

公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会

最 終 報 告

2009年7月16日

公務公共サービス労働組合協議会
(公務労協)

目 次

はじめに	1
第1章 公務員労使関係をめぐる基本的考え方	3
1 現行法における公務員の勤務条件決定システムの特徴と問題点	3
(1) 公務員労働者の労働基本権の制限	
(2) 公務員労使関係制度の否認とその問題点	
2 新たな公務員労使関係の基本的考え方	5
(1) 研究会の趣旨と報告書の前提	
(2) 公務員労使関係システムの基本的考え方	
(a) 労使関係システムの原理	
(b) 交渉制度設計に際しての主要論点	
(c) 代表制度設計についての主要論点	
(d) モニタリング・システムの設計にかかわる論点	
第2章 公務員の勤務関係と団結権	13
1 勤務関係の法的性質と公務における労使合意	13
(1) 公務員制度の基本原則と憲法	
(2) 公務員制度の基本原則と集団的合意	
(3) 公務における個別的合意と勤務関係の法的性質	
(4) 成績主義の原則等に関する法令の定めと労使合意	
2 団結権制限の廃止	19
(1) 消防職員等の団結権及び団体交渉権	
(2) 「特別職」に属する職員の扱い	
(3) 登録制度廃止後の団結権保障及び団体交渉権	
(4) 管理職職員の団結権	
(5) 在籍専従制度	
(6) 不当労働行為制度	
(a) 不当労働行為制度の拡充	
(b) 不当労働行為の救済機関と手続き	
第3章 新たな公務員労使関係制度の設計	22
1 団体交渉・労働協約制度の整備	22
(1) 公務員労使関係の団体交渉・労働協約に関する制度構想における検討課題	
(2) 勤務条件（詳細）法定主義に代わる公務員の労働条件決定制度の原則	
(3) 集団的労使自治に基づく労働条件決定制度と争議権制約下における公務員労使関係の特殊性	

(a) 集团的労使自治原則と財政民主主義－公務員の団体交渉・労働協約制度に関する二つの原則	
① 民間労使関係に共通する原則（第1原則）	
② 争議権制約下における公務員労使関係の特殊性に基づく特別な原則（第2原則）	
補論1）義務的調整事項に関する団体交渉における不当労働行為申立適格及び強制仲裁申立適格の制限について	
(b) 労働協約の効力	
補論2）特労法及び地公労法下における団体交渉・労働協約制度と本構想	
(4) 団体交渉及び労働協約の当事者としての使用者	
(a) 国家公務員 国	
(b) 地方公務員 地方公共団体	
①都道府県	
②市町村	
③教育公務員	
(5) 紛争調整制度	
(a) 調整原則、手続	
(b) 調整機関	
(c) 調整事項	
(6) 協約適用外職員の勤務条件決定	
2 職員代表制度	40
(1) 意義と機能	
(2) 制度の仕組み	
(a) 設置レベル	
(b) 選出方法	
(c) 活動保障	
(d) 権限・任務	
(e) 苦情処理	
(f) 職員代表と労働組合の機能の調整	
3 労使関係とモニタリング	43
4 新たな公務員労使関係制度の法律形式	43
(1) 現行公務員法の改正	
(2) 特定独立行政法人等労働関係法との関係	
公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会 名簿	45
研究会 開催経過	46

はじめに

- 政府の行政改革推進本部専門調査会は、2007年10月、「公務員の労働基本権のあり方について」とする報告をとりまとめた。報告は、消防職員等の団結権、争議権等については両論併記としたものの、「労使が自律的に勤務条件を決定するシステムへの変革」が必要とし、「一定の非現業職員に協約締結権を付与する」ことを明記した。

その後、2008年6月に成立した国家公務員制度改革基本法は、「国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する」ことを明記し、3年以内にその法的措置を講ずるものとした。この基本法を受けて、2008年10月には、国家公務員制度改革推進本部に「労使関係制度検討委員会」が新たに設置され、現在、2009年中に報告をとりまとめるべく精力的に審議を進め、4月からは論点に沿った議論が本格的に行われている。

- 公務員の労働基本権や労使関係のあり方については、第1次から第3次にいたる公務員制度審議会や公務員制度調査会などで長年にわたり様々な議論が行われてきたが、その歩みは遅々たるものであった。今回の専門調査会報告は、1948年の国公法改正以来、戦後60年にわたって続いてきた公務員の労働基本権制約政策を変更すること、人事院勧告制度による勤務条件決定システムに替えて自律的な決定システムを構築することを明確に謳っており、その一点において、戦後の公務員労使関係の歴史の中でも時代を画する重要な意味合いを持っている。

このような経緯を踏まえれば、労使関係制度検討委員会が、公務における労使関係政策の転換を受けて自律的な労使関係制度を具体的に設計することを目的に設置されものであることは明らかである。しかし、公務員を巡るきわめて厳しい情勢や公務内の労使関係の現状を見たとき、それが一筋縄でいかないきわめて困難な道りであることもまた確かである。

- 公務労協労働基本権確立・公務員制度改革対策本部のもとに設置された「公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会」（以下「団交研」という。）は、連合の公務員制度研究会（2004年6月に「中間報告」）の労働法グループの有識者と公務労協構成組織の書記長を中心に、公務・公共部門における団体交渉制度の設計を行うことを目的に、2007年12月に発足したものである。専門調査会や公務員制度改革を巡る議論の動向を踏まえ、公務員労使関係のあり方を規定付ける中核的課題である団体交渉制度の設計図を描き、その理論的根拠を明らかにすることが急務だと考えた

からである。

団交研は、発足以来、今日まで計17回の研究会とアメリカやドイツの公務員労使関係の実地調査などを重ねてきた。そして、本年3月31日には、①公務員労使関係についての基本的な考え方②公務における団体交渉制度の基本的な設計とその法制度的な整理、を中心とした「中間報告」を発表した。その後、「中間報告」に対する内外から意見を踏まえて内容をさらに豊富化し「最終報告」をとりまとめるに至ったものである。

- この間、公務員を巡る情勢はますます厳しさを増してきているが、相変わらず本体の公務員制度改革は利害が複雑に絡み合い、明確な方向性のないまま迷走を続けている。われわれは、この混迷した糸を解きほぐし、公務員制度改革を軌道に乗せるためには、公務員労使関係の改革の筋道を明確にする以外ないことを確信するものである。この研究会の「最終報告」が、今後の公務員労使関係の改革議論を主導し、混迷する情勢を打開する契機となることを強く期待するものである。
- 公務における団体交渉制度を具体的に構築していくのは公務労協の役割である。そのことを認識しつつ、戦後60年に及ぶ労働基本権制約政策の転換と新たな公務員労使関係の確立を目指し、取組みを進めていかなければならない。この団交研の「最終報告」は、そのための問題提起である。各構成組織の積極的な討議を要請する。

第1章 公務員労使関係をめぐる基本的考え方

1 現行法における公務員の勤務労働条件決定システムの特徴と問題点

(1) 公務員労働者の労働基本権の制限

日本の公務員法は、これまで公務従事者の労働基本権を大幅に制限してきた。公務員もまた「勤労者」として憲法 28 条の労働基本権（団結権、団体交渉権、団体行動権）の保障が及ぶことを前提にしつつも、現行公務員法は、大きな制約を加えている。

まず、団結権について警察職員・海上保安庁職員、消防職員、刑事施設職員にまで禁止している（国家公務員法 108 条の 2 第 5 項、地方公務員法 52 条 5 項）ことに加え、団結を認める場合も職員団体として（国公法 108 条の 2 第 1 項、地公法 52 条）、人事院や人事委員会・公平委員会に登録することを求め（国公法 108 条の 3 第 1 項、地公法 53 条 1 項）、登録職員団体となるには構成員を職員に限定し（同 108 条の 3 第 4 項、地公法 53 条 4 項）、民間労働者等との同一組織を認めていない。

団体交渉権については、登録された職員団体に、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件」と、「社会的又は厚生的活動を含む適法な活動にかかる事項」について（国公法 108 条の 5 第 1 項、地公法 55 条 1 項）、「交渉事項について適法に管理し、又は決定できる当局」（国公法・地公法前条 4 項）との交渉を認めるものの、「団体協約を締結する権利を含まない」（国公法 108 条の 5 第 2 項、地公法 55 条 2 項）として、労働協約の締結権を認めていない。したがって、団体交渉に基づく合意についてもその法的意味は不明確である（国立新潟療養所事件・最 3 小判昭和 53. 3. 28 労働判例 295 号 9 頁は、労働協約締結権がないことを理由に当局と労働組合との確認書の法的効力を否定する）。

そして、争議権は全面的に否定される。「同盟罷業、怠業その他の争議行為」を禁止し（国公法 98 条 2 項、地公法 37 条 1 項）、争議行為に参加した者は懲戒処分の対象とする（同 3 項）に止まらず、争議行為を「共謀」「そそのかし」「あおり」「企てた者」に対して、刑事罰を科している（同 110 条 1 項 17 号、地公法 61 条 4 号）。

このような、労働基本権の制限のもと、「職員の給与は、法律により定められる給与準則に基づいてなされ」る（国公法 63 条 1 項。平成 19 年改正法では「別に定める法律に基づいて」）、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」（地公法 24 条 6 項）と、勤務条件は法令や条例で定めるとされ、労働基本権制限のいわゆる代償措置として、「情勢適応原則」（国

公法 28 条、地公法 14 条)のもと、公務員の給与については毎年少なくとも 1 回、人事院と人事委員会が国会・内閣と地方公共団体の議会・長に給与勧告を行う制度(国公法 28 条 2 項、地公法 26 条)が設けられた。この結果、人事院規則等の膨大な法令と給与勧告によって公務員労働者の勤務条件が形成され今日に至っている。このほか、労働基本権制限の代償措置としては、給与、勤務時間その他の勤務条件について人事院、人事委員会・公平委員会への措置要求制度(国公法 86 条以下、地公法 46 条以下)も設けられている。

(2) 公務員労使関係制度の否認とその問題点

このような、公務員に対する包括的な労働基本権の制限と勤務条件の詳細法定主義・条例主義は、公務員の労使関係の形成にとって極めて不幸な結果をもたらした。それは、戦後長期間にわたり、争議権の回復を求める労働組合の闘争と当局による大量処分という悪循環や訴訟に多くのエネルギーを奪われ、健全な労使関係を形成するための環境整備が十分になされてこなかったからである。もっとも、公務員が労働者として現実に問題をかかえる以上、労働組合は公務員労働者の利益を代表して発言を求めざるを得ないし、行政管理者もまた、円滑な職務＝公務の遂行のためには、労働者との意思疎通をはかること、つまり、労働組合との交渉、協議を通して問題の解決をはかる必要性を感じたからこそ、争議権や交渉権の制限があるにもかかわらず、現実には一定の労使のコミュニケーションが図られてきたといえる。しかし、包括的な労働基本権制限の秩序は、それを積極的に評価しフォーマルな労使関係として結実させていくことを阻害した。

そもそも、労働基本権を包括的に制限した公務員法を正当化した判例法理(全農林警職法事件・最大判昭和 48. 4. 25 刑集 27-4-547)は、労働基本権を制限する論理(全体の奉仕者、国民全体の共同利益)を示すのみで、どのような労使関係を構築するかについてはなんらの構想を持たなかった。しかも、36 年間における公務労働をとりまく環境の変化は、全農林警職法事件最高裁判決の論理そのもののリアリティの欠落を明らかにしている。

判旨は、国民全体の共同利益の見地から公務員の労働基本権が制約される理由を、①公務員の地位の特殊性と職務の公共性(使用者は国民全体)、②議会制民主主義に反する(勤務条件法定主義)、③市場の抑制力が作用しないことに求める。しかし、まず、使用者は国民とする議論は、今日の公務のガバナンスの視点でいえば、行政当局の経営者責任の回避を意味する論理にほかならない。企業経営との比喻でいえば、国民や住民は使用者というより「株主」であり、政府や行政当局が経営管理者として使用者責任を全うすべきものといえるからである。また、労働条件を団交によって決定することが議会制民主主義に

反するという論理も、説得力をもたない。議会の承認をまって合意が発効すると考えれば、議会制民主主義に反しないという従来からの内在的反論とは別に、市民のオンブズマン活動をみるように、公務行政の監視は議会の手任せに委ねれば済む問題ではない。公務の公共性を担保するには、公務のステークホルダーのモニタリング行為も重要な位置を占めているのである。さらに、争議行為に市場の抑止力が働かないという批判も、きわめて一面的である。争議行為を禁止し、法令に基づき民間に準拠して賃金決定することが、より市場原理の働く賃金決定制度といえる保障はない。むしろ、国民や住民監視のなか労使交渉によって賃金決定された方が、より効率性を意識した賃金決定がなされるともいえるのである。

争議権を認めることが、争議を多発させ公務の停滞をもたらす、団体交渉権と協約締結権を認めることは財政民主主義に反するという一面的な見方によって、労働基本権の保障が自律的な労使関係の成立を促し、労使のコミュニケーションの円滑化を通して効率的な公共サービスの実現や自律的な交渉による使用者責任の明確化、透明化をもたらす点を見逃した。他面、労働基本権の制約と公務員労使関係の否認は、勤務条件の詳細な法定化をもたらした。たしかに、勤務条件を法律や条例で詳細に定めることは、公務員の勤務条件の安定性の確保に資する。しかし、それが環境の変化に応じた柔軟な形成を阻害するだけでなく、それが第三者または国や地方公共団体による一方的な形成としてなされることで、公務員労働者のモチベーションをも阻害する。その意味では、労使関係システムの否認こそ、不透明性と非効率性をもたらした一因として認識されるべきであろう。

