

論点整理表

5 交渉システムのあり方

論点番号	5(5)	少数の職員団体の取り扱いをどのようにすべきか。	担当委員 諏訪委員	
論点		参考資料名	頁	
1. 労働法制における少数組合と憲法第28条との関係について				
【少数組合の団体交渉権をめぐる学説】				
<ul style="list-style-type: none"> わが国では、労組法上団体交渉権は併存する複数組合の中の少数組合に対しても保障されている（いわゆる複数組合交渉代表制）。これが、米国・カナダなどにおける排他的交渉代表制（中略）と比較した場合の、わが国の団体交渉法制の基本的特色である。ここでは、現行の複数組合代表制が憲法上の要請でもあるのか（憲法28条の団体交渉権は少数組合の団交権を当然の前提としているのか）が理論的な問題となるが、否定的に解すべきであろう。すなわち、複数組合交渉代表制を採用するか排他的交渉代表制を採用するかについては、憲法28条は立法政策に委ねているのであり、排他的交渉代表制を採用しても格別違憲とはならないと解される。 通説は、少数組合に対しても（組合併存状況の有無に関わらず）独自の団体交渉権が保障されるとの立場（複数組合主義）をとっている。この少数組合に対する団体交渉権の保障が憲法第28条の要請に基づくものであるか否か、すなわち、少数組合に対する団体交渉権の保障は憲法第28条によるものであり、アメリカにおけるような排他的交渉代表制度を採用することが違憲であるか否か、については見解の対立があり、これを否定的に解する見解もあるが、憲法第28条が労働者に対して格別の条件を付することなく団結権・団体行動権と共に団体交渉権を保障していることを理由に、これを肯定する見解がより有力である。 		菅野和夫「労働法（第8版）」（平成20年）25頁	977	
		奥野寿「少数組合の団体交渉権について」（日本労働研究雑誌・平成20年4月）28ページ	978	

<p>※ 以下においては、少数組合とは、ある一定の範囲（特定の事業場等）において、労働者の過半数を組織するに至っていない、あるいは、複数組合がある場合の相対的に少数である組合とする。</p> <p>(1) 排他的交渉代表制は憲法第 28 条に違反するか否か。</p> <p>※排他的交渉代表制</p> <p>適正な交渉単位における過半数労働者の支持を受けた労働組合が当該単位の全労働者について排他的に団体交渉権を取得する制度 (アメリカ合衆国における排他的交渉代表制の趣旨、手続等については右参考資料)</p> <p>A 説 排他的交渉代表制は憲法第 28 条に違反しないとする説</p> <p>憲法第 28 条は、労働基本権に関しどのような規制を行うのかについては立法政策の余地を認めており、現行制度以外に、一定の合理性をもつ新たな制度を創設することは可能である。排他的交渉代表制では、多数決原理に基づき代表者が交渉単位に属する労働者を適切に代表しているとみなされることから、違憲とはならない、とする説。</p> <p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> わが国では、労組法上団体交渉権は併存する複数組合の中の少数組合に対しても保障されている。これが、米国・カナダなどにおける排他的交渉代表制(中略)と比較した場合の、わが国の団体交渉法制の基本的特色である。ここでは、現行の複数組合代表制が憲法上の要請でもあるのか(憲法 28 条の団体交渉権は少数組合 	<p>菅野和夫「労働法（第 8 版）」（平成 20 年） 25 頁</p> <p>中窪裕也「アメリカ労働法」（35 頁～、99～） アメリカ合衆国の全国労働関係法（N L R A）等の概要</p>	<p>977</p> <p>980</p> <p>977</p>
---	--	----------------------------------

の団交権を当然の前提としているのか) が理論的な問題となるが、否定的に解すべきであろう。すなわち、複数組合交渉代表制を採用するか排他的交渉代表制を採用するかについては、憲法 28 条は立法政策に委ねているのであり、排他的交渉代表制を採用しても格別違憲とはならないと解される(昭和 24 年労組法改正に際しては同制度の導入が真剣に検討された。また、昭和 23 年に制定された当初の公労法は排他的交渉代表制を採用し、これは昭和 31 年法律 108 号による法改正に至るまで存続した)。

