

論点整理表（案）

9 労使関係の透明性の向上

論点番号	9－(1) (2)	(1) 国民の理解を得る観点から何を公開対象とすべきか。 （交渉結果としての協約のほか、申入書、交渉の概要録、交渉自体などが考えられる。） ① 自律的労使関係における透明性の向上はどうあるべきか。どのような効果を目指すのか。 ② 交渉を公開対象とするか。公開対象とする場合、どのレベルの交渉を公開対象とするか。（本省・地方） (2) どのような方法で公開すべきか。 （広報掲載、ホームページ掲載、交渉の公開などが考えられる。）	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
1. 自律的労使関係における透明性の向上のあり方について			
(1) 公務員制度・運用に関する透明性（現行制度の概要等）			
① 勤務条件法定主義			
公務員の勤務条件に関する法律主義・条例主義により、勤務条件は法令（細目を規定する政令、人事院規則等を含む）、条例で規定される。法令、条例は官報等により広く公開される。			
② 予算審議における給与制度の運用状況の透明性		地方自治法第 211 条第 2 項	1135
地方公務員の給与制度の運用状況については、地方自治法上、予算に関する説明書の一つとして詳細な給与費明細書を議会に提出することとされている。		地方自治法施行令第 144 条第 1 項第 1 号	1135
③ 人事行政の運営等の状況の公表		国家公務員法第 24 条	1136
ア 国家公務員については、国家公務員法第 24 条に基づき、人事院は、毎年、業務の状況を国会及び内閣に対し報告し、内閣は、この報告を公表しなけれ			

ばならない。 イ 国家公務員の給与については、人事院のホームページにて、国家公務員給与等実態調査及び民間給与実態調査の結果、人事院勧告を公表している。 ウ 地方公務員については、地方公務員法上、任命権者が毎年地方公共団体の長に対し、職員の任用、給与、勤務時間等の勤務条件、分限・懲戒、服務、研修、勤務成績の評定等の人事行政の運営の状況を報告し、さらに地方公共団体の長が、これを取りまとめ概要及び報告を公表しなければならないこととされている（平成 16 年地方公務員法改正で導入）。 エ 地方公務員の給与については、「地方公共団体給与情報等公表システム」により、各地方公共団体のホームページにおいて公表されるとともに、全地方公共団体の公表内容を総務省ホームページとリンクさせている。 オ 特定独立行政法人の給与の支給の基準並びに勤務時間、休憩、休日及び休暇についての規程の公表 特定独立行政法人の給与の支給の基準並びに勤務時間、休憩、休日及び休暇についての規程を主務大臣に届け出るとともに、公表することとされてる。 カ 国有林野事業の協約の公表 国有林野事業において締結された協約の公表については、制度的には位置づけられていないが、市販されている書籍に掲載されており、実質的には公表されている。 （２）現行の情報公開法に基づく開示について 現行の情報公開法に基づく開示請求の対象となる文書は、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等、すなわち行政文書とされている（情報公開法第 2 条第 2 項）。締結した協約、使用者側が受け取った申入書の写し、使用者側が作成した交渉の概要録等は、同項の行政文書に該当する場合には、開示請求の対象とな	http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.htm 地方公務員法第 58 条の 2 地方公共団体給与情報等公表システム 独立行政法人通則法第 57 条、58 条 国有林野関係労働協約・通達集	1135 830 1137
--	--	------------------------------------