2 新たな公務員労使関係の基本的考え方

(1) 研究会の趣旨と報告書の前提

2007年10月19日、行政改革推進本部専門調査会（座長：佐々木毅学習院大学教授）は、「公務員の労働基本権のあり方について」とする報告書を取りまとめた。この報告書は、「責任ある労使関係を構築するためには、透明性の高い労使交渉に基づき、労使が自律的に労働条件を決定するシステムへの変革」が必要であるとし、「一定の非現業職員について、協約締結権を付与する」一方、「第三者機関の勧告制度の廃止」をして「労使関係の自律性の確立」を求め、「国における使用者機関の確立」と「国民・住民に対する説明責任の徹底」を求めている。もっとも、争議行為という交渉力を確保する手段については両論併記のまま問題が残る。しかし、公務員制度改革の議論において、はじめ

て、交渉制度による労働条件の決定を認める方向性を示したことは、公務における労使関係制度の構築を志向した改革であるという点で、画期的なものといえるであろう。

本研究会もまた、公務員関係に労使関係制度をつくることを回避してきたことが、かえって、使用者（当局）の責任の所在を不明確にし、公務の非効率と不透明さをもたらした原因であるとの認識から、労使関係システムの構築を積極的に推進する方向で議論をすすめてきた。これは、基本的には公務関係に長年にわたり制限されてきた労働基本権の一部、すなわち団体交渉権と労働協約締結権を回復させるものである。日本の公務員の賃金が人事院の給与勧告制度を通して決定され、公務員の労働条件の多くが人事院規則等の法令や条例によって定められてきたことを考えた時、この人事院の給与勧告制度を廃止し、労使交渉制度によって決め、労働条件の詳細を労働協約で定める方向に転換することは、抜本的な制度改革であるといえることができる。もちろん、ここでも、専門調査会報告書同様、今日の政治的状況を鑑み、争議行為の制限を存続させたいという交渉制度という、極めて大きな制約を前提にした議論である。その意味では、労使関係制度としては、やや不完全なものとならざるを得ないが、それでも、当事者の交渉による賃金等労働条件の決定システムを導入することは、労働基本権の保障の趣旨により適合するだけでなく、効率的かつ透明性のある公共サービスの提供に積極的な意義をもつものといえよう。

（２）公務員労使関係システムの基本的考え方

（a）労使関係システムの原理

このように、ここで議論し、提示されている労使関係システムは、争議権の制約をおいた中で、団体交渉と労働協約の制度を基礎にしながら、公務員の勤務条件を形成する労使関係制度を構築することが基本となっている。同時に、労使関係論としてみたとき、今日、追求すべき労使関係はつぎのような原理に基づくものと考えている。

まず、第1の原理は、交渉制民主主義である。これは、憲法28条の労働基本権保障が示すように、いうまでもなく労使関係システムの本体である労働組合による労働条件決定システムである。公務員労働関係に労使関係という自律的システムを持ち込むことで再構築するとは、交渉制民主主義を基本として労使関係システムを設計することにほかならない。労働組合という労働者の自発的な団結行為と団体交渉による労働条件規制方法は、労働者自身が自ら作りあげてきたシステムを法的に承認するものであるから、労働者の歴史的な営為を尊重するものとしてそれ自体が意義をもつが、同時に、労働者の経済的社会的地

位を改善する方法としても、国家が直接的に法律を通して労働条件を決定することに比べて、柔軟に環境に適合できるという特質を備えている。つまり、労働者の労使関係システムへの積極的なコミットメントを確保し、柔軟な対応を可能にするメリットをもっているといえる。

追求すべき労使関係の第2の原理は、代表制民主主義である。これは、今日の労働が事業組織の中での労働であることを考えた場合、事業は多様な労働者を組織することで成立するものであるから、必然的にそこに社会を構成する。つまり、事業が労働者の社会を産み出している。とすれば、その社会には、社会一般のあり方をその構成員によって決定するという代表制民主主義が要請される。とりわけ、今日の事業組織をみた場合、雇用形態の多様化により、労働者の利害も多様化している。また、労働問題の多様化、多元化、個別化という今日の労働問題の特性¹を考えた場合、労働者の関心や利害も多様である。このような労働者利害の多様化に伴う問題に対して、利害の同一性を前提にする団結による交渉制民主主義で対応するのは困難をとまなう。それゆえ、多様な利害をもつ者で構成される社会の意思決定・利害調整システムである代表民主主義の原理に基づく労使関係システムが今日強く求められているといえる。これは、公務労働であつても異ならない。

これまで、労使関係システムとして議論されてきたものは、上記の2つである。しかし、ここでは、ステークホルダー民主主義という第3の原理に基づく労使関係システムの構築をも志向している。ステークホルダー民主主義とは、今日の経済活動の主体が企業であることを踏まえて、企業システムを取り巻く利害関係当事者（ステークホルダー）相互のモニタリング行為を通して、企業を市民社会の構成員たる「市民」としての存在にすることである。つまり、市民社会は、市場経済社会の政治的表現であるが、その市場経済が企業システムに基づく経済活動を支配的類型とし、その企業システムが即自的には市民社会のモラルに従う存在ではない以上、企業システムを市民社会の規範に従わせるには、ステークホルダーの活動なくして成立しない。このように考えると、企業システムによって規定される雇用・労働条件の規制を目的とする労使関係についても、雇用・労働条件が、従来の労使関係の当事者ではない、ステークホルダーによって影響を受けることを考えれば、それを視野に入れる必要があること、また、雇用・労働条件を形成し、形成された雇用・労働条件の履行を確

1 今日の労働問題の特性を、多様化（低賃金・長時間労働等の伝統的な最低条件の確保をめぐる問題から過労死・過労自殺の回避とワークライフバランス等の適正労働条件の確保をめぐる問題まで）、多元化（労働者権の確立から雇用差別・ハラスメント等の市民権の確立をめぐる問題まで）、個別化（雇用管理の個別化に伴う個別労使間紛争の増大）として理解すべきことについては、連合総研『労働契約法試案』（2005）参照。

保するものは、交渉・協議という方法に限定されるものではなく、社会評価・市場評価というモニタリング行為によっても実現できることを考慮してよいこと、つまり、ステークホルダーのモニタリング行為による労使関係システムを構想することができるし、必要があるということである²。

この議論は、企業システムを前提にしているものの、公務もまた、広い意味での事業を行うものであることを考えれば、その例外ではない。むしろ、公務労働の非効率性や不透明性をもたらしたものは、公務それ自体（公務というシステム）とその活動を支える「信任関係的ステークホルダー」や「契約関係的ステークホルダー」をも明確に区別せず、また、「所有関係的ステークホルダー」をもっぱら議会に委ね、国民や住民のモニタリングにさらしてこなかったことの帰結だともいえる。とすれば、ステークホルダーのモニタリングによって公務主体の社会的責任を明確にしていくことが問われているといえるし、新たに公務員労使関係を構築する場合には、ステークホルダーのモニタリングを組み込んだ労使関係を追求することが必要といえるであろう。

このような労使関係システムの原理を具体的に設計するに際しては、いくつか困難な問題を解決することが必要となる。以下、順を追って議論すべき問題点を確認しておくこととする。

(b) 交渉制度設計に際しての主要論点

第1に、労働組合の組織原理をどのように理解するかである。現行公務員法は、法認する団結の主体を職員団体に限定しているが、交渉・協約制度＝賃金を含む労働条件を交渉によって決める交渉制民主主義の労使関係を公務員労働関係に構築するに際して、これを維持すべきかである。交渉制民主主義が団結自由の原理に基づくことを考えれば、労働者がどのような組織原理で労働組合を結成するか、逆にいえば、労働組合がその構成員をどのようにするかは、本来、団結権の主体である労働者ないし労働組合の自由に委ねられるべきである。つまり、どのような組織原理をとるかは、労働条件規制を行う上でもっとも有効であるかどうかという労働者・労働組合の判断によるべき問題といえる。したがって、公務関係においても団体交渉を基礎にした労使関係システムを構築する場合、公務員労働者の団結の組織原理を職員に限定するのではなく、基本的には、公務員労働者の自由に委ねるのが原則であり、民間労働者と同一の組織をとることを排除すべきではないといえる。もっとも、現行法が団結権を認めていない警察や刑事施設職員について、その職務の性格から交渉・協約制度

2 毛塚勝利「企業統治と労使関係システム～ステークホルダー民主主義論からの労使関係の再構築」早稲田大学 21 世紀 COE 叢書企業社会の変容と法創造第 6 巻『労働と環境』47 頁以下参照。

を置かないまでも、新たに団結権を認めるときに、その団結を職員団体とすることはありえよう。

第2は、団体交渉の当事者をどう理解するかである。労働組合であればすべて団体交渉の主体となりうること、つまり、当事者能力をもつ。しかし、日本における労働組合の資格要件の柔軟性（2人以上の労働者がいれば労働組合を結成できること）を考え、他方で、公務関係における使用者が政府・知事・市長等の行政主体であることを考えるとき、労働組合である以上、どんな労働組合であれ団体交渉の当事者能力が認められるとしても、すべての労働組合の団体交渉を不当労働行為制度によって積極的に保護助成するかは別問題である。効率性を問われる公務労働においては、交渉事項如何によっては、不当労働行為制度における支援対象となる労働組合が限定されることもあり得よう。その意味で団体交渉の当事者能力とは別に、特定の交渉事項については不当労働行為制度による助成を受けることのできる当事者適格を分けて概念することが求められよう。他面、財政的支出を前提とする賃金等の経済的労働条件については、各業務の責任主体よりは財政責任主体ごとの協約締結を予定することが望ましいとすれば、より広範囲で交渉が行われることも望ましい。とすれば、交渉主体も協約団体等を通じた共同交渉をも通常形態として設計することが必要となろう。

第3は、労働協約の締結当事者に関する問題である。上の団体交渉でみたことは、協約締結についてもいえる。労働組合であるかぎり、すべての労働組合に協約締結能力が認められる。しかし、争議権の制約を伴う交渉・協約制度の構築は、賃金等の基本的労働条件の決定には、強制仲裁を含む調整制度が不可避となり、使用者たる国や地方公共団体は、その意に反しても仲裁制度に乗ることが求められる。その場合、2人でも結成できる労働組合のすべてに法の支援による仲裁＝協約締結権限を認めることは、使用者たる行政機関に多大な負担を強いることになるから、労働組合の協約能力とは別に、仲裁による協約締結については、一定の要件を満たす労働組合ないし協約団体等に限定して、仲裁申立資格ないし裁定協約締結資格を概念することが必要となろう。

第4に、賃金その他の勤務条件について合意形成ができなかった場合の仲裁手続をどうするかである。公務員労使関係の基本原則として、賃金等の基本的労働条件を団体交渉で決定することにした場合、労使間の合意が形成できなかったときには、第三者機関による仲裁が必要となるが、どのような機関によるどのような手続きをとるかである。基本的には、既存の労働委員会制度（国については中央労働委員会を、地方公共団体については都道府県労働委員会）を利用することが考えられるが、国や都道府県が賃金等の労働条件について大きな単位で協約の締結を考える場合、労使間で仲裁者を指定する方法も検討され

てよいかもしれない。また、国や地方公共団体における財政的支出を伴う賃金・労働時間等の経済的労働条件については、基本的に一元的に決定する必要があるから、複数組合主義を前提にしたとしても、これらの賃金等の経済的労働条件に関して異なる定めをなすことを予定しない（認めれば、公務の労働条件に関する基本原則の一つである平等原則に抵触する）。したがって、これらの経済的労働条件に関しては、仲裁申立資格を有する組合から複数の申立があった場合でも、同一の仲裁手続きとなる工夫が求められよう。

第5に、締結された労働協約の効力をどう理解するかである。協約によって公務員の賃金等の労働条件が決まるとした場合に、公務員の法的地位を労働契約関係と理解することが整合的といえるが、公務員法によって決められた勤務条件の基本原則の範囲内において労働協約によって公務員の勤務条件を定めていると理解するときには、公務員の法的性格とは直接は関係のないものとして議論をすることも可能といえよう。

第6に、紛争解決制度をどう設計するかである。利益紛争の解決については、すでにみた紛争調整制度を利用し、権利紛争については、集団的紛争に関して不当労働行為制度を設けることになろう。現行法は、不利益取扱いのみを規定するが、労働組合による交渉制度を基本とする労使関係を構築するのであるから、団交拒否と支配介入の類型を規定することが必要となる。その場合、先にみたように、交渉拒否に対する政策的支援は、一定の要件を満たす労働組合に限定することにならざるを得ない。

第7に、公務員の勤務条件を交渉・協約制度によって形成するとして、協約適用を受けない公務員労働者の勤務条件をどう形成するかである。協約適用を受けない公務員には、①労働組合も職員団体の結成も認められない公務員、②職員団体の結成は認められるが、協約締結権が認められない公務員、③労働組合の結成を認められているが組合に加入していない未組織公務員、④労働組合の結成が認められる組合員で、現に労働組合に加入しているが、労働協約の締結をしていない労働組合の組合員たる公務員とその形態は多様である。このうち、①と②の公務員は基本的に協約締結権が認められていないので、別途、法的整備が必要になるが、基本的には協約に準じて賃金を決定することになろう。これに対して、③と④については、自らの意思により協約適用下に入らないのであるから、協約勤務条件の適用を受けない。その場合、(a) 必要的協約規整事項については、協約の一般的拘束力を与える、(b) 使用者の勤務規則等による規整に委ねる、(c) 使用者と各公務勤務者との合意に委ねる等の選択が考えられるが、ここでは、必要的協約規整事項については、一般的拘束力を付与することで対応する案をとっている。

(c) 代表制度設計についての主要論点

つぎに、代表制民主主義の労使関係である職員代表制を設計する際の論点をみると、第1に、職員代表の任務と権限である。労働者（職員）代表制度は、各事業単位において生活関係をともにする労働者（公務従事者）の発言ルートを確保して、事業組織（公務）の運営を円滑にするとともに、当該生活関係における多様な利害を調整する任務を負うものである。したがって、労働組合が本来的に担う勤務条件の規整機能をもつものではなく、各事業ないし事業場単位において処理する必要のある事項に関して、法律の定める範囲においてその権限を行使するものである。勤務条件に関しては、基本的には、現行労働基準法の過半数労働者代表が担っている任務を引き受けるほか、労使関係としては、当該公務の円滑な遂行のための信頼関係を築くための協議権を付与すべきことになる。

