

## 論点整理表（案）

1 2 公務員法制と労働法制の関係			
論点番号	12-(1)	協約締結権が付与される職員に係る労使関係や勤務条件について、公務の特殊性を踏まえ、独自の法制度とすべきか。あるいは、民間の労使関係や労働条件を規律する労働組合法、労働基準法、労働安全衛生法等を、原則として適用すべきか。	担当委員 諏訪委員
論 点		参考資料名	頁
<p>1 民間及び公務における勤務条件や労使関係の決定について</p> <p>※ 公務員の勤務条件の決定や労働基本権と、憲法及び現行法制の関係については論点1-(1)～(3)で整理したところであるが、以下の観点についても留意する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間企業にあっては、企業活動そのものが利潤を追求する活動であり、従業員の勤務条件（勤労条件）も基本的には企業利益の配分として、企業業績に基づいて決定される。（中略）労働者は勤労基本権に基づき労働組合を結成し、争議権を背景とする団体交渉を通じて使用者との間に団体協約を締結して自己の労働条件を決定することができるものである。</li> <li>民間労働者の労働条件設定システムは、憲法27条2項、3項の要請により、労働条件の最低基準を法律で保障され、それを上回る労働条件設定のために、憲法28条が労働組合を結成し、使用者と団体交渉を行い、これを使用者と対等の立場で行う圧力手段として団体行動権（典型的にはストライキ権）を与えられて、団体交渉が妥結すれば労働協約を締結する権利を保障されている。すなわち、民間の労働条件決定システムは、法定最低基準を上回る限り、労使が自由に交渉して決定できるというものである。</li> </ul> <p>これに対して、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</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>逐条国家公務員法（鹿児島重治他）P. 261～262</li> <li>官民比較の視点からみた労働条件設定システムの課題（荒木尚志）人事行政の課題と展望（人事院編）P. 197～198</li> </ul>	<p>1254</p> <p>1256</p>

<p>い憲法上の制約原理が働くと解されている。(中略) 第三は、憲法 83 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」ことから要請される「財政民主主義」である。判決では、議会によるコントロールの必要が、団体交渉による労働条件決定を認めることのできない重要な論拠とされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公務については、公務員は法令に基づき国民全体に奉仕する立場にあり、民間企業の従業員の場合の利潤の分配のような勤務条件決定の基準を公務内に見いだすことは困難である。 また、公務員の給与は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の得られるものである必要がある。さらに、それは公務員たる職員にとっても納得しうるものであり、労働市場において公務に必要な人材を確保しうるに十分なものでなければならない。</li> <li>公務員については、憲法 15 条 1・2 項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念（公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容をさだめられるべきこと）を示しており、これらの規定に基づき憲法 73 条 4 号は右理念に基づく公務員制度（公務員の勤務関係に関する基準、手続）の法定を要請している。</li> <li>議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。憲法 73 条 4 号は、内閣の事務として、「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」と挙げている。この規定もまた、議会制民主主義の表われであり、公務員の勤務条件の決定における国会の優位性を示すものである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>逐条国家公務員法（鹿児島重治他）P. 262</li> <li>公共部門労働法（三）（菅野和夫）法曹時報 35 卷 12 号、昭和 58 年 P. 41</li> <li>最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度（香城敏磨）P. 119、121</li> </ul>	<p>1254</p> <p>1258</p> <p>1259</p>
--	---	-------------------------------------

<p>※ 協約締結権が付与される職員に係る勤務条件については、このような民間と公務の違いを踏まえた上で、民間の労働法制を適用すべきか、公務独自の法制度とすべきかを判断する必要があるとする考えがある。</p> <p>※ また、公務における労使関係に関する事項について、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 在籍専従については、国家公務員には職務専念義務（国公法第 101 条）があること</li> <li>・ 勤務時間中の交渉については、国家公務員には職務専念義務があることや、給与の減額（一般職給与法）との関係を整理する必要があること※1</li> <li>・ 交渉のルールについては、各地で不正常的な交渉が行われていた実態にかんがみ、昭和 40 年の地公法第 55 条改正においては、秩序正しい交渉を確保するため、法律によって交渉のルールを確保することとされたこと</li> </ul> <p>など、民間と公務の違いを踏まえた上で、民間のように労使の交渉・協約によって決定すべきか、公務独自の法制度を定めるべきかを判断する必要があるとする考えがある。</p> <p>2 協約締結権が付与される職員に係る労使関係や勤務条件について、公務の特殊性を踏まえ、独自の法制度とすべきか。あるいは、民間の労使関係や労働条件を規律する労働組合法、労働基準法、労働安全衛生法等を、原則として適用すべきか。</p> <p>A 案 協約締結権を付与する仕組みについては、民間の労働法制は非現業国家公務員には適用せず、国家公務員法等により公務独自の法制度とする。 （メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の勤務条件は、憲法の諸原則（第 15 条、第 41 条、第 73 条第 4</li> </ul>	<p>※1 現行制度においても適法な交渉は勤務時間中に行うことができる。</p> <p>・ 逐条地方公務員法＜第 1 次改訂版＞（橋本勇）P. 873</p>	<p>1261</p>
--	---	-------------