【解釈等】

- ・ 労組法第 6 条は、憲法第 28 条で保障された「勤労者の団体交渉をする権利」の行使の一つの方法論であって、その全ての方法ではないのである。(中略) 交渉単位制は、一つの交渉単位に属する労働者が、みずから選んだ代表者をつうじて使用者と団体交渉を行う制度である。(中略) デモクラシーの原則から、多数派の選んだ人ないし機関はその全体が選んだものと擬制されるのである。少数派には、はじめから選択権を行使させないというのであればともかく、少数派にもりっぱに選択権を行使させるのであり、ただその結果が多数派に対する少数派であつたというにすぎないのである。一つの交渉単位に属する勤労者が、自ら選んだ代表者をつうじて団体交渉を行う権利は、交渉単位制のもとにおいても、りっぱに保障されており、憲法第 28 条の趣旨には、全然そむいていない。

B 説 排他的交渉代表制は憲法 28 条に違反するとする説。

排他的交渉代表制は、少数組合の団結権、団体交渉権を侵害することになり、憲法に違反するとする説。

【学説】

- ・ アメリカ法においては、それぞれの交渉単位において多数労働者の支持を得た労働組合が排他的な団体交渉権を獲得し、その他の労働組合の交渉権は全面的に否定されることとなっている(排他的交渉代表制)が、仮に日本においてそうした

松崎芳伸「改正公共企業体労働関係法の解説」(昭和 27 年) 119~120 頁 983

西谷敏「労働組合法」(1998 年) 47~48 頁 985

制度が法律によって設けられるとすれば、少数組合の団結権、団体交渉権などを侵害するがゆえに憲法 28 条違反と評価されざるをえないであろう。

(2) 排他的交渉代表制をとることなくして、一定の組織率を超える組合に対してのみ、団体交渉権・協約締結権を付与することは、憲法第 28 条に違反するか否か。

A 説 排他的交渉代表制をとることなくして、一定の組織率を超える組合に対してのみ、団体交渉権・協約締結権を付与することも、憲法第 28 条に違反しないとする考え方

この場合、さらに、①過半数組合に付与する場合、②一定率（組織率 50%未満のある率を設定。例えば組織率 30%以上の組合等）を超える組織率を持つ組合に付与する場合、③相対的に高い組織率の組合に付与する場合、④複数の組合が団体交渉のための統一体を形成しその統一体が①～③のケースを満たした場合が想定される。このそれぞれの場合と憲法第 28 条の関係はどのようなようになるのか検討が必要である。

憲法第 28 条において、労働基本権に関し法によりどのような規制を行うのかについては立法政策の余地が認められている。合理的な理由のもと一定の組織率を有する組合にのみ団体交渉権や協約締結権を付与することは可能であるとする説。

【学説】

- ・ 組織率が一定割合を上回る組合に対してのみ団体交渉権や協約締結権を保障するといった工夫も必要になる。たとえば、その割合を 10%と定め、これを順次 30%程度にまで引き上げていく。(中略) 組織率 10% (30%) という要件は、

労働組合の設立等の要件について (海外) 987
外国(官民共通)の例 (第 12 回行政改革推進 988
本部専門調査会 (平成 19 年 8 月 6 日) 資料
1 抜粋)

小寫典明「労使関係法の常識と非常識」(阪 989
大法学第 5 6 卷 2 0 0 6 年) 2 1 頁

- ・ 職場における労働条件の適切な決定過程の観点から多数組合との団交を重視せざるを得ないことを正面から認めるべきである。もっとも、その要請は、「職場における労働条件の適切な決定」のために他ならず、また、少数組合にも独自の団交権が認められているので、以下のようなケース（引用注：併存組合の勢力が拮抗している場合等があげられている）については多数組合重視の要請は働かない。平等な団交機会の付与と自主交渉・自主選択原則の両立が追及される。

B説 排他的交渉代表制をとることなくして、一定の組織率を超える組合に対してのみ、団体交渉権・協約締結権を付与することは、憲法第28条に違反するとする考え方

この点を直接論じた学説は見あたらないが、下記のような考え方がある。

排他的交渉代表制が違憲とされないのは、多数決原理に基づき代表者が交渉単位に属する労働者を適切に代表しているとみなされるためと考えられる。（1）A説参照）

一定の組織率に達した組合のみに団体交渉権を認めるとした場合、これら組合が団体交渉権を認められない組合に所属している組合員を代表しているとはいえ（排他的交渉代表制が合憲となる場合の民主的な手続きをとっていないため）、一定の組織率に達しない組合に属する労働者の労働基本権を制約しているものと考えられる。このため、仮に組織率が高い組合のみ認めるとした場合でも、適切に労働者を代表しているとはいえないことから、違憲と考えられる。

