

# 国家公務員制度改革と労働基本権

## ～労働基本権の付与と人事院の機能移管～

内閣委員会調査室 さくらい としお  
櫻井 敏雄

### 1. はじめに

平成22年11月1日、政府は平成22年度の国家公務員の給与改定について、人事院勧告どおり実施することを内容とする「公務員の給与改定に関する取扱いについて」を閣議決定した。同閣議決定では、「国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る」として、国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号。以下「基本法」という。）第12条の「国民に開かれた自律的労使関係制度」の措置のための法案を次期通常国会に提出することを明記した。

政府は、労働基本権の在り方を含む公務員制度の抜本的な改革の中で、労働基本権の問題について結論を得てから、人事院等の在り方について検討を行うとしている。そのため、第174回国会に提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」においては、内閣人事局は設置するものの、同局への人事院の機能移管は盛り込まれていなかった。したがって、労働基本権の問題について、いつ、どのような形で結論を出すのかが、公務員制度改革全般に対してもきわめて重要な政策課題となっている。

国家公務員制度改革は、天下りの根絶、幹部職員人事の在り方、政治主導の確立等広範多岐にわたる問題があるが、本稿では、今後の公務員制度改革の進展に大きな関わりを持つ、国家公務員特に非現業の国家公務員に対する労働基本権の付与問題及びこの問題と表裏一体の関係にある人事院の機能移管の問題に焦点を絞って検討したい。

### 2. 国家公務員の労働基本権の制約の経緯と現状

憲法第28条は、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」と規定し、労働者の基本的権利を保障している。そして、労働基本権は、団結権、団体交渉権、争議権の3つの権利で構成されている。団結権は、勤労者がその労働条件を維持・改善するために組合を組織する権利である。団体交渉権は、労働組合が使用者と労働条件について交渉する権利であり、争議権は団体交渉の裏付けとして、ストライキなどを行う権利である。

昭和22年10月に公布された国家公務員法（昭和22年法律第120号）は、労働基本権の制限についての明文の規定はなく、警察、消防、監獄職員を除き、労働3法（労働基準法、労働組合法、労働関係調整法）の適用を受けると解されていた。しかし、昭

和21年制定の労働関係調整法（昭和21年法律第25号）において、非現業の国家公務員の争議権は否定されていたため、非現業公務員の労働基本権に関しては、団結権、団体交渉権（協約締結権を含む。）を保有するが、争議権は持たないとされていたのである。

昭和23年7月に公布、施行された政令201号（昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令）に即して同年11月に国家公務員法が改正された。この改正により労働3法は一般職職員には適用されないこととなり、協約締結権は否定された。

なお、国家公務員法により昭和21年に中央人事行政機関として設置された人事委員会は、昭和23年の同法改正により人事院と改称され、独立性を高めるとともに組織と権限が強化された。また、労働基本権の制約との関係で人事院の勧告制度が創設された<sup>1</sup>。

公務員の労働基本権の現状を整理すると以下の図のようになる。

公務員の労働基本権					
区分		団結権	団体交渉権		争議権
			協約締結権	協約締結権	
国家公務員	非現業職員	○ (警察職員等除く)			△※注1 (交渉は可能)
	国有林野、 特定独立行政法人	○	○	○	×
地方公務員	非現業職員	○ (警察職員及び消防職員除く)	△※注1 (交渉は可能)	×※注2 (書面協定は可能)	×
	現業職員	○	○	○	×

※注1 非現業職員は、交渉を行うことができるが、団体協約は締結できない。

※注2 非現業職員(地方)は、交渉を行い、その結果として書面協定を結ぶことができるが、この書面は団体協約ではなく、法的拘束力はない。

(出所) 国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会提出資料より作成

国家公務員の団体交渉権について、国家公務員法は職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的または厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し団体交渉ができるとするが(第108条の5第1項)、団体協約を締結する権利を含まないものとしている(同条第2項)<sup>2</sup>。ただし、交渉の対象から国の事務の管理及び運営に関する事項(以下「管理運営事項」という。)は除外されている(同条第3項)<sup>3</sup>。管理運営事項とは、国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項である。

公務員の労働基本権が制約される根拠として、昭和48年4月25日の全農林警職法事件の最高裁判決がある。同判決は、憲法第28条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶが、勤労者全体を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないと

