

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23回）
議事要旨

1 日時

平成21年11月4日（水） 16:00～18:00

2 場所

合同庁舎第4号館4階共用443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、高橋滋委員、
武藤博己委員

（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について説明）

（今野主査）

前回からの議論の継続でご意見をお願いしたい。

今回は協議という言葉が正式に登場した。

（高橋委員）

よいと思うが、労使協議制との関係はどうなるのか。

（駒崎事務局参事官）

労使協議制については、論点の中で制度的に設ける案と、設けない案が両方あり得て、まだ議論が済んでいないところである。

ただし、この資料では説明を省略したが、5ページの表の下の※印のところ
で、「Cに当てはまるようなところについては、労使協議制の対象となる事項
と考えられるのではないかとふれている。

(武藤委員)

5ページの*1で「交渉協議が可能であるが、協議が交渉に移行する例も民
間では多く」とあるが、その交渉自体が、協議で始まったものが交渉に移行し
ていくのか。

(駒崎事務局参事官)

協議と交渉とが明確に区分されていない、あるいは協議の中で結果的に話し
合われていたりすることである。

(武藤委員)

実態として区別できるということであれば、問題はないと思う。

(今野主査)

賃金交渉について、お互いに意見交換して、協議をしてまとまったかとい
うと、協約を結ばなければいけない。交渉に入りましようと言って団体交渉の形
式をとって妥結とした場合の名前を言うことか。

あるいは、形式上は、協議をやって、使用者側がいろいろと言ったら、労側
が「今度はストライキを背景にして交渉に入ります」などというような形か。
しかし、民間ではいろいろとある。

(島田委員)

交渉と協議は分けて考えない。

(今野主査)

しかし、協議では協約は結べない。

(島田委員)

しかし、合意してしまうと、結んでしまう。私も調査して驚いたが、「うち
はもう何年も団体交渉はやっていません」という言い方を民間がする。ただし、
それは法律的に考えると、やはり団体交渉だろう。

(稲継委員)

今の議論と資料の用語の定義とずれているのではないかと。

(高橋委員)

ここでは概念整理をするために民間と違うことをやる、提示しようとい
うことである。

(今野主査)

しかし、民間でも厳密なことを言うと、労使協議で約束してしまえば協約に
なってしまうのか。

(島田委員)

合意すれば構わない。団体交渉は、法律的には事実行為であり、本人たちがこれを協議と言っているか、団体交渉と言っているかというのはそれほど意味のあることではない。

ただし、労働協約は様式行為なので、書面で合意をして、両当事者が記名、押印、または署名をするということになって、労働条件部分が規範的効力を持つという話になる。

だから、労使協議制を展望して考えるとすると、ここで厳密に交渉・協議を分けるのがよいのだろうか。

(高橋委員)

協約締結可か不可かと、後で議論になると思うが、不可ということがあり得るとすると、それを目指す話し合いと、そのもともとできないものについて話し合うという話は、概念上区別しておいたほうがよい。

(今野主査)

そのときに、交渉という言葉で両方を言ってしまうと、混同してしまう。

(島田委員)

それが最終的なところで、本当に何かを結ぶときは、今の地公法の書面協定のようなものである。

(高橋委員)

今度は協約である。

(島田委員)

それを協約と見る、どのような効力を与えるかということについて、まだ議論はあるが、当事者がそのように合意をするとか、しないとかというのを入り口のところで分けられるかということ、難しいと思う。

(今野主査)

しかし、企業で言うところの経営戦略に近いところ、管理運営事項について協議をやって、協約を結んでも意味がないのではないか。

(島田委員)

ただし、実際に民間で結ぶ。例えば、「生産性向上に協力します」という精神条項も協約に入れたりする。そのようなものがあってはいけないのかというと、難しいような気もする。例えば、「公務の効率的な運営に一層努力します」という、一種の精神条項である。それがどのような効力があるのかは、全く別の話である。

(今野主査)

しかし、ここで問題になっているのは、企業で言う経営戦略のような話をお互いに情報交換をして意見交換しましょうとして、それは可能としたいというときに、「協議」という言葉を使っている。

(高橋委員)

実体上は区別できないが、締結の段階では区別すべき話だと思う。協約締結をするならば「協議という場を一たん閉じて、交渉という場に変えてください」ということではないか。

(今野主査)

労働協約を結んでよいテーマと、結んではいけないテーマがあって、話し合いの形式に交渉と協議がある。例えば、協議というかは分からないが、労働協約を結んでよい領域については協議をやってもよい。

(島田委員)

そのようなことになるので、交渉と協議は後づけになる感じもする。いろいろなことを交渉して行って、どこかでまとまるということになる。

(高橋委員)

しかし、そのときに「これは締結事項ではない」となって、いろいろと議論していたときの錯覚で、「実はできたと思っていたが、できなかった」などボタンのかけ違いになる。そこは当事者で意識しながら、話をするということだと思ふ。

(島田委員)

だから、制度として、団体交渉と労使協議制を設けて、「今はこちらでいく」としないと実際には難しいのではないか。

(今野主査)

実質上、C領域は労使協議になるのか。

(島田委員)

それはこれから議論することである。仮にあるとしたら、それは協議にしかないということである。

(今野主査)

だから、これは労使協議である。ただし、ここでは全体的に「話し合い」という言葉で全体をくくっていて、ある部分は交渉、ある部分は協議という言い方で、ネーミングをしているというだけである。

(高橋委員)

組合と当局との話し合いの中でそのような協議をやっていく方がよいのか、それとも全く交渉とは別の場で、別の原理で仕切るのがよいのかは別であって、組合と当局との間で交渉という形でやっている場を協議という場でも使ってよいという制度設計をここで採ることだと思ふ。それとは全く別の仕切りで労使協議制をつくるやり方もあるが、それはそれをつくったら、その機能は奪ってしまうことになる。

