

# 公務における勤務条件決定システムの転換 — その意義と課題

清水 敏

## はじめに

昨年6月3日、「国家公務員制度改革関連四法案」が閣議決定され、国会に提出された。四法案のうち、労働法学の主たる考察対象は、「国家公務員の労働関係に関する法律案」<sup>(1)</sup>（なお、便宜上、以下では主として「国公労法案」または「本法案」という。）である。国公労法案は、非現業国家公務員の集団的労使関係を「自律的労使関係制度」にシフトするために、原則として団体交渉権および団体協約締結権を付与するとともに、公務に不当労働行為制度および紛争調整制度を導入しようとするものである。この自律的労使関係とは、原則として労使が勤務条件を団体交渉によって決定しようと努めることであり、労使合意が成立した場合には団体協約を締結することとし、かつ、この団体協約にもとづく法令によって個々の組合員の勤務条件を規律しようとするものと解することができる。

周知のように、現行の国公法の勤務条件決定システムは、労使関係当事者以外の第三者（人事院、内閣または国会）が勤務条件決定に大きな役割を演ずることになっており、労使関係の当事者、とりわけ、職員側の意向は勤務条件決定に反映するシステムとはいえない。このシステムは、昭和23（1948）年の国家公務員法改正により形成され、それ以降、

---

(1) 国公労法案を批判的に検討したものとして、根本到「公務における集団的労使関係法」『新基本法コンメンタル労働組合法』（別冊法学セミナー209号）333頁以下、また、本法案の概要を解説したものとして、大塚実「国家公務員の新たな労使関係制度と労働条件の決定について」労働調査2011年9月号（労働調査協議会）9-16、拙稿「公務における自律的労使関係制度の樹立の意義と課題」同前労働調査4-8頁参照。また、労働法律旬報「特集 公務労使関係制度改革」（1755号）における根本到および渡邊賢論文、法律時報「特集 国家公務員労使関係法システムの大転換」（84巻2号）における、和田肇、渡邊賢、武井寛、道幸哲也、清水敏および田村達久論文を参照。

若干の改正<sup>(2)</sup>はあったものの、基本的な枠組みに変更が加えられることなく、戦後60年以上にわたってわが国の公務における労使関係を規律してきた。このたびの制度改正は、公務における勤務条件決定システムの大幅な変更を図ろうとするものであり、わが国の公務労働法制の歴史において久々の大幅な改革といっても過言ではなかろう。以下では、主として、新しい勤務条件決定システムを概観し、その意義と課題を論述したい。

## 1. 勤務条件決定システムの転換

本法案は、「自律的労使関係制度」を確立するために、非現業国家公務員の勤務条件を労働組合と当局との団体交渉を通して決定することを促進する政策を採用する。この政策を実現するために公務員の労働組合に対し、第一に、団体交渉権を保障し、第二に、団体協約の締結権を付与するとともに、第三に、団体交渉権の侵害に対する救済措置を含む不当労働行為制度を導入し、第四に、労使紛争について調整制度を導入しようとするものである。本稿では、これらの項目を検討しようとするものであるが、その前に国公労法案と憲法に規定された労働基本権との関係を考察しておきたい。

### (1) 現行交渉制度、労働基本権および最高裁判決

周知のように、現行の国公法における交渉制度は、職員団体の交渉権を認めるものの、労組法の団体交渉権とは異なり、交渉権の行使を多様、かつ詳細に規制する諸規定が設けられている。それゆえ、概して公務員労働組合の団体交渉を抑制する政策が採用されているといえよう。

このような交渉抑制政策の法的根拠はどこに求められてきたか。これは、国公法が勤務条件法定主義を採用してきたことにある。すなわち、国公法は、勤務条件について情勢適応の原則を定め、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。……」と規定している（同法28条1項）。そして勤務条件のうち、とくに給与については、「給与に関する法律」にもとづいて支給され、「これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も支給することはできない」（同法63条）

---

(2) これまでの労使関係制度に関する改革としては、1965年のILO87号条約の批准ともなう関連国内法の整備ともなう国公法の改正があげられよう。

と規定し、かつ「給与に関する法律」には、俸給表のほか、この法律に規定すべき給与に関する事項を詳細に規定している（同法64条および65条1項）。これにもとづいて、たとえば、「一般職の職員の給与に関する法律」および「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」が制定され、さらにこれらの法律の委任を受けて、膨大な人事院規則その他関連規則等が設けられている。

全農林警職法事件の最高裁判決は、このような諸規定を前提に、公務員にも憲法が保障する労働基本権の保障が及ぶとしつつも、「公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるべきものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められることになっている……。」とし、いわゆる勤務条件法定主義の論理によって現行の交渉抑制政策を根拠づけた<sup>(3)</sup>。そして、この勤務条件法定主義の憲法上の根拠規定としては、内閣の事務の一つとして定められている「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」（憲法73条4号）が掲げられていた<sup>(4)</sup>。

すなわち、全農林警職法事件最高裁判決によれば、現行国公法は、「勤務条件法定主義の原則と団体交渉による勤務条件の決定の原則とは相容れない」ものとの立法政策を採用していることおよび憲法もこのような立法政策を容認しているとの解釈をとった。

## （２） 国公労法案と労働基本権

さて、本法案は、「自律的労使関係制度を措置する」ために、団体交渉を促進する

（３） 最高裁大法廷昭和48.4.25判決 刑集27巻4号547頁。

（４） このような解釈には疑問がある。私見では、公務員にも原則として労働基本権の保障が及ぶことを前提とする以上、憲法73条4号にいう「法律の定める基準」とは、公務員の任免手続き、欠員補充の方法、分限、懲戒などの「公正な人事行政」を確保するための基準に限定されるべきであり、勤務条件については労使交渉によって決する余地を肯定すべきであろう。なお、両者の間には、實際上、重複する領域が存在すると思われるが、この領域は立法政策の問題と考えられる。なお、この点につき、下井教授は、公務員が「全体の奉仕者」（15条2項）であることから、その勤務条件につき、「勤務条件法定主義」（73条4号）と「財政民主主義」（83条）の原則が適用されることになるという注目すべき見解がある（下井康史「公務員の団体交渉権・協約締結権」季刊労働法221号92頁）。問題は、憲法の上記規定は国会が公務員の勤務条件の決定をどこまで政府に委ねることを認めているのか、すなわち、結果的に労使交渉・合意によって決定できる余地を認めているかであろう。なお、この点を検討したものとして、晴山一穂「団体交渉と立法措置」法律時報82巻4号30—35頁参照。