ると考えられる。

なお、概要録や申入書等の行政文書の中には、情報公開法第5条各号（特に1号、5号、6号のロ及びニ）に定められている不開示情報に該当する場合もあり得ると考えられる。

下記において公開対象とするか否かを検討する場合には、不開示情報の取扱いに留意する必要がある。

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律（抄）

第2条

2 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。

第5条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

一 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ ～ ハ 略

五 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又

(参考) - 政府の審議会の例をみると、審議会自体を公開しているものや、自由闊達な議論を行うため、議事録における発言者の名の公表や、会議自体の公開を行わないとしているものがある。 - また、海外の事例としては、ドイツにおける労使交渉の公表事例がある。ドイツでは連邦内務省のホームページにおいて、政府側の申出書を公表している。その後、交渉が行われるたびにプレスリリースにおいて交渉結果（合意か決裂か）を公表し、合意に至った場合には、合意内容の概要をプレスリリースで公表している。 ※ 本論点の検討において、「公開」、「公表」の語句の意味は下記のとおりとする。 「公開」とは、「一般人が実地に見ることができる状態においてある事を行い、又は、ある事について一般人の参加を広く認めること」をいう。 「公表」とは、「一般国民若しくは一定地域の住民又は少なくとも不特定多数の人々が知ることのできるように、一定の事項を発表すること」をいう。 (4) 独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表 独立行政法人及び主務大臣は、独法の役員の報酬等及び職員の給与の水準に関する情報を毎年度公表することが閣議決定されている。 2. 労使関係の透明性の向上の意義（公開等の目的） ①透明性向上に関する積極的意義 一部の国の府省や地方公共団体における職員の優遇問題が厳しく批判されるなど職員の勤務条件に対する住民・議会の目は厳しさを増している中、労使交渉の透明性を向上させることにより、以下のような効果が上がることが考えられる。	平成 21 年度原子力安全・保安院安全広報方針について 教科用図書検定調査審議会「教科書の改善について－教科書の質・量両面での充実と教科書検定手続きの透明化－（報告）（平成 20 年 12 月 25 日）【抜粋】 ドイツの労使交渉の公表事例 吉田他編「法令用語辞典」〈第八次改訂版〉 公務員の給与改定に関する取扱いについて（平成 18 年 10 月 17 日閣議決定）	1170 の 2 1170 の 13 1170 の 18 1171
--	---	---

ア 説明責任

公務員の勤務条件の決定について、労使交渉に委ねた場合においても、その交渉内容、協約の内容についての説明責任を国民・住民に対して果たすことが必要であり、その一つとして、労使交渉に関して、何らかの情報の公開・公表が考えられる。

イ 市場の抑制力の代替

例えば、交渉過程がリアルタイムで公開されることにより、交渉当事者も国民・住民の眼を意識した交渉を行うことにより、適正な内容の妥結結果となるなど、「市場の抑制力」がない公務部門の交渉にとって、その代替としての役割が、公開には期待できる。

ウ 不適切な労使慣行の防止

不適切な労使慣行を防止するためには、労使交渉に関して、何らかの情報の公開・公表を行うことが有効となると考えられる。また、その際、公益通報等の仕組みと併用することで、より効果的となることも考えられる。

(参考)

○ 行政改革推進本部専門調査会報告

公務員の労使関係については、長年の積み重ねにより労使間において良好な関係が築かれているとの見方もある。しかし、近年、社会保険庁や大阪市などにおいて、労使の馴れ合いとも指摘されるような、非効率な業務の容認や職員厚遇などの不適切な労使慣行が次々と明らかになり、国民・住民の大きな批判を浴びることとなった。この背景には、真に責任ある労使関係が構築されてこなかったことに加え、労使交渉に関し労使が説明責任を果たす仕組みがなかったことなどがあると考えられる。

行政改革推進本部専門調査会報告（抄）P2

1173

主権者である国民・住民にとって、公務員の人事管理や勤務条件などの制度や実態は大きな関心事である。使用者はこれらに関し責任を持って、国民・住民に対し説明責任を果たすべきである。 なお、その際、国民・住民において、公務員に関する制度や実態について、誤解やいわれなき批判がある場合には、そうした誤解を解き、批判に対し丁寧に説明を行っていくこともまた重要である。 特に、公務員の労使関係については、不適切な労使慣行の再発を防止して健全な労使関係を構築するためにも、その透明性を高め、説明責任を徹底して果たすべきである。	行政改革推進本部専門調査会報告（抄）P3	1173
「市場の抑制力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑制されることが期待できる。 労使交渉の透明性の向上については、交渉結果である協約はもちろん、交渉過程まで含めた情報公開が必要である。この点、情報公開の具体的方法等について、検討が必要である。 ② 透明性の向上に関する課題 ア 民間企業の労使関係においては求められていない「第三者への情報開示」について、「自律的労使関係を措置することとの関係をどのように考えるか。 学説では、団体交渉の役割は、「労働組合が使用者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行うこと」であり、「双方が譲歩を重ねつつ上記のような合意を達成するためのものであって、双方の主張や意見を対立させる（そしてそれを傍聴者に聞かせる）ためのものではない」とされている。	行政改革推進本部専門調査会報告（抄）P5	1174