(今野主査)

これ以外の労使協議といった場合、職員代表制しかない。だから、実質上、労使協議を設計しているようなものである。

(高橋委員)

そのような話だからこだわっている。

(今野主査)

だから、ここで整理しておいたほうがよい。

(武藤委員)

7ページの協約締結できない事項の中に、(エ)として「公務員制度の根幹に関する事項」があり、「管理運営事項に該当するのではないか」と書いてある。根幹に関することは管理運営事項かどうかということだが、14ページにも整理されており、管理運営事項の例として、例示(エ)に関しては、根幹に関する事項は管理運営事項という整理ではない。

(今野主査)

もう少し上の事項ということか。

(武藤委員)

そうである。そのような理解があった。

(今野主査)

この根幹は何かとなるが、資料2の振り分けのテーマでは、本日は適用の部分で「振り分けをどうするか」ということである。理念、原則は法定事項だろうと決めたが、それらは成績主義でいかなければならないなど、根幹のあたりである。

だから、(エ)はそれでもなさそうである。

(高橋委員)

成績主義のような、公務員制度を実質的に支える制度のようなものである。

(今野主査)

それが根幹なのか。

(高橋委員)

根幹とは何かと言うと、資料にあるように成績主義や身分保障などを含むということで公務員制度の特色として考えられてきたことであり、具体の運用についても、そこは中核的な話である。

(島田委員)

ただし、懲戒などの基準は交渉事項で協約事項だと思う。

(高橋委員)

そこが違う。

(島田委員)

それは今の特労法でもそうになっている。

(高橋委員)

ただし、特労法と今回の非現業とは性質が違うのではないか。

(島田委員)

どのような場合を運用で基準にするか、これは労使が決めるべき。制裁はある種の秩序違反をやるので、そこは労使できちっと基準を決めておかないと、運用は混乱する。それは協約事項にしたほうがよい。

(高橋委員)

その基準が明確であるべきかという話と合意の対象とすべきかという話は基本的に別である。公正な人事をするために基準が明確でなければいけない要請と、その中身を労使で合意しなければいけないという話は別である。

(島田委員)

それを義務的交渉事項にするかどうかというのは分からないが、交渉して、合意してはいけないとするということが分からない。

(高橋委員)

例えば、「免職の基準は本当にぎりぎりこれだけしかあり得ない」というような合意をしてしまうという事態は、あり得なくはない。

(島田委員)

具体的にどのようなものか分からないが、労使で基準を厳しくして、余り解雇できないようにしてしまう話なのか。

(高橋委員)

厳しくするか逆にするかは難しいが、厳しいということ、「本当に懲戒にできる基準はこれだけだ」と限定してしまうという意味である。

(島田委員)

基準とは、非常に厳しい基準にするということか。

(高橋委員)

やりにくくするような合意というのは、悪意で考えればあり得なくはない。

(今野主査)

資料2にある領域A、B、Cについて、この(エ)は、交渉しても、既に決まっていることということで、本当はAかBに入ってしまうことである。

(駒崎事務局参事官)

資料3の5ページ目に表の1である。

(今野主査)

これは勤務条件について切り分けていて、Aは憲法上の要請、Bは勤務条件の基本原則、Cは具体的な勤務条件の適用である。それぞれについて交渉するのか、あるいは法定か、あるいは法定でかつ協約か、あとは協約でいくんだというので、A、B、Cで分けたが、その際に、一A、B、Cを、Aはとにかく

法定、Bも法定、Cについて、法定かつ協約の場合もあるし、協約の場合もあるし、法定の場合もあると1つの案としてここで議論されたが、このような割り振りとする、7ページの(エ)は実はAかBの話である。

(島田委員)

それが情勢適応の原則や、職務給の原則などの程度であれば抽象的なので構わないが、その具体的基準や運用の話になってくると、それはCになるだろう。

(今野主査)

細かいことは別にして、とにかくBまでは法律でやっているのだから、話し合ってもよいが何の効力もない。そういう点では(エ)と同じである。

(島田委員)

(エ)が中身としてその限りの話であって、地公法の第27条などの限りであれば、それはそれで法定事項でよいが、それ以降のところについては、手続等は「条例で定める」となっている。そのような部分は、最初と最後は条例で定めるのかもしれないが、これは労使合意でやれる範囲だろうということである。

(今野主査)

実際にはこのBについても我々は定義していない。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

だから、これを定義したとすると、本当に原則になる、具体化の範囲までの原則になるのかと、いろいろな選択肢がある。しかし、そこを決めるということと、(エ)を決めることと等しいのか。そのときに、高橋委員の意見もあるし、島田委員の意見もあるが、結局Bの領域をどう決めるかの話だろう。

(島田委員)

BとCの切り分けの話である。

(今野主査)

そうしたほうが、この根幹の意味が不明確なのでこちらのほうがよい。

(高橋委員)

本質かもしれない。

(島田委員)

高橋委員のおっしゃっていた「近代公務員制度の理念」などとは違うのか。

(高橋委員)

理念ではなく本質である。理念と言うと非常に抽象的で、まさに懲戒の基準は科学的に客観的な基準で決まるべきものである。

(島田委員)

実際、科学的に決まらない。加西市の飲酒運転の事例は無効になった。

(高橋委員)

それを合意で決められるという事態は、私には観念できない。

(島田委員)

免職にするとか、しないとかということを決めるのではなくて、基準である。それはしっかりと合意をしたほうが運用としては納得性を得るということになる。

(今野主査)

二人ともこの(エ)の項目はあってもよいか。ただし、(エ)の中身が違うわけである。

(高橋委員)

(エ)の中身もそうだが、私は細部まで(イ)だと思う。

(島田委員)

