

# 自律的労使関係制度の措置に向けて

平成21年12月15日  
労使関係制度検討委員会



## 目 次

|   |     |
|---|-----|
| はじめに  | 1   |
| 第1章 検討の経緯 ～ ワーキンググループからの報告                                      | 2   |
| I 制度骨格に係る論点   | 3   |
| 1 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点   | 3   |
| 2 勤務条件に関する国会の法律による関与  | 6   |
| 3 適正な勤務条件であることをチェックする措置   | 16  |
| 4 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み   | 18  |
| II 勤務条件決定に係るその他の論点  | 23  |
| 1 協約締結権を付与する職員の範囲   | 23  |
| 2 交渉事項の範囲   | 27  |
| 3 交渉システムのあり方  | 52  |
| 4 使用者機関のあり方   | 64  |
| 5 第三者機関のあり方   | 66  |
| 6 労使関係の透明性の向上   | 71  |
| 7 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法                                      | 75  |
| III 勤務条件決定に係る論点以外の論点  | 82  |
| 1 労使協議制   | 82  |
| 2 苦情処理システム  | 84  |
| 第2章 ワーキンググループからの報告に関する委員会での検討                                   | 87  |
| 第3章 選択肢の組合せのモデルケース  | 94  |
| 第4章 協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用                                 | 107 |
| 1 検討に当たっての基本的考え方  | 107 |
| 2 検討の視点及び留意点  | 108 |
| 3 新たな制度と現行制度との比較  | 111 |
| 4 新たな制度における各論点の選択肢間での比較   | 120 |
| 終わりに  | 124 |
| 別添 「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」(ワーキンググループ報告)等<br>についての検討委員会等でのこれまでの議論 |     |



はじめに

労使関係制度検討委員会（以下「検討委員会」という。）は、国家公務員制度改革推進本部令（平成 20 年政令第 221 号）に基づき、国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号。以下「基本法」という。）第 12 条及び附則第 2 条第 1 項の規定に基づき政府が講ずべき措置に関する事項について調査審議し、その結果に基づき、本部長に意見を述べることをその役割としている。

これを受けて、平成 20 年 10 月 22 日の第 1 回会合以来、17 回の会議を重ねてきた。その中で、関係府省、地方公共団体、職員団体、企業等からの協力を得て、実態の把握等にも努めたところである。

また、検討委員会の下に設置されたワーキンググループは、26 回にわたり専門的な見地からの検討を行い、検討委員会が示した「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」の論点ごとに制度化の選択肢を整理した論点整理表を作成するとともに、「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」、「協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用について」の二つについて、検討委員会に報告を行ったところである。

本報告は、基本法に基づく自律的労使関係制度の措置について、現在、協約締結権が付与されていない職員に協約締結権を付与するに当たっての制度的検討の成果を取りまとめたものである。

（報告書の構成）

第 1 章は、検討の経緯として、「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」（平成 21 年 11 月 27 日・ワーキンググループ報告）の内容を記述している。

第 2 章は、上記のワーキンググループ報告を受けた、検討委員会での検討内容について概要を取りまとめている（なお、検討内容の全体は、別添資料に記述している。）。

第 3 章では、検討委員会での議論を踏まえ、選択肢の組合せのモデルケースを三つ例示している。これらのモデルケースはそれぞれ別の観点から整理したものであり、検討委員会としていずれか一つの案を推奨するものではない。また、これらは制度化の選択肢を三つに絞ったものではなく、幅を持たせて考えることが適当である。

第 4 章では、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用について記述している。ここでは、新たに自律的労使関係制度を措置した場合に便益及びコストとなる要素や、便益及び費用に与える影響等について、定性的に記述している。

## 第1章 検討の経緯 ～ ワーキンググループからの報告

検討委員会の下に設置されたワーキンググループは、検討委員会からの指示に基づき、平成21年4月10日の第1回会合以来、26回の会議を重ね、自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点、制度の骨格に係る重要な論点とそれに付随するような論点の整理を行い、その成果を「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」として、平成21年11月27日の第14回検討委員会に報告した。

第1章は、この間の検討の経緯を明らかにするため、同報告の内容を記述するものである。

## I 制度骨格に係る論点

### 1 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

#### (1) 基本的な視点について

制度骨格の議論に当たっては、労使の合意を基礎としつつ勤務条件を決定する仕組みを検討することが必要と考える。

その際の基本的な視点として、当該仕組みが、議会制民主主義（日本国憲法第 41 条、第 73 条第 4 号）や財政民主主義（同第 83 条）の憲法上の要請、人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則を満たすものとならなければならないことは言うまでもない。

また、民間労働者とは異なる、公務の本質に由来する「公務員の地位の特殊性」に配慮したものとならなければならない。なぜなら、公務員の給与の財源は主として税金により賄われているが、公務員の場合、民間労働者のようないわゆる市場の抑制力が働かないこと、また、憲法第 15 条の示すとおり、究極の使用人は国民であって、事務内容は法律・予算で定められており、公務における交渉当事者（当局）は自ら事務内容を変えられるような全権を持った使用者ではないことを前提とした場合、「労使」（職員団体<sup>(注)</sup>・当局間）で合意されたものが適正な勤務条件であるかをチェックする必要性については検討が必要と考えられるからである。

さらに、上記のほか、組合員以外の職員についても勤務条件を決定する必要があること、職員間の勤務条件の統一性確保について留意する必要があること、についても考慮しつつ、整合的に検討することも必要と考える。

民間労働法制では、労働協約、就業規則、労働契約の三面が存在し、これが全体として協約締結権を有しているものの労働組合に加入していない労働者も含めた労働者全体の労働条件を規定しているのに対し、公務においては、これまで公務員の任用関係は契約関係ではないと整理されてきたことも考慮しつつ、協約の効果や労使間で合意した協約の内容を職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか、ということを検討すべきである。

(注) 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存置するか、労働組合法（昭和 24 年法律第 174 号）を適用するのか等については、Ⅱの 3 (3)（職員団体制度のあり方）において別途検討を行っている。

#### (2) 制度骨格に係る論点について

上記(1)の基本的な視点に立ちながら、制度骨格に係る論点として、次の三つに整理した。これは、これまで本ワーキンググループにおいて議論してきた「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」（別添参考資料参照。以下「主要な論点」

という。)の各論点を、86ページの「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点(相関図)」のように勤務条件決定に至るまでの時系列に従って、上記の基本的な視点も踏まえつつ、その性格に応じて大まかに分類して、それぞれの論点の相対的な関係を整理し、再構築したものである。

この制度骨格に係る論点を検討することにより、制度骨格について幾つかの選択肢に集約することができるものと考えられる。

(制度骨格に係る論点)

【何を交渉するか】

論点1：議会制民主主義、財政民主主義等との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか。

【どうチェックするか】

論点2：市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合、「労使」(職員団体・当局間)で合意されたものが「適正な勤務条件」であることをチェックする措置の必要性についてどう考えるか。

【どう決定するか】

論点3：労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか(=協約の効果とは?)。

【参考】「制度骨格に係る論点」と「主要な論点」との関係

① 制度骨格に係る論点1

「主要な論点」のうち、論点1(1)(憲法の規定との関係)から論点1(3)(公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的範囲)までにおいて、憲法の規定との関係等について検討を行ったほか、論点2(1)(交渉事項の全部を協約事項とすべきか等)、論点3(1)(給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則)、論点4(1)(勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律・条例で規定すべきか)においても、それぞれ、法定事項と協約事項との関係について、勤務条件の決定原則(民間準拠の原則を法定するか等)について、勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律で規定すべきか(俸給表を法定するか等)について、検討を行ったところである。これらは、いずれも勤務条件に関する国会の関与に関わるものである。

② 制度骨格に係る論点2

「主要な論点」のうち、論点4(3)(法律改正・予算修正が必要となる協約の締結手続等)においては、法律・条例や予算と協約の関係について幾つかの選択肢の検討を行ったが、この論点の前提には、協約の内容が妥当かどうか国会がチェックする必要があるのではないかという論点があると考えられる。この他、論点3(2)(給与交渉の参考指標)、論点4(2)(国会・議会への説明・報告事項の範囲)においても、論点の前提として、それぞれ、労使で給与を決定する仕組みとした場合でも、民間の状況を考慮する必要があるのではないか、給与の内容(水準等)自体の妥当



性をチェックする必要があるのではないか、という論点があると考えられる。

そして、これらの論点の前提となる論点に共通した、より根本的な論点として、「労使」で合意されたものが適正な勤務条件であるか、という論点があると考えられる。

③ 制度骨格に係る論点 3

「主要な論点」のうち、論点 1 (6)①（公務員任用の性格）、論点 5 (7)（同一職種・同一勤務条件の確保措置）、論点 11 (5 (8))（協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い）において、関係する議論をしてきたところである。

## 2 勤務条件に関する国会の法律による関与

制度骨格に係る論点 1 は、議会制民主主義、財政民主主義等との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるかである。

本論点の検討に当たっては、現行制度における勤務条件に関連する法定事項について分類し、それぞれの分類について、労使の合意を基礎としながら、国会が勤務条件に関し法定化を通じた関与を行う方法としてどのようなものが考えられるかを検討し、幾つかの選択肢分けを行うこととした。

なお、国会による関与には予算による統制もあるが、それについては別途議論する必要がある。

### (1) 勤務条件に関連する法定事項の分類

現行制度における勤務条件に関連する法定事項については、表 1 のような分類が可能である。

【表 1】

| 区分 | 事項                       | 内容  | 例   |
|----|--------------------------|---|---|
| A  | 憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念） | 憲法第 14 条の規定を受けた法の適用に当たっての原則や人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則であって、勤務条件も含めた公務員制度における基本原則と考えられるもの | 平等取扱の原則<br>成績主義の原則                          |
| B  | 勤務条件の決定の枠組み（原則）          | 勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則や、具体的な勤務条件を決定するための枠組みを規定したもの   | 情勢適応の原則<br>職務給の原則<br>俸給表を定めること<br>等         |
| C  | 具体的な勤務条件（適用）             | 具体的な勤務条件の内容   | 俸給表の種類・額<br>手当の種類・額<br>勤務時間（週 38 時間 45 分） 等 |

A に分類されるのは、憲法上の要請等による公務員制度の基本原則に関する規定である。憲法第 14 条第 1 項の規定を受けた、すべての国民に対し国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号。以下「国公法」という。）を平等に適用することを定めた平等取扱の原則（国公法第 27 条）や、憲法上の原則ではないが、人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則といえる成績主義の原則（国公法第 33 条第 1 項）の規定がこの区分に分類される。

Bに分類されるのは、勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則や、具体的な勤務条件を決定するための枠組みに関する規定である。情勢適応の原則（国公法第28条）、職務給の原則（国公法第62条）、俸給表の定め（国公法第64条第1項）等の規定がこの区分に分類される。

Cに分類されるのは、具体的な勤務条件に関する規定である。俸給表の種類や額、手当の種類や額等を定めた一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号。以下「一般職給与法」という。）や、勤務時間や休暇の種類、内容等を定めた一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（平成6年法律第33号）の諸規定がこの区分に分類される。

## (2) 法定事項と協約事項との関係

ある勤務条件に関連する事項について、労使の合意で決まるのか（協約事項か）、国会が関与するのか（法定事項か）、という観点から組み合わせると表2のとおり四通りの組合せができる。

【表2：法定事項と協約事項の組合せパターン】

|      | ① | ② | ③ | ④ |
|------|---|---|---|---|
| 法定事項 | ○ | ○ | × | × |
| 協約事項 | × | ○ | ○ | × |

表2のうち、①は、法定事項であり、協約事項ではないものである。いいかえれば法令の変更を要する内容の協約は結べない事項である。

②は、法定事項かつ協約事項であるものである。いいかえれば、法令で定められているが、当該法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる事項である。

③は、法定事項ではなく協約事項であるものである。いいかえれば、勤務条件は法定されず、労使の合意で決める事項である。

④は、法定事項でなく協約事項でないものである。例えば、現行における管理運営事項（行政の企画、立案、予算編成に関する事項等）が相当するが、勤務条件に関係ないため、議論しないこととする。

以上から、勤務条件に関連する事項についての法定事項、協約事項の組合せは、上記①から③までの三つに整理ができる。

## (3) 選択肢の整理

下記の前提条件1、前提条件2を置いて、A、B、Cに①から③までを当てはめると表3のように整理できる。

【前提条件 1】

Aは公務員制度の基本原則であり、労使の合意で変更すべきものではないことから、法定事項であり、協約事項ではないものであること。すなわち、Aは(2)の①のパターンであること。

【前提条件 2】

A、B、Cの順に法定化の要請が強いこと。

【表 3】

|              |        |           |           |
|--------------|--------|-----------|-----------|
| A 公務員制度の基本原則 | ○<br>① | ○<br>①    | ○<br>①    |
| B 勤務条件決定の枠組み | ×<br>③ | ○<br>①又は② | ○<br>①又は② |
| C 具体的な勤務条件   | ×<br>③ | ×<br>③    | ○<br>①又は② |

(凡例)

- ：法定する
- ×：法定しない
- ①：法定事項であり、協約事項でないもの
- ②：法定事項かつ協約事項であるもの
- ③：法定事項でなく協約事項であるもの

さらに、表3の①又は②となっている部分を分けると表4のようになる。このうち、A、B、Cがそれぞれ①、①、①となる組合せは、勤務条件に関連する事項が法定事項であり、かつ、協約締結権がない現行制度と同様であることから、前提条件の3として現行制度は議論の対象から除くこととすると、表4のIからVまでの選択肢が存在することになる。

【前提条件 3】

現行制度は議論の対象から除くこと。

【表 4：勤務条件に関する法律による国会の関与に係る選択肢】

| 区分           | I | II | III | IV | V | 現行制度 |
|--------------|---|----|-----|----|---|------|
| A 公務員制度の基本原則 | ① | ①  | ①   | ①  | ① | ①    |
| B 勤務条件決定の枠組み | ③ | ②  | ①   | ②  | ① | ①    |
| C 具体的な勤務条件   | ③ | ③  | ③   | ②  | ② | ①    |

(凡例)

- ①：法定事項であり、協約事項でないもの
- ②：法定事項かつ協約事項であるもの

この選択肢をみると、民間はⅠに近く、特定独立行政法人は職務給の原則や給与の考慮事項が法定されている点に着目すればⅢに近いといえる。

なお、ⅠからⅤまでは基本的な選択肢であって、例えば、Bの中を事項によって①と②に分ける、Cの中を事項によって②と③に分けるといった選択肢も考えられる。

また、例えば、情勢適応の原則を法定する場合にあっても、適応すべき対象を社会、経済上の一般情勢とするのか、民間の労働条件（民間準拠）とするのか等その内容を見直すことはあり得る。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

- Aは、公務員制度の理念であって労使交渉で変更すべきものではないことから、①とする。例えば、平等取扱の原則や成績主義の原則が該当する。
- Bは、労使交渉を基礎として勤務条件を決定する際の枠組みであって労使交渉で変更すべきものではないことから、①とする。現行の国公法でいえば、例えば、情勢適応の原則や職務給の原則が該当すると考えられるが、新たな制度のもとで何が該当するかについては、今後の検討が必要である。  
また、勤務条件決定の枠組みとして新たにどのようなことを定めるか（例えば、統一性確保についても定めるか）についても、今後の検討が必要である。
- Cには、国会の法律による関与の観点などから、①、②、③に該当する事項が混在する。例えば、俸給表の種類・額等が該当すると考えられる。
- ①、②及び③への当てはめの一応の基準としては、以下のとおりである。
  - 【①に該当するもの】
    - ・ 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの（例：給与の現金払原則）
  - 【②に該当するもの】
    - ・ ①に該当しないもののうち、AやBとの関係が密接であってこれらに直接制約されるべきもの
  - 【③に該当するもの】
    - ・ ①に該当しないもののうち、AやBとの関係が弱いもの

※ 上記の基準によると②及び③に該当するものの中にも、例えば、国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべきで

はないかとの考え方もある。

その上で、具体的な当てはめについては、今後の検討が必要である。

※ ②及び③の割り振りを検討する際には、現在、人事院規則において規定されている事項についても②に該当するものがあり得ることに留意する必要がある。

○ 以上の結果、国会の法律による関与については、Aは①、Bは①、Cには①に該当する事項、②に該当する事項、③に該当する事項が混在するものと整理することが適当と考えられる。

補論：具体的な勤務条件（C区分）の法定事項・協約事項への当てはめの基準について

(1) 検討に当たっての基本的な視点

制度骨格に係る論点の議論では、労使合意を基礎としつつ、国会の適切な関与をどう調和させるかということを経験的な視点として検討してきた。

制度骨格に関する議論の一環として、C区分における法定事項・協約事項の当てはめ基準の検討に当たっても、

(ア) 適正な処遇水準、勤務条件に関する制度の合理性等の確保を図りつつ、労使合意を基礎とした勤務条件決定の仕組みを保障する視点

(イ) 成績主義原則等の貫徹、成績主義の維持に重要な身分保障の確保のために何を国会が決めなければならないかという視点

からのアプローチが考えられる。

(2) ①への当てはめの基準について（法定事項であり、協約事項でないもの）（注1）

(i) 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するものは、①に該当する。

なお、これは、当該規定を下回る内容について交渉、協約締結できないということであり、当該規定を上回る内容や、公務員への適用がない事項（憲法上の要請などから適用できないものを除く。）を新たに適用することについての交渉、協約締結は可能と考える。一方、民間の実態等を踏まえて当該規定の内容を見直すことはあり得ると考える。

（補足）民間労働者に係る労働者保護法規においては、

- a 使用者に対する禁止・義務付け規定（例：週 40 時間を超えて労働させてはならない）
- b aを緩和する規定（例：変形労働時間制。なお、過半数代表との協定等の一定の条件を満たす必要あり）

がある。その上で、具体的な労働条件（例：週所定労働時間 38 時間 45 分）は労働協約、就業規則等で明らかとなる。

一方、公務員法制においては、一部（例：給与の現金払）を除き、基本的には上記 a に相当する規定はなく、具体的な勤務条件が法令で規定されていたり、過半数代表との協定等の一定の条件を満たさなくても b に相当する規定を適用できることとされている。

上記 1 の基準は、上記 a、b に相当する規定を法定する場合の問題であり、それを下回らない範囲で別途定める具体的な勤務条件は、②又は③に当てはめられるものと考えられる。なお、勤務条件をすべて法定する場合には、上記 a、b に相当する規定は置かないことも考えられる。

(例) 給与の現金払原則、超過勤務手当の支給割合の下限、勤務時間の上限、年次休暇の日数の下限、介護休暇の期間の下限、産前産後休暇の期間の下限、健康・安全確保措置、減給（懲戒処分）の額（俸給の月額のおよそ五分の一以下）（注 2）

(注 1) 「主要な論点」の論点整理では、公務員法制と民間労働法制の関係について、民間労働法制を非現業国家公務員に適用するとする案と、適用しない（公務独自の法制度とする）とする案等があり、委員会でも両論があったところ。

(注 2) 以下、「例」は、これらの事項が勤務条件に該当するとした場合のものであり、そもそも勤務条件であるか否かについては別途検討が必要。

(ii) 上記 (i) のほかに、①への当てはめの基準として妥当と考えられるもの  
これについては、下記の案が考えられ、これに基づき検討を行った。

(1) I の 2（勤務条件に関する国会の法律による関与）の選択肢に関する考察における「国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべきではないかとの考え方」（9 ページ）について

⇒ A 案 国民に対する行政サービスに直接関わる事項であり、その内容によっては当該行政サービスが著しく低下するおそれがあるものは、①に該当する。（それ以外の事項は、現場の実情を知る労使の合意の余地を認める。）

B 案 基本的に、このような考え方（国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべき）は採るべきでない。

(2) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの

(例) 分限の事由（人事評価等に照らして勤務実績がよくない場合等は意に反して免職又は降任ができる等）・効果（休職期間中は法律で別段の定めをしない限り給与を受けることができない等）・期間（起訴休職の期間は事件に係属する間、研究休職等の期間は三年を超えない範囲内等）、

懲戒の種類（免職、停職、減給、戒告）・事由（国公法等に反した場合は懲戒処分が

できる)・効果(停職期間中は給与を受けることができない等)・期間(停職期間は一日以上一年以下)、  
期末手当・勤勉手当の不支給・一時差止(一定の間に懲戒免職処分を受けた職員等には支給しない等)

(3) 社会保障等の最低基準について民間法制等に対応しているもの  
(例) 災害補償

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、以下のとおりであった。

- (ii) (1) の基準については、A案が妥当であるが、具体的にどのような事項がこの基準に該当するかは検討が必要であることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。
  - ・ A案の例示として、勤務時間を掲げることは不適當。勤務時間は重要な勤務条件であり、勤務時間の最低基準を法定することはよいが、それを上回る内容を交渉・協約できない(A案に該当する)とすることはおかしい。国民に対する行政サービス提供に必要な時間を確保することと、勤務時間をどうするかということは別であり、早番・遅番など行政サービス提供に必要な体制を整えればよい問題である。
  - ・ 勤務時間(週38時間45分、一日7時間45分)については、労使で決めるべきではなく、この基準に該当する事項の例として、残すべきである。  
仮に、公務の遂行に一定のマンパワーが必要な場合において、勤務時間を(労使合意で)減らしたとき、早番・遅番などでは公務が回らなくなる、また、その場合に非常勤職員等で代替することはサービスの低下を招く等の可能性もあり、そのようなおそれの有無を含めて、国会が専権的に定める事項であると考える。
- (ii) (2) の基準については、妥当であることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。
  - ・ この基準に該当する事項は、分限の事由や懲戒の種類・事由など限定的に考えるべき。
  - ・ 懲戒の指針は重要な勤務条件であり、交渉対象とするべき。また、処分説明書の交付、弁明等の手続など基本的な手続も、交渉対象とするべき。
  - ・ どういう場合が職務専念義務違反に当たるかなど職務専念義務に関する具体的な運用の基準は、交渉対象とするべき。
  - ・ 評価制度の根拠はこの基準に該当すると考えられるが、その具体的な運用の基準は交渉対象とするべき。
  - ・ 俸給表の種類を決めることは、処遇が異なる職種を設けるということであり、



民間でいえば、総合職と一般職とを設けることを決めるようなものである。民間でも総合職と一般職とを設けることは交渉事項ではないので、俸給表の種類は、この基準に該当し、①に当てはまるのではないか。

- ・ 俸給表の種類は、民間における総合職・一般職のような区分とは異なり、この基準の例として示すには適当ではないのではないか。

○ (ii) (3)の基準については、1の「労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの」という基準に近いという観点から妥当であることで意見が一致したほか、以下のとおり意見が一致した。

- ・ 公務災害補償について、最低基準は民間法制に対応し、①に該当するが、補償の上積み部分をどうするかは交渉対象になる。

(3) ②への当てはめの基準について（法定事項かつ協約事項であるもの）

(i) ①に該当しないもののうち、A（公務員制度の基本原則（理念））や B（勤務条件の決定の枠組み（原則））との関係が密接であって、これらに直接制約されるべきものは、②に該当する。

⇒ 成績主義原則や職務給原則等の重要な基礎となる事項であり、それらの原則を適切に維持するためには、当事者間の合意に加えて国会の関与が必要であるものとするか。

（例）ア案 俸給表の種類、俸給表そのもの、昇格・昇給の基準（例えば、昇格に必要な在級期間、昇給区分に応じた昇給号俸数）、手当の種類

イ案 俸給表の種類、手当の種類 ※なお、下記(ii) (1) (2)のような事項も法定しない。

(ii) 上記(i)のほかに、②への当てはめの基準として妥当と考えられるもの  
これについては、下記の案が考えられ、これに基づき検討を行った。

(1) 国会による関与としては、法定化を通じた関与のほか、公務員の勤務条件に対する予算面からの関与もあるが、そのような観点から、基本的な手当（ほとんどの職員に支給され得る手当、支給額が大きい手当など給与原資に相当程度影響のある手当）についてどう考えるか。

（例）扶養手当・期末手当・勤勉手当（具体的な支給要件、具体的な支給額又は支給総額）

(2) 基本的な手当であっても、職種に応じ個別事情を考慮する必要があるような場合、地域性等の個別事情を考慮する必要があるような場合についてどう考えるか。

（例）特殊勤務手当・通勤手当・地域手当（基本的な支給要件、支給額の上限額又は上限率）

(3) その他、㉞法定事項の例外に該当する事項を設ける際には法定する必要がある

か。①労使関係の円滑化や紛争の予防の観点から、交渉当事者、交渉事項の範囲に関する基本的な原則のほか、交渉事項に係る権限の配分についても、交渉レベルに応じ、法定すべきか。

(㊦の例) 定年に達した職員を一定の場合に引き続き勤務させる制度を設ける場合 (←定年を法定)

(①の例) 基本的な原則の例としては、○交渉事項について決定権限のある者が交渉当事者となること、○中央交渉を原則としつつ、各府省単位での判断に委ねるべき勤務条件は府省交渉に、各地方支分部局単位での判断に委ねるべき勤務条件は地方交渉に、順次、交渉事項を委ねる形で、交渉事項を明確に分配すること、が考えられる。

【参考】「主要な論点」論点4(1)①(法定すべき事項を判断する視点)における整理

ア 議会制民主主義、勤務条件法定主義の視点

イ 成績主義原則の視点

ウ 勤務条件決定の基本原則の視点(情勢適応原則、職務給原則、均衡原則等)

エ 透明性、説明責任の視点

オ 地方自治体等の勤務条件決定のスタンダードとしての視点

カ 労使交渉の円滑化や紛争の予防の視点

- ・ ア～ウの視点については、前記1の検討に含まれていると考えられる。
- ・ エの視点については、論点整理において、透明性、説明責任を果たす視点からは必ずしも法定の必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容・手法の工夫で対応可能との考えもあるとされたところ。また、オの視点については、論点整理において、スタンダードとしての機能の視点からは必ずしも法定の必要はなく、情報提供の内容・手法の工夫で対応可能等との考えもあるとされたところ。

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、以下のとおりであった。

- (i) 及び(ii) (1) (2) の基準については以下の意見があった。
  - ・ 手当の種類を法定するとしても、その新設・改廃については交渉対象とすべき。また、手当の額は、予算の範囲内で、協約で定めればよい。
  - ・ 主権者たる国民が公務員の給与についてきちんと関与するという点からは、予算による関与だけでなく、基本的な事項は法定事項とすべき。
  - ・ 基本的な事項は法定事項とすべきという考えがある一方で、労使交渉の自律性を確保するためには縛りは少ないほうがよいという考えもあり、その調和点をどうするかという問題だと思う。
- (ii) (3) の基準については以下の意見があった。

(㊦について)

  - ・ 法定事項の例外に該当する事項を設ける際には法定すべき。
  - ・ 法定事項の例外を法定するかどうかは、どのような例外を設けるかによるの

ではないか。

(①について)

- ・ 交渉事項について決定権限のある当局が交渉当事者となることや、交渉事項の範囲に関する基本的な原則は法定すべきであるが、詳細な事項を法定する必要はない。
- ・ 基本的な原則を法定するだけでなく、交渉レベルに応じた、交渉事項に係る権限の配分についてもある程度詳細に法定しておくべき。

(4) ③への当てはめの基準について（法定事項でなく協約事項であるもの）（注）

①に該当しないもののうち、AやBとの関係が弱いものは、③に該当する。

⇒ ①・②以外の事項という理解でよいか。

（注）制度骨格に係る論点の議論で、「法定事項でなく協約事項であるもの」については、協約の内容を「規程」で定めることによって、職員全体の勤務条件の統一性を確保することが適当とされたところ。

※ なお、現行の人事院規則や通知にあるような手続規定や、法令・規程の運用・解釈については、どう考えるか。

※ 現行の国公法や一般職給与法、人事院規則、通知等で規定されている事項について、新しい制度では、どこまで法律で定めるか、また、どこまで下位法令又は規程で定めるか。

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、上記の基準については、①・②以外の事項という理解でよいことで意見が一致した。

### 3 適正な勤務条件であることをチェックする措置

制度骨格に係る論点2は、市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることをチェックする措置の必要性についてどう考えるかである。

#### (1) 選択肢の整理

制度骨格に係る論点2に係る措置については、下記の二つの選択肢が考えられる。

A案：「労使」で合意した以上、それが「適正」であるという考え方

この場合にはチェックする措置は必要ない。

B案：市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であるという条件のもとでは、「労使」の合意のみで社会的に「適正」な勤務条件が決定される保証はなく、別途チェックする措置が必要であるという考え方

この場合のチェックする措置として下記のもので考えられる。

#### ① 国会による関与

- ・ 勤務条件について一定の事項を法律で規定
- ・ 協約の承認

#### ② 専門的な第三者の関与

- ・ 労使交渉の基礎となるべき事項の勧告、意見表明等

#### ③ 民間の動向を調査し、公表

#### ④ 労使交渉の透明性の確保

A案は、労使自治の観点からは、当事者にとって「適正」であれば、社会的にみて「適正」であることを要しないとする考え方である。

この考え方が妥当とする場合には、チェックする措置は必要ない。ただし、議会制民主主義の観点から、国会の関与をどうするかという議論は別途ある（Iの2（勤務条件に関する国会の法律による関与）参照）。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

- A案の前提にある労使の合意をできる限り尊重するという考え方をB案に融合させ、「自律的労使関係を確立する観点から、協約事項については基本的に労使の合意を尊重すべきであるが、市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを踏まえれば、適正な勤務条件であるかどうかをチェックする措置が必

要」という一つの考え方に整理することが適当と考えられる。

- B案に記述されている①から④までの措置については、どれか一つに限られるのではなく、事項ごとのチェックする必要性の度合に応じて、複数の組合せでチェックすることも考えられる。
- なお、B案の①のうち、国会による協約の承認については、国会の関与が現行よりも細部に及ぶ可能性があること等から、チェックする措置としては適当ではないのではないかと考えられる。

#### 4 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

制度骨格に係る論点3は、労使で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるかである。

なお、ここでは協約締結権の付与を前提として検討することとし、そもそも団結権を有しない職員や、団結権を有するものの協約締結権を有しない職員が今後も存在する場合には、これらの職員の勤務条件の決定方法については別途検討が必要であることを付言する。

##### (1) 締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか

###### ① 検討の前提条件

労使交渉の結果として締結された協約の内容は、最終的に個々の職員の勤務条件として具現化される必要があり、協約締結権の議論に際しては、協約の内容を具現化する仕組みの検討が不可避である。

その方法の検討に際して、まず、以下の二点を前提条件とすることとした。

###### 【前提条件1】

職員団体に所属する職員の勤務条件だけでなく、協約締結権を有しているものの職員団体に加入していない職員（以下「非組合員」という。）を含めた職員全体の勤務条件を決定する必要がある。〈全体決定〉

###### 【前提条件2】

複数の職員団体が存在する場合であっても、統一した勤務条件を決定する必要がある。〈統一性確保〉

なお、ワーキンググループでは、前提条件2については、例えば、同一職種の職員について、職員団体への加入の有無、又は加入する職員団体の違いによって勤務条件に差異が生じることには国民の納得は得られず、勤務条件の統一性の確保が必要であることで意見が一致した（なお、前提条件2については、平等取扱の原則や成績主義の原則と密接な関係があるものと考えられるとの意見があった。）。

また、「統一性の確保」の解釈については、以下の意見があり、今後、具体的勤務条件についての検討と併せて、なお引き続きの検討が必要と考える。

- ・ 勤務条件について統一性確保をあまり厳密に考えると、自律的労使関係の制約となる。統一性の確保は必要であるが、ある程度幅を持たせて柔軟に考えるべき。
- ・ 国民へのサービス提供の関係で見えるところはきちんと統一性を確保すべき。また、近代公務員制度の原則からも、根幹部分は統一性の確保を厳密に考えるべき。

## ② 勤務条件の決定方法

この前提条件の下で、労使の合意（協約）を基礎としつつ職員の勤務条件を決定する仕組みについて、Iの2(2)（法定事項と協約事項との関係）の表2の①から③まで（7ページ参照）に対応する形で以下のとおり整理した。

### ア ①（法定事項であり、協約事項でないもの）に対応する方法

この事項は、法令の変更を要する内容の協約は結べない事項であり、これについては協約の締結による法令改正が想定されず、検討の必要はない。

### イ ②（法定事項かつ協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、法定事項である以上、協約の内容を最終的に法律（又は法律の委任を受けた命令。以下「法令」という。）の形で規定する必要があることは自明であり、協約の内容を法令で定めることで、勤務条件を決定する。

※ この場合の「命令」は、公務員制度を掌る政府が法律の委任を受けて行政立法として定めるものを意味する。

### ウ ③（法定事項ではなく協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、以下の二つの方法が考えられる。

A：「規程」は制定しない（協約そのものが直接適用され、勤務条件を決定する。）。

B：協約の内容を規程で定めることで、規程の適用によって勤務条件を決定する。

※ この場合の「規程」は、民間労働法制における就業規則に対応するものであって、使用者として定めるものを意味する。なお、規程の制定根拠や規定事項等については、法律に根拠を置く必要がある。

しかしながら、A案については、協約を締結した職員団体の構成員に限っては協約の規範的効力が及ぶとしても、次のとおり全体決定、統一性確保の観点から問題があり、協約の内容を「規程」で定めることで勤務条件を決定するB案によって、職員全体の勤務条件の統一性を確保することが適当と考えられる。

- ・ A案の場合、協約の拡張適用の仕組みを導入すれば、協約を締結していない職員団体の組合員（以下「他組合員」という。）や非組合員を含むすべての職員の勤務条件が協約の内容に基づき統一される可能性はあるが、協約の拡張適用が行われるための要件を必ずしも満たすとは限らない（民間労働法制においても、他組合員に対する拡張適用には否定的見解がある。）。

このことから、A案では全体決定、統一性確保という検討の前提条件を満たさない可能性が残る。

- ・ さらに、労使交渉の結果、協約の締結に至らない場合もあり得るため、いずれ

にしても、職員の勤務条件を協約以外の方法によって決定する仕組みを導入することが不可避である。

③ 協約の効果についての選択肢の整理

次に、協約を踏まえて法令・規程を定める場合において、協約の内容に反している法令・規程が制定された時の法令・規程の効力について検討を行った。

協約の効果としては、理論的には、下記の三つの選択肢が考えられる。

- |  |
|--|
| A案：紳士協定<br>B案：債務的効力（実行義務）<br>C案：規範的効力（直接的効力） |
|--|

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

- A案については、現行とあまり差異がないことから適当でない。
- ①職員の勤務条件を非組合員も含めて統一的に定めることが適当との考え方に立つならば、協約の効果は非組合員には及ばないことから、協約の内容が適用される組合員と協約に反する規程が適用される非組合員とで勤務条件が統一的に定まらず問題があること、また、②公務員の任用は行政行為であるとの現行法に関する伝統的な考え方を採り、あるいはそれを維持すべきという立場に立つならば、民間労働法制のように労働協約が労働契約を通じて勤務条件を決定する構成とはならないことなどから、B案が適当であると考えられる。ただし、公務員の勤務関係について契約的要素を含むという立場あるいは契約的要素を導入することが可能であるとの立場に立つならば、C案の規範的効力の付与という選択肢もあり得る。この場合、公務員の勤務条件の統一性という観点から、拡張適用などの仕組みを構想する必要がある（協約の拡張適用については19ページ参照。）。
- いずれにしても、公務員における協約は、民間労働法制における労働協約とは法的性格が異なるところがあるものとして位置付けるべきであり、また、協約の内容を履行する義務の具体的内容と、義務に違反した場合の措置については、今後検討する必要がある。

(2) 協約の内容を法令・規程に適切に反映させることを担保する仕組みについての選択肢の整理



協約の内容を法令・規程に規定することで勤務条件を決定する場合には、協約の内容が法令・規程に適切に反映されなければならない。

このため、協約の内容を法令・規程に適切に反映されることを法律上担保する仕組みが必要と考えられ、これについては下記の三つの選択肢が考えられる。

※ この論点は、次の(3)（非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理）とともに、協約の効力を債務的効力と見る場合、規範的効力と見る場合のいずれであっても、検討を要する論点である。

A案：規程が協約に反してはならないことを法律で規定する。  
B案：協約の内容を適切に、法令・規程に反映する努力義務を法律で当局に課す。  
C案：B案のような努力義務があると解釈し、法律上では義務を課さない。

※ なお、この他に、手続的な担保措置として、締結した協約の内容を法令・規程に適切に反映することについて第三者機関の意見を聴取することが考えられるとの意見があった。

※ A案に関連して、「法令」が協約に反してはならないという規定を置くことは、立法権（政省令で勤務条件を規定する場合には、行政府は立法府からの授権の範囲内で政省令を策定することから、行政府に権限委任した立法府の意思）よりも協約が優越することとなり、困難と考えられる。

※ なお、A、B、C案については、Iの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理。20ページ）参照。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、具体的な規定振りには今後の検討が必要であるものの、A案やB案のように法律上何らかの規定を置くべきであり、C案のように何も規定を置かないことは適当でないことで意見が一致した。

### (3) 非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理

協約の内容を法令・規程に反映させることで、協約を締結した職員団体に所属する職員の意向は反映されるが、それ以外の職員（非組合員・他組合員）に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続として、下記の三つの

選択肢が考えられる。

A案：特段の手続を設ける必要はない

B案：職員の意見を聴く

B-1案：職員の過半数で組織する職員団体がある場合はその職員団体、ない場合は職員の過半数を代表する者の意見を聴く

B-2案：職員全員の意見を聴く

C案：第三者機関の意見を聴く

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、組織率の状況など具体のケースと制度設計の仕方によって、A案からC案までのいずれによることも、また、これらの組合せによることもあり得ることから、現段階で選択肢を狭めないこととした。

その他、以下の意見があった。

- B案やC案だと、協約を締結した当局の使用者としての責任が不明確になる。
- 強制仲裁の後に、更にC案のように第三者機関の意見を聴く制度にしてしまうと、強制仲裁の権威が確立しない。
- A案では、少数組合しかない場合に、当該少数組合が締結した協約に非組合員は何の関与もしてないのにも関わらず、当該協約の内容に拘束されるのはいかがかという問題がある。ただし、その点は、協約が適用される条件と法的効果とにグラデーションをつけることでクリアできるのではないか。
- 民間における就業規則のチェックは、従業員代表という処理の仕方を探っていることから、規程のチェックについてはB案によることが考えられる。

## II 勤務条件決定に係るその他の論点

### 1 協約締結権を付与する職員の範囲

- (1) 「使用者側に立つ職員」は、自らの勤務条件を自らが決定することになり得るから、付与すべきではないとする場合の「使用者側に立つ職員」の範囲

(注) 「使用者側に立つ職員」は、労働組合法第2条第1項に規定する「使用者の利益を代表する者」とは同義ではなく、勤務条件決定において使用者側に立つ職員という趣旨である。

国公法第108条の2第3項に規定する管理職員等は、職員団体の自主性確立の観点から以下のとおり定められているが、自らの勤務条件を自らが決定することになり得るとの考えからは、使用者側に立つ職員の範囲としては、③のみでよいとの考え方がある（例えば、重要な行政上の決定に参画するが、人事上の権限は持たないスタッフ的な参事官等は「使用者側に立つ職員」の範囲に含まない。）、これについて検討を行った。

#### ※ 国公法第108条の2第3項

職員は、職員団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。ただし、① 重要な行政上の決定を行う職員、② 重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員、③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員（以下「管理職員等」という。）と管理職員等以外の職員とは、同一の職員団体を組織することができず、管理職員等と管理職員等以外の職員とが組織する団体は、この法律にいう「職員団体」ではない。

#### 【考察】

ワーキンググループでは、協約締結権を付与すべきでない使用者側に立つ職員の範囲について検討した結果、「③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員」とすることが適当であることで意見が一致した。

また、「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法については、下記の選択肢が考えられ、これに基づき検討を行った。

- A案：法令で定める（法律では基本的なことを定め、具体的な範囲については下位法令で定める。下位法令を定めるに当たっては、使用者が一方的に具体的な範囲を決めることにならないよう、第三者機関が定める（関与する）。）。
- （理由）具体的な範囲の確定は、すなわちその職員の職務内容の確定と同義であり、労使で決めることにはならない。
- B案：労使交渉により協約で定める（法律では基本的なことを定め、具体的な範囲については協約で定める。紛争等が生じた場合には第三者機関がその都度決定する。）。
- （理由）労使間の合意を尊重しつつ、労使間の紛争をできる限り未然に防止する。ただし、一般の職員が結成する職員団体に参加できない職員の範囲ではなく、そもそも協約締結権を付与しない職員の範囲を、協約で定めることができるか要検討。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の考え方からA案が適当であるということ、また、A案の場合においても、具体的な範囲についての法令の解釈に疑義が生じた場合には第三者機関が関与することが適当であることで意見が一致した。

- 組合員の範囲を協約でお互いに確認することはよいが、使用者側に立つ職員が加入する団体について、法的な保護を与えないという観点からは、当該者の範囲は客観的基準で決まっていなければならない。

- (2) 特定の職員について「議会制民主主義の観点から、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で定めるべきであり、労使交渉により決定すべきではない」との判断基準の設定

この論点については、下記のとおり、横断的な共通の判断基準により区分することは困難（「主要な論点」論点 10(1)②における整理）との考え方があり、この案について検討を行った。

案：非現業職員を区分する横断的な共通の判断基準を明確に設定するのが難しいこと、仮に区分が可能でもこれらの職員に協約締結権を付与しない合理的な理由を説明するのが難しいことから、横断的な共通の判断基準により区分することは困難。

※ 「主要な論点」では、

- ・ 行政に固有の業務に従事する職員（例えば、権利義務の設定、企画立案に携わる職員）
  - ・ 公権力の行使に携わる職員
  - ・ 国家の意思形成に関わる職員
- を想定しながら検討

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記案について検討した結果、上記案のとおり、横断的な共通の判断基準により区別することは困難であることで意見が一致した。

- (3) 職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでない職員の存在、他に協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべき点

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 10(1)③④)における整理を参考)が考えられ、これに基づき検討を行った。

- A案：職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないとする職員は特になし。また、この他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべきものはない。
- (メリット) 協約締結権を付与される職員の範囲が広がり、自律的労使関係制度を構築する趣旨に沿う等。
- (デメリット) 多種多様な職務が存在しているが、職務の専門性・特殊性に照らした考慮ができない。
- (留意事項) 業務の停滞を招くような集団交渉は行わない等を交渉ルール化することが必要である。
- B案：個別の政策判断として、職務の特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないものがあり得る。
- (メリット) 職務の特殊性に照らした勤務条件の決定、施設等での適切な行政サービスの提供の維持等が可能。
- (デメリット) 協約締結権を付与しない職員の範囲が広くなり過ぎると、自律的労使関係制度を構築する趣旨が損なわれるおそれ等。

※ 法定する場合の判断基準として、以下の項目が想定される。

- ① 勤務条件を決定する際に、職務の特殊性に照らし、他の職種と比較して人材の確保・育成の要請が特に強いなど個別の特殊事情を考慮して定める必要があり、

協約により勤務条件を決定することが適当でないもの

- ② 国民・住民に対する行政サービスの性格上、当該行政サービスが提供される施設等において、協約締結に向けた交渉等を行うことにより、当該行政サービスが適切に提供できないおそれがあると相当程度認められるもの
- ③ 協約締結権を付与した場合における便益と費用を比較衡量した結果、職務の特殊性より、他の職種に比較して公務が停滞した場合において国民・住民生活への影響が著しく大きいなどにより便益と費用が著しく均衡を失し、協約締結権を付与することが適当でない判断されるもの

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 適正な交渉ルールを定めることにより業務の停滞を招くような集団交渉を避けることができるという前提に立てば、基本的にはA案でよいが、集団交渉により業務が停滞しないか否かについては個別具体に見てみないと疑念が残るので、そもそも交渉をめぐる業務の停滞が生じないようにするという制度設計としてB案も残しておく。

なお、その他に以下の意見があった。

- 業務の停滞はストにより生ずる可能性はあるが、団体交渉により生ずることは想定できない。団体交渉は職員団体に認められたものであり、個人単位で職場を離れることは保護されず、また、業務が停滞するほどの職員動員をかける交渉は適正な交渉ルールを定めることで避けられる。
- B案について、団体交渉により業務が停滞する職員の範囲については、想定できない。具体的にはどういうものがあるかを考えながら議論すべき。
- ここでは、警察職員等のように三権を付与されていない職員に関する論理との一定の整合性も考えなければいけないのではないか。
- 警察職員等はそもそも団結権を否定されているところが大きく異なるので、必ずしもそれら職員の論理との整合性を問う必要はない。ILOでも警察職員等に団結権を付与するかどうかは国の政策問題とされている。他方、それ以外の者には三権があることが原則。

## 2 交渉事項の範囲

### (1) 交渉事項の範囲に係る整理の枠組について

#### (i) 現行制度の概要

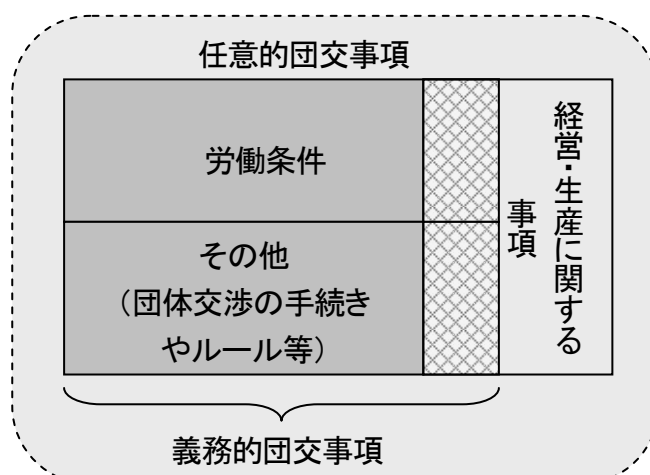
新たな制度における交渉事項の範囲を検討するに当たって、現行の民間労働法制、公務員法制における交渉事項の範囲について整理を行った。

- ・ 民間労働法制では、団体交渉の対象については、現行法上明文の規定がなく、企業として処理し得る事項であって使用者が任意に応ずる限りは、どのような事項でも団体交渉の対象となり得るとされている。また、労働協約が締結できる事項についても「労働条件その他」（労働組合法第14条）とされ、労働条件以外にも締結できることとなっている。
- ・ 非現業公務員に係る公務員法制においては、交渉事項の範囲は「給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項」（国公法第108条の5第1項、地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第55条第1項）とされており、交渉事項は勤務条件のみである（「これに附帯して」以降の事項も勤務条件に含むと解されている。）。
- ・ 非現業公務員においては、管理運営事項については、交渉ができない（国公法第108条の5第3項、地公法第55条第3項）とされているが、民間では使用者が経営に属する事項について任意に交渉し、協約を締結することは可能とされている。ただし、労働協約に規定された事項すべてが必ずしも規範的効力をもつわけではなく、債務的効力にとどまる部分もある。（労働法 第八版（菅野和夫著）550ページを参考）

#### (ii) 現行制度の交渉事項の範囲のイメージ

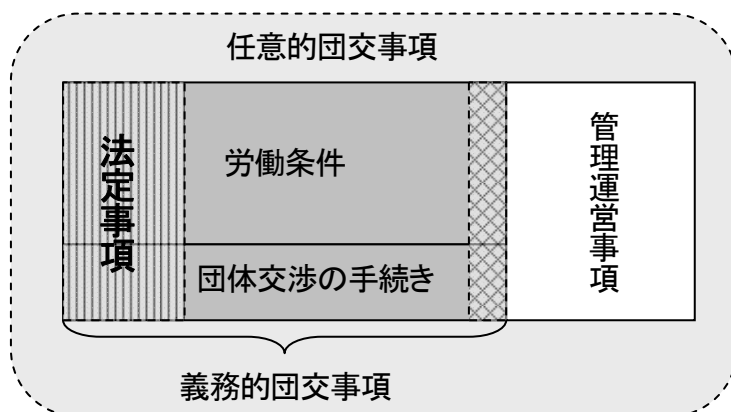
現行制度における民間、現業・非現業公務員の交渉事項の範囲のイメージを図示すると以下の図1から図3までのとおりとなる（以下の各図はイメージであり、各事項の面積が、実際の事項の量を表しているものではない。）。

【図1：民間における団体交渉事項の範囲のイメージ】



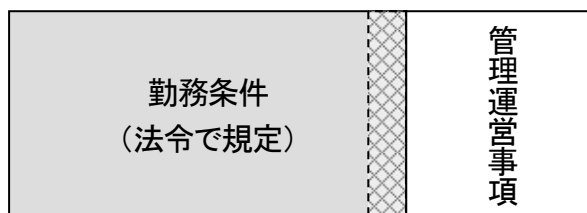
- ・ 経営・生産に関する事項も含め、幅広く団交が可能であり、労働協約の締結も可能。
- ・ 義務的団交事項とは団交に応じなかった場合には不当労働行為となる事項。
- ・ 網掛けは、労働条件等と経営・生産に関する事項が重なる部分。経営・生産に関する事項であっても、労働条件等の面から、義務的団交事項となる。
- ・ 義務的団交事項を除くすべてが任意的団交事項になる。

【図2：現業公務員に係る団体交渉事項の範囲のイメージ】



- ・ 団体交渉事項の範囲は法定されている。(特定独立行政法人等の労働関係に関する法律(昭和23年法律第257号。以下「特労法」という。)第8条、第11条、第12条第2項。地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和27年法律第289号。以下「地公労法」という。)第7条、第13条第2項)
- ・ 労働条件(濃い色)のうち法定されている事項(人事院規則を含む)の中には具体的に協約を締結する余地のないものもある。
- ・ 管理運営事項については交渉できない。(特労法第8条、地公労法第7条)
- ・ 網掛けは、管理運営事項の処理によって影響を受ける労働条件であり、交渉対象となる。
- ・ 義務的団交事項と管理運営事項を除く事項が任意的団交事項になる。(団交事項は特労法第8条等に限りないと考えられる。)

【図3：非現業公務員に係る交渉事項の範囲のイメージ】





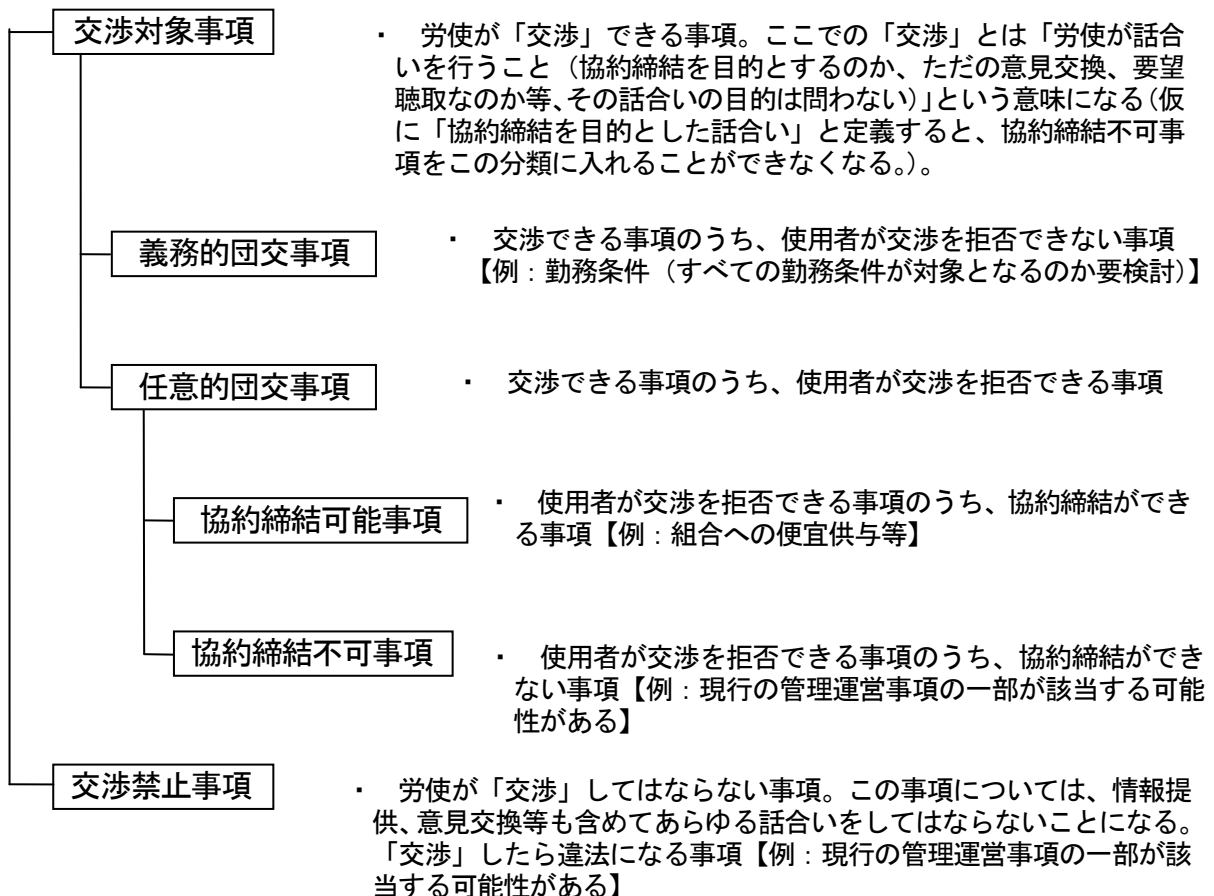
- ・ 交渉事項の範囲（濃い色）は勤務条件のみ。（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）
- ・ 管理運営事項については交渉できない。（国公法第108条の5第3項、地公法第55条第3項）
- ・ 網掛けは、管理運営事項の処理により影響を受ける勤務条件であり、交渉の対象となる。
- ・ 現行の国公法・地公法においては、登録職員団体については交渉応諾義務規定（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）があり、また、非登録職員団体についても恣意的に交渉を拒否しないこととされている。

(iii) 新たな制度における交渉範囲の考え方について

① 「交渉」できるか否かという観点からの整理の枠組み

ワーキンググループでは、まず、「交渉」について、協約締結を目的とするのか、ただの意見交換、要望聴取等なのか等その話合いの目的を問わず幅広い意味で捉えて、交渉できるか否かという観点から以下の図4のように分類した。

【図4】



② 上記図4の分類については、以下の問題点がある。

(交渉対象事項について)

- 「交渉」の概念が広すぎることから、協約締結を目的とする「交渉」と協約締結を目的としない「交渉」は別の概念として整理しないと現場で混乱するおそれがある。

(協約締結可能事項・協約締結不可事項について)

- 「交渉」はできるが協約締結ができないという事項が民間労働法制にはなく、「交渉」しても協約締結ができないことになり、現場での混乱を招くおそれがある。協約が締結できない事項についての「交渉」は、例えば、「協議」という別の概念として整理した方がよいと考えられる。

(交渉禁止事項について)

- 現在の管理運営事項は国公法上の『交渉』はできないものの、情報提供等が行われる場合があるが、このような情報提供等も禁止される事項は想定されないものと考えられる。

なお、現行制度では、「適法な交渉」は勤務時間中に行うことができるものとされている(国公法第108条の5第8項、地公法第55条第8項)が、新たに交渉対象事項とされた事項をどのように取扱うかについては、具体的な交渉ルールを検討する際に併せて整理する必要がある。

③ 「協約締結」ができるか否かという観点からの整理の枠組み

②の問題点を踏まえ、「交渉」の意味を限定して、協約締結の可否という観点から分類することとした。ここでは、協約締結ができる事項に関する話し合いを「交渉」とし、協約締結ができない事項に関する話し合い(一般的には意見交換、要望聴取等が考えられる)を「協議」とした。

協約締結の可否という切り口を基点に、交渉・協議の可否、応諾義務(交渉を拒否できない)の有無を組み合わせ、交渉範囲を整理するフレームワークを下記の表のように整理し、表5内のA～Eについて検討することとした。

【表5】

|        |          |        |
|--------|----------|--------|
|        | 交渉できる*1  | 交渉できない |
| 協約締結可  | A 応諾義務有り | *3     |
|        | B 応諾義務無し |        |
|        | 協議できる*2  | 協議できない |
| 協約締結不可 | E 応諾義務有り | D 応諾禁止 |
|        | C 応諾義務無し |        |

【用語の意味】

「交渉」：協約締結ができる事項に関する話し合い

「協議」：協約締結ができない事項に関する話し合い（一般的には意見交換、要望聴取等が考えられる）

「応諾義務有り」：交渉・協議を拒否できないもの

「応諾義務無し」：交渉・協議を拒否できるもの

(注)

- ・ \* 1は、協約締結可能であることから「交渉」である。民間では「交渉」と「協議」が明確に区分されておらず、協約締結可能な事項についても「協議」することがあるが、ここでは、話し合いの対象となる事項が協約締結できるか否かに着目して「交渉」と「協議」を区分している。
- ・ \* 2は、協約締結不可であることから「交渉」はない。
- ・ \* 3の協約締結可で交渉できない事項はあり得ない。
- ・ D（協約締結不可で交渉できないもの）は、応諾が禁止されるということであり、応諾義務の有無を検討する必要はない。

※ Cは、協約締結はできないが、労使間で協議はできるという事項であり、「管理運営事項に関する労使協議制」（82 ページ）の対象となる事項と考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、整理の枠組みについて検討した結果、下記の事項について意見が一致した。

- 交渉をしたとしても協約締結ができない事項があり、現場の混乱を避ける観点から、協約締結ができる事項に関する話し合いは「交渉」と、協約が締結できない事項に関する話し合いは「協議」と用語を分けることが適当である（③の枠組みで整理する）。
- Cについては、協約締結はできないが、労使間で協議はできる事項であり、「労使協議制」の一つの型である（他の型としては職員代表制がある。）。
- 応諾義務が有るといっても必ず協約締結が義務付けられることではないことに留意すべきである。協約締結の強制はできない。
- 応諾義務がある事項（A）については、強制仲裁の対象とすべきである。

④ 検討の手順

上記の表の整理をもとに、以下のような手順で検討することとした。

1. 協約締結可のものは何か、協約締結不可のものは何か。
2. 協約締結可のもののうち、応諾義務が有るもの（A）は何か、無いもの（B）は何か。
3. 協約締結不可のものうち、協議について応諾義務があるもの（E）は何か、無いもの（C）は何か、応諾禁止（D）であるもの何か。
4. A～Eの範囲はそれぞれ法律で規定する必要があるか。その場合、限定列挙か、例示か。

(2) 協約締結可能な事項の範囲についての検討

※ Iの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理（20ページ））では、協約の効果については、「債務的効力」又は「規範的効力」の両方が考えられるとしている。協約内容の実現のためには、法律改正が必要な事項についても、ここでは協約締結ができる事項として整理する。

① 協約締結ができる事項は何か

協約締結ができる事項とは、労使の合意により実施できる事項であり、下記の事項が考えられる。なお、協約締結ができる事項であっても、労使が必ず合意しなければならないものではなく、最終的には仲裁により決定されるものもあり得ることに留意が必要である。

それぞれの選択肢について、A、Bのいずれか、さらに、個別の事項の中には、C、Dに該当する事項はないかという観点から検討を行った。また、下記のほかに協約締結ができる事項はないか検討を行った。

(ア) 勤務条件

- ・ 勤務条件に関する事項については、労働法制においては義務的団交事項とされている。勤務条件は「労働条件」に相当するものであることから、基本的にはAではないか。
- ・ 勤務条件に該当するすべての事項がAか。何らかの理由で、C又はDに該当するものはないか。

(イ) 団体的労使関係の運営に関する事項（交渉ルール等）

- ・ 労働法制においては交渉事項とされており、協約締結可能な事項ではないか。
- ・ 具体的には交渉の手續、組合員の範囲、在籍専従、組合への便宜供与等があるが、これらはA又はBのいずれか。C又はDに該当するものはないのか。

※ (ア)、(イ)については、それぞれ個別に論点があるため、後で検討する（37～46ページ）。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、協約締結できる事項は（ア）（イ）でよいということで意見が一致した。

その他、以下の意見があった。

- 勤務条件については、基本的にAである。ただし、協約締結ができない事項の（エ）に該当する事項、すなわちCに該当する事項がある。
- 例えば、民間では整理解雇の際に当事者に対する説明が必要とされており（裁判例）、懲戒の基準や分限の基準が身分保障に関する事項であるからといって、勤務条件ではないとはいえない。どのようなものが当該処分に該当するのかといった基準については、労使で交渉して決めるべき事項である。
- 団体的労使関係の運営に関する事項のうち、交渉ルールや最小限の便宜供与等については、Aとすべきである。その場合においても、最低限の手続等について法定するかどうかという論点はある。その他、下記の意見があった。
  - ・ 勤務時間内の交渉のあり方等の交渉ルールについては労使が交渉し協約締結ができる事項とすべきである。
  - ・ 組合事務所等の便宜供与についてはBとすべきである。
  - ・ 組合事務所の貸与は必要不可欠な便宜供与でありAとすべきである。
  - ・ 交渉ルールについて特定の組合に有利（あるいは不利）になるような交渉ルールを、労使で合意することは適切でないので、組合によって不平等とならないよう配慮した仕組み（第三者機関への届出、当該機関が必要と認める場合の意見表明、不当労働行為の対象とし事後的に救済する等）を設けるべきである。

## ② 協約締結ができない事項は何か

協約締結ができない事項とは、労使の合意により実施できない事項であり、下記の事項が考えられる。当該事項については、使用者が決定すべき事項、あるいは、使用者側も組合側も決定できない事項と考えることもできる。また、第三者機関による仲裁裁定ができない事項と考えることもできる。

それぞれの選択肢について、協約締結ができない事項なのか、その場合、C、D、Eのいずれに該当するのかについて検討を行った。また、下記のほかに協約締結ができない事項がないか検討を行った。

### （ア）使用者側（当局側）に決定権限がない事項

- ・ 権限がない事項について上申交渉をしないこととしているが、このような使用者（当局）に権限がない事項等が考えられるのではないか。
- ・ 使用者（当局）に権限がない事項については、協約を締結することができず、また、権限がない事項について協議するコストをかけることを認めるべきでは

ないことから、Dに該当するのではないか。

(イ) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項

- ・ 例えば、政策の企画、立案、予算の編成、組織、職員の定員等が考えられるのではないか。
- ・ これらの事項については、現在も任意の協議が法律上禁止されているものではないため、Cに該当するのではないか。
- ・ これらの事項のうち、勤務条件に影響を与える事項（例えば、予算、組織、職員の定員等）については協議を義務付けることが考えられ、Eに該当するのではないか。

(ウ) 個別具体的な人事権の行使

- ・ 昇任、昇格の決定、懲戒処分等の個別具体的な人事権の行使が考えられるのではないか。
- ・ これらの事項については使用者がその判断により適切に実施すべきものであり、また、協議が許容されていると考えるのは困難であることから、Dに該当するのではないか。

(エ) 公務員制度の本質に関する事項

- ・ 公務の中立性や安定性を確保し、公正な行政サービスを実施するために必要な事項で、例えば、成績主義にかかわる任用、身分保障、服務等が考えられるのではないか。
- ・ これらの事項については、現在も任意の協議が法律上禁止されているものではないため、Cに該当するのではないか。

#### 【E類型についての論点】

E類型に該当する事項としては、例えば、勤務条件に影響を与える予算、組織、定員等について検討することが考えられる。E類型に関しては、早い段階から情報提供を行うことによって交渉をより円滑に進めることができること、幅広い事項について労使間のコミュニケーションが図られ、職員の責任感が向上すること等のメリットが考えられる。一方、下記のような論点があり、これらについて検討した。

- 勤務条件に何らかの影響を与える事項は無数にあると考えられ、これらのうち協議対象となる事項についてあらかじめ明確に確定することができるのか。確定できないものについて法的義務を課すことが可能か。
- 例えば、政策の変更は、予算編成や組織改編、定員の増減等を通じ、勤務条件に影響を与えることがあるため、勤務条件に影響を与える事項について協議を義務付ける場合、政策の内容やその実施方法について労使による事前の協議を義務付けることになるのではないか。このことは、議会制民主主義や財政民主主義の面から適切といえるのか。
- 仮に適切だとしても、法改正から業務通達まであらゆる政策の内容やその実施方法について、労使による協議が義務付けられることになり、協議コストが膨大になるのではないか。

- 民間では労使協議において、経営生産事項について協議することがあるが、協議の応諾は義務付けられていない。公務において勤務条件に影響するという理由で、勤務条件そのものでないものについて協議を義務付けると民間と大きく異なる取扱いとなるがどう考えるか。

(個別の論点)

さらに、下記の個別の論点がある。

- ・ 勤務条件に影響を与える予算、組織、定員等について協議することと、当該影響を受ける勤務条件について交渉を行い、その交渉の中で必要に応じて予算、組織、定員等に係る情報提供等を行うこととはどう違うのか。
- ・ 合意を目的としない協議について、どのようなことをすれば協議の応諾義務を果たしたといえるのか。労使双方が納得するまで協議しなければならないのか。
- ・ 協議を義務付けした場合、その担保措置についてどう考えるか。罰則を適用するのか、救済措置を設けるのか。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、協約締結ができない事項としては、(ア)～(エ)のような分類があるということで意見が一致した。

その他、下記の意見があった。

#### 【(エ) 公務員制度の本質に関する事項について】

- (エ) は、行政機関の判断と責任が及ばない事項であり、労使いずれも決められない事項であり、(イ) とは区別される。
- (エ) と勤務条件の関連について、以下の二つの意見があった。
  1. (エ) については、勤務条件と関連する事項であるが、協約締結ができない部分（例えば、理念、原則に該当する部分）と協約締結ができる部分（例えば、具体的な勤務条件に該当する部分）がある。
  2. (エ) に該当する事項は勤務条件とは別のものとして理解すべきである。(エ) には、任用、分限等の身分保障に関する事項が含まれるが、これらは、客観的かつ科学的に決めべき事項であって、労使の合意により決められる事項ではない。ただし、労使が話し合ってはいけない事項とまではいえないためCに該当する。また、理念や原則に該当する部分だけではなく、その基準や具体的な適用に至るまで労使の合意により決められる事項ではなくCに該当する。

### 【CとDの関係について】

Dの類型について、下記の意見があった。

- Dについて、仮に使用者が協議した場合に、住民・議会から批判を受け、政治的な責任を問われることがあっても、法律上の罰則までを課すことはできないと考えられ、そのような効果しかないのであれば、法律上規定する意味がない。仮にDに該当する事項について協議を申し込まれた場合には、使用者が拒否すればよいのであって、法律上でCとDを区分する必要はない。
- 例えば、政治闘争に関する事項について、使用者側が協議を受け入れ、それに大きな時間を費やすことは、住民から見るとマイナスになる。使用者側が協議の受入れを明確に拒否できるようDというカテゴリーは残した方がよい。この場合、Dには、②（ア）使用者側（当局側）に決定権限がない事項が該当する。

### 【E類型について】

E類型についての論点に関して、下記の意見があった。

- 民間では労使協議が定着しているため、義務付けられていないが、定着していない公務においては、義務付けが必要である。
- 議会制民主主義や財政民主主義との関係や協議コストが増大することは制度の仕組み方の問題である。
- 勤務条件に影響を与える事項の協議は団体交渉の前提として行うものであり、何から何まで労働側が納得するまで行うということにはならない。制度導入当初は問題が起きるかもしれないが、民間の労使協議制のように成熟していくことで最終的にはうまくいくのではないかと考える。
- 民間でも100%導入されていない制度をまだ公務員に根付いていないからといって義務付けるのは疑問である。論点に挙げられているような様々な問題が起きるおそれがある。
- 協議対象範囲が拡張してしまい、交渉コストが膨大になり、また、解釈をめぐってトラブルが起きるおそれがある。
- 交渉を行う際に、必要な情報提供を行うなど協議の努力義務を課す等の仕組みでも十分である。
- 労働組合法では罰則主義はとっておらず、新たな制度においても団体交渉同様に協議義務違反に罰則を設ける必要はない。一方、救済措置については団体交渉の場合と同様に設けるべきである。
- 協議対象について、あらかじめすべてを明確に規定することは不可能。幾つかの例示を列挙することは可能。



### (3) 勤務条件の取扱いについて

#### ① 検討対象の範囲

現行制度では勤務条件を交渉対象としている。一方で、勤務条件が交渉ができない管理運営事項かについて議論がある事項も存在する。このため、新たな制度において、協約を締結できる事項か否かを整理するに当たり、幅広い範囲の事項を検討対象とし、個々の事項が勤務条件でありAに該当するのか、C又はDに該当するものはないか整理していくこととする。

検討を行う範囲については、法制意見、特労法第8条の規定、民間労働法制において労働条件と理解されている事項（参考参照）を踏まえ、下記のとおりとした。

※ 下記については、幅広く検討を行うために整理したものであり、現行制度においてすべての事項が勤務条件と解釈されているものではない。また、他にも勤務条件に関する事項はあり得る。

- ・ 給与
- ・ 勤務時間、休憩、休日、休暇
- ・ 任用（採用、昇任、降任、転任）の基準
- ・ 分限（降任、休職、免職、定年）の基準
- ・ 懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準
- ・ 人事評価制度
- ・ 服務
- ・ 安全衛生
- ・ 災害補償
- ・ 研修
- ・ レクリエーション、福利厚生（宿舍、共済含む）
- ・ 退職手当

等

#### 【参考】

##### 〈法制意見〉

「（地方公務員）法第24条第6項にいう職員の「勤務条件」とは、労働関係法規において一般の雇用関係についていう『労働条件』に相当するもの、すなわち、給与及び勤務時間のような、職員が地方公共団体に対して勤務を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤務を提供し、またはその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり一般的に当然に考慮の対象となるべき利害関係事項であるものを指す」（昭33法制局一発第19法制局長官）

##### 〈民間労働法制の団体交渉対象事項の例〉

※ 労働法 第八版（菅野和夫著）を参考にして記述

（労働条件その他の待遇）

労働の報酬（月例賃金・一時金・退職金・一部の福利厚生給付）、時間（労働時間）、休息（休憩・休日・休暇）、安全性（安全衛生）、補償（災害補償）、訓練（教育訓練）

（人事に関する事項）

組合員の配転、懲戒、解雇などの人事の基準（理由ないし要件）や手続（たとえば組合との協議、組合の同意）。人事考課の基準、手続、その具体的適用。年俸制、業績賞与、職務グレード制など、評価に大きく依存する賃金・人事制度における評価の基準・枠組み

〈特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（抄）〉

（団体交渉の範囲）

第八条 第十一条及び第十二条第二項に規定するもののほか、職員に関する次に掲げる事項は、団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる。ただし、特定独立行政法人等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

- 一 賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- 二 昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項
- 三 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- 四 前三号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項

※ 地公労法第7条にも同様の規定あり

## ② 検討の基本的考え方

現行の国公法では、交渉の範囲が「給与、勤務時間その他の勤務条件」としか例示されておらず、また、交渉対象外となっている管理運営事項についても「国の事務の管理運営に関する事項」としか規定されていないため、ある事項が交渉事項か否かについて、様々な議論があったところである（注）。

現行制度では、交渉対象は勤務条件のみとされ、また、交渉できないと明定されているのは管理運営事項のみであるため、仮に交渉になじまない事項があったとしても、勤務条件ではないと解釈するか、管理運営事項であると解釈するかしか方法がなかったとも考えられ、このため議論が混乱してきた面もあると考えられる。

ここでは、協約締結が可能な事項か否かという切り口から、整理を行うこととしているが、特に議論があるのは、下記の事項であると考えられる。ワーキンググループにおいて下記の事項も含めすべての事項について、整理することは現時点では困難であるため、まず、「任用の基準、分限の基準、懲戒の基準」に関して、整理を試みることにした。

（注）現業公務員等の場合においても、勤務条件として団体交渉の対象なるかどうか

については個々の具体的事例に則して判断するほかなく、最終的には不当労働行為などとの関係で、労働委員会または裁判所の決定によることとなっている。

- ・ 任用（採用、昇任、降任、転任）の基準
- ・ 分限（降任、休職、免職、定年）の基準
- ・ 懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準
- ・ 人事評価制度
- ・ 服務
- ・ 退職手当
- ・ 共済
- ・ 宿舍

③ 「任用（採用、昇任、降任、転任）の基準、分限（降任、休職、免職、定年）の基準、懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準」についての検討

任用、分限、懲戒の基準について、下記のように、二つの考え方に整理して検討を行った。

ア案：任用、分限、懲戒の基準は勤務条件であり、Aであるとする考え方  
イ案：任用、分限、懲戒の基準は勤務条件ではなく（又は、仮に勤務条件であったとしても）、協約が締結できない事項（C、D又はE）であるという考え方

【ア案の理由】

- ・ 任用、分限、懲戒の基準については、職員が勤務を提供するに当たって大きな関心を持つ事項と考えられ、法制意見（37 ページ参照）を踏まえれば、「勤務条件」に該当すると考えられる。
  - ・ 学説（38 ページ参照）においては義務的団体交渉事項の例として、組合員の配転等の人事の基準が挙げられている。
  - ・ 特労法において「昇職、降職、転職、免職、休職、懲戒」の基準に関する事項（38 ページ参照）については労働条件であり、団体交渉事項と明記されている。（地公労法でも同様の規定がある）。
- ※ 現業公務員については、現業の企業的な性格に照らして整理されたものであって、非現業にそのまま妥当するものとは解されないとの考え方もある。
- ・ 例えば、国公法第78条第4号の分限免職について言えば、民間においても、裁判例上、整理解雇の場合には労働者側との十分な協議が求められているところであり、同号の分限免職は勤務条件に該当する。

【イ案の理由】

- (i) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各

機関が自らの判断と責任において処理すべき事項であるため、協約締結ができない事項である。

- ・ 昇任等の人事の基準は、公正で能率的な公務を提供すべきとの民主的公務員制度の要請（憲法第 15 条第 2 項）により、メリットシステム（成績主義）に基づいて実施されることになっている。現行の公務員法制においても、昇任に関し、受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基づいて任命権者が行うと規定している（国公法第 33 条、地公法第 15 条）。したがって、昇任等の人事の基準については、労使の合意によるのではなく、当局の権限と責任において実施すべきものである。
- ・ 公務員制度の運営に関する法定事項（たとえば職階制、人事、勤務評定の制度）は管理運営事項であるとしている学説もある。
- ・ 分限については、成績主義の原則と一体をなすものとして身分保障が規定され、意に反する降任、休職、免職は法律又は人事院規則で定める事由がある場合に限り行うことができるとされており、昇任等の人事の基準と同様に当局の権限と責任において実施すべきものである。

(ii) 公務員制度の本質に関する事項であるため、協約締結ができない事項である。

- ・ 公務員の選定・罷免が国民固有の権利であり（憲法第 15 条第 1 項）、公務員が全体の奉仕者であること（憲法第 15 条第 2 項）から、任用、分限、懲戒、服務等は憲法第 73 条第 4 号の定めるところによる官吏に関する事務を掌理する基準の内容として法定されることが不可欠な事項である。したがって、これらの基本は国会における審議・議決を通じて専ら定められるべきものであって、労使の合意に基づく協約による決定というルートが開かれるべきものではない。
- ・ 昇任等の人事の基準は、公正で能率的な公務を提供すべきとの民主的公務員制度の要請（憲法第 15 条第 2 項）により、メリットシステム（成績主義）に基づいて、労使の合意によるのではなく、究極の使用者である国会により定められるべきものであり、また、国会により定められた基準の具体化に際しては、少なくとも第三者機関の関与の下で、成績主義・政治的中立の確保等の観点から、厳格に定められるべきものである。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、任用の基準、分限の基準、懲戒の基準が勤務条件なのか、勤務条件ではないのか等については様々な考え方があり、現段階では選択肢を狭めないこととした。

#### ④ 「懲戒」についての検討

③では、例えば、「懲戒」という事項が、Aか、C、D又はEかという観点から整理しているが、「懲戒」に関する事項を幾つかの階層に区分すると、Aに該当する事項とC、D又はEに該当する事項に整理することも考え得る。そこで、下記の図のように、「懲戒」という事項を幾つかの階層に区分し、以下の論点について検討を行った。

- ・ 「懲戒」すべて（a～cすべて）が「勤務条件」でありAか。
- ・ 「懲戒」すべてがC、D又はEか。



- ・ 「懲戒」すべてをAか、C、D又はEか、一律に整理するのが難しいのであれば、「懲戒」において一定の範囲はAとし、その他の範囲をC、D又はEと整理するのが適当ではないか。



- ・ A、C、D、Eの区切りはどこか、又は、その基準は何か。
- ・ a～cのどこまでがAか。
- ・ a～c以外の切り分けがあるか。

※ 懲戒については、公務員が全体の奉仕者であること（憲法第15条第2項）から課せられる服務規律を担保するためのものであり、公務員の懲戒処分の基準を労使で決めることが適切なのかどうかについては議論があり得ることに留意が必要。

【図5：「懲戒」についての事例】

|                          |                               |               |       |
|--------------------------|-------------------------------|---------------|-------|
| 一 国公法、倫理法等に反した場合         |                               |               |       |
| 二 職務上の義務違反、職務怠慢          |                               |               |       |
| 三 全体の奉仕者にふさわしくない非行のあった場合 |                               |               |       |
| 免職                       | 停職                            | 減給            | 戒告    |
|                          | 停職の期間<br>(一年以内で人事<br>院規則で定める) |               |       |
|                          | 一日以上<br>一年以下                  | 減給の額          | 戒告の趣旨 |
| 懲戒の手続                    |                               |               |       |
|                          | ①停職の期<br>間計算                  | ①減給の計<br>算方法等 |       |
| ①懲戒処分書の記載事項等             |                               |               |       |
| ②懲戒処分の指針                 |                               |               |       |
| ③懲戒処分手続進行の承認申請手続等        |                               |               |       |
| ④懲戒処分の公表指針               |                               |               |       |
| 各任命権者による処分               |                               |               |       |

a : 法律  
国公法第82条、第83条

b : 人事院規則  
人事院規則12-0 (職員の懲戒)  
第2条~第5条

c : 運用通知  
①人事院規則12-0 (職員の懲戒)  
の運用について  
②懲戒処分の指針について  
③懲戒手続進行の承認申請について  
④懲戒処分の公表指針について

**個別の人事権の行使であり、  
Dに該当すると考えられる。**

【考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、勤務条件に関連する法定事項の分類（6ページ）のC（具体的な勤務条件）について細分化し、新たに下記のようなフレームワークで整理することとした。

【表6：勤務条件に関連する事項の分類】

| 区分 | 事項                       | 例 |
|----|--------------------------|---|
| A  | 憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念） |   |
| B  | 勤務条件の決定の枠組み（原則）          |   |
| C  | 具体的な勤務条件（適用）             |   |
|    | I 原則に基づく制度骨格             |   |
|    | II 制度骨格に基づく水準・基準         |   |
|    | III 運用の基本的な手続            |   |
|    | IV 運用の詳細な手続              |   |
| V  | 個人への適用                   |   |

上記区分については下記の意見があった。

- ・ 上記表のうち、A、Bについては、労使で合意により決定すべき事項ではなく、法定事項かつ協約締結できない事項（法定事項と協約事項との関係の①）である。
- ・ CVについては、個人への適用であって集团的労使関係の中で扱う問題ではないことから、協約締結事項にはなじまない。
- ・ CIVについては使用者の専管事項であり交渉・協約締結の対象ではない。
- ・ したがって、CIからCⅢの事項について、協約締結事項か否か、法定事項か否かについて検討すればよい。
- ・ ②協約締結ができない事項の（エ）はB（勤務条件の決定の枠組み（原則））のBとCIのカテゴリーに入るものと整理できる。
- ・ これに対して、（エ）については、そもそも、勤務条件に関連する事項の分類に含めるべきではないという意見があった。

なお、上記フレームワークと、10ページの「具体的な勤務条件（C区分）の法定事項・協約事項への当てはめの基準」との関係を整理すると、次ページの表7のように考えることができる。

#### 【案に関する考察】

ワーキンググループでは、フレームワークと当てはめ基準との関係について検討した結果、フレームワーク、①～③、当てはめ基準の関係は、の表7のとおりでよいが、具体的にどのような事項がこの区分に該当するかは、個別の当てはめの際に改めて検討する必要があることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。

- 表7中に例示されている事項は考えられるひとつの例にすぎず、の表7の区分になじまない事項もある。

【表7】

| 区分 | 事項                       | ①～③ | C区分の当てはめの基準(案)  | 例  |
|----|--------------------------|-----|---|--|
| A  | 憲法上の要請等による公務員制度の基本原則(理念) | ①   |   | 平等取扱の原則、成績主義の原則  |
| B  | 勤務条件の決定の枠組み(原則)          | ①   |   | 情勢適応の原則、職務給の原則、俸給表を定めること   |
| C  | 具体的な勤務条件(適用)             |     |   |  |
| I  | 原則に基づく制度骨格               | ①   | 1 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの  | 給与の現金払原則、超勤手当の支給割合の下限、勤務時間の上限、年休の日数の下限、介護休暇の期間の下限、産前産後休暇の期間の下限、健康・安全確保措置、減給の額  |
|    |                          |     | 2 (1) 国民に対する行政サービスに直接関わる事項であり、その内容によっては当該行政サービスが著しく低下するおそれがあるもの<br><br>(2) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの<br><br>(3) 社会保障等の最低基準について民間法制等に対応しているもの  | 分限の事由・効果・期間、懲戒の種類・事由・効果・期間<br>期末手当等の不支給・一時差止<br>災害補償   |
| II | 制度骨格に基づく水準・基準            | ②   | 1 成績主義原則や職務給原則等の重要な基礎となる事項であり、それらの原則を適切に維持するためには、当事者間の合意に加えて国会の関与が必要であるものとするか   | ア案 俸給表の種類、俸給表そのもの、昇格・昇給の基準<br>手当の種類<br>イ案 俸給表の種類、手当の種類<br>※下記2(1)(2)のような事項も法定しない   |
|    |                          |     | 2 (1) 国会による関与としては、法定化を通じた関与のほか、公務員の勤務条件に対する予算面からの関与もあるが、そのような観点から、基本的な手当(ほとんどの職員に支給され得る手当、支給額が大きい手当など給与原資に相当程度影響のある手当)についてどう考えるか<br><br>(2) 基本的な手当であっても、職種に応じ個別事情を考慮する必要があるような場合、地域性等の個別事情を考慮する必要があるような場合についてどう考えるか<br><br>(3) ⑦法定事項の例外に該当する事項を設ける際には法定する必要があるか<br><br>④労使関係の円滑化や紛争の予防の観点から、交渉当事者、交渉事項の範囲に関する基本的な原則のほかに、交渉事項に係る権限の配分についても、交渉レベルに応じ、法定すべきか | 扶養手当・期末手当・勤勉手当(具体的な支給要件、具体的な支給額又は支給総額)<br><br>特殊勤務手当・通勤手当・地域手当(基本的な支給要件、支給額の上限額又は上限率)<br><br>定年に達した職員を一定の場合に引き続き勤務させる制度を設ける場合<br>基本的な原則としては、○交渉事項について決定権限のある者が交渉当事者となること、○中央交渉を原則としつつ、各府省単位での判断に委ねるべき勤務条件は府省交渉に、各地方支分部局単位での判断に委ねるべき勤務条件は地方交渉に、順次、交渉事項を委ねる形で、交渉事項を明確に分配すること、が考えられる。 |
|    | III                      | ③   | ①・②以外の事項<br>※ なお、現行の人事院規則や通知にあるような手続規定や、法令・規程の運用・解釈については、どう考えるか   |  |
|    | IV                       | —   | 運用の詳細な手続  |  |
|    | V                        | —   | 個人への適用  |  |



#### (4) 団体的労使関係の運営に関する事項について

##### ① 協約締結の可否について

民間労働法制及び現業公務員では、労働条件以外にも団体的労使関係の運営に関する事項（交渉ルール等）についても労働協約を締結できるとされている。当該事項は協約締結できる事項か、具体的には、交渉の手續、組合員の範囲、在籍専従、組合への便宜供与等が考えられるが、これらはA又はBのいずれか、C又はDに該当する事項はないか検討を行った。

【参考】民間企業における「団体的労使関係の運営に関する事項」の例

ユニオン・ショップ、組合活動に関する便宜供与やルール、団体交渉の手續やルール、労使協議手續など。

協約締結ができる事項とする場合であっても、現行制度上も以下のように交渉ルール等に関して法定されている事項がある。これらについて、法定事項と協約事項との組合せパターン①～③（7ページ参照）のどの取扱いとするのか、別途、検討する必要がある。

【参考】交渉ルール等に関する法定事項

予備交渉等（国公法第108条の5第5項等、地公法第55条第5項等）、  
在籍専従等（国公法第108条の6、地公法第55条の2、特労法第7条、地公  
労法第6条）

交渉委員等（特労法第9条等）、

苦情処理共同調整会議（特労法第12条、地公労法第13条）

なお、交渉ルールや職員団体に対する便宜供与等については、公務員における職務専念義務等との関係上、労使間の交渉に委ねられる事項か否かについて議論があり得ることに留意する必要がある。仮にこのようなものがあるとすれば、C又はDに該当すると考えられる。

##### ② 団体的労使関係の運営に関する協約の効果について

勤務条件に関しては、法定事項と協約事項との組合せパターン③の事項について統一性の確保を図る観点から、協約の内容を規程に定め、規程を適用することによって勤務条件を決定するとしていたが（19ページ参照）、交渉ルール等の中には組合ごとに異なってよいものもあり得るのではないかと考えられる。その場合、これらについては、規程に規定せず、協約に基づいて労使が実施することも考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、以下の意見があった。  
(33 ページ「選択肢に関する考察」から再掲)

- 団体的労使関係の運営に関する事項のうち、交渉ルールや最小限の便宜供与等については、Aとすべきである。その場合においても、最低限の手續等について法定するかどうかという論点はある。その他、下記の意見があった。
  - ・ 勤務時間内の交渉のあり方等の交渉ルールについては労使が交渉し協約締結ができる事項とすべきである。
  - ・ 組合事務所等の便宜供与についてはBとすべきである。
  - ・ 組合事務所の貸与は必要不可欠な便宜供与でありAとすべきである。
  - ・ 交渉ルールについて特定の組合に有利（あるいは不利）になるような交渉ルールを、労使で合意することは適切でないので、組合によって不平等とならないよう配慮した仕組み（第三者機関への届出、当該機関が必要と認める場合の意見表明、不当労働行為の対象とし事後的に救済する等）を設けるべきである。

#### (5) 協約締結できない事項と管理運営事項との関係について

管理運営事項の例（47 ページ）や管理運営事項が交渉対象とならない理由（48 ページ）を踏まえれば、34 ページの（イ）（ウ）（エ）については、管理運営事項に該当するのではないかと考えられる。

#### 【34 ページの再掲】

- （イ）法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項  
（例：政策の企画、立案、予算の編成、組織、職員の定員等）
- （ウ）個別具体的な人事権の行使  
（例：昇任、昇格の決定、懲戒処分の決定等）
- （エ）公務員制度の根幹に関する事項（公務の中立性や安定性を確保し、公正な行政サービスを実施するために必要な事項、例えば、成績主義にかかわる事項、身分保障、服務等）

なお、現行の管理運営事項の取扱いと同様、協約締結ができない事項（C、D又はE）であっても、これらの事項の処理によって影響を受けることがある勤務条件は、交渉の対象とすべきであると考えられる。例えば、ある政策の実施により、勤務時間の増加や給与等の勤務条件に影響がでる場合には、当該勤務条件の面について交渉を行う必要があると考えられる。