政策をとろうとしているが、これは、前記の最高裁判決とはどのような関係に立つのであろうか。

全農林警職法事件最高裁判決は、前記のように、「公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるべきものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められることになっている……。」（下線部筆者）と述べつつも、他方において、「その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもつて定めるべき労働政策の問題である。」と指摘していた。すなわち、公務においても、立法政策によって労使間の自由な交渉・合意にもとづく制度を設けることについては憲法に違反するものではないと解することが可能であった。さらに最高裁は、名古屋中郵事件判決の中で、公務員には憲法上の団体交渉権が当然には保障されるわけではないとしつつも、他方において、「国会が、その立法、財政の権限に基づき、一定範囲の公務員その他の公共的職務に従事する職員の勤務条件に関し、職員との交渉によりこれを決定する権限を使用者としての政府その他の当局に委任し、さらにはこれらの職員に対し争議権を付与することも、憲法上の権限行使の範囲内にとどまる限り、違憲とされるわけではないのである。」と述べていた。これらの判決の論理からは、現行国公法のごとく、勤務条件法定主義の原則にもとづき公務員の団体交渉権を大幅に制約し、ひいては争議権をも全面的に禁止することは必ずしも憲法上必須の要請ではなく、国の「労働政策」によって団体交渉権および争議権を付与することも可能であることを示唆していた<sup>(5)</sup>。

#### ① 勤務条件法定主義の堅持と自律的労使関係

今次の制度改革は、明らかにこのような従来の最高裁の憲法解釈を前提としている。すなわち、同法案は、改正国公法案の採用する勤務条件法定主義を前提とし、国会が予算のみならず、法律によって最終的に勤務条件をコントロールする原則を堅持している。すなわち、改正国公法案においては、勤務条件法定主義に関する現行法の規定の多くが存続されることになった。たとえば、「情勢適応の原則」（改正国公法案5条）、「法律による給与の支給」（同法案55条）、「俸給表」（同法案56条）および「給与に関する法律に定めるべき事項」（同法案57条）等である。この結果、「給与法」および「勤務時間法」等の法令は、基本的に維持されること

---

(5) 最高裁大法廷昭和52.5.4判決 刑集31巻3号182頁。

となる。また、人事院が廃止されることにともない、人事院規則の大部分が政令に移されることとなる。このように勤務条件を原則として法律または政令等において規律するという勤務条件法定主義の原則は、引き続き堅持されることになる。

しかし他方において、同法案は、後で詳述するように、明らかに勤務条件を団体交渉によって決定する原則を導入しようとしている。したがって、同法案は、勤務条件法定主義の原則と団体交渉による勤務条件決定の原則の両立を図ろうとするものであり、明らかに現行国公法とは異なった考え方に立脚するものである。すなわち、同法案は、勤務条件法定主義の原則と「労使の自由な交渉に基く合意による決定」の原則を相容れないものとして捉えることなく、両原則は、両立しうるものまたは調和しうるものとの認識を前提としているといえよう。したがって、本法案は、現行の勤務条件決定システムを原理的に転換させるものであると捉えることができ、その意味において戦後の公務員制度の歴史にとって画期的な意義を有すると思われる。

もっとも、問題は、本法案において上記両原則の調和に成功しているか否かである。以下において、個別論点ごとに両原則の調和に成功しているか否かを検討してみたい。

## 2. 団体交渉権の保障

公務における自律的労使関係の樹立を趣旨とする本法案において、もっとも保障されるべき重要な権利の一つは、団体交渉権であろう。本法案は、原則として国公法適用職員に団体交渉権を保障し、後述するように、「認証」された労働組合に団体交渉権の行使を認める。もっともこの団体交渉権は、労組法にもとづく権利ではなく、根拠法はあくまでも国公労法である<sup>(6)</sup>。ただし、団体交渉権の根拠規定は異なるものの、その内容は、実質的に労組法上の団体交渉権に比して必ずしも見劣りするものとはいえない。なぜなら、団体交渉の拒否が不当労働行為として禁止の対象となるとともに、不当な団体交渉拒否に対する救済制度が設けられることになったからである。したがって、当局側には労組法の使

---

(6) 職員に適用される法令も、基本的に現行法と変わるところがない。労組法、労調法および労基法が適用除外される。また、勤務条件法定主義が維持されるため、当局との勤務関係は、雇用契約ではなく、引き続き一方的な任命関係と解されることになろう。

用者と同様の「誠実交渉義務」が課されることになる。すなわち、当局側は「形式的に団体交渉の席に着くだけでは足りず、労働組合の要求や主張に対する回答及び自らの主張の論拠を具体的に説明したり、必要な資料を提示する義務」<sup>(7)</sup>が課されることになる。これは、現行制度における前記「交渉権」に比して、その権利性が一層明確となることを意味する。すなわち、現行公務員法の交渉権は、「労働組合法上の団体交渉権とはその性質を異にし、「交渉拒否をもって不当労働行為とすることはできず、交渉拒否に対し職員団体のために何らかの救済手段が与えられなければならないものでもない」と解されてきたからである<sup>(8)</sup>。

### (1) 団体交渉権が保障される職員の範囲

団体交渉権が保障される職員は、原則として一般職のすべての非現業国家公務員である。ただし、次の職員は国公労法上の職員から除かれるため、本法案にもとづく団体交渉権は付与されない（国公労法案2条1号）。もっとも、特定独立行政法人職員は、特労法にもとづく団体交渉権が保障されることはいままでのない（特労法8条）。

#### ① 警察職員等

現行国公法と同様に、警察職員および海上保安庁または刑事施設に勤務する職員は、「当局と交渉する団体」の結成を引き続き禁止される（改正国公法案100条2項）ため、団体交渉権は付与されない（国公労法案2条1号のイ）。また、これらの職員の参加を認める職員の組織は、国公労法上の労働組合とみなされない（同法案2条2号）。団体交渉権が付与されないこれらの職員の勤務条件は、「当該職員の職務の特殊性及び他の職員の勤務条件との均衡を考慮して」決定するものとされている（改正国公法案127条）。

