

(三重県行財政改革専門委員会資料:H23.12.22)

国家公務員法等の改正に関して

- 1 はじめに
 - ・ 法案審議が進んでいない状況
 - ・ 国家公務員と地方公務員

- 2 公務員の争議権・協約締結権制限の憲法論
 - (1) 学説

 - (2) 判例

- 3 現行法上の協約と協定

- 4 改正後の協約締結権（公務員についての制限）
 - ・ 強制仲裁と勤務条件法定（条例決定）主義

- 5 まとめ

国家公務員制度改革に関する経緯(主な事項)

	事 項	備 考
H20. 7月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員制度改革基本法成立 ・国家公務員制度改革推進本部設置 	
H21. 2月	<ul style="list-style-type: none"> ・公務員制度改革に係る「工程表」決定 	
H21. 3月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員法等の一部を改正する法律案(国会提出⇒廃案) 	
H22. 3月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員法等の一部を改正する法律案(国会提出⇒廃案) 	
H23. 4月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」決定【資料4-2】 	<ul style="list-style-type: none"> ・「地方公務員の労働基本権の在り方に係る関係者からの意見を伺う場」の開催(総務省) ※対象団体:全国知事会、全国市長会、全国町村会など)
H23. 6月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員制度改革関連4法案等(国会提出⇒審議中) 	<ul style="list-style-type: none"> ・「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」の提示(総務省)【資料4-3】
H23. 7月		<ul style="list-style-type: none"> ・「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」に対して、総務大臣に申し入れ(全国知事会)【資料4-4】
H23. 10月	<ul style="list-style-type: none"> ・国家公務員制度改革に関する報告(人事院)【資料4-5】 	
H23. 11月		<ul style="list-style-type: none"> ・「地方公務員の労使関係制度改革に関する考え方」を総務大臣に申し入れ(全国知事会)【資料4-6】

国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」(概要)

I 改革の方針

- 時代の変化に対応して、国民のニーズに合致した、効率的で質の高い行政サービスを実現し、縦割り行政や天下りの弊害を除去するとともに、公務員がやりがいを持って存分に能力を発揮できる環境をつくるため、公務員制度の全般的かつ抜本的な改革を推進
 ⇒ ①自律的労使関係制度の措置、②幹部職員人事の一元管理、③退職管理の一層の適正化、④その他の人事制度の改革

II 改革の具体的措置

1 自律的労使関係制度の措置

- ① 非現業国家公務員に協約締結権を付与することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、中央労働委員会によるあっせん、調停、仲裁の手続等を規定
- ② 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等を担う公務員庁(仮称)を設置
- ③ 人勤制度及び人事院を廃止。人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として人事公正委員会(仮称)を設置
 → 国家公務員の争議権については、新制度の下での団体交渉の実情や、制度運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる
 → 地方公務員の労働基本権の在り方については、地方公務員制度としての特性等を踏まえた上で、関係者の意見も聴取しつつ、国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討

2 採用から幹部までの各段階に応じた人事制度改革

- (1) 幹部職員
 - ・ 幹部職員人事の一元管理(適格性審査、幹部候補者名簿作成、任免協議等)
 - ・ 内閣人事局の設置
- (2) 管理職員
 - ・ 任用に関する指針、府省横断的な配置換えに係る調整等
- (3) 幹部候補育成課程
 - ・ 管理職員にふさわしい職員を総合的・計画的に育成
- (4) 新たな採用試験制度
 - ・ 平成24年度から新たな試験を実施(総合職試験、一般職試験、専門職試験、経験者採用試験)
- (5) 人事に関する情報の管理

3 新たな人事評価制度の導入と的確な実施

- ・ 信賞必罰の処遇の基盤となる新たな人事評価制度を平成21年度から導入(引き続き的確に実施)