【学説】 ・ 労組法の関連規定(1条1項・6条・7条2号・14条・16条)を手がかりとし、かつ団体交渉の実際的意義を参考として、法的な定義を試みれば、それ(編注:団体交渉)は、一応、「労働者の集団又は労働組合が代表者を通じて使用者または使用者団体の代表者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行うこと」と定義できよう。このような団体交渉の概念について特に基本的な点を二、三敷衍しておこう。 第1に、団体交渉は、双方が譲歩を重ねつつ上記のような合意を達成することを主たる目標とするものである。いいかえれば、そこにおける交渉(話し合い)は主としては合意を達成する(まとめる)ためのものであって、双方の主張や意見を対決させる(そしてそれを傍聴者に聞かせる)ためのものではない。 第2に、団体交渉は代表者を通しての取引・ルール形成の手続であるので、それらに関するかけ引きの権限が代表者に授権されることを必要とする。つまり、団体交渉は、交渉過程における交渉意思の形成と確認(組合員と代表者間のフィード・バック)のプロセスを伴いつつ、交渉そのものは代表者へ一任することを必要条件とする。 第3に、団体交渉は取引ないしは合意によるルール形成の行為であるので、譲歩は双方の自由であり、合意が達成されないこともあり得る。その場合には、労働者は、労働力の引上げを中心とした争議行為によって使用者に譲歩を求め得るのみである。したがって使用者は、団体交渉義務によって合意達成を目標とした誠実交渉を強制されるだけであって、譲歩や合意そのものを強制されることはない。この意味で団体交渉は、使用者が労働者代表との合意そのものを要求される共同決定(Mitbestimmung)手続とは性格を異にする。 イ 交渉ルールを含む労使関係のルールについては、交渉当事者の自主性を尊重する意味から、できるだけ労働協約で決めるべきであるという考え方がありうる。一	菅野和夫「労働法(第八版)」p. 519-520	1175
---	---------------------------------	-------------

方、公務員制度において交渉のルールを法律で規定する必要があるという観点からの検討も必要である。 (各地で不正常な交渉が行われていた実態にかんがみ、昭和 40 年の地方公務員法第 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。) 3. 透明性の向上に係る手法 以下の方法が考えられる。 ① 公開・公表 交渉自体の公開や、協約、交渉内容等の公表。 ② 開示請求への対応 協約、交渉時の議事概要等について、国民・住民からの情報開示請求の対象とする。 (注) 協約締結権の付与により、協約等が文書として存在することになれば、情報開示請求の対象となるものと考えられる。 ③ 議会への報告 協約等の議会に対する報告。 4. 公開・公表対象について ○ 交渉内容等を公開又は公表する場合のメリット・デメリット等は以下の通りである。 ア案 交渉自体の公開（国民、マスコミ等が傍聴可能な状態で公開） (メリット) ・ 市場の抑制力の代替としての観点から、交渉そのものが公開されることに伴い、適切な内容が妥結されることとなると考えられる。 ・ 労使交渉そのものを公開することで、国民・住民の監視がゆきとどき、不正	橋本勇「逐条地方公務員法（第二次改訂版）」 P914	1178
---	--	-------------

常な交渉を防止することが可能となると考えられる。 (デメリット) ・ 自由闊達で率直な、本音の部分での話し合いが行われず、建前の議論に終始し、交渉が進展しないおそれがある。 ・ 例えばある事項について自ら譲歩する一方で、他の交渉事項については相手方に譲歩を迫るなど、交渉全体として妥結に導くための駆け引きが行いにくくなる。 ・ 交渉事項が単一の場合にも、職場の現状等について率直な意見交換を行いにくくなり、実態に即した解決が困難となる。 ・ 職場の実態を具体的に取り上げて交渉することが困難となる。(例えば、セクシュアル・ハラスメント等の問題については、個人名を伏せて取り上げたとしても、交渉を傍聴する者に職場・職員名が特定されるおそれもあり、個人情報保護等の問題となり得るために、交渉で触れにくくなる。) ・ 交渉者以外の職員団体側及び使用者側の傍聴者が、交渉に際して圧力となりかねず、交渉が進展しないおそれがある。 ・ 実質的な交渉の場面が結局非公開の場面に移るおそれがある。 (留意事項) ・ 交渉そのものが公開されることにより、当事者の交渉ではなく、どちらの主張が正しいのかを世論に判断してもらう公開討論となってしまうかねず、自律的な労使交渉となり得ない可能性がある。世論の動向が交渉過程に影響を与えることの当否について、検討が必要である。 ・ 公開の目的について、本来の意義である当事者の誠実な意思疎通に基づく合意形成に重きを置くのか、あるいはモニタリングの機能を重視すべきかについて検討する必要がある。 ・ 急遽、交渉が必要となった場合(例えば、2時間後に交渉など)、交渉日時を広報・周知する時間的余裕がなくなり、結果として傍聴者がいない場合も想定される。こうした場合の公開のあり方を検討する必要がある。	国家公務員制度改革推進本部労使関係制度 検討委員会議事録 (第4回、平成21年2月12日) P16～17 (第5回、平成21年2月23日) P11～13、P26～27 (第6回、平成21年3月11日) P10～12、P21	1179 1181 1186
--	---	-------------------------------------