し、公務員の使用者は実質的に国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に負い、公務の停廃は勤労者を含めた国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすとす。そして、このような公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみれば、公務員の労働基本権に対し必要やむを得ない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるとしている<sup>4</sup>。

### 3. 労働基本権付与に関する論議の経緯

#### (1) 労働基本権に関する検討の着手

政府は行政改革の流れの中で、公務員制度改革についても検討を進めてきたが、公務員に対する労働基本権の付与については、平成10年代の半ばまで政府として本格的に取り上げることはなかった。平成13年12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」においても、「公務の安定的・継続的な運営の確保の観点、国民生活へ与える影響の観点などを総合的に勘案し、公務員の労働基本権の制約については、今後もこれに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持することとする。」としていた。

このような労働基本権の制約を残したまま公務員制度改革が進むことに対し、平成14年2月に日本労働組合総連合（連合）が、3月には全国労働組合総連合（全労連）が、日本の公務員制度や公務員制度改革大綱の内容はILO条約に違反するとして、ILO結社の自由委員会に提訴した。ILO理事会は同年11月及び平成15年6月に、公務員の基本権に対する現行の制約を維持するとの考えを再考すべきだとする結社の自由委員会の報告書を採択した。

そして、平成17年12月24日に閣議決定された「行政改革の重要方針」では、「公務員の労働基本権や人事院制度、給与の在り方、能力主義や実績評価に基づく処遇、キャリアシステム等公務員の人事制度を含めた公務員制度についても、国民意識や給与制度改革の推進状況等も踏まえつつ、内閣官房を中心に幅広い観点から検討を行う。」として、公務員の労働基本権について検討することが明記されるに至った。さらに、平成18年1月16日には「公務員制度改革等に関する政府と連合との協議」（以下「政労協議」という。）が開催され、①労働基本権については、その付与の可能性も含め、幅広く検討していく必要があることで双方の認識が一致し、②連合より、労働基本権など幅広く議論するための協議の場を設置してもらいたいとの要望がなされた。

日本政府のこのような動きに対し、ILO理事会は平成18年3月、「行政改革の重要方針」や政労協議等を通じた公務員制度改革に関する事態の進展を歓迎し、関係者による努力の継続を促す旨の結社の自由委員会報告書を採択した。

平成18年5月26日、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第47号。以下「行政改革推進法」という。）が成立した。同法第63条第2号は、「公務員の労働基本権及び人事院制度、給与制度、職員の能力及び実績

に応じた処遇並びに幹部職員の選抜及び育成に係る制度その他の公務員に係る制度の在り方について」国家公務員の給与制度の見直しの進捗状況等を踏まえつつ、「国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行うこと」を規定している。

また、行政改革推進法第68条に基づき内閣に設置された行政改革推進本部の下に、専門調査会（座長：佐々木毅学習院大学教授）が設置され、平成18年7月27日に第1回の会合が開催された。専門調査会は、「国及び地方公共団体の事務及び事業の内容及び性質に応じた公務員の労働基本権の在り方その他の公務員に係る制度に関する専門の事項を調査し、本部に報告するもの」<sup>5</sup>とされた。

政府は平成19年4月24日、能力・実績主義を徹底し、再就職あっせんを官民人材交流センターに一元化しようとする国家公務員法改正案を国会に提出すること<sup>6</sup>、公務員制度全般についての有識者による検討の場を総理の下に設けること等を内容とする「公務員制度改革について」を閣議決定した。これにより、総理の下には、公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（座長：岡村正株式会社東芝取締役会長。以下「制度懇」という。）が同年7月12日に設置された。なお、同閣議決定では、「労働基本権については、行政改革推進本部専門調査会の審議を踏まえ、引き続き検討する」とされた。

行政改革推進本部専門調査会は15回にわたる審議の結果、平成19年10月19日に「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」を取りまとめた。同報告では、改革の方向性として、「一定の非現業職員に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向上の観点から勤務条件を考え、職員の意見を聞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」とし、さらに「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」とした。しかし、労使交渉に伴う費用の増大等「改革に伴うコスト等に十分留意しつつ、慎重に決断する必要がある」としている。そして、改革に対する国民の理解を得ることが何より重要であることから、「改革に先立ち、その改革の全体像を国民に提示して、その理解を得ることが必要不可欠である」と結んでいる。なお、消防職員及び刑事施設職員に対する団結権の付与及び公務員に対する争議権の付与については意見が分かれ、両論併記となっている。

