

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21回）
議事要旨

1 日時

平成21年10月14日（水） 16:30～18:30

2 場所

合同庁舎第4号館6階共用643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、

（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、堀江宏之参事官、駒崎源喜参事官、

4 議事次第

（1） 開会

（2） 骨格の論点に付随する論点等について

（3） 閉会

5 議事の概要

○骨格の論点に付随する論点等について

（駒崎事務局参事官から資料1、2について説明）

○骨格の論点に付随する論点等について

（駒崎事務局参事官から資料3について説明）

（島田委員）

2ページの最初の○について、公表期限を設定することが適当であるということとは一致したが、「いたずらに先延ばしされることを防ぐため」は余計ではないか。「公表については公表期限を設定することが適当」とすればよい。

（今野主査）

承知した。1 ページ目の労使交渉の透明性に関する最初の○について、これは交渉全部を公開するということか。

（駒崎事務局参事官）

そうである。

（今野主査）

「適当でない」として意見が一致したのか。「労使が考えればよい」として意見が一致したのではないか。

（駒崎事務局参事官）

交渉自体の公開を「義務付けることが適当でない」とした。

（今野主査）

それであれば結構である。

○骨格の論点に付随する論点等について

（駒崎事務局参事官から資料4について説明）

（島田委員）

そもそも、使用者側に立つ職員という概念がはっきりしていないのではないか。ここでは注が付いているが、労働法制においても使用者の利益代表者が労働組合を組織し協約締結を行うことを排除していないというが、使用者の利益代表者の参加を許す者は労働組合法の労働組合としては使わないとなっている。問題は、いわゆる管理職員等と言われている中でどこまでが労組法的に使用者の利益を代表する者になるのかという点である使用者側に立つ職員という言い方がよいかどうなのかということを含めて検討する必要がある。便宜的にそれを使って議論するのは結構だが、管理職員等の範囲の中でどこまでなのか。管理職員とそれ以外と一緒に組合、職員団体は作れないという規程だったが、そのままにするのか、そうではないのか。あるいはどこどこであれば組合ができるのかを整理することが課題である。

（高橋委員）

新しい論点ということか。

（島田委員）

論点としてはよいが、注などを入れていただいて誤解を避けれるようにはなっているが、2 ページの②について、どこまでを1つの組合で団体交渉や労働協約が可能になるのかという議論が実質的に意味のある議論ではないか。

（高橋委員）

一緒にできないという話と別に、この場合には人事局長はさすがに自分で交渉はできないだろう。

（島田委員）

そのような範囲はあり得る。

(高橋委員)

その範囲の話は決めておかなければいけないのではないか。

(島田委員)

それは賛成である。

(高橋委員)

③がそのような話として絞って事務局が出してきたと思っていた。

(島田委員)

使用者側に立つ職員という意味が使用者と一体的なものであって、団体交渉、労働協約という立場には立ち得ない、というものだということであれば、それはよい。

(高橋委員)

使用者側に立つ職員をこの場に適切に設定すると、そのようなものに絞られていくだろうという脈絡で出た。

(島田委員)

それならば分かる。だから③なり②を先に議論するのであればはっきりする。要はA案、B案という中で使用者側に立つ職員が協約締結権を付与すべきだ、あるいは付与すべきでないという立て方自体が、そもそも意味を持ってこないのではないか。つまり使用者側の委員を高橋委員がおっしゃったように確定していけば、それは労働協約締結権がないという結論に自動的になるだろう。

(今野主査)

「これは管理職と一般職で同じ組合にしてはいけません」という話とは全然関係ないのか。

(島田委員)

それは別だろう。

(高橋委員)

「そのような議論をここでしているのではない」と注ではっきり書いた方がよい。

(島田委員)

それで結構である。

(高橋委員)

「もともと労働協約締結権を観念しない職員とはどのような範囲か」をここで確定する。

(今野主査)

民間はどのように言葉を定義しているのか。

(島田委員)

民間では「使用者の利益代表者の参加を許す者」が最後の包括的なものである。
(堀江事務局参事官)

労働組合法の第2条1号に、「役員、雇入、解雇、昇進または異動に関して直接の権限を持つ監督的地位にある労働者、使用者の労働関係についての計画と方針に関する機密の事項に接し、そのためにもその職務上の義務と責任とが当該労働組合の組合員としての誠意と責任とに直接に抵触する監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者の参加を許すもの」は労働組合ではないということであり、2ページの今の国公法で①～③までを並べて、これを「管理職員等と言っています」という中で労働組合法の考え方に近づけると③だけなのではないか。その場合は労働組合とパラレルに考えれば、今まではこの人たちは別の組合を作って交渉はできたが、労働組合法に仮に近づけるのであれば、そもそも一緒の者が違う組合ならできるという話でもなくて、そもそもだめということにするという選択肢もということである。

(島田委員)

2つの問題が混在している。

(堀江事務局参事官)

同じ組合を作れる人と作れない人を分けましょうという議論と、今の国公法の制度にはないが、そもそも組合を作れない人がいるという労働組合法の制度とどちらを選びますかという話、あるいは両方が併存して境目のところはあるのか。要するに作れない人もいるし、作れるけれども別の人もあるしという3段階になる。

(今野主査)

民間は実質上役員である。

(島田委員)

管理職組合があつて、今の理解ではその中に人事権限がない人同士であればかまわないということ。それが組合と一緒になってしまうと、それは「人事権があるからだめ、自分たち同士はないからよい」という理屈に立っているのだろう。だから、そのような意味では2つの問題が両方あり得る。

(今野主査)

ここで言っている協約締結権がない人とはどのようなものか。

(島田委員)

どうやっても自分で自分のことを決めているという人である。役員もそうだし、部長なども含むのではないか。それは実質的な権限なので何とも言えないが。

(高橋委員)

下に下ろしてきたことについてはだめだろう。例えば、地方支部分部局に交渉事項を委ねたときの人はいない。

(堀江事務局参事官)