(イ)があるから、あえて(エ)は要らないという気もする。

(高橋委員)

とりわけて、サービスと身分保障はそうである。

(島田委員)

(イ)と(エ)は、行政主体として各機関がみずからの判断と責任において処理すべき事項と具体的にどのように違うのか。

(高橋委員)

企画、立案などと政策はかなり違う。

(島田委員)

企画、立案と違うということはわかるが、最後の処分を行政の責任でやることや、成績主義でやることと同じなのではないか。

(高橋委員)

かなり違うと思う。

(島田委員)

そこがよくわからない。

(高橋委員)

まさにそこは客観的、公正に決めるべき話であって、合意にはなじまない世界であると思う。

(今野主査)

(イ)は、企業で言うと、経営事項に近いイメージである。(エ)は、人事労務関係の根幹にかかわる基本事項という感じである。

(高橋委員)

各国の公務ともここはしっかり決めるべきものとして、客観的、科学的にしっかりやっていると思う。

(駒崎事務局参事官)

ご参考だが、12ページで、(エ)と挙げている基本的考え方をブレイクダウンしている。必ずしも理念の一番上の概念だけではなく、ブレイクダウンしたところまでというところまでも視野に入っている。

(高橋委員)

話し合いをしてはいけないとは言わないが、合意で決める話ではない。

別件の会議があるため早退するが、成績主義などにかかわる自公については、突出した形で具体的なところまで決まらなければいけないと考える。

(今野主査)

このBが広がったと思えばよい。

(高橋委員)

その分野については、Bがかなり広まる。

(今野主査)

ここで議論していない。

(高橋委員)

細部までBであることを申し上げている。

(今野主査)

(エ)とBは性格的には一緒であるとは合意できないか。

(高橋委員)

Bは勤務条件の話である。

(今野主査)

(エ)も基本的には勤務条件ではないのか。

(高橋委員)

この表は給与などの話である。

(島田委員)

しかし、民間で言うと、懲戒の基準や懲戒の事由などになると、すべて労働条件である。

(高橋委員)

私が言っているのは勤務条件ではなくて、こちらは給与の話を主に想定して書いた表である。

(今野主査)

それは違う。これは勤務条件全体である。

(高橋委員)

しかし、そのときに主に給与を想定して議論した話である。私はそう理解している。

(今野主査)

それは例示としてである。しかし、理想的には勤務条件決定の原則だから、すべて入る。

例えば、悪いことをした者は「全員解雇」という原則が入れば。

(高橋委員)

我々の守備範囲は勤務条件にかかわる問題、具体的に労働協約にかかわる事項だと思って議論してきた、そこでは、制度設計として、身分保障などは別のルートで議面してきたわけである。身分の問題に間接的に関連する話なので、そこではなく、我々の主に関連する給与から入ってきたわけで、そこから、今回は任用の話や懲戒の話に来ている。そのような議論の経緯なのであるから、この表から考えるのは、適切ではないと思う。

(今野主査)

この5ページの表が一番よいと思っている。

(高橋委員)

5ページの表は入ってきたときからの想定なので、身分や分限などは公務員制度の別のところにある。

(今野主査)

しかし、勤務条件である。

(高橋委員)

しかし、そこはこの公務員制度の検討の過程においては、別の所で動いてきた。私はそのような理解なので、5ページの表は性格が違うと思う。

(今野主査)

性格が違う。

(高橋委員)

仮にその給与などで懲戒や身分保障の話を表に入れたいのであれば、別途議論しないとだめである。

(今野主査)

しかし、構成は理念、原則、適用である。

(高橋委員)

適用の部分について、別の制度設計が別様もあり得る。

(高橋委員 退室)

(今野主査)

いずれにしても、(エ)がわかりにくい。

(島田委員)

分限でも、民間で言う整理解雇のようなものも入っている。民間の整理解雇の判断基準の中には、当事者に対する説明義務のようなものが入る。だから、やっぱりどうしても、分限や懲戒についてもそのような手続的な規制などが労

働条件として入らざるを得ないと思う。それを身分保障だから外すというのは、難しいのではないかなと思う。

(今野主査)

高橋委員の意見では任用はどうなるのか。

(稲継委員)

いや、任用もやはり別扱いである。

(エ)が(イ)に近いという議論があったが、私は(イ)と(エ)は違うと思うんですよ。(イ)は、行政主体の各機関がみずからの判断と責任において処理すべき事項だが、そもそも行政機関の判断と責任が及ばない事項だと思う。

(今野主査)

この定義は私もそう思う。そうであれば、さきほど5ページで言っていたのは、A、Bについてだが、これは及ばない。

(稲継委員)

そうである。(エ)はA、Bである。

(島田委員)

その範囲が抽象的な範囲であればよいが、実際には、懲戒や任用や分限にしても、決定的な勤務条件である。だから、ここについて交渉の余地が当然出てくる。それがどこまでなのかである。

(今野主査)

議論の私の整理は、その具体に入ると、いろいろあるので、とりあえずこの枠組みで考えて、「(エ)はこのA、Bで入る」と合意をしておいていただければ、あとは具体に行ったときに、それはBなのか、Cなのかという議論をすればよい。

(島田委員)

承知した。

(今野主査)

それは賃金に行っても同じ問題を抱えてしまう。そうすると、この(エ)は理解できる。

我々は(エ)はA、Bだと思った。

(武藤委員)

「公務員制度の根幹に関する事項」ではなくて、ここでは根幹に関する詳細な事項ということか。そのようなことを高橋委員はおっしゃっていたのかと思う。

根幹に関する事項だから、原則のことなのかなという理解を私はしてしまったのだが、議論を聞いていると、高橋委員は詳細の部分を、何か言っていたということになるのか。

(今野主査)