## （2）国家公務員制度改革基本法

平成20年2月5日、制度懇が報告書を取りまとめた。報告書では、新しい公務員制度全般について提言が行われているが、国家公務員の人事管理に関する責任体制の確立として、内閣人事庁（仮称）の創設と労働基本権の付与について触れている。内閣人事庁は、総合職の採用・配属、幹部候補育成課程の運用管理、本省管理職以上の人事の調整、指定職の適格性審査などの一元管理を行うため、総務省人事・恩給局、人事院の中央人事行政に関する部門等関連する機能を統合することとしている。また労働基本権の付与については、「専門調査会の報告を尊重する。併せて、国における使

用者機関のあり方について検討する」としている。

制度懇の報告を受けて政府は、平成20年4月4日、国家公務員制度改革基本法案を提出した。同法案は、国家公務員制度改革について、基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に、国家公務員制度改革推進本部を設置することとしている。

法案は内閣人事庁については第11条に規定しており、内閣官房長官を長とする内閣人事庁を設置し、内閣人事庁は、政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に対する説明責任を負うとともに、総合職試験の合格者からの採用及びこれに伴う各府省への配置の調整の事務を一元的に行う、としていた。そのため、総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、必要な範囲で内閣人事庁に移管することとしていた。内閣人事庁設置に必要な法制上の措置は、同法施行後1年以内を目途に講ずるものとされていた。

また、労働基本権に関する規定は、「政府は、国家公務員の労働基本権の在り方については、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示してその理解を得ることが必要不可欠であることを勘案して検討する」（第12条）とされていた。

政府案は衆議院において会派間で修正協議が行われ、その結果大幅に修正されて5月29日に衆議院本会議で修正議決され、参議院に送付された。そして6月6日、参議院本会議で可決、成立し、同月13日に公布、施行された。

内閣人事庁関連の修正は、内閣人事庁が内閣官房の内閣人事局に改められ、内閣人事庁の長に内閣官房長官を充てる規定が削除された。労働基本権に関する規定（第12条）は、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」に改められた。

なお、参議院内閣委員会において15項目にわたる附帯決議が付されたが、その中に「国民の理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するに当たっては、本法第四条の規定に則りこれを行うこと」とあり、同法の施行後3年以内を目途として法制上の措置を講ずるものとされた。

平成20年7月15日、総理を本部長とし全閣僚で構成される国家公務員制度改革推進本部（以下「推進本部」という。）が初会合を開いた。推進本部には、国家公務員制度改革推進本部令に基づき、顧問会議（座長：御手洗富士夫日本経団連会長）及び労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学教授）が設置された。

顧問会議はワーキンググループを設置して、内閣人事局の設置及びこれに関連する事項について検討を依頼した。そして、ワーキンググループの検討結果を平成20年11月14日に聴取し、報告をとりまとめた。報告では、「労働基本権制約の下では、勧告・意見申出機能、公平審査機能は引き続き人事院が担うべきであるが、内閣人事局が

国家公務員の人事管理に関する戦略中枢機能を担うためには、勤務条件について内閣人事局が Plan 機能を担い、例えば、勤務条件の細目についても法律に基づき内閣人事局が政令で定め、人事院がこれに対して意見申出を行うような仕組み」とする方向で見直すこととしている<sup>7</sup>。

労使関係制度検討委員会もワーキンググループを設置し検討を続けたが、報告が取りまとめられたのは政権交代後の平成21年12月15日であった。

### (3) 国家公務員法改正案（平成21年）

平成21年2月3日、推進本部は基本法に掲げる改革事項全体について、何をいつまでに実現するかという改革の全体像につき、予め政府として決定することが重要である」として「公務員制度改革に係る『工程表』（以下「工程表」という。）を策定した。