<p>号、第 83 条) によりこれを詳細に法定する必要があるという立場、民間企業のように利潤の分配を勤務条件決定の要素として公務内に見出すのは困難であるという立場に立ち、労働条件の最低基準のみを法律で規定するという民間の労働法制をそのまま適用することはできないと考える場合、公務独自の規定を多く設ける必要があり、そのような法制度に整合的である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任用行為等については、民間法制と異なる取扱いとなる部分があることから公務員独自の法制度は必要であり、独自の法とすることで全体の体系が明確となる。</li> <li>・ 議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義の原則との整合性が図られる。</li> <li>・ 勤務条件の基本的な構造が法定することにより、国民の理解を得ることが期待できる。</li> <li>・ 労使関係を規律するルールを法定することにより、国民の理解を得ることが期待できる。</li> <li>・ 現行の国家公務員制度が基本となると考えられるため、制度移行に伴う混乱が少ない。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働条件の最低基準を法律で保障し、それを上回る労働条件を労使で自由に交渉して決定する労働法制の考え方とは異なるものであり、自律的労使関係を構築するという点で劣る。</li> <li>・ 地方公務員については、原則として労働基準法が適用されていることとの関係を整理する必要がある。※2</li> <li>・ 独法では利潤の分配といった労働条件決定の要素がないが原則として労働基準法が適用されていることに留意する必要がある。※3</li> <li>・ 論点 5 (4) の「現行職員団体制度を前提とした場合」と整合的。</li> </ul>	<p>※2 地方公務員について労働基準法などを適用することとした趣旨は、「日本国憲法第 27 条第 2 項が、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」と規定しており、地方公務員法その他の公務員関係法規で労働基準を定めない限り、労働基準法を適用せざるを</p>	<p>1263</p>
---	---	-------------

**B案（集团的労使関係法について）**

協約締結権を付与し自律的な労使関係を構築するという趣旨から、労働組合、団結権、団体交渉権等の保護の仕組み等については、基本的には労働組合法を適用する。

紛争調整については、労働関係調整法の内容を基本的に採り入れるものとする。※4

現業国家公務員と同様に労働組合法等と異なる取扱いとするものについては、別途（国家公務員法等に）規定することとする。

**（労働条件に関する基準を定める法律について）**

非現業国家公務員に適用される労働条件について、一般法である労働基準法等を上回る基準が法定されているのであれば、労働基準法等を適用しない。協約事項の対象となるのであれば、労働基準法等を適用する。

※ 現行制度において、非現業国家公務員については別途の法律で労働基準が確保されていることから労働基準法等を適用されていないと考えられる。他方、現業国家公務員については、労働協約で労働条件を定めることから、最低基準を担保するために労働基準法等の適用がある。したがって、協約事項の範囲をどのように定めるかにより、どの内容について労働基準法等を適用するか否か判断することになる。

（注）労働契約に関する規定等、公務の性質上適用できないものはあるが、労働契約法に規定されている事項であっても、安全配慮義務のように、適正な労働条件の観点（労働者の保護）から公務員にも適用されてしかるべき内容については、その内容を国家公務員にも導入するという事は考えられる。

**（メリット）**

- ・ 労使対等の理念に基づく団体交渉の助成を目的として団結や団体行動の

得なかったからであるといわれている。（橋本勇「逐条地方公務員法＜第1次改訂版＞」（橋本勇）P. 965～966

国家公務員については、「もっぱら日本国憲法73条にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるもの」（国公法1条2項）としての国公法の他、「一般職の職員の給与に関する法律」等の職員の勤務条件に関わる法令と人事院規則によってその実施について必要な事項がすべて定めるものとされていることから、法律に根本基準のみを定める地公法と異なり、憲法27条2項の要請は満たされていると考えられているのであろう。（「なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか—あるいは最大判平成17・1・26民集59巻1号128頁の射程」日本労働研究雑誌No.585（2009年4月）（渡辺賢）P. 43