私の理解では、資料3の5ページのBの範囲がすごく広いということだと思う。

だから、行政機関、少なくとも労使とも触れない分野ということだろう。しかし、それについて話し合っていないということはない。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

では、13ページ以降の例示で検討してみることにする。

(稲継委員)

先ほどの例で、福岡市での「酒気帯びで検挙されただけで懲戒免職にする」という基準をつくった自治体がかかりふえたが、それはaではなくて、cの②になるのか。

(島田委員)

公表指針とは、どのようなものを表に出すかという意味なのか。

(稲継委員)

この人を解雇しました、など。

(島田委員)

それを出すかどうかであり、そうすると、②である。

(今野主査)

この最初の1、2、3は、資料3の5ページの表ではBに近いのか。

(島田委員)

国公法の規程か。

(今野主査)

そうである。

(島田委員)

これはBだろう。

(今野主査)

そうであれば、高橋委員の意見は、「②のようなところまでBにする」ということか。

(島田委員)

そのように思う。

(稲継委員)

福岡市の場合は違う。一方的に任命権者側で決めて、それがほかの自治体にも普及していったのだが、酒気帯び検知だけで懲戒処分にする決めたところもあれば、実際に何か違反をした場合に懲戒免職にするとしたところなど基準

が自治体によりバラバラである。

(島田委員)

その処分の無効判決が高裁判決で出た。自動的に必ず処分しなければいけないことは、いろいろな事情もあるし、やはり行き過ぎだろうということである。分限処分や裁量権で違法になることはあまりない。

だから、私のイメージでは、ここでいうbの処分理由書を交付するなどの法律上の制度になっているものを加えたいろいろなさまざまな懲戒の広い意味での手続や、その懲戒処分の指針は事情に応じて、交渉の対象にして構わないだろうと思う。

ただし、それは義務的かということ、最終的なところで交渉には応じるべきだと思うが、締結するか最終判断は自治体になるようなことになると思う。

(武藤委員)

例えば、「酒気帯び運転で免職にする」という条例をつくるとしても、その場合は、一方的に決めたとしても、事前に職員との意見交換をするほうが望ましいのではないかと思う。

(島田委員)

条例ではなくて、首長の指針である。

(稲継委員)

首長の指針ありしである。

(島田委員)

指針ありしなど、基準か。

(稲継委員)

内規などそのようなものかもしれない。

(島田委員)

法的にそうであり、公表している。

(武藤委員)

職員に守ってもらうということから言うならば、職員の意見を聞いて、やるのが望ましいと思う。それは全く職員の意向や考え方を無視して、突っ走るべきものとするほどの規程ではなくて、揺れ動いている現実、基準がいろいろあるということであるならば、そこは労使の協議をして、意見を聞いたほうがよいと思う。

(今野主査)

さきほどの領域ではBになるのか。応諾義務はないが、それは協約締結可という領域である。

(武藤委員)

勤務条件がどの程度かわるかという程度の問題である。

(島田委員)

応諾義務がないということにはならないと思う。それで、ここで注意したほうがよいのは、応諾義務があったからといって、必ず協約締結を義務づけられるわけではない。あくまでもそれは結んでもよいかどうかというだけである。だから、団体交渉応諾義務というのはその限りの話なので、協約締結を強制はできない。

(今野主査)

島田委員の意見とすると、資料3の5ページではどうか。

(島田委員)

要するに法定事項かということであり、これは今も法定されていて、そこはそれでよいだろう。

(今野主査)

それで、「懲戒には免職、停職、減給、訓告がある」くらいまでは法定で、そこから先が、資料1のA領域に入ってくるということか。

(島田委員)

そうである。

(武藤委員)

減給の額はやはり勤務条件ではないか。

(稲継委員)

ここの減額と書いてあることは個別の額のことを言っているのではなく、1カ月、3カ月などという話なのか。

(島田委員)

これは地方公務員で言えば、労基法の91条の適用があって、「10分の1まで」となるのではないか。それはそのような意味で、「それ以上はできない」という規制はあると思う。

(駒崎事務局参事官)

減給の額の部分だが、そのまま読み上げると「減給は1年以下の期間、俸給の月額額の5分の1以下に相当する額を給与から減ずるものとする」である。

(武藤委員)

それは人事院規則か。

(駒崎事務局参事官)

そうである。

(稲継委員)

人事院規則で決まっているものを交渉で決めてしまってよいのか。その範囲内でどうするかという指針は交渉で決めてもよいと思うが。

(島田委員)

それは法律でよいのではないか。今は何で決めるかわからないが、それは余り交渉にはなじまないと思う。適用については交渉になじむと思うが、範囲ということであればなじまない。

(今野主査)

そうであれば、資料3のCは完全法定と、法定と協約と、協約の3つがあるが、その中の法定におそらく入る。

資料3まで説明してもらってから議論したほうがよい。この資料3の5ページは、Cについては具体的な勤務条件(適用)となっているが、その中には、3つの領域に分かれて、1つは法定で最低限守らなければいけないことは法定しなければいけないということがCに入っている。

(島田委員)

つまり、「これ以上はできません」ということか。

(今野主査)

基準法のようなものである。島田委員がおっしゃられたのは、Cの①である。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

適用上の原則である。

(稲継委員)

そう考えると、資料1の13ページのaとbは法定事項ということである。

(島田委員)

ただし、懲戒の手続については、当事者でルールを決めたほうがよいと思う。

(武藤委員)

この懲戒の手続は、人事院規則では具体的にはどのようなになっているのか。

(島田委員)

今はきちんとないのではないか。処分理由書の説明はあるが、それ以上にはない。不服審査申し立ては、もちろんその手続はあるが、懲戒の過程では余りないのではないか。

(稲継委員)

何か書面で出すなど。

(島田委員)