工程表の「別紙1」に、「Ⅱ 幹部職員等の一元管理の導入と内閣人事・行政管理局（仮称）<sup>8</sup>の設置」として、「内閣人事・行政管理局（仮称）の設置等のため、『国家公務員法等の一部を改正する法律案』を今通常国会に提出する」と明記するとともに、「Ⅴ 労働基本権の検討」として、「級別定数管理に関する事務をはじめ、人事院から内閣人事・行政管理局（仮称）に事務の移管を行うことを踏まえ、また、国家公務員の使用者たる政府が、主体的かつ柔軟に勤務条件に関する企画立案を行い、コストパフォーマンスの高い行政を実現していく観点からも、自律的労使関係制度への改革は重要かつ必要不可欠な課題である。国民に開かれた自律的労使関係制度の措置へ向け、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大等に関する具体的制度設計について、平成21年度中に国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会の結論を得る。その上で、平成22年度中に所要の法律案を国会に提出し、準備期間を経て平成24年度までに施行する」とのスケジュールが示された。

工程表策定に至るまでで最も難航したのは、人事院から内閣人事局への機能移管の問題であった。甘利公務員制度改革担当大臣と谷人事院総裁との間で協議が重ねられたが、合意に達することなく、工程表を決定した2月3日の推進本部の会合にオブザーバーとして出席した谷総裁は、反対の意見を表明した。

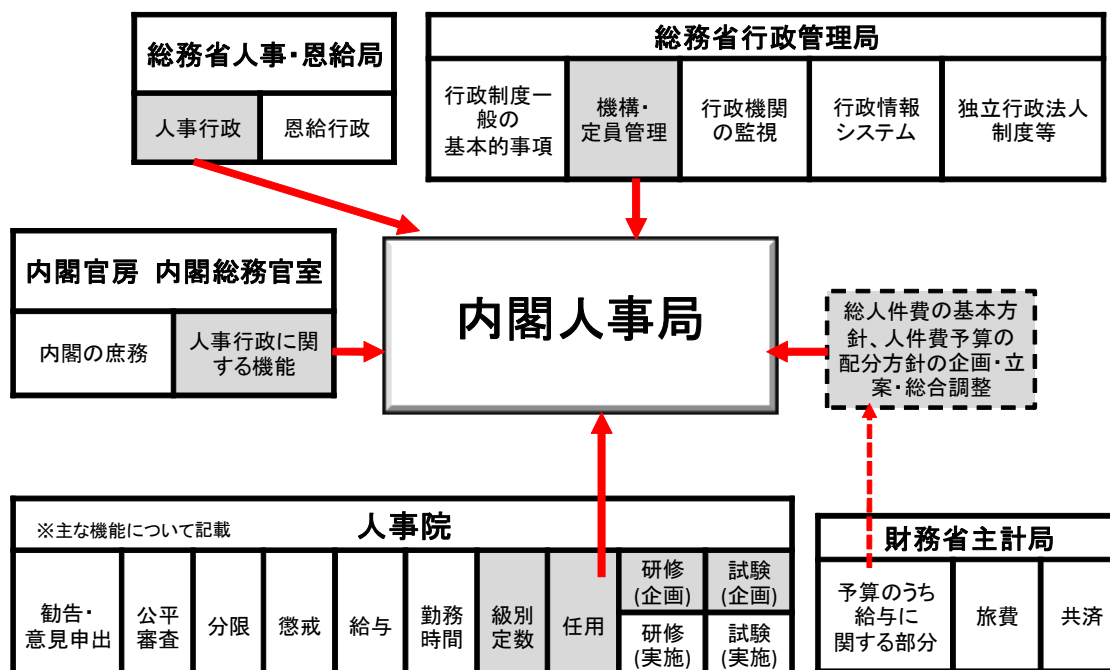
政府は平成21年3月31日、国家公務員法等の一部を改正する法律案（以下「平成21年改正案」という。）を閣議決定し、国会に提出した。

平成21年改正案の内容は、幹部職員等の一元的管理、内閣人事局の設置、国家戦略スタッフ等の設置等である。内閣人事局については、内閣官房に内閣人事局を置くとし、内閣人事局の事務として、①国家公務員制度の企画及び立案に関する事務、②中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌事務につき、級別定数の設定及び改定（指定職については号俸格付）、任用、採用試験（採用試験の実施を除く。）、研修（人事院が担う研修の実施を除く。）に関する機能を人事院から移管することとしている。また、内閣人事局には内閣人事局長を置き、内閣総理大臣が内閣官房副長官の中から指