#### ② 長官、事務次官等

また、内閣府設置法および国家行政組織法に定める長官、同法に定める事務次官もしくは局長もしくは部長の官職または「その他の重要な行政上の決定を行う職員として中央労働委員会 ― が認定して告示するもの」（以下では、「幹部職員」という。）は、団体交渉権が付与されない（国公労法案2条1号のロ）。この規定は新設されたものであり、現行法ではこれらの幹部職員も管理職員等に含まれている。したがって、これらの職員も管理職員として職員団体の結成、加入が認められてい

---

(7) カール・ツァイス事件 東京地判（平1.9.22労判548号64頁）

(8) 横浜市人事委員会事件 東京高判（昭55.3.25行裁集31巻3号336頁）

た。この改正によって、幹部職員は管理職員等の範囲から切り離される措置がとられる。その結果、幹部職員は改正国公法案上の職員ではあるが、国公労法案上の職員とみなされないことになり、労働組合を結成・加入する権利が否認される。いうまでもなく、このような労働基本権を全面的に否認する職員の範囲の決定は、慎重でなければならない。したがって、幹部職員のうち本条にもとづく「重要な行政上の決定を行う職員」の範囲は、中労委によって認定・告示するものとされているが、適切な措置であろう。なお、これらの職員の参加を認める職員組織は、国公労法案にいう労働組合とみなされない。

### ③ 特定独立行政法人職員

特定独立行政法人に勤務する職員は、その労働関係については特労法が適用となるため、本法案の職員から除かれる（2条1号のハ）。なお、上記①または②の職員とは異なり、本法案は、特定独立行政法人職員の参加を認める職員組織を同法上の労働組合の範疇から除外していない（2条2号）。したがって、独立行政法人職員の参加を許す労働者組織も、「国公労法上の労働組合」としてみなされることになる。

## （2） 団体交渉の当事者

### ① 認証された労働組合

本法案は、団体交渉を要求できる労働者組織について、従来の職員団体登録制度を廃止することとし、あらたに認証労働組合制度を導入しようとしている（5条）。

非現業国家公務員を代表して当局に団体交渉を要求できる労働者側の組織の一つは、中労委による認証を受けた労働組合である（5条）。認証を受けるための第一の要件は、当該職員組織が国公労法上の労働組合でなければならないことである。すなわち、上記のように、警察職員等または長官、事務次官等の参加を許さず、後述する管理職員等の加入を認めない労働組合でなければならない。

第二の要件は、組合規約に関して本法案に定める要件を備えた組織でなければならない（5条2項）、重要な行為（規約の作成または変更、役員選挙等）が「全ての組合員が平等に参加する機会を有する直接かつ秘密の投票による全員の過半数（役員選挙については、投票者の過半数）によって決定される旨の手続を定め、かつ、現実にその手続によりこれらの重要な行為が決定されることを必要とする」（同条3項）とされている。なお、労組法と同様に、組合の会計報告につき毎年1回公認

会計士または監査法人の監査証明をつけて、組合員に公表することがあらたに義務づけられた（5条2項2号）。

第三の要件は、構成員に関する要件である。周知のように、現在の職員団体登録制度の下における登録要件は、職員団体の役員を除いて、その構成員はすべて一般職の非現業国家公務員であることを求めている。この制度は、従来から職員に企業別労働組合主義を強制するものであるとの批判が存在した<sup>(9)</sup>。これに対して認証労働組合制度における構成員に関する要件は、当該労働組合の構成員の過半数が一般職の非現業国家公務員であることである（5条3項4号）。これは、職員組織の構成員に関する規制が従来よりも緩和されたことを意味する。

本法案により労働組合は、従来よりも広い「仲間を選ぶ自由」を与えられることになるが、その結果として、多様な「混合組合」が誕生する可能性がある。すなわち、混合組合とは、一般に労働関係に関する適用法令を異にする労働者によって組織された労働組合を意味するが、本法案においては、労働組合の構成員の過半数が非現業国家公務員であればよく、他の構成員がいかなる法令の適用下にあっても認証を受けることができる。したがって、その他の構成員は、たとえば、特定独立行政法人職員、地方公務員（各都道府県または市町村の非現業職員、現業職員、地方公営企業職員または教員等）または民間労働者であっても差し支えないこととなる。この結果、従来の登録制度に加えられていた「企業別労働組合主義の強制」という批判を回避することができることとなり、権利保障の面では一歩前進と評価できる<sup>(10)</sup>。しかしながら、本法案には新たに過半数要件が設けられており、これは認証の取消し措置と連動しているため、紛争の発生のおそれがあるように思われる。なぜなら、労働組合は、団体交渉権の付与のみならず、後述する団体協約締結権の付与、不当労働行為の救済申立て資格、調整制度の利用資格または在籍専従許可を受ける資格を得るためには、認証を受けることが不可欠となり、組合活動を行うにあたって不可欠な手続きとなるからである。

---

(9) 中山和久『公務員法入門』79頁参照。

(10) この点につき研究者の評価は、一般的に消極的である。たとえば、武井寛「国家公務員労働組合の法的性格」法律時報84巻2号20-21頁、道幸哲也「国家公務員労働関係法案の団交・協約規定」法律時報84巻2号25-26頁、根本到「『国家公務員の労働関係に関する法律案』で提示された制度の内容と課題」労旬1755号9頁参照。なお、認証制度の合理性を示唆するものとして、渡邊賢「国家公務員の労働条件決定システムと議会制民主主義の要請」法律時報84巻2号14-15頁参照。



## ② 認証された管理職員等労働組合

団体交渉の当事者となりうる二番目の職員側組織は、認証を受けた管理職員等労働組合である。

### a 管理職員等労働組合の団体交渉権

管理職員等とは、「労働組合との関係において当局の立場に立って遂行すべき職務を担当する職員」を意味する（4条1項但書き）。このような職員は、これまでも職員団体の結成および交渉権が付与されていたが、本法案においても団体交渉の当事者になる資格を与えられる。ただし、管理職員等は、管理職員等以外の職員と同一の労働組合を結成することを禁止される（4条1項但書き）のみならず、一般の職員を中心に組織された団体でも管理職員等の参加を許すものは、国公労法上の労働組合とはみなされない（2条2号括弧書き）。このような管理職員等の扱いは、現行法と変わるところがない。その趣旨は、従来、管理職員等と一般の職員とは「労使関係における立場が異質であり、両者が混在する団体は職員の利益を適正に代表するための健全な基礎を欠く」からであると説明されてきた<sup>(11)</sup>。こうして、管理職員等は管理職員等だけで労働組合を結成しない限り、団体交渉を要求することはできない。