【参考】「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について（答申）」（昭和48年9月3日 公務員制度審議会答申第4号）

「管理運営事項と勤務条件との関係については、管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。」

#### 【考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 管理運営事項との関係は、(イ)～(エ)に何が該当するのかについての具体的な当てはめを踏まえて議論すべきであり、現段階では整理しないこととした。
- 現行の管理運営事項と同様、協約締結ができない事項（C、D又はE）であっても、これらの事項の処理によって影響を受けることがある勤務条件は、交渉の対象とすべきである。

#### 【参考】管理運営事項について

「管理運営事項」については、国公法上では、「国の事務の管理及び運営に関する事項」とされ、具体的な範囲は明定されていないが、下記のような判例、解釈、学説がある。具体的にある事項が「管理運営事項」に該当するかどうかは、個別具体的に判断することとされている。

#### 【判例】

##### ○大阪高判昭和61・7・29（京都市教協事件）

地方公共団体の機関がその職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則、規程及び議会の議決に基づき、その機関が自らの判断と責任において処理すべき事項

（具体例）人事異動、退職勧奨、職務命令による研修参加

#### 【解釈】

##### ○逐条国家公務員法（鹿児島重治他編）1988年 1082～1083 ページ）

国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体として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。

（具体例）行政の企画、立案、予算の編成に関する事項など

##### ○昭和40年8月12日 各都道府県知事あて自治事務次官通知

##### (2) 地方公共団体の管理運営事項

行政の企画、立案、予算の編成等、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、地方公共団体の当局が自らの判断と責任において執行すべきものであり、交渉の対象とすることができないことを明らかにしていること（第55条第3

項)

【学説】

○公共部門労働法（三・完）（菅野和夫著）2428 ページ

行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、国民（住民）主権及び法治主義の基本原則に基づき行政府が国民の付託と法律の定めに従いつつ自らの権限と責任において判断し処理すべき事項

（具体例）行政機関の組織に関する事項、行政の企画、立案及び執行に関する事項、職員の定数およびその配置に関する事項、人事権の行使に関する事項、租税・使用料・手数料等の賦課徴収に関する事項、予算の編成に関する事項、行政機関が当事者である不服申立ておよび訴訟に関する事項、公の施設の取得・管理および処分に関する事項、公務員制度の運営に関する法定事項（たとえば職階制、人事、勤務評定の制度）

【参考】管理運営事項が交渉対象とならない理由について

- ① 公務員法制においては非現業公務員、現業公務員問わず、下記の理由により管理運営事項については交渉対象とはならないとされてきている。

【管理運営事項が交渉対象とならない理由】

- ・ 「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、国の事務の管理、運営の責務を負わされて」おり、これを交渉対象事項とすれば、「行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない」。
- ・ また、「職員団体の本来的な使命からみても、その目的は経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当ではない」。

[逐条国家公務員法（鹿兒島重治他編）1988年 1082 ページ]

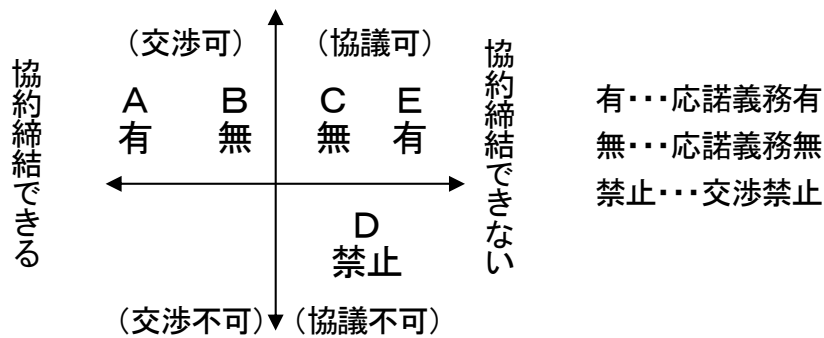
(6) A～Eの規定のあり方

ここでは、A～Eの範囲をどのように法律上規定するのかについて検討を行った。検討に当たっては、①A～Eの類型（協約締結可能な類型か否か等）の規定のあり方と、②具体的な対象事項の規定のあり方に区分した。

① A～Eの類型の規定のあり方

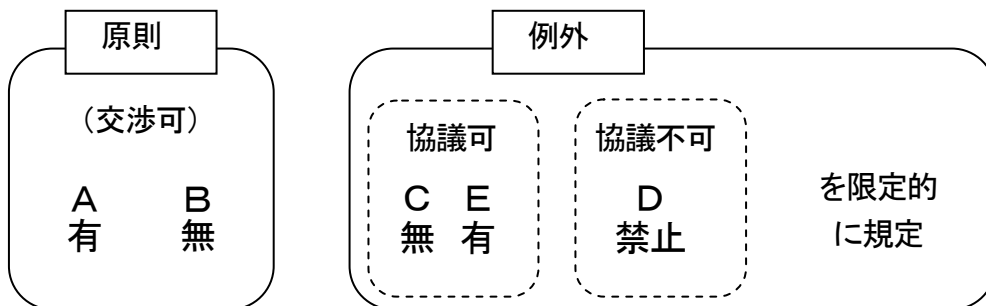
A～Eを協約締結可否の軸と交渉の可否の軸で分けると下記の図6のようになる。

【図6】



規定に当たっては、何を原則とするかという観点から考えればよく、「協約締結ができる（交渉できる）」ことを原則とし、「協約締結ができない」ことを例外として限定的に明らかにすればよいと考えられる。規定のイメージは下記の図7のとおりとなる。

【図7：「協約締結ができる（交渉できる）」ことを原則とした場合の規定イメージ】



規定のあり方としては下記が考えられる。

- ・ 例外（C、D、E）について限定的に規定する。
- ・ この場合、C、D、Eを書き分ける必要性についてどう考えるか（そもそもD、Eの類型を設けない場合には書き分ける必要はない。）。
- ・ AとBを書き分けるかどうかは下記の※の考え方による。

※ 交渉応諾義務の有無（AかBか）を書き分けるか否かについては下記の2通りの考え方がある。

- (i) 義務的団交事項か、任意的団交事項かは労組法上も明確にはしていないので、応諾義務の有無についても同様（事前に応諾義務の有無について明確にするのではなく、事後救済で対応する。）にする。
- (ii) 交渉の入口で紛争が起きないように応諾義務がある事項（A）について、明確に規定する。

## ② 具体的対象事項の規定のあり方

ここでは、A～Eに該当する具体的な対象事項の規定のあり方について検討を行った。規定のあり方として、下記のア案、イ案と当該選択肢のメリット・デメリットについて整理し、検討を行った。

### (i) 選択肢と案

|  |
|--|
| ア案：対象事項の内容を法律上限定列挙する（例えば、現行の特労法第8条をベースにA～Eの類型ごとの対象事項を個別に列挙する。）。  |
| イ案：対象事項の内容については、法律上限定列挙が困難なため、一定事項を例示することにより規定する（現行の国公法第108条の5第1項、第108条の5第3項の規定のイメージ。何が対象事項に該当するかは個別に判断する。）。 |

### (ii) 選択肢のメリット・デメリット

|    |       |  |
|----|-------|--|
| ア案 | メリット  | 事前に各類型の対象事項の範囲が明らかになるため、労使間での争いが避けられる。   |
|    | デメリット | ある程度は具体的に規定できたとしても、現実的に争いが生じやすい部分は実際には規定できない可能性がある。結局、交渉対象となるか否か等をめぐって労使間での争いが生じる可能性がある。 |
| イ案 | メリット  | あらかじめ、法律で対象事項を確定し、明確に規定することは困難であることから、現実的な対応である。   |
|    | デメリット | 交渉事項か否かをめぐって争いになり、交渉の入口で時間がかかることが予想され、交渉コストが増大する可能性がある。                                  |

## ③ 労使間で争いが生じた場合の取扱いについて

どの類型の対象事項になるのかについて労使間で争いが生じた場合に、どのように対応するのか、第三者機関が関与し、確定する必要があるかについて検討を行った。

なお、民間では具体的な団交拒否等が生じた場合に労働委員会が関与することがあるが、事前に交渉事項か否かを判定する機関はない。公務において第三者機関を設けるとしても、事後調整でよいのではないかと考えられる。

### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 規定のあり方については、A～Eの具体的な内容を踏まえて、検討すべきであり、現段階で整理しないこととした。
- どの類型の対象事項になるのかについて労使間で争いが生じた場合には、第三者機関が関与し確定する必要がある。

### 3 交渉システムのあり方

#### (1) 協約締結の交渉システム（交渉の流れ）

交渉システムのあり方の検討として、まず、交渉の流れをどのようなものとするべきかについて、検討委員会での議論では以下の点は概ね見解が一致していたものと考えられることから、これを前提として検討を行った。

##### 【前提条件】

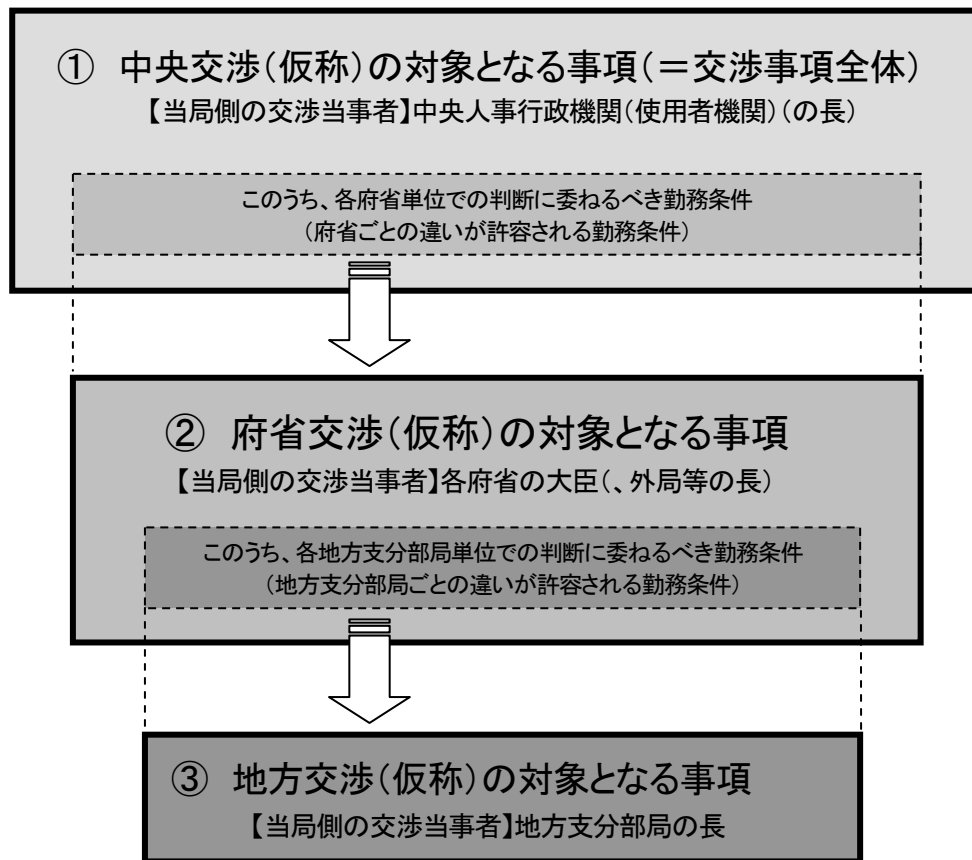
- 給与・勤務時間に係る労使交渉と、それ以外の勤務条件に係る労使交渉については、同様の交渉の流れとする。
- 基本的に、中央、各府省、地方の三つの交渉段階を設ける。
- 中央では、国家公務員全体に広く統一性を確保すべき勤務条件について交渉する。
- 各府省・地方では、各府省単位・地方支分部局単位での判断に委ねられた勤務条件について、それぞれ当局の権限の範囲で交渉する。

※ 以下、中央人事行政機関（使用者機関）（の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「中央交渉」と、各府省の大臣（、外局等の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「府省交渉」と、地方支分部局の長を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「地方交渉」と、それぞれ呼称（いずれも仮称。以下同じ。）することとする。

上記の前提条件を踏まえれば、勤務条件の統一性を確保するとともに、適法な権限を有する当局との交渉を制度上担保して、交渉コストを低くするためには、①中央交渉を原則（＝中央交渉では交渉事項のすべてを扱うこととする）としつつ、②各府省単位での判断に委ねるべき勤務条件は府省交渉に、③各地方支分部局単位での判断に委ねるべき勤務条件は地方交渉に、順次、交渉事項を委ねる形で、交渉事項を明確に分配し、交渉事項の重複・漏れを排除することが適当である（次ページの図8を参照）。



【図8：交渉事項の分配のイメージ】



※ 図8は、中央交渉、府省交渉、地方交渉における交渉事項の分配の考え方を示したものであり、交渉当事者間の権限の委任関係を表しているものではない(例えば、中央人事行政機関(使用者機関)(の長)と各府省の大臣とは権限の委任関係とはならないものと考えられる。)

※ 勤務条件全体の統一性の確保の観点から、①→②→③の順に交渉を実施して、それぞれ、先に行われた交渉事項については、下位の交渉では交渉できないこととすることが適当であり、いわゆる上申交渉は行わない。

※ この他、各内部部局単位で統一性を確保すべき勤務条件がある場合には、府省交渉の後に、部局単位で交渉を行うこともあり得る。

また、協約締結の交渉システム(交渉の流れ)に関連して、交渉事項の分配に係る事項、すなわち、中央交渉の対象となる事項(交渉事項全体)から、どの事項を府省交渉に委ね、また、どの事項を地方交渉に委ねるかについては、上記の原則の範囲内で、労使で確認することができることとすることが適当である。

※ 交渉事項のうち法令上権限が定まっていない事項がある場合には、当該事項についての交渉事項の分配は、協議により決定することなども考えられる。また、本論点に併せて、交渉事項と協約締結事項との関係の整理が必要となるものと考えられる。

補論：地方公務員に係る交渉システムのあり方（「主要な論点」論点 16(5) ①②）について

地方公務員に係る交渉システムのあり方については、「主要な論点」論点 16(5)において、多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存する中での交渉円滑化の措置として、①他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否と、②地方公共団体を越えた交渉の一元化の可否について、様々な選択肢の検討を行ったところである。

ここでは、この二つの論点について、現実的な対応の可能性を踏まえつつ、選択肢を整理することとする。

ア 他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否について

「主要な論点」論点 16(5)①の論点整理においては、四つの選択肢（下記参考参照）があったが、これらの選択肢を考えるに当たっての大きな論点は、首長に職員の勤務条件決定に関する執行機関の権限を集中させることが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能かという点であった。この点については、A案とC案が対極にある考え方である。一方、B案とD案については、制度化は必ずしも必要ないとの考え方も示されたところである。これらを踏まえて、C案を軸にB案とD案を集約して下記のⅡ案とし、Ⅰ案とⅡ案の二つの選択肢にまとめることにした。

Ⅰ案：交渉・協約締結を行う者を制度上首長に一元化する。

Ⅱ案：各任命権者がそれぞれ交渉・協約締結を行う。

※ Ⅱ案の場合、交渉の効率化、自治体内での勤務条件の統一の確保の観点から、共通する事項について関係する労使当事者が、事実上共同で交渉・協議するなどの運用上の工夫を図ることはあり得る。

【参考】「主要な論点」論点 16(5)①の論点整理

A案：交渉・協約締結を行う者を一元化すべき（交渉・協約締結は首長が行う。）。

B案：任命権者が共同で交渉に当たる（各任命権者が同一のテーブルで各職員団体と交渉を行う。協約締結はそれぞれの当事者で行う。）。

C案：交渉当事者を一元化すべきでない。各任命権者において交渉を行うべきである。

D案：交渉・協約締結にあたる者を一元化するか否かについて、各地方公共団体で決定できることとする。

### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 制度上一元化するⅠ案は適当でないが、実際の運用は様々なやり方があり得る（Ⅱ案が適当）。
- その具体化に当たっては、執行機関の多元主義、二元代表制等の地方自治制度との整合性に配慮しながら、それぞれの交渉単位で財政、予算の観点も含めて使用者として責任を持って交渉に対応できる仕組みにする必要がある。

### イ 地方公共団体を超えた一元化の可否について

「主要な論点」論点 16(5)②の論点整理においては、地方公共団体を超えた交渉一元化について、下記の三つの選択肢（A案については更に二つの選択肢）に整理した。

A案：全国レベルで交渉を行うことを制度化し、その参加を義務付ける。

A-1案：中央交渉において、「都道府県」「政令指定都市」「市」「町村」など、地方公共団体の規模に応じた交渉の枠組みを設定し、そこに属する「地方公共団体の連合体」と「職員団体の連合体」が統一交渉を行い、協約を締結する。

A-2案：都道府県ごとに、「地方公共団体の連合体」と「職員団体の連合体」が統一交渉を行い、協約を締結する。

B案：「地方公共団体の連合体」と「地方公務員の職員団体の中央組織」が地方公務員の勤務条件について協議し、各地方公共団体における交渉の参考となるモデル的な勤務条件の水準等を示すシステムを制度として導入する（ただし、協約は締結せず、協議結果は、各地方公共団体を基本的に拘束しない。）。個別の地方公共団体及び当該団体の職員団体との間では、当該モデルも参考に交渉を行い、協約を締結する。

C案：A案やB案のような、中央交渉・協議は行わず、各地方公共団体の労使間で交渉する。

論点整理では、上記のA案について、全国的に統一的な給与・勤務条件の確保や、労使交渉コストの削減が期待できる一方、地方自治の本旨・地方分権の考え方との整合性をどのように図るのか、個々の地方公共団体や職員団体が持つ協約締結権限

をどのように地方公共団体の連合体や職員団体の連合体に委ねるのか、職員側に複数の系統の全国組織がある場合をどのように考えるのか等の課題が示されている。

また、B案については、交渉の指針が示されることにより、各地方公共団体の交渉の円滑化が期待でき、また、法的な制度化が必ずしも必要なく、当事者が合意すれば実現し得るとも考えられるが、それぞれの主体がどのようにして当事者性を持ち得るか、そもそも「モデル的な勤務条件の水準等」を設定することが適当なのか等の課題が示されている。

このような点を考慮しつつ選択肢の検討を行った。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- A案については、そもそも、地方公共団体の連合体が協約締結を行う権限を持ち得るのか疑問があり、また、当該連合体への参加や脱退ができないことを法律上義務付けるのは、地域主権の観点からも無理がある。
- B案やC案のような形ではなく、複数の地方公共団体が労使双方の合意により連合体を形成して、交渉・協議を行うことができる制度上の仕組みも考えられる。この場合の交渉・協議において、協約の締結を行うこととするのかモデル的な勤務条件の水準等を示すこととするのかは当事者間で決めるべきものである。

上記のほか、国家公務員への給与の準拠を引き続き制度的に残すのであれば、B案のようにモデル的な勤務条件の水準等を示す必要はないとも考えられるとの意見があった。

#### (2) 交渉当事者たる職員団体のあり方（勤務条件の統一性の確保の観点から）

我が国においては、労働組合法上、団体交渉権は併存する複数組合に規模（組織率）の大小に関わらず保障されている。また、Iの4（協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み）においても、併存する複数職員団体に協約締結権が付与される場合も含めて議論がなされている。

少数組合の取扱いについて、「主要な論点」論点5(4)では、主として、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という観点から議論を行ったが、ここでは、交渉当事者たる職員団体のあり方について、Iの4で議論の前提とした勤務条件の統一性を確保するため、どのような措置が採り得るかという観点から検討を行った。

なお、職員全体の勤務条件については、法令・規程により統一することを前提とす

るとともに（Iの4(1)（締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか）参照）、本論点は地方公務員と共通する論点であることから、地方公務員も含めて検討を行った。

複数職員団体に協約締結権を付与する場合には、同一職種を対象とする複数の協約が締結される場合も想定し得るが、勤務条件の統一性の確保の観点から考えられる措置として、①交渉対象を一の団体にする、②法令・規程に反映される協約を一に限定する、③交渉段階では特段の制度上の措置を講じない（協約の内容を踏まえた法令・規程によって勤務条件を統一する）という三つの考え方について検討を行った。

|  |
|--|
| <p>A案：複数の協約が締結され得ないよう、制度上、<u>協約締結権の付与団体を一に限定する</u>（例：排他的交渉代表制、過半数職員団体）。（協約の内容を法令案・規程案に反映することによって職員全体の勤務条件の統一性の確保を図る。）</p> <p>B案：例えば過半数職員団体との協約に限り法令・規程への反映義務を負うなど、制度上、<u>法令・規程に反映される協約を一に限定する</u>。（協約の内容を法令案・規程案に反映することによって職員全体の勤務条件の統一性の確保を図る。）</p> <p>C案：<u>交渉段階では特段の制度上の措置を講じない</u>。（複数職員団体に協約締結権を付与し、協約の内容を法令案・規程案に反映することによって職員全体の勤務条件の統一性の確保を図る。）</p> |
|--|

各選択肢について、メリット及びデメリット・留意事項を以下のとおり整理して、これに基づいて検討を行った。

#### 【A案について】

（メリット）

- 同一交渉単位で締結される協約は一つであり、それを法令・規程に反映すれば、勤務条件の統一は達成できる。
- 排他的交渉代表制では、公正代表義務を負わせることにより少数職員団体、非組合員の要望等も考慮される。
- 一の団体との交渉であり、複数団体と交渉することと比較して交渉コストを少なくすることができる。

（デメリット・留意事項）

- 排他的交渉代表制を採った場合、交渉単位の決定、交渉代表の認証、選出手続等にコストがかかる。

（以下、過半数職員団体のみに協約締結権を付与した場合のデメリット・留意事項）

- 少数職員団体等の改善要望を反映できない。
- 過半数であるかどうかの定期的な確認が必要である。
- 協約締結権を有しない職員団体との交渉の意味が薄れるおそれ。
- 要件を満たす職員団体が存在しない場合には、協約が締結されず、当局の裁量で

法令案・規程案が作成される。なお、この場合、職員の意見を聴く、第三者機関の意見を聴く等の措置を講ずることも考えられる。

#### 【B案について】

(メリット)

- すべての職員団体に協約締結権を認めることが可能であり、かつ、法令案・規程案への協約内容の反映は容易である。

(デメリット・留意事項)

- 法令・規程に反映されない職員団体は交渉を行うメリットがないし協約を結ぶメリットもない。実質的には協約締結権が付与されないことと同じとなるおそれ。
- 協約を法令・規程に反映する義務がない職員団体との交渉の意味が薄れるおそれ。
- 要件を満たす職員団体が存在しない場合には、法令・規程に反映されるべき協約が存在せず、当局の裁量で法令案・規程案が作成される。なお、この場合、職員の意見を聴く、第三者機関の意見を聴く等の措置を講ずることも考えられる。

#### 【C案について】

(メリット)

- すべての職員団体に協約締結権を認めることが可能である。

(デメリット・留意事項)

- 制度上は、複数の異なる内容の協約を締結することは可能であるが、その場合には、勤務条件の統一の観点からは法令案・規程案の作成が困難になるのではないか。
- 当局が努力により協約間の相違がないよう努めるとしても、一部の職員団体とは協約が締結できない場合も考えられる。その場合には、強制仲裁まで行き、他の協約に反する仲裁が出るおそれがある。ただし、当該他の協約中に仲裁が出た場合には再交渉する等の条項を入れておくなどの当局の努力で、協約相互の矛盾を回避することは可能か。
- 複数の協約のそれぞれの趣旨を適切に踏まえているのかを確認するため、法令案・規程案の第三者機関への諮問等の担保措置の必要性について検討する必要がある。

また、A案からC案までの選択肢の検討に際しては、下記の論点についても念頭に置いて検討を行った。

- ・ A案、B案は、民間労働法制にはない新たな制度であり、導入した場合には、民間の労使関係制度・慣行へ影響を与えることも考えられるが、民間では運用上の努力で労働条件の統一が図られていることをどう考えるか。
- ・ A案、B案で要件を満たす職員団体が存在しない場合にどうするか。仮に、第三

者機関の意見を聴く等の代替措置を講ずることとした場合には、意見を聴く必要がない場合が想定されるのに恒常的に設置することになり合理的ではないのではないか（審議会的なものとし、必要なときだけ開催すればコストは大きくならないと考えられる。また、協約締結権がない職員や団結権のない職員の代償措置として第三者機関を設置した場合には、当該機関が担うことも考えられる。）。

- ・ C案においては、複数の異なる協約を締結した場合には、法令案・規程案をどのように作成するのか（Iの4(2)（協約の内容を法令・規程に適切に反映させることを担保する仕組みについての選択肢の整理）と関連した論点）。
- ・ 現在の職員団体の組織率にかんがみ、A案、B案は適当か。共同統一交渉を認めればA案、B案も可能か。また、それらの問題を回避するために団体の組織率要件を低くした場合には、交渉団体等としての正統性をどう考えるのか。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の意見が出され、C案が適当であることで意見が一致した。

- A案については、民間には全くない制度である。これを制度化するためには、公務員の勤務条件の決定には民間とは違う要素があって、交渉団体を一に限定することはやむを得ないという合理的な理由がないと難しい。
- B案については、協約を結んでも、当該職員団体の組合員には、その内容が適用されないとすれば、協約を結ぶ意味がない。また、ある職員団体と結んだ協約については実現に向けて努力するが、その他の職員団体との協約については努力しないということになり、労使関係が悪化する。
- 当局が、勤務条件の統一性を確保する観点から労使交渉に臨むことが適当。

### (3) 職員団体制度のあり方

職員団体制度のあり方については、「主要な論点」論点5(4)において、引き続き職員団体制度（及び職員団体登録制度）を存置する場合と、職員団体制度を廃止した場合の大きく二つのケースを想定して論点を整理した。なお、本論点については地方公務員においても共通である。

現行の職員団体制度は、職員と当局との意思疎通によって、相互理解を深め、職員の勤務条件の維持改善を図るということを目的とするものである。その構成員は、職

員団体においては過半数が職員であることとされ（解釈）、また、当局との交渉などに関して最も職員の利益を代表する職員団体としてふさわしいものとして位置付けられている登録職員団体においては、警察職員等の団結禁止職員を除く職員だけであること（当該職員団体の役員は職員以外でも可）とされている。

今後、協約締結権を付与する場合にも、引き続きこのような考え方を採るべきか否かについて検討を行った。

A案：交渉団体は職員中心に構成されているものであるべきである。  
B案：交渉団体は職員中心に構成されているものに限るべきでない（職員団体制度を廃止し、労働組合法における労働組合と同様とする。）。

各選択肢について、メリット及びデメリット・留意事項を以下のとおり整理して、これに基づいて検討を行った。

【A案について】

（メリット）

- 国家公務員は民間企業の従事者と異なり、任用、分限、懲戒、服務等について国公法による規制や保障を受けているため、国家公務員の勤務条件について交渉・協約締結を行う当事者は、国家公務員を中心に組織された職員団体とすることが、合理的かつ合目的である。

（デメリット・留意事項）

- 現業公務員は、任用、分限、懲戒、服務等について国公法による規制や保障を受けつつも、労働組合法が適用されている。

【B案について】

（メリット）

- 民間労働者などが構成員として入ることにより、民間の労働条件も念頭に交渉がなされ、公務員の勤務条件の維持向上に資することも考えられる。

（デメリット・留意事項）

- 職員以外の者が交渉当事者になると、公務の特殊性や実態等について、当局側との認識のずれが大きくなり、交渉が長期化するおそれがある。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の意見が出されたことから、現段階で選択肢を狭めないこととした。



- 現在の民間労働法制では、団体交渉権は当該企業の労働者が一人しかいない組合も有しており、公務員の交渉団体について職員中心とすることを正当化することは難しく、また、制度化した場合には民間労働法制にも大きな影響を与えるため、慎重な検討が必要である。
- これまでの議論では、法令の改正が必要な内容についても交渉できることとしており、仮に公務員が一人しかいない団体であっても交渉できるというのは疑問がある。交渉団体となるための一定の要件を設けることが必要である。
- 勤務条件の統一性の確保等の必要性を踏まえれば、交渉団体は公務員を中心とした組織とすべきである。
- 具体的な制度設計に当たっては、交渉権限を当該交渉団体以外の者に委任できることとするかについて検討する必要がある。

#### (4) 交渉スケジュール

民間の賃金改定スケジュール等との関係から、實際上、概ね以下のいずれかのスケジュールになることが想定される。

※ いずれも中央交渉の実施時期を想定したもの。

##### (その1) 民間の賃金交渉（春闘）と同時期に労使交渉を実施 【2～3月頃を想定】

この場合、民間において3月までに妥結しているのは大企業が中心であることから、中小・零細企業の賃金状況をより反映することが求められる場合には、この時期の実施は困難となるのではないかと考えられる。

##### (その2) 民間の賃金交渉（春闘）の妥結状況を踏まえて労使交渉を実施 【5月～6月頃を想定】

この場合、中小・零細企業までの妥結状況を踏まえて交渉を行うことが可能となるが、この点についての評価を、労使双方の観点からどう捉えるべきかと考えられる。

##### (その3) 民間の支給状況を調査した上で労使交渉を実施 【8月～9月頃を想定】

この場合、現在の人事院勧告を踏まえた給与改定と同様のスケジュールであり、実施に特段の支障は生じないと考えられる一方、参考指標としての調査は不要との立場に立つならば、あえてこの時期に交渉を行う必然性はないのではないかと考えられる。

上記のいずれによっても、当該年度当初からの遡及適用を原則とするのか、それと

も次年度からの適用を原則とするのかによって、予算案の作成、国会審議等のスケジュールは大きく異なることとなる。

なお、交渉事項によるスケジュールの違いについては、これも労使間での協議・調整によって決めるべき問題と考えられるものの、給与・勤務時間だけではなく、その他の勤務条件を全体として交渉した方が、交渉コストを低くすることができることから、特段の理由がない限り、すべての勤務条件について同一のスケジュールにより労使交渉を行うことを基本とすることが望ましいものと考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、交渉スケジュールは、労使関係の自律性を確保する観点から、基本的には、諸般の状況を考慮した上で、労使間での協議・調整によって決めるべき問題と考えられることで意見が一致した。

(5) 協約期間

【考察】

ワーキンググループでは、協約期間は基本的には民間労働法制と同様に考えられることで意見が一致した。

なお、公務では協約に基づいて法令・規程が制定される制度設計とする以上、事前通告を行った上で協約を破棄する制度を導入する場合であっても、法令・規程は効力を有することから、協約の経過措置等について考慮する必要はないのではないかとの意見があった。

(6) 法令の改正又は予算の修正を伴う仲裁

この論点については、下記の二つの選択肢が考えられる。（「主要な論点」論点4(3)③における整理）

A案：独立性、中立公平性、専門性のある第三者機関が、法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定も行える。それに関しては、政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決・承認を求める。

また、政令等の改正を必要とする内容の仲裁裁定に関しては、速やかに必要な改正のための措置を採る。

B案：法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定は行えないも

のとする。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の考え方からA案が適当であることで意見が一致した。

- 協約が法令の改正又は予算の修正を必要とする内容を含み得るのであれば、仲裁裁定も同様に、法令の改正又は予算の修正を必要とする内容を含み得るものでなければ、仲裁の実効性を欠く。
- 仲裁裁定は協約と同一の効力を有するものとするのが適当である。

#### 4 使用者機関のあり方

交渉システムのあり方（交渉の流れ）を前提として、中央交渉、府省交渉、地方交渉をそれぞれ円滑かつ的確に実施するため、当局（使用者機関）には、それぞれ以下のような事務が割り当てられるべきと考える。

##### 【中央人事行政機関（使用者機関）（の長）に割り当てられるべき事務】

- 勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（中央交渉の事項に限る。）
- 勤務条件に関連する法令を所管し、協約の内容に沿った改正作業を行い、法案を国会に提出する事務
  - ※ 法律案の国会提出、政令の制定については、いずれも内閣の権能であることに留意が必要（憲法第72条、第73条第6号）。
- 協約締結権が付与されている国家公務員全体に共通する協約事項（法令事項ではないもの）を実施するための「規程」の制定に関する事務
  - ※ 国家公務員全体に適用されるべき「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。

##### 【各府省の大臣等に割り当てられるべき事務】

- 当該府省を代表して勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（府省交渉の事項に限る。）
- 当該府省内で適用される協約事項（法令事項ではないもの）を実施するための「規程」の制定に関する事務
  - ※ 「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。
- 当該府省のみ存在する職種（例：検察官）に係る勤務条件を定める法令（例：検察官の俸給等に関する法律）があれば、当該法令を所管し、協約の内容に沿った改正作業を行い、法案を国会に提出する事務

##### 【地方支分部局の長に割り当てられるべき事務】

- 当該地方支分部局が属する府省の大臣等から権限の委任を受けて、当該地方支分部局を代表して勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（地方交渉の事項に限る。）
- 当該地方支分部局内で適用される協約事項（法令事項ではないもの）を実施するた

めの「規程」の制定に関する事務

※ 「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。

なお、上記の事務を担う使用者機関をどのように構築するかについては、別途の場で検討を行えばよい。また、使用者機関の検討に際しては、第三者機関との関係も十分考慮する必要がある。

## 5 第三者機関のあり方

職員の勤務条件の決定に関し、様々な論点において第三者機関の関与が選択肢として掲げられている。

本論点では、個々の論点で選択肢として掲げられた第三者機関の機能について横断的な検討を加えることとする。

### (1) 検討に当たっての基本的な考え方

第三者機関が担う必要がある機能については、それぞれ個別に検討することになるが、必要であるとされた機能ごとに第三者機関を設けるのは非効率であり、国民の理解も得られないと考えられる。

このため、第三者機関の組織を検討するに当たっては、可能な限り機能の集約を図り、簡素で効率的な組織とする必要がある。

以下においては、まず、第三者機関の機能の分類を行った上で、それぞれの機能についての要否について検討を行い、その後、機能の類似性等からまとめることが可能な機能はないか、あるいは、一緒に行うと支障を来す機能はないかという観点から分析し、採り得る組織形態の選択肢について検討を行った。

なお、地方公務員に関しても基本的に同様の論点があることから、地方公務員に係る第三者機関の機能も含めて検討を行った。

### (2) 機能の分類

上記の検討を行うに当たり、第三者機関の機能について、①機能の内容、②対象、③時期、④類似する現行制度及び現行の実施機関の四つの要素に着目し、それぞれの機能ごとに整理すると、次ページの表8のとおりとなる。

【表8：第三者機関の機能の整理表】

| 番号                | ①   | ②  | ③   | ④   | ⑤  | ⑥  | ⑦   |
|-------------------|---|--|---|---|--|--|---|
| 機能名               | 参考指標の調査   | 勧告、意見表明  | 不当労働行為救済  | 調整システム（あっせん、調停、仲裁）  | 協約締結権を付与されない職員の代償措置  | 非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続   | 苦情処理  |
| 論点番号              | 主要な論点 3(1)②・(2)・骨格論点 2  | 骨格論点 2   | 主要な論点 7   | 主要な論点 6 (1)・(2)   | 主要な論点 11、14  | 骨格論点 3   | 主要な論点 15  |
| 機能の内容             | 公務員の労使が給与に関し交渉を行う際の参考として活用するため、民間企業の従事者の給与水準等について調査するもの。（公務労働の実情や民間の労働条件に係る調査能力が必要） | 労使交渉の基礎となる一定の事項（給与水準の上下限、手当の上下限等）の勧告や意見表明を行うもの。（公務労働の実情や民間の労働条件に係る調査能力が必要） | 不当労働行為が行われた際に、救済措置を講ずるもの。（労使間の調整能力が必要）  | 労使交渉によって協約の締結に至らない場合に、あっせん、調停、仲裁を行うもの。（労使間の調整能力が必要）                                   | 当局が法令・規程によって勤務条件を定める際に、中立的立場から勧告や意見表明を行うもの。（企画立案能力又はチェック能力が必要） | 非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際に、適切であるかチェックするもの。（チェック能力が必要）  | 勤務条件に関する苦情を処理するもの。  |
| 対象                | 国家公務員・地方公務員に係る労使  | 国家公務員・地方公務員に係る労使   | 国家公務員・地方公務員に係る労働側   | 国家公務員・地方公務員に係る労使  | 協約締結権を付与されない国家公務員・地方公務員  | 非組合員、協約が締結されなかった職員団体の組合員   | 協約締結権を付与される職員のほか全職員を対象可   |
| 時期                | 交渉前   | 交渉前  | 交渉中・随時  | 交渉中   | 交渉後  | 交渉後  | 随時  |
| 類似する現行制度（現行の実施機関） | ○職種別民間給与実態調査（人事院・人事委員会）〔非現業〕<br>○賃金事情等総合調査（中央労働委員会）〔民間・特定独法等〕                       | ○人事院勧告（人事院）〔非現業〕<br>○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕                                   | ○不当労働行為事件の審査（中労委等）〔民間・特定独法等〕<br>○行政措置要求制度（人事院、人事委員会、公平委員会）〔非現業〕<br>○不利益処分審査制度（人事院、人事委員会、公平委員会）〔非現業・特定独法等〕 | ○労働争議の調整（中労委等）〔民間〕<br>○特定独法等の労働条件に関する紛争の調整（中央労働委員会。なお、特定独法等の紛争調整は、特定独法担当委員が実施）〔特定独法等〕 | ○人事院勧告（人事院）〔非現業〕<br>○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕                       | ○人事院勧告（人事院）〔非現業〕<br>○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕<br>○地域的拡張適用の決議（労働委員会）〔民間〕 | ○現業・公営企業では労使で対応〔特定独法等〕<br>○人事院・各府省〔非現業〕<br>○人事委員会・公平委員会・各地方公共団体の任命権者〔非現業〕 |

注1）本整理表は論点整理の中で第三者機関に担わせる案が提示されている機能を列記したものであり、このすべての機能を第三者機関が担うことについて既に合意がなされているものではない。

注2）表において「国家公務員・地方公務員」は協約締結権を付与された一般職非現業の国家公務員・地方公務員を指す。また、「中労委等」は中央労働委員会及び都道府県労働委員会を指し、以下本文において同じ。

注3）行政措置要求制度、不利益処分審査制度については、制度の見直しにより不当労働行為救済機能を担うことも可能であることから、類似する現行制度に記載している。

### (3) 検討

#### ア) ①から⑦までの機能の必要性についてどのように考えるか

##### 【ワーキンググループにおける意見】

- ①の参考指標の調査と、②の勧告、意見表明については、「調査と公表・意見表明」という一つの機能にまとめて議論することとした。
- 「調査と公表・意見表明」の機能の必要性については、以下の意見があった。
  - ・ 人事院勧告制度から転換し、労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであること、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから必要ない。
  - ・ 国民・住民に対する説明責任を果たすとともに、円滑な交渉を行い、勤務条件について妥当な水準を確保するためには必要である。
  - ・ 公務については政治的中立が重要であり、交渉についてもそれについての配慮が必要な場合がある。政治的判断を過度に意識せずに労使交渉を行うためには、自律性を損なわない範囲で第三者機関が意見を表明することは必要である。
- 「調査と公表・意見表明」の機能については、その他に以下の意見があった。
  - ・ 調査内容については、調査対象企業の規模（例えば、従業員数が10～49人、50～99人、100～999人、1000人以上の区分で調査する）、課長級等のポストごとの給与の比較や年齢による比較など様々考えられる。
  - ・ 「公表」と「意見表明」の違いについては、「公表」とは、例えば、上記のようなセグメントごとの客観的な調査結果を公表することであり、「意見表明」とは、例えば、調査を踏まえ、50～99人規模の水準に準拠することが望ましいといった意見を第三者機関が表明することをいう。
  - ・ 「意見表明」の意義としては、勤務条件の水準が民間と比較して低すぎたり、高すぎたりすることがないように、第三者機関が一定の水準を示すことが考えられる。
  - ・ 第三者機関のあり方は、使用者機関の構成及びその権限にも留意して検討す



ることが必要。

- ⑥の非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続については、選択肢としてはあり得るが、締結された協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際に、当事者ではない第三者機関の意見を聴取することは不適當であるとの意見があった。

#### イ) 機能の類似性等からまとめることが可能な機能はないか

これらのうち、①（参考指標の調査）と②（勧告、意見表明）については、勤務条件の適正性を担保するために交渉前に水準の参考指標を示すという点で類似のものであり、また、ともに現在人事院が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

また、③（不当労働行為救済）と④（調整システム（あっせん、調停、仲裁））は、基本的に交渉中を中心として行われる、労使交渉を助成するための措置という点で類似のものであり、また、ともに現在中労委等が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

さらに、⑤（協約締結権が付与されない職員の代償措置）と⑥（非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続）は、両機能とも、協約締結に関わらない職員を対象としていること、当局が作成した法令案、規程案についてチェックして意見を述べる諮問的機能であるという点で類似のものであり、また、ともに現在人事院が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

⑦（苦情処理）については、⑤⑥の対象となる職員も含めすべての職員を対象としており、また、同様に現在人事院が行っている機能に近いことから、⑤⑥とまとめるのが適当と考えられる。

#### ウ) 一緒に行うと支障を来す機能はないか

②と④をまとめた場合には、②において事前に勧告・意見表明を行い、④で事後に労使間の仲裁等を行うことになる。自らの勧告等に沿って仲裁等を行うとすれば、労使間の交渉が有名無実化するおそれがあり、同じ機関が担うのは不適切との考えもあり得る。しかしながら、同じ組織の中で独立性を持たせ、役割分担を図ることによって同一機関が担うことも可能とも考えられる。

なお、公労使三者構成にするのか、公益委員のみの構成にするのか等については、現在でも労働委員会では公労使三者構成であるが、仲裁については公益委員が携わることになっており、公労使三者構成を基本としつつ、特定の業務については公益委員が携わるという仕組みも可能であると考えられること、また、一つの組織に公労使三者構成の委員会と公益委員中心の委員会を設置することも可能ではあることから、構成員の性格によってまとめるということについては、必然性はないと考え

られる。

#### (4) 機能統合の選択肢について

上記(3)を踏まえて検討を行った場合には、表9のⅠからⅤまでの選択肢が考えられる（ここでは第三者機関が①から⑦までの機能を担うと仮定して検討を行った。）。

【表9】

|   | 分類                          | 分類の考え方  | 担当する機関の考え方                                 | 留意点                       |
|---|-----------------------------|---|--|---------------------------|
| Ⅰ | (①と②)、(③と④)、(⑤と⑥と⑦)の3機関     | —   | ①②は公務専門機関、<br>③④は中労委等、<br>⑤⑥⑦は公務専門機関又は諮問機関 | それぞれの機能に特化したシンプルな組織となる    |
| Ⅱ | 〔(①と②)と(③と④)〕、〔(⑤と⑥と⑦)〕の2機関 | 労使交渉に関わる機能か、そうでないか<br>(⑤⑥は労使交渉に関わらない者が対象。また、⑦は労使交渉に関わらない者も含めすべての者が対象) | ①②③④は公務専門機関又は中労委等、<br>⑤⑥⑦は公務専門機関又は諮問機関     | 労使交渉を一貫して助成できる            |
| Ⅲ | 〔(①と②)と(⑤と⑥と⑦)〕、〔(③と④)〕の2機関 | 公務独自の機能か、そうでないか   | ①②⑤⑥⑦は公務専門機関、<br>③④は中労委等                   | ①②の調査内容が⑤⑥でも活用できる可能性      |
| Ⅳ | 〔(①と②)〕、〔(③と④)と(⑤と⑥と⑦)〕の2機関 | 労使交渉・勤務条件決定に直接関わる機能か、そうでないか   | ①②は公務専門機関、<br>③④⑤⑥⑦は中労委等                   | ④を踏まえ迅速に⑤⑥が行われることが期待される   |
| Ⅴ | 〔(①と②)と(③と④)と(⑤と⑥と⑦)〕の1機関   | —   | すべて公務専門機関又は中労委等                            | 労使交渉から勤務条件の決定まで一貫して助成ができる |

(凡例) ①参考指標の調査、②勧告、意見表明、③不当労働行為救済、④調整システム（あっせん、調停、仲裁）、⑤協約締結権を付与されない職員の代償措置、⑥非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続、⑦苦情処理

地方公務員においても、上記と基本的に同様である。なお、①の調査を実施する場合には、現状を踏まえれば、国と地方公共団体の第三者機関の共同実施が想定される。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、いずれの選択肢もあり得るため、現段階で選択肢を狭めないこととした。

## 6 労使関係の透明性の向上

### (1) 透明性の向上のために講ずべき措置

「主要な論点」9(1)②の論点整理において、透明性の向上のための措置として挙げられていた五つの案を、透明性が高い順に並べ替えれば、以下のとおりとなる。

- a : 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）【論点整理のア案】
- b : 交渉の概要録の公表（交渉内容の概要の公表）【論点整理のイ案】
- c : 申入書、回答書の公表（交渉における中間生成物の公表）【論点整理のエ案】
- d : 交渉結果としての協約の公表（交渉結果のみの公表）【論点整理のウ案】

※ 論点整理のオ案「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」については、交渉結果（当事者間の合意）によって公開の程度が変動し得る。

労使関係の透明性の向上については、論点整理において、その意義を「説明責任、市場の抑制力の代替、不適切な労使慣行の防止」としており、また、Iの3（適正な勤務条件であることをチェックする措置）の選択肢としても挙げられていることから、これがかんがみると、交渉結果（当事者間の合意）によって公開の程度が変動し得る論点整理のオ案については、適当でないものとする。

※ この場合、労使関係の透明性の向上に係る事項は、Iの2（勤務条件に関する国会の法律による関与）との関係では、③（協約事項であって法定事項ではないもの）には該当しないこととなる。

当事者間の合意で公開の程度が変動し得ることを避けるために①（法定事項であり、協約事項ではないもの）に該当するものとするか、あるいは、国会の関与を前提として②（法定事項かつ協約事項であるもの）に該当するものとするかについては、更に検討を要する。

上記のaからdまでについて、「ある事項を実施する場合は、透明性の程度がより低いものについても併せて実施する（例：bを実施する場合には、c及びdも実施する。）」という条件に沿って整理すれば、表10のIからVまでの五つの選択肢となる。

【表10】

|               | I | II | III | IV | V |
|---------------|---|----|-----|----|---|
| a（会議の公開）      | × | ×  | ×   | ×  | ○ |
| b（概要録の公表）     | × | ×  | ×   | ○  | ○ |
| c（申入書、回答書の公表） | × | ×  | ○   | ○  | ○ |

|           |   |   |   |   |   |
|-----------|---|---|---|---|---|
| d (協約の公表) | × | ○ | ○ | ○ | ○ |
|-----------|---|---|---|---|---|

※ ○は実施を制度化（義務付け）することを、×は実施を制度化（義務付け）しないことを示し、×の場合でも、事実上実施することは妨げられないものと整理する。

※ aによって会議を公開する場合でも、会議を傍聴できる国民、住民、マスコミは限りがあることから、併せて概要録を公表することは必要である。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

○ 公表・公開が義務付けられる範囲を労使交渉によって定めることは適当でなく、協約の公表、申入書・回答書の公表、交渉の概要録の公表については、これらを義務付けることが適当である。

○ その一方で、会場等の関係から常に実施できるとも限らないことから困難であること、また、実質的な交渉が水面下で行われることを助長するおそれがあるから、交渉自体の公開の義務付けは適当でない。

(2) 公開・公表の対象となる労使交渉

労使交渉は様々なレベル・方法で行われ、公開・公表対象となる労使交渉を限定することは困難である上、公開・公表対象となる労使交渉を限定する意義も見出せないことから、中央交渉・府省交渉・地方交渉等のすべての労使交渉を一律に公開・公表対象とすべきとの考え方があり、これについて検討を行った。

【考察】

ワーキンググループでは、協約の公表、申入書・回答書の公表、交渉の概要録の公表については、中央交渉、府省交渉、地方交渉等のすべての交渉を対象とすべきことで意見が一致した。

なお、地方交渉における概要録の公表については、作成に要するリソースが十分でないことも考え得るが、その点については現場で適切に対応することが適当との意見があった。

### (3) 公表の義務を負うべき者

職員団体の規模は様々であって、公表手段を持たない職員団体も想定され得ることから、職員団体側が公表義務を負う仕組みとすることは困難であり、公表義務は一方の交渉当事者たる当局のみが負うこととすべきとの考え方がある。また、公表義務を負う当局が、公表内容についても責任を持つべきであって、職員団体との間の内容確認等の手続は制度上は不要とすべきとの考え方があり、これらについて検討を行った。

※ 職員団体が自らのホームページ等で労使交渉の結果等を公表することは、当然可能と考えるべきである。

※ 公表内容については、当局からの求めにより、職員団体との間で、事実上の確認作業を行うことは妨げられないものとすべきとの考え方がある。

#### 【考察】

○ ワーキンググループでは、交渉の概要録の作成義務や、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表義務は、いずれも当局に負わせることが適当であることで意見が一致した。

○ ワーキンググループでは、公表義務を負う当局が公表内容についても責任を持つべきとの理由から、作成した交渉の概要録については、その公表前に労働側に送付することによって交渉の概要について労使の認識が一致しているものを公表することを原則としつつ、労使の認識が一致しなかった場合には、内容のうち労働側が異なるものであったと考える部分については、労働側の反論（労働側としてまとめた交渉の概要）を当局が作成した交渉の概要録に併せて掲載することを、当局に義務付けることが適当であることで意見が一致した。

なお、当局が作成した交渉の概要録を公表前に労働側に送付することの制度上の位置付けについては、内容の協議とすべきとの意見と、公表の事前連絡とすべきとの意見があった。

また、労働側の反論内容については、当局側の公表内容と量的にバランスのとれたものとすべきとの意見があった。

○ ワーキンググループでは、協約、申入書・回答書、概要録の公表については、公表期限を設定することが適当であることで意見が一致した。

### (4) 概要録における公表事項

労使関係の透明性の向上の意義にかんがみれば、概要録における公表事項は、交渉の日時（いつ）、交渉に参加した者の氏名等（誰が）、交渉事項（何を）、成果物を

含む交渉結果（どうなった）が考えられる。

なお、説明責任という観点からは、特に国会・議会のチェックを経ない「規程」事項については、交渉結果だけではなく、どのような理由（経過）でそういう結果になったかの説明も必要とも考えられることから、これらについて検討を行った。

#### 【考察】

- ワーキンググループでは、公表する概要録については、交渉の内容を整理した上で、その過程を確認することができる程度であればよく、交渉のすべてを記録する必要はないことで意見が一致した。
- 交渉の概要録における労働側の氏名の記載については、①これを代表者に限った上で、その他の者については氏名は記載せずに人数を記載することが適当であるとの意見、②これを発言者に限った上で、その他の者については氏名は記載せずに人数を記載することが適当であるとの意見、③交渉に参加したすべての者の氏名を記載することが適当であるとの意見があった。

#### (5) 公表方法

最近では、行政機関が行う公表はホームページへの掲載によることが主であることから、経費の観点からも、労使交渉に係る公表についても同様に、ホームページへの掲載によることが適当との考え方がある。

なお、地方交渉や部局単位での労使交渉の公表については、一覧性の確保の観点から、府省のホームページへの掲載によることを検討すべきとの考え方があり、これらについて検討を行った。

#### 【考察】

ワーキンググループでは、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表方法については、いずれもホームページによる公表で足りるものとしてよいことで意見が一致した。

## 7 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法

### (1) 交渉権はあるが協約締結権を付与されない職員が生じた場合の、当該職員の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(1)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、使用者側に立つ職員を想定することとする。

- A案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数で組織する職員団体又は職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定  
（メリット）規程の内容に関する職員の関心を高め、かつ内容をチェックさせることができる、職員の納得を得やすい等  
（デメリット）職員の過半数で組織する職員団体がない場合、何らかの方法で職員の過半数代表を選出する等の手続を要する等
- A-2案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した規程において決定  
（メリット）職員の過半数で組織する職員団体がなく、何らかの方法で職員の過半数を代表する者を選出することになる場合の手続を回避可能等  
（デメリット）協約締結権が付与されない職員が、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- B案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令において決定  
（メリット）協約締結権付与の有無による職員の勤務条件の乖離を回避可能等  
（デメリット）A案のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員が、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- B-2案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令において決定  
（メリット）B案と同様  
（デメリット）労使交渉の結果と無関係の第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある等
- C案：第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定  
（メリット）代償措置としては十分であると考えられる。  
（デメリット）交渉・協約によって勤務条件が決定される職員の勤務条件との乖離が生じるおそれ等

(注) 上記は「主要な論点」の検討当時の整理であり、勤務条件決定に係るその他の論点（第三

者機関のあり方)の検討では「勧告」は適当でなく「意見表明」とされている(7において同じ。)

- ① 制度骨格に係る論点の整理を前提とすれば、A案・A-2案、B案・B-2案、C案のうち、いずれの選択肢を採り得るかは、交渉事項に関する決定方式によって異なる。すなわち、
  - ・ 制度骨格に係る論点における「法定事項かつ協約事項」に相当する事項については、法令の形で規定するB案・B-2案か、C案になり、
  - ・ 制度骨格に係る論点における「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項について、全体決定、統一性確保の観点から規程により勤務条件を決定するとの考え方を採るならば、A案・A-2案になると考えられる。
- ② 協約締結権を付与された職員(職員団体)と締結した協約の内容が「適正な勤務条件」であるとしても、交渉権はあるが協約締結権を付与されない職員について、
  - ・ 協約の内容をどのように踏まえるのかによって裁量の余地が生じること
  - ・ 管理職員等に固有の手当等もあることから、協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が「適正な勤務条件」となっているかチェックする措置が必要と考えられる。

- ⇒ チェック措置が必要と考えるならば、国会による関与、あるいは専門的な第三者機関の関与が考えられ、
- ・ 「法定事項かつ協約事項」に相当する事項のうち、法律事項については、少なくとも国会審議が行われるので、B案、B-2案、C案のいずれでもよく、政令以下の事項については、第三者機関が関与するB-2案か、C案が考えられ、
  - ・ 「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項については、第三者機関が関与するA-2案が考えられる。

※ A案は、当事者である過半数職員団体又は過半数代表からの意見聴取であり、チェック措置としては不十分と考えられる。

- ③ なお、協約締結権を付与されない職員について、労働基本権制約の現状が変わらないのであれば、そもそも現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならば、C案という考え方もあるものと考えられる。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、この論点については、「そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法」について議論し、それを



応用すればよいことで意見が一致した。

(2) そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(2)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、警察職員を想定することとする。

A案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定  
A-2案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した規程において決定する。  
（メリット）論点 11(1)のA案、A-2案のメリットと同様  
（デメリット）論点 11(1)のA案、A-2案のデメリットのほか、現行制度を変更する積極的理由はないという考えがある等  
B案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令において決定  
B-2案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令において決定  
（メリット）論点 11(1)のB案、B-2案のメリットと同様  
（デメリット）論点 11(1)のB案、B-2案のデメリットのほか、現行制度を変更する積極的理由はないという考えがある等  
C案：第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定  
（メリット）論点 11(1)のC案のメリットのほか、団結権も制約される職員は代償措置の必要性がより高く、第三者機関による勧告その他の意見表明が行われ、より適切に勤務条件が決定されることが担保される。  
（デメリット）論点 11(1)のC案のデメリットのほか、三権を付与されていない職員は、民間に同種職種が存在しないため、民間の勤務条件の調査は困難であると考えられる。

- ① 制度骨格に係る論点の整理を前提とすれば、A案・A-2案、B案・B-2案、C案のうち、いずれの選択肢を採り得るかは、交渉事項に関する決定方式によって異なるものと考えられる（Ⅱの7(1)①（交渉権があるが協約締結権を付与されない職員が生じた場合の、当該職員の勤務条件の決定方法）参照）。
- ② 協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容が「適正な勤務

条件」であるとしても、そもそも三権を付与されていない職員について、

- ・ 協約の内容をどのように踏まえるのかによって裁量の余地が生じること
- ・ 現行制度上、そもそも三権を付与されない一般職職員としては、警察職員、海上保安庁職員、刑事施設において勤務する職員がいるが、警察庁や海上保安庁は、庁内に三権を付与されない職員しかおらず、(交渉を各省庁に委任するとしても)他省庁の職員の協約内容等を踏まえるしかないこと
- ・ 警察職員等に固有の手当等もあること

から、協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が「適正な勤務条件」となっているかチェックする措置が必要と考えられる。

⇒ チェック措置が必要と考えるならば、国会による関与、あるいは専門的な第三者機関の関与が考えられ、

- ・ 「法定事項かつ協約事項」に相当する事項のうち、法律事項については、少なくとも国会審議が行われるので、B案、B-2案、C案のいずれでもよく、政令以下の事項については、第三者機関が関与するB-2案か、C案
- ・ 「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項については、第三者機関が関与するA-2案が考えられる。

※ A案は、当事者である過半数代表からの意見聴取であり、チェック措置としては不十分と考えられる。また、団結権を付与されない警察職員等から意見を聴くことについてどう考えるかとの論点がある。

③ なお、三権を付与されない警察職員等について、労働基本権制約の現状が変わらないのであれば、そもそも現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならば、C案という考え方もあるものと考えられる。

#### 【選択肢に関する考察】

○ ワーキンググループでは、①（法定事項と規程事項の仕分け）については、ある事項について、一般の職員、三権を付与されていない職員ともに法令・規程で定める、あるいは、一般の職員は規程で定め、三権を付与されていない職員は法令で定める、ということはあるが、一般の職員は法令で定め、三権を付与されていない職員は規程で定めることはあり得ないことで意見が一致した。

なお、その他に以下の意見があった。

- ・ 一般の職員の勤務条件について法定事項と規程事項に仕分けた場合に、三権を付与されていない職員についてそれと異なる仕分けとすることは考えられない。
- ・ 一般の職員の勤務条件についての法定事項と規程事項の仕分けは協約締結権があることを前提としたものであり、三権を付与されていない職員については基本

的に法定するという考え方もあり得る。

- ②（協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が適正な勤務条件となっているかチェックする措置の必要性）について
- 1 適正な勤務条件となっているかチェックする措置については、以下のとおり意見が一致した。
    - ・ ここでは、①協約内容を踏まえているので何もしない、②過半数代表者の意見を聴く、③第三者機関の意見を聴く、④第三者機関の意見表明、という手続、及び②から④までの手続の組合せが考えられる。
    - ・ 過半数代表者の意見を聴くという手続は、当事者の意見を聴くという意義もある。過半数代表者の意見を聴くという手続を設けるかは、独立した論点である。
    - ・ 第三者機関の意見を聴くかということも、独立した論点である。
    - ・ 第三者機関としては、中央労働委員会のような専門機関、議会、意見表明機関が考えられる。
  - 2 団結権を付与されない職員の過半数代表者からの意見聴取については、選択肢としては、①意見聴取は行うべきでない、②任意で行うことは可能とする、③行うべき、といういずれの選択肢も考えられることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。
    - ・ 過半数代表者の意見聴取については、パーマナントな組織を設けそれを母体とするか、アドホックに代表者を選ぶか、過半数代表者の選び方を含めてバリエーションがある。
    - ・ 当事者の何らかの関与は労使関係の安定のためには望ましいが、他方、組織のヒエラルキーを考慮するとそれが適当か、いずれにしても政策判断である。
- ③（現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならばC案）については、以下の意見があった。
- ・ 三権を付与されていない職員の勤務条件決定のためだけに現行の人事院勧告のようなものを残すことになること、そのことにより自律的労使関係の成熟を阻害する要因となり得ることから、C案は適切でない。
  - ・ 全体の制度設計において、第三者機関の機能について勧告ではなく意見表明とした上で選択肢として残されているので、それを前提した上でここでもC案は残しておくべき。
  - ・ 警察職員の勤務条件については特殊性があるので、専門的な機関の関与は必要ではないか。

(3) 前記(1)や(2)の協約締結権を付与されない職員の代償措置

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(4)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

A案：協約の内容等を踏まえ規程を定めることを当局の責務とすること、及び規程制定時に職員に対し意見表明の機会が与えられていることをもって、協約締結権制約についての代償措置が確保されているとする。

（メリット）協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、一定の代償機能が果たせると考えられる。

（デメリット）協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考え等

B案：協約の内容等を踏まえ法案又は政省令等を定めることを当局の責務とすることをもって、協約締結権の制約について代償措置が確保されているとする。

（メリット）協約等の内容を踏まえ（第三者機関に意見を聴いて）法定化しており勧告に代わる代償措置として十分等

（デメリット）協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考え等

C案：現行の人事院勧告より規模等が縮小されても第三者機関による勧告その他の意見表明がなされていること、あるいは第三者機関の関与がなされていることをもって、協約締結権制約について代償措置が確保されているとする。

（メリット）現行の非現業公務員における制度であり、合憲とされる可能性が高い。

（デメリット）現行の人事院勧告より簡素化しても、そのコストが発生等

この論点については、前記(1)や(2)において適切な措置が採られれば、それを適切な代償措置と考えることができるとの考え方があり、これについて検討を行った。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、協約締結権を付与されない職員の代償措置については、協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法についての選択肢を考慮するときに代償措置という観点を入れればよく、独立して検討する必要はないことで意見が一致した。

#### (4) 国家公務員の特別職について、一般職に係る勧告制度がなくなる場合の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 14における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、自衛隊員を想定することとし、国会職員、裁判所職員は想定しないこととする。

- A案：当局が、協約締結権を付与された一般職と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定
- A-2案：当局が、協約締結権を付与された一般職と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した規程において決定
- （メリット）協約の内容等を踏まえることにより、一般職の勤務条件と乖離することを回避できる等
- （デメリット）新たに団結権や団体交渉権を付与しないならば、現行制度を変更する積極的理由は無いという考えもある等
- B案：当局が、交渉等を経て決定される一般職の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、現行同様、法令において決定
- B-2案：当局が、交渉等を経て決定される一般職の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令において決定
- （メリット）一般職の勤務条件との均衡を考慮することにより、一般職の勤務条件と乖離することを回避できる等
- （デメリット）A案のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- C案：第三者機関が民間の勤務条件を調査し、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定
- （メリット）情勢適応の原則に基づく第三者機関の勧告その他の意見表明を受けて法定化するため、代償措置としては十分であると考えられる。
- （デメリット）第三者機関の調査は、情勢適応の原則に基づくためのものであり、調査結果に基づくものと協約締結権を付与された一般職の勤務条件とが異なり、乖離が生じるおそれ。新たな制度と現行の勧告と類似する制度が併存し、現行の勧告よりはるその調査規模・内容等を簡素化してもそのコストがかかる等

この論点については、前記(2)と同様に考えてよいとの考え方（ただし、特別職について現行と同様の制度はB案）があり、これについて検討を行った。

#### 【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、この論点については、「そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法」について議論し、それを応用すればよいことで意見が一致した。

### Ⅲ 勤務条件決定に係る論点以外の論点

#### 1 労使協議制

行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日）では、民間での代表的な労使協議制について以下の四つの類型を示している。

- ① 団体交渉の開始に先立って情報開示・意向打診などを行うための「団交前段的労使協議制」
- ② 団交事項を労使協議によって解決するための「団交代替的労使協議制」
- ③ 団交事項とは区別された経営生産事項を協議するための「経営参加的労使協議制」
- ④ 協約上の人事協議条項に基づき行われる「人事の事前協議制」

※ なお、②に関連して、非組合員との間の協議（職員代表制）の導入の是非については、ここでは扱わないこととした。

※ 労使交渉の準備や労使交渉の代替として事実上行われる労使協議の実施を妨げる必要は、必ずしもないと考えられるが、特に労使交渉の代替として労使協議を行う際には、労使交渉と同様の透明性を確保する必要がある。

ワーキンググループにおいては、それぞれ、公務において制度化する（実施を義務付ける）必要性について検討を行った。

※ 行政改革推進本部専門調査会報告に示された四つの類型以外にも、例えば、仮に、交渉適格を有する職員団体を限定する場合には、交渉適格を有しない職員団体との意思疎通を図るための手段として労使協議制を導入することもあり得るが、そもそも、交渉適格を有する職員団体を限定することについては、慎重な検討が必要と考えられる。

#### 【考察】

ワーキンググループでは、以下の点について意見が一致した。

- ①（団交前段的労使協議制）と②（団交代替的労使協議制）は団体交渉で扱うことが可能であり、また、④（人事の事前協議制）は個別人事事項を協議するとの協約が存在することが前提のものであることから、公務における労使協議制の制度化（実施の義務付け）があり得るのは、③の「経営参加的労使協議制」、すなわち、管理運営事項に関する労使協議制のみである。

また、管理運営事項に関する労使協議制を導入すべきか、導入すべきでないかについ

ては、現段階で選択肢を狭めないこととした。

その上で、管理運営事項に関する労使協議制を仮に導入する場合であっても、合意までを義務付けることは適当でないことで意見が一致した。

なお、管理運営事項に関する労使協議制について、他に以下の意見があった。

- 管理運営事項に関する労使協議制は、職員代表制として制度設計した方がよいのではないか。
- 管理運営事項に関する労使協議制を導入する場合であっても、情報提供や協議など、その方法には幅があり得る。
- 管理運営事項について協議までを行うこととすれば、議会と競合するおそれがある。

## 2 苦情処理システム

「主要な論点」論点 15 の論点整理における選択肢は、以下のとおり整理されている。

- A案：苦情処理共同調整会議と同様の仕組みを設ける
- B案：労使自治の原則に基づき労使間の合意により苦情処理機関の設置を決定
- C案：職員の代表を選出し、当該職員の代表が当局代表とともに苦情処理を行う
- D案：第三者機関が苦情の処理に当たる
- E案：苦情処理の仕組みを新たに設けることは行わない

現在、一般職非現業国家公務員についての苦情処理は、人事院（人事院規則に基づくもの）及び各府省（セクハラ、人事評価以外は事実上の措置。職員等は参加せず当局のみで実施）で行われているところであり、このことを踏まえて、上記のA案からE案までの選択肢について、以下の観点から表 11 の I から VIII までの選択肢のとおりに整理した。

- 当事者による苦情処理としては、（ア）当局＋職員団体に実施するもの、（イ）当局＋職員代表で実施するもの、（ウ）当局のみで実施するもの（現状）の三通りが考えられ、これらは並立する必要はない。
- 現在も人事院と各府省との両方で苦情処理が行われていることから、当事者において実施する苦情処理と第三者機関において実施する苦情処理とは並立する余地がある。

【表 11：苦情処理の制度化に係る選択肢】

| 当事者による苦情処理<br>第三者機関による苦情処理 | 当局＋職員団体に実施する | 当局＋職員代表で実施する | 当局のみで実施する | 実施しない |
|----------------------------|--------------|--------------|-----------|-------|
| 実施する                       | I            | II           | III       | IV    |
| 実施しない                      | V            | VI           | VII       | VIII  |

また、苦情処理の制度化について検討する際には、以下のような観点が考えられるところであり、これらの点について検討を行った。

- 当事者による苦情処理と第三者機関による苦情処理とは、どちらかがあれば足りるのか、その双方が必要か。また、中央人事行政機関（使用者機関）が苦情処理を実施する必要性についてどう考えるか。
- 複数の機関において苦情処理を実施することが適当とする場合には、その役割、取り扱う事項、対象者等を区別するなど、相互の関係について何らかの整理を行う必要性についてどう考えるか。
- 苦情処理においては、集団的労使関係は扱わず、協約を踏まえた法令・規程に基づく個々人の人事処理も含めた個別の問題のみを扱うものと考えられるため、職員団体への加入の有無や、加入する職員団体の如何に関わらず、すべての職員を同じ取扱い



とすることが制度的に担保される必要があると考えられるが、当事者による苦情処理に職員団体や職員代表が参画するとすれば、その意義をどのように捉えるべきか。

#### 【選択肢に関する考察】

- ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、第三者機関による苦情処理は、現在でも制度が置かれており、その趣旨を踏まえた上で、苦情処理の機会（選択肢）を増やす意味で、当事者（各府省レベル）による苦情処理も実施（任意）することが望ましいこと、その際、両者の役割、取り扱う事項、対象者等の関係を整理する必要はない（重複しても構わない）ことで意見が一致した。
- また、当事者による苦情処理については、以下のとおり意見が一致した。
  - ・ 当局＋職員代表での実施は、一定期間常設される必要がある職員代表をどのように選ぶか、苦情処理のノウハウを有している職員代表を確保できるか等の問題があり、職員代表制が導入される等の状況が整わないと、実質的には困難と考えられる。
  - ・ 当局＋職員団体で実施するか、当局のみで実施するかは、いずれの選択肢もあり得る。
  - ・ 当局＋職員団体で実施する場合でも、職員団体や本人が希望すれば、非組合員を苦情処理の対象者から除く必要はない（仮に、当局＋職員団体での苦情処理の対象者を組合員のみとする場合であっても、非組合員等にとって、第三者機関による苦情処理が制度化されていれば、苦情処理の機会は確保されているものと考えられる。）。

# 自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点：相関図(未定稿)

## 【骨格の論点】

## 【骨格の論点に付随する論点】

## 【その他の論点】

(注) 論点整理表の論点をそのまま分類したものであり、全体を俯瞰・整理した上での再構成はあり得る。

何を交渉するか

### I 議会制民主主義、財政民主主義等との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか

憲法の規定との関係  
【論点1(1)(2)(3)】

給与、勤務時間等の決定原則  
【論点3(1)】

勤務条件の同一性の範囲  
(平等取扱原則との関係)  
【論点1(6)②】

勤務条件の範囲  
(管理運営事項との関係)  
【論点2(2)】

交渉事項、協約事項、法定事項の範囲と相互の関係  
【論点2(1)】

法定事項の範囲  
【論点4(1)】

どのように交渉するか

給与交渉の交渉事項・スケジュール  
【論点3(3)】

複数団体との交渉の在り方  
【論点5(6)】

国家公務員の交渉システム  
【論点5(1)(2)(3)】

98

どう決定するか

### III 労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか(=協約の効果とは?)

公務員任用の性格  
【論点1(6)①】

同一勤務条件の確保措置  
【論点5(7)】

協約締結権を付与されない職員の勤務条件の取扱い  
【論点11(1)~(4)、5(8)】

特別職国家公務員  
【論点14】

交渉当事者たる職員団体の範囲  
【論点5(4)】

交渉不調の場合の調整システム  
【論点6(1)】

少数団体の取扱い  
【論点5(5)】

阻害行為(団交拒否等)の保護システム  
【論点7】

ある程度独立した検討が可能な論点

協約締結権を付与する職員の範囲  
【論点10】

労使協議制  
【論点13】

苦情処理システム  
【論点15】

どうチェックするか

### II 市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合、「労使」(職員団体・当局間)で合意されたものが「適正な勤務条件」であることをチェックする措置の必要性についてどう考えるか

法律・予算に影響する協約の締結手続・効力発生要件  
【論点4(3)】

給与交渉の参考指標  
【論点3(2)】

国会・議会への説明・報告事項の範囲  
【論点4(2)】

労使関係の透明性の向上  
【論点9(1)(2)】

## 【骨格の論点に関する検討を見据えながら検討する論点】

＜第三者機関に係る論点＞

ILO条約等との関係  
【論点1(4)】

公務員法制と労働法制の関係  
【論点12(1)(2)】

国における使用者機関  
【論点8(1)(2)】

代償措置(人勤等)の評価  
【論点1(5)】

交渉不調の場合の調整機関  
【論点6(2)】

地方公務員に関する論点  
【論点16(1)~(7)】

新制度への円滑な移行点  
【論点17】

## 第2章 ワーキンググループからの報告に関する委員会での検討

検討委員会においては、学識経験者からなるワーキンググループからの報告に関し、主として労働側委員と使用者側委員において様々な議論が交わされたところである。以下では、ワーキンググループの報告の各論点ごとに主な意見の概要について取りまとめた。詳細については、別添（125 ページ以降）を参照されたい。

### I 制度骨格に係る論点

#### 1 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

- ・ 「制度骨格の議論に当たっては、労使合意を基礎としつつ」とあるが、労使合意による勤務条件決定の仕組みを検討することが必要。また、「憲法第15条の示すとおり、究極の利用者が国民であって」とあるが、憲法第15条からは論理的にはそのようには帰結しない。このような記述は、あたかも公務にあっては自律的労使関係、権限と責任を有する使用者が成立しにくい、成立しえないイメージが感じられ、問題。

#### 2 勤務条件に関する国会の法律による関与

- ・ A 憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念）、B 勤務条件決定の枠組み（原則）、C 具体的な勤務条件（適用）という区分は、何を交渉事項とするのか制度設計するときのフレームワークである。国民に理解してもらうことと、労使がお互いに共有すべき理念・原則はしっかりと持つ必要がある。A、Bの区分は法律で規定しておく、Cについては①（法定事項であり、協約事項でないもの）、②（法定事項かつ協約事項であるもの）、③（法定事項でなく協約事項であるもの）であるという仕掛けが良いと考えている。具体的に何を当てはめるかについては、制度設計をしていく際に重要となる。
- ・ 統一性の原則という話があったが、能力実績主義による評価により、同じポストであっても、能力、勤務実績に応じて給与を変えるということが行われおり、民間における労働協約と同種のもを公務員において締結したからといって、直ちに統一性原則に反するという帰結にはならない。
- ・ 成績主義の原則や職務給原則は交渉になじまないとなっているが、現行の国公法に書かれている原則であり、国公法を変えることはあり得る。どういった給与制度を設計するのは重要な勤務条件であり、当然交渉の対象にならなければならない。
- ・ 勤務条件については、国会の適切な関与が不可欠であり、公務員の勤務条件は法律、あるいはそれに基づく政令以下の下位法令で定めることが原則であり、その上で労使合意を基礎とする勤務条件決定システムと調和させる仕組みを検討することが適当である。
- ・ 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に規定されているような「具体的な勤務条件」については、基本的には、「法

定事項かつ協約事項」と整理しつつ、法定しない理由について合理的な説明が可能である事項は、「法定事項でなく協約事項」と整理するアプローチもあり得るのではないか。

- ・ 住民に身近な地方公共団体においては、施策の決定に当たり住民・議会への説明責任を果たし、その理解を得ることが極めて重要である。行政運営の基本にかかわり、住民の関心が高い給与・勤務時間・休暇などの勤務条件については、労使間の合意だけで決定するのではなく、条例や予算の審議などを通じた議会の承認を経て決まるべきものとする。

### 3 適正な勤務条件であることをチェックする措置

- ・ 最終的には、協約は法令や予算の範囲内で効力を持つのであり、自律的労使関係で結ばれた協約が適正かどうか、というチェックを第三者が実施することは必要ない。
- ・ 国会の適切な関与（勤務条件の法定）はもとより、勤務条件の適正性について国民に対して十分な説明責任を果たすためには、民間の労働条件について、国民の目から見て信頼性の高い調査を実施し、公表することが不可欠。

### 4 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

- ・ 勤務条件の統一性の確保について、民間のように労働条件が違っていても良いという前提でいくのか、公務員においては、最終的に制度的に統一しなければいけないという前提でいくのかによって、仕掛けがかなり異なってくる。統一しなければいけないとすると、協約を締結した後に統一する仕組みにする仕掛けを作らなければならない。統一にする仕組みとして法定もあるかもしれないし、就業規則もあるかもしれないが、前提をどのようにするのか。ワーキンググループとしては、勤務条件統一性の原則はある幅はあったとしても、原則として維持すべきということを前提に議論したが、具体的な制度設計をする際に、この原則が非常に重要になってくる。
- ・ 非組合員等に関して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理については、組合に入れる資格を有しながら組合に加入していない職員と、協約締結権がもともと付与されていない職員は区別して考えるべきである。団結権が保障されている中で組合に加入しないことにより結果的に勤務条件の決定に関与できなくても、それは本人の選択で権利を放棄しているのであって、特別の手続を設ける必要はない。そのようなことをすれば団結権の意義を否定し、結社の自由も侵害することになるとも考えられる。
- ・ 非組合員等の利益保護の仕組みについては、第三者機関の意見を聴いて定めることが基本である。非組合員だけではなく、協約締結権が制限された職員なども想定されることも含めて考えた場合、第三者機関の意見を聴くことが適当である。

## II 勤務条件決定に関するその他の論点

## 1 協約締結権を付与する職員の範囲

- ・ 現に団結権を付与している職員については協約締結権を付与することが基本となるべきである。指定職等を中心に「使用者側に立つ職員」として除外することには反対しないが、どのような立場の人が該当するのかは極めて抽象的である。現にそのような人の中でも団結権は有しているので新たに団結権を禁止する措置を採る必要はない。
- ・ 「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法については、結社の自由の原則を踏まえれば、組合自らが決定すべきである。
- ・ 協約締結権が制約される「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲は、協約で定められる性格のものではなく、法令で定めることが不可欠。

## 2 交渉事項の範囲

(協約締結可能な事項の範囲についての検討)

- ・ 基本認識として自律的労使関係を構築するためには交渉や協議事項の範囲を広く捉えるべきである。協約締結に至らないまでも、労使間のコミュニケーションの円滑化の観点からはこれまでのような硬直的な管理運営事項の捉え方は改めるべき。
- ・ 協約締結はできず、協議の応諾も禁止されるD区分について、使用者側が権限を有していない事項が該当するとしても、そのような事項については交渉や協議に応じなければいいので、特に区分を設ける必要はなくC区分(協約締結はできないが協議ができ、協議の応諾義務がない事項)で足りる。
- ・ 協約締結はできないが協議ができ、かつ協議の応諾義務があるE区分には、勤務条件に大きな影響を与える予算、組織、職員の定員等が該当すると考えられる。サービスの質を低下させないという観点から現場の意見を事前に当局に伝えるということは労使双方にとって意義があることであり、良好な労使関係につながるものであり、これらについて、使用者側が制度として協議に応じないということになるのであれば、現場は混乱する。協約は予定されていないが応諾義務がある協議事項を明確に位置付けるべき。
- ・ 交渉・協約締結ができない事項としては、(ア)使用者側(当局側)に決定権限がない事項、(イ)法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項、(ウ)個別具体的な人事権の行使に関する事項、(エ)公務員制度の本質に関する事項、のようなワーキンググループ報告の整理が適当である。
- ・ 憲法第73条において、内閣は、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」とされており、国家公務員法は、憲法第73条第4号の官吏に関する事務を掌理する基準を定めるもの(同法第1条第2項)であることにかんがみれば、国家公務員法に規定されるような事項は、基本的には、「公務員制度の本質に関する事項」に該当するという整理もあり得るのではないかと。
- ・ 勤務条件に影響を与える予算、組織、定員等の管理運営事項について職員団体との協議を義務付けることについては、例えば、予算、組織、定員は、政策の企

画立案等と一体であり、行政需要・行政課題に的確に対応するため、必要な予算の編成が行われ、組織、定員が設置されるものである。このような、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項に関し、職員団体との協議を義務付けることは適当ではない。

(勤務条件の取扱いについて)

- ・ 任用、分限、懲戒の基準についてはア案（勤務条件であり、応諾義務があるとする考え方）とすべき。
- ・ 「任用・分限・懲戒の基準」を交渉・協約事項とするか否かについては、人事行政の公正の確保などの論点についても、考え方を整理した上で、選択肢を示していくことが適当。

(団体的労使関係の運営に関する事項について)

- ・ 民間や特定独法等と同様に交渉ルールや便宜供与については協約締結ができる事項とすべき。労使交渉の実効性を確保するため、組合側の権利や使用者側の誠実交渉義務、あっせん、仲裁等基本的な事項については法定が必要だが具体的な手続は協約にすべき。
- ・ 団体的労使関係の運営に関する事項のうち現行国家公務員法に定める程度の基本的な交渉ルールなどについては、交渉の基本的枠組みであって、国民の理解を得る観点からも、法定事項であり協約事項ではないと整理することが適当。

### 3 交渉システムのあり方

(協約締結の交渉システム)

- ・ 交渉システムのあり方について、交渉事項の分配は労使自治の基本原則である。法令による権限分配ではなく、交渉に基づいて分配することを基本にすべきである。
- ・ 交渉事項の分配については、使用者側の権限分配として決定すべき事項であり、それ自身を労使が交渉して決めるものではない。使用者側の権限が決まればその権限の範囲内で交渉すべき使用者が決まる。

(補論：地方公務員に係る交渉システムのあり方について)

ア 他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否について

- ・ 現在、多くの自治体では、同一の自治体内の職員について統一的な勤務条件を確保する観点から、統一交渉がなされている。今後、非現業職員にも協約締結権が付与されるとなると、この方向が強まることは間違いないだろう。統一交渉の活用により、交渉回数や交渉コストの増加の回避につながると考えており、労使当事者が共同で交渉する意義を改めて強調しておきたい。
- ・ 自治体の執行機関は、それぞれの行政分野の執行に責任を持っており、その裏付けとなる人事・組織の管理を担っている。したがって、それぞれの執行機関が労使交渉の最終的な責任を負うというのが制度上も極めて自然な姿だと考える。

その上で、執行機関の間の連携は地方自治制度上も想定されているし、自治体内で統一性が必要な事項については運用の世界で工夫がなされるものではないかと思う。

#### イ 地方公共団体を超えた一元化の可否について

- ・ 地方公務員全体に係る賃金や勤務条件についての基準について全国レベルで交渉や協議を行うことは一定の意義を持つ。基本は各自治体の労使であることを共通認識とした上で、自治体を超えた交渉のあり方を設計することが、協約締結権付与に伴うコストを抑制する観点や、各自治体の給与等があまりにもバラバラになることを防止する観点からも必要である。地方自治の観点を理由として、C案の各地方公共団体の労使間の交渉に限定するのであれば、そこで締結した協約や議会の決定の自律性が確保されなければならない、総務省の指導や監督は排除されなければならない。
- ・ 自治体を超えた交渉等の一元化については、地方自治の観点や、勤務条件が大きく異なる地域を含む場合の広域での意見集約の難しさ、交渉レベルの複層・複雑化といったことから、制度化は難しく、実態としても想像しがたいと考えている。

#### (交渉当事者たる職員団体のあり方)

- ・ すべての職員団体に協約締結権を付与することが適当である。

#### (職員団体制度のあり方)

- ・ 職員団体制度は、ILOから登録制度や構成員の範囲、専従制限などの問題が「条約に照らして疑義がある」と繰り返し指摘されている。結社の自由の原則と相容れない仕組みであるので、この際、国際労働基準に基づき、労働組合法上の労働組合と同じ組織とすべき。
- ・ 職員団体制度について、交渉の一定の合理性、効率性から考えると職員団体は職員中心に構成されているべきである。国民の租税により賄われる国家公務員の給与等の勤務条件の決定プロセスに参画し、法令の改正や予算の修正が必要な内容についても交渉できるとする以上、国家公務員が少数しか存在しない団体でも交渉できることは疑問である。
- ・ 自治体の職員はその自治体の住民サービスのために任用されるもので、その勤務条件についても住民の代表である議会の関与が何らか必要であることからしても、労使関係の当事者がその自治体の関係者であることが住民感情からも自然である。また、行政の執行に当たっては労使の円滑な意思疎通が必要不可欠であることから、労使関係の当事者はその自治体の関係者であることが基本であるべきである。新たな自律的労使関係を考える場合であっても、交渉当事者である職員団体はその自治体の職員を中心に構成されていることが基本であるとする。

#### 4 使用者機関のあり方

- ・ 公務員の勤務条件の決定、人事管理全般について決定できる体制と責任を明確化した機関を設定するのは当然である。現在、総務省、財務省、人事院に分かれている人事行政機能について一元化することを前提に制度設計をする必要がある。このような使用者機関が整備されれば、人事院が担っている労働基本権制約の代償機能は廃止されるべきである。その意味で新たに制度設計される使用者機関には、専任の大臣を置くべきことや特に賃金交渉の合意事項を担保するためにも交渉に財政当局も同席することなども使用者機関の機能の検討と併せて措置すべき。

## 5 第三者機関のあり方

- ・ 公務におけるこれまでの仕組みにおいては、政治的中立について配慮されており、任用が中心ではあるが交渉過程についても同様な配慮が必要である。過度に政治性を意識しないで、円滑に交渉できるようにするためには、第三者機関が一定の役割を果たすことも必要である。
- ・ ワーキンググループ報告では「人事院勧告制度から転換し、労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであること、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから必要ない」とあり、これと全く同じ意見である。労使交渉に前置する形で第三者機関が詳細な調査を実施し、それを公表するだけでも労使交渉を左右し、労使自らが責任を持って勤務条件を決定することを大きく妨げることになる。結果的に自律的労使関係の構築につながらない。まして、意見表明を行うことは論外であり、「自律的労使関係制度を設計する」という基本に反する。
- ・ 第三者機関のあり方について、幾つかの機能が分類されているが、特に参考指標の調査については第三者機関が事前に調査を行って、交渉のスタートラインとして一定の信頼性のある参考指標を出すことは、労使の交渉をスムーズに進めるため、及び国民の納得を得るために有益だと考える。ただし、これが労使の交渉を制約する性格のものではないと理解をしており、意見表明を行うかどうかについては慎重な検討が必要である。
- ・ 地方自治体において、給与などの勤務条件を労使間で交渉する際には、一定の拠り所となる客観的な参考指標が第三者機関から示されることが必要であろうと考える。「参考となる指標」である以上、公務員という職業と比較する上で、適切な民間労働者（職種、雇用形態など）をきちんと拾い上げているかが重要である。この点は公務における優秀な人材確保の観点からも大事なことではないかと考える。

## 6 労使関係の透明性の向上

- ・ 公開するかしないかは労使の合意でやればよいのであり一つ一つについてこれは義務、これは義務ではないという性格のものではない。
- ・ 中央・各府省・地方支分部局を通じ、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表を義務付けることが適当。



## 7 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法

- ・ 三権を付与されていない職員の勤務条件の決定については、当該職員の意見表明の機会を保障して締結された労働協約に準じて規程で定めることとすればこれらの手続をもって代償措置は果たされるので、第三者機関の関与等は必要ない。特別職の自衛隊職員、警察職員についても同様である。
- ・ 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法については、協約締結権を付与された職員と締結した協約の内容を踏まえ、第三者機関の意見を聴き、法令により定めることが適当。

## Ⅲ 勤務条件決定に係る論点以外の論点

### 1 労使協議制

- ・ 「経営参加的労使協議制」が挙げられているが、使用者側と組合員との恒常的なコミュニケーションを図ることが自律的労使関係の構築には極めて必要であり、制度化をしないと現実的には動いていかない。
- ・ 職員代表制について、職員の利害の多様化や勤務条件決定の個別化などに対応する形で検討することは極めて有力な選択肢である。
- ・ ワーキンググループ報告では、労使協議制を仮に作るとしても「管理運営事項に関するもの」とされている。管理運営事項は交渉の対象外であり、法令上では協議と書くと合意を含む場合もあるのではないかと。管理運営事項について、あたかも合意を前提とする協議制はミスリーディングである。そもそも合意を前提としないのであれば、運用上労使で話し合うことは否定しないが、法律上の制度として作る必要はないのではないかと。

### 2 苦情処理システム

- ・ 苦情処理機関については労使双方でしっかりと苦情処理に対応できる機関を設けるべきであり、苦情処理共同調整会議に準じた仕組みを設けるべき。労使双方が自律的に締結した協約における苦情処理となるので、一方の当事者により処理されるのは不適當であり、労使の代表で構成された体制である必要がある。
- ・ 苦情処理の仕組みについては、i) 第三者機関が中立的、専門的な立場から苦情処理に当たることにより、公正な判断がなされること、ii) 特定独立行政法人等における苦情処理共同調整会議は開催実績が少ない現状にあること、などを踏まえれば、第三者機関による苦情処理を実施するとともに、当局が苦情処理に当たるとする選択肢が適当。

