

公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会
最終報告の概要

はじめに

- ・ 公務員の団体交渉制度の設計図を描き、その理論的根拠を明らかにするために研究会を設置
- ・ 最終報告では、①公務員労使関係の基本的な考え方、②公務における団体交渉制度の基本的な設計とその法制度的な整理、③新たな労使関係制度下での公務員法のあり方について取りまとめ
- ・ 公務における団体交渉制度を具体的に構築していくのは公務労協の役割であり、各構成組織の積極的な討議を要請

第1章 公務員労使関係をめぐる基本的考え方

1 現行法における公務員の勤務労働条件決定システムの特徴と問題点

(1) 公務員労働者の労働基本権の制限

- ・ 日本の公務員法は、公務従事者の労働基本権を大幅に制限
 - ① 警察職員・海上保安庁職員、消防職員、刑事施設勤務職員の団結権を禁止
 - ② 団体交渉権について、団体協約締結権を含まず、団体交渉に基づく合意の法的意味は不明確
 - ③ 争議権は全面的に否定され、争議参加者は懲戒処分、争議行為を「共謀」「そそのかし」「あおり」「企てた者」は刑事罰
- ・ 基本権制限に対する代償措置としての情勢適応原則に基づく勧告制度等

(2) 公務員労使関係制度の否認とその問題点

- ・ 包括的労働基本権の制限と勤務条件詳細法定（条例）主義は、フォーマルな労使関係の結実を阻害
- ・ 勤務条件の詳細な法定化は、行政の不透明性・非効率性の一因

2 新たな公務員労使関係の基本的考え方

(1) 研究会の趣旨と報告書の前提

- ・ 行政改革推進本部専門調査会報告は、交渉制度による労働条件の決定を認める方向性を示した点で画期的
- ・ 本研究会も労使関係システムの構築を積極的に推進する方向で議論
- ・ 争議行為の制限存続という、やや不完全なものだが、当事者の交渉による賃金等労働条件の決定システム導入は効率的・透明性のある公共サービスの提供に積極的な意義

(2) 公務員労使関係システムの基本的考え方

(a) 労使関係システムの原理

・第1原理

交渉制民主主義としての労働組合による労働条件決定システム

・第2原理

公務従事者で構成される社会における代表制民主主義（職員代表制）

・第3原理

ステークホルダー民主主義（国民・住民によるモニタリング）

(b) 交渉制度設計に際しての主要論点

- ① 公務員労働者の団結の組織原理を職員に限定せず、公務員労働者の自由に委ねる。ただし、警察や刑事施設職員について、職員団体とすることはありうる。
- ② 効率性を問われる公務労働において、団体交渉の当事者能力とは別に、特定の交渉事項については不当労働行為制度による助成を受けられる当事者適格を分けて概念する。財政責任主体ごとの協約締結をも予定し、協約団体等を通じた共同交渉をも通常形態として設計する。
- ③ 争議権制約下の交渉・協約制度においては、賃金等の基本的労働条件の決定に強制仲裁を含む調整制度が不可避であり、労働組合のすべてに法的に仲裁＝協約締結権限を認めることは、使用者に多大な負担を強いることになるから、一定の要件を満たす労働組合ないし協約団体等に限定して、仲裁申立資格ないし裁定協約締結資格を概念する。
- ④ 賃金その他の勤務条件について労使間の合意形成ができなかったときは、既存の労働委員会制度（国については中央労働委員会を、地方自治体については都道府県労働委員会）を利用することを原則とする。賃金等の経済的労働条件が異なることは予定せず、仲裁申立資格組合から複数申立があった場合でも、同一の仲裁手続きとする。
- ⑤ 労働協約の効力については、法定された勤務条件の基本原則の範囲内で公務員の勤務条件を定めていると理解し、公務員の法的性格（任用関係）とは直接は関係のないものとすることも可能。
- ⑥ 利益紛争は④の制度、権利紛争は、集団的紛争に関する不当労働行為制度を措置する。
- ⑦ 協約適用を受けない公務員労働者の勤務条件は、協約に準じて決定することとし、必要的協約規整事項には一般的拘束力を付与する。

(c) 代表制度設計についての主要論点

- ① 労働者（職員）代表制度は、生活関係における多様な利害を調整する任務を負うものであり、各事業ないし事業場単位で処理すべき事項

に関して、法律の定める範囲においてその権限を行使する。現行労働基準法の過半数労働者代表が担っている任務を引き受けるほか、公務の円滑な遂行のための信頼関係を築くための協議権を付与する。