### b 管理職員等の範囲およびその決定手続き

管理職員等の範囲は、現在、国公法108条の2第4項にもとづいて人事院規則（17-0）（管理職員等の範囲）によって定められてきた。これに対して本法案では、人事院が廃止されるにともない、この範囲については中労委が認定して告示する方法が採用された（4条2項）<sup>(12)</sup>。

なお、地方公務員の事例であるが、近年、従来にはあまり見られなかった管理職員等の範囲を定める人事委員会規則または公平委員会規則の適用をめぐる紛争が発生している<sup>(13)</sup>。今次の中労委による認定・告示制度は、実質的に認定・告

(11) 北本市事件 東京高裁平成22.8.25判決 判時2098-45（原審 さいたま地裁平成21.4.22判決 判例地方自治338-43）。

(12) この認定・告示は、すでに特労法（4条2項）および地公労法（5条2項）で採用されている。なお、改正国公法には「管理職員」の定義が設けられており（同法8条7号）、本条との関係が問題となるが、両者は、結果的に重なり合う部分が生ずるとはいえ、まったく異なった趣旨から設けられた概念であるといえよう。

(13) 前掲北本市事件東京高裁判決、熊谷市事件 さいたま地裁平成19.7.13判決 判タ1260-276、大宇陀町事件 奈良地裁平成14.5.22判決 判例集未搭載。

示前の労使交渉・合意を前提に運用されるならば、今後、公務においてこの種の紛争の発生を抑制する機能を期待できよう。

ところで、職員には労組法が適用されないものの、管理職員等労働組合の結成を認める以上、一般の職員の場合と同じく、そこに「当局の利益代表者」ともいうべき者の参加を認めることは好ましくないことになる。同様な問題は、特労法および地公労法にも存在すると思われる<sup>(14)</sup>。前述のように、本法案では新しく「幹部職員」の範疇を設けた（2条1項のロ）が、これを管理職員等労働組合に関する「当局の利益代表者」に該当すると解するならば、さしあたり問題は解決されることになろう。

### （3） 団体交渉の対象事項

#### ① 交渉事項の範囲（国公労法案10条1項）

本法案における団体交渉の対象事項の範囲は、第一に、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、第二に、昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項、第三に、保健、安全保持及び災害補償に関する事項、第四に、前記事項以外の勤務条件、そして第五に、労使関係事項である（10条1項）。これは、基本的に、特労法の交渉対象事項に関する定め（同法8条2号）に準じて設けられたように推測される。相違点は、特労法に列挙された交渉対象事項のうち、「先任権」の文言が本法案では削除されていることにある。

これらの交渉対象事項は、勤務条件法定主義が維持されるため、法律、政令または規則等様々な形式で規定されることになるが、基本的にいかなる形式で定められていても上記の勤務条件に該当する以上、団体交渉の対象となる。

#### ② 管理運営事項（10条2項）

現行制度と同様に、管理運営事項は交渉対象から除外される（10条2項）。このような規定を維持することは、団体交渉促進政策との整合性に疑問がないわけではない<sup>(15)</sup>。もっとも、この規定が国公労法の中で果たす機能は、従来とはやや異なることも想定される。それは、後述するように、不当労働行為制度が導入されるか

---

(14) 峯村光郎『公労法・地公労法』（1971年日本評論社）59頁。

(15) 過去において、旧公労法の規定をめぐって労使紛争に発展した事案が少なからず存在した。もっとも、特労法および地公労法に同様な規定が存在する以上、それとの均衡を考慮すれば、本規定の見直しは困難であったと推測される。

らである。すなわち、ある事項が勤務条件事項か管理運営事項かに関する紛争は、実務上、第一次的には中労委の判断によって解決されることになる想定される。それゆえ、当局の一方的な判断で終始する事態が少なくなり、本規定が団体交渉を妨げる余地は縮減される可能性がある。

#### (4) 団体交渉の手続き等

交渉手続きおよび交渉態様等に関する現行法の規制は、国公労法案においても基本的に維持される。すなわち、予備交渉（12条1項）、交渉担当者（同条1項および2項）ならびに交渉の打ち切り（同条3項）に関する規定である。なお、当局には、交渉内容の公表が義務づけられた（12条6項）。

ところで、団体交渉内容の公表はともかく、上記の規定は、団体交渉を促進する政策との関連では、疑問がある。しかもこれらは、特労法または地公労法には見当たらない規定であり、上記の管理運営事項に関する規定の存続以上に、その合理性に疑義がある。しかしこれらの規定の機能も、中労委の判断が大きな影響を及ぼすことが予想されるため、団体交渉を抑制する機能は相当程度縮減されることが期待される。

#### (5) 団体交渉権と勤務条件法定主義

以上のように、団結権を否認される職員の範囲については、基本的に変化がなく、従来の交渉権の行使に関する様々な規制はそのまま本法案に移され、交渉権の行使に関する規制は継続されることとなる。さらに、勤務条件法定主義が引き続き採用されることは団体交渉権の行使に抑制的な機能を果たすおそれがあることも指摘しておかねばならない。すなわち、法律の改廃を要する勤務条件の変更に関し、誠実交渉義務を果たすことなく当局によって作成された法案が国会に提出され、国会がそれを可決すると、その後、団体交渉拒否に対する中労委の救済命令が出されても、無意味になるおそれがあることである。また、労使関係の当事者の意向とは無関係に、国会が独自に法律の改廃手続きをとることによって勤務条件に影響を及ぼすことも想定できる。このような事態は、国の場合にはこれまで稀であったが、地方公共団体においては従来から散見され、訴訟に発展することも稀ではなかった<sup>(16)</sup>。本法案が構想する団体交渉システムの下においても、引き続きこのような事態が発生しうるとは認識して

---

(16) 最近の典型的な事案としては、大阪市チェック・オフ廃止条例処分取消等請求事件 大阪地裁平成23.8.24判決（判例集未搭載）がある。

おかねばならないであろう<sup>(17)</sup>。

以上のような問題点を抱えつつも、本法案は、団体交渉権を保障することによって当局に団体交渉応諾義務を課し、団体交渉拒否を不当労働行為制度によって救済する制度を設ける。その結果、団体交渉権の行使を制約する前記の一連の規定も不当労働行為制度が適用されることになるため、その抑制的機能はかなりの程度縮減されることとなろう。さらに、登録制度の廃止による組合組織対象者への規制緩和は、従来に比して団体交渉権の行使の主体を拡大する役割を果たすことが期待される。したがって、全体として評価するならば、団体交渉システムに関する制度改革は、公務における団体交渉を促進する機能を営むと想定できる。

