

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8回）
議事要旨

1 日時

平成21年6月19日（金）17：30～19：10

2 場所

合同庁舎第4号館12階共用1202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、武藤博己委員

（陪席者）

公務公共サービス労働組合協議会大塚実事務局次長、
全日本自治団体労働組合企画局高柳英喜部長、
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、
人事院事務総局森永耕造企画法制課長

（ヒアリング者）

公務公共サービス労働組合協議会岩岬修副事務局長
全労連公務員制度改革闘争本部黒田健司事務局長

（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、瀧上俊則審議官、駒崎源喜参事官

4 議事次第

（1）開会

（2）前回の論点について

（3）論点「6 交渉不調の場合の調整システムのあり方」「7 団結権、団体
交渉権等の保護のためのシステムのあり方」について

（4）ヒアリング

(5) 閉会

5 議事の概要

○論点整理表(案)「5 交渉システムのあり方(5)～(7)」について
(駒崎参事官から資料1及び2について説明)

○論点整理表(案)「6(1)交渉不調の場合の第三者機関による調整(例えば、あっせん、調停、仲裁)について、どのようにすべきか。また、強制的な仲裁等について、どのようにすべきか。」について
(島田委員、及び駒崎参事官から資料3について説明)

○論点整理表(案)「7(1)職員団体の活動を阻害する行為(団交拒否など)について、いかなる救済の仕組みが必要か。」について
(島田委員、及び駒崎参事官から資料4について説明)
(高橋委員)

4ページについて、デメリットの記載で、「仲裁の新規事件のうち、特定独法等関係はない」となっているが、あっせん・調停については実績があるということか。

(島田委員)

私が聞いている範囲では、調停でやっている、と聞いている。

(高橋委員)

その実績があればここに記載したほうがよい。また、理由を教えてください。

(島田委員)

以前の公労法等の拡張適用化の際に、最終的なところで現業職員でも当事者が結論を出せないで、結局、仲裁裁定を経て決定という仕組みをとっていた。しかし、現状は特定独法として独立し、当事者能力も備わっているので、仲裁までいかなくても調停を経て決定できる。そうになると、あっせん・調停についてのニーズがあるのに、それを否定してしまうのはどうか、という趣旨である。

(諏訪委員)

3、4ページの記載について、私も基本的に異論がない。しかし、外国を見ても、あっせんと調停の2つを分けずに「メディエーション」や「コンシリエーション」という言葉で両方含めている場合が少なくない。

理論上は「コンシリエーション」、「メディエーション」、「アービトレーション」と分かれるが、実際はこの調整はあまり差をつける必要がないと思う。あるいは、あっせんと調停であれば、調停のほうがフォーマルな感じになるため、場合によって中央機関等は調停が利用されるかもしれないが、地方段階での紛

争等についてはあっせんという形になるのかもしれない。

いずれにしても、3種類を本当につくる必要があるかどうかというのは、やや疑問に思っている。2系列にまとめてしまうのも一つの方法かと思う。

(島田委員)

本来の意味でのあっせんで終わっている。いわゆる調停化しているので、2系列に整理するのは私も賛成である。

(今野主査)

それでは、調停については留意事項で記載することとする。

(高橋委員)

8ページの現行の特労法の趣旨だが、主務大臣とされている理由は何か。

(厚生労働省井上労政担当参事官)

この主務大臣の解釈については、特労法にかかわる事業を所管している大臣である。例えば林野であれば農林水産大臣、印刷、造幣であれば財務大臣といったような事業所管大臣というものである。もう一つは労使関係を所管する厚生労働大臣となっている。事業を所管している大臣というのは、事業の運営、行政責任を持つということで、強制仲裁の発議が認められていると思われるし、厚生労働大臣が主務大臣になっているのは、労使関係の安定化、労使紛争の解決といった、公益的な観点ということで認められている。つまり、発意において使用者の優位性を認めているわけではないと考えられる。

(島田委員)

