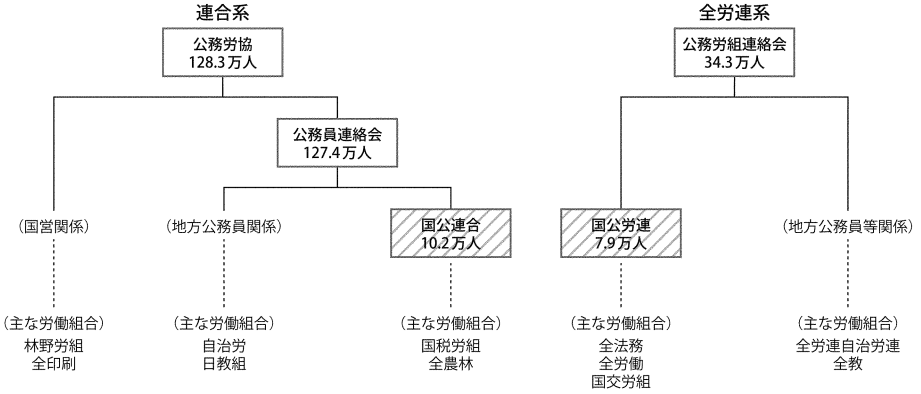
図10　我が国の官公庁関係主要労働組合系統概念図



（注）1　平成23年労働組合基礎調査（厚生労働省。平成23年6月30日現在）等を基に人事院が作成。
2　グループ分類は、概念的理解のための便宜的なもので、厳密なものではない。

（参考）

各国の公務部門に勤務する職員が労働組合に加入している割合（複数組合への加入割合の合計）は、アメリカが28%、イギリスが56.3%、フランスが約15%とされているが、集計の対象に国家公務員以外の公務部門の職員（地方公務員や公営企業の職員等）が含まれる場合があること、公務部門の範囲が各国により異なること等の理由により、これらを単純に国際比較することは適当でない。

出典）アメリカ：Union Members — 2011、イギリス：Trade Union Membership 2010
フランス：Premières Informations et Premières Synthèses 2008. 4

おわりに

これまで述べてきたように、主要４か国では、それぞれ給与決定に当たり公務の特性に応じた対処をしているのに対し、我が国における公務員制度改革なかんずく改革法案に盛り込まれている労使交渉による給与決定の議論では、公務の特性に対する議論がいまだ十分に行われているとは言い難い。

４か国では、国家公務員の給与決定過程について、国家公務員全体で一律に扱う国（アメリカ及びフランス）と国家公務員を二つに区分して扱う国（イギリス及びドイツ）があり、後者は、イギリスでは上級公務員・一般職員、ドイツでは官吏・公務被用者という区分となっている。

このうち、アメリカ、イギリスの上級公務員及びドイツの官吏については、労使交渉によらず国が給与を決定することとしている。中でもアメリカ及びドイツの官吏の給与決定に関する事項は法定されており、これらの公務員には、協約締結権及び争議権は認められていない。他方、イギリスの一般職員、ドイツの公務被用者及びフランスについては、給与決定に当たり労使交渉を行っており、労働側には争議権を認める一方で、議会の関与をなくし政府側に最終決定権を与えている。その中で、イギリスの一般職員及びフランスについては、労使が合意できないときは政府側が自らの案で決定し実施することができるとされているため、労使交渉によってのみ給与が決定されるシステムが採られているのはドイツの公務被用者だけである。

これに対し、改革法案では協約締結権を認めつつ争議権を否定した中で労使交渉を行うこととし、労使が合意できないときには関係当事者の一方の申請により仲裁手続に移行することとしている。この構造は、仲裁手続への移行が常態化していたかつての三公社五現業と基本的に同じである。公務においては市場メカニズムが機能しないこと、改革法案では俸給表等を法定事項について政府に最終決定権がないことから、労使の合意を促す力は弱く、改革法案による手続では仲裁手続への移行が常態化する懸念がある。そのため、自主決着を図るためにはどのようにすればよいか、使用者側の当事者能力をいかに確保できるかなどについて十分な議論が必要である。