第2に、職員代表機関の設置レベルである。職員代表の上記の任務からして、勤務条件への関与については、庁舎・事業場レベルで対応する機関が設置される必要がある。また、当該公務の効果的な遂行のためには、本庁・事業主体レベルでの代表機関が対応することが必要になる。したがって、その両者に職員代表機関が存在すべきといえるが、本庁・事業主体レベルでは、労働組合がコミュニケーション機能を発揮すべきであって職員代表機能が不要との考え方もあり得る。しかし、職員代表の任務と労働組合との任務が異なること、また、労働組合はみずからその交渉力においてコミュニケーション・ルートを形成できることを考えれば、やはり、職員代表が定期的に本庁レベルで、それぞれの公務のあり方について意見を交換する場をもつことは有意義といえよう。

第3は、職員代表の選出方法である。職員代表は、庁舎・事業場レベルで当該公務に従事するすべての労働者の意見を反映させるところにその意義があるのであるから、当該庁舎・事業場で一定期間勤務する者は、その任用形態のいかんを問わず、選出権や被選出権をもつのが原則といえる。また、選挙は、全国一斉に一定の時期を定めて行うことが望ましい。その際、別個に選出を行うか、それとも、基本単位を庁舎・事業場レベルとし、それらの代表者をもって上位機関の代表者を選出すべきかが問題となる。

第4は、職員代表制を設置する公務の範囲である。職員代表の任務は、勤務条件に関しては、法定基準の緩和、協約基準の細目具体化の任務が中心であり、労使関係としては当該公務についての相互確認に基づく円滑な遂行に資するものであるから、団結権の保障に関しては、警察や刑事施設職員等に対する制限を仮に維持するとしても、職員代表制度の設置を制限する理由はないといえよう。

第5は、労働組合機能との調整である。職員代表は、法定事項や協約所定事

項に関してのみ、規整解除権や協議権を付与されるものであり、賃金・労働時間（長さ）等の実質的労働条件の規整は労働組合のみの権限とされ、規整を行うことが認められない。これらの事項について任意に協定が締結されたとしても法的効力がないことは確認しておくべきであろう。

第6は、職員代表の活動保障と紛争解決機関の問題である。職員代表は、公務のあり方について相互確認行為を通してその円滑な遂行に資する活動を行うものであるから、その活動についてタイムオフ等の活動保障を行うことが求められる。また、組合活動同様に、不利益取扱いの禁止等の規定をおき、労働委員会または労働審判手続きにおいて権利の保護をはかることも必要となる。職員代表との合意を前提に実施すべき措置を定める場合には、必要に応じて調整機関の設置が必要となる。

(d) モニタリング・システムの設計にかかわる論点

上記の交渉制民主主義、代表制民主主義に基づく労使関係とならび、ステークホルダー民主主義の労使関係の観点からは、つぎのような点が問題となる。

まず、公務員労使関係には民間の労使関係にはみられない特性があることである。民間労使関係における使用者が、一般には、経営者であることが明確であったのに対して、これまで、公務関係には労使関係を作る発想が弱かったことから、使用者が誰であるかが明確でなかったことである。したがって、公務員労使関係における使用者が誰であるのかを明確にすることが求められる。もっとも、国や地方公共団体の最終的責任者が内閣総理大臣であり、知事や市長であることは明確であるが、公務の各業務・事業毎にその責任者が置かれていることが多いであろうから、各公務の責任者が使用者として登場すべきことになる。

しかし、ステークホルダー民主主義という観点からみたときの固有の問題は、国民や住民というステークホルダーがきわめて重要な位置を占めることを認識すべきことである。民間では、それは消費者といった一般的なステークホルダーとしてしか登場しないが、公務関係では、それは、民間でいえば、「株主」に匹敵する位置を占めることである。したがって、使用者たる行政管理主体が国民・住民に対する「信託責任」を果たすことが求められることはもとより、労働組合や職員代表といった労使関係主体もまた、彼らのモニタリングを受けられることを認識しなければならない。

そして、モニタリングという観点から見た場合、今回の労使関係制度の設計に際しては争議権保障の具体化を留保していることから、公務員労使関係の当事者である労働組合は、争議行為という主要な交渉・圧力型の法的モニタリング手段をもたない。したがって、労働組合は、それ以外のモニタリング手法を

駆使することで、自分たちの要求の正当性を主張し、他のステークホルダーの理解と共感を獲得するとともに、その達成度をはかることが必要となる。その際、雇用差別等、労働問題の多元化を考えた場合、NPO や NGO との連携をとったモニタリング行為も有用となる。したがって、法的整備に際しては、いたずらに秘密保持義務をかざすことなく、労働組合のモニタリング行為を有効に行う手立て、つまり、情報の取得と発信を積極的に是認し、支援すべきことになろう。

他方、他のステークホルダー、とりわけ、国民や住民のモニタリングを受けるために、交渉制民主主義の労使関係当事者（労働組合・協約団体及び使用者・使用者団体）も、代表制民主主義の労使関係当事者（職員代表及び個別公務使用者）も、情報の開示と説明責任を果たすべきことが明確にされる必要がある。

第2章 公務員の勤務関係と団結権

1 勤務関係の法的性質と公務における労使合意

（1）公務員制度の基本原則と憲法

現行の国家公務員法及び地方公務員法は、消防職員等の団結権を否認するのみならず、登録制度を通して公務員の団結権に重大な制約を課している。しかしながら、憲法において勤労者に団結権が保障されているにもかかわらず、なにゆえに公務員の団結が制限または禁止されるのかは、これまでも必ずしも明確ではない。すでに ILO の結社の自由委員会によって消防職員は警察または軍隊に該当せず、その団結を禁止する根拠が存在しないことは繰り返し指摘されてきたところである。また、登録制度は、公務員組合が「仲間」を選ぶ自由を制限するものであり、また、「企業別労働組合主義」を法的に強制するものであることは明らかである。なお、公務員の勤務条件を法令で詳細に定める原則を根拠として団結の制限または禁止を根拠づける一部の下級審判例も散見されるが、大きな論理の飛躍があるといわざるを得ない。このように団結を制限または禁止する明確な論拠を見出せない以上、公務員の団結に対する法的制約は、根本的に見直されねばならないといえよう。

また、全農林警職法事件最高裁大法廷判決以降の一連の最高裁判決によれば両公務員法は、公務員（いわゆる非現業公務員）の勤務条件を集团的に決定する余地を認めていないと解釈されてきた。しかし、この解釈は、憲法上の当然

の要請であると断定することはできない。少なくとも、憲法上は、一定範囲の立法裁量の余地が残されていることは明らかである。すなわち、憲法73条4号は、内閣総理大臣の職務の一つとして「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」を定めているが、ここでいう「法律」がいかなる基準を定めるべきかは、この規定から直ちに導き出すことはできない。その内容は、主として、公務員を選定し、罷免することを国民固有の権利とし、公務員が全体の奉仕者であることを定める憲法15条1項及び2項と財政民主主義の原則を規定する83条を踏まえて、解釈されるべきものであろう。

（２）公務員制度の基本原則と集団的合意

わが国の公務員制度の基本原則を規定する基本に置かれるべき憲法上の原則は、すべての公務員が全体の奉仕者であることを定める15条2項であろう。そこで、まず、公務員が「全体の奉仕者」たるべきことを担保する公務員制度の原則とは何であるかを検討することが必要である。それは、現行国家公務員法が定めているように、究極的には「公務の民主的且つ能率的な運営」（1条）の保障であるといえよう。そこで、「公務の民主的且つ能率的な運営」とは何を意味するのかの検討がさらに必要となる。

まず、「公務の民主的・・・な運営」の保障を実現するために不可欠な制度としては、第1に、公務員の採用、昇進等の人事を成績主義の原則に基づいて公正に実施することを可能にする制度、第2に、公務員を恣意的な解雇などの不利益な措置から保護する制度、第3に、財政民主主義の原則をも考慮し、公務員の給与等の労働条件について国民（住民）による民主的なコントロールを可能とする制度をあげることができよう。この三つの制度のうち、第1及び第2の制度は、立法政策上、裁量の余地は相対的に狭いものに対して、第3制度は、従来の比較法的な研究を踏まえるならば比較的広範な裁量の余地がある。

現行の両公務員法は、第1及び第2の制度に関しては、任用や給与について成績主義の原則を定めるとともに、恣意的な不利益処分から公務員を保護する制度を設けており、概ね、上記要件を満たすものとなっている。もっとも、第2の制度に関しては、後述するように、公務員について特別な救済制度を設ける必要性に乏しいと考える。また、第3の制度に関しては、勤務条件法定（条例）主義を、とりわけ給与に関しては給与詳細法定（条例）主義を採用し、給与等の勤務条件を国民（住民）の代表である国会（議会）の定めた法律（条例）またはその委任を受けて制定された人事院規則（人事委員会規則）等によって詳細に定めることによって「公務の民主的・・・な運営」を確保しようとしている。これは、「公務の民主的・・・な運営」の保障という目的達成のために、公務員の給与等勤務条件に対して直接的にかつ厳格に国会（議会）の統制を及

ぼそうとしたものと解せられる。しかし、国会（議会）による、かかるまでの直接的かつ厳格な統制は、必ずしも憲法上当然に要請されているものではなく、立法政策上の選択肢の一つでしかないといえよう。

ところで、「公務の民主的・・・な運営の保障」の意義を検討するにあたって、わが国憲法が労働基本権を保障していることが考慮されねばならない。すなわち、労働基本権は、前記のように「交渉制民主主義」（第1章参照）を重要な構成要素として含んでいる。それゆえ、「公務の民主的・・・な運営」には、「交渉制民主主義」、すなわち、公務員労働組合との団体交渉によって勤務条件を決定すべしとの要請も当然に含まれることになる。それにもかかわらず、現行両公務員法は、「登録された職員団体」との「交渉」（国公法108条の5、地公法55条）のみを認め、労働協約締結権を否認している。これは、両公務員法が「公務の民主的・・・な運営」の保障を理念として掲げつつも、実際には、その理念の重要な要素たるべき「交渉制民主主義」の原理を欠落させているか、または著しく過小にしか考慮していないとの批判を免れることはできない。それゆえ、新しい公務員法は「交渉制民主主義」を視野に入れ、公務における集团的合意を促進する法制度でなければならない。そして、前記の勤務条件法定（条例）主義が集团的合意形成システムの構築を阻む主たる要因とされている以上、その見直しが検討されねばならないことになる。

さて、憲法15条2項に基づく「公務の民主的・・・な運営」の保障の実現にとって、前記の第1と第2の制度は必要不可欠である。なぜなら、これらの制度は、恣意的な人事管理の排除を目的とするものであり、個々の公務員の客観的能力を適正に把握して厳正に行われるべきことを担保するものだからである。それゆえ、公務員の採用及び昇任等の人事管理が成績主義に基づくべきであるとの要請は基本的に維持されなければならない。これに対して、第3の制度に関連する現在の勤務条件法定主義は、必ずしも憲法上の要請とまではいえず、さらに、交渉制民主主義を考慮するならば、その再検討を避けることはできない。すなわち、給与等の勤務条件は、一方において公務員労働組合との団体交渉―労働協約で決定することを原則としつつ、他方において、その内容に対しては、事後的に何らかの財政的な観点に基づく民主的な統制（国会等における議決を含む）をかけることが考えられる。これによっても、憲法上の財政民主主義からの要請を十分満たすことができるものとする。

（3）公務における個別的合意と勤務関係の法的性質

公務員の勤務関係の法的性質は、実務上、契約関係ではないと考えられてきた。その主たる根拠は、公務員の任用及び勤務条件が法令で詳細に定められており、契約として把握する意味がないことであったといえよう。しかし、学説

においては、勤務条件法定（条例）主義のもとにおいても、公務員の給与等の勤務条件の中には法令で規律されない部分が残ることは否定しえず、この部分については契約によって規律できる余地があるとの主張がなされてきた³。

（１）において述べたように、公務員の勤務条件について労使の集团的合意を可能とする余地が設けられるとするならば、なおも相当程度、公務員法の規律の下に置かれる可能性があるとはいえ、その勤務関係を契約関係と把握することが合理的であろう。しかも、勤務関係を契約関係と解することは、「公務の・・・能率的な運営の保障」に資する面があることが留意されなければならない。

現行国家公務員法は、「公務の・・・能率的な運営」を保障するために、具体的には「上司の職務命令に忠実に従う義務」（98条1項）及び「職務専念義務」（101条）等の厳格な服務規律を定め、これを担保すべく懲戒処分制度（82条）を定めるとともに、勤務実績との関係においては分限処分制度を設けている。これは、公務員の人事管理に際して、いわば「上意下達」のシステムを構築し、それによって「公務の・・・能率的な運営」を保障せんとするものである。しかし専門調査会報告も指摘しているように、近年における公務における職務内容の高度化は、現行公務員法のように法令の縛りと上司の指揮命令によって職務の能率的な遂行を確保することを困難にしているのであり、職務遂行方法等は、個々の職員に大幅に委ねざるを得ない状況にある。職務の遂行にあたり個々の職員によって行使される裁量の幅が拡大する条件の下において、「公務の・・・能率的な運営」を保障するためには、個々の職員と管理者との信頼に基づく協力関係の確立を欠かすことはできない。しかし、現行法の「上意下達」の法的枠組みは、信頼に基づく協力関係の構築には決してふさわしいシステムとはいえない。むしろ協力関係の構築を支援する法的基礎は、その勤務関係を契約を基礎として把握することこそふさわしく、かかる契約関係に基づいた「話し合い」または「個別的交渉」こそが「公務の・・・能率的な運営」の確保に資することになる。

このように、「公務の・・・能率的な運営」を保障するためには、個々の公務員と管理者との協力関係の構築は重要ではあるが、決して十分ではない。「公務の・・・能率的な運営」は、さらに職場レベルにおける職員集団と管理者とのコミュニケーションを必要とする。すなわち、労働組合の構成員か否かにかかわらず、当該事務・事業組織の構成員であることを資格要件として代表者を選出し、その代表者と職場管理者と話し合う場を設置することが考えられる。これによって職場レベルの諸利害を調整するなど、「公務の・・・能率的な運営」