※3 ただし、独法については、独法通則法等による中期的な目標管理、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・財務運営など一般の行政機関とは異なる特色があることに留意する必要がある。

※4 現業国家公務員については、労調法は適用していないが、類似の内容を特労法に規定するとともに、労調法の一部の規定を準用して

1265

<p>擁護を行う労組法、団体交渉助成の基本政策に立ちつつ、当事者による紛争解決を援助するための手続を設定する労調法を適用等するものであり、自律的労使関係を構築するという趣旨に沿うと考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約締結権が付与されている現行の現業国家公務員等と同様の仕組みである。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>憲法の諸原則（第15条、第41条、第73条第4号、第83条）により公務員の勤務条件を詳細に法定する必要があるという立場、民間企業のように利潤の分配を勤務条件決定の要素として見出すのは困難であるという立場に立てば、整合性について考慮する必要がある。</li> <li>論点5(4)の「職員団体制度を廃止した場合」と整合的。</li> </ul> <p><b>C案（集团的労使関係法について）</b>  <b>労使関係は労働組合法及び労働関係調整法を適用する。</b>  <b>(労働条件に関する基準を定める法律について)</b>  <b>勤務条件の最低基準等は労働基準法等を適用する。(労働法制を適用する)</b>  <b>(メリット)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間と同じであり、自律的労使関係を構築するという趣旨にふさわしい仕組みと考えられる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <p>B案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>争議権が付与されない場合には、何らかの強制仲裁制度等が必要となるが労働法制にはそうした仕組みがないことから、公務員だけに適用される特別の条項を設ける必要がある。</li> </ul> <p>なお、団結平等主義、複数組合主義と異なった仕組みをとる場合（論点5(5)～(7)関連）にも特別の条項を設ける必要があり、労働法制との整</p>	<p>いる。</p>	
---	------------	--

合性が問題となる可能性がある。

- ・ 現業国家公務員等と異なる仕組みとなることから、現業国家公務員等の適用関係についても再検討する必要がある。

※ 労基法は労働者としての勤務条件の最低基準を設定する性格のものであり、その内容は強行法規としての効力を有するものであることに留意。(集団的労使関係法とは性格が異なる。)

**【整理】**

上記のとおり

論点整理表（案）

1 2 公務員法制と労働法制の関係			
論点番号	12-(2)	6 (1)の調整は、いかなる機関が担うべきか。【6 (2)の再掲】 (労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。) ① (1)の調整を行うべき機関に必要な性格、専門性は何か。 ② 中央と地方ではどうするか。	担当委員 諏訪委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>○ 論点6 (1)の調整（交渉不調の場合の第三者機関による調整）は、いかなる機関が担うべきか。</p> <p>※ 論点6 (1)①「交渉不調が長期化することによる公務の停滞等を避けるため、調整システムはどうあるべきか」において、A案では「独立性・中立性・公平性を有する第三者機関が調整を行うことができるものとする」としている。（B案は調整の手段のみ言及、C案は国会の判断に委ねるとしている。）</p> <p>※ なお、論点7 (1)② 職員団体の活動を阻害する行為の「救済を行う機関に必要な性格、専門性は何か。いかなる機関が救済を行うべきか」では、救済を行う機関に必要な性格、専門性について、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関であることのほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務においては管理運営事項の内容等、民間法制とは異なる取扱いをしている事項もあることから、公務員法制に関する専門的知識を有すること。</li> <li>・ 労使関係に関する専門的な知識、経験を有しつつ、労使の利益を調整する観点から、第三者機関の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する。</li> </ul> <p>の二点が考えられると整理されたところ。</p>			



1 論点6(1)の調整(交渉不調の場合の第三者機関による調整)を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。

A案 使用者を代表する者、労働者を代表する者及び公益を代表する者の三者をもって構成する。

(理由)

- ・ 労使の間に立ち調整を行うため、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関であることが必要である。また、集団的労使関係に係る紛争の調整に関する知識・経験、公務に関する知識を有することが望ましい。

(メリット)