現行の国公法の解釈であれば、③の中も分かれていて、直接の権限を持つ監督的地位にある職員は人事課長みたいなものを指しているが、その後ろの方で「機密の事項に接し、そのため誠意と責任とに直接に抵触する」というのは人事係員まで含む。

(島田委員)

それは団体交渉をやっているときに、その事務を取り扱う人ということか。

(堀江事務局参事官)

最初の論理を整理しないと分かりにくいかもしれない。ご指摘のあったような論点の構造を整理した方がよい。

(今野主査)

③を適用すると、具体的には誰が外れるのか。

(堀江事務局参事官)

今の解釈では③にした場合には人事課長、秘書課長、人事・給与を含む予算、労務担当等については課長補佐、係長、係員まで入っている。一方で、①や②が外れることによって、次官、局長は人事権もあるだろうから③で読み得るだろうが、「人事権のない課長や直接人事をやっていない課長や参事官、審議官、そのような人は行政上の権限はあるが人事上の権限はない」と反論が出てくることはある。しかし、これも実際の権限に着目するので必ずしも言い切れない。

(島田委員)

そのどこが外れるかという範囲はいろいろ議論があり得る。この文言でも直接の権限は一体どのような権限を指すのかということがあって、そのあたりは今後また議論しなければいけない。それは解釈によって簡単に決まらないが、いずれにしても問の構造を整理した方がよい。

(堀江事務局参事官)

そのような意味では論点の構造を変えてよろしければ、そもそも国公法はどのようなスタンスをとっていなかったが、民間と同じようにということ言えば今までは形の上では交渉権もあった人たちについて、「これは使用者の利益を代表するので、もう組合も作れません」という人を作ることを選択肢としてあるのかないかのかという議論から始まって、そこではないが管理とそれ以外の人を分けるという議論は更にそれに応じてあり得るのか。そのようにもう一度整理し直した方がよろしいか。

(今野主査)

このような抽象的な定義をやめて、出口の結果としてはどのようなイメージをするかを決めてしまった方が早いのではないか。

(島田委員)

そこは議論が分かれるところがあるのではないか。

(今野主査)

少なくとも審議官、局長まではよいか。

(島田委員)

局長まではそうだと思う。

(今野主査)

あとは、それより下でも労使交渉に直接関与しているような人たちを外す。

(島田委員)

それは別のカテゴリである。職務と責任が抵触する観点である。

(堀江事務局参事官)

この辺も局長が人事権を持っているのかという規定上は分からない部分がある。秘書課長や官房長、次官が持っている。

(今野主査)

企業で事業部長と人事課長がおり、事業部長は人事権がなく、人事課長が持っているところということである。

(島田委員)

課長レベルになると、実際は人事権があるかどうかというような判断をしているようである。

(今野主査)

大企業の実態を考えると人事課長には人事権はない。やはり事業部長である。

(高橋委員)

公務はどうか。

(今野主査)

秘書課長はそれほど人事権を持っているのか。

(島田委員)

事実上と権限とは分からない。

(今野主査)

それはその組織の責任を持っている上司を無視して勝手に動かすのか。

(堀江事務局参事官)

もちろん協議はするだろうが、役所によっても違うのかもしれないのでよく分からないが、人事課というものが人事をやっている。人事の案を作るのであって、それに対して部局は意見を言うような形かもしれない。あるいは、部局単位で人事を採用からやっているような部局もあるので、実態としてはいろいろある。

(今野主査)

両方あるのか。

(堀江事務局参事官)

詳細には分からない。

(松田事務局次長)

一般的には、人事権がそれぞれの組織に含まれるのではないか。

(堀江事務局参事官)

任免を行っているかという、規定上はそうは言い切れない。ただし、いずれにせよ人事をやっているかどうかはともかくとして、局長がサービスを監督していることは事実だろうから、この書き方であれば任免、分限、懲戒を含むその他の管理、とあるのでそのような意味では読める。

(今野主査)

一番重要な任免権は持っていないのか。

(島田委員)

そこも整理すべき。労組法は相対的な概念で、「この人との関係ではこの人はあるんだ」と言ったときに、そこを一緒にしてしまうと労働組合の自主性などの観点からうまくいかない規制である。では、その外れた人が自分たちで作るのを否定しているかという、というレベルの話と、「全くあり得ない」ということは労組法ではそこまで細かく規定していない。役員といっても、それは従業員身分を持った役員と限定しなければならない。いずれにしても整理、議論をした方がよい。

(今野主査)

2ページ目にある③について、③を適用して締結権は絶対与えない人をどう決めるかだけをここで決めればよい。

(堀江事務局参事官)

まずは重要な行政上の決定を行うということがメルクマールになるかならないかという選択肢がある。もし、これは利益相反的な観点からだけで決めるべきだということであれば、行政上の権限は直接関係ないということでそれは外せる。次に③が残ったときに、これについては従来の国公法的な整理として、組合は作れるけれども別の組合でなければいけないという整理をするのか。それとも従来の国公法から離れて労働組合法の方に寄って行って、そもそもこの人たちは組合を作れないのではないかと整理するのかといった段階の議論が出てくる。元の論点の順番にやっているのです若干分かりにくくなる。

(高橋委員)

もう一度議論したほうがよい。

(今野主査)

締結権の範囲から次官を外したほうがよいか。

(高橋委員)

それは外れるだろう。

（今野主査）

それから決めて文章を直した方が早いのではないか。

（堀江事務局参事官）

次官を外したいということであれば、この枠組みを、③を人事権について直接の権限と言うのか分からないが、権限を持っているのは確かだろうから、③の世界にするけれども、今でも次官と局長でも組合は作れる。今までは認めていたけれども認めないという新たな判断をしなければならない。

（島田委員）

それは分からない。職員団体を残して作っても結構だが、協約締結権はない。

（堀江事務局参事官）

そのときには組合を作るということは交渉ができるということだろうから、交渉権はあるが協約締結権はない人たち、要するに今のパターンの人たちが残るが、それについてどのような意味付けをするのか。今までもあったので、今後もあるよというのも1つの考え方である。

