

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7回）
議事要旨

1 日時

平成21年6月12日（金）17：30～19：30

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八幡ちひろ局員
総務省人事・恩給局稲山文男人事政策課長、
総務省公務員部公務員課海老原諭高齢対策室長、
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、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）前回の論点について
- （3）論点「5 交渉システムのあり方」について
- （4）ヒアリング

(5) 閉会

5 議事の概要

○論点「5 交渉システムのあり方(1)(2)(3)(4)」(資料1及び2)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「5 交渉システムのあり方」(5)(資料3)について
(諏訪委員、及び駒崎参事官から資料3について説明)
(稲継委員)

6ページに「排他的交渉代表制について、昭和23年から31年まで公企労法で採用されていた」とあるが、どのような規定が具体的に置かれていたのか。

(厚生労働省井上労政担当参事官)

参考資料の998ページに導入の経緯をまとめており、条文自体は1,001ページに記載している。導入された以降の状況について説明させていただきたい。

この規定制度は昭和23年、公労法制定時に導入された。当時の時代背景もあり、アメリカの側から「こうした規定を入れてはどうか」というような示唆があったようである。当時は国鉄と専売から始まったが、最終的に昭和31年に公労法から制度が廃止されるまでの間に3公社5現業まで適用が拡大されたという状況である。同資料の1,001ページの規定をごらんいただくと、「毎年1月31日までに公共企業体とその組合が交渉の単位を届け出て、代表者となる者を2月25日までに届け出る。その後、2月25日までに、労使が自主的にこの代表を決定することができない場合には労働大臣が選挙を行う」という仕組みになっていた。これは、現在、残っている資料に記載されている事項なので、必ずしも事実関係とはならないかもしれないが、この規定の運用状況について、選挙が行われたことは結果としてはない。実際はそれぞれの公共企業体において、労使間で自主的に単位の設定と代表の決定が行われたという状況である。

ただ、確認できる限り2回、労使間で自主的に解決されなかったことがある。

1つは国鉄において、機労と称される機関士の組合が新しくできた際に、それまでの国労が多数の組合であったため、その関係をどうするかということが労働大臣のところに持ち込まれたというケースがあった。それについては、初年度は国労を4名、機労から1名という選出の形、そして、次年度には、基本的に機関区は機労の単位と、それ以外のところは国労の単位というような整理がされた。2つめは郵政関係であり、全通があったところに特定局の従業員の組合が新しくでき、労働大臣に持ち込まれた。初年度は全通は結果として、この特定従業員組合の代表を1名加えたが2年目は加えずに、その特定従業員組合が労働大臣に解決を依頼したが、特定従業員組合からの代表を認めないという回答が労働大臣からなされたというような記録が残っている。

この公労法にある規定は基本的には労使が自主的に解決する部分で終わって

おり、それで解決しない場合にも、労働大臣のところに持ち込まれて解決ということで、選挙までは至っていない。昭和31年に至って、公労法の見直しの議論の際に、「日本の風土になじみにくい」「複雑な制度である」というような理由でこの制度は廃止された。この制度を所管していた当時の労働省の労働法規課長が書いた著作で、「これはアメリカにおいては、交渉単位において排他的交渉代表を獲得することが第一義的な目的で、労働組合はむしろそれを獲得するための手段であり、日本の場合には、組合が先にあるため、複数の組合があった場合に、排他的交渉代表を選ぶことがなじむかどうかという問題があった」というように記載されている。

(大塚公務労協事務局次長)

7ページ、少数団体のA案のデメリットの最後のポツについて、「勤務条件の統一性の確保する必要があるとした場合には、協約の拡張適用、あるいは協約内容を踏まえた就業規則等の制定等、そのための仕組みが別途必要である」とあるがこれは当然である。ただし、8ページの冒頭で、「ただし」として「勤務条件を詳細に法令により定めることとする場合には、その限りにおいて特別な仕組みは必要ない」と書いてある。「勤務条件を詳細に云々」というのは、これはある組合と交渉をして合意し、その内容を当該組合以外の者に適用する場合にどうするかという話だと思うがどうか。