### 3. 労働協約締結権

本法案は、自律的労使関係を確立するために、団体協約の締結権を付与する（国公労法案13条）とともに、内閣または当局に対し団体協約を適切に反映させるために必要な諸措置をとる義務を課している（同法案17条）。したがって、団体協約の締結を否認する現行制度から大きな政策転換が図られることになる。しかしながら、本法案の団体協約制度は、労組法上の労働協約制度とは相当異なったものとなっていることも否定できない。その主たる要因は、勤務条件法定主義と交渉・協約制度との適切とはいえない調整方法にあるように思われる。

以下において、簡潔に制度の概要と問題点を指摘しておきたい。

#### （1）協約の締結対象事項

認証を受けた労働組合は、当局との間において、原則として団体交渉事項（国公労法案10条1項）について団体協約を締結することができる。ただし、国公労法および国公法等の改廃を要する事項は、締結対象事項から除かれる（13条但書き）。たとえば、国公労法案における予備交渉に関する規定（12条）または改正国公労法案における情勢適応の原則を定めた規定（改正国公労法案5条）の改廃に関する事柄がこれに該当

---

(17) このような観点から、本法案における団体交渉に関する規定は、総じて「自律的労使関係」の確立には程遠いとの批判は強い。たとえば、前掲道幸論文26-29頁参照。

する<sup>(18)</sup>。

## (2) 協約の締結手続き

団体協約を締結できる当局は、原則として、団体交渉当事者たる当局である（国公労法案14条1項）。ただし、(ア)法律（ただし、国公労法、国公法等は除く）の改廃を要する勤務条件事項（14条1項1号）、(イ)政令の改廃を要する勤務条件事項（2号）または(ウ)国公労法にもとづく政令の改廃を要する労使関係事項（7号）について団体協約を締結しようとする当局は、あらかじめ内閣の承認を得なければならないとされている（14条2項）。たとえば、上記の(ア)の事項に関しては、「給与法」または「勤務時間法」の改廃を要する団体協約を締結しようとする「主任の大臣」は、事前に内閣の承認を得なければならない。この場合、理論的には、「主任の大臣」による内閣への承認手続きを欠いた団体協約は無効となる。

このような規定が設けられた趣旨は、当局側における協約の締結主体は「主任の大臣」等であるが、法律および政令の改廃を要する協約が締結された場合、関連法案を策定し、国会に提出することおよび政令を改廃することは内閣の権限に属するからであろう。しかし、同時にこの規定が団体協約の締結を抑制する機能を果たすおそれがあることも否定できない。

## (3) 団体協約の効力

### ① 団体協約の効力と勤務条件法定主義

団体協約が締結されると、当局側はこれを実施するために必要な措置を講ずべき義務を負う（17条）。したがって、団体協約に債務的効力が付与されているといえよう。必要な措置の具体的内容は、勤務条件法定主義が採用されるため、多くの場合、法令の改廃をともなうことになるが、当該勤務条件がいかなる法令によって規律されているかによってとるべき手続きが異なるため、それぞれの手続きが規定された。たとえば、「法律の改廃を要する勤務条件事項」に関する団体協約が締結されると、当局は、当該協約の実施に必要な法律案を策定し、国会に提出する義務が生ずるものとされている（17条1項）。同様に、勤務条件を定める政令、内閣府令、省令等（以下では、政令等という。）の改廃を要する団体協約が成立した場合には、

---

(18) もっとも、これらの事項といえども交渉対象事項ではある。

当該協約の実施に必要な政令等の改廃措置をとらねばならないとされている（17条2項、3項）。

次に、団体協約の規範的効力であるが、本法案は労組法の適用除外を前提としており、かつ、団体協約に規範的効力を付与する旨の規定を欠いているため、本法案の団体協約には規範的効力が付与されていないと解さざるを得ない。したがって、団体交渉の結果、団体協約が締結され、勤務条件の引上げが合意されても、当局によって「必要な措置」がとられない限り、個々の組合員の勤務条件に影響を及ぼさないことになる。換言すれば、勤務条件に関する労使間合意が個々の組合員の勤務条件に影響を及ぼすことになるのは、関係法令の改廃措置から生ずるのであって、当該団体協約の締結によるものではないということになる。このような規範的効力を欠く団体協約は、立法措置としては異例であり、果たして勤務条件法定主義の原則と労働協約制度による勤務条件決定原則との合理的な調整がなされているか疑問が残る。

## ② 地公労法における調整

周知のように、このような調整に関する立法例としてはすでに特労法および地公労法が存在する。ここでは、便宜上、地公労法を例にとって考察してみよう。地公労法は、地方公営企業職員の勤務条件を団体交渉—協定（＝労働協約）で決定することを認め、協定に規範的効力を付与している。しかし、他方において、職員「給与の種類と基準は条例で定める」（地方公営企業法38条4項）としており、限定された範囲ではあるが、勤務条件条例主義も採用されている<sup>(19)</sup>。そのため、条例または規則その他の規程（以下では、規則等という。）に抵触する内容を含む「協定」が締結されることがありうる。そこで、協定の規範的効力と条例または規則等との調整が必要になるが、地公労法は、条例に関しては、地方公共団体の長が10日以内に「協定」の実施に必要な条例の改廃に係る議案を地方議会に付議し、その議決を求めなければならないとされている（同法8条1項）。そして、協定は、「条例の改正又は廃止がなければ、条例に抵触する限度において、効力を生じない」と定められている（同法8条4項）。この場合、地方議会における協定の実施

---

(19) いうまでもないが、地方公営企業職員には、このほかにも、地公法の任用、服務、懲戒などの規定の多くが適用される。その意味では、この種の職員も勤務条件法定（条例）主義と無縁とはいえない。したがって、非現業地方公務員との差異は、勤務条件法定主義の適用の有無というよりは、同原則の適用範囲の広狭と表現する方が適切かもしれない。

に必要な条例の改廃に係る議案の議決と協定の規範的効力が問題となるが、従来は議会の議決が労働協約の効力発生要件であると解されてきた<sup>(20)</sup>。

他方、規則または規程の改廃を要する協定に関しては、長または地方公共団体の機関が、速やかに規則等の改廃の措置を講じなければならないとされている（9条）。この規定と協定の効力との関係は、これまでの学説においては、協定が優先し、規則その他の規程の改廃は効力発生要件として解されていない<sup>(21)</sup>。