4 多様かつ優秀な人材の登用等

- (1) 多様かつ優秀な人材を確保するための環境整備
- (2) 業務の簡素化等
- (3) 定年まで勤務できる環境の整備、雇用と年金の接続

5 退職管理の一層の適正化

- (1) 再就職等規制に係る監視機能の強化
 - ・ 再就職等監視・適正化委員会の設置
- (2) 官民人材交流センターの廃止

6 官民人材交流の推進

- ・ 交流対象法人の拡大、手続の簡素化、透明性の向上

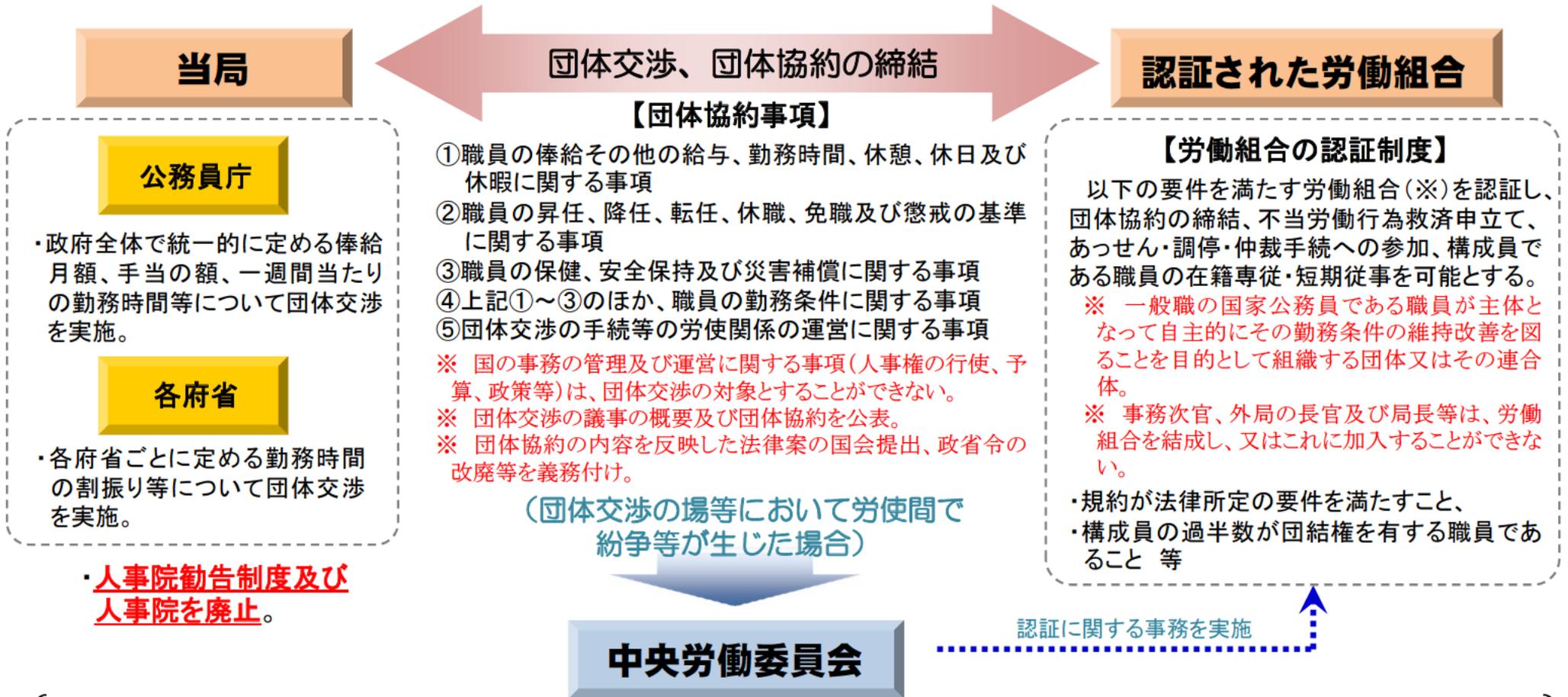
7 基本法に基づくその他の措置

- (1) 国家戦略スタッフ・政務スタッフ
- (2) 政官接触に関する記録の作成、保存等
- (3) 懲戒処分 of 適正かつ厳格な実施
- (4) 求償権の適正かつ厳格な行使

III 今後の改革の進め方

- 基本法等に基づく法制上の措置を講ずるため、以下の4法案(名称はすべて仮称)を今通常国会に提出
 ①国家公務員法等の一部を改正する法律案、②国家公務員の労働関係に関する法律案、③公務員庁設置法案、④国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案
- 自律的労使関係制度の措置等に伴い、新たな人事行政関係機関を整備(一定の準備期間を設け、平成24年度に移行)
 ⇒ 内閣人事局、公務員庁(仮称)、人事公正委員会(仮称)、再就職等監視・適正化委員会の設置(以上新設。このほか、中央労働委員会への機能追加等所要の措置)

- 労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革。
- 時代の変化に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め有為な人材を確保・活用。
- 職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、自らの働きぶりに対する国民の理解の下に、勤務条件を決定。
- これらにより、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図る。



・**人事院勸告制度及び人事院を廃止。**

- ・認証された労働組合、その構成員である職員等から、当局が**不当労働行為**(職員に対する不利益取扱い、団体交渉拒否、支配介入・経費援助等)の**禁止義務に違反した旨の申立てを受けたときは**、調査・審問を行い、認定した事実に基づき**救済命令等を発することができる。**
- ・団体協約締結可能事項について、権限ある当局と認証された労働組合の間に紛争が発生したときは、**あっせん、調停又は仲裁が可能。**

基本法等に基づく法制上の措置（国家公務員制度改革関連法案）

法律名（仮称）	自律的労使関係制度の措置	人事の一元管理等	退職管理の一層の適正化	その他
国家公務員法等の一部を改正する法律案	<p><u>II 1③</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止 ・人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として、人事公正委員会（仮称）を設置 ・自律的労使関係制度の措置に伴う規定の整備（「人事院規則」を「政令」に改める等） 	<p><u>II 2(1)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・幹部職員人事の一元管理（適格性審査・幹部候補者名簿作成、任免協議等、幹部職員の公募） ・内閣人事局の設置（内閣法） <p><u>II 2(2)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理職の任用に関する指針、府省横断的な配置換えに係る調整等 <p><u>II 2(3)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・幹部候補育成課程 <p><u>II 2(5)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・人事に関する情報の管理 	<p><u>II 5(1)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・再就職等規制に係る監視機能の強化（違反行為を未然に防ぐ等の観点から、任命権者に対する再就職等規制の遵守のための指導・助言を行う権限を付与等） ・再就職等監視・適正化委員会の設置 <p><u>II 5(2)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・官民人材交流センターの廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ・基本法の実施のため、<u>II 2(4)</u> ・採用試験に係る国家公務員法の規定の改正 <p><u>II 6</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・官民人材交流の推進（交流対象法人の拡大、手続の簡素化、透明性の向上→官民人事交流法の改正）
国家公務員の労働関係に関する法律案	<p><u>II 1①</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・非現業国家公務員に協約締結権を付与することとし、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、中央労働委員会によるあっせん、調停、仲裁の手続等を定める 			
公務員庁設置法案	<p><u>II 1②</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・人事行政に責任を持つ使用者機関として、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等を担う公務員庁（仮称）を設置 	<p>〔公務員庁（仮称）が幹部候補育成課程等の事務も所掌〕</p>	<p>〔組織の改廃等により離職せざるを得ない場合の再就職の援助は公務員庁（仮称）が所掌〕</p>	<p>〔公務員庁（仮称）が採用試験等の事務も所掌〕</p>
国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案	<ul style="list-style-type: none"> ・上記3法案の関係法律の規定の整備等 			

