

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（第2回）  
議事要旨

1 日時

平成21年4月17日（金）17：30～19：40

2 場所

合同庁舎第4号館1階共用123会議室

3 出席者

（委員、敬称略）

今野浩一郎委員（主査）、稲継裕昭委員、島田陽一委員、諏訪康雄委員、  
高橋滋委員

（陪席者）

公務公共サービス労働組合協議会岩岬修副事務局長、  
公務公共サービス労働組合協議会大塚実事務局次長、  
総務省人事・恩給局稲山文男人事政策課長、  
総務省公務員部高尾和彦公務員課長、  
厚生労働省井上真労政担当参事官、  
人事院事務総局練合聡総合調整官

（国家公務員制度改革推進本部事務局）

松田隆利次長、岡本義朗次長、淵上俊則審議官、駒崎源喜参事官

4 議事次第

（1）開会

（2）論点「1 基本的考え方」について

（3）閉会

5 議事の概要

○論点1-(1)憲法の規定との関係(資料1)について

(高橋委員)

事務局の協力をいただきながら整理したが、網羅的に精査できたわけではな

い。この論点整理表は学術論文ではないので、今後の議論に向けて、様々な学説の分布状況を整理できればいいのではないかと。別の観点からみて何か言えることがあれば、ご提示頂き、議論していただきたい。

(高橋委員及び駒崎参事官から資料1について説明)

(島田委員)

団結権、団体交渉権、争議権が制約されていることが合憲か否かという議論が資料には記載されているが、今回はどこまで議論するのか。

今回は、現状において争議権が制約されていることを前提とした上で、労働条件の決定方式をどのように考えるかという方向で考えるべきではないか。

(島田委員)

団体交渉権の保障についての議論は付随的な議論。判例においても、争議権について議論されている。争議権については合憲か違憲かという議論もあるが、今回はそれについての議論ではないのではないかと。争議権の議論ではなく、公務員に対する団体交渉権や労働協約締結権が、憲法上どこまで制約されているのかということについて議論するのではないかと。

(諏訪委員)

極論をいうと二つの考え方がある。一つは、憲法第15条の全体の奉仕者性や第73条の勤務条件法定主義こそが原則で、その原則に対して第28条の労働基本権が一定の制約をかけるという考え方、もう一つは逆に、第28条の労働基本権の保障こそが原則で、その原則に対して勤務条件法定主義等が一定の制約をかけるとする考え方。その間にバリエーションがある。どこに線を引くのが立法政策の議論であり、どちらの側の立場をとってもそれなりに線を引けるが、国家組織の在り方や公務サービスの確保といった要素を重視する程度によって第28条の労働基本権制限の程度が変わってくる。

(今野主査)

第15条や第73条を出発点にするのか、あるいは、第28条を出発点にするのかで労働基本権を制約する範囲が異なってくるということか。

(島田委員)

勤務条件法定主義がよくわからない。どこまで法定すべきかについては相当幅があるのではないかと。

(高橋委員)

論点整理表の1～3ページにあるように学説でも幅がある。

(島田委員)

第73条第4号から演繹的に詳細法定主義が出てくるとは思えない。

(島田委員)

第73条第4号の「官吏」をどう読むのか。これは、内閣が責任を持って管理するという事。採用について情実を持たないで行うなど成績主義の原則な

どはこの規定から導かれるが、勤務条件がこの規定から導かれるとは思えない。ただ、詳細に勤務条件を決めて違憲かということそれは立法政策としてありうるということではないか。

(高橋委員)

学説では、公務員の勤務条件は、国民の代表者たる国会が決めるということで定着しているのではないか。

(島田委員)

国会が勤務条件について大綱として定めてもいいし、勤務条件の決定権を労使に委ねることとしても違憲ではないのではないか。

(高橋委員)

勤務条件の決定を労使間の決定に全面的に委ねてもよいということか。

(島田委員)

第73条第4号の「法律で定める基準」が何かということが重要ということである。

(今野主査)

それでは、資料1についての議論はこの辺までとしたいが、他に何かご意見はないか。

(島田委員)

この論点については、公務員の労働基本権について包括的に検討した渡辺賢氏の著書が参考になる。

(今野主査)

今回初めて資料を見た委員も多いと思うので、次回の冒頭に前回の論点整理表について意見を言う機会を設けることにしたい。

(諏訪委員)

この論点に関して注意すべき点としては、公務員に関しては、国民が究極的な使用者であるが、現実には政府が公務員に対して指揮命令をする。これは、会社は誰のものかという株主と経営者との関係と対比して考えることができる。労働協約を結ぶ場合に株主総会で決められないというものではないが、すべてを株主総会で決めることは現実的ではない。