（島田委員）

そのようなものが現にすごくあれば、実質的な意味はない。

（今野主査）

実質的な意味は労使交渉に直接関与している人事の人を外すかどうかというのが目的か。

（島田委員）

要するに、「この組合の中でうまくいかなくなるということはだめだ」という考え方である。労働組合の範囲は労働組合が自主的に決めるというのがILOの原則である。それにもかかわらず、「ここだけは入ったら、そもそも労働組合とは言えない」という話になる。

（今野主査）

例えば、2ページ目の抽象的な規程にしておいて、原案として実質的に誰がどうなるかというのはどこで決めるのか。

（堀江事務局参事官）

そこは3ページの③の議論である。法律上の規定を仮に置いたとして、具体的な確定についてA案、B案、それはあくまでも本来的には職務内容で決まりきっているおり、それは確認する行為でしかあり得ないので、A案、法令で定める。「それが労使で話し合ったら動くということであれば、職員の職務内容が労使の合意で動いているのだからおかしいじゃないか」というのがA案である。B案は、「そのようなことは原則だけ決まっていればよくて、具体的なあてはめは労使で決めればよいのではないか」というものである。

(島田委員)

どこまでを組合員の範囲にするのかというのは、協約で決めるというのはお互いの確認事項でよいが、これが入ったら国が協約を認めるか認めないのかということも労使で決めるというのにはあり得ない。どうしても客観的基準で決めざるを得ない。

(堀江事務局参事官)

現状の特定独法については特労法の世界で、労組法の第2条第1号に対応する職員の範囲について中労委が認定して公表する。

(島田委員)

そのようなものが必要になってくると思うが、管理職員の範囲を広くしたので、そこは非常に紛争が多い。そうはならないように中労委のようなところが決めるしかない。

(高橋委員)

③については、A案でよいのではないか。

(堀江事務局参事官)

A案の場合には第三者機関のようなものが関与して決めていくということか。

(島田委員)

そうである。法令だけでは決められない。

(今野主査)

法令では「絶対にここはいけません」と原則だけを決めておく。それで第三者機関とすれば、3ページはA案しかないのではないか。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

少なくとも、国公法をベースにすると①②はないだろう。

(高橋委員)

①に該当する人は一緒になってよいのか。

(堀江事務局参事官)

①の人について、同じポストが③にも該当するという事は当然ある。

(高橋委員)

そうではなくて、③でない①の人が同じ職員団体に入ってもよいのか。

(今野主査)

それは別の話である。今の検討事項は締結権から外す人の話である。

(高橋委員)

それだけを決めるということであれば結構である。

(今野主査)

抽象的だが、③でどうか。

（島田委員）

人事権限と業務上の関係ということなので、③はかなり労組法の規定に発想が近い。

（今野主査）

3ページとの関係では、これの基準に従って第三者機関が判断する。これが原則である。ラインのポストとしてのイメージとしては審議官以上、もしくは局長以上か。

（諏訪委員）

民間的に考えると、企業別組織の縦だけで考えると、あるところまででそれ以上の地位の人はだめで、あるところはケース・バイ・ケースで、あるところからは絶対にOK、ということを見られるが、問題は企業別ではなくて、例えば人事部長がいたとして「人事部長の権限が最近下がり気味だから、みんな各社の人事部長が集まって人事部長会を作ってやりましょう。よく考えたら労働組合になれるのではないか」と言って、そして使用者団体と交渉するとか、個別の企業に団体交渉を求めた活動をやり始めていったときに、それが可能かどうか。同じことを役所の場合であれば個別の府省が個別の企業のような発想だったが、それでいくとそれらをつないだ横の人たちが民間的にできるかどうかということが出てくる。しかし、そうではなくて「役所は全部まとめて、国家公務員であれば1つである」と考えてしまうと、「同じ企業の中の上の方のある部分はいくら何でもだめだろう」という発想の仕方のずれである。

（今野主査）

今までの議論では労働条件の統一性のようなものを我々が強調しているということは、やはり全体の発想が1つの企業的である。そうすると、さきほどの人事部長が集まって組合を作る話は想定しなくてもよいのか。

（諏訪委員）

現実に第三者機関にいけばそうなる。中労委が特定独法に関して線引きをしてきたやり方は大体そのようなやり方で、横並びで比べながらやってきている。それを条文やその他の形に定式化するときはどうするかということがある（今野主査）

具体的な適用の場面はどうか、それはいろいろあるが、2ページ目では③のような基準で、3ページ目はA案でよいということではないか。そうすると1ページ目の論点が要らない。

（島田委員）

与えない範囲を確定したから当然A案になる。

（今野主査）

資料4では、関連は決まりではないか。次の論点は、4ページは「以前はこのような点線の確認で、ここで合意したように思うが、よいか」ということである。では5ページの専門性、特殊性に照らしてはどうか。

(島田委員)

B案について、行政サービスの提供の維持という話である。争議との関係であれば理解できるが、団体交渉は行政サービスをやめて団体交渉をやることではないので、B案はないのではないか。

(今野主査)

想定しているのは、交渉をすることによって業務が停滞するということである。

(島田委員)

それは集団交渉のようなイメージであればそうかもしれないが、特定の人が交渉するわけで、それによって業務の停滞というのは一般的には想定できない。

(高橋委員)

集団交渉はあり得ないのか。

(島田委員)

それは交渉のルールをきちんと決めましようとしておいて、そのような形での交渉は勤務時間中に実質的にストライキになるような交渉の在り方はだめだということは十分できる。

(高橋委員)

そのようなやり方でやるか、それともそこは割り切ってしまうかという判断の選択肢はあるのではないか、ということ。

(島田委員)

それは団体交渉、労働協約締結権が原則である。ただし、それは当然に勤務時間中にやってよいという権利ではない。それは使用者がきちっと認めなければ問題ない。

(高橋委員)

それは制度設計で責任ある当局を想定して考えるかどうかという話である。そこは「懐疑的な制度設計という余地も残しておいてよいのではないか」ということではないか。

(島田委員)

