

第16回労使関係制度検討委員会ワーキンググループにおけるヒアリングの概要

第16回ワーキンググループにおいて、労使の合意を基礎としつつ勤務条件を決定する仕組みの制度骨格に関するワーキンググループにおける議論(下記の論点1～3に係る議論)について、使用者側、労働側からヒアリングを行ったところ、次のような意見が出された。

- 論点1 議会制民主主義、財政民主主義との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか
- 論点2 市場の抑止力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合「労使」(職員団体・当局間)で合意されたものが「適正な勤務条件」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか
- 論点3 労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか(=協約の効果とは?)

1 岡山県新見市長(全国市長会行政委員長) 石垣市長

(議論の前提)

- ・ 公務員は全体の奉仕者であること。
- ・ 給与の財源は、原則として税金で賄われていること。
- ・ 地方公共団体は住民に身近な行政体であり、特に住民の理解、地方議会との関係を考える必要がある。

(論点1関係)

- ・ 地方公共団体においては、住民への説明責任を果たし、住民の納得・理解が得られるかが極めて重要であり、労使間で決めたとしても、議会との関係がなければ、住民の納得は得難い。
- ・ 地方公務員制度については、大枠を法律で定めるとともに、各地方公共団体の勤務条件(例えば、給与や手当の種類や額、勤務時間及び休暇)は、議会の審議により決定された条例に基づくべき。

(論点2関係)

- ・ 具体的指標なしに労使間の合意のみで勤務条件を決定すると、労使関係の度合いや財政力などにより、大きな格差が生じることが予想され、住民不信を招くほか、全国的な混乱も予想される。また、人材確保への影響も懸念される。

このため、勤務条件に関する全国統一的なルールに基づいた参考指標が引き続き必要であり、これなくして交渉することや議会に諮ることは考えにくい。

(論点3関係)

- ・ 健全な労使関係を築き、住民への説明責任を果たした上で、労使間での合意が果たせる仕組みとすることが必要。また、議会との関係をきちんとすることが必要。
- ・ 労使間での協約が、例えば、条例に優先するとなった場合、議会との関係はもちろん、住民の理解が得られるのか大きな懸念。また、職員団体に加入していない職員と

の関係からも問題。

2 総務省人事・恩給局 村木局長

(基本的な視点)

- ・ 議会制民主主義等の憲法上の制約から、勤務条件は、法令により定めることが適当。
- ・ 成績主義の原則等から、同じような官職に任用された職員の給与が所属職員団体により異なることは不適當。また、勤務条件が職員団体により異なることは国民の理解を得ることが困難。このため、勤務条件の統一性を制度的に確保することが必要。

(論点1関係)

- ・ 公務員制度の基本原則や勤務条件決定の枠組みについては、労使の合意で変更すべき性格でなく、協約事項でないとするのが適當である一方、具体的な勤務条件は協約事項とすることが可能。
- ・ 公務員の勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得が得られるものである必要があること、また、公務員制度の基本原則の実現等を法制度上担保する必要があること等の理由から、具体的な勤務条件についても法定するバリエーションVが適當。
- ・ 独法類似の制度設計については、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直し、企業的経営手法による業務・財務運営等の特色を有する独立した経営体としての独立行政法人の職員とそもそもの前提を異にする国の行政機関の非現業職員について同列には論じられないこと、他方、特定独立行政法人職員の給与、勤務時間等については、給与法や勤務時間休暇法の適用を受ける国家公務員の給与、勤務条件を考慮するものとされており、明確な拠り所があること等について十分留意が必要。

(論点2関係)

- ・ 適正な勤務条件であることを担保するため、国会の関与（勤務条件の法定）及び情勢適応の原則の下での民間の労働条件の調査、公表が必要。

(論点3関係)

- ・ 協約の内容を法令により定めることにより職員全体の勤務条件の決定、勤務条件の統一性確保が可能。法令等を制定せず、協約が直接適用され、勤務条件を決定することや協約の内容を「規程」で定めることについては、①公務員の勤務関係について労働契約を前提とするのか、前提とする場合これまでの公務員法制との関係をどう整理するのか、②労働契約を前提としない場合、協約にどのように規範的な効力を持たせるのか、法令でない「規程」とはどのような効力を有するか等の点に十分留意が必要。
- ・ 協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課す案が適當。
- ・ 勤務条件の統一性を制度的に確保するため、少数職員団体との協約をベースに全職員の勤務条件が決定されることは不合理であること等から、①過半数職員団体のみに協約締結権を付与する、又は、②少数職員団体にも協約締結権を認めるが、協約内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課す協約は過半数職員団体と締結した協約のみとする、などの方策を講ずるべき。

3 農林水産省大臣官房 佐藤官房長

(論点 1 関係)

- ・ 議会による民主的な統制が必要である。

(労使交渉のあり方等について)

- ・ 労使交渉を行う者としては、国民の視点を認識することが必要である。
- ・ 企画立案、現業など分野ごとの業務に応じて、勤務条件の決定をするべきである。
- ・ 交渉現場で支障をきたさないよう、各省庁で決めるべき分野とそうでない分野とははっきりとさせてほしい。

4 連合官公部門連絡会・公務公共サービス労働組合連絡協議会 岩岬副事務局長

(論点 1 関係)

- ・ 憲法 28 条の権利保障を最大限に実現する立場で議会制民主主義、財政民主主義の制約を考えるべきであり、「平等取扱いの原則」「成績主義の原則」が法定の対象か。「情勢適応」「職務給の原則」「俸給表を定めること」等は憲法原則ではなく、立法政策。
- ・ 協約締結権を付与し、自律的労使関係を確立する観点から、詳細法定主義につながるような勤務条件決定の仕組みは選択肢たり得ない。したがって、WGにはバリエーションのⅠ、Ⅱ、Ⅲから選択肢を提示してほしい。また、「法定事項かつ協約事項」という整理は、協約を単なる労使合意とするものではないか。

(論点 2 関係)

- ・ 適正な給与・勤務条件とは、民間との関係・比較により担保されるものであり、適正な給与・勤務条件とすべきならば、社会の一般の情勢に適應することを法定化することが必要。
- ・ また、何らかの中立的あるいは権威あるかたちで適正な給与・勤務条件を形成するとすれば、人事院及び中労委の機能を見直し、①国会・内閣から独立した公労使三者構成の、②強制仲裁権限を有し、③民間の給与・勤務条件の調査等に関し高い専門性を有する組織を再構築することが必要。ただし、詳細な民間調査が交渉前置されることは、実質的な「勧告」ともなり、交渉の自由度を狭めるので行うべきではない。

(論点 3 関係)

- ・ 公務員の任用が行政行為であり、民間と同様に労働協約を通じて勤務条件を決定する構成とはなり得ず、債務的効力しか持ち得ない、とする選択肢しかありえないとすることには同意できない。公務員の勤務関係には契約的な面もあり、協約には規範的効力を持たせる案も含めて、検討委員会に制度案を戻すべき。
- ・ 全職員の給与・勤務条件を統一的に扱うべきか否かについては、公務・民間のいずれも勤務条件に統一性をもたせないことや、民間で勤務条件の基本部分について組合ごとに大きく異なる労働協約が締結されることは、通常ありえないのが実態。
- ・ 給与・勤務条件を統一的に扱うべきと判断する場合には、これらを法令ではなく規則（等）により定めること、及び当該規則（等）には労働協約の示す内容が反映されるべきこと、を法で定めることが考えられる。
- ・ 一方に交渉、労使合意というプロセスがあり、他方でそれとは全く異なるプロセス

(例えば勧告制度)が存在することは、国民の理解、費用・便益等の面で公務員制度改革基本法第12条の趣旨にもとる可能性が高い。

5 全国労働組合総連合公務員制度改革闘争本部 小田川本部長

(論点1関係)

- ・ 議会は、公務員の労働条件の基準ないしは大綱的な事項について決定し、その枠内で労使自治による労働条件決定をゆだねることは、憲法第27条2項もあり、憲法上の問題は生じない。
- ・ 予算措置が伴う労働条件については、その他のものよりも国会の議決事項が詳細となることも想定される。

(論点2関係)

- ・ 国民の理解を得られない労働条件では公務への信頼性が揺らぐことが懸念されることなどから、民間の動向の調査、労使交渉の透明化の検討、ルール化は必要。

(論点3関係)

- ・ 賃金、労働時間等の主要な事項(特労法第8条の交渉範囲、民間労使関係での義務的交渉事項)の基準的な事項については、労働条件の最低基準を確保し、公務員の労働条件の統一性を保つためにも、法令・規程のかたちで具現化せざるを得ない。
- ・ なお、賃金、労働条件の基準や大綱的な事項などの主要な交渉事項は、法定事項でも協約締結対象とすべき。
- ・ 労働条件の詳細まで法定せず、任命権者単位での団体交渉を法的に保障すべき。
- ・ 任意的交渉事項や管理運営事項(その範囲は検討が必要)の交渉も否定されるべきでない。
- ・ 協約の拡張適用は、民間労働法制と同様の仕組みでよい。
なお、協約締結権を付与されていない労働者については、第三者機関の意見を聞く等の代償措置が必要。拡張適用すべきでない。
- ・ 争議権が制約されるなどの条件の下では、交渉不調の際に第三者機関が関与する調整システムが必要。
また、少数組合も含め、すべての労働組合に調整申し立ての権利を保障すべき。
- ・ 協約締結権が制約される公務員の存在が想定され、代償措置(これらの者の代表の意見聴取と第三者機関の意見申出)の整備が必要。
- ・ 公務員の任免が公法上の行為としても、政府と公務員の関係を契約関係と位置づけ、合意の当事者に履行の義務が生ずることは当然であり、協約内容を法令に反映させる努力義務を当局に課すことが適当。
- ・ 少数組合等にも団体交渉権、協約締結権が付与されるのは当然。
- ・ 非組合員は、団結権や団体交渉権を行使しておらず、特別の保護は不要。
- ・ 協約を締結していない組合の組合員についても、団体交渉権、協約締結権はあり、問題はない。

「制度骨格に関する論点について」に関する意見

全国市長会行政委員長

岡山県新見市長 石垣正夫

去る 3 月に本委員会に報告した市長会アンケート調査結果で示された懸案事項等を踏まえて意見を述べる。

【議論の前提】

- 公務員は全体の奉仕者であること
- 給与の財源は、原則として税金で賄われていること
- 地方公共団体は住民に身近な行政体であり、住民の理解、及び住民の代表者である地方議会との関係を考える必要があること

○市長会アンケートにおける意見

- ・ 地方公共団体は、住民に身近な行政を担っているので、行政サービスの確保の観点から踏まえた制度設計のあり方の検討が必要。
- ・ 住民に身近な地方公共団体においては、給与条例主義のあり方など、住民の代表者たる議会との関係が極めて重要。

○論点 1 『議会制民主主義、財政民主主義との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与（及び地方議会の条例による関与）をどのように考えるか』について