公務員制度の根幹に関わる労働基本権の見直しが、国民から深い関心が寄せられることなく進行している現状を踏まえ、本稿において、諸外国の労使交渉の仕組みと実態を示し、我が国において適切な改革が行われるよう今後の議論に必要な課題を示してきた。こうした知見が、今後の法案をめぐる議論に活かされることを強く希望するものである。

参考１　労働基本権制約の経緯とＩＬＯにおける議論

(1)　労働基本権制約の経緯

○　昭和23年12月に、内閣の所轄の下に人事院を設置すること、非現業一般職の国家公務員の争議行為を一律に禁止すること等を内容とする国家公務員法の改正が行われた。

昭和23年７月に施行された国家公務員法では、一般職の国家公務員について、労働組合法の適用を認め、警察、消防、監獄職員を除いて、労働組合の結成、加入が保障されるとともに、団体交渉権及び協約締結権が認められており、労働関係調整法では一部の公務員の争議権も認められていた。

しかしながら、急速に拡大した公務員労働組合が大規模なストライキに突入する状況が生じたため、マッカーサー連合国最高司令官は、同年７月22日に公務員の特殊性を強調し、団体交渉権・争議権を否認するための国家公務員法の改正を命ずる芦田内閣総理大臣宛て書簡を発出した。同書簡を実施するため同年７月31日に政令第201号が公布、施行された。

こうした情勢も踏まえ、同年12月３日には、①内閣の所轄の下に人事院を設置するなど中央人事行政機関の組織及び権限の強化、②非現業一般職の国家公務員の争議行為を一律に禁止するなどの服務規律の強化、③特別職の範囲の縮小を内容とする国家公務員法の改正法が公布、施行された。

(2)　ＩＬＯ第87号条約批准の経緯

○　ＩＬＯ第87号条約の批准に伴う国内法整備により、職員団体の自主性の確立が図られることに対応して、使用者である政府の責任体制を整備するため内閣総理大臣が中央人事行政機関と位置付けられ、総理府人事局が設置された。

我が国がＩＬＯ第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）を批准したのは昭和40年であるが、同条約の批准問題が大きく取り上げられるようになったのは、昭和32年のＩＬＯ総会において、我が国の労働者代表から第87号条約批准促進決議案が提案されてからである。

政府は、同年９月に同条約の批准の是非について「労働問題懇談会」（労働大臣の諮問機関）に諮問し、関係法令を整備して同条約は批准すべきとの答申が昭和34年２月に出された。

この答申を受けて政府は同月、閣議において、同条約を批准することとし、そのための関係法令について所要の改正を加えるとともに、正常な労使関係を確立するため諸般の施策を講ずるほか、ＩＬＯ条約の趣旨とする労使団体の自主的運営、相互不介入という近代的労使関係の基本的精神が我が国の労使関係にも十分採り入れられるよう諸般の施策を進めるという処理方針を決定した。

この閣議決定を踏まえた同条約の批准承認案及び関係法律の改正案は、昭和35年４月に国会に提出されたが審議未了廃案となり、その後、複数回の国会提出や内容の修正を経て、昭和40年５月に可決成立した。

この法改正では、国家公務員以外の者の職員団体の役員就任を可能とするなど、職員団体制度が整備され、また、従前は人事院のみが中央人権行政機関とされてきたが、使用者である政府を代表する機関（人事・労務担当機関）として新たに内閣総理大臣が中央人事行政機関として位置付けられた。

この中央人事行政機関たる内閣総理大臣の事務は国務大臣である総理府総務長官が補佐することとされ、総理府においてこれを担当する部局として人事局が設置された（現在は総務省人事・恩給局が担当）。

(3)　ＩＬＯ第98号条約第６条の適用を受ける公務員の範囲について

○　ＩＬＯは全ての公務員に労働基本権を付与することを求めているのではない。国の行政に直接従事する公務員及びその補助的要員について団体交渉権・ストライキ権を制約することを認め、その場合には労働者の十分な利益保護のための適切な保障の確保がなされることを求めている。