団体交渉によって行政サービスが停滞するというのは争議のようである。仕事そっちのけで交渉をやっているという話になり、もはや団体交渉権の行使ではない。

(今野主査)

これまでの議論で交渉ルールはどうしていたか。例えば、集団交渉のようなものはだめだとか、どこかでルール化するのではなかったか。

(島田委員)

先般、議論になった。

(今野主査)

島田委員の意見は「そこをルール化して、もしくは何らかのことで担保しておけばよい」ということ。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

「勤務時間中は絶対にやらない」などの意見である。

(高橋委員)

それをどう実現するかという話である。

(島田委員)

勤務時間中に勝手に行ったら、罰則がなくとも懲戒処分の対象になるのではないか。認められていないのに職場を離脱したことになる。

(諏訪委員)

島田委員がおっしゃるような考え方が基本だろうと思うが、A案ではそのような職員は特にないという発想をしたときに、公務員に自衛隊、警察、消防のように最初から外れてしまう人がいる。「特にない」と言っておきながらこのようなものを外すことと、論理が一貫していないとまずいのではないか。「ああいう考え方そのものがけしからん」という発想で全部いくのだといえば、それで1つのやり方だが、当面そういうものはここでは我々は対象としないということとなると、政策判断として全てが外れるB案的発想がある。このようなものの特色はヒエラルキーである。ヒエラルキーとセキュリティに係わる問題で、国民にとって非常に重要で不可欠で、かつ瞬時も止まってくれては困るようなサービスという部分に関しては団交などが行われるというのは、不満などの顕在化のようなもので、そのようなこともあまり好ましくないという発想なのか。いずれにしても最初から外れてしまう人たちの論理と、一応含めるけれども「協約締結に関してはだめですよ」というときの論理の間に一定のつながりや関連性を考えなくよいのか。B案みたいなものをとったときには抽象論ではなくて、具体的にだめだと言っている以外で何があるのだろうかということを考えて議論した方がよい。

(今野主査)

諏訪委員が言われたことは5ページの※の3番で、「公務が停滞した場合において国民・住民生活への影響が著しく大きい」場合ということか。

(諏訪委員)

そうである。その公務の停滞はストライキだけでなく、意見対立の状況が表

層化して、そして対立状況のようなものが内包することが好ましくないという発想である。例えば軍事組織などを考えればそうだが、そのようなことが通常の公務員であるかということを考えないといけない。理論上はあり得るが。

(島田委員)

警察、軍隊はそもそも団結権が否定されている。それが政策的によいかどうかはいろいろな考え方があり得るが、そこでかなり違う。労働組合を認めているからには団体交渉ができて、労働協約締結というところにいかないで「何のために」という話になる。

(今野主査)

諏訪委員の意見は、自衛隊、警察になぜ団結権を認めないのかということと理屈は合わせておいた方がよいという話であるか。

(島田委員)

団結権を与えるか与えないかという話と交渉権を付与するかはレベルがある。だからフランスは警察に団結権を与えているが、いわゆる交渉権はない。しかし意見表明の機会などは与えている。それは政策なので、そこを併せて議論すると我が国の場合は消防職員の問題を含めていろいろあるので、「そこまでやるのであれば」ということになるかもしれない。

(今野主査)

「そことの論理の整合性を考えないで横に置いておいて」としたときに、職務の専門性はあまり説得力がないということか。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

民間では、警備の人か安全をやっている人か。

(島田委員)

それは交渉権がないという話ではない。争議に関して保安要員を確保するなどはあるが、あくまでも争議との関係である。その人たちの労働条件を決めるときに、その人がやらなくてははいけないというものでもない。

(今野主査)

諏訪委員の意見はこちらに団結権がない、争議権がないという人たちはいるということが前提で、そこと理屈を合わせるとということが重要だろうということ。

(島田委員)

しかし、それはある意味で団結権がないという前提での理屈になるので、それは団結権がないからだと言えれば説明はつくのではないか。

(今野主査)

なぜないのか。

(島田委員)

それは警察、軍隊については国の機関だということで、ILOでもそれは国の政策の問題だとしており、国はそのような政策をとっているということである。消防職員については大変疑問だとなっている。

(堀江事務局参事官)

諏訪委員からご指摘があったようにヒエラルキーでできている組織であって、そこに集団的な労使関係という上と下が対立するような構造を持ち込むこと自体が軍隊や警察の使命を果たす上で支障が生ずるとなる。だからスト権があるなしの問題ではなくて、団結権として交渉するという構造を含むこと自体が職務遂行に支障があるのではないかとということがよく説明される。

(島田委員)

「作ってはいけない、政策として付与してはいけない」とはILOも言っていない。逆に言えば、それ以外についてはそのようなことを言っていないので、基本的にそれ以外については団結権があり、団体交渉権がありということが原則になる。

(今野主査)

ヒエラルキーは分かったが、仮に停滞した場合に国民、住民生活へ著しい影響を及ぼすとはどのようなことか。

(堀江事務局参事官)

通常はスト件の議論で交渉をルール化するにしても、交渉自体がのべつまくなしあるような分野があり得るのかということだが、それはむしろ交渉ルールをきちんとすればよいだろうという反論も出てくる。

(諏訪委員)

B案は専門性よりは特殊性である。おそらく、公務の特殊性でそのようなものがあるかどうか。普通には団結権等あると考えられるけれども、そのような特殊性を考えると、いったん交渉権を認めるけれども、例外扱いするというものがあるかどうか。民間を頭に置くとよく分からない。

(今野主査)

議論にならない。

(諏訪委員)

公務の側から出してもらわないと、我々には詳しく分からない。Bは理論上、このような考え方を完全に捨ててしまってもよいかどうかというのは若干懸念は残るが、そのようなものがないとしたらB案はなかなか成り立たないかもしれないという、島田説に帰着する。

(島田委員)