3 下井康史「公務員の団体交渉権・協約締結権－制度設計における視点の模索」論文、『季刊労働法221号（2008年夏季）』所収。

を確保するための諸条件が職場労使の話合いによって解決されることになる。このような制度を構築するためにも、職員の勤務関係を契約関係として把握することが合理的である。

（４）成績主義の原則等に関する法令の定めと労使合意

以上のように、公務における集団的合意及び個別的合意を促進することが「公務の民主的且つ能率的な運営」の保障を実現するために不可欠である一方で、成績主義に基づく採用や昇任等の原則の確立を保障する仕組みを法的に担保する必要があることも否定できない。これらの原則は、「公務の民主的且つ能率的な運営」を目指す近代的な公務員制度にとって必要不可欠な制度的枠組みであるからである。

とりわけ、採用に関しては、憲法 15 条 1 項が国民の公務員選定権を定めていることから、これを使用者に全面的に委任し、労使交渉によって決定することは許されないものと解される（公務就任平等原則）。したがって、公務員の採用に関して、採用試験手続き、採用手続き及び採用基準等の事項を使用者の決定権限とみなすことはできず、恣意的な採用を阻止するために法令で詳細に定めることが必要となろう。現在の国家公務員法を前提にすると、「平等取扱の原則」（27 条）、「任免の根本基準」（33 条 1 項）⁴、「採用の方法」（36 条本文）、「欠格条項」（38 条）⁵及び人事に関する不正な行為の禁止（39 条から 41 条）のみならず、「採用試験」（第 2 款）、「採用候補者名簿」（第 3 款）等の規定は、引き続き公務員法において定められるべきであろう。このように採用に関する事項は、公務就任平等原則及び成績主義にもとづき公務員法の規制のもとにおかれるため、集団的合意が機能する余地は著しく狭められることになる。

つぎに、採用以外の昇任、転任、配置換及び降任（以下「昇任等」という。）についても、成績主義の原則が適用されるべきであるが、現行の国家公務員法においても、採用に比して規制が著しく少なく、具体的な実施基準等は人事院規則及び任命権者の裁量に委ねられている。しかも、「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」（以下、「特労法」という。）において、昇職、降職、転職、免職に関する事項が団体交渉事項とされていること（8 条 2 号）を考慮するならば、公務員法における規定は、あくまでも一般原則にとどめ、詳細は団体交渉・労働協約にゆだねられるべきである。その意味で、新しい公務員法の下においては、昇任等が成績主義の原則の下に置かれ、現在の国家公務員法における「平等取扱の原則」（27 条）及び任免の根本基準（33 条 1 項）のよ

4 ただし、「及び人事院規則」を削除する必要がある。

5 ただし、4 号は除く。

うな一般原則を定める規定が必要となるが、昇任等の実施基準は労使合意の対象となりうる。

つぎに、服務規律に関する規定は、「公務の民主的且つ能率的な運営」を確保するために、また、行政運営の適正さを担保するためにも不可欠である。これを使用者にゆだねることは適切ではなく、引き続き法定事項とすべきである。したがって、「サービスの根本基準」（96条）、「法令及び上司の命令⁶に従う義務並びに争議行為の禁止⁷」（98条）、「信用失墜行為の禁止」（99条）、「秘密を守る義務」（100条）、「職務専念義務」（101条）、「政治的行為の制限」⁸（102条）、「私企業からの隔離」（103条）及び「他の事業または事務の関与制限」（104条）などの規定が公務員法に残されることになる。これらの規定に関連して、106条は、「職員の勤務条件その他職員の服務に関し必要な事項は人事院規則でこれを定める。」としているが、これは、労使交渉・労働協約で定められることになる。

さらに、服務規律が公法的規制の対象となる以上、服務規律違反に対する制裁、すなわち、懲戒も法定事項とされるべきであろう。したがって、懲戒に関する規定も公務員法に規定されるべきである。

憲法によって公務員の罷免も国民固有の権利と定められている以上、全面的に使用者にゆだねられるべき事項と考えることはできない。上記のように、懲戒が法定事項である以上、懲戒解雇（免職）が公務員法に定められることとなるが、78条の分限免職（普通解雇）も法定事項となる⁹。また、「欠格による失職」（76条）及び休職（79条）も法定事項とされるべきであるが、運用に関する事項は、人事院規則にかわって団体交渉事項とされるべきであろう。

最後に、いわゆる身分保障に関しては、まず、公務員に対する不利益措置を行政処分と捉えるか否かが問題となるが、公務員の勤務関係を原則として契約関係とする本報告の立場からは、行政処分とすることは適切ではないと考える。不利益措置が法定事項とされても、過去の最高裁判例に照らしてもこれを行政処分と把握する必要は必ずしもない。また、一般的に公務員に対する不利益な措置に対する救済制度は不可欠であるが、不当労働行為制度にのみならず、解雇権の濫用が禁止される法制のもとにおいては労働者一般に対する労働法上の

6 「上司の命令」は、法令上の根拠を要するのみならず、契約による制約をうけることになる。

7 争議行為を禁止する98条2項及び3項の規定は、重大な疑義があるが、本報告ではこれに言及しない。しかし少なくとも、あおり行為等に対する刑事制裁（国公法110条1項17号、地公法61条4号）は、この際見直すことが望まれる。

8 政治活動の制限についても、本報告では言及しないが、現在人事院規則で定められている禁止対象行為は、労使交渉・労働協約によって規制されることになる。

9 免職（解雇）のみならず、降任（降職）も法定事項とされるべきであろう。

救済制度とは異なる特別な制度を設けることは不可欠とまではいえない。したがって、公務員固有の身分保障制度は廃止されるべきであろう。もっとも、成績主義の原則は、引き続き公務員法の根幹を形成するものであるから、不当な解雇などの不利益措置から職員が保護されなければならないことはいうまでもない。その意味で、「職員の分限、懲戒および保障については、公正でなければならない」とする国公法 74 条および法定事由に該当しない限り意に反する不利益措置を受けることがない旨を定める同法 75 条 1 項並びに地公法 27 条等は、確認的な意味を有する規定として存置する意義はあると考える¹⁰。

2 団結権制限の廃止

現行公務員法は、公務員の団結権に重大な制約（否認または制限）を課している。これらの制約は、従来より、憲法上重大な疑義があると指摘されてきたのみならず、最高裁が公務員の労働基本権制約の主たる論拠としている勤務条件法定主義論または財政民主主義論に照らしてもその制約を正当化することは著しく困難といわざるをえない。まして今日では公的サービスの担い手が必ずしも公務員のみに限定されず、公務員と民間労働者が混在する職場も少なくなない実態を考慮するならば、従来の制約を廃止し、労働組合法と同様な保護を加えることが必要であろう。

（1）消防職員等の団結権及び団体交渉権

憲法で保障された労働基本権のうち、団体交渉権及び争議権を除いた、いわゆる狭義の団結権を否認するために主張される唯一の根拠は、「上命下服の服務規律の維持」であると推測される。しかし、すでに ILO の結社の自由委員会の指摘を俟つまでもなく、狭義の団結権の保障が直ちに厳正な服務規律の維持を困難にするという論理には飛躍がある。厳正な服務規律の保持は、懲戒制度等の公正な適用によって担保されるべきものであって、団結権否認の論拠たりえないものである。これは、現行法において団結権を否認されているすべての公務員に妥当するものと考えられるが、当面、行政改革推進本部専門調査会において検討の対象とされた消防職員及び刑事施設職員については早急に団結権を保障する措置がとられるべきである。

団結を禁止されているその他の職員（警察職員、海上保安庁職員及び自衛隊員）については、警察または軍隊の団結禁止政策が必ずしも ILO 87 号条約に抵

10 これを「身分保障」と呼ぶことは差支えないが、従来の概念である「身分保障」とは異なる。

触すると解されていないことを考慮しつつも、団結権及び結社の自由が保障されている法制度の下においては、それを全面的に禁止することは慎重でなければならない。それゆえ、当面、少なくともかかる職員については現行法に基づく職員団体の結成が認められるべきであろう¹¹。なお、職員団体のみの結成を認められるに過ぎない職員が、それ以外の職員または労働者と労働組合を結成した場合でも、このような職員の団結が直ちに厳正な服務規律の維持を困難にするとまではいえないと考えられるから、かかる職員を刑事罰（現行の自衛隊法）または懲戒処分の対象とすべきではない。むしろ、かかる職員によって組織され、またはかかる職員の参加を許容する労働組合は、「労働組合法（改正公務員法）上の労働組合」とみなされないことを明記し、同法に定める各種の便宜を受ける資格の喪失にとどめるべきである。

なお、消防職員及び刑事施設職員に団結権を保障すべきことは上記のとおりであるが、さらに団体交渉権及び労働協約締結権を保障すべきか否かの問題がある。周知のように、ILO 結社の自由委員会の見解では、これらの職員のストライキを禁止することは否定されていないが、団体交渉権及び労働協約締結権の否認は肯定されていない。こうしたグローバル・スタンダードを考慮するならば、消防職員等にこれらの権利を否認する論拠を見出すことはできず、他の職員と同様に団体交渉権及び労働協約締結権が保障されるべきである。

また、警察職員等、団結権が当面制限される職員についても、職員代表制の適用は肯定されるべきものとする。

（２）「特別職」に属する職員の扱い

現行公務員法は、一般職の職員のほかに特別職の職員の存在を予定しているが、特別職の種類及び範囲は、国家公務員法と地方公務員法とでは大きな開きがあり、これらの職員について個別的に団結権保障の是非を精査することは困難である。そこで本報告書においては、当面、特別職に属する職員については、現行法どおり、公務員法の適用を除外するものとし、原則として団結権に制約を加えないものとする。ただし、今後、部分的にせよ団結権に制約を課す必要がある職務については、個別的に対応するものとする。

（３）登録制度廃止後の団結権保障及び団体交渉権

現行の公務員法は、いわゆる登録制度を採用することによって公務員の団結権及び団体交渉権に大きな制約を課しているが、原則としてこの制度は廃止されるべきである。

11 したがって、この限りで登録制度は残されることになる。

これを具体的に述べるならば、まず、適用法令を異にする労働者の参加を許す労働組合に対しても団結権及び団体交渉権を付与すべきである。例えば、公務員と民間労働者が、または国家公務員と地方公務員が同一の労働組合に参加することに制約を加えるべきではない。また、これらの労働組合にも原則として、団体交渉権及び労働協約締結権を付与すべきである。

第2に、第1と部分的に重複するところがあるが、任命権者（使用者）を異にする労働者の参加を許す労働組合に対しても団結権、団体交渉権及び労働協約締結権を保障すべきである。具体的には、このような労働組合としては、まず同一地方公共団体において任命権者を異にする労働者の参加を許す労働組合が挙げられる。例えば、同一地方公共団体における一般職職員と地方公営企業職員、地方独立行政法人職員、教育職員または消防職員の参加を認める労働組合がこれに当たる。さらには、特定の地方公共団体の枠を超え、複数の地方公共団体に勤務する職員によって組織された地方公務員の労働組合及び国家公務員の一般職職員と特定独立行政法人職員とによって組織された労働組合などがこれに該当する。

（４）管理職職員の団結権

管理職職員も憲法28条の「勤労者」である以上、団結権及び団体交渉権が保障されるべきである。問題は、管理職職員の範囲であるが、特に、民間労使関係における規制と異なるものを設けるべき積極的な根拠を見出せない以上、労働組合法の「使用者の利益代表者」の範囲（2条但書き1号）を準用すべきである。

（５）在籍専従制度

在籍専従期間についての法的制限を廃止し、その期間の長さについては労使交渉に委ねるものとすべきである。

（６）不当労働行為制度

（a）不当労働行為制度の拡充

現行公務員法は、不当労働行為に関して、不利益取扱いのみを禁止しているに過ぎないが、団体交渉によって勤務条件を決定するシステムを構築する以上、団体交渉拒否及び支配介入の不当労働行為も禁止すべきである。したがって、公務員労働組合等（公務員のみを組織する労働組合または構成員の一部に公務員を含む労働組合）に、不当労働行為制度を拡充する必要がある。具体的には、現行労組法7条に相当する規定を新しい公務員法のなかに制定し、公務員労働

組合も公務当局の不当労働行為から保護される仕組みを整備する。ただし、後述するように、義務的調整事項に関しては、公務における一定の範囲の労働組合にのみ調整申立資格が付与されることになるため、義務的調整事項に関しては、法定の適格性を有しない労働組合からの団体交渉申し入れが拒否されても、その団交拒否は不当労働行為にはあたらない。

なお、当該労働組合の適格性の有無に関する判定は、労働委員会が行うものとする。

(b) 不当労働行為の救済機関と手続き

公務員労働組合等（公務員を構成員の一部とする組織を含む）は、上記の要件を満たす限り、労働委員会に不当労働行為救済申立てをなしうるものとする。救済手続きは、原則として、特定独立行政法人の例に準ずる。

第3章 新たな公務員労使関係制度の設計

1 団体交渉・労働協約制度の整備

(1) 公務員労使関係の団体交渉・労働協約に関する制度構想における検討課題

公務員を組織する労働組合に団体交渉権及び労働協約締結権を付与するといっても、その具体化にあたっては、多様な制度構想が可能であろう。したがって、公務員を組織する労働組合に団体交渉権及び労働協約締結権を付与するという事は、具体的には、そのことによってどのような労働条件決定制度を構想するかを明らかにする作業が不可欠である。

