

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当と考える。

(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ない。
- (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) 究極の使用者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考えられる。

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