- ② 職員代表機関は、本庁・事業主体レベル及び庁舎・事業場レベルに設置する。
 - ③ 職員代表の選出は、庁舎・事業場で一定期間勤務する者が選出・被選出権をもつものとし、全国一斉に一定の時期を定めて選挙を行う。
 - ④ 団結権を制限される警察や刑事施設職員等を含めて設置する。
 - ⑤ 職員代表は、法定事項や協約所定事項に関してのみ、規整解除権や協議権を付与されるものであり、賃金・労働時間（長さ）等の実質的労働条件の規整は労働組合のみの権限とする。
 - ⑥ 職員代表にタイムオフ等の活動保障をするとともに、組合活動同様、不利益取扱いの禁止等の規定をおき、労働委員会または労働審判手続きにおいて権利の保護をはかる。なお、職員代表との合意を前提に実施すべき措置を定める場合には、調整機関の設置が必要。
- (d) モニタリング・システムの設計にかかわる論点
- ① 公務員労使関係における使用者について、内閣総理大臣、知事や市町村長であることを明確にするほか、各業務・事業毎の責任者を使用者として位置づける。
 - ② 国民や住民をステークホルダーと位置付け、使用者たる行政管理主体が国民・住民に対する「信託責任」を果たすとともに、労働組合や職員代表といった労使関係主体もモニタリングを受ける。
 - ③ 今回、争議権保障の具体化を留保していることを踏まえ、労働組合が情報の取得と発信を積極的に是認し、支援する。
 - ④ 国民や住民のモニタリングを受けるために、交渉制民主主義の労使関係当事者（労働組合・協約団体及び使用者・使用者団体）も、代表制民主主義の労使関係当事者（職員代表及び個別公務使用者）も、情報の開示と説明責任を果たすこととする。

第2章 公務員の勤務関係と団結権

1 勤務関係の法的性質と公務における労使合意

(1) 公務員制度の基本原則と憲法

- ・ 団結を制限・禁止する明確な論拠はなく、公務員の団結に対する法的協約は、根本的に見直す必要
- ・ 憲法上、立法政策として勤務条件の集団的決定の余地あり
- ・ 法定すべき事項は、憲法15条1項及び2項（公務員が全体の奉仕者）と83

条（財政民主主義）を踏まえて、解釈されるべき

(2) 公務員制度の基本原則と集团的合意

・ 憲法15条を踏まえた公務員制度の原則＝公務の民主的且つ能率的な運営」（国公法1条）

① 「公務の民主的---な運営」の保障を実現するために不可欠な制度等

1) 成績主義の原則に基づいた採用、任用制度

2) 恣意的解雇などの不利益な措置から保護する制度

3) 財政民主主義原則をも考慮した、労働条件の国民（住民）によるコントロール（ただし、直接かつ厳格な統制を求めるかは一つの選択肢）

② 憲法28条を踏まえ、新しい公務員法は交渉制民主主義により、集团的合意を促進する法制度であるべき

(3) 公務における個別的合意と勤務関係の法的性質

・ 勤務関係は（対等平等な）「契約関係」とすることが合理的
「公務の---能率的な運営」を保障するためには、

① 職員と管理者の信頼・協力関係が必要であり、契約による「個別的交渉」が求められる

② さらに職員代表と職場管理者が話し合いによって、職場レベルの諸利害を調整することが必要

(4) 成績主義の原則等に関する法令の定めと労使合意

・ 採用、服務規律、懲戒、免職（解雇）、失職、休職は、法定する

・ 任用は、成績主義の原則に基づき一般原則を法定し、詳細は交渉・協約

・ 公務員の身分保障という特別な制度は廃止されるべきだが、成績主義の原則に基づき、不当な解雇などの不利益からの保護規定は維持する

2 団結権制限の廃止

・ 公的サービスの担い手が公務員に限定されない実態を考慮し、労働組合法と同様な保護が必要

(1) 消防職員等の団結権及び団体交渉権

・ 消防職員及び刑事施設職員に早急に団結権、団体交渉権及び労働協約締結権を保障すべき

（厳正な服務規律の保持は、団結権否認ではなく懲戒制度等で担保されるべきであり、団体交渉権等を否認する理由もない）

・ 警察職員、海上保安庁職員及び自衛隊員は、当面、職員団体の結成が認められるべきであり、職員代表制度も適用すべき

(2) 「特別職」に属する職員の扱い

・ 当面、特別職に属する職員については、公務員法の適用を除外し、原則

として団結権に制約を加えない

(3) 登録制度廃止後の団結権保障及び団体交渉権

- ① 登録制度を廃止し、適用法令を異にする労働者の参加を許す労働組合にも団結権、団体交渉権及び協約締結権を付与
- ② 任命権者（使用者）を異にする労働者が参加する労働組合にも団結権、団体交渉権及び労働協約締結権を保障