本報告の基本的立場は、現行法制を改革して、公務員を組織する労働組合に団体交渉権及び労働協約締結権を付与するからには、現在のような人事院勧告に基づく労働条件決定という他律的な労働条件決定制度を前提として、その補完的な要素として団体交渉・労働協約制度を位置づけるのではなく、明確に集団的な労使自治の承認を前提とする自律的な労働条件決定制度を構築することを目的とすべきであるということである。したがって、旧公労法である特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（特労法）及び地方公営企業労働関係法（地公労法）においては、現在でも団体交渉及び労働協約が認められているが、今回構想する労働条件決定制度がただ単にこの仕組みをすべての公務員に拡張するという事では、上記の目的を達することはできないと考える。

公務員労使関係において、集団的労使自治による労働条件決定を原則とする

団体交渉・労働協約制度を構想するうえでは、以下のような課題が検討されねばならない。

第1は、団体交渉・労働協約を前提する労働条件決定制度において、現行公務員法の勤務条件（詳細）法定主義の原則を維持するのか、あるいは公務員の労働条件決定について新しい原則を打ち立てるべきかを検討するという課題である。

第2は、集团的労使自治に基づく労働条件決定制度において、公務員労使関係の特殊性、特に争議権が禁止されているという現行制度がどのような考慮を要するかという課題である。

第3は、公務員労使関係において、いかなる機関が団体交渉及び労働協約の当事者としての使用者とするのが適当であるかという課題である。

第4は、公務員労使関係における団体交渉紛争の調整制度をどのように設計するかという課題である。

以下、これらの課題を順次検討する。

（2）勤務条件（詳細）法定主義に代わる公務員の労働条件決定制度の原則

現行制度において公務員の労働条件は、法律・人事院規則（国家公務員、国家公務員法 63 条以下）または条例（地方公務員、地方公務員法 24 条 6 項、25 条 1 項）によって決定されることが法律によって定められている（勤務条件法定（条例決定）主義）。そして、情勢適応の原則に基づき、社会一般の情勢に適応するように法律（国会、国家公務員）または条例（地方公共団体）が措置することとされている（国家公務員法 28 条、地方公務員法 14 条）。これは、民間労使関係における労働条件の決定制度と異なる現行の公務員の労働条件決定制度の特徴である。すなわち、民間労使関係においては、労働基準法や最低賃金法などの最低基準を定める労働関係法規による規制を除くと、賃金・労働時間などの労働条件は、基本的に労使自治に委ねられているからである（労働契約による労働条件の決定、労働契約法 1 条参照）。そして、団体交渉及び労働協約制度は、労使の交渉力の格差を考慮して、この労使自治による労働条件決定を補完するものと位置づけられている。日本においては、何を団体交渉事項とし、また労働協約事項とするかは、完全に労使の自治に委ねられているのである。

本報告の制度構想においては、従来の勤務条件（詳細）法定主義を前提として、団体交渉・労働協約をその補完的な制度と位置づけるという選択肢は取らない¹²。したがって、公務員法から勤務条件法定主義を排除し、勤務条件につい

12 前述のように、本報告は、勤務条件法定主義が、現行の公務員法の労働条件決定原理であるとしても、憲法から演繹される唯一の法原則とは考えていない。

ては、労使が団体交渉を通じて労働協約を締結することによって決定することを原則とする。

もつとも、公務員が国民（住民）全体の奉仕者であり（憲法 15 条 2 項）、その賃金の原資が税金であり、その配分をどのように決めるかは、国民（住民）に明らかにすることが必要であるという特殊性を考慮すれば、労働契約法のように完全に当事者の自治に委ねるという労働条件決定方式は採り得ない。本報告は、公務員の賃金などの予算支出に係わる労働条件及び労働時間などの公務員全体に係わる重要な労働条件の決定方法については、集团的労使自治に基づく団体交渉・労働協約制度によって決定すべきことを法律に明記すべきであることを提唱する。このことは、団体交渉が行われる単位におけるすべての公務員の労働条件を労働協約によって決定するという制度を構想すべきことを示唆していると言える。

（3）集团的労使自治に基づく労働条件決定制度と争議権制約下における公務員労使関係の特殊性

（a）集团的労使自治原則と財政民主主義 - 公務員の団体交渉・労働協約制度に関する二つの原則

公務員を組織する労働組合に団体交渉権及び労働協約締結権を付与することを前提とする労働条件決定制度においては、民間の労働法制のもとで展開されている集团的労使自治による労働条件の決定を原則とする交渉制民主主義に基づく制度が構想されねばならない。したがって、賃金・労働時間等の実質的労働条件は協約によって決定するという制度が不可欠である。そして、これまで労使自治による労働条件決定を否定する根拠とされてきた財政民主主義（憲法 83 条）は、労使自治による労働条件決定制度を制約する公務員労使関係に特有な要素と位置づけるべきである。すなわち、公務員の団体交渉・労働協約制度を構想するにあたっては、集团的な労使自治による労働条件決定（憲法 28 条）と議会による予算決定（財政民主主義、憲法 83 条）は¹³、憲法上どちらが優位に立つというものではなく、等しい価値を有すると解することが理論的な前提となるのである。本報告の公務員の団体交渉・労働協約制度の構想において、公務員労使関係の特殊性として考慮すべきことは、財政民主主義の要請だけではなく、公務員の争議権行使が禁止されているという労使関係法上の特徴である。公務員の労働条件の決定においては、財政民主主義の要請という一般的な

13 なお、例えば、地方公営企業のように現在、利用料金収入を前提とする独立採算が取られているといっても、民間企業とは異なり、結局は議会による統制が前提となる。ここでいう「財政民主主義」とはそのような場合も広く含むものとして使っている。

要請に加えて、現行の公務員の争議権禁止という制度を考慮しなければならないのである。これが集团的労使自治に基づく公務員の労働条件決定制度を構想する上で、民間労使関係に共通する原則（第1原則）だけではなく、争議権を制約されている公務員労使関係の特殊性に基づく原則（第2原則）が必要となる根拠といえる。

このように公務員労使関係における団体交渉・労働協約制度を構想する場合、集团的労使自治について民間労働関係に共通する原則にのみ依拠するのではなく、争議権を制約されている公務員労使関係の特殊性に基づく原則を考慮に入れる必要がある。言い換えるならば、民間労働関係に共通する原則は、一定の範囲において、争議権を制約されている公務員労使関係の特殊性に基づく第2原則によって相対化され、制約を受けることになるのである。以下ではそれぞれの原則の内容を示しながら、二つの原則の調和を考慮した公務員労使関係の団体交渉・労働協約制度の具体的構想を提示する。

① 民間労働関係に共通する原則（第1原則）

労働組合法（以下「労組法」という。）は、団体交渉及び労働協約に関して簡潔な規定を定めるだけである。この結果、日本においては、労組法上の組合であれば、組織形態及び組織人員を問わず、平等に団体交渉権及び労働協約締結権が承認されると解されている（団結平等主義・複数組合主義）¹⁴。すなわち、労組法において、同法2条の要件を満たす労働組合は、団体交渉権及び労働協約締結権を有し、かつ同法5条の要件を満たせば、不当労働行為制度による救済を受けることができる。そして、この労組法2条及び5条の適用を受けるために、労組法は、労働組合の組織形態及びその組織人員の多寡を問題としないからである。今日、およそ労働組合である以上すべての労働組合が等しく団体交渉権及び労働協約締結権を有するということは、もはや日本に定着した労働法上の法原則ともいうことができる。したがって、公務員の所属する労働組合についても、このことを前提とする仕組みが構想されねばならない。このことは、現行の登録制度を前提とする「職員団体」制度はとり得ないことを意味する。この結果、いわゆる混合組合であろうと、また、一人でも公務員の組合員がいる地域労組であろうと、当然に団体交渉権及び労働協約締結権を有することが原則となる。

労組法は、団体交渉事項について法律上特段の定めを持たない。判例においては、憲法28条及び労組法の趣旨から、一般に賃金・労働時間などの労働条件に関する事項及び集团的労働関係に関する問題について、使用者は法的に団体

¹⁴ 労組法に適合しないが、憲法28条に適合する労働組合の問題があるが、ここでは検討しない。

交渉に応ずることを義務付けられていると解されている（いわゆる「義務的団体交渉事項」）¹⁵。しかも、それは、当該交渉単位の労働者全体に係わる労働条件であろうと、個別組合員の配転などの処遇に関する事項であろうと等しく義務的な団体交渉事項として認められている。労組法は、何を労働協約によって決めるかについて法律上特段の定めを持たない。ただ、労働条件その他労働者の待遇に関する基準に関する定めについて労働契約を規制する法的効力（規範的効力）を承認しているにとどまる。

この結果、日本において定着している春闘時などの集団的な労働条件に関する団体交渉も、個人加盟制の労働組合によるその組合員の解雇などをめぐる個別的な団体交渉も、法的には等しく保障されている¹⁶。このように公務員を組合員とする労働組合は、その組織形態及びその組織人員の多寡にかかわらず、原則的に組合員の属する公務当局に対して団体交渉権を有するのが原則である¹⁷。

② 争議権制約下における公務員労使関係の特殊性に基づく特別な原則（第2原則）

すでに述べたように、公務員労使関係における労働条件決定制度においては、財政民主主義の要請及び争議権行使の禁止という公務員の特殊性から、集団的労使自治による労働条件決定制度に一定の制約が加わる。もっとも、財政民主主義の要請は、公務員の労働条件のうち、賃金などの財政支出を要する場合に、

15 使用者が労働組合からの団体交渉に応じなければならない事項は、労使関係の実情によって幅があり、ア・プリアリにその範囲が確定できるわけではない。また、もともと「義務的団体交渉事項」という概念は、実定法上のものではない。その意味では、法的に「義務的団体交渉事項」という概念を使用することが適当かは議論のあるところである。ここでは、その点に関する議論を留保し、説明の便宜のために「いわゆる『義務的団体交渉事項』」という用語を使用している。なお、いわゆる管理運営事項については、民間の労使関係と同様に、管理運営事項であっても、労働条件に関連する問題については、団体交渉事項となるという立場を前提としている。したがって、仮に管理運営事項を例示する指針を作る場合でも、民間の経験を踏まえて、これまでの団体交渉事項として取り扱われてきた実例及び不当労働行為制度のなかで明らかとなった団体交渉事項を踏まえてつくられた基準にしたがって作成することが必要である。

16 具体的には、ある従業員が個人加盟の労働組合に加入すれば、当該労働組合は、その組合員を雇用する会社（使用者）に対して団体交渉権を有することになる。

17 ここで、後述の議論のためにも、団体交渉権（憲法28条）を有するということの法的な意味、すなわち団体交渉権の法的効果を整理しておこう。一般に、団体交渉権の法的効果としては、①合理的理由のない団体交渉権の制限を違憲・無効とする自由権的效果、②団体交渉を求める過程における面会強請などの違法性が免責される（免責付与の効果）、③不当労働行為制度、労働協約の規範的効力制度、争議調整制度などの団体交渉を援助する措置を取る政策義務としての効果、及び④団体交渉の応諾を憲法28条の設定する公序とする効果（公序設定効果）があると整理されている。菅野和夫『労働法8版』弘文堂（2008年）24頁参照。

議会による決定を要するというにとどまる。実際、諸外国に目を向ければ、労使自治による集団的な労働条件決定制度と財政民主主義による制約とは実に多様な形態において調和が取られている。したがって、財政民主主義の要請それ自体からは、公務員労使関係における集団的労働条件制度に対する具体的な制約の有様が演繹できるわけではない。

これに対して、本報告書が前提とする公務員に対する争議権行使の禁止は¹⁸、公務員の団体交渉・労働協約制度を構想するうえで考慮すべき重要な要素となる。民間労使関係を規律する労働法において争議権は、労使対等による労働条件決定を担保するために不可欠な制度と考えられているからである。団体交渉が行き詰った際に労働者側が争議権を行使できるという事実があって初めて労使間の対等な交渉が実現すると想定されているのである。したがって、争議権の行使が禁止されているという条件の下で、可能な限り集団的な労使対等が実現できるための制度的な措置（代償措置）が不可欠である。これが**争議権制約下における公務員労使関係の特殊性に基づく特別な原則（第2原則）**である。

この第2原則に基づいて公務員労使関係における集団的労働条件決定制度を構想するならば、賃金・労働時間などの公務員全体に係わる重要事項に関する団体交渉において、労使が合意に至らない場合には、労働協約と同一の効力を有する仲裁裁定が最終的な決定となる強制仲裁制度が不可欠である。すなわち、団体交渉が行き詰った場合には、一方当事者の申立てまたは職権により調整が開始され、最終的には仲裁裁定によって決着が付けられる制度が必要となる¹⁹。

この第2原則は、強制仲裁制度を不可欠とすることから、一定の範囲において、民間労使関係に共通する第1原則を相対化し、制約する機能を果たすことになる²⁰。問題は、第2原則による第1原則の相対化が許容される範囲の確定である。

公務員労使関係の労働条件決定制度において、民間労使関係のそれと異なるのは、賃金・労働時間などの重要な労働条件が団体交渉・労働協約制度によって決定されることが法律によって定められていることである。このことから、公務員労使関係では、民間労使関係とは異なり、いわゆる「義務的団体交渉事項」のなかでも、賃金・労働時間などの労働条件のように仲裁裁定によって最終的な結論が出ることを予定する、いわば「義務的な調整事項」と「それ以外

18 現行の争議権全面一律禁止法制は、その合憲性に多大な疑問があり、また、判例法理も、公務員に対する争議権の付与を立法政策の問題としているので、公務員に対する争議権の付与を政策的に検討することに意味がないわけではないが、今回の検討から除外している。