### 第3章 選択肢の組合せのモデルケース

第1章のワーキンググループ報告では、自律的労使関係制度の全体像の設計に向けて、制度骨格に係る論点等に関し、幅広く選択肢を整理したところである。

これらの選択肢を組み合わせれば、様々な制度化のパターンを想定することが可能である。一方で、今後の政府の制度設計の検討に資するためには、各論点を、何を交渉するか、どのように交渉するか、どう決定するか、という観点で分類した上で、幾つかの選択肢の組合せのモデルケースを整理することが有益であると考えられる。

そこで、以下の考え方により三つのモデルケースを例示することとした。これらのケースはそれぞれ別の観点から整理したものであり、検討委員会としていずれか一つの案を推奨するものではない。また、これらは制度化の選択肢を三つに絞ったものではなく、幅を持たせて考えることが適当であり、今後の制度設計に向けた検討の素材として活用されることを期待するものである。

#### 【モデルケース作成の考え方】

本検討委員会の議論においては、労使合意をより重視する立場の意見や国会の関与をより重視する立場の意見、民間の労働法制により近い制度とすべきという意見や公務の特殊性をより重視した制度とすべきという意見など幅広い意見があったところである。また、検討の範囲に関しても、現行公務員制度の基本原則の変更もあり得るとの意見からこれらの大枠を前提として制度化すべきという意見もあった。

こうした議論を踏まえ、労使合意を直接的に反映することをより重視する観点と民間の労働法制により近い制度とする観点から選択肢を組み合わせたモデルケース（パターンⅠ）、現行公務員制度の基本原則を前提としつつ、労使合意を尊重するモデルケース（パターンⅡ）、労使合意に基づきつつ国会の関与をより重視する観点と公務の特殊性をより重視する観点から選択肢を組み合わせたモデルケース（パターンⅢ）を作成した。

なお、空欄としているものは、他のモデルケースの選択肢のいずれも採り得るものである。

前述したように、これらはいくまでモデルケースであって、それぞれの論点ごとの選択肢を組み換えて制度化することや、各モデルケースについて労使合意をより直接的に反映する内容や国会の関与を更に重視する内容にすることなどが可能であり、各モデルケースについては幅を持たせて考えることが適当である。

#### 【用語の意味】

（本章における用語の意味についてはワーキンググループ報告によっている。）

「法定事項」：法律又は法律の委任を受けた命令の形で規定する事項

「交渉」：協約締結ができる事項に関する話合い

「協議」：協約締結ができない事項に関する話合い（一般的には意見交換、要望聴取等が考えられる。）

「規程」：民間労働法制における就業規則に対応するものであって、使用者として定めるもの

#### 【事項の分類】

〈何を交渉するか〉

1. 勤務条件に関する国会の関与のあり方
2. 交渉事項の範囲（協約締結事項の範囲）

〈どのように交渉するか〉

3. 協約締結権を付与する職員の範囲
4. 参考指標の調査と公表・意見表明
5. 交渉システムのあり方
6. 不当労働行為救済

〈どう決定するか〉

7. 協約の効果
8. 調整システム
9. 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法（警察職員、自衛隊員を想定）

〈その他〉

10. 苦情処理

※ 以下の表において、相違点を分かりやすくする趣旨で下線を引いている箇所がある。

何を交渉するか

| 事項名   | パターンⅠ  | パターンⅡ  | パターンⅢ   |
|---|--|--|---|
| 1. 勤務条件に関する国会の関与のあり方  |  |  |   |
| 勤務条件に関連する事項の分類と法定事項   |  |  |   |
| A 公務員制度の基本原則<br>(現時点においては、平等取扱の原則、成績主義の原則が想定される)              | ①法定事項であって協約を結ぶことができない(法令の変更を要する内容の協約は結べない)   |  |   |
| B 勤務条件決定の枠組み<br>(現時点においては、「情勢適応の原則」、「俸給表を定めなければならないこと」が想定される) | ②法定事項ではあるが法律改正が必要となる協約を結ぶことができる(法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる)   | ①法定事項であって協約を結ぶことができない(法令の変更を要する内容の協約は結べない)   | ①法定事項であって協約を結ぶことができない(法令の変更を要する内容の協約は結べない)  |
| C 具体的な勤務条件<br>(現時点においては、俸給表の種類・額、手当の種類・額、勤務時間、休暇の種類等が想定される)   | 基本的には、<br><br>③法定事項ではなく協約を結ぶことができる(労使の合意で決めることができる)、に振り分けられる<br><br>※ ①、②もあり得る。(⇒下記当てはめの基準参照)    | ①法定事項であって協約を結ぶことができない(法令の変更を要する内容の協約は結べない)、<br>②法定事項ではあるが法令改正が必要となる協約を結ぶことができる(法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる)、<br>③法定事項ではなく協約を結ぶことができる(労使の合意で決めることができる)、のいずれかの事項に振り分けられる<br><br>(⇒下記当てはめの基準参照) | 基本的には、<br>①法定事項であって協約を結ぶことができない(法令の変更を要する内容の協約は結べない)、<br>②法定事項ではあるが法令改正が必要となる協約を結ぶことができる(法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる)、<br>のいずれかの事項に振り分けられる<br><br>※ ③もあり得る。(⇒下記当てはめの基準参照) |
| ※ A、B、Cの区分は整理の枠組みを示したものであり、各区分に具体的にどのような事項が当てはまるかについては別途検討が必要 |  |  |   |
| 具体的な勤務条件の法定事項・協約事項への当てはめの基準                                   |  |  |   |
| ①法定事項であって協約を結ぶことができない事項(法令の変更を要する内容の協約は結べない)                  | ○ 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの(例: 給与の現金払原則、安全衛生等)<br>○ 社会保障等の最低基準について民間法制等に対応しているもの(例: 災害補償) |  |   |
|   | 上記以外なし   | ○ 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの(例: 分限の事由、懲戒の種類等)   | ○ 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの(例: 分限の事由、懲戒の種類等)  |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国民に対する行政サービスに直接関わる事項であり、その内容によっては当該行政サービスが著しく低下するおそれがあるもの（具体的にふさわしいものがある場合。現時点では想定されない）</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国民に対する行政サービスに直接関わる事項であり、その内容によっては当該行政サービスが著しく低下するおそれがあるもの（例：勤務時間）</li> </ul>   |
| <p>②法定事項ではあるが協約を結ぶことができる事項（法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる）</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの（例：分限の事由、懲戒の種類等）</li> <li>※ 具体的な内容については検討が必要</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 成績主義原則や職務給原則等の重要な基礎となる事項であり、それらの原則を適切に維持するためには、当事者間の合意に加えて国会の関与が必要であるもの（例：俸給表の種類、手当の種類）</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 成績主義原則や職務給原則等の重要な基礎となる事項であり、それらの原則を適切に維持するためには、当事者間の合意に加えて国会の関与が必要であるもの（例：俸給表の種類、手当の種類、俸給表そのもの、昇格・昇給の基準）</li> <li>○ 基本的な手当については、具体的な支給要件、具体的な支給額又は支給総額を法定（例：扶養手当、期末手当等）</li> <li>○ 基本的な手当であっても職種、地域事情等の個別事情を考慮する必要があるものは、基本的な支給要件、支給額の上限額又は上限率を法定（例：特勤手当、通勤手当等）</li> <li>○ ①及び上記以外の法定事項<br/>（例：<br/>俸給表の適用範囲、初任給、昇格・昇給の場合の号俸数、昇給日、手当（特勤手当、通勤手当等）の具体的な支給要件・具体的な支給額・支給率、給与の支給日・支給</li> </ul> |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  |   |  | 方法（日割計算等）、<br>休暇の種類、休暇の<br>具体的な取得要件・<br>期間（日数）・取得単<br>位、<br>安全衛生の法定基準<br>を上回る部分、<br>災害補償の法定基準<br>を上回る部分、<br>育児休業） |
| ③法定事項ではなく<br>協約を結ぶことがで<br>きる事項   | ①②以外の事項<br>（例：俸給表の種類、<br>俸給表そのもの、<br>俸給表の適用範囲、<br>初任給、<br>昇格・昇給の基準、<br>昇格・昇給の場合の<br>号俸数、昇給日、<br>手当の種類、手当（扶<br>養手当、期末手当、<br>特勤手当、通勤手当<br>等）の具体的な支給<br>要件・具体的な支給<br>額・支給率、<br>給与の支給日・支給<br>方法（日割計算等）、<br>勤務時間、休暇の種<br>類、休暇の具体的な<br>取得要件・期間（日<br>数）・取得単位、<br>安全衛生の法定基準<br>を上回る部分、<br>災害補償の法定基準<br>を上回る部分、<br>育児休業） | ①②以外の事項<br>（例：<br>俸給表そのもの、<br>俸給表の適用範囲、<br>初任給、<br>昇格・昇給の基準、<br>昇格・昇給の場合の<br>号俸数、昇給日、<br>手当（扶養手当、期<br>末手当、特勤手当、<br>通勤手当等）の具体<br>的な支給要件・具体<br>的な支給額・支給率、<br><br>給与の支給日・支給<br>方法（日割計算等）、<br>勤務時間、休暇の種<br>類、休暇の具体的な<br>取得要件・期間（日<br>数）・取得単位、<br>安全衛生の法定基準<br>を上回る部分、<br>災害補償の法定基準<br>を上回る部分、<br>育児休業） | 法定事項以外の運用に<br>関する事項   |
| ※ 法定事項の例外に該当する事項を設ける際には当該事項は法定する必要（③以外に該当）（例：<br>定年に達した職員を一定の場合に引き続き勤務させる制度を設ける場合） |   |  |   |
| 予算における関与   |   |  |   |
| 予算における関与   | <input type="radio"/> 協約の内容が既定の予算の範囲内で実施可能であれば、予算の変更等を<br>要さない<br><input type="radio"/> 協約の内容が予算の枠を超えた場合には、政府が必要な予算案を国会に<br>提出し、予算案の議決が必要<br>※ 上記いずれにしても、関連する法令、規程の改正等が必要<br>※ なお、I のモデルケースの場合は、法定事項は限定的であり、法改<br>正は頻繁には生じないことを想定   |  |   |
| 2. 交渉事項の範囲（協約締結事項の範囲）  |   |  |   |
| 協約締結ができる事項（交渉事項）の範囲  |   |  |   |
| 当局に承諾義務があ<br>る事項   | <input type="radio"/> 勤務条件<br>・ 給与、勤務時間   | <input type="radio"/> 勤務条件<br>・ 給与、勤務時間  | <input type="radio"/> 勤務条件<br>・ 給与  |

|                 |   |  |   |
|-----------------|---|--|---|
| (交渉拒否の場合救済措置有り) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任用、分限、懲戒の基準</li> <li>・ 安全衛生（法定基準を上回る部分）</li> <li>・ 災害補償（法定基準を上回る部分）</li> </ul> 等<br>○ 団体的労使関係の運営に関する事項 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任用、分限、懲戒の基準（下記工の事項以外）</li> <li>・ 安全衛生（法定基準を上回る部分）</li> <li>・ 災害補償（法定基準を上回る部分）</li> </ul> 等<br>○ 団体的労使関係の運営に関する事項（今後の検討により法定事項とされる交渉ルール等があれば協約締結できない事項とする。下段も同じ。）のうち、交渉の手段、最小限の組合への便宜供与等 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安全衛生（法定基準を上回る部分）</li> <li>・ 災害補償（法定基準を上回る部分）</li> </ul> 等<br>○ 団体的労使関係の運営に関する事項のうち法定事項以外の部分（基本的な交渉のルール等については法定し協約締結ができない事項とする） |
|                 | 当局に承諾義務がない事項  | なし   | ○ 団体的労使関係の運営に関する事項のうち上記以外の事項  |

協約締結ができない事項の範囲

|                          |   |  |  |
|--------------------------|---|--|--|
| 協議可能事項 ※協議の制度化については議論がある |   |  |  |
| 当局に協議の承諾義務がある事項          | 勤務条件に影響を及ぼす予算、組織、定員等<br>※ 対象範囲を具体的に法律でどのように規定するのは検討が必要  | なし   | なし   |
| 当局に協議の承諾義務がない事項          | ア) 使用者（当局）側に管理・決定権限がない事項<br>イ) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項（政策の企画立案、予算の編成、組織、職員の定員等。ただし、勤務条件に | イ) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項（政策の企画立案、予算の編成、組織、職員の定員等） | イ) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項（政策の企画立案、予算の編成、組織、職員の定員等） |

|        |  |   |   |  |
|--------|--|---|---|--|
|        |  | 影響を及ぼすものを除く)<br>ウ) 個別具体的な人事権の行使             | エ) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの(分限の事由、懲戒の種類等)        | エ) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの(分限の事由、懲戒の種類等)<br>オ) その他、上記(給与、勤務時間、交渉ルールの一部)以外の事項 |
| 協議禁止事項 | なし<br>※ 協議にそぐわない事項については、当局が協議を拒否すればよく、このような類型は不要 | ア) 使用者(当局)側に管理・決定権限がない事項<br>ウ) 個別具体的な人事権の行使 | ア) 使用者(当局)側に管理・決定権限がない事項<br>ウ) 個別具体的な人事権の行使 |  |



どのように交渉するか

| 事項名  | パターンⅠ   | パターンⅡ  | パターンⅢ   |
|--|---|--|---|
| <b>3. 協約締結権を付与する職員の範囲</b>                            |   |  |   |
| 使用者側に立つ職員に付与すべきか否か、付与すべきでないとする場合の当該職員の範囲、具体的な範囲の確定方法 | 現に団結権、団体交渉権が認められている職員には付与する（使用者側に立つ職員にも付与する）  | 使用者側に立つ職員には付与すべきでない<br>使用者側に立つ職員の範囲は、現行の「管理職員等」のうち、職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員とし、その具体的な範囲は法令で定める（解釈に疑義が生じた場合は第三者機関が関与） | 使用者側に立つ職員には付与すべきでない<br>使用者側に立つ職員の範囲は、現行の「管理職員等」とし、その具体的な範囲は法令で定める（解釈に疑義が生じた場合は第三者機関が関与） |
| 職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでない職員の存在                   | 職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない。ただし、適正な交渉ルールを定めることにより業務の停滞を招くような集団交渉を避けることが必要 | 職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない。ただし、適正な交渉ルールを定めることにより業務の停滞を招くような集団交渉を避けることが必要  | 個別の政策判断として、職務の特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでないものがあり得る   |
| <b>4. 参考指標の調査と公表・意見表明</b>                            |   |  |   |
| 参考指標の調査と公表・意見表明                                      | 第三者機関による調査、公表・意見表明は行わない。必要があるれば、労使それぞれが既存の統計調査等を利用する                                  | 第三者機関が、労使が参考にできるように民間の労働条件について簡易な調査・公表を実施する。意見表明は実施しない   | 第三者機関が、参考指標の調査、公表・意見表明を実施する。  |
| <b>5. 交渉システムのあり方</b>                                 |   |  |   |
| 交渉の流れ  | 中央交渉を原則として、府省、地方に順次委ねる  |  |   |
| 交渉事項の分配  | 協約による決定・変更  | 決定権限のある者との   | 当局間の権限配分は当  |

|              |  |  |   |
|--------------|--|--|---|
|              | を可能とする<br>(必要に応じて法令に反映)<br>(交渉当事者、交渉事項の範囲に関し法定)                                    | み交渉することとするため、決定権限の所在によって分配が自動的に定まる(協約による決定・変更はできないが、労使で確認することは可能)  | 局が決定<br>(労使交渉での決定・変更は不適當)   |
| 労働側交渉団体のあり方  |  |  |   |
| 協約締結権を付与する団体 | すべての団体に付与する(使用者の努力によって協約の統一性を確保する)   | すべての団体に付与する(使用者の努力によって協約の統一性を確保する)   | 一定の要件を満たす団体に付与する(例えば、排他的交渉代表制の導入、過半数職員団体に付与、登録職員団体に付与等)   |
| 交渉団体のあり方     | 職員中心で構成される団体に限らない(団体の構成員に占める職員の割合が半数以下でも可。労働組合と同様とする)                              |  | 職員中心で構成される団体とする(団体の構成員の過半数以上が職員であることが必要)  |
| 使用者機関のあり方    | 勤務条件を決定できる体制と責任を持つ必要(具体的構成は別途検討が必要)  |  |   |
| 労使関係の透明性の向上  | 「国民に開かれた自律的労使関係」の観点から、透明性向上のための方策が必要。ただし、具体的な措置内容については、中央交渉によって決定する(法律による義務付けはしない) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 協約、申入書・回答書、概要録の公表は義務付け(概要録には日時、氏名等、交渉事項、成果物を含む交渉結果。労働側は代表者等の氏名を掲載)</li> <li>○ すべての交渉を対象とする</li> <li>○ 当局が公表義務を負った上で、公表する概要録については、事前の労働側への確認・反論の併載を当局に義務付ける</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 協約、申入書・回答書、概要録の公表は義務付け(概要録には日時、氏名等、交渉事項、成果物を含む交渉結果。労働側は発言者又は全員の氏名を掲載)</li> <li>○ すべての交渉を対象とする</li> <li>○ 当局が公表義務を負った上で、公表する概要録については、事前の労働側への送付・反論の併載を当局に義務付ける</li> </ul> |

|  |   |                       |                       |
|--|---|-----------------------|-----------------------|
| <p>地方公共団体の交渉システム</p> <p>(*) 本論点については、地方公共団体において共同交渉が行われている場合もあることや執行機関の多元主義等の地方自治制度のあり方に関する観点も踏まえ、選択肢の組合せを整理した</p> |   |                       |                       |
| 交渉・協約締結を行う<br>当事者(他の任命権者<br>からの首長への交渉<br>権限の一元化の可否)  | <p>各任命権者(首長への制度的な交渉権限の一元化は行わない)</p> <p>※ 労使当事者が事実上共同で交渉・協議するなどの運用上の工夫を図ることはあり得る</p>   |                       |                       |
| 地方公共団体を超え<br>た交渉権限の一元化<br>の可否  | <p>制度化しない</p> <p>※ パターンⅡと同様として、具体的には、労使双方の合意により、全国、地方公共団体規模別、都道府県別等の交渉・協議ができる仕組みも考えられる</p> <p>※ 参加を義務付けるのではなく、複数の地方公共団体が労使双方の合意によって連合体を形成して、交渉・協議を行うことができる制度上の仕組みを設けることも考えられる</p> |                       |                       |
| 6. 不当労働行為救済  |   |                       |                       |
| 不当労働行為救済   | 不当労働行為が行われた際に、労組法と同様の救済措置を講じる   | 不当労働行為が行われた際に救済措置を講じる | 現行制度(不服申立制度等)の拡充で措置する |

どう決定するか

| 事項名  | パターンⅠ  | パターンⅡ  | パターンⅢ   |
|--|--|--|---|
| <b>7. 協約の効果</b>                                  |  |  |   |
| 協約の効果  | 法令事項については債務的効力を有する<br>規程事項については規範的効力を有し、勤務条件を直接規律する<br>※ 協約の内容と規程の内容が異なる場合は協約が組合員に直接適用される                                    | 債務的効力を有する<br>…(法令又は規程に反映)…<br>※ 協約の内容と規程の内容が異なる場合でも規程が改正されるまで規程がそのまま適用される              | 債務的効力を有する<br>…(法令又は規程に反映)…<br>※ 協約の内容と規程の内容が異なる場合でも規程が改正されるまで規程がそのまま適用される |
| 勤務条件の統一  | 制度的には担保しない<br>(複数の労働組合がある場合には、同様の協約を結ぶことなど当局の努力で勤務条件を統一することが基本。非組合員については、協約に基づいた規程がすべての職員に適用されることから、これによって全体の勤務条件を統一することが可能) | 勤務条件を法令又は規程に規定することによって制度的に担保する   | 勤務条件を法令又は規程に規定することによって制度的に担保する  |
| 協約と予算との関係  | 〈予算における関与の欄参照〉   |  |   |
| 法令・規程への適切な反映                                     | 法律上に何らかの規定(反映義務)を設ける   |  |   |
| 非組合員等への適用の際の手続                                   | 特段の手続を設けない<br>(非組合員や第三者機関の意見聴取は不適當)  | 職員の過半数を代表する組合又は職員の過半数を代表する者の意見を聴取する  | 第三者機関の意見を聴取する   |
| <b>8. 調整システム</b>                                 |  |  |   |
| 調整システム   | あっせん、調停、仲裁の三種類を設ける。強制仲裁制度を設ける。仲裁は協約と同様の効果  |  |   |
| <b>9. 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法(警察職員、自衛隊員を想定)</b> |  |  |   |
| 勤務条件の決定方法、適正な勤務条件となっているかチェック措置の必要性               | (規程で定める事項)<br>当局が、協約締結権を付与された職員(職員団体)と締結した協約の内容等も踏まえ、 <u>職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定</u>                                 | (規程で定める事項)<br>当局が、協約締結権を付与された職員(職員団体)と締結した協約の内容等も踏まえ、 <u>別途第三者的な意見を聴いて作成した規程において決定</u> |   |
|  | (法定事項)<br>当局が、協約締結権を付与された職員(職員団体)と締結した協約の内容等も踏まえ原案   | (法定事項)<br>当局が、協約締結権を付与された職員(職員団体)と締結した協約の内容等も踏まえ原案                                     | (法定事項)<br>第三者機関の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定                               |

|                            |  |   |  |
|----------------------------|--|---|--|
|                            | を作成し、法令において決定  | を作成し、別途第三者的な意見を聴いて法令において決定  |  |
| 団結権を付与されない職員の過半数代表者からの意見聴取 | 義務付ける  |   | 義務付けしない  |
| 協約締結権を付与されない職員の代償措置        | 協約の内容等を踏まえ、<br>規程又は法案・政省令等<br>を定めることを当局の<br>責務とすること、<br>規程制定時に職員に対し<br>意見表明の機会が与えら<br>れていることをもって、<br>協約締結権制約について<br>の代償措置が確保されて<br>いるとする | 別途第三者的な意見を<br>聴くこと、勤務条件の<br>法定をもって、協約締<br>結権制約について代償<br>措置が確保されている<br>とする | 勤務条件の法定、第三<br>者機関による意見表明<br>があることをもって、<br>協約締結権制約につい<br>て代償措置が確保され<br>ているとする |

その他

| 事項名      | パターンⅠ   | パターンⅡ   | パターンⅢ   |
|----------|---|---|---|
| 10. 苦情処理 |   |   |   |
| 苦情処理     | 特労法に定める苦情処理共同調整会議と同様の仕組みを設けて実施（当局＋職員代表による実施もあり得る） | 第三者機関による苦情処理を制度化するとともに、当事者（各府省レベル）による苦情処理も <u>制度化して併せて実施する</u> （対象の重複可） | 第三者機関による苦情処理を制度化するとともに、当事者（各府省レベル）による苦情処理も <u>当局の責任で任意で実施することが望ましい</u> （任意で実施する場合、対象の重複可） |

## 第4章 協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用

### 1 検討に当たっての基本的考え方

基本法第12条においては、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」とされている。

この規定を踏まえれば、

- ① 現行制度と比較して、便益及び費用が総合的に見て向上するか
- ② 各論点において複数の選択肢がある場合、選択肢により、便益及び費用にどのような影響が生ずるか

といった観点からの検討が重要なのではないかとこの考え方から、これらについて検討を行うこととした。

なお、①については、費用が減少し、便益が増加する場合のほか、費用が増加しても便益がそれ以上に増加することで総合的に見れば便益及び費用が向上することがあり得ること、②については、全体設計に当たっては単に選択肢間での比較のみを重視することなく、制度全体の整合性等の検討も必要であること、また、以下の試算は一定の仮定に基づくことについて、留意が必要である。

なお、基本法においては、「便益及び費用を含む全体像を国民に提示」するとされているところであり、制度設計が固まっていない現時点では、当該「全体像」に係る便益及び費用を示すことは困難である。このため、全体像に係る便益及び費用については、制度設計が固まった後、今回の検討も参考としつつ、別途検討することが必要である。

また、今回は、国家公務員について検討することとしたが、地方公務員については、今後の制度設計の中で今回の検討のほか、団体数や職種の多種多様性など地方制度上特有の事情も踏まえ、必要な検討を行うことが適当である。

## 2 検討の視点及び留意点

第2回から第4回までの検討委員会において、費用及び便益について検討がなされ、次のとおり「想定される便益及び費用の基本的視点について」を取りまとめたところであり、当該基本的視点に照らして、比較することとした。

### 「想定される便益及び費用の基本的視点」

#### 【便益】

#### 1. 内閣の人事管理機能の強化

内閣総理大臣及び各府省大臣の使用者としての人事管理責任を明確化することにより、内閣全体として適切な人事管理を推進し、国民への説明責任を適切に果たすことができる。

#### 2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応

社会経済情勢の変化や国民ニーズの多様化・高度化に迅速かつ的確に対応し、内閣主導による各府省一体となった諸施策の実現を図るため、労使関係の自律性を確立し、弾力的かつ柔軟な任用・給与制度を整備することにより、能力実績主義に基づく抜擢人事、多様な人材の登用、適材適所による思い切った人事配置をすることができる。

#### 3. 職員のモラルの向上と人材の確保

労使が勤務条件や勤務環境について向き合う機会が増えることで、職員の意向やニーズも踏まえた任用・給与制度の整備、勤務環境の改善、在庁時間・超勤時間の縮減等により職員士気向上を図り、組織パフォーマンスの向上を図るとともに、優秀な人材を確保することができる。

#### 4. 国民に理解される労使関係の確立

国民に開かれた労使交渉システムを整備し、労使関係の透明性を高めることにより、労使の社会的責任の自覚を促すとともに、給与等の勤務条件や公務能率等に関する国民の理解を深めることができる。

#### 5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進

厳しい財政状況の下において、行政の遂行に当たり、最小の費用で最大の効果を発揮するため、行政執行体制について不断に見直す必要がある。また、一方では、定年まで勤務できる環境の整備、定年延長も視野に入れた年金と雇用を接続するための方策が課題であるが、これらの課題に対し、自律的な労使関係の下、総人件費管理による人件費の増嵩の抑制を図ることができる。



## 【費用】

### 1. 交渉に係るコストの増大

協約締結権の付与に伴い、交渉のための人員の増加や、交渉回数の増加が見込まれる。

### 2. 交渉不調の場合の調整コスト

協約締結権の付与に伴い、仲裁等の交渉不調の場合の調整が、新たに必要となる。

### 3. 人件費増大のおそれ

給与の決定が人事院勧告に基づくものから当局と職員団体との間の交渉により決定されることになり、交渉結果によっては人件費の増加や職員間の給与水準の不均衡が生ずる可能性がある。

### 4. 交渉における参考指標としての調査コスト

交渉を行うにあたって、人事院勧告に代わる給与の基準を独自に把握することが必要になる。

※ 調査の内容を現行より簡素化することは考えられる。

### 5. 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト

自衛隊員など、現在、勧告を参考に給与を決定している職員について、勧告や給与調査という指標がなくなる場合には、給与決定コストが増大することが懸念される。

※ 交渉により給与決定される職員に準拠して決定することにより、コストの増大を抑制することは考えられる。

## 【注】

- ・ 以上の便益及び費用は、一般論として想定されるものであり、新たな労使関係制度の設計内容により、便益及び費用とも、それぞれプラス面、マイナス面に作用する可能性はある。

また、新たな労使関係制度への移行期においては、便益が現れにくい、あるいは本来よりも費用が増えるということがあり得る。

- ・ 便益及び費用については、両者を相対的に見て意味があることに留意しつつ、議論する必要がある。
- ・ 公務の特殊性を考慮すれば、財政民主主義、勤務条件法定主義等の観点から、国の政策遂行に関して国会が適切に関与する必要があることにも十分留意する必要がある。

また、この他、費用として、次の視点についても検討することとした。

### 6. 自律的労使関係制度を措置することが、制度上・実質上現行の人事院勧告に依拠

して勤務条件を決定している職員の勤務条件決定コストに与える影響（※）

人事院勧告が廃止されることに伴い、国有林野、特定独立行政法人、国立大学法人の職員等、現在、制度上又は実質上一般職国家公務員の給与を考慮要素として決定している職員の給与決定に関するコストの増大が懸念される。（※ 自律的労使関係制度を措置する上で発生する直接的な費用ではなく、当該制度の措置の影響を受けて発生する間接的な費用）

なお、検討委員会においては、次のような意見もあったところであり、すべての基本的視点について、定量的評価が可能かを検討したが、便益等定量的評価が困難なものがあり、それらについては定性的評価も活用することとした。

「便益及び費用に関する委員の御意見（「概要）」」（抜粋）（第2回労使関係制度検討委員会・資料2）

2. 便益の示し方について

- 労使の信頼関係の醸成、労働者のモチベーションの向上など、便益は一般的に定性的なものとなる。
- 協約締結権が付与されることで税徴収員のモチベーションが上がり、徴収率がアップすれば、そのアップした数値を便益として示すことができるかもしれない。
- 数値的ではなく、労使関係の安定化、意思疎通、組織活性化、能力向上、効率化等の面を見るべき。ものさしでズバツと図れるものではない。
- 公務の効率向上、コスト意識の徹底、行政課題への対応能力向上など、定性的な示し方しかできないのではないか。あえて数値化しても客観性に難あり。

3. 費用の示し方について

- 制度（交渉システム）について、幾つかのパターンを想定しコストを試算することが必要。
- コストは交渉に関する人件費（人数×時間）、第三者委員会の運営コスト等で示し得る。

4. その他

- 便益・費用の議論をする前提として、①協約締結権を付与する非現業職員の範囲、②付与による勤務条件決定プロセスの変化、③勧告制度の廃止、使用者機関の確立、交渉透明化、調停機関設置等の位置付け、を明確にすべき。
- 交渉状況（組合数、交渉スタンス等）や、仲裁方法等の制度設計によりコストは大幅に異なる。

### 3 新たな制度と現行制度との比較

便益に関しては、基本的に向上する可能性があると考えられる。一方で費用に関しては、制度設計のあり方によって、その増減が考えられる。したがって、費用に関して増減の要素を分析し、幾つかの前提条件を置いた場合のコストの状況について、選択肢として整理した。

なお、制度移行期については、費用が大きく出る可能性があり、ここでは制度移行後一定期間経過後を想定して検討を行った。

#### (1) 便益について

便益については、次のとおり考えられる。

##### ① 「便益 1. 内閣人事管理機能の強化」について

人事院勧告に代わって、使用者として位置付けられた内閣として直接的に説明責任を果たすことができることとなるため、便益は向上すると考えられる。定量的評価は困難と考えられる。

##### ② 「便益 2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応」について

弾力的かつ柔軟な給与制度の整備等により、多様な人材の登用等の便益が向上する可能性があると考えられる。定量的評価は困難と考えられる。

##### ③ 「便益 3. 職員のモラルの向上と人材の確保」について

コスト意識が高まり業務の改善につながる等が期待され、便益が向上する可能性があると考えられる。定量的評価は困難と考えられる。

なお、本年8～9月に実施された国家公務員制度改革に関する特別世論調査においても、「労使交渉によって自らの給与等の勤務条件を決めることにより、コスト意識が高まり、業務の改善につながる」34.7%、「労使交渉によって自らの給与等の勤務条件を決めることによりモラル（原文ママ）仕事に対する熱意・意欲が高まる」32.4%、「現場を知っている当事者が交渉を行うことにより、業務改善意識が高まり、国民目線の行政サービスの向上につながる」29.7%等となっているところ。

##### ④ 「便益 4. 国民に理解される労使関係の確立」

現在は交渉についての情報公開は義務付けられておらず、交渉の概要録の公開等により透明性が高まり、便益は向上すると考えられる。定量的評価は困難と考えられる。

##### ⑤ 「便益 5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進」

現行の人事院勧告制度では、情勢適応原則の下での民間準拠が義務付けられているが、仮に労使合意を基礎として勤務条件を決定することとする場合には、給与水準や給与制度についてはより柔軟に決定できることとなる可能性があると考えら

れる。定量的評価は困難と考えられる。なお、国家公務員（自衛官、国会職員等を除く。）の人件費（※）は3兆2,370億円（平成20年度）。（参考：それ以外の国家公務員（自衛官、国会職員等）の人件費は2兆882億円、地方公務員の人件費は22.2兆円。（平成20年度））（※ 退職手当、国共済負担金等を含む。）

## (2) 費用について

費用については、次のとおり検討を行った。

### ① 「費用1. 交渉に係るコストの増大」について

#### ア 交渉コストの増減要素の検討

次のとおり、交渉コストの増減要素、及び現行制度と新制度とでどのように変化するかについて、整理した。

なお、ここでは、「交渉」に、協約締結を目的としない協議、意見交換等も含めて検討を行った。

#### a) 1回当たりの交渉時間の増減要素

##### ・ 交渉事項の範囲の変化

勤務条件（いわゆる「管理運営事項の処理に影響を受ける勤務条件」を含む。）は、現行制度・新制度ともに義務的交渉事項で変化はないと考えられる。

ワーキンググループの検討においては、民間での経営事項的なものは、義務的交渉事項としないことで一致しており、それを基に考えれば、これらの事項については、現在も情報提供は可能であり、大きな変化はないと考えられるが、義務的協議事項を設ける場合にはその範囲如何により「協議」コストが増加する可能性があり、現時点では影響は不明である。

団体的労使関係の運営に関する事項は、現在でも予備交渉制度があり、大きな変化はないと考えられる。

##### ・ 参考指標の有無・詳しさ・精度の高低、意見表明の有無

参考指標や意見表明は、一般的にはある方が、また詳しい方が交渉短縮効果が期待できるが、ワーキンググループの検討においては労使を拘束しないものとすることで一致しており、それを基に考えれば、影響は不明である。

##### ・ 交渉事項の配分（上申交渉廃止）

中央交渉、府省交渉が多いほど、交渉時間は減少すると考えられる。なお、法令上当局側の権限が定まっていない事項がある場合等を除き、交渉事項の配分は当局側の権限配分等により決まるもので、交渉では変更できない（確認は可能）ので、労使関係の制度設計の観点からは、減少幅は基本的に所与のものとして扱うのが適当と考えられる。

#### b) 1回当たり交渉人数の増減要素

##### ・ 交渉ルール

参加人数の増減は、交渉ルールの設定如何によると考えられる。

#### c) 交渉団体数の増減要素

##### ・ 交渉団体のあり方

現行の職員団体には規模要件がなく、現在でも少数の職員が外部の支援を受けて小規模な職員団体を作るとは可能である一方、協約締結が可能となることによって交渉団体数が増えること、民間労働法制のように事業所単位での労使協定が必要となる場合等、制度設計如何では事業所単位で交渉団体が作られること等も考えられ、現時点では、影響は不明である。

d) 交渉回数の増減要素

・ 交渉事項の配分（上申交渉廃止）

一般的には、地方交渉事項が減少すると考えられるが、交渉事項があり、短時間でも交渉すれば、1回の交渉としてカウントされることから、交渉事項の具体的配分が決まっていない現時点では、回数が減るか否かは不明である。

・ 中央人事行政機関への交渉の一本化（現行、人事院、総務省等に対して実施）

交渉対象が人事院から中央人事行政機関に移行し、現行制度において職員団体が人事院に対して行っていた交渉部分は減少する。一方では、新たに中央人事行政機関に対する交渉が発生すると考えられる。また、参考指標の調査公表・意見表明を行う第三者機関が設けられれば、それへの交渉が発生する可能性がある。このため、増減両方が考えられるが、いずれにしても一部の機関に対する交渉で、全体には大きな影響はないと考えられる。また、人事院には当局も要求等しているが、同様に大きな影響はないと考えられる。

・ 調整機関があることによる効果（交渉長期化防止）

一般的には交渉がいたずらに長期化することを防止する機能はあると考えられるが、そもそも現行の交渉が協約締結を目的とするものでないことから、現行制度と比較しての影響は不明である。

・ 合意形成を目的とする交渉になることによる交渉回数増加

新制度下では、合意形成に向けて、持ち帰り、再交渉等が発生し、交渉回数が増加する可能性があると考えられる。なお、調停等へ持ち込むルールの設定等により、左右される可能性があると考えられる。

イ コスト増減に大きく影響する要素

3においては、制度設計によるコストの状況を検討することを目的としていることから、以下の検討手順においてはコスト増減に大きく関係する要素を取り出して検討した。（②、④、⑤において同じ。）

アを踏まえれば、コスト増減に大きく関係する要素は、次のとおりである。

○ 交渉事項の配分（減要素）

○ 交渉ルールの設定（交渉人数、交渉回数等）（増減要素）

ウ コストの増減

以上を踏まえれば、交渉ルール（交渉人数・交渉回数等）が大きな増減要素であり、その他の要素については現時点では影響がない、又は不明であることから、交渉ルールの設計如何によるコストの増減を検討することで、全体の交渉コストの増減を検討した。その結果は次のとおりである。

なお、交渉事項の配分により交渉コストは減るが、配分が決定していないことから、ここでは一定幅の減少とするにとどめる。

| 交渉ルールの設定等に関する選択肢 | コスト  | 参考（便益等への影響）  |
|------------------|--|--|
| ア 労使に任せる         | 交渉事項の配分により一定の削減が図られるが、総合的には増加も減少も考えられる           | 交渉ルール如何により、職員のモラル向上、国民の理解等の便益にプラス・マイナス両方の影響を及ぼし得る                      |
| イ（制約的に）法定        | 交渉事項の配分により一定の削減が図られることもあり、交渉回数等を制限することで減少又は増加幅抑制 | 交渉時間・回数等の規制が強いと、十分な交渉ができず、頻繁に仲裁等を活用する場合には、内閣の説明責任履行や職員のモラル向上等の点で便益が出ない |

※ なお、交渉ルールに関しては、集团的労使関係で解決すべき事項を扱うとの前提であり、個別の人事問題等苦情処理、労働相談等に対応すべき事項は含まれないとの前提である。

また、ア・イは主にどのような設定とするかという意味であり、実際上は、事項により法定されるものと労使に委ねられるものまでが混在すると考えられる。

※ 上記のほか、交渉コストに影響を及ぼすものとして、交渉に関するガイドライン（各省庁統一的な当局側の対応指針等）を設けることも考えられる。

#### 【補足】交渉コストの計算方法

推計方法について、現時点では以下のようにすることが考えられるが、制度設計如何によるところも多く、現時点では推計困難であり、全体設計が進んだ段階で検討することが適当である。

○ 協約締結権付与に伴う交渉コスト増については、

$$\text{増コスト} = @ \times A \times B \times C$$

@ : 行（一）平均給与 ÷ 21日 ÷ 8時間

A : 交渉に関与する平均人数

B : 平均交渉増時間

C : 全事業所

とのモデル式（第2回労使関係制度検討委員会・資料4）で推計。

○ 交渉コストの定義

- ・ 当局側の人件費が交渉コスト（国民負担となる部分）

- ・ 検討対象は、交渉及び協議（労使合意形成過程では、交渉、協議の区別の意味が薄いとの考え方に立つ場合）
- ・ 交渉・協議の準備（例：対応方針の打合せ、回答メモの作成）に係るコストは含めない（回答内容の検討など、通常の業務との切り分けが困難な事項があるとの考え方に立つ場合）
- ・ 交渉・協議は勤務時間内に実施（当局側から見れば業務であり、勤務時間内が基本との考え方に立つ場合）

○ 交渉の平均人数、平均時間等の考え方

- ・ 交渉人数  
交渉に参与する平均人数は、交渉ルールの決め方によるが、現行でも必要な交渉が行われており、増減なしとして推計。  
なお、現行の交渉人数については、確実なデータがないため、各府省等へのヒアリング結果等を用いることでよい。
- ・ 交渉時間  
交渉事項の配分の影響については、交渉事項数の増減率に比例して交渉時間数が増減。  
また、労使合意を目的としない現行の交渉から、新制度では労使合意を目的とする交渉に変わることに伴う交渉時間の変化については、民間の交渉時間並みになるとして推計。  
なお、現状については、各府省等へのヒアリング結果等を用いることでよい。
- ・ 交渉回数  
交渉事項の配分により、運用等のレベルの問題等地方交渉の交渉事項は残ると考えられる。  
また、交渉回数について、民間の交渉回数並みになるとの考え方で推計。  
なお、現状については、各府省等へのヒアリング結果等を用いることでよい。

※ 上記以外の事項については、112～113 ページの想定により、推計。

② 「費用2. 交渉不調の場合の調整コスト」について

ア 交渉不調の場合の調整コストの増減要素の検討

a) 調整に直接必要な人件費、諸費用の増加

- ・ 中央労働委員会が専管で行うこととすれば、ほぼコスト増はない。
  - \* 現在中央労働委員会の対象となる労働者数が5300万人。一方、一般職非現業国家公務員は28万人。
  - \* 現在と同様の組織体制・予算において、郵政民営化前までは郵政職員27万人を中央労働委員会専管としていた。
- ・ 公務専門機関で行うこととすれば、調整を行う既存の公務専門機関はないため、人件費・諸費用が増加の可能性。

b) 調整を実施するためのデータ等の収集・分析費用の増加

交渉における参考指標の調査を行わず、調整機関が調整のためのデータ等の収集・分析を行う場合、現行の人事院勧告に係るコストを勘案すれば、コスト増減なしから一定のコスト減までの範囲となると考えられる。

交渉における参考指標の調査を行う場合については、調整機関が調査データの提供を受けることにより、別途のデータ収集等が不要となるときは、「交渉不調の場合の調整」のみに関するコスト増はない。(交渉における参考指標としての調査コストについては、④で検討)

イ コスト増減に大きく影響する要素

アを踏まえれば、コスト増減に大きく関係する要素は、

○ 調整に直接必要な経費（増要素）

である。

ウ コストの増減

以上を踏まえ、調整主体の設計如何によるコストの増減を検討すると、次のとおりである。

| 調整主体に関する選択肢  | コスト       | 参考（便益等への影響）  |
|--------------|-----------|--|
| ア 中央労働委員会が実施 | ほぼ増なし     | 選択肢により、便益（内閣人事管理機能の強化、高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応等）の大小には影響なし |
| イ 公務専門機関が実施  | 人件費等増の可能性 |  |

③ 「費用3. 人件費増大のおそれ」について

人件費は、新制度においても、何らかの形で予算面から国会の関与を受け、合理的なもの判断されたものだが、増加した場合、「費用」と評価することは適当かとの考え方があり、また、一方人件費が減少する可能性もあり、便益5のとおり「総人件費管理による人件費の増嵩の抑制を図ることができる」を便益とする考え方もあることから、費用としての検討をしないこととした。

④ 「費用4. 交渉における参考指標としての調査コスト」について

ア 交渉における参考指標としての調査コストの増減要素の検討

参考指標を調査・公表する場合は一定の費用が必要である。ただし、参考指標という性質上、現行の勧告に係る調査よりも詳細な調査となることは想定されない。このため、現行の人事院勧告に係るコストを勘案すれば、コスト増減なしから一定のコスト減までの範囲となると考えられる。

※ 人事院勧告の基礎となる調査のうち、一部は地方公共団体のコストで実施しているが、ここでは国に係るコストのみを考慮。

イ コスト増減に大きく影響する要素



アを踏まえれば、コスト増減に大きく関係する要素は、  
 ○ 交渉の参考指標の調査コスト（減要素）  
 である。

※ 調査の内容を現行より簡素化できることから、コスト減が可能である。

ウ コストの増減

以上を踏まえ、参考指標の設計如何によるコストの増減を検討すると、次のとおりである。

| 参考指標の調査のあり方に関する選択肢 | コスト            | 参考（便益等への影響）  |
|--------------------|----------------|--|
| ア 参考指標なし           | 現行の人事院調査相当分の減  | 選択肢により、便益の大小には影響なし（「内閣人事管理機能の強化」（内閣の説明責任）の観点からは、参考指標は拘束力を持たないものであり、それが詳細か、粗いかは影響しないことなどから、便益となるかならないかの判断は困難） |
| イ 簡略な参考指標          | 現行の人事院調査より一定の減 |  |
| ウ 現行並みの参考指標        | 現行の人事院調査からの減なし |  |

⑤ 「費用5. 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト」について

ア 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コストの増減要素の検討

a) 指標の調査コスト

指標を調査する場合、対象職員の範囲を勘案しても、現行の人事院勧告に係る調査より詳細なものは想定されず、調査という広い括りで考えると、現行の人事院勧告が無くなるとすれば、それと総合的に見ればコスト減か現状維持。交渉の参考指標の調査公表がなされる場合には、それを活用しつつ必要な追加的な調査をすればよい。

このため、現行の人事院勧告に係るコストと総合的に見れば、コスト減か現状維持と考えられる。

b) 過半数代表への意見聴取、第三者機関の関与に係るコスト（※）

- ・ 過半数代表への意見聴取については、一般的にはあまりコストはかからないと考えられる。
- ・ 第三者機関の意見聴取、意見表明については、新規の業務であり、コスト増の可能性があると考えられる。

※ ワーキンググループでの選択肢は、協約締結権を付与された職員に係る協約を踏まえて決定（第三者機関の関与等はなし）、過半数代表の意見聴取、第三者機関の意見聴取、第三者機関による調査・意見表明、現行制度と同じ、であり、コストに関連する選択肢は上記のとおりである。

イ コスト増減に大きく影響する要素

アを踏まえれば、コスト増減に大きく関係する要素は、次のとおりである。

- 労働基本権を制約される職員の勤務条件決定に係る指標の調査コスト（減要素）

- 第三者機関の関与に係るコスト（増要素）

ウ コストの増減

- ・ 労働基本権を制約される職員の勤務条件決定に係る指標の調査コスト関係について検討すると、次のとおりである。

| 選択肢       | コスト            | 便益等への影響  |
|-----------|----------------|--|
| ア 指標なし    | 現行の人事院調査相当分の減  | 選択肢により、便益の大小には影響なし（便益は労使交渉を行うことに係るものなので、交渉外の場合には影響しない） |
| イ 簡略な指標   | 現行の人事院調査より一定の減 |  |
| ウ 現行並みの指標 | 現行の人事院調査からの減なし |  |

※ 交渉の参考指標の調査を行う場合でも、調整を行い、同じ調査が行われないと仮定。

- ・ 次に第三者機関の関与に係るコスト関係について検討すると、次のとおりである。

| 制度設計          | コスト                 | 便益等への影響  |
|---------------|---------------------|----------|
| ア 第三者機関が関与する  | 意見表明等コスト増の可能性       | 便益に関係しない |
| イ 第三者機関が関与しない | 意見表明等コスト増加しない（現状維持） |          |

※ 第三者機関が関与するのは、指標調査がある場合なので、間接部門のコストや調査コスト等は考慮せず、意見聴取、意見表明等に係るコストのみを検討。これらのコストは、あまり大きくないと考えられる。

- ・ 以上を踏まえると、引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定の総合的なコストは、次のとおり

| 選択肢                | コスト  | 便益等への影響            |
|--------------------|--|--------------------|
| ア 指標なし・第三者機関の関与なし  | 現行の人事院調査相当分の減                                    | 選択肢により、便益の大小には影響なし |
| イ 指標なし・第三者機関の関与あり  | 現行の人事院調査相当分の減がある一方、意見聴取等で少しコスト増の可能性。トータルでは相当程度減  |                    |
| ウ 簡略な指標・第三者機関の関与あり | 現行の人事院調査より一定の減がある一方、意見聴取等で少しコスト増の可能性。トータルでは一定程度減 |                    |

|                      |  |  |
|----------------------|--|--|
| エ 現行並みの指標・第三者機関の関与あり | 現行の人事院調査からの減がない一方、意見聴取等で少しコスト増の可能性。トータルでは少し増の可能性 |  |
|----------------------|--|--|

※ 指標があるのは、第三者機関が意見表明する場合のみ。このため、「簡略な指標による、かつ、第三者機関の関与なし」、「現行並みの指標、かつ、第三者機関の関与なし」という選択肢はない。

⑥ 「費用6. 自律的労使関係制度を措置することが、制度上・実質上現行の人事院勧告に依拠して勤務条件を決定している職員の勤務条件決定コストに与える影響」について

ア 自律的労使関係を措置することが、制度上・実質上現行の人事院勧告に依拠して勤務条件を決定している職員の勤務条件決定コストに与える影響の検討（仮に国有林野職員を例に検討）

a) 指標の調査コスト

現行制度においては、制度上、民間の給与等の実態調査を基礎として行われる人事院勧告に基づく一般職国家公務員の給与等を考慮要素として決定しているところ。

このため、人事院勧告が廃止される場合には、人事院勧告に代わる指標が必要との考え方がある。

一方、現行制度においても、考慮要素は人事院勧告ではなく一般職国家公務員の給与等であって、人事院勧告が廃止されても当該給与等を考慮して給与等の決定が可能であり、人事院勧告に代わる指標は不要との考え方がある。

b) 交渉コスト

a)に関連するが、人事院勧告がなくなることにより、交渉のよりどころがなくなり、交渉が長期化するとの考え方がある。

一方、現行制度においても、考慮するのは人事院勧告ではなく一般職国家公務員の給与等であるため、影響はないとの考え方がある。

イ 影響の考え方

いずれにしても、自律的労使関係制度を措置する上での直接的な問題ではなく、国有林野等職員の給与等の決定システムをどのように設計するかという別個の問題であるが、このような懸念があることも視野に入れつつ自律的労使関係制度を検討することが適当である。

#### 4 新たな制度における各論点の選択肢間での比較

##### (1) 検討事項

便益及び費用に関連し、各論点の選択肢間での比較をすることが考えられるのは、次の論点である。

- ① 交渉団体
- ② 交渉事項の範囲
- ③ 参考指標の調査公表・意見表明
- ④ 調整システム（あっせん、調整、仲裁）
- ⑤ 適正な勤務条件であることのチェック措置
- ⑥ 協約を踏まえて非組合員等の勤務条件を決定する手続
- ⑦ 協約締結権を付与されない職員の勤務条件決定
- ⑧ 労使協議制

##### (2) 検討

###### ① 交渉団体

###### ア 選択肢

- a 職員団体（現行）
- b 労働組合

###### イ 関連する評価項目

- ・ 交渉に係るコストの増大（費用）

###### ウ 検討

現時点では、職員団体とするか労働組合とするかの影響は不明である（112 ページ4・(2)・①・ア・c) 参照）。

###### ② 交渉事項の範囲

###### ア 選択肢

- a 給与等のほか、懲戒等について交渉・協約可能
- b 給与等について交渉・協約可能、懲戒等について交渉・協約不可
- c 給与等について交渉・協約可能、懲戒等について協議不可

###### イ 関連する評価項目

- ア) 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応（便益）
- イ) 職員のモラルの向上と人材の確保（便益）
- ウ) 交渉に係るコストの増大（費用）

###### ウ 検討

- ア) 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応（便益）について  
給与等については、いずれの選択肢でも交渉可能と考えられるものの、任用についてはa～cのどれに該当するかの考え方が現時点では考え方が固まっていないことから、比較は困難である。
- イ) 職員のモラルの向上と人材の確保（便益）について

勤務条件については、a～cにより、交渉・協約事項の範囲が異なる可能性があり、モラールに係る事項の取扱いの考え方が現時点では固まっていないことから、比較は困難である。

- ウ) 交渉に係るコストの増大（費用）について  
義務的交渉事項についてはa～cで大きな差異はないものと考えられ、費用の差異もないと考えられる。
- エ) まとめ  
選択肢ごとの便益及び費用を比較することは、現時点では困難である。

### ③ 参考指標の調査公表・意見表明

#### ア 選択肢

- a 意見表明
- b 参考指標の調査・公表
- c 実施しない

#### イ 関連する評価項目

- ア) 内閣の人事機能の強化（便益）
- イ) 交渉に係るコストの増大（費用）
- ウ) 交渉における参考指標としての調査コストの発生（費用）

#### ウ 検討

- ア) 内閣の人事機能の強化（便益）  
いずれの選択肢とも、内閣に対する拘束力はないことから、内閣の説明責任は同等と考えられる。
- イ) 交渉に係るコストの増大（費用）  
いずれの選択肢とも、労使に対する拘束力はないことから、コスト増大との関係では同等と考えられる。
- ウ) 交渉における参考指標としての調査コストの発生（費用）  
具体的にどの程度詳細な調査や意見表明を行うか、意見表明をする際に併せて調査を行うか等によりコストが変わり得るが、現時点では具体的な制度設計を絞り込んでいないことから、比較は困難である。
- エ) まとめ  
選択肢ごとの便益及び費用を比較することは、現時点では困難である。

### ④ 調整システム（あっせん、調整、仲裁）

#### ア 選択肢

- a 中央労働委員会
- b 公務専門機関

#### イ 関連する評価項目

- ・ 交渉不調の場合の調整コスト（費用）

#### ウ 検討・まとめ

115 ページ4・(2)・②のとおり、中央労働委員会の場合にはほぼコスト増はない

一方、公務専門機関の場合には一定のコスト増の可能性があると考えられる。

⑤ 適正な勤務条件であることのチェック措置

ア 選択肢

- a 専門的な第三者の関与
- b 民間の動向の調査・公表
- c 労使交渉の透明性確保

イ 関連する評価項目

- ア) 人件費増大のおそれ（費用）
- イ) 交渉における参考指標としての調査コストの発生（費用）

ウ 検討

- ア) 人件費増大のおそれ（費用）  
いずれの選択肢とも、労使を拘束する効果がないことから、比較は困難である。
- イ) 交渉における参考指標としての調査コストの発生（費用）  
具体的な制度設計が絞られていないところ、具体的な制度設計によりコストに大きな幅が出ることから、現時点では、比較は困難である。
- ウ) まとめ  
選択肢ごとの便益及び費用を比較することは、現時点では困難である。

⑥ 協約を踏まえて非組合員等の勤務条件を決定する手続

ア 選択肢

- a 手続なし
- b 職員（職員代表又は全職員）の意見を聴く
- c 第三者機関の意見を聴く

イ 関連する評価項目

- ・ 当該手続に要するコスト（費用）

ウ 検討

制度設計によるが、一般的に考えれば、手続なしが最もコストが低く、職員の意見を聴くことが次にコストが低く、次に第三者機関が関与することがコストが低いと考えられる。

エ まとめ

一般的には、a、b、cの順にコストが低いと考えられる。

⑦ 協約締結権を付与されない職員の勤務条件決定

ア 選択肢

- a 当局が案を作成する（特段の措置はと採らない）
- b 過半数代表者の意見を聴く
- c 第三者機関の意見を聴く
- d 第三者機関の意見表明

イ 関連する評価項目

- ・ 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト（費用）

ウ 検討

現行制度では、人事院勧告による。

新たな制度では、少なくとも勧告はないので、いずれの選択肢でもコストは減少。

具体的な制度設計によるが、一般的には、特段の措置なしに当局が案を作成するのが最もコストが低く、職員の意見を聴くことが次にコストが低く、次に第三者機関が関与することがコストが低いと考えられる。

エ まとめ

一般的には、a、b、c、dの順にコストが低いと考えられる。

⑧ 労使協議制

ア 選択肢

- a 措置しない
- b （管理運営事項について）措置する

イ 関連する評価項目

- ・ 職員のモラル向上と人材の確保（便益）

ウ 検討

管理運営事項について、現在は交渉することができないこととなっているところ、労使協議制が措置される場合には、協議をすることができることとなることから、便益は向上。

しかしながら、現行の国公法における「交渉」は協約締結を目的としない「協議」であること、現在でも実態としては、「意見交換」といった形で労使間で話し合いがなされていること、から便益の向上の幅については、不明である。

エ まとめ

bの方がaより便益が高いが、その向上の幅は不明である。

終わりに

検討委員会では、基本法を踏まえて、協約締結権の付与を中心に検討を行ったところであり、政府においては、本報告を素材として、自律的労使関係制度の措置についての検討を進め、その実現を図ることを期待する。

また、本報告において述べた事項のほかにも、例えば使用者機関や第三者機関の組織のあり方といった、更に綿密な検討を要する事項が依然残されている。これらの事項については、政府において速やかに検討を行った上で、自律的労使関係制度を措置する際に併せて措置する必要があるものとする。

なお、労働基本権のあり方については、より幅広い検討課題として争議権や消防職員等の団結権が存在しており、これらについては別途検討することが必要との意見があった。

また、①成績主義（メリットシステム）等近代公務員制度の基本原則とされてきたものについて、今日如何に捉えるべきか、②昭和48年の全農林警職法事件最高裁判決が、公務の特性として示した「市場の抑制力の欠如」「職務の公共性」「地位の特殊性」について、現代の行政サービスの実態に対してどの程度当てはまるものであるのか、あるいは労働協約締結権との関係において論じ得るものであるのか、③「究極の使用者が国民である」という考え方と「責任ある使用者体制の確立」という命題を如何に整理するか、④公務員の勤務関係の法的性格、といった点について、より踏み込んだ議論が今後必須である、との意見もあった。

加えて、政府においては、今後の自律的労使関係制度の検討に当たり、便益及び費用についても十分に検討するとともに、国民に分かりやすく示すべきであるとの意見があった。

繰り返しになるが、第3章で示しているモデルケースは、例示としてそれぞれ別の観点から整理したものであり、検討委員会としていずれか一つの案を推奨するものではない。また、これらは制度化の選択肢を三つに絞ったものではなく、幅を持たせて検討することが適当である。

検討委員会としては、本報告が、今後の政府における新たな自律的労使関係制度の設計に資することを強く願うものである。



別添 「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」(ワーキンググループ報告)等についての検討委員会等でのこれまでの議論

※ ワーキンググループにおいて取りまとめた「制度骨格に係る論点」(平成21年9月21日)及び「制度骨格に付随する論点等」(平成21年10月16日)、「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」(平成21年11月27日)についての委員会での意見、ペーパーで提出された意見、ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見を、議事概要等を基に論点別に分類した。

なお、以下の意見におけるA、B等の記号はいずれも「制度骨格に係る論点等に関する選択肢の整理」によっている(本報告の第1章を参照)。

また、読みやすさの観点から、会議資料のページの指定に関する部分等の発言を適宜修正している。

全体的な意見

- 全体の印象からすると、幅広い選択肢を整理するという域を超えて、一定の方向に結論を集約しようとしている印象を受ける。また、詳細すぎるのではないかという印象も持っている。
- 基本法12条で自律的労使関係を作るのだと、現行国公法・地公法上の一般職の公務員について自律的労使関係制度を措置するということが大目的でそのための検討というのであれば、一番重要な論点の一つは、公務の世界でも権限と責任のある使用者機関を作るとことは憲法原理等から理論的に現実的に可能なかということが大前提として確認されなければならない。これは、委員の中からも、公務員の世界にあっても権限と責任を有する使用者機関を設立することは、理論的にも現実的にも可能であるとのいうご意見を頂いて、その上で様々な議論が行われていることを確認すべき。したがって、この検討委員会の目的を考えた場合には、可能な限り労使自治の枠を広げるという考え方からこの先の議論がなされなければならない。制度設計を行う際、公務員労働者に対する著しい不信感があるように感じるが、社会人一般としての常識を公務員は有しているという前提で議論していただかなければならない。あるいは労働組合が置かれている時代状況の変化、労働組合に対する社会意識の変化を踏まえて制度設計を行う必要がある。
- ワーキンググループ報告書については、採り得る選択肢を示していただいたが、これ以外にも採り得る選択肢はあるということを意見として強く申し述べさせていただきたい。
- 労使関係制度の骨格の検討に当たっては、公務員と民間労働者との位置付けの違いを十分念頭に置くことが重要であると考え。ワーキンググループにおけるヒアリングでも触れられていたように、
  - ・ 憲法に規定するように公務員は「全体の奉仕者」であること

- ・ 公務員給与の財源は、原則として国民・住民の税金で賄われていること
- ・ 公務員制度は国民・住民（及び国会・地方議会）の理解を十分に得られる制度でなければならないこと

という点に常に立ち返ることが必要である。特に、地方公共団体は住民に身近な行政サービスを提供する行政体であり、住民の理解、そして住民の代表者である地方議会との関係が直接的に問われるところである。

○ 地方公共団体は多様であり、今後の制度のあり方の検討においては、団体規模等に配慮した制度設計についても検討が必要であると考えている。

○ 公務員の労働基本権を考える際、議会との関係が重要であること、勤務条件の決定に際して、基本的な制度の統一性や具体の水準に関する民間・他の公共団体との比較が必要であることなどについては、この委員会で重ねて意見を申し上げてきたところであり、繰り返しは差し控えたいと思う。ただ、地方公務員の労働基本権について考えるとき、特に、住民との距離の近さ、地方自治制度の特徴、そして多様な地方の行政運営について重ねて留意すべきである。

- ・ 地方自治体、特に市町村は、日々の業務で直に住民と接している。職員一人ひとりから首長まで、常に住民から、その仕事ぶりや処遇に厳しい視線が注がれていることを忘れることはできない。労使の交渉や結果に対する住民の目があり、議会、住民の理解を得るための説明が必要であって、交渉当事者だけで話が終わらないことが重要な点だと思う。
- ・ また、国と異なり、地方自治体は執行機関が一つに束ねられているわけではない。教育委員会などの委員会は、それぞれ独立性の高い責任を負っている。共通事項についての調整は当然として、それぞれの執行機関の責任者が労使交渉の場で責任をきちんと果たすのが基本と考える。
- ・ 団体の種類や規模、職員数や職種、機関や組織が極めて多様である地方自治体では、労使関係についても多様な状況が見られる。地方公務員制度の基本的な部分の統一性が必要な反面、地方自治の理念の下、各自治体が議会への付託を通じて勤務条件の決定について自ら責任を持つことも重要である。地方公務員制度を考えるときには、この統一性と多様性をともに確保する方策が重要と実感している。

<参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見>

○ 議論の前提として、①公務員は全体の奉仕者であること、②給与の財源は、原則として税金で賄われていること、③地方公共団体は住民に身近な行政体であり、特に住民の理解、地方議会との関係を考える必要がある。

## II 制度骨格に係る論点

### 1 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

○ 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点、勤務条件の決定における国会の法律によ

る関与等に関して記述されている事項について、このようなアプローチだけでは、求められているテーマに対する解に近づきがたいのではないか。これまでの議論では、大きな論点として「現行の国家公務員法を建前とした現行公務員制度に問題があるのか」、「国家公務員法に規定されているとおりに現実には運用されておらず、運用と法制度に乖離が生じている。したがって、運用実態が現行法どおりに行われていないことに問題があるのか」、「運用実態は歴史的に形成されているので、それに合致した法制度に変える必要があるのか」、「法制度も運用実態も時代の変化に合わせて代えるべきなのか」という論点がある。改革論議をするに当たり、どの立場に立つのかがはっきりしないと、求められている改革案をまとめるためには妥当性を欠くのではないか。

- 「制度骨格の議論に当たっては、労使合意を基礎としつつ」とあるが、労使合意による勤務条件決定の仕組みを検討することが必要。言葉の一つ一つに深い意味を付与させて議論するということが無かったわけではないのでこだわっている。また、「憲法第15条の示すとおり、究極の利用者が国民であって」とあるが、憲法15条を読んでも論理的にはそのようには帰結しない。憲法15条を引用するのであれば全文を引用すればよい。このように書いてある意図は、あたかも公務にあっては自律的労使関係、権限と責任を有する利用者が成立しにくい、し得ないイメージがある。

〈参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見〉

- 基本的な視点として、①議会制民主主義等の憲法上の制約から、勤務条件は、法令により定めることが適当、②成績主義の原則等から、同じような官職に任用された職員の給与が所属職員団体により異なることは不適當。また、勤務条件が職員団体により異なることは国民の理解を得ることが困難。このため、勤務条件の統一性を制度的に確保することが必要である。

## 2 勤務条件に関する国会の法律による関与

- 「労使の合意を基礎として」と記載されているが、「労使の合意により」となぜなっていないのか。「近代公務員制度の原則を満たすものとならなければならないことはいうまでもない」と記載されているが、Aの区分（憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念））には憲法上の要請だけではなく、現在の国家公務員法に記述されていることを含めた「近代公務員制度とはこのようなものだ」というワーキンググループの判断があって、ここに持ち込まれている。例えば、平等取扱原則は憲法上の規定であり、公務員だけではなく、日本国内の様々な行為に貫徹されなければならない。成績主義の原則はおそらく皆が賛成するだろうが、実態はどうなっているのか。この原則に基づいて指定職の人事は行われているのか。指定職のポストに平等に機会が保障されているのか。「成績主義の原則は交渉事項ではない」という抽象的な概念からロジックを展開して、「公務員の場合には本来内在的に自律的労使関係が成立する条件がそもそもない」という結論に帰結しかねないと危惧する。例えば、職務給の原則についても同じ

であり、職階法に基づき、職階制度は貫徹されたのか。現状では職階制度の確立も放棄され、給与法は給与準則に基づいて実施することで代替しているのが現実である。俸給表という言葉自体についても違和感があり、ベテランの係長が補佐よりも受ける給与総額が高いことが現に起きている。これが間違っているというのではなく、職務給の原則という抽象的な言葉の実体と、その言葉を概念規定してロジカルに演繹していった場合の結論として、相当大きな開きが出てくる可能性があるのではないか。かつては一般職公務員にも争議権や交渉権が与えられていた経緯があり、憲法上、そのような権利を与えることは不可能ではないと私は考える。民間労働者と可能な限り類似した労使関係制度を設計しようと思えば、法律・制度的にはどのようなことをクリアしなければならないのか、あるいは国営現業の林野職員と同じような労使関係を設計しようとするれば、どのような制約条件があるのか。憲法上の制約とどのように折り合いをつけるのか、という具体的な自律的労使関係制度のあり方から、それを実現するためにはどのような法的整理が必要なのか、というアプローチがないと、論理的な演繹の結果、現在の公務の労使関係制度よりも更に詳細に法的な規定をしなければいけないかのごとく思ってしまう。成績主義や職務給の原則について、最初から労使交渉上の枠に入らないとしているのか、近代公務員制度の基本原則というのとはどのような意味で言っているのか。

- 成績主義原則や情勢適応原則とか職務給原則をA区分やB区分の例示として挙げているが、勤務条件の管理を行うとき、あるいは労使関係を考える上で、Aの「基本理念とは何か」ということを労使がお互いに共有しなければならないし、Bの勤務条件を決定する原則は、国民にも理解してもらわなければならない。ただ、そこで原則が決まっても実際の適用にはかなり幅がある。民間企業においても、理念や原則があり、それにより具体的な仕組みを作っているがそこには幅がある。労使で交渉しながら具体的に決めていくとした場合にも、一番最初のベースがないといけないだろうということで、「理念、原則」最後に「適用」と区分している。我々としては成績主義の原則が決まっても、適用の段階で幅が全くないとは考えていない。具体的にはCが「適用」になるが、実際にはCの区分の選択肢には①（法定事項であり、協約事項でないもの）、②（法定事項かつ協約事項であるもの）、③（法定事項でなく協約事項であるもの）があると考えている。国民に理解してもらうことと、労使がお互いに共有すべき理念・原則はしっかりと持つ必要がある。そこで、A、Bはしっかりと法律で規定しておいて、Cについては①、②、③があるという仕掛けが良いと考えたものである。A、Bに何が入るかはここでは例示として記載しており、Bについてはグレーゾーンがかなりあると考えている。何をB、Cに持っていかかは、具体的に設計をしていく際には重要になる。例えば、公務員においては勤務条件の統一性の原則が非常に重要なので、例えばBに入ることも考えられる。この区分は、何を交渉事項とするか、という制度を設計するときのフレームワークとして考えている。
- 統一性の原則という話があったが、能力実績主義による評価により、同じポストであっても、能力、勤務実績に応じて給与を変えるということが行われている。抽象的な理

念としての統一性の原則はそのような給与制度を受容し得るのか。もしあり得るならば、民間における労働協約と同種のものを公務員において締結したからといって、直ちに統一性原則に反するという帰結にはならないと思う。また、「公務員の究極の使用者が国民である」ことをどのように理解すればよいのか。「公務員の場合は、民間の使用者と同様に使用者権限と使用者責任を持った機関を確立することはできない」という意味で言っているのか、「使用者権限と使用者責任を持った機関を確立することはできるが、公務員の場合は全体の奉仕者とする関連で究極の使用者が国民である」と言われているのか。「究極の使用者は国民である」という表現が、全体を深く貫いていると読み取るが、ワーキンググループとしてはどのような意味で考えているのか。

- 自律的労使関係ということを考えれば、交渉主体として使用者機関を決めることは矛盾していない。「究極の使用者は国民である」というのは、国会できちんと決める事項があるということである。説明責任の観点も必要であると考ええる。
- 国会との関係で法律で定めなければならないということについては、憲法上の要請もあるだろうが、近代公務員制の原則によるものもあると考える。成績主義の原則については、諸外国においてもスポイルズシステムを採るのは適当でないとされており、それを法律で確認する必要がある。このことについて異論はないと思う。成績主義の原則について、諸外国でも運用はいろいろとあるが、現行の制度を変更してはいけないということではない。B（勤務条件決定の枠組み（原則））が①（法定事項であり、協約事項でないもの）である点について、例えば、キャリアシステムを変更することについては労使だけで決められる話ではないと考えている。労使を含めて、国会の付託を受けた行政の中で幅広い検討をすることがふさわしいと思う。そして究極的にそのあり方を決定するのが国会であると思う。
- 憲法上の要請から「労使だけで決めることはいけない」ということはおっしゃるとおりである。一定の範囲については議会の承認や法律事項としなければならないことははっきりしている。「労使だけで決めれば国会の関与は必要ない」と誰も主張していない。議会制民主主義では内閣で決めたことは国会を通すことが可能であることが前提であり、使用者として、組合と交渉し使用者側が妥結した内容は、法律が必要であれば国会において法律として通すことが可能であると判断する権能を持っているはずである。したがって、そのような権能を持った使用者機関を作るのであれば、そこでの交渉事項の範囲をできるだけ広くしても、制度原理的に齟齬を来すものではない。
- ここでは交渉事項ではなく、協約締結事項としていることをご理解いただきたい。
- 統一性原則についてであるが、民間の場合には、現実には勤務条件が統一されていることが多いが、法の枠組みでは組合並存主義であり、全く同じ職種で同じ仕事を仮にやっていたとしても、法の理論上はA組合に属するか、B組合に属するかで労働条件が大

大きく変わってもかまわないことになっている。このような仕組みを公務員制度に導入した場合に本当に理解を得られるのか、という観点から議論をしたのであり、それを金科玉条として硬直的に考えているものではない。

- 勤務条件については、国会の適切な関与が不可欠であり、公務員の勤務条件は法律、あるいはそれに基づく政令以下の下位法令で定めることが原則である。その上で労使合意を基礎とする勤務条件決定システムと調和させる仕組みを検討することが適当であると考え。
- 住民に身近な地方公共団体においては、施策の決定に当たり住民・議会への説明責任を果たし、その理解を得ることが極めて重要である。行政運営の基本にかかわり、住民の関心が高い給与・勤務時間・休暇などの勤務条件については、労使間の合意だけで決定するのではなく、条例や予算の審議などを通じた議会の承認を経て決まるべきものとする。その意味からも、地方公務員制度の根本基準や大枠は法律で定めるべきであり、その上で、具体の勤務条件については、各地方公共団体において議会の審議により決定された条例に基づくべきである。
- 勤務条件について条例でどこまで詳細に定めるべきかという点に関し、当市の議会では、現在、条例事項となっている項目については、給与構造改革に伴う給料表の見直しをはじめ、基本給や手当の種類や額などについても重要な関心事項となっている現状がある。自治体の厳しい財政状況や、自治体行政に対する住民及び議会の厳しい目を考えると、現状において法律・条例で規定されている勤務条件の内容について、仮に労使間の合意のみで決定されるような制度設計を検討するならば、国民・住民の理解を得ることはなかなか難しいのではないかと考える。

〈参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見〉

- 地方公共団体においては、住民への説明責任を果たし、住民の納得・理解が得られるかが極めて重要であり、労使間で決めたとしても、議会との関係がなければ、住民の納得は得難い。地方公務員制度については、大枠を法律で定めるとともに、各地方公共団体の勤務条件（例えば、給与や手当の種類や額、勤務時間及び休暇）は、議会の審議により決定された条例に基づくべき。
- 公務員制度の基本原則や勤務条件決定の枠組みについては、労使の合意で変更すべき性格でなく、協約事項でないとするのが適当である一方、具体的な勤務条件は協約事項とすることが可能。公務員の勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得が得られるものである必要があること、また、公務員制度の基本原則の実現等を法制度上担保する必要があること等の理由から、具体的な勤務条件についても法定する選択肢Ⅴが適当。独法類似の制度設計については、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直し、

企業的経営手法による業務・財務運営等の特色を有する独立した経営体としての独立行政法人の職員とそもそもの前提を異にする国の行政機関の非現業職員について同列には論じられないこと、他方、特定独立行政法人職員の給与、勤務時間等については、給与法や勤務時間休暇法の適用を受ける国家公務員の給与、勤務条件を考慮するものとされており、明確な拠り所があること等について十分留意が必要。

- 議会による民主的な統制が必要である。
- 憲法第 28 条の権利保障を最大限に実現する立場で議会制民主主義、財政民主主義の制約を考えるべきであり、「平等取扱の原則」「成績主義の原則」が法定の対象か。「情勢適応」「職務給の原則」「俸給表を定めること」等は憲法原則ではなく、立法政策。協約締結権を付与し、自律的労使関係を確立する観点から、詳細法定主義につながるような勤務条件決定の仕組みは選択肢たり得ない。したがって、WGには選択肢のⅠ、Ⅱ、Ⅲの中から選択肢を提示してほしい。また、「法定事項かつ協約事項」という整理は、協約を単なる労使合意とするものではないか。
- 議会は、公務員の労働条件の基準ないしは大綱的な事項について決定し、その枠内で労使自治による労働条件決定を委ねることは、憲法第 27 条 2 項もあり、憲法上の問題は生じない。予算措置が伴う労働条件については、その他のものよりも国会の議決事項が詳細となることも想定される。

〈補論：具体的な勤務条件（C区分）の法定事項・協約事項への当てはめの基準について〉

- 「国民の行政サービスの提供に大きく影響を与えるもの」というくだりがある。これはスト権を付与する場合についての議論では理解できるが、交渉権を議論しているときに国民の行政サービスの提供に影響があるかないかということは違う次元の話。このような区分けの意味が分からない。例えば、電力労働者はスト規制の対象にはなっているが労働三権は与えられている。国民に対して破壊的な影響を電力会社は持っているが労働三権を与えられることに問題はないのに、ここでどうして国民の行政サービスの提供に関わる云々という整理ができるのか、できるだけ広い労使自治を保障するということとは平仄が合わない。勤務時間は極めて重要な勤務条件であって、勤務時間について交渉できないのであれば労働組合とは何なんだということになる。
- 「公正で能率的な公務の遂行を担保するもの」とあるが成績主義の原則や職務給原則は交渉になじまないとなっているが、現行の国公法に書かれている原則であり、国公法を変えることはあり得る。どういう給与制度を設計するのかが重要な勤務条件であり、当然交渉の対象にならなければならない。ただ、交渉だけで済むのではなくそれを踏まえて法定することは十分考えられるが、このような整理は妥当ではない。

○ 下記の観点を踏まえれば、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に規定されているような「具体的な勤務条件」については、基本的には、「法定事項かつ協約事項」と整理しつつ、法定しない理由について合理的な説明が可能である事項は、「法定事項でなく協約事項」と整理するアプローチもあり得るのではないか。

① 給与等の勤務条件は、人材の確保に影響を及ぼし、ひいては行政サービスの質を左右すること、

② 公務員の給与は税収によって賄われるものである以上、その勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得が得られるものである必要があること、

③ 国家公務員は、国家公務員法により、国民に対して職務専念義務を負っており、職務専念義務が課される勤務時間や職務専念義務が免除される休暇等については、法令により定められる必要があること、

④ 勤務時間、休暇等は行政サービスの水準等と密接に関わること、

(参考) 平成 20 年 12 月 11 日衆議院総務委員会「一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議(抄)」

四 勤務時間の短縮に当たっては、これまでの行政サービス水準を維持し、かつ、行政コストの増加を招くことのないよう、公務員制度の一層の向上に努めること。

⑤ 具体的な勤務条件まで法定することにより、公務員制度の基本原則や勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則の実現等を法制度上担保できること、など

### 3 適正な勤務条件であることをチェックする措置

○ B案(別途チェックする措置が必要)が示されているが、これでは現在の人事院勧告制度と変わらないのではないか。このような制度設計であれば同意できない。

○ 最終的には、協約は法令や予算の範囲内で効力を持つのであり、自律的労使関係で結ばれた協約が適正かどうか、というチェックを第三者が実施することは必要ないと思う。

○ 国会の適切な関与(勤務条件の法定)はもとより、勤務条件の適正性について国民に対して十分な説明責任を果たすためには、民間の労働条件について、国民の目から見て信頼性の高い調査を実施し、公表することが不可欠。

○ 現在、ほとんどの市町村では、勤務条件について、人事院勧告や人事委員会勧告の内容を参照しながら決定することで、住民及び議会の理解を得ているところ。仮に、人事院勧告や人事委員会勧告が廃止され、客観的で具体的な指標なしに労使間の合意だけで勤務条件を決定することとなると、地方公共団体における労使関係の度合いや財政力などにより大きな格差が生じることも予想される。また、民間企業では、再配分可能な利潤の範囲内で賃金水準などを決定することができるが、自治体の場合にはそのような原資を特定できない。そうすると、自分の自治体の職員の給与が何に照らして適正な制度・水準となっているのかという物差しがなく、関係者全員が困ることになるのではないか。



こうしたことから、仮に、労使間の合意による仕組みを設ける場合、適正な勤務条件を担保するには、給与や勤務条件について、全国統一的なルールによる専門的な情報収集・分析に基づいた何らかの指標が引き続き必要であり、地方公共団体はこれを踏まえながら交渉を行い、最終的には前で述べたように議会の議決を得ることが求められると考える。

〈参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見〉

- 具体的指標なしに労使間の合意のみで勤務条件を決定すると、労使関係の度合いや財政力などにより、大きな格差が生じることが予想され、住民不信を招くほか、全国的な混乱も予想される。また、人材確保への影響も懸念される。このため、勤務条件に関する全国統一的なルールに基づいた参考指標が引き続き必要であり、これなくして交渉することや議会に諮ることは考えにくい。
- 適正な勤務条件であることを担保するため、国会の関与（勤務条件の法定）及び情勢適応の原則の下での民間の労働条件の調査、公表が必要。
- 適正な給与・勤務条件とは、民間との関係・比較により担保されるものであり、適正な給与・勤務条件とすべきならば、社会の一般の情勢に適応することを法定化することが必要。また、何らかの中立的あるいは権威あるかたちで適正な給与・勤務条件を形成するとすれば、人事院及び中央労働委員会の機能を見直し、①国会・内閣から独立した公労使三者構成の、②強制仲裁権限を有し、③民間の給与・勤務条件の調査等に関し高い専門性を有する組織を再構築することが必要。ただし、詳細な民間調査が交渉前置されることは、実質的な「勧告」ともなり、交渉の自由度を狭めるので行うべきではない。
- 国民の理解を得られない労働条件では公務への信頼性が揺らぐことが懸念されることなどから、民間の動向の調査、労使交渉の透明化の検討、ルール化は必要。

#### 4 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

- 勤務の原則はおろか、具体的な勤務条件に至るまで法定することが前提になっているのではないか。詳細法定主義であり、認められない範囲まで行っているのではないか。
- 非組合員の利益保護の仕組みについては、これまで委員会で議論がなされておらず、違和感がぬぐえない。非組合員については、権利を行使していないので、配慮する必要があるのか。第三者に意見を聴くことがなぜ必要なのか疑問である。この方向でいくと、労使で決められるものの範囲が非常に狭まっているのではないかと思う。国家公務員制度改革基本法第12条の精神からすると、これまでの議論が大幅に後退しかねない危惧を持っている。

- いただいたご意見の中で一番重要だと思われるのは、「協定した内容がどう見ても全体的に法定主義ではないか」ということだが、勤務条件の統一性の確保について、民間のように労働条件が違って良いという前提でいくのか、公務員においては、最終的に制度的に統一しなければいけないという前提でいくのかによって、仕掛けがかなり異なってくる。統一しなければいけないとすると、協約を締結した後に統一する仕組みにする仕掛けを作らなければならない。統一にする仕組みとして法定もあるかもしれないし、就業規則もあるかもしれないが、どこに前提を置くのか。ワーキンググループとしては、勤務条件統一性の原則はある幅はあったとしても、原則として維持すべきということをお前提に議論したが、具体的な制度設計をする際に、この原則が非常に重要になってくると思われる。
- 勤務条件の統一性を制度的に確保することは、国民の理解を得る上からも必要であると考えられる。
- 労使間の合意の在るべき姿について、労使間の合意に法的拘束力がない現状においても、職員団体との交渉の結果妥結に至った事項については、当局として最大限実施に向け責任を持って対応すべきものである。法的拘束力の有無に関わらず、労使間の合意の意味は十分に重いものである。仮に、職員団体が複数ある場合であっても、異なる内容の合意を締結することは、現状においても考えにくく、自治体の行政を預かる身としては、行政の円滑な執行の面からも望ましいことではない。したがって、内容が矛盾する複数の協約が締結されることが前提となるような制度設計は適当なものではないと考える。
- 協約の効力と統一性の確保について、労使間での協約が法律や条例に優先するという制度設計については、国会・議会との関係や国民・住民の理解という観点から、なかなか困難ではないかと考える。協約を何らかの形で制度として位置付けるとしても、その内容は法律や条例により規定されることで最終的に有効となり、職員に対しても統一的な勤務条件を保障する安定的な仕組みが担保され、住民・議会の理解が得られるのではないかと考える。なお、案の中では、職員の過半数が入っている職員団体との協約に何らかの優越的な効果を認めるようもうかがえるが、勤務条件の統一性は、法律や条例により最終的に担保されるべきものと思う。地方公共団体の中には、複数の職員団体があるところもあるが、現状でも、それぞれの職員団体と誠実に交渉を行った上で、給与・勤務条件を決定しているところである。仮に、職員の過半数が入っている職員団体に何らかの優越的な地位を与えることとなれば、現場に混乱が生じるのではないかと危惧する。
- 「締結した協約の内容を法令・規程に適切に反映することについて第三者機関の意見を聴取することが考えられるとの意見があった。」との記述があるが、協約が締結されているのであれば、それに従って当局側が責任を持って実行していけばよいのではないかと考える。

前回の委員会でも申し上げたが、改めて第三者機関の意見を聴取する必要はない。

- 「法令」が協約に反してはならないという規定を置くことについて、「立法権よりも、協約が優越することとなり、困難と考えられる」と記載されている点については、法定事項かつ協約事項が想定されているので、締結された協約の内容によっては、法改正が必要な事項も出てくると想定される。当局が責任を持って法律の改正案等を国会へ付議し、国会の議決を求めればよいので、そのようなケースが想定される場合の当局側の義務を決めればよいのではないか。
- 協約の内容を法令又は規程に適切に反映させることを担保する仕組みについて、選択肢の考察においてA案（規程が協約に反してはならないことを法律で規定する）やB案（協約の内容を適切に、法令・規程に反映する努力義務を法律で当局に課す）のように法律上何らかの規定を置くべきであるとしていることについては、そのとおりである。
- 非組合員等に関して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理については、組合に入れる資格を有していながら組合に加入していない職員と、協約締結権がもともと付与されていない職員は区別して考えるべきである。団結権が保障されている中で組合に加入しないことにより結果的に勤務条件の決定に関与できなくても、それは本人の選択で権利を放棄しているのであって、特別の手続を設ける必要はない。そのようなことをすれば団結権の意義を否定し、結社の自由も侵害することになるとも考えられるため、A案（特段の手続を設ける必要はない）とすべきである。
- 協約締結を行った組合以外の組合職員の意見、あるいは、第三者機関の意見を聴いた結果、締結された協約の内容と異なる勤務条件となった場合には、協約を締結した労使の自律性を侵害することになるため、職員や第三者機関の意見を改めて聴く必要はない。
- 協約の内容を法令又は規程に適切に反映させることを担保する仕組みについては、B案（協約の内容を適切に、法令又は規程に反映する努力義務を法律で当局に課す）が妥当と考える。
- 非組合員等の利益保護の仕組みについては、第三者機関の意見を聴いて定めることが基本である。非組合員だけでなく、協約締結権が制限された職員なども想定されることも含めて考えた場合、C案（第三者機関の意見を聴く）が適当である。

<参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見>

- 健全な労使関係を築き、住民への説明責任を果たした上で、労使間での合意が果たせる仕組みとすることが必要。また、議会との関係をきちんとすることが必要。労使間で

の協約が、例えば、条例に優先するとなった場合、議会との関係はもちろん、住民の理解が得られるのか大きな懸念。また、職員団体に加入していない職員との関係からも問題。

- 協約の内容を法令により定めることにより職員全体の勤務条件の決定、勤務条件の統一性確保が可能。法令等を制定せず、協約が直接適用され、勤務条件を決定することや協約の内容を「規程」で定めることについては、①公務員の勤務関係について労働契約を前提とするのか、前提とする場合これまでの公務員法制との関係をどう整理するのか、②労働契約を前提としない場合、協約にどのように規範的な効力を持たせるのか、法令でない「規程」とはどのような効力を有するか等の点に十分留意が必要。
- 協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課す案が適当。
- 勤務条件の統一性を制度的に確保するため、少数職員団体との協約をベースに全職員の勤務条件が決定されることは不合理であること等から、①過半数職員団体のみに協約締結権を付与する、又は、②少数職員団体にも協約締結権を認めるが、協約内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課す協約は過半数職員団体と締結した協約のみとする、などの方策を講ずるべき。
- 公務員の任用が行政行為であり、民間と同様に労働協約を通じて勤務条件を決定する構成とはなり得ず、債務的効力しか持ち得ない、とする選択肢しかあり得ないとするには同意できない。公務員の勤務関係には契約的な面もあり、協約には規範的効力を持たせる案も含めて、検討委員会に制度案を戻すべき。全職員の給与・勤務条件を统一的に扱うべきか否かについては、公務・民間のいずれも勤務条件に統一性をもたせないことや、民間で勤務条件の基本部分について組合ごとに大きく異なる労働協約が締結されることは、通常あり得ないのが実態。
- 給与・勤務条件を统一的に扱うべきと判断する場合には、これらを法令ではなく規則（等）により定めること、及び当該規則（等）には労働協約の示す内容が反映されるべきこと、を法で定めることが考えられる。
- 一方に交渉、労使合意というプロセスがあり、他方でそれとは全く異なるプロセス（例えば勧告制度）が存在することは、国民の理解、費用・便益等の面で公務員制度改革基本法第12条の趣旨にもとる可能性が高い。
- 賃金、労働時間等の主要な事項（特労法第8条の交渉範囲、民間労使関係での義務的交渉事項）の基準的な事項については、労働条件の最低基準を確保し、公務員の労働条件の統一性を保つためにも、法令・規程のかたちで具現化せざるを得ない。なお、賃金、労働条件の基準や大綱的な事項などの主要な交渉事項は、法定事項でも協約締結対象と