- ・ 三者構成とすることにより、公労使の専門的識見を出し合って、公益及び労使の利益を適切に調和させた解決が図られると期待される。
- ・ 民間、現業公務員及び独法について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 公務に関する知識を有している者を公労使の委員に加えることにより、公務に関する知識を確保することが必要と考えられる。(中労委では、公労使の委員について特定独法等担当の委員が任命され、公務に関する知識・経験も集積されている。)

B案 公務員法制に関する専門的知識を有する公益委員のみをもって構成する。

(理由)

- ・ 公務及び労使関係に関する専門的知識が必要なため、これらに通暁した専門家のみで構成する機関が担当するのが望ましい。

(メリット)

- ・ 労使の立場にとらわれずに、国民の眼から見て公正中立な判断を行うことにより、結果に対する国民・住民の理解が得られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使の意見が反映されにくく、実情に即した調整が行われないおそれがある。
- ・ 三者構成の中労委において、仲裁委員会は公益委員のみで構成されることに留意する必要がある。
- ・ 公務員法制に関する専門的知識を有する公益委員のみによる判断が、国民の理解につながるか否かは十分な検証が必要である。

## 2 いかなる機関が担うべきか。(労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)

### A案 労働委員会が担当する。

(メリット)

- ・ 長年民間及び現業公務員の紛争調整を担当しており、当分野における専門性がある。
- ・ 公務員事案専門の機関を単独で設置する場合と比較すると、コストが軽減できる。
- ・ 民間、現業公務員及び独法について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 公務に精通している者を公益委員に加えることにより、公務員法制に関する専門性を付加することが必要と考えられる。また、使用者を代表する委

員、労働側を代表する委員に公務部門の各側から推薦された者を任命することが考えられる。(中労委では、現在でも、特定独法等担当委員を任命し、現業公務員、特定独法の事案に対処している。)

- ・ 現在の中労委による調整事案の対応の実情(特に公務分野の調整事案では、給与や勤務時間・休暇等の制度の問題より、基本給のベア率のような水準の問題の取扱いが主)にも留意する必要がある。

### B案 公務の紛争調整を担当する専門の機関を設置する。

(メリット)

- ・ 公務員の問題に精通する専門の機関が調整を行うことにより、調整の内容について、より国民・住民や職員の理解を得ることが期待できる。
- ・ 公務独自の法制度となった場合には、民間等の労使紛争を調整している機関とは別の機関が調整を行うことには一定の合理性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 長年民間及び現業公務員の紛争調整を担当してきた中労委の紛争調整に関する専門性を活かすことができない。
- ・ 公務の紛争調整を専管する機関を設置することに伴うコストについては、現行の人事院制度に係るコストとあわせて検討する必要がある。

### 3 中央と地方ではどうするか。

※ 論点5(2)(3)に関わって、中央交渉、各府省交渉、地方交渉が行われる場合、各交渉段階に応じた効率的な調整を行う必要があると考えられる。

なお、論点7(1)②では、「地方で勤務する国家公務員や地方公務員に関する紛争調整をいかなる機関が担当するか(中略)について検討する必要がある。」と

<p>されている。</p> <p>※ 中央労働委員会と都道府県労働委員会の管轄に関する現行制度上の取扱い  中労委は、特定独法職員及び国有林野事業職員の労働関係に係る事件のあつせん、調停、仲裁及び処分について専属的に管轄するほか、二以上の都道府県にわたり、又は全国的に重要な問題に係る事件のあつせん、調停、仲裁及び処分について、優先して管轄することとされている。(労組法第 25 条第 1 項)</p> <p>また、中労委は、労組法第 5 条第 1 項等の規定による都道府県労働委員会の処分を取り消し、承認し、若しくは変更する完全な権限をもって再審査し、又はその処分に対する再審査の申立てを却下することができ、この再審査は、都道府県労働委員会の処分の当事者のいずれか一方の申立てに基づいて、又は職権で、行うものとするとしている。(同条第 2 項)</p> <p>なお、中労委には、使用者、労働者及び公益をそれぞれ代表する地方調整委員が置かれ、特定独法とその特定独法職員との間に発生した紛争、国有林野事業を行う国の経営する企業と国有林野事業職員との間に発生した紛争その他の事件で地方において中労委が処理すべきものとして政令で定めるものに係るあつせん若しくは調停又は第 24 条の 2 第 5 項の規定による手続に参加することとされている。(労組法第 19 条の 10 第 1 項)</p> <p>A 案 国家公務員に関する紛争を調整する地方機関を各地域(ブロック単位等)に中央機関とは独立して設ける。  地方機関の構成、権限等は、中央に設ける機関と同様とする。  地方機関の権限は、中央機関に属する権限(判断の全国的統一性を要する事項)以外で管轄区域内のみの事件を取り扱う。  (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方の実情に即した調整を行いやすい。</li> </ul>	<p>・ 労働組合法 (抄)</p>	<p>1266</p>
---	--------------------	-------------