※ 法律の施行時期は、原則として平成24年度中。ただし、幹部職員人事の一元管理及び再就職等規制に係る監視機能の強化については、現行組織の下、先行的に実施する。

地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方

平成23年6月2日
総務省

I 趣旨

国家公務員に係る自律的労使関係制度の措置を踏まえ、地方公務員についても新たな労使関係制度を設けることとする。

II 制度の概要

1 協約締結権を付与する職員の範囲

一般職の地方公務員（ただし、団結権を制限される職員、重要な行政上の決定を行う職員及び地方公営企業等に勤務する職員等を除く。以下「職員」という。）に協約締結権を付与する。

2 団体交渉の当事者

(1) 労働側の当事者

- 労働組合は、職員が主体となって自主的にその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体とする。
- 都道府県労働委員会に認証された労働組合は、団体協約の締結、不当労働行為の救済申立て、あっせん・調停・仲裁手続への参加、職員の在籍専従等が可能となる。
- 認証の要件は、規約が法定の要件を満たすこと、構成員の過半数が同一地方公共団体に属する職員であること等とする。

(2) 使用者側の当事者

地方公共団体の当局は、引き続き交渉事項について適法に管理し、又は決定することのできる者とする。

3 団体交渉等

(1) 認証された労働組合と地方公共団体の当局は、下記の事項について団体交渉を行い、団体協約を締結できるものとする。

- ① 給料その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- ② 職員の昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項
- ③ 職員の保健、安全保持及び災害補償に関する事項
- ④ ①～③に掲げるもののほか、職員の勤務条件に関する事項
- ⑤ 団体交渉の手続その他の労働組合と地方公共団体の当局との間の労使関係に関する事項

(2) 地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、引き続き団体交渉の対象とすることができないこととする。

(3) 現行地方公務員法において規定されている予備交渉の実施、団体交渉の打ち切り、勤務時間中の適法な団体交渉の実施等については、引き続き法定する。

なお、職員が勤務時間中の適法な団体交渉に参加する際の手続を整備する。

(4) 地方公共団体の当局は、団体交渉の議事の概要及び団体協約を公表しなければならないこととする。

4 不当労働行為の禁止

(1) 地方公共団体の当局が労働組合の構成員であること等を理由として職員に対する不利益な取扱いをすること、認証された労働組合との団体交渉を正当な理由がなく拒否すること、労働組合の運営等に対して支配介入・経費援助をすること等の行為を禁止する。

(2) 不当労働行為があった場合の都道府県労働委員会による救済制度を設ける。

5 勤務条件の決定原則等

(1) 情勢適応の原則等、現行地方公務員法において規定されている勤務条件の決定原則については、引き続き法定する。

(2) 職員に協約締結権を付与することに伴い、勤務条件に関する人事委員会勧告制度を廃止する。

(3) 住民への説明責任を果たし、住民の理解を得る観点から、民間の給与等の実態を調査・把握する。調査・把握する主体等については更に検討を進める。

6 勤務条件の決定方法及び団体協約の効力

(1) 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、引き続き条例で定めることとする。

(2) 勤務条件を定める条例の制定改廃を要する内容の団体協約を締結した場合には、地方公共団体の長は条例案の議会への提出義務を負うこととする。
(ただし、地方公共団体の長以外の機関が団体協約を締結する場合には当該地方公共団体の長との事前調整を行う仕組みを設ける。)

(3) 勤務条件を定める規則等の制定改廃を要する内容の団体協約を締結した場合には、地方公共団体の長その他の機関等が規則等の制定改廃の義務を負うこととする。

7 交渉不調の場合の調整システム

認証された労働組合と権限ある地方公共団体の当局の間に発生した紛争であって団体協約を締結することができる事項に係るものについて、都道府県労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁の制度を設ける。

8 人事行政の公正の確保

勤務条件に関する措置要求、不利益処分に関する不服申立てその他の職員の苦情の処理に関する事務等については、引き続き第三者機関が所掌する。

Ⅲ 消防職員の団結権

消防職員の団結権については、付与することを基本的な方向としつつ、必要な検討を進める。

「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」について

平成23年7月4日

全国知事会

先般、総務省は、一般職の地方公務員に協約締結権を付与し、勤務条件に関する人事委員会勧告を廃止することを柱とする「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」を示したが、その内容は、制度改革の理念が曖昧で、地方自治制度の特性を反映していないなど、納得できるものとは言い難い。

今後の検討に当たっては、4月26日付けで本会が提出した「地方公務員の労働基本権の在り方に係る意見」とともに、以下に示す「基本的な考え方」の問題点及び地方公務員の労使関係制度を検討する際に留意すべき事項を踏まえた上で、地方側と十分な協議を行うよう強く申し入れる。