- ・ 交渉自体を公開しなくても、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった目的を満たすためには、下記イ案（交渉の概要録）、ウ案（協約）及びエ案（申入書）を併せて公表することで十分であるという考え方もある。

イ案 交渉の概要録の公表

※ ①交渉の都度概要録を公表する場合と、②交渉過程に影響を与えることを避けるため、交渉妥結（協約締結）後にまとめて概要録を公表する場合とが考えられる。

（メリット）

- ・ 交渉の概要録の公表を通じ交渉過程における当事者のやり取りや要求が明らかとなり、不適切な労使慣行の防止や交渉合意、協約締結に至った経過についての国民に対する説明責任を果たせる。
- ・ 交渉自体を公開対象とする場合と比較して、落ち着いた当事者間の意見表明の場を確保できる。
- ・ 交渉の概要録が作成、公表されることで、締結された協約の内容が問題となった場合に、さかのぼって交渉過程を検証し、その原因を分析することが可能となる。

（デメリット）

- ・ 概要録の作成の仕方によっては、自由闊達で率直な話し合いが行われず、交渉が進展しないおそれがあるほか、概要録の内容を巡って当事者間の紛争が生じるおそれがある。

（留意事項）

- ・ 交渉の概要録については、使用者側に作成・公表を義務づけることになると考えられるが、誤記載や解釈の相違等の混乱を避ける等の観点からその作成にあたって職員団体側とどのような調整を行うか整理が必要である。

- ・ ②の場合、妥結に至らずに長期にわたって引き続き議論する事項については、公表のタイミングを失すおそれがある。
- ・ 概要録では、不適切な内容について記載しないこともあり得るため、詳細な議事録でなければ透明性の確保が十分に図れない可能性がある。（しかしながら、詳細な議事録となると、極めてコストがかかることになる。）
- ・ 概要録を公表するにあたっては、個人名の記載の同意等個人情報の保護の観点からの留意が必要である。
- ・ 概要録の公表は使用者として行うのか、行政機関として行うのかについて整理する必要がある。
- ・ ウ案（協約）及びエ案（申入書）と併せて公表することにより、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった公表の目的を満たすことができる。

ウ案 交渉結果としての協約の公表

（メリット）

- ・ 主権者である国民にとって、公務員の勤務条件は大きな関心事であり、協約が公表されることにより、国民に対し説明責任を果たすことができる。

（デメリット・留意事項）

- ・ どのような書面を公表するのか（覚書、確認書等の形式で交わされた文書を公表するのか否か等）について混乱が生じないように、協約の定義を明確にする必要がある。
- ・ 具体的には労使が記名押印し、労使関係及び勤務条件について何らかの約束がなされた文書はその名称の如何及び有無にかかわらず、公表対象の協約とされるべきと考えられる。
- ・ 協約に至らない労使の合意事項（確認書、覚書等）を認めることとする場合においては、これを公表するか否かについても検討する必要がある。
- ・ イ案（交渉の概要録）及びエ案（申入書）と併せて公表することにより、不