このように、両原則の調整については立法例が存在するのであるから、本法案においても地公労法の例に倣うべきであったように思われる。

### ③ 本法案における調整

では、本法案における調整には展望を見出せないであろうか。たしかに、地公労法上の「協定」と本法案における「団体協約」の相違の一つは、勤務条件法定主義（あるいは条例主義）が採用されているか否かにある。上記のように、地公労法適用の企業職員は、「給与の種類と基準」についてのみ条例主義が採用されているのに対して、非現業国家公務員は、全面的に法定主義の下に置かれるという相違がある。しかし、この相違は、単に量的な相違でしかなく、質的な相違は存在しないのではなかろうか。すなわち、本法案の適用下においても、法令によって規律される勤務条件の範囲を縮減できれば、勤務条件法定主義の原則と労働協約にもとづく勤務条件決定原則との関係はかなり変容することになる。すなわち、この問題は、国会が国家公務員の勤務条件をどの範囲まで政府に委ねるかに関わっている。これは、従来の最高裁判決によれば、まさに立法裁量の問題であり、将来、使用者たる政府に国家公務員の勤務条件につき広範な決定権限が付与されるならば、本法案の枠組みを前提にしても、相当程度合理的な調整が実現できるように思われる。本法案の団体協約制度に対する研究者の批判は手厳しいものがある。もっともそれは、現在、

(20) 下井隆史・安枝英紳・香川孝三・浜田富士郎著『国営・公営企業の労使関係法』（1985年有斐閣）70頁、峯村前掲書127頁；効力要件説に立つ判例としては、日本国有鉄道仲裁裁定事件東京高裁昭和25.11.28判決 労民集1巻6号1149頁がある。これに対して、仲裁裁定は直ちに法機関としての効力を生ずるものであると、予算上資金上不可能な支出を内容とする裁定も国会の承認と財政措置を俟って可能となるだけのことであって、国会の承認が裁定自体の効力発生要件ではないとする判例として、東京地裁昭和25.2.25判決 労民集7号161頁がある。協定についても、同様な見解に立っているものとして、青木宗也・中山和久・室井力『地方財政危機と自治体労働者』（1972年総合労働研究所）54頁以下、竹下英男著『現業・公企労働者の権利』153頁以下（1982年敬文堂）など。

(21) 下井ほか前掲書72頁、青木ほか前掲書55頁参照。

政府に決定が委ねられている勤務条件の範囲を前提とするものであり、その範囲が変化すれば評価も異なってくるように思われる。

#### ④ 団体協約の失効

本法案は、従来の特労法または地公労法にはない「団体協約の失効」という規定を設けている（18条）。団体協約の内容を実施するための法案が国会会期中に成立しなかった場合や廃案になった場合、協約それ自体がどうなるのかは、類似の規定を有する特労法や地公労法には定めを欠いていたため、本法案では、以下の場合に団体協約は失効することとされた。

##### a 会期中に法律とならなかった場合

法律の改廃を要する勤務条件事項に関する団体協約が締結されると、それを実施するために必要な法律案が国会に提出されるが、その法律案が国会の当該会期中に法律にならなかった場合、当該団体協約は失効する（18条1項1号）。

##### b 労働組合の認証が取り消された場合（18条1項2号）

団体協約の当事者たる労働組合の認証が取り消された場合（5条7項）、当該労働組合が締結した団体協約は失効することになる（18条1項2号）。もともと、認証が取り消されたとしても、当該団体協約にもとづき法令が制定されている場合には、団体協約の失効自体は直接法令に影響を及ぼすことはないから、直ちに個々の職員の勤務条件に変更を来すことはないといえよう。

##### c 法律案が修正可決されたとき

団体協約を実施するために策定された法律が修正可決された場合、当該法律と抵触する協約部分は効力を失うことになる（18条2項）。

#### （4） 団体協約と国会

すでに見たように、勤務条件法定主義が引き続き採用される結果、団体協約に国会が介入する余地を残すことは否定できない。たとえば、法律の改廃を要する団体協約の締結には、前記のように、内閣または担当大臣は改正法案提出義務が課せられる。しかし国会がこれを否認することまたは修正することは妨げられないため、団体協約の機能には大きな制約が設けられることになる。また、当事者間で締結した団体協約にもとづいてすでに実施されている法律を、労使関係の当事者の意向を斟酌することなく、国会が独自に改廃措置をとることによって勤務条件を引き下げることが起こりうる。これは、自律的労使関係の確立を妨げるおそれがあり、運用としては、国会は



可能な限りこのような措置をとることを差し控えるべきであろう<sup>(22)</sup>。

## 4. 不当労働行為

本法案は、新たに不当労働行為制度を導入しようとしている（9条）。いうまでもなく、不当労働行為制度は、円滑で公正な団体交渉関係をサポートすることを目的としており、自律的労使関係の形成に欠くことのできないシステムといえよう。この制度改正は、公務における労使関係に少なからざる影響を及ぼすと思われる。団体交渉拒否の禁止については、すでに触れたので、以下では、不利益取扱いおよび支配介入について検討したい。

### （1） 不利益取扱いの禁止（同条1号）

不利益取扱いの禁止は現行法にも存在する（現行国公法108条の7）が、その救済に関する具体的措置を欠いている点が課題であった。もちろん、不利益取扱いに該当する行為が不利益処分（現行国公法89条）に該当する場合には、人事院による不利益処分審査制度の審査対象となる（同法90条）が、不利益処分審査制度は、そもそも集团的労使関係を念頭においた制度ではないため、不当労働行為制度における不利益取扱いに該当する行為から職員を適切に保護することには難があった。たとえば、「転任」にともなう組合活動上の不利益を不利益処分審査制度によって救済することの難しさがその一例である。その意味で、不利益取扱い禁止規定が設けられたことは、簡便な手続きによって不利益取扱いからの救済を受けることができるようになるという意味で、その意義は大きなものがあるといえよう。

### （2） 支配介入の禁止

支配介入の禁止規定（同条3号）が設けられることは、これまでに比して組合活動に対する規制が緩和される可能性をもっている。多くの場合、地方公務員法に関連する事例であるが、これまで問題となった若干の事例をあげれば、以下ようになる。