(諏訪委員)

そのような趣旨ではない。それは別途、検討する。これはもともと、「法令でどれぐらい定めておいて協約にどれぐらい任せるか」「法令では全然定めずに協約に全部任せるか」という議論との関係であり、仮に法令で細かく書くとその限りにおいては協約の拡張適用は無くても、その法令で定められている限りのものは定まっているじゃないかということになる。その法令の定め方の更にその前段階で、他の協約が適用されることも理論上もあり得ると思うが、ここで記載しているのは、単純に「法令で定めていたら」ということである。

(高橋委員)

8ページだが、複数の団体に協約締結権が付与されるということの意味が異なっているのではないか。

今の議論では、組合員だけに適用されるかどうかという話になっている。公務の場合に複数組合が労働協約締結して、それぞれの所属団体に別々の効力が及ぶというのはあり得るのかということに非常に疑問を持っている。事務局としてはどう考えるか。

(諏訪委員)

それは考えられる説だろうと思う。しかし、ワーキンググループは考えられるものであり、かつ全く実現性がないもの以外は列挙するため、このような考え方も検討しておく必要はあると思っている。おっしゃるとおりであり、公務の

特殊性を考えるとそのようなことがあり得るかどうかは別途検討する必要がある。事務局から補足をお願いしたい。

（駒崎参事官）

平等取扱原則等との整理はまだ全部していないため、可能性を提示するという意味で幅広に示している。

（高橋委員）

アスタリスクで、「そのような検討は必要」と記載していただきたい。また、10ページの公務の場合の話について、制度設計を考える場合は現状がどうなっているか認識する必要がある。そうでないと、法令化した途端に回らなくなる可能性がある。固有名詞を入れる必要はないので、現状を記載しておいてはどうか。

（今野主査）

それは良いと思う。新しい様式にするのも好ましくないので、※印で現状を記載する。

（高橋委員）

8ページの文章については、すべての労働者の過半数の信任を得ることの意味内容だが、どのような考えか。単純過半数、もしくは相対過半数なのか、これは非常に重要なことである。

（諏訪委員）

具体的にこれを導入したときにどうするか、というところまでは、詰めて書いていない。ご指摘のとおり、いろんなケースがあり得ると思うが、信任の中には、完全に誰もが認めるように過半数を組織する組合があれば良いし、どちらが過半数をとっているか不明な場合であれば、選挙のようなものも必要だろう。考え方によっては、排他的交渉代表の場合は、少数の組合においてもある方針を出して、信任選挙のようなもので皆から信任を受ければ、それが排他的代表になるということもあり得る。いろいろと細かく検討しなければならない。

（高橋委員）

信任を得ることの中身については、このようなことも検討する必要があるということをはっきりさせておいていただきたい。

（今野主査）

それでは例示を記載する。

（高橋委員）

10ページについてだが、いずれも資格がない場合に就業規則で決めるということが記載されているが、これは現状の制度と比較すると使用者側の立場が非常に強くなり過ぎるのではないか。この問題というのはしっかりと検討すべき問題である。

（諏訪委員）

それは考えられることだが、就業規則のようなものを公務の分野に取り入れた場合にどのように設計するかは必ずしも民間のとおりではないかもしれない。仮に民間の現行の法制に従った場合、使用者側が究極的には一方的に決められるが、従業員の過半数代表の意見を聞く仕組みになっている。それであれば、現状よりひどくなることはないかもしれない。

（高橋委員）

しかし、現時点においては「代償」措置というものがあるので、労働側の意見を聞くということだけで本当に良いのかということとは別の話である。制度設計上の問題だということは指摘していただきたい。

（諏訪委員）

5の（5）は、民間においても非常に複雑で難しい問題である。公務の場合はさまざまな制約条件がついており、民間と同じようにはいかない部分がある。現在、民間でとられているほぼ完全と言っていいような複数組合併存主義を使うとコストが多大になり、結果も妥当かどうか難しくなる。勤務条件の統一等の様々な問題も非常に難しくなっていくことを考えると、ここで議論しているのは、ここに限定されない、他と連携している問題だとご留意いただきたい。