名する者をもって充てると定められた。

平成21年改正案による内閣人事局への関係行政機関からの機能移管は以下の図のとおりである。

## 平成21年改正案による内閣人事局への機能移管



注 → 内閣人事局に移管等される機能を示す

(出所) 推進本部事務局「内閣人事局のイメージについて」より作成

平成21年改正案の閣議決定を受けて、谷人事院総裁は平成21年3月31日に麻生総理に対し「国家公務員法等の一部を改正する法律案について」という意見書を提出した。その概要は以下のとおりである。

- ① 法案のとおり改正を行った場合は、国家公務員法第2章の中央人事行政機関の考え方は根本的に変更され、公務員制度に係る基準の大部分を使用者たる内閣総理大臣が設定し、中立・第三者機関である人事院の中央人事行政機関としての機能は著しく低下することになるが、こうした議論は国家公務員制度改革基本法制定の際には全く行われておらず、同法の予定する改革の枠を超えている。
- ② 人事院が担ってきた任用の基準設定及び採用試験・研修の企画立案並びに給与のうち指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸決定及び職務の級の定数の設定・改定に関する機能を、使用者たる内閣総理大臣の機能に移管することは、公務員人事管理の中立・公正性が確保できなくなるとともに、労働基本権制約の代償機能が損なわれる懸念がある。
- ③ 幹部職員の任用等に係る基準、幹部候補育成課程の課程対象者に係る選定方法・

基準等については、人事院の関与が一切設けられていないが、中立・公正性を確保する観点から問題があり、必要な基準等については、人事院が定める必要がある。

平成21年改正案は、6月25日の衆議院本会議において趣旨説明、質疑が行われた後、内閣委員会に付託されたが、衆議院の解散により廃案となった。

#### (4) 政権交代と国家公務員法改正案（平成22年）

平成21年8月30日に行われた衆議院議員総選挙の結果、民主党が単独過半数の議席を獲得して政権交代を達成した。

平成21年12月15日、推進本部の労使関係制度検討委員会は報告「自律的労使関係制度の措置に向けて」を取りまとめた。

報告では、ワーキンググループが自律的労使関係制度の全体像の設計に向けて、制度骨格に係る論点等に関し選択肢を幅広く整理したのを受けて、いくつかの選択肢の組み合わせのモデルケースを整理した結果、①労使合意を直接的に反映することをより重視する観点と民間の労働法制により近い制度とする観点からのモデルケース、②現行公務員制度の基本原則を前提としつつ、労使合意を尊重するモデルケース、③労使合意に基づきつつ国会の関与をより重視する観点と公務の特殊性をより重視する観点からのモデルケースの3つのモデルケースを例示している。

また、基本法第12条が「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示」と規定していることを踏まえ、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用についても検討しているが、「制度設計が固まっていない現時点では、当該『全体像』に係る便益及び費用を示すことは困難である。このため、全体像に係る便益及び費用については、制度設計が固まった後、今回の検討も参考としつつ、別途検討することが必要である」としている。

鳩山総理は第174回国会の施政方針演説で、「国家公務員の労働基本権の在り方や、定年まで勤務できる環境の整備、給与体系を含めた人件費の見直しなど、新たな国家公務員制度改革にも速やかに着手します」と述べ<sup>10</sup>、国家公務員制度改革への意欲を示した。

平成22年2月19日、鳩山内閣は「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（以下「平成22年改正案」という。）を閣議決定し、衆議院に提出した。平成22年改正案は、幹部職員人事の一元管理等内閣の人事管理機能の強化、内閣官房への内閣人事局の設置、国家公務員の退職管理の一層の適正化等を内容としているが、平成21年改正案には入っていた人事院の機能の内閣人事局への移管に関する規定は盛り込まれなかった。

平成22年改正案は、4月6日に衆議院本会議で趣旨説明、質疑が行われた後、内閣委員会に付託された。委員会では5月12日に修正議決<sup>11</sup>、本会議では翌13日に修正議決し、参議院に送付された。参議院本会議では5月19日に趣旨説明、質疑が行われ、その後内閣委員会で審査が行われたが、審議未了、廃案となった。なお、衆議院及び参議院のそれぞれ