記

1 「基本的な考え方」の問題点

- (1) 「国家公務員に係る自律的労使関係制度の措置を踏まえ、新たな労使関係制度を設ける」とするのみで、現行の労使関係制度の問題点や、それを踏まえた新たな制度の必要性などには全く言及されていない。

まずは、こうした制度改革の理念を明確に示し、地方行政関係者のみならず、広く住民の納得を得る努力をすべきである。

- (2) 都道府県と市町村の別や規模に応じた仕組みなどが示されておらず、地方公共団体の多様性を反映したものとなっていない。

地方公務員の労使関係制度は、国家公務員の制度を引き写すのではなく、地方自治制度の特性を踏まえたものとするべきである。

2 地方公務員の労使関係制度を検討する際に留意すべき事項

- (1) 地方公務員について新たな労使関係制度を設けた場合の社会的便益と費用を明確かつ具体的に示すこと。
- (2) 二元代表制、地方公共団体の規模や任命権者の多様性など、地方自治制度の特性を踏まえた検討を行うこと。

とりわけ、議会の関与や給与の参考指標、地方における人事行政関係機関などの在り方に関わる事項等については、国と地方の違いに最大限配慮し、次の方向で検討すること。

- 「基本的な考え方」において、勤務条件を定める条例の制定改廃を要する内容の団体協約を締結した場合には、地方公共団体の長は条例案の議会への提出義務を負うとされているが、提出した条例案が否決された場合の措置を明らかにすること。
 - 「基本的な考え方」において、民間の給与等の実態を調査・把握する主体等については、更に検討を進めるとされているが、調査主体を中立的な第三者とすることで調査の客観性を確保すること。また、小規模な地方公共団体にも配慮した上で、調査方法等の具体的な内容を示すこと。
 - 人事行政関係機関の在り方については、採用試験・選考の実施や不利益処分に対する不服申立ての審査など公平・公正な人事行政機能の確保や、都道府県労働委員会の組織体制などにも十分配慮した上で、地方公共団体の自主組織権を尊重したものとすること。
- (3) 本年4月に開かれた「地方公務員の労働基本権の在り方に係る関係者からの意見を伺う場」では、当事者である地方側と引き続き意見交換を行いながら検討を進めることが合意されたと理解している。
- にもかかわらず、その後、地方側と何らの意見交換もなく、特に制度改革の理念や社会的便益及び費用等が明確になっていないまま、「基本的な考え方」を一方向的に公表し、国民の意見を公募したことは、誠に遺憾である。
- 地方公務員の労使関係制度は、地方行政運営に大きな影響を与えるものであり、今回示した問題点等への対応を含め、個々具体の課題・論点について「たたき台」を示した上で、「国と地方の協議の場」等において十分な協議を行い、当事者である地方側の納得を得て制度設計を進めるべきである。

国家公務員制度改革に関する報告

国家公務員制度については、社会情勢の変化や国民の行政に対する期待等に対応できるよう常に必要な改革が進められなければならない。改革に当たっては、行政の特質や国家公務員制度の基本理念を踏まえることが必要である。ここでは、国家公務員制度改革の議論の前提となるべき基本認識を改めて整理するとともに、本年6月、国会に提出された国家公務員制度改革関連4法案に関し、その論点を整理し、提示する。あわせて、国家公務員制度改革基本法に定める課題のうち本院が取り組むべき課題等についての取組状況を報告する。

第1 国家公務員制度改革の前提となる基本認識

国家公務員制度改革は、平成20年6月に制定された国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）に基づいてその具体化が進められている。国家公務員制度は、各行政分野に勤務する全ての国家公務員の志気や能力の発揮に関わるものであることから、行政執行を支える基盤となる制度であり、その改革は国民生活に広く影響するものである。したがって、国家公務員制度の基本的な枠組みの改革は、以下に述べる国家行政や国家公務員の特徴を関係者の共通認識としつつ、基本を踏まえた議論を尽くし、与野党の合意の下、国民の十分な理解と納得を得て進めることが求められる。

1 国家行政の特徴と国家公務員の在り方

憲法第65条は「行政権は、内閣に属する」と定め、また、憲法第73条第1号は内閣の事務として「法律を誠実に執行」すること等を定めている。行政権を行使するため国に置かれる具体的な行政組織、行政の果たすべき任務、その活動の範囲や具体的な行政事務は、国会で議決された法律や予算に基づいており、行政は国権の最高機関たる国会の民主的コントロールの下に置かれている。

行政部内において、政策を決定し行政を監督する責任を負っている大臣等と、専門性・中立性を旨として大臣等を誠実に補佐する事務次官以下の一般職の国家公務員との関係は、いわば車の両輪ともいえる関係にあり、諸課題に対応した行政を遂行するために適切な役割分担と連携が求められる。すなわち、国家公務員は、内閣及び大臣等の示す方針の下で、様々な課題に対応して政策の選択肢を提示するなど、適切な政策決定を補佐し、決定された施策を迅速、着実に実施していくことが求められる。

国家公務員の基本的使命は、憲法第15条第2項に定める「全体の奉仕者」として公正かつ効率的に職務を遂行することである。具体的には、現下の課題に対応して効率的に行政実務を遂行するとともに、多様な国民の利害を踏まえ全体の利益や長期的な影響を十分に考えて企画し、専門家として責任をもって対応策を大臣等に示すことが求められる。とりわけ政策立案を担当する国家公務員は、高い情報収集力や企画力、判断力を持ち、考え得る政策の選択肢を適時適切に大臣等に提示しなければならない。