書面で出す、それがあただけである。だから、一般に言われている弁明の機会や、告知・聴聞と一般に言われるものについて、対応する手続は必ずしもないし、まさにそこは、協議制があれば一番よいのだろうが、なければある程度基準やルール、運用を決めておくというのはすごく大事なところだと思う。地方公務員もほとんど条例で定められているが、余りできていない。

(今野主査)

これは懲戒だが、このような領域が賃金の場合などたくさんある。それらを通して考えると、フレームワークとしては、まず資料3のA、Bのような原則がある。その原則に基づいて基本的な制度の骨格を決める。例えば、普通の民間で言うと、会社の信用を傷つけた場合に懲戒になるなどの事項があり、そのようなものは一つの骨格である。それと、その骨格に基づいて行われる水準もあると思う。つまり、このような場合であれば解雇、このような場合であれば停職などの水準の問題である。

賃金で言うと、職務給原則があって、骨格で賃金表が出てきて水準では「幾らのお金をつけるか」となる。その制度の骨格と水準の基本を決めた後に、実際にそれを運用していく。すると、詳細な手続があって、この中でも運用上の手続の基本的な部分と細かい部分に分かれていて、細かい部分は「使用者がやってください」ということになるが、基本部分については「労使で相談する」となる。

だから、このような骨格と水準と運用の基本と詳細の分け方で合意できるとほかの分野もいける。理念、原則があって、それに基づいて骨格が決まって、水準の基本が決まることが基本である。そのもとで運営が行われるが、運営の基本的な手続と詳細の手続があって、最終的に個人に適用される。

そうすると、少なくとも理念、原則はとにかく法律でいって、これは対象ではないとする。個人適用もこれは集团的労使関係の適用除外であり、運営の詳細は使用者がやってくださいとなる。そうすると、骨格、水準、運営のあたりをどのように配分するかを考えればよいということになるのではないか。そうであれば、この考え方をいろいろな分野に適用できる。

この懲戒で言えば、懲戒処分の指針は骨格なのかもしれない。「このような場合が懲戒です」ということも一種の基準なのか。

(稲継委員)

今野主査がおっしゃるのは、「5段階に整理して、第1段階と第5段階は法定事項であり、法定事項はそもそも議論にならない。それで、第2、第3、第4段階のうち第4段階は、使用者が一方向的に細かいことだから決めてしまったらよい。第2段階の水準の基本と、運営の基本的な手続の部分が協議事項になるかどうかということを議論しなければならない事項」だろう。

cの②の懲戒処分の指針がどこに入るとおっしゃったのか。

(島田委員)

骨格というものは水準だろう。

(今野主査)

基準みたいなものである。

(島田委員)

例えば、職務上の義務違反などはどうか。

(今野主査)

それは骨格なのでAになる。

(島田委員)

これが制度骨格だと思う。今野主査のおっしゃった懲戒処分で「どのような場合が全体の奉仕者にふさわしくない」ということに対して、通常はそのようなもの特に定めなくて、ある具体的な行為が起きたときに、それが該当するかどうかという判断をするのが、類型化しておくということで決めるのだから、まさに水準や運用の基本のような話になってくると思う。

(今野主査)

例えば賃金では、情勢適用原則、職務給原則が第1段階であったとして、基本骨格は制度の基本骨格だから「賃金表をどうするか」となって、水準は、賃金表が決まったときに、「幾らのお金をくっつけていくか」が水準になって、それで実際にそれに基づいて運営して個人の賃金を決めていくということになる。

(島田委員)

賃金の場合はそうである。

(今野主査)

同じフレームワークですっとやったほうがよい。そうであれば、13ページのブルーの分野は骨格までは労使交渉外で法定である。そうすると、これに対する理念は入ってしまっている。

(島田委員)

これは身分保障の例外というか、逆に言うと、これ以外では処分されないということ。

(今野主査)

何かそのような理念があるということ。そうすると、この場合であれば骨格までは話し合いの対象外となる。あとは、運営の基本的なルールをどうするか、水準は運営の基本ルールと近いと思う。

(武藤委員)

赤色の網掛けの部分は、水準の基本なのか。

(今野主査)

そうである。そのときに、どこかで最低限の法定部分はある。

(島田委員)

cで書かれていることは、②、④を除くと、どちらかというと手続である。

(今野主査)

我々は、さきほどの抽象的なフレームワークを整理すればよい。

(駒崎事務局参事官)

ここでは振り分けではなくて、基準をある程度整理していただければよい。振り分けについては別途お願いしたい。

○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2を説明)

(島田委員)

この①に当てはまるとなると、この資料では3ページからである。1が労働者保護の観点から強行規定に相当するものであり、これが合意事項、これは全体で合意したという意味なのか。

(今野主査)

前回の議論ではそうである。

(島田委員)

承知した。4ページの勤務時間の話については、①は協約できないということか。

(今野主査)

おそらくそうである。

(島田委員)

しかし、賃金や労働時間で骨格の労働条件が交渉できないことは、あり得ないと思う。

だから、最低条件を決めるということはもちろんその限りにおいてはそうだが、それを上回る労働条件を決めてはいけないということはあるだろうと思う。

(今野主査)

ここでは原則、理念として、国民に対する行政サービスが著しく阻害されてはいけないという原則があって、それを適用すると、こうなるかもしれないという案として出てきた。

(島田委員)

昔みたいに窓口を閉めてしまおうとか、そのようなことになるとそのような問題が出てくるが、行政サービスを必要な時間確保するという話と、それぞれの労働者の勤務時間をどうするかというのは、ずれが出てくると思う。これが交渉できないというのはおかしい。

(武藤委員)