例えば、労調法においても、公益事業に関する事件については「労働委員会が職権に」とか、あるいは「公益事業に関する事件又はその事件の規模が大きい場合、もしくは特別の性質の事業に関するものであるために公益に著しい障害を及ぼす事件につき、厚生労働大臣又は都道府県知事から」という規定があり、それと相応する例だろうと理解している。労調法の場合は、公益事業でも民間企業であれば、ストライキは当然あるため、公益に影響があるということが多分想定している。独法の場合は必ずしもストライキを想定していないので、どのような場合が公益に影響があるか具体的なイメージがわからない部分がある。この論点ではこのままにしたが、交渉の不調と公務の停滞というのは、普通は争議があつて公務が停滞するということであり、交渉の停滞で公務が停滞するということはストレートにはつながらない話である。しかし労使関係制度検討委員会からの論点提示がそうであったため、特段触れていない。

(諏訪委員)

今の点は非常に重要だと思う。他の国で争議行為を制限しながら強制仲裁等で紛争処理をすることを民間企業でも、オーストラリアやニュージーランドでは以前はやっていた。そうであれば、ストライキがないことが前提なので、要するに当事者たちが要求を出して反対側がそれをのまなければ、その場合には紛

争というふうにならず、という非常に形式的な紛争の定義であった。ここでも紛争というのは、そのようなことを前提としていると思われる。

(島田委員)

労調法であれば本来、争議行為というのは、争議行為の発生のおそれなどを前提にする。実際にはそのようなおそれがないのに調停を使ったりしているので、公務の場合でどのように使っているのかは、問題になると思う。したがって、A案というのは交渉という観点では主務大臣が請求するということを受けなくてもいいのではないかと、という案である。また、地方を考えると、「県知事が」というのはいかにも同じ人なので、抗争しづらいという印象を持っている。

(今野主査)

その点と関係しているかもしれないが、7ページの※印で、⑤で行く立場と、①～③で行く立場が違い、この調整が必要だと書いてあるが、今回は内閣総理大臣は使用者の最終責任者ではないのか。これは切り分けられないのか。

(島田委員)

例えば紛争で、行政訴訟になるのであれば国になる。交渉の停滞ということと、公務の停滞ということが具体的にどこで結びつくのかというイメージがあれば、このようなことがあって良いと思う。

(人事院森永企画法制課長)

今の問題とも多少関連するが、4ページのC案だと日本の国の制度というのは議院内閣制であり、与党の総代である総裁と内閣総理大臣は同じ人格である。仲裁を経ずにその途中段階でいきなり内閣が法案を国会に出した場合、国会は国権の最高機関であり、合理的な判断をするのが原則であるが、通常の場合であると実効ある救済につながる公算がそう高くはないという問題があると思われる。

(島田委員)

おそらくそのとおりだと思うが、専門調査会でも関連の記載があり、全く無視するのもどうかということで入れている。

(高橋委員)

交渉不調の概念を明確にしておくべきである。

(今野主査)

交渉の不調の状況というのは、いろいろと想定できる。

(島田委員)

問題は、それが公務の停滞に結びつくのかということである。

(高橋委員)

8ページの主務大臣に係わる記述について、趣旨説明を追記していただきたい。

(島田委員)

了解した。

○論点整理表（案）「7(1) 職員団体の活動を阻害する行為（団交拒否など）について、いかなる救済の仕組みが必要か。」について

（島田委員、及び駒崎参事官から資料4について説明）

（厚生労働省井上労政担当参事官）

10 ページの（イ）A案の理由の「勤務条件に関する行政措置の要求及び」という箇所と、12 ページの（ウ）A案の理由の「仮に団結への支配介入あるいは差別取扱い」というくだりだが、これらは労働組合法でいう不当労働行為に相当する行為について、不利益扱いなり、支配介入について現行の国公法に基づく制度や不利益処分に対する不服申立、あるいは行政措置要求でカバーできるという考え方で書かれていると思うが、これはカバーできないのではないかと考えている。理由の1点目については、不当労働行為の中の不利益取扱いと、組合員が組合活動を行うといったことをもって、それについて使用者が不利益な取り扱いをすることを禁ずるとする趣旨の文だが、これはそのような不利益な取り扱いがなされた場合に、その個人に対する不利益な取り扱いが是正されたとしても、団体としての労働組合の団結権、団体交渉権については救済されないと考えている。2点目は、国公法の不利益処分制度で救済されるのは、あくまで処分ということであり、例えばペナルティというような形の面で免職、それから停職、減給、戒告と、これらは懲戒処分ということで処分性があるので不利益処分に対する申し立てへの救済の可能性はあるが、訓告あるいは嚴重注意であると、これらは矯正措置ということで処分性がないため、個人に対する不利益扱いという面でも、このような不利益処分に対する申立制度では、救済されないのではないかと考えられる。