すべき。労働条件の詳細まで法定せず、任命権者単位での団体交渉を法的に保障すべき。任意的交渉事項や管理運営事項（その範囲は検討が必要）の交渉も否定されるべきでない。協約の拡張適用は、民間労働法制と同様の仕組みでよい。なお、協約締結権を付与されていない労働者については、第三者機関の意見を聴く等の代償措置が必要。拡張適用すべきでない。争議権が制約されるなどの条件の下では、交渉不調の際に第三者機関が関与する調整システムが必要。また、少数組合も含め、すべての労働組合に調整申立ての権利を保障すべき。協約締結権が制約される公務員の存在が想定され、代償措置（これらの者の代表の意見聴取と第三者機関の意見申出）の整備が必要。公務員の任免が公法上の行為としても、政府と公務員の関係を契約関係と位置付け、合意の当事者に履行の義務が生ずることは当然であり、協約内容を法令に反映させる努力義務を当局に課すことが適当。少数組合等にも団体交渉権、協約締結権が付与されるのは当然。非組合員は、団結権や団体交渉権を行使しておらず、特別の保護は不要。協約を締結していない組合の組合員についても、団体交渉権、協約締結権はあり、問題はない。

### Ⅲ 勤務条件決定に係るその他の論点

#### 1 協約締結権を付与する職員の範囲

- 現に団結権を付与している職員については協約締結権を付与することが基本となるべき。考察の部分で、国公法 108 条の 2 第 3 項の一部（注：職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員）を書き出して、使用者側に立つ職員としてこれが適当であるということ意見が一致したという記述があるが、指定職等を中心に使用者側に立つ職員として除外することには反対しないが、この部分に書かれている条文はどのような立場の人が該当するのか極めて抽象的である。現にそのような人の中でも団結権は有しているので新たに団結権を禁止する措置を採る必要はない。
- 「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法について A 案（法令で定める）、B 案（労使交渉により協約で定める）があるが、結社の自由の原則を踏まえれば、組合員の範囲については、組合自らが決定すべきであり、考察では、使用者側に立つ職員については A 案で一致したとなっているが、この点については B 案を主張したい。国立大学法人や特定独法等はこのような組合員の範囲について労使間の協議による労働協約を結び実際に組合員になれない者については実際の職務と権限の内容を確認して協約を結んでいる実態もあるので B 案が妥当である。
- 「職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべき職員の存在、他に協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべき点」については、A 案（職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない）を

強く支持したい。主要な論点では、権利義務の設定、企画立案に携わる職員、公権力の行使に携わる職員、国会の意思形成に関わる職員というものを想定しながら検討しているがこれらの者については、協約において特別な事情は考慮できるし、協約締結権を付与すべきでないとする場合の判断基準として記載されている「国民・住民に対する行政サービスの性格上、当該行政サービスが提供される施設において、協約締結に向けた交渉等を行うことにより、当該行政サービスが適切に提供できないおそれがあると相当程度認められるもの」や「協約締結権を付与した場合における便益と費用を比較衡量した結果、職務の特殊性より、他の職種に比較して公務が停滞した場合において国民・住民生活への影響が著しく大きいなどにより便益と費用が著しく均衡を失し、協約締結権を付与することが適当ではないと判断されるもの」は、交渉によりこのような事態が生じることは想定できないのでA案を支持したい。

- 協約締結権が制約される「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲は、協約で定められる性格のものではなく、法令で定めることが不可欠。

## 2 交渉事項の範囲

### (2) 協約締結可能な事項の範囲についての検討

- 基本認識として自律的労使関係を構築するためには交渉や協議事項の範囲を広く捉えるべきである。したがって協約締結に至らないまでも、労使間のコミュニケーションの円滑化の観点からはこれまでのような硬直的な管理運営事項の捉え方は改めるべき。同時に団体交渉禁止事項の拡大には反対。
- 交渉・協約締結が可能ではあるが、交渉応諾義務がない事項については、具体的に想定される事項が明確ではなく、あえて設ける必要があるのか疑問。
- 交渉・協約締結ができない事項としては、(ア)使用者側(当局側)に決定権限がない事項、(イ)法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項、(ウ)個別具体的な人事権の行使に関する事項、(エ)公務員制度の本質に関する事項、のようなワーキンググループの整理が適当である。
- 協約締結はできず、協議の応諾も禁止されるD区分について、使用者側が権限を有していない事項が該当するとしても、そのような事項については交渉や協議に応じなければいので、特に区分を設ける必要はなくC区分(協約締結はできないが協議ができ、協議の応諾義務がない事項)で足りる。
- 選択肢の考察において記述されている(エ)について勤務条件に関連するものであっても協約締結ができる事項と協約締結ができない事項があるという考え方があり得ることについては理解するが、その区分については慎重に検討すべき。特に、(エ)に該当す

る事項は勤務条件とは別のものとして理解すべきであるという意見の、これらは「客観的、科学的に決めるべき事項」という考え方は幻想。結局、使用者側によって差別的に運用されるおそれがある。公務員制度の本質が何を示すかは明らかではないが、基準や具体的適用は（ウ）の個別具体的な人事権の行使に該当しない限りは協約締結ができるようにすべきである。

○ 憲法第 73 条において、内閣は、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」とされており、国家公務員法は、憲法第 73 条第 4 号の官吏に関する事務を掌理する基準を定めるもの（同法第 1 条第 2 項）であることにかんがみれば、国家公務員法に規定されるような事項は、国会の審議・議決を通じて専ら定められるべきであり、基本的には、「公務員制度の本質に関する事項」に該当し、交渉・協約締結できない事項であるという整理もあり得るのではないか。

○ 協約締結はできないが協議ができ、かつ協議の応諾義務がある E 区分には、勤務条件に大きな影響を与える予算、組織、職員の定員等が該当すると考えている。地方公務員でも現在でも民間委託、部局改編などの組織のあり方、自治体運営などについて労使で協議をしている事例がたくさんある。例えば、市町村合併について、合併を決めるのは議会だが、合併は勤務条件の統一、勤務地の問題など職員にとって大きな課題を含むものであり、すべて決まってから組合に提示するものではない。サービスの質を低下させないという観点から現場の意見を事前に当局に伝えるということは労使双方にとって意義があることであり、良好な労使関係につながっていると確信している。したがって、これらについて、使用者側が制度として協議に応じないということになるのであれば、現場は混乱する。協約は予定されていないが応諾義務がある協議事項を明確に位置付けるべき。

○ そもそも、民間企業、独立行政法人、国立大学法人、現業（国有林野）でも法令上実施を義務付けられていない労使協議制について、公務においてのみ制度化する（実施を義務付ける）ことは不適當である。

勤務条件に影響を与える予算、組織、定員等の管理運営事項について職員団体との協議を義務付けることについては、例えば、予算、組織、定員は、政策の企画立案等と一体であり、行政需要・行政課題に的確に対応するため、必要な予算の編成が行われ、組織、定員が設置されるものである。このような、現行法上交渉対象とすることができない、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項に関し、職員団体との協議を義務付けることは、適當ではない。

### (3) 勤務条件の取扱いについて

○ 任用、分限、懲戒の基準についてはア案（勤務条件であり、応諾義務があるとする考え方）とすべき。イ案（勤務条件ではなく、協約締結ができない事項）の理由の（i）では、昇任等の人事の基準については、当局の責任において実施すべき、とあるが、当

局が実施するのは具体的な人事であり、「の基準」については削除すべき。このことについては三つ下の分限の基準についても同様である。これらの基準は例え管理運営事項とされるとしてもその処理によって影響を受ける勤務条件として交渉事項とされるべき事項である。(ii)の一つ目の任用、分限、懲戒については法定されることが不可欠な事項という考えに方については、たとえ法定するとしても国公法のレベルの基本原則までであり、その運用基準については法定の必要はない。二つ目の成績主義に基づいて労使の合意によるのではなく、究極の使用主である国会により定められるべきという考え方については、任用、分限、懲戒の基準については、特労法で交渉事項とされているように、協約締結権を付与するのであれば、交渉協約事項となる。当局が関与すれば成績主義が確保されるというのは説得力がないと考えている。また、第三者機関の関与のもとで定められるべきとの考え方については、協約締結権が制約されている中での関与のあり方と協約締結権が付与される場合のあり方を分けて考えるべき、新たな制度では事後のチェックで十分。

- 「任用・分限・懲戒の基準」を交渉・協約事項とするか否かについては、以下のような論点についても、考え方を整理した上で、選択肢を示していくことが適当。
  - ・ 公務員が全体の奉仕者であること（憲法第15条第2項）を担保するためには、人事行政の公正が確保される必要がある。このための具体的立法政策として、現行国家公務員法では、内閣の所轄の下に独立性の高い中立的第三者機関として人事院の制度が採用され、任用、分限及び懲戒の基準設定については基本的に人事院が担っていることや、職員の意に反する不利益処分について人事院に対する審査請求制度が設けられていることなどをどう考えるか。

(参考)

最高裁判決（昭和49年7月19日懲戒処分取消請求事件）は、現業公務員について、勤務関係の根幹をなす任用、分限、懲戒、服務等の国家公務員法及び人事院規則の詳細な規定がほぼ全面的に適用されていることを理由として、その勤務関係を、「基本的には、公法的規律に服する公法上の関係」としている。

- 具体的な勤務条件を細分化したフレームワークへの当てはめだが、勤務条件となる事項の性質に応じて慎重な議論が必要。例えば、考察でCIV（運用の詳細な手続）については、個人への適用であればともかく、運用の手続は勤務条件に影響与える事項であり、使用者の専管事項とはいえない。現在も人事院とも協議している。
- 具体的な勤務条件（C区分）を細分化したフレームワークと「具体的な勤務条件（C区分）の法定事項・協約事項への当てはめの基準」との関係を整理した表についてだが、Ⅱ（制度骨格に基づく水準・基準）・Ⅲ（運用の基本的手順）の欄について、1の基準の例に書かれているイ案（俸給表の種類、手当の種類）を採用するのであれば※下記の2(1)(2)のような事項も法定しないと書かれているように、イ案の場合は2(1)(2)の例にある事項は③（法定事項でなく協約事項であるもの）になるはずである。2(1)(2)の例に



ある事項について、①（法定事項であり、協約事項ではないもの）から③の区分けの案が、既に②（法定事項かつ協約事項であるもの）になっているかのような書き方は疑問。この区分けは②又は③と表示すべき。

(4) 団体的労使関係の運営に関する事項について

- 民間や特定独法等と同様に交渉ルールや便宜供与については協約締結ができる事項とすべき。労使交渉の実効性を確保するため、組合側の権利や使用者側の誠実交渉義務、あっせん、仲裁等基本的な事項については法定が必要だが具体的な手続は協約にすべき。
- 団体的労使関係の運営に関する事項のうち現行国家公務員法に定める程度の基本的な交渉ルールなどについては、交渉の基本的枠組みであって、国民の理解を得る観点からも、法定事項であり協約事項ではないと整理することが適当。

(5) 協約締結できない事項と管理運営事項との関係

- 先ほど述べたように（エ）は具体的に何が該当するか不明だし、ここで持ち出している意味が分からない。協約締結ができない理念、原則については、勤務条件に関連する法定事項の分類のA区分（憲法上の要請等による公務員制度の基本原則）の整理で足りる。なお、改めて強調したいが、勤務条件に影響がでる場合には当該事項は交渉対象事項である。
- （イ）法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項、（ウ）個別具体的な人事権の行使に関する事項、（エ）公務員制度の本質に関する事項、については管理運営事項に該当すると考えられる。

(6) A～Eの規定のあり方

- ①A～Eの類型の規定のあり方については繰り返しであるが、D区分は必要ない。交渉応諾義務の有無の書き分けは、特労法のように協約締結事項と明確に書くべき。
- ②具体的対象事項の規定のあり方の選択肢の案についてはア案（対象事項の内容を法律上限定列挙する）とイ案（一定事項を例示することにより規定する）のどちらが交渉事項の範囲が広いのか非常に分かりにくい。特に、ア案では限定列挙するとしながら、特労法をベースとしているのが分かりにくくしている。特労法8条と同様に交渉事項の内容を法律に明確に規定するとすべき。なお、ア案のメリットとして交渉事項の範囲が明確になるとあるが、実際には事案の積重ねになる。

3 交渉システムのあり方

(1) 協約締結の交渉システム（交渉の流れ）

- 交渉システムのあり方について、交渉事項の分配は労使自治の基本原則である。法令

による権限分配ではなく、交渉に基づいて分配することを基本にすべきである。中央人事行政機関と各府省の人事に関する権限は法令で定められるものだとしても、各府省及び下部機関への委任については、交渉による合意に基づいて行うべきである。

- 何をどの段階で交渉するかは労使の交渉で決めればよいというご意見だったが、私は違う認識である。権限のある当局が交渉することになるが、権限について使用者側のどの段階がどのような権限を持つのかは使用者側の権限分配として決定すべき事項であり、それ自身を労使が交渉して決めるものではない。その権限が決まれば権限の範囲内で交渉すべき使用者が決まる。
- 「責任ある使用者機関」について意見があり、その必要性についてはワーキンググループでも議論していたが、「使用者機関をどう作られるのか、どうあるべきか」についてはワーキンググループでは検討しないということにしている。

---

補論：地方公務員に係る交渉システムのあり方について

ア 他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否について

- 地方公務員に係る交渉システムのあり方についての選択肢に関する考察では、「制度上一元化するⅠ案は適当でないが、実際の運用は様々なやり方があり得る。Ⅱ案が適当」とあるが、同一の自治体内の職員について統一的な勤務条件を確保する観点から、現状では多くの自治体で統一交渉がなされている。今後、非現業職員にも協約締結権が付与されるとなると、この方向が強まることは間違いないだろう。労使当事者が共同で交渉する意義を改めて強調しておきたい。統一交渉の活用により、交渉回数や交渉コストの増加の回避につながると考える。
- 自治体の執行機関は、それぞれの行政分野の執行に責任を持っており、その裏付けとなる人事・組織の管理を担っていることは言うまでもない。したがって、それぞれの執行機関が労使交渉の最終的な責任を負うというのが制度上も極めて自然な姿だと考える。その上で、執行機関の間の連携は地方自治制度上も想定されているし、自治体内で統一性が必要な事項については運用の世界で工夫がなされるものではないかと思う。

イ 地方公共団体を超えた一元化の可否について

- 地方公共団体を超えた一元化の可否についての論点だが、自治体は大都市でもそれ以外でも一定水準以上のサービスを提供しなければならない。地方公務員全体に係る賃金や勤務条件についての基準について全国レベルで交渉や協議を行うことは一定の意義を持つものである。基本は各自治体の労使であることを共通認識とした上で、自治体を超えた交渉のあり方を設計することが、協約締結権付与に伴うコストを抑制する観点や、各自治体の給与等があまりにもバラバラになることを防止する観点からも必要であると

考える。すべての事項を中央交渉で決定するイメージがあることから、「地方分権に反する」という意見につながることもあるかもしれないが、今後具体的な検討を行う場合には、どのような団体が当局側の交渉主体を形成し交渉に参加するかについては、首長や各自治体の判断により決定される仕組みとすべき。これこそが地方分権、地方主権に適う。地方自治の観点を理由として、C案のように中央交渉・協議は行わず、各地方公共団体の労使間で交渉するというのであれば、そこで締結した協約や議会の決定が自律性を確保する上でも高いレベルで保障されなければならない、総務省の指導や監督が排除される仕組みにならなければならない。

- 選択肢に関する考察について、「国家公務員への給与の準拠を引き続き制度的に残すのであれば、B案のようにモデル的な勤務条件の水準等を示す必要はないとも考えられるとの意見があった」とあるが、地方自治の観点より、国公準拠以外のモデルがあり得ないというわけではなく、各ブロック、各都道府県内の自治体の共通モデルが考えられるため、国公準拠のモデルさえあればよいというものではない。
- 自治体を越えた交渉等の一元化についても、以前、意見を提出したとおり、地方自治の観点や、勤務条件が大きく異なる地域を含む場合の広域での意見集約の難しさ、交渉レベルの複層・複雑化といったことから、制度化は難しく、実態としても想像しがたいと考えている。なお、地方公務員の給与等の勤務条件について制度の統一性が何らか必要であるという立場に立てば、国家公務員の勤務条件が全国の地方自治体にとっての指標の一つとなることは論理的に自然であろうと考える。
- なお、ワーキンググループの議論では、使用者側の交渉当事者のあり方が主に議論されているようだが、交渉は相手が決まらないとできないものなので、職員側の交渉当事者のあり方についても議論がなされるべきではないかと考える。

## (2) 交渉当事者たる職員団体のあり方

- 選択肢に関する考察に記載されていること（注：C案（交渉段階では特段の制度上の措置を講じない。（複数職員団体に協約締結権を付与し、協約の内容を法令案・規程案に反映することによって職員全体の勤務条件の統一性の確保を図る。））が適当であることで意見が一致）と同意見である。

## (3) 職員団体制度のあり方

- 選択肢に関する考察として、「現段階で選択肢を狭めないこととした」とされている。職員団体制度は、ILOから登録制度や構成員の範囲、専従制限などの問題が「条約に照らして疑義がある」と繰り返し指摘されている。結社の自由の原則と相容れない仕組みであるので、この際、国際労働基準に基づき、労組法上の労働組合と同じ組織とすべ

き。交渉と協約によって勤務条件を決める仕組みにおいて職員団体制度を維持する必然性はない。この点においては譲ることはできない。

- 職員団体制度について、交渉の一定の合理性、効率性から考えると、職員団体は職員中心に構成されているべきである。国民の租税により賄われる国家公務員の給与等の勤務条件の決定プロセスに参画し、法令の改正や予算の修正が必要な内容についても交渉できるとする以上、国家公務員が少数しか存在しない団体でも交渉できることは疑問である。交渉コストや使用者の負担も増大することもあり、A案（交渉団体は職員中心に構成されているものであるべきである。）が適当である。
- 自治体の職員はその自治体の住民サービスのために任用されるもので、その勤務条件についても住民の代表である議会の関与が何らか必要であることからしても、労使関係の当事者がその自治体の関係者であることが住民感情からも自然である。また、行政の執行に当たっては労使の円滑な意思疎通が必要不可欠であることから、労使関係の当事者はその自治体の関係者であることが基本であるべきである。現行の登録職員団体制度は、職員団体の構成員がその自治体の職員であることを基本としており、地域と職員（団体）との信頼関係を明らかにしているという効果があるものと見ることはできるのではないかと考える。このことから、私としては、新たな自律的労使関係を考える場合であっても、交渉当事者である職員団体はその自治体の職員を中心に構成されていることが基本であると考えられる。

#### 4 使用者機関のあり方

- 中央人事行政機関に割り当てられるべき事務、それぞれ各府省、地方支分部局の事務が記載されているが、公務員の勤務条件の決定、人事管理全般について決定できる体制と責任を明確化した機関を設定するのは当然である。現在、総務省、財務省、人事院に分かれている人事行政機能について一元化することを前提に制度設計をする必要がある。このような使用者機関が整備されれば、人事院が担っている労働基本権制約の代償機能は廃止されるべきである。その意味で新たに制度設計される使用者機関には、専任の大臣を置くべきことと、特に賃金交渉の合意事項を担保するためにも、人件費の権限、あるいは、財政当局も同席するなど使用者機関の機能の検討と併せて措置すべき。

#### 5 第三者機関のあり方

- 第三者機関のあり方について、幾つかの機能が分類されているが、特に参考指標の調査については第三者機関が事前に調査を行って、交渉のスタートラインとして一定の信頼性のある参考指標を出すことは、労使の交渉をスムーズに進めるため、及び国民の納得を得るために有益だと考える。ただし、これが労使の交渉を制約する性格のものではないと理解をしておき、意見表明を行うかどうかについては慎重な検討が必要である。
- 機能に係る検討の部分でのワーキンググループにおける意見に「人事院勧告制度から

転換し、労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであること、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから「必要ない」とあり、これと全く同じ意見である。労使交渉に前置する形で第三者機関が詳細な調査を実施し、それを公表するだけでも労使交渉を左右し、労使自らが責任を持って勤務条件を決定することを大きく妨げることになる。結果的に自律的労使関係の構築につながらない。まして、意見表明を行うことは論外であり容認はできない。「自律的労使関係制度を設計する」という基本に反する。

- 「⑥の非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続」について、第三者機関の意見を聴取することは不適當と記されており、私も同じ考えである。
- 第三者機関が交渉に先立って、①参考指標の調査、②勧告、意見表明の機能を果たすことは適當でない。⑤協約締結権が付与されない職員の代償措置、⑥非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続については、労使交渉において決定された勤務条件を踏まえて、使用者の責任において決定すれば十分であり、第三者機関がこれらの機能を担う必要はないと考える。勤務条件決定に係る労使関係を調整するための第三者機関としては、③不当労働行為救済、④調整システムの整備をすれば十分である。
- 全体を通して強く感じるのは、「民間労働者にはできていながら、公務員労働者になるとできなくなってしまう」という不信のようなものを前提として議論しているのではないかと思いたくなるほど、第三者機関の必要性が強調されているが非常に気になる。公務員にあっても責任と権限のある使用者機関を確立することは可能であり、それをすればこの種の第三者機関が必要であるという議論にはつながらないのではないか。
- 「公務員労働者に信頼がないのではないか」との発言があったが、信頼していないのではなく、制度の仕組みとして問題意識を持っている。公務ではいくら使用者機関を確立しても、その上には内閣総理大臣がいて国会が最終的に決める。国会は主権者により選出され最終的に決める最高の主体だが、憲法学でも悩ましく思っているのは、多数派といっても党派であるということである。党派の問題を考えて制度設計をしなければいけないという問題意識を憲法学は持っているのであり、そこから、議会万能の国であるフランスやアメリカでも憲法を作り、裁判所で国会の統制をする仕組みも作られているのである。アメリカでも政治的な中立性が必要なところでは、独立行政委員会という独立した機関を持たせている。日本の現政権も放送行政や教育行政ではそのようなものが必要だというご意見も持っているようである。公務の場合にもこれまでの仕組みの中では政治的中立を考えており、任用が中心ではあるが交渉過程についても配慮が必要である。過度に政治性を意識しないで交渉するためには、第三者機関が専門的な観点から基準を示して交渉の非政治化を図ることが極めて重要である。
- 第三者機関の役割について、国民・住民に対する説明責任の側面で、調査は国民とし

ては是非やっていただきたいと思う。各機関や地方自治体もそのような要望があろうかと思う。協約の内容を確認する際の判断指標として客観的な調査があった方が望ましい。単独に調査を実施したとしても、その根拠は何か、客観的かという点で我々が判断しなければならず、客観的な調査を実施していただいたほうが国民・住民は納得しやすいのではない。

- 機関の統合のあり方についても、費用などにも関わってくるだろうが、いろいろな組織で担当するより、組織としてはシンプルなほうが望ましいし、調査の担当機関は公的な機関がよい。詳細なアンケートをとる際には民間企業が信頼感を持って情報を出している、そのような形がよい。
- 第三者機関の機能を担当する機関については、
  - ① 機能の集約を図り、簡素で効率的な組織とすることが必要、
  - ② 公務員制度に関する専門的な知識を有する組織であることが必要、
  - ③ 一企業、一法人とその労働組合との交渉不調の場合の調整を行う訳ではなく、国の行政機関の職員の勤務条件に関する交渉不調の場合の調整を行うことから、独立性の高い組織とすることが必要、などの観点から、公務員制度に関する専門的な知識を有する独立性の高い公務専門機関とすることが適当。
- 以前にも意見を提出したところだが、地方自治体において、給与などの勤務条件を労使間で交渉する際には、一定の拠り所となる客観的な参考指標が第三者機関から示されることが必要であろうと考える。その理由は、繰り返しになるが、(1)議会での審議や住民への説明において、給与などの水準や制度についての正当性の裏付けが必要であること、(2)労使それぞれが自ら調査を実施することには、時間的・作業量的なコストが大きすぎる、が挙げられる。労使間の交渉によって勤務条件を決定するという前提で議論をする場合であっても、第三者機関が参考指標の調査をすること自体が不要であるとか、あるいは、第三者機関による参考指標の提示は生の調査データの提供のみでよい、ということにしてしまうと、自治体における交渉の現場において、混乱が生じる可能性が高いのではないかと危惧するところである。なお、「参考となる指標」である以上、公務員という職業と比較する上で、適切な民間労働者（職種、雇用形態など）をきちんと拾い上げているかどうか重要である。この点は公務における優秀な人材確保の観点からも大事なことではないかと考える。

## 6 労使関係の透明性の向上

- 私自身の経験を言えば、現場にいたときは、交渉をすれば、組合の執行部としては組合員に当然報告しなければならない、その時に、こちらの願望だけを書いても意味がない。交渉の結果意見が一致したところ、しなかったところ、それは当局側に確認してではないと報告できない。交渉とか労使関係とはそのようなものであり、あらかじめ、公

表の義務があるとかないとかではなくて、協約は法律で定めなければならないものもあるのだから、公開するしないかは労使の合意でやればよいのであり一つ一つをピックアップしてこれは義務、これは義務ではないという性格のものではない。

- 中央・各府省・地方支分部局を通じ、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表を義務付けることが適当。

#### 7 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法

- 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法だが、権利を行使しないことは自由であるが、権利を行使しないことによる責任はその当事者が引き受けるべきものであって、それにおんぶにだっこ、ほおずりするの、民主主義を危ういものにつながる。
- 三権を付与されていない職員の勤務条件の決定については当該職員の代表者の意見を聴きながら当局が規定すればいい。その際、現在団結権が付与されていない消防職員等については、ILO87号条約、98号条約に沿って直ちに基本権を付与すれば足り得ることである。
- 法令案、規程のチェックは協約の内容を踏まえるほか、当該職員の意見表明の機会を設ければ十分であり、第三者機関の意見を聴くことや意見表明という手続は必要ない。C案（第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定）自体いらぬ。
- 代償措置にかかわる部分だが、これも当該職員の意見表明の機会を保障して締結された労働協約に準じて規程で定めることとすればこれらの手続をもって代償機能は果たされるので、第三者機関の関与等は必要ない。特別職の自衛隊職員、警察職員についても同様である。
- 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法については、
  - ① 協約締結権を付与される職員と付与されない職員の勤務条件の乖離の回避、
  - ② 法定された勤務条件の享有、人事院の国会及び内閣に対する勧告等は、最高裁判例において労働基本権制約の代償措置とされており、これに見合う代償措置を確保、などの要請を踏まえれば、協約締結権を付与された職員と締結した協約の内容を踏まえ、第三者機関の意見を聴き、法令により定めることが適当。

#### IV 勤務条件決定に係る論点以外の論点

##### 1 労使協議制

- 公務員として、公共サービスをよりよい形で国民・住民に提供していくために、現場の職員はどのようにすればいかに効率的に公共サービスを提供できるかを考えて行政に

当たっている。そのような中で、それぞれの職場において労働組合がいろいろな業種や職能別の会議などを実施して、現行の運営上の問題点等を議論している。そのような考えを当局に提出できる場としては、現行法で認められている範囲内で要求書を提出するという程度になっている。当局側はそれが管理運営事項に関することであれば、聞き置く形になっている。自分たちが考えて提案した中身が実際の行政の中でどのように反映されていくのかは、結果としては全く見えない。「経営参加的労使協議制」として挙げられているが、使用者側と組合員との恒常的なコミュニケーションを図ることが自律的労使関係の構築には極めて必要であり、制度化をしないと現実的には動いていかない。

職員代表制の制度設計について、職員の利害の多様化や勤務条件決定の個別化などに対応するかたちで検討することは極めて有力な選択肢である。公務における集団的な労使関係を考える上でも職員代表性は一考に値するものである。

- ワーキンググループの整理では、労使協議制を仮に作るとしても「管理運営事項に関するもの」とされている。管理運営事項は交渉の対象外であり、「合意までを義務付けることは適当でないことで意見が一致した」と記載されているが、法令上では協議と書くことと合意を含む場合もあるのではないかと。管理運営事項について、あたかも合意を前提とする協議制はミスリーディングであり、そもそも合意を前提としないのであれば、運用上労使で話し合うことは否定しないが、制度として作る必要はないのではないかと。
- 文書にすると「これは管理運営事項、これは管理運営事項ではない」となるが、実際に存在するものの多くは「こちらから見ると管理運営事項、こちらから見ると勤務条件に係る事項」というものが非常に多く存在する。「これは管理運営事項だから交渉の対象にしない、これは交渉事項だから交渉しよう」などの入口議論でエネルギーをロスすることがある。大事なことはコミュニケーションを図りつつ、率直な意見交換をしていく制度を作ることが公務能率の向上や、公務員労働者の仕事に対するモチベーション向上に大いに役に立つ。このことは民間企業においても、同様の考え方から試行錯誤をしながら、そのようなものを作ってきているので、その点を考慮して制度化について検討をする必要がある。
- 協議についてはいろいろなニュアンスがあるのでその定義について考える必要がある。

## 2 苦情処理システム

- 苦情処理機関については労使双方でしっかりと苦情処理に対応できる機関を設けるべきと主張させていただいている。選択肢に関する考察において、現在も第三者機関による苦情処理の制度が置かれているとある。第三者機関による苦情処理を残して、それを前提に新たに当事者による任意の苦情処理が望ましいとしているように読み取れるが、現在、協約締結権が付与されていなくて、使用者の権限も制約されている現状の苦情処



理の仕組みを前提として検討するとなると、使用者が当事者責任を回避する心配もあり、A案のように苦情処理共同調整会議に準じた仕組みを設けるべき。労使双方が自律的に締結した協約における苦情処理となるわけなので、一方の当事者により処理されるのは不適當であり、労使の代表で構成された体制である必要がある。

○ C案（職員の代表を選出し、当該職員の代表が当局代表とともに苦情処理を行う）の職員代表制については、十分機能し得ると考える。

○ 苦情処理の仕組みについては、i) 第三者機関が中立的、専門的な立場から苦情処理に当たることにより、公正な判断がなされること、ii) 特定独立行政法人等における苦情処理共同調整会議は開催実績が少ない現状にあること、などを踏まえれば、第三者機関による苦情処理を実施するとともに、当局が苦情処理に当たるとする選択肢が適當。

（参考）過去5年間の苦情処理共同調整会議の開催実績（労使委第12回会合配付資料より）

国立印刷局は開催実績なし。国有林野は地方1回、地方支部2回。

#### その他

○ 制度設計の全体像が固まったら、改めて自治体の意見もお聞き頂きたい。

〈参考：ワーキンググループにおけるヒアリングでの意見〉

○ 労使交渉のあり方等について、労使交渉を行う者としては、国民の視点を認識することが必要である。企画立案、現業など分野ごとの業務に応じて、勤務条件の決定をするべきである。交渉現場で支障を来さないよう、各省庁で決めるべき分野とそうでない分野とをはっきりとさせてほしい。



## 別添参考資料

|   |    |
|---|----|
| 1. 国家公務員制度改革基本法（抄） .....                            | 1  |
| 2. 国家公務員制度改革推進本部令（抄） .....                          | 2  |
| 3. 国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会会議規則 .....              | 3  |
| 4. 国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会 委員名簿 .....             | 4  |
| 5. 労使関係制度検討委員会開催実績 .....                            | 5  |
| 6. 労使関係制度検討委員会ワーキンググループの設置について .....                | 6  |
| 7. 国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会<br>ワーキンググループ委員名簿 ..... | 7  |
| 8. 労使関係制度検討委員会ワーキンググループ開催実績 .....                   | 8  |
| 9. 自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点 .....                  | 9  |
| 10. 論点整理表 .....                                     | 19 |



## 国家公務員制度改革基本法（抄）

### （目的）

第一条 この法律は、行政の運営を担う国家公務員に関する制度を社会経済情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であることにかんがみ、国民全体の奉仕者である国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするため、国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国家公務員制度改革推進本部を設置することにより、これを総合的に推進することを目的とする。

### （改革の実施及び目標時期等）

第四条 政府は、次章に定める基本方針に基づき、国家公務員制度改革を行うものとし、このために必要な措置については、この法律の施行後五年以内を目途として講ずるものとする。この場合において、必要となる法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目途として講ずるものとする。

### 2 略

### （労働基本権）

第十二条 政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。

### 附 則

### （地方公務員の労働基本権等）

第二条 政府は、地方公務員の労働基本権の在り方について、第十二条に規定する国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する。

### 2 略

【注】 国家公務員制度改革基本法の施行期日 平成20年6月13日  
（ただし、第三章の規定は、平成20年7月11日）

## 国家公務員制度改革推進本部令（抄）

（労使関係制度検討委員会）

第二条 本部に、労使関係制度検討委員会（以下この条において「委員会」という。）を置く。

- 2 委員会は、法第十二条及び附則第二条第一項の規定に基づき政府が講ずべき措置に関する事項について調査審議し、その結果に基づき、本部長に意見を述べる。
- 3 委員会は、委員十四人以内をもって組織する。
- 4 委員は、次に掲げる者のうちから、内閣総理大臣が任命する。
  - 一 学識経験のある者
  - 二 国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第百八条の二第三項ただし書に規定する管理職員等若しくは地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第五十二条第三項ただし書に規定する管理職員等（次号において「管理職員等」と総称する。）又はこれらに相当する者
  - 三 国家公務員法第百八条の二第一項に規定する職員団体又は地方公務員法第五十二条第一項に規定する職員団体（いずれも管理職員等が組織するものを除く。）が推薦する者
- 5 内閣総理大臣は、前項の規定により委員を任命するに当たっては、委員の有する知識経験その他の事情を総合的に勘案し、委員会における委員の構成について適正を確保するように配慮しなければならない。
- 6 委員は、非常勤とする。

国家公務員制度改革推進本部  
労使関係制度検討委員会会議規則

(座長)

第一条 委員会に座長を置き、委員の互選によってこれを定める。

2 座長は会務を総理し、会議を代表する。

3 座長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(招集)

第二条 委員会は、座長が招集する。

2 会議の招集に当たっては、あらかじめその日時、場所及び審議事項を通知しなければならない。

(議事)

第三条 委員の三分の二以上又は学識経験者委員、労働側委員及び使用者側委員の各三分の一以上が出席しなければ、会議を開くことができない。

2 会議の運営については、会議に出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、座長の決するところによる。

(会議の公開)

第四条 会議は、原則として公開とする。

2 座長は、原則として会議終了後速やかに会議の資料を公表するものとする。

3 座長は、会議終了後速やかに議事概要を公表するものとする。

4 座長は、原則として会議の議事録を公表するものとする。

(庶務)

第五条 会議の庶務は、国家公務員制度改革推進本部事務局において処理する。

(雑則)

第六条 この規則に定めるもののほか、議事の手続その他会議の運営に必要な事項は、座長が会議に諮って定める。

## 国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会 委員名簿

### 学識経験者委員

|    |        |                   |
|----|--------|-------------------|
|    | 青山 佳世  | フリーアナウンサー         |
|    | 稲継 裕昭  | 早稲田大学大学院公共経営研究科教授 |
| 座長 | 今野 浩一郎 | 学習院大学経済学部教授       |
|    | 岸井 成格  | 毎日新聞東京本社編集局特別編集委員 |
|    | 諏訪 康雄  | 法政大学大学院政策創造研究科教授  |
|    | 高橋 滋   | 一橋大学大学院法学研究科教授    |

### 労働側委員

|  |       |                     |
|--|-------|---------------------|
|  | 金田 文夫 | 全日本自治団体労働組合特別中央執行委員 |
|  | 森永 栄  | 国公関連労働組合連合会中央執行委員長  |
|  | 山本 幸司 | 日本労働組合総連合会副事務局長     |

### 使用者側委員

|  |       |            |
|--|-------|------------|
|  | 佐藤 正典 | 農林水産省大臣官房長 |
|  | 村木 裕隆 | 総務省人事・恩給局長 |
|  | 森 博幸  | 鹿児島市長      |

敬称略、五十音順

(21年12月15日時点)



労使関係制度検討委員会開催実績

| 回    | 開催時期      | 主な議事内容  |
|------|-----------|---|
| 第1回  | 20年10月22日 | 座長選出、基本的検討項目・基本法に基づく工程表について   |
| 第2回  | 12月3日     | 便益及び費用、今後の検討スケジュールについて  |
| 第3回  | 21年1月13日  | 想定される便益及び費用の基本的視点、協約締結権に関する主要な論点について  |
| 第4回  | 2月12日     | 関係団体ヒアリング<br>(厚生労働省、全労働省労働組合、国土交通省職員組合、国土交通省全建設労働組合、国土交通省、国税庁、国税労働組合総連合、独立行政法人造幣局、全造幣労働組合)            |
| 第5回  | 2月23日     | 関係団体ヒアリング<br>(国立大学法人信州大学、信州大学教職員組合、豊橋市、豊橋市職員労働組合、川崎市、川崎市職員労働組合、川崎水道労働組合、出雲崎町、出雲崎町職員組合)                |
| 第6回  | 3月11日     | 関係団体ヒアリング<br>(岡山県、三重県職員労働組合、東日本電信電話株式会社、NTT労働組合東日本本部、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構、全農林労働組合、会津若松市、会津若松市職員労働組合) |
| 第7回  | 3月30日     | 関係団体ヒアリング(JFEスチール株式会社、JFEスチール労働組合連合会)、今後の具体的な制度設計に向けた検討の進め方について                                       |
| 第8回  | 4月28日     | 主要な論点(総論)、ワーキンググループにおける検討内容の報告、論点1について  |
| 第9回  | 6月2日      | ワーキンググループにおける検討内容の報告、論点2～4について  |
| 第10回 | 6月30日     | ワーキンググループにおける検討内容の報告、論点5～7について  |
| 第11回 | 7月28日     | ワーキンググループにおける検討内容の報告、論点8～10・13・16、自律的労使関係制度の全体像設計に向けた進め方について  |
| 第12回 | 9月7日      | ワーキンググループにおける検討内容の報告、論点11・12・14・15・17、制度骨格に係る論点について   |
| 第13回 | 10月16日    | ワーキンググループにおける検討内容の報告、骨格の論点に付随する論点等について  |
| 第14回 | 11月27日    | ワーキンググループにおける検討内容の報告、骨格の論点に付随する論点等、便益及び費用について   |
| 第15回 | 12月2日     | 報告書の取りまとめに向けた議論   |
| 第16回 | 12月9日     | 報告書の取りまとめに向けた議論   |
| 第17回 | 12月15日    | 報告書の取りまとめに向けた議論   |

## 労使関係制度検討委員会ワーキンググループの設置について

平成21年3月30日

国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会座長決定

### 1 目的

国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会（以下「委員会」という。）における議論を踏まえ、委員会からの具体的な指示に基づき、協約締結権の制度化等に伴う具体的な論点について専門的な見地から検討を行う「労使関係制度検討委員会ワーキンググループ」（以下「WG」という。）を、委員会に設置する。

なお、WGは、委員会における協約締結権の制度化等に関する議論に資するための検討を行うものであり、特定の意見のとりまとめを行うものではない。

### 2 構成員

WGは、労使関係制度について専門的な知見を有する学識経験者により構成するものとし、座長及び委員会の了承を得て座長が指名する者により構成する。

### 3 主査

WGに、その運営を総理するものとして主査を置くものとし、主査は、委員会の座長が指名することとする。

### 4 開催

(1) WGは、必要に応じ主査が招集する。

(2) 会議は、非公開とする。ただし、会議の議事要旨は、会議の都度作成し、公開するものとする。

### 5 検討結果

WGは、委員会の指示に基づき、委員会に報告するものとする。

国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会  
ワーキンググループ 委員名簿

稲継 裕昭 早稲田大学大学院公共経営研究科教授

主査 今野 浩一郎 学習院大学経済学部教授

島田 陽一 早稲田大学大学院法務研究科教授

諏訪 康雄 法政大学大学院政策創造研究科教授

高橋 滋 一橋大学大学院法学研究科教授

武藤 博己 法政大学大学院政策創造研究科教授

敬称略、五十音順

(2021年12月15日時点)

## 労使関係制度検討委員会ワーキンググループ開催実績

| 回    | 開催時期     | 主な議事内容  |
|------|----------|---|
| 第1回  | 21年4月10日 | 今後の検討の進め方について   |
| 第2回  | 4月17日    | 論点「1 基本的考え方」について  |
| 第3回  | 4月24日    | 論点「2 協約締結事項の範囲」について   |
| 第4回  | 5月15日    | 論点「3 給与、勤務時間その他の勤務条件決定のあり方」について   |
| 第5回  | 5月22日    | 論点「4 法律・条令、予算による統制のあり方、協約との関係」について  |
| 第6回  | 5月29日    | 論点「5 交渉システムのあり方」について  |
| 第7回  | 6月12日    | 論点「5 交渉システムのあり方」について  |
| 第8回  | 6月19日    | 論点「6 交渉不調の場合の調整システムのあり方」<br>「7 団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方」について                         |
| 第9回  | 6月26日    | 論点「8 国における使用者機関」<br>「9 労使関係の透明性の向上」について   |
| 第10回 | 7月10日    | 論点「10 協約締結権を付与する職員の範囲」について  |
| 第11回 | 7月17日    | 論点「13 労使協議制」<br>「16 地方公務員に関する論点」について  |
| 第12回 | 7月24日    | 論点「12 公務員法制と労働法制の関係」<br>「15 苦情処理システムのあり方」について   |
| 第13回 | 7月31日    | 論点「11 協約締結権が付与されない職員の取扱い（一般職に限る）」について   |
| 第14回 | 8月7日     | 論点「14 特別職の国家公務員の取扱い」<br>「16 地方公務員に関する論点」<br>「17 新制度への円滑な移行」について                       |
| 第15回 | 8月20日    | 制度骨格に係る論点について   |
| 第16回 | 8月24日    | 関係団体ヒアリング（新見市、総務省、農林水産省、連合官公部門連絡会・公務公共サービス労働組合協議会、全国労働組合総連合公務員制度改革闘争本部）、制度骨格に係る論点について |
| 第17回 | 9月4日     | 制度骨格に係る論点、骨格の論点を見据えながら検討する論点について  |
| 第18回 | 9月16日    | 制度骨格に係る論点、骨格の論点を見据えながら検討する論点等について   |
| 第19回 | 9月30日    | 骨格の論点に付随する論点等について   |
| 第20回 | 10月7日    | 骨格の論点に付随する論点等について   |
| 第21回 | 10月14日   | 骨格の論点に付随する論点等について   |
| 第22回 | 10月20日   | 骨格の論点に付随する論点等について   |
| 第23回 | 11月4日    | 骨格の論点に付随する論点等について   |
| 第24回 | 11月10日   | ワーキンググループ報告案等について   |
| 第25回 | 11月11日   | 便益及び費用等について   |
| 第26回 | 11月18日   | 便益及び費用等について   |

## 自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点

### ● 基本的考え方・自律的労使関係における勤務条件決定方式

#### 1 基本的考え方

(1) 憲法の規定との関係について、どう考えるか。

○ 以下の憲法の規定との関係について、どう考えるか。

- ・ 憲法第 15 条第 1 項及び第 2 項（国民の公務員選定・罷免権、公務員の全体の奉仕者性）
- ・ 憲法第 27 条第 2 項（勤労条件の基準）
- ・ 憲法第 28 条（勤労者の団結権及び団体行動権）
- ・ 憲法第 41 条（国会の地位）
- ・ 憲法第 73 条第 4 号（官吏に関する事務の掌理）
- ・ 憲法第 83 条（財政処理の要件）

(2) 憲法第 28 条は公務員にも適用され、原則として労働基本権が保障されるが、どのような場合には公務員の労働基本権制約に合理的理由が認められるか。

- ・ 「公務員の地位の特殊性」、「職務の公共性」（全農林警職法事件最高裁判決（昭和 48 年 4 月 25 日））について、社会経済情勢の変化を踏まえ、どう考えるか。

(3) 公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲（労働基本権制約に変更を加える場合、変更に応じた代償措置の見直しなど）

(4) 協約締結権に関する ILO 第 98 号条約等の規定及び ILO 結社の自由委員会報告について、どのように考えるか。

(5) 現行の勤務条件決定システム（人事院勧告の機能など）についての評価

(6) 公務員任用の法的性格と民間の雇用契約との相違点について、どう考えるか。

① 民間の雇用契約とは異なる公務員任用の性格をどう考えるか。

ア 一般職国家公務員（非現業）の任用はどのような法的性格を有するか。また、任用に関わる法定の諸原則についてどう考えるか。

イ 民間の雇用契約の合意原則と基本的に合意原則が働かない公務員任用との関係について、どう考えるか。

② 国家公務員の勤務条件は、公務員の平等取扱の原則との関係で、どのような範囲で同じでなければならないか。

## 2 協約締結事項の範囲

- (1) 交渉事項の全部を協約事項とすべきか。あるいは、その一部に限定すべきか。
  - ① 民間における経営・生産に関する事項と交渉事項・協約事項との関係はどのようになっているか。
  - ② 交渉事項の全部を協約事項とすべきか。あるいは、その一部に限定すべきか。限定すべき場合、どのような考え方にに基づき、何を限定するのか。（議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義、市場の抑制力、コストの視点、労使間自治と財政コントロールのあり方など）
  - ③ 法定事項と協約事項との関係を、どのように考えるか。
- (2) 「管理運営事項」と「その処理によって影響を受ける勤務条件」を、どのように整理すべきか。
  - ① 管理運営事項と管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件をどのように整理し、規定するか。
  - ② 交渉対象事項の範囲を規定する方法（法定、協約）についてどう考えるか。
  - ③ 具体的な交渉対象事項の範囲について争いが生じた場合、団体交渉応諾義務違反の不当労働行為として事後救済に委ねることについてどう考えるか。

## 3 給与、勤務時間その他の勤務条件決定のあり方

- (1) 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのようにすべきか。
  - ① 一般職国家公務員（非現業）の給与、勤務時間その他の勤務条件について、現在、どのような原則により決定しているか。また、その考え方如何。
  - ② 自律的労使関係制度を措置する場合、給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則は、どうあるべきか。
    - ア 民間の労働条件に準拠すべきか。準拠すべきとする場合、どの程度準拠すべきか。
    - イ 民間の労働条件以外の要素も考慮すべきか。考慮すべきとする場合、どのような要素を、どの程度考慮すべきか。
- (2) 給与交渉のために必要な参考指標について、どのようにすべきか。
  - ① 一般職国家公務員（非現業）の給与改定に当たり、現在、どのような調査を行っているか。また、その考え方如何。

- ② 自律的労使関係制度を措置する場合、給与交渉の参考指標としての調査はどうあるべきか。
    - ア 客観的なデータを調査する仕組みはどうあるべきか。
    - イ 調査はどのような機関が担うべきか。
  - ③ 交渉不調の場合における第三者機関等による調整のシステムを設ける場合にも、給与交渉の参考指標は有効なものとなるのではないか。
- (3) 給与交渉の交渉事項やスケジュールを、どのように想定するか。
- ① 給与交渉の交渉事項やスケジュールをどのように想定するか。
    - ア 給与交渉の交渉事項をどのように想定するか。（水準、配分）（中央・地方等の各段階における交渉事項の切り分け）
    - イ 毎年度の予算査定や国会審議のスケジュールを踏まえ、給与交渉のスケジュールをどのように想定するか。
  - ② 給与以外の勤務条件の交渉事項をどのように想定するか（中央・地方等の各段階における交渉事項の切り分け）。交渉スケジュールについて、給与の交渉スケジュールと合わせることを含め、どのように想定するか。
  - ③ 給与等の協約期間はどのようにすべきか。

#### 4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係

- (1) 議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から、勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律・条例で規定すべきか。
  - ① 法定事項とすることについて、どのような視点によると考えるべきか。（議会制民主主義、勤務条件法定主義等の視点など）
  - ② 給与については、どの程度詳細に法定するか。（給与の幅・額、手当の種類・額等）
  - ③ 給与以外の勤務条件については、どの程度詳細に法定するか。
- (2) 財政民主主義、国民・住民に対する説明責任の観点から、給与の内容を、どの程度、国会・地方議会の審議対象（予算説明事項）又は報告事項とすべきか。
  - ① 事前関与をどうすべきか、事後関与をどうすべきか。
  - ② どの程度詳細に説明又は報告させることが適当か。

- (3) 法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約について、その締結手続及び効力発生要件等について、どのようにすべきか。
- ① 国民及び国会との関係において、労使間の協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか。（確定のタイミング等）
  - ② 法律・条例の改正案又は補正予算案の提出を内容とする協約について、どう考えるか。
  - ③ 第三者機関等による調整のシステムとして仲裁等がなされた場合に、仲裁裁定をどのように取り扱うか。

## ● 交渉システム関係

### 5 交渉システムのあり方

- (1) 国家公務員について、基本的な勤務条件である給与、勤務時間に関する協約締結の交渉システム（交渉当事者、交渉事項、交渉単位など）をどうすべきか。
- ① 基本的な事項については、中央交渉に委ねるべきか。また、その主体は、内閣人事局とすべきか。
  - ② 各府省及び地方支分部局、都道府県機関など小規模事業所については、どのようにすべきか。
- (2) 国家公務員について、給与、勤務時間以外の勤務条件に関する協約締結の交渉システムをどうすべきか。
- (3) (1)及び(2)の交渉システムとするために、どのような措置が必要か。また、体制はどのように整備すべきか。
- (4) 交渉の当事者たる職員団体の範囲（登録団体のみとするか）をどのようにすべきか。
- (5) 少数の職員団体の取り扱いをどのようにすべきか。
- (6) 複数の職員団体が存在する場合の交渉のあり方をどのようにすべきか。（統一交渉などについて、どのように考えるか。）
- (7) 同一職種・同一勤務条件を確保する観点から、何らかの措置が必要か。（同一職種に複数組合が存在したり、組合に加入しない職員が存在する場合には、協約の内容や協約締結の有無によっては、同一職種・同一勤務条件が確保されないおそれがあるが、平等取扱の原則の要請や人事管理の観点等から、何らかの措置が必要か。）



ア 排他的交渉代表制について、どのように考えるか。

イ 労働協約の拡張適用について、どのように考えるか。

ウ 当局の定める勤務条件に係る規範について、どのように考えるか。

(例えば、政省令等や、国有林野における給与準則及び勤務時間等に係る規程並びに就業規則、民間における就業規則など)

- (8) 協約締結権が付与される職員とされない職員の間における、給与等決定システムが異なることによって生じる給与等の勤務条件の差異や不連続が生じないようにするための措置をどのように考えるか。【後掲の 11 において検討】

## 6 交渉不調の場合の調整システムのあり方

- (1) 交渉不調の場合の第三者機関による調整（例えば、あっせん、調停、仲裁）について、どのようにすべきか。また、強制的な仲裁等について、どのようにすべきか。

① 交渉不調が長期化することによる公務の停滞等为了避免するため、調整システムはどうあるべきか。

② 仲裁等の開始要件はどうすべきか。

- (2) (1)の調整は、いかなる機関が担うべきか。【後掲の 12 において検討】  
(労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)

① (1)の調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。

② 中央と地方ではどうするか。

## 7 団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方

- (1) 職員団体の活動を阻害する行為（団交拒否など）について、いかなる救済の仕組みが必要か。※論点 12 と関連して検討

① 救済の対象となる職員団体、行為を、どう考えるか。（自律的労使関係の下において当事者としての責任を担う立場から、職員団体についても正当な理由がない場合の団交拒否を禁止するか等）

② 救済を行う機関に必要な性格、専門性は何か。いかなる機関が救済を行うべきか。

## 8 国における使用者機関

- (1) 国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。  
(給与、勤務時間等の勤務条件に関する法律を所管する以外に、所管すべき権限は何か。)
- (2) 予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。

## 9 労使関係の透明性の向上

- (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。)

## ● 職員と勤務条件の適用関係

### 10 協約締結権を付与する職員の範囲

- (1) いかなる範囲とすべきか。  
(管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など)
  - ① 「使用者側に立つ職員は、自らの勤務条件を自らが決定することになりうるから、付与すべきでない」との判断基準は妥当か。また、妥当とする場合、「使用者側に立つ職員」とは、具体的にいかなる範囲の職員か。現行の管理職員等か。
  - ② 「議会制民主主義の観点から、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で定めるべきであり、労使交渉により決定すべきでない」との判断基準が妥当する職員が存するか。また、具体的にいかなる職員か。
  - ③ 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきもの、又はすべきでないものがあるか。
  - ④ ①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点とし

て、いかなるものを考慮すべきか。また、その基準や観点に照らした場合、具体的に付与すべき職員、すべきでない職員は、どうなるか。

## 11 協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取り扱い（一般職に限る）

- (1) 交渉権はあるが、協約締結権が付与されない職員が生じた場合（例えば、管理職員等、特定の職種の職員など）には、当該職員の勤務条件を、どのように決定すべきか。  
(例えば、現行どおり人事院勧告等により定める、協約を踏まえ当局が定める、などが考えられるが、いかなる方法によるべきか。)
- (2) そもそも三権が付与されていない職員（警察職員など）について、当該職員の勤務条件を、どのように決定すべきか。  
(例えば、現行どおり人事院勧告等により定める、協約を踏まえ当局が定める、などが考えられるが、いかなる方法によるべきか。)
- (3) 協約締結権が付与される職員とされない職員の間における、給与等決定システムが異なることによって生じる給与等の勤務条件の差異や不連続が生じないようにするための措置をどのように考えるか。【5(8)の再掲】
- (4) (1)や(2)の協約締結権が付与されない職員の代償措置の扱いについて、それぞれ、どのように考えるか。  
(協約を踏まえ当局が定める場合、協約が適正水準との前提に立てば、特段の措置は不要といえるか。あるいは、例えば当局が第三者機関の意見を聴くなど、何らかの措置を設けることが適当か。)

## 12 公務員法制と労働法制の関係

- (1) 協約締結権が付与される職員に係る労使関係や勤務条件について、公務の特殊性を踏まえ、独自の法制度とすべきか。あるいは、民間の労使関係や労働条件を規律する労働組合法、労働基準法、労働安全衛生法等を、原則として適用すべきか。
- (2) 6(1)の調整は、いかなる機関が担うべきか。【6(2)の再掲】  
(労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)
  - ① (1)の調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。
  - ② 中央と地方ではどうするか。

## 13 労使協議制

- (1) いわゆる労使協議制について、公務の分野においてどのように考えるか。

- ① その性格、目的、協議対象、職員団体の関与のあり方などについて、どのように考えるか。
- ② 団体交渉との関係を、どのように考えるか。

## ● その他

### 14 特別職の国家公務員の取扱い

- 国家公務員の特別職（自衛隊員など）について、一般職に係る勧告制度がなく  
なる場合には、給与等の決定システムを、どのようにすべきか。

### 15 苦情処理システムのあり方

- 苦情処理共同調整会議など苦情処理の仕組みの設置について、どのように考えるか。

### 16 地方公務員に関する論点

- (1) 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのように考えるか。  
(勤務条件条例主義、均衡原則（地公法 24 条、地公企法 38 条等）、情勢適用の原則など)
- (2) 給与交渉の参考指標としての調査について、どのように考えるか。
  - ① 調査実施についての正当性付与について、どのようにすべきか。
  - ② 調査を行う場合の基本的な設計コンセプトについて、どのようにすべきか。  
(区域の設定（都道府県単位か市町村単位か）、地域におけるサンプル設定の方法、全国的統一的な実施の要否など)
  - ③ 人事委員会の役割を、どのように位置づけるべきか。  
(現在、人事院と共同して調査を実施)
- (3) 協約等を公開対象とする場合に、公表の責任を負うのは、各任命権者か。あるいは、各任命権者から長に集約する形態が採用しうるか。  
(参照：地公法 58 条の 2（人事行政の運営等の状況の公表）)
- (4) 地方議会に対する協約等の報告のあり方について、どのように考えるか。
- (5) 多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存するなかで、どのような交渉円滑化のための措置が必要か。

- ① 首長に他の任命権者の交渉権限を制度的に一元化することが可能か。
- ② 全国レベル又は都道府県レベルでの代表交渉の制度化を想定する場合、労使双方の当事者を、どのようにすべきか。  
(例えば、当局側：連合体又は国の制度府省、労働側：職員団体ではない労働団体、といったものが考えられ得るか。)  
(当該当事者に、代表性を付与することが論理的に可能か。)  
(個々の労使関係や地方分権の考え方と、どのように整合性を取るか。)
- (6) 人事委員会制度について、どのように考えるか。  
(人事院の役割や機能が変化する場合に、どこまで連動させるべきか。)
- (7) 交渉不調の場合の調整はいかなる機関が担うべきか。また、この調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。

#### 17 新制度への円滑な移行

- 新制度への円滑な移行を行うための手法と期間について、どのように考えるか。

(注) これらの検討に当たっては、諸外国の制度も参考にするものとする。

以 上



# 論点整理表





1 基本的考え方

| 論点番号   | 1 (1) 憲法の規定との関係 | 担当委員 高橋委員   |
|--|-----------------|---|
| 論 点  |                 | 参考資料名   |
| <p><b>○ 第15条・第73条関係</b><br/>           (公務員の選定罷免権及び全体の奉仕者性と勤務条件法定主義との関係について)</p> <p>▽ 憲法第15条について、公務員制度に関する基準、基本的なあり方は法律で定める趣旨を含んでいるとする考え方。あるいは勤務条件・決定手続について法定主義を含む趣旨であるとする考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>憲法15条は、その1項で、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定め、また同2項で「すべての公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と定める。これは、明治憲法の下において、天皇の「任官大権」に基づく勅令によって定められていたのを根本的に改めようとしたものであるが、公務員の選定・罷免が国民の固有の権利であり、また公務員が国民全体の奉仕者である、ということになれば、そのあり方についても、少なくとも基本的には国民の代表者たる国会の制定する法律で定めるべきであるという考え方が導き出されるのは、極く自然のことであろうからである。</li> <li>憲法73条4号が「法律の定める基準に従ひ」と明記していなくても、公務員を全体の奉仕者とする日本国憲法の公務員観(憲15条2項)に照らせば、公務員制度の基準については、国民代表からなる国会が定めるべきことは当然といえよう。</li> <li>一般には、公務員が「全体の奉仕者」であり(憲法15条2項)、その選定罷免が国民固有の権利である以上(同1項)、公務員の究極の使用者は国民・住民であるから、国民主権原理の下、国民・住民の代表者たる国会・地方議会が公務員の勤務条件決定権限を有すべきことは、議会制民主主義から導かれる憲法上の要請だと解される。憲法73条4号は、このことを前提とした定めと位置づけられよう。</li> <li>公務員については、憲法15条1・2項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念(公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容をさだめられるべきこと)を示しており、これらの規定に基づき憲法73条4号は右理念に基づく公務員制度(公務員の勤務関係に関する基準、手続)の法定を要請している。</li> <li>日本国憲法は、官吏を全体の奉仕者とし(15条2項)、73条第4号によって、「官吏に関する事務を掌理すること」を内閣の機能とするとともに、「法律の定める基準に従ひ」と明示して、官吏に関する事務の基準が法律によって定められることを明らかにしている。73条第4号の趣旨は「官吏の身分に関する一般的規程を設けることをすべて法律に留保し、それによって、内閣のこの点に関する権限を国会のコントロールのもとにおいていこう」ということである。</li> </ul> <p>▽ 公務員制度に関する法律主義は勤務条件法定主義を意味しないとする考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>これらの理念(憲法15条および73条4号)は、いずれも国民主権からの当然の帰結を定めたものにほかならず、戦後公務員制度の制度的基盤が国民主権にあることを示している点に、その最大の意義がある。したがって、最高裁判決のように、公務員の基本的人権の制限を論拠づけるために全体の奉仕者性を持ち出したり、公務員制度に関する法律主義を「勤務条件法定主義」と言い換えることによって公務員の争議行為の全面一律禁止を合憲とするような理解の仕方は、これらの理念がもつ本来の意義を曲解するものといわざるをえない。</li> </ul> <p><b>【判例】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>憲法15条の示すとおり、公務員の使用者は国民全体である。このことだけの理由から公務員の一切の労働基本権を否定することは許されないが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由がある。<br/>           公務員の給与の財源は主として税金によって賄われ、その勤務条件は諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は民主国家のルールに従い、立法府におい</li> </ul> |                 | <p>行政組織法(藤田宙靖)平成17年 p.265</p> <p>行政法概説Ⅲ〔行政組織法／公務員法／公物法〕(宇賀克也)平成20年 p.274</p> <p>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(下井康史)季刊労働法221号(2008年夏季)平成20年 p.92</p> <p>公共部門労働法(三・完)(菅野和夫)法曹時報35巻12号昭和58年 p.41</p> <p>憲法Ⅲ〔第41条～第75条〕(樋口陽一等)平成10年 p.254</p> <p>行政民間化の公共性分析 第5章「地方公務員制度改革」(晴山一穂)</p> <p>全農林警職法事件判決(最大判昭48・4・25)(最高裁判所判例集第27巻第4号)p.551～553</p> |

て論議のうねなされるべきもの。

公務員については、憲法 73 条 4 号が「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」は内閣の事務であると定め、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定められることとなっている。

#### ○ 第 41 条・第 73 条関係

(国会の最高機関性と勤務条件法定主義の関係)

- ・ 議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。憲法 73 条 4 号は、内閣の事務として、「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」と挙げている。この規定もまた、議会制民主主義の表われであり、公務員の勤務条件の決定における国会の優位性を示すものである。

最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 (香城敏磨) p. 119、121

#### ○ 第 41 条・第 83 条関係

(国会の最高機関性及び財政民主主義と勤務条件法定主義の関係)

- ・ 議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。  
財政民主主義は、議会制民主主義から当然に引き出すことができる財政面での帰結、すなわち国の財政を処理する権限は国会に帰属する旨の帰結を宣明したものであり、別段の憲法上の規定がない限りは当然に肯定される点で確認的な法原理であると解することができる。
- ・ 全通名古屋中郵判決の財政民主主義論は、憲法 28 条の団体交渉権を不正確かつ硬直的にとらえたうえで同権利を公務員につき一切否定し、代わりに憲法 83 条以下の財政民主主義原則を憲法解釈として不自然に肥大化させたきらいがある。むしろ、公務員等も憲法 28 条の「勤労者」として同条の「団体交渉権」等の保障を受けているが、他方では「財政民主主義」等の対立的憲法原理の制約下にある、との立場から出発しつつ、両者間に調和的な解釈を求めるといのが、より正当な憲法解釈であろう。
- ・ 憲法 83 条以下の財政民主主義も、公務員の勤務条件に使われる国費 (公費) についての国会 (地方議会) のコントロールの要請を含んでいる。  
これらの憲法上の要請の実現の仕方によっては、公務員の勤務条件決定方式は、現行の現業公務員に関するもののように特別の規制を受けた団体交渉方式となったり、非現業公務員に関するもののように勤務条件詳細決定 (条例制定) 主義となったりしうる。(略)  
右の制約原理たる要請自体が諸種の立法政策の可能性を生じさせるので、それらの要請に影響された右団体交渉権の保障のあり方も諸種の立法政策の可能性を生じさせるものである。

最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 (香城敏磨) p. 119

公共部門労働法 (三・完) (菅野和夫) 法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 40

公共部門労働法 (三・完) (菅野和夫) 法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 41

#### ○ 第 27 条関係

(勤務条件の基準の法定)

- ・ 第 27 条第 2 項は、賃金、就業時間、休息その他の勤務条件に関する基準を法律で定めることを要求している。これは、労働条件の決定を労使間の契約の自由ないし私的自治に委ねた場合に、経済的弱者たる労働者に低賃金や過重労働を強いたという歴史的経緯をふまえて、国が労働者の保護のために立法によって介入し、労働条件の基準を決めることにより契約の自由の原則を修正することを意味する。

(留意点)

憲法 27 条第 2 項は賃金、就業時間、休息その他の勤務条件に関する基準を法律で定めることを規定している。国家公務員に特別な法制で規定するのか、現業職員及び地方公務員のように労働基準法等を適用するか検討する必要がある。

憲法Ⅱ [第 27 条] (樋口陽一等) 平成 10 年 p. 193

#### ○ 第 28 条関係

(公務員における労働基本権の保障)

(1) 前提

▽ 労働基本権の保障の法的位置づけ

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>労働基本権は、まず、①社会権として、国に対して労働者の労働基本権を保障する措置を要求し、国はその施策を実施すべき義務を負う、という意味をもつ。次に、②自由権として、それを制限するような立法その他の国家行為を国に対して禁止するという意味をもつ（この点で、労働組合法1条2項の定める争議行為の刑事免責が重要である）。また、③使用者対労働者という関係において、労働者の権利を保護することを目的とする。したがって、その性質上、使用者は労働者の労働基本権の行使を尊重すべき義務を負う。つまり、労働基本権の保障は、私人間の関係にも直接適用されるのである（この点で、労働組合法8条の定める争議行為の民事免責が重要である）。</li> </ul> <p>▽ 団体協議も団体交渉権に含めて理解する考え方</p>  | <p>憲法 第四版（芦部信喜） p. 262</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員等に関して団体交渉権という言葉が用いられる場合、その内容は多義的であって、必ずしも私企業労働者に保障されている団体交渉権と同一のものを意味してはいないので、初めに広義における団体交渉権の内容を検討しておく必要がある。これには次の二つの基本形を区別することができると思う。</li> </ul> <p>第一の基本型は、国会又はその委任を受けた政府が一方的に公務員等の勤務条件を決定する権限を保持したうえ、この決定に先立ち公務員等の代表に意見等を陳べる機会を与える型である。通常、団体協議権と呼ばれているものが、その代表例である。</p> <p>第二の基本型は、使用者たる政府と公務員等の代表との合意により公務員等の勤務条件を決定するという双方向的な決定方式を前提としたうえ、公務員等にこの合意を目的とする交渉権を与える型である。この型は、さらに、国会による承認又は予算配分を右合意の効力発生条件とする留保付団体交渉権と、こうした条件が付されない私企業の場合のような完全な団体交渉権とに分れる。</p>  | <p>最高裁判所判例解説刑事篇 昭和52年度（香城敏磨） p. 117</p>  |
| <p>(2) 労働基本権の保障と勤務条件法定主義・財政民主主義との調整のあり方</p> <p>現在の学説や判例では、憲法第15条の全体の奉仕者性や同第73条の勤務条件法定主義、同第83条の財政民主主義等を原則とし、その原則が同第28条の労働基本権により制約を受けるという考え方と、同第28条の労働基本権の保障が原則で、その原則が勤務条件法定主義等により制約を受けるとする考え方に大きく区分される。</p>   |  |
| <p>▽ 立法政策に委ねられると解しつつ、団体交渉原理の保障の観点から、決定の手続きが合理的かつ実効的なものであることが必要であるとする説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員の勤務条件決定方式について憲法28条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は国会の立法政策に委ねられることがらとなる。しかし、憲法28条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、公務員に対し公正・衡平な勤務条件実施の手続を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保するという同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請していると解される。</li> <li>公務員等の右決定（勤務条件決定一引用者注）につき団体交渉方式を採用する場合には、団体交渉の実効化のために争議権を伴わせるのが憲法28条の要請であるので、争議行為禁止の合憲性如何についてはさらに争議権独自の考察を必要としよう。とりわけ右制約原理の一つたる財政民主主義は、団体交渉方式下での争議行為禁止の合憲性を基礎づけることはできないように思われる。</li> <li>争議行為禁止が憲法上許容される場合でも、憲法28条の要請として、争議行為に代えて団体交渉上の労働者の立場を十分に擁護できる手続が設けられるべきことは、これまでも認められている通りである。</li> <li>公務員等の勤務条件の決定に関して、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理とが制度上両立しうることは、何人にも明らかである。換言すれば、議会の予算審議権・法律制定権を保持したままでも、団体交渉は、十分に制度化される。現行法上は、公労法・地公労法が三公社・現業公務員について、まさしくそれを実現している。予算上または資金上不可能な資金の支出を内容とする協定に関する公労法16条・地公労法10条や、条例に抵触する協</li> </ul> | <p>公共部門労働法（三・完）（菅野和夫）法曹時報35巻12号 昭和58年 p. 42</p> <p>前同 p. 43</p> <p>前同 p. 43</p> <p>「財政民主主義と団体交渉権」覚書（菅野和夫）法協百周年記念第2巻 p. 316</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>定の効力に関する地公労法8条は、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理の合理的な調整規定といえる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>右の論旨（全通名古屋中郵事件最高裁判決及び「最高裁判所判例解説刑事篇昭和52年度」（香城敏麿）一引用者注）によれば、現業公務員に関する公労法・地公労法上の団体交渉制度や、政府関係特殊法人職員に関する労組法上の団体交渉権は憲法28条に基づくものではなく、同83条以下に基づく立法上の制度ということになるが、これは不自然すぎる把握と感ぜられる。すなわち、団体交渉権が財政民主主義原則に基づいて立法化されるというのは、財政民主主義の不自然な拡張であるように思われる。団体交渉制度の立法化自体は憲法28条の団体交渉権の保障に基づくものであって、同制度中の議会の留保や主務大臣の認可の必要、等が財政民主主義原則に基づく団体交渉の制限である、というのが憲法28条と83条以下の関係の素直な読み方であろう。</li> </ul> <p>▽ 労働基本権の制限は、その職務の性質、違い等を勘案しつつ、必要最小限度の範囲にとどまらなければならないとする立場</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ただ、公務員といっても、その職務の性質は多様であり、一般の労働者と同様の職務を行っている者も少なくない。したがって、労働基本権の制限は、その職務の性質、違い等を勘案しつつ、必要最小限度の範囲にとどまらなければならないと解される。</li> </ul> <p>▽ 非現業国家公務員の協約締結の否定は、合理的制限を超えて違憲であるとする立場</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現行法が、非現業国家公務員の協約締結権を否定している点は、交渉の結果合意された事項を文書化して協定することも団体交渉権の範囲に含まれると解される以上、合理的制限の範囲を越えており違憲の疑いがあるといわざるを得ない。最高裁は、非現業の公務員には団体交渉権の保障がないとの理解を前提として、こうした条項の合憲性を認めているが、学説では批判が強い。こうした条項は、公務員の勤務条件は法律もしくは条例で定めるべきものであるとの理解を前提としているが、勤務条件の大綱を法律等で定めるにしても、その具体化を団体交渉に委ねることは十分可能であり、「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」を内閣の事務と規定している憲法73条4号も、憲法28条の団体交渉権保障との整合性を考慮して、そうした趣旨に理解すべきである。</li> <li>全農林警職法判決やその後の最高裁判例が、勤務条件法定主義や、財政民主主義などを根拠にして、憲法28条による団体交渉権や争議権を官公労働者に関する限りまったく無意味な規定と解釈したことは、その処罰万能論とともに、憲法解釈として根本的な問題をはらむことはいままでもない。都教組事件判決が、憲法との平仄を合わせるために法律の文理から逸脱したとすれば、全農林警職法事件判決は、法律との平仄を合わせるために、憲法の法文から著しく逸脱したのである。それは、一種の解釈改憲であるとさえいえよう。</li> </ul> <p>（その他、検討に際して参考となり得る見解）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>翻って考えるならば、そもそも前掲全農林警職法事件最高裁判決は、公務員の労働基本権を制約する現行制度が当時としては違憲とはいえないことを明らかにしたものにすぎないため、今日新たに公務員に基本権を付与する法制度を採用するか否かを考える上では、そこで示された制約理由の今日的意味を吟味することは有用であるとしても、それ自体を障害としてとらえる必要性は存しないというべきであろう。ここで示された（＝専門調査会報告一引用者注）基本権制約理由の現状における評価は、後述の協約締結権や争議権付与の具体的制度設計を行なう議論の前提として位置づけられることになる。</li> <li>憲法28条が労働組合との合意によらなければ労働条件の決定ができないという「共同決定原則」までを定めているわけではない。労働組合と集団的に労働条件を決定する原則と共同決定原則は必ずしも同一ではなく、最判はこの点を十分に理解していない。つまり、憲法28条を使用者にとって厳しい制約を課すものと解釈したために、公務員について憲法28条を適用する余地を不当に狭めたものといえる。各労使関係の特質に応じて、28条をより柔軟にとらえる必要があると思われる。</li> <li>とりわけ重要なことは、憲法28条が公務員に対して労働基本権（労働3権）を保障していることであり、このことは日本国憲法下の公務員が、戦前の官吏のような特権的支配階層ではなく、民間労働者と同じ労働者（勤労者）であることを憲法自身が保障していることを</li> </ul> | <p>前同 p. 318</p> <p>憲法 第四版（芦部信喜） p. 263</p> <p>労働組合法（西谷敏） p. 54</p> <p>争議禁止の合憲解釈をめぐる（西谷敏）ジュリスト1037号 p. 89</p> <p>公務員の労働基本権のあり方（小幡純子）ジュリスト1355号 p. 30</p> <p>公務員労働団体の代表法理（道幸哲也）日本労働法学会誌101号 p. 44</p> <p>行政民間化の公共性分析 第5章「地方公務員制度改革」（晴山一穂）p. 105</p> |
|--|--|

意味するものである。これによって、公務員は、全体の奉仕者であると同時に労働者でもあるという二重の地位を憲法上与えられていることになる。

#### 【判例】

##### (非現業国家公務員)

- ・ 労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ。ただ、この労働基本権は、勤労者の経済的地位の向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないものであり、このことは、憲法 13 条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである。

公務員は、私企業の労働者とは異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法 15 条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して一切の労働基本権を否定することは許されないが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、充分合理的な理由がある。

公務員の給与の財源は主として税収によって賄われ、その勤務条件は諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうねなされるべきもの。

公務員については、憲法 73 条 4 号が「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」は内閣の事務であると定め、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるのではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定められることとなっている。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題である。

- ・ この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱であるから、それが十分にその保障機能を発揮しうるものでなければならず、また、そのような運用がはからなければならない。当局側においては、この制度が存在するからといって、安易に公務員の争議行為の禁止という制約に安住すべきでない。もし仮にその代償措置が迅速公平にその本来の機能を果たさず実際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたととしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべき。

##### (現業国家公務員)

- ・ 三公社五現業の職員も憲法 28 条の勤労者にあたる。  
非現業国家公務員の勤務条件は、国会において法律、予算の形で決定すべきものとされ、私企業の労働者の場合のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はなく、共同決定のために予定されている争議権もまた、憲法上、当然に保障されているものとはいえない。右の理は、三公社五現業の職員についても、直ちに又は基本的に妥当する。

職員への労働協約締結権を含む団体交渉権の付与は、憲法 28 条の当然の要請によるものではなく、国会が、憲法 28 条の趣旨をできる限り尊重しようとする立法上の配慮から、財政民主主義の原則に基づき、その議決により、財政に関する一定事項の決定権を使用者としての政府又は三公社に委任したものにほかならない。

- ・ 公務員に対する憲法 28 条の保障は公務員の労使関係の現実に即応して、適切な修正のもとにその趣旨を活かすよう立法されるべきであり、それが憲法 28 条の法意に沿う所以であろうと考える。団体交渉における交渉力の対等を実現することを狙いとして実施される争議行為もまた、公務員の性格とほんらい矛盾するものとは考えられない。国公法が、争議行為の単純参加者に対し罰則を設けず、公労法が前述のように労組法 1 条 2 項の適用を排除しなかつたのも、公務員の争議行為が憲法 28 条の保障のもとにあることを前提とするものと解すべき。公務員の労働基本権の制約は、使用者たる国民全体の生存の確保と、国民全体に含まれる公務員の生存権としての労働基本権の保障との調和にその根拠を求めべきであつて、代償措置を設けることとは関係がない。ただ、代償措置が、労働情勢に適切に対応する

全農林警職法事件判決（最大判昭 48・4・25）（最高裁判所判例集第 27 巻第 4 号）p. 551～553  
（同旨新潟療養所事件判決）

前同 岸、天野少数意見 p. 580

全通名古屋中郵事件判決（最大判昭 52・5・4）（最高裁判所判例集第 31 巻第 3 号）p. 190～193  
（同旨新潟療養所事件判決）

前同 環少数意見 p. 242

ことのできる内容をもつ場合には、争議行為の防止に事実上極めて有効であるから、立法政策上考慮せられなければならないことはもとよりである。

(現業国家公務員)

- ・ 公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や地方公務員も、憲法 28 条にいう勤労者にはかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。憲法 15 条を根拠として、公務員に対して労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。

労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労者の生存権に直結し、それを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。

労働基本権の制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いものであり、したがってその職務または業務の停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。

(非現業地方公務員)

- ・ 地方公務員も憲法 28 条の勤労者として同条による労働基本権の保障を受けるが、地方公共団体の住民全体の奉仕者として、実質的にはこれに対して労務提供義務を負うという特殊な地位を有し、かつ、その労務の内容は、公務の遂行すなわち直接公共の利益のための活動の一環をなすという公共的性質を有するものであって、地方公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性と職務の公共性と相容れず、また、そのために公務の停廃を生じ、地方住民全体ないしは国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、又はそのおそれがある点において、国家公務員の場合と選ぶところはない。

地方公務員の勤務条件が、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によって定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によってまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によって決定されるべきものである点においても、地方公務員は国家公務員と同様の立場に置かれている。

したがってこの場合には、私企業における労働者の場合のように団体交渉による労働条件の決定という方式が当然には妥当しない。

それ故、地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることも、やむをえないところといわなければならない。

※ なお、上記判例は争議行為の禁止が問題となった事案であることに留意すべき。

全通東京中郵便事件判決（最大判昭 41・10・26）

岩教組事件判決（最大判昭 51・5・21）

その他、地方公務員（企業職員）については、最高裁昭 63・12・8、同（現業職員）については、最高裁昭 63・12・9

【整理】

現在の学説や判例では、憲法第 15 条の全体の奉仕者性や同第 73 条の勤務条件法定主義、同第 83 条の財政民主主義等を原則とし、その原則が同第 28 条の労働基本権により制約を受けるという考え方と、同第 28 条の労働基本権の保障が原則で、その原則が勤務条件法定主義等により制約を受けるとする考え方に大きく区分される。

労働基本権を制約する場合には、代償措置を含めどのような形で制約するか、あるいは勤務条件をどこまで法定するかは、立法政策の問題である。

A 説 公務員は憲法第 28 条において、「勤労者」として労働基本権の保障を受けるとの原則を基本としつつも、国民主権の下における公務員の基本理念（同第 15 条）、それに基づく公務員制度法定の要請（同第 73 条第 4 項）、および財政民主主義（同第 83 条以下）などの憲法原理に支えられた公務員関係の存立と自律性を維持するためには、合理的にして必要最小限の労働基本権に対する制限は、憲法に反しないといえることができる。

A 1 現行制度は上記の憲法規定から導かれるものであり、立法政策的にも合理性がある。

A 2 現行制度は違憲ではないものの、立法政策的に見直す余地がある。

B 説 憲法第 28 条の団結権、団体交渉権及び団体行動権は、基本的人権であり、公務員も勤労者であることから、当然に保障されるべきである。同第 83 条の財政民主主義との関わりにおいて制約をまぬがれないとしても、それは必要最小限とすべきである。

B 1 「必要最小限の制限」の観点から、現行制度について精査する必要がある。

B 2 その場合において社会権・参加権としての手続きは当然に保障されるべきである。

B 3 現行制度は必要最小限の制約を越えており違憲の疑いがある。

(参考)