どのような場合でも不可欠な行政サービスは維持するということが前提になれ

ば、その限りにおいて行使の仕方に制約が出てくる可能性はゼロではないかもしれないが、そもそも排除されるというのにはあり得ない。

（諏訪委員）

民間ではそのような不可欠サービスにはスト権の制約がどこの国でもあり得る。ただ協約締結権まで制約ということはあまりないだろうということは島田委員のおっしゃるとおりである。

（今野主査）

その場合、「職務の特殊性に照らして」ということか。

（島田委員）

それはいろいろな考え方があるのではないか。よく言われるのは不可欠業務という概念である。エッセンシャルサービスである。

（諏訪委員）

例えば、救急車の救急隊員は日本の場合は消防職員の方に入ってしまうが、国によってはいろいろなところがやっている。民間がやっているのもある。しかし、それもエッセンシャルサービスだと考えると、「急患なので来てください」といったときに急にストに入ることはできない。

（今野主査）

それはスト権である。

（諏訪委員）

そのような方面では制約がある。しかし協約ではあまり聞かない。

（高橋委員）

ルール化するということであるという趣旨でもあるが、そのような懸念が強いときに逆にそのような協約締結を巡って生ずる紛争はないという制度設計も残しておいてもよいのではないか。

（島田委員）

高橋委員のイメージは「押しかけてワッとやる」ようなものか。

（高橋委員）

集団交渉のようなものである。

（島田委員）

それはないという前提で考えてよい。あくまでもこれは公務員の事項である。

（高橋委員）

でも集団交渉は争議権がないときでも過去の例はあった。

（島田委員）

ないからやるのであって、あればやらない。しかし、民間でも集団交渉をやっているところはそれほど多くない。

（高橋委員）

実例があるということで、そこは制度設計として残しておいてもよいのではないか。

（島田委員）

そうすると団交権の行使で正当化できないような行為が出てくる気がする。つまり団交権で個別の人間が職場離脱をして、それが常に正当化される。争議権ではないので違うと思うが、あくまでも労働組合、日本の考え方である。組合が行使するわけで、個々の人権だという考え方がないわけではないが、自分は団交権があるから今やっている仕事を放り出して行ってよいかといったら、これは争議である。あくまでも団体交渉は一定のルールの上にやる。

（高橋委員）

それは1つの解釈で本来の在り方だろうと思うが、実際のいろいろな経験からすると、そのような場合が過去においてなかったわけではない。そこは制度設計として残しておいた方がよいのではないか。基本的にA案を基調にするのは反対ではないが、B案という制度設計も例えば項目3については残しておいてもよいのではないか。

（今野主査）

高橋委員は交渉ルールでも縛っておくということか。

（高橋委員）

今の段階で全部そこで予定調和的にできると考えて、バサッと3を削るのはどうか。

（諏訪委員）

Aを作ったときはそのあたりは留保条件で書いておくということであった。労働法の考え方は昔は違っていたが、最近は団体交渉権があるから仕事を放り投げて仕事中に交渉をやるということでは必ずしもないということであるし、団体交渉は団体が行使するものだから、各自が勝手に「おれもおれも」といくようなものではない。つまり集団交渉、大衆団交みたいなものを法が認めているわけではない。当然、職務の必要性があって、時間外であるけれども不可欠業務をやるために地震や災害が起きたときの緊急出動事態が、「団体交渉の時間だからだめだ」などということは当然言えるわけでもない。こう考えていくとBは具体例であまり考えられなくなっていく。

（今野主査）

諏訪委員が言われたようにA案、B案を残しておいて、A案についてはそのような留意事項をつけておくか。

（高橋委員）

A案が基調というまとめ方はない。

（今野主査）

ただし、今の話を聞いていると、専門性は全くだめで特殊性もあまりない。

（高橋委員）

特殊性は国民的な関心事のような話である。

（今野主査）

少なくとも専門性はなくてもよいので取ってしまうか。そうであれば特殊性の定義を抽象的でも本当はしなければいけない。

（高橋委員）

だから、サービスについて、国民の関心事、高いものなどという話である。

（島田委員）

団体交渉をやっているからサービスが提供できないということが想定しづらい。そのときは団体交渉をしなければよい。24時間業務でも全員が24時間やっているわけではない。

（高橋委員）

基本的に団体交渉のルールがきちっとあって、集団交渉みたいなものがあり得ないという運用が団体交渉の基本的なルールであるべきだという前提は結構である。それを制度設計上きちんと確保できますかということについて疑念がある場合があるのではないか。

（今野主査）

B案の留保事項に入れておけばよいのではないか。

（高橋委員）

基本的にはA案が有力だったけれども、B案としてそのような疑念が残ったというまとめ方で結構である。

（島田委員）

承知した。

（今野主査）

あるいはもう1つ、諏訪委員が言われたように具体的にはイメージができないが、特殊性がある業務もあるかもしれない。そのときに特殊性はヒエラルキーでやらなければいけないような業務や、労使が対立したときに公務が停滞したら大変な影響が及ぶようなところなど、理論的にはあり得るということをコメントしてA案、B案を残しておくのではどうか。

（高橋委員）

基本的にまとめ方の話である。

（今野主査）

基本はA案でよいということか。

（高橋委員）

結構である。なお、「B案について残しておく必要があるのではないかという

意見があった」という程度でよい。B案ありきということを申し上げたわけではない。

○骨格の論点に付随する論点等について

(駒崎事務局参事官から資料5について説明)

(堀江事務局参事官)

1ページ目について、「例えば使用者側に立つ職員を想定」とあるが、先ほどの議論では使用者の利益を代表する者について、一応の結論としてはそもそも組合が結成できないようにするというのが結論であれば、ここの議論をする必要はなくなるということである。あえて言えば、使用者以外でも交渉権はあるが協約締結権は付与されない職員について議論する必要があるが、それも先ほどの議論でA案が基本であって、B案は具体的には今のところあまり想定できないということであれば、あえてここを議論しなくても3ページ以降を議論いただければよいと思う。そもそも団結権がない警察職員を想定して議論いただければ1枚目の話はそれを応用するような話なのかもしれない。

(今野主査)