（島田委員）

おっしゃるとおりである。この資料作成の過程で、6ページの「公務員法制における不当労働行為類似の制度」の部分にそれぞれ中村氏の「国家公務員法」、鹿兒島氏の「逐条国家公務員法」が大分引用されていたが、今おっしゃられたようなことがあるので、あまり細かくしなくてもいいのではないかと思った。ただし、一定のメンションはあっていだろうということで、この程度にしている。その関係で、それぞれの事後救済の対象と位置づけないメリット、デメリットは出ているが、理由が置き換えて書かれていると思っており、A案などが成立しなくなってしまう。確かに支配介入のところは、支配介入の類型の中に経費援助を盛り込んで考えているが、ここで指摘されているのは、経費援助ができないということだけである。しかし、支配介入はまた別の話であり、これは理由として挙げるのはかなり難しい。

（高橋委員）

実は行政措置要求については、ある時期に解釈が変わっていると認識している。

以前は、組合の救済もあったのではないか。

（人事院森永企画法制課長）

措置要求制度の対象物に、どのように捉えるかは難しいところがあり、私どもの判定でも多少変遷をしてきているが、現在は比較的広く措置要求を受け付けている。訓告については即答しかねるが。

（島田委員）

先ほど、井上参事官が言っていたのは、通常の民間事件であれば、「ある組合の委員長が解雇されたがそれは不利益取扱いであり、同時に、その組合に対する威圧効果がある」という不利益取扱いで1号、3号となっていて、解雇の話である。

（高橋委員）

組合自身に措置要求について、申立権を認めた実例が以前あったと思うが。

（人事院森永企画法制課長）

現状でも組合の代表者による申立は受け付けている。それは、組合に申立適格が直接あるというわけではないが、その組合の委員長を代表にして請求された場合には、組合の代表者の措置要求として受け付けている。

（高橋委員）

以前、人事院の取り扱いが変わって、いわゆる個人的な救済に純化したというような記憶がある。それは調べていただいて、場合によっては、この措置要求制度を組合に申立の資格を認めることによって、カバーできる制度に変わる可能性がある。

（島田委員）

ところが1号、3号は単独というよりはむしろ併合で来る。そうなると、1号は不利益審査となり、措置要求が3号のような感じになる。つまり双方申立にして、不利益取扱いで、現職復帰だということと、同時にその解雇自体が支配介入であるということがあるので、そういう意味での救済ができないのではないかと、ということが井上参事官がおっしゃった意見だと思う。

（総務省稲山人事政策課長）

仮に不当労働行為のようなものを禁止する場合、法律でできないことを書いて、その上で救済命令などがあることになると思うが、国家公務員法の中で平等取扱原則が法定されていたり、成績主義原則があったり、身分保障の前提に分限、懲戒事由が法定されている、といったことの整理が必要になるので、この記述は「類似の規定なし」ではなく、「関係規定がある」とすべきである。

（島田委員）

黄犬契約とはあまり関係ないのではないかと。

（総務省稲山人事政策課長）

能力実績主義で採用しているので、そもそも相入れないということである。

(厚生労働省井上労政担当参事官)

私も、今の不利益処分に対する不服申立や行政措置要求が、一部この不当労働行為の部分をカバーできていると思う。ただし、現状の国公法における交渉については、職員団体からの意見を聴取し、あるいは要請するという性格のものであり、今議論しようとしている協約締結を目的とした交渉とは異なるものである。今までは、労働組合の団体としての固有の利益、その団結権や団体交渉権を保護、そしてその信頼があった場合には救済する必要があるかどうかという観点は、今の国公法にはないのではないかと。現行制度で解決できる部分は解決できる部分として、それに足りない部分は、柔軟に制度検討をすべきである。

(高橋委員)

その際に、制度として措置要求を広げるという形もある。

(島田委員)