(4) 管理職職員の団結権

- ・管理職職員も、憲法28条の「勤労者」である以上、団結権及び団体交渉権を保障（範囲は労働組合法の「使用者の利益代表者」を準用）

(5) 在籍専従制度

- ・在籍専従期間の法的制限を廃止し、期間の長さは労使交渉に委ねる

(6) 不当労働行為制度

① 不当労働行為制度の拡充

- ・公務員労働組合等（公務員のみを組織する労働組合または構成員の一部に公務員を含む労働組合）に労組法7条に相当する不当労働行為を適用
- ・義務的調整事項に関する団体交渉は、非適格組合からの団体交渉申入れが拒否されても、不当労働行為としない
- ・当該労働組合の適格性の有無の判定は、労働委員会が行う

② 不当労働行為の救済機関と手続き

- ・公務員労働組合等は、労組法に相当する要件を満たす限り、労働委員会に不当労働行為救済申立ができる
- ・救済手続きは、原則として、特定独立行政法人の例に準ずる。

第3章 新たな公務員労使関係制度の設計

1 団体交渉・労働協約制度の整備

(1) 公務員労働関係の団体交渉・労働協約に関する制度構想における検討課題

- ・集団的な労使自治の承認を前提とする自律的な労働条件決定制度を構築するためには、特労法及び地公労法の仕組みを拡張するだけでは不十分
- <検討べき課題>

- ① 勤務条件(詳細)法定主義を維持するか、新しい原則を打ち立てるか
- ② 公務員労使関係の特殊性、特に争議権制約をどう考慮するか
- ③ いかなる機関を団体交渉・労働協約の当事者とするか
- ④ 団体交渉紛争の調整制度をどのように設計するか

(2) 勤務条件(詳細)法定主義に代わる公務員の労働条件決定制度の原則

- ・賃金の原資が税金であることから、完全に当事者の自治に委ねるという労働条件決定方式は採り得ないこと

- ・賃金など予算支出に係わる労働条件及び労働時間などの重要な労働条件の決定方法は、集团的労使自治に基づく団体交渉・労働協約制度によって決定すべきことを法律に明記すること
- (3) 集团的労使自治に基づく労働条件決定制度と争議権制約下における公務員労使関係の特殊性
- (a) 集团的労使自治原則と財政民主主義 - 公務員の団体交渉・労働協約制度に関する2つの原則
- ① 民間労使関係と共通する原則（第1原則）
- 〈団結平等主義・複数組合主義〉
- ・労組法2条の労働組合は、団体交渉権及び労働協約締結権を有し、5条要件で不当労働行為制度による救済を受ける
 - ・集团的個人的の別を問わず、賃金・労働時間などの労働条件及び集团的労働関係に関する問題が義務的団体交渉事項とされる
 - ・「職員団体」制度はとり得ず、混合組合、一人でも公務員組合員がいる地域労組も、組合員の属する公務当局に対して団体交渉権及び労働協約締結権を有する
- ② 争議権制約下における公務員労使関係の特殊性に基づく特別な原則（第2原則）
- 〈主要労働条件決定方法の法定〉
- ⇒どこまで第1原則の相対化が許容されるか
- ・いわゆる「義務的団体交渉事項」について、強制仲裁による最終的決定を予定する「義務的な調整事項」と「それ以外の事項」に区分
 - ・義務的な調整事項は、労使双方にとって、法律上不可欠な団体交渉事項であり、公務員組合は組合員を超えた公務員の公正妥当な労働条件を形成する公的機能を担う
 - ・したがって、
 - 1) 公務員を組織するすべての労働組合は、「義務的団体交渉事項」全般について団体交渉権を有するが、
 - 2) 義務的な調整事項は、交渉拒否の不当労働行為による救済及び強制仲裁制度の利用を一定の要件を満たす労働組合に限定
 - ・義務的な調整事項については、一定の要件を満たす労働組合のみが団体交渉拒否について不当労働行為の救済申立て、強制仲裁の申立て適格を有する
 - ・公務当局に不当な負担を負わせることなく、公務員労働関係の重要なステークホルダーである国民の支持を得るためにも不可