2 国家公務員の労使関係の特徴

(1) 大臣等の使用者としての権能は国会の民主的コントロールを受ける

憲法第15条第1項は、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、

国民固有の権利である」と定めている。実際には、国民に選ばれた国会議員が構成する国会によって指名された内閣総理大臣、さらには内閣総理大臣によって任命された各省大臣等が、国家公務員の直接の使用者となる。

憲法第73条第4号は、内閣は「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」（勤務条件法定主義）と定めており、これにより、給与等の国家公務員の勤務条件は法律によって定められている。あわせて、財政民主主義（憲法第83条）の原則が定められていることから、国家公務員の勤務条件についての内閣による具体的な決定は、国会の民主的コントロールの下で行われている。このため、給与等の勤務条件は直接の使用者である内閣総理大臣や各省大臣等の決定だけでは完結しないという構造的な特徴が存在する。

これに対して、民間企業は私的自治を基本としており、企業組織や運営の在り方又は事業の方法等は株主から選任された経営者が従業員を含む関係者と調整を図りながら責任をもって自ら決定することができる。労使関係においても、経営者が経営責任を背景として、使用者としての自らの最終判断で労使交渉に臨み、合意を行うことができる。

(2) 国家公務員には国民全体の奉仕者としての職務遂行が求められる

憲法第15条第2項において「全体の奉仕者」とされる国家公務員の任務は、国会が制定する法律や議決した予算に基づいて行政を中立・公正に執行することにある。前述のとおり、大臣等と国家公務員の関係は、適切な役割分担と連携が求められるいわば車の両輪ともいえる関係にある。国家公務員は、一方において憲法第28条の労働基本権を保障される

勤労者であるが、他方において前述のとおり国民全体の奉仕者として、大臣等と一体となって全力を挙げて国民のために職務を遂行していくことが求められており、民間企業の被用者とは異なる職務遂行上の責務を負っている。なお、こうした国民全体の奉仕者としての特性から、現行制度では、国家公務員の労働基本権は一定の制約を受け、人事院勧告制度などの代償措置が設けられている。

(3) 民間における勤務条件決定とは異なり、公務には利潤の分配や市場の抑制力という内在的制約が存しない

国家公務員の勤務条件決定においては、民間企業の賃金決定における利潤の分配といった枠組みが当てはまらない。また、民間企業における利潤はその提供する製品やサービスに関する市場における評価の結果であるのに対して、内閣及び国家公務員は国民に対し法律で義務付けられた行政サービスを提供しており、基本的には倒産などの市場の抑制力という内在的制約が存しない。こうした条件の下で行われる公務における労使交渉は、民間企業におけるそれと大きく異ならざるを得ない側面を持つ。

また、民間企業では、役員が多くがその企業で長い勤務経験を持つ者の中から登用され、特に、労務担当役員については、使用者側として労使交渉に参加した経験を有しているのが一般的である。これに対して、憲法の定める議院内閣制の下では、大臣等には、通常、国会議員が就任し、公務における使用者である大臣等の役割は、府省において政策を決定し、行政執行を監督する「政」としての役割のウェートが大きい。このような点においても民間企業の使用とは異なる側面を有するもので

ある。

現在、国家公務員制度に関しては、国民から縦割り行政やいわゆる天下り等に対して根強い批判がある。一方、山積する行政課題に対し迅速かつ的確に対応できるような高い専門能力や幅広い視野を持った人材の確保・育成が求められている。

これらに対応する国家公務員制度改革は喫緊の課題であり、前述した国家行政や国家公務員の特徴を関係者の共通認識としつつ、社会情勢の変化や国民の行政に対する期待等に対応できるよう改革を進めていくことが必要である。

第2 国家公務員制度改革関連法案に関する論点

本年6月、第177回通常国会に基本法に基づく国家公務員制度改革のための法的措置として「国家公務員法等の一部を改正する法律案」をはじめとする国家公務員制度改革関連4法案（以下「改革法案」という。）が提出された^(注)。法案提出に先立って、本院は、法令として措置すべき事項等についての意見を内閣総理大臣に対して提出した。なお、改革法案は継続審査となった。

(注) 改革法案に盛り込まれた幹部職員人事の一元管理等、協約締結権の付与及び人事行政機関の再編の要点は次のとおりである。

- ① 本府省の部長級以上の幹部職を対象に、内閣官房長官が適格性審査を行い、任命権者（各大臣等）は、適格性審査に合格した幹部候補者名簿に記載された者の中から内閣総理大臣及び内閣官房長官との協議の上で幹部職員を任命すること。
- ② 幹部職を同一の職制上の段階に属するものとみなし、事務次官・局長・部長等の幹部職間の異動を転任とすることによって人事の弾力化を図ること。
- ③ 警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員を除く一般職非現業国家公務員に協約締結権を付与すること。内閣は、団体協約に基づいて給与法

等の改正法案を国会に提出するとともに、勤務条件に係る政令を定めること。争議権を制約する一方、中央労働委員会による仲裁等の制度を設けること。

- ④ ③に伴い労働基本権制約の代償機能を担ってきた人事院を廃止し、幹部職員人事の一元管理に関する事務を担う内閣人事局、労使交渉等に関する事務と統一的な国家公務員制度の運営を担う公務員庁及び人事行政の公正の確保を担う人事公正委員会（再就職等監視・適正化委員会及び国家公務員倫理審査会を付置）を設置すること。