- 1 住民に身近な地方公共団体においては、住民への説明責任を果たし、住民の納得・理解が得られるかということが極めて重要。
- 2 給与などの勤務条件について、労使間で決めたとしても、議会との関係がなければ、住民の納得を得ることは難しい。

(参考) 地方公共団体の違法又は不当な公金の支出については、住民監査請求及び住民訴訟を行うことができる(地方自治法第 242 条及び第 242 条の 2)

→「支出そのものは不当ではないが額が不適當な場合」も対象になりうるとされており、条例に拠らず単に労使間での決定のみで公金の支出を行った場合は、事後的な混乱も生じかねない。

⇒ 地方公務員制度は、その大枠を法律で定めるとともに、各地方公共団体の勤務条件は、議会の審議により決定された条例に基づくべき。

※ 例えば、住民の関心が高い給与や手当の種類や額、勤務時間、休暇については、住民に説明責任を果たすことが透明性の確保の観点からも重要であり、条例で定める必要があるのではないか。

○論点2 『市場の抑止力が働かないこと、究極の利用者が国民（住民）であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか』について

1 勤務条件が住民の監視に耐えうるものであることが必要であるので、論点1で述べたように、議会が関与することは当然必要。

2 市長会アンケートの意見

①現在は、人事院勧告や地域民間給与を考慮した人事委員会勧告に準拠して決定することで、市民や地方議会の理解を得ている。

②地方公共団体の規模は千差万別であり、給与や勤務条件の専門的な情報収集・分析は困難であるなどの理由から、こうした機能の存続や代替措置が必要。

③人事院勧告や人事委員会勧告が廃止された場合、地方公共団体間の格差や不均衡が生じるとの懸念もある。

3 具体的な指標がなく、労使間の合意だけで取り決めを行うと、地方公共団体における労使関係の度合いや財政力などにより、大きな格差が生じることも予想され、住民の不信を招くほか、全国的な混乱も予想される。

4 また、地方公共団体における人材確保に与える影響も懸念される。

⇒ 公務員の適正な勤務条件の全国統一的なルールに基づいた参考指標は引き続き必要であり、これなくして地方公共団体が交渉を行うことや、議会に諮ることは考えにくい。

○論点3 『労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか（＝協約の効果とは？）』について

1 良好な労使関係の構築・維持は極めて大切であり、労使間の合意を得ることを基本としてこれまでも取り組んできたところ。

→ 今後においても、合意を尊重することはいうまでもない。

2 しかしながら、住民の監視の目は極めて厳しいものがあり、住民に身近な地方公共団体においては、特に住民への説明責任を果たすことが必要。

3 アンケートにおいても、健全な労使関係の確立・ルール作りを課題とする意見や情報公開等への対応、住民への説明責任への取組等の検討が必要であるとの意見がある。

⇒ 健全な労使関係を築き、住民への説明責任を果たした上で、労使間での合意が果たせる仕組みとすることが必要。また、議会との関係をきちんとすることが必要。

※ 労使間での協約が、例えば、条例に優先するという事になった場合、議会との関係はもちろんのこと、果たして住民の理解が得られるのか大きな懸念。また、職員団体に加入していない職員との関係からも、難しい問題が残るのではないか。

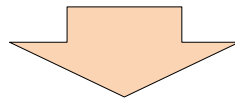
国家公務員制度改革推進本部
労使関係制度検討委員会
ワーキング・グループ
ヒアリング資料

平成 21 年 8 月 24 日
総務省人事・恩給局

※ 以下は、協約締結権を付与する職員の範囲を拡大するとの仮定を前提とした場合の「制度骨格に関する論点」についての現時点でのコメントである。

骨格の議論に当たっての基本的な視点について

- 1 公務員の勤務条件決定システムには、民間の労働関係にはない憲法上の制約原理が働くことから、労使の合意を基礎とした勤務条件を決定する仕組みの検討に当たっては、「国会の適切な関与」は不可欠。
 - ① 公務員が「全体の奉仕者」であり（憲法第15条第2項）、その選定罷免が国民固有の権利である以上（同条第1項）、公務員の究極の使用人は国民であることから、国民主権原理の下、国民の代表者たる国会が公務員の勤務条件の決定権限を有すべきことは議会制民主主義から導かれる憲法上の要請であると考えられ、憲法第73条第4号の「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」はこのことを前提としていると思料。
 - ② また、憲法第83条の財政民主主義は、公務員の勤務条件のために使われる国費についての国会のコントロールの要請を含むもの。



公務員の勤務条件は法律（又は法律の委任を受けた命令）によって定めることとした上で、労使合意を基礎とする勤務条件決定システムと調和させる仕組みを検討することが適当。

- 2 「公務員の地位の特殊性」についても十分配慮する必要があり、市場の抑止力が働かないこと、民間企業のような利潤の分配といった基準を見出すことが困難であること、究極の使用人が国民であること、公務員の給与は税収によって賄われること等の前提条件に変更がない以上、適正な勤務条件であることを確保するための措置を講ずることが不可欠。
- 3 労使間で合意した協約の内容を職員の勤務条件に反映させる仕組みの検討に当たっては、以下の点等について留意が必要。

国家公務員法においては、成績主義の原則や職務給の原則が規定されており、同じような官職に任用され、同じような職務に従事する職員の給与が、所属する職員団体によって異なることは、これらの原則に反し、不適當。

また、勤務条件を社会一般の情勢に適應させた結果が職員団体によって異なることについては、国民の理解を得ることが困難。

したがって、勤務条件の統一性を制度的に確保することが必要であること。

I 論点1. 議会制民主主義、財政民主主義との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか

公務員の勤務条件については、議会制民主主義等の憲法上の諸原理に変更がない以上、引き続き、前述の考え方のおり、法律（又は法律の委任を受けた命令）によって定めることが必要。

1 A区分（憲法上の要請等による公務員制度の基本原則）について

A区分は、公務員制度の基本原則であり、労使の合意で変更すべき性格のものではなく、国会が専ら定める法定事項であり、協約事項ではないと考える。

2 B区分（勤務条件決定の枠組み）について

B区分は、交渉・協約の前提となる基本的ルールや大枠であり、これらは労使の合意で変更されるべきではないと考えられる。したがって、この基本原則も法定事項であり、協約事項ではないと整理することが適当。

3 C区分（具体的な勤務条件）について

C区分は、以下の理由から法定が必要であるが、労使の合意を基礎とした勤務条件決定の仕組みを措置する場合には、協約事項でもあると整理することが可能。

【法定が必要な理由】

- ① 民間企業のように利潤の分配といった基準を公務部内に見いだすことは困難であり、公務員の給与は法律によって賦課徴収された税によって賄われるものである以上、その勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得が得られるものである必要があること。
- ② 給与等の勤務条件は、公務員を採用するための基本的条件であり、それによって人材の確保に影響を及ぼし、ひいては行政サービスの質を左右することになるものであること。
- ③ 国家公務員は、国家公務員法により、国民に対して職務専念義務を負っており、職務専念義務が課される勤務時間、職務専念義務が免除される休暇等については、法令により定められる必要があること。
- ④ 勤務時間、休暇等は行政サービスの水準、定員などの行政コストと密接に関わること。

（参考）平成20年12月11日衆議院総務委員会「一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（抄）」

四 勤務時間の短縮に当たっては、これまでの行政サービス水準を維持し、かつ、行政コストの増加を招くことのないよう、公務能率の一層の向上に努めること。

- ⑤ 具体的な勤務条件まで法定することにより、公務員制度の基本原則や勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則の実現等を法制度上担保する必要があること。（別紙（8頁）参照）

4 結 論

以上からパターンⅤが適当。

【パターンⅠ、Ⅱ、Ⅲの留意点】

パターンⅠ、Ⅱ、Ⅲは、具体的な勤務条件は協約事項であり、法定事項ではないとしているが、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 具体的な勤務条件を法定しないと、公務員制度の基本原則や勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則の実現等を法制度上担保できない。
- ② 法律事項を現行法より少なくするパターンⅠ、Ⅱ、Ⅲが国民にとって具体的にどのようなメリットがあるのか十分な説明が可能か。
- ③ 逆に、具体的な勤務条件を法定すると、どのような支障が具体的に生じるのか十分な説明が可能か。

【独法類似の制度設計についての留意点】

特定独立行政法人は大綱法定のパターンⅢに近いとされているが、具体的な制度設計のバリエーションを検討するに当たっては、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 中期的な目標管理、第三者による事後評価、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直し、企業的経営手法による業務・財務運営等の特色を有する独立した経営体としての独立行政法人の職員とそもそも前提を異にする国の行政機関の非現業職員について同列には論じられないこと。
- ② 特定独立行政法人の職員の給与については、当該特定独立行政法人の業務の実績も考慮するものとされており、個々の特定独立行政法人ごとに給与が異なりうることで予定されていること。
- ③ 他方、特定独立行政法人職員の給与、勤務時間・休憩・休日・休暇については、ア) 一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）の適用を受ける国家公務員の給与、イ) 一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（以下「勤務時間休暇法」という。）の適用を受ける国家公務員の勤務条件を考慮するものとされており、明確な拠り所があること。

II 論点2. 市場の抑止力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか

1 A案について

A案の労使の当事者にとって「適正」であれば、社会的にみて「適正」であることを要しないという考え方については、前記Iの3の①から⑤の観点に加え、以下の観点からも問題であると思料。

- 公務員の勤務条件の決定は、国の財源、資産の配分という性質をもつものであり、必然的に他の公共的目的への財源、資産の配分と競合せざるをえないため、公共的目的全体の優先関係を配慮したうえで初めて適正に行いうる、高度に政治的な性格を帯びた決定であり、当事者にとって「適正」であればよいということでは片付けられないこと。

2 B案について

労使の当事者にとって「適正」であれば、社会的にみて「適正」であることを要しないという考え方は、上記のとおり問題であり、「適正」な勤務条件であることを担保するため、国会の関与及び情勢適応の原則の下での民間の労働条件の調査、公表が必要と思料。

(1) 勤務条件について一定の事項を法律等で規定することについて

公務員の勤務条件については、給与法、勤務時間休暇法等で定められ、国民の代表者としての国会の統制に服せしめられている。市場の抑止力が働かないこと、民間企業のような利潤の分配といった基準を見出すことが困難であること、究極の使用者が国民であること、公務員の給与は税金によって賄われること等の前提条件に何ら変更がない以上、適正な勤務条件を確保するため、公務員の勤務条件について国会が法律案の審議を通じ、「適正」であることをチェックすることが必要であり、現行法制を踏まえた一定の国会の関与（法定）は不可欠。

(2) 協約の承認について

現行給与法や勤務時間休暇法でも下位法令に委任されている事項があり、すべての協約を国会承認とする必要があるか。仮に、協約事項の中で国会承認を必要としない事項を設ける場合、国会承認を必要とするか否かについて、合理的かつ明確な一般的基準を予め設けることが可能か。

なお、労使交渉の透明性の確保は、労使合意が「適正」なものとなるための手法の一つではあるが、あくまでも、国会による関与を補完するものとして考えるべき。

Ⅲ 論点3. 労使間で合意した内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか(=協約の効果とは?)