欠な制約

(b) 労働協約の効力

- ・ 協約締結権の承認は、協約による実質的な労働条件の規制を認めるものであり、協約が労使の個別的な契約を規律すると考えるべき
- ・ 義務的調整事項は労働協約による決定が法定化されていることから、義務的調整事項に関する協約は一般的拘束力を有し、当該交渉単位のすべての公務員に及ぶとともに、公務当局の一方的労働条件決定を排除
- ・ 労働協約の内容は、公務の基本原則に反しない限りで、すべての労働条件を対象とする
- ・ 労働協約の締結当事者がそれをどのような趣旨で締結するかは自由であり、直接組合員の契約を拘束する効力を有するものとせず、賃金水準の基準としての意味を付与することは自由である
- ・ 公務員の労働協約の規範的効力の発生は、財政民主主義の要請から、予算の承認を停止条件とする

(4) 団体交渉及び労働協約の当事者としての使用者

(a) 国家公務員 国

- ・ 全体の奉仕者としてふさわしい水準の基本的労働条件が、府省別に異なるのは適切でないので、賃金等の経済的労働条件は、全国レベルで決定することとし、内閣府人事管理庁（仮称）を使用者側の当事者とする
- ・ 各府省に権限が委ねられる事項及び全国レベルの協約が詳細事項の決定を各府省に委任している事項は、各府省レベルの団体交渉によって決定する

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
中央交渉	内閣府人事管理庁(仮称)	賃金・労働時間を含む労働条件全般
府省交渉	各府省	府省権限・協約委任事項

(b) 地方公務員 地方公共団体（教育を除く非現業）

- ・ 地方公務員については、それぞれの首長が団体交渉における使用者となるが、全国的な統一的労働条件が設定されるべきであり、全国的な団体交渉を助長する制度設計とする
- ・ 全国レベルで基本的基準（ないし最低基準）を協約で設定し、物価水準や財政状況を基準の適用における考慮事項と位置づける

① 都道府県

- ・全国レベルまたは都道府県を超えた広域レベルにおいて、都道府県が形成する公務使用者団体とそれに対応する労働組合組織が団体交渉をし、労働協約を締結する仕組みを用意
- ・協約団体の形成の有無を問わず、全国知事会と都道府県職員代表組合（義務的調整事項をめぐる適格組合）との協議の場を設定
- ・各都道府県とそこに組織される労働組合との間では、賃金・労働時間を含む労働条件全般について労働協約を締結

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
統一交渉	公務使用者団体・協約団体	賃金・労働時間を含む労働条件全般
中央交渉	全国知事会	
都道府県交渉	都道府県知事	

② 市町村

- ・市町村長が基本的に使用者としての役割を担うが、基本的に同じ仕事をしながら、賃金のあり方が地域によって完全にばらばらで全く統一性を欠くのは適切ではなく、労働条件決定が完全に市町村レベルとなることが過大な負担となりかねない市町村があることを直視し、全国レベルまたは広域レベルあるいは少なくとも都道府県レベルでの賃金の自律的な基準を策定
- ・市町村が形成する公務使用者団体とそれに対応する労働組合組織が団体交渉をし、労働協約を締結する仕組みを用意
- ・各市町村とそこに組織される労働組合との間では、賃金・労働時間を含む労働条件全般について労働協約を締結

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
統一交渉	公務使用者団体・協約団体	賃金・労働時間を含む労働条件全般
中央交渉	全国市長会・町村会	
市町村交渉	市町村長	

③ 教育公務員

- ・都道府県レベルにおいて、知事及び教育委員会の双方が労使関係上の使用者となることを確認
- ・文部科学省との関係を含め、具体的な団体交渉をどのような仕組みにするかは教育公務員の労使関係の自律的な展開を待つべき