そのような点から、議論の仕方からすると5ページ目の代償措置、このような形の論点の立て方ではなくて、3ページのような案を議論したときに代償措置から見たらどのように評価できるかということを経回やっていけばよいだけの話である。

(堀江事務局参事官)

そうである。そのような意味では5ページもあえてこれだけ議論する意味はなく、3ページを議論していただければよい。

(今野主査)

代償措置の観点からチェックするということがよい。A案はいろいろ書いてあるが、規程において決定する。B案もいろいろ書いてあるが法令において決定する。普通に考えると協約をやって、最終的には規程で落としているエリアと法定で落としているエリアがあったときに、それと全く違うということはありません。その前のページにもそのようなことが書いてある。

(堀江事務局参事官)

おっしゃっていることは一般的な職員について規程事項と法定事項で分かれた場合に、それと違う処理をすることが考えられないのでないかということか。A案、B案が選択肢でなく、事項によってAかもしれないし、事項によってBかもしれない。

(今野主査)

管理職に特別手当のようなものがあつたときに、一般職にはない場合にどうす

るのかということとは似たところと同じ扱いにすればよい。問題は適正かどうかをどうチェックするかについてはいろいろ選択肢があると集約できるのではないか。

（高橋委員）

もともと三権がないのだろう。そのときに規程と法令の仕分けを、この人たちにも同じように適用できるのか。

（今野主査）

そうするとある人たちは手当については規程でもって、この人たちは法令で手当を定めるのか。

（高橋委員）

それは協約締結権があることを前提にして振り分けているのであって、協約締結権がない人に同じ発想で事項を振り分けるというのは変ではないか。

（今野主査）

これがよい例が分からないが、家族手当があったとして、労使交渉の結果、規程で設けたとする。同じ家族手当を警察署の職員に適用するときは法令であるのか。

（高橋委員）

そのような発想立ちはあるだろう。

（今野主査）

それは変ではないか。

（島田委員）

何も無いと言うが、公務員全体のベースは決まっている。それに基づいて決定しており、そこからそれほど隔絶したものができるわけではないので、すべてが法令でなければいけないということはない。

（高橋委員）

すべては法令でないといけないという話はしていないが、基本的に団結権がないので法令で決めた方がよいという考え方もあるだろう。

（今野主査）

そうだが、さきほどの家族手当は効率が悪くないか。

（高橋委員）

形式が違うだけである。職員は法令で作ろうか規程で作ろうか、何の関与もしない。むしろそれは使用者側の権利配分の話になってしまう。規程は当局の権限が強すぎるのではないかと申し上げた。

（今野主査）

何となく違和感がある。法令なのに規程ということはある得ない。普通の公務員の場合は規程で、三権のない人は法令、こういうケースはあり得る。

(高橋委員)

逆はあり得ない。

(今野主査)

では法令対法令はある。規程対法令に違和感がある。

(高橋委員)

私は全くない。もはや議会と当局との権限配分の問題である。

(今野主査)

私が言った議論の仕方の提案は撤回ということか。

(高橋委員)

そのような案もあることは否定しない。

(島田委員)

むしろC案が適切ではない。このためだけに今の人事院の勧告のようなものを残すのかという問題と、このようなものがあると自律的な労使関係を成熟させていくために阻害要因になる。だからA案、B案という意味で高橋委員がおっしゃるように法令ということについては、それも有り得るかもしれない。それほどこだわりはないが、C案はないのではないか。

(高橋委員)

C案は基本的に全体の制度設計の中であり得るということは議論したい。だから、ここでC案を潰してしまうと全体の制度設計も潰してしまうことになる。そのような意味ではその決着はついていないので、C案は残しておいた方がよいのではないか。私が最初に申し上げたかったことは、勧告は1ページの注で書いてある。だからもう勧告という言葉は使わない。

(島田委員)

承知した。

(高橋委員)

その上でのC案である。警察などの特殊な問題は、専門的な話なのではないか。私は危険度などについて、専門家の関与はいるのではないかと思う。そのようなことを議会は分からない。

(今野主査)

いろいろな変数が入ってしまって、この案の整理の仕方はあまり上手ではない。

(高橋委員)

入らざるを得ない。

(今野主査)

あまり整理できていないが、当局が決めた内容をいかに適正かどうかをチェックするという観点からみると、1つは協約を踏まえたというものが一番緩い。その次は職員の過半数代表の意見を聞く。3番目に議会がある。第三者機関が

あって、もう1つは勧告がある。

(島田委員)

勧告はない。

(今野主査)

意見表明。この4段階か。

(堀江事務局参事官)

4段階だが、どれが強いと解釈するかは全然分からない。第三者機関の意見を聞くということと、法令で定めるといふもののどちらが強い規制なのか。

(高橋委員)

両方か。関与もある。

(堀江事務局参事官)

組み合わせもある。もう1つ別の観点だが、A案のような職員の過半数を代表する者の意見を聞くというやり方が、団結権を否定する趣旨として組織内に対抗関係を持ち込まないようにするというのと別の観点だが論点はある。

(高橋委員)

過半数は選挙か。

(島田委員)

それはいろいろな選び方がある。

(高橋委員)

選挙以外には何があるか。

(島田委員)

例えば、団体で指名する、あるいは「この人でいいですか」としている。それはいろいろやり方がある。

(堀江事務局参事官)

過半数組合があるときにはそれでよい。

(島田委員)

組合はないだろうから、必ずしも秘密投票での選挙でなければいけないということでは労組法の場合はない。

(高橋委員)

複数出てきたときは選挙ではないのか。

(島田委員)

複数出たら何らかの形で決着をつけなければいけないが、選挙にしなければいけないのか。その場で「どっちにしますか」とやるか、それは委ねるという考え方もあるし、厳密には高橋委員がおっしゃるような選挙になるだろう。

(今野主査)