1 締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか

- 論点1のVの立場(Ⅳの立場でも同様)では、協約の内容を法律(又は法律の委任を受けた命令)で定めることで勤務条件を決定することになる(専ら協約事項であるものについて、どう対応するかについては論点にはならない)。
- A案、B案についてコメントすれば以下のとおり。

【A案の留意点】

(1) A案(法令・規程を制定せず、協約そのものが直接適用され、勤務条件を決定)については指摘されている問題点のほかに、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 民間労働法制では、協約の規範的効力については、就業規則や労働契約との関係で規定されている(労働基準法第92条、労働組合法第16条)。A案については、民間労働法制と同様、公務員の勤務関係について、労働契約を前提とするのかどうか。仮に前提とする場合、例えば、
 - ア) これまで公務員任用においては、個々の職員と任命権者との間に契約関係がなく、成績主義の原則に基づく任用制度の体系が法令で規定されていること、
 - イ) 成績主義の原則と一体をなすものとして身分保障が規定され、意に反する降任、休職、免職は法律又は人事院規則で定める事由がある場合に限り行うことができるとされていること、
 - ウ) 任用、分限、懲戒は行政処分とされ、不利益処分審査制度が設けられていること、との関係をどう整理するのか。
- ② 労働契約を前提としない場合、協約にどのように規範的効力を持たせるのか。
- ③ 民間労働法制においても、他の組合員への拡張適用については、判例・学説において否定説・肯定説がある中で、非現業国家公務員に新たな制度を構築する際に、拡張適用制度を導入することが適切か。
- ④ 逆に、協約を拡張適用しない場合、協約を締結した職員団体に加入していない職員の勤務条件をどう決定するのか。
- ⑤ 団結権が制限される職員、協約締結権が付与されない職員については、協約を拡張適用することがそもそも可能なのか。

【B案の留意点】

(2) B案（協約の内容を「規程」で定めることで、勤務条件を決定）については、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 民間労働法制では、就業規則については、労働契約との関係で効力が規定されている（労働契約法第7条、第12条）。「規程」とは、公務員の勤務関係について、労働契約を前提とするのかどうか。仮に前提とする場合、(1)の①と同様の問題がある。
- ② 労働契約を前提としない場合、法令ではない「規程」とはどのような効力を有するのか。例えば、職員の権利義務に関わるような勤務条件を法令ではない「規程」によって定めることができるのか。
- ③ 民間企業については、個々の企業の労働条件を法令で定めることができないことから、就業規則により労働条件の統一性確保がなされているものと考えられる。他方、公務員の勤務条件の場合は、法令で定めることにより、職員全体の勤務条件の決定、勤務条件の統一性の確保が可能となるにもかかわらず、あえて、法令によらず、「規程」としなければならない実質的な理由があるのか。
- ④ 法定された勤務条件の享有は、労働基本権制約の代償措置。仮に、団結権が制限される職員、協約締結権が付与されない職員の勤務条件を「規程」で定めることとする場合、代償措置が後退することにならないか。

2 協約の内容を法令や規程で規定する場合、協約の内容が法令や規程に適切に反映することをどのように担保するのか

勤務条件については法令で定めるべきとの立場からは、以下のとおり考える。

(1) 協約の内容を適切に反映することをどのように担保するか

法令が協約に反してはならないという規定を置くことは困難であり、協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課すB案が適当と考える。

(2) 非組合員、他組合員の利益保護について、どのように考えるか

- ① 勤務条件の統一性を制度的に確保するため、
 - ア) 一般職非現業職員の過半数を構成員とする職員団体（複数の職員団体が共同統一交渉という形で過半数を満たす場合も含む。以下「過半数職員団体」という。）のみに協約締結権を付与する、又は、
 - イ) 少数組織率の職員団体（以下「少数職員団体」という。）にも協約締結権を認めるが、その内容を適切に法令に反映させる法律上の努力義務を当局に課す協約は過半数職員団体と締結した協約のみとする、
などの方策を講ずるべき。

【理由】

- 少数職員団体との協約をベースに全職員の勤務条件が決定されることは不合理であり、職員の納得性も得られないと考えられること。
- 国民の租税により賄われる国家公務員の給与を始めとする勤務条件の決定プロセスに労側当事者として参画するという責任を負う以上、協約締結権が認められるためには、過半数職員団体であることを要件とする制度設計や、当局側に協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を課す以上、少なくとも職員の過半数を代表していることを必要とするという制度設計はいずれも合理的であると考えられること。

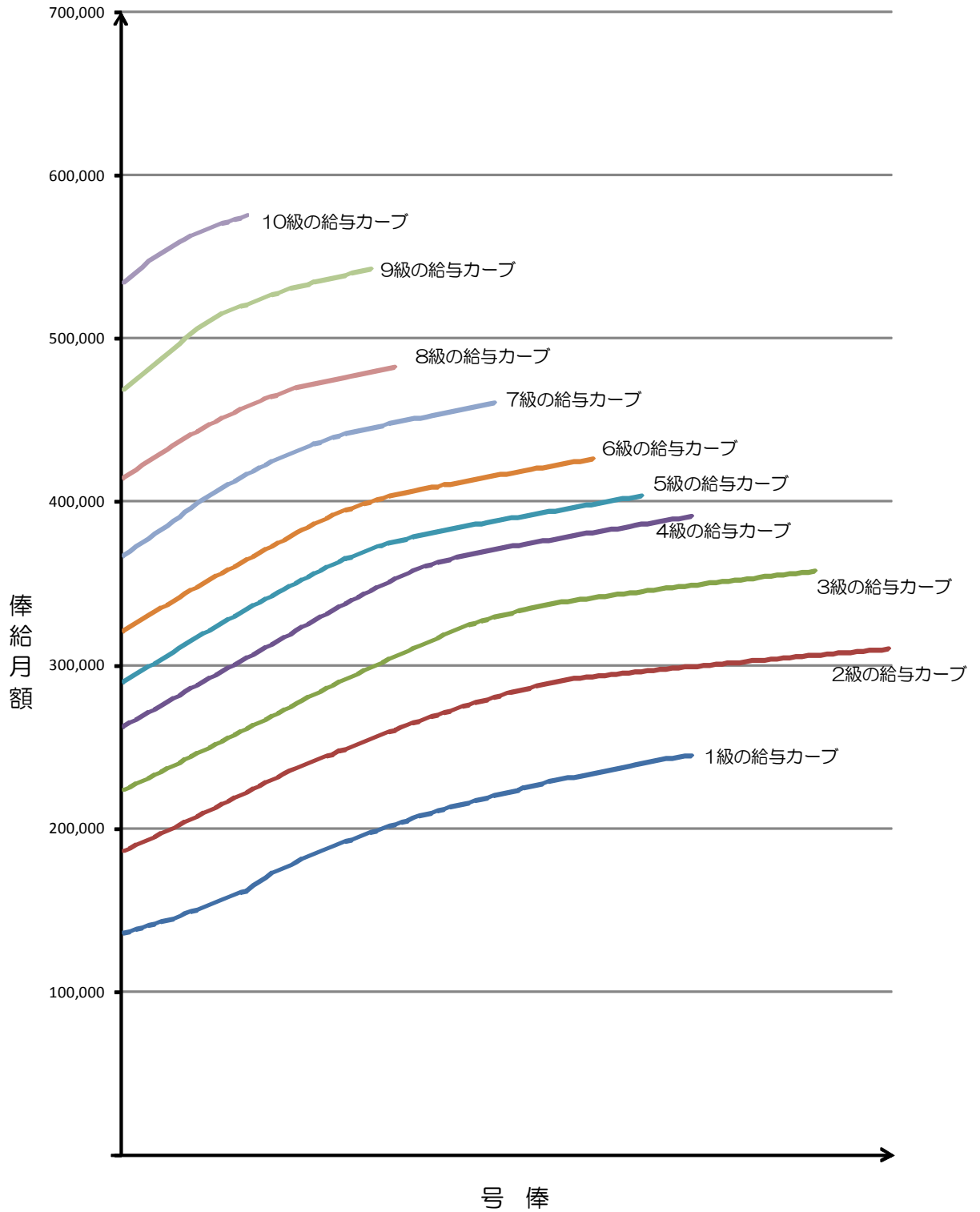
② 勤務条件の法定は、情勢適応の原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を一定のレベルに保ちその履行を保障する性格を有する。過半数職員団体が存在する場合、情勢適応の原則の下で、過半数職員団体と締結された協約に基づき、法令により勤務条件を定めることとすれば、少数職員団体の構成員や職員団体に加入していない職員の保護としても問題ないと考える。したがって、特段の手続は必要ないと思料。

③ 過半数職員団体が存在しない場合には、情勢適応の原則の下、少数職員団体との協約の内容を踏まえ（上記①のイの場合）、当局が勤務条件の原案を作成し、職員又は第三者機関の意見を聴き、法令により定めることが考えられる。

なお、職員又は第三者機関のいずれの意見を聴くこととするかについては、
ア) 中央交渉の場合と各府省における交渉の場合とで同様にするのか、
イ) 職員の意見を聴く仕組みを具体的にどう設計しうるのか、
ウ) 団結権が制限される職員や協約締結権が付与されない職員の勤務条件をどのように決定するのか
という点を含めて検討すべき。

各級ごとの給与カーブ（行政職俸給表（一））

一般職給与法により法定されている。



国家公務員制度改革推進本部
労使関係制度検討委員会
ワーキング・グループ
ヒアリング資料

平成21年8月24日
農林水産省大臣官房

新たな労使関係の構築に関する基本方針のポイント

平成21年7月
農林水産省

I 基本的考え方

(1) 労使関係の再構築の必要性

- ・ 無許可専従問題の発生を踏まえ、従来の労使関係を一旦白紙に戻し、国民から求められる農林水産行政に関する業務を最優先する原則（以下「業務最優先の原則」という。）を徹底。
- ・ 業務最優先の原則から、労使間の交渉は勤務時間外を基本とし、交渉の対象となる事項は、中央、地方各段階で、件数、時間ともに徹底した整理・合理化を進める。

(2) 労使交渉の透明性確保

- ・ 労使交渉の状況を中央、地方各段階で実施後速やかに議事要旨を作成
- ・ 公表し、国民に対し、その内容が適正であることの説明責任を果たす。

(3) 新たな人事評価制度に基づく適切な人事管理運営

- ・ 人事管理の運営まで労使交渉の対象としてきたこれまでの交渉慣行を廃止。今後は、平成21年度から導入された新たな人事評価制度に関する法令に基づき、当局が適切に人事管理を運営。