#### ① 管理職等による組合批判

支配介入の典型例は、幹部職員等による組合批判であろう。一般に、それが労働

---

(22) この点からも、勤務条件の決定権限を国会から使用者たる政府に移すことが重要となる。

組合の組織または活動を委縮させる結果を生じせしめる効果を発生するおそれがある場合には、支配介入に該当する可能性が生ずる。従来は、支配介入を禁止する規定を欠いていたため国や地方公共団体を相手に行政訴訟を提起する必要があったが、今後は職員側からみると、簡便な救済制度が利用できることになる。具体的には、従来、地方公共団体にしばしば生じた問題であるが、今後は長による不適切な組合批判が支配介入に該当すると判断されることも想定できよう。

### ② 便宜供与の廃止等 — 在籍専従の不許可

在籍専従制度は、現行制度が維持される（7条）。したがって、認証を受けた労働組合は、在籍専従許可を申請し、所轄庁の長が「相当と認める場合」に許可を与えることができるとされている（7条）。このような規定形式から、引き続き任命権者の自由裁量処分と解されることになろう<sup>(23)</sup>。しかし、任命権者が労働組合の弱体化を意図している場合など、支配・介入の意図をもって、許可・不許可の処分を行った場合、支配介入に該当することになろう<sup>(24)</sup>。たとえば、従来から許可が付与されていたにもかかわらず、合理的理由なしに不許可処分とすること等は、支配介入の不当労働行為とみなされるおそれが生じよう。

なお、短期従事制度は、これまで人事院規則を根拠に付与されてきた（人事院規則17-2「職員団体のための職員の行為」6条1項）が、今次改正で、本法案において明記されることとなった（8条）。

### ③ 争議行為等の組合活動に対する懲戒処分

国家公務員の争議行為は、従来どおり全面一律に禁止される（改正国公法案100条3項）とともに、禁止違反の争議行為参加者を懲戒処分に付すことも許される（改正国公法案100条4項）。したがって、争議行為に参加したことを理由とする懲戒処分そのものが支配介入とみなされることはないといえよう。しかしながら、争議行為の態様等に比して過度に重い懲戒処分を参加者に付すことは、支配介入の不当労働行為とみなされるおそれがある。少なくとも、都道府県労働委員会の中には、最近においても懲戒処分が過度に重いことを理由として支配介入に該当すると

---

(23) 地公法につき、橋本勇『逐条地方公務員法第一次改訂版』（2006年2月学陽書房）910頁。

(24) 従来 of 裁判例においては、裁量権の濫用の有無として論じられた。たとえば、羽曳野市事件 大阪地裁平成4.10.2 判例タイムズ815号193頁参照。

判断したものがあつることには留意する必要がある<sup>(25)</sup>。

## 5. 労働争議の調整

本法案は、紛争調整制度を導入している。紛争調整の原則は、国家が関係当事者間の自主的解決を援助することであり（労調法3条）、国家の権力的な介入は極力避けなければならない。この原則は、自律的労使関係制度の確立を目的とする本法案においても遵守されるべき原則といえよう。もっとも、公益を護るために一定の国家介入を容認せざるを得ない場合があることも否定できない。また、本法案は、国公法による争議行為の全面一律禁止を前提としており、とりわけ、仲裁制度が争議権否認の代償措置としての性格を有することも考慮されねばならない。

### (1) 調整の対象となる紛争

#### ① 「関係当事者」間に発生した紛争

紛争調整の対象となる紛争は、まず「関係当事者」間に発生した紛争に限定される（13条）。この場合、労働者側の関係当事者は、同法案5条5項にいう「認証された労働組合」に限定され（労調法13条）、認証されていない労働組合は、本法案の紛争調整手続きの利用から排除されることになる。これは、団体交渉の当事者および労働協約の締結当事者が原則として認証された労働組合であることの延長線上の措置であると推測される。

しかしながら、このような立法政策はこれまでの労調法の実務上の経験を学んでいないようにも見える。すなわち、かつて労調法は不当労働行為の救済を受ける場合のみならず、労調法に定める手続きに参加する場合にも「労組法上の労働組合」であることが要件とされていた。しかし、労働争議の解決にあたり緊急性を要する場合がありうる調整制度の性格上、その手続きへの参加にあたって資格審査を要件

---

(25) 北教組事件 北海道労委命令 昭和62年3月27日決定；現業地方公務員の争議行為に加えられた懲戒処分事案である。ただし、この命令は行政訴訟において取り消されている（最高裁判成15年4月22日判決 労委関係裁判例集第38集（平成15年）825頁）。しかし、つい最近も北海道労委において同様の命令が出されている（北教組平成20年事件 北海道労委命令 平成23年6月24日決定 労判1031号97頁<命令ダイジェスト>）。

とすることは、調整制度の運用に重大な支障をもたらすおそれがあるとして、昭和27（1952）年の改正に際して削除された経緯がある。これは、調整手続きへの参加に際して、厳格な資格審査を求めず、弾力的に対応することが合理的であるとの認識を前提にしている。このような労調法の経験を踏まえると、労働者側の「関係当事者」を厳格に制限する措置には重大な疑問が残る。いうまでもなく、非認証組合と当局との間に紛争が発生しないとは断定できず、それが争議行為に発展することすら想定しうる。それにもかかわらず、中労委が調整に入れない制度には重大な疑問が残る。

## ② 団体協約を締結できる事項

本法案では、調整の対象となる事項は、原則として団体交渉事項であるが、例外として、「この法律、国家公務員法……の改廃を要する事項」は団体協約の対象から除外されている（13条）ため、調整の対象から除かれる。しかしながら、一律にこれらの事項を協約の対象から除くことに合理性があるであろうか。一例をあげれば、組合専従役員として組合業務に専念できる期間の問題がある。本法案は、その期間を一律に5年と定めている（7条3項）が、この期間は従来から公務における労使の見解の対立があったところである。これをめぐる紛争は今後も生ずるおそれがあるが、本法案に定められていることを理由に団体協約の対象から除くことには疑問が残る。

## （2） 代償措置としての仲裁裁定の拘束力

仲裁裁定は、一般に労働協約と同一の効力をもたされている（労調法34条）。特労法も、労働関係の当事者双方に対して仲裁裁定に対してはこれを最終決定として服従すべきことを命じている（同法35条）。