（人事院森永企画法制課長）

9ページの上から2つめのポツについて、特段問題があるわけではないが、現実問題として公務の職場にこれを当てはめた場合には、自治体や出先機関、中央省庁では「1つないし2つの組合のどちら側をとるか」という問題になる。府省単位で見た場合に一番問題が多く、例えば財務省、厚労省、国交省であれば、系統別に多数の組合があり、その中の最大、もしくは過半数ということになると、省全体で占める比率が非常に小さくなってしまいうという問題がある。「最大」や「1つ」等と言った途端に、職員の代表として有効な組合かどうかという問題が発生するケースが、統一交渉の問題にはあるということに留意する必要がある。

（今野主査）

それは、C案との関係が出てくるか。

（諏訪委員）

それも出てくるが、今の点はこの案に含まれている。かえって交渉コストが増える可能性や、大きくりにすると、少数の意見が十分代表されない可能性がある。

（島田委員）

特に大きい問題でもないと思う。要するに、現業の国家公務員については事実上、複数組合主義になっている。したがって、そこを仮にやる場合の論点として公務員法制における非現業職員については新しい制度設計で幾つかの考え方があがるが、現業職員については従来ある交渉権が無くなってしまいうことになる

と、大ごとになる懸念がある。公務員法制における交渉主体をどう考えるのかというのは、民間と全く同じでいいかということ、必ずしもそうではないと考える。

(今野主査)

その点は留意点と書いておくべきか。

(諏訪委員)

そう思う。先ほどの高橋委員の意見と同じように、現状との関係で重要な留意点である。

(島田委員)

純粹な理論的な話として憲法第 28 条のもとで排他的交渉代表性が違憲であるかどうかについてで、必ずしも違憲ではない、というのは理論的には多分成り立つ。しかし、問題は今ある状態より悪くなるという場合には、政策的な義務等との関係で違憲の疑いも出てくる。違憲論というのは 2 段あると思うので、現業職員との関係をどのように考えるか、ということは必要であると考えます。

(今野主査)

重要である。

(諏訪委員)

この部分は事務局とも何度も議論をしてかなり検討したが、思った以上に非常に難解でやっかいな問題であると思った部分である。先ほどの島田委員のご意見は、既に団体交渉権とか協約締結として現業職員にあるのではないかと。民間にはもちろんあるので、それを倣いながらどのように非現業職員にも適用させていくのかという、いわばボトムからアップする議論だと思う。

もう一つは現状、非現業職員には何もないじゃないかという議論である。そこに何をつけ足していくのかという、つまりゼロから出発するか、100 から割り引いていくかということで非常に違ってくる部分である。それで、ここでの記載内容は 100 から差し引いた部分も入っていれば、ゼロに足したところも入っており、論理的には整合的でない部分がある。その点は各委員からいろいろご指摘いただいたところであるが、おわかりになると思うがこれのどちらから出発するかで、制度設計の仕方がとても違ってくる。

○論点「5 交渉システムのあり方」(6) (資料 4) について

(諏訪委員、及び駒崎参事官から資料 4 について説明)

(高橋委員)

「統一交渉」と書いてあるが、中央、地方の統一とは意味が違う。「共同」ではないのか。言葉の迷いが生ずるので、「共同交渉」にしてはどうか。

(今野主査)

通常はどのように言うのか。

(島田委員)

複数の組合が一緒になる場合は共同交渉である。しかし、共同交渉の場合でも、その交渉当事者に統一性がないと効力が無い。

(諏訪委員)

両方足して、共同統一交渉と言えばよい。

(島田委員)

判例にあるように、実際に実施したのは旭ダイヤモンド工業の共同統一交渉である。

(今野主査)

それでは、「共同統一交渉」とする。労使関係制度検討委員会へも修正の旨を報告する。

(大塚公務労協事務局次長)