国家公務員制度改革に当たっては、英知を集めた議論と国民の理解が不可欠である。基本法制定以後、政府の有識者会議による検討も特定分野について行われたものの、制度改革の全体については、必ずしも国民的な議論が行われたとはいえない状況にある。今後、国会等の場において十分な議論が尽くされることを期待するものである。

本院として、改革法案に盛り込まれた制度改正案に関し今後更に議論を深めていただく必要があると考える主な論点は、大きく次の2点である。

1 人事行政の公正の確保に関する論点

現代の民主主義国家では、行政に対する民主的コントロールを図る一方で、求められる専門知識・能力を行政部内に確保するため、能力や勤務成績に基づいて任用される専門的な公務員集団を維持することが不可欠とされている。そのため、メリットシステム（成績主義）と身分保障は近代公務員制度の基本理念となっている。国家公務員がいかなる政権の下においても、専門家として中立・公正に職務を遂行していくことができるよう人事行政の公正が確保される必要があるからである。

このため、我が国においても、現行の国家公務員法は、「政」と「官」が適切な役割分担と連携が図られるよう、いわゆる政治任用者を特別職として位置付ける一方で、能力や勤務成績に基づいて任用されるべき一般職

の国家公務員については、平等取扱（第27条）、成績主義（第33条第1項）、身分保障（第75条）などの諸原則を定めるとともに、中立的専門機関として人事院を設け人事行政の公正の確保の任務を担わせている。

改革法案では人事院の廃止を含め人事行政の組織体制を改めるとしているが、人事院が担ってきた人事行政の公正を確保する機能は、今後も制度的に十分確保される必要がある。

改革法案においても一定の措置が盛り込まれているが、更に必要と考える具体的措置は次のとおりである。

(1) 採用試験及び研修の公正な実施の確保

採用試験は、成績主義を確保する重要な基本的仕組みであり、全ての志願者に対して平等・公平に実施されることが求められる。このため、採用試験の出題や合否判定等については、公務内外からの不適切な影響を受けることなく公正に行われるよう、組織的に一定の独立性を有する第三者機関が行う仕組みとすることが適切であり、そのために必要な措置を法令で講ずる必要がある。

また、職員の研修は、国民全体の奉仕者にふさわしい国家公務員を育成する観点から、新たな中央研修機関が行う職員の養成研修が公正に計画・実施されるよう、講師の選任、カリキュラム作成等について自律性を付与する措置を法令で講ずる必要がある。

(2) 幹部職員人事の公正確保

改革法案では縦割り行政の弊害を是正するなどのため幹部職員人事の内閣による一元管理を行うとしている。これが的確に機能するためには、大臣等を直接補佐し、所管行政の事務執行に責任を持つ幹部職員につい

て、適切な能力実証などによって公正な人事が行われることが極めて重要である。このため、能力実証やそれに基づく人事は、あらかじめ定められた客観的な基準や手続の下で公正に行われることが求められる。

具体的には、幹部職員の適格性審査を行う際には、人事行政の公正確保の機能を担う人事公正委員会が実施要領の策定や審査のプロセスに適切かつ実効的に関与していくことが重要であり、そのために必要な措置を法令で講ずる必要がある。特に、外部から選考により採用するに当たっては、具体的な専門能力や管理能力などを含め、公正に能力実証がなされる仕組みが必要である。

事務次官、局長、部長等の幹部職の間の転任に当たっては、公正な人事を確保し、職員の志気を維持する観点から、就けようとする官職の職務・職責に応じた適性を厳正に検証することが求められる。また、事務次官から局長への異動のような組織法令上の下位の官職への転任に当たっては、異動の合理性及び納得性を高め、円滑な人事異動を行うことを目的として、適切な方法により転任の理由を職員に明らかにすることが重要であり、その旨を法令で明らかにする必要がある。

2 協約締結権付与に関する論点

国家公務員制度改革の具体化に当たっては、第1で論及したとおり、国の行政運営及び国家公務員をめぐる労使関係は、民間企業の経営及び労使関係とは異なった特徴を有していることを踏まえる必要がある。本院は、平成21年度年次報告書において主要諸外国の公務員の労使関係等の状況を整理するとともに、昨年の人事院勧告の際の報告においては国家公務員の労働基本権制約を見直す場合の論点を提示するなど、国民的な議論に資す

るよう素材の提供を行ってきている。国会に提出されている改革法案について、改めて労働基本権制約の見直しに関する基本的な論点を以下整理する。

なお、基本法附則第2条第1項は、地方公務員の労働基本権の在り方について「国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する」と定めており、改革法案の検討に当たっては、地方公務員に対しても国家公務員の労使関係制度と整合性をもった措置を採ることができるのかを考慮する必要がある。

(1) 協約締結権付与の必要性と国民の利害・得失の明確化

基本法第12条は、「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」と定めている。これを具体化した改革法案では原則として全ての一般職非現業国家公務員に協約締結権を付与するとしている。なお、争議権は改革法案の附則により今後検討するとしている。

協約締結権の付与については、現行制度のどこに問題があり、どう変えることが有効なのか、その結果、国民にとってどのような具体的利害・得失があるかを提示することが求められる。また、去年の人事院勧告の際の報告にも論及したように、協約締結権を付与する職員の範囲に係る選択肢についても十分に議論する必要がある。国会審議を通じてこれらの点が明らかにされ、国民の十分な理解と納得を得て改革が進められる必要がある。