※（1）でB説（排他的交渉代表制が憲法第28条に反する）をとる学説の立場をとれば、この説は、なおさらのこと、少数組合の団結権、団体交渉権を侵害すること

道幸哲也「不当労働行為の行政救済法理」
（1998年）172～173頁

993

になり憲法に違反するという考え方となる。

2. 公務員法制における少数組合の考え方（案）

※ 以下では「職員団体」と表記するが、現行のような職員団体制度を引続き存置するのか、廃止し、労働組合法を適用するのか、公務員法制の中で新たな制度を規定するのか等については別途検討が必要である。（論点5（4）参照）

労働法制において排他的交渉代表制の採用の可否、あるいは、一定の組織率に応じて団体交渉権、協約締結権を付与することの可否については、憲法第28条との関係で様々な説がある。

非現業公務員に関していえば、現在、協約締結権が全く付与されていないことが違憲とされていないことから、職員団体に対する協約締結権の付与に何らかの合理的な制約を加えたとしても、そのことをもってただちに違憲とはならないと考えられる。

その上で、排他的交渉代表制については、昭和23年から31年まで公共企業体労働関係法で採用されていたことから、その採用については可能と考えられる。

また、職員団体に対して、一定の組織率を有しない少数職員団体には協約締結権を付与しない案については、これまで類似の制度が導入された経緯はないが、少数組合・職員団体が複数存在する場合には、交渉コストが多くなるおそれがあることから、案として検討する必要がある。

また、その際には、交渉・協約締結の当事者となりうる職員団体に求められる当事者適格性のあり方（民主的手続、会計の公正性・透明性等）（論点5（4）参照）、現在職員団体に付与されている交渉権との関係、民間にない新たな制度とした場合の民間の労使関係制度・慣行への影響についても留意する必要がある。

<p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 排他的交渉代表制の採用が憲法上可能かどうかについては、憲法 28 条が複数組合主義を要請しているとするかどうかによって見解が分かれる。公務員関係については現行法の労働基本権制限自体が違憲とされず、また、昭和 23 年から 31 年まで公労法が排他的交渉代表制を採用していたことを想起すれば、公務員について排他的交渉代表制の採用が憲法違反と観念されることはないとも考えられる。 <p>3. 少数職員団体の取扱いについて</p> <p>※ 以下については、少なくとも公務員法制において、公務に対する合理的な制約として職員団体に対して交渉権及び協約締結権の付与を制限すること自体は違憲ではないことを前提に検討する。</p> <p>A 案 職員団体については、その規模（組織率）に関わらず団体交渉権及び協約締結権を付与する。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 少数職員団体にも団体交渉、協約締結の機会が付与されることにより、組合ごとの多様な実情が勤務条件に反映される可能性が高まる。 ・ 排他的交渉代表制における交渉単位の決定、交渉代表の選出に伴うコストを要しない。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 複数の職員団体と交渉するコストが生じる。 ・ 複数の職員団体と協約締結を目的として交渉を行うため、職員団体毎に交渉手続、交渉の進捗状況、協約の内容等が異なるといった状況が生ずるおそれがある。(勤務条件の統一性を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。) 	<p>荒木尚志「官民比較の視点から見た労働条件設定システムの課題」203 頁</p>	<p>996</p>
---	--	------------

ただし、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考えられる。)

※ 複数の職員団体と協約を締結し、その結果、職員により勤務条件が異なることとするか否かについては、平等取扱の原則や人事管理上の観点から別途検討が必要。

B案 排他的交渉代表制を採用し、交渉代表以外との団体交渉は認めない。

※ 排他的交渉代表制を採用する場合には、以下のような条件のもとで制度設計することが考えられる。

- ・ 交渉代表になるためには、単位内の協約締結権が付与される全ての労働者の過半数の信任を得ること
- ・ 排他的交渉代表となることについての民主的な選出手続（投票等）を経ること
- ・ 排他的交渉代表に選ばれた者は、常に単位内のすべての労働者を公正に代表する義務（公正代表義務）を負うこと