(5) 紛争調整制度

- (a) 調整原則、手続
 - ・ 紛争の調整は、当該労使の自主性を尊重することを原則とし、協約で予め調整手続きを定めているときはそれを尊重し、法定手続も整備
 - ① あっせん及び調停は、交渉の行き詰まりの際に、一方当事者の申立で開始
 - ② 仲裁は、労使の自主的調整が成就しなかった場合に、双方または一方当事者の申立で開始
 - ③ 仲裁裁定の効力は、協約と同一とする
 - ④ 手続きは義務的調整事項にかかるものであり、調停・仲裁の申立ができるのは、適格組合に限定
 - ・ 新協約が締結されないままの協約が失効することによるトラブルを回避するため、新協約交渉中の労働条件は旧協約基準とする
 - (b) 調整機関
 - ・ 国家公務員については中央労働委員会が、地方公務員については都道府県労働委員会が、それぞれ管轄
 - (c) 調整事項
 - ・ 賃金などの経済的労働条件で財政的裏付けを要するもので、労使交渉で決定できないときには、一方当事者の申立により調整を開始（義務的調整）。その他の調停開始は、当事者双方の申立を要する（任意的調整）。
 - (6) 協約適用外職員の勤務条件決定
 - ・ 各府省または地方公共団体の任命権者（使用者）に「勤務条件準則」の作成を義務づけ、それが個々の雇用契約の内容となる仕組みを設ける
 - ・ 使用者による「恣意的な」準則の制定、改廃から職員の勤務条件を護るために、以下のような準則の制定、改廃の原則を法定する
 - ① 当該行政組織に現に適用されている労働協約の水準を下回らないこと
 - ② 無協約状態の行政組織では、他の府省または他の地方公共団体で現に適用されている労働協約の勤務条件水準を十分に考慮すること
 - ③ 労働協約締結権を付与されていない公務員の勤務条件は、他の府省または地方公共団体等で定められた勤務条件を十分考慮すること
- ## 2 職員代表制度
- (1) 意義と機能
 - ・ 苦情処理、行政の方針に関する協議または意見聴取などについて当局と職員との集団的かつ恒常的なコミュニケーションの確保
 - ・ 国民（住民）全体の奉仕者としての役割と責任を果たすためには、労使

のコミュニケーションの確立が不可欠(代表制民主主義)

- ・公務の勤務関係も契約関係であり、労働基準法における過半数代表との協定または過半数代表からの意見聴取と同様の仕組みが必要
- ・労働組合による集団的労働条件決定と、従業員代表と使用者との間で解決されるべき人事など個別的な処遇への対応との整理を前提

(2) 制度の仕組み

(a) 設置レベル

職員代表制度を法定し、職場レベル、地方レベル及び中央レベルに設定

(b) 選出方法

代表の具体的選出方法は公正性・効率性を考慮し、今後検討

(c) 活動保障

職員代表としての職務に必要な活動時間を有給で保障し、不当労働行為制度に類似して不利益取扱いを禁止

(d) 権限・任務

権限は、労働関係法規における過半数労働者代表の任務及び苦情処理に加えて、多様な事項について発言の機会を保障

(イ) 共同決定事項(調整機関が必要)

①労働時間関係

始業・終業時間、休憩、交替制等労働時間の配置、時間外・休日労働、裁量労働・事業場外労働、計画年休についての協定

②賃金関係

全額払いの原則に関する例外を認める協定

昇格・降格、人事評価など公務当局が権限を有する問題についての意見聴取または協議

(ロ) 協議事項

③人事関係

職員の配置(配転、出向など)についての公務当局との協議

懲戒処分・分限処分についての意見聴取または協議

(ハ) コミュニケーション事項

④業務関係

管理運営事項も含めた情報提供と意見表明

(e) 苦情処理

労働条件または勤務についての苦情の申立を受理し、処理する

(f) 職員代表と労働組合の機能の調整

- ・賃金・労働時間(長さ)等の集団的な実質的労働条件は労働組合の

みの権限、職員代表は法定された取り扱い事項について権限を付与

3 労使関係とモニタリング

- ・ 労働協約や労使協定については、必要に応じて開示し、労使ともに説明責任を果たすことが必要
- ・ 労働組合や職員代表に、公務のステークホルダーとしての情報の開示請求、モニタリングの権利を保障

4 新たな公務員労使関係制度の法律形式

(1) 現行公務員法の改正

- ・ 新たな労使関係制度は、現行公務員法のなかに規定
- ・ 行政措置要求制度は廃止
- ・ 給与や勤務条件に関する多くの規定は削除、給与法、勤務時間法は不要
- ・ 公務の中立性や民主性、効率性を確保するための勤務原則は法律で明記（勤務条件法定主義から勤務原則法定主義へ）
公務就任平等原則、成績主義、不当な人事措置からの職員保護、は維持
- ・ 救済としての人事院等の第三者機関への不服申立は法律上は不要

(2) 特定独立行政法人等労働関係法との関係

特労法はそのまま維持すべきであり、職員代表制についてはいずれ特労法も採用すべき