(4) 職員団体による庁舎使用の透明性の確保

- ・ 職務専念義務違反となる職員団体活動を根絶させるため、勤務時間内の職員団体による庁舎の使用を原則認めないこととする。これにより、これまで「組合事務室」や「組合用会議室」として恒常的に供与してきた事務室又は会議室は、原則としてすべて業務用に供することとする。
※ ただし、専従許可を受けた職員が使用する場合その他庁舎の一部を恒常的かつ継続的に使用することにつき合理的な理由がある場合は、庁舎管理規則等に基づく許可手続を行った上で、職員団体活動への当局による便宜供与とみなされない程度の最小限の広さの事務室又は会議室を供与。
- ・ 勤務時間外の職員団体による庁舎使用も事前許可制とする。

Ⅱ 新たな労使間の交渉ルールの方

1 交渉の具体的進め方

(1) 予備交渉の励行

- ・ 国家公務員法（以下「国公法」という。）に基づき、予備交渉を効果的かつ効率的に実施。特に、職員団体が申し入れた交渉事項を交渉の対象とすべき事項かどうか、当局が(2)の要件に照らして事前にきちんと審査する体制を徹底。
- ・ 地方組織の当局等は、交渉の対象とすべきかどうかについて疑義が生じた場合は、大臣官房秘書課に協議。

(2) 交渉の対象となる事項の原則

- ・ 交渉の対象となる事項の要件を以下のとおり明確化。
 - ① 包括的かつ抽象的なものでなく、具体的なものであること。
 - ② 国公法第108条の5第4項の規定に基づき、当該当局が適法に管理し、又は決定することのできる事項（「権限内事項」）であること。
 - ※ 上級機関に対する上申や伝達事項は当該当局の権限内事項ではないため交渉の対象とはしない。
 - ※ また、職員の給与や昇給等の基準に関する事項を定める人事院等の制度行政庁に対する要求事項は、農林水産省又は各局庁、地方組織の権限内事項ではないことから、交渉の対象とはしない（応諾はしない）。ただし、勤務時間外に要望書として接受すること自体まで妨げるものではない。
 - ③ 地方段階においては、当該地方固有の事項であって、中央段階や上部機関において交渉の対象とした事項でないこと。
 - ※ 中央段階や上部機関において交渉に用いた要望書を参考資料として添付することは差し支えない。
 - ④ 国の事務の管理及び運営に関する事項（「管理運営事項」）でないこと。特に、職員の昇任、昇格、昇給、勤勉手当の成績率等の個別決定については、交渉の対象とならないことに留意。

(3) 交渉の場所等

- ・ 幹部執務室を含め、執務室を交渉場所としない。また、職員団体の事務室での交渉は、予備交渉を含め、認めない。
- ・ 業務最優先の原則の観点から、交渉は勤務時間外を基本とする。
- ・ 交渉出席者は職員団体と当局それぞれが予め登録した者に限定。
- ・ (1)～(3)の手続を経ずに行われる職員団体と当局との協議等は国公法第108条の5に規定する適法な交渉（以下単に「適法な交渉」という。）とみなさない（これ以外の時間帯の職務専念義務の免除状況をきちんと確認）。

2 交渉時間

- ・ 勤務時間内外を問わず、一回当たりの交渉時間は予備交渉を含め1時間以内。

3 交渉の公表

- ・ 中央、地方各段階における交渉状況の過程を議事要旨として公表。
- ・ 議事要旨には、交渉の日時、場所、出席者、議題のほか、発言者を明記した上で、交渉終了後速やかに農林水産省ホームページの所定欄に掲載。職員団体が当局に提出した要求書等の文書を添付。
- ・ 労使間の文書確認は、内容のいかんにかかわらず、行わない。

4 勤務条件に大きな影響を与える管理運営事項等の取扱い

- ・ 国公法に基づく応諾義務はないものの、農林水産行政の円滑な遂行のために必要と認める場合に、中央本部との間で、組織の統廃合等の管理運営事項等について意見交換を行う場（以下「労使間意見交換会」という。）を当局が必要に応じて開催。
- ・ 労使間意見交換会の議事は、3の公表手続に準じて公表。

5 勤務条件に影響を与える制度等に関する情報提供

- ・ 大臣官房秘書課は、交渉の対象としない事項であっても、職員の勤務条件に影響を及ぼすと考えられる事項は、職員向け電子掲示板（「職員向け勤務条件掲示板」という。）に掲載し、全職員に周知。
- ・ 職員向け勤務条件掲示板に掲載した事項については、大臣官房秘書課が、必要に応じ、中央本部に関係資料を提供。本省各局庁や地方組織の当局による職員団体への情報提供は原則行わない。

Ⅲ 職員の勤務管理の適正化等

- ・ 無許可専従の発生防止を徹底するため、各機関における原課の課長等（勤務管理者）と労務管理担当者の連携により、職員の勤務管理を厳格化。
- ・ 労務管理担当者による職員団体業務の従事状況に関する情報の整理・記録の徹底と本省への報告体制の強化。

IV 職員団体活動のための庁舎等の使用の適正化

- 職員団体による庁舎の使用は、すべて庁舎管理規則等の定めるところに従って庁舎管理権者（各省各庁の長及びこれらの分掌を受けた部局等の長並びに合同庁舎の管理官署及び管理官署から使用承認を受けた者）の事前許可制とする。
- 現行の庁舎管理規則等において、許可基準、手続に関する必要な規定を整備。改正後の許可申請手続、現に組合事務室等として使用している庁舎の一部明渡しに関し、必要な経過措置を設定。具体的な実施期限を明記した工程表を本年8月末までに中央の労使間で協議の上作成・公表。

1 組合事務室等の取扱い

(1) 事務室・会議室の使用許可の基準

- 農林水産省の事務・事業の遂行に支障が生じないこと。
- 職員の職務専念義務違反その他の違法行為を行うおそれがないこと。
- その他庁舎の用途又は目的を妨げるおそれがないこと。 等

(2) 許可の条件

- 許可の期間は、事務室等の使用の態様に応じて1年を超えない範囲で設定。
- 鍵の保管、守衛の夜間巡回その他防火、防犯上の取扱い等に関する定めに従うこと。
- 勤務時間外に限り会議室を使用する場合にあっては、業務最優先の原則に則り、当該会議室の使用スペースその他使用の態様が業務の支障にならない範囲内のものに限定。また、勤務時間外の使用のために、コピー機等の設備を常設させる場合であっても、業務の実施のために必要がある場合に速やかに移動又は撤去することが可能なものに限定。
- 以上の条件に違反した場合その他当該庁舎管理権が属する機関の必要から明渡しを求められた場合には、いつでも無条件に応じること。 等

(3) 許可手続

庁舎管理権者への許可申請に当たっては労務管理担当者の意見を添えて申請。

2 電気代、水道代等の負担その他の便宜供与の取扱い

- 事務室の恒常的な使用を行う必要がある場合は、電気代、水道代等の実費負担を求める。

3 ビラ等の掲示の取扱い

- ・ 職員団体に使用させる掲示板の数は必要最小限に止め、一般国民の目にふれない箇所に限定。玄関，エレベーターホール，階段の付近その他庁舎を訪れる一般国民の目に直ちにふれるような場所の掲示板は速やかに撤去。
- ・ 事前個別許可制の下，庁舎管理権者が設置・指定した掲示板に貼付。次のような掲示物はたとえ恒常的に使用する事務室内であっても許可しない。
 - ① 営利に関するもの（職員の福利厚生のために行われるものを除く。）
 - ② 宗教活動に関するもの
 - ③ 職員の勤務条件に直接の関わりを持たない政治的問題に関するもので，公務所又は公務員の政治的中立性について疑いを抱かしめるおそれのあるもの
 - ④ 特定の個人，法人，機関等を誹謗し，又はその名誉を傷つけるもの
 - ⑤ 違法なもの又は違法な行為をそそのかすもの
 - ⑥ その他庁舎管理上不適当であると認められるもの

4 ビラ等の配布の取扱い

玄関，エレベーターホール，階段の付近等庁舎を訪れる一般国民も受け取れる場所（執務室以外の場所）でのビラの配布は認めない。

V 従来の労使間の取決めの廃止その他必要な手続

- ・ 従来，労使間で行われてきた取決め（文書又は口頭は問わない。）は平成21年7月16日をもって全て破棄。
- ・ 当局は，本基本方針に基づき当局の労務管理担当者，庁舎管理権者が採るべき措置その他必要な事項を訓令又は通達として規定し，8月末までに施行。

(以 上)

農林水産省における新たな労使関係の構築に関する基本方針

I 基本的考え方

(1) 労使関係の再構築の必要性

- ・ 今回の農林水産省における無許可専従問題の発生を踏まえ、農林水産省における従来の労使関係を一旦白紙に戻した上で、個々の職員に国民全体の奉仕者である国家公務員であることを再認識し、国民から求められる農林水産行政に関する業務を最優先する原則（以下「業務最優先の原則」という。）を徹底させる。
- ・ 業務最優先の原則から、労使間の交渉は勤務時間外に行うことを基本とし、交渉の対象となる事項は、中央、地方各段階で、件数、時間ともに徹底した整理・合理化を進める。
- ・ 業務最優先の原則を踏まえ、上司による職務命令や庁舎管理上発せられる庁舎管理権者の命令に忠実に従わなければならないことを職員に改めて徹底させる。

(2) 労使交渉の透明性確保

- ・ 労使交渉の状況については、中央、地方各段階で実施後速やかに議事要旨を作成し、公表することにより、その内容が適正なものであることについて国民への説明責任を果たす。

(3) 新たな人事評価制度に基づく適切な人事管理の運営

- ・ 労使協調路線を重視するあまり、人事管理の運営まで労使間の交渉の対象としてきたこれまでの交渉慣行を廃止する。今後は、平成 21 年度から導入された新たな人事評価制度に関する法令に基づき、当局が適切に人事管理を運営する。

(4) 職員団体による庁舎使用の透明性の確保

- ・ 職務専念義務違反となる職員団体活動への従事を根絶させることを担保するため、勤務時間内における職員団体による庁舎の使用は原則として認めないこととし、これまで「組合事務室」や「組合用会議室」とし

て恒常的に供与してきた会議室等については、原則としてすべて業務用に供することとする。ただし、職員団体業務の専従を許可された職員が使用する場合その他庁舎の一部を恒常的かつ継続的に使用することにつき合理的な理由がある場合は、庁舎管理規則等に基づく許可手続を行った上で、職員団体活動への当局による便宜供与とみなされない程度の最小限の広さの事務室又は会議室を供与する。

- ・ 勤務時間外における職員団体による庁舎使用については、庁舎管理規則等に基づく事前許可制とする。

II 新たな交渉ルールの考え方

1 交渉の具体的進め方

(1) 職員団体との交渉窓口の明確化

- ・ 当局は、各職員団体との交渉の窓口となる者（以下「労務管理担当者」という。）の了承を得ずに当該職員団体からの交渉の申入れに応諾してはならない。
- ・ 各職員団体に対応する当局の労務管理担当者は別に定める者のおりとする。