(メリット)

- ・ 多数決で交渉代表を選出することは民主主義の原理にかなっている。
- ・ 多数をとるために組合間で健全な競争を行うことにより自律的労使関係の内実が充実する。
- ・ 公務部門は、租税により当局の交渉経費が賄われるため、コスト削減の仕組みが民間以上に求められるが、団体交渉・協約締結の当事者を交渉単位ごとに一つの職員団体に限定すれば、複数の職員団体と交渉するというコストが生じない。
- ・ 交渉単位内において勤務条件の統一性を確保することができる。
- ・ 公正代表義務を負うべきことから、単位内の全ての職員を代表して交渉・協約を締結することになるため、少数職員団体、職員団体に加入していない者の要望等

についても考慮せざるを得なくなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 複数の組合が存在し、また職種概念が明確でない日本において、排他的交渉代表の選出単位（交渉単位）の設定に困難を生じる可能性がある。
- ・ 交渉単位の決定方法、決定した交渉単位の妥当性、一旦決定した交渉単位の変更の可否等を巡って労使間、労労間で紛争が生じるおそれがある。
- ・ 交渉単位について、中央、あるいは省庁単位等おおくりに設定した場合には、少数職員団体や数が少ない職種等の改善要望を反映できないおそれがある。一方で、交渉単位について、都道府県単位や行政職や医療職などの職種、企画立案、許認可等の業務の内容等により細かく単位を設定した場合には、多くの交渉単位が生まれることになり、かえって交渉のコストが増える可能性がある。
- ・ 交渉単位の決定や、交渉代表の認証、選挙の監督等を行うための中立的な第三者機関が必要であり、その運営コストが発生する。
- ・ 代表の選出手続には、職員団体団他においても、職員の過半数の信託を得ていることの証明や選挙運動に伴うコストを、使用者たる政府においても選挙への関与に伴うコストを要する。
- ・ 一定の続きを経て選出される交渉代表について、「団体（職員団体・労働組合等）」を代表として選出するのか、「(実質的に団体の推薦を受けた 1 人ないし複数の)個人」を代表として選出するのかについて、制度設計において検討する必要がある（特に、複数の職員団体等が連合して団体交渉を行うことを認めようとする場合は、後者の考え方をとることになると考えられる）。

なお、昭和 23 年当時の公労法制定当時の交渉単位制においては、交渉単位ごとに（政令で定める数の）複数の交渉委員を選出する制度であった。

- ・ 昭和 23 年の公労法制定当時には、交渉単位制が採用されていたが、「慣行の異なる米国において発達した制度を直輸入し、極めて複雑難解な制度として従来からの論議があり、また、我が国の実情に適しない点が多く、特に一企業内に二以上の組合が存在する場合には、かえって関係者間の紛争の原因となったことさえあ

日本における交渉単位制の導入等に係る経緯
国会答弁(昭和 31 年 3 月 7 日参議院本会議)

998
1005

<p>る」として廃止されたという経緯があったことに留意する必要がある。</p> <p>C案 交渉単位ごとに一定の組織率を超える職員団体に対してのみ、団体交渉・協約締結権を付与する。</p> <p>C案ではさらに以下のパターンが考えられる。</p> <p>C-1案 協約締結権を付与される一般職非現業職員の過半数を構成員とする職員団体（以下「過半数職員団体」という。）のみに団体交渉・協約締結権を付与する。</p> <p>C-2案 最大の組織率を有する職員団体のみに団体交渉・協約締結権を付与する。</p> <p>C-3案 一定の組織率（例えば30%）を満たす職員団体に団体交渉・協約締結権を付与する。</p> <p>C-4案 複数の職員団体が統一することでC-1～3までの要件を満たすこととなった場合には、当該統一体のみに団体交渉・協約締結を認める。なお、当該統一体と交渉できる場合の具体的要件については別途検討が必要</p> <p>※ 上記の場合において、協約締結権を付与されない職員団体（以下「少数職員団体」という。）が交渉を求めた場合、当局は合理的な理由がない限り、恣意的にその求めを拒否することのないよう努めることとする考え方がある。</p> <p>※ いずれの職員団体も一定の組織率を超えなかった場合の勤務条件の決定方法について検討する必要がある。（例えば、使用者において勤務条件を決定する（就業規則の制定等）等が考えられる。なお、勤務条件を法律及びその委任を受けた法令等により詳細に定める場合には、このような場合にどうすべきかという問題が生じない。）</p> <p>※ C-1案（C-4案を含む。）については、これにより協約締結権が付与される職員団体に、当該団体に所属しない職員に対する利益の保護を図る観点から公正代表義務を課す場合には、B案の排他的交渉代表制の一種と見ることも</p>	<p>職員団体の組織状況</p>	<p>1005 の2</p>
--	------------------	--------------------