株主と経営者の間で会社のガバナンス（企業統治）をめぐる過去綱引きがあった。民間企業だから自由に決められるというわけではない。ガバナンスの視点からも議論すべきである。

民間企業は、労使間の交渉で自由に決定できるとされているが、ガバナンスの面から制限がある。また、公務員の勤務条件については、労働市場の影響を受けていることもあると考えられ、「市場の抑止力がない」というのは相対的な問題である。

(今野主査)

判例では、「市場の抑止力」としているが、これには労働市場を想定しているのか。

(島田委員)

判決ではそこまで想定していない。

(今野委員)

株主と経営者の関係でも経営者に一定の制限が加えられおり、制限のあり様は株主の利益をいかに確保するのかと、株主があまり経営者に制限を加えすぎると効率的に経営ができないという二つの観点から決められるということか。

(高橋委員)

公務員における能率主義とか効率主義を考えると、交渉ではなく、国で決めたいほうがよいということも考えられる。

#### ○論点 1-(2)労働基本権制約の合理的理由(資料2)について

(高橋委員及び駒崎参事官から資料2について説明)

(島田委員)

学説は、争議権制約が合理的かということに関心が高かった。争議権を横に置くなら、それほど関係がないのではないか。

(稲継委員)

5頁の専門調査会報告の記述は最終報告をもとに書かれたものと思うが、当時の議論の中には、独法化により残ったものは更に特殊になったという意見もあった。市場の抑止力も反対意見があった。9頁のまとめの専門調査会報告の評価も最終報告をベースに書かれたものと思うが、専門調査会の総意だったのかなと思う。

(今野主査)

定着している解釈から出発しようというとき触れなければならない論点がある。論点としては重要なので、評価というタイトルはともかく、こういう選択肢があったというように整理し直す。

(岩岬公務労協副事務局長)

8頁のア説の前半は全農林判決、後半は名古屋中郵判決をベースにしていると思うが、両者は制約に関する認識が違おうと思うので整理が必要。自律的労使関係制度を措置するという観点からどちらを採用するのかご議論いただきたい。

(駒崎参事官)

ここではどの説を採用するのかということではなく、バランスよく説を紹介することとしている。ワーキンググループの議論も一定の結論や方向を得るものではなく、論点を整理し、最終的には委員会で議論することとしている。

(岩岬公務労協副事務局長)

そういう考え方であれば、東京中郵判決も書いてほしい。

(高橋委員)

3つの判例を並べることとしたい。

(今野主査)

専門調査会報告は、独立行政法人等の導入、公共サービスの民間委託等が進む中で「公務員全体の職務の公共性」の質が変わったという論理の立て方なのか。

(島田委員)

かつて地位の特殊性、職務の公共性が制約理由として語られた時代は、いろいろな職種があったが、それらが公務からはずれ、今は当時公務といわれたものをどこまで公務員が担わなければならないのかという議論が出てきた。かつての全農林判決の議論がどこまで成り立つか、公務員像も変わってきている。職務の公共性について、従来議論されてきたのは一律制約がどうなのかということであり、全く制約理由にならないという訳ではないが、どこまで意味があるのかと思う。

(今野主査)

時代が変わり、職務の公共性が薄くなったということか。

(島田委員)

公共企業を含む全ての者に一律に禁止する根拠として言われてきたが、無理があり、議会制民主主義、財政民主主義に比重が移っていった。今は公共性の高い職務を必ずしも公務員がやらなくなってきている。そうすると職務の公共性が高いから争議権を一律に禁止するというにはならない。争議権の禁止について議論されてきたことの一部は実態と合わなくなってきた。

(高橋委員)

争議権のこともあるが、公務員法の原理である成績主義や能率主義の中で、勤務条件法定主義をどこまでやるか。職務の公共性ということで表現されてきた理念は残っているのではないか。

(諏訪委員)

法律学の言葉の面ではそれほど変わっていないが、実態の面では変わってきた。実態を機能に則してみようという考え方が説得力をもつようになってきた。以前は何故これが公共部門になければならないのかというものまでが公共部門にあって、それらを全部まとめて黒か白か色を塗るための論理として言われてきた。それを区分けして、独法ができたように、今後も職種ごとに協約で規制するかそうでないか、そういうより細かくみていく議論が必要となる。

そのとき、市場の抑止力も新しい視点で見えていく必要がある。使用者側の市場の抑止力は、今までは親方日の丸では上手くいかないというものだったが、他方、労働市場における人材確保も市場の抑止力。しかし、地位の特殊性、職務の公共性は争議権の議論のときにはかなり違う議論だと思う。