(2) 予備交渉の励行

- ・ 円滑な交渉の実施のため、国家公務員法（以下「国公法」という。）第108条の5第5項の規定に基づき、予備交渉を効果的かつ効率的に実施する。なお、予備交渉は勤務時間外に行うことを徹底させる。また、そのための時間は2に定める交渉の時間の内数として取り扱うものとする。
- ・ 職員団体は、国公法第108条の5第1項の規定による適法な交渉の申入れに当たって、以下のような事項を記載した文書（交渉申入書）を当局の労務管理担当者又はその指定する者に提出する。この場合、電子メールを有効に活用する。国公法第108条の3の規定による登録を受けていない職員団体についても、当分の間、これに準ずるものとする。なお、これらの職員団体の活動についても勤務時間外に行うことを基本とし、やむを得ず勤務時間内に行わざるを得ない場合には、職務専念義務の免除手続を取ることを徹底する。

- ① 交渉場所
- ② 交渉日時
- ③ 交渉出席者

④ 交渉事項

- ・ 労務管理担当者は、申入れに係る交渉事項や場所等が(3)～(6)の要件を満たすかどうかを確認し、交渉の対象とするかどうか等について申入れを行った職員団体に対し文書で回答する。この場合、電子メールを有効に活用する。
- ・ 当局の労務管理担当者（大臣官房秘書課調査官を除く。）は、交渉の対象とすべきかどうかについて疑義が生じた場合その他必要があると認めるときは、大臣官房秘書課の労務管理担当者（大臣官房秘書課調査官）に協議するものとする。

(3) 交渉の対象となる事項の要件

交渉の対象となる事項は、以下の要件を満たすものでなければならない。

- ① 包括的かつ抽象的なものでなく、具体的なものであること。
- ② 国公法第108条の5第4項の規定に基づき、当該当局が適法に管理し、又は決定することのできる事項（以下「権限内事項」という。）であること。
したがって、上部機関に対する上申や伝達事項は当該当局の権限内事項ではないため交渉の対象とはしない。
また、人事院等の制度所管行政庁に対する要求事項については、農林水産省、各局庁又は地方組織の権限内事項ではないことから、交渉の対象とはせず、仮に申入れがあった場合でも応諾しない。ただし、勤務時間外に要望書として接受すること自体まで妨げるものではない。
- ③ 地方段階においては、当該地方固有の事項であって、中央段階や上部機関において交渉の対象とした事項でないこと。なお、地方段階の固有の事項について適法な交渉を行う際に、中央段階や上部機関において交渉に用いられた文書を要求書等の参考資料として添付することは差し支えない。
- ④ 国公法第108条の5第3項の規定により、国の事務の管理及び運営に関する事項（以下「管理運営事項」という。）でないこと。特に、職員の昇任、昇格、昇給、勤勉手当の成績率等の個別決定については、交渉の対象とならないことに留意する。なお、勤務時間外に要望書として接受すること自体まで妨げるものではない。

(4) 交渉の場所

業務の支障にならない範囲で庁舎内の会議室を活用することを原則とし、幹部執務室を含め、執務室を交渉場所としない。また、職員団体の事務室での交渉は、予備交渉を含め、行わない。

(5) 交渉の日時

- ・ 業務最優先の原則の観点から、職員団体の業務として交渉に参加する職員がすべて専従許可を受けた職員である場合を除き、交渉は勤務時間外に行うことを基本とする。

(6) 交渉の出席者

- ・ 交渉出席者は職員団体と当局それぞれが予め登録した者に限定する。

(7) 適法な交渉の認定

- ・ (1)～(6)に掲げる手続を経ずに行われる職員団体と当局との協議等は国公法第108条の5に規定する適法な交渉（以下単に「適法な交渉」という。）とはみなさない。

2 交渉の時間

- ・ 勤務時間内外を問わず、一回の交渉時間は予備交渉を含め1時間以内とする。やむを得ずこれ以上の時間を要する場合は一旦交渉を打ち切り、論点の整理等を行い、改めて交渉を行う必要がある場合は、交渉を再開する。

3 交渉の公表

- ・ 中央、地方各段階における交渉は以下の要領により、公表する。
 - (1) 国公法に基づく職員団体と当局との間の交渉は、協約締結を目的とするものではないことを踏まえ、交渉状況の過程すべての記録を行い、これを議事要旨として公表する。
 - (2) 議事要旨には、交渉の日時、場所、出席者、議題のほか、発言者を明記した上で、交渉の過程すべてを記載し、交渉終了後速やかに農林水産省ホームページの所定欄に掲載する。掲載に当たっては、職員団体が当局に提出した要求書等の文書を添付する。
- ・ なお、労使間の文書確認は、内容のいかんにかかわらず、行わない。

4 勤務条件に大きな影響を与える管理運営事項等の取扱い

- ・ 大臣官房秘書課長は、国公法に基づく応諾義務はないものの、農林水産行政の円滑な遂行のために必要と認める場合には、中央段階の職員団体との間で、組織の統廃合等の管理運営事項等について意見交換を行う場（以下「労使間意見交換会」という。）を設けることができる。
- ・ 労使間意見交換会に職員団体の業務として従事する職員は、専従許可を受けた者その他職務専念義務の免除手続を取った者に限るものとする。
- ・ 労使間意見交換会の議題は、職員団体の要望を踏まえ、当局が判断する。ただし、職員の昇任、昇格、昇給等の個別決定に関する事項は議題としてはならない。
- ・ 労使間意見交換会の議事は、3の交渉の公表の手続に準じて公表する。

5 勤務条件に影響を与える制度等に関する情報提供

- ・ 中央段階の職員団体に対応する当局（大臣官房秘書課）は、農林水産省の権限内事項でないこと、又は管理運営事項であることにより、職員団体との交渉の対象とできない事項であっても、職員の勤務条件に影響を及ぼすおそれがあると考えられる制度改正事項等、職員に周知しておくべき事項と認める場合は、当該制度等が実施される前に予め職員向け電子掲示板（「職員向け勤務条件掲示板」という。）に掲載すること等により、全職員に対し周知を図ることとする。
- ・ 職員向け勤務条件掲示板は大臣官房秘書課が管理することとし、勤務条件に関する制度等を担当する関係部局は、職員向け勤務条件掲示板への掲載事項の内容等について、事前に大臣官房秘書課と協議するものとする。
- ・ 大臣官房秘書課は、職員向け勤務条件掲示板に掲載した事項について、必要に応じ、中央段階の職員団体に限り、関係資料の提供を行うこととする。なお、このような職員団体に対する関係資料の提供は、それ自体は適法な交渉ではないことに留意する。このため、本省各局庁や地方組織の当局は、対応する職員団体に対し、勤務条件に関する情報提供は行っていないこととする。

Ⅲ 職員の勤務管理の適正化及び職員団体業務への従事状況の把握・報告

- ・ 人事院規則9-5（給与簿）第2条に規定する課係等（以下単に「課係等」という。）の長は、所属する職員が適法な交渉に参加するときその

他職員団体の業務に従事するために勤務を欠くおそれがあると認めるときは、従事しようとする職員団体の業務の性格に応じ、それぞれ次の①又は②に掲げるような対応を行うことによって、職員の勤務管理の徹底を図るものとする。

- ・ 各機関の長は、労務管理担当者に対し、①及び②に基づき労務管理担当者又は課係等の長が記録した職員団体業務の従事状況に関する情報を整理させ、大臣官房秘書課長の求めに応じ、職員団体業務の従事状況の報告を適時適切に行わなければならない。

① 適法な交渉に参加する場合

ア 当該課係等が帰属する機関の労務管理担当者は、1の(2)の予備交渉の結果、適法な交渉に参加する予定の職員及び適法な交渉の時間が確定し、やむなく勤務時間中に適法な交渉を行う場合には、当該適法な交渉に参加する職員の職務専念義務が免除される時間を特定の上、速やかに、当該職員が所属する課係等の長又はその指定する勤務時間管理員に、当該職員の氏名及び特定した適法な交渉の時間に関する情報を伝達するとともに、それらの情報を記録しておくものとする。

イ アにより、労務管理担当者から、適法な交渉に参加する予定の職員の氏名及び職務専念義務が免除され得る適法な交渉の時間の特定に関する情報の伝達を受けた当該課係等の長は、勤務時間管理員に対し、特定された適法な交渉の時間とは別の時間に当該職員が離席し、又は適法な交渉の準備行為を行う等して勤務を欠くおそれがある場合には、当該職員に対し、業務に専念すべき旨の注意を行う、又は業務に支障がない範囲で当該職員に年次休暇の取得手続を取るよう指導することとする。

ウ なお、当局との交渉に参加するために勤務箇所と交渉場所との往復に要する時間の勤務管理上の取扱いについては、業務最優先の原則に則り、年次休暇その他職務専念義務の免除手続を取ることを原則とする。ただし、当該交渉に参加する職員の在勤地及び職員団体における役職、往復のために勤務を欠く時間、交渉の具体的内容、従前の交渉の頻度等を総合的に勘案して、その往復時間を適法な交渉の時間に含めるものとして取り扱うことにつき合理的な理由があると当該機関の長が認める場合は、適法な交渉の時間に含まれるも

のとして取り扱うものとする。

② オルグ、職場集会等の職員団体活動に参加する場合

- ア 職員団体によるオルグ、職場集会等の会合については、適法な交渉の場合と同様に、勤務時間外に行うことを基本とし、開催する場所についても、業務の支障にならない範囲で庁舎内の会議室を活用することとし、執務室での開催は原則として認めない。
- イ 職員団体は、オルグ、職場集会等を開催しようとするときは、開催日時、開催場所等に関する情報を対応する当局の労務管理担当者に提供するものとする。
- ウ 労務管理担当者は、対応する職員団体からオルグ、職場集会等の開催に関する情報を得た場合には、当該職員団体に対し、勤務時間外に、会議室の使用の許可を得た上で行うよう指導するとともに、速やかに、当該機関の課係等の長に対し、これらの職員団体が企図する会合の開催予定日時等に関する情報を提供するほか、当該会合の開始時刻及び終了時刻その他職員団体の活動状況に関する情報を取りまとめて記録・保存するものとする。
- エ ウによる勤務時間外での開催を指導したにもかかわらず、万が一、当該会合が勤務時間内に行われる場合には、課係等の長は、業務運営に支障を与えない範囲で、所属する職員の年次休暇の承認その他職務専念義務の免除を所定の手続により行う。この際、当該職員がオルグ等の参加により勤務を欠くこととなる時間の特定に当たっては、当該会合の記録を行う労務管理担当者との連携を密にすることとする。また、勤務時間管理員に対し、当該職員の離席時間その他当該職員が勤務を欠いた時間を正確に記録させ、給与簿等の適正性を確保させるものとする。

IV 職員団体活動のための庁舎等の使用の適正化

職員団体はその活動を行う際に、庁舎の一部の組合事務室としての使用、会議室の使用、ポスターの掲示、ビラの配布など庁舎を使用することについては、これまで許可申請手続を取らずに事実上の使用許可を行ってきたが、本省、地方機関を問わず、庁舎管理規則等の定めるところに従って庁舎管理権者（各省各庁の長及びこれらの分掌を受けた部局等の長並びに合同庁舎の管理官署及び管理官署から使用承認を受けた者。以下同じ。）の許

