としても、そのための給与準則は定めることができず、この労働協約は予算上実施不可能なものとなり、国会に付議して承認が必要となった。この給与総額制度の例外として、①能率向上による特別給与支給の場合と、②公労委裁定を実施することが適当であると認められる場合が定められていた。これらの場合であって、予算上又は賃金上政府限りで支出できるときには、主務大臣の認可や大蔵大臣の承認の下で実施可能なものとされた。

この制度の趣旨は、公共企業体等の独占的・公共的性格から、経営状況が良好な場合にその企業利益を直ちに職員給与に反映したり、経営状況の悪い場合にその責めをすべて労使に帰することは、それぞれ適当でないため、国会又は第三者機関である公労委の関与により職員給与の客観的妥当性を担保することとされていた。

イ　三公社五現業の労使関係システムの問題点

前述のように、三公社五現業当局は、経営上の自主性を大幅に制約されている上に給与総額制による規制もあって自主的に給与水準を決定する権限を持たず、実質的に意義のある労使交渉を行うことができず、自律的な労使関係も樹立できなかった。給与改定交渉の過程で当局側から提示される有額回答は、政府内調整を経た上で一律的に行われたものであり、かつ、当時の民間賃金の改定状況からみても明らかに低い水準のものであった。この有額回答の内容どおりに交渉が妥結したことは一度もなく、必ず公労委の調整手続に持ち込まれていた。これらの事実は、給与決定についての当局側の当事者能力がいかに強く制約され、また、そのために労使交渉がいかに形骸化していったかを如実に示すものであるといえる。

このように、最も基本的な勤務条件であり、本来最大のテーマとなるはずの給与水準改定について、労使交渉はその機能を発揮できなかった。この点について、第２次臨時行政調査会の基本答申（昭和57年７月）は、当局側が「当事者能力が十分に付与されていないこともあり、給与を自主的に定めることができず、その結果、他の勤務条件では安易な妥協を重ねることとなっている」一方、労働側も「在るべき労使関係をつくり上げる努力に欠けるところがある」、「職員としての自覚、義務感の喪失さえ招いている」という状況をもたらしたと指摘している。このように給与問題を自主決着できないことが給与以外の勤務上の負担軽減などの労働環境の問題や合理化反対等を主な焦点として労使紛争が繰り返され、職場規律の乱れを招いた大きな要因の一つとなったのではないかと考えられる。

Ⅳ　おわりに

公務員の労使関係の制度や実態について給与決定過程を中心として主要諸外国（イギリス、ドイツ、フランス及びアメリカ）の例と我が国の三公社五現業の例をみてきた。その中から、公務員の労使関係の在り方を考える上で特に参考になると思われる事項をまとめると次のとおりである。

⑴　主要諸外国において労使交渉によらずに給与決定等が行われる公務員が相当程度存在する。

⑵　労使交渉によらずに給与決定等が行われる公務員には保障措置が存在する。

⑶　労使交渉に基づく給与決定等が行われていない公務員は、いずれも法令が給与等の決定根拠となっている。

⑷　労使交渉により給与決定等が行われているイギリスの一般職員及びドイツの公務被用者には、争議権も併せて認められている。争議権を与えられた国では現にストライキは相当の規模や頻度で発生している。

⑸　主要諸外国において、協約締結権は認めるが、争議権は制約し、その代償措置として仲裁裁定制度を設けるという例はない。

⑹　労使交渉による場合であっても予算の枠内で交渉が行われている。すべての国で予算面からの議会の関与はある。

⑺　主要諸外国において過去数十年間、国家公務員の給与水準を引き下げたことはない。

⑻　我が国の三公社五現業の実情をみると、労使交渉が実質的に機能するためには、当局が当事者能力を持てるようにすることが不可欠である。

⑴　ＩＬＯからは、公務員の団体交渉権について、「軍隊及び警察と国の行政に従事する公務員のみについて適用除外が可能である」との見解が示されている。

イギリスでは、一般職員について労使交渉による給与改定が行われているが、本省課長級以上の上級公務員については、労使交渉による給与改定は行われていない。

ドイツの公務員は官吏と公務被用者に区分され、官吏については労使交渉によらず給与改定が行われ、公務被用者については労使交渉により給与改定が行われている。

なお、フランスの公務員は、給与改定に当たり労使交渉は認められているものの、協約締結権は認められておらず、アメリカ連邦公務員については、給与は法令で定められており、労使交渉の余地はないものとされている。

⑵　ＩＬＯからは、公務員の団体交渉権や争議権を制約する場合には「十分な保障」が措置されるべきとの見解が示されている。

イギリスの上級公務員については、その給与決定等は労使交渉によっていないが、団体交渉権及び争議権自体が否定されているわけではなく、事実上それらの権利が行使されていないという実態にあるものと思われる。

ドイツの官吏については、連邦給与法改正に当たり、義務的な共同決定ではないが、単なる意見聴取以上の意味を持つとされる労働組合の関与が法律上認められている。

フランスにおいては、協約締結権は認められていないものの、争議権は認められている。

なお、アメリカにおいては労働組合代表も含めた連邦給与評議会の意見・勧告の制度があるほかには、給与決定過程に労働組合が直接参加し、意見を表明するなどの措置は設けられていないが、アメリカはＩＬＯ第87号条約及び第98号条約を批准していない。

⑶　労使交渉に基づく給与決定等が行われていない公務員のうち、アメリカ連邦公務員及びドイツの官吏は法律（一部については政令等）により、フランスの公務員は政令等によりそれぞれの給与等が定められ、イギリスの上級公務員は内閣府が定める規範の下で政府によって給与等が決定されている。一方、労使交渉により給与等が決定されているイギリスの一般職員及びドイツの公務被用者は、その給与等を労働協約を締結して定めている。

⑷　争議権についてみると、給与等が法令で定められているアメリカの連邦公務員やドイツの官吏は認められておらず、イギリスの上級公務員についても争議行為が行われた例はない。フランスでは、協約締結権は認められていないが、抵抗権を重視する社会的伝統から争議権は認められている。

一方、労働協約によって給与等を決定しているイギリスの一般職員及びドイツの公務被用者は、いずれも争議権まで認められている。また、これらの公務員については給与等が法令で定められていないことから、議会の関与も存しない。イギリスの一般職員及びドイツの公務被用者について争議権も併せて認められているのは、これらの国においては、交渉による勤務条件の決定を認める以上労働側に争議権を与えるのは当然と受け止められていることによるものであると考えられる。

なお、争議権を与えられた国では、現にストライキは相当の規模や頻度で発生している。

⑸　このように、法令により給与等を決定しているアメリカ連邦公務員、ドイツの官吏及びフランスの公務員については、政府の責任によって給与等が決定されているが、ドイツ及びフランスでは、参加手続の整備や争議権の付与がなされている。これに対し、労使交渉により給与等を決定しているイギリスの一般職員及びドイツの公務被用者については、争議権まで認められているとともに、法令面での議会の関与等の規制がないなど、労使の対等性が重視されている。我が国の三公社五現業のような、協約締結権は認めるが、争議権は制約し、その代償措置として仲裁裁定制度を設けるという例は、主要諸外国の公務員の給与決定過程においてはみられない。

⑹　予算と公務員給与の関係では、労使交渉によって給与等を決定しているイギリスの一般職員及びドイツの公務被用者においても、あらかじめ財務省に承認された給与歳出の範囲で交渉を行う（イギリス）、交渉に連邦財務大臣が同席する（ドイツ）などにより、労使交渉の過程で予算と