- ・ 紛争処理を分散することができるため、B案よりも早期に紛争解決することができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 類似の紛争について、地方機関ごとで判断が異なることも想定することに留意する必要がある。
- ・ 複雑な利害の調整が求められることからの性質上、区域を設けて管轄を区切ることがよいか懸念する考えがある。
- ・ B案よりも組織の設置・維持に係るコストがかかる。
- ・ どういう場合には中央機関の管轄となり、どうい場合には地方機関の管轄となるのか（例えば、複数の省の本省のみに関わる全国的に重要な事案は中央機関が管轄するのか、地方機関（東京）が管轄するのか）整理が必要。
- ・ 地方によっては労使関係の専門家を委員として確保することが困難なところがあり得る。

**B案 地方機関は設置せず、中央機関が地方における国家公務員に関する紛争調整も管轄する。**

(メリット)

- ・ 現業公務員について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。
- ・ 調整に関する統一性が確保できる。
- ・ 地方機関を設けないことによりコストが軽減できる。
- ・ 労使関係の専門家を委員として確保しやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 地方の実情に即した調整を行いにくい。
- ・ 中央での処理件数が増大し、紛争解決までに時間がかかるおそれがある。

<p>他方、中央労働委員会の地方調整委員類似の仕組みを設ける場合には、あつせん、調停により、地方の実情に即した迅速な解決に資することが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方支分部局等に勤務する国家公務員に係る労使紛争について、移動時間及び交通費等といった手続において労使のコストが大きくなる。他方、中央労働委員会の地方調整委員類似の仕組みを設ける場合には、あつせん、調停については当該コストが軽減できる。</li> </ul> <p><b>4 (論点 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②の補足)</b></p> <p>※ 論点 7 (1) ②では、「地方で勤務する国家公務員や地方公務員に関する紛争調整をいかなる機関が担当するか、一審制とするか二審制とするか等具体的な審査のあり方について検討する必要がある。」とされている。 (地方で勤務する国家公務員に関する紛争調整については上記 3 のとおり。また、地方公務員に関する紛争調整については論点 16 で検討。)</p> <p>※ 労働組合法第 25 条第 2 項は、資格審査及び不当労働行為事件の審査についてなされた都道府県労委の処分に対する中労委の再審査権を規定する。 再審査の結果、中労委は、都道府県労委の処分を完全に取り消し、これを承認し、又はこれを変更する権限を有し、また、再審査の申立てを却下することができる。 なお、現在、特定独法等職員の労働関係に係る事件のあつせん、調停、仲裁及び処分は、中労委の専属管轄に属する。(労組法第 25 条第 1 項) 以上から、資格審査及び不当労働行為事件の取り扱いについて、一審制とするか二審制とするかについて検討する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 10 回 労使関係制度検討委員会 資料 1 (抜粋)</li> <li>労働組合法 (抄)</li> <li>五訂新版 労働組合法 労働関係調整法 (厚生労働省労政担当参事官室編) P. 744</li> </ul>	<p>1267</p> <p>1266</p> <p>1268</p>
---	---	-------------------------------------

**A案 一審制とする。**

(メリット)

- ・ B案よりも早期に紛争解決することができる。
- ・ 特定独法等の不当労働行為審査については、地方調整委員が関与しながら事案を処理することにより、判断の全国統一性と地方の実情とが調和されたものとなっている。

(デメリット・留意事項)

- ・ 地方機関ごとで判断が異なった場合、B案のように判断の全国統一性の確保が図られる機会がない。(上記3のA案の場合)

**B案 二審制とする。**

(メリット)

- ・ より慎重な審査が可能となる。
- ・ 資格審査及び不当労働行為事件の処分が準司法的・判定的なものであるため、その全国統一性を確保するという観点からは、二審制の方が優る。

(デメリット・留意事項)

- ・ A案と比べ紛争解決までに時間がかかるおそれがある。
- ・ 行政訴訟によって実質的に五審制となり、迅速性が失われるおそれがあることに留意する必要がある。

**【整理】**

上記のとおり