通常、不当労働行為について考えたときも、今では解雇というのは合理的に言わなければ無効だ、というものがある。その規定というのは、例えば組合活動を理由とした解雇が、合理的理由があるのかといえ、それはないということになるので、特段不当労働行為制度でなくても救済できない、というわけではない。しかしなぜ、労働委員会制度というのを設けて、不当労働行為制度を設けているかということ、集団的労使関係秩序というものを公正なるものにどう作っていくかということが支援措置だと思う。したがって、既存の不利益処分制度という公務員一般の制度や、あるいは行政措置要求という別の観点でつくられている制度とは、別に考えたほうが正しいと思う。ただし、その具体的な制度化をするときに、従来の制度との整合性は多分考えなければいけない。の議論をするときに、強引に現在の国家公務員法の中で議論するのは、少し不毛なのではないか。

(諏訪委員)

私も基本的に島田委員と似たような印象を持っているが、なぜ不当労働行為制度、あるいはそれに類似したような制度が必要になるかということ、従来よりも自律的な労使関係をつくっていく上で、どのような周辺条件を整えたほうが良いか、ということである。それで、従来は全く違った発想で設計をされていたので、このような新しい趣旨、目的に沿って、周辺条件を再設計してみようではないかという議論だったのだろう。では、なぜそのような再設計が必要になるかということ、今までの交渉と違って、現実には協約を結んで、それが広く大きな影響力を持っていくと、好むと好まざるとに係わらず、利害対立状況が大きくなり、強くなる。したがって、そこには本来ルールからすると、人間がつくっている組織なので、第三者的に見ると「いかがなものか」ということが起きてくる。つまり、不当労働行為制度というのは、こういうようにきしみができ

たときに、第三者が判定をするという仕組みであるので、高橋委員がおっしゃるような意味で広げてよいし、あるいは民間のほうから類似したものでつくっていても良いと思う。利害対立からくるきしみに対しては、対応措置を考えておかないと、非常にギクシャクして制度が現実的に回っていかなくなるおそれがある。島田委員がおっしゃったのは、この点ではないか。

(島田委員)

もう1点つけ加えさせていただいて、労働委員会に申し立てがあった場合、全て最後の命令まで行くわけではなく、むしろ当事者の途中での和解で解決する例が非常に多い。特に、公務員労使関係の場合は、今後続いていくことが確実な関係なので、和解の要素はある。そうすると、そのような機能を用いる制度は第三者機関で、新しくつくったほうが良いと思う。

(高橋委員)

それは論点7での「いかなる機関がやるべきか」という話である。

(島田委員)

そういうことになるが、要は、そのような事後的対象として法的に救済と言っているが、最終的に白黒つけるというだけが救済ではなくて、労使関係の場合は、途中で和解というのでもいいだろうと思う。不利益処分などは「白黒つける」という機能で、それとは大分違うという印象である。

(人事院森永企画法制課長)

私どもの運用でも、行政措置要求や苦情相談などについても、必ずしも最後まで判定を出しているわけではない。当事者間で具体的に解決するような話し合いがつかなくなり、あっせん類似の行為ができる場合には、当然あっせんを実施して解決にしているというケースは相当数ある。必ずしも最後、裁判と同じ判決文まで全部いくために対審構造でやっているというわけではない。現状でもそれなりに機能していると強調している。

(諏訪委員)

サッカーの試合で言えば、日本とオーストラリアが試合をしているときに、どちらの国からレフェリーが出るわけではなく、第三国から出てきてイエローカードやレッドカードを出しながら進めるというのは、ゲームを円滑に進めるための人間の知恵だろうと思う。それで、おそらく労使関係も自律的に進めようと思えばこのようなものが必要だろうと思うが、サッカーなどのレフェリーとも違うのは、自律的労使関係が、ある一定の法の枠内でうまく実践されていることが一番大事である。だから、個々の判定を出すことや、個々の和解をするというよりは、うまく実践されていることを第三者が見るという制度だろうと思う。場合によっては、やむを得ず判定を出す、つまり不当労働行為として違法だといったりすることはあり得るが、しかしながらそれは最後の伝家の宝刀であって、できるだけ当事者たちがより良いものをつくっていかうじゃないか

という雰囲気づくりができる第三者機関という発想であると、今までの法制度とは随分違った印象を持っている。

(今野主査)

その点と関連するが、17 ページにこの第三者機関の基本的な要件が独立性、中立性、公平性と書いてある。構成員は使用者を代表する者、労働者を代表する者、公益を代表する者と、これが一つの基本要件だとして、それを前提にA案、B案を考えたということか。その際にA案も三者構成を前提としているのか。これは人事院が三者構成になっても良いと思うが。