A案の「国民に対する行政サービスに直接かかわる事項」の例示として、勤務時間が出てくるのがおかしいのではないかと思う。国民に対する行政サービ

スを維持するために、勤務時間が7時間45分であるならば、早番・遅番というような形で管理をする、管理体制をつくるというのがその任命権者の責任であって、労働時間を短くしたらそれができないというのは、そもそもこの例示の書き方がおかしいのではないかと思う。

(今野主査)

これは原則としてはよいということか。

(武藤委員)

例えばそのようなものが具体的にあれば。

(今野主査)

資料3の5ページ目の理念、原則があるので、そのようなものがあるとしたら、原則か理念に入らなければいけない。もし、そのような原則を入れるとすると、それに対する「具体的な適用としてはどんなことを考えればよいか」を考えればよいということ。

(武藤委員)

ここは行政サービスの専門家を配置するような、例えば病院に医師がいないとかということはある得ないわけが、図書館の司書というような専門的な知識がある職員を配置しない場合には、国民に対する行政サービスが低下するということはある得るかと思うが、でも、それは交渉事項、協約事項として何か関係があるのか。

(今野主査)

ここの意見は「こんなものはない」という感じか。

(稲継委員)

例示は不適切かもしれないが、何かあるかもしれない。原則は正しいことを書いていると思う。

(島田委員)

関連して、(2)の例で、分限の事由・効果・期間などとは何か。

(事務局)

休職であれば、何日を上限にするなどである。

(島田委員)

承知した。分限の事由は、効果というものは何を考えて言っているのか。

(事務局)

休職期間中は給与を支給しないなどである。

(島田委員)

そこまではわかるが、職務専念義務は何を考えているのか。職務専念義務があるかないかということ交渉にするとすることは、あり得ないことだと思う。

(今野主査)

職務専念義務はBで原則である。

(島田委員)

おそらくそうである。それはよいが、例えば今の文言では「全力を」と書いてあるが、全力とは何かを労使で基準を決めるぐらいのことはやらせてもらうべきだ。

この職務では「このようなものがこうだ」という基準は出てくるので、職務専念義務があることはよいが、それが何なのかということは交渉の余地が出てくると思う。

(今野主査)

それが労使交渉の対象になったら、骨格に当たる。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

さきほどは懲戒するときでも給与の減額は最高で5分の1だった。

(島田委員)

地公は10分の1である。

(今野主査)

懲戒ばかりだが、プラスの意味では何かあるか。原則では成績主義や職務給原則などは入っている。

(島田委員)

評価制度である。

(今野主査)

評価制度を全て法律にして、交渉する。

(島田委員)

それは法律についてはしないだろうが、そのような評価の根拠をどこに置くかは、法律にあるということなる。

(今野主査)

そうすると、成績主義原則が理念であるから、ここで法律では詳細にする。

(島田委員)

おそらく、そのようになるだろうが、評価制度の運用基準は今でも交渉事項でやっている。

(今野主査)

最後の(3)は前のページの最低基準に近い。あるとすると、近いから、能率主義、職務給原則からすると、賃金表の種類は法定する。ここでは、公務の遂行、公正で能率的な公務の遂行を担保するために、賃金表は全部①にする。

意見が合うかどうかは別にして、趣旨には合うという感じがする。能率を实

現するにはそこは賃金表の種類はもう交渉外とする。

(島田委員)

しかし、賃金表である。これが交渉外にされたら例示としては悪い。

(武藤委員)

賃金表の種類、行政職1、2などという賃金表の種類か。それ以上は新たな職はつくりたくないかという、そういうことになり、交渉ではできない。

(今野主査)

あるいは、国家公務員がいたときに、公務を効率的に行うには、公務員を7種類に分けて、それぞれ違う賃金表をやったほうがずっと効率的であり、ここでは科学的に決まっているから交渉外だとなる。だから、民間企業で言うと、総合職と一般職に分けるのは、交渉事項ではない。経営が一方的に決めるというような趣旨である。

(島田委員)

それは俸給表とは違う。実質上はそうなる。

(今野主査)

俸給表の種類、これは懲戒がらみなど分限が多いので例示とする。

例示がどうなるかわからないが、あり得るという話で合意はできたが、(2)があるか。

(武藤委員)

分限の事由は、国公法の78条の人事評価、または勤務の状況を示す事実に対して勤務成績がよくない場合などの4つの基準を指しているのか。

(島田委員)

そのように理解している。これは民間でも大体そうだと思う。就業規則に書かなければいけなく、書いてあるのは、民間でも詳しく懲戒は書いてある場合が多いが、国公法のようなものでも全然問題ない。

(今野主査)

(2)では、そのようなことはあり得るということである。

(島田委員)

さきほど懲戒を事例にしてやったときに出了た制度の骨格になるのか。

(今野主査)

そうである。

(島田委員)

そこはそれでよい。それは民間でもそうである。

(今野主査)

では、そのような例に書きかえておけば、ほかは問題ないということか。

(島田委員)

そのように限っていただければ。

(今野主査)

我々はやらないが、事務局としては、具体的な振り分け基準のようなものが欲しいと思う。

(駒崎事務局参事官)

資料1の4ページで、「情報提供等を禁止されるような事項があり得るのか」という議論をさせていただいたが、具体的には18ページの下の方、CとDを書き分ける必要についてどう考えるか、本当にDが存在するのかということや、あるいは、その次のページで、各選択肢を限定列挙する必要があるか、それとも、例示で提示することによいかと、このあたりについて掘り下げていただきたい。

(島田委員)

4ページでは、抽象的なレベルで「交渉対象事項に義務的交渉事項、任意的交渉事項、さらに、交渉禁止事項がある」と整理されて、それはそうだと思うが、それは整理の枠組みの話である。先ほど言った協議も含めて、協議・交渉という話になってきているので、交渉禁止事項という事態はほとんどないことになったという理解でよろしいか。

(淵上事務局審議官)