19 ただし、公務員に争議権が付与された場合に、強制仲裁制度が不要であるというわけではない。

20 憲法28条の団体交渉権の自由権的效果が憲法83条の財政民主主義の原則により一定の制約を受けることになる。

の事項」との区分が生ずる。ここに第2原則から演繹される公務員労使関係の労働条件決定制度の特殊性が現れるのである。

義務的な調整事項を除く義務的団体交渉事項については、公務員を組織するすべての労働組合が団体交渉の当事者となることは、第1原則から導き出される当然の結論である。

しかし、義務的な調整事項は、当該事項が労働協約による決定を法定されている趣旨からして、公務員を組織するすべての労働組合について同様の取扱いが適当であるかは慎重な検討を要する課題である。義務的な調整事項に関する団体交渉事項は、公務当局だけではなく、労働組合にとっても、法律上不可欠な団体交渉であり、この場合、公務員組合は、単なる組合員の労働条件を交渉するということを超えて、公務員の公正妥当な労働条件を形成するという公的機能を担わざるを得ない²¹。公務員という職業が全国の国民・住民に同一のサービスを提供するものであるとするならば、賃金・労働時間などの主要な経済的労働条件については、可能な限り全国において適正な基準において決定されるべきである。また、このことは、社会的に導入が求められている同一（価値）労働同一賃金の原則の具体化としての重要な機能を営むことになる。このような公務員という職業の特性及びその賃金決定のあり方の波及効果を考慮するならば、可能な限り全国レベル（少なくとも一地方公共団体を越えたレベル）における団体交渉によって決定されることが望ましい²²。本報告の制度設計は、公務員を組織する労働組合が全国レベルで公務当局と団体交渉を行い、労働協約を締結することによって、十全の機能を発揮するようになるといえる²³。

以上のように、義務的な調整事項に関する団体交渉・労働協約は、実質的にその交渉単位のすべての公務員の労働条件を決定する機能を有する以上、単に当該労働組合の組合員の利害だけを考慮して行動することは妥当ではない。

もっとも、本報告は、多様な法規制のなかで公務当局と賃金・労働時間などの主要な労働条件について事実上の団体交渉を現に積み重ねている労働組合を、例えばその組織人員の多寡によって将来の公務員労使関係の団体交渉から排除

21 このように述べたからといって、労働組合の団交拒否を不当労働行為とするというように考えているわけではない。仮に労働組合が団体交渉に応じないのであれば、公務当局が調整を申請することができるだけである。そして、公務当局が、民間の労働関係と同様に団体交渉を誠実に行う義務（誠実交渉義務）があるとするとはいうまでもない。

22 これまでは、公務員といっても、現業と非現業について、法律が分かれ、労働条件決定方式も異なっていたことに照応して労働組合組織も分かれていたが、本報告の構想によれば、これまでのような法律別の労働組合組織の必要性は低くなる。また、公務員全体の労働条件を考えると、できる限り、広い範囲の公務員を組織し、かつ全国レベルなどの上位のレベルにおいて実効的な団体交渉が行えるような労働組合組織の形成が望ましい。

23 そのためには公務員を組織する労働組合が大胆な組織再編や連携が図られることが望ましい。

するという意図は全くないし、むしろ現存のすべての公務員組合がこれまで積み上げてきた事実上の団体交渉の実績が尊重されるべきと考えている。しかし、前述のように日本においては、すべての労働組合に団体交渉権が付与されており、また、いわゆる「義務的団体交渉事項」の範囲も非常に広範である。このことを考慮すると、例えば、従来、公務当局と賃金・労働時間などの主要な労働条件について交渉した実績もない労働組合に公務員が一人加入すれば、他の労働組合とすべての面で全く同等に扱うことは制度設計上無理がある。公務員の労働条件の集団的決定という公的な機能を担うことのできる労働組合は、その法的な要請に応えることのできる実質を備えている必要があるのである。

そこで、前述の第1原則との調和を考えるならば、公務員を組織するすべての労働組合は、いわゆる「義務的団体交渉事項」全般について公務当局と団体交渉権を有するが、それらのうち、賃金・労働時間などの主要な経済的労働条件である義務的調整事項については、不当労働行為による救済及び強制仲裁制度の利用を一定の要件を満たした労働組合に限定するという制度を提案したい。すなわち、義務的調整事項に関する団体交渉拒否について、不当労働行為制度による救済を受ける権利及びこれらの事項に関する義務的調停の申立て資格を一定の要件を満たす労働組合に限定するのである。具体的には、義務的な調整事項に関する団体交渉については、一定の要件を満たす労働組合にしか団体交渉拒否について不当労働行為の救済申立てを行うことができず、また、強制仲裁の申立適格を有しないとする。

これは、第1原則を基本としつつ、公務員労使関係の特殊性に基づく第2原則を踏まえた労働条件決定制度における効率性を制度的に確保するためにやむを得ない制約と言える。もっとも、この要件設定においては、一定の要件を満たすことのできない労働組合の団体交渉を制約するという側面があるので、第1原則と第2原則との均衡を考えて、必要最小限の制約となるよう慎重な配慮を要することは言うまでもない。公務員労使関係においては、これまでも限られた条件の中で、事実上の団体交渉も含めて多様な労働組合が公務員の労働条件決定のために交渉を重ねてきた経緯があるのであり、既存の労働組合の活動を抑止または排除する要件となってはならないからである²⁴。今後、日本の実情を踏まえて具体的に検討しなければならない課題であるが²⁵、ここでは、何らか

24 要件の設定においては、合憲性という観点とこれまでの日本の公務員組合の交渉状況を踏まえた政策的な判断が必要であろう。団体交渉適格に関する制約の合憲性に関しては、学説上多様な見解のあるところであるが、本報告の示唆する制約は、これ以上の制約が違憲であるというものではなく、現実的な政策判断によるものである。

25 この場合、これまでの公務当局との交渉実績がある労働組合が当然に満たすことのできる要件設定とすべきである。したがって、検討すべきは、賃金・労働時間などの義務的調停に新規に参加する労働組合にどのような条件を課することが適当かが今後の検討課題となる。

の要件の設定が必要であることを強調しておきたい。

このような制度設計にすることによって、労使による自律的な集团的労働条件決定制度が公務当局に不当な負担を負わせるという批判に耐えるものとなるといえる。また、公務員労使関係の重要なステークホルダーである国民の支持を得る制度設計という観点からも不可欠な制約と考えるべきであろう。なお、この制約は、一定の要件を満たさない労働組合が義務的調整事項に関する団体交渉を申し入れるなどの活動を行うことを制約するものではない。この場合、これらの労働組合も一定の範囲で憲法 28 条の免責的效果を受けることになる。また、使用者がこれらの労働組合から団体交渉を申し入れられ、任意にこれに応じ、労働協約を締結した場合には、その組合員に対して法的な効力を及ぼすものとする。そして、繰り返しになるが、このような労働組合にあっても、例えば、その組合の組合員個人の労働条件をめぐる交渉などの地域労組が現に展開している団体交渉が制約されるわけではないことをここで改めて付言しておく。

また、この要件の設定は、交渉単位において複数の団体交渉拒否の不当労働行為及び強制仲裁申立適格組合が生ずる可能性を排除していない。その場合、複数の労働組合が統一した交渉団体を形成することが奨励される。また、要件を満たす適格組合が当該交渉単位に組合員を有するが、この適格性を有しない組合を任意に交渉団体に加えることを妨げるものではない。なお、経済的労働条件は統一されることになるので、仮に複数の調整が開始されたとしても、調整機関は、調整を一本化する権限を有するものとする。このことによって、団体交渉が統一されることを誘導するのである。

なお、強制仲裁申立適格の審査は、労働委員会が担うのが適当である。もともと、公務員の賃金など重要な労働条件に関する裁定は、通常、労働委員会が担っている調整事案とはその社会的影響力が異なるといつてよい。その意味からすると、この強制仲裁が十全に機能するためには、通常労働委員会委員とは異なる社会的影響力の強い有力者、例えば、閣僚・知事経験者または使用者団体及び労働組合全国組織の幹部などがこれに加わるという特別な構成が考えられていいであろう。

補論 1) 義務的調整事項に関する団体交渉における不当労働行為申立適格及び強制仲裁申立適格の制限について

上記の第 2 原則からの一定の労働組合に対する団体交渉などに関する制約が、団結平等主義に反して許されないのではないかと、という疑問があるかもしれない。しかし、すべての各労働組合の団体交渉権は、基本的に保障されているのであり、最終的には統一

される経済的労働条件に関する義務的な調整事項に関する不当労働行為救済申立適格及び強制仲裁申立適格に対する制限は、公務員労働関係の特殊性及びこの制度が公務員に争議権を付与しないことを前提とするという条件の下においては、団結平等主義の徹底している日本においては、多少異例のことではあるが、必要やむをえない団結平等主義に対する制約としてその合理性が肯定されると思われる。

もっとも、この制約を義務的調整の申立適格に限定する構想も考えられないではない。すなわち、公務員を組合員とするすべての労働組合は、賃金、労働時間などの義務的調整事項に関する団体交渉について不当労働行為の救済を受けることができるが、団体交渉による合意が成立しない場合の調停申立てについては、その申立適格を一定の要件を満たす労働組合に限定するという構想である。

しかし、この構想には難点がある。義務的調整の申立適格のない組合に対する団体交渉の打切りがどの時点まで団体交渉拒否の不当労働行為となるかが極めて不明確であり、公務当局に多大な負担を課することになるからである。このように考えると、国または地方公共団体は、任意で団体交渉に応ずることは自由であるが、義務的調整事項については、適格性のない組合との団交を拒否することが不当労働行為とならないことを明確しておく必要がある。したがって、義務的調整事項に関する強制仲裁の申立適格と並んで団体交渉拒否の不当労働行為の救済申立適格という概念を創設することが必要であると考えたのである。

(b) 労働協約の効力

労働協約が法的にどのような効力を有するとされているかは、各国多様である。日本においては、労働協約の労働条件の基準を定める部分については、労働契約を規制する法的効力が承認されている(労組法16条)。いずれにしても、協約締結権を承認するということは、団体交渉の結果としての合意事項を取りまとめた合意文書である協約が組合員の労働条件を直接規制することを承認することに他ならない。このことを踏まえて、公務員労使関係における労働協約にはどのような法的効力を認めるのが適当であるかをここで検討する。

本報告は、公務員の勤務関係を契約関係と解する立場をとる(第2章1参照)。このことを前提とすると、公務員の労働協約についても、労組法と同様に規範的効力を承認し、労働協約が公務員の契約に直接的に効力を有するとすべきである。協約締結権を承認するということは、単に労働組合との合意の文書化を認めるわけではなく、協約による実質的な労働条件の規制を認めるものである。これは、協約が労使の個別的な契約を規律すると考えるのが一番適切であろう。

また、賃金・労働時間などの義務的調整事項に関する労働協約は、公務員労使関係の特殊性(第2原則)の要請から、労働協約による決定が法定化されて

いることからすると、その効力には一般的拘束力を認め²⁶、当該交渉単位のすべての公務員に及ぶものとする。すなわち、この労働協約に一般的効力を認めることによって、公務当局が一方的に労働条件を決定する余地を排除する必要があるのである。また、同時に公務員の労働条件の統一化によって、公務員の平等な処遇という要請にも応えることになる。

なお、本報告書においては、国の省庁または地方公共団体の職員を職域を問わず組織する労働組合だけではなく、特定の職域を組織対象とする労働組合が義務的調整事項に関する労働協約を締結することがあることを前提としている。したがって、当該職域において、当該労働協約が一般的拘束力を有することになり、他の公務員組合の一般的拘束力を有する労働協約と協約が競合する可能性がある。日本においては、組合員は、その加入する労働組合の労働協約の適用を受けるとされているので、問題となるのは、いずれの労働組合にも属さない公務員がいずれの労働協約を適用されるかということである。この場合、それぞれの労働協約において特段の定めがないときには、特定の職域を組織する労働組合の労働協約が適用されるとするのが適当であろう。

労働協約の内容は、公務の基本原則に反しない限りで、すべての労働条件を対象とする。なお、労働協約の締結当事者が労働協約をどのような趣旨で締結するかは自由である。したがって、例えば全国レベルで公務使用者団体と地方公務員の労働組合が賃金基準について労働協約を締結する場合、これを直接組合員の契約を拘束する効力を有するものとせず、各単位組合が決定する賃金水準の基準としての意味を付与することは自由である。

公務員の労働協約は、財政民主主義の要請から予算による裏づけを要する。したがって、労働協約の規範的効力の発生は、予算として承認を停止条件とすることになる。

実際の運用としては、労働協約の締結を前提として予算が組まれるという仕組みができるのがもっとも望ましい。しかし、それが不可能な場合には、予算の成立後、それを上回る内容の労働協約が締結される可能性を想定しなければならない。この場合、基本的には、公務当局は、労働協約にしたがって、補正予算を組んで議会に提出することになる。

また、公務員の労働条件に関する労働協約は、本報告のいうモニタリング民

26 労働組合法17条は、事業場において一つの労働協約の効力が4分の3以上の労働者に及ぶときは、その労働協約の法的効力が全労働者に及ぶという制度を創設している。これが労働協約の事業場単位の一般的拘束力制度である。このように一般的拘束力とは、労働協約の法的効力の適用範囲を当該労働協約を締結する労働組合の組合員だけでなく、労働協約を締結する使用者の雇用する労働者に拡張する制度を指す。本報告では、義務的調整の申立適格などの要件を満たす労働組合が締結した労働協約についてその効力の及ぶ範囲を問わず、一般的拘束力を付与することを考えている。

主義という観点から広く国民・住民に公開されることが必要である。

補論 2) 特労法及び地公労法下における団体交渉・労働協約制度と本構想

すでに述べたように現行制度においても、特労法及び地公労法は、団体交渉及び労働協約を承認しているため、これらの制度と今回検討する公務員労使関係における団体交渉・労働協約に関する制度との異同をここで確認しておこう。

まず、特労法下においては、労働協約の締結が承認され、また仲裁委員会制度も設けられてきたが、賃金については、給与総額制が労使自治による賃金決定の前に立ちほだかっていた。すなわち、国営企業職員の賃金については、給与準則を作成し、その給与準則に基づいて各会計年度において支出する給与の額が、その会計年度の予算の中で給与の総額として定められた額を超えないようにしなければならない（旧国営企業給特法（現国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法）4、5条、以下「給特法」という。）²⁷。