2ページの留意事項の最初のポツについて、デメリットに記載されているように、組合側が割れたときにどうするか。これは組合にも責任があるだろうが、交渉ごとなので、当局からの提案により結果的に割れたというようなこともあるかと思う。そのような意味で、一旦統一交渉を始めたから、個別交渉は実施しないというところまでやるのはいかがなものか。もう一つは、賃下げ等を使用者側が提案してきたときに、個別交渉に切りかえて妥結できるところで妥結しようということもあり得るのではないか。少し慎重な表現にするべき。

(諏訪委員)

先ほどの旭ダイヤモンド工業がまさに該当するが、作戦として一緒に交渉したり、ばらばらにやってみたりとするやり方はよろしくない。今の労組法7条2号によると、そのようにタクティクスの行動するのは団体交渉拒否の正当理由になるかどうかという問題になっていく。

問題は、統一交渉を任意にやったださいという場合であれば、ある程度煮詰まったところで、ある部分が離脱して交渉してくれと要求してもそれはだめだということになる。逆に、強制・義務的に必ず統一交渉をやるとなった場合でも、今度は離脱してはいけないのではないか、という問題になる。したがって、両方を選択的にできる状態のもとでも、二重交渉を避けるという、この設計をどうするかということである。全く途中で転換できないというのも問題であるし、タクティクスの統一・個別としたりするのもまずいだろうという問題である。

(今野主査)

これだと、全く個別交渉なし、との表現なので、もう少し表現に幅をもたせてはどうか。

(諏訪委員)

個別交渉を行うようにするかどうかについて、法的な仕組みの検討が必要であ

る、というような幅を持った表現が良いと思う。

(堀江参事官)

現状の記載内容では、できることとする、なので今の表現でも、いろんなバリエーションがあり得るといのが、文章上読めるのではないか。それでもまだ不十分だということであれば、例えば法的な仕組みの必要性について検討する、等が考えられる。

(今野主査)

諏訪委員の案であるので、少し幅を持たせて表現を書くこととする。

(武藤委員)

質問だが、1ページに「現実的に困難が多いのではないか」という記載があるが、余りに困難が多いのであれば選択肢にはならないのではないか。

(厚生労働省井上労政担当参事官)

「民間における共同交渉」のポツのところに、統一代表の選定から、妥結権限・協約締結権限の統一までプロセスが記載されているが、交渉を開始する段階では統一、共同でできたとしても、途中でお互いの利害が対立することになる可能性もある。それから、使用者側との間で妥結具合についても、違いが出てくる可能性もあり得る。そうすると、交渉を統一的に進めたからといって、協約締結まで統一で行うということまでワンセットで仕組むのは難しい面があるのではないか。という意識でこれを加えたものである。

(今野主査)

これは、ただ事実として難しいということを書いてあり、難しいにもかかわらず重要であれば実施すれば良い、と思う。現実には困難が多いのでほぼ不可能である、というように書くと問題だが、そうではない。

(諏訪委員)

外国では、系列の違う幾つかの組合による統一交渉は例がある。

先ほどの資料3の10ページでC-4という形で統一体をつくって法で枠をはめたやり方に対して、その枠をはめないで任意的に交渉すると最後の段階で意見が割れて離脱することがある。海外でも離脱するということは結構あるが、長い目で見ると、離脱すると損したり得したりとか、いろいろなことがありながら進んでおり、これが労使関係というものだと思っている。ただし、事実の問題としては簡単ではない。

(島田委員)

労働条件の統一性という要請を考える場合どうかというのは、検討の場合の視点にはなると思う。いずれにしても、民間においてもそうだが、バラバラな条件で妥結をするということは基本的にはあり得ないので、「妥結するかしないか」で終わる。そこをどう考えるかである。

(今野主査)

結果的にはヨーロッパでも途中で抜けたら損ということになるのか。

(島田委員)

それは国の制度によって異なる。フランスはベーシックには、1つでも協約を締結したら全体に適用になるので、離脱しても、その組合の利益には特にならないという制度。今は少し制度が変わりつつあるが。