(2) 勤務条件に対する民主的コントロールと当事者能力の確保

第1の2の国家公務員の労使関係の特徴で論及したとおり、大臣等の使用者としての権能は国会の民主的コントロールを受ける。改革法案でも俸給表や手当の支給要件等の勤務条件の詳細をこれまでどおり法律によって定めることとされている。したがって、大臣等が行う労使交渉に基づいて内閣は給与法等の改正法案を国会に提出し、これらの改正法案を議決する国会が勤務条件に関する最終的な決定権を有することとなる。

勤務条件法定主義の下で、法律事項と労使交渉のみで決定できる事項を整理し、国家公務員の勤務条件に対する国会による民主的コントロールという憲法上の要請と、内閣の労使交渉における当事者能力の確保との間の整合性をどのように図るのか、適切な制度設計を行う必要がある。

この点に関し、改革法案の附則では、職員の給与に関して法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討するとしており、給与に関し労使交渉を通じて内閣の責任で決定できる範囲については今後の検討課題としているが、その基本的な取扱いについて議論が尽くされる必要がある。

(3) 複数の労働組合との交渉を通じた勤務条件の決定等

国の行政組織においては、政府職員としての一体性を保つために勤務条件を統一的に設定することが要請される。一方、現在、国家公務員には複数の職員団体があるため、統一的な勤務条件を設定するためには、全ての労働組合（注：現行の職員団体は改正後は労働組合となる。）と同一内容で団体協約を締結するか、仮に一部の労働組合との交渉が不調となった場合は、それに対する仲裁裁定と同一内容の団体協約を他の全ての労働組合との間において締結することが求められることになる。このため、

仲裁裁定と団体協約の関係を実際の運用も含め整理しておく必要がある。

本年5月に行われた政府の給与減額支給措置提案に関する交渉においては、一部の職員団体とは合意したものの他の職員団体とは合意が成立しないまま「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」の閣議決定が行われている。新たな制度の下でも、現状のように複数の職員団体があり、それらの利害が一致しない場合、その多くは中央労働委員会による調整手続に移行することにもなりかねず、労使交渉が形骸化することが懸念される。

また、労働組合の加入者が職員の過半数に満たない場合に、当該労働組合に加入していない職員や団結権をも有しない職員を含めた職員の勤務条件をどう決定するのか、職員からの意見聴取の手続を措置するなども含めて整理する必要がある^(注)。

(注) 民間労働法制においては、使用者は、就業規則の作成又は変更について、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者の意見を聴かなければならないとされている（労働基準法第90条第1項）。

(4) 具体的な労使交渉の在り方

労使交渉を実効性をもって円滑に機能させるためには、具体的な場面に即して対応できるよう、次のような点について詰めておく必要がある。

ア 予算の事前調整、民間の給与実態の把握等

交渉担当の大臣が責任をもって妥結するためには、労使交渉に臨むに際し、政府部内において、基本方針を定めた上で、所要財源について事前調整を行う必要がある。また、民間の給与改定状況等どのような基準に基づいて給与改定を行うのか、その際、民間の給与改定状況

の調査方法はどうかなどについて整理する必要がある。

イ 具体的な俸給・手当額の決定（配分交渉の方法）

給与水準の改定内容が当事者間の合意又は仲裁裁定に基づき決まった後、その範囲内で具体的な俸給額、手当額の改定を労使交渉を通じて決めることとなる（配分交渉）。人事院勧告制度の下では、職員の年齢別構成や勤務地、職務の違いなどにより様々な意見が労働側、各府省の人事当局側から出される中で、人事院は、民間の状況も参考としつつ公務の状況を踏まえ、配分を決定し、俸給等の改定を勧告してきた。新たな労使関係制度の下で労働組合とどのような基準・プロセスで配分交渉を行うのか、具体的な給与額について交渉不調の場合に中央労働委員会による仲裁裁定等が機能するのか整理することが必要である。また、特定の職域の職員を対象とする俸給表や特殊勤務手当など中央交渉にはなじみにくい給与改定についてはどのように交渉を行うのか等も整理する必要がある。

ウ 各府省の本府省及び地方機関における労使交渉の体制整備

労使交渉は中央だけでなく、各府省でも行われることとなるため、公務員庁の組織・人員の整備はもとより、各府省の本府省や地方機関などの現場における労務管理体制の整備や労務関係に携わる人員の育成も重要である。

(5) 仲裁裁定の実効性の確保

改革法案で設けるとしている交渉不調の場合の中央労働委員会による

仲裁裁定等の制度は、争議権制約の代償措置としての性格を有するものである。争議権を制約しつつ、実効性のある労使関係を実現するためには、仲裁裁定の効力は、使用者側である内閣に対しても労働組合に対しても同様の効果のある制度とすることが必要である。そのため、改革法案では仲裁裁定は内閣に対する努力義務とされているが、その実施は最大限確保される必要がある。

(6) 引き続き労働基本権が制約される職員の代償措置

引き続き団結権及び協約締結権を制約するとされている警察職員及び海上保安庁又は刑事施設に勤務する職員について、これらの労働基本権制約に対して代償措置を確保することが必要であることから、その勤務条件の決定に際しては有識者による審議会の意見を聴取するなどの仕組みについて十分に検討することが必要である。

第3 基本法に定める課題等についての取組

基本法に定める課題のうち本院が取り組むべき課題等についての取組状況は次のとおりである。

1 能力・実績に基づく人事管理の推進

行政課題の複雑・高度化に対応するとともに、在職期間の長期化の中で、組織活力を保つためには、採用年次や合格した採用試験の種類などにとらわれず、真に能力・実績に基づいた人事管理を推進することが極めて重要である。