また、地公労法下の公営企業職員については、地方公営企業法 38 条 4 項「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める」とされているにとどまり、給与の額を含め、その他の事項は条例で定めることが法定されていない。しかし、実際には、各地方公共団体において公営企業職員の給与規程などが定められ、また、多くの労働条件が地方公共団体が作成する規則または議会による条例によって定められているのが実態であり、労働組合の交渉力の弱い場合には、事実上、労使自治による労働条件決定が大きく制約されてきた²⁸。

ここで構想する公務員の労働条件決定システムは、公務員の賃金・労働時間などの労働条件を団体交渉・労働協約制度という集団的労使自治において決定する原則を法律が定めることを前提とする制度であり、勤務条件法定主義または条例決定主義を原則とする仕組みとは制度の基本的な原則が異なるのである。

また、義務的調整事項に関する労働協約は、労働組合員だけではなく、当該交渉単位における公務員すべてに当然に及ぶという一般的拘束力を付与されている点でも従来の労働協約とは異なる²⁹。

27 もっとも、これまでも中央労働委員会の裁定に基づく例外が承認されていた（給特法 5 条但書き）。

28 労働組合の交渉力が強い場合には、条例及び規則も、実際上労使合意が前提となっているという場合が少なくなかったことも事実である。しかし、現行制度を実際の運用ではなく、制度という視点からみると、条例及び規則が労働条件の集団的決定を制約する仕組みとなっているといえるであろう。

29 本報告は、公務員全体の労働条件決定制度の統一化を前提に基本的な制度設計を行っている。もとより、教育公務員、独立行政法人または地方公営企業の特異性に応じた具体的

(4) 団体交渉及び労働協約の当事者としての使用者

団体交渉・労働協約における使用者とは、労働協約を締結し、その権利義務の主体となる者である。日本の民間企業においては、企業レベルでの団体交渉及び労働協約が中心であるので、使用者とは一般に労働者が雇用される会社の代表者（個人または法人）となる。しかし、公務員に関する団体交渉及び労働協約における使用者は、民間企業のように単純ではない。国家公務員を例に取れば、これまでも国全体で決まっていた労働条件と府省別に決まっていた労働条件があり、民間企業のように単一の交渉によってはすべてを解決することはできない。したがって、公務員の場合には、交渉事項に応じた交渉担当者をごとすることを含めた構想が必要である。以下では、国家公務員と地方公務員とに分けて検討する。

(a) 国家公務員 国

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
中央交渉	内閣府人事管理庁（仮称）	賃金・労働時間を含む労働条件全般
府省交渉	各府省	府省権限・協約委任事項

国家公務員の賃金・労働時間を含む基本的な労働条件は、これまでも府省を超えて、人事院勧告によって、中央レベルで全国一律に決定されてきた。国民の全体の奉仕者としてふさわしい水準の基本的労働条件が、府省別に異なるというのは適切ではないので、賃金等の経済的労働条件については、全国レベルで決定されるという仕組みを維持すべきであろう。これは、公務員という仕事の内容は、たとえ地方公務員であっても、基本的に全国に共通する職務内容であるということが前提となっている。つまり、公務員について、職務別（職種別）の全国レベルでの賃金・労働条件を設定することが適当であるとの考え方によっている。このような職務別の賃金・労働条件が形成されることは、日本における同一（価値）労働同一賃金原則の現実的な基礎を公務員労使関係が提示するという重要な機能を営むことになろう。

したがって、賃金・労働時間を含む労働条件全般は、使用者側の当事者を新設される内閣府人事管理庁（仮称）とするのが適当である。また、賃金・労働時間などの予算措置が必要な労働条件の交渉においては、それらの事項について決定権限を有する者が交渉担当者となる必要がある。

な制度設計については今後の課題である。もっとも、前述したように、これまでは、法律による分断によって、団体交渉も分断されていたが、この制約が取り払われると、公務員全体の統一した団体交渉の展望も開けてくるのではないかと考える。

そして、各府省に権限が委ねられている事項及び全国レベルの協約が詳細事項の決定を各府省に委任している事項は、各府省レベルの団体交渉によって決定されることになる。なお、労働協約によって、職場などのより下位のレベルに団体交渉を委任することは自由である。

(b) 地方公務員 地方公共団体

国家公務員における国とは異なり、地方公務員について、どのような使用者が形成されるかについて、より複雑な検討を要する。地方公務員の労働条件を決定する権限を有するのは、地方公共団体における首長に他ならない。したがって、地方公務員については、それぞれの首長が団体交渉における使用者となる³⁰。ただし、地方公務員は、どのような地方公共団体であろうと、基本的に同様の職務に従事しているのであり、その労働条件が地方公共団体ごとに異なるというのは適切ではない。地方公務員の職務に着目した全国的な統一的労働条件が設定されるべきである³¹。このことの必要性は、国家公務員について述べたことと同様である。また、公務員に優秀な人材を確保するためにも全国的な統一した労働条件の設定は不可欠ともいえる。もっとも、地方公務員の場合、地域による物価水準及び地方公共団体の財政状況の相違に留意する必要があることはいうまでもない。しかし、それは、地方公務員の賃金・労働時間などの労働条件が地方公共団体によってまちまちの基準でよいということの意味しない。前述のように、基本的に同一（価値）労働同一賃金原則の実質化が適切であるという前提に立つならば、全国レベル、あるいは少なくとも地方公共団体の単位を超えた広域レベルにおいて（例えば、関東地域など）、基本的基準（ないし最低基準）を労働協約によって設定し、物価水準や財政状況という条件は、その基準の適用における考慮事項と位置づける必要があるだろう。したがって、地方公務員においても、全国的な団体交渉を助長するような制度設計とすることが必要であろう。以下では、都道府県と市町村とに分けて検討する。

30 なお、この点では、地方公営企業職員及び教育公務員については、これらの労働者の労働条件に関する特別の法律あるいは制度を考慮して、なお独自の検討を要することを留保しておきたい。

31 もっとも、地域によって物価水準などが異なることは事実であり、それを踏まえて、それぞれの地方公共団体が調整する可能性を完全に排除するものではない。

① 都道府県

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
統一交渉	公務使用者団体・協約団体	賃金・労働時間を含む労働条件全般
中央交渉	全国知事会	
都道府県交渉	都道府県知事	

都道府県職員については都道府県が、基本的に使用者としての役割を担うことになる³²。これまで都道府県においては、人事委員会による勧告制度が存在したが、その内容は、基本的には国公準拠の名のもとに人事院勧告がその基準として機能してきた。このなかで、都道府県に組織された職員団体は、多様な形で地方公共団体との交渉を実現し、勤務条件の向上に一定の寄与を果たしてきた。

この状況に対して、地方公務員に団体交渉・労働協約制度が適用になると、都道府県とそこに組織された労働組合との団体交渉が労働条件決定の基本的な場となる。しかし、すでに述べたように都道府県職員の労働条件の決定が全国的に統一性を欠くことは必ずしも望ましくはない。そこで、労働条件の決定について、より高次のレベル、具体的には全国レベルまたは都道府県を超えた広域レベルにおいて都道府県が使用者団体（これを仮に「公務使用者団体」と呼ぶ。）を形成するならば、この使用者団体とそれに対応する労働組合組織が団体交渉をし、労働協約を締結する仕組みを用意しておく必要がある。この場合、ここで締結される労働協約にどのような効力を付与するかは当事者の自由である。したがって、この統一交渉によって、各都道府県レベルの労働条件の基準ないし指針を決定するということが可能である。

もちろん、各都道府県とそこに組織される労働組合の間では、それぞれに固有の事項及び協約委任事項について労働協約が締結されることになる³³。都道府県については、協約団体の形成の有無を問わず、意見交換の場として、全国知事会と都道府県職員を代表する組合の協議の場を設定するのが適当であろう。

32 地方公営企業法は、労働協約の締結を地方公営企業の事業管理者の取扱事務としている（同法9条13号）。このこととこれまでの団体交渉の実態とが相俟って、地方公営企業における使用者を事業管理者と理解する考え方もある。本報告は、この問題について、現時点では特定の結論を下すものではない。この問題は、実際には団体交渉をどこのレベルに設定するのが合理的かという戦術に深く係るものであろう。しかし、地方公営企業の事業管理者に労働協約の締結権限があるということは、非現業公務員には労働協約の締結が認められていないという制度を前提とするものであることは留意すべきである。

33 なお、民間労使関係にみられるいわゆる労使協議制については、自主的な形成に委ねるのが適当であろう。

この協議に参加できる組合は、義務的調整事項をめぐる適格組合とする。

② 市町村

交渉レベル	交渉当事者	交渉事項
統一交渉	公務使用者団体・協約団体	賃金・労働時間を含む労働条件全般
中央交渉	全国市長会、町村会	
市町村交渉	市町村長	

市町村については、地方公務員として都道府県職員と共通する問題に関しては省略し、それと区別される特有の問題を中心に検討する。市町村職員については、市町村が基本的に使用者としての役割を担うことになる。

しかし、都道府県職員と同様に、基本的に同じ仕事をしながら、全国の市町村の賃金のあり方が地域によって完全にばらばらで全く統一性を欠くというのは適切ではない。また、市町村の規模は多様であり、現行制度においても人事委員会が置かれ、賃金について勧告制度のある政令指定都市とそれ以外に分けられている。このような状況を前提とすると、労働条件決定が完全に市町村レベルとなることが過大な負担となりかねない市町村があることを直視する必要がある。団体交渉・労働協約の締結を通じて労使が自主的に労働条件を決定していくという制度においては、全国レベルまたは広域レベルあるいは少なくとも都道府県レベルでの賃金の基準を策定するとしても、それは従来の人事院勧告のような他律的なものではなく、自律的なものでなければならない。

このようなことを考慮すると、都道府県の場合と同様により高次のレベルで労働条件を決定できる仕組みを用意しておくべきであろう。そのどのレベルで実現するかは、都道府県、広域または全国レベルが想定される。いずれにしても、市町村が使用者団体（これを仮に「公務使用者団体」と呼ぶ。）を形成するならば、この使用者団体とそれに対応する労働組合組織が団体交渉をし、労働協約を締結する仕組みを用意する必要がある。市町村とそこに組織される労働組合との間では、それぞれに固有の事項及び協約委任事項について労働協約が締結されることについては、都道府県の場合と同様である。なお、労働協約によって、部局、地域、職場といった単位における一定の事項に関する団体交渉をそれらのレベルに委任することを可能とする点は都道府県と同様である。

③ 教育公務員

地方公務員である教育公務員については、これまで都道府県レベルでの地方公務員との統一した交渉に加えて、教員独自の労働条件について、都道府県の

教育委員会との交渉を積み重ねてきた。また、義務教育の平等性を踏まえた労働条件の統一化という観点からは、文部科学省との事実上の交渉も行われてきたところである。この現状を踏まえて、教育公務員がどこのレベルに主たる団体交渉の場を設定するかは重要な課題である。その前提として、都道府県レベルにおいて、知事及び教育委員会の双方が労使関係上の使用者となるということを確認する必要がある。具体的な団体交渉をどのような仕組みにするかは、他の公務員同様に教育公務員の労使関係における自律的な展開を待つべきであって、特定の仕組みを法律が強要すべきではないが、使用者として団体交渉事項について自主的に権限をもつ当事者が団体交渉に入るように設計される必要がある。

(5) 紛争調整制度

(a) 調整原則、手続

労使自治による労働条件の決定制度のもとでは、団体交渉による合意が得られない局面が生じることが不可避であり、その局面を打開するための調整制度を整備する必要がある。労使紛争の調整は、当該労使の自主性を尊重することが原則となる。すなわち、労使が協約において、予め調整のための手続きを定めているときには、それが尊重される。この場合、当該労使のみならず、社会的にみても納得のいく人選を予め定めておく仕組みを形成することが実効性を高めると考えられる。

労使の自主的な調整手続に加えて法定手続も整備すべきであろう。その基本的な仕組みは、労働関係調整法にならうか、同法の適用とする。具体的には、あっせん及び調停は、交渉の行き詰まりの際に、当事者の一方の申立てによって開始する。仲裁については、労使の自主的な調整が成就しなかった場合に双方または一方の当事者の申立てで開始する。仲裁裁定の効力は、協約と同一とする。

しかし、すでに検討したように公務員の賃金・労働時間などの基本的な労働条件は、法律で労働協約によって定められることが規定されるので、これらの事項については、義務的な調整事項となる。すなわち、団交が行き詰ったときには、一方当事者の申立てにより、調停が開始され、最終的には仲裁裁定によって決着する。仲裁裁定は、労働協約と同一の効力を有する。この調停の申立てができるのは、すべての労働組合ではなく、一定の要件を満たす適格組合に限定される。

なお、交渉が行き詰り、新たな協約の締結されないまま協約が失効することによるトラブルを回避するために、新協約に向けた協約交渉の間は、労働条件

は、旧協約の基準とする。

(b) 調整機関

労働委員会は、これまで現業公務員などの紛争調整の実績があるので、公務部門の調整機関として機能する条件を具備していると評価できる。国家公務員については、中央労働委員会が、地方公務員については、都道府県労働委員会が、それぞれ管轄する。

(c) 調整事項

賃金などの経済的労働条件であって、財政的裏付けを必要とするものについては、労使の交渉によって決定できないときに、一方当事者の申立てにより調整が開始される（義務的調整）。その他の労働条件については、調停の開始には当事者双方の申立てを要する（任意的調整）。

(6) 協約適用外職員の勤務条件決定

公務員の賃金などの主たる勤務条件は、原則として労働協約によって規律されるという制度を構築した場合でも、労働協約の適用の外側に置かれる公務員が生ずることは避けられない。それゆえ、このような職員の勤務条件をいかに決定するかという問題が残る。このような公務員としては、①労働協約が適用される行政組織の構成員ではあるが、当該職員が組合に加入していないために適用外に置かれることがありうる。また、②労働組合が存在しないか、存在していても無協約状態にある行政組織に属する職員が想定され、さらに、③そもそも労働協約の締結を認められない公務員もこれに該当する。