過半数代表の問題は適正かどうかチェックするということもあるが、当事者の

意見を聞くことの方が大きい。それと第三者機関とが並列になっている。

（島田委員）

別の考えである。

（今野主査）

別である。1つは、職員の過半数代表のように適用される人たちの意見を聞くような仕掛けを作るかどうかというのが独立した論点である。

（諏訪委員）

同じように独立しているのは第三者機関を入れるかどうかである。考えようによっては、議会は究極の第三者機関である。

（今野主査）

そうすると、第三者機関は中労委のような専門機関と議会となる。もう1つは意見表明機関である。

（高橋委員）

並列である。

（今野主査）

どのように議論したらよいか分からないが、まずは職員の過半数代表についてやってみたい。

（高橋委員）

過半数代表のような団体がない場合にあり得るのかという話である。

（島田委員）

逆に言うと、団体がないから出てくるという発想である。それは交渉にはならない。それこそ意見表明である。交渉権はない。

（高橋委員）

団結権はあり得るといふことか。

（島田委員）

いや、団結権ではない。

（今野主査）

団結権ではない。今でもどこかであると言っていなかったか。

（堀江事務局参事官）

消防に消防職員委員会という意見を聞く仕組みはある。

（諏訪委員）

それは中小企業で従業員会、社員会のようなものがあり、實際上、組合ではないがいろいろなときに話し合うというのはよくある。その公務員版みたいなところか、あるいはそうでなくて、何らかの形で選ばれるというのものもある。

（島田委員）

パーマナントなものを考えるのか、そのときに意見表明というアドホックなもの

のを考えるのか。基準法などではどちらかというアドホックである。

(今野主査)

ここでの問題点はそのような会を例えば社員会として、社員会を法的にノ一と言うかどうかということか。作るかどうかというのは、勝手だということもあり得る。

(高橋委員)

しかし、作らなければいけないのではないか。

(島田委員)

そこを母体にした間接代表制だとそうである。法定の制度になる。ただし、過半数の意見を聞くということは代表の選び方を含めて非常にバリエーションはあるだろう。なぜなら、労働基準法の間接代表はそのときに過半数を代表する者というだけで、個人であり組織ではない。

(諏訪委員)

そのようなものが機能するかどうかという問題があるが、基準法や関連する法律がたくさんある。一人の人が兼ねていることが多いが、理論上ではアドホックだから毎回だれかを選んでおり、場合によっては常時的なものもある。そのようなものはいかがなものかとなると、我々はそれを整理するというのと、1年間や2年間のような一定の有効期間のような発想をとるかどうかである。

(島田委員)

基準法で言えば裁量制の労使委員会である。

(諏訪委員)

労使委員会のようなもの。細部にこだわると面倒なことがたくさんあるが、大筋でどのように考えるか。「相手が何を食べたいかを全然聞かないで、中華がよいとか、和食がよいかを聞かないで、ともかく世の中はみんな今年和食だから、和食のみを出すのか、それとも基本は和食を出すつもりだけれども中華風として、ごま油をかけようか」とか、このようなことをするかどうかという基本の発想だろう。普通に考えれば何らかの反映あるいは何らかの関与はいろいろな意味で安定のためには望ましいと感じるし、他方でヒエラルキーなどのいろいろなことを考えると本当にそうなのかも思う。これは政策判断だろう。

(高橋委員)

「このようなことをすべし」と警察について決めてしまってもよいのか。

(今野主査)

1つは「単に考えられる」と書けばよい。1つは「絶対にだめということが考えられる」として、あとは「作るべき」とする。3つほど選択肢がある。どれがよいか分からないが、今の議論ではその程度しか書けない。その問題を解決することと、第三者機関の問題は別である。第三者機関については専門的な第

三者機関の意見を聞く。人事院のことは抜いておいて意見表明をする機関があるということ。それを通して最終的に法令化するものは全部最終的には議会である。別の案はそのようなものを通さないで議会とする。法令である。出口が規程の場合は「第三者機関を通して規程、意見表明で規程、何もしないで規程」である。

（高橋委員）

そうである。

（今野主査）

出口が法令の場合は「第三者機関で法令、意見表明で法令。何にもしないで法令」。この選択肢である。その中のどれを選択するかについては、代償措置との関係を考えなければいけないことは注で言っている。

○骨格の論点に付随する論点等について

（駒崎事務局参事官から資料6について説明）

（今野主査）

1ページの「実施しない」の④⑧はないだろう。

（堀江事務局参事官）

⑧は「両方実施しない」。④は「第三者機関はあるが当事者はない」ということなので、2ページの一番上の議論になる。

（今野主査）

承知した。2ページ目、3つめの○の記述が気になる。今までの議論の経緯を踏まえると、「協約を踏まえた個々人の人事処理」と書いてあるが、「協約を踏まえた規約または法令に基づく」ではないのか。諏訪委員にお聞きしたいが、当局と職員団体が実施する場合は苦情処理の対象者は組合員だけか。

（諏訪委員）

原則はそうである。しかし、よそにも開いていけないということはない。苦情者が来るかどうかは分からない。

（今野主査）

それはあり得るということか。

（高橋委員）

苦情処理共同会議はかなり利用実績があるのか。

（駒崎事務局参事官）

その点については、これまでの論点整理でも資料の方で用意しているが、過去5年の例では国立印刷局は開催の実績はなし。国有林野は地方で1回、地方支部で2回。人事院における苦情相談の件数は20年度1,234件、19年度1,175件として1,200件前後で推移している。

(諏訪委員)

人事院の場合は現業で1,200件などという意味でなく、非現業である。数字の対象が違っているが、どちらにせよ、現業は少ない。

(高橋委員)

なぜか。

(諏訪委員)

日本の場合は苦情処理制度に乗るような問題の多くは協約事項、交渉事項になってしまって、そちらで処理される。アメリカなどは典型的にグリーバンズプロシージャが発達しているが、それは個別の適用の部分のところ個人がいろいろ発言をして、「おれはそっちではない、あっちではない」と言うが、日本の場合は集団的にグループごとで処理されているから、個人が個々の「私は違う」などと言える構造になっていないからだと一般的に言われている。共同調整会議がなぜ少ないか、ということまでは私もあまり分からない。

(高橋委員)