れにおいて野党から、人事院等から内閣人事局への機能移管を盛り込んだ対案が提出され<sup>12</sup>、政府案と一括して審査されたが、衆議院においては否決され、参議院においては政府案とともに廃案となった。

平成22年改正案の審査において、人事院の機能移管が法案に盛り込まれなかったことが論議の焦点のひとつとなった。これについて政府は、「今回の法案は公務員制度改革の第一歩でございまして、新たに設置する内閣人事局において、政治主導により引き続き労働基本権の在り方や定年まで勤務できる環境整備など、公務員制度の全般的かつ抜本的な改革を強力に進めることとしております。労働基本権の在り方を含む公務員制度の抜本的な改革の中で、労働基本権の問題について結論を得て使用者機関や人事院の在り方についての検討を行うということを経験せずに現時点で人事院等から内閣人事局に一部機能を移管しても、使用者機関や人事院の在り方に関し改めて措置を講ずる必要が生じると考えております」として、総務省、人事院等からの機能移管については、抜本的な改革の中で検討するとしている<sup>13</sup>。

#### (5) 最近の動き

菅改造内閣は、冒頭記したように、自律的労使関係制度を措置するための法案を次期通常国会に提出することを決定している。蓮舫公務員制度改革担当大臣は11月26日に、国家公務員の労働基本権、特に争議権の在り方について検討するため、有識者で構成する「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会」（座長：今野浩一郎 学習院大学教授。以下「懇談会」という。）を開催した。蓮舫大臣は懇談会の冒頭、労使関係制度検討委員会において協約締結権については議論されたが、残された課題である争議権について、どのように制度設計すればいいか議論してほしい旨の発言を行った。懇談会の検討内容は、自律的労使関係を構築する上での争議権の意義、争議権を付与する場合において、公務員の職務の公共性と争議権を調和させるための規制措置等とされている。

12月8日に開催された第3回懇談会において、推進本部事務局から「自律的労使関係制度に関する改革素案【たたき台】」（以下「たたき台」という。）が示された。

たたき台では、『国家公務員の労働関係に関する法律案（仮称）』を始めとする国家公務員制度改革関連法案の中に、団体交渉により職員の勤務条件を決定する制度の整備等を盛り込む」としている。

たたき台での「制度の概要」は、まず協約締結権を付与する職員の範囲については、本府省と地方支分部局、職務内容、職種等により区別せず、非現業職員（①事務次官及び外局の長官等、②警察職員、海上保安庁職員及び刑事施設職員を除く）に付与するとしている。団体交渉事項については、①俸給その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項、②昇任、降任、転任、求職、免職及び懲戒の基準に関する事項等については、団体交渉をできるとして、原則として団体協約を締結できることとしているが、管理運営事項については引き続き団体交渉の対象としていない。

たたき台は「組織の整備」として、「必要な人事行政関連機能を集約し、国家公務員の制度に関する事務その他の人事行政に関する事務のほか、行政機関の機構・定員に関する事務、国家公務員の総人件費の基本方針に関する事務等を所掌する使用者機関（公務員庁（仮称））を設置する」こととし、内閣人事局は、この使用者機関とは別個のもので、幹部職員人事の一元管理に関する事務を所掌することとしている。また、人事行政の公正の確保等のための第三者機関を設置するとともに、団体交渉が不調の場合の調整（あっせん、調停、仲裁）等に関する事務は中央労働委員会に専属管轄させることとしている。

このたたき台は協約締結権を中心とした制度設計であり、このような労使交渉の最終段階としての争議権の在り方について、懇談会は議論を進めた結果、平成22年12月17日に報告を取りまとめた。

報告は、①自律的労使関係制度の本旨に照らしての争議権の意義、②争議権付与の是非の判断に当たっての4つの留意点、③仮に争議権を付与する場合の具体的な制度設計上の留意点の3点を中心に検討を行った。②の4つの留意点には、①労働基本権制約原理の再整理と新たな枠組の提示の必要性、②争議権と職務の公共性との均衡を図る必要性、③公務特有の課題に適切に対処する必要性、④争議権付与に国民の理解を得る必要性が挙げられている。これらの留意点を整理、検討した上で、政府における検討の進め方について、仮に争議権を付与とする場合でも、まずは協約締結を前提とした団体交渉システムないし自律的な労使関係の樹立に全力を注ぎ、労使交渉の実態や課題をみた上で、争議権を付与する時期を決断することもひとつの選択肢であるとしている。具体的には、使用者機関や中央労働委員会の業務運営状況等を検証する期間を設けること等が考えられるとしている。そして、争議権の付与を最終的に決断を行うに当たっては、付与自体の是非のみならず、付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方についても適切に判断ありたいとの要望を行っている。