これに対して本法案においては、当局は仲裁裁定を実施するための措置をとらねばならないことを定めるが、法律の改廃を要する仲裁裁定が下された場合、当局は、当該法案を国会に「提出するようできる限り努めなければならない」とされるにとどまる。同様に、政令の改廃を要する仲裁裁定の場合にも、当該政令を「改廃をするようできる限り努めなければならない」と規定されている（41条）。このように、仲裁裁定の実施に必要な措置をとることを当局の努力義務にとどめる立法措置は異例であるといえよう。いうまでもなく、当局が団体協約の実施に必要な法律案を国会に提出しても、それが国会で成立する保証はないのであるから、法律案の策定または提出それ

自体を当局の努力義務にすることは、法律の改廃を要する仲裁裁定の実施には二重の障害が立ちふさがることになる。

争議行為を禁止される労働組合にとって、仲裁裁定はその要求を実現するための最後の拠り所である。そのため、労働組合の仲裁手続きに対する期待は大きいと思われるが、このような特異な制度であるとすれば、果たして労働組合は、このような仲裁制度を積極的に利用するであろうか。また、このような仲裁裁定は、どうして争議行為の代償措置には値しないのではなかろうか。また、結果として仲裁裁定の拘束力をこのように定めるのであれば、前記の労働者側の「関係当事者」および調整の対象となる勤務条件事項について、より弾力的な立法措置をとっても差し支えなかったようにも思われる。

もっとも、この仲裁裁定の拘束力に関する問題も、法律または政令の改廃を要する事項に限られる。したがって、団体交渉や団体協約の場合と同様に、国家公務員の勤務条件の法定化または政令化の範囲を縮減することによって41条のもたらず実務上の「弊害」を最小限にすることも不可能とはいえない。したがって、少なくとも、政府による勤務条件の決定権限の拡大が図られるならば、特労法または地公労法なみの代償機能に近づくことも将来の立法措置によっては不可能ではない。

### (3) 争議行為禁止の論拠

これまで争議行為を全面一律に禁止する論拠は、勤務条件法定主義の原則であった。しかし、本法案は、この原則を採用しつつも、他方において労使の自由な交渉によって勤務条件を決定する余地を肯定する。すなわち、本法案においては、勤務条件法定主義の原則は、労使の自由な団体交渉および団体協約の締結と必ずしも矛盾しないものと捉えられている。たとえば、国家公務員の給与は「給与法」において詳細に定められているが、他方において、給与に関する団体交渉は当然の前提であり、労使が合意すれば団体協約の締結も可能となる。したがって、団体交渉を有利に進めるために労働組合が争議行為に入ることを「すべて」禁止する論拠は存在しないと考えることもできよう。もっとも、団体交渉を繰り返したものの、労使合意が形成できないために、政府が「給与法案」を一方的に国会に提出した場合、その後の争議行為は、国会に対する「不当な圧力」であることを理由として禁止されることは立法政策としてありうるかもしれない。しかし、それ以前の交渉過程における争議行為を禁止できるであろうか。このような争議行為を禁止しようとすれば、それは「国民生活」への配慮

にもとづく規制以外にはなかり。そして公務員の職務の公共性に強弱があるとするならば、「国民生活」への配慮を理由に争議行為を全面一律に禁止することは困難ではなかりか。さらに、国家公務員の一定の勤務条件が法令の規制の範囲外にある場合を想定するならば、国会への「不当な圧力」の契機を欠いているがゆえに、「国民生活」への配慮以外に規制の論拠を見出し得ないように思われる。その意味では、本法案は、争議行為の全面一律禁止政策を見直す理論的な契機を含んでいると解することもできよう。

## 結びにかえて — 労働基本権確立への展望

公務における自律的労使関係制度の確立という本法案の目的に照らしたとき、今次の制度改革は、公務労使関係における懸案の課題である争議権問題および刑事施設に勤務する職員の団結権問題を今後の検討課題として先送りしたこと、そして今次改革の対象になった交渉システムに限定しても、団体協約の規範的効力の欠如および仲裁裁定の拘束力の欠如など、いくつもの問題点を抱えていることは明らかである。それにもかかわらず、今次改革は、第一に、戦後長期にわたって採用されてきた勤務条件法定主義の原則を根拠にして労使交渉にもとづく勤務条件決定を抑制する政策からの決別を宣言するものである。第二に、本法案は、自律的労使関係確立への「一里塚」と評価することも不可能ではない。現在、国家公務員の勤務条件の多くは、法律、政令等の法令によって規律されている。この現状を固定的に見る限り、本法案に対しては様々な批判が投げかけられることになる。しかし、前述したように、将来、法令によって規律される国家公務員の勤務条件の範囲が縮減されるならば、勤務条件法定主義の原則がもつ「自律的労使関係の確立」への抑制的機能を最小限度にとどめることも不可能ではないといえよう。第三に、本法案は、長きにわたり公務を支配してきた争議行為全面一律禁止体制についてその再検討をなすべき理論的契機を含んでいるように見える。

ところで、公務労使関係を取り巻く現在の環境を考慮するならば、今次の制度改革は、主として職員の勤務条件の改善のために機能すると想定できない。むしろ、それは、広い意味の公務における労使のコミュニケーションを促進する機能を果たす可能性があろう。いうまでもなく、膨大な国の負債や急激な円高による不況に追い討ちをかけるかのように発生した東日本大震災と原発事故は、わが国の社会経済に深刻な打撃を与えた。したがっ

て、喫緊の課題は、被災地の復興をはじめとして、着実にこの難局を一刻も早く克服することであるが、そのためには、国の適切な諸施策の策定と実施が求められている。これは、おそらく公務員集団が英知を結集して積極的に職務を遂行することを要請している。それには、まず、公務における労使のコミュニケーションを促進することが不可欠であるが、現在の国公法のように、上意下達の方通行を前提とする法政策ではそれを実現することが困難である。今次改正の目的である自律的労使関係制度の確立は、このような国公法の古い人事管理政策を見直し、労使のコミュニケーションを促進する役割を果たすものと思われる。公務の労働組合も、近年、「国民の安心と安全を確保するための公共サービスの再構築」をみずからの社会的責任と位置づけており、労使のコミュニケーションを促進して質の高い公共サービスを提供するための条件は醸成されつつあるように思われる<sup>(26)</sup>。

(しみず さとし 早稲田大学社会科学総合学術院教授)

---

(26) 公務労協は、これをここ数年の運動方針に掲げている。