ただし、日本の場合だと、民間でいえば交渉の結果、労働条件に差があるというのは、これは仕方がないというのが最高裁の考え方である。

(今野主査)

組合が違うために同じ仕事をして賃金が違うなどは、労務管理、人事管理からするとそんなことは許せない。

(島田委員)

そのように争われた事例がある。

○論点「5 交渉システムのあり方」(7) (資料5) について

(諏訪委員、及び駒崎参事官から資料5について説明)

(高橋委員)

1、2、3と、これは選択である。この中のどれを選択するかという趣旨で記載しているのか。

(諏訪委員)

どのように考えるかという宿題であるので、このように考えたという答案を書いたということ。したがって、ワーキンググループとしてはこれ以外の選択肢や組み合わせがあり得る、等の議論もあり得るかと思う。ご議論いただき、事務局と後で修正を実施する。

(島田委員)

いずれの場合でも組合組織から外れている場合があるので、これをするのかしないのかということになる。

(高橋委員)

考え方の整理を、ここで少ししておいたほうが良いと思う。

(今野主査)

拡張適用について、イとウはどうか。

(島田委員)

組合の範囲から外れていても同種だと考えれば、全てオーケーということになる。だから、ウが要らなくなるということにはなるかもしれない。

(高橋委員)

排他的な交渉代表制については、採れるか採れないかという議論もあったが、いわゆる拡張適用についても「理論的に難しい」という選択肢もあると思う。7ページのアスタリスクは、難しいという話だと思う。実際に難しいという案

も書いておいたほうが良い。

(今野主査)

書き方としては、案を記載して説明として「難しい」と書く。

(人事院森永企画法制課長)

労基法の 24 条や 36 条のような、協定で拡張適用とか統一を図るというシステムも全く考えられなくないのか。

(島田委員)

それについては適用根拠の解除が基本なので、同じシステムにいきなり持ってくるのは難しい。

(諏訪委員)

それを入れると排他的交渉代表に近づいてしまう。したがって、その考えだと排他的交渉代表の項目で議論したほうがよい。

(今野主査)

先ほどの高橋委員の意見についてはどうか。

(諏訪委員)

民間でも労組法 17 条をめぐっては、「そのものを立法政策としては廃止すべき」という意見がある。このように労組法 17 条が非常にうまく機能しているかというのと、必ずしもそうでない部分が多々ある。その理由として 1 つは 17 条の「同種の労働者の四分の三以上」という規定が簡単過ぎるということと、この規定のハードル(要件)が高過ぎるということである。「三分の二、過半数」でよいのではないかという意見もある。

したがって、労組法 17 条をにらみながら、公務員に入れる際は別途いろいろな整理をする必要がある。

(今野主査)

高橋委員はそのようなことも含めて「入れるべきではない」ということか。

(島田委員)

そこは、私は少し違っている。公務員の労働条件は統一してないとまずいと思うので、何らかの仕組みは必要である。今の労組法 17 条はいろいろな欠陥があることは諏訪先生がずっとお書きになっているので、そのとおりだと思う。最高裁の判決で見ても、必ずしも復帰にはならないので工夫がいると思う。何らかの形で排他的交渉代表制というのも、非常にそれ自体のややこしさというのがあるので、協約の規範を広げていくという発想のほうが良いと思う。

(諏訪委員)

要するに、アメリカは排他的交渉的な考え方を是とし、フランスやドイツなど、それをやるより拡張適用方式が良いとする感じである。ただし、フランスでもドイツでも、ある日本の企業内での協定はこちらに近い。いずれにしても、拡張適用派と排他的交渉代表派との 2 つが理論的にはあり得るということで、ア

とイである。

(今野主査)

拡張適用を公務員で実施したときに、難しい問題がたくさんあるというのは、どこに書いてあるのか。

(諏訪委員)

ここには「民間で大変だ」というのは書いてあるが、公務員は書いてない。なぜなら、これまでは現実的にはそうした議論をする実益が無いのでそのような議論をほとんどしたことはないため。民間以上にややこしいと見るか、あるいはある程度の制度的対応をすれば、これは可能であると見るかというどちらかである。