【参考】 (1) 書面の作成 書面の表題（名称）や形式は問わない。すなわち、「労働協約」と題される必要はなく、「賃金協定」、「団体議事確認書」、「覚書」などでも労働協約たりうる。表題をつけていないものでも差し支えない。これに対し、口頭による合意や、署名または記名押印を欠く書面による合意は、合意内容が明確でも労働協約たりえない。ただし、使用者が合理的理由もなく合意内容の書面化を拒否している場合には、不当労働行為の問題が生じうる。（以下略） エ案 申入書、回答書の公表 ※ ①申入、回答の都度、公表する場合や、②交渉過程に影響を与えることを避けるため、交渉妥結後にまとめて公表する場合が考えられる。 （メリット） ・ 国民・住民の監視や世論を交渉当事者が意識することにより、適正な内容の申入書となることが期待でき、迅速・適正な妥結となることが考えられる。 ・ 申入書、回答書が作成、公表されることで、締結された協約の内容が問題となった場合に、さかのぼって交渉過程を検証し、その原因を分析することが可能となる。 （デメリット・留意事項） ・ 口頭による申入れや回答の場合は、公表されないことになる。 ・ 申入書を公表するにあたっては、個人名の記載の同意等個人情報の保護の観点からの留意が必要である。 ・ イ案（交渉の概要録）及びウ案（協約）と併せて公表することにより、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった公表の目的	菅野和夫「労働法(第八版)」p. 551	1177
---	-----------------------------	-------------

を満たすことができる。 オ案 具体的な公開・公表事項の範囲、公開・公表方法等は交渉で決める。 (メリット) ・ 労使の合意が基本であることから、自律的労使関係に資する。 (デメリット・留意事項) ・ 労使の合意が得られず、必要な情報が適切な方法で十分に公開・公表されないおそれがある。 (ア案からエ案共通の留意事項) ○公開・公表のコストについて ・ ア案については傍聴者を受け入れるための場所の確保、交渉日程の公開、傍聴者の受け入れなどに関して、コストがかかる。 ・ イ案については、概要録の作成のためのコストがかかる。 ・ ウ案、エ案については、すでに作成されているものを公開するため、公開のための特別なコスト・期間がかからない。 ○交渉において、職員のプライバシーや公務員としての守秘義務(国家公務員法第 100 条)に触れる事項も想定されるが、当該箇所は公開できないことに注意が必要。 5. どのレベルの交渉において公開・公表を義務づけるか。(本省・地方) ※どのレベルで交渉をするのかについては、様々な選択肢がありうるが(論点 5 (1) (2) 参照)ここでは、一部の交渉等のみ公開・公表するか、全部を公開・公表するのかについて大きく二つの選択肢を検討する。なお、交渉レベル等(交渉の重要性)	国家公務員法第 100 条	1136
---	----------------------	-------------

のみならず、コストも勘案した適切な公開・公表方法の組み合わせについても検討する必要がある。

A 案 中央交渉及び各府省（本省）における交渉に関して何らかの公開・公表を義務づける。（主要な事項を交渉する部署のみ公開・公表）

（メリット）

- ・ 交渉事項の重要度と公表コスト等を考慮すれば、主要な事項を交渉することとなる中央交渉及び各府省（本省）における交渉に限定することが合理的である。

（デメリット・留意事項）

- ・ 交渉内容の重要度は状況の推移やパッケージ内容の検討によって変化するものであり、予め決定できるものではない。
- ・ 交渉内容のチェック機能を期待する場合、出先機関等における実態の状況が分からなくなるおそれがある。

B 案 中央交渉、各府省（本省）における交渉、各地方支分部局等における交渉等、すべての交渉に関して何らかの公開・公表を義務づける。

（メリット）

- ・ 不適切な労使慣行の防止や国民に対する説明責任等の目的に照らせば、中央、各府省（本省）、各地方支分部局等によって、差異を設ける合理的な理由はなく、統一的な扱いとするのが適当である。

（デメリット・留意事項）

- ・ 全ての部署で公開・公表することになると公開・公表の方法にもよるが、相当なコストがかかることが想定される。
- ・ 中央、各府省（本省）、各地方支分部局等における公開・公表の方法については、様々な組み合わせが考えられる。

6. 公開・公表方法について ・ 4. ア案については、一般国民の傍聴、マスコミによる代表取材、インターネット中継などが考えられる。 ・ 4. イ案、ウ案、エ案については、広報（官報等）、ホームページ掲載、情報公開窓口における情報提供、記者会見（報道発表）が考えられる。		
【整理】 上記のとおり。		