- 憲法第 15 条は、戦前の官吏制度に対する反省から国民主権を定めたものであり、そこから公務における労使関係を直接導き出せるものではない。
- 同第 41 条は、国会を国権の最高機関として位置づけ、議会制民主主義を採ることを定めたものであり、それを労使関係を規制する規定として採用することはできない。
- 同第 73 条第 4 号からは、現行の勤務条件詳細法定主義のみが要請されるものとすることはできず、「法律の定める基準」とは文字通り大綱を定めることと理解するのが当然である。

| 論点番号  | 1 (2) 労働基本権制約の合理的理由 | 担当委員 高橋委員  |
|---|---------------------|--|
| 論 点   |                     | 参考資料名  |
| <p>○労働基本権の制約の合理的理由に関する判例の見解（現制度の合理的解釈）</p> <p>【判例】<br/>（非現業国家公務員）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法の憲法 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ。ただ、この労働基本権は、勤労者の経済的地位の向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないものであり、このことは、憲法 13 条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである。</li> </ul> <p>公務員は、私企業の労働者とは異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法 15 条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して一切の労働基本権を否定することは許されないが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、充分合理的な理由がある。</p> <p>公務員の給与の財源は主として税金によって賄われ、その勤務条件は諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうねなされるべきもの。</p> <p>公務員については、憲法 73 条 4 号が「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」は内閣の事務であると定め、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定められることとなっている。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱であるから、それが十分にその保障機能を発揮するものでなければならず、また、そのような運用がはからなければならない。当局側においては、この制度が存在するからといって、安易に公務員の争議行為の禁止という制約に安住すべきでない。もし仮にその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず実際上面餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべき。</li> </ul> <p>（現業国家公務員）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>三公社五現業の職員も憲法 28 条の勤労者にあたる。</li> </ul> <p>非現業国家公務員の勤務条件は、国会において法律、予算の形で決定すべきものとされ、私企業の労働者の場合のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はなく、共同決定のために予定されている争議権もまた、憲法上、当然に保障されているものとはいえない。右の理は、三公社五現業の職員についても、直ちに又は基本的に妥当する。</p> <p>職員への労働協約締結権を含む団体交渉権の付与は、憲法 28 条の当然の要請によるものではなく、国会が、憲法 28 条の趣旨をできる限り尊重しようとする立法上の配慮から、財政民主主義の原則に基づき、その議決により、財政に関する一定事項の決定権を使用者としての政府又は三公社に委任したものにはかならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員に対する憲法 28 条の保障は公務員の労使関係の現実に即応して、適切な修正のもとにその趣旨を活かすよう立法されるべきであり、それが憲法 28 条の法意に沿う所以であろうと考える。団体交渉における交渉力の対等を実現することを狙いとして実施される争議行為もまた、公務員の性格とほんらい矛盾するものとは考えられない。国公法が、争議行為の単純参加者に対し罰則を設けず、公労法が前述のように労組法 1 条 2 項の適用を排除しなかつたのも、公務員の争議行為が憲法 28 条の保障のもとにあることを前提とするものと解すべき。公務員の労働基本権の制約は、使用者たる国民全体の生存の確保と、国民全体に含まれる公務員の生存権としての労働基本権の保障との調和にその根拠を求めるべきであつて、代償措置を設けることと</li> </ul> |                     | <p>全農林警職法事件判決（最大判昭 48・4・25）（最高裁判所判例集第 27 巻第 4 号） p. 551～553<br/>（同旨新潟療養所事件判決）</p> <p>前同 岸、天野少数意見 p. 580</p> <p>全通名古屋中郵事件判決（最大判昭 52・5・4）（最高裁判所判例集第 31 巻第 3 号） p. 190～193<br/>（同旨新潟療養所事件判決）</p> <p>前同 環少数意見 p. 242</p> |



|   |  |
|---|--|
| <p>は関係がない。ただ、代償措置が、労働情勢に適切に対応することのできる内容をもつ場合には、争議行為の防止に事実上極めて有効であるから、立法政策上考慮せられなければならないことはもとよりである。</p> <p>(現業国家公務員)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や方公務員も、憲法 28 条にいう勤労者にはほかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。憲法 15 条を根拠として、公務員に対して労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。</li> </ul> <p>労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労者の生存権に直結し、それを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。</p> <p>労働基本権の制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いものであり、したがってその職務または業務の停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。</p> <p>(非現業地方公務員)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方公務員も憲法 28 条の勤労者として同条による労働基本権の保障を受けるが、地方公共団体の住民全体の奉仕者として、実質的にはこれに対して労務提供義務を負うという特殊な地位を有し、かつ、その労務の内容は、公務の遂行すなわち直接公共の利益のための活動の一環をなすという公共的性質を有するものであって、地方公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性と職務の公共性と相容れず、また、そのために公務の停廃を生じ、地方住民全体ないしは国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、又はそのおそれがある点において、国家公務員の場合と選ぶところはない。</li> </ul> <p>地方公務員の勤務条件が、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によって定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によってまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によって決定されるべきものである点においても、地方公務員は国家公務員と同様の立場に置かれている。</p> <p>したがってこの場合には、私企業における労働者の場合のように団体交渉による労働条件の決定という方式が当然には妥当しない。</p> <p>それ故、地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることも、やむをえないところといわなければならない。</p> <p>※ なお、上記判例は争議行為の禁止が問題となった事案であることに留意すべき。</p> <p>○ 今日の観点から見た現行制度に対する専門調査会報告の評価</p> <p><b>【専門調査会報告】</b></p> <p>公務員の労働基本権の現行の制約については、憲法違反ではない旨を判示した全農林警職法事件最高裁判決があり、判例として定着している。しかし、その後、行政や労使関係をめぐる環境も大きく変化しており、現時点において、判決の指摘する制約理由を改めて検討すると、次のとおりである。</p> <p>まず、憲法上の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する当然の制約理由である。</p> <p>一方で、その給与が基本的には国民の租税負担により賄われるという「公務員の地位の特殊性」については、近年、独立行政法人、国立大学法人及び指定管理者制度が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。よって、この 2 つの制約理由については、当時ほど絶対的なものではなくなっているといえる。</p> <p>また、「市場の抑止力の欠如」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、抑止されることが期待できる。このように、公共サービスをめぐる環境の変化を踏まえ、現行の制約を緩和する余地はある。</p> <p>もちろん、議会制民主主義、財政民主主義の要請があり、また、公務員の地位の特殊性、職務の公共性、市場の抑止力の欠如といった基本的制約理由もなくなるものではないから、現行</p> | <p>全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26）</p> <p>岩教組事件判決（最大判昭 51・5・21）</p> <p>その他、地方公務員（企業職員）については、最高裁昭 63・12・8、同（現業職員）については、最高裁昭 63・12・9</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> |
|---|--|

|   |  |
|---|--|
| <p>の制約を緩和するに当たっては、これらの制約理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要であり、また重要である。</p> <p>※ 地位の特殊性、職務の公共性について、独法化や民営化が進んでいるからこそ残った公務員は特殊性や公共性が高まっているという意見、市場の抑制力について、公務員のように職場がなくなるリスクが小さいときは働きにくいという意見などもあったことに留意すべき。</p> <p>【学説】</p> <p>A説 合理的かつ必要最小限の制限は憲法に反しないとする説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現代行政の内容・性質は複雑多様で、その運営の阻害が公共の利益に及ぼす影響は千差万別であるが、それぞれの公務員の職務の公共性に鑑みると、公務員は「勤労者」として労働基本権の保障を受けるとの原則を基本としつつも、国民主権の下における公務員の基本理念（憲法 15 条）、それに基づく公務員制度法定の要請（同 73 条 4 項）、および財政民主主義（憲法 83 条以下）などの憲法原理に支えられた公務員関係の存立と自律性を維持するためには、合理的にして必要最小限度の労働基本権に対する制限は、憲法に反しないと言えることができる。</li> <li>公務員が「全体の奉仕者」であることは、公務員が国民全体の利益に奉仕するものであり（国家公務員法第 96 条第 1 項）、その意味で公務員の職務が公共性の強いものであるという限りにおいて、その基本権に対する制約の一般的根拠とはなりうる。また、公務員の場合は、その給与その他の労働条件の決定には国の立法及び予算措置を必要とし、政府との交渉のみによって決定することはできない。この点では、公務員の労働関係は一般私企業労働者の場合の労働関係と異なる。公務員の労働基本権制約の根拠はここに求められる。ただし、公務員も 28 条の勤労者にほかならない以上、原則として労働基本権の保障を受けるべきものであるから、その制限も国民生活全体の利益の確保のために必要な最小限度の制限にとどめられなければならない。特に公務員の職務は、一般的にいえば公共性を有するものといいうるとしても、公務員の担当する職務の内容には公共性の強いものと弱いものがある。したがって、公務員の労働基本権の制限にあたっては、一方においては各種の公務員の職務の公共性の程度と、他方においてはその争議行為（その職務の停廃）などが国民生活全体の利益を害する程度とを、個別的・具体的に考慮した上で、合理的な必要最小限度にとどめなければならない。</li> </ul> <p>B説 労働基本権の保障と勤務条件法定主義・財政民主主義との調整のあり方は、立法政策に委ねられると解しつつ、団体交渉原理の保障の観点から、決定の手續が合理的かつ実効的なものであることが必要であるとする説（詳細は、資料 1 参照）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員の勤務条件決定方式について憲法 28 条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は国会の立法政策に委ねられることがらとなる。しかし、憲法 28 条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、公務員に対し公正・衡平な勤務条件実施の手續を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保するという同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請していると解される。</li> </ul> <p>C説 現行法が、非現業国家公務員の協約締結権を否定している点は、交渉の結果合意された事項を文書化して協定することも団体交渉権の範囲に含まれると解される以上、合理的制限の範囲を越えており違憲の疑いがあるといわざるを得ない。最高裁は、非現業の公務員には団体交渉権の保障がないとの理解を前提として、こうした条項の合憲性を認めているが、学説では批判が強い。こうした条項は、公務員の勤務条件は法律もしくは条例で定めるべきものであるとの理解を前提としているが、勤務条件の大綱を法律等で定めるにしても、その具体化を団体交渉に委ねることは十分可能であり、「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」を内閣の事務と規定している憲法 73 条 4 号も、憲法 28 条の団体交渉権保障との整合性を考慮して、そうした趣旨に理解すべきである。</p> <p>（その他検討に際して参考となり得る見解）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>学説は、「逆転」後の判例に対して特に厳しく批判している。①の公務員の地位の特殊性、職務の公共性論については、公務の内容・性質は多種多様であり、全面一律の禁止の根拠に</li> </ul> | <p>憲法学Ⅱ〔人権総論〕（芦部信喜）平成 9 年 p. 259～260</p> <p>註釈全書憲法（上）〔新版〕（佐藤功）昭和 59 年 p. 251</p> <p>公共部門労働法（三・完）（菅野和夫）法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 42</p> <p>労働組合法（西谷敏）平成 10 年 p. 54</p> <p>基本法コンメンタール憲法〔第 5 版〕平成 18 年 p. 212</p> |
|---|--|

|   |   |
|---|---|
| <p>はならない。近年は、公的サービスの民間委託や、非公務員化が進められており、公務員だけが公共性のあるサービスに従事しているとはいえない。②の財政民主主義論については、議会制民主主義は議会の決定プロセスへの直接利害当事者の参加によって補完される、法の執行について政府と交渉する必要がある、より原理的に議会制民主主義は人権制約の根拠にはならない、などと批判される。③の市場の抑制欠如論には、世論の批判による歯止めがあるといえる。④の代償措置論に対しては、代償は代償にすぎず、権利制限の根拠にはならない、ILOの水準からみて代償措置といいうるに足る制度になっていない等が指摘されている。</p>  | <p>視点 公務員の労働基本権の展望<br/>(清水敏) ジュリスト 1316 号 p. 4<br/>など</p> |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>○ 現行制度における労働基本権の制限についての合理的理由＝現行制度の理解</p> <p>ア説 (判例の見解)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由がある。公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定められることとなっており、使用者としての政府にかなる範囲の決定権を委任するかは、立法をもって定めるべき労働政策の問題である。(全農林警職法事件判決 (最大判昭 48・4・25))</li> <li>・ 職員への労働協約締結権を含む団体交渉権の付与は、憲法 28 条の当然の要請によるものではなく、国会が、憲法第 28 条の趣旨をできる限り尊重しようとする立法上の配慮から、財政民主主義の原則に基づき、その議決により、財政に関する一定事項の決定権を使用者としての政府に委任したものにほかならない。(全通名古屋中郵事件判決 (最大判昭 52・5・4))</li> <li>・ 憲法第 15 条を根拠として、公務員に対して労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員については、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべき。労働基本権の制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。(全通東京中郵事件判決 (最大判昭 41・10・26)。判例変更前)</li> </ul> <p>イ説 (学説のうちA説) 公務員も憲法第 28 条の「勤労者」として労働基本権の保障を受ける。その一方で、国民主権の下における公務員の基本理念 (憲法第 15 条)、それに基づく公務員制度法定の要請 (同第 73 条第 4 項)、および財政民主主義 (同第 83 条以下) などの憲法原理に支えられた公務員関係の存立と自律性を維持するためには、合理的にして必要最小限度の労働基本権に対する制限は、憲法に反しない。</p> <p>ウ説 (学説のうちB説) 労働基本権の保障と勤務条件法定主義・財政民主主義との調整のあり方について、立法政策に委ねられると解しつつ、団体交渉原理の保障の観点から、決定の手続が合理的かつ実効的なものであることが必要であるとする説</p> <p>エ説 (学説のうちC説) 非現業国家公務員の協約締結権否定は、交渉の結果合意された事項を文書化して協定することも団体交渉権の範囲に含まれると解される以上、合理的制限の範囲を越えており違憲の疑いがある。勤務条件の大綱を法律等で定めるにしても、その具体化を団体交渉に委ねることは十分可能であり、憲法第 73 条第 4 号も、憲法第 28 条の団体交渉権保障との整合性を考慮して理解すべき。</p> <p>○ 今日の観点から見た現行制度に対する専門調査会報告の評価等</p> <p>ア説 憲法上の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する当然の制約理由である。ただし、「公務員の地位の特殊性」については、多様な職種が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。また、「市場の抑止力の欠如」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、抑止されることが期待できる。もちろん、議会制民主主義、財政民主主義の要請があり、また、公務員の地位の特殊性、職務の公共性、市場の抑止力の欠如といった基本的制約理由もなくなるものではないから、現行の制約を緩和するに当たっては、これらの制約理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要である。(専門調査会報告)</p> <p>イ説 地位の特殊性、職務の公共性については、独法化や民営化が進んでいるからこそ残った公務員は特殊性や公共性が高まっている、市場の抑止力については、公務員のように職場がなくなるリスクが小さいときは働きにくいといったことが考えられる。(専門調査会における委員の反対意見)</p> <p>○ 以上を踏まえた立法政策上の主な考え方については、資料 1－まとめを参照されたい。</p> |   |

| 論点番号  | 1 (3) 公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲 | 担当委員 高橋委員   |
|---|-----------------------------------|---|
| 論 点   |                                   | 参考資料名   |
| <p>A案 現行どおり、人事院勧告を尊重し、勤務条件を詳細に法定する。代償措置に関しては、現行制度を維持。</p> <p>B案 勤務条件を詳細に法定し、法定化されていない細目的事項のみ団体交渉により決定する。代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。</p> <p>C案 勤務条件の大綱的基準を法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定する。</p> <p>① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。</p> <p>② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。</p> <p>D-1案 給与等主要な勤務条件については、現行どおり詳細に法定するが、その他の勤務条件については、大綱的基準のみ法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定する。</p> <p>① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。</p> <p>② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。</p> <p>D-2案 給与等主要な勤務条件については、大綱的基準のみ法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定するが、その他の勤務条件については、現行どおり詳細に法定する。</p> <p>① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。</p> <p>② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。</p> <p>E案 勤務条件については、労使において団体交渉により決定する。</p> <p>(留意点) 法定事項と交渉事項を画一的に分けるのではなく、法律で基準を決めて具体化は労使交渉に委ねることもあり得る。</p> <p>※ 代償措置については、制約されることとなる労働基本権の内容と、それに応じた代償措置の内容とを明確にしながらか検討することが必要である。</p> <p>※ 地方公務員制度の場合、法定化の範囲については、法律と条例の関係も含めて整理すべき。</p> |                                   | <p>名古屋中郵事件判決（最判昭和 52 年 5 月 4 日）</p> <p>最高裁判所判例解説刑事篇昭和 52 年度（香城敏麿） p. 93～189（特に p. 103～132）</p> <p>全農林事件判決（最判昭和 48 年 4 月 25 日）</p> <p>最高裁判所判例解説刑事篇昭和 48 年度（向井哲治郎） p. 305～354（特に p. 307～336）</p> <p>「財政民主主義と団体交渉権」覚書（菅野和夫）法協百周年記念第 2 巻 p. 321</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり。</p>  |                                   |   |

| 論点番号   | 1 (4) 協約締結権に関するILO第98号条約等の規定及びILO結社の自由委員会報告について | 担当委員 高橋委員  |
|--|---|--|
| 論 点  |   | 参考資料名  |
| <p>(1) ILO加盟及び同98号条約の批准の効果について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国際条約に関する遵守義務<br/>「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」旨、憲法98条2項に規定されているところ。</li> <li>○ 労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ<br/>2 すべての加盟国は、問題となっている条約を批准していない場合においても、まさに機関の加盟国であるという事実そのものにより、誠意をもって、憲章に従って、これらの条約の対象となっている基本的権利に関する原則、すなわち、<br/>(a) 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認<br/>(b) あらゆる形態の強制労働の禁止<br/>(c) 児童労働の実効的な廃止<br/>(d) 雇用及び職業における差別の排除<br/>を尊重し、促進し、かつ実現する義務を負うことを宣言する。</li> </ul> <p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ILOの現在の立場によれば、「国の行政に従事する公務員」といえども、その勤務条件の一方的な決定は許されず、少なくとも、雇用条件の決定に際しては、「公的被用者の代表者の参加を可能にするその他の方法」が必要であり、その紛争解決は、「あっせん、調停または仲裁等の関係当事者の信頼を確保するような方法で設定された独立かつ公平な手続き」によるべきこととなる。</li> </ul> <p>【過去のILO条約勧告適用専門家委員会の報告】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 98号条約第4条の二つの基本的な要素は、社会的パートナー間で交渉を促進するために公的機関がとる行動と交渉の任意的性格に言及している。本委員会（ILO条約勧告適用専門家委員会－引用者注）の見解では、雇用条件に関するものなど一定の問題を団体交渉から除外すること、労働協約を発効前に事前承認の対象とすること、あるいは政府の経済政策に反するという理由でそれを破棄するのを許すことは、98号条約の諸原則に反するものであろう。利益紛争の当事者は、独立した調停または仲裁の助けによって、十分な期間中に団体交渉を行なうあらゆる機会を与えられるべきである。当事者がその交渉中に政府が求めている経済的・社会的政策上の考慮と全般的利益に任意的な考慮を払うよう、政府は当事者を説得するために努力すべきである。国民経済的な利益という急迫した理由からみて、労働協約によって自由に賃率を決定させることができないと政府が考えた場合、このような制約は例外的な措置として、妥当な期間をこえることなく、必要な範囲においてのみ強制されるべきである。またそれには、官公部門および準公共部門における交渉の場合には、団体交渉に意義ある役割を残しているかぎりにおいて、当局による介入は条約と両立する。雇用条件を一方的に決定する措置は例外的性質のものであり、時間的に制限され、そしてもっとも影響を被る労働者にたいする保護措置を含むものでなければならない。</li> <li>○ 本委員会がすでに留意しているように、公務サービスにおけるストライキ権の禁止は、国家の名において権限を行使する公務員に限定されるべきである。いずれかのカテゴリーに明確に入るグループを除けば、問題は程度の問題であることが多いであろうと本委員会は認識している。ボーダーラインのケースにおける解決法は、ストライキの全面禁止を押しつけることではなく、むしろ、全面的かつ長期的停止が公衆にたいして重大な影響を及ぼしうる場合、交渉で合意した最低限業務（ミニマム・サービス）を、限定されたカテゴリーの職員によって維持する準備をすることであろう。</li> </ul> <p>(2) 平成20年6月結社の自由委員会中間報告の概要</p> <p>委員会は、前回本件を審査して以降に遂げられた進展に留意し、関係者間において行われた制度化された議論を歓迎する。国会において最終的に法案が可決された後に、日本が批准した第87</p> |   | <p>憲法第98条第2項<br/>国際労働機関（ILO）の概要</p> <p>労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ</p> <p>公務員労働関係法制の改革と公務員の範囲（清水敏）日本労働法学会誌101号</p> <p>結社の自由と団体交渉－ILO条約勧告適用専門家委員会報告（初岡昌一郎訳）94年</p> <p>前同</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>号及び第 98 号条約に具体化された結社の自由の原則を実施するために必要な措置に効果的かつ遅滞なく取り組むことを目的とした、十分な社会的対話に必要なメカニズムの促進のための、適切な手段が取られることを期待する。その際には特に次の論点が扱われるべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 公務員への労働基本権の付与</li> <li>(ii) 消防職員及び監獄において勤務する職員への団結権の付与</li> <li>(iii) 国の行政に従事していない公務員への団体交渉権及び団体協約締結権の保障、並びにこれらの権利が正当に制限され得る公務員への適切な代償の手続の保障</li> <li>(iv) 結社の自由の原則に沿うよう、国家の名のもとに権限を行使しない公務員へのストライキ権の保障、及びストライキ権を正当に行使する職員団体の構成員と役員が重い民事上又は刑事上の制裁に服さないことの保障</li> <li>(v) 公務における交渉事項の範囲</li> </ul> <p><b>(3) 関係者の見解</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ILO結社の自由委員会で問題とされている事項に対する政府側の見解（右記資料参照）</li> <li>○ 勧告に対する政府見解<br/>我が国が批准したILO条約については、政府は遵守義務を負うとともに、ILO結社の自由委員会中間報告の中の勧告部分については、政府はその内容を尊重することが求められるものであるが、政府を拘束する性格のものではない。</li> <li>○ ILO勧告に対する連合事務局長談話（2002. 11. 20）<br/>採択により、日本の公務員制度改革はいまや日本一国にとどまらず国際的な課題となる新しい局面に入った。連合は、政府に対し、この勧告に従いILO条約に則った公務員制度改革を行うと表明すること、そして公務員に労働基本権を付与する公務員制度改革に向けて連合を含めた労働組合と直ちに協議を開始するように求める。</li> <li>○ 公務労協の見解<br/>ILOが示す条約・勧告等は、国際労働基準として、労働分野におけるグローバルスタンダードであると認識する必要があるが、その中でも、ILO第87号条約（結社の自由及び団結権保護条約）および同第98号（団結権及び団体交渉権条約）は、いずれもILOの最も基本的な条約（中核的労働基準）であり、日本を含む全ての批准国は、最も尊重すべき条約であることは論を待たない。<br/>にもかかわらず、日本政府は、87号・98号条約に関連して、ILOから度重なる改善勧告を受けていることを重大に受け止める必要がある。現在に至る公務員制度改革の動きにおいても、連合の提訴に対して、ILOは、①消防職員と監獄職員に自らの選択に基づく団体を設立する権利を付与すべき、②国家の運営に直接関与しない公務員に、結社の自由の原則に則り団体交渉権とスト権を付与すべき、等の勧告を日本政府に対して4度にもわたって行っている。しかし、いずれも一向に前進していないのが現実である。<br/>日本が「国際社会において名誉ある地位を占め」（日本国憲法前文）、あるいはアジア地域におけるリーダーシップを発揮するためには、労働分野においても先進的な立場を取るのが当然のことである。そのことを自覚せず、「日本固有の事情」なるものを振りかざす日本政府の姿勢は、一方でグローバル化への対応を事あるごとに強調している姿勢と比しても、全くのダブルスタンダードであるとの誹りは免れ得ない。一刻も早く、公務における国際労働基準に合致した労使関係制度を措置するべきである。</li> </ul> | <p>ILO結社の自由委員会勧告において指摘されている事項と日本政府の見解</p> <p>ILO条約に関する国会答弁</p> <p>公務員制度改革に関するILO勧告に対する談話</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

| 論点番号 | 1 (5) 現行の勤務条件決定システム（人事院勧告の機能など）についての評価  | 担当委員 高橋委員   |
|------|---|---|
| 論 点  |   | 参考資料名   |
|      | <p>A説 人事院の給与勧告制度は、労働基本権制約の代償措置として、職員に対し、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保する機能を果たしてきており、国家公務員法が定める情勢適応の原則に基づき、民間準拠により公務員の給与水準を民間の給与水準に合わせるものとして、国民の理解と支持を得て、公務員給与の決定方式として定着している。</p> <p>その結果、労使関係の安定に寄与するとともに、長年にわたって我が国の公務部内の賃金決定システムの中核的な役割を果たしてきている。</p> <p>また、人事院の給与勧告によって示される公務員の給与水準は、地方公務員、独立行政法人、公益法人、学校、病院等の幅広い労働者の賃金水準の参考となっている。</p> <p>B説 責任ある労使関係を構築するためには、透明性の高い労使間の交渉に基づき、労使が自律的に勤務条件を決定するシステムへの改革を行わなければならない。しかし、現行のシステムは、非現業職員について、その協約締結権を制約し、一方で使用者を、基本権制約の代償措置である第三者機関の勧告により拘束する労使双方の権限を制約する。このように労使双方の権限を制約するシステムでは、労使による自律的な決定は望めない。</p> <p>※ なお、現行人事院の民間給与調査等に関しては以下のような考えがある。（論点3(2)において検討）</p> <p>勧告を廃止する場合でも、現行人事院が行っている調査の機能に関して、現行人事院が行っている民間給与（20年は約11,000事業所、約44万人を調査）の詳細な調査とそれとのラスパイレス比較については、協約締結権が付与される場合においても、労使対等な立場での交渉の実現、基本的な情報を共有しての交渉の円滑化等が必要となる労使交渉の局面、交渉不調の場合における第三者機関等による調整の局面に必要とされる可能性があるものであるという考えがある。</p> <p>一方で、調査を必要としつつも、現行の民間の平均的水準に詳細に準拠することは止めるべき、現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストが引き続き残ることとなるといった理由などから、毎年行う必要はない、詳細に行う必要はないとする考えがある。</p> <p>（地方公務員制度に関する留意点）</p> <p>① 地方公共団体の人事委員会勧告の取扱いについては、人事院勧告の取扱いと同様の制度・運用上の課題がある。</p> <p>また、</p> <p>○ 現在、人事院と人事委員会が共同で職種別民間給与実態調査を実施しており、各人事委員会による調査結果をあわせた全国規模の調査結果が人事院勧告の基礎とされているとともに、人事院による調査結果をあわせた各地域の調査結果が人事委員会勧告の基礎とされている。</p> <p>○ 地方公務員法第24条に規定する均衡の原則上、地方公務員の勤務条件に係る制度については国家公務員の勤務条件に係る制度との均衡を図る必要があり、その際に人事院勧告が重要な参考情報となっていることについて留意する必要がある。</p> | <p>人事院の給与勧告制度の趣旨<br/>公務員の労働基本権制約の代償措置<br/>給与勧告の手順（平成20年の例）<br/>平成20年度第1回「国家公務員に関するモニター」アンケート調査結果<br/>国家公務員における争議行為件数と労働損失日数<br/>地方公務員における争議行為件数と労働損失日数<br/>職員団体との会見件数<br/>職員の給与等に関する報告（抄）<br/>全農林警職法事件判決の要点<br/>結社の自由委員会第236次報告（抄）<br/>国家公務員法（中村博）（抜粋）<br/>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）（抜粋）<br/>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> <p>勤務条件の決定原則<br/>地方公務員の給与決定プロセス</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>② 人事委員会を設置していない市町村についても、上記の地方公務員法第 24 条に規定する均衡の原則に基づいて給与その他の勤務条件を決定する必要がある、その決定に当たっては、人事院勧告及びその地域の都道府県の人事委員会の勧告が重要な参考情報となっている。</p>  | <p>労使関係制度検討委員会第 5 回・第 6 回の地方団体ヒアリングにおける豊橋市、新潟県出雲崎町、全国市長会アンケート及び会津若松市の発言内容</p> |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>A 説 情勢適応の原則に基づき、民間準拠により公務員の給与水準を民間の給与水準に合わせる人事院の給与勧告制度を中心とした現行の勤務条件決定システムは、国民の理解と支持、人材の確保と活用、労使関係の安定に寄与する決定方式である。</p> <p>B 説 現行の勤務条件決定システムは労使双方の権限を制約するものであり、このようなシステムでは本来望まれる労使による自律的な決定システムとしてふさわしくない。</p> |   |



| 論点番号  | 1 (6) 公務員任用の法的性格と民間の雇用契約との相違点について、どう考えるか | 担当委員 高橋委員   |
|---|--|---|
| 論 点   |  | 参考資料名   |
| <p>① 民間の雇用契約とは異なる公務員任用の性格をどう考えるか</p> <p>ア 一般職の国家公務員（非現業）の任用はどのような法的性格を有するか。また、任用に関わる法定の諸原則についてどう考えるか。</p> <p>i) すべての職員に共通に適用される規範</p> <p>○ 平等取扱の原則</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ すべて国民は、国家公務員法の適用について、平等に取り扱われ、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は政治的意見若しくは政治的所属関係によって、差別されてはならない。</li> </ul> <p>○ 人事管理の原則</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、人事評価に基づいて適切に行われなければならない。</li> </ul> <p>○ 任免の根本基準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の任用は、国家公務員法等の定めるところにより、その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行われなければならない。</li> <li>・ 職員の免職は、法律の定める事由に基づいて行われなければならない。</li> </ul> <p>ii) 公務員の勤務関係</p> <p>A 特別権力関係説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の勤務関係は、従来、特別権力関係の代表的な例として説明されてきた。それは、本人の同意に基づき公務員関係が成立すれば、法律上の根拠に基づくことなく、特別権力関係に基づいて命令処分することができ、かつ、これらの命令処分に対しては訴訟で争うことが許されないことになっていたことを総合的に説明するためであった。</li> </ul> <p>B 公法上の勤務関係説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員は国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務するもので、その職務の公共性に応じ、法規制のうえで特殊性が認められる。この意味で公務員の勤務関係を公の勤務関係と呼び、その特殊性を明らかにする必要がある。</li> <li>・ 勤務関係について、法令の支配が広く及んでいる現行法制の下では、特別権力関係説であれ、労働契約関係説であれ、解釈論としては、機能する余地はあまりない。その意味では、勤務関係の性質については、これを端的に、制定法によって規律された関係としてとらえ、個別の解釈論に際しても、その制定法の趣旨目的の合理的理解に努めれば足りるといことになる。もっとも、その際においても、公務員関係が、全くの一般市民関係とは異なる部分社会を形成していることも、前提されねばならないであろう。公法という形容詞をつけることには問題があるが、アプローチの仕方としては、これでよいと考えられる。</li> <li>・ 最高裁も、戦後しばらくは、公務員の勤務関係を特別権力関係として説明していたが（最判昭和 32・5・10）、今日では、国家公務員の勤務関係を「基本的には、公法的規律に服する公法上の関係である」（最判昭和 49・7・19）としており、特別権力関係論から訣別したものとみられる。</li> </ul> <p>C 労働契約説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員も自己の労働力の処分権を相手方に継続して委ね、かつ相手方の指揮の下で従属労働に服し、相手方がこれに対して給与その他の報酬を支払うのであり、さらに、公務員になるかならないかは本人の自由であり、両当事者の意思の一致なしには公務員関係は成立しえない、という点において、公務員関係と私的労働契約関係には、基本的な権利義務関係において、何らの根本的差異はない。</li> </ul> |  | <p>国家公務員法第 27 条</p> <p>国家公務員法第 27 条の 2</p> <p>国家公務員法第 33 条第 1 項、第 3 項<br/>国家公務員法第 33 条第 2 項</p> <p>新版行政法（中巻）[全訂第 2 版]<br/>（田中二郎）平成 6 年 p. 244</p> <p>新版行政法（中巻）[全訂第 2 版]<br/>（田中二郎）平成 6 年 p. 243～244</p> <p>行政法Ⅲ [第三版] 行政組織法（塩野宏）平成 18 年 p. 251～252</p> <p>「行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（宇賀克也）平成 20 年 p. 288」を参考に作成<br/>懲戒免職処分取消請求事件判決（最判昭和 32・5・10）<br/>懲戒処分取消請求事件判決（最判昭和 49・7・19）</p> <p>特別権力関係論（室井力）昭和 43 年 p. 381</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>・ 筆者の理解によれば、公務員の労働関係（勤務関係）は本質的には民間と同様の労働契約関係と解すべきであり、行政処分としての構成もいわゆる形式的行政処分としてのそれにほかならない（したがって、法律で行政処分とされていない事項についてはできるだけ民間の労働法理と同様の法理が適用されることになる）。</p> <p>D 上記A、B、Cの整理</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の勤務関係に関する限りは、特別権力関係論は適切なものではないと思われる。このことは、すでに学説上ほぼ承認されていると考えられ、最高裁も「特別権力関係」という概念の使用を公務員関係については避けていると解される。現在の学説上は公務員の勤務関係については、それを国公法や地公法を中心とした公法的規律に服する勤務関係（公法上の勤務関係、ないし公法関係）と把握する見解と、公務員諸法規の規律をうけつつも基本的には私法上の労働契約関係であるとする見解が対立している状況といえる。</li> </ul> <p>iii) 公務員関係の成立、変更及び消滅行為の性質</p> <p>A 行政行為説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の身分は分限規定によって保障され、自由な合意、契約としての取扱いがなされていないこと、労使対等の原則の適用がないこと、公務員の服務について相当に包括的な支配を行うことが公務秩序のうえから望ましいと考えられること、裁判所も特別権力関係を認めていること、任用については、それが行政処分であることを前提とする行政不服審査および行政訴訟が認められていることなどから判断して、公務員の採用は、行政行為と解することが妥当。しかし、個人の意思に反して強制的に公務員として採用するようなことは認められるべきではないので、採用は、「相手方の同意を要する行政行為」と考えるべき。</li> <li>・ 公務員関係の成立・消滅の任命権者の側からみた行為形式が行政処分であること、転任および配置換えが不利益にあたる場合には、免職処分等の不利益処分と同じく行政上の不服申立てとしての不利益審査が認められることなどからすると、転任、配置換えを全体として行政処分としてみるのが素直であろう。<br/>通常職員については、転任、配置換えには同意を必要とするものではないが、裁量権には限界があるとみるべきものと解される。</li> <li>・ 公務員の場合、辞職の申出があっても、自動的に辞職の効果が発生するのではなく、任命権者による承認が必要。この承認は行政処分であり、依願免職処分といわれる。</li> </ul> <p>B 公法上の契約説</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国会の定めた一定の枠の中で、使用者と公務員とが、個別的に、もしくは団体的に、勤務条件について協定を結ぶことの可能性があることから、任用の法律的性質は、公法上の契約である。</li> </ul> <p>イ 民間の雇用契約の合意原則と基本的に合意原則が働かない公務員任用との関係についてどのように考えるか。</p> <p>A案 任用行為や辞職の承認については、合意原則が働く民間の雇用関係と同様に扱うことはできないが、使用者の労働者への安全配慮や労働組合の自由設立主義といった民間の雇用関係と同様に考えることができる部分については、その内容や考え方を公務の雇用関係においても取り入れることは可能である。<br/>現行の特定独法等の職員においても、任用行為、服務等や争議行為の禁止など国家公務員に特有の事項は国家公務員法や特定独立行政法人等の労働関係に関する法律を適用しつつ、その他の部分については、一般法である労働基準法や労働組合法が適用されているところである。</p> <p>B案 公務員の任用は、国家公務員法及び人事院規則に基づいて行われ、勤務条件について公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない。その任用形態や勤務条件は細部にわたって法定されるべきであって、労使間の交渉で決めるべきではない。（ただし、勤務条件法定主義を厳格に適用する現行制度を前提と</p> | <p>行政民間化の公共性分析 第5章<br/>「地方公務員制度改革」(晴山一穂)</p> <p>公共部門労働法 (菅野和夫)</p> <p>逐条国家公務員法 (鹿兒島重治ほか) 昭和63年 p.295</p> <p>行政法Ⅲ [第三版] 行政組織法 (塩野宏) 平成18年 p.260</p> <p>行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法 (宇賀克也) 平成20年 p.319</p> <p>法律学全集7—Ⅱ 公務員法〔新版〕(鶴飼信成) 平成6年 p.77</p> <p>国研研非常勤職員地位確認等請求事件 (東京高裁平成18・12・13)<br/>中野区非常勤保育地位確認等請求事件 (東京高裁平成19・11・28)</p> |
|--|--|

|   |  |
|---|--|
| <p>した考え方である)</p> <p>なお、民間労働法制では、集団的に労働条件を規律する労働協約、個別の労働契約、就業規則をこれら相互の関係とともに位置づけをしている。一方、公務員任用においては、個々の職員と任命権者との間に契約関係がなく、普遍的に職員に適用される任用制度の体系が法令で規定されているところであり、この場合の労働協約がどのような性質のものとして定義されるのかについて論理的な整理が必要。</p> <p>② 国家公務員の勤務条件は、公務員の平等取扱の原則との関係で、どのような範囲で同じでなければならないか。</p> <p>A案 勤務条件について団体交渉により決定することとした場合には、所属する職員団体との交渉内容により、結果が異なってくることが考えられる。所属する職員団体により勤務条件が異なることは、交渉による結果であり平等取扱の原則に反することにはならないが、勤務条件の統一性の確保等の観点から望ましくない。</p> <p>B案 国家公務員の採用後の人事管理は、人事評価に基づいて適切に行わなければならないものとされている(国公法第27条の2)。任免の根本原則(同第33条)としてうたわれている成績主義の原則は、処遇の公正を実現するためにも欠くことのできない条件であり、給与の決定にも当然に妥当すると解される。また、給与は官職の職務と責任に応じてこれをなすとされており(第同62条)、職務の内容が法令等により規定されている。これらを踏まえれば、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることは適当でない。</p> <p>※ この論点については、労組法に規定されている労働協約の一般的拘束力と関係するものであるとの意見があった。</p> <p>なお、上記は、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることとして良いのかという観点からのものであり、所属する省庁によって異なることとして良いかという観点については、別途(論点5「交渉システムのあり方」)で検討。</p> | <p>「成績主義の原則が処遇の公正を実現するためにも欠くことのできない条件であり、給与の決定にも当然に妥当すると解されること」については、逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか) 昭和63年 p.298</p> |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>①について</p> <p>A説 任用行為や辞職の承認については、合意原則が働く民間の雇用関係と同様に扱うことはできないが、民間の雇用関係と同様に考えることができる部分については、その内容や考え方を公務の雇用関係においても取り入れることは可能である。</p> <p>B説 公務員の任用は、国家公務員法及び人事院規則に基づいて行われ、勤務条件について公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない。その任用形態や勤務条件は細部にわたって法定されるべきであって、労使間の交渉で決めるべきではない。</p> <p>②について</p> <p>A案 所属する職員団体により勤務条件が異なることは、交渉による結果であり、平等取扱いの原則に反することにはならないが、勤務条件の統一性の確保等の観点から望ましくない。</p> <p>B案 成績主義の原則や職務給の原則を踏まえれば、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることは適当でない。</p>   |  |

## 2 協約締結事項の範囲

| 論点番号 | 2 (1) 交渉事項の全部を協約事項とすべきか。その一部に限定すべきか。   | 担当委員 諏訪委員   |
|------|--|---|
|      | 論 点  | 参考資料名   |
| ①    | <p>民間における経営・生産に関する事項と交渉事項・協約事項との関係はどのようになっているか。</p> <p>○ 団体交渉の対象事項について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>団体交渉の対象事項については、まず、企業として処理しうる事項であって使用者が任意に応ずるかぎりには、どのような事項でも団体交渉の対象となりうる。しかしながら、使用者が団体交渉を行うことを労組法によって義務づけられている事項（義務的団交事項）はそのように広いものではなく、一定の範囲に限定される。<br/>義務的団交事項の範囲いかにについては、「経営権」の主張（人事・生産方法など一定事項は経営専権事項として団体交渉を義務づけられない、との主張）がなされるが、法律上は「経営権」という団体交渉を免れるための特別の権利が使用者に認められているわけではない。義務的団交事項か否かは憲法 28 条や労組法が労働者に団体交渉権を保障した目的から判断していくべきである。一般的には、「組合員である労働者の労働条件その他の待遇や当該団体の労使関係の運営に関する事項であって、使用者に処分可能なもの」とすることができる。</li> <li>団体交渉でいかなる事項を取り上げられるかは、基本的には交渉当事者が自由に決めるべき事からであり、制限があるわけではない。しかし、団交拒否の救済との関係では、労働者の要求に対して使用者が交渉を拒否しえない対象事項の範囲を定めておく必要がある。それが、義務的交渉事項と呼ばれるものである。それ以外の事項は、任意的交渉事項と呼ばれる。<br/>義務的交渉事項は、労働条件など労働者の経済的地位に関係があるかもしくは労働組合そのものに関係ある事項で、かつ使用者の処理権限内の問題である。したがって、そこでは、組合員に関する事項、労働組合に関する事項がともに含まれることになる。</li> </ul> <p>(労働条件その他の待遇)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「労働条件」とは、労働者が労働を行ううえでの契約上の条件ないし約束事といったものであり、「その他の待遇」とは、労働関係における労働者のその他の経済的取扱いといったものである。労働の報酬（月例賃金・一時金・退職金・一部の福利厚生給付）、時間（労働時間）、休息（休憩・休日・休暇）、安全性（安全衛生）、補償（災害補償）、訓練（教育訓練）などが労働条件（場合により「その他の待遇」）の代表的なものである。</li> <li>当該病院における在職者の賃金は、初任給表が在職者の賃金水準の決定に直接的かつ決定的な影響を及ぼすものになっているといえるから、本件初任給表は、採用時のみならず採用後も組合員である病院職員の賃金額を基本的に左右するものと認められ、本件初任給引き下げは団体交渉事項。</li> </ul> <p>(人事に関する事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>組合員の配転、懲戒、解雇などの人事の基準（理由ないし要件）や手続（たとえば組合との協議、組合の同意）は労働条件その他の待遇に関する事項であり、義務的団交事項となる。特定組合員に対しなされた配転、解雇等の撤回要求は、わが国では自足的な苦情処理手続が確立されていないこともあって、学説も命令・裁判例も、義務的団交事項となるとしている。</li> <li>企業組合にあつては、個々の組合員の苦情を解決することも重要な課題であり、そうした問題も義務的交渉事項にあたりと解すべきである。</li> <li>解雇に関する問題は労働者にとって最終的で最も重大な事項であり、団体交渉事項である。（判示は高裁判決、昭 57. 10. 7、労経速 1276 号）</li> </ul> <p>(経営・生産に関する事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>新機械の導入、設備の更新、生産の方法、工場事務所の移転、経営者・上級管理者の人事、営業譲渡、会社組織の変更、業務の下請化などの経営・生産に関する事項は、一般的にいえば労働条件や労働者の雇用そのものに関係ある（影響ある）場合にのみその面から義務的団交事項となる。</li> </ul> | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 533～</p> <p>労働組合法（西谷敏）平成 10 年 p. 281</p> <p>前出（菅野和夫） p. 534</p> <p>根岸病院（初任給）事件（中労委平 17. 10. 5）</p> <p>前出（菅野和夫） p. 535</p> <p>前出（西谷敏） p. 282</p> <p>日本鋼管鶴見造船所事件（最高裁第三小法廷判決、昭 61. 7. 15、労経速 1276 号）</p> <p>前出（菅野和夫） p. 535</p> |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経営・販売戦略、役員・管理職の人事など、使用者が自らの責任で決定すべきであって、団体交渉になじまないと考えられる事項がありうることは否定しえない。</li> <li>・ 職場再編成問題は、従業員の待遇ないし労働条件と密接な関連を有する事項であるから、団体交渉の対象となり得ることはもちろんであって、これに反する被控訴会社の主張は失当というの外はない。</li> </ul> <p>(団体的労使関係の運営に関する事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ユニオン・ショップ、組合活動に関する便宜供与やルール、団体交渉の手続やルール、労使協議手続、争議行為に関する手続やルールなど、労働組合と使用者（その団体）間の関係を運営するうえでの諸事項も義務的団交事項である。</li> </ul> <p>○ 協約対象事項について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労組法は労働協約の内容を「労働条件その他」と表現している（第14条）。これにあたるものとしては、まず①労働条件その他の労働者の待遇など個別的労働関係についての諸規定が考えられ、他方においては、②労働組合と使用者（またはその団体）間の団体的労使関係に関する諸ルールが考えられる。要するに労働協約の内容は、労働協約の成立要件（第14条）と労組法の目的（第1条第1項）を併せ読めば、個別的労働関係または団体的労使関係に関連していることを要すると解される。生産や経営に関する取決め（たとえば「工場移転を3年間は行わない」、「新機械の導入をとりやめる」、「〇〇業務を下請化しない」などの協定）は、労働条件と関連するので、労働協約として認めてよい。ただし、その効力はいわゆる債務的効力にとどまる。</li> </ul> <p>※ 民間において、いわゆる「経営等に関する事項」でも、例えば「事業の縮小・廃止に伴う事前協議」について、何らかの労使間の規定がある企業は48.5%、労働協約としている企業は33.6%となっている。</p> <p>② 交渉事項の全部を協約事項とすべきか。あるいは、その一部に限定すべきか。限定すべき場合、どのような考え方にに基づき、何を限定するのか。（議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義、市場の抑制力、コストの視点、労使間自治と財政コントロールのあり方など）</p> <p>○ 義務的団体交渉事項の範囲について</p> <p>A案 組合（職員団体）員である職員の勤務条件その他の待遇や当該団体的労使関係の運営に関する事項であって、当局が権限を有するものとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築する趣旨により沿うものと考えられる。</li> <li>・ 団体交渉義務違反に対する救済に厚いと考えられる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 義務的団体交渉事項か否かを区分する具体的なメルクマールがなければかえってその範囲をめぐる労使間の紛争を生じさせ、労使関係の不安定要素になり得るおそれがある。</li> </ul> <p>B案 上記A案の範囲から一定の事項を外す。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同上</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同上のほか、</li> <li>・ 交渉事項から外す事項によっては、現行の交渉事項よりその範囲を狭めるおそれがある。</li> <li>・ 「一定の事項」を範囲から外す基準を定めることが難しい。</li> </ul> <p>※ 現在、公務（非現業）においては、協約締結を目的とした団体交渉が存在せず、義務的団体交渉事項か否かという概念はない。<br/>このような概念を入れる場合は、既存の制度の考え方との関係を整理する必要がある。</p> <p>○ 交渉事項の全部を協約対象事項とすべきか。一部に限定すべきか。</p> <p>A案 義務的団体交渉事項の全部を協約対象事項とし、かつ、任意的団体交渉事項については協約対象事項とすることもできる。</p> <p>(メリット)</p> | <p>前出（西谷敏） p. 282</p> <p>栃木化成事件（東京高裁判決、昭34.12.23、労民集10巻6号）</p> <p>前出（菅野和夫） p. 536</p> <p>前出（菅野和夫） p. 550</p> <p>平成18年労働協約等実態調査結果の概況（厚労省）</p> |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築する趣旨により沿うものと考えられる。</li> <li>・ 協約対象事項の範囲をめぐる労使間の紛争を回避することができる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会制民主主義、財政民主主義等の原則との関係を整理する必要がある。</li> </ul> <p><b>イ案 義務的団体交渉事項の一部を協約対象事項から外し、かつ、任意的団体交渉事項については協約対象事項とすることもできる。</b></p> <p>① 議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点から、法定化されていない細目的事項のみ協約対象事項とする。</p> <p>② 任用・分限・懲戒に関する事項については、成績主義（メリットシステム）、人事行政の公正の確保の観点から、協約対象事項から外す。</p> <p>③ 財政民主主義、市場の抑制力の観点から、給与に関しては民間準拠原則とし、協約対象事項から外す。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会制民主主義、財政民主主義等の原則との整合が図られる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築するという観点ではア案に劣る。</li> <li>・ 協約対象事項の範囲をめぐる労使間の紛争を生じさせ、労使関係の不安定要素となり得るおそれがある。</li> <li>・ 現行の現業等の協約対象事項の範囲より狭くなる。</li> </ul> <p>※ 協約対象事項：協約により決定することが可能な事項</p> <p><b>○ 行政改革推進本部専門調査会報告</b></p> <p>一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、交渉事項の全部を協約事項とするのか、一部に限定して協約事項とするのか、検討が必要である。</p> <p>この点、「任用・分限・懲戒に関する事項については、これらが成績主義（メリットシステム）、人事管理の公正性の確保という面を強く有することから、協約締結事項から除外すべき」との考えがある。</p> <p>一方で、「職員の関与により成績主義や人事管理の公正性が損なわれるという理由は成り立ちえず、民間と同様に、交渉事項の全部を協約事項とすべき」との考えがある。</p> <p>この他、交渉事項・協約事項の範囲に関して、「交渉事項・協約事項の拡大は重要であるから、公務員については「勤務条件」ではないとされているが民間労働者では「労働条件」とされている事項について精査し、できる限り交渉事項・協約事項とすべき」との考えがあり、検討が必要である。</p> <p>また、この他、「管理運営事項」については、公務の特性に鑑み、交渉事項・協約事項から除かれるべきであるが、労使の責任を明らかにするためにも、管理運営事項の範囲を明確化していくことが必要である。</p> <p><b>③ 法定事項と協約事項との関係を、どのように考えるか。</b></p> <p><b>A案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて協約としての効力を生じる。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算・法令の範囲内で直ちに効力を発生する。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約の内容のどの部分が予算・法令と抵触するかの判定が困難となり得る。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約の一部が予算・法令に抵触して効力を生じない場合、残りの部分のみでは一方当事者に不利になることがある。そのような場合についての取扱いを検討する必要がある。</li> </ul> <p><b>B案 団体交渉の結果締結した協約は、一定期間内に立法機関に付議し、その承認を得て初めて協約としての効力を発生する。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不承認となる場合を懸念し、より現実的な交渉が期待できる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 承認を得られなかった場合は何の効力も与えられない。</li> <li>・ A案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨が実現しない。</li> </ul> <p><b>C案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて</b></p> | <p>①～③について、公務員団体交渉の法律政策（二）法学協会雑誌 98 巻 12 号 1981 年 p. 1593～<br/>同（一）法学協会雑誌 98 巻 1 号 1981 年 p. 38<br/>同（三）法学協会雑誌 100 巻 1 号 1983 年 p. 42<br/>（いずれも菅野和夫。メリット・デメリットの記述は除く。）</p> <p>②について、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（下井康史）季刊労働法 221 号（2008 年夏季） p. 103～104</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> <p>公務員団体交渉の法律政策（一）（菅野和夫）法学協会雑誌 98 巻 1 号 1981 年 p. 22～<br/>（メリット・デメリットの記述は除く。以下同じ。）</p> <p>前出</p> <p>前出</p> |
|---|---|

|   |  |
|---|--|
| <p>協約としての効力を生じるとしつつ、予算の枠を超え、または法令に抵触する協約は政府が立法府にその実現措置を求めることとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結可能な範囲が拡大する。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約の内容のどの部分が予算・法令と抵触するかの判定が困難となり得る。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 立法府が措置を拒否したり限定的にしか行わなかった場合は、残りの部分のみでは一方当事者に不利な内容となることがある。そのような場合についての取扱いを検討する必要がある。</li> </ul> <p>※ 特労法第 16 条、地公労法第 8 条、第 10 条は、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理の合理的な調整規定といえる。</p> <p>○ 行政改革推進本部専門調査会報告</p> <p>一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、労使交渉の裁量の余地を広げるため、法律・条例等の改正を必要とする協約や、予算措置を必要とする協約の締結を認めるべきである。</p> <p>この場合、憲法上の当然の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の観点から、法律・条例、予算は協約に優先すべきであり、そのため、法律・条例、予算と抵触する部分が効力を有するために必要な手続等について、検討が必要である。</p> <p>※ 法定事項と協約対象事項との関係を検討するためには、法定事項の内容を決める必要がある。（論点 4）</p> <p>事務的な交渉に関する事項（手続等）の取扱いについても整理する必要がある。</p> <p>※ 本来的に職員に普遍的に適用される法令と、本来的に合意当事者たる職員団体の構成員のみに適用される協約との関係をどのように考えるか、整理する必要がある。</p> | <p>「財政民主主義と団体交渉権」覚書<br/>（菅野和夫）法協百周年記念第 2 巻<br/>p. 316<br/>特労法第 16 条、地公労法第 8 条、<br/>第 10 条</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>（抄）</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記②AB 案及びアイ案並びに③A～C 案のとおり</p>  |  |

| 論点番号  | 2 (2) | 「管理運営事項」と「その処理によって影響を受ける勤務条件」をどのように整理すべきか。 | 担当委員 諏訪委員   |
|---|-------|--|---|
| 論 点   |       |  | 参考資料名   |
| <p>① 管理運営事項と管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件をどのように整理し、規定するか。</p> <p>○ 国家公務員法上の規定</p> <p>国家公務員法では、第 108 条の 5 第 1 項において、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生の活動を含む適法な活動に係る事項に関して交渉することができることとされているが、同第 3 項において、いわゆる管理運営事項（国の事務の管理及び運営に関する事項）については、交渉の対象とすることができないとされている。</p> <p>具体的にある事項が「管理運営事項」に該当するかどうかは、個別具体的に判断することになる。</p> <p>○ 管理運営事項の定義</p> <p>【判例】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の機関がその職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則、規程及び議会の議決に基づき、その機関が自らの判断と責任において処理すべき事項<br/>（具体例）人事異動、退職勧奨、職務命令による研修参加</li> </ul> <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体として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。<br/>（具体例）行政の企画、立案、予算の編成に関する事項など</li> </ul> <p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、国民（住民）主権及び法治主義の基本原則に基づき行政府が国民の付託と法律の定めに従いつつ自らの権限と責任において判断し処理すべき事項<br/>（具体例）行政機関の組織に関する事項、行政の企画、立案及び執行に関する事項、職員の定数およびその配置に関する事項、人事権の行使に関する事項、租税・使用料・手数料等の賦課徴収に関する事項、予算の編成に関する事項、行政機関が当事者である不服申立ておよび訴訟に関する事項、公の施設の取得・管理および処分に関する事項<br/>公務員制度の運営に関する法定事項（たとえば職階制、人事、勤務評定の制度）</li> <li>右に述べたこと（「交渉」の性格は、いかなる「当局」とどのような形で「交渉」事項として取り上げるかによって変わることを踏まえて強調しておきたいのは、団交権の対象事項から排除される「管理運営事項」なるものがアプリアリに存在するとの立場はとりえないということである。これまで「管理運営事項」とされてきた事項の大半は「勤務条件」と無関係とはいえず、具体的な勤務条件との関連づけは団交事項の構成の仕方に左右されるものであるから、アプリアリに「管理運営事項」の存在を想定して団交の対象外の事項とすることは本来的には許されず、その範囲は可能な限り限定すべき、と考えるからである。とはいえ、専ら行政等の責任と権限により処理すべき事項の存在も否定できない（そのような事項の集団に「管理運営事項」と名づけることは名称の問題にすぎないといえよう）。</li> </ul> <p>（参考）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「管理運営事項」については、公務の特性に鑑み、交渉事項・協約事項から除かれるべきであるが、労使の責任を明らかにするためにも、管理運営事項の範囲を明確化していくことが必要である。</li> </ul> <p>○ 管理運営事項が交渉対象とならない理由</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、国の事務の管理、運営の責務を負わされて」おり、これを交渉対象事項とすれば、「行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない」。</li> </ul> |       |  | <p>国家公務員法第 108 条の 5 第 1 項<br/>国家公務員法第 108 条の 5 第 3 項<br/>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 1083<br/>地方公務員法第 55 条第 1 項<br/>地方公務員法第 55 条第 3 項</p> <p>京都市教協事件（大阪高判昭和 61・7・29）<br/>同上</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 1082～1083<br/>同上</p> <p>公共部門労働法（三・完）（菅野和夫）法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 2428<br/>同上</p> <p>公務員労働基本権の再構築（渡辺賢） p. 308</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 1082</p> |



|   |  |
|---|--|
| <p>・ また、「職員団体の本来的な使命からみても、その目的は経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当ではない」</p> <p><b>○ 管理運営事項と勤務条件の関係</b></p> <p><b>【第三次公務員制度審議会の見解】</b></p> <p>・ 管理運営事項と勤務条件との関係については、管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。</p> <p><b>【解釈】</b></p> <p>・ （「管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする」という答申の趣旨は、）管理運営事項の処理の結果、影響を受けることがある勤務条件については、勤務条件という側面からの交渉が可能であり、その交渉の結果として管理運営事項について措置することがある、ということである。しかし、関連しているからといって、管理運営事項そのものについて交渉することはできない。</p> <p><b>【学説】</b></p> <p>・ しかし、「ここでも、従来の学説が主張してきた通り、外形的には管理運営事項であっても、それが労働者の待遇条件に関連を持つ限り交渉の対象となると解すべきである。」</p> <p>・ 以上の事項（管理運営事項）は、職員団体と処理権限を分かち合ったり、それとの取引の用に供されてはならないという意味で交渉事項から排除されているのである。ただし、重要なこととして、公労法・地公労法の場合と同様に管理運営事項の処理に伴って発生する勤務条件の問題は交渉の対象となる、と解されている。また、右の規定が排除するのは、当局がそれによって規律される合意を目指しての交渉であるので、管理運営事項そのものについて当局が任意に職員団体と意見交換を行い、それによって得られる情報を同事項の適切・円滑な処理に役立てることは、さしつかえない。</p> <p><b>【判例】</b></p> <p>・ 管理運営事項の処理の結果生じた事項が、職員個々の問題にとどまらず、ある勤務条件の基準とされる事項と密接に関連する場合、例えば人事異動は管理運営事項であるが、その人事異動命令に伴う職員住宅の支給は勤務条件であり、それが職員住宅支給の基準に関連して問題がある場合には、勤務条件である以上、これを交渉の対象とすることはできるけれども、人事異動そのものについては交渉の対象とすることはできないのである。職員団体としては勤務条件について交渉すれば、必要かつ十分であり、その交渉の結果、管理運営事項についても撤回、変更などの措置がとられる場合もあり得るのである。</p> <p><b>【公制審や判例の整理】</b></p> <p>・ 管理運営事項と勤務条件との関係については、管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となる（第三次公務員制度審議会答申）が、管理運営事項そのものについて交渉することはできない。</p> <p><b>○ 管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件の例</b></p> <p><b>【判例】</b></p> <p>・ 本件再建計画（病院、水道事業について、職員削減、勤務時間改正、給与改定等を骨子とする財政再建計画）の策定及び市議会への上程等は、元来、地公法 55 条 3 項管理運営事項と解されるが、本件再建計画は、266 名の分限免職処分をはじめとして病院事業に勤務する職員の勤務条件に重大な影響を及ぼす事項が含まれていたから、右再建計画案のうち勤務条件に関連のある事項については市・病院当局と労働組合との団体交渉事項となし、同事項の諸問題解決のため、市・病院当局は誠実に団体交渉に応ずべきものであったといえる。</p> <p>・ 職員の定数の定めは、人事権の一態様であるから、定数の定めそのものを措置要求の対象とすることはできないが、これを勤務条件の側面からの措置要求として、職員の定員配置が少ないため過重な時間外勤務を行わざるを得ない勤務時間の問題として（措置）要求することはでき</p> | <p>「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について（答申）」昭和 48 年 9 月 3 日 公務員制度審議会答申第 4 号</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 1084</p> <p>行政機関の多様性と労働条件決定システム（渡辺賢）（日本労働法学会編「公務員制度改革と労働法」p. 33）</p> <p>公共部門労働法（三・完）（菅野和夫）法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 18</p> <p>京都市教協事件（大阪高判昭和 61・7・29）</p> <p>北九州市職財政再建計画反対闘争事件（福岡高判昭和 55・9・29）</p> <p>名古屋市立大高北小学校教諭措置要求事件（名古屋高判平成 4・3・31）</p> |
|---|--|

|   |   |
|---|---|
| <p>きる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理運営事項の処理の結果生じた事項が、職員個々の問題にとどまらず、ある勤務条件の基準とされる事項と密接に関連する場合、例えば人事異動は管理運営事項であるが、その人事異動命令に伴う職員住宅の支給は勤務条件である。</li> </ul> <p><b>A案 「管理運営事項」の範囲を法令で具体的に規定する。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事前に管理運営事項をめぐる労使間での争いが避けられる。</li> <li>協約締結ができない事項が明確になるため、スムーズな協約締結に結びつくことが考えられる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「管理運営事項」をある程度は例示として規定できたとしても、従来より労使間で争いがあるところを網羅的に規定することは困難であり、結局、その範囲をめぐって労使間での争いが生じる可能性がある。</li> <li>民間の場合でも、「経営権」の範囲について法令で具体的に規定しておらず、規定することは困難。</li> </ul> <p><b>B案 「管理運営事項」の範囲は法令では具体的に規定しない。(現行どおり)</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>個々具体的なケースに応じて、適切に解釈することにより、協約締結ができる範囲が広がる可能性がある。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理運営事項に関連するか否かについて労使間で争いがおきる可能性がある。</li> </ul> <p><b>C案 「管理運営事項」の規定について法律上からその概念をなくす。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約締結可能な範囲が拡大し、民間企業と同様な労使関係になる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法律上、管理運営事項の概念をなくした場合には、管理運営事項と団体交渉事項との関係が不明瞭になり、たとえば、人事権の行使が事実上制約されるなど、問題が生ずる可能性がある。</li> <li>「管理運営事項」については交渉の対象にならないが、そのことが法律上明記されないため、かえって、交渉対象範囲をめぐり労使間での争いが生じる可能性がある。なお、民間においても経営権という概念はある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>全ての公務の実施をあらかじめ労使間の合意により制約が可能としてしまうことになり、議会制民主主義、財政民主主義との関係を整理する必要がある。</li> <li>国家公務員法で管理運営事項と規定される以前から、行政機関の活動のための包括的、統括的権限に属すべき事項、いわゆる管理運営事項については、交渉の対象にならないと解釈され、運用されていたことから、管理運営事項の規定を法律上からなくしても、交渉事項の範囲に違いは生じない。</li> <li>法律上から「管理運営事項」という表現をなくした場合には、「勤務条件」の概念・定義の整理が必要である。</li> <li>労使間のコミュニケーションを図る観点から、管理運営事項について労使協議の対象とすることも考えられる。(詳細は論点13「労使協議制」で検討)。</li> </ul> <p><b>② 交渉対象事項の範囲を規定する方法(法定、協約)についてどう考えるか。</b></p> <p><b>A案 交渉対象事項の範囲を法律上で具体的に列挙するが、勤務条件法定主義の原則から、交渉対象事項の範囲を現在の現業公務員で認められている範囲よりも狭める。なお、管理運営事項は交渉対象事項としないが、管理運営事項により影響を受ける勤務条件は交渉対象事項とする。</b></p> <p>(理由)</p> <p>① 現業公務員については、民間類似である企業体の独立採算制に立脚していることから協約締結権が付与されているが、その上で予算上又は資金上実施不可能な労働協約等の取扱</p> | <p>京都市教協事件(大阪高判昭和61・7・29)</p> <p>増子内閣総理大臣官房公務員制度調査室長答弁(昭和38・6・27衆・国際労働条約第87号等特別委員会)<br/>(同旨、職員団体制度詳解(亀山悠)昭和45年 p.172)</p> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <p>を定めているとも考えられ、こうした原理がにわかに適用され難い非現業公務員については、依然として議会制民主主義・財政民主主義・勤務条件法定主義等の原則から交渉対象事項の制限を説明することが論理的・合理的である</p> <p>② また、管理運営事項については、国の事務の管理、運営（管理運営事項）の権限と責任は、国民の代表者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは、行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになり適当ではないことから、除外する。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現業公務員よりは協約締結可能な範囲は狭いが、団体交渉は行いうるが協定締結は認められない現行と比較すると労使間で決定できる事項が法律で列記されるため、その範囲が拡大する。</li> <li>・ 憲法第 15 条の趣旨に則り、公務員の全体奉仕者性や民主的な予算管理の観点に立って勤務条件が法定されることとなっている現行制度の考え方と整合する。</li> </ul> <p>（デメリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ どの範囲を交渉対象事項とするのかによるが、現行とそれほど変わらないものになる可能性があり、自律的労使関係の構築が限定的となる。</li> <li>・ 現業公務員に認められているにもかかわらず、非現業公務員には認められないとする合理的理由を見いだすことが困難。法律上列挙する交渉対象事項の選定基準が難しい。</li> <li>・ 民間類似ではない特定独立行政法人にも現業同様の協約締結範囲が認められていることと整合しない。</li> </ul> <p>（留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会制民主主義・財政民主主義・勤務条件法定主義等の原則との関係で勤務条件に関する交渉対象事項の個別的内容を制約することは論理的ではない。</li> <li>・ 公営企業や現業が必ずしも全て独立採算制を取っているわけではない。逆に、非現業職員について、現状でも「予算上又は資金上実施不可能な」措置（賃金決定等）が行われているわけではない。</li> </ul> <p><b>B案 交渉対象事項の範囲について、現行の特労法第 8 条のような形で法律上で具体的に列挙する。ただし、管理運営事項は交渉対象事項としないが、管理運営事項により影響を受ける勤務条件は交渉対象事項とする。（現行の現業公務員と同様）</b></p> <p>（理由）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 交渉対象事項及び協約締結の対象事項をめぐって生ずる争いを避けるためあらかじめ規定することが適当である。</li> <li>② また、管理運営事項については、国の事務の管理、運営（管理運営事項）の権限と責任は、国民の代表者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは、行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになり適当ではないことから、除外する。ただし、管理運営事項により影響を受ける勤務条件は交渉対象事項とする。</li> </ol> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事前に交渉対象事項の範囲が明らかになるため、労使間での争いが避けられる。</li> <li>・ 協約締結ができない事項が明確になるため、スムーズな協約締結に結びつくことが考えられる。</li> <li>・ 制度設計がしやすい。</li> </ul> <p>（デメリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ある程度は具体的に規定できたとしても、現実的に争いが生じやすい部分は規定できないため、管理運営事項の範囲や団体交渉が可能な範囲をめぐって労使間での争いが生じる可能性がある。</li> <li>・ 交渉に時間がかかることが予想され、コストが増大する可能性がある。</li> </ul> <p>（留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 管理運営事項が除かれるとはいえ、公務員の勤務条件の多くが労使間の合意により可能となることになり、勤務条件法定主義、財政民主主義との関係を整理する必要がある。</li> </ul> <p>（参考）特定独立行政法人等の労働関係に関する法律<br/>（団体交渉の範囲）</p> <p>第八条 第十一條及び第十二條第二項に規定するもののほか、職員に関する次に掲げる事項は、団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる。ただし、特定独立行政法人等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一 賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項</li> <li>二 昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項</li> </ol> | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p.1082<br/>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>国家公務員法第 108 条の 5 第 1 項及び第 3 号<br/>特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第 8 条<br/>地方公務員法第 55 条第 1 項及び第 3 項<br/>地方公営企業等の労働関係に関する法律第 7 条</p> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <p>三 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項</p> <p>四 前三号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項</p> <p>特労法（制定時は公労法）が第8条で団体交渉及び協約締結対象事項の範囲を規定している趣旨は、団体交渉及び協約締結の対象事項をめぐって生ずる紛争を避けるためと、特定独立行政法人等の管理及び運営は、法令の定めるところに従い、専ら国民の代表である国会及び政府に責任を負うべき者によってなされるべきであるという精神によるものである。</p> <p><b>C案 交渉対象事項の範囲は、協約で定める。（勤務条件全般について交渉対象事項とする。）法律上では交渉対象事項の範囲を例示し、具体的な交渉対象事項は協約で定める。ただし、「管理運営事項」は交渉対象事項にしないが、管理運営事項により影響を受ける勤務条件は交渉対象事項とする。</b></p> <p>(理由)</p> <p>「管理運営事項」は公務の特性に鑑み、交渉対象事項・協約対象事項から除かれるべきであるが、その他の部分については、可能な限り労使間の交渉に委ねるべきである。</p> <p>勤務条件全般について交渉対象事項とするのであれば、法律上で個別具体的にすべて列挙することは困難であり、例示を示すことに留める。</p> <p>これは、①現行の国家公務員法では交渉対象事項としては、「給与、勤務時間その他の勤務条件」という規定であること、②労働組合法も「労働条件その他」としており、抽象的な規定であること、③特労法も、第8条第4号で「前三号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項」と抽象的に規定していることから、同程度の規定でよいものと考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>交渉対象事項や協約締結可能な範囲が拡大し、民間企業とほぼ同様な労使関係になる。</li> <li>「管理運営事項」が除かれるので公務の特性を踏まえた取扱いである。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各省庁や職員団体ごとに交渉するとした場合、交渉対象事項の範囲に、省庁や職員団体毎に差が生じる可能性があり、勤務条件の統一性や人事労務管理の観点から問題である。</li> <li>交渉に時間がかかることが予想され、コストが増大する可能性がある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>管理運営事項が除かれるとはいえ、公務員の勤務条件の多くが労使間の合意により可能となることになり、勤務条件法定主義、財政民主主義との関係を整理する必要がある。</li> </ul> <p><b>D案 交渉対象事項の範囲は、協約で定める。（管理運営事項も含め、勤務条件全般について交渉対象事項とする。）</b></p> <p>(理由)</p> <p>公務員も民間企業も労働者としての性格には変わらないため、民間と同様に、何を交渉対象事項や協約締結対象事項とするのかについては、労使間の決定に委ねる。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>交渉対象事項や協約締結可能な範囲が拡大し、民間企業と同様な労使関係になる。</li> <li>交渉対象範囲を協約で明確化することにより、交渉対象範囲の争いを避けることが可能となり、円滑な交渉が促進される。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各省庁や職員団体ごとに交渉するとした場合、交渉対象事項の範囲に、省庁や職員団体毎に差が生じる可能性があり、勤務条件の統一性や人事労務管理の観点から問題である。</li> <li>交渉に時間がかかることが予想され、コストが増大する可能性がある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>全ての公務の実施をあらかじめ労使間の合意により制約が可能としてしまうことになり、議会制民主主義、財政民主主義との関係を整理する必要がある。</li> <li>そもそも、交渉対象事項の範囲を協約で明確化することができたとしても、管理運営事項を交渉対象範囲に含めたり、勤務条件でないものを交渉対象事項とすることはできない。</li> </ul> <p><b>E案 A案からC案において、なお、管理運営事項それ自身を含め交渉対象事項とならない事項については、労使協議の対象とする（詳細は論点13「労使協議制」で検討）。</b></p> <p>③ 具体的な交渉対象事項の範囲について争いが生じた場合、団体交渉応諾義務違反の不当労働行</p> | <p>労使関係法運用の実情及び問題点<br/>〈公共部門関係〉 労使関係法研究会<br/>報告書 昭和52年 p.302～303</p> <p>国家公務員法第108条の5第1項及び第3号<br/>特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第8条<br/>労働組合法第14条 等</p> |
|---|---|

|   |  |
|---|--|
| <p>為として事後救済に委ねることについてどう考えるか。</p> <p><b>A案 交渉拒否に対する事後救済制度を国家公務員制度に新たに設ける必要はない。(現行制度を維持)</b></p> <p>(理由)</p> <p>現行の国家公務員法においては、登録職員団体については交渉応諾義務規定がある。また、非登録職員団体については恣意的に交渉を拒否しないこととされ、交渉拒否は行われないこととなっている。さらに勤務条件に関する行政措置の要求なども整備されていることから、不当労働行為制度のような交渉拒否に対する事後救済制度を国家公務員制度に新たに設ける必要はない。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行制度の枠組みを大きく変える必要がない。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結権を付与した場合における団体交渉事項の範囲は重要な問題となる。この点について争いが生じているにも関わらず、何らかの事後救済制度（例えば、不当労働行為制度）の対象とならなければ、協約締結権を付与する趣旨は没却されることになる。なお、交渉拒否の審査については、独立性、中立性、公平性を有し、労使当事者を含む第三者機関で扱われるべきであり、行政措置の要求ではその目的を達成できない。</li> <li>・ 交渉対象事項の範囲を巡り、労使間で決着がつかず、頻繁に争いが起こり、交渉成立までに時間がかかることが予想され、コストが増大する可能性がある。</li> </ul> <p><b>【参考】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (国家公務員法が労組法第7条のような不当労働行為制度を設けていない原因について、最も重大なことは) 私企業の労働関係と異なった労働関係を国家公務員法が独自に設定していること及び使用者としての政府、したがって、主権者である国民は悪をなさず、との前提に立っていることにあるように思われる。国家公務員法108条の7は、本条違反に対する公的強制作用を格別に定めていない、という意味において、不当労働行為制度とは異なるものであるが、行為者に対する職務上の命令及び懲戒処分をはじめとして、勤務条件に関する行政措置の要求及び不利益処分審査制度などによって間接的強制をすることができるものとなっており、実質的意味においては、本法独自の不当労働行為類似制度を定立しているといえることができる。</li> <li>・ 地方公務員法46条の措置要求事項の中には、当局をして職員団体との交渉に応じさせる旨の措置要求は含まれていないと解すべきであり、むしろ、端的に、当該職員団体が交渉しようとした勤務条件に関する事項そのものにつき、人事委員会又は公平委員会に対して措置要求をするのが筋である。</li> <li>・ 行政措置要求は、昭和22年の国家公務員法成立当時から規定されていた。</li> </ul> <p><b>B案 交渉対象事項の範囲について争いが生じ、当局が正当な理由なく交渉を拒否した場合の救済措置を強化するため、新たに国家公務員制度上に事後救済制度を設ける。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現状よりも、事後救済措置が強化され、交渉の進展が期待できる。</li> <li>・ 公務員法制においては、管理運営事項の内容等、民間法制とは異なる取扱いをしている事項もあり、民間の不当労働行為制度とは別の制度を設けることには合理性がある。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな第三者機関等の設置も想定され、かえってコストが増大する可能性がある。</li> <li>・ 昭和40～50年代に大量の審査請求や行政措置要求がなされたことに鑑みると、安易に救済制度の申立が行使されるおそれがあり、かえって紛争事案が増えることが想定される。</li> </ul> <p><b>C案 交渉対象事項の範囲について争いが生じ、当局が正当な理由なく交渉を拒否した場合には、不当労働行為として事後救済に委ねる。(民間の制度と同様)</b></p> <p>(理由)</p> <p>①のように管理運営事項と交渉対象事項の関係を整理し、特労法のように団体交渉事項及び協約締結対象事項を規定したとしても、交渉対象事項の範囲をめぐる争いは起こり得る。交渉対象事項の範囲について争いがあり、使用者が団交拒否をすれば、第三者機関が団交応諾義務違反かどうか審査し、その結果として不当労働行為と認定されることもあり得るものと解すべき。</p> <p>なお、具体的救済システムのあり方については、論点7「団結権、団体交渉権等の保護の</p> | <p>国家公務員法第108条の5第1項<br/>地方公務員法第55条第1項</p> <p>「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について(答申)」昭和48年9月3日 公務員制度審議会答申第4号</p> <p>国家公務員法(中村博) p.713～714</p> <p>横浜市学労措置要求事件(東京高判昭和55・3・26)</p> |
|---|--|

|  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <p>ためのシステムのあり方」において検討すべき。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結権を付与した場合における交渉対象事項の範囲は重要な問題となるが、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関により判断がなされることになり、交渉の進展が期待できる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 昭和 40～50 年代に大量の審査請求や行政措置要求がなされたことに鑑みると、安易に不当労働行為の申立が行使されるおそれがあり、かえって紛争事案が増えることが想定される。</li> </ul> <p><b>【参考】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ これ (=団交事項をめぐる拒否—引用者注) は管理運営事項が団交事項からはずされているために、使用者が管理運営事項を主張して団交を拒否する場合がある。問題が生じるのは管理運営事項であっても労働条件と密接不可分な場合である。このとき労働条件については団交の対象となるので、それを管理運営事項を理由として団交を拒否することは不当労働行為となる。また、労働条件についての団交であっても、管理運営事項と密接不可分な場合には、団交中に管理運営事項に言及せざるをえない。その言及は団交としてではなく、労働条件についての団交のための参考資料としてふれることである。それを使用者が拒否することはできない。拒否すれば不当労働行為となろう。</li> </ul> <p>(留意点)</p> <p>交渉の際の使用者側、労働者側の守秘義務事項の取り扱いについて検討する必要がある (必要な情報提供を行わない場合には誠実交渉義務違反になるケースがある。)</p> | <p>国営・公営企業の労働関係法 (下井隆史ほか) p. 128</p> |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>上記のとおり</p>   |                                      |

### 3 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定のあり方

| 論点番号 | 3 (1)① 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのようにすべきか。<br>① 一般職国家公務員（非現業）の給与、勤務時間その他の勤務条件について、現在、どのような原則により決定しているか。また、その考え方如何。   | 担当委員 高橋委員   |
|------|--|---|
| 論 点  |  | 参考資料名   |
| 1    | <p>国家公務員法上に規定されている諸原則</p> <p>(1) 公務の民主的且つ能率的な運営（第 1 条）</p> <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本条では、国家公務員に適用すべき各種の制度の根本基準を定めることと、職員の職務の遂行が最大の能率を発揮して行われるようにすることが本法の直接の目的として定められており、その職員の能率の発揮のため、そもそもの職員の選択、すなわち任用が民主的な方法で行われるべきこと、さらに採用の後の指導も民主的な方法で行われるべきことが規定されている。</li> <li>公務は、資本主義経済社会の中にあっても、民間企業と異なり原則として経済的な競争関係にたつことがない。また、その権限の拡大強化のために組織の拡充をはかるといふ傾向を有しやすいという特性はいわゆるパーキンソンの法則によっても指摘されているところである。このような性質を有する公務の運営を自然の勢いにまかせるならば、納税者たる国民の立場からは許しがたい国費の乱費と事務の停滞を招くことになりかねない。そうであればこそ、個々の国家公務員が公務のこのような性質を自覚するとともに、それぞれの職務の能率的な運営に努めることが期待されているのである。本法は以上のような認識にたつて、公務の民主的運営という価値と公務の能率的運営という価値を究極的に国民に対して保障する新国家公務員制度を確立するため、各省庁の行政事務に従事する公務員が、その職務を遂行するに当たり最大の能率を発揮し得るよう、民主的な方法で採用され、指導されるように、各般の根本基準を定めているものである。成績主義の原則による任用制度、給与その他適正な勤務条件の保障に関する制度、研修、勤務評価の実施などの能率の発揮策、身分保障制度、服務制度等第三章で述べる公務員制度の各論を構成するものはすべてこのような目的の実現のために定められた根本基準の内容をなすものである。</li> </ul> <p>(2) 平等取扱の原則（第 27 条）</p> <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本条の平等取扱いの原則は日本国憲法第十四条第一項の規定を受けたものであり、すべての国民に対し本法を平等に適用することは、憲法上の要請であるといわなければならない。</li> <li>次に、本条は「この法律の適用について」差別してはならないことを定めており、具体的には、任用をはじめ、勤務条件の決定、分限および懲戒処分等の本法の適用が問題となる。憲法における法の下での平等は、法の内容そのものについても平等であることを要求するが、本条においては、「この法律の適用について」と明記していることから、本法の規定の内容自体には言及しておらず、本法の具体的な条項の運用に当たって、平等であることを求めているものである。本法は、職員の身分取扱いの基本法であり、本法の特例、細則を定めた人事院規則等による身分取扱いに際しても、本条の趣旨に従ってそれぞれの法令が適用されなければならない。</li> </ul> <p>(3) 情勢適応の原則（第 28 条第 1 項）</p> <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 勤務条件の情勢適応の原則</li> <li>本条は、職員の勤務条件に関する基礎事項が、国会により社会一般の情勢に適応するように変更されることを定めている。すなわち、職員の勤務条件決定の基準は「情勢適応の原則」および「勤務条件法定主義」であること、および勤務条件に関する国会の判断のよりどころを人事院の勧告に委ねることを定めている。</li> <li>情勢適応の原則とは、全体の奉仕者たる公務員のあり方を念頭に置きつつ、これら公務員の勤務条件が、我が国の社会、経済上の一般情勢の変化に応じ、適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであり、同時に、労働基本権が制約された職員の勤務条件をそれによって保障する意義を有している。社会、経済上の一般の情勢それ自体を一義的に明らかにすることは困難であるが、具体的には民間における給与、勤務時間等の勤務条件の実態を適切に把握し対応することになる。なお、社会一般の情勢を判断する際には、たとえば、俸給表については、「生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情」を考慮して定めなければならないとしていること（法六四二）も一つのよりどころとなろう。</li> <li>○ 人事院の国会及び内閣に対する勧告権</li> </ul> | <p>国家公務員法第 1 条</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 35</p> <p>同上 p. 36</p> <p>国家公務員法第 27 条</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 255</p> <p>同上 p. 256</p> <p>国家公務員法第 28 条第 1 項</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 261</p> <p>同上 p. 262</p> |

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勧告は、労働基本権制約の代償措置として、職員に対し、社会一般の情勢に適応した給与を確保する機能を有する。</li> <li>・ 本条（国家公務員法第28条第1項）は、公務員の勤務条件決定について、情勢適応の原則によるべきことを国会に求めているが、その国会の機能を補強するために、中立・専門機関としての人事院の勧告が必要とされているのである。</li> </ul>  | <p>人事院の給与勧告制度の趣旨（人事院）<br/> 逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.264</p>             |
| <p>○ 官民均衡の原則</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本条（28条）の情勢適応の原則を具体化するに際しての基本的な考え方は、官民均衡であり、具体的には「民間準拠の原則」である。すなわち、公務員の勤務関係における特殊事情を考慮する必要はあるが、公務員も勤労者であること、その給与は国民の負担によって賄われていることなどを考慮すれば、民間に準拠することが、最も納得性のある基準であるといつてよいであろう。</li> </ul>  | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.268</p>                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の給与に関する原則として、第六二条は「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。」と定め、職務給の原則を明らかにしているが、第六四条は、「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ……」と規定し、給与（俸給）決定の具体的なよりどころを示している。</li> <li>・ 次に、給与以外の勤務条件、すなわち勤務時間、休日、休暇等の官民均衡の図り方については給与の場合と異なり、具体的よりどころを示す規定は存在しない。しかしながら、勤務時間等についても情勢適応の原則に基づき、民間企業における勤務時間等の制度の実態および休日の普及状況等を踏まえて勧告を行うこととなる。</li> </ul>  | <p>同上<br/> 同上 p.269～270</p>   |
| <p>○ 民間準拠（第64条第2項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間準拠を基本に給与改定を行う理由は、市場原理による決定が困難である国家公務員の給与については、その具体的な給与水準の決定についての物差しは得難いため、その決定については、その時々を経済・雇用情勢等を反映して決定される民間の給与を精密に調査し、これに準拠することが現実的に採り得る給与決定の方法として最も合理的であると考えられることによる。</li> </ul>   | <p>人事院の給与勧告制度の趣旨（人事院）</p>   |
| <p>○ 俸給決定の要素</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本条第二項（第64条第2項）の前段は、俸給表決定の要素について規定している。すなわち、俸給表は、①生計費、②民間における賃金および③その他人事院の決定する適当な事情の三つの要素を考慮して定められなければならないこととされている。</li> </ul>   | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.420</p>                                     |
| <p>この三つの要素のうち、現在最も重視されているのは、民間における賃金であり、これとの比較によって給与（俸給）を決定する原則を、官民均衡の原則と呼んでいる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間準拠については前項目を参照</li> <li>・ 生計費を給与決定の要素の一つとしているのは、給与が職員の生活の糧である以上、職員の生計の実情を考慮した給与にする必要があるからである。</li> <li>・ その他人事院の決定する適当な事情を考慮の対象に加えている趣旨は、人事行政の専門機関である人事院に技術的な判断を委ねるためであると考えられる。具体的には、本俸と手当との配分、各俸給間の水準の差、俸給表間の級別の配分等の考慮がこれに該当することになる。</li> </ul>  | <p>同上 p.421<br/> 同上</p>   |
| <p>○国会による勤務条件に関する基礎事項の変更（第28条第1項）</p>   | <p>国家公務員法第28条第1項</p>  |
| <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則は社会一般の情勢に適応させることであるが、国家公務員法第28条第1項では、その決定の手續については、国会により変更されること、すなわち「勤務条件法定主義」を定めている。</li> <li>・ 公務員は、国民の信託に基づき、国民全体の奉仕者として職務を遂行すべきことが要請されている。したがって、国民と乖離したところに公務員制度が存在することはありえず、公務員の処遇を考えるに当たっても、その処遇のあり方を国民の関与ないし監視の下に置くことが必然的に要請されることとなる。これが公務員の勤務条件について国民の代表者としての国会また議会の統制に服せしめることとするゆえんである。</li> <li>・ 勤務条件法定主義は、人事院の給与勧告等の機能とともに、労働基本権制約の代償としての意義をもつものである</li> </ul> | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.262～263<br/> 同上 p.262～263<br/> 同上 p.263</p> |
| <p>（4）職務給の原則（第62条）</p>  | <p>国家公務員法第62条</p>   |
| <p>【解釈】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家公務員法第62条は、給与の根本基準として、職員給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなすと定めている。これは、給与決定の根本基準として、職務給の原則をとることを明らかにしたものである。これは、給与は、職務内容の複雑さの程度、難易の程度、責任の軽</li> </ul>  | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.396～397</p>                                 |



|  |   |
|--|---|
| <p>重によって決定すべきことを意味している。</p> <p><b>【学説】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与の基本原則の第1は、職務給の原則であり、職員の給与は、その(官)職の職務と責任に応じて定められる(国公62条、地公24条1項)。戦前の官吏は、天皇に対して無定量に忠勤に励むべきものとされ、俸給については労働の対価とは観念されず、官吏が安んじて職務に精励することができるように生活を保障するための給付と考えられていたのに対し、日本国憲法下の公務員の俸給(給料)は基本的に勤務の対価としての性格を持つ。一般職の職員の給与に関する法律は、「各職員の受ける俸給は、その職務の複雑、困難及び責任の度に基き、且つ、勤労の強度、勤務時間、勤務環境その他の勤務条件を考慮したものでなければならない」(給与法4条)と定め、職務給の原則を明確にしている。</li> </ul> <p><b>(5) 成績主義の原則(第33条第1項)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本条は任用の根本基準として、職員の任用は本法の定めるところにより、受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならないことを明らかにしている。これが成績主義(メリット・システム)または能力実証主義と呼ばれる基本原則である。</li> <li>なお、成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことのできない原則であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するためにも欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。</li> </ul> <p>2 地方公務員法上に規定されている諸原則</p> <p>基本的に国家公務員と同様である。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の民主的かつ能率的な運営(第1条)</li> <li>平等取扱の原則(第13条)</li> <li>情勢適応の原則(第14条、第26条)</li> <li>成績主義の原則(第15条)</li> <li>勤務条件条例主義(第24条第6項、第25条ほか) <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 地方公務員は関係法律の規定により、条例等において勤務条件を定めていることに留意する必要がある。</li> </ul> </li> <li>職務給の原則(第24条第1項)</li> <li>均衡の原則(第24条第3項・第5項)</li> </ol> <p>○ 給与</p> <p><b>【解釈】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>職員の給与は、生計費ならびに国および他の地方公共団体の職員ならびに民間事業者の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。(本条3)。この原則を均衡の原則と称している。均衡の原則は(1)生計費、(2)国家公務員の給与、(3)他の地方公共団体の職員の給与、(4)民間事業者の従事者の給与、および(5)その他の事情の五点を考慮することによって実現されるものであるが、その内容は必ずしも明らかではない。</li> <li>実際の運用としては、均衡の原則は、「国家公務員の給与に準ずる」ことによって実現されるものと解されてきた(通知昭35・4・1自丙公発第9号ほか)。その趣旨は、国家公務員の給与は人事院勧告によって決定されているが、人事院勧告では生計費及び民間事業者の賃金が考慮されているので、地方公共団体がその給与をこれに準ずることとすれば、国および他の地方公共団体とも均衡がとれるわけで、均衡の原則における前述の(1)から(4)までの要素を満足させることということにあった。ただ、「国家公務員の給与に準ずる」ことが永年にわたって継続された結果、当該地方公共団体の区域における経済事情や賃金の状況との乖離が見られる例も生じており、この伝統的な考え方に対する批判が高まっていた。</li> <li>給与制度(給料表の構造や手当の種類・内容等)については、(中略)国家公務員の給与制度を基本とすべきである。(中略)給与水準については、地方分権の進展を踏まえ、地域の労働市場における人材確保の観点や、住民等の納得を得られる給与水準にするという要請がより重視されると考えられることから、地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべきである。</li> </ul> <p>○ 給与以外の勤務条件</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>職員の給与以外の勤務条件、すなわち、勤務時間、週休日、休日、休暇などを定めるに当たっても国および他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払わな</li> </ul> | <p>行政法概説Ⅲ〔行政組織法／公務員法／公物法〕(宇賀克也)平成20年 p.327～328</p> <p>国家公務員法第33条第1項<br/>逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか)昭和63年 p.297</p> <p>同上 p.298</p> <p>地方公務員法第1条<br/>同 第13条<br/>同 第14条、第26条<br/>同 第15条<br/>同 第24条、第25条</p> <p>同 第24条<br/>同 第24条</p> <p>逐条地方公務員法 第2次改訂版(橋本勇)2009年 p.357</p> <p>同上 p.358</p> <p>地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書(抄)</p> <p>逐条地方公務員法 第2次改訂版(橋本勇)2009年 p.365</p> |
|--|---|

ればならない(本条5)。給与に関する均衡の原則(本条3)と同趣旨の原則であるが、法文の規定上、両者の間には二点で相違がある。(中略)このような規定上の相違の理由は明らかではなく、同趣旨のものとして理解すべきであろう。

**【整理】**

1 国家公務員法上に規定されている諸原則

- ・ 職員の勤務条件決定の基準は「情勢適応の原則」である。さらに、公務員の勤務条件の決定に際しては、「人事院勧告」に基づくこととされている。(国家公務員法第28条第1項)
- ・ 情勢適応の原則を具体化するに当たっての基本的な考え方として「民間準拠の原則」がある。
- ・ 俸給決定の要素としては、国家公務員法第64条第2項で、①生計費、②民間における賃金、③その他人事院の決定する適当な事情を掲げている。

2 地方公務員法上に規定されている諸原則

- ・ 地方公務員法においても、国家公務員法と同様に「情勢適応の原則」(第14条)、「勤務条件条例主義」(第5条第1項、第24条第6項、第25条ほか)、「職務給の原則」(第24条第1項)、「均衡の原則」(第24条第3項・第5項)が定められている。
- ・ ただし、「均衡の原則」の要素は国家公務員法と異なる。具体的には、地方公務員の給与の決定要素としては、①生計費、②国の職員の給与、③他の地方公共団体の職員の給与、④民間事業の従事者の給与、⑤その他の事情、が規定されている。
- ・ また、給与以外の勤務条件の決定要素としては、①国の職員、②他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないことが規定されている。

|   |        |  |           |
|---|--------|--|-----------|
| 論点番号  | 3 (1)② | 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのようにすべきか。<br>② 自律的労使関係制度を措置する場合、給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則は、どうあるべきか。 | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |        |  | 参考資料名     |
| <p>給与等の勤務条件の決定原則は、「自律的労使関係制度をどのように想定するのか」によって、様々な組み合わせが考え得る。また、論点3(1)②ア、イ、論点3(2)②ア、イはそれぞれ密接に関係しており、一体として選択肢の組み合わせを検討すべきと考える。このため、以下、論点3(2)②までは、取り得る選択肢の説明を行い、立法政策(※)ごとにとり得る選択肢の具体的な組み合わせについては、別紙において整理することとする。(別紙参照)</p> <p>(※) 自律的労使関係を措置する際の立法政策の範囲としては、論点1(3)において、A案からE案までの選択肢を想定しており、これらの案との関係を考慮しながら整理する。</p> <p><b>ア 民間の労働条件に準拠すべきか。準拠すべきとする場合、どの程度準拠すべきか。</b></p> <p>※ 民間準拠といってもその在り方については様々な考え方があり得る。<br/>なお、現行法では、民間準拠という用語は使われていない。勤務条件については、情勢適応の原則(国家公務員法第28条第1項)が定められているが、それを具体化する基本的な考え方として、いわゆる「民間準拠の原則」があるとされる。<br/>具体的には、現行法では、俸給表決定の要素として「民間における賃金」等(第64条第2項)を掲げているが、給与以外の勤務条件については、情勢適応の原則に基づき、民間企業における勤務時間等の制度の実態及び休日の普及状況等を踏まえて勧告が行われているが、民間の勤務条件に準拠すべきという具体的なよりどころを示す規定はない。</p> <p>(1) 勤務条件を詳細に法定化する場合(論点1(3)B案)</p> <p>勤務条件について、詳細に法定化し、法定化されていない細目的事項のみ団体交渉により決定するとした場合には、民間準拠の原則について引き続き規定する場合と民間準拠の原則を規定しない場合の以下の2つの案が想定される。</p> <p><b>【α1案】 民間準拠の原則を法律上明記する。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件の詳細について法定するためには、国会での審議の際に基準となるべきものが必要であり、現行と同様に「民間準拠の原則」を規定することが適当である。</li> <li>・ 国民や住民の理解を得やすい。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間準拠の原則により、労使間の交渉内容が事実上限定される可能性があり、「自律的労使関係」が一定程度制約されるおそれがある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件を詳細に法定することにより、労使間の交渉内容が事実上限定される可能性があり、「自律的労使関係」との関係に留意する必要がある。</li> </ul> <p><b>【β1案】 民間準拠の原則を法律上明記しない。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国会がその時々様々な状況に応じて、柔軟に判断できる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の勤務条件を保障する仕組みとして十分か検討が必要である。</li> <li>・ 市場原理が働かない公務において、民間準拠を離れて労使交渉により常に社会的に妥当な勤務条件を決定し得るか疑問がある。</li> <li>・ 給与水準の妥当性等について、国民の理解を得られない可能性がある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件を詳細に法定することにより、労使間の交渉内容が事実上限定される可能性があり、「自律的労使関係」との関係に留意する必要がある。</li> </ul> |        |  |           |

(2) 勤務条件について法律上で大綱的基準を規定する場合（論点1(3)C案～D案）

勤務条件について法律上で大綱的基準を規定する場合には、民間準拠の原則について引き続き規定する場合と民間準拠の原則を規定しない場合の以下の2案が想定される。

【α2案】 民間準拠の原則を法律上明記する。

(メリット)

- ・ 民間と異なり企業の利益という要素がない中で、労使が交渉、決定を行う基準となり、スムーズな交渉が期待できる。
- ・ 国民や住民の理解を得やすい。

(デメリット)

- ・ 民間準拠の原則により、労使間の交渉内容が事実上限定される可能性があり、「自律的労使関係」が一定程度制約されるおそれがある。

(留意事項)

- ・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義との関係を十分整理する必要がある。

【β2案】 民間準拠の原則を法律上明記しない。

(メリット)

- ・ 勤務条件をいかなるものにするかは労使交渉に委ねることから自律度が高い。

(デメリット)

- ・ 給与水準の妥当性等について説明しにくく、国民の理解を得られない可能性がある。
- ・ 市場原理が働かない公務において、民間準拠を離れて労使交渉により常に社会的に妥当な勤務条件を決定し得るか疑問がある。
- ・ 労使間で何を基準に交渉するのかについて合意が得られずに紛争が生じやすい可能性がある。

(留意事項)

- ・ 自律的な労使合意を促進するため、労使間で民間の賃金や、生計費など考慮すべきルールとして交渉で決定することはあり得る。
- ・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義との関係を十分整理する必要がある。

(留意点)「どの程度準拠すべきか」という論点について

均衡の原則を法律上規定した場合に、どこまで民間の労働条件に準拠すべきかという論点については、「一つに定まった民間の労働条件制度」があるわけではないことから、①どの要素について、②その要素のうちどの水準を「民間の水準」として把握し、③どの程度厳密に準拠するかという要素が存在し、これらのそれぞれについて検討する必要がある。