#### 4. 論点

労働基本権の付与問題と国家公務員の新たな労使関係についての論点を、平成22年改正案の論議とたたき台をもとに検討することとする。

##### （1）国民の理解

基本法第12条は、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と定めている。全体像を提示する時期については、政府は次期通常国会に労働基本権の付与を含む法案を提出するので、少なくともその前には提示されるとしている<sup>14</sup>。

協約締結権を中心とした制度設計についてはたたき台が公表されたが、争議権の問題については懇談会で検討中である。便益及び費用に関しては労使関係制度検討委員

会が検討を行ってはいるが、「全体像に係る便益及び費用については、制度設計が固まった後、今回の検討も参考としつつ、別途検討することが必要である」としている。すなわち、争議権の問題に結論を出して制度設計を確定し、それに係る便益及び費用を含む全体像を法案提出前に国民に提示することが求められているのである。そして、その全体像について、国民の理解をどのようにして得るのがその後の課題となる。

懇談会の報告でも、争議権付与の是非の判断に当たっての4つの留意点のひとつに国民の理解が強調されているように、国民生活への影響の大きさを考慮すれば、広く国民に対し論点や選択肢を整理して提示し、意見を聞く取組が不可欠であろう。

## (2) 制度設計

使用者機関については、平成22年改正案の審査の際、仙谷大臣は、①内閣人事局の中に幹部人事を扱う部局とその他の職員の労務人事を扱う部局をつくるか、②内閣人事局では幹部人事だけを扱い、別個に他の職員の労務人事管理についての総合的マネジメントを扱う部局（公務員庁）をつくるか検討しなければならない旨答弁していた<sup>15</sup>。これに対し、基本法上、内閣官房長官が政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について説明責任を負い、そのための広範な事務を所掌することから、使用者機関は内閣人事局であるとの意見もある<sup>16</sup>。たたき台は内閣人事局とは別個に公務員庁を設置することとしているので、基本法との関係を整理する必要があるだろう。

使用者機関が公務員庁になるのか、内閣人事局がその機能を担うのかにかかわらず、人事院から使用者機関に機能移管が行われることになる。たたき台が民間の給与等の実態調査を行うのは使用者機関であるとしていること、第三者機関は不利益処分に関する不服申立て等を所掌するとしていることなどから、平成21年改正案に示された機能移管よりも幅広い機能が使用者機関に移管されるものと思われる。

団体交渉が不調の場合の調整について仙谷大臣は、現在の中央労働委員会ではなかなか対応できないので、中央労働委員会の中に公務員労働部会のようなものを設置するか、あるいは別個に公務員関係労働委員会をつくる可能性もある旨の答弁をしていた<sup>17</sup>。たたき台では、中央労働委員会に専属管轄させることとしているが、このまま決着するのか注目する必要があるだろう。

## (3) 人件費削減との関係

民主党は平成21年の衆議院総選挙におけるマニフェストで、公務員の総人件費2割、約1.1兆円の削減を4年間で行うとしていた。その方法について仙谷大臣は、労働基本権を付与することを通じて労使交渉を行い、手当、給与の改定を議題にしなければならないとするとともに、退職金、定員の見直し、地方への分権推進に伴う地方移管を挙げている<sup>18</sup>。

交渉を通じた給与水準切り下げの可能性について、仙谷大臣は地方自治体を例にとり、首長の給与水準切り下げの提案に対し、真摯な団体交渉を通じて県民、市民の理

解を得て、労働組合の理解のもと譲歩してもらっている旨答弁している<sup>19</sup>。

仙谷大臣は、公務員庁のような一元的な人事労務行政を行う部局ができれば、その部局と財務省あるいは国家の戦略に関わるとすれば国家戦略局も加わって協力連携し、2割削減に向けての工程表をつくることも考えられる旨の答弁をしている<sup>20</sup>。