可を受けることとし、現行の庁舎管理規則等において、許可基準、手続に関する規定の整備を行う。

なお、庁舎管理規則の改正、改正後の許可手続、現に組合事務室として利用している庁舎の一部の明渡しに関し、必要な経過措置を設けることとし、具体的な実施期限を明記した工程表を本年 8 月末までに中央段階の労使間協議の上作成する。

1 組合事務室等の取扱い

- ・ 職務専念義務違反となる職員団体活動への従事を根絶させることを担保するため、勤務時間内における職員団体による庁舎の使用は原則認めないこととする。これに伴い、これまで、「組合事務室」や「組合用会議室」として恒常的に供与してきた事務室又は会議室（以下「事務室等」という。）については、原則としてすべて業務用に供することとする。ただし、職員団体業務への専従を許可された職員が使用する場合その他庁舎の一部を恒常的かつ継続的に使用することにつき合理的な理由がある場合は、庁舎管理規則等に基づく許可手続を行った上で、職員団体活動への当局による便宜供与とみなされない程度の最小限の広さの事務室等を供与する。
- ・ 勤務時間外における職員団体による庁舎利用についても庁舎管理規則等に基づく事前許可制とする。

(1) 事務室・会議室の使用許可の基準

- ① 農林水産省の事務・事業の遂行に支障が生じないこと。
- ② 庁舎の管理上支障が生じるおそれがないこと。（防災、耐震、喫煙、インターネット工事等）
- ③ 特定の個人、団体、企業等の活動を行政の中立性を阻害して支援する使用形態でないこと。
- ④ 職員の職務専念義務違反その他の違法行為を行うおそれがないこと。
- ⑤ その他庁舎の用途又は目的を妨げるおそれがないこと。

(2) 許可の条件

- ・ 許可に際して以下の事項を条件として付し、これに反した場合は許可を取り消す。
 - ① 許可の期間は、事務室等の使用の態様に応じて庁舎管理権者が 1 年

を超えない範囲で定める期間とし、許可の更新に当たっては、庁舎管理権は、改めて(1)の基準に該当するかどうか確認するものとする。

- ② 事務室等内において違法行為（公務員として行った場合に違法となる行為を含む。）を行わないこと。
- ③ 鍵の保管，守衛の夜間巡回その他防火，防犯上の取扱い等に関する定めに従うこと。
- ④ 事務室等内の美観保持，整理整頓について責任を持つこと。
- ⑤ 勤務時間外に限り会議室を使用する場合にあっては，業務最優先の原則に則り，当該会議室の使用スペースその他使用の態様が業務の支障にならない範囲内のものであること。また，勤務時間外の使用のために，コピー機等の設備を常設させる場合であっても，業務の実施のために必要がある場合に速やかに移動又は撤去することが可能なものに限ること。
- ⑥ 庁舎管理上の必要に基づいて行う庁舎管理権者の指示に従うこと。特に庁舎管理上必要があるとして事務室等の使用を一時停止した場合には，その指示に従うこと。
- ⑦ 以上の条件に違反した場合その他当該庁舎管理権が属する機関の必要から明渡しを求められた場合には，いつでも無条件に応じること。

(3) 許可手続

庁舎管理権者と労務管理担当者が連携を図りつつ(1)の基準の審査を行うことが必要であることから，庁舎管理権者への許可申請に当たっては労務管理担当者の意見を添えて申請するものとする。

2 電気代，水道代等の負担その他の便宜供与の取扱い

- ・ 国民に不当労働行為との疑念を抱かれないようにするため，事務室等の恒常的な使用を行う必要がある場合には，庁舎の使用に関し，電気代，水道代等の実費負担を求めることとする。

3 ビラ等の掲示の取扱い

職員団体に使用させる掲示板の数は必要最小限に止め，一般国民の目にふれない箇所に限定する。現に，玄関，エレベーターホール，階段の付近その他庁舎を訪れる一般国民の目にふれるような場所にある掲示板は，速やかに撤去する。

今後は、事前個別許可制の下、庁舎管理権者が設置・指定した掲示板に貼付することとし、労務管理担当者の意見を添えて申請することとする。なお、次のような掲示物はたとえ恒常的に使用する事務室内であっても許可しないこととする。

- ① 営利に関するもの（職員の福利厚生のために行われるものを除く。）
- ② 宗教活動に関するもの
- ③ 職員の勤務条件に直接の関わりを持たない政治的問題に関するもので、公務所又は公務員の政治的中立性について疑いを抱かしめるおそれのあるもの
- ④ 特定の個人、法人、機関等を誹謗し、又はその名誉を傷つけるもの
- ⑤ 違法なもの又は違法な行為をそそのかすもの
- ⑥ その他庁舎管理上不適当であると認められるもの

4 ビラ等の配布の取扱い

玄関、エレベーターホール、階段の付近等庁舎を訪れる一般国民も受け取れる場所（執務室以外の場所）でのビラ等の配布は認めない。

V 従来の労使間の取決めの廃止その他必要な手続

- ・ 従来、労使間で行われてきた取決め（文書又は口頭は問わない。）については、平成21年7月16日をもって、全て破棄することとし、本基本方針に基づき、新たな労使関係を構築する。
- ・ 当局は、本基本方針に基づき当局の労務管理担当者、庁舎管理権者が採るべき措置その他必要な事項を訓令又は通達として規定し、8月末までに施行することとする。

(以 上)

「制度骨格に関する論点について」に関するコメント

連合官公部門連絡会
公務公共サービス労働組合協議会

ワーキンググループの取りまとめのあり方については、別紙の通りであると考えますが、前回WGに提出された標記資料について、問題点を指摘したい。

1. 「論点 2. 「適正な勤務条件」であることを担保する措置の必要性」について、そもそも、この間の「主要な論点」において、このような問題設定がなかったにもかかわらず、これが骨格の論点になることについて、疑問がある。
2. 「論点 1.」において、A Bがそもそも法定事項であり、さらに、Cについても、「論点 3.」の問題設定により、「法令」または「規程」によってその効果を担保することが想定されている。すなわち、これは、結果として、総体を「法定する」ことにつながるものであり、今回の改革の趣旨（協約締結権・自律的労使関係）から、首肯できない。
3. 上記 2. および別紙「ワーキンググループの取りまとめに関する意見」の 5 ページに示した通り、詳細法定主義を排する必要から、「制度骨格に関する論点」 3 ページに示されたⅣやⅤは採用し得ない。
4. 示されている「法定事項かつ協約事項であるもの」について、どのようなことをイメージするのか定かでない。P8 の（別紙 2）の【法令の場合】の囲みに「協約の効果としては、「使用者（政府）としてその内容の即した法制上の措置を講ずることを職員団体と約束したもの」と整理」と定義されているが、この定義内容は、単なる労使合意であって協約ではない。ここで言う「協約」の性格を明確にすべきである。

以上

ワーキンググループの取りまとめに 関する意見

連合官公部門連絡会・
公務公共サービス労働組合協議会

※以下で「存置されるべき(法定化されるべき)」とする国公法上の原則は、その趣旨について述べたものであり、現行の条文そのものを指すものではない。

目次

1. 取りまとめにあたっての議論の枠組みについて	
(1) 憲法28条とそれに対する制約原理について	3ページ
(2) 3つの視点(「地位の特殊性」「職務の公共性」「市場の抑制力の欠如」)について	4ページ
2. 骨格となる論点について	
(1) 制約原理1(勤務関係の基本原則(大綱)の法定)との関係について	5ページ
(2) 制約原理2(給与等は大綱において予算・法律の形式により国会の議決が必要)との関係について	6ページ
(3) 制約原理3(公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供)との関係	7ページ
※(1)～(3)全体のまとめ	7ページ
3. 検討すべき重要事項	
(1) 労働協約の効力	8ページ
(2) 労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係	10ページ

1.取りまとめにあたっての議論の枠組みについて

(1)憲法28条とそれに対する制約原理について

「公務員も憲法28条(団結権・協約締結権・争議権)が示す内容を享受するが、一方で対抗的憲法原理(15条、73条4号、83条)による制約を受ける」

=WGとして共有化できる考え方(「主要な論点」1(1)参照)

→ 問題は、これらの制約原理と28条との関係につき、どのような調和を図るか、という点にある

- ・ ①15条1項(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)
=公務員関係の民主的コントロールの原理
→ 制約原理1「公務員の勤務関係の基本原則(大綱)は国会によって法定されなければならない」(73条4号「(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こと」は、この原理を受けての規定)
- ・ ②83条(国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない)
=財政民主主義の原理
→ 制約原理2「公務員給与など金銭的な勤務条件は大綱において予算・法律の形式により国会の議決を経る必要がある」
- ・ ③15条2項(すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない)
=民主的公務員制度の原理

基本原則 制約原理3「公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供しなければならない」

=上記3つの制約原理のもとで憲法28条の権利保障を最大限に実現する制度を設計することが必要

1. 取りまとめにあたっての議論の枠組みについて

(2) 3つの視点(「地位の特殊性」「職務の公共性」「市場の抑制力の欠如」)について

公務員に対する労働基本権制約の根拠とされてきた3つの視点(全農林警職法事件最高裁判決)を現在どう捉えるべきか？

①「地位の特殊性」「職務の公共性」

公務のアウトソーシングの進行と多様化(市場化テスト・民営化・民間委託)

= 公共の仕事を担当しているのは公務員だけではない。主に租税を原資として公共サービスを提供している民間労働者は各方面で増加し、公権力を公使する場合すらある

⇔ (公務員が/公務員として)担っていた仕事と内容が全く変わらないにも関わらず、民間労働者であるため、労働協約の締結はもちろんストライキに対する制約すらない現状

※サービスの受け手=国民・住民の側からすれば、適切なサービスを楽しむことが大切なのであり、その担い手が「公務員かどうか」ということは第一義的な問題ではない

②「市場の抑制力の欠如」

およそ市場原理になじまず、公的資金に頼りながら事業を営む法人は数限りなく存在(独立行政法人(非特定)・政府関係法人・特殊法人等)

→ いずれも民間労働者であるがゆえに労働基本権において何ら制約を受けていない。また今日、公金の使途に対する世論からの監視が高まっていることもあり、賃金等のあり方に関する歯止めは一定以上かかっているのが実態

上記のような検証もなくこれら3つの視点を「公務の特性」とリジッドに位置づけ、そこから全てを構想することは、実態と乖離した抽象的議論ではないか(専門調査会報告の指摘は概ね妥当)

むしろ「公務員」という身分に着目して労働基本権を制約するのではなく、その「職務内容」に即して労働基本権を制約する、という方策は成り立つのではないか
※現に、労調法は、「公益事業」従事者の争議行為に制約を課している。また、ILOも、「不可欠業務」に関する争議権の制約は認めている