なぜこのように協議と交渉を分けて議論したほうがよいかという話だが、交渉拒否、あるいは協議拒否をどう救済するかという話が一方であって、もう一つは、勤務時間内にどの程度交渉できるようにするのか。そして、強制仲裁に乗せられるものはどうするかという、別な調整システムをどう結びつけるなど、そういった意味で考えると、交渉と協議というものは法的効果が違うのではないか、それをどう整理していくかというところの問題意識である。

同じ交渉にするにしても、効果が違って、書き分けなければいけないので、交渉その1、その2とやるのか、交渉、かぎ括弧交渉、かぎ括弧何々と整理したほうがよいのかという話である。

(島田委員)

承知した。

今の整理でいくと、「禁止はない」という前提に立って考えたときにはおっしゃるとおりである。ただし、勤務時間中にやるのはどうなのかと、これはまさに労使の決めることだろうと思う。それは法律で制約する、つまり、全部が勤務時間外というものは実態とも合わなくなるだろう。だから、そこはもう交渉ルールを交渉事項にして、合理的な範囲で決めさせていく。

(今野主査)

その交渉ルールについても、全て労使で決めさせるのか、最低限の法律化が

必要なのかという論点は残っている。

(島田委員)

そうである。ガイドラインのようなものが必要かということもあるだろう。それと、さっきおっしゃった点で言えば、交渉拒否について、「交渉しろ」という形でやる話と、労働条件として、「義務的交渉事項については強制仲裁になる」という整理になるのではないか。

(今野主査)

任意的なものは強制仲裁なしである。

(島田委員)

ただし、任意条項でも考えておいたほうがよいのは、さきほど言った交渉ルールである。

交渉ルールのところは、労働条件を決めるほうでの強制仲裁だが、組合の事務所をどうするかなどの話は、当事者だけで解決できないときに放っておいてよいかという問題が残るので、工夫がいるかもしれない。

組合の便宜供与として、便宜供与にもいろいろなレベルがあり、必要不可欠な便宜供与と、プラスアルファでよいものがある。

(今野主査)

民間では不可欠な便宜供与はあるのか。

(島田委員)

あると思う。企業でやっているとすれば、組合事務所やスペースである。それがなければできない。

(今野主査)

組合を差別をしたら問題だが、それこそ任意的団交事項ではないのか。

(島田委員)

しかし、なしで全くやるというのは想定していないのではないか。

(今野主査)

法律的に、それは組合で勝手に考えるとはなっていないのか。

(島田委員)

そうすると、組合費を高くして、どこかを借りるとかという話になるが、企業内で組合活動を認める以上は認めていったほうがよいのではないか。

(稲継委員)

法律でそうしろとは書いていない。

(島田委員)

書いていないが、例えばフランスなどは、民間でもそうだが、公務は、組合であるというだけで、組合事務所と掲示板と活動時間保障などがセットでついてくる。

(今野主査)

そうすると、法的に民間を上回る。

(島田委員)

そうだが、年休などでも上回っている。

(渚上事務局審議官)

今は行政財産、目的外使用の許可になっている。だから、空いていれば貸してもよい。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

問題は貸さない場合、紛争になって強制仲裁の対象かどうかという話である。

(島田委員)

そうである。

(武藤委員)

現状はどうか。

(渚上事務局審議官)

それは目的外使用ということなので、スペースがなければ貸せないということである。

(今野主査)

それはそこまでやるのであれば、義務的団交事項に入れておいたほうがすっきりする。

(島田委員)

私は入れたほうがよいと思う。労働組合法で言えば、最小限の広さの事務所というものは、もちろん認めろというのではないが、不当労働行為にならないと言っている。そのような範囲について、交渉することが実際的になるだろう。

(稲継委員)

幾つも組合があったら、幾つもそれを貸すということか。

(島田委員)

そこはまさに組合の規模などによって変えてよいとなっている。民間でも、ある自動車会社の例では、一方の組合は2万人ぐらいいて、片方は何十人というところ、全くその辺を考慮しないというのは差別になるからだめ、ただし、それは人数の多寡によってスペースなどは考えてよいという判断である。

(今野主査)

それは差別的取り扱いが裁判になったということである。大きい組合にあげていなければ問題なかった。

(島田委員)

しかし、それは現実性がないということである。労働組合が企業外にできている組織であれば、国なら別の話だが、それでも中で活動を展開しようとすると、場所を与えていく。日本の場合は中だから、いろいろと理屈はあるが、どこも与えているという実態がある。

この辺に本社があるような会社の組合で、「お前らは外で借りろ」とはおよそ言わない。私はよく行くが、大体本社ビル内に事務所を持っている。

(今野主査)

いずれにしても、それは具体的な当てはめの問題である。

(島田委員)

そうである。

(島田委員)

協議できないなどを決めることを余り意味がないと思っているのは、協議したときに具体的にどのようなサンクションがあるのかなどを考えても余り意味がないからである。それは使用者の姿勢だけの問題で、仮に義務がないという領域であれば、しなければよい。応じてしまったがために、それは議会や住民から批判をされるなどがあると思うが、法律上のこの交渉の仕組みの中に設けても、余り意味がないと思う。

そのような意味では、CとDは確かに必要ないだろう。

(今野主査)

そのようなテーマはあるが、書く必要はないということ。

(島田委員)

事実上の問題だろうと思う。つまり、当事者が会ってしまったものを、何かサンクションがあることはあり得ない。

(武藤委員)

18ページのCとDを分ける必要がないということは、Dがなくなるということか。

(今野主査)

実質上、Dは要らないということ。

(武藤委員)

Dをつくるということは、制裁を入れていかないといけないということである。

(島田委員)

法律なので、何らかの効果を考えるが、効果は特に考えられないのではないか。

(今野主査)