## 5. おわりに

第1回懇談会において、かつての国鉄の争議のような事態が、ふつうの役所、地方自治体の中でも起きるのではないかと危惧する意見も出されている<sup>21</sup>。他方、労働組合側からの「全体の奉仕者と自覚する公務員の労組が、国民に迷惑をかける無用なストを起こすことはあり得ない」との意見もある<sup>22</sup>。

法案提出までの間に政府がなすべきことは多い。制度の全体像の提示に当たっては、国民の不安や懸念を払拭できるような仕組みであることに理解を求める必要がある。また、懇談会の報告にもあるように、労働基本権付与のプロセスが始まったとしても、争議権付与の最終的決断に至るまでには、ある程度の検証期間を確保しながら慎重に進めることになるだろう。国家公務員制度の歴史的な転換であることにかんがみ、今後の論議に注目したい。

---

1 占領下における国家公務員法の制定及び改正の経緯の詳細は、岡田彰『現代日本官僚制の成立』（法政大学出版局 平6. 12）54頁－116頁参照

2 団体交渉の結果結ばれた覚書等の合意事項は、法的拘束力を持たない紳士協定であるが、道義的責任が生ずる。

3 管理運営事項が交渉対象とならない理由については、「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、国の事務の管理、運営の責務を負わされている」ため、交渉対象事項とすれば、「行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない」とされる。鹿兒島重治他編『逐条国家公務員法』（学陽書房 昭和63年）1,082頁

4 宇賀克也『行政法概説Ⅲ』（有斐閣 平20.4）338頁

5 行政改革推進本部令（平成18年政令第219号）第1条第2項

6 国家公務員法等の一部改正案は平成19年4月25日に提出され、6月30日に参議院本会議で可決、成立した。

7 顧問会議の佐々木毅学習院大学教授からは「報告に盛り込まれた内閣人事局案は、あくまで労働基本権について現状を前提にしたものであること、労働基本権に関わる制度の変更があった場合にはデザインのやり直しを念頭に置いたものであることを是非とも十分に留意していただきたい」、高木剛連合会長からは「現行制度でさえ代償措置・機能が適切なものではないと国際的にも判断されているにもかかわらず、代償機関としての現在の人事院の機能・権限を使用者である内閣人事局に移行することは、第三者機関としての人事院に付与されている『職員の利益を保護するための権限』を阻害し、代償機能を事実上否定するものであり、とうてい容認できない。勤務条件に関わる事項についての人事院権限の移管は労使関係制度検討委員会の検討結果を踏まえて措置すべき事項である」、評論家の屋山太郎氏からは「労働基本権の議論を急ぐ必要がある。基本権制約が、公務員制度改革全体を進めないための理論的根拠になっているので、早急に解決すべきだ」との意見が提出された。

8 平成21年1月に甘利公務員制度改革担当大臣と鳩山総務大臣の間で行政管理局の機能移管について折

衝が行われた結果、内閣人事局の名称から「内閣人事・行政管理局」に変更された。

9 『平成20年度年次報告書』（人事院 平成21年5月）44頁－45頁

10 第174回国会参議院本会議録第4号5頁（平22. 1. 29）

11 修正の内容は、施行期日を平成22年4月1日から公布の日に改めたこと、内閣法の一部改正規定について、先に提出されていた「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」と審議順が逆になったため、必要となった修正である。

12 衆議院では自民党、みんなの党の共同提出、参議院では自民党と各派に属しない議員川田龍平君の共同提出であった。

13 第174回国会参議院内閣委員会会議録第7号16頁（平22. 5. 27）

14 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第8号16頁（平22. 4. 21）

15 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第11号13頁（平22. 4. 28）

16 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第11号12頁（平22. 4. 28）

17 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第6号20頁（平22. 4. 14）

18 第174回国会参議院内閣委員会会議録第6号24頁（平22. 5. 25）

19 第174回国会参議院内閣委員会会議録第5号26頁（平22. 5. 20）

20 第174回国会衆議院内閣委員会会議録第6号23頁（平22. 4. 14）

21 石原信雄委員の意見

22 『東京新聞』（平22. 11. 27）