現在の国公法では「考慮」と規定しており、「準拠」とは規定されていないが、厳密に準拠すべき拘束力を持つものと捉えていると考えられ、人事院勧告を行う際には、民間の給与を精密に調査し、これに基づいて勧告が行われている。

(3) 論点1(3)A案及びE案の場合

論点1(3)A案は、現行制度であり、民間準拠を基本に人事院勧告に基づき詳細に法定している。

論点1(3)E案は、勤務条件を労使において団体交渉により、決定するものであり、法律上で民間準拠の原則は規定されないことになる。準拠するかどうかは任意であり、取り得る選択肢としては(3)β2案になる。

イ 民間の労働条件以外の要素も考慮すべきか。考慮すべきとする場合、どのような要素を、どの程度考慮すべきか。

考慮すべき要素として例えば以下のものが考えられる。

① 生計費

(メリット)

- ・ 給与が職員の生活の糧である以上、職員の生計の実情を考慮した給与にする必要がある
- ・ 現行制度でも規定されており特段の問題はない。

(デメリット・留意事項)

- ・ 職員の職種、家族の構成、就業状況等により、家計の状況が異なることから、生計費と職員

給与をどう関連させ、活用するのが難しい。

## ② 財政状況

(メリット)

- ・ 公務員の給与は国民の税金でまかなわれている以上、交渉する際に労使双方とも財政状況を考慮に入れるべきであり、国民の理解も得られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 職員の勤務条件の決定に大きな圧力になる可能性があり、「自律的労使関係制度」との関係に留意する必要がある。
- ・ 財政状況は、議会の予算決定の結果であり、赤字だからと言って職員にその責を負わせることは適当でない。また、具体的に考慮すべき財政状況はどの範囲とするのか等、難しい問題もある。
- ・ 個々の職員の給与の積み上げ額を勘案せずに人件費総額が決定された場合、個々の職員の給与決定に制約を与える可能性がある。
- ・ 財政状況を理由に処遇水準の大幅引き下げが続くと、有為、有能な職員を確保することが困難になる。一方で、国民が処遇水準を下げるべきということであれば、公務員が提供する行政サービスもそれなりのものになる。
- ・ 全体の制度設計との関係において、例えば、「予算上、資金上不可能な支出を内容とするような協約」を労使が締結した場合の措置（議会の承認）を導入し、一方で、考慮すべき要素として「財政状況の勘案」を導入した場合、二重の縛りとなり、交渉に制約を与える可能性がある。

## ③ 業務実績

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度においては、国営企業の給与総額制においても業績に応じた特別給の支給が許容されているように、業務実績も指標とするということも考えられる。
- ・ 職員個人に関する評価を「業務実績」とするのであれば、職員の能力・実績に応じた処遇を行う趣旨が明確になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 非現業と現業の差異を踏まえながら、実績を測る単位の設定方法、実績の測定・評価方法等について検討を要する。
- ・ そもそも、独立採算制ではない非現業の公務員において現業と同様な「業務実績」という概念は考えにくい。
- ・ 組織（部署等）のパフォーマンス結果としての「業績」と、職員個人のパフォーマンス結果としての「業績」との関係に関する考え方および個人に関わる「能力」と「成績」との関係に関する考え方の整理が必要である。
- ・ 人事評価制度が端緒についたばかりであり、その運用状況・試行結果等を十分に検証せずに導入することは大きな混乱要因となるおそれがある。

## ④ 人材の確保・定着

(メリット)

- ・ 公務を支える人材の確保・定着なしには、行政の諸課題への対応が困難となるため、人材の確保・定着に資する勤務条件である必要がある。国民が処遇水準を下げるということであれば、公務員が提供する行政サービスもそれなりのものになるが、さらにより公務サービスを望む場合には勤務条件をよくする必要がある。

(デメリット)

- ・ 合理的な理由に基づかない給与の上積みのおそれがある。

(留意事項)

- ・ 比較される職種や地域の民間企業の給与水準が職員の給与水準の上下に影響を与える可能性がある。

### 【地方公務員】

上記に加えて下記の要素が考えられる。

## ⑤ 国の職員の勤務条件

(メリット)

- ・ 公務としての近似性・類似性を重視する観点から、地方公務員と同様に情勢適応の原則や職務給の原則の下にある国家公務員の給与等の勤務条件を考慮することにより、住民及び議会への説明責任を果たすことができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 実質的に労使交渉の内容を拘束してしまう可能性がある。

第 13 回行政改革推進本部専門調査会 資料 2

第 13 回行政改革推進本部専門調査会 資料 2

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係の確立の観点からは、公務としての国の職員との近似性・類似性をどこまで重視する必要があるのか、検討する必要がある。</li> </ul> <p><b>⑥ 他の地方公共団体の職員の勤務条件</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ⑤と同様、公務としての近似性・類似性を重視する観点から、他の地方公共団体の職員の給与等の勤務条件を考慮することにより、住民及び議会への説明責任を果たすことができる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実質的に労使交渉の内容を拘束してしまう可能性がある。</li> <li>・ 自律的労使関係の確立の観点からは、他の地方公共団体の職員との公務としての近似性・類似性をどこまで重視する必要があるのか、検討する必要がある。</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

|  |         |  |           |
|--|---------|--|-----------|
| 論点番号   | 3 (2) ① | 給与交渉のために必要な参考指標について、どのようにすべきか。<br>① 一般職国家公務員(非現業)の給与改定に当たり、現在、どのような調査を行っているか。また、その考え方如何。                                     | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点  |         | 参考資料名  |           |
| <p><b>1 国家公務員における調査</b></p> <p>人事院では、公務員と民間の4月分の給与(月例給)を調査した上で、両者について、仕事の種類、役職段階、勤務地域、学歴、年齢を同じくする者同士の給与を精密に比較し(ラスパイレス方式)、得られた較差を埋めることを基本に勧告を行っている。</p> <p>また、特別給についても、民間の特別給(ボーナス)の過去1年間の支給実績を正確に把握し、民間の年間支給割合に公務員の特別給(期末・勤勉手当)の年間支給月数を合わせることを基本に勧告を行っている。</p> <p>このため、国家公務員については「国家公務員給与等実態調査」を、民間企業従業員については「職種別民間給与実態調査」をそれぞれ実施している。</p> <p>○「国家公務員給与等実態調査」<br/>一般職の職員の給与に関する法律が適用される常勤職員全員の給与の支給状況(俸給、諸手当等の月額)等について調査</p> <p>○「職種別民間給与実態調査」<br/>企業規模50人以上、かつ、事業所規模50人以上の全国の民間事業所のうちから層化無作為抽出法<sup>(注)</sup>により抽出した事業所を対象に実施し、4月分として個々の従業員に実際に支払われた給与月額、前年8月から当年7月までに支払われた特別給(ボーナス)等を実地に詳細に調査(なお、公務と民間の同種・同等の者同士を比較するという原則の下で、民間の給与をより広く把握し反映させるため、平成18年に比較対象企業規模を100人以上から50人以上に変更するなどの見直し。)</p> <p>(注)「層化無作為抽出法」とは、調査対象事業所を組織、企業規模、産業によりグループ分けし、このグループの中から無作為に抽出する方法をいう。</p> <p>この民間準拠による公務員と民間企業従業員の給与の比較方法の在り方について、本院は、昨年の勧告時に、学識経験者の研究会を設けて、検討を行なっていくことを表明した。その後、本院は、学識経験者による「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」を設置し、同研究会においては、官民給与の比較方法について、専門的、技術的な観点からの検証、検討が行なわれ、報告書が提出された。さらに、各界有識者による「給与懇話会」を設置し、給与懇話会においては、公務及び公務員の役割や公務員給与のあるべき姿等について、7回にわたる議論を経て、意見がとりまとめられた。また、本院は、官民給与の比較方法について、各府省の人事当局や職員団体から意見聴取を行いつつ、慎重に検討を進めてきた。その結果、本年の勧告の基礎となる官民給与の比較方法について、比較対象企業規模を従来の100人以上から50人以上に改めるとともに、月例給の比較対象となる民間企業の従業員の範囲を見直すなど抜本的な見直しを行うこととした。</p> <p><b>2 地方公務員における調査</b></p> <p>(1) 人事委員会による各地域の職種別民間給与実態調査<br/>人事院と共同で調査を実施<br/>⇒ 別添資料のとおり(国の調査との関係を含む)</p> <p>(2) 人事委員会を設置しない地方公共団体(市町村)(※)における参考指標</p> <p>① これらの市町村では市町村長が給与改定内容を議会に提案</p> <p>② 人事院勧告及び当該市町村を包含する都道府県の人事委員会勧告を事実上の基準とすることが一般的</p> <p>(※) 人事委員会を設置している市町村は、政令指定都市のほか熊本市及び和歌山市のみである。</p> |         | <p>給与勧告の手順(平成20年の例)<br/>平成20年職種別民間給与実態調査の実施について</p> <p>職員の給与に関する報告(平成18年8月8日)</p> <p>地方公務員の給与改定の手順<br/>人事委員会における給与勧告の仕組み</p> |           |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |         |  |           |

|   |         |   |   |
|---|---------|---|---|
| 論点番号  | 3 (2) ② | 給与交渉のために必要な参考指標について、どのようにすべきか。<br>② 自律的労使関係制度を措置する場合、給与交渉の参考指標としての調査はどうあるべきか。 | 担当委員 高橋委員   |
| 論 点   |         |   | 参考資料名   |
| <p>参考指標としての調査のあり方は、「自律的労使関係制度をどのように想定するのか」によって、様々な組み合わせが考え得る。また、論点3(1)②ア、イ、論点3(2)②ア、イはそれぞれ密接に関係しており、一体として選択肢の組み合わせを検討すべきと考える。このため、以下においては、取り得る選択肢について説明し、立法政策(※)ごとにとり得る選択肢の具体的な組み合わせについては、別紙において整理することとする。(別紙参照)</p> <p>(※) 自律的労使関係を措置する際の立法政策の範囲としては、論点1(3)において、A案からE案までの選択肢を想定しており、これらの案との関係を考慮しながら整理する。</p>  |         |   |   |
| <p><b>ア 客観的なデータを調査する仕組みはどうあるべきか。</b></p> <p>法令で「民間準拠の原則」を規定した場合(論点1(3)B案～D案)には以下の選択肢が考えられる。</p> <p>なお、論点1(3)A案は、現行制度であり、E案については民間準拠の原則が規定されないため、調査は任意。</p> <p><b>【A案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。(現行と同様の詳細な調査を実施する。)</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間準拠を達成するためには、民間の労働条件と公務員の労働条件を詳細に調査し、それをもとに交渉する必要がある。</li> <li>中立的な機関が調査、公表したデータを労使双方が活用することにより、スムーズな交渉が期待できる。</li> <li>協約締結権を付与されない職員等に適正な待遇を決める上でも必要である。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>調査し公表した結果が事実上労使間を拘束する可能性があり、「自律的労使関係」が一定程度制約されるおそれがある。</li> <li>現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストが引き続き残る可能性がある。</li> </ul> <p><b>【B案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>基本的にはA案と同じ。</li> <li>現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストの一定の削減につながる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>調査の正確性、信頼性を確保しながら、どこまで調査内容を簡素化できるかが大きな課題である。</li> <li>調査結果の精度、信頼性等が労使の争いのもとになる可能性がある。</li> </ul> <p><b>【C案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>大綱の基準に基づき、民間の状況を考慮しつつ、労使双方が交渉で給与を決定することが基本であり、自律的労使関係の観点から望ましい。</li> <li>その時々交渉のテーマに対応したデータ収集が可能であり、当事者にとって有用なデータになる可能性がある。</li> <li>現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストの大幅削減につながる。</li> <li>現に、国営企業や特定独立行政法人は既存のデータで交渉し、決定している実績がある。(ただし、現行制度においては、一般職の職員の給与に関する法律の適用を受ける国家公務員の給与等を考慮して定めることとなっている。)</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>既存の調査や独自調査の結果について、データの信頼性等の問題から、労使双方から交渉の</li> </ul> |         |   | <p>行政改革推進本部専門調査会「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」</p> <p>行政改革推進本部専門調査会「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」</p> <p>賃金センサス(賃金構造基本統計調査)<br/>平成20年賃金事情等総合調査<br/>2009年春季労使交渉・大手企業業種別回答[了承・妥結合]一覧(加重平均)<br/>2009年春季生活闘争賃金改定状況<br/>2009中小共闘【妥結集計】(加重平均)</p> |



前提にはならないとされ、交渉の入り口でもめる可能性がある。

- ・ 例えば、使用者側からは、低い給与水準のデータが、労働側からは高い給与水準のデータが出てくるなど、互いに都合のよい恣意的な調査が行われる可能性がある。
- ・ 給与に関する使用者側の交渉担当者を任命権者とした場合において、各任命権者が独自調査を実施する場合には、任命権者毎の調査体制が現在より大きくなる可能性がある。
- ・ 交渉当事者が自ら調査結果を提供することは、第三者機関による客観性が担保されておらず、国民・住民の納得が得られない可能性がある。

#### イ 調査はどのような機関が担うべきか。

※ 第三者機関は、公務員勤務条件の決定に資するため、民間の給与、勤務条件に関するデータを専門的・恒常的に調査することを前提とする。

**【A案】交渉不調等の場合の調整を担当する機関以外の第三者機関が実施する。**

**【A'案】交渉不調等の場合の調整を担当する機関以外の第三者機関が実施するが、給与改定原案を作成する使用者機関又は労働側が調査方法、調査項目等を定めて委託（あるいは、労使双方が協議して委託）して行うものとする。**

(メリット)

- ・ 人事院（人事委員会）あるいはその組織や要員を継承した機関が行う場合には、これまでのノウハウの蓄積等を活用できる。
- ・ 公務員の職種等を反映した調査が可能であり、参考指標の客観性が確保される。
- ・ 使用者機関が調査方法、調査項目等を定めて委託した場合、使用者機関が主体的・戦略的に行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を構築するために必要なデータを得ることが容易になる。同様に、労働側も、主体的・戦略的に勤務条件を構築するために必要なデータを得ることが容易となる（A'案）
- ・ 中立的な第三者機関が行う調査なので、労使のみならず国民や住民の理解や納得を得やすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勧告制度がない中で、調査のためだけに独立した第三者機関が必要となるのか、どの程度の水準の調査を第三者機関に求めるのか、労使双方から必要なデータについて調査を依頼することを可能とするのか、その際の費用を労使でどのように負担するのか等について検討が必要である。
- ・ 第三者機関が主体的に調査方法、調査項目等を企画立案する場合、使用者機関が主体的・戦略的に行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を構築するために必要なデータを得ることが困難になる恐れがある。
- ・ 交渉で給与を含む勤務条件を決定する場合、人事政策は使用者の責任であることから、協約締結権付与後において第三者機関が調査を行うことは不適當である。
- ・ 人事院は労使の委託に基づいて調査を行っているわけではない。
- ・ 協約締結権を有しながら、一方で「公務員のための特別な調査機関」を設けることについて、国民あるいは民間労使の理解が得られない可能性がある。

**【B案】交渉不調等の場合の調整を担当する第三者機関が実施する。**

**【B'案】交渉不調等の場合の調整を担当する機関が実施するが、給与改定原案を作成する使用者機関又は労働側が調査方法、調査項目等を定めて委託（あるいは、労使双方が協議して委託）して行うものとする。**

(メリット)

- ・ 現在、中央労働委員会では、労働争議の調整の参考資料として賃金事情等総合調査を実施しており、交渉不調等の場合の調整担当機関となった場合には、調査ノウハウの蓄積がある。
- ・ 交渉不調になった場合には、調整を調整担当機関に委ねることになるため、当該機関としても有用な調査になる。
- ・ 中立的な第三者機関が行う調査なので、労使のみならず国民や住民の理解や納得を得やすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ これまで人事院が行ってきたと同様の水準の調査を行うとした場合、第三者機関が担えるよう相応の体制の整備が必要である。
- ・ 現在中労委等が行っている調査の他に新たな調査を行う場合には、どの程度の水準の調査を当該機関に求めるのか、労使双方から必要なデータについて調査を依頼することを可能とするのか、その際の費用を労使でどのように負担するのか等について検討が必要である。
- ・ 交渉で給与を含む勤務条件を決定する場合、人事政策は使用者の責任であることから、協約締結権付与後において第三者機関が調査を行うことは不適當である。
- ・ 各地方公共団体ごとの細かな調査依頼に対応することとする場合には、相応の体制整備が必

要である。

- ・ 中労委は労使の委託に基づいて調査を行っているわけではない。
- ・ 現行の賃金事情等総合調査を充実するため、人事院の民間賃金調査のノウハウを活用することも考えられる。

**【C案】 労使がそれぞれ自ら調査を実施する（直接実施又は民間企業等への委託調査）**

(メリット)

- ・ いかなる根拠に基づいて「妥当な水準」を想定するか（主張するか）、ということを労使が自ら考えること自体が、自律的労使関係の一環である。
- ・ その時々交渉のテーマに対応したデータ収集が可能であり、当事者にとって有用なデータになる可能性がある。
- ・ 例えば、民間企業へ委託することにより、コスト削減が期待できる。
- ・ 使用者機関が直接調査を実施する場合、主体的・戦略的に行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を構築するために必要なデータを得ることが容易になる。同様に、労働側も、主体的・戦略的に勤務条件を構築するために必要なデータを得ることが容易となる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 第三者機関等が調査を実施する場合と異なり、労使がそれぞれで調査した結果を基に交渉を行うことから、「自律的労使関係」の趣旨には沿う一方で、紛争が生じやすくなるおそれがある。
- ・ 例えば、使用者側からは、低い給与水準のデータが、労働側からは高い給与水準のデータが出てくるなど、互いに都合のよい恣意的な調査が行われる可能性がある。
- ・ 労使それぞれが調査をする場合や（実施主体が政府であったとしても）委託事業者による調査の場合に民間企業の協力が得られない可能性がある。
- ・ 民間等に委託する場合には、調査の正確度のチェックをどのようにするのか課題があり、また、一般競争入札の場合には調査受託民間企業等が毎年同一のものとならない可能性があり調査の継続性に問題がある。

**【整理】**

上記のとおり

|   |        |  |           |
|---|--------|--|-----------|
| 論点番号  | 3 (2)③ | 給与交渉のために必要な参考指標について、どのようにすべきか<br>③ 交渉不調の場合における第三者機関等による調整のシステムを設ける場合にも、給与交渉の参考指標は有効なものとなるか | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |        | 参考資料名  |           |
| <p>○ 有効であるとした場合、その理由としては、以下のようなことが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使交渉において用いられた指標が調整の場でも用いられることにより、調整に対する労使双方の納得を得やすい。</li> <li>・ あらかじめ存在する給与交渉の参考指標を利用することにより、迅速な調整が期待できる。</li> <li>・ 現在、中労委では、労働争議の調整の参考資料として利用するために情報収集することを主目的として賃金事情等総合調査を実施している。</li> </ul> <p>※ 他方、給与交渉の参考指標として信頼され、活用されるよう、論点3(2)②の検討にあるように調査の規模や内容、調査を実施する機関等を適切なものとする必要があることに留意する必要がある。</p> |        | 賃金事情等総合調査（厚労省）「調査の説明」  |           |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |        |  |           |

| 論点番号   | 3 (3)① 給与交渉の交渉事項やスケジュール<br>① 給与交渉の交渉事項をどのように想定するか | 担当委員 高橋委員 |
|--|---|-----------|
| 論 点  |   | 参考資料名     |
| <p>ア 給与交渉の交渉事項をどのように想定するか（水準、配分）（中央・地方等の各段階における交渉事項の切り分け）</p> <p>1 水準、配分</p> <p>※ この論点については、論点1(3)（公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲）においてどのような立場をとるかにより、検討内容が変わってくる。ここでは、論点1(3)の整理のB～E案を念頭に置きつつ、仮に給与に関する法定事項を大まかに設定した場合の案である。</p> <p>※ 配分：水準交渉において設定されたベアに基づき俸給表の各階層においてどのような処遇の設計を行うか。</p> <p>（注）ここでは、諸手当については省略して検討を行った。</p> <p>(1) 仮に、例えば現行のような俸給表を定めることを法律及びその委任を受けた下位法令で義務付けないとした場合</p> <p>（注）協約を含め俸給表を定めることを義務付けないとした場合</p> <p><b>A案 水準、配分ともに交渉対象事項とする。</b></p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築するという趣旨により沿うものと考えられる。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交渉の程度にもよるが、交渉コストが大きくなるおそれがある。</li> <li>・ 職務と責任に応じた適切な給与が実現されないおそれがある。</li> <li>・ 給与の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。</li> <li>・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールが不十分となる。</li> </ul> <p>(2) 仮に、例えば現行のような俸給表を法律で定めるとした場合</p> <p><b>B－1案 水準、配分ともに交渉対象事項とする。</b></p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度構築という趣旨に沿うものと考えられる。</li> <li>・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義等との整合が図られる。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合意は交渉を踏まえた法律案を国会に提出することにとどまり、国会審議の結果、合意の内容が実現されないこともあり得る。</li> </ul> <p><b>B－2案 水準は交渉対象事項とし、配分は交渉対象事項としない。</b></p> <p>（注）交渉以外の方法により配分の原案を作成することになる。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ B－1案に比べ交渉に係るコストが軽減される。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働側の納得を得られるよう配分を決め、俸給表を作成することは困難が予想される。</li> <li>・ B－1案と比べコスト軽減以外に見るべきメリットがなく、また、水準と配分を分離する合理性に欠け交渉の実質的意味を損なわせるおそれがある。</li> </ul> <p><b>B－3案 水準は交渉対象事項とせず（民間準拠等）、配分は交渉対象事項とする。</b></p> <p>（注）交渉以外の方法により水準（民間準拠等）の原案を作成することになる。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間準拠の原則をとる場合、その原則がより徹底される。</li> <li>・ B－1案に比べ交渉に係るコストが軽減される。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間準拠の参考指標が適切なものでなければ水準に対する納得が得られない。</li> <li>・ 合意は交渉を踏まえた法律案を国会に提出することにとどまり、国会審議の結果、合意の内容が実現されないこともあり得る。</li> <li>・ 水準と配分を分離する合理性に欠け交渉の実質的意味を損なわせるおそれがある。</li> </ul> |   |           |

(2) 上記(2)について、例えば現行のような俸給表を法律の委任(※)を受けた下位法令等で定めるとする場合も考えられる。

(※) 職種ごとに、職務の複雑、困難及び責任の度に基づき区分された等級と、その等級ごとに俸給額の幅と号俸を定めた俸給表を定めることを委任

その場合、上記B-1案～B-3案と同様の案が考えられ、上記(2)にない(メリット・デメリット)として、

(メリット)

- ・ 予算を超えない範囲については、国会の議決を要せずに迅速に労使間で合意された内容を実現することができる。

(デメリット)

- ・ 労使で決めた俸給表に対する国民の納得が得られるか(職務と責任に応じた適切な給与の実現など)。

といったことが考えられる。

(3) 仮に、例えば各職務の級の俸給額の幅(上限と下限)のみ法律で定め、その間の具体的な俸給額(号俸)を定めることは法律及びその委任を受けた下位法令で義務付けないとした場合

(注) 協約を含め具体的な俸給額(号俸)を定めることを義務付けないとした場合

**C-1案 水準は交渉対象事項とし、配分に関して各職務の級の俸給額の幅の間での具体的な俸給額と、俸給額の上限・下限を交渉対象事項とする。**

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度構築という趣旨に沿うものと考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 俸給額の上限・下限はあるものの、その間において勤務成績等に応じた適切な昇給が実現されないおそれがある。
- ・ 俸給額の上限・下限に関しては、合意は交渉を踏まえた法律案を国会に提出することにとどまり、国会審議の結果、合意の内容が実現されないこともあり得る。
- ・ 労使で決めた具体的な俸給額に対する国民の納得が得られるか。

**C-2案 水準は交渉対象事項とし、配分に関して各職務の級の俸給額の幅の間での具体的な俸給額を交渉対象事項とする。**

(注) 交渉以外の方法により各職務の級の俸給額の上限・下限の原案を作ることになる。

**一3案 水準は交渉対象事項とせず(民間準拠等)、配分に関して各職務の級の俸給額の幅の間での具体的な俸給額と、俸給額の上限・下限を交渉対象事項とする。**

(注) 交渉以外の方法により水準(民間準拠等)の原案を作ることになる。

**一4案 水準は交渉対象事項とせず(民間準拠等)、配分に関して各職務の級の俸給額の幅の間での具体的な俸給額を交渉対象事項とする。**

(注) 交渉以外の方法により、水準(民間準拠等)や各職務の級の俸給額の上限・下限の原案を作ることになる。

(C-2～4案のメリット)

- ・ C-1案に比べ交渉に係るコストが軽減される。
- ・ 水準を交渉対象事項とせず、民間準拠の原則をとる場合、その原則がより徹底される。

(C-2～4案のデメリット・留意事項)

- ・ 水準を交渉対象事項としない(民間準拠)場合、民間準拠の参考指標が適切なものでなければ水準に対する納得が得られない。
- ・ 俸給額の上限・下限はあるものの、その間において勤務成績等に応じた適切な昇給が実現されないおそれがある。
- ・ 労働側の納得が得られるよう、水準や各職務の級の俸給額の上限・下限の原案を作ることは困難が予想される。
- ・ 法律事項に関する合意は交渉を踏まえた法律案を国会に提出することにとどまり、国会審議の結果、合意の内容が実現されないこともあり得る。
- ・ 水準等を交渉対象事項から分離する場合、その合理性に欠け、交渉に実質的意味を損なうおそれがある。
- ・ 労使で決めた具体的な俸給額に対する国民の納得が得られるか。

(3) 上記(3)について、例えば各職務の級の俸給額の幅(上限と下限)のみ法律で定め、その間の具体的な俸給額(号俸)を法律の委任を受けた下位法令等で定めるとする場合も考えられる。

|  |  |
|--|--|
| <p>その場合、上記C-1案～C-4案と同様の案が考えられる。</p> <p>※ なお、勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれの程度法律・条例で規定すべきか等については、論点4において検討。</p> <p><b>2 中央、地方等の各段階における交渉事項の切り分け</b></p> <p>※ ここでは、論点1(3)(公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲)の整理のB～E案を念頭に置きつつ整理した場合の案である。(後出の②(前段)においても同じ。)</p> <p><b>A案 全ての事項を中央交渉による。</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与に関する統一性が確保される。</li> <li>・ 各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉コストが小さくなる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央における交渉コストが大きくなる。</li> </ul> <p><b>B案 基本的な事項は中央交渉によるが、具体的な適用等に関する事項や各府省に固有の事項は各府省における交渉(各地方支分部局等に委任された事項は各地方支分部局等における交渉)による。</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与の基本的な部分については統一性が確保される。</li> <li>・ 中央における交渉コストが小さくなる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉コストが大きくなる。</li> <li>・ 中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉対象事項が重複する場合には、各段階における交渉対象事項の関係をめぐって紛争が生じる恐れがあることから、重複しないように切り分けを行う必要がある。</li> </ul> <p>※ 中央・各府省等の各段階での交渉事項等については論点5において検討<br/> ※ 地方公務員制度における交渉の段階設定については論点16において検討</p> <p><b>イ 毎年度の予算査定や国会審議のスケジュールを踏まえ、給与交渉のスケジュールをどのように想定するか</b></p> <p>○ 交渉スケジュールの考慮要因としては、以下のようなことが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間の春闘時期</li> <li>・ 給与交渉のために必要な参考指標の公表時期(参考指標を措置する場合)</li> <li>・ 給与総額を盛り込んだ政府予算案の作成時期</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多くの大手企業では4月からの賃金について3月中に決定。</li> </ul> <p>※ より現実的な自律的労使関係制度の構築のためには、交渉事項やスケジュールについて、給与とそれ以外の勤務条件をどのように組み合わせるかという観点に留意することが必要である。</p> | <p>国営企業等の新賃金決定過程と平成15年の実績<br/> 国営企業等に係る新賃金決定の経過等<br/> 平成10年の国営企業の給与決定の経緯</p> |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>ア 給与交渉の交渉事項について</p> <p>1 水準、配分 ※論点1(3)の整理のB～E案を念頭に置きつつ、仮に給与に関する法定事項を大まかに設定した場合</p> <p>(1) 仮に、例えば現行のような俸給表を定めることを法律及びその委任を受けた下位法令で義務付けなかったとした場合</p> <p>A案 水準、配分ともに交渉対象とする。</p> <p>(2) 仮に、例えば現行のような俸給表を法律で定めるとした場合</p> <p>B-1案 水準、配分ともに交渉対象事項とする。</p> <p>B-2案 水準は交渉対象事項とし、配分は交渉対象事項としない。</p> <p>B-3案 水準は交渉対象事項とせず(民間準拠等)、配分は交渉対象事項とする。</p> <p>(2)' 例えば現行のような俸給表を法律の委任を受けた下位法令等で定める場合も考えられる。</p> <p>(3) 仮に、例えば各職務の級の俸給額の幅のみ法律で定め、その間の具体的な俸給額を定めることは法律及びその委任を受けた下位法令で義務付けなかったとした場合</p> <p>C-1案 水準は交渉対象事項とし、配分に関して具体的な俸給額と、俸給額の上限・下限を交渉対象事項とする。</p>   |  |

C-2案 水準は交渉対象事項とし、配分に関して具体的な俸給額を交渉対象事項とする。

C-3案 水準は交渉対象事項とせず（民間準拠等）、配分に関して具体的な俸給額と、俸給額の上限・下限を交渉対象事項とする。

C-4案 水準は交渉対象事項とせず（民間準拠等）、配分に関して具体的な俸給額を交渉対象事項とする。

(3)' 例えば各職務の級の俸給額の幅（上限と下限）のみ法律で定め、その間の具体的な俸給額（号俸）を法律の委任を受けた下位法令等で定めるとする場合も考えられる。

2 中央、地方等の各段階における交渉事項の切り分け ※論点1(3)の整理のB～E案を念頭に置きつつ整理した場合

A案 全ての事項を中央交渉による。

B案 基本的な事項は中央交渉によるが、具体的な適用等に関する事項や各府省に固有の事項は各府省における交渉（各地方支分部局等に委任された事項は各地方支分部局等における交渉）による。

イ 給与交渉のスケジュールについて

（交渉スケジュールの考慮要因）

- ・ 民間の春闘時期
- ・ 給与交渉のために必要な参考指標の公表時期（参考指標を措置する場合）
- ・ 給与総額を盛り込んだ政府予算案の作成時期

|  |         |   |           |
|--|---------|---|-----------|
| 論点番号   | 3 (3) ② | 給与交渉の交渉事項やスケジュール<br>② 給与以外の勤務条件の交渉事項をどのように想定するか（中央・地方等の各段階における交渉事項の切り分け）<br>給与以外の勤務条件の交渉スケジュールについて、給与の交渉スケジュールと合わせることも含め、どのように想定するか | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点  |         | 参考資料名   |           |
| <p>(前段) 給与以外の勤務条件の交渉事項をどのように想定するか（中央・地方等の各段階における交渉事項の切り分け）</p> <p><b>A案 全ての事項を中央交渉による。</b><br/>         (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与以外の勤務条件に関する統一性が確保される。</li> <li>地方における交渉コストが小さくなる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央における交渉コストが大きくなる。</li> </ul> <p><b>B案 基本的な事項は中央交渉によるが、具体的な適用等に関する事項や各府省に固有の事項は各府省における交渉（各地方支分部局等に委任された事項は各地方支分部局等における交渉）による。</b><br/>         (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与以外の勤務条件の基本的な部分について、統一性を確保しつつ、各府省の実態を踏まえた対応ができる。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉対象事項が重複する場合には、各段階における交渉対象事項の関係をめぐって紛争が生じる恐れがあることから、重複しないように切り分けを行う必要がある。</li> </ul> <p>※ 中央・各府省等の各段階での交渉事項等については論点5において検討<br/>         ※ 地方公務員制度における交渉の段階設定については論点16において検討</p> <p>(後段) 給与以外の勤務条件の交渉スケジュールについて、給与の交渉スケジュールと合わせることを含め、どのように想定するか</p> <p><b>A案 給与以外の勤務条件については、給与の交渉スケジュールと合わせる必要はない。</b><br/>         (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与の交渉スケジュールに拘束されずに給与以外の勤務条件の交渉に専念・集中することができる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与交渉とは別に交渉コストが発生する可能性がある。</li> </ul> <p><b>B案 給与以外の勤務条件についても、給与の交渉スケジュールと合わせるべきである。</b><br/>         (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与交渉と重複する交渉コストがかからない。</li> <li>給与と給与以外の勤務条件について整合性を持ちつつ交渉することができる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与の交渉スケジュールに拘束されてそちらに労力を裂かれる。</li> </ul> <p>※ より現実的な自律的労使関係制度の構築のためには、交渉事項やスケジュールについて、給与とそれ以外の勤務条件をどのように組み合わせるかという観点に留意することが必要である。</p> |         | 現行の勤務条件に関する法律事項・規則事項の例（勤務時間、健康安全）   |           |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>(前段) 給与以外の勤務条件の交渉事項について ※論点1 (3)の整理のC～E案を念頭に置きつつ整理した場合</p> <p>A案 全ての事項を中央交渉による。<br/>         B案 基本的な事項は中央交渉によるが、具体的な適用等に関する事項や各府省に固有の事項は各府省における交渉（各地方支分部局等に委任された事項は各地方支分部局等における交渉）による。</p> <p>(後段) 給与以外の勤務条件の交渉スケジュールについて</p> <p>A案 給与以外の勤務条件については、給与の交渉スケジュールと合わせる必要はない。<br/>         B案 給与以外の勤務条件についても、給与の交渉スケジュールと合わせるべきである。</p>  |         |   |           |



| 論点番号   | 3 (3)③ | 給与交渉の交渉事項やスケジュール<br>③ 給与等の協約期間はどのようにすべきか | 担当委員 高橋委員   |
|--|--------|--|---|
| 論 点  |        |  | 参考資料名   |
| <p><b>給与等の協約期間はどのようにすべきか</b></p> <p><b>A案 労働協約の有効期間をどのように定めるかは、原則として当事者の自由。ただし、3年を超える有効期間の定めをすることはできない。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間と同様のものであり、自立的労使関係の構築の趣旨に適合するものである。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算単年度主義の観点など国会における予算審議との関係から有効期間中の協約の取扱い等について検討する必要がある。</li> </ul> <p>※ なお、現行の現業でも、3年を超えない範囲内で労働協約の有効期間を定めることができる(労組法第15条第1項)が、実際には給与に関する協約については有効期間を定めず、労働協約を毎年改正するなどの実態から、国会の予算審議権との問題は生じてこなかったものと思われる。</p> <p>一方、特労法により、予算上不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も政府を拘束するものではないとされており(第16条第1項)、予算審議の結果予算上不可能となった場合は当該労働協約は履行不能となるため、改めて交渉し速やかに新たな労働協約を締結し直さざるを得ないものと考えられる。(B案でも同じ)</p> <p><b>B案 給与等すべての勤務条件について、協約期間を3年とする。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中期的に社会一般の情勢の変化に適応するとともに、労使関係の安定に寄与可能性がある。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 毎年の民間の賃金改定の動向等に適切に対応できない。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算単年度主義の観点など国会における予算審議との関係から有効期間中の協約の取扱い等について検討する必要がある。</li> </ul> <p><b>C案 給与以外の勤務条件については、協約期間を3年とするが、給与については、1年とする。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与について社会一般の情勢の変化により適切に対応できる一方、給与以外の勤務条件について中期的に社会一般の情勢の変化に適応するとともに、労使関係の安定に寄与可能性がある。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使関係の安定性についてB案より劣る。</li> <li>・ 給与以外の勤務条件について社会一般の情勢の変化に適切に対応できない。</li> <li>・ 交渉において、例えば給与に関する事項では譲るかわりに、別の事項では有利な結果を引き出すといったような交渉方法が採りにくくなる。</li> </ul> <p><b>D案 給与等すべての勤務条件について、協約期間を1年とする。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ すべての勤務条件について社会一般の情勢の変化により適切に対応できる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使関係の安定性についてB案より劣る。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交渉が難航し協約期間を過ぎても妥結しない場合の取扱い(強制仲裁)や労使双方から改定の申し入れがない場合の取扱い(従前の協約が自動更新される等)を検討する必要がある。</li> </ul> <p>※ 一般に労働協約は長期にわたる有効期間の定めをもつものほど長期にわたって労使関係を</p> |        |  | <p>労働組合法コンメンタール(労働組合法第15条)(労働省労政局労働法規課編) p.592</p> <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成20年 p.570</p> <p>労働組合法(西谷敏) p.374</p> <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法(厚生労働省労政担当参事官室編) p.612</p> <p>労働組合法第15条</p> <p>特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第16条等</p> <p>(特労法第16条について)</p> <p>労使関係法運用の実情及び問題点(公共部門関係)上(労使関係法研究会) p.373~</p> <p>法律学全集 公共企業体等労働関係法(峯村光郎) p.77~</p> <p>前出 労働組合法・労働関係調整法 p.611</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>安定させる。しかし、その反面、あまりに長期にわたる有効期間の定めをもつ労働協約は、経済情勢あるいは企業の経営状況等の変動により諸般の事情が相当変化しても、一方的な解約が許されない結果になり、当事者の一方にとって酷に過ぎる場合がある。民間においては、これら両面の利害得失を勘案して、労働協約の有効期間の定めを最長期間は3年間とされている。</p> <p>※ 平成18年労働協約等実態調査結果の概況（厚労省）によれば、労働協約を締結している組合のうち、包括協約があるのは67.3%となっている。その中で有効期間の定めがあるのは77.4%であり、有効期間を定めている場合の有効期間別割合は、調査計で「1年以下」63.3%、「1年を超え3年未満」28.7%、「3年」8.0%となっている。また、「自動延長規定あり」48.3%、「自動更新規定あり」38.3%となっている。</p> <p>※ 地方公務員制度に係る留意事項<br/>（交渉事項）</p> <p>地方公務員に係る給料及び手当（常勤職員）並びに報酬（非常勤職員）については、現行制度上、地方自治法に定めるもの以外は支給できないとされており、給与の種類の設定自体を協約に委ねることについては、これらの規定との関係を検討する必要がある。</p> <p>また、給与の額及び支給方法は条例で定めることとされているが、これらを含む給与の水準を交渉事項として位置付ける場合には、職務給の原則や均衡の原則を前提として、どこまでを交渉に委ねるかを検討する必要がある。</p> <p>（交渉スケジュール）</p> <p>仮に人事院勧告・人事委員会勧告が廃止された場合、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家公務員の勤務条件との均衡を考慮する場合は、毎年の国における給与改定の動きを踏まえる必要があること</li> <li>・ 民間給与に関する信頼性のある実態調査が交渉前に存在しない場合、交渉に相当の期間を要する場合があること</li> <li>・ 協約又は第三者機関による裁定等に対する地方議会の関与如何では、給与改定の内容が条例・予算等において措置されるまでに相当の期間を要する場合があることに留意する必要がある。</li> </ul> | <p>平成18年労働協約等実態調査結果の概要（厚労省）</p> <p>地方自治法第203条の2、第204条</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>給与等の協約期間について</p> <p>A案 労働協約の有効期間をどのように定めるかは、原則として当事者の自由。ただし、3年を超える有効期間の定めをすることはできない。</p> <p>B案 給与等すべての勤務条件について、協約期間を3年とする。</p> <p>C案 給与以外の勤務条件については、協約期間を3年とするが、給与については、1年とする。</p> <p>D案 給与等すべての勤務条件について、協約期間を1年とする。</p>  |   |

論点整理のシミュレーション

| 論点<br>1(3)の<br>案 | 論点3(1)②ア 勤務条件の決定原則 |          |      | 論点3(1)②イ 民間の労働条件以外に考<br>慮すべき事項                             | 論点3(2)②ア 民間調査の実施   | 論点3(2)②イ 調査実施機関  |
|------------------|--------------------|----------|------|--|--|--|
|                  | 給与等重要な勤務条件         | その他の勤務条件 |      |  |  |  |
| A案               | 大綱                 | 詳細       | 細目   | 他の労働条件<br>人事院勧告に法定<br>の賞金を考<br>慮して定める                      | 国公法28条2項、64条2項、国家公務員給与等実態調査、職<br>種別民間給与実態調査  | 人事院(人事委員会)   |
| B案               | 詳細法定               | 交渉       | 詳細法定 | 交渉   | 【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける<br>が、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調<br>査を行う。 | 【ア案(ア'案)】<br>第三者機関(人事院等)<br>【イ案(イ'案)】<br>【ウ案】<br>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委<br>託)<br>【エ案】<br>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉<br>不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実<br>施                 |
| C案               | 法定                 | 交渉       | 法定   | 交渉   | 【調査は任意】<br>民間に準拠する必要はないので、調査を実施しない、あるいは、<br>上記【ウ案】により、交渉当事者が必要に応じ、既存の調査<br>の活用や独自調査を行うことになる。                                       | 【ウ案】<br>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委<br>託)<br>【エ案】<br>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉<br>不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実<br>施  |
|                  |                    |          |      | <p>【α1案】民間の労働条件に準拠(均衡)の原則を基準として法律上明<br/>記しない(法律上明記しない)</p> | <p>【ア案】<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の<br/>確保・定着、国の職員の勤務条件、他<br/>の地方公共団体の勤務条件</p>                      | <p>【ア案(ア'案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ'案)】<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委<br/>託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉<br/>不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実<br/>施</p> |
|                  |                    |          |      | <p>【α2案】民間の労働条件に準拠(均衡)の原則を大綱的基準として<br/>法律上明記)</p>          | <p>【ア案】<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の<br/>確保・定着、国の職員の勤務条件、他<br/>の地方公共団体の勤務条件</p>                      | <p>【ア案(ア'案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ'案)】<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委<br/>託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉<br/>不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実<br/>施</p> |
|                  |                    |          |      | <p>【β2案】準拠しない(法律上明記しない)</p>                                | <p>【調査は任意】<br/>民間に準拠する必要はないので、調査を実施しない、あるいは、<br/>上記【ウ案】により、交渉当事者が必要に応じ、既存の調査<br/>の活用や独自調査を行うことになる。</p>                             | <p>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委<br/>託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉<br/>不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実<br/>施</p>   |

|     |      |    |      |  |   |  |
|-----|------|----|------|--|---|--|
| D1案 | 詳細法定 | 法定 | 交渉   | <p>α案(民間準拠)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> <p>β案(準拠しない)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |
|     | 法定   | 交渉 | 詳細法定 | <p>α案(民間準拠)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> <p>β案(準拠しない)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |
| D2案 | 詳細法定 | 法定 | 交渉   | <p>α案(民間準拠)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> <p>β案(準拠しない)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |
|     | 法定   | 交渉 | 詳細法定 | <p>α案(民間準拠)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> <p>β案(準拠しない)の場合<br/>ア案<br/>法律上明記しない<br/>イ案<br/>下記の事項が考えられる。<br/>生計費、財政状況、業務実績、人材の確保・定着、国の職員の勤務条件、他の地方公共団体の勤務条件</p> | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |
| E案  | 詳細法定 | 法定 | 交渉   | <p>【準拠しない】<br/>(法律上明記されないため、準拠するかどうかは任意になる。C案のβ案と同様)</p>   | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |
|     | 法定   | 交渉 | 詳細法定 | <p>【準拠しない】<br/>(法律上明記されないため、準拠するかどうかは任意になる。C案のβ案と同様)</p>   | <p>【ア案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける。<br/>【イ案】第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけるが、調査の実施時期、規模、内容について、簡素化する。<br/>【ウ案】交渉当事者が必要に応じ、既存の調査の活用や独自調査を行う。</p> | <p>【ア案(ア案)】<br/>第三者機関(人事院等)<br/>【イ案(イ案)】<br/>交渉不調等の場合の調整を担当する機関(中労委等)<br/>【ウ案】<br/>労使がそれぞれ実施(直接実施又は民間企業等への委託)<br/>【エ案】<br/>労使がそれぞれ自ら調査を実施し、必要な際には交渉不調等の場合の調整を担当する機関が必要な範囲で実施</p> |

※地方公務員については、どこまでを法律で規定し、どこまでを個々の地方公共団体の条例で規定するかの検討が必要であることに留意する必要がある。

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係

|   |        |  |           |
|---|--------|--|-----------|
| 論点番号  | 4 (1)① | <p>議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律・条例で規定すべきか。</p> <p>① 法定事項とすることについて、どのような視点によると考えるべきか（議会制民主主義、勤務条件法定主義等の視点など）</p>  | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |        | 参考資料名  |           |
| <p>法定すべき事項を判断する視点として以下のものが考えられる。</p> <p><b>ア 議会制民主主義、勤務条件法定主義の視点</b><br/>(考え方)</p> <p>議会制民主主義（憲法第 41 条）、勤務条件法定主義（憲法第 15 条、73 条）という憲法上の要請から、公務員の勤務条件の基準等については、国民の代表者たる国会が法律により定める、とする考え方。</p> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>勤務条件のうち、どの事項をどの程度法定すべきか（詳細法定か、大綱法定か：論点 1 (3) 参照）は個々の事項ごとに、具体的な検討が必要。</li> <li>憲法第 27 条の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定めるとされているが、公務員の勤務条件を法定しなければならないということは憲法上明記されておらず、憲法の解釈の問題であるという考え方もある。</li> <li>給与等勤務条件は、公務員を採用するための基本的な条件であり、それによって人材の確保に影響を及ぼし、ひいては行政サービスの質を左右することになるものである。このような行政サービスに大きな影響を与える事項は、サービスのコストを負担する納税者の代表である国会の議決を経て法律により定めるべきである、とする考え方もある。</li> </ul> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公務員が「全体の奉仕者」であり（憲法第 15 条第 2 項）、その選定罷免が国民固有の権利である以上（同条第 1 項）、公務員の究極の使用者は国民であるから、国民主権原理の下、国民の代表者たる国会が公務員の勤務条件決定権限を有すべきことは、議会制民主主義から導かれる憲法上の要請だと解される。憲法第 73 条は、このことを前提とした定めと位置づけられよう。</li> <li>公務員については、憲法 15 条 1・2 項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念（公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容を定められるべきこと）を示しており、これらの規定に基づき憲法 73 条 4 号は右理念に基づく公務員制度（公務員の勤務関係に関する基準、手続）の法定を要請している。</li> <li>たとえば、右の憲法 15 条 1 項についていえば、公務員の勤務条件の基礎事項（大綱的基準）を法定することは同条の中核的要請であり、それ以上の詳細を法定することは同条の立法政策的要請である。憲法 83 条以下の財政民主主義についても、金銭的勤務条件の大綱の法定が中核的要請であり、それ以上の詳細な法定が立法政策的要請である。憲法 15 条 1 項については、民主的で能率的な行政サービスを促進するための客観的公務員制度を設けることが同条の中核的要請であり、この公務員制度の内容をいかにするか（たとえばメリットシステムを基幹とするか、他のシステムを基幹にするか）は立法政策に委ねられていると見られる。</li> <li>現行の交渉制度は、団体交渉とは反対の理念（憲法 15 条 1、2 項、83 条以下）をフルに実現した前述の団交制約的立法体制下のものであり、しかもそのもとでも最も憲法 28 条を尊重しない立法政策であって、同条の側から、立法政策の当否を大いに問題とされうるものでも、最後に指摘しなければならない。</li> <li>給与は、公務員を採用するための基本的な条件であり、それによって人材の確保に影響を及ぼし、ひいては行政サービスの質を左右することになる。</li> <li>国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っているという面もあるが、どういう公務員を持つかということについて国民にも責任があるということも意味している。例えば、国民がもっと賃金を安くしてほしいということであれば、それなりの公務員から皆さんに公務サービスが提供されるし、あるいはもっといい公務サービスが欲しいということであれば、労働条件や仕組みを良くしなければいけない。それは、最終的には、国民に責任が帰するものというのが民主主義の原則である。</li> <li>勤務時間の短縮に当たっては、これまでの行政サービス水準を維持し、かつ、行政コスト</li> </ul> |        | <p>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（下井康史）季刊労働法 221 号（2008 年夏季） p. 92</p> <p>公共部門労働法（三・完）（菅野和夫）法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 41</p> <p>国家公務員の団体協約締結権否定の合憲性問題（菅野和夫）労働組合法の理論問題 p. 141</p> <p>同上 p. 147</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 395</p> <p>「行政改革推進本部専門調査会における委員のご意見」（第 13 回行政改革推進本部専門調査会・資料 2（抜粋））</p> <p>平成 20 年 12 月 11 日（木）衆議院</p> |           |

の増加を招くことのないよう、公務能率の一層の向上に努めること、とする国会決議の例がある。

総務委員会「一般職の給与に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」

## イ 成績主義原則の視点

(考え方)

公務員の選定・罷免権を国民固有の権利とする憲法第15条第1項の趣旨に鑑み、全体の奉仕者たる公務員を選抜するに当たっては成績主義の原則（メリット・システム）に基づくことが適切である。このため、勤務条件のうち成績主義原則に関わる事項については、憲法上の要請として法律により定める必要がある、とする考え方。

(例) 昇格の基準、昇給その他の俸給の決定の基準に関する事項 等

(留意事項)

- ・ どの事項をどの程度法定すべきかについては、個々の事項ごとに検討が必要。
- ・ 現業公務員（国有林野）については、昇職の基準、昇給その他の俸給の決定の基準等に関する事項について、労働協約で定めるとともに、法律において農林水産大臣又は政令の定めるところによりその委任を受けた者が定めることとされている給与準則において、定められている。
- ・ 現業公務員（国有林野）については、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第三条第一項において、「職員の給与は、その職務の内容と責任に応ずるものであり、且つ、職員が発揮した能率が考慮されるものでなければならない」旨を、同条第二項は、「職員の給与は、一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号）の適用を受ける国家公務員及び民間事業の従業員の給与その他の事情を考慮して定めなければならない」旨を、それぞれ定めている

(参考)

- ・ 成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことのできない原則であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するためにも欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるのではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。

成績主義を実現させるための能力実証の手段としては、採用における競争試験、昇任における選考があるが、このほか、重要なものとして勤務成績の評定（法七二）（注：人事評価制度導入に伴い、平成21年4月より削除されている。）がある。任命権者は、その評定の結果に応じた措置を講じなければならないとされ、任用はもとより身分取扱い全体について成績主義の原則を貫徹すべきものとされているところである。

- ・ 第一に、公務員の選定・罷免権を国民固有の権利とする憲法15条1項は、公務就任の平等を含意する。この原理は、民主的で公正な公務員制度、ひいては、公正な行政サービス実現に向けた、公務員法におけるもっとも重要な憲法原則だろう。この原則を実現するための制度として、採用試験の公開平等を確保するシステム、そして、欠格条項のような、就任に関する消極的自由を定めるシステム等が、憲法上の法律・条例制定事項と考えられる。

第二に、公務就任原則を最も良く体现するのは成績主義原則（メリット・システム）であるから、競争試験の原則や、例外としての選考等を、法律・条例で整備することが憲法上の要請となる。また、成績主義原理は、政治的情実や縁故による任用を防止することで、適切な行政サービスの実現を担保しようとするものだから、新規採用だけでなく、昇進についても可能な限り取り入れられなければならない。とりわけ、我が国のように、継続的内部昇進を基本とする閉鎖型任用システムでは、能力主義に基づく昇進を保障する制度の整備が不可欠となるから、昇進手続や人事評価システム等も、憲法上の法律・条例事項となろう。更に、昇進によって生じる変化一何をもって昇進とするか—も明らかにされなければ、成績主義の機能が不明になりかねないから、昇進経路も一定程度までは法律・条例で整備すべきである。現行法上、昇進は、号俸の昇進である昇給と、等級の昇進である昇格とに区別できるが、昇進経路が法律・条例事項である以上、現行法のように、俸給表を法律・条例で定めることが求められよう。

第三に、身分保障原則——公務員に不利益を与えたり、その地位を剥奪するためには、法令の定める合理的理由が必要——は、成績主義原理から当然に帰結される原則だから、法律・条例による制度整備が憲法上の要請となる。具体的には、処分事由、処分権者、処分手続、処分内容、処分の効果等である。欠格条項該当による失職や定年退職等もここに含まれよう。処分事由とは公務員の義務違反であるから、倫理規制や、退職管理を含めた私企業からの隔

逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.298

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（下井康史）季刊労働法221号（2008年夏季） p.103～104

離等、諸々の義務についても法定・条例事項となる。職務専念義務との関係上、専従許可制度も、法律・条例で整備すべきだろう。分限処分では公務員の勤務実績が問題となるため、人事評価システムは、この点からも法律・条例事項となる。更に、閉鎖型任用制においては、昇進システムも身分保障機能を有するから、その意味でも法律・条例による制度化が必要となる。

#### ウ 勤務条件決定の基本原則の視点

(考え方)

情勢適応の原則（第28条）、職務給の原則（第62条）、均衡の原則（第64条）等は、給与や給与以外の勤務条件を決定するための基本原則であり、引き続きこれらの原則を法律で明記する必要がある、とする考え方。

※ 均衡の原則の在り方については論点3(1)②で検討

(留意事項)

- ・ 近代的公務員制度の民主性及び効率性（第1条）を担保するためには、成績主義の任用を支える勤務条件の体系についての基本理念を明確に規定しておく必要がある。
- ・ 情勢適応の原則や職務給の原則等は、憲法からの直接の要請ではなく、立法政策上の原則であり、法律上どのような原則を規定するののかについては様々な考え方があることに留意する必要がある。
- ・ これらの諸原則を引き続き存置することとすれば、それらに基づき、具体的な勤務条件の設定の適否が判断されることに留意する必要がある。

#### エ 透明性、説明責任の視点

(考え方)

公務員の勤務条件について、国民に対する透明性の確保や説明責任を果たす観点から、引き続き、法律で定める必要がある、とする考え方。

(留意事項)

- ・ どの程度法定すべきかは個々の事項ごとに、具体的な検討が必要。
- ・ 透明性、説明責任を果たす観点からは、必ずしも法律で定める必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容及び手法を工夫することで対応可能な事項でもありとえられる。

#### オ 地方自治体・公益法人等の勤務条件決定のスタンダードとしての視点

(考え方)

地方自治体や独立行政法人などのヒアリング結果から分かるように、非現業国家公務員の勤務条件は、地方公務員の勤務条件決定に当たっての考慮要素や権衡を図るべき対象とされ、また、独立行政法人、公益法人、学校、病院等のスタンダードとして機能していることから、その機能を維持するため標準的な事項については法律で定めるべきである、とする考え方。

(留意事項)

- ・ 標準となるべき事項については、これを直接の労使交渉だけで決定することはスタンダードとしての信頼性の観点から疑問が生じ得る。このため、国会の場における審議を経て法律により定める必要がある。
- ・ 何をどこまで標準として定める必要があるのかについては、別途具体的な検討が必要である。
- ・ 国をスタンダードとしている機関が存在するとしても、その存在を念頭に、国において何を法定事項とするべきかを決定するのは本末転倒ではないかと考えられる。
- ・ スタンダードとしての機能の観点からは、必ずしも法律で定める必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容を工夫することで対応可能な事項もありとえられる。
- ・ 地方自治体等の自律的労使関係を確立する観点からは、勤務条件については、それぞれの団体の労使間で決定すべきであるとの考え方もある。
- ・ 労使間で決定した勤務条件をスタンダードとすることも考えられるが、地方自治体等が参考とするスタンダードが新たに必要となるのであれば、民間における春闘相場を活用する、又は、独自の調査等の方法も考えられる。
- ・ 論点3(1)②において、「自律的労使関係の確立の観点からは、公務としての国の職員との近似性・類似性をどこまで重視する必要があるのか、検討する必要」としたことに留意。

(参考)

第5回、第6回労使関係制度検討委員会のヒアリングにおける豊橋市、新潟県出雲崎町、全国市長会アンケート及び会津若松市、国立大学法人信州大学、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構の発言内容

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>国家公務員の給与は、地方公務員の給与や民間小規模企業等の賃金にも直接、間接に影響を与えるものであり、一般の国民経済、労働情勢等の見地からも、きわめて重要な問題であるといわなければならない。</li> </ul> <p><b>カ 労使交渉の円滑化や紛争の予防の視点</b><br/>(考え方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労使交渉の円滑化や紛争の予防の観点から、交渉当事者、団体交渉事項の範囲や団体交渉の基本的な手続について法律で定める、とする考え方。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自律的労使関係の構築の趣旨に適合する制度である。</li> <li>交渉コストの低減に資する。</li> </ul> | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和 63 年 p. 395</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |



|  |        |  |           |
|--|--------|--|-----------|
| 論点番号   | 4 (1)② | <p>議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律・条例で規定すべきか。</p> <p>② 給与については、どの程度詳細に法定するか。(給与の幅・額、手当の種類・額等)</p> | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名  |           |
| <p>以下では、勤務条件の内容について法律で規定するのか、政令等の下位法令等で規定するのか、法律及び下位法令で規定せずに労使のみで決定した協約で規定する（又は準則で定める）ことによりとするのかという視点から検討する。</p> <p>この場合、勤務条件の内容について、使用者機関側と労働側の間で交渉するというものを検討の前提としている。</p> <p>※ 「勤務条件法定主義」という概念は、勤務条件を詳細まで法定することが求められるとする考え方もある一方、大綱的基準を法定することで憲法上の要請を満たすという考え方もある幅を持った概念であることに留意が必要である。</p> <p>(1) 俸給表</p> <p>A案 俸給表の内容を法律で定めない。</p> <p>A-1案 俸給表を定めることを法定するが、俸給表の内容は下位法令等で定める。(例えば、法律で、「職種ごとに、職務の複雑、困難及び責任の度に基づき区分された等級と、その等級ごとに俸給額の幅と号俸を定めた俸給表を定める」旨を規定)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律からの委任により、俸給表の内容が下位法令等で規定されることになり、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは一定程度許容できる。</li> <li>・ 職務給の原則等の給与決定の諸原則を存置することとすれば、それらを一定程度担保することができる。</li> <li>・ 俸給表は下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供の方法として分かりやすい。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールは弱くなる。</li> </ul> <p>A-2案 下位法令等で俸給表を規定することを義務付けない。(俸給表を定めるか定めないかは交渉次第)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築するという趣旨により沿うものとなる。</li> <li>・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールはA-1案より弱くなる。</li> <li>・ 協約を公表しない場合には、給与の基本的な構造が見えず、国民に対する情報公開の度合いとしては弱くなる。</li> <li>・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。</li> <li>・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。</li> <li>・ 成績主義の原則、および職務給の原則を存置することとすれば、それらが十分担保される保証がない。(現在の俸給表はこれらの原則を実現するためのものとして作成されている。)</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件法定主義は、情勢適応原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を一定レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをどう考えるか。</li> <li>・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。</li> <li>・ 「職務給の原則」は憲法上必然の要請ではないという考え方もある。</li> </ul> <p>B案 現行のような詳細な俸給表を法律で定める。</p> <p>B-1案 初任給、昇格、昇給等の基準について、法律の委任を受けた下位法令等で定める。</p> |        | <p>国家公務員の団体協約締結権否定の合憲性問題 (菅野和夫) 労働組合法の理論問題 p. 141</p>  |           |

(メリット)

- ・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。
- ・ 俸給表について直接国会のコントロールが及ぶ。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を担保することができる。
- ・ 給与の基本的な構造は法令等で明らかになるため、国民に対する情報提供の方法として分かりやすい。
- ・ 国会審議を待たずに、迅速に実現可能であり、より弾力的な制度設計が可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ B-2案と比較すると自律的労使関係の観点からは自律度は低い。

#### **B-2案 初任給、昇格、昇給等の基準は交渉で決める。**

(メリット)

- ・ 俸給表については直接国会のコントロールが及ぶ。
- ・ 俸給表の職員への適用方法の基準は労使交渉で決めることが明確になり、B-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を担保できない。
- ・ 給与の基本的な構造が見えないため、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

#### **C案 各職務の級の俸給額の幅（上限と下限）のみ法律で定める。**

##### **C-1案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 俸給額の幅は法定されるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からの要請を一定程度満たす。
- ・ 給与の基本的な構造が見えるため、公務員の給与に対する国民の理解を得ることは可能である。
- ・ 上限、下限の範囲内における俸給額については、迅速に実現可能であり、より弾力的な制度設計が可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 法律で規定されないため、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。

##### **C-2案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は交渉で決める。**

(メリット)

- ・ 俸給額の幅は法定されるため、給与の基本的な構造は明らかになる。
- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものとなる。
- ・ 上限、下限を変更しない範囲内の俸給額の決定については、労使合意により迅速に行うことが可能である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 法令等では具体的な俸給額は明らかにされないため、情報公開の度合いとしては低くなる。
- ・ 法令では号俸が規定されないため、現行法に比べ成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。(現行の俸給表はこの原則を実現するためのものとして作成されている。例えば、平成17年の人事院勧告を踏まえ、従来の俸給表の号俸を4分割することで弾力的な昇給幅を確保し、勤務実績を適切に給与に反映できるよう整備がはかられたところである。)
- ・ 給与の基本的な水準は明らかになるが、労使で決めた俸給表の内容に対する国民の納得が得られるか。

## **(2) 手当**

### **A案 手当の内容（種類、額・率、支給対象要件等）について法律で定めない。**

#### **A-1案 手当の大枠について法定し、手当の種類、額・率（具体的な額のほか、上限・下限額の設定等）が想定される。以下同じ。）、支給対象要件は下位法令等で定める。**

（「大枠について法定」とは、例えば、法律で、「時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に

対する給与に関する事項等について定める」旨を規定)

(メリット)

- ・ 手当の内容は下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勤務条件の基本である給与に対する国会のコントロールが弱くなる。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を具体的に担保できない。
- ・ 労使のみで手当を創設することは国民の理解を得られないおそれがある。

**A-2案 下位法令等で手当を規定することを義務付けない。(手当を定めるか定めないかは交渉次第)**

(メリット)

- ・ 労使合意に基づき、迅速に手当の創設改廃等が可能になり、自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿ったものと考えられる。
- ・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。

(デメリット)

- ・ 給与の重要な要素である手当について、国会のコントロールが及ばなくなる。
- ・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。
- ・ 法令で規定されないため、給与の基本的構造が見えなくなり、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を具体的に担保できない。
- ・ 労使のみで手当を創設することは国民の理解を得られないおそれがある。

(留意事項)

- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を一定レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをどう考えるか。
- ・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。

**B案 手当の種類(内容)、額・率、支給対象要件を法律で定める。その他法律の委任を受けた事項については下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。
- ・ 給与の基本的な構造は法令等で明らかになるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。
- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、その内容が法令等で具体的に明記されることにより成績主義の原則が担保できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使間のみで決定できる部分が少なく、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。

**C案 手当の種類、支給対象要件を法律で定める。**

**C-1案 額・率は法律の委任をうけた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは許容できる。
- ・ 手当の基本構造は法律及び下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 手当の種類、支給対象要件については、労使間のみで決定できないため、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。
- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。
- ・ 内容の妥当性について議会の審査を得ていない。

**C-2案 額・率は交渉で定める。**

(メリット)

- ・ C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 成績主義の原則に係る手当については、成績主義の原則を担保できない。
- ・ 労働協約の内容が公表されない場合には、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

**D案 手当の種類**（例えば、「扶養親族のある職員に対して支給する手当」等を法律で規定）のみを法律で定める。

**D-1案 額・率、支給対象要件は法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 手当の基本構造は法律及び政令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。
- ・ 手当の具体的な額・率、支給対象要件等については、国会審議を待たずに、迅速に実現可能である。

(デメリット)

- ・ 手当の種類については、労使間のみで決定できないため、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。
- ・ 成績主義の原則に係る手当については、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。

**D-2案 額・率、支給対象要件は交渉で定める。**

(メリット)

- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、D-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールはより弱くなる。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則を存置することとすれば、それらに係る手当については、成績主義の原則、職務給の原則を担保できない。
- ・ 成績主義の原則に関わりの薄い手当については、労使のみで決めた場合、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

**E案 手当の性質に応じて法定する事項とそうではない事項に分ける。**

※ 論点4(1)①の視点をメルクマールとする。

例えば、成績主義の原則から、職務給の原則、勤勉手当、俸給の特別調整額等については、法律で定めるが、生活給的性格をもつ、扶養手当、住居手当等は全て交渉に委ねる等

(メリット)

- ・ 勤務条件法定主義や成績主義の原則等と一定程度整合性が図られる。
- ・ 法定しない手当については、労使合意に基づき、迅速に手当の創設改廃等が可能になり、自律的労使関係の観点からは自律度は高い。

(デメリット)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールが弱くなる。
- ・ 成績主義等の原則に関わりの薄い手当については、労使のみで決めた場合、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

(留意事項)

- ・ 成績主義等の原則から、様々な手当の一つ一つについて労使交渉の対象とするか否かの仕分けをすることが可能かについて検討が必要である。
- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を一定レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有していることに留意する必要がある。
- ・ 「法律で定める・定めない」とは、国会審議を要することとするか否かの切り分けであり、「労使交渉できる事項・労使交渉を認めない事項」の切り分けとイコールではないことに留意する必要がある。

**【(1)及び(2)における地方公務員に関する留意事項】**

- ・ どの程度まで地方公務員の勤務条件を法定事項とするかについては、現行の地方自治法及び地方公務員法上の考え方を基本とすべき、という考え方もあり、詳細な検討を行なうことが必要。
  - (1) 勤務条件の基本原則については、近代的地方公務員制度の精神を徹底する観点から、引き続き法定事項とする必要。
  - (2) 法律上の給与の種類について法律で定めない場合（上記(1)(2)A案の場合）、条例以下の段階で定めることにより、地方自治体の給与の種類について全国的な統一性を担保することが

地方自治法第204条・第204条の2

困難となり、混乱が生じるおそれがあることに留意が必要。

(参考)

- ・ 地方公務員の給与は、現行自治法上、給料及び旅費並びに手当の種類を限定列挙しており、法律に規定のない種類の給与を支給することは違法。これは、自治法制定当初は、条例で規定しさえすればいかなる種類の給与をどのような方法で支給しても差し支えなかったが、地方公共団体ごとに区々となり混乱したため、給与の適正な運営と国に準じる形での保証を図ったもの。
- ・ 条例事項については、以下の点に留意が必要。
  - (1) 給与等に係る経費の議会によるチェック、行政サービスの内容・水準に対する住民の理解といった観点からは、各地方公共団体内において民主的かつ普遍的な効力を有する条例で勤務条件を規定することが必要。
  - (2) 職員団体に加入していない職員等も含めて普遍的に勤務条件を確定するためには、支給対象要件・額・支給方法の基本的考え方等を条例で規定することが必要。

【以下は②の参考資料】

○ 給与以外の勤務条件については、どの程度詳細に法定するか。

※ 勤務条件としては、勤務時間、時間外勤務、週休日、休日、休暇、安全衛生、災害補償等があるが、これらの内容についてどの程度法定するのかは、個別に検討する必要があるがここでは一般的な整理に留める。

**A案 情勢適応原則等の勤務条件に関する基本原則は法律で定める。勤務時間、週休日、休暇等の内容について法律では定めない。**

※ この場合には、憲法 27 条との関係で、非現業国家公務員について適用除外となっている労働法制（労働基準法等）の適用について検討する必要がある。

**A-1案 法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 勤務条件の基本構造は法律及び下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。
- ・ 国会審議をまたずに、勤務時間、休暇等の創設改廃等が可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勤務条件に対する国会のコントロールが弱くなり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。
- ・ 職務専念義務の免除については、現行の国公法上で法律又は命令で定めることとされていることとの整合性に留意する必要がある。
- ・ 労使合意のみで種々の休暇を創設することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 法律からの白紙委任に近く、そもそも案として成り立つのか疑問である。

**A-2案 下位法令等で内容を規定すべきことを義務付けない。**

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿ったものと考えられる。
- ・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。

(デメリット)

- ・ 労使合意のみで種々の休暇を創設することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。なお、現行の現業については休暇等を労使交渉で定めることを基本としているが、このような弊害は生じていない。
- ・ 法令で規定されないため勤務条件の基本的な構造が見えず、公務員に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。

(留意事項)

- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を

一定レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをどう考えるか。

- ・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。
- ・ 給与は、勤務時間に対する勤労の対価であり、給与を法定するのであれば、勤務時間・有給休暇についても法定しないと整合しない。

※ 労働法制を適用するか否かについての論点は論点 12 で検討

**B案 勤務時間、週休日、休暇等について具体的な内容は法律で定める。その他法律の委任を受けた事項については下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。
- ・ 勤務条件の基本的な構造が見えるため、公務員の勤務条件に対する国民の理解を得ることができる。
- ・ 職務専念義務との関係においても整合的である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使交渉に委ねる部分が小さく、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。

**C案 一週間あたりの勤務時間など、基本的な事項のみ法律で定める。**

**C-1案 具体的な内容は法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは許容できる。
- ・ 職務専念義務の免除は法令で定めるとされていることとの関係においても一定程度整合的である。
- ・ 勤務条件の基本的構造が見えるため、公務員の勤務時間等に対する国民の理解を得やすい。
- ・ 具体的な勤務条件について、国会審議を待たずに、迅速に実現可能である。

(デメリット・留意事項)

- ・ C-2案に比べると自律的労使関係の観点からは自律度は低い。

**C-2案 具体的な内容は交渉で決める。**

(メリット)

- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勤務条件の具体的な内容が法令で規定されないため、協約内容が公表されない場合には勤務条件の基本的な構造が見えず、公務員の勤務条件に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 労使合意のみで休暇等の具体的な内容を決定することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 職務専念義務の免除については、現行の国公法上で法律又は命令で定めることとされていることとの整合性に留意する必要がある。

**D案 給与以外の勤務条件のうち、その性質に応じ、法定すべき事項と法定しない事項に分ける。**

※ 論点 4 (1)①の視点をメルクマールとする。

例えば、勤務時間、安全衛生や災害補償は法律で定めるが、その他の事項は全て交渉に委ねる等

(メリット)

- ・ 法定しない勤務条件については、国会審議を待たずに労使合意で迅速に実現することが可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 法定しない勤務条件については、勤務条件法定主義等と整合性が図れない。
- ・ 「法律で定める・定めない」とは、国会審議を要することとするか否かの切り分けであり、「労使交渉できる事項・労使交渉を認めない事項」の切り分けとイコールではないことに留意する必要がある。
- ・ 「法律で定める」場合においても、労働法制と異なる公務特有の規定を置く必要があるのか、労働法制を適用すれば足りるのかについては、各事項ごとに検討を要する（論点 12 で整理）。

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 「労使交渉できる・認めない」については、実際の交渉の場面では様々な事項が渾然一体として交渉されるものであり、厳格な切り分けが難しいことに留意する必要がある。</li></ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

|   |         |   |           |
|---|---------|---|-----------|
| 論点番号  | 4 (2)①② | <p>財政民主主義、国民・住民に対する説明責任の観点から、給与の内容を、どの程度、国会・地方議会の審議対象（予算説明事項）又は報告事項とすべきか。</p> <p>① 事前関与をどうすべきか、事後関与をどうすべきか。</p> <p>② どの程度詳細に説明又は報告させることが適当か。</p>  | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |         | 参考資料名   |           |
| <p>1. 現在の予算・決算審議等における報告・説明内容</p> <p>(1) 非現業の場合</p> <p>① 予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般会計予算総則</li> <li>「俸給予算の執行に当たっては、予定経費要求書に掲げる予算定員及び俸給額表によるものとし、当該経費の金額の範囲内であっても、当該定員の増加又は俸給額の増額をみだりに行つてはならない」と記載</li> <li>・ 予算参照書 予定経費要求書</li> <li>「科目別内訳」で「(項) 内閣官房共通費」として「(目) 職員基本給」「(目) 超過勤務手当」等の総額を記載。</li> <li>「予算定員及び俸給額表」において級別の予算定員と俸給表の種類ごとの俸給額の総額を記載。</li> </ul> <p>②決算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁別の歳出決算報告書</li> <li>「科目別内訳」で「(項) 内閣官房」として「(目) 職員基本給」「(目) 超過勤務手当」等の予算額、支出済歳出額、不用額等を記載。</li> </ul> <p>(2) 現業の場合</p> <p>①予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有林野特別会計予算 予算総則中に給与総額を規定。</li> <li>・ 予算参照書で、予算定員、俸給、各手当等ごとの総額を記載。</li> </ul> <p>②決算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有林野特別会計決算の歳入歳出決定計算書で、「(項) 国有林野事業費」の「(目) 職員基本給」、「(目) 超過勤務手当」等の予算額、支出済歳出額、不用額等を記載。</li> </ul> <p>(3) 独立行政法人の場合</p> <p>①予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算審議の中で歳出予算のうち運営費のみ説明</li> <li>「科目別内訳」で「(項) 独立行政法人統計センター運営費」として「(目) 独立行政法人統計センター運営費交付金」として記載。</li> <li>(人件費等の個別の内訳は記載されていない)</li> <li>・ 主務大臣が中期目標の設定や中期計画の認可を実施</li> </ul> <p>②決算審議時等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各年度の業務の実績の評価は、第三者機関（各府省評価委員会及び総務省政策評価・独立行政法人評価委員会）が実施。</li> <li>・ 給与費について別途公表</li> </ul> <p>※ 地方公共団体においては、予算説明書に給与費明細書が含まれる。</p> <p>2. 事前関与・事後関与のあり方、その際の説明・報告の詳細度について</p> <p>以下は、給与等の勤務条件について法律で詳細に規定せず、下位法令等又は協約で規定することを前提とし、その場合における国会・議会の人件費予算への関与の在り方、説明又は報告の在り方について検討したものである。また、ここでは国会・議会に対する説明、報告の在り方を検討するものであり、国会、議会以外への説明・報告の在り方については論点9において検討する。</p> <p>※ 勤務条件について法律で詳細に規定せず、下位法令又は協約で規定する場合には、現在法案審議の場で行われている、公務員の給与等が適切であるか否かという観点からの審議を、予算及び決算の審議において行うことができるかという点が課題となり得る。</p> <p>※ 協約の内容への関与の在り方については論点4(3)で検討することとし、ここでは予算面から見た場合の国会での審議の在り方、説明・報告の在り方について検討する。</p> |         | <p>平成21年度一般会計予算（抜粋）</p> <p>平成19年度一般会計決算（抜粋）</p> <p>平成21年度特別会計予算（抜粋）</p> <p>平成19年度特別会計決算（抜粋）</p> <p>平成21年度一般会計予算（抜粋）<br/>独立行政法人統計センター運営費の例</p> <p>平成19年度一般会計決算（抜粋）<br/>独立行政法人統計センター運営費の例<br/>「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方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</p> |           |



|   |   |
|---|---|
| <p>※ 法律で詳細に規定した場合の審議の在り方、説明・報告の在り方についても別途検討が必要である。</p> <p>(1) 予算審議では給与総額のみを審議し、事後的に給与制度の内容も含め重点的にチェックする場合</p> <p><b>A案 交渉を実施する前に予算案を提出し、給与総額のみを審議する。その際の説明資料は、現行と同様のものとする。</b><br/> (給与総額は現時点の基本給や手当の水準と次年度の予算定員を基に積算し、給与の上限として予算において定める)</p> <p>※ 労使交渉の結果、予算の増額修正が必要となった場合の手続き（再度予算案を付議する等）は別途論点4(3)で検討する。</p> <p>※ 国会・議会の調査権に基づく資料請求や質疑における質問等に対して対応することは当然であり、ここでは、説明資料として提出することを義務づけられるものについて検討する。(以下B案においても同じ。)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算の総額のみに関与に止まるため、自律的労使関係制度を構築する趣旨に沿ったものと考えられる。</li> <li>・ 現行の特労法においても採用されているシステムであり、憲法第15条、第41条、第83条等の憲法上の要請を満たす制度である。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総額の増額・減額のみ議論になってしまうと、公務員の勤務条件の保障が十分になされない可能性がある。</li> <li>・ 予算と給与決定のスケジュールをどのように考えるのか</li> </ul> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の給与は財政と重要なかわりを持っている。……職員の給与の内容は、義務教育職員や自衛隊員の給与……などにも実質的に影響するため、国家財政にとって給与費は重大な関心事項とならざるをえない。また、国民としても、納税者あるいは行政サービスを受ける者として、公務員給与が適正かどうか重大な関心事であることは当然である。</li> </ul> <p><b>○ 事後関与のパターンとしては以下の2パターンが考えられる。</b></p> <p><b>A-1案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、協約の内容、給与の支給状況等について報告する。</b>報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事後的に国会が給与制度、支給状況についてチェックし、修正すべき点等について指摘することが可能であり、政府においても指摘事項を踏まえ、次年度以降の対応に反映することが可能になる。</li> <li>・ 国会において次年度以降の予算総額の参考にすることが可能になる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件の決定の多くを労使間の決定に委ねた場合、事後的に国会が他の予算事項以上に支給状況等についてチェックすることを制度的に位置づける必要はないのではないか。</li> <li>・ 予算の範囲内で締結された労働協約については、事前に予算として国会の統制を受けていることから、事後的に国会が他の予算事項以上に支給状況等についてチェックすることを制度的に位置づける必要はないのではないか。</li> <li>・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要であるが、例えば、以下のようなものが想定される。 <ol style="list-style-type: none"> <li>①締結した協約・協定</li> <li>②具体的な給与の支給状況等（下記のものを参考に検討） <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 「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方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</li> <li>➢ 「地方公共団体給与情報等公表システム」（総務省自治行政局）に準じて検討するものとする。</li> </ul> </li> </ol> </li> </ul> <p><b>A-2案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。</b>報告内容は現行と同様になる。</p> <p>(メリット)</p> | <p>逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか）昭和63年 p.395</p> <p>「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方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</p> <p>「地方公共団体給与情報等公表システム」（総務省自治行政局）</p> |
|---|---|

- ・ 国会の関与は最小限であり、自律的労使関係の構築の趣旨に適合する。  
(デメリット・留意事項)
- ・ 国会に対する給与制度や給与費の支給状況についての情報提供が不十分とされ、財政上のチェック機能を果たせなくなるとされる恐れがある。

(2) 予算審議時に予算案と協約（給与制度）の内容を詳細にチェックする場合

**B案** 交渉を踏まえた協約（給与制度）の内容と予算案を同時に審議する。

（予算案は協約の内容を踏まえたものにする。）

(メリット)

- ・ 事前に国会が給与制度、支給状況についてチェックすることが可能であり、財政上のコントロール機能を十分に果たすことができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 国会の関与が強まる分、労使関係の自律度はA案よりも低くなる。
- ・ 現在、民間の賃上げの状況を踏まえて夏に人事院勧告が出され、国公非現業の給与改定が行われていることと比較し、給与改定の時期が遅くなる可能性がある。
- ・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要である。(A-1案留意点参照)。

**O** 事後関与のパターンとしては以下の2パターンが考えられる。

**B-1案** 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。

(メリット)

- ・ 事前チェックに加え、事後的に国会が給与制度、支給状況についてチェックすることが可能になる。
- ・ 国会において次年度以降の予算総額の参考にすることが可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 事前、事後の二度も詳細に報告するためコストが増大する。
- ・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要である。(A-1案留意点参照)。

**B-2案** 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。

(メリット)

- ・ 国会の関与は最小限であり、自律的労使関係の構築の趣旨に適合する。
- ・ 事前に詳細な報告をしているので、コスト等を考えると事後チェックは簡潔なもので充分である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 国会に対する給与費の支給状況についての情報提供が不十分とされ、財政上のチェック機能を果たせなくなるとされる恐れがある。

**【整理】**

上記のとおり

|  |        |   |           |
|--|--------|---|-----------|
| 論点番号   | 4 (3)① | <p>法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか。</p> <p>① 国民及び国会との関係において、労使間の協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか（確定のタイミング等）</p>   | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名   |           |
| <p>国民及び国会との関係において、労使間の協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか（確定のタイミング等）</p> <p>1 考察に当たっての前提</p> <p>○ 労働協約の効力</p> <p>労働協約はもともと協約当事者間の契約であるが、その重要な機能にかんがみて労組法によって「労働条件その他の労働者の待遇に関する基準」について規範的効力（16条）を与えられている。（中略）他方、規範的効力の立法化ののちも労働協約は全体にわたって契約としての性格を保持しているため、全体につき契約としての効力が認められる。しかも、この契約としての効力は、労働協約が労組法において特別の取扱いを受けていることや労働協約の契約としての特殊性から、通常の契約論では律しえない特別の効力となっており、債務的効力と呼ばれている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規範的効力（労組法第16条）<br/>労働協約に定める労働条件その他の労働者の待遇に関する基準に違反する労働契約の部分は、無効とする。この場合において無効となった部分は、基準の定めるところによる。労働協約に定めない部分についても、同様とする。</li> <li>・ 債務的効力<br/>労働協約締結の法的効果は、単に第16条に規定するいわゆる規範的効力を生ずることのみにとどまるわけではない。（中略）労働協約を一種の契約と解する立場すなわち契約説の立場をとれば、契約締結の効果として当事者間に債権債務関係の生ずることは当然であり、一般に、これを労働協約の規範的効力と対比して労働協約の債務的効力という。また、労働協約のこのような部分も法規範と解する立場すなわち法規範説の立場をとっても、このような条項の設定によって、やはり当事者にそれを履行すべき義務が生じる。</li> </ul> <p>※ 労働協約は締結労働組合の組合員に対してのみ効力を生じ、それら組合員以外の労働者には効力を生じない。ただし、事業場単位の一般的拘束力（労組法第17条）、地域的な一般的拘束力（労組法第18条）の2つの例外が設けられている。</p> <p>※ 公務員の任用は公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない（論点1(6)①イのB案）という考え方に立つ場合、公務における協約の規範的効力等について検討・整理が必要。</p> <p>2 国民及び国会との関係において、協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか。</p> <p>法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約については、当該法律・条例の改正又は予算の修正により有効なものとなる。</p> <p>なお、法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要でない協約については、直ちに有効となる。</p> <p>※ 議会の議決に係らない事項についても、政令、規則等に抵触する協約について同様の論点が生じることに留意すべき。</p> <p>(参考)</p> <p>○ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和23年法律第257号）<br/>（資金の追加支出に対する国会の承認の要件）</p> <p>第十六条 国有林野事業を行う国の経営する企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も、政府を拘束するものではない。また、国会によつて所定の行為がされるまでは、そのような協定に基づいていかなる資金といえども支出してはならない。</p> <p>2 前項の協定をしたときは、政府は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、国会が閉会中のときは、国会召集後五日以内に付議しなければならない。国会による承認があつたときは、この協定は、それに記載された日附にさかのぼつて効力を発生するものとする。</p> |        | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.552</p> <p>労働組合法第16条</p> <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法（厚生労働省労働担当参事官室編） p.583</p> <p>前出労働法（菅野和夫） p.560</p> <p>労働組合法（西谷敏） p.353</p> <p>労働組合法第17条、第18条<br/>前出労働法（菅野和夫） p.564<br/>前出労働組合法（西谷敏） p.362</p> <p>地方公営企業等の労働関係に関する法律第9条</p> |           |

|   |  |
|---|--|
| <p>○ 地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和 27 年法律第 289 号）<br/>（条例に抵触する協定）</p> <p>第八条 地方公共団体の長は、地方公営企業において当該地方公共団体の条例に抵触する内容を有する協定が締結されたときは、その締結後十日以内に、その協定が条例に抵触しなくなるために必要な条例の改正又は廃止に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議して、その議決を求めなければならない。ただし、当該地方公共団体の議会がその締結の日から起算して十日を超過した日に閉会しているときは、次の議会で速やかにこれを付議しなければならない。</p> <p>2・3（略）</p> <p>4 第一項又は第二項の協定は、第一項又は第二項の条例の改正又は廃止がなければ、条例に抵触する限度において、効力を生じない。</p> <p>（規則その他の規程に抵触する協定）</p> <p>第九条 地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関は、地方公営企業において、当該地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関の定める規則その他の規程に抵触する内容を有する協定が締結されたときは、速やかに、その協定が規則その他の規程に抵触しなくなるために必要な規則その他の規程の改正又は廃止のための措置をとらなければならない。</p> <p>（予算上資金上不可能な支出を内容とする協定）</p> <p>第十条 地方公営企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も、当該地方公共団体の議会によって所定の行為がなされるまでは、当該地方公共団体を拘束せず、且つ、いかなる資金といえども、そのような協定に基いて支出されてはならない。</p> <p>2 前項の協定をしたときは、当該地方公共団体の長は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを当該地方公共団体の議会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、当該地方公共団体の議会がその締結の日から起算して十日を超過した日に閉会しているときは、次の議会にすみやかにこれを付議しなければならない。</p> <p>3 前項の規定により当該地方公共団体の議会の承認があつたときは、第一項の協定は、それに記載された日附にさかのぼって効力を発生するものとする。</p> <p>○ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成 19 年 10 月 19 日）（抄）<br/>一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、労使交渉の裁量の余地を広げるため、法律・条例等の改正を必要とする協約や、予算措置を必要とする協約の締結を認めるべきである。<br/>この場合、憲法上の当然の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の観点から、法律・条例、予算は協約に優先すべきであり、そのため、法律・条例、予算と抵触する部分が効力を有するために必要な手続等について、検討が必要である。</p> <p>○ 公務員等の勤務条件の決定に関して、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理とが制度上両立しうることは、何人にも明らかである。換言すれば、議会の予算審議権・法律制定権を保持したままでも、団体交渉は、十分に制度化される。現行法上は、公労法・地公労法が三公社・現業公務員について、まさしくそれを実現している。予算上または資金上不可能な資金の支出を内容とする協定に関する公労法 16 条・地公労法 10 条や、条例に抵触する協定の効力に関する地公労法 8 条は、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理の合理的な調整規定といえる。</p> | <p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> <p>「財政民主主義と団体交渉権」覚書（菅野和夫）法協百周年記念第 2 巻 p. 316</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

|   |         |  |           |
|---|---------|--|-----------|
| 論点番号  | 4 (3) ② | <p>法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか</p> <p>② 法律・条例の改正案又は補正予算案の提出を内容とする協約について、どう考えるか</p>  | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |         | 参考資料名  |           |
| <p>法律・条例の改正案又は補正予算案の提出を内容とする協約について、どう考えるか</p> <p>※ この論点については、論点2 (1) ③ (法定事項と協約事項との関係) の各案と関連すると考えられる。そのため、論点2 (1) ③の各案を念頭に置きつつ、整理した場合の案である。</p> <p><b>1 論点2 (1) ③のA案の場合</b><br/>結果として、法律の改正又は予算の修正が必要となる協約の締結を認めないこととなり、協約が最終的に有効となる仕組み等の問題は生じないと考えられる。</p> <p><b>2 論点2 (1) ③のB案やC案の場合</b><br/>政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決をもって協約は有効なものになるものとする。<br/>また、政令等の改正が必要な協約が締結された場合、速やかに必要な改正のための措置をとり、その改正をもって協約は有効なものになるものとする。<br/>ただし、論点2 (1) ③のB案の場合は、協約の国会への付議 (その承認を得て初めて協約としての効力を発生) とともに、必要な改正法案又は予算案を付議するものとするにすると考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (論点2 (1) ③のB案の場合) 協約の成立と併せて判断することとなるので、協約内容に関する国会の意思を尊重しつつ、自律的労使関係制度の構築、速やかな協約内容の実現に資すると考えられる。</li> <li>・ (論点2 (1) ③のC案の場合) 協約としては成立しているので、自律的労使関係制度構築の趣旨を尊重しつつ、議会制民主主義等の要請と速やかな協約内容の実現の両立に資すると考えられる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (論点2 (1) ③のB案の場合) 必要な改正法案又は予算案が不承認となる場合は、協約自体も不承認となることが想定され、改めて協約を締結し直す必要が生じ、コストがかかる。</li> <li>・ (論点2 (1) ③のC案の場合) 必要な改正法案又は予算案が不承認となった場合、労使間で成立している協約の内容が実現されないこととなり、自律的労使関係の形成に支障が生ずるおそれがある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (論点2 (1) ③のC案の場合) 協約の一部が法令・予算に抵触して効力を生じない場合、残りの部分のみでは一方当事者に不利になることがある。そのような場合についての取扱いを検討する必要がある。</li> <li>・ 現行の現業国家公務員制度では、予算上不可能な内容の協定を締結したときは、政府は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならないこととされている (特労法第16条第2項)。一方、給与に関し、予算上不可能な内容の仲裁裁定については、給与総額制の例外として予算の移流用等の措置により実施できる場合は国会の承認を要せず、実施できない場合はその裁定後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならないこととされている (給特法第5条但書)。</li> </ul> <p>※ 有効な協約の内容に反する法律・条例、予算が事後的に規定される状態となった場合も、法律・条例、予算が協約に優先することとすべき。</p> <p>※ なお、現行の一般職給与法のように詳細な内容を法定する場合には、協約の締結・改定の都度、法改正が必要となる可能性が高まるが、法定する内容を大綱的基準等に限る場合においては、このような問題は生じにくい。</p> <p>※ 論点2 (1) ③のB案又はC案をとることによるメリット、デメリットについては、同論点整理表を参照。</p> <p>(参考)</p> <p>○ 論点2 (1) ③ (法定事項と協約事項との関係) について</p> |         | <p>公務員団体交渉の法律政策(一) (菅野和夫) 法学協会雑誌 98 巻 1 号 1981 年 p. 22</p> <p>法律学全集 公共企業体等労働関係法 (峯村光郎) p. 76</p> <p>労使関係法運用の実情及び問題点 (公共部門関係) 上 (労使関係法研究会) p. 361</p> |           |

|  |  |
|--|--|
| <p>A案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて協約としての効力を生じる。</p> <p>B案 団体交渉の結果締結した協約は、一定期間内に立法機関に付議し、その承認を得て初めて協約としての効力を発生する。</p> <p>C案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて協約としての効力を生じるとしつつ、予算の枠を超え、または法令に抵触する協約は政府が立法府にその実現措置を求めることとする。</p> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり。</p>   |  |

|  |        |   |           |
|--|--------|---|-----------|
| 論点番号   | 4 (3)③ | 法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか<br>③ 第三者機関等による調整のシステムとして仲裁等がなされた場合に、仲裁裁定をどのように取り扱うか  | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名   |           |
| <p>第三者機関等による調整のシステムとして仲裁等がなされた場合に、仲裁裁定をどのように取り扱うか</p> <p>1 現行の現業国家公務員等に関する仲裁制度</p> <p>(1) 仲裁の意義</p> <p>仲裁は関係当事者間の紛争の最終的解決方法として、公労委が紛争解決の条件を定めた裁定を与え関係当事者はこの裁定に服従すべき法的義務を負うから、裁定は当事者双方に対する法的拘束力をもつ点において調停と異なる。争議行為が全面的に否定されている公労法における仲裁のもつ意義は、とりわけ大きい。(中略)公労法上の仲裁には、任意仲裁のほかに強制仲裁が認められている。このことは、公共企業体等は、国民経済および国民の日常生活に密接な関係をもつと同時に、労使双方に争議行為が全面的に禁止されているという特殊性よりして、紛争が未解決のまま長引くことを防ぐためである。</p> <p>(注) 現在、公労委等は次のとおり。公労委：中労委、公労法：特労法、公共企業体等：特定独法等</p> <p>(2) 仲裁の開始（特労法第 33 条）</p> <p>① 関係当事者の双方が委員会に仲裁の申請をしたとき</p> <p>② 関係当事者の一方が労働協約の定に基いて委員会に仲裁の申請をしたとき</p> <p>③ 委員会があっせん又は調停を開始した後二月を経過して、なお紛争が解決しない場合において、関係当事者の一方が委員会に仲裁の申請をしたとき</p> <p>④ 委員会が、あっせん又は調停を行っている事件について、仲裁を行う必要があると決議したとき</p> <p>⑤ 主務大臣が委員会に仲裁の請求をしたとき</p> <p>※ ③～④が強制仲裁</p> <p>(3) 仲裁裁定の効力</p> <p>仲裁裁定は、労働協約と同一の効力を有する。(特労法第 34 条第 3 項)</p> <p>裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定としてこれに服従しなければならない。(同第 35 条第 1 項)</p> <p>政府は、国有林野事業を行う国の経営する企業とその職員との間に発生した紛争に係る委員会の裁定が実施されるように、できる限り努力しなければならない。(同第 35 条第 3 項)</p> <p>2 法律の改正又は予算の修正を必要とする内容の裁定</p> <p>ア案 (上記 1 と同様の仲裁制度をとる場合)</p> <p>独立性、中立公平性、専門性のある第三者機関が、法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定も行えるものとする。</p> <p>法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定に関しては、政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決・承認を求めるものとする。</p> <p>※ 給与については、仲裁裁定を実施するために必要な金額を、予算の定めるところにより、財務大臣の承認を受けて、支給することができるものとする。(予算の移流用等の措置により実施できる場合は国会付議不要。)</p> <p>また、政令等の改正を必要とする内容の仲裁裁定に関しては、速やかに必要な改正のための措置をとるものとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度を構築する趣旨に適合するものと考えられる。</li> <li>・ 予算上不可能な内容の仲裁裁定の取扱いについては現行の現業国家公務員に採用されている方式であり、議会制民主主義等の要請にも沿う。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国会審議の結果、仲裁裁定の内容が実現されないこともあり得る。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 論点 2 (1)③の A 案をとる場合、この A 案をとる余地がないとは言えないが、一方で法律・予算の範囲に限定し、他方で法律・予算の範囲を超えることから、制度的なバ</li> </ul> |        | <p>前出公共企業体等労働関係法(峯村光郎) p. 147</p> <p>特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第 33 条～第 35 条</p> <p>前出公共企業体等労働関係法(峰山光郎) p. 150</p> <p>(国会での処理状況については) 前出労使関係法運用の実情及び問題点&lt;公共部門関係&gt;上(労使関係法研究会) p. 362</p> |           |