まず、人材供給構造の変化等に対応するため、平成24年度から国家公務員採用試験について、現行の各試験を廃止し、総合職試験、一般職試験、

専門職試験等に再編することとしており、これを着実に実行し、多様な有為の人材の確保を図る。

また、高い専門性を有する人材や国際対応力の高い人材の育成を強化するため、各府省において適性のある者を早い段階から選抜するとともに、政策形成や管理的業務の経験、留学などによる学位の取得、国際機関等での勤務などの様々な機会の付与が求められることから、本院としても、研修等を通じて体系的な育成が図られるよう取組を進める。採用年次にとられない人事管理を行うため、職員が所管行政の専門家として、一定期間を通じて課題に対応し、成果につなげられるよう、各府省において在任期間の確保を図っていくことについても取り組む必要がある。

さらに、現行のⅡ種・Ⅲ種等採用職員や女性職員の登用を含め、昇進・選抜の機会を能力・実績に基づいてより競争的なものとしていくため、各府省において部内の選考委員会の活用など公正な選抜プロセスを整備していくことが重要である。本院としても、人事管理に対する職員の納得性を高め志気の向上に資するよう、キャリア形成や部内公募の在り方などを研究していく。

これらの人事管理の見直しの前提となる人事評価制度について、各府省における人事評価及びその結果の活用の状況を迅速に把握する中で、適切な運用が図られるよう、各府省に対し必要な指導や支援を行っていく。

2 職員の勤務環境の整備

昨年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画等においては、男性の育児休業取得率の向上が政策目標とされているが、これまでのところ、公務における男性職員の育児休業取得率は民間と同様に極めて低く、

取得した場合もその多くは短期間の育児休業となっている。本院としては、男性職員の育児休業取得促進の一助となるよう、現行制度では、育児休業の期間が1か月以下の場合には休業期間に比して大幅に減額される仕組みとなっている期末手当について、1回の承認に係る期間が1か月以下である育児休業を取得した職員については、本年12月期の期末手当より、支給割合を減じないための所要の措置を講ずることとする。また、男性職員の育児休業取得促進のためには、政府全体としての取組体制を整備し、育児休業を取得しやすい職場環境の整備を図ることが重要である。

恒常的な長時間の超過勤務の縮減は、職員の健康保持、労働意欲や活力の維持、有為の人材の確保等の観点からも重要な課題であることから、管理職員による勤務時間管理の徹底等を通じ、引き続き政府全体としての取組を推進する必要がある。あわせて、東日本大震災への対応のため多くの臨時・緊急業務が生じていること等も踏まえて、所要の予算が確保される必要がある。

さらに、近年、心の健康の問題による長期病休者数の割合が急速に増加しており、その対応が重要な課題となっていることから、特に管理者に対する教育・研修の強化、東日本大震災の惨事ストレス対応を含めた相談体制の充実、長期病休者の円滑な職場復帰の促進などの心の健康づくり対策を、各府省と連携しながら推進していく。

地方公務員の労使関係制度改革に関する考え方

平成23年11月28日
全 国 知 事 会

◎これまでの経緯

- 総務大臣、総務副大臣、総務大臣政務官と再三面談し、①制度改革の基本的な理念等を示すこと、②地方自治制度の特性に配慮すること、③当事者である地方側と十分協議を行うことを強く申し入れてきたが、現在に至るまで、地方側との実質的な協議が一切行われておらず、誠に遺憾。

◎基本的な疑問

- 民間の労使関係の実態との乖離や勤務条件の決定過程の不透明化、地方行財政への影響、交渉コストの大幅な増加などのリスクがあるにも関わらず、実質的な身分保障を維持したまま、協約締結権を付与し、人事委員会勧告を廃止する労使関係制度改革を行うことには大きな疑問がある。
- まずは、現行の労使関係制度の問題点や、それを踏まえた制度改革の必要性を明らかにした上で、制度改革の基本的な理念等を明確に示し、地方公共団体のみならず、国民の納得を得るべき。

◎個別の論点

- 制度設計に当たっては、国家公務員の制度を引き写すのではなく、二元代表制、都道府県と市町村の別、規模や任命権者の多様性など、地方自治制度の特性を踏まえるとともに、現在の地方人事行政機関が果たしている役割にも配慮すべき。
 - ・ 団体協約の効力
二元代表制をとる地方においては、特に、団体協約に基づいて提出した勤務条件を定める条例案が否決された場合の措置を明らかにする必要がある。
 - ・ 民間の給与等の実態の調査・把握
調査・把握の主体を中立的な第三者とすることで調査の客観性を担保すべき。また、人事委員会を置いていない市町村にも配慮した上で、調査方法や調査結果の活用について具体的な内容を示すべき。
 - ・ 団体交渉の在り方
任命権者の多様性や職員組合の実態等を踏まえ、効率的な交渉の在り方を検討すべき。
 - ・ 勤務条件の決定原則
国と地方公共団体の双方が団体協約により勤務条件を決定することと情勢適応の原則（いわゆる「国公準拠」）との関係を整理すべき。
 - ・ 地方の人事行政関係機関の在り方
採用試験の実施や不利益処分に対する不服申立て等の所掌機関、都道府県労働委員会の体制整備など、地方における人事行政関係機関の全体像を示すべき。

◎地方側との協議

- 今回の改革は、地方行政運営はもとより、住民生活にも大きな影響を与えかねない抜本的な制度改革であり、法定された国と地方の協議の場で議論すべき。