このような公務員の主たる勤務条件については、原則として、各府省または地方公共団体の任命権者（使用者）に「勤務条件準則」の作成を義務づけ、そこに定められた主要な勤務条件が個々の雇用契約の内容となるような仕組みを用意すべきである。その際に、使用者による「恣意的な」準則の制定、改廃から職員の勤務条件を護るために、かかる準則の制定、改廃についての原則を法令等において定めることが適切である。

このような法令の骨子は、概ね、以下の通りである。

- ① 労働協約が適用される行政組織に勤務しているが、非組合員である職員の場合、労働協約に定められた主たる賃金、労働条件は、一般的拘束力を付与されるため非組合員にも適用されることになる。したがって、上記以外の勤務条件についてのみ「勤務条件準則」の定めによることになるが、任命権者は、かかる労働条件についても、当該行政組織に現に適用されている労働協約の水準を下回ることをしないよう努めなければならない。

- ② 労働組合組織が存在しないか、存在していても無協約状態にある行政組織に勤務する職員については、かかる職員の任命権者は、主たる勤務条件を「勤務条件準則」において定めまたは変更するにあたって、他の府省または他の地方公共団体において現に適用されている労働協約が規定する勤務条件水準を十分に考慮しなければならない。
- ③ 労働協約締結権限を付与されていない公務員の勤務条件については、当該公務員の任命権者は、他の府省または地方公共団体等において定められた勤務条件を十分考慮して「勤務条件準則」において定められねばならない。

2 職員代表制度

(1) 意義と機能

団体交渉によって労働条件を決定するとしても、苦情処理や行政の方針に関する協議または意見聴取などについて当局と職員との集団的かつ恒常的なコミュニケーションを確保する必要がある。これは、国及び地方公共団体における公務員を単なる行政執行のための雇われ人としてではなく、国民（住民）全体の奉仕者としての役割と責任を果たすためには、労使のコミュニケーションの確立が不可欠であるという考え方に基づくものである（代表制民主主義）。このような仕組みを作ることによって、いわゆる管理運営事項についても、労使のコミュニケーションが図れるようになり、公務の民主的かつ効率的な運営に資することになる。

また、公務員の勤務関係を契約関係と理解する制度を採用する以上、労働基準法において過半数代表との協定または過半数代表からの意見聴取を要する事項については、同様の仕組みが構想されるべきである。

これまで日本の労働組合が公務員組合を含め、企業別組合が主流であったため、労働組合の基本的な機能である集団的労働条件決定も人事問題などの個別の処遇も等しく労働組合の取り上げるべき事項とされてきた。これに対し、産業別労働組合のように企業の外部に労働組合が組織される場合には、企業内部の問題は、組合というよりは従業員全体を代表して、従業員代表と使用者との間で解決されている。例えば、個別の人事問題などの紛争は、本来的に集団的労働条件を決定する団体交渉ではなく、従業員全体の問題を取り扱う職員代表のような組織で解決することが適当であろう。公務員の勤務関係を契約として捉える以上、配置転換などの人事異動及び職務の範囲などをめぐる紛争が多発する可能性もあるが、それらの紛争に対する対応は、労働組合というよりも

職員代表制が機能するであろう。職員代表制度の構想は、このように従来の日本の労働組合の多面的な機能を整理することを前提としている。

とくに、労働組合は、利害の統一性を前提とする組織であるが、実際には、職員の利害は多様である。このことを前提として労使の恒常的なコミュニケーションを図るためには、その機能を労働組合ではなく、職員代表組織が担うことが適当である。すなわち、従来、労働組合が事実上担ってきた職場の職員全体の代表的な機能は、新設される職員代表組織の任務に移行することになる。

(2) 制度の仕組み

(a) 設置レベル

このような労使の集団的なコミュニケーションを制度的に保障するために、法定の職員代表制度の設置が適当である。労働組合は、基本的に利害の同一性を前提とする組織であるが、職員全体においては、多様な利害が対立する問題が少なくないからである。職場の職員全体の利害を適切に反映して、民主的正統性を得るために、ヨーロッパ諸国の従業員代表制に見られるような選挙による代表の選出という制度が検討されてよい。職員代表は、勤務条件の関与については、職場（庁舎・事業場）レベル、公務の効果的な遂行のための協議については、地方レベル及び中央レベル（本庁・事業主体レベル）に設定するのが適当であろう。

(b) 選出方法

職員代表の選出については、職員全体の代表であることから、職員代表の選出レベルにおいて一定期間以上勤務している者は、雇用形態のいかんを問わず、選出権及び被選出権を有するものとする。職員代表の選出は、全国一斉に行うことが適切であろうが、その具体的な方法については、その公正性と効率性を考慮しながら、今後検討すべき課題となる。

職場代表は、例えば次表のように、事業場の規模によって委員数を定める。

10人以下 1人	11-30 2	31-50 3	51-100 4	101-300 5	301-500 6	501-1000 7	1000人以上 8+200人毎1
-------------	------------	------------	-------------	--------------	--------------	---------------	---------------------

なお、過半数組合がある場合について、過半数組合に職場代表の指名権を認めるという構想も考えられるが、職員各層の利害を代表した選出ということを重視すると、その場合においても選挙制をとるという構想もありうる。

(c) 活動保障

これらの職場代表委員には、職員代表としての職務に必要な活動時間を有給で保障する必要がある。また、職員代表の活動についても、不当労働行為制度に類似して不利益取扱いを禁止し、かつ実効性のある回復措置がとられるべきであろう。

(d) 権限・任務

職員代表制度の権限は、主として、現行労基法などの労働関係法規における過半数労働者代表の任務及び苦情処理に加えて、多様な事項について発言の機会が保障されるべきであろう。具体的には以下の事項が考えられる。

(イ) 共同決定事項

① 労働時間関係

始業・終業時間、休憩、交替制のような全職員に係る労働時間の配置、時間外・休日労働、裁量労働・事業場外労働、計画年休については、職員代表と公務当局との協定によって定めるものとする。

② 賃金関係

賃金の支払方法の規制における全額払いの原則に関する例外を認める条件については、職員代表と公務当局との協定によって定めるものとする。

昇格・降格や成果主義賃金制度をとる場合の人事評価など公務当局が権限を有する問題について、職員代表は意見聴取または協議の機会を与えられる。

なお、共同決定事項については、調整機関が必要となる。

(ロ) 協議事項

③ 人事関係

職員の配置（配転、出向など）については、職員代表は、公務当局と協議する機会を与えられる。また、懲戒処分または現在の分限処分について、職員代表は意見聴取または協議の機会を与えられる。

(ハ) コミュニケーション事項

④ 業務関係

いわゆる管理運営事項も含めて、職員代表に対する情報提供を行い、職員代表が意見表明を行う機会を与えられるべきである。公務のあり方、公務の運営方法などをここで対象事項とすることが職員の自発性を引き

出し、ひいては公務の民主的かつ効率的運営に役立つことになろう。このような公務当局とのコミュニケーションの機会、職務の改善に関しては職場レベルで随時行うことができるだけでなく、事業計画・改善等の意見交換については、府省・都道府県・市町村の中央レベルにおいて、年に1、2回、定期的に行われるべきである。

(e) 苦情処理

職員代表は、選出された職場の公務員から労働条件または勤務についての苦情の申立てを受けることができる。職員代表は、申し立てられた苦情を処理するための権限を付与される。

(f) 職員代表と労働組合の機能の調整

職員代表と労働組合の機能の調整については、賃金・労働時間（長さ）等の集団的な実質的労働条件は労働組合のみの権限とし、職員代表は、その取り扱う事項を法定し、それについて権限が付与されるという整理が適当であろう。

3 労使関係とモニタリング

財政支出をともなう労働協約の規範的効力の発生を議会の承認を停止条件とするように、すでに労使関係が議会を通して国民や住民のコントロールを受けてはいる。しかし、本報告書のモニタリング民主主義という観点からは、労働組合や職員代表との間で締結した労働協約や労使協定については、必要に応じて開示し、労使ともに説明責任を果たすことが必要であろう。同時に、労働組合や職員代表も、交渉権や協議権の一環としてのみならず、公務の重要なステークホルダーとして、情報の開示をもとめ、モニタリング行為を行う権利が保障されることが必要である。

4 新たな公務員労使関係制度の法律形式

(1) 現行公務員法の改正

以上述べてきた公務員の新たな労使関係制度は、職員団体に関する規定（国公法第3章第10節、地公法第3章第9節）の抜本的な規定の見直しのもとに、現行公務員法のなかに規定されるべきことになる。これに伴い、労働基本権制限の代償措置として位置づけられる行政措置要求制度（国公法86条以下、地公

法46条以下)も当然廃止されるべきことになる。そして、協約締結権を否定される一部の公務員を除き、多くの非現業職員の賃金や労働時間等の労働条件が団交・協約事項となることから、給与や勤務条件に関する多くの規定(国公法第3章第3節、地公法第3章第4節等)は削除され、一般職の職員の給与に関する法律や一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律等関連する法律もその多くが不要となろう。

もともと、現行公務員法のなかで、公務員の勤務条件にかかわる規定がすべて不要となるわけではない。それは、公務員制度とは、単に公務労働者を保護するものではなく、公務員が全体の奉仕者(憲法15条2項)であることに鑑み、公務の中立性や民主性を確保しながら効率的な運営を確保するためのものでもあるからである。その意味で、公務の中立性や民主性、効率性を確保するための勤務原則は、法律で明記しておく必要がある(勤務条件法定主義から勤務原則法定主義へ)。したがって、①公務就任平等の原則にかかる規定(欠格条項を定める38条、採用試験の公開平等や実施手続等に関する第3章第2節第2款、第3款等)、②成績主義にかかわる規定(競争試験の原則、及び、例外としての選考手続を定める35条、36条)、③成績主義を確保するための不当な人事措置から職員を保護する規定(国公法74条、75条、地公法27条等)は維持されるべきことになる(第2章1(3)参照)。

ただ、不利益処分 of 救済手続きとして、人事院・人事(公平)委員会という第三者機関への不服申立手続きを法律上残す必要はないであろう。不利益処分を行政処分とみる必然性はないとともに、紛争の迅速な解決のためにも一般の紛争解決機関に委ねればよいし、必要があれば労使間の合意で事前の紛争処理制度を設ければよいであろう。

(2) 特定独立行政法人等労働関係法との関係

現行の公務員労使関係法のなかで、労働協約の締結権を認めているものとして「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」(特労法)がある。本報告書が構想している労使関係制度は、①賃金・労働時間等の基本的労働条件を義務的調整事項とし、仲裁申立資格を持つ組合要件を定めること、②賃金・労働時間等の基本労働協約の法的効力に一般的拘束力を認めること、③職員代表制を導入していることの3点で、特労法の労使関係制度と異なる。①及び②の点は、基本的労働条件に関しては可能な限り中央レベルでの交渉構造を志向することに基づく。したがって、民間企業により近い事業体を対象とする特労法適用下の労使関係に、このような制度を求める必然性がないと思われるから、特労法はそのまま維持すべきことになる。③の職員代表制については、特労法の適用を受ける公務員に採用されてしかるべきであるから、いずれ、特労法も採用すべきであろう。

公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会 名簿

(2009. 7 現在)

(委 員)

	小 川 正	弁護士
◎座長	毛 塚 勝利	中央大学法学部教授
	島 田 陽 一	早稲田大学法学学術院教授
	清 水 敏	早稲田大学社会科学総合学術院教授
	下 井 康 史	新潟大学大学院実務法学研究科教授
	槇 枝 一 臣	弁護士
	阿 部 卓 弥	都市交書記長
	岩 崎 春 良	林野労組書記長
○副座長	金 田 文 夫	自治労書記長
	久保田 和 尊	全水道書記長
	宇田川 浩 一	全印刷書記長
	岡 本 泰 良	日教組書記長
	森 永 栄	国公連合書記長
	花 村 靖	〃 書記次長
	吉 澤 伸 夫	公務労協事務局長
	岩 岬 修	〃 副事務局長
	藤 川 伸 治	〃 〃

(事 務 局)

	大 塚 実	公務労協事務局次長
	高 柳 英 喜	自治労企画局部長
	福 田 寛 久	自治労労働局 (～2009. 3)
	八 幡 ちひろ	自治労労働局 (2009. 3～)
	三 代 孝 博	日教組総務部
	栗 原 健	日教組生活局 (2009. 3～)
	工 藤 康 夫	全農林調査交渉部

研究会 開催経過

回	年 月 日	主 な 議 題
第1回	2007年12月10日	研究会の趣旨・目的、主な検討課題と今後の進め方について
第2回	2008年1月21日	1. 国営企業における交渉実態の報告 2. 専門調査会報告について
第3回	2008年2月21日	1. 地方公営企業等における交渉実態の報告 2. 団体交渉権・労働協約締結権と公務労働関係
第4回	2008年3月24日	1. 過去の交渉権立法構想等とそれに対する疑問点 2. 今日的公務員の労働基本権確立のための視点 3. 今後検討すべき論点等について
第5回	2008年4月21日	今後検討すべき論点等について
第6回	2008年5月26日	1. 交渉実態と団体交渉システム等について 2. 今後検討すべき論点及び議論の進め方について
第7回	2008年6月23日	1. 公務員の勤務条件決定システムに関する行政法的アプローチ 2. 今後の検討すべき論点等について
第8回	2008年7月28日	1. アメリカにおける公務員の労働条件決定、労使関係制度について 2. 今後の検討すべき論点等について
第9回	2008年9月24日	1. 欧米調査概要報告（アメリカ、ドイツ） 2. 今後の検討すべき論点等について
第10回	2008年10月18日	報告に向けて（自由討議）
第11回	2008年11月28日	報告に向けて（自由討議）
第12回	2008年12月19日	報告に向けて（自由討議）
第13回	2009年1月16日	報告に向けて（自由討議）
第14回	2009年2月9日	報告に向けて（自由討議）
第15回	2009年3月6日	中間報告（案）について
第16回	2009年5月8日	最終報告（案）について
第17回	2009年6月14日	最終報告（案）について

※ 2008年9月6～15日に「欧米の公務労使関係制度」調査（アメリカ合衆国、ドイツ連邦共和国を訪問）を実施。