ランスを欠く。

**イ案** 法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定は行えないものとする。

(メリット)

- ・ 議会制民主主義等の要請に沿う。

(デメリット)

- ・ 少なくとも予算上不可能な内容の仲裁裁定を行えないとした場合には現行の現業国家公務員に採用されている方式と整合を欠く。

(留意事項)

- ・ 交渉不調時の場合における仲裁の必要性に鑑みれば、仲裁に相当程度の効力を持たせておく必要がある。
- ・ 論点2(1)③のB案又はC案をとる場合、このイ案をとる余地がないとは言えないが、一方で法律・予算の範囲に限定し、他方で法律・予算の範囲を超えることから、制度的なバランスを欠く。

※ 交渉不調の場合においては、公務の効率的遂行等の視点を考慮すれば、最終的には強制仲裁を行えることとするとともに、そのような強制仲裁に実効性を持たせるシステムとする必要がある。

※ 地方公共団体の場合、どのレベルに設置される第三者機関に係争するのか検討が必要。

(参考)

- 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和23年法律第257号）

国有林野事業を行う国の経営する企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする裁定については、第16条の定めるところによる。（第35条第3項但書）

すなわち、当該裁定は、政府を拘束するものではなく、また、国会によって所定の行為がされるまでは、そのような裁定に基づいていかなる資金といえども支出してはならない。また、政府は、その裁定後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならない。

なお、仲裁裁定があった場合において、その裁定を実施するために必要な金額を、予算の定めるところにより、財務大臣の承認を受けて、給与として支給するときは、給特法第5条の給与総額制の例外が認められている。（給特法第5条但書）

- 地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和27年法律第289号）

地方公営企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする仲裁裁定については、第10条の規定を準用する。（第16条第2項但書）

すなわち、当該裁定は、議会によって所定の行為がなされるまでは、地方公共団体を拘束するものではなく、かつ、いかなる資金といえどもそのような裁定に基づいて支出されてはならない。また、地方公共団体の長は、その裁定後十日以内に、事由を附しこれを議会に付議して、その承認を求めなければならない。

また、地方公共団体の条例に抵触する内容を有する仲裁裁定については、第8条第1項及び第4項の規定を、地方公共団体の規則その他の規程に抵触する内容を有する仲裁裁定については、第9条の規定を準用する。（第16条第3項）

すなわち、地方公共団体の長は、その裁定後十日以内に、その裁定が条例に抵触しなくなるために必要な条例の改正又は廃止に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議して、その議決を求めなければならない。裁定は、条例の改正又は廃止がなければ、条例に抵触する限度において、効力を生じない。

地方公共団体の長は、速やかに、その裁定が規則その他の規程に抵触しなくなるために必要な規則その他の規程の改正又は廃止のための措置をとらなければならない。

特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第16条、第35条  
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第5条

地方公営企業等の労働関係に関する法律第10条、第16条

**【整理】**

上記のとおり。



5 交渉システムのあり方

|   |         |  |           |
|---|---------|--|-----------|
| 論点番号  | 5 (1)①② | <p>国家公務員について、基本的な勤務条件である給与、勤務時間に関する協約締結の交渉システム（交渉当事者、交渉事項、交渉単位など）をどうすべきか。</p> <p>① 基本的な事項については、中央交渉に委ねるべきか。また、その主体は内閣人事局とすべきか。</p> <p>② 各府省及び地方支分部局、都道府県機関など小規模事業所については、どのようにすべきか。</p> | 担当委員 諏訪委員 |
| 論 点   |         | 参考資料名  |           |
| <p>○ 給与、勤務時間について</p> <p>基本的な事項については、中央交渉に委ねるべきか。</p> <p>各府省及び地方支分部局、都道府県機関など小規模事業所については、どのようにすべきか。</p> <p>A案 給与、勤務時間について、現行の法律・人事院規則で定められているような基本的な事項は中央交渉に委ねる。</p> <p>各府省の権限とされた事項及び各地方支分部局等に委任された事項は、各府省、各地方支分部局等において、それぞれの当局の権限の範囲で交渉する（当該事項について管理し、又は決定することのできる当局を当事者とする）。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与、勤務時間に関する基本的事項について、全府省及び全国地域を通じた統一性が確保できる。</li> <li>・ 給与、勤務時間について統一的な水準を確保した上で、それぞれの段階における交渉事項に関する実態等を熟知した当事者による実態に即した交渉及び協約の締結ができる。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各当局が管理し、又は決定することのできる事項の範囲が狭く、B案に比べて、非効率な交渉となるおそれがある。</li> <li>・ 中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉対象事項が重複する場合には、各段階における交渉対象事項の関係をめぐって紛争が生じるおそれがあることから、重複しないように切り分けを行う必要がある。</li> <li>・ 各段階における交渉対象事項の切り分けに関し、勤務条件の統一性を確保する必要がある部分と各段階における実態等に即する必要がある部分等を考慮して適切に行う必要がある。</li> <li>・ 一定規模以下の小規模事務所までもが交渉当事者となることについては、慎重に考えるべき。</li> </ul> <p>※ 各段階における具体的な交渉事項の一つのイメージ（論点5(2)と共通）<br/>（現行の法律・人事院規則の定めを念頭に置いた場合のイメージ）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中 央・・給与、勤務時間・休暇等に関する基本的な事項、昇格等の基準、勤務時間・休憩時間等の設定に関する基準、職場環境（メンタルヘルス対策、超勤縮減対策、セクハラ等の対策等）に関する基本的事項</li> <li>・ 各府省、各地方支分部局等・・勤務時間・休憩時間等の具体的な設定、職場環境に関する具体的な運用等</li> </ul> <p>（上記とは各段階における切り分けを変えたとした場合の一つのイメージ）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中 央・・給与、勤務時間・休日・休暇に関する基本的な事項、昇格基準等</li> <li>・ 各府省・・勤務時間・休日・休憩時間・出勤時間等の設定に関する基準、職場環境（メンタルヘルス対策、超勤縮減対策、セクハラ等の対策、冷暖房や更衣室等）に関する基本的事項等</li> <li>・ 各地方支分部局等・・勤務時間・休日・休憩時間・出勤時間等の具体的な設定、職場環境に関する具体的な運用等</li> </ul> <p>（注）ここに記載している事項が交渉事項となり得るかについては、論点2の整理に係る問題である。</p> <p>B案 給与、勤務時間について、原則として全府省統一的に定めることとし、中央交渉のみによる。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央交渉によって、給与、勤務時間に関する統一性が確保できる。</li> <li>・ 各段階における交渉対象事項の関係をめぐって紛争が生じるおそれがない。</li> <li>・ 当局が管理し、又は決定することのできる事項が広く、効率的な交渉を行うことができる。</li> </ul> |         | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.525～</p> <p>労働組合法（西谷敏） p.269～</p> <p>逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか）昭和63年 p.1085～</p>  |           |

(デメリット・留意事項)

- ・ 各段階における交渉対象事項の実態に即した交渉を行えないおそれがある。

※ 給与、勤務時間について、各府省の権限とされた事項及び各地方支分部局等に委任された事項を含む全ての事項を中央交渉のみによることも考えられるが、その場合、各府省の権限等との関係等を整理する必要がある。

**C案 給与、勤務時間について、各府省交渉による。**

※ C案では、さらに、各府省の本省交渉のみとする場合、基本的な事項を本省交渉とし、その他の事項を各地方支分部局等で交渉する場合などが考えられるが、ここでは省略した。

(メリット)

- ・ 各府省・各地方支分部局等の実態に即した給与、勤務時間が設定できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 給与、勤務時間について統一性に欠ける。また、各府省別に異なる場合はその合理的根拠が求められる。
- ・ 一定規模以下の小規模事務所までもが交渉当事者となることについては、慎重に考えるべき。
- ・ 交渉システム（交渉当事者、交渉事項、交渉単位など）の制度設計次第では、内閣人事局設置の趣旨と整合性がとれなくなるおそれがある。

※ A案～C案に共通する項目（メリット、デメリット・留意事項）について

- ・ 交渉コスト  
A案では、中央・各府省・各地方支分部局等の各段階でコストがかかる。  
B案では、中央でコストが大きくなる（各府省・各地方支分部局等ではかからない）。  
C案では、各府省・各地方支分部局等でコストが大きくなる（中央ではかからない）。
- ・ 交渉担当部署の設置、交渉担当者の確保・育成等  
A案では、中央・各府省・各地方支分部局等の各段階で必要。  
B案では、中央で必要。  
C案では、各府省・各地方支分部局等の各段階で必要。
- ・ 自律的労使関係の成熟  
A案では、中央・各府省・各地方支分部局等の各段階で期待できる。  
B案では、中央で期待できる（各府省・各地方支分部局等では成熟しないおそれ）。  
C案では、各府省・各地方支分部局等の各段階で期待できる（中央では成熟しないおそれ）。
- ・ 制度が定着するまでの各府省等での混乱を緩和するための配慮が必要。

※ 労使関係の透明性の確保については、論点9で検討。

**○ 中央交渉の担当部局は内閣人事局とすべきか。**

内閣人事局を中央交渉の担当部局とした場合のメリット、デメリット等としては、次のようなことが考えられる。

(メリット)

- ・ 国家公務員の人事行政に関する事務等を所掌する内閣人事局が交渉当事者となり、当事者としての意識及び権限を有する労使により交渉が行われることになり、より有益な交渉が行われることが期待される。特に、主体的・戦略的に、行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を、労使交渉により構築することができる。
- ・ 国家公務員の人事行政に関する事務等を所掌し、政府における使用者機関としての役割を担う内閣人事局が交渉当事者となることにより、交渉で合意された内容が迅速に実現される。

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉システムを適切に機能させるため、内閣人事局に交渉担当部署の設置、交渉担当者の確保・育成等が必要となる。
- ・ 予算による統制のあり方の議論を踏まえ、財政当局との関係を整理する必要がある。

※ 地方公務員制度に関する留意点（論点5(2)と共通）

- ・ 地方公共団体の執行機関間の関係と交渉権限の集約化の是非（執行機関の多元主義と権能のあり方等）
- ・ 地方公共団体を越えた代表者への交渉権限の集約化の是非（地方自治の本旨と地方分権の観点、自律的労使関係の観点、地方公務員に関する全国・

国家公務員制度改革基本法第11条  
国家公務員法等の一部を改正する  
法律案骨子（抜粋）  
行政改革推進本部専門調査会報告  
（抜粋）

|   |  |
|---|--|
| 都道府県レベルの地方公共団体の連合組織及び労働団体の位置付け、交渉権限の集約化に係るコスト等) |  |
| <b>【整理】</b><br>上記のとおり                           |  |

|   |       |   |           |
|---|-------|---|-----------|
| 論点番号  | 5 (2) | 国家公務員について、給与、勤務時間以外の勤務条件に関する協約締結の交渉システムをどうすべきか。 | 担当委員 諏訪委員 |
| 論 点   |       |   | 参考資料名     |
| <p>給与、勤務時間以外の勤務条件に関する協約締結の交渉システムをどうすべきか。</p> <p><b>A案 給与、勤務時間に関する交渉システムと同様とする。</b><br/> (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与、勤務時間とそれら以外の勤務条件について整合性を持ちつつ、総合的に勘案しながら交渉することができる。また、その結果、より自律的労使関係の成熟が期待できる。</li> <li>給与、勤務時間とそれら以外の勤務条件で異なる交渉システムを構築・維持するコストがかからない。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与、勤務時間については中央交渉に委ねるが、それら以外のある勤務条件については、基本的な事項は中央交渉、各府省の権限とされた事項は各府省交渉というような勤務条件の内容等に応じた交渉システムの柔軟な制度設計を制約するおそれがある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①の基本的な勤務条件である給与、勤務時間と、②の給与、勤務時間以外の勤務条件との間で、交渉システムを変更する理由は基本的にはないと考えられる。</li> </ul> <p>※ 論点5(1)のA案、B案又はC案のいずれかを採用することによるメリット、デメリット・留意事項は、基本的に上記(1)の各案のメリット、デメリット・留意事項と同じ。</p> <p><b>B案 論点5(1)の交渉システムのうち、給与、勤務時間に関する交渉システムとは異なるパターンの交渉システムとする。</b><br/> ※ ここではいくつかの組合せの案があり得るが、例えば以下のような案が考えられる。</p> <p>B-1案 給与、勤務時間 : 論点5(1)のB案(中央交渉のみ)<br/> その他の勤務条件 : // A案(中央交渉・各府省交渉)</p> <p>-2案 給与、勤務時間 : 論点5(1)のB案(中央交渉のみ)<br/> その他の勤務条件 : // C案(各府省交渉のみ)</p> <p>-3案 給与、勤務時間 : 論点5(1)のC案(各府省交渉のみ)<br/> その他の勤務条件 : // B案(中央交渉のみ)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与、勤務時間については中央交渉に委ねるが、それら以外のある勤務条件については、基本的な事項は中央交渉、各府省の権限とされた事項は各府省交渉というように、勤務条件の内容等に応じた交渉システムの柔軟な制度設計が可能。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>給与、勤務時間とそれら以外の勤務条件について整合性を持ちつつ、総合的に勘案しながら交渉することができない。</li> <li>給与、勤務時間とそれら以外の勤務条件で異なる交渉システムを構築・維持するコストがかかる。</li> </ul> |       |   |           |
| <p><b>【整理】</b><br/> 上記のとおり</p>  |       |   |           |

|  |       |   |                      |
|--|-------|---|----------------------|
| 論点番号   | 5 (3) | (1) 及び (2) の交渉システムとするために、どのような措置が必要か。また、体制はどのように整備すべきか。 | 担当委員 諏訪委員            |
| 論 点  |       |   | 参考資料名                |
| <p>(1) 及び (2) の交渉システムとするために、どのような措置が必要か。また、体制はどのように整備すべきか。</p> <p>○ 交渉当事者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央において交渉する事項については、内閣人事局に勤務条件の決定権限を集中するために必要な法制上の措置を講じる必要がある。<br/>また、内閣人事局において交渉を担当する部署の設置、交渉を担当する人材の確保・育成等が必要となる。特に、労使対等の交渉を実現する観点から専門的な知識経験を有する人材の育成等は重要。</li> <li>・ 各府省において交渉する事項については、各省各庁の長に勤務条件の決定権限が付与されるよう、必要な法制上の措置（例えば、「〇〇については、各省各庁の長が定める。」などとし、更に各地方支分部局に委任する場合には、「各省各庁の長は、この法律による権限の一部を部内の職員に委任することができる。」とするなど）が必要となる。<br/>また、各府省（更に地方支分部局の長に権限委任する場合には各地方支分部局）において交渉を担当する部署の設置、交渉を担当する人材の確保・育成が必要となる。特に、労使対等の交渉を実現する観点から専門的な知識経験を有する人材の育成等は重要。</li> </ul> <p>○ 交渉対象事項</p> <p>A案 中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉対象事項については、中央から順に重複しないように切り分けを行い、あらかじめ法令等で規定する。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各段階における団体交渉事項相互の関係をめぐる紛争(※)をあらかじめ回避できる。<br/>※ 例えば、同一事項について中央交渉と各府省レベルの交渉が行われた場合には、協約の内容が矛盾、重複する事態を招く。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度構築の観点からはB案に劣る。</li> </ul> <p>B案 中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉対象事項については、重複しないように切り分けを行うことに留意しながら、労使間で協議して定める。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係制度構築の趣旨を尊重しつつ、各段階における団体交渉事項相互の関係をめぐる紛争をあらかじめ回避。</li> <li>・ 各段階における実態等を熟知した当事者により決定することができる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 複数の組合との団体交渉が行われる場合には、それぞれに労使間の協議が行われる結果、各段階に係る交渉事項の切り分け方が組合ごとに異なることになる可能性がある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務や権限をどの機関や職に委ねるかは、本来、使用者側において決定すべき事項であり、いずれの機関が交渉当事者たる権限ある当局にあたるかはその結果として定まるものであって、それと無関係に労使で協議して決定することはあり得ないとの考えがある。</li> </ul> <p>※ 交渉対象事項の範囲を規定する方法については、論点2 (2)②で検討。</p> |       |   | 行政改革推進本部専門調査会報告 (抜粋) |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |       |   |                      |

| 論点番号  | 5 (4) | 交渉の当事者たる職員団体の範囲（登録団体のみとするか）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   |
| <p>1. 現行制度</p> <p>(1) 職員団体（国公法第108条の2）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員団体とは、職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体</li> <li>・ 少なくとも過半数の構成員は職員でなければならない（解釈上）。</li> <li>・ 重要な行政上の決定を行う職員、管理又は監督的地位にある職員等とそれ以外の職員とは、同一の職員団体を組織できない。</li> <li>・ 警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員は、職員団体を結成したり、これに加入できない。</li> </ul> <p>(2) 登録職員団体</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 登録職員団体制度は、職員団体が職員により自主的、民主的に結成、運営され、職員の代表として当局と交渉する当事者となる適格性を備えていることを登録機関である人事院があらかじめ客観的に証明することにより、当局と職員団体との間の交渉の効果的な運営を図り、正常で安定した労使関係を確保するためのもの（国公法第108条の3）</li> </ul> <p>【登録の要件】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 職員団体の規約に一定の事項が定められていること。</li> <li>② 職員団体の重要事項の決定が民主的な手続きで行われていること。</li> <li>③ 職員団体の構成員が警察職員等団結権禁止職員を除く職員だけであること。</li> </ol> <p>※ 例外として、「当該職員団体の役員である者」（職員以外の者が含まれる場合がある）を構成員としても登録は可能。</p> <p>【登録の効果】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 適法な交渉申入れに対しては、当局はその申入れに応ずべき地位に立つ。</li> <li>② 在籍専従職員を置くことが認められる。</li> <li>③ 年間30日を限度に、「短期従事の許可」という形で職務専念義務の免除を受けることが可能。</li> <li>④ 登録機関への申し出により法人格を取得することが可能。</li> <li>⑤ 行政措置要求を代表者により団体的に行うことが可能。</li> </ol> <p>○ ILOによる問題指摘</p> <p>連合の職員団体登録制度の抜本的改善を求める提訴（憲法28条およびILO87号条約違反）に対し、ILOは結社の自由委員会第329次報告で「組合の過度の細分化が、組合とその労働者の利益を守る活動を弱体化する」と指摘し、地方公務員が「事前承認に等しい処置にとられることなく自らの選択に基づく団体を設立することができるように」法改正を求める勧告を行っている。</p> <p>また、専従役員の任期は、ILO87号条約で定めた労働者団体が完全に自由に代表を選ぶ権利に反するとし、「公務員が彼らの専従役員の任期を決定し、労働者が自らの代表を完全に自由に選ぶ権利が法制度および實際上確保されるようにすべきである」と勧告している。</p> <p>ただし、当該事項については、結社の自由委員会第329次報告（平成14年11月）及び第331次報告（平成15年6月）では指摘されていたが、結社の自由委員会第340次報告（平成18年3月）以降は指摘されていない。</p> <p>(3) 労働組合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体<br/>但し以下を除く。</li> <li>➢ 監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者の参加を許すもの</li> <li>➢ 団体の運営のための経費の支出につき使用者の経理上の援助を受けるもの</li> <li>・ 運営が公正で民主的であることが組合の規約で明らかにされていることが必要。</li> <li>・ 労働組合は、労働委員会に証拠を提出して上記の労働組合の定義及び規約の必要事項の規定に適合することを立証しなければ、労組法が規定する法的保護（法人格の取得、不当労働行為</li> </ul> |       |  | <p>国家公務員法第108条の2<br/>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1025</p> <p>国家公務員法第108条の3<br/>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1037<br/>諸外国の主要な労働組合の状況<br/>職員団体の登録状況</p> <p>国公法第108条の5第1項<br/>国公法第108条の6第1項<br/>国公法第108条の6第6項、人事院規則17-2第6条<br/>職員団体に対する法人格の付与に関する法律第3条第1項<br/>人事院規則13-2第1条</p> <p>労働組合法第2条</p> <p>労働組合法第2条第1号<br/>労働組合法第2条第1号<br/>労働組合法第5条第2項<br/>労働組合法第5条第1項<br/>労働法 第八版（菅野和夫）平成</p> |

の救済、労働協約の一般的拘束力等) を享受できない。

20年 p.477

## 2. 交渉の当事者たる職員団体の範囲（登録団体のみとするか）をどのようにすべきか。

### (1) 現行職員団体制度を前提とした場合

#### A案 登録職員団体に交渉・協約締結を認める。登録されない職員団体（以下「非登録職員団体」という。）については現行制度と同様の取扱いとする（注）。

（注）非登録職員団体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ものとするが、協約締結は認めない。

（メリット）

- ・ 職員の代表として当局と交渉する当事者となる適格性を備えていることが、あらかじめ客観的に証明されている登録職員団体を交渉・協約締結の当事者に限定することで、当局と職員団体との間の交渉の効果的な運営や正常で安定した労使関係が確保される。
- ・ 国家公務員は、任用、分限、懲戒、服務等について国家公務員法による規制や保障等を受けているため、国家公務員の勤務条件について交渉・協約締結を行う当事者は、国家公務員のみで組織された職員団体とすることが、最も合理的かつ合目的である。また、当事者のみで交渉することから、自立的労使関係制度を措置するという趣旨にも沿うものである。
- ・ 国民の理解が不可欠な公務員の勤務条件の決定に当たって、交渉の当事者たる職員団体について、外部からどのような団体であるか全く分からなければ、国民に対する説明責任が果たせない。交渉の透明性の観点から、何らかの公証制度及び当該制度に基づく情報の公開を行うことが必要である。
- ・ 現行制度が前提であり、制度移行時に混乱が少ない。

（デメリット）

- ・ 労使関係を成熟させていくためには、資格審査等における要件等は不可欠なものに限定すべきである。例えば、協約締結権を認める職員団体について現行の国家公務員法における登録職員団体と同様の構成員に関する規制をかける必要はないのではないか。

（留意事項）

- ・ 職員団体登録制度のそのものに対して、「組合の過度の細分化が、組合とその労働者の利益を守る活動を弱体化する」（ILO結社の自由委員会第329次報告）等の指摘がある。ただし、当該事項については、結社の自由委員会第329次報告（平成14年11月）及び第331次報告（平成15年6月）では指摘されていたが、結社の自由委員会第340次報告（平成18年3月）以降は指摘されていない。
- ・ 国営企業の職員も国家公務員であり、任用、分限、懲戒、服務等について国家公務員法による規制や保障等を受けているにも関わらず、労働組合法が適用され、職員団体制度が採用されていないことに留意する必要がある。

#### B案 登録職員団体、非登録職員団体の区別なく、職員団体に交渉・協約締結を認める。

（メリット）

- ・ 交渉当事者の範囲が拡大し、職員団体の職員の利益を守る活動の強化に繋がる可能性がある。

（デメリット）

- ・ 職員以外の者が加入する職員団体が協約当事者となると、公務の特殊性や実態等について、当局側との認識のずれが大きくなり、交渉が長期化するおそれがある。
- ・ 交渉団体としての適格性が法令上の規定されない場合には、交渉の入口で交渉の当事者性を巡る紛争がおき、交渉コストが増大するおそれがある。

（留意事項）

- ・ 国民の理解が不可欠な公務員の勤務条件の決定に当たって、交渉の当事者たる職員団体について、外部からどのような団体であるか全く分からなければ、国民に対する説明責任が果たせない。交渉の透明性の観点から、何らかの公証制度及び当該制度に基づく情報の公開を行うことが必要である。

### (2) 職員団体制度を廃止した場合。

※ 職員団体制度を廃止した場合には、労働組合法を適用するのか、労働組合法に公務員に関する例外規定を置くことにするのか、公務員法制の中で新たな制度を規定することとするのか、別途検討が必要である。（論点12「公務員法制と労働法制の関係」において検討）

逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1037

**A案 職員団体制度を廃止し、労組法上の労働組合と同様の取り扱いとする。**

(メリット)

- ・ 民間と同様の取り扱いとなることによって、より自律的な労使関係が構築できる。
- ・ 民間労働者などが構成員として入ることにより、民間の労働条件も念頭に交渉がなされ、公務員の勤務条件の維持改善に資すると考えられる。

(デメリット)

- ・ 職員以外の者が加入する職員団体が協約当事者となると、公務の特殊性や実態等について、当局側との認識のずれが大きくなり、交渉が長期化するおそれがある。
- ・ 非現業公務員は、国営企業職員や特定独法職員よりも相対的に職務の公共的性格が強いとの考え方に立つ場合、非現業公務員で構成する現行の職員団体制度を廃止するとこれら非現業公務員の特性に応じた取扱いを担保できなくなるおそれがある。(下記参考を参照)

(留意事項)

- ・ 勤務条件の決定方式が見直されるのであれば、職員団体制度も見直し、労組法を適用することも考えられる。
- ・ 現在の非現業公務員のうち、仮に協約締結権を付与されない職員区分が生じた場合には、労働組合法を適用することはできず、職員団体制度を引き続き適用することを検討する必要がある(下記A'案)。

(参考)

- ・ 職員は、民間企業の労働者と異なり、行政の安定を図る見地からその身分は分限によって保障され、また、民間の労働者にはない不利益処分の不服申立て制度によって行政的な保障が認められているなど、特別の地位が与えられているのであるが、このような地位はひとえに行政の公益性に基づくものである。多面、その職務の公共的性格によって厳しい服務規律が課せられている。こうした職員の特殊な地位は、その団結権についても当然に影響を及ぼすものであり、地方公務員法による職員団体は職員を主たる構成員としなければならないこと、(中略)、反面、公務員としての特殊性が相対的に稀薄な企業職員および単純労務職員ならびに独法職員については、民間の労働者と同じ労働組合を組織することが認められていることなど、それぞれ異なる取扱いがなされている根拠になるものである。

逐条地方公務員法 第一次改訂版  
(橋本勇) p. 809

**A'案 A案の場合において、協約締結権を付与されない職員については、現行の職員団体制度を適用する。**

(メリット)

- ・ 労働基本権付与のレベルに応じた制度となる。

(デメリット)

- ・ 二重の制度となり、制度が複雑となる。

(留意事項)

- ・ 協約締結権が労働組合と職員団体を区分するメルクマールとなることの理論的な整理が必要。
- ・ 協約締結権がないから労働組合ではなく職員団体制度となっているのだとすれば、協約締結権を持つ組織を職員団体とすることの意義や整合性をどう考えるかといった観点からの検討も必要ではないか(1)も関連)。

**B案 自主的かつ民主的な労働組合であるために必要な労働組合法第2条及び第5条第2項に規定されている要件(※)を満たしているか予め第三者機関により資格審査が行われ、登録されたもののみを交渉主体と認める。**

(※) 自主的かつ民主的な労働組合というためには、現行の国家公務員法における職員団体の要件にはないが、労働組合法第2条や第5条に定められている、使用者から経理上の援助がされていないこと、会計監査及び組合員への公表がされていること等の要件を満たす組合(団体)とする必要がある。

(メリット)

- ・ 労働組合について、自主的かつ民主的なものが労働側の当事者となることにより、自律的労使関係制度の構築に沿う。
- ・ 労働側の当事者があらかじめ明確になり、交渉の円滑化、労使関係の安定が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労働者が労働組合を結成し、直ちに団体交渉を申し入れることが困難となるおそれがある。
- ・ 公務における労働組合について、新たに第三者機関による事前資格審査制度を設けることは結社の自由の観点から問題があるとの考え方があ
- ・ 公務における交渉の効率性等を考慮すれば、このような事前資格審査制度は結社の自由を



|  |  |
|--|--|
| <p>阻害するとまでのものではないとの考え方がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使関係を成熟させていくためには、資格審査等の関与は最小限にすべきである。</li> <li>・ 現在の登録制度は、職員団体が一定の要件を備えていること、職員団体が民主的に組織されていることを、登録機関が公証する制度であり、新たに第三者機関による資格審査制度を設ける必要はないのではないかと考えられる。</li> <li>・ 現行の登録職員団体制度においても、登録機関は実質的に審査を行っており、新たな第三者機関を設けたとしても、審査の体制整備等の負担が大きくなるということは生じないという考え方もある。</li> <li>・ 資格審査を第三者機関で行うこととした場合には、それ相応の体制整備が必要である。</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

| 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   |
| <p>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</p> <p>【少数組合の団体交渉権をめぐる学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul> <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<br/>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<br/>（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説<br/>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"> <li>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）。</li> </ul> <p>【解釈等】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労組法第 6 条は、憲法第 28 条で保障された「労働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</li> </ul> |                               | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 25</p> <p>少数組合の団体交渉権について（奥野寿）日本労働研究雑誌・平成 20 年 4 月 p. 28</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 25<br/>アメリカ労働法（中窪裕也）p. 35～、99～<br/>アメリカ合衆国の全国労働関係法（NLRA）等の概要</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 25</p> <p>改正公共企業体労働関係法の解説（松崎芳伸）昭和 27 年 p. 119～120</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>権利は、交渉単位制のもとにおいても、りつ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。</p> <p><b>B 説 排他的交渉代表制は憲法 28 条に違反するとする説。</b><br/>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。</p> <p><b>【学説】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> </ul> <p>(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。</p> <p><b>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</b></p> <p>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になるのか検討が必要である。</p> <p>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。</p> <p><b>【学説】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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、労働組合にとっても、それほど高いハードルではない。</li> <li>・ 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迫られる。</li> </ul> <p><b>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</b></p> <p>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りうる。</p> <p>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</p> <p>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ず（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。</p> <p>※（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、</p> | <p>労働組合法（西谷敏）1998 年 p. 47～48</p> <p>労働組合の設立等の要件について（海外）<br/>外国（官民共通）の例（第 12 回行政改革推進本部専門調査会（平成 19 年 8 月 6 日）資料 1 抜粋）</p> <p>労使関係法の常識と非常識（小嶋典明）阪大法学第 56 巻 2006 年 p. 21</p> <p>道幸哲也「不当労働行為の行政救済法理」（1998 年）p. 172～173</p> |
|--|---|

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。

### 【学説】

- ・ 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。

官民比較の視点から見た労働条件設定システムの課題（荒木尚志）  
p. 203

## 3. 少数職員団体の取扱いについて

※ 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。

### 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。

（メリット）

- ・ 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。

（デメリット・留意事項）

- ・ 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。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。

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）

**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。**

C案ではさらに以下のパターンが考えられる。

**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。**

**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。**

**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。**

**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、当該統一団体のみに団体交渉・協約締結を認める。なお、当該統一団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**

※ 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。

※ 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、このような場合はどうすべきかという問題が生じない。）

※ 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

職員団体の組織状況

は、B案の排他的交渉代表制の一種と見ることもできる。

※ 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に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に確認する必要がある、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、選挙を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

|   |   |                                  |
|---|---|----------------------------------|
| 論点番号  | 5 (6) 複数の職員団体が存在する場合の交渉のあり方をどのようにすべきか。(統一交渉などについて、どのように考えるか。) | 担当委員 諏訪委員                        |
| 論 点   |   | 参考資料名                            |
| <p>※ 以下では複数の職員団体に団体交渉・協約締結権が付与される場合を想定して検討する。(論点 5 (5) 2 のA案又はC-3案を想定)</p> <p><b>【民間における共同交渉】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>同一企業内の複数組合が使用者に対し共同交渉を強制できるためには、両組合間で交渉を统一的に遂行しかつ妥結できるために、統一的な団体意思が形成されていることが必要である。これらのうち交渉の統一的遂行のためには、要求内容の統一と統一代表(交渉担当者)の選定(交渉権限の一本化)が要求されるし、統一的妥結のためには妥結権限・協約締結権限の統一(一本化)が要求される。</li> </ul> <p>○ 共同統一交渉をすることを可能とした場合(職員団体の間において合意がなされていることを前提)のメリット、デメリット。</p> <p>※ 「共同統一交渉」とは、複数の職員団体が共同で団体交渉及び協約締結を統一的に行うことをいう</p> <p>※ 職員団体の間の合意の内容によっては、団体交渉権の全てを統一的に行使するのではなく、一部の要求事項について共同統一交渉を行い、その他の要求事項については各々の職員団体が交渉することとなることもある。</p> <p>※ 複数の職員団体が、その上部団体として連合団体を結成した場合において、当該連合団体がその立場で協約を締結する場合は別段として、複数の職員団体が、交渉のみならず協約締結まで統一的に行うことは、現実には困難が多いのではないかと考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各組合の自主性及び意思を尊重することになり、自律的労使関係制度を構築するという趣旨により沿うものと考えられる。</li> <li>複数の職員団体と別々に交渉するというコストを抑制することができる。</li> <li>勤務条件の統一性の確保が図られやすくなる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>共同統一交渉を実施中に職員団体間で割れた場合には、再度それぞれの職員団体と交渉する必要があり、その分の交渉コストが生じるおそれがある。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>再度交渉を行うコストを生じさせないためには、共同統一交渉を行う場合には個別交渉を行わないこととする法的な仕組みを設けるのかどうか、検討が必要である。</li> <li>共同統一交渉の場合、共同統一交渉を行う団体の当事者性を制度上どのように定義するか、当事者適格の在り方(民主的手続、会計の公正性・透明性等)をどのように考えるのかについて検討が必要である。</li> <li>現在の国家公務員の職員団体が府省別に複数組織されていることから、中央交渉については、實際上共同統一交渉にならざるを得ないと考えられる。</li> <li>共同統一交渉を実施するか否かは職員団体の主体的判断に基づく対応が基本となるが、例えば、①連合系・全労連系など系列別に中央交渉を行うパターンと②各系列が参加した(非現業職員全体を代表する)交渉団体を設立して行うパターンが考えられる。</li> </ul> <p>※ 地方公務員制度における複数の職員団体が存在する場合の交渉のあり方については、論点 16 において検討</p> |   | <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成 20年 p.529</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |   |                                  |

|   |       |  |           |
|---|-------|--|-----------|
| 論点番号  | 5 (7) | <p>同一職種・同一勤務条件を確保する観点から、何らかの措置が必要か。<br/> (同一職種に複数組合が存在したり、組合に加入しない職員が存在する場合には、協約の内容や協約締結の有無によっては、同一職種・同一勤務条件が確保されないおそれがあるが、平等取扱の原則の要請や人事管理の観点等から、何らかの措置が必要か。)</p> <p>ア 排他的交渉代表制について、どのように考えるか。<br/> イ 労働協約の拡張適用について、どのように考えるか。<br/> ウ 当局の定める勤務条件に係る規範について、どのように考えるか。(例えば、政省令等や、国有林野における給与準則及び勤務時間等に係る規程並びに就業規則、民間における就業規則など)</p> | 担当委員 諏訪委員 |
| 論 点   |       | 参考資料名  |           |
| <p>1. 排他的交渉代表制について、どのように考えるか。</p> <p>※ 論点5 (5)の2において検討。</p> <p>2. 労働協約の拡張適用について、どのように考えるか。</p> <p>※ 自律的労使関係制度構築に当たり、国家公務員の勤務条件は、公務員の平等取扱の原則との関係で、どのような範囲で同じでなければならないか(論点1 (6)②)という点について、勤務条件が所属する職員団体により異なることは望ましくない又は適当でないとする考えに立つことが前提となる。(3も同様)</p> <p>(1) 現行の労働組合法における労働協約の一般的拘束力(労組法第17条)</p> <p>① 趣旨</p> <p>一の工場事業場に常時使用される同種の労働者の四分の三以上の数の労働者が一の労働協約の適用を受けるに至ったときは、自動的に、当該工場事業場に使用される他の同種の労働者についても当該労働協約が適用されることとなる。本来、労働協約の人的適用範囲は、労働者側については、原則として、当該労働協約の当事者である労働組合及びその構成員に限られるのであるが、本条及び次条においては、労働協約が一定の要件を満たす場合には、協約の当事者である労働組合の組合員以外の者にも適用されるという効力を有する旨を規定している。(略)</p> <p>本法が労働協約の工場事業場単位の一般的拘束力を認める趣旨は、多数労働者により組織される労働組合が、いわゆる少数のアウトサイダーの存在によってその団結が侵されることを防止するため、多数労働者の組織する労働組合の締結した労働協約に基づいて労働条件の統一を図り、もって、多数労働者の労働協約の存立の確保及び団結権の擁護を図ることを直接の目的とするものであるが、間接的には、その結果として、労働条件の統一を図ることにより、労使間の紛争の防止及び少数労働者の労働条件の保護をも期するものである。</p> <p>なお、労働協約の一般的拘束力は、(中略)本法に規定されることによってはじめて創設的に認められたものである。</p> <p>② 要件</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「一の工場事業場」とは、個々の工場事業場を指し、一の企業は数個の工場事業場を有する場合は、その企業内の個々の工場事業場の各々がここでいう「一の工場事業場」である。したがって、工場事業場単位の一般的拘束力の発生要件として、常時使用される同種の労働者の四分の三以上の数の労働者が一の労働協約の適用を受けるに至ったかどうかは、個々の工場事業場ごとにみなければならない。</li> <li>「常時使用される」とは、労働契約が形式上一定期間続いているように結ばれていることが必ずしも要件ではなく、常時使用されているということが客観的に判断し得る状態をいい、例えば、日雇労働者の形式をとっていても、実際上そのような状態にあるときは「常時使用」の中に入る。要するに、常時使用される労働者かどうかは、職員、工員、臨時工、嘱託等の名目のいかんを問わず、実質的に判断しなければならない。</li> <li>「同種の労働者」とは、当該労働協約の適用されべき範囲によって決定される。例えば、当該労働協約が工場事業場の全従業員に適用されるものであれば当該工場事業場の従業員である者、工員のみについて適用されるものであれば工員である者、旋盤工のみに適用されるものであれば旋盤工である者が、それぞれ「同種の労働者」である。(中略)</li> </ul> <p>実際に、「同種の労働者」であるかどうか問題とされることが多いのは、いわゆる臨時工がいわゆる常用工と同種であるかどうかという点であるが、臨時工が、実際に常用工と</p> |       | <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法(厚労省労政担当参事官室編) p.642～<br/>労働組合法(抄)</p> <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法(厚労省労政担当参事官室編) p.643～</p>   |           |



|  |  |
|--|--|
| <p>同一の作業態様にありながら、単に雇用期間がある一定期間ごとに更新されるという形式的方面からのみ臨時工と呼ばれている場合には、「同種の労働者」と解すべきであろう。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一の労働協約の適用を受けるというのは、一の労働協約について当該労働協約の当事者である労働組合の組合員として適用を受けるという意味であって、例えば、非組合員が事実上労働協約に定める労働条件と同一の労働条件をもって規律されているような場合には、これに含まれないと解すべきである。</li> </ul> <p>③ 効果</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本条に規定する労働協約のいわゆる工場事業場単位の一般的拘束力の発生のための要件が充足されれば、当該労働協約は、自動的に拡張適用される。そして、本条は強行規定と解されるから、明らかに同種の労働者として労働協約の拡張適用を受けるべき労働者については、労働協約によって、その者を同種の労働者でないと規定したり、その者については労働協約の拡張適用をしないと規定し、労働協約の拡張適用の範囲を限定しても、本条の規定によって労働協約は、その者に対して当然拡張適用される。</li> <li>労働協約の拡張適用を受ける労働者については、その者が常時使用される者であることが、法文の要件として明示されていないが、これはやはり、拡張適用の要件として、同種の労働者の四分の三以上が一の労働協約の適用を受けるかどうか常時使用される労働者についてのみ判断されることからいって、常時使用される者に対してのみ拡張適用されると解すべきである。</li> <li>少数労働者が労働組合を組織し、又は労働協約を有している場合における本条に規定する労働協約の拡張適用の効力に関する裁判例としては、(中略)少数労働者が労働組合を組織していると否とを問わず拡張適用されるという見解に立っていると考えられるもの、(中略)いわゆる多数組合の労働協約の規範的部分が少数組合のそれに比べて労働者にとって有利な場合に限り、拡張適用されるとするもの、(中略)少数労働者が多数者の組合とは別個に自主的な労働組合を結成し、その団結権、団体交渉権にもとづき独自の判断によって固有の労働協約を締結している場合には多数の労働協約を右少数労働者に拡張適用することは許されないと解するのを相当とする(中略)とするものがある。</li> </ul> <p>(参考) 少数組合への労働協約の拡張適用に関する裁判例、学説</p> <p>【裁判例】</p> <p>(肯定の立場)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労働組合法第17条は、個々の労働者を対象とする労働者保護の規定であつて、少数組合の存在は同条適用につき除外事由とはならないものである。これを実質的に考察しても、仮に少数組合が存在するからといって、同組合が(中略)事情により労働協約を締結せず、又は過去において締結したことはあるが既に失効している場合には、多数組合が締結した協約により少数労働者を保護し、少なくとも規範的部分については最低保障を与えるべき切実な実際上の必要性が存在する。それのみではなく、少数組合が弱体であるとか、交渉能力が十分でないため協約締結を危ぶまれる場合においては、これによって協約締結の基礎を与えられることになるのであつて、被控訴人(少数組合員)主張のように団結権を制約されるどころか、むしろ、これを手掛かりとして、多数組合の締結した協約よりも一層有利な内容の協約の成立を目指して団体交渉及び団体行動をなす自由と可能性を有するのであり、何ら少数組合の自主性を害される虞れはなく、対抗関係で弱い立場に立つことが多いとみられる少数組合に多数組合の協約の限度までの利益を常に保障することによって、実質的に、少数組合の自主性を支え、団結権の行使に役立つと解されるからである。</li> </ul> <p>(一部肯定の立場)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>右規定(労働組合法17条)による労働協約の拡張適用は、一つの工場事業場に二つの労働組合が存在する場合に、多数派の労働組合の結んだ労働協約が、少数派の労働組合の組合員の労働条件よりも有利な部分に限ってなされるのであつて、少数派の組合員の労働条件の有利な部分については、その拡張適用がないものと解すべきである。ただし、もし右のように解さなければ、同一工場事業場に二つの労働組合が併存している場合に、少数派の労働組合が、団結・争議行為・団体交渉を通じて、有利な労働条件を獲得しても、右規定に基づき多数派の労働組合の締結した労働協約によって右有利な労働条件が引き下げられることとなつて、右少数派の労働組合固有の団結権・争議権・団体交渉権をほとんど意味のないものにするようになるからである。</li> </ul> <p>(否定の立場)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労働組法第17条は、当該一の労働協約の適用を受けるに至った以外の労働者が未組織労働者</li> </ul> | <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法(厚労省労政担当参事官室編) p.650～</p> <p>香港上海銀行事件(大阪高判昭和60年2月6日)</p> <p>黒川乳業事件(大阪地判昭和57年1月29日)<br/>控訴審(大阪高判昭和59年5月30日)も原判決を引用</p> <p>佐野安船渠事件(大阪地判昭和54</p> |
|--|--|

|   |  |
|---|--|
| <p>働者である場合に適用されるものであり、右少数労働者が他の組合の組合員であった場合には、右組合の団結権、団体交渉権等を尊重する必要があるため適用がないものと解するのが相当である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労組法 17 条に定めるいわゆる労働協約の事業場単位の一般的拘束力制度は、従業員の多数を占め、当該事業場で支配的な地位を有する労働組合がその団結の力によって獲得した労働協約の存立と機能を確保し、協約当事者である労働組合の組織を維持強化するため、組合以外の少数の未組織労働者に対して当該協約を拡張適用するものであって、少数労働者が多数者の組合とは別個に自主的な労働組合を結成し、その団結権、団体交渉権にもとづき独自の判断によって固有の労働協約を締結している場合には多数組合の労働協約を右少数労働者に拡張適用することは許されないと解するを相当とする。</li> </ul> <p><b>【学説】</b></p> <p>(肯定説)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ この条の規定は、拡張適用を受ける側が労働組合を結成しているかどうか、又は別に労働協約を締結しているかどうかを区分して明示していないので、その工場事業場において支配的な立場にある労働組合の締結した労働協約は、このような場合にも、拡張適用されるものと解する。労働条件の均一化ないし維持改善ということはより高次の団結をとおして実現されるのが労働運動の実態であるから、上のように解することは、自主的な団結および団体交渉の保障を建前を不当に制限するというにはならない。なぜなら、拡張適用される第一組合の労働協約は、第二組合そのものに適用されるのではなく、その個々の労働者に適用されると考えられるからである。</li> <li>・ 一般的拘束力制度の趣旨を、すでに指摘したように、労働力の安売りを防止し、協約の線で労働力を平準化させることにより団結の維持強化をはかることにあると解する立場からすれば、対立関係に立つ少数組合が労働条件の切り下げの機能を果たすのを防止するという限度で協約は拡張されるとみるべきである。</li> </ul> <p>(否定説)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 少数組合の団体交渉権を多数組合のそれと同等に保障している現行法制下においては、この問題については否定説が必然的になると考えている。しかもこれは、少数組合が当該事項につきすでに協約を締結していると否とを問わないと考える。<br/>まず、もし肯定説をとり、少数組合の組合員にも多数組合の労働協約が拡張適用されるとすれば、少数組合は多数組合の協約の成果を自動的に利用できるとともに、それに満足しなければより有利な労働協約を求めて団体交渉と争議行為ができることになる。<br/>(中略)<br/>また、肯定説では他方では、多数組合の団体交渉権を少数組合の団体交渉権に優越させ、少数組合の団交上の独自の立場を侵害する帰結を導きうる。</li> <li>・ 少数組合が存在する場合、少数組合員に保障された団交権の尊重のため、協約の拡張適用は少数組合員には及ばないと解されており、協約の拡張適用制度では事業場単位の統一的労働条件規制は成就しない。</li> </ul> <p>(2) 協約の拡張適用について、どのように考えるか。</p> <p>※ 多数組合が締結した協約の他に、少数組合が締結した協約が存在する場合に、少数組合の組合員に拡張適用を認めることとするかどうかについては、裁判例、学説でも争いがあることに留意する必要がある。</p> <p>仮に、少数職員団体の職員への拡張適用を認めないとする考えに立つ場合、勤務条件の統一性の確保という観点からは、協約の拡張適用を議論する実益は少ないと考えられる。(したがって、ここでは少数職員団体への拡張適用を認めるとする考えに立つことが前提となる。)</p> <p><b>A案</b> 民間と同様に、例えば四分の三以上の数の同種の職員が一の協約の適用を受けるに至ったときは、その他の同種の職員についても拡張適用されるものとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件の統一性の確保が図られやすくなる。</li> <li>・ 少数職員団体の職員を保護することができる。</li> <li>・ 労働法制において既に採用されており、制度設計を行いやすい。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> | <p>年 5 年 17 日)<br/>控訴審 (大阪高判昭和 55 年 4 年 24 日) も原判決を引用</p> <p>桂川精螺製作所事件 (東京地判昭和 44 年 7 月 19 日)</p> <p>全訂 労働組合法 (菊池勇夫・林迪広) p. 220</p> <p>現代法律学全集 労働団体法 (外尾健一) p. 648</p> <p>労働法 第八版 (菅野和夫) 平成 20 年 p. 568</p> <p>「官民比較の視点から見た労働条件設定システムの課題」(荒木尚志) p. 203</p> |
|---|--|

- ・ 少数職員団体による独自の交渉・協約締結を制約することになる。
- ・ 民間では「一の工場事業場」ごとに判断することとされており（労働組合法第 17 条）、民間と同様の制度とするのであれば、中央の段階で交渉し決定した勤務条件についても拡張適用が及ぶ府省・地方支分部局と及ばない府省・地方支分部局とが生じることとなる。  
このような問題に対処するには、例えば、中央の段階で決定した協約の拡張適用の「適用」範囲を決める単位を「一の工場事業場」ではなく、全国家公務員とするといったことが考えられる。  
一方で、公務全般を「同種の職員」と見るのが適当であるかどうかについても十分検討する必要がある。
- ・ 職種の概念が明確でない場合、「同種の職員」に該当するかどうかの判断に当たり、紛争が生じる可能性がある。（現在の職種の違いが「同種の職種」並びの概念においてどのように取り扱われることとなるのか整理が必要。）

※ 四分の三という要件については、公務の事情等も踏まえ検討する必要がある。

### B案 協約の拡張適用を公務に導入しない。

（メリット）

- ・ 協約の拡張適用に伴う A案の上記（デメリット・留意事項）の問題を回避することができる。
- ・ 現業国家公務員とは業務の性質、業績の仕組み等が大きく異なる非現業国家公務員における協約の拡張適用の要件をどのように考えるか等、拡張適用の実施に際しての問題を回避することができる。
- ・ 少数組合の組合員への協約の拡張適用の可否に関する争いに留意する必要がない。（デメリット・留意事項）
- ・ 勤務条件の統一性の確保を図るための措置が必要となる。（3において検討）
- ・ 労働法制とは異なる制度設計となる。特に、現業国家公務員について、その任用が公法上の行為と解されながらも、労組法第 17 条が適用されていることとの関係を整理する必要がある。
- ・ 職務の性質上協約締結権を付与されないこととなる職員にまで協約の拡張適用を及ぼすことが公務員の勤務条件決定のあり方として妥当かどうかという問題に留意する必要。

（参考：協約にいかなる効力を認めるか等について）「官民比較の視点から見た労働条件設定システムの課題」（荒木尚志） p. 200

### 3 当局の定める勤務条件に係る規範について、どのように考えるか。（例えば、政省令等や、国有林野における給与準則及び勤務時間等に係る規程並びに就業規則、民間における就業規則など）

#### (1) 現行の労働基準法、労働契約法における就業規則、現行の国有林野における給与準則、勤務時間等に係る規程について

##### ① 就業規則について

- ・ 「就業規則」とは、労働基準法及び労働契約法の規定に基づき、使用者が定める、労働者の就業上遵守すべき規律及び労働条件に関する具体的細目についての規則類の総称である。
- ・ 常時十人以上の労働者を使用する使用者は、一定の事項について就業規則を作成し、行政官庁に届けなければならないこととされている（変更の場合も同様）。（労働基準法第 89 条）  
また、使用者は、就業規則の作成又は変更について、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者の意見を聴かなければならないこととされている。（労働基準法第 90 条第 1 項）
- ・ 就業規則で定める基準に達しない労働条件を定める労働契約は、その部分については無効とされ、無効となった部分は就業規則で定める基準によることとされている。（労働契約法第 12 条）
- ・ 就業規則は、法令又は当該事業場について適用される労働協約に反してはならないこととされている。（労働基準法第 92 条第 1 項）  
また、就業規則が法令又は労働協約に反する場合には、当該該当する部分については、上記の効力（労働契約法第 12 条）等が発生しないこととされている。（労働契約法第 13 条）

改訂新版 労働基準法 下（厚生労働省労働基準局編） p. 848  
労働基準法（抄）、労働契約法（抄）

##### ② 給与準則、勤務時間等に係る規程（国有林野事業の場合）

- ・ 国有林野においては、給特法に基づく給与準則と労働基準法に基づく就業規則とを定めている。法律の委任を受けて下位法令等を定める立場と就業規則を定める使用者としての立場を区別する必要があることに留意する必要がある。（下位法令等と就業規則を二重に必要とす

給特法（抄）

|   |  |
|---|--|
| <p>るかについては整理が必要。)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法施行者の立場として、国有林野事業を所管する主務大臣である農林水産大臣（又は政令の定めるところによりその委任を受けた者）が、協約対象職員と協約対象外職員（非組合員、他組合の組合員、管理職等）との勤務条件の統一を確保する等のため職員に対して支給する給与について給与準則を定める。（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（以下「給特法」という。）第4条）<br/>また、同じく法施行者の立場として、国有林野事業を所管する主務大臣である農林水産大臣（又は政令の定めるところによりその委任を受けた者）が、職員の勤務時間、休憩、休日及び休暇について規程を定める。（給特法第6条）</li> <li>職員のうち国有林野事業を行う国の経営する企業の業務を遂行するために恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員に係る給与準則については、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こととされている。（給特法第5条）</li> </ul> <p>(2) 当局の定める勤務条件に係る規範について、どのように考えるか。</p> <p>案（給与準則等や就業規則による場合）</p> <p>法令・予算及び協約の定め範囲内で、当局は、法施行者としての給与準則等の制定や、使用者としての就業規則の制定により、協約締結職員団体に加入していない職員及び協約締結権が付与されていない職員にも適用される勤務条件に係る法規範を定めることとする。</p> <p>※ 給特法のような考えに立てば、給与準則とは、法律の規定に基づき、法施行者の立場として大臣等が定める給与に関する規程</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約締結職員団体に加入していない職員及び協約締結権が付与されていない職員を含め広く勤務条件の統一性の確保が可能となる。</li> </ul> <p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>職員団体に加入していない職員の勤務条件に関し、協約の内容を使用者限りの判断で強制することとなり得る。</li> </ul> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国有林野においては、予算上不可能な内容のいかなる協定も、政府を拘束するものではなく、また、国会によって所定の行為がされるまでは、そのような協定に基づいていかなる資金といえども支出してはならず、予算上不可能な内容の協定をしたときは、政府は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならないこととされている。（特労法第16条）</li> <li>（地公労法上）協定が地方公共団体の長または機関の定める規則その他の規程と抵触する場合には、地方公共団体の長または機関は、この抵触を無くすために規則・規程の改正をしなければならない。この点は、明文の規定はないが、公労法上の団体交渉の場合も、当該公共企業体等の制定した規則・規程に関する限り同様であると解される。</li> </ul> | <p>特労法（抄）</p> <p>公共部門労働法（二）（菅野和夫）<br/>p. 18</p> <p>地公労法（抄）</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

6 交渉不調の場合の調整システムのあり方

|   |   |  |
|---|---|--|
| 論点番号  | 6 (1) 交渉不調の場合の第三者機関による調整（例えば、あっせん、調停、仲裁）について、どのようにすべきか。また、強制的な仲裁等について、どのようにすべきか。<br>① 交渉不調が長期化することによる公務の停滞等を避けるため、調整システムはどうあるべきか。<br>② 仲裁等の開始要件はどうすべきか。 | 担当委員 島田委員  |
| 論 点   |   | 参考資料名  |
| <p>1. 交渉不調が長期化することによる公務の停滞等を避けるため、調整システムはどうあるべきか</p> <p>(1) 現行の現業等における調整システム</p> <p>&lt;あっせん&gt;<br/>         あっせんとは、あっせん員が、労働争議の両当事者の間に立って双方の主張の争点を確かめ、その妥協調整に助力して、当事者の自主的な互譲を図ることによって紛争を解決することであり、争議調整方法のうちで最も簡易なものである。</p> <p>&lt;調停&gt;<br/>         調停とは、公・労・使のそれぞれを代表する委員または特別調停委員からなる三者構成の調停委員会または地方調停委員会が、紛争当事者間に介して、それぞれの主張をよく聞いて、公正適切な調停案を労使双方に提示して、その受諾を勧告することにより紛争を解決することを目的とする調整方法である。調停は、調停委員会が調停案を紛争当事者に提示する点においてあっせんと異なり、調停案の諾否が当事者を法的に拘束することがない点において仲裁と異なる。</p> <p>&lt;仲裁&gt;<br/>         仲裁とは、関係当事者間の紛争の最終的解決方法であって、仲裁委員会が紛争解決の条件を定めた仲裁裁定を提示する。関係当事者はこの裁定に服従すべき法的義務を負うから、裁定は当事者双方に対する法的拘束力をもつ点において調停と異なる。</p> <p>&lt;あっせんの開始&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係当事者の双方又は一方から申請がなされたとき</li> <li>・ 中労委の職権に基づく決議</li> </ul> <p>&lt;調停の開始&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係当事者の双方から申請がなされたとき</li> <li>・ 関係当事者の一方から労働協約の定めに基づき申請がなされたとき</li> <li>・ 関係当事者の一方からの申請により中労委が調停を行う必要があると決議したとき</li> <li>・ 中労委が職権に基づき調停を行う必要があると決議したとき</li> <li>・ 主務大臣から請求がなされたとき</li> </ul> <p>&lt;仲裁の開始&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係当事者の双方から申請がなされたとき</li> <li>・ 関係当事者の一方から労働協約の定めに基づき申請がなされたとき</li> <li>・ あっせん又は調停を開始した後二月を経過して、なお紛争が解決しない場合において関係当事者の一方から申請がなされたとき</li> <li>・ あっせん又は調停を行っている事件について、中労委が仲裁を行う必要があると決議したとき</li> <li>・ 主務大臣から請求がなされたとき</li> </ul> <p>※ 本来、労使間の紛争は、団体交渉で自主的に解決するということが、労使関係の原則であり、国家機関は、できるだけこれに介入せず、かかる自主的な努力に対して必要な援助を与えるに止まるというのが建前であるが、現業等については、当該職務の公共性に鑑み、民間の場合よりは積極的な国家機関による介入の余地が認められている。特に強制仲裁制度が設けられていることは、争議行為の禁止と相まって一つの特色となっている。</p> <p>(2) 調整システムはどうあるべきか</p> <p>A案 交渉不調の場合には、独立性・中立性・公平性を有する第三者機関が調整を行うことができるものとする。<br/>         調整の手段としては、あっせん、調停、仲裁の3種類を設ける（労調法が適用される民</p> |   | <p>公共企業体等労働関係法（峯村光郎） p. 151</p> <p>公共企業体等労働関係法（峯村光郎） p. 156</p> <p>公共企業体等労働関係法（峯村光郎） p. 163<br/>         公労法・地公労法（松岡三郎他） p. 248</p> <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法（厚生労働省労政担当参事官室編） p. 1036～</p> <p>公共企業体等労働関係法（峯村光郎） p. 152～</p> <p>改正公労法・地公労法（三治重信） p. 207</p> |

**間労働者及び特労法が適用される現業国家公務員と同様。**

(メリット)

- ・ 労使の自主的解決を促進しつつ公正な労使決定を担保でき、自律的労使関係の構築に資する。
- ・ 交渉当事者から独立性・中立性・公平性を有する第三者機関が調整を行うことにより、公平で客観的な判断が行われ、交渉当事者の納得性が高い。
- ・ 民間及び現業国家公務員等について現在機能しているシステムであり、制度としての実効性が期待できる。

(デメリット)

- ・ 仲裁の開始要件にもよるが、仲裁に直接持ち込めることとするよりも時間やコストがかかる場合が考えられる。

※ 調整の手段については、あっせんにおいて事実上和解の案を示すこともあるなど、あっせん、調停の実情にかんがみ、あっせん又は調停、及び仲裁の２種類とすることも考えられる。

**B案 交渉不調の場合の調整の手段として、仲裁のみを設ける。**

(メリット)

- ・ 公務の停滞等を避けるため、仲裁に直接持ち込むことで、より迅速に紛争を解決することができる。
- ・ あっせん、調停の段階を経ないことにより、コストを減らすことができる。
- ・ 交渉当事者から独立性・中立性・公平性を有する第三者機関が調整を行うことにより、公平で客観的な判断が行われ、交渉当事者の納得性が高い。

(デメリット)

- ・ 労使紛争における自主的解決の努力を尽さない段階で、最も強力な効力を有する第三者機関の調整手段に委ねることになりかねず、自律的労使関係の構築の観点から問題となり得る。
- ・ 現業国家公務員等と異なるシステムとなるが、中労委における調整事件の最近の状況（仲裁の新規係属事件のうち特定独法等関係はない）を考慮すると、あっせん・調停を利用したいとする労使当事者のニーズがあり、仲裁のみで調整システムとして十分か懸念が残る。

**C案 A案の仕組みを基本としつつ、交渉不調の場合には、使用者側が職員団体の意見を添えて法案を提出し、国会の判断に委ねる。**

(メリット)

- ・ 国会の判断をより重視するものである。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使紛争における自主的解決の努力を尽さない段階で、国会の判断に委ねることになりかねず、自律的労使関係の構築の観点から問題となり得る。
- ・ 紛争調整機関の判断を得ず、使用者側の判断で使用者側の案の可否について国会の判断を仰ぐことは、使用者側の意見が優先して判断される結果を招き易く公平さに欠ける。また、使用者側のみでの判断で使用者側の案を国会に提出し得るとすることは、現行制度と比較した場合に第三者機関である人事院の勧告等の措置を欠き職員側にとって不利な仕組みである。
- ・ 交渉不調のままの法案を提出することにより、かえって国会における議論を混乱させるおそれがある。
- ・ 法改正までは要しない事項（政省令事項等）のために第三者機関の調整システムが別途必要である。

※ 公務における団体交渉の不調は、公務の停滞を招き国民生活への影響を及ぼすこと、調整について国民に信頼されることが望ましいことから、調整の状況や結果等について国民への公表を検討すべき。

※ 調整システムの検討に当たっては、民間における労使関係の実態把握やその評価、労使紛争の状況の分析等も重要。

※ 法律の改正又は予算の修正を必要とする内容の仲裁裁定については、論点4(3)②の2において検討。

(参考)

- 全通名古屋中央郵便局事件判決最大判（昭和52年5月4日）  
公労法は、当局と職員間の紛争につき、あっせん、調停及び仲裁を行うための公平な公共

調整事件取扱状況（中労委HPより）

中央労働委員会が最近5年間において取り扱った特定独法等に関する調整事件

調整事件係属状況及び終結状況

| 年別  | 前年<br>繰越 | 係属               |        |        |   | 計  |
|-----|----------|------------------|--------|--------|---|----|
|     |          | 新規係属             |        |        |   |    |
|     |          | あ<br>っ<br>せ<br>ん | 調<br>停 | 仲<br>裁 | 計 |    |
| 16年 | 10       | 8                |        |        | 8 | 18 |
| 17年 | 12       | 5                |        |        | 5 | 17 |
| 18年 | 12       | 2                | 1      |        | 3 | 15 |
| 19年 | 10       | 3                | 1      |        | 4 | 14 |
| 20年 |          | 4                | 2      |        | 6 | 6  |

| 年別  | 取<br>下<br>げ<br>等 | 終結     |                       |        | 次<br>年<br>繰<br>越 |
|-----|------------------|--------|-----------------------|--------|------------------|
|     |                  | 解<br>決 | 不<br>調<br>・<br>打<br>切 | 合<br>計 |                  |
| 16年 |                  | 4      | 2                     | 6      | 12               |
| 17年 |                  | 4      | 1                     | 5      | 12               |
| 18年 |                  | 3      | 2                     | 5      | 10               |
| 19年 | 12               | 2      |                       | 14     |                  |
| 20年 |                  | 4      | 2                     | 6      |                  |

[注] 取下げ等には不開始を含む。

(C案の参考資料)  
行政改革推進本部専門調査会報告  
(抄)

企業体等労働委員会を設け、その35条本文において、「委員会の裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定としてこれに服従しなければならない。」と定め、さらに、同条但書は同法16条とあいまって、予算上又は資金上不可能な支出を内容とする裁定についてはその最終的な決定を国会に委ねるべきものとしているのである。これは、協約締結を含む団体交渉権を付与しながら争議権を否定する場合の代償措置として、よく整備されたものと言うことができ、右の職員の生活権擁護のための配慮に欠けるところがないものというべきである。

(注) 現在、公労法等は次のとおり。公労法：特労法、公共企業体等労働委員会：中央労働委員会

○ 結社の自由委員会第329次報告(2002.11.21)

委員会は、ストライキ権に関する多くの原則のうち、ストライキ権は、労働者とその団体の基本的権利であり、以下の例外を除いて、公務員が享受すべき権利であることを想起する：軍隊及び警察、国家の名の下に権限を行使する公務員、用語の厳格な意味における不可欠業務、または深刻な国家的危機状況における業務に携わる労働者。この権利を剥奪され又は制限され、それゆえに自らの利益を守る不可欠な手段を失っている労働者は、これらの禁止や制限を代償する適切な保障が与えられなければならない。例えば、十分で、公平かつ迅速な仲裁・調整手続で、その手続のあらゆる段階に当事者が参加でき、また、裁定は一旦出されれば完全かつ迅速に実施されるものである。

2. 仲裁等の開始要件はどうすべきか

A案 労使交渉による自立的な解決を原則としつつ、交渉不調の場合には、労使当事者からの申立てに加え、強制的な手続(第三者機関の決議・職権、例えば内閣総理大臣の請求)により、調停、仲裁を開始できることとする。

【A案の開始要件の具体的イメージ】

※ 調停の⑤及び仲裁の⑤の請求主体を主務大臣ではなく内閣総理大臣等としている点異なるほかは、現行特労法と同じである。

あつせん・① 労使の双方若しくは一方の申請があったとき。

② 第三者機関の決議があったとき。

調停・① 労使の双方が調停の申請をしたとき。

② 労使の一方が、労働協約の規定に基づき調停の申請をしたとき。

③ 労使の一方の申請により、第三者機関が調停を行う必要があると決議したとき。

④ 労使の申請がなくとも、第三者機関が職権に基づき、調停を行う必要があると決議したとき。

⑤ 行政運営に最終的な責任を負う者(内閣総理大臣等)が、調停の請求をしたとき。

仲裁・① 労使の双方が仲裁の申請をしたとき。

② 労使の一方が労働協約の規定に基づき仲裁の申請をしたとき。

③ 第三者機関があつせん又は調停を開始した後一定期間を経過して、なお紛争が解決しない場合において、労使の一方が仲裁の申請をしたとき。

④ 第三者機関自らが、あつせん又は調停を行っている案件について、仲裁を行う必要があると決議したとき。

⑤ 行政運営に最終的な責任を負う者(内閣総理大臣等)が、仲裁の請求をしたとき。

※ 現行の特労法では、当事者としての使用者(例えば、特定独立行政法人の長)ではなく、主務大臣(厚生労働大臣及び事業所管大臣)による調停・仲裁の請求を規定している(第27条第5号及び第33条第5号)。これは、厚生労働大臣については労使関係の安定、労使紛争の解決という公益的な観点、事業所管大臣については事業の運営に行政責任を持つという公益的な観点によるものであり、使用者としての優位性を認めたものではない。

※ 上記の場合、政府としては、調停の⑤又は仲裁の⑤の請求を行うという立場と、調停の①～③又は仲裁の①～③の申請を行うという立場があるが、前者は公務の停滞による国民生活への支障等を勘案して行うものであるのに対し、後者は交渉当事者の一方として交渉不調の調整を求めるものであり、後者は公務の停滞による国民生活への支障等のおそれがある場合に限られなく考えられる。

※ 交渉当事者の一方(使用者)として調停・仲裁の請求をなし得る者、及び行政運営に最終的な責任を負う者(内閣総理大臣等)については、検討が必要(①内閣人事局が当事者の場合、②各府省(本省)が当事者の場合、③地方支分部局が当事者の場合)

※ 地方公共団体に係る案件の場合、誰がこのような権限を有することとなるのか整理が必要。

・現行の特労法の規定  
(あつせん)

第26条 委員会は、特定独立行政法人等とその職員との間に発生した紛争について、関係当事者の双方若しくは一方の申請又は委員会の決議により、あつせんを行うことができる。  
2～6 (略)

(調停の開始)

第27条 委員会は、次の場合に調停を行う。

一 関係当事者の双方が委員会に調停の申請をしたとき。

二 関係当事者の一方が労働協約の定に基いて委員会に調停の申請をしたとき。

三 関係当事者の一方の申請により、委員会が調停を行う必要があると決議したとき。

四 委員会が職権に基づき、調停を行う必要があると決議したとき。

五 主務大臣が委員会に調停の請求をしたとき。

(仲裁の開始)

第33条 委員会は、次の場合に仲裁を行う。

一 関係当事者の双方が委員会に仲裁の申請をしたとき。

二 関係当事者の一方が労働協約の定に基いて委員会に仲裁の申請をしたとき。

三 委員会があつせん又は調停を開始した後二月を経過して、なお紛争が解決しない場合において、

(メリット)

- ・ 強制的な開始手続を設けることにより、交渉がいたずらに長期化して公務が停滞することによる国民生活への支障を少なくすることができる。また、交渉が長期化することによる交渉コストの増加を防ぐことができる。
- ・ 公務の停滞等を避ける観点から、行政運営に最終的な責任を有する者の発意による強制仲裁の制度を設けることにより、安定的・効率的な行政運営と自律的労使関係の調整を図ることができる。
- ・ 仲裁のように裁定に拘束されず、ただ強制的に第三者が入り、調停を行う強制調停の制度を設けることが、紛争の円満な解決に資する場合があると考えられる。
- ・ 現業国家公務員について現在機能しているシステムであり、制度としての実効性が期待できる。

(デメリット)

- ・ 強制的な開始手続が設けられる場合、紛争の自主的解決に対する労使の意欲を減殺し、第三者機関の調整に依存するという傾向を助長する可能性があり、自律的労使関係の構築の観点から問題となり得る。

**A' 案 A案の開始要件のうち、あっせんの①・②、調停の①～④、及び仲裁の①～④とする。**

(メリット)

A案のメリット（4つ目のボツを除く）のほか、

- ・ A案の場合、政府として、調停の⑤又は仲裁の⑤の請求を行うという立場と、調停の①～③又は仲裁の①～③の申請を行うという立場が混在することとなるが、そのような問題を回避することができる。

(デメリット)

A案のデメリットのほか、

- ・ 公益的な観点から調停や仲裁の請求をする者がいなくなる。

**B案 A案を基にし、強制仲裁の開始要件を追加する。**

【追加する強制仲裁の開始要件のイメージ】

仲裁 …… 交渉を開始した後一定期間を経過して、なお交渉が終了しない場合において、労使の一方が仲裁を申請したとき。

(メリット)

A案のメリット（4つ目のボツを除く）のほか、

- ・ 公務の停滞等を避けるため、あっせん、調停の段階を経ずに、関係当事者の一方による申立てにより仲裁に持ち込むことで、より迅速に紛争を解決することができる。
- ・ あっせん、調停の段階を経ない開始要件を追加することにより、コストを減らすことが期待できる。

(デメリット)

- ・ A案より、紛争の自主的解決に対する労使の意欲を減殺し、自主的解決の努力を尽さない段階で、最も強力な効力を有する第三者機関の調整手段に委ねるといった傾向を助長する可能性が高まり、自律的労使関係の構築の観点から問題となり得る。

**C案 強制仲裁による最終的決定を予定する義務的な調整事項（給与、勤務時間等）とそれ以外の事項に区分し、前者について強制仲裁を申請できる職員団体を一定の要件を満たすものに限定する「義務的調整申立適格制度」を設ける。（論点7(1)①(ウ)参照）**

(メリット)

- ・ 交渉権・協約締結権をすべての職員団体に認める一方、強制仲裁手続については要件を設けることにより、使用者側の過度な負担を避けることができる。
- ・ 自律的労使関係の構築と費用とのバランスがとれた仕組みである。

(デメリット・留意事項)

- ・ 現行の強制仲裁制度は争議権制約の代償措置とされているところ、争議権を付与されない中で、強制仲裁措置が付与される職員団体とそうでない職員団体が存在することとなり、不平等な取扱いとなる。
- ・ 強制仲裁を申請できない職員団体に対しては、使用者側が交渉拒否をしても最終的な救済を得られない可能性がある。
- ・ 強制仲裁を申請できる職員団体の要件をどのように設定するかについての合意が得られにくい。
- ・ 国営企業等や民間の仲裁制度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。

関係当事者の一方が委員会に仲裁の申請をしたとき。

四 委員会が、あっせん又は調停を行つている事件について、仲裁を行う必要があると決議したとき。

五 主務大臣が委員会に仲裁の請求をしたとき。

改正公労法・地公労法（三治重信）  
p. 224



|  |  |
|--|--|
| <p>※ 労使の当事者は、強制的な仲裁制度が設けられる場合においても、自律的に紛争を解決することが基本であるとの認識を持つ必要がある。</p> <p>論点 6 (2) ((1)の調整は、いかなる機関が担うべきか。(労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)) は、論点 12 において検討。<br/>(調整を担うべき機関に必要な性格や専門性のほか、その構成(三者構成の場合、使用者側委員に公務員法制の有識者を加えるなど)等を検討することが考えられる。)</p> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

7 団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方

|  |        |  |           |
|--|--------|--|-----------|
| 論点番号   | 7 (1)① | 職員団体の活動を阻害する行為(団交拒否など)について、いかなる救済の仕組みが必要か。 ※ 論点 12 と関連して検討<br>① 救済の対象となる職員団体、行為をどう考えるか。(自律的労使関係の下において当事者としての責任を担う立場から、職員団体についても正当な理由がない場合の団交拒否を禁止するか等) | 担当委員 島田委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名  |           |
| 1. 労働法制における不当労働行為類型と救済制度について   |        |  |           |
| (1) 不当労働行為救済制度の目的  |        |  |           |
| <p>労組法における不当労働行為救済制度は、憲法 28 条における団結権等の保障を実効的にするために、労組法において立法政策として創設されたものである。したがって不当労働行為救済制度の目的は、労組法の目的規定(1条1項)にあるとおり、「労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成すること」にある。要するに不当労働行為救済制度のねらいは、使用者は労働組合を対等な交渉相手として承認尊重し、これと団体交渉関係を営むべきである、との労使関係の基本ルール(いわゆる「団結権」)の擁護にある。このようなルールに立脚して労使関係の将来に向けての正常化をはかることが、同制度の目的である。</p> |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.620   |           |
| (2) 不当労働行為の類型  |        |  |           |
| <p>労組法(7条)は、不当労働行為として禁止される種々の行為を4号にわたって列挙する。これらは、通常は、①「不利益取扱い」(1号)、②「黄犬契約」(1号)、③「団体交渉拒否」(2号)、④「支配介入」(3号)、⑤「経費援助」(3号)、⑥「報復的不利益取扱い」(4号)の6類型に分けられる。これらのうち、黄犬契約は不利益取扱いに、また経費援助は支配介入にそれぞれ付属する特別の類型であり、また報復的不利益取扱いはその内容上付加的な特別の類型である。したがって、基本的で一般的な不当労働行為類型は、不利益取扱い、団体交渉拒否、支配介入の三類型である。</p>  |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.622<br>労働組合法第7条   |           |
| 【不利益取扱いの例】   |        |  |           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>従業員としての地位の得喪に関する不利益取扱い<br/>解雇、退職願の提出の強要、労働契約の更新拒否、本採用の拒否、懲戒解雇、休職などがここに属する。</li> </ul>   |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.633~634   |           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>人事上の不利益取扱い<br/>労働者に対する不利益な配転、出向、転籍、長期出張などの命令がまずあげられる。(中略) また、昇進や昇格において不利な取扱いをすることも、この種類に属する典型的な不利益取扱いである。さらに、出勤停止、けん責などの懲戒処分もここに属しよう。労組法2条の使用者の利益代表者に該当する管理職に組合員であるが故に昇進させないことも、もちろん不利益取扱いの不当労働行為となる。</li> </ul>  |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.634   |           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>経済的待遇上の不利益取扱い<br/>基本給、諸手当、一時金、退職金、福利厚生給付などにおける不利益な取扱いがここに属する。昇給・賃上げや一時金における査定上の差別はこの典型例である。残業をさせないというのも、この種の不利益取扱いである。</li> </ul>   |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.634   |           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>黄犬契約<br/>黄犬契約の不当労働行為(労組7条1号)は、「労働者が労働組合に加入せず、若しくは労働組合から脱退することを雇用条件とすること」それ自体によって成立する。すなわち、使用者が労働者に対しそのような雇用条件を提示し、またはそれを約定させることによって成立する。組合に加入しても積極的な活動はしないとの約定も、これに該当すると解される。</li> </ul>  |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.635   |           |
| 【団体交渉拒否の例】   |        |  |           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>正当な理由なき団体交渉拒否<br/>理由を何ら掲げないでなす組合否認的な交渉拒否を筆頭として、交渉当事者や担当者に関する種々の正当でない理由を掲げての交渉拒否(「使用者」である者がそうでないと主張して行う交渉拒否、唯一交渉団体条項の存在の主張、上部団体の交渉権の否定、会社外の者を交渉担当</li> </ul>   |        | 労働法 第八版(菅野和夫) 平成 20年 p.637   |           |

|   |   |
|---|---|
| <p>者としていることを理由とする交渉拒否など)、義務的団交事項をそうではないと主張しての交渉拒否、交渉の日時、場所、時間、人数等に関する正当でない理由を主張しての交渉拒否などがありうる。</p>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>誠実な交渉を行わないこと（誠実交渉義務の違反）<br/>誠実交渉義務に反するとされる典型例は、合意達成の意思のないことを最初から明確にした交渉態度（中略）、実際上交渉権限のない者による見せかけだけの団体交渉（中略）、拒否回答や一般論のみで議題の内容につき、実質的検討に入ろうとしない交渉態度、合理性を疑われる回答への十分な説明のないままの固執（中略）、組合の要求・主張に対する回答・説明・資料提示などの具体的対応の不足などである。</li> </ul>   | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.537</p>   |
| <p>【支配介入の例】</p>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>労働組合の結成に対する支配介入<br/>組合結成のあからさまな非難、組合結成の中心人物の解雇または配転、従業員への脱退や不加入の勧告ないし働きかけ、先んじてまたは平行して親睦団体を結成させること、などである。</li> </ul>  | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.640</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>労働組合の運営に対する支配介入<br/>組合活動家の解雇・配転、正当な組合活動に対する妨害行為、組合幹部懐柔のための買収・供応、通常時からのまたは争議中における組合切崩し（脱退勧誘、批判派への激励・援助）、役員選挙その他組合の内部運営への介入、別組合の結成援助、別組合の優遇などがあげられる。組合内の対立集団の一方に対する支援や不利益取扱いも組合運営に対する介入と認められる。</li> </ul>  | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.640～641</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>支配介入に該当しうる不利益取扱いや団体交渉拒否<br/>不利益取扱い（7条1号）や団体交渉拒否（同2号）に該当する行為も、労働組合に対する使用者の弱体化工作と認められれば、同時に支配介入に該当しうる。たとえば、賃上げ、一時金、昇給、昇格などについての組合員全般への差別行為などは、不利益取扱いと支配介入に同時に該当する。また、多数組合とは賃上げや一時金の協定を結びつつ、少数組合とはそれらに関する団体交渉を正当な理由なく拒否する行為も、少数組合への弱体化工作として支配介入行為と認められうる。</li> </ul>  | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.641</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>経費援助<br/>「支配介入」に付属する不当労働行為は、「労働組合の運営のための経費の支払につき経理上の援助を与えること」である。ただし、「労働者が労働時間中に時間又は賃金を失うことなく使用者と協議し、又は交渉すること」、労働組合の厚生資金または福利基金に対する使用者の寄附および最小限の広さの事務所の供与は除くものとされている。<br/>「経費援助」に該当するものとしては、たとえば、在籍専従者の給与、組合用務の出張費用、通信費などの会社負担が考えられる。</li> </ul>   | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.644</p>   |
| <p>(3) 不当労働行為救済制度</p>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>不当労働行為が行われた場合についての救済の仕組みは、労働委員会という労使関係に専門的な行政委員会が準司法的手続で判定を行い救済命令を発する、というものである。このような仕組みを設けた理由は、使用者の不当労働行為によって生じた状態を公的な機関が直接是正する措置をとることが望ましいと考えられ、しかもこの是正については多様な事案に応じて適当な措置を定める裁量権を与える必要があり、労使関係に専門的な行政機関にその任にあたらせることが望ましいと考えられたこと、そしてこのような措置は迅速に行われる必要があるとともに、私的關係へ権力的介入の措置として公正な手続によって行われる必要があること、などの考慮によると考えられる。</li> </ul>               | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.621～622</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>労働委員会の救済命令等は、使用者に一定の作為又は不作為を命ずる行政処分であって、これによって使用者は一定の行政上の義務を負うことになるが、申立人たる労働者と被申立人たる使用者との間に何らかの法律関係が形成されるわけではない。したがって、例えば、不当労働行為たる解雇がなされた場合、それに対する救済命令において「解雇を取り消し…」という表現が用いられることがあるが、このような場合であっても、解雇が無効となって当該労働者に従業員である地位が当然に認められるというわけではなく、使用者は命令の内容を実行する義務を負い、使用者が命令を履行しない場合、すなわち当該労働者を復職させない場合においては、これに一定の強制が加えられることになるにすぎない。</li> </ul> | <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法（厚生労働省労政担当参事官室） p.815～816</p>                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>本条（編注：第32条）は、第28条とともに、不当労働行為に関する救済命令等の実効性を担保するため、救済命令等が確定した場合、及び裁判所の緊急命令が発せられた場合、これに違反した者を処罰する旨を規定したものである。（中略）第28条は確定判決により支持された救済命令等に違反したときの罰則であり、その違反行為については、刑罰としての禁錮又は罰金が</li> </ul>   | <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法（厚生労働省労政担当参事官室） p.868～869、876～877<br/>労働組合法第28条、第32条</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>科されるのに対し、本条は、労働委員会の確定命令、及び裁判所の緊急命令に違反したときの罰則であって、その違反行為については、刑罰を科されることなく、過料を科されるにとどまる。</p> <p><b>2. 公務員法制における不当労働行為類似の制度について</b></p> <p>現行の公務員法制においては、1.との対応では、以下のようになる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 不利益取扱い（労組法第7条第1号） → 国家公務員法第108条の7<br/>地方公務員法第56条</li> <li>○ 黄犬契約の禁止（労組法第7条第1号） → 類似の規定なし</li> <li>○ 交渉拒否（労組法第7条第2号） → 国家公務員法第108条の5第1項<br/>地方公務員法第55条第1項</li> <li>○ 支配介入（労組法第7条第3号） → 類似の規定なし</li> <li>○ 報復的不利益取扱い（労組法第7条第4号） → 類似の規定なし</li> </ul> <p><b>3. 救済の対象となる行為と職員団体についての選択肢の検討</b></p> <p>※ 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既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）</p> <p><b>(1) 事後救済の対象として法的に位置づける行為について</b></p> <p>※ 以下の検討では、協約締結権が付与されることを前提とする。</p> <p>※ 以下においては、「事後救済」とは、労組法における不当労働行為に相当する行為が行われた場合について、第三者機関が準司法的手続で判定を行い救済命令を発する、という仕組みとして検討する。</p> <p>※ 新たに事後救済制度を導入する場合には、救済対象行為を「不当労働行為」として労働組合法を適用するのか、労働組合法に公務員に関する特例規定を置くことにするのか、公務員法制の中で新たな制度を規定することとするのか、別途検討が必要である。（論点12「公務員法制と労働法制の関係」において検討）</p> <p>※ 新たに事後救済制度を導入する場合には、既に不当労働行為救済制度が導入されている現業の公務員の制度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。</p> <p>※ 新たに事後救済制度を導入する場合には、現業における不当労働行為の申立ての内容等実態を踏まえる必要がある。</p> <p><b>(ア) 正当な理由のない団体交渉拒否（以下「交渉拒否」という。）について</b></p> <p><b>A案 事後救済の対象として位置づけない（現行と同様交渉応諾義務を法律で規定するのみ）（論点2(2)③のA案参考）</b></p> <p>（理由）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行の国家公務員法においては、登録職員団体については交渉応諾義務規定がある。また、非登録職員団体については恣意的に交渉を拒否しないこととされ、交渉拒否は行われないこととなっている。</li> </ul> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行制度の枠組みを大きく変える必要がない。</li> <li>・ 事後救済を担当する第三者機関を設置、運営するコストがかからない。</li> </ul> <p>（デメリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交渉応諾義務を規定したとしても、その履行を担保する措置がないこの案においては、実際に交渉拒否がなされても、その違反を是正する方法がなく、協約を締結することができないことになり、協約締結権を付与する趣旨は没却されることになる。</li> <li>・ 協約締結権が付与されている現業公務員については、団交拒否が不当労働行為として事後救済の対象とされており、非現業について事後救済の対象としないことはこれと整合性がとれない。</li> </ul> <p>（留意事項）</p> | <p>国家公務員法第108条の7<br/>地方公務員法第56条</p> <p>国家公務員法第108条の5第1項<br/>地方公務員法第55条第1項</p> |
|--|---|