(人事院森永企画法制課長)

私どもは、元来三者構成ではなく、専門家の会合という性格を持っており、労働委員会という性格ではない。公労使の三者構成、トライアングルではない。

(島田委員)

了解した。その記述は修正して、専門的機関であるか、三者構成かとしておかないとA案が出なくなってしまう。

(人事院森永企画法制課長)

この件については、必ずしも三者構成が要求されるとまで思わないが、三者構成いう可能性ももちろんあり得ると考えている。一つ申し上げたいのは、不当労働行為についても、民間のこの不当労働行為がそのまま公務に引き直されるかどうかについては、もう一度精査をする必要があると考えている。

(島田委員)

そうであれば、今の案でも大丈夫だということか。

(人事院森永企画法制課長)

いや、これは文章として、三者構成の点とA案が矛盾しているため、修正されたほうが良いと思う。

(高橋委員)

A案とB案の中間という案もあると思う。

(島田委員)

A案の留意点として、「第三者、三者構成」に関する記述を入れることとする。

(高橋委員)

一審制と二審制のどちらにするのか。

(島田委員)

そこは検討していない。国家公務員を前提にすると、「どこでやるのか」という話が絶対出てくるが、まだ都道府県が管轄するとかどうかという話はまだやっていない。

(高橋委員)

それは、将来的な理由で検討事項として入れていただきたい。

(諏訪委員)

まだこの段階では入らなくても良いと思うが、いろいろな案が考えられる。WTOがやっているように、同じ中でも一人の委員や単純な処理をしておいて、それを次に合議で処理をするなど、同じ機関の中で、というのがある。機関を全く別に分けてやるなど、そこはいろいろあり得るのではないか。

（島田委員）

地方で事件が起きたときに、中央に出てこいという話になるのか、そこがおそらく引っかかる点だと思う。

（諏訪委員）

それは非常識だろうと思う。地方の事件は、地方で処理できるような出先がないといけない。

（自治労高柳部長）

9ページから10ページの団交拒否の関係だが、アメリカなどでこのような制度があるのは存じ上げているが、日本で不当労働行為が起こった場合に、憲法第28条が淵源になっていることは疑いないと思う。第28条は、「勤労者の」ということで主語が始まるということ考えた場合に、そのあたりとの整合性はどのようなものか。アメリカ的な労働組合のある不当労働行為は、日本ではなじまないというような有力な学説もあると思う。10ページのほうで排他的交渉代表との関係で、採用する場合においては、結語は、「禁じられるべき行為の対象に加えることが適当と考えられる」と割と言い切られているが、例えば、旧公労法の交渉代表制のときに、同じような制度がとられていたかということ、おそらくそのような制度はとられていなかったらと思う。当然に考えないといけない、という書きぶりになっているが、検討されるべき、程度の書きぶりではないのか。

（島田委員）

それで結構である。

（今野主査）

憲法第28条との関係ではそうなっているのか。

（島田委員）

勤労者の権利だからということである。ただし、このような制度をつくった場合に、交渉拒否というものが果たして団体交渉権の保障と両立しないのかと純理論的に考えると、必ずしもそうとも言えない場合もあり得ると思う。ただし議論としては、あくまでも日本はアメリカと違って勤労者の団結権、団体交渉権を認めているのだから、不当労働行為制度として労働組合側の拒否というのにはあり得ないということは議論としては当然ある。

（諏訪委員）

補足をすると2点ある。まず第1に、憲法があったが、旧労組法があったときは実は「支配介入」は無い。団交拒否の不当労働行為も無かったので、憲法が

あったら、必ず今の労組法7条みたいなものが、必ず1対1で解を出してくるというわけではない。もう少し、立法的裁量の余地があるということ。それからもう1点は、組合が権利を持っているといっても、実は組合の権利の濫用という理論で処理をするという考え方もある。現実的にはほとんど日本で発達しなかったが。したがって、百から差し引いていくか、ゼロから積み上げるかによって、違ってくる部分の議論で、制度設計はかなりの余裕、余地があるので、いろんなことをよく考えたほうが良いと思う。

○公務公共サービス労働組合協議会作成資料について
(公務労協岩岬副事務局長から資料5について説明)

○全労連公務員制度改革闘争本部作成資料について
(全労連黒田事務局長から資料6について説明)

○その他

今回は6月26日に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）>