両方を競合的に使いやすい方を使うということが原則なのではないか。当事者に信頼をおけるか、専門機関に信頼をおけるか。利用者ごとの考え方はあるので、それをどちらに仕切ってしまうという話でもないし、無理やり土俵を決めて、「お前はこっちに行け」というような話は難しい。

(今野主査)

これは現状だが、個々人の人事処理の問題の苦情が発生したときに当局の中でやる場合と人事院でやる場合がある。そのときに原則的にはどのような切り分けをしているのか。

(高橋委員)

イギリスなどは当局で不満があれば人事委員会に行く2段階構造になっている。日本はどちらでもよい。

(稲継委員)

アクセスルートはたくさん残しておいた方がよい。⑤⑥⑦はあった方がよい。

(今野主査)

第三者機関は実施する方で、横はどうなるか。

(稲継委員)

①と②の違いが分からない。具体的にどう違うのか。

(今野主査)

②は職員代表で選んで、組合が2割しかないときに、残りの8割も含んで代表選挙などで選んで、その人が職員代表になる。左側の場合は2割の職員団体の代表と当局がやる。それでよいのではないか。

(諏訪委員)

そうである。②と⑥で職員代表がどの程度、このような問題に関して見識を持って信頼される人がなっているかによって違うので、そのような人が現実的にはなかなか出てこないのではないか。そう考えると②と⑥は考え方としてはあっても、現実的に難しいのではないか。職員団体のようなものがあれば、その中でそれぞれ専門性を持ってきた人が担当していくというのならば継続性もあり、それなりの根拠はある。

(今野主査)

②と⑥のような選択肢があるということは職員代表制みたいなものがあることが前提である。

(諏訪委員)

アドホックでは難しいだろう。

(今野主査)

1つの場合分けとして職員代表制が難しいとすれば、②と⑥の選択肢はないというシナリオは書ける。

(堀江事務局参事官)

今の議論であれば、「両方あればよい」となる。「狭める必要はないという以上は⑤⑥⑦⑧、④はなくなる」となる。両方があるというのは①②③だけである。今のご指摘で②が現実的に難しいのではないかとすると、残る選択肢は①と③。あとは当事者、例えば各省における苦情処理を、職員団体を参加させるのか、それともこれは現状のように当局のみでやるのか。この2つとなる。

(今野主査)

前提として職員代表制ができれば②もあり得る

(堀江事務局参事官)

①②③について、2ページの○の2つ目から3つ目の議論である。複数機関があるところは確定した段階で、それはルートを増やすのだから特段事項を分けるべきではないと向かうか、そうではないのか。3つ目として①②③のどれが適当かという選択肢について重み付けがあるのかないのか。

(今野主査)

①の選択肢をとったとして、「職員団体以外の人はやらない」と言ったらだめである。それであれば①の選択肢はない。それはあり得ない。

(堀江事務局参事官)

2ページの○の3つ目がそのように書いてある。苦情処理は組合に参加しているだけの人ではないという前提で①であったとしても非組合員も対象とした苦情処理だとしている。

(今野主査)

①が職員団体の組合員、メンバーだけと制度設計した場合、③も並列的に作ら

なければだめである。非組合員は苦情処理の対象に全くならないということである。

(高橋委員)

1ページの1つ目の○は「並立する必要はない」として取れるのか。

(堀江事務局参事官)

今のご指摘でいうと論理的には①が組合員だけを対象にするのであれば並立する必要性は出てくるかもしれないが、別の観点からは同じような①②③というものを並立させる意味はそれほどないようにも見えるので、逆に言えば①を導入するとしても非組合員も対象にすべきではないかということが確認できればよい。

(諏訪委員)

今の①②③は、基底にあるのは何かというと第三者機関による苦情処理は誰にでもある。そこに何を乗せるかの問題で、組合があった場合には組合のそれに乗せてよいのではないか。更にそこに「非組合員も来たい」というのなら扱っていけないとするか、よいとするかという問題ではないか。それに対して、③は共通の第三者機関にプラス当局とは関係がないものがつながる。真ん中は仮に一定の制度化がなされたときには考えられなくはない選択肢で、盆の上に皆が乗っかっているのではないか。

(堀江事務局参事官)

そのような意味では第三者機関の苦情処理が担保されている以上は職員団体が参加するのは組合員だけという選択肢もあり得るということである。

(諏訪委員)

やってはいけないという理由はあまりないのではないか。もっともこの苦情処理の手続きに当局の側も関与するとすると、いろいろとあるかもしれない。

「本人もここでやってほしいと言うし、組合員もお店を開いているので結構ですよ」と言うときに、よくないという理由はそれほどないのではないか。

(今野主査)

そのような制度設計をしたときに基盤は第三者機関でプラスがついている。第三者機関がベースだが、具体的にどのようなことになるのか。

(諏訪委員)

制度としてはそうだが、本人がどのように行動するかはまだ分からない。そのときに高橋委員と今野主査は選択の余地はできるだけ広い方がよいという趣旨でおかしくはないだろう。したがって、どちらかを先にやって次に行くなどのように制度設計をする必要はないのではないかということがご両人のご意見だと思う。

(今野主査)

機能はオーバーラップしてもよいのではないか。1つの考え方として非常に分業化させてしまうなどと考えて合意すればよい。

（堀江事務局参事官）

人事院のものは人事院規則に基づいているが、各省は事実上やっているの、すみ分けは特になくとも制度上は二重でないかという議論にはならない。ところが、これを両方制度化する場合には効率化という観点からどちらが先でなければいけないかということが理屈の上ではある。ただし、今のご意見であればあまり狭めない方がよいという話である。

（諏訪委員）

門前市をなすように毎日押すな押すなと来るならば、それは整理した方がよいが、先ほどの人事院の事例で見て全公務員と考えても1年に千何百件程度である。整理する実益、現実の必要性はあるのか。

（堀江事務局参事官）

「①と③については特段のどちらであるべきであるということはない」ということか。

（今野主査）

それはない。両方あり得る。

○その他

次回は10月20日にワーキンググループを開催することが確認され終了した。

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）>