要するに使用者が考えるということか。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

それで、使用者側が「嫌だ」と言えばよいではないかということ。逆に言うと、A、Bをはっきりしておけば、あとは全部Cということである。Dを残すとしたら、絶対に重要なこと(D)があると言っただけであればよい。そうすれば、考えるということ。しかし、「嫌だ」と言えば済む話だから、それは難しい。

しかし、気の弱い使用者が、組合に言われてやらなければいけなくなるということは想定している。

(島田委員)

それは住民や議会から批判をされて、政治的な責任をとられることはあるかもしれない。適当でないというレベルで言えば、次の選挙で落選する。ただし、労使関係の中で考える必要はないだろう。

(武藤委員)

理念、原則についても、話し合うことは、それを禁じる話ではないということになる。

(島田委員)

そうである。だから、民間で言えば、株主総会で「そんなことを組合と話しでよいのか」と言う人もいるかもしれない。それだけの話だということである。

(稲継委員)

理念の原則のところは、交渉をやってよいという話にならないか。

(今野主査)

交渉はしない。しかし、この理念をどのように考えたらよいかと話し合うことは、お互いに理解を深めることはおそらくよいだろう。

(島田委員)

公務の能率増進などといって、「そんなのはおかしいからなくせ」というような交渉は絶対できない。ただし、具体的な場面でそれは何を意味するのかということについての交渉はできる。

(今野主査)

交渉というより、話し合いができる。

(島田委員)

生産性向上などというときに、「それは何をすることなのか」ということは、交渉対象だということになる。

(今野主査)

話し合いである。それであれば問題ないか。

民間では、絶対に話してはいけないことは設備投資計画、株価に影響を与えるような買収などであり、そのようなことは絶対だめである。

(島田委員)

しかし、それは会社が株主に責任を持つという話だから、労使関係で話してはいけないことではないのではないか。

(今野主査)

それは絶対にしない。

(島田委員)

しないだけであり、話してしまったというときに、それが労使関係上で問題になるかという、それは別である。組合がその話を横に流してしまえば、その責任を問われるとっているが、その話し合い自体が問題だとはならないのではないか。会社の社長が守秘義務に反したなどということは問われる。

(今野主査)

これではDは消える。

(稲継委員)

例えば、労使交渉の場で普天間基地の話を出されて、それも労使で話し合う時間をとることが住民や国民にとって、すごくマイナスになる。だから、それは首長が弱かったから、それで済むという話だが、トータルで見ると交渉の時間が奪われてしまっている。今までの過去の例を見ていくと、そのような政治闘争に公務の労働現場で相当時間を奪われてきた歴史があるので、Dという範疇も残しておくべきだ。労働者の勤務条件や勤務時間にかかわるもの以外のものも、出されてきたときにそれに応じてしまう首長も出てくるかもしれない。そのような例が過去にあった。

(今野主査)

7ページ目の協約ができない事項というのがありますが、②の(ア)、使用者側に決定権がない事項については、「事項はDである」とすればよいか。

(島田委員)

そうであるし、法律家的な発想で言うと、昔あったようにストライキをやるのに全員が年休をとるというやり方があるが、最高裁は年休権の行使とは見ないということである。だから、それはストライキにほかならない。民間であれば別に構わないが、現行の公務員法においては違法なストライキだとなる。それは要するに団交権の行使などを見ないという判断になるわけなので、法律においてそれはだめだとかというと、軸を狭めることになる。

例えば、年休の例で言えば、自由利用の原則というがあるので、何に使ってもよいとなる。しかし、そのようなものは年休権ではなく、自治体の市長に「普天間問題をどう考えているのか」ということは団交権ではないので、それ

は労使交渉の話としては見なければよいのではないか。あとは使用者にしっかりしてもらえない。

(今野主査)

いずれにしても、この(ア)をDにしておけばよいだけである。

(島田委員)

そうである。

(今野主査)

ここはCと考える場合、その理由は何かというところ「協議できない」と書いてあるが、表現が余りよくない。さきほどの事例で、Dでできないとしたときに何か問題は起こるのか。本来は関係ないのだから、使用者は「嫌」と言えば済むだけとすると、Cでよいだろう。

(島田委員)

私もさきほど言ったように、法律的には余り意味がない。交渉は事実の問題だから、そのようにしなければよい。我々法律家は、違反があったときに、どのようなサンクションを与えるのかと考える。サンクションを与えられないのは精神条項だから、それは置いておいてもよいが、余り意味がないだろう。

(稲継委員)

サンクションは難しいが、置いておいたほうが、そもそもここに書かれているから、「交渉から普天間の話は外れる」ということは、首長は断りやすいと思う。

(島田委員)

ですから、「権限のないことは交渉できない」ということには私は反対ではない。

(今野主査)

本当は応諾禁止ではない。禁止というか、できない。

(島田委員)

交渉できないというか、私たちが交渉できないというのはよいが、断るのは自由だけれども、これは任意的交渉事項もそうである。しかし、仮にしてしまったときに、何かサンクションがあり得るかという話である。置いておいてよいならよい。

(今野主査)

相互の信頼関係の崩壊というサンクションがある。

(島田委員)

それは当然ある。

(今野主査)

そのぐらい腰が据わっていたら、最初からそうならない。

今回の議論は難しい。事務局にはまた整理をしていただきたい。

(駒崎事務局参事官)

資料3と4については、今日ご議論いただいた内容も含めて、次回用意して、ワーキンググループの報告書としての議論をしていただきたい。

今日の資料の中で問題提起をさせていただいた中で、議論の深まっていないところもあるので、それらを折り込む中でもう一度積み残しの部分についてもあわせてご議論いただきたい。

○その他

第24回ワーキンググループは11月10日、第25回ワーキンググループは11月11日、第26回ワーキンググループは11月18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）>