できる。

- ※ C-3案（C-4案を含む）複数の職員団体と協約を締結し、その結果、職員により勤務条件が異なることとするか否かについては、平等取扱の原則や人事管理上の観点から別途検討が必要。
- ※ 一定の組織率を有する職員団体のみに団体交渉・協約締結権を付与することを検討する際には、現在、複数組合交渉代表制のもとにある現業の公務員に影響を与える可能性があることに留意する必要がある。

（メリット）

- ・ C-1案（C-4案含む。以下同じ。）、C-2案（C-4案含む。以下同じ。）は、団体交渉・協約締結の当事者を一つの職員団体に限定されるため、複数の職員団体と交渉するコストが生じない。
- ・ C-1案、C-2案は協約を締結できる職員団体が一つに限定されるため、職員の勤務条件の統一性の確保の観点からは望ましい。（当該職員団体所属職員以外の職員の勤務条件を統一するためには、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。ただし、勤務条件を法令により詳細に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考えられる。）
- ・ C-1案、C-2案は、第三者機関が交渉単位ごとに組織率の確認を定期的に行う必要があるものの、選挙を行う必要はないことから、B案よりもコストは下がる可能性がある。
- ・ C-2案は、交渉単位ごとに職員団体がある限り必ず一つの団体が決定されるため、他の案に比べると安定的である。
- ・ C-3案（C-4案含む。以下同じ。）は、交渉する団体が減る可能性があり、A案に比べてコストがかからない可能性がある。

（デメリット）

- ・ C案全体として、交渉・協約締結権を付与されない少数組合の意見が反映される制度的な担保がなく、一定の組織率を超える職員団体に対してのみ、交渉・協約締結を認める正当性に乏しい。
- ・ C案全体として、組織率を維持できていることを定期的を確認する必要がある。このためには、第三者機関が何らかの方法で交渉単位ごとの組織率を定期的を確認する必要があり、そのためのコストが生じる。
- ・ C-2案では、職員団体の組織率が拮抗している場合（例えば、45%と44%など）や、絶対的な組織率が低い場合（例えば、5%）には、他の職員団体との比較で相対的に最大の組織率を有する職員団体を交渉・協約締結について優越させることが妥当であるか疑義が生じる。
- ・ C-3案では、複数の職員団体と協約締結を目的として交渉を行うため、職員団体毎に交渉手続、交渉の進捗状況、協約の内容等が異なるといった状況が生じるおそれがある。（勤務条件の統一性を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。ただし、勤務条件を法令により詳細に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考えられる。）

(留意事項)

- ・ C案においては団体交渉・協約締結権が付与される職員団体に所属している者以外の職員に対する利益の保護を図る観点から、付与される職員団体に対して公正代表義務を課すことも考えられるが、その場合にどのような手続で信任を得たこととするのか検討が必要である。
- ・ C-1案、C-2案は、B案と比較した場合、選挙は行う必要はないものの、第三者機関が交渉単位ごとに組織率の確認（例えば、組合員か否かの確認等）を定期的に行う必要があることから、コストはそれほど変わらない可能性がある。
- ・ 交渉単位について、中央、あるいは省庁単位等おおくりに設定した場合には、少数職員団体や数が少ない職種等の改善要望を反映できないおそれがある。一方

で、交渉単位について、都道府県単位や行政職や医療職などの職種、企画立案、許認可等の業務の内容等により細かく単位を設定した場合には、多くの交渉単位が生まれることになり、かえって交渉のコストが増える可能性がある。

- ・ C-4案に関しては、統一交渉を行うためには、交渉における要求内容の統一など一定の要件を満たす必要があるが、職員団体間における調整が円滑に進まない場合には、交渉を開始できないおそれがある。また、統一交渉を行っている途中で労働側が分裂した場合、複雑な対応が必要になる。

【整理】

上記のとおり