使協議制（労使コミュニケーションシステム）の構築

公務の非効率性や非透明性をもたらした一因が、労使関係システムを排除することで当局の使用者責任をも回避させたところにあることを考えれば、公務労使関係の構築は公務員制度改革におけるもっとも重要な柱である。その際、既述のように、公務労働者の労働基本権を基礎とする団体交渉によって公務労働者が労働条件決定に関与できるシステムを整備することが不可欠であるが、同時に、労使関係システムの構築ということからいえば、労働条件決定システムとは別な視点からの労使関係を整備することも肝要である。

戦後、民間部門において労使協議制が発達し、人事計画はもとより企業の生産計画や戦略まで広く従業員者が発言することで、企業における労使の信頼関係を醸成し、無用な紛争の回避と企業活動への従業員の積極的協力を引き出すことに成功したことは周知の通りである。公務においても単に勤務条件の決定システムとしての労使関係をつくるだけでは十分ではない。国民のニーズに応える公務のあり方について日常的に労使が意見を交換し改善をはかるシステムを構築することも必要不可欠である。

このようなコミュニケーション・システムは、決して、行政当局の管理権能を制約するものでも法的な負担行為を求めるものではないから、協議事項に特段の法的制約はない。組合との間において中央および各府省のレベルにおいて定期的な協議が求められるほか、府省の各レベルにおいても、協議システムが整備されるべきであろう。ただ、このレベルにおいては、公務労働者側の当事者については、労働組合に限らずひろく公務従事労働者を反映する形で開催されるよう、代表民主主義のルールに基づいて設計することが追求されてよいのではないかと考えられる。

【労働法関係グループ】

研究会委員	毛塚 勝利	中央大学法学部教授
	清水 敏	早稲田大学社会学部教授
	槇枝 一臣	弁護士
	渡辺 章	専修大学法科大学院教授

委員名は五十音順