○論点 1-(3) 公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲（資料 3）について

（高橋委員及び駒崎参事官から資料 3 について説明）

（島田委員）

勤務条件の大綱的基準とはどこまでのことをいうのかによるが、必ずしも大綱的に決めなくても労使で決めてそれを内閣が予算化し国会に提出するという E 案のようなバリエーションも立法政策としてはあり得るのではないか。

（井上厚生労働省参事官）

代償措置又は交渉不調の場合の調整制度という言葉が何度かでてくるが、ここでは基本的に協約締結権を想定していると考えた場合、もう少し整理したほうがいい。協約締結権の拡大、ここでは特に協約締結事項のことが法定事項との関係で論じられているが、協約締結事項が拡大される場合、協約締結を目的とした団体交渉が行われ、交渉なので制度上は不調の場合も予測しなければならない。すると交渉不調の場合の調整制度は協約締結権制約の代償措置ではなく、協約締結権付与あるいはその範囲を拡大する場合に交渉が不調に終わったときの必然的なシステムとして理解すべき。

特労法では、特定独法、国有林野の職員の関係の調整手続が規定されているが、これら職員については現行制度においても協約締結権が付与されている一方、民間の仕組みとは若干異なるが交渉不調の場合の調整制度が中労委に準備されている。こういうことからすると、交渉不調の場合の調整制度は協約締結権が全部又は一部与えられていない場合の代償措置には当たらないと考える。

A～D 案に則して申し上げますと、A 案は現行人事院勧告を存置する案なので現行の代償措置と交渉不調の場合の調整制度の入れ繰りの問題は生じない。

B・D 案は協約締結事項の範囲の大小はあるが一部を協約締結事項とする案なので、交渉不調の場合の調整制度を整備するという記述を加えてはどうか。一方、D 案の②はまぎれをなくすため削除してはどうか。

C 案は大綱的基準のもとではあるが基本的には協約締結権を付与し労使交渉に委ねるという案なので、①②の代償措置の記述は削除し、交渉不調の場合の調整制度を整備するという記述を加えてはどうか。

（岩岬公務労協副事務局長）

ここの代償措置は争議権の代償措置という意味も含んでいると思う。強制仲裁も含めてここに入ってくるので、削除はいかがなものか。また、A 案は自律的労使関係を措置するという意味からはなくてもいいのではないか。

（高橋委員）

代償措置については争議権を想定し、制約が残るという可能性も含めて考えていたので、一定程度残すという記述にしている。A 案については検討した結

果立法技術上難しいということもあり得なくはないので、ここで退路を断ってしまうのはいかがなものかということで残している。

(今野主査)

先ほど提案されたE案とのバランスでA案を残すべき。団体交渉の場合は交渉不調があり得るからそういう意味で調整制度が必要。他方、全部は拡大してないからこちらは代償措置として調整制度が必要。実際にはミックスしてそうなるのではないか。

(島田委員)

協約ということを見ると、民間は争議行為があるからバランスをとってどこかで妥結するが、公務はそれが無いから、代償措置というかどうかはあるが、どこかで強制仲裁は考えざるを得ない。

(高橋委員)

その他に現行人事院勧告制度が担っているような客観的中立的な役割も含めてここは理解している。

(島田委員)

E案は勤務条件について大綱的に決めずに労使に委ねるが、労使で決まってしまうのではなく、予算化したものを国会に提出するのでそこで議会制民主主義、財政民主主義との調整を図るというもの。

(諏訪委員)

A案は現行のとおり、B・C案は詳細に決めるか大綱的か、D案はその中間的で主要なものは詳細にその他は大綱というものだが、論理的にはその逆もある。賃金のような主要なものはむしろ大綱で、福利厚生などは法律でということも理論的には可能。

(今野主査)

国会の調整はB～D案にもあるので、E案は労使で全部決めるという案と言える。さらに、諏訪委員のいうD案の1とD案の2があり得る。

○論点 1-(4) 協約締結権に関するILO第98号条約等の規定及びILO結社の自由委員会報告(資料4)について

(高橋委員及び駒崎参事官から資料4について説明)

(諏訪委員)

日本国内の憲法の議論としては、第15条と第73条が原則でその原則が第28条により一定の制約を受けるという考え方と、逆に第28条が原則でその原則が第15条と第73条により一定の制約を受けるという考え方があるが、ILOは後者を典型的に議論している。