今回の改革は、基本法12条に基づき「争議権の付与」をひとまず留保して行われており、このこと自体で3つの視点はクリアされていると考えるべき(全農林判決自体、争議行為の是非を争ったもの)

2. 骨格となる論点について

(1) 制約原理1(勤務関係の基本原則(大綱)の法定)との関係について

現在労働協約締結権が否定されていることの代償措置として勤務条件を詳細に法定していることが位置づけられている(昭和40年国公法改正時の政府答弁あるいは全農林最大判等)

→ **協約締結権を回復するのであれば詳細に法定すべき必要性は失われることとなる**(よって、「主要な論点」の論点1(3)のA案やB案あるいは論点3(1)②の α 1案や β 1案、今回の「制度骨格に関する論点」3ページIVやV等は採用し得ない)

憲法から直接導かれる基本原則(労使はもちろん立法府自身が服する必要がある原則)を法定すれば最低限の要請は満たされる

現行国公法に示された諸原則(主要な論点3(1)①参照)においては、「平等取扱の原則(第27条)」のみが適合する(憲法14条(法の下での平等)あるいは同13条(幸福追求権)・同22条(職業選択の自由)により)

※ただし、15条1項は「公務就任権の保障」をも内包するものであるから、それを最も的確に体现するものとして「成績主義の原則(第33条第1項)」を位置づける見解もある

一方、「情勢適応の原則および人事院の勧告権(第28条第1項)」「職務給の原則(第62条)」「俸給表を定めること(第64条第1項)」「民間準拠の原則(第64条第2項)」「給与に関する法律に定めるべき事項(第65条)」等は、いずれも国会による立法政策の範囲にあり、憲法から直接導かれるとは言えない

2. 骨格となる論点について

(2) 制約原理2 (給与等は大綱において予算・法律の形式により国会の議決が必要) との関係について

財政民主主義の原理による制約は、国会の予算審議権・法律制定権を侵さないことで担保される
= 労使交渉との関係で言えば、①給与の支出に関する具体的基準をどの程度どのような形で予め定めるか、②予算上支出不可能な協約についての国会の関与のあり方、③予算もしくは給与総額に関する国会の関与のあり方、が課題となる

具体的には、労働協約締結権があることを前提とすれば、下記が想定しうるのではないか

①「労使合意(協約)に基づいた(補正)予算案を国会に提出し、その議決を経る」方式

・政令201号以前の非現業職員に関する決定方式
(労組法と日本国憲法が適用)

②「給与総額制を伴った国会による議決権留保」方式

・現在の国有林野事業やかつての三公社が採用している(していた)方式
(地方公営企業も基本的に同様)

③「予算の移流用や予備費の支出では賄えない場合の国会による議決権留保」方式

・給与総額制導入以前の公労法(現特労法)が採用していた方式

④「給与に関する原則のみを法定した上で、国会による給与を含む予算の議決」方式

・現在の特定独法に類似した方式

2. 骨格となる論点について

(3) 制約原理3(公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供)との関係について

「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを掲げる国公法第1条は、民主的公務員制度の原理を端的に示していると考えられる

→ 「公務の民主的且つ能率的な運営」に資するものとして、「成績主義の原則(第33条第1項)」は、引き続き存置されるべきとする見解もある

※(1)～(3)全体のまとめ

勤務関係に関し基本となる法定事項

- 「公務の民主的・能率的な運営」「平等取り扱いの原則」「成績主義の原則」

給与の決定に関する国会の関与

- 「労使合意に基づく予算案の国会における議決」または
- 「予算上支出不可能な協約に関する国会の承認(給与総額制あり/なし)」または
- 「国会による総額予算の承認(給与に関する原則は法定)」

3. 検討すべき重要事項

※上記2. を基本としつつ、重要と考えられる下記の事項について検討する

(1) 労働協約の効力

<基本原則>

労働協約は、団体協約とも称せられるところ、その協約を締結した使用者と労働組合(団体)の組合員のみを拘束することが基本である。

この場合、
下記についていかに捉えるか検討する必要

民間および現業・特定独法職員の場合

① 労基法により賃金関連を含む就業規則を定めること、その作成にあたって、従業員の過半数代表者(組合)の意見を聞くことが定められていること

② 一の事業場において3/4を超える従業員に労働協約が適用となった場合、その他の従業員に労働協約が拡張適用されること

当該労働協約が適用されない職員(非組合員・他組合の組合員・労働協約締結権が付与されない職員(主要な論点11・14))がいずれにしても存在し、これらの職員の給与・勤務条件をいかに決定すべきか考慮すべきこと

一方で、憲法から直接「全職員の給与・勤務条件を統一的に扱うべき」との要請は導かれない

※この場合の「統一」とは、体系として全体が整合性を保っていることを指し、職務内容等によって個々の職員の給与・勤務条件についてはバラツキがあることを含む

次へ

3. 検討すべき重要事項

(1) 労働協約の効力(承前)

問題は、下記に示すようなさまざまな要素を勘案した上で「全職員の給与・勤務条件を统一的に扱うべき」と判断すべきか否か、ということ

①公務(非現業はもちろん現業・特定独法においても)・民間のいずれとも職員・従業員の給与・勤務条件について統一性を持たせないことは通常あり得ないこと

②民間でも、たとえ複数の組合があったとしても、給与・勤務条件の基本部分について組合ごとに大きく異なる労働協約が締結されることは通常あり得ないこと

③一方で交渉→労使合意(労働協約)というプロセスが存在し(協約適用職員)、他方でそれと全く異なるプロセス(例えば勧告制度)が存在(協約非適用職員)することは、基本法12条の趣旨(国民の理解・費用と便益・自律的労使関係)にもとる可能性が高いこと

<「统一的に扱うべき」と判断する場合>
= 当該労働協約をもって他の職員の給与・勤務条件を律するための合理的な措置が必要
→ 例えば次のような措置が考えられる

①「職員の給与・勤務条件を規則(等)によって定める」ことを法定化し、さらにその規則等の要件として「労働協約の示す内容が反映されるべきこと」を法や付則等で定める

②左記①②のような現実の実態を踏まえて、労働協約の効力・あり方についてさらに多角的に検討する必要

③基本的な給与・勤務条件について、各府省を超えた統一的な交渉を想定し(主要な論点5)、使用者側もこれに対応する「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当局」(国公法第108条五の4)である必要

※国公法第108条二の3前段により、国家公務員においては、現在ユニオンショップ協定が適用できないが、その適用可能性についても検討すべき

3. 検討すべき重要事項

(2)労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係

<基本>

= 「適正な給与・勤務条件」とは、

- ①職員が一市民として生活していく上で当然に必要とされる生計費水準を満たすことはもちろん、職員の職務内容に対して必要十分に配慮された水準であること
 - ②憲法第15条2項等を踏まえ、国民から見て「適正」であると考えられる水準であること
- の二つの側面があるのではないかと

上記①②をさらに精査すれば、それらはいずれも「民間(非公務員)との関係・比較」において担保されることになるのではないか(生活水準、同種同格の民間労働者の賃金・勤務条件等)

⇒ 「適正な給与・勤務条件」を措置すべきなのであれば、「社会一般の情勢に適応すること」を法定化することが必要

<労使交渉の結果と「適正な給与・勤務条件」との関係>

「労使交渉によって適正な給与・勤務条件が確保できるのか」という懸念については、下記により、一般的には問題がないのではないかと考えられる

①新しい交渉システムとなろうと、国家公務員の給与・勤務条件につき、「白地に絵を描く」のではなく、現にある水準や制度から出発すること

②財政民主主義から来る要請として、2. の<まとめ>の②のいずれを採用したとしても、給与については何らかの形で国民の代表たる国会が関与すること

③交渉に関わる何らかの透明性確保策により、国民に対する情報公開が行われること(主要な論点9参照)

次へ

3. 検討すべき重要事項

(2)労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係(承前)

さらに何らかの中立的あるいは権威ある形で「労使交渉の結果と適正な給与・勤務条件の確保」を措置すべきとすれば、例えば次のような方策が考えられる

①「社会一般の情勢に適應すること」の原則に加え、給与・勤務条件の決定に関するその他の原則を法定化する	②第三者機関による民間の給与・勤務条件の実態調査を交渉サイクルの中にビルトインする	③労働協約それ自体の国会における承認
--	---	--------------------

ただし、左記①②③には下記のような重要な課題・留意事項があると考えられる

①については、再度詳細法定主義に近づいていく可能性があり、1.(1)の<基本原則>に示した「憲法28条の権利保障を最大限に実現する」意義が滅却する。また、いずれにしても、これらの「法定すべき原則」は必ずしも憲法上の要請とは言えないから、それ自体を交渉の対象事項とする必要がある

②については、実態調査が交渉前段に配置され、かつそれが精緻かつ詳細なものであればあるほど「実質的な勧告」と化し、事実上労使交渉の自由度(自律的労使関係)が狭まることとなる

③については、一切の詳細な給与・勤務条件が国会において決定されることから、下記の問題がある

- ア)労働協約の意義が喪失する
- イ)人事院規則に勤務条件の詳細を委ねている現行制度に比してもコストがかかる
- ウ)労使において国会に対するロビイング等が激しくなる
- エ)時の政権のあり方により給与・勤務条件が大きく変わる

※ウ)エ)について、実際にアメリカの連邦職員においてそのような傾向が見られる

<結論>

①を慎重に検討するとともに、②について人事院および中労委の機能を見直す中で、ア)国会及び内閣から独立し、かつ公労使の三者構成を組織の基本原理とし(労働者側の意見反映を確保)、イ)交渉不調の場合の強制仲裁権限を有し、ウ)事務局において民間の給与・勤務条件の調査等に関し高い専門性を有する組織を再構築することが必要(③は、6ページ「給与の決定に関する国会の関与」を参照のこと)

労使関係制度検討委員会WG(第16回)ヒアリング提出資料

自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点について

2009年8月24日

全国労働組合総連合

(公務員制度改革闘争本部)

標記にかかわって、「制度骨格に関する論点について」における「基本的な視点」で示された論点1から3の各事項もふまえて、以下のような意見を表明します。

はじめに～基本的な立場について

- 公務員の労働基本権（公務の労使関係）の検討にあたって、次の点を全労連の基本的な立場として強調する。
 - (1) 公務員も憲法第28条が適用される労働者であり、個人のレベルで基本的人権としての労働三権を有していること
 - (2) 1947年10月制定の国家公務員法では、当初、団体交渉権、争議権は全面一律に否定されていなかったが、それでも同年11月に公布された憲法と調和するとされていたこと
 - (3) 日本の公務員制度の参考とされたアメリカの公務員制度が、連邦職員についても団体交渉権、争議権（一部）を認めていること（なお、アメリカでは、労働基本権は憲法上の規程ではない）
 - (4) 国際労働機関（ILO）が繰り返し指摘しているように、日本の公務労使関係は、国際労働基準から立ち遅れていること
 - (5) 今回の自律的労使関係・協約締結権の論議が、交渉を実質化させる上で重要な意味がある争議権の付与を前提にしたものではないこと（引き続き労働基本権制約が前提となっている）
 - (6) 団体交渉権の議論と一体で、団結権についても、少なくとも団結権保障の範囲と職員団体制度については見直す方向での論議が必要なこと。