(人事院森永企画法制課長)

今の問題で、1つの問題は例えば外務省のように、一部の本省において極めて組織率の小さな組合しかないところがあるが、労働協約を結んだ場合、その8割とか9割の組合に加入していない人たちに、極めて加入率が低いところの労働協約が適用されてしまう可能性が問題としてある。

(今野主査)

今、問題になっているのはそれではない。少数の協約を広げるという発想はこれにはない。

(島田委員)

フランスを見ていると、合意の擬制というよりは制度にしてしまっている。合意の要素はあまり関係ない。例えば、菅野先生の労組法17条の理解も、「四分の三」という前提があるが、それでその場における公正妥当な労働条件が形成されたと考えてよいという考え方をとる。極端に言うと、合意の擬制と考えるというよりは、むしろ合意ではなくて法律的に外から規制するという発想に近い。

(諏訪委員)

制度をつくる力を与えているということで、一種の立法権の権限の譲渡みたいなところがある。

(今野主査)

これについては、「拡張適用した際に公務の場合にどのようなすごく厳しい問題がおきそうか」と意見は無いか。例えば、ここだと単に「公務の事情等も踏まえ検討する」しか書いていない。

(堀江参事官)

7ページの1つ目のアスタリスクの話は、今の話と関連すると、何が難しいかという話よりは、先ほどの「ゼロから考えるか、100から考えるのか」といった場合に、労働協約の拡張適用という議論は、労働契約に対する規制であって、勤務条件を法定主義のほうから全てその勤務条件は決まっていくという、いわ

ゆる民間の労働契約関係の労働協約とは違う種類の団体協約制度であり、あくまでも個々人に適用されているのは法令であると、そういった考え方もある。そういった考え方に立つと、そもそも何が問題かということではなくて、理論の立て方として拡張適用という議論自体が成り立たないという考え方もある。

(高橋委員)

要するにゼロであるということ。

(諏訪委員)

今の点では、民間も実は労組法 17 条が現実に使われることが少なくなって、規定があることでかえって紛争を呼んでいるところもある。就業規則の法理論が非常に特殊な発達をして、それにより就業規則は協約に反してはいけないということになっている。多数派の結んだ協約内容で就業規則をつくと、就業規則は全員に適用なので、拡張適用の問題が飛んでしまう。

(今野主査)

この文章の記載内容を気にしているが、この 7 ページの※については具体的に書いたほうが良い。「公務の事情等も踏まえ」では抽象的な表現になっている。

(高橋委員)

拡張適用という考え方は、今までの公務の認識からは適合的ではないため、採用しない案があるとすればよい。

(今野主査)

それではそのように文章を修正したほうが、はっきりしてよい。

(高橋委員)

6 ページだが、「裁判例で争いがある」と記載されているが、実例はあるのか。

(島田委員)

最高裁の判決がある。しかし、それで全部が解決できているかという点、難しい点もある。

(諏訪委員)

少数組合への拡張適用は、50 ほどの 17 条判例を調べたときに、関連する裁判例は下級審レベルでほぼ半々であった。最高裁ではまだ統一されていない。

(高橋委員)

それでは対立した裁判例を書いた方がよい。

(島田委員)

理論的にはおそらく否定で固まるのではないか。適用されないという理論のほうが整合になるかと思う。要するに団交権や団結権というのは平等だというのは行為の原則だというふうに考えている。

○公務公共サービス労働組合協議会作成資料（資料 6）について

（公務労協岩岬副事務局長から資料 6 について説明）

○全労連公務員制度改革闘争本部作成資料（資料7）について

（全労連黒田事務局長から資料7について説明）

（高橋委員）

公務労協の資料2ページだが、「一定の要件を満たす労働組合に限定する」というのは、排他性を持たせるという意味か。

（公務労協岩岬副事務局長）

この趣旨は一定の組織率で線を区切るという意味である。

（高橋委員）

複数出てくるということもあるが、それは妨げないということか。

（公務労協岩岬副事務局長）

そうである。

○その他

今回は6月19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）>