○論点 1-(5) 現行の勤務条件決定システム(人事院勧告の機能など)についての

評価（資料5）について

（高橋委員及び駒崎参事官から資料5について説明）

（今野主査）

A説とB説は対立的な説ではない。AだけどBをやろうということもあり得る。

（高橋委員）

BをやるにもA的なことをきちんとやるということあり得る。

（今野主査）

A説の「長年にわたって我が国の公務部内の賃金決定システムの中核的な役割を果たしてきた」、「幅広い労働者の賃金水準の参考となってきた」というのは、B説をとるとしてもそれはそのとおり。

適正な給与とは何かということが論点ではないか。B説は自律的に交渉して決めたほうが適正だと、A説は社会一般情勢に適應して決めたほうが適正だという。

（島田委員）

人事院の立場としては自分たちがあるから労働基本権制約の合憲性が保てる、それをなくすのはどうなんですかということがあるのだろう。

（高橋委員）

地方公共団体の規模とかシチュエーションとか違いはありつつも、指標的な役割があり、なくしたときにどうなるのかという事実上の問題があることを踏まえなければならない。

（島田委員）

全体としては春闘相場があり、それを公務が反映し、更にそれが普及していくというサイクルがあった。人事院勧告がなくなれば賃金相場がなくなるかといえばそうではない。

（今野主査）

委員会のヒアリングで、地方自治体のしかも小さいところは困ると言っていた。

労働基本権制約の代償措置としての役割、社会の賃金秩序を形成する役割、公務員の賃金秩序を形成する役割といったいくつかの役割がある。極端に言えば、組合せとしては労働基本権を付与、代償措置は不要、しかし公務員の賃金秩序を形成する上で大切だから人事院が賃金を決めるというのもあり得る。

地方自治体の小さいところは、今まで人事院勧告を参考にやってきた、そういう意味では大変大きな機能を果たしてきた。それがなくなれば何か違うものを作るのではないかといわれたら、組合としてはどうか。

（岩岬公務労協副事務局長）

団体交渉制度の地方公務員版をどう設計するのかによるが、中央レベルで自

治体首長と組合が交渉して決めるようなパターンができれば、それを最低賃金あるいは標準賃金というかはともかく、それが各々の地方自治体における労使交渉の指標となることは間違いない。団体交渉制度の設計によって十分代わるものはできる。

(今野主査)

今の話は、中央で準拠基準を形成するということが前提。それぞれの地方で勝手にやるということは想定できないということか。

(岩岬公務労協副事務局長)

できるように組合としては頑張らなければならないと思う。

(高尾総務省公務員部公務員課長)

中央で議論して決めるという時、誰がどういう権限でやるか、非常に大きな問題である。当事者でないことは確かである。

(島田委員)

賃金センサスなどあり、それほど困難ではないのではないか。

(岩岬公務労協副事務局長)

中央で地方公務員の標準的な賃金のパターンを作る方法、最低基準を作る方法など多様に考えられる。工夫次第だと思う。

(今野主査)

いずれにしてもこれは後半のテーマである。

○論点 1-(6) 公務員任用の法的性格と民間の雇用契約との相違点についてどう考えるか(資料6)について

(高橋委員及び駒崎参事官から資料6について説明)

(島田委員)

②のまとめのB案について、成績主義の原則、職務給の原則という訳では必ずしもないが、平等という観点から考えると、確かに所属する団体によって勤務条件が異なることは適当ではない。そこでどう考えるかは協約の一般的拘束力の問題につながる話なのかなと思う。A案のように団体によって異なるということにならない仕組みを考えたほうがいい。

それから①について、勤務の性格の議論をどこまでやるか、やりだすときりが無い。判例もあるし、行政法と労働法では考え方にだいぶ違いもある。今回はそれをどう考えるかをにおいても制度的に考えられるのではないか。

(淵上審議官)

この議論は協約の一般的拘束力、拡張適用の話と関連し、民間労働法制の中で交渉システムを考えていく場合と、公務員独自の仕組みを考えていく場合に、組合によって勤務条件が異なることをどう考えるか、それを回避する論理的なツールとして整理が必要なのではないかと考えている。

(今野主査)

代表的な考え方が入っているかということが大切。今日のところは考え方は上手に整理されていた。問題になったときにもう一度こちらに帰ってほしい。

(島田委員)

ここで引用されている非常勤の判決は、現行制度を解釈したらこうなるというものであり、制度設計上どう考えるか、本質的にどうかということではないが、そういう考え方があり得るという意味では結構である。

#### ○その他

資料の整理についてコメントがあればメールでやりとりをした上で、次回会議の初めに時間を取り、修正後の資料をみながら最終的に確認・補足をすることとされた。また、論点整理表の「まとめ」という表現ぶりは主査と相談することとされた。

次回会議の日程については、調整の上連絡することとされた。

以上

<文責：国家公務員制度改革推進本部事務局（速報のため事後修正の可能性あり）>