1、「論点1」について

議会制民主主義、財政民主主義との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか

- 議会制民主主義や財政民主主義は、基本的には立法府による行政府統制の規程であり、基本的人権を制約するものではないと考える。

憲法第27条2項をふまえて、公務員の労働条件について基準的、大綱的事項を法律で規程し、その枠内での団体交渉の仕組み整備や、労働条件基準の設定、変更等にかかわる団体交渉と議会審議との関係を整備することは、公務員労使関係でも適切と考える。

(1) 憲法第27条2項では、官民を問わず、労働条件の基準を法律において定めることとされているが、この場合の基準は最低労働基準であると考えられ、労働者保護の観点から憲法第28条とも矛盾・抵触しない。

例えば、憲法第15条ともかかわる成績主義の原則を法定化することは、このような考え方からも説明できるものとする。

(2) 勤務条件の法定とかかわる国家公務員法第28条では、「国会により社会一般の情勢に適応するよう随時これを変更することができる」とし、国家公務員の労働条件についての詳細法定主義を根拠付けるものとなっている。この条項は、国公法制定時の「社会一般の情勢の変化に適応するように、国会の定める手続きに従い、随時変更せられうる」から、1948年に改定されたものであり、団体交渉権、争議権の制約を前提としている。

(3) 公務員についても、憲法第27条2項の観点で、議会が労働条件の基準を定め、あるいは基準変更の手続きを定めることに憲法上の矛盾はなく、議会制民主主義を理由に労働基本権を制約する必要はないものとする。

とりわけ、現状のように、労働条件の詳細について、議会が関与しなければならないとは考えられない。

(4) 憲法第83条の財政民主主義は、行政の税金執行の統制を目的とするものであり、公務員労働者個々人の労働条件の決定にまで議会が関与することを予定しているとは考えられない。

例えば、特定独立行政法人の職員は国家公務員とされるが、個々の職員の労働条件決定に議会が関与することは想定されていない。

(5) したがって、議会による関与は、公務員の労働条件の基準ないしは大綱的な事項について決定し、その枠内で、労使自治による労働条件決定をゆだねることに憲法上の問題は生じないとする。

(6) 一般職国家公務員について、予算を内閣が一括して国会に提出する仕組みとなっていることを前提とすれば、予算措置がともなう労働条件の設定、変更については、その他の労働条件よりも国会の議決事項がより詳細になることも想定される。

それは、立法府の行政府への関与についての技術的な制約だと考えられる。賃金、労働時間など労働条件の内容によって、議会が直接関与する基準等の内容（法で規定する内容）を検討することが必要とする。その際、労働条件決定にかかわる公務員労働者の参加、関与を最大限保障することで、労働基本権との調整を図るべきだと考える。

(7) 議会の関与とかかわって、国権の最高機関とされる国会とは異なり、大統領的首長との二元代表制となっている地方議会については、首長提出の条例改定案の賛否のみを議決対象とするなど、国とは異なる検討も必要だと考える。

2、「論点2」について

市場の抑止力が働かないこと、究極の利用者が国民であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか

- 「適正な勤務条件」が労使の力関係によって左右されるならば、公務の安定的な運営の阻害要因となることも懸念される。また、国民の理解を得ることのできない労働条件の水準では公務そのものへの信頼性が揺らぐことも懸念される。

そのことから、公務員労働者の労働条件については、「社会一般の情勢との均衡」を考慮した労使交渉がおこなわれ、あるいは議会が協約締結の内容を判断する仕組みの検討は必要である。また、合意を前提とする労使交渉では、その交渉経過も含めて公開対象とするなど、国民への説明責任を果たす必要も出てくる。

したがって、民間の動向の調査、労使交渉の透明化についての検討やルール化は必要であると考えられる。

- (1) 事務の内容が法律・予算で定められ、主として税金によって行政を執行しているという「公務員の地位の特殊性」は、団体交渉制度や労働協約締結権を制約するものではなく、憲法第15条にももつづく行政の民主的統制の論理だと考える。
- (2) 事務内容が法律・予算で定められ、主として税金によって行政を執行しながらも公務員の身分を持たない職員が、例えば独立行政法人や市場化テストなどによって増加していることも見なければならぬ。
- (3) 公務には市場の抑止力が働かないとは一概には言えず、行政ニーズの変化や民間類似事業との競合、あるいは労働市場を通じた採用（新規、中途）時点での競合関係などは今でも存在する。一方で、寡占状態にある市場においては、企業間の競争は必ずしも激しくないことも指摘できる。
- (4) 究極の使用人が国民であるとして、その関係は、企業と株主との関係に共通点を見ることが出来る。国民の付託をえた議会が最終的に関与する仕組みを整え、基準を法的に明確にし、公務員の労働条件決定のルールを明確にすること自体が、労働条件の適正さに対する国民的な信頼を得ることにもつながる。

3、「論点3」について

労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか
(=協約の効果とは?)

- 賃金、労働時間をはじめとする主要な事項（特労法第8条の交渉範囲、民間労使関係での義務的交渉事項を想定）の基準的な事項については、法令等が制定されるものとする。

労働協約を法令等に適切に反映させる仕組みとして、地公労法第9条も参考に、政府に法律改定、予算提出を義務付ける。また、法定された労働基準の枠内での団体交渉の結果が政省令以下の規程に反映するよう義務付けることになる。

協約締結の効力がおよぶ範囲内に、協約締結権が法的に制約される公務員が存在することも想定される。その場合は、協約締結の内容もふまえた第三者機関の関与など、労働基本権制約の代償措置と当該職員参加の仕組みの整備が必要である。

締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか

- 賃金、労働時間をはじめとする主要な交渉事項（特労法第8条の交渉範囲、民間労使関係での義務的交渉事項を想定）については、労働条件の最低基準を確保し、公務員の労働条件の統一性を保つためにも、法令・規程のかたちで具体化せざるを得ないと考える。

- (1) 賃金、労働時間の基準や大綱的な事項などの主要な交渉事項については、法定事項であっても労働協約締結の対象となることは当然である。

論点1でも述べているように、労働条件の最低基準を政府が定めることは憲法第27条2項の要請でもある。加えて、平等取扱原則や成績主義原則など憲法上も要請される公務員の労働条件の特殊性もあることから、公務員労働法制の整備が必要になると考える。

- (2) 繰り返しになるが、労働条件の詳細まで法定することは想定しておらず、実質的な使用者である任命権者単位での団体交渉を保障する制度が法律で規定されるべきである。

したがって、府省単位では、法律が定める基準等に沿って労働協約が締結されることになり、その協約内容は政省令等で整備され、職員の勤務条件の統一性が確保されるものと考ええる。

- (3) 主要な交渉事項以外（任意的交渉事項）についての団体交渉および労働協約締結や、管理運営事項（その範囲については検討が必要）などについての団体交渉も否定されるべきではない。

そのような事項での労働協約、もしくは合意（認識の一致）については、法令によることなく協約そのものを、労働組合の構成員のみに適用することとし、その際の非組合員への拡張適用については、民間労働法制と同様（4分の3）の仕組みでよいと考える。

- (4) 争議権が制約され、かつ労使が合意して協約が締結された事項についての議会の関与を想定せざるを得ないもとは、交渉不調の際の調整システムが必要である。

その際、複数の労働組合が存在することや、労働条件変更の影響を受ける対象範囲内では労働組合の構成員が少数である場合なども想定される。どのような場合でも、すべての労働組合に調整申し立ての権利を保障する必要がある。

結果が直接法令に反映されることは当然であるが、その結果は法律や憲法原理もふまえた第三者機関が関与したものであることは確認しておく必要がある。

協約の内容を法令で規定する場合、協約の内容が法令や規定に適切に反映される仕組みについてどう考えるか

- 労使合意の結果をふまえて使用者が法令等の改定義務を負うことは当然である。現業公務員の労使関係も参考に、ルールの整備をすすめるべきである。

団体交渉権が保障されているにもかかわらず、この権利を行使しない労働者は別にして、労働協約権が保障されない公務員労働者が生ずることは避けられない。これらの労働者の権利保護の仕組みの整備は当然に必要である。

その整備の方向は、ILOの勧告・報告なども参考に、当事者の参加を保障した代償

措置の整備が必要である。具体的には、労働協約締結権が制約されている公務員労働者（選挙によって選出された代表者）の意見聴取と、締結された労働協約の内容をふまえた第三者機関の意見申し出の仕組みの整備が必要である。

- (1) 憲法第15条1項からして、公務員の任免が公法上の行為であるとしても、例えば任用時の初任給決定や、昇任基準、懲戒基準などについて、労使間の交渉結果を反映することまでも否定されるものではない。その点から、政府と公務員の関係を契約関係として位置づけ、団体交渉で合意した協約について、合意の当事者に履行の義務が生ずることも当然である。

したがって、地公労法第9条も参考に、協約内容を法令に反映させる努力義務を当局に課すことが適当と考える。

- (2) このように整理することで議会の立法権を侵害することはないと考える。むしろ、労働協約締結権と議会の機能との調整をはかるために、労働協約締結権が制約されることになるとも考えられる。

なお、先述しているが、国会とは役割が異なる地方議会との関係では、協約をふまえた条例が提出された場合は、議会の権限としてその条例への賛否のみを表明することができ、条例内容の変更の権能を制限することも検討すべきである。

- (3) 非組合員、他組合員の利益保護との関係では、民間労使関係制度以上の弾力規程を設ける必要はないと考える。

少数組合、あるいは一人加盟のゼネラルユニオンにも、権利としての団体交渉権、協約締結権が付与されるのは当然であり、それを規制することは憲法上の問題になる。

仮に、複数の労働組合があり、最も少数の労働組合が労働条件改善を求めて団体交渉を申し入れた場合に、多数派組合が団体交渉権を行使しないままに労働協約が締結されたとしても、その結果について法令等の改定義務が当局に生ずるにしかすぎない。

当局が、多数派組合との団体交渉をおこなうか否かもその努力義務の範疇と捉えれば、大きな問題は生じないと考える。非組合員については、団結権や団体交渉権を行使していないことから、特別の保護規定を整備する必要はないと考える。

- (4) 労働協約の拡張適用を議論する場合、労働協約締結権が付与されている公務員労働者と、付与されていない労働者とは区別して検討すべきである。

前者については、民間労働法と同様に、労働協約の対象となる事項について直接影響を受ける公務員労働者の4分の3以上を組織する労働組合との協約が締結された場合に、拡張適用の問題が生ずることとするのが適当である。

後者については、労働基本権制約の代償措置の検討が必要であり、労働協約をふまえて第三者機関の意見を聞くなどの措置を講ずる必要があり、拡張適用の法理を適用すべきではない。

以 上