- ・ 現行の国公法においては、交渉応諾義務は職員団体からの意見聴取・要請に対する応諾義務にとどまり、(協約締結権を付与した場合の)協約締結を目的とする交渉に対するものとは前提が異なる。このため、義務違反があった場合の救済の必要性も、同列には論じられない。
- ・ 交渉応諾義務で不十分であれば、例えば、誠実交渉義務を法律上明記することも考えられる。
- ・ 交渉拒否に対する事後救済制度を国家公務員制度に新たに設けないが、交渉対象事項の範囲について疑義が生じた場合に、第三者機関が解釈を労使双方に示すなど、交渉拒否に至る前の段階で当該問題を解決するような仕組みを設けることも考えられる。
- ・ 一方で、団体交渉事項の範囲を巡り当事者間に争いがある場合に、第三者機関が両当事者を納得させる解釈を具体的事案に即して示すためには、事実調査や聞き取り等に膨大な時間を要することとなるが、交渉前の交渉事項も流動的な段階でそのような作業を行うことは効率的でないうえ、第三者機関の判断に依存することとなり、自律的労使関係の趣旨に合わないとの考え方もある。

#### B案 事後救済の対象として位置づける。(論点2(2)③のB案、C案参照)

(理由)

- ・ 行政機関であっても、実態として交渉拒否が行われないとは言えないことから、民間及び現業公務員と同様にこれら行為に対する救済の道を開いておく必要がある。

(メリット)

- ・ 救済制度があることにより団体交渉権の実質が確保され、自律的且つ民主的な労使関係の構築に資する。
- ・ 現業公務員等と同様の整理であり、整合性がとれる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 事後救済制度のもとでは、新たな第三者機関の設置が想定され、その設置運営コストが生じるが、労働委員会が実施することとした場合には、単独で設置する場合と比較するとコストは下がる可能性がある。

#### ○ 職員団体についても正当な理由がない場合の団交拒否を禁止することについて

※ 労働組合法では、労働組合側の団交拒否禁止が規定されていないことに留意する必要がある。

(複数の労働組合の各々に協約締結権が付与される場合)

○ 適当ではないとする考え方

- ・ 複数の労働組合の各々に協約締結権が付与される場合において、職員団体側の交渉拒否を救済措置の対象とすることについては、各々の労働組合は労使交渉に応ずべき責任ある地位に立つ唯一の者であるとはいえないため、適当でないと考えられる。
- ・ 民間においては、使用者側は労働組合と誠実に団体交渉を行った上で、なお交渉不調の場合には、最終的には就業規則を制定・適用すれば足りるとする考えが裁判例でも多く見られることから、公務において使用者側は同様に対処すれば足り、あえて職員団体の団体交渉拒否を禁止する必要性はないと考えられる。

○ 適当とする考え方

- ・ 複数の職員団体の各々に協約締結権が付与される場合においても、各々の団体との協約が締結しないと、勤務条件の改定を行うことができないことを考えると、正当な理由のない団交拒否は、職員団体にも禁止する必要がある。

(排他的交渉代表制を採用する場合)

- ・ 排他的交渉代表制を採用する場合においては、交渉単位内の全労働者を公正に代表する義務を負うものであり、そのような地位に立つ者の責務として、また、公務の労使関係の安定が国民生活に与える影響の大きさを考慮し、職員団体側の交渉拒否についても、禁じられるべき行為の対象に加えることが検討されるべきと考えられる。

(イ) 不利益取扱いについて

#### A案 事後救済の対象として位置づけない。

(理由)

- ・ 勤務条件に関する行政措置の要求及び不利益処分審査制度などにより、現行制度においても、救済がなされる仕組みとなっている。
- ・ 具体的な不利益取扱いは懲戒、任用、給与などの面で行われることが考えられ、そのかぎりではこれらの根本基準を定める本法の公平、平等な適用を求めている本法第27条(平等取扱原則)違反として、国公法第109条第8号の罰則の担保がある。

国家公務員法(中村博)昭和53年 p.714

逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか)昭和63年 p.1123

(メリット)

- ・ 現行制度の枠組みを大きく変える必要がない。
- ・ 事後救済を担当する第三者機関を設置、運営するコストがかからない。

(デメリット・留意事項)

- ・ 不当労働行為の不利益取扱いは、組合加入等を理由としたあらゆる不利益取扱いのことをいうものであり、国公法の措置要求等の請求とは趣旨が異なるものである。措置要求等は「勤務条件」又は「処分」に該当するケースしか救済できない点で不十分であると考えられる。
- ・ 協約締結権が付与されている現業公務員には、勤務条件に関する行政措置要求については適用除外（特労法第37条）される一方、労組法の不当労働行為としての救済措置の対象となっている。このことは、不利益取扱いについては、勤務条件に関する行政措置要求によっては全面的には救済され得ないことの証左であるとの考えがある。
- ・ 行政措置要求は、(協約締結が認められていた) 国家公務員法の制定当初から規定されていたものであり、職員個人の勤務条件の保護の観点から協約締結権の有無に関わらず規定すべきとも考えられる。

#### B案 事後救済の対象として位置づける。

(理由)

- ・ 勤務条件に関する行政措置要求（国公法第86条～88条）は労働基本権が制約されていることを補完する機能を有するものであり、協約締結権が認められている現業公務員等には適用されていない（特労法第37条）。このため、協約締結権を認めるのであれば、現業公務員等と同様に事後救済（不当労働行為救済制度）の対象とすべきである。なお、不当な不利益処分から職員の身分を保障しようとする不利益処分審査制度については、特定独立行政法人等職員にも適用されており、引き続き非現業の公務員にも適用すべきである。
- ・ 行政機関であっても、実態として不利益取扱いが行われないと言えないことから、民間及び現業公務員と同様にこれら行為に対する救済の道を開いておく必要がある。

(メリット)

- ・ 救済制度があることにより団体交渉権の実質が確保され、自立的な労使関係の構築に資する。
- ・ 現業公務員等の制度と同様の整理であり整合性が取れる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 事後救済制度のもとでは、新たな第三者機関の設置が想定され、その設置・運営コストが生じるが、労働委員会が実施することとした場合には、単独で設置する場合と比較するとコストは下がる可能性がある。
- ・ 不利益審査処分制度は、任用、分限、懲戒と関係することから、公務において引き続き存続することも考えられる。また行政措置要求は、(協約締結が認められていた) 国家公務員法の制定当初から規定されていたものであり、引き続き存置することも考えられる。新たな制度を設ける場合には、現行の不利益処分審査制度及び行政措置要求制度と、事後救済（不当労働行為）として処理される事項との関係を整理する必要がある。

#### (ウ) 支配介入について

##### A案 救済制度を新たに設ける必要はない。(現行制度を維持)

(理由)

- ・ 職員団体活動に対する給与の支給による介入を回避することについて、国家公務員法第108条の6によって十分な配慮がなされているほか、行政機関にあつては、支出は予算の定める支出目的に従ってなされなければならないため、経費援助が行われることはないと考えられるなど、現行の国家公務員法上、支配介入が行われる余地はないと考えられる。
- ・ 仮に、団結への支配介入あるいは差別取扱いがなされた場合でも、不利益処分審査制度による判定によって直接的に是正されうるし、不利益処分審査制度によって是正することができないとき（行政処分がないときなど）は行政措置要求制度がこれを補っている。

(メリット)

- ・ 現行制度の枠組みを大きく変える必要がない。
- ・ 第三者機関を設置、運営するコストがかからない。

(デメリット・留意事項)

- ・ 行政機関であっても、実態として支配介入が行われないと言えない。
- ・ 現業公務員については、支配介入が不当労働行為として事後救済の対象とされており、それとの整合性がとれない。
- ・ 措置要求等は「勤務条件」又は「処分」に該当するケースしか救済できない点で不十分であると考えられる。

##### B案 事後救済の対象として位置づける。

職員団体制度詳解（亀山悠）昭和45年 p.239

公務員法における不当労働行為の問題（中村博） p.54

(理由)

- ・ 行政機関であっても、実態として支配介入が行われないとは言えないことから、民間及び現業公務員と同様にこれら行為に対する救済の道を開いておく必要がある。

(メリット)

- ・ 救済制度があることにより団体交渉権の実質が確保され、自律的な労使関係の構築に資する。
- ・ 現業公務員と同様の制度であり、整合性がとれる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 事後救済制度のもとでは、新たな第三者機関等の設置が想定され、その設置運営コストが生じるが、労働委員会が実施することとした場合には、単独で設置する場合と比較するとコストは下がる可能性がある。

※ (ア)～(ウ)を通じた留意事項について

- ・ 事後救済制度を導入した場合には、昭和40～50年代に大量の審査請求や行政措置要求がなされたことに鑑みると、安易に救済制度の申立が行われるおそれがあり、かえって紛争事案が増えることが想定される。
- ・ そもそも審査請求や行政措置要求と事後救済制度は別の仕組みである。昭和40～50年代の大量事案は人勸制度の代償機能の不備、労働協約締結権を含む交渉権が制約されているがゆえに発生したものと理解した場合には、協約締結権付与による集团的労使関係が構築されれば、大量請求は生じないとも考えられる。

## (エ) その他

排他的交渉代表制を導入する場合には、(ア)～(ウ)以外にも、次に掲げるような行為を救済制度の対象とすることが考えられる。

- ・ 使用者による、排他的交渉代表の選出手続に対する不当な干渉
- ・ 排他的交渉代表による、交渉単位内の職員に対する恣意的・差別的・不誠実な行為
- ・ 排他的交渉代表の選出母体でない職員団体等による、交渉代表(委員)の交渉代表としての活動を妨害する行為

## (2) 救済の対象となる職員団体について

仮に何らかの事後救済制度を設けた場合に、その救済の対象をどうすべきかについて検討する。

※ 現行の不利益処分審査制度等は、職員団体の活動に伴うものに限らず、広く職員の意に反する不利益処分を対象とする制度であるため、救済の対象は職員となっている。

公務において、不当労働行為に相当する行為に対する救済制度を設ける場合には、救済されるべきは職員団体の利益であり、救済制度の対象は職員団体となる。このため、新たな制度を設ける場合には、現行制度のあり方や、現行制度との整合性についても、整理が必要である。

### (ア) 全ての職員団体に交渉・協約締結を認めた場合(論点5(4)において職員団体制度を廃止し、労組法上の労働組合と同様の取扱いとした場合を含む)

全ての職員団体に交渉・協約締結を認めた場合には、全ての職員団体を救済の対象とすべきであり、その意味で、救済の対象となる職員団体の限定についての問題は生じない。

### (イ) 登録職員団体のみに交渉・協約締結を認め、登録されない職員団体については現行制度と同様の取扱いとする場合(論点5(4)における職員団体制度を廃止した場合のB案を含む)

#### A案 登録職員団体のみを救済の対象とする。

(メリット)

- ・ 交渉拒否に対する救済は、協約の締結を目指す交渉が円滑に運用されるために必要と考えられるものであることから、協約締結を認められた職員団体のみをその対象とすることが、目的に適う。
- ・ 協約締結権が付与されている団体と救済の対象となる団体の範囲が一致しているため分かりやすく、実態に即した制度運用が期待できる。
- ・ 救済の対象となる職員団体が限定されるため、救済にかかる当局や救済機関のコストを抑えることができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 救済の対象とならない職員団体の団結権の保障の観点から問題とならないか検討の必要がある。特に、団交拒否以外の事案(不利益取扱い、支配介入等)についても、登録職員団体しか救済の対象とならないことには、問題があると考えられる。

#### B案 全ての職員団体を救済の対象とする。

(メリット)

- 全ての職員団体が公平に救済の対象となることから、自律的な労使関係の構築に資する。
- 全ての職員が不利益処分審査制度等による救済の対象となる現行制度と整合的である。  
(デメリット・留意事項)
- 協約の締結がなされない交渉についても救済の対象となるため、当局や救済機関にかかるコストが増大する。

(ウ) 義務的調整事項に係る不当労働行為の救済申立には要件を設ける。

案 強制仲裁による最終的決定を予定する義務的な調整事項(給与、勤務時間等)とそれ以外の事項に区分し、前者について不当労働行為(誠実交渉義務違反)による救済を申請できる職員団体を一定の要件を満たすものに限定する「義務的調整申立適格制度」を設ける。(論点6(1)② C案参照)

(メリット)

- 交渉権・協約締結権をすべての職員団体に認める一方、強制仲裁に係る不当労働行為の救済については要件を設けることにより、使用者側の過度な負担を避けることができる。
- 自律的な労使関係の構築と費用のバランスがとれた仕組みである。

(デメリット・留意事項)

- 現行の強制仲裁制度は争議権の代償措置とされているところ、争議権を付与されない中で、強制仲裁措置が付与される職員団体とそうではない職員団体が存在することとなり不平等な取扱いとなる。
- 強制仲裁を申請できない職員団体に対しては、使用者側が交渉拒否をしても最終的な救済が得られない可能性がある。
- 強制仲裁を申請できる職員団体の要件をどのように設定するかについての合意が得られにくい。
- 国営企業等や民間の仲裁制度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。

**【整理】**

上記のとおり



|  |        |   |           |
|--|--------|---|-----------|
| 論点番号   | 7 (1)② | 職員団体の活動を阻害する行為(回交拒否など)について、いかなる救済の仕組みが必要か。 ※ 論点 12 と関連して検討<br>② 救済を行う機関に必要な性格、専門性は何か。いかなる機関が救済を行うべきか。 | 担当委員 島田委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名   |           |
| <p>1. 救済を行う機関に必要な性格、専門性について</p> <p>救済を行う機関に必要な性格、専門性としては、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関であることのほか、以下の二点が考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務においては管理運営事項の内容等、民間法制とは異なる取扱いをしている事項もあることから、公務員法制に関する専門的知識を有すること。(下記A案)</li> <li>・ 労使関係に関する専門的な知識、経験を有しつつ、労使の利益を調整する観点から、第三者機関の構成員は使用者を代表する者、労働者を代表する者、公益を代表する者とする。(下記B案)</li> </ul> <p>※ (任用、分限、懲戒等と関係する) 職員個人の不利益処分審査等を行う機関との関係を整理する必要がある。</p> <p>2. いかなる機関が救済を行うべきか。</p> <p><b>A案 公務員法制に関する専門性を有する機関(人事院又は新たに設置する機関)</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交渉当事者から独立性、中立性、公平性を有する第三者機関が調整を行うことにより、公平で客観的な判断が行われ、労使当事者の納得性が高くなる可能性がある。</li> <li>・ 公務員法制においては、管理運営事項の内容等、民間法制とは異なる取扱いをしている事項もあり、民間において不当労働行為に対する救済措置を担当している機関と別の機関が救済を行うことには一定の合理性がある。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 救済を準司法手続により行うとした場合には、その遂行には、行政措置の要求や不利益処分審査とは異なるノウハウが求められることに留意が必要である。</li> <li>・ コストをかけて、新たな第三者機関を設置する場合、国民・住民の理解が得られない可能性がある。</li> <li>・ 現行制度において、人事院は、職員個人の救済措置である行政措置の要求及び不利益処分審査制度を担当している。現行の不利益処分審査制度、行政措置要求制度は、職員が、自己が受けた不利益処分または自分自身の勤務条件に関する事項について申立てを行うことを前提とした制度であって、集団的労使関係紛争については現行制度の枠外であることに鑑みると、人事院が担うこととする場合にも、現行制度との整合性について整理が必要である。</li> <li>・ 第三者機関の委員の構成を現行の人事院とは異なり、使用者を代表する者、労働者(職員)を代表する者、公益を代表とする者の三者構成とすることも考えられる。</li> </ul> <p><b>B案 使用者を代表する者、労働者を代表する者及び公益を代表とする者の三者をもって構成する第三者機関</b><br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 交渉当事者から独立性、中立性、公平性を有する第三者機関が調整を行うことにより、公平で客観的な判断が行われ、労使当事者の納得性が高くなる可能性がある。</li> <li>・ 三者構成とすることにより、公労使の専門的識見を出し合って、公益及び労使の利益を適切に調和させた解決が図られると期待される。</li> <li>・ 民間及び現業公務員について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。</li> <li>・ 中央労働委員会が担うこととした場合、民間及び現業公務員の不当労働行為に対する救済措置についてのノウハウがあり、また、公務員事案専門の機関を単独で設置する場合と比較すると、コストが下がると考えられる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三者機関を適切に補佐するためには、公務員法制に精通した事務局体制を構築する必要があり、そのためのコストが生じる。</li> <li>・ 公務に精通している者を公益委員に加えることにより、公務員法制に関する専門性を付加することは可能と考えられる。</li> <li>・ 使用者を代表する委員、労働側を代表する委員にそれぞれ公務部門から推薦された者も任命</li> </ul> |        |   |           |

|   |  |
|---|--|
| <p>することが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央労働委員会は、現在でも、特定独法等担当委員を任命し、現業公務員の事案に対処している。</li> <li>地方で勤務する国家公務員や地方公務員に関する紛争調整をいかなる機関が担当するか、一審制とするか二審制とするか等具体的な審査のあり方について検討する必要がある。【論点12(2)②で検討】</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

8 国における使用者機関

| 論点番号  | 8 (1) 国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。   | 担当委員 稲継委員 |
|---|---|-----------|
|   | 論 点   | 参考資料名     |
| <p>1 考察に当たって</p> <p>○ 労働法制における団体交渉の使用者側の当事者、担当者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>使用者側においては、団体交渉の当事者となり、その成果としての労働協約の締結当事者となりうるのは、使用者団体または使用者である。<br/>(中略)<br/>個々の使用者が団体交渉の当事者となりうることは法文上も原理上も明白である。団体交渉の概念からすれば、「使用者」とは労働協約上の権利義務の主体となりうる者であることを要する。すなわち、個人企業の場合は当該個人、法人企業の場合は当該法人である。それら企業の一部組織（事業所・支店など）や機関（取締役・事業所長）などは「使用者」ではない。</li> <li>個人企業における個人、会社企業における代表者（代表権を有する社員ないし取締役）が団体交渉の担当者として交渉をし、これを妥結させ、協約を締結しうることは言うまでもない。代表者以外の者（労務担当役員、人事部長、工場長、事業所長など）がこれらのことをなしうるかについては、当該企業組織内において管理・決定権限の配分に応じて団体交渉権限がどのレベルの管理者にどのように配分されているかに依存する。難しい問題は、支社・支店などの下部組織の長が団体交渉に必ず担当するか否かであるが、当該組織の長に実質的な決定権限の帰属する事項か否かが基本的な判断基準となる。なお、交渉権限を認められる使用者側の者は、当該事項につき処理権限（妥結権限、協約締結権限）がないという理由で団体交渉を拒否できるものではなく、交渉に応じたうえ、妥結または協約締結に関しては権限者と諮って適宜の処置をとるべきである。</li> </ul> <p>○ 国家公務員法における交渉の当事者、担当者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「当局」であるためには、「交渉事項について適法に管理し、又は決定することのできる当局」でなければならない。行政機関の事務の所掌は組織法令で定められているので、これに照らして、交渉に係る事項について、調査研究し、企画立案し、実施することができる当局は明確かつ一義的に定まっている。権限が委任されているときは、受任機関がその限度で当局となる。</li> <li>交渉当事者である「当局」は、前述のように、組織法令で定まる行政機関であるが、自然人としてはその組織の長が「当局」を代表する。したがって、一般的にはその組織の内部管理行為として、部下である職員の中から当局の指名する者が交渉担当者として決められるであろう。</li> </ul> | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.530</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.533</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1085</p> <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1088</p> |           |
| <p>2 国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。（給与、勤務時間等の勤務条件に関する法律を所管する以外に、所管すべき権限は何か。）</p> <p>※ この論点は、何が交渉事項となるか、そのうち何が中央交渉となるかということと関連するものであり（論点3(3)、論点5(1)(2)等）、それにより変わり得ることに留意する必要がある。</p> <p>案</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国における中央交渉の当事者となる内閣人事局は、内閣総理大臣から、使用者としての労働協約の締結権限を与えられた政府の機関として、労使交渉を行う。</li> <li>国における中央交渉の当事者となる内閣人事局において、交渉事項となる給与、勤務時間等の勤務条件に関する法律に係る事務を所管する。</li> <li>締結した協約の内容を実現するために必要な法令の改正作業について、権限及び責任を有するものとする。</li> <li>法律の規定に抵触する内容を含む労働協約を締結したときは、その内容の実現に必要な改正法案を作成して国会に付議する作業について、権限及び責任を有するものとする。</li> </ul> <p>※ 法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約の締結手続及び効力発生要件等については、論点4(3)等で議論したところ。</p>   | <p>国公法等一部改正法案骨子</p>   |           |

|  |  |
|--|--|
| <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>交渉当事者に交渉の妥結と協約の締結権限が与えられることにより、労使交渉が円滑に行われる。</li> <li>内閣人事局が労使交渉と議会制民主主義との調整の作業を一元的に行うことにより、内閣が職員・国会等の双方に対する責任をより適切に果たすことができる。</li> <li>使用者として十分な権限と責任を持つ機関を確立することになり、国民に対してその説明責任を明確にできる。</li> <li>中央交渉においては交渉等を行う使用者という立場と交渉等の結果制度改正等を行う立場が一元化されることにより、実効的な労使交渉が行われる。</li> </ul> <p>※ 内閣人事局の使用者という立場は、中央交渉において当事者となるとともに、上記の制度改正等を行うという限られたものであり、各省の人事権や指揮命令権に基づく使用者の立場は各省大臣に属するものである。</p> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>内閣人事局において、幹部職員等の一元管理等に加え、交渉等を行うとした場合、内閣官房の事務を統括する官房長官の負担が過大となることを懸念する考えもある。</li> </ul> <p>○ 中央交渉の当局が有するべきその他の権限としては、例えば以下のようなものが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>労使交渉についての総合調整等の権限</b><br/>仮に中央交渉のみではなく、各府省等における交渉を行う場合においては、交渉に係る各府省の総合調整（例えば、交渉に臨む際の政府全体としての統一的な方針を定めたり、協約の内容について、政府全体の整合性を保つ観点から調整を行うなど）を行う権限を有するものとする。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政府全体における勤務条件の統一性の確保に資する。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>内閣人事局による過度の関与は各府省における自律的労使関係の構築の妨げとなるおそれがある。</li> </ul> <p>※ 各省大臣との関係や各省人事課との関係（例えば各省の給与等実態の調査等はどこか行うのか等）について整理する必要がある。</p> <p>※ なお、交渉事項の整理にもよるが、仮に交渉の対象とならない事項についても、その円滑な実施等のために、内閣人事局において職員団体等と協議等を行うことが適切と考えられるものがあるとの考えもある。</p> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

|  |       |  |  |
|--|-------|--|--|
| 論点番号   | 8 (2) | 予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。 | 担当委員 稲継委員  |
| 論 点  |       |  | 参考資料名  |
| <p>○ 予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。</p> <p>案</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 締結された協約を完全に実施するために、予算の移流用等が必要となる場合には、そのために必要な作業を行うものとする。</li> <li>・ 締結された協約を完全に実施するために、予算の修正が必要となる場合に、補正予算案等を作成し、国会に付議することについて、必要な作業を行うものとする。<br/>(メリット) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 内閣人事局が労使交渉と議会制民主主義、財政民主主義との調整の作業を一元的に行うことにより、内閣が職員・国会等の双方に対する責任をより適切に果たすことができる。</li> </ul> </li> <li>(デメリット・留意事項) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有林野においては、労使交渉や仲裁裁定の実施に弾力的に対応できるよう、当初予算案において、あらかじめ、給与改善費 (0.5%～5%) を上乗せして給与総額を計上していた年度もあり (直近では平成13年度)、このような仕組みをとることも考えられる。</li> </ul> </li> </ul> <p>○ 中央交渉の当局が有するべきその他の権限としては、例えば以下のようものが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>政府部内の意思統一を行う権限</b><br/>交渉を行う上で政府部内の意思統一等を行う必要があることから、現行の給与関係閣僚会議のような会議を開催する等の権限を有するものとする。<br/>(メリット) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府部内の意思が統一されることにより、迅速、円滑な労使交渉や交渉結果の実現に資する。</li> <li>・ 会議の構成にもよるが、例えば現行の給与関係閣僚会議のような会議の場合、財政や労働法制、経済政策等との整合性等も考慮されることになる。</li> </ul> </li> <li>(デメリット・留意事項) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会議の運営にもよるが、労使による自主的、機動的な交渉の妨げとならないよう留意する必要がある。</li> </ul> </li> <li>・ <b>関係府省 (例えば財政当局など) の交渉参加を求める権限</b><br/>交渉の状況によっては、必要に応じ、補助者等として関係府省の交渉への参加を求める権限を有するものとする。<br/>(注) この案は各府省を中央交渉に同席させることを想定したものではない (中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉事項の切り分けを崩すことになるため)。<br/>(メリット) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係府省が交渉に直接参加することにより、より迅速、円滑な労使交渉や交渉結果の実現が期待できる。</li> </ul> </li> <li>(デメリット・留意事項) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係府省はどのような場合にどのような立場で交渉に参加することになるのか整理する必要がある。</li> <li>・ 政府部内における意思が十分に統一されないまま、単に関係府省が交渉に参加するだけでは、かえって交渉の現場を混乱させるおそれがある。</li> <li>・ 政府部内における適切な事務の分担の観点からは、関係府省の交渉参加が必ずしも望ましいとは限らない場合もあると考えられる。(例えば、財政当局に交渉参加を求める場合、政府全体の財政面からのチェックといった立場と相反するという考えもある。)</li> </ul> </li> </ul> |       |  | <p>給特法第5条、特労法第16条<br/>法律学全集 公共企業体等労働関係法 (峯村光郎)<br/>p. 77、151</p> <p>(参考) 現在の給与関係閣僚会議の<br/>構成員<br/>総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済財政担当大臣及び官房長官 (官房長官が主宰。なお、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席をもとめることができる。)</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |       |  |  |

9 労使関係の透明性の向上

|   |           |  |           |
|---|-----------|--|-----------|
| 論点番号  | 9 (1) (2) | <p>(1) 国民の理解を得る観点から何を公開対象とすべきか。<br/>         (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。)</p> <p>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。</p> <p>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)</p> <p>(2) どのような方法で公開すべきか。<br/>         (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。)</p>  | 担当委員 稲継委員 |
| 論 点   |           | 参考資料名  |           |
| <p>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</p> <p>(1) 公務員制度・運用に関する透明性（現行制度の概要等）</p> <p>① 勤務条件法定主義<br/>         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。</p> <p>② 予算審議における給与制度の運用状況の透明性<br/>         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。</p> <p>③ 人事行政の運営等の状況の公表<br/>         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。<br/>         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。<br/>         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、職員の使用、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）。<br/>         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。<br/>         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<br/>         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いる。<br/>         カ 国有林野事業の協約の公表<br/>         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。</p> <p>(2) 現行の情報公開法に基づく開示について<br/>         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ると考えられる。<br/>         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。<br/>         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。</p> <p>○行政機関の保有する情報の公開に関する法律（抄）<br/>         第2条<br/>         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。）であつて、当該行政機関の職員が組織的</p> |           | <p>地方自治法第211条第2項<br/>         地方自治法施行令第144条第1項第1号</p> <p>国家公務員法第24条<br/> <a href="http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.htm">http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.htm</a><br/>         地方公務員法第58条の2</p> <p>地方公共団体給与情報等公表システム</p> <p>独立行政法人通則法第57条、58条</p> <p>国有林野関係労働協約・通達集</p> |           |

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は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

六 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

（注）上記第5条第6号ニの「人事管理」については、職員の任免、懲戒、給与、研修その他職員の身分や能力等の管理に関することが挙げられる。

※ 個人情報保護に関する留意点

個人情報については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（地方公共団体においては個人情報保護条例）に基づいた取扱いに留意する必要がある。

(3) 国及び地方公共団体における労使交渉内容の公開・公表事例

国及び地方公共団体では、職員の勤務条件に関する住民の関心の高まり等を踏まえ、交渉終了後に、交渉経過等をホームページ等で公表している団体や、交渉自体を公開している団体がある。（具体的な内容の詳細度については団体毎に差が見られる）

（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、一定の事項を公表すること」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）

詳解情報公開法（総務省行政管理局編） p. 81

厚生労働省、大阪府、大阪市、岡山県、鳥取県の事例

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

法令用語辞典 第八次改訂版（吉田他編）

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）

|   |  |
|---|--|
| <p>① 透明性向上に関する積極的意義</p> <p>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。</p> <p>ア 説明責任</p> <p>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。</p> <p>イ 市場の抑制力の代替</p> <p>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。</p> <p>ウ 不適切な労使慣行の防止</p> <p>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。</p> <p>(参考)</p> <p>○ 行政改革推進本部専門調査会報告</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>「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。</p> <p>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。</p> <p>② 透明性の向上に関する課題</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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の意義を参考として、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。</li> </ul> <p>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</p> | <p>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>(抄) p.2</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>(抄) p.3</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>(抄) p.5</p> <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成20年 p.519~520</p> |
|---|--|



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。)

逐条地方公務員法 第二次改訂版  
(橋本勇) p.914

### 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引き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、個人名を伏せて引き上げたとしても、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可否について、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

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)  
p.16~17  
(第5回、平成21年2月23日)  
p.11~13、p.26~27  
(第6回、平成21年3月11日)  
p.10~12、p.21

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。
- ・ 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様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るおそれがある。
- ・ 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等）について混乱が生じないよう、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。

#### 【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）

労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.551

**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、自立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。

国家公務員法第 100 条

**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）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)

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> </ul> <p><b>6. 公開・公表方法について</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり。</p>  |  |

10 協約締結権を付与する職員の範囲

|   |        |  |           |
|---|--------|--|-----------|
| 論点番号  | 10(1)① | <p>(1) いかなる範囲とすべきか。<br/>         (管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など)</p> <p>① 「使用者側に立つ職員は、自らの勤務条件を自らが決定することになりうるから、付与すべきではない」との判断基準は妥当か。また、妥当とする場合、「使用者側に立つ職員」とは、具体的にいかなる範囲の職員か。現行の管理職員等か。</p> | 担当委員 武藤委員 |
| 論 点   |        | 参考資料名  |           |
| <p>1. 労働法制における取扱い</p> <p>(1) 労働法制における「使用者の利益代表者」の取扱い</p> <p>「使用者の利益代表者」が参加する団体は労働組合としての自主独立性において欠けるところがあるとの見地から、労働組合法上の「労働組合」ではなく（労働組合法第2条但書第1号）、労働組合法が規定する法的保護（法人格の取得、不当労働行為の救済、労働協約の一般的拘束力等）を享受できないとされている。</p> <p>ただし、利益代表者という概念は相対的なものであり、一般の労働者との関係では利益代表者とされ、一般の労働者が結成する労働組合に参加できないものであっても、使用者との関係では自らの労働条件について交渉することもあり得るから、かかる者が一般の労働組合とは別に労働組合を結成し、又は加入することを労働組合法が禁止するものではなく、本条の要件を満たす限り、労働組合としての法的な保護を受けることができるとされている。</p> <p>○労働組合法（昭和24年6月1日法律第174号）（抄）</p> <p>第二条 この法律で「労働組合」とは、労働者が主体となつて自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体をいう。但し、左の各号の一に該当するものは、この限りでない。</p> <p>一 役員、雇入解雇昇進又は異動に関して直接の権限を持つ監督的地位にある労働者、使用者の労働関係についての計画と方針とに関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが当該労働組合の組合員としての誠意と責任とに直接に接する監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者の参加を許すもの</p> <p>二～四 略</p> <p>(2) 使用者の利益代表者の例（昭和24年2月2日 労働省発勞第4号）</p> <p>使用者の利益を代表すると認むべき者の参加を許す組合は労働組合ではない。労働組法第二条但書第一号は、かかる組合を認めないが、その参加を許されない者の範囲は次の通りである。</p> <p>A 管理又は監督の地位にある者、機密の事務を取扱う者、使用者の労働条件の決定に直接参画する者等、即ち概ね次の者がこれらに該当する。</p> <p>(イ) 総ての会社役員、理事会又はこれに類似するものの構成員</p> <p>(ロ) 工場支配人、人事並びに会計課長及び人事、労働関係に関する秘密情報に接する地位にある者</p> <p>(ハ) 従業員の雇用、転職、解雇の権限を持つ者及び生産、経理、労働関係、対部外関係、法規その他の専門的事項に関する会社の政策決定についての権限を有し或はこれに直接参画する者</p> <p>(ニ) 労務部（名称を問わず之に該当する部課）の上級職員</p> <p>(ホ) 秘書及びその他の人事、労働関係についての機密の事務を取扱う者</p> <p>(ヘ) 会社警備の任にある守衛</p> <p>(3) 使用者の利益代表者の範囲の確定</p> <p>使用者の利益代表者の範囲は労働組合法で具体的に例示されているが、実際問題としては、企業のある特定のポストにある者が利益代表者に該当するかどうかは必ずしも明らかでない場合が生ずる。したがって、労使間の無用な争いを防止するため、その範囲を労働協約で定めることが多い。しかしながら、本来法の予定する使用者の利益代表者の範囲は、客観的に定まっているべきものであって、理論的には労使当事者の協定によってこれを左右することはできないとされ、また、使用者の利益代表者の範囲は、労働組法第5条及び第20条の規定によって労働委員会が有権的に決定する権限をもつとされる。なお、これらの利益代表者の範囲はあらかじめ決定されるものではなく、不当労働行為の認定、法人格の取得の場合等にその都度行われることとされている。</p> |        | <p>五訂新版 労働組合法・労働関係調整法（厚生労働省労政担当参事官室） p. 261～262</p>  |           |

2. 現業公務員における取扱い

労働組合法が適用されるが、使用者の利益を代表する者の範囲は、労働委員会が認定して告示することとされている。(特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第4条第2項、地方公営企業等の労働関係に関する法律第5条第2項) これは、使用者の利益代表者の具体的範囲を巡って紛争が生じることをできる限り未然に防止し、業務の正常な運営を最大限に確保しようとする趣旨であるとされる。

これらの使用者の利益代表職員も、別に労働組合法上の労働組合を結成することができる。

3. 非現業の公務員における取扱い

管理職員等と一般職員は同一の職員団体の結成は認められていない。これは、基本的には職員団体の自主性を確保することを趣旨とするものであるが、さらに、両者が労使関係上の立場を異にし、両者の混在する団体は職業上の共通の利益を追求する団体としては健全な基礎を欠くと考えられたからとされる。

ただし、管理職員等のみで構成する職員団体を組織することは可能であり、登録職員団体になることもできる。(地方公共団体でも同様)

管理職員等の範囲は国家公務員法第108条の2第3項但書で下記のように規定されている。(地方公務員についても同様。地方公務員法第52条第3項)

- ① 重要な行政上の決定を行う職員
- ② 重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員
- ③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員
- ④ 職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員
- ⑤ その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員

具体的な管理職員等の範囲は、人事院規則で定めることとされ(国家公務員法第108条の2第4項)、人事院規則17-0(管理職員等の範囲)で、組織区分別に職名を挙げて規定されている。

地方公共団体では、人事委員会又は公平委員会が規則で定めることとされている。(地方公務員法第52条第4項)

【参考】

- 人事院規則17-0(管理職員等の範囲)(昭和41年7月9日施行)(抄)  
(管理職員等の範囲)

第一条 法第百八条の二第三項ただし書に規定する管理職員等は、別表上欄に掲げる組織の区分に応じ、これに対応する同表下欄に掲げる職員とする。

別表 管理職員等の範囲(第一条関係)

| 組織  | 職員   |
|-----|--|
| 内閣  | 内閣官房<br>内閣総務官 総理大臣官邸事務所長 内閣審議官 内閣参事官 総理大臣官邸事務所副所長 企画官(内閣総務官室に所属する者に限る。) 調査官 内閣事務官(人事、予算又は庁舎警備に関する事務を担当する者に限る。) 秘書 守衛長 総理大臣官邸事務所に所属する守衛 |
|     | 内閣衛星情報センター<br>所長 次長 部長 総括開発官 課長 主任分析官 主任開発官 副センター所長 受信管制局長 内閣事務官(人事又は予算に関する事務を担当する者に限る。)   |
|     | 内閣法制局<br>内閣法制次長 部長 総務主幹 憲法資料調査室長 参事官 課長 調査官 課長補佐(管理) 総務主任 人事係長 予算係長 秘書   |
| 内閣府 | 事務次官 内閣府審議官 官房長 政策統括官 局長 総括審議官 政策評価審議官 審議官 参事官 課長 管理室長・・・  |

備考

- 2 この表中次に掲げる用語については、次の定義に従うものとする。  
十二 秘書 大臣、副大臣、政務官、事務次官若しくは外局の長官又はこれらに相当する者の秘書事務を担当する職員のうち監督的地位にある者をいう。  
十五 守衛長 守衛(庁舎又は構内の警備に従事する職員をいう。)のうち監督的地位にある者をいう。

公労法・地公労法(三治重治) p.121

特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第4条第2項  
地方公営企業等の労働関係に関する法律第5条第2項

逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか) 昭和63年 p.1028  
官公労働法の基礎(青木宗也、中山和久編) p.69

国家公務員法第108条の2第3項  
地方公務員法第52条第3項

国家公務員法第108条の2第4項  
地方公務員法第52条第4項

#### 4. まとめ

上記をまとめれば、民間企業、特定独法等職員、非現業職員いずれにおいても、労働団体の自主性を確保する観点から、「使用者の利益代表者」とそれ以外の一般の労働者が同一の労働組合を組織しても、労働組合法による法的保護を受けず、また、「管理職員等」と職員が同一の職員団体を組織することを国家公務員法上では認めていない。しかしながら、「使用者の利益代表者」、「管理職員等」に該当する労働者、職員が当該労働者、職員のみで構成する労働組合、職員団体を組織することは法律上可能であり、当該労働組合においては協約締結、当該職員団体においても交渉を行うことは可能である。

さらに、「使用者の利益代表者」「管理職員等」の範囲については、現業国家公務員について労働委員会、非現業公務員について人事院（地方公共団体においては人事委員会・公平委員会）が決定することになっている。（民間企業については、事前に決定することとはされていない。）

#### 5. 論点の検討

※ 現在、職員団体を結成できないとされている「警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員」以外の職員は、管理職員等とその他の職員が一体の職員団体を組織するのでない限り、職員団体を結成し、権限ある当局と交渉を行うことができることに留意する必要がある。

※ 「使用者側に立つ職員」に協約締結権を付与しないということは、非現業職員を「協約締結権を付与しない職員」と「協約締結権を付与する職員」の2種類の職員に分けることになる。

※ この場合においても、現行の取扱いと同様に、「使用者側に立つ職員」とその他の職員とは同一の職員団体を組織することはできないが、「使用者側に立つ職員」のみを構成員とする職員団体を組織し交渉することは可能とすべきと考えられる。

(1) 「使用者側に立つ職員は、自らの勤務条件を自ら決定することになりうるから、付与すべきではない」との判断基準は妥当か。

##### A案 妥当（協約締結権を付与すべきでない）とする考え方

（理由）

- ・ 緊張感ある健全な労使関係を構築するためには、自らの勤務条件を決定しうる「使用者側に立つ職員」に協約締結権を付与すべきではない。
- ・ 使用者側に立つ職員が協約により自らの勤務条件を決定することについては、国民の理解を得られない。

※ この案では、「使用者側に立つ職員」のみを構成員とする職員団体を組織し、当局と交渉することはできるが、「使用者側に立つ職員」が職員団体を結成したとしても当該職員団体には協約締結権を認めないということになる。

（留意点）

- ・ 使用者側に立つ職員として位置づけられる職員には、現在の「管理職員等」が含まれ、上級の権限ある当局と交渉することができることから、「使用者側に立つ」ことをもって、協約締結権を付与しないとする合理的な理由がないとの考え方もある。
- ・ 非現業職員を新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分することになるが、これまで、団結権や国公法に基づく交渉が認められていた職員をこのように区分する理由について整理する必要がある。
- ・ 付与しないとすれば、民間企業、特定独法等と異なった仕組みとなる。
- ・ 使用者側に立つことが即自らの勤務条件を自ら決定することになりうるとは限らないことから、これら職員に協約締結権を付与しない場合の理由付けとしては適当でないとの考え方もある。

##### B案 妥当ではない（協約締結権を付与すべき）とする考え方

（理由）

- ・ 労働法制においても、使用者の利益代表者が労働組合を組織し使用者と協約締結を行うことを排除していない。現業国家公務員についても同様である。
- ・ 使用者側に立つ職員も労働者であり、勤務条件について交渉を行い協約を締結する必要性・メリットはある。
- ・ 現在の団結権や国公法に基づく交渉の取扱いと同様であり、より多くの公務員において自律的労使関係を構築できる。

（留意点）

- ・ 使用者側に立つ職員が協約により自らの勤務条件を決定することについては、国民の理解を得られないおそれがある。

中労委（セメダイン）事件（最高裁第一小決定平成 13.6.14 判判 807号 p.5）

- ・ 管理職員による職員団体は極めて少数である現状にかんがみれば、現実には、使用者側に立つ職員と当局との間で交渉が行われる可能性は低いとも考えられる。
- ・ 勤務条件の統一性の確保がより複雑になるおそれがある。

(2) (1)のA案が妥当とする場合、協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」とは、具体的にいかなる範囲の職員か。現行の管理職員等か。

**A案 協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」とする考え方。**

(理由)

- ・ 人事院規則等で規定された明確な区分であり、定着している。  
(注) 国家公務員法 108 条の 2 第 3 項但し書の管理職員等の範囲は、昭和 48 年の第三次公務員制度審議会答申において「管理職員等の区分については、労働組合法第 2 条の規定に準じて、その規定を整備するものとする」とされたことを受け、昭和 53 年に国家公務員法が改正され、現在の規定になっている。

(留意点)

- ・ 管理職員等は、上記【参考】に示す通り、現在人事院規則に基づき指定されているところ。一方、民間では、労組法第 2 条で規定するほか労働協約によって「組合員の範囲（管理職の範囲）」を決定している。自律的労使関係という観点から、「使用者側に立つ職員＝現行の管理職員等」とする場合には、その範囲の決定方法につき、十分な検討が必要である。

**B案 協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」よりも狭める考え方**

(幹部職員等（例えば指定職職員と人事、給与担当部局の管理職員）とその他の職員に分類し、前者には協約締結権を付与しないが、後者には付与するなど)

(理由)

- ・ 職員の利益を保護する観点からは、協約締結を付与しない職員を可能な限り狭め、指定職や、給与担当部局の管理職員等、実質的に勤務条件の決定に直接携わる職員に限定すべきである。  
(例えば本省課長級以上、指定職に限る等)
- ・ 民間においても労組法第 2 条第 1 号が規定する使用者の利益代表者の範囲については、その範囲を不必要に拡大して解釈すべきでなく、限定的かつ抑制的に判断すべきであるとされている。

(留意点)

- ・ 「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」よりも狭める考え方を採る場合、実質的に勤務条件の決定に影響を与える職員の範囲をいかに合理的に限定できるか、検討する必要がある。
- ・ 現在、一般職員との間において労使関係上の立場を異にすることから区別されている「管理職員等」を「使用者側に立つ職員」と「その他の職員」に区分することになるが、このように区分する理由について整理する必要がある。
- ・ 新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分することになるが、これまで団結権や国公法に基づく交渉を認められていた職員をこのように区分する理由について整理する必要がある。

※ 現行の「管理職員等」を協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分した場合、以下のようなパターンが想定される。



【現行制度】

|         | 団結権 | 交渉権 | 協約締結権 |
|---------|-----|-----|-------|
| a 管理職員等 | ○   | ○   | ×     |
| b 一般職員  | ○   | ○   | ×     |

【協約締結権を付与した場合のイメージ】

|                          | 団結権  | 交渉権  | 協約締結権 |
|--------------------------|------|------|-------|
| a <sub>1</sub> 使用者側に立つ職員 | ○or× | ○or× | ×     |
| a <sub>2</sub> その他の職員    | ○    | ○    | ○     |
| b 一般職員                   | ○    | ○    | ○     |

※ a と b とは同一の職員団体を組織できない。

※ a<sub>1</sub>、a<sub>2</sub>、b は同一の職員団体を組織できないこととする。

(注) 上記「交渉権」には協約締結権は含まない。

- ◆ 現行の管理職員等を a<sub>1</sub>「使用者側に立つ職員」と a<sub>2</sub>「その他職員」に区分した場合の a<sub>1</sub> の範囲としては、例えば、以下のパターンが考えられる。
  - ① 次官、局長、審議官、部長、管区機関の長（指定職）等府省としての重要な決定（重要な政策の意思決定のみならず重要な人事管理上の意思決定を含む）を行う職員
  - ② 出先機関の所長、課長等も含めた当局側の立場に立って遂行すべき職務を担当する職員

※ 「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の決定については、現行と同様、第三者機関が事前に決定する（現行の非現業、現業公務員と同様）方法と労働協約により労使間で決めておき紛争等が生じた場合に第三者機関がその都度決定する（民間と同様）方法がありうる。

【参考】

○ 公務員の労働基本権のあり方について（報告）（抄）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(1) 付与する職員の範囲

協約締結権を付与する非現業職員の具体的な範囲については、検討が必要である。この点、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、管理職員等以外の職員に付与すべき」との考えがある。

- ・ 管理職員等は、使用者側に立つ職員であり、協約締結権を付与すれば、自らの勤務条件を自らが決定することになりうる。
- ・ 民間と同様の取扱いとすべきである。

国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会第3回（平成21年1月13日）参考1：専門調査会報告の記述・専門調査会における意見（抜粋）

【整理】

上記のとおり

|  |        |  |           |
|--|--------|--|-----------|
| 論点番号   | 10(1)② | <p>(1) いかなる範囲とすべきか。<br/>(管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など)</p> <p>② 「議会制民主主義の観点から、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で定めるべきであり、労使交渉により決定すべきではない」との判断基準が妥当する職員が存するか。また、具体的にいかなる職員か。</p> | 担当委員 武藤委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名  |           |
| <p>ここでは、非現業職員（団結権を付与されていない職員を除く）を通じて、横断的な共通の判断基準により「協約締結権を付与する職員」と「協約締結権を付与しない職員」に区別することができるかという視点から検討する。</p> <p>このような判断基準が妥当する職員としては、①行政に固有の業務に従事する職員（例えば、権利義務設定、企画立案に携わる職員）、②公権力の行使に携わる職員、③国家の意思形成に関わる職員が想定できる。</p> <p>その理由としては、以下のとおり</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>行政に固有の業務に従事する職員については、公務外に同種の業務が存在しないため、労使交渉により合理的な決定が期待しにくいことから、勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。</li> <li>公権力という私人に対して優越的な意思を発動する権力を有する職員の勤務条件については、国民の監視やコントロールの必要性が極めて高いと考えられるため、その勤務条件については、国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。</li> <li>国家の意思形成について、直接、影響力を行使しうる権限がある職員については、勤務条件について、国民の監視やコントロールの必要性が他の職員と比べても高いと考えられることから、その勤務条件については、国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。</li> </ul> <p>※ 公権力</p> <p>国家（又は公共団体）がその統治権に基づき、私人に対して優越的な意思を発動する権力。法令を定め、法的争いを裁断し、あるいは国民に命令し、強制することがその例であるが、国と私人とが対等の立場に立つ私法上の法律関係（物品の売買など）はこれに含まれない。実定法上、「公権力の行使」という用例がある（国賠1、行審1・2等）。</p> <p>これらについては、下記の点に留意する必要がある</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会制民主主義は憲法上の要請であり、法律・条例が協約に優先することは当然であるが、それ以上に協約締結権自体を否定する理由にはなりえない。</li> <li>各業務ごとに行政に固有の業務に該当するか、公権力の行使に該当するか、国家意思の形成に該当するかどうかを判断していく必要があるがいずれも抽象的な概念であり、実際には困難と考えられる。</li> <li>上記業務と他の業務を同じ職員が行っている場合その取扱いが難しい。</li> <li>非現業職員を新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区別することになるが、これまで、団結権や国公法に基づく交渉を認められていた職員をこのように区別する理由について整理する必要がある。</li> <li>公務外に同種の業務が存在しなくとも、民間一般の水準は存在するし、労使双方がそれぞれ考慮すべきと考える事項を交渉において主張しあうことで、より合理的な決定が期待できる。</li> <li>公権力の行使に携わることと、協約締結権を制限することに直接の関連はない。現に、例えば特定独法においては、行政処分的前提となる民間事業者への立入検査など、「公権力の行使」に携わる職員についても、他の職員と区別することなく協約締結権が付与されている。</li> <li>公共施設の管理への指定管理者の導入などにより従来「公権力の行使」に相当するといわれてきた業務を民間企業の労働者が行っている場合もあり、「公権力の行使」を行政が独占的に行っているかどうかには疑義がある。</li> <li>「国家の意思形成に関わる職員」については、国家公務員全てが「国家の意思形成に関わる職員」であるとも言え、基準にならないとも考えられる。</li> <li>上記業務に関わる職員も労働者であり、組合を組織して、勤務条件について交渉し、協約を締結する必要性・メリットはある。</li> </ul> <p>(案) 上記をまとめると、非現業の職員を区別する横断的な共通の判断基準を明確に設定するのが難しいこと、仮に区別ができたとしてもこれらの職員に協約締結権を付与しない合理的な理由を説明するのが難しいことから、協約締結権を付与しない職員について、横断的な共通の判断</p> |        | <p>国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会第3回（平成21年1月13日）参考1：専門調査会報告の記述・専門調査会における意見（抜粋）</p> <p>法律用語辞典〔第2版〕（有斐閣）p.419</p>  |           |

基準により区分することは困難であるとする。

**【参考】**

○ドイツの例

ドイツでは、公法上の勤務・忠誠関係に立ち、公権力の行使に関わる業務を担当する官吏と労働契約に基づく私法上の雇用関係にある公務被用者で扱いを異にしており、官吏には通説・判例により協約締結権が否認されている。

○ 公務員の労働基本権のあり方について（報告）（抄）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(1) 付与する職員の範囲

また、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、権利義務設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員以外の職員に付与すべき」との考えがある。

- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、憲法上の要請である議会制民主主義に基づき、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。
- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、公務外に同種の業務が存在しないため、労使交渉により合理的な決定が期待しにくい。

一方で、次の理由などから、「権利義務設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員か否かという区分けにより、付与の可否を決めるべきではない」との考えがある。

- ・ 議会制民主主義は憲法上の要請であり、法律・条例が協約に優先する（三二(3)参照）ことは当然であるが、それ以上に協約締結権自体を否定する理由にはなりえない。
- ・ 公務外に同種の業務が存在しなくとも、民間一般の水準は存在するし、労使双方がそれぞれ考慮すべきと考える事項を交渉において主張しあうことで、より合理的な決定が期待できる。
- ・ 実際の業務仕分けが困難である。
- ・ 複数の職務を有する者の取扱いが難しい。

**【整理】**

上記のとおり

|  |         |   |           |
|--|---------|---|-----------|
| 論点番号   | 10(1)③④ | <p>(1) いかなる範囲とすべきか。<br/> (管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など)</p> <p>③ 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきもの、又はすべきでないものがあるか。</p> <p>④ ①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として、いかなるものを考慮すべきか。また、その基準や観点到に照らした場合、具体的に付与すべき職員、すべきでない職員は、どうなるか。</p> | 担当委員 武藤委員 |
| 論 点  |         | 参考資料名   |           |
| <p>○ 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきもの、又はすべきでないものがあるか。</p> <p>また、論点①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として、いかなるものを考慮すべきか。また、その基準や観点到に照らした場合、具体的に付与すべき職員、すべきでない職員は、どうなるか。</p> <p>A案 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない。</p> <p>また、論点①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべきものはない。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結権を付与される職員の範囲が広がることから、自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿う。</li> <li>・ 公務ではほとんどの職務に何らかの専門性・特殊性があると考えことができ、職務の専門性・特殊性に基づき協約締結権を制限する場合の範囲をめぐる争いを回避することができる。</li> <li>・ 現業国家公務員において機能している制度であり、協約締結権が制限される職員の範囲をめぐる争いが生じない。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 非現業では多種多様な職務が存在しており、職務の専門性・特殊性について考慮が必要と考えられるが、職務の専門性・特殊性に照らし、B案のような視点について考慮することができない。</li> </ul> <p>B案 論点②による判断基準による場合のほか、個別の政策判断として、職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないものがあり得る。</p> <p>※ 法定する場合の判断基準としては、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 勤務条件を決定する際に、職務の専門性・特殊性に照らし、他の職種と比較して人材の確保・育成の要請が特に強いなど個別の特殊事情を考慮して定める必要があり、協約により勤務条件を決定することが適当でないもの</li> <li>② 国民・住民に対する行政サービスの性格上、当該行政サービスが提供される施設等において、協約締結に向けた交渉等を行うことにより、当該行政サービスが適切に提供できないおそれがあると相当程度認められるもの</li> <li>③ 協約締結権を付与した場合における便益と費用を比較衡量した結果、職務の専門性・特殊性より、他の職種と比較して公務が停滞した場合において国民・住民生活への影響が著しく大きいなどにより便益と費用が著しく均衡を失し、協約締結権を付与することが適当でないと判断されるもの</li> </ol> <p>などが想定される。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職務の専門性・特殊性に照らし、個別の特殊事情を考慮した勤務条件の決定、施設等での適切な行政サービスの提供の維持等ができる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結権を付与しない職員の範囲が広くなり過ぎると自律的労使関係制度を構築する趣旨が損なわれるおそれがある。</li> <li>・ 労使交渉では個別の特殊事情を考慮できず、労使交渉でなければ考慮できるとする理由はないとの考えもある。</li> <li>・ 現在でも交渉は行われており、協約締結権を付与するか否かによって、付与しないこ</li> </ul> |         |   |           |

|  |  |
|--|--|
| <p>とを合理化するに足る程の公務の停滞や行政サービスの質の低下を来たすといった違いはないとの考えもある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>調整システムの整備により公務の停滞はある程度回避できるので重大な影響は生じないとの考えもある。</li> </ul> <p>※ これらの類型への当てはめについては、自律的労使関係制度の全体像設計の中で、どのような職務が該当するかを検討するのが適当である。</p> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

11 協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い（一般職に限る）

|   |       |  |   |
|---|-------|--|---|
| 論点番号  | 11(1) | (1) 交渉権はあるが、協約締結権などが付与されない職員が生じた場合(例えば、管理職員等、特定の職種の職員など)には、当該職員の勤務条件を、どのように決定すべきか。<br>(例えば、現行どおり人事院勧告等により定める、協約を踏まえ当局が定める、などが考えられるが、いかなる方法によるべきか。) | 担当委員 島田委員   |
| 論 点   |       |  | 参考資料名   |
| <p>○ ここで検討の対象となるのは、論点 10 において検討された理由から、団結権・団体交渉権はあるが、協約締結権は付与されないものについてである。</p> <p><b>A 案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数で組織する職員団体又は職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した就業規則において決定する。</p> <p><b>A' 案</b> 国有林野と同様、就業規則に加え、締結された協約の内容を踏まえた準則も定めるものとする。</p> <p>※ 現業においても国有林野においては、締結された協約と同様の内容のものを給与準則として定めている。</p> <p>※ なお、論点 4 (1)での整理に従い、法律で定めるべき事項は法律で定めることになる。その意味でA案（A' 案）と後出のB案は組み合わせられることもできるものである。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 就業規則の作成の際には、労働者の意見聴取義務が課されており、職員に一定限度の発言権を与え、それによって就業規則の内容に関する職員の関心を高め、かつ内容をチェックさせることができる。(共通)</li> <li>・ 協約の内容等を踏まえるとともに、代表者等の意見を聴くことにより、職員の納得を得やすい。(共通)</li> <li>・ 協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。(共通)</li> <li>・ 職員の利益を適切に代表する職員団体との間で締結されることにより協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、これを踏まえて水準や配分を決定する仕組みとすることで一定の代償機能が果たせると考えられる。(共通)</li> <li>・ 国有林野の給与準則等は、かつて協約締結権が認められていなかった現業国家公務員の管理職員と締結された協約により労働条件が決定される職員との不均衡を生じないように、両者を通じて一本の定めをすることが望ましいことから、設けられたものであり、又、現業国家公務員の管理職員に協約締結権が付与された後においても、締結された協約により労働条件が決定される職員と非組合員との均衡を取るものとして機能している。今般、非現業公務員について協約締結権が付与されない職員が生じた場合には、現業国家公務員と同様の制度とすることにより安定的な制度とすることができる。(A' 案)</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の過半数で組織する職員団体がいない場合、何らかの方法により職員の過半数を代表する者を選出し、その意見を聴取することになり、そのための手続を要することになる。(共通)</li> <li>・ 公務に就業規則を導入するための立法上の措置（労基法適用等）が必要となることに留意する必要がある。(共通)</li> <li>・ 協約締結権が付与されないにもかかわらず、第三者機関の関与がなくなり、代償措置として十分であるか懸念がある。(共通)</li> <li>・ 協約締結権を付与されない職員に適用される就業規則とは、そもそもどのような意義・性格のものであり、どのような効力を持つのかなどの整理が必要。(共通)</li> <li>・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。(共通)</li> <li>・ 準則の内容は、就業規則の内容や労働協約の内容に反してはならないと解される。(A' 案)</li> </ul> <p><b>A-2 案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した就業規則等において決定する。</p> <p>※ 第三者機関が協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮し、協約締結権が付与されない職員の利益を保護する観点から意見を述べるのが考えられる。</p> |       |  | <p>論点 10 論点整理表案（要約版）</p> <p>注) 現行の現業国家公務員において、全職員に適用される就業規則が作成されるにも関わらず、給与準則を定めなければならない理由は必ずしも明らかでない。</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p.103、104</p> <p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p> <p>注) 現行国家公務員の管理職員に協約締結権が付与されていなかった時に、管理職員に就業規則が適用されていたかどうかは明らかでない。<br/>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第 4 条、第 6 条<br/>労使関係法運用の実情及び問題点（公共部門関係）上（労使関係法研究会） p.106、107</p> |

(メリット)

- ・ 協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。
- ・ 職員の過半数で組織する職員団体がなく、何からの方法により職員の過半数を代表する者を選出し、その意見を聴取することになる場合の手段を回避できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない。
- ・ 協約締結権が付与されたときの勤務条件は労使交渉の結果を踏まえたものであり、それと無関係の第三者機関がその内容について審査等を行うことはなじまず、意見聴取の手段を採らずに第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある。
- ・ 第三者機関の構成や備えるべき専門性、意見の効力（使用者たる政府に意見に従う義務を課すのか等）について検討する必要がある。
- ・ 第三者機関の意見を聴くためのコストが生じる。
- ・ 第三者機関の意見聴取が協約締結権が付与されない職員の代償措置として十分であるか懸念がある。
- ・ 協約締結権を付与されない職員に適用される就業規則とは、そもそもどのような意義・性格のものであり、どのような効力を持つのかなどの整理が必要。
- ・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。

**B案 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令等において決定する。**

公務員制度改革（村松岐夫編著）  
p. 190（ドイツの官吏の例）

(メリット)

- ・ 協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。
- ・ 協約締結権を付与される職員（協約締結職員団体）との協約等の内容を踏まえて法定化しており、勧告に代わる代償措置として十分であると考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ A案（A'案）のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない。
- ・ 法案の提出、政令等の制定を行う内閣等は、使用者としての立場も有していることに留意する必要がある。
- ・ 第三者機関の関与が全くないため、協約締結権を付与されない職員について、代償措置として不十分であると評価されるおそれがある。
- ・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。

**B-2案 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令等において決定する。**

※ 第三者機関が協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮し、協約締結権が付与されない職員の利益を保護する観点から意見を述べるのが考えられる。

(メリット)

- ・ 協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。
- ・ 協約締結権が付与される職員（協約締結職員団体）との協約を踏まえ、第三者機関に意見を聴いて法定化しており、勧告に代わる代償措置として十分であると考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ A案（A'案）のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない。
- ・ 協約締結権が付与されたときの勤務条件は労使交渉の結果を踏まえたものであり、それと無関係の第三者機関がその内容について審査等を行うことはなじまず、就業規則による措置を採らずに第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある。
- ・ 第三者機関の構成や備えるべき専門性、意見の効力（使用者たる政府に意見に従う義務を課すのか等）について検討する必要がある。
- ・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。
- ・ 第三者機関の意見を聴くためのコストが生じる。
- ・ 現行と異なる第三者機関の意見聴取が協約締結権が付与されない職員の代償措置として十

分であるか懸念する考えがある。

**C案 第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令等において決定する。**

※1 第三者機関は、協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮して勧告その他の意見表明を行うことも考えられる。

※2 勧告その他の意見表明の対象となる職員の範囲が現行よりも限定されることから、現行の人事院勧告のための調査の規模等を縮小することが考えられる。

(メリット)

- ・ 情勢適応の原則に基づく第三者機関の勧告その他の意見表明を受けて法定化するため、代償措置としては十分であると考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 第三者機関の調査は、情勢適応の原則に基づくためのものであるため、場合によっては、調査結果に基づくものと協約締結権を付与された職員の勤務条件とが異なったものとなり、勧告その他の意見表明によって勤務条件が決定される職員と交渉・協約によって勤務条件が決定される職員の勤務条件の乖離が生じるおそれがある。
- ・ 新たな制度と現行の勧告と類似する制度が併存することとなり、現行の勧告よりはその調査規模・内容等を簡素化するとしてもそのコストがかかる。
- ・ 現行と異なる官民比較に基づく勧告その他の意見表明の制度が、協約締結権を付与されない職員の代償措置として十分であるか懸念がある。

**【整理】**

上記のとおり



|   |       |   |  |
|---|-------|---|--|
| 論点番号  | 11(2) | (2) そもそも三権が付与されていない職員（警察職員など）について、当該職員の勤務条件を、どのように決定すべきか。<br>(例えば、現行どおり人事院勧告等により定める、協約を踏まえ当局が定める、などが考えられるが、いかなる方法によるべきか。) | 担当委員 島田委員  |
| 論 点   |       |   | 参考資料名  |
| <p><b>A案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した就業規則において決定する。</p> <p><b>A'案</b> 国有林野と同様、就業規則に加え、締結された協約の内容を踏まえた給与準則も定めるものとする。</p> <p>※ 現業においても国有林野においては、締結された協約と同様の内容のものを給与準則として定めている。</p> <p>※ なお、論点4(1)での整理に従い、法律で定めるべき事項は法律で定めることになる。その意味でA案（A'案）と後出のB案は組み合わせられることもできるものである。</p> <p><b>A-2案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した就業規則等において決定する。</p> <p>※ 第三者機関が協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮し、協約締結権が付与されない職員の利益を保護する観点から意見を述べるのが考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <p>論点11(1)のA案(A'案)、A-2案のメリットと同様。</p> <p>(デメリット・留意事項)</p> <p>論点11(1)のA案(A'案)、A-2案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ そもそも三権が付与されていない職員について、新たに団結権や団体交渉権を付与することでないならば、現行制度を変更する積極的理由はないという考えもある。(共通)</li> <li>・ 新たに団結権や団体交渉権が付与されないにも関わらず、労働基本権制約の代償措置とされている現行の人事院勧告がなくなるとした場合、締結された協約の内容等を踏まえることがそれを補うものと言えるかは検討が必要である。(共通)</li> <li>・ 三権が付与されていない職員に就業規則の制定等労基法等の適用が適当であるかは慎重な検討が必要である。(共通)</li> <li>・ 団結権の付与されない職員について、どのように意見を聴取するか検討が必要である。(A案、A'案)</li> </ul> <p><b>B案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令等において決定する。</p> <p><b>B-2案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令等において決定する。</p> <p>※ 第三者機関が協約締結権が付与された職員の勤務条件との均衡を考慮し、協約締結権が付与されない職員の利益を保護する観点から意見を述べるのが考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <p>論点11(1)のB案、B-2案のメリットと同様。</p> <p>(デメリット・留意事項)</p> <p>論点11(1)のB案、B-2案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ そもそも三権が付与されていない職員について、新たに団結権や団体交渉権を付与することでないならば、現行制度を変更する積極的理由はないという考えもある。(共通)</li> <li>・ 新たに団結権や団体交渉権が付与されないにも関わらず、労働基本権制約の代償措置とされている現行の人事院勧告がなくなるとした場合、締結された協約の内容等を踏まえることがそれを補うものと言えるかは検討が必要である。(共通)</li> </ul> <p><b>C案</b> 第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令等において決定する。</p> <p>※ 第三者機関は、協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮して勧告その他の意見表明を行うことも考えられる。</p> <p>※ 勧告その他の意見表明の対象となる職員の範囲が現行よりも限定されることから、現行の人事院勧告のための調査の規模等を縮小することが考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <p>論点11(1)のC案のメリットのほか、</p> |       |   | <p>三権が付与されていない職員<br/>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.1030</p> |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・ そもそも団結権もが制約される職員については、代償措置の必要性がより高くなるが、現行の人事院勧告のような第三者機関による勧告その他の意見表明が行われることにより、より適切に勤務条件が決定されることが担保されることになる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <p>論点11(1)のC案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三権が付与されていない職員（警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員）は、民間に同種職種が存在しないことから、民間の勤務条件の調査は困難であると考えられる。（現在は行政職との均衡及び職務の特殊性を踏まえて給与が決定されている。）</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |

|  |       |   |           |
|--|-------|---|-----------|
| 論点番号   | 11(3) | (3) 協約締結権が付与される職員とされない職員の間における、給与等決定システムが異なることによって生じる給与等の勤務条件の差異や不連続が生じないようにするための措置をどのように考えるか。【5(8)の再掲】 | 担当委員 島田委員 |
| 論 点  |       |   | 参考資料名     |
| <p>ここでは、(1)のうち、同一職種の公務員のうち、交渉権はあるが、協約締結権が付与されない職員（例えば管理職員等）と協約締結権が付与される職員との関係について検討する。</p> <p><b>【基本的な考え方】</b></p> <p>給与等決定システムが異なるため、給与等の勤務条件に何らかの差異が生じることが考えられる。職員間の勤務条件に過度の差異や不連続といったことが生じないようにするのであれば、給与等決定システムの側において、同一職種の職員間の勤務条件に差異が生じないように調整する必要がある。</p> <p>以下、(1)で挙げた給与等決定システムについて、過度の勤務条件の差異や不連続性を生じさせない仕組となっているかという観点から評価する。基本的には(1)のメリット・デメリットから再掲する。</p> <p><b>A案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数で組織する職員団体又は職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した就業規則において決定する。</p> <p><b>A'案</b> 国有林野と同様、就業規則に加え、締結された協約の内容を踏まえた給与準則も定めるものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。（共通）</li> </ul> <p><b>A-2案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した就業規則等において決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。</li> </ul> <p><b>B案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令等において決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。</li> </ul> <p><b>B-2案</b> 当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令等において決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協約の内容等を踏まえることにより、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できる。</li> </ul> <p><b>C案</b> 第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令等において決定する。</p> <p>※1 第三者機関は、協約締結権を付与された職員の勤務条件との均衡を考慮して勧告その他の意見表明を行うことも考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>第三者機関の調査は、情勢適応の原則に基づくためのものであるため、場合によっては、調査結果に基づくものと協約締結権を付与された職員の勤務条件が異なったものとなり、勧告その他の意見表明によって勤務条件が決定される職員と交渉・協約によって勤務条件が決定される職員の勤務条件の乖離が生じるおそれがある。</li> <li>第三者機関が※1の対応を行った場合には、協約締結権を付与されない職員と付与される職員の勤務条件が乖離することを回避できることも考えられる。</li> </ul> |       |   |           |
| <b>【整理】</b>  |       |   |           |
| 上記のとおり   |       |   |           |

|   |       |   |                                |
|---|-------|---|--------------------------------|
| 論点番号  | 11(4) | (4) (1)や(2)の協約締結権が付与されない職員の代償措置の扱いについて、それぞれ、どのように考えるか。<br>(協約を踏まえ当局が定める場合、協約が適正水準との前提に立てば、特段の措置は不要といえるか。あるいは、例えば当局が第三者機関の意見を聴くなど、何らかの措置を設けることが適当か。) | 担当委員 島田委員                      |
| 論 点   |       |   | 参考資料名                          |
| <p>代償措置については、制度全体（パッケージ）から判断するものであり、法定事項の範囲、最低基準の担保の方法といった様々な変数を捨象し個別の部分だけで判断することは本来できないと考えられる。</p> <p>ただし、ここでは参考として検討するために、現業で採られている強制仲裁制度は争議権制約の代償措置である(※)というように単純化するという前提で、それ以外に協約締結権の制約について代償措置が必要ということになるか検討する。</p> <p>※ 強制仲裁制度と並び、法律により身分の保障を受け、給与について生計費並びに一般職国家公務員及び民間労働者の給与その他の条件を考慮して定めなければならないことも労働基本権制約の代償措置として挙げられている。（全通名古屋中郵便事件最高裁判決）（昭和52・5・4）</p> <p><b>A案 協約の内容等を適切に踏まえ就業規則を定めることを当局の責務とすること及び就業規則制定時に職員に対し意見表明の機会が与えられていることをもって、協約締結権制約についての代償措置が確保されているとする。</b></p> <p style="text-align: right;">（論点11(1)(2)のA案、A'案）</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の利益を適切に代表する職員団体との間で締結されることにより協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、これを踏まえて水準や配分を決定する仕組みとすることで一定の代償機能が果たせると考えられる。（共通）</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の利益を適切に代表する職員団体と締結されることにより協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考えである。（共通）</li> <li>・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。（共通）</li> <li>・ 団結権も協約締結権も付与されていないにも関わらず、第三者機関による勧告を設けずに、現業国家公務員と同様とすることは可能か慎重に検討する必要がある。（(2)のA案、A'案）</li> <li>・ 準則の内容は、就業規則の内容や労働協約の内容に反してはならないと解される。（(1)(2)のA'案）</li> <li>・ 就業規則による措置を採らずに、使用者の一方的な決定になりかねない準則のみによる制度は、代償措置の観点から不十分となる可能性が高い。</li> </ul> <p><b>B案 協約の内容等を適切に踏まえ法案又は政省令等を定めることを当局の責務とすることをもつて、協約締結権の制約についての代償措置が確保されているとする。</b></p> <p style="text-align: right;">（論点11(1)(2)のB案、B-2案）</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三者機関による勧告等のコストがかからない。（(1)(2)のB案）</li> <li>・ 協約締結権を付与される職員（協約締結職員団体）との協約等の内容を踏まえて法定化しており、勧告に代わる代償措置として十分であると考えられる。（(1)(2)のB案）</li> <li>・ 協約締結権が付与される職員（協約締結職員団体）との協約を踏まえ、第三者機関に意見を聴いて法定化しており、勧告に代わる代償措置として十分であると考えられる。（(1)(2)のB-2案）</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考えである。（共通）</li> <li>・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。（共通）</li> <li>・ 第三者機関の関与が全くないため、協約締結権を付与されない職員について、代償措置として不十分であると評価されるおそれがある。（(1)(2)のB案）</li> <li>・ 団結権も協約締結権も付与されていないのにも関わらず、第三者機関による勧告を設けずに、協約の内容を適切に踏まえる責務を課すだけで代償措置として足りるか慎重に検討する必要がある。（(2)のB案、B-2案）</li> <li>・ 第三者機関の意見を聴くためのコストが生じる。（(1)(2)のB-2案）</li> </ul> |       |   | <p>行政改革推進本部専門調査会報告<br/>（抄）</p> |

※ 法定された勤務条件の享有は、労働基本権制約の代償措置の一つとされている。(全農林警職法事件判決 (最大判昭48・4・25))

C案 現行の人事院勧告よりは規模等が縮小されるとしても第三者機関による勧告その他の意見表明がなされていること、あるいは第三者機関の関与がなされていることをもって、協約締結権制約についての代償措置が確保されているとする。

(論点11(1)(2)のA-2案、B-2案、C案)

(メリット)

・ 現行の非現業公務員において採られている制度であり、全体の制度がどのようになるかによるが、合憲とされる可能性が高い。(1)(2)のC案)

(デメリット・留意事項)

・ 現行の人事院勧告よりはその調査規模・内容等を簡素化するとしても、そのコストがかかる。(共通)

・ 協約締結権が付与されたときの勤務条件は労使交渉の結果を踏まえたものであり、それと無関係の第三者機関がその内容について審査等を行うことはなじまず、就業規則による措置を採らずに第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある。(1)(2)のA-2案)

・ 現行と異なる官民比較に基づく勧告その他の意見表明の制度が、協約締結権を付与されない職員の代償措置として十分であるか懸念がある。(1)(2)のC案)

(参考)

○ 全農林警職法事件最高裁判決 (昭和48.4.25) (抜粋)

(ロ) このように、その争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他の勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。ことに公務員は、法律によつて定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであつて、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである。

○ 全通名古屋中郵事件最高裁判決 (昭和52.5.4) (抜粋)

(4) また、全農林事件判決は、非現業の国家公務員に関し、「公務員についても憲法によつてその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあつては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。」と判示している。右の判示が五現業及び三公社の職員に関しても妥当することは、いうまでもない。この点につき現行法制をみると、まず、これらの職員は、国家公務員又はこれに準ずる者として、法律によつて、身分の保障を受け、その給与については生計費並びに一般国家公務員及び民間事業の従事者の給与その他の条件を考慮して定めなければならない、とされている。そして、特に公労法は、当局と職員との間の紛争につき、あつせん、調停及び仲裁を行事ための公平な公共企業体等労働委員会を設け、その三五条本文において、「委員会の裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定としてこれに服従しなければならない、また、政府は、当該裁定が実施されるように、できる限り努力しなければならない。」と定め、さらに、同条但書は同法一六条とあいまつて、予算上又は資金上不可能な支出を内容とする裁定についてはその最終的な決定を国会に委ねるべきものとしているのである。これは、協約締結権を含む団体交渉権を付与しながら争議権を否定する場合の代償措置として、よく整備されたものということができ、右の職員の生存権擁護のための配慮に欠けるところがないものというべきである。

【整理】

上記のとおり

12 公務員法制と労働法制の関係

| 論点番号   | 12(1) 協約締結権が付与される職員に係る労使関係や勤務条件について、公務の特殊性を踏まえ、独自の法制度とすべきか。あるいは、民間の労使関係や労働条件を規律する労働組合法、労働基準法、労働安全衛生法等を、原則として適用すべきか。 | 担当委員 諏訪委員  |
|--|---|--|
| 論 点  |   | 参考資料名  |
| <p>1 民間及び公務における勤務条件や労使関係の決定について</p> <p>※ 公務員の勤務条件の決定や労働基本権と、憲法及び現行法制の関係については論点 1(1)～(3)で整理したところであるが、以下の観点についても留意する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>民間企業にあっては、企業活動そのものが利潤を追求する活動であり、従業員の勤務条件(勤務条件)も基本的には企業利益の配分として、企業業績に基づいて決定される。(中略)労働者は勤務基本権に基づき労働組合を結成し、争議権を背景とする団体交渉を通じて使用者との間に団体協約を締結して自己の労働条件を決定することができるものである。</li> <li>民間労働者の労働条件設定システムは、憲法 27 条 2 項、3 項の要請により、労働条件の最低基準を法律で保障され、それを上回る労働条件設定のために、憲法 28 条が労働組合を結成し、使用者と団体交渉を行い、これを使用者と対等の立場で行う圧力手段として団体行動権(典型的にはストライキ権)を与えられて、団体交渉が妥結すれば労働協約を締結する権利を保障されている。すなわち、民間の労働条件決定システムは、法定最低基準を上回る限り、労使が自由に交渉して決定できるというものである。<br/>これに対して、公務員の勤務条件決定システムには、民間の労働関係にはない憲法上の制約原理が働くと解されている。(中略) 第三は、憲法 83 条「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」ことから要請される「財政民主主義」である。判決では、議会によるコントロールの必要が、団体交渉による労働条件決定を認めることのできない重要な論拠とされている。</li> <li>公務については、公務員は法令に基づき国民全体に奉仕する立場にあり、民間企業の従業員の場合の利潤の分配のような勤務条件決定の基準を公務内に見いだすことは困難である。<br/>また、公務員の給与は税によって賄われるものである以上、その勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得の得られるものである必要がある。さらに、それは公務員たる職員にとっても納得しうるものであり、労働市場において公務に必要な人材を確保しうるに十分なものでなければならない。</li> <li>公務員については、憲法 15 条 1・2 項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念(公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容をさだめられるべきこと)を示しており、これらの規定に基づき憲法 73 条 4 号は右理念に基づく公務員制度(公務員の勤務関係に関する基準、手続)の法定を要請している。</li> <li>議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。憲法 73 条 4 号は、内閣の事務として、「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」と挙げている。この規定もまた、議会制民主主義の表われであり、公務員の勤務条件の決定における国会の優位性を示すものである。</li> </ul> <p>※ 協約締結権が付与される職員に係る勤務条件については、このような民間と公務の違いを踏まえた上で、民間の労働法制を適用すべきか、公務独自の法制度とすべきかを判断する必要があるとする考えがある。</p> <p>※ また、公務における労使関係に関する事項について、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在籍専従については、国家公務員には職務専念義務(国公法第 101 条)があること</li> <li>勤務時間中の交渉については、国家公務員には職務専念義務があることや、給与の減額(一般職給与法)との関係を整理する必要があること ※1</li> <li>交渉のルールについては、各地で不正常的な交渉が行われていた実態にかんがみ、昭和 40 年の地公法第 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こと</li> </ul> |   | <p>逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか) 昭和 63 年 p. 261～262</p> <p>官民比較の視点からみた労働条件設定システムの課題(荒木尚志) 人事行政の課題と展望(人事院編) p. 197～198</p> <p>逐条国家公務員法(鹿兒島重治ほか) 昭和 63 年 p. 262</p> <p>公共部門労働法(三・完)(菅野和夫) 法曹時報 35 卷 12 号 昭和 58 年 p. 41</p> <p>最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度(香城敏磨) p. 119, 121</p> <p>※1 現行制度においても適法な交渉は勤務時間中に行うことができる。<br/>逐条地方公務員法 第 1 次改訂版(橋本勇) p. 873</p> |

など、民間と公務の違いを踏まえた上で、民間のように労使の交渉・協約によって決定すべきか、公務独自の法制度を定めるべきかを判断する必要があるとする考えがある。

- 2 協約締結権が付与される職員に係る労使関係や勤務条件について、公務の特殊性を踏まえ、独自の法制度とすべきか。あるいは、民間の労使関係や労働条件を規律する労働組合法、労働基準法、労働安全衛生法等を、原則として適用すべきか。

A案 協約締結権を付与する仕組みについては、民間の労働法制は非現業国家公務員には適用せず、国家公務員法等により公務独自の法制度とする。

(メリット)

- ・ 公務員の勤務条件は、憲法の諸原則（第15条、第41条、第73条第4号、第83条）によりこれを詳細に法定する必要があるという立場、民間企業のように利潤の分配を勤務条件決定の要素として公務内に見出すのは困難であるという立場に立ち、労働条件の最低基準のみを法律で規定するという民間の労働法制をそのまま適用することはできないと考える場合、公務独自の規定を多く設ける必要があり、そのような法制度に整合的である。
  - ・ 任用行為等については、民間法制と異なる取扱いとなる部分があることから公務員独自の法制度は必要であり、独自の法とすることで全体の体系が明確となる。
  - ・ 議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義の原則との整合性が図られる。
  - ・ 勤務条件の基本的な構造が法定することにより、国民の理解を得ることが期待できる。
  - ・ 労使関係を規律するルールを法定することにより、国民の理解を得ることが期待できる。
  - ・ 現行の国家公務員制度が基本となると考えられるため、制度移行に伴う混乱が少ない。
- (デメリット・留意事項)
- ・ 労働条件の最低基準を法律で保障し、それを上回る労働条件を労使で自由に交渉して決定する労働法制の考え方とは異なるものであり、自律的労使関係を構築するという点で劣る。
  - ・ 地方公務員については、原則として労働基準法が適用されていることとの関係を整理する必要がある。※2
  - ・ 独法では利潤の分配といった労働条件決定の要素がないが原則として労働基準法が適用されていることに留意する必要がある。※3
  - ・ 論点5(4)の「現行職員団体制度を前提とした場合」と整合的。

B案 (集团的労使関係法について)

協約締結権を付与し自律的な労使関係を構築するという趣旨から、労働組合、団結権、団体交渉権等の保護の仕組み等については、基本的には労働組合法を適用する。

紛争調整については、労働関係調整法の内容を基本的に採り入れるものとする。※4

現業国家公務員と同様に労働組合法等と異なる取扱いとするものについては、別途(国家公務員法等に)規定することとする。

(労働条件に関する基準を定める法律について)

非現業国家公務員に適用される労働条件について、一般法である労働基準法等を上回る基準が法定されているのであれば、労働基準法等を適用しない。協約事項の対象とならなければ、労働基準法等を適用する。

※ 現行制度において、非現業国家公務員については別途の法律で労働基準が確保されていることから労働基準法等を適用されていないと考えられる。他方、現業国家公務員については、労働協約で労働条件を定めることから、最低基準を担保するために労働基準法等の適用がある。したがって、協約事項の範囲をどのように定めるかにより、どの内容について労働基準法等を適用するか否かを判断することになる。

(注) 労働契約に関する規定等、公務の性質上適用できないものはあるが、労働契約法に規定されている事項であっても、安全配慮義務のように、適正な労働条件の観点(労働者の保護)から公務員にも適用されてしかるべき内容については、その内容を国家公務員にも導入するということと考えられる。

(メリット)

- ・ 労使対等の理念に基づく団体交渉の助成を目的として団結や団体行動の擁護を行う労組法、団体交渉助成の基本政策に立ちつつ、当事者による紛争解決を援助するための手続を設定する労調法を適用等するものであり、自律的労使関係を構築するという趣旨に沿うと

※2 地方公務員について労働基準法などを適用することとした趣旨は、「日本国憲法第27条第2項が、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」と規定しており、地方公務員法その他の公務員関係法規で労働基準を定められない限り、労働基準法を適用せざるを得なかったからであるといわれている。(逐条地方公務員法第1次改訂版(橋本勇) p.965~966

国家公務員については、「もっぱら日本国憲法73条にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるもの」(国公法1条2項)としての国公法その他、「一般職の職員の給与に関する法律」等の職員の勤務条件に関わる法令と人事院規則によってその実施について必要な事項がすべて定められるものとされていることから、法律に根本基準のみを定める地公法と異なり、憲法27条2項の要請は満たされていると考えられているのであろう。「(なぜ国家公務員には労働基準法の適用がないのか—あるいは最大判平成17・1・26民集59巻1号128頁の射程」(渡辺賢)日本労働研究雑誌No.585(2009年4月) p.43

|  |  |
|--|--|
| <p>考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約締結権が付与されている現業国家公務員等と同様の仕組みである。<br/>(デメリット・留意事項)</li> <li>・ 憲法の諸原則（第15条、第41条、第73条第4号、第83条）により公務員の勤務条件を詳細に法定する必要があるという立場、民間企業のように利潤の分配を勤務条件決定の要素として見出すのは困難であるという立場に立てば、整合性について考慮する必要がある。</li> <li>・ 論点5(4)の「職員団体制度を廃止した場合」と整合的。</li> </ul> <p><b>C案（集団的労使関係法について）</b></p> <p>労使関係は労働組合法及び労働関係調整法を適用する。<br/>(労働条件に関する基準を定める法律について)<br/>勤務条件の最低基準等は労働基準法等を適用する。(労働法制を適用する)<br/>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間と同じであり、自律的労使関係を構築するという趣旨にふさわしい仕組みと考えられる。<br/>(デメリット・留意事項)</li> </ul> <p>B案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 争議権が付与されない場合には、何らかの強制仲裁制度等が必要となるが労働法制にはそうした仕組みがないことから、公務員だけに適用される特別の条項を設ける必要がある。<br/>なお、団結平等主義、複数組合主義と異なった仕組みをとる場合（論点5(5)～(7)関連）にも特別の条項を設ける必要があり、労働法制との整合性が問題となる可能性がある。</li> <li>・ 現業国家公務員等と異なる仕組みとなることから、現業国家公務員等の適用関係についても再検討する必要がある。</li> </ul> <p>※ 労基法は労働者としての勤務条件の最低基準を設定する性格のものであり、その内容は強行法規としての効力を有するものであることに留意。(集団的労使関係法とは性格が異なる。)</p> | <p>※3 ただし、独法については、独法通則法等による中期的な目標管理、第三者による事後評価、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直し、企業の経営手法による業務・財務運営など一般の行政機関とは異なる特色があることに留意する必要がある。</p> <p>※4 現業国家公務員については、労調法は適用していないが、類似の内容を特労法に規定するとともに、労調法の一部の規定を準用している。</p> |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>  |  |



|   |       |  |           |
|---|-------|--|-----------|
| 論点番号  | 12(2) | <p>6(1)の調整は、いかなる機関が担うべきか。【6(2)の再掲】<br/> (労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)</p> <p>① (1)の調整を行うべき機関に必要な性格、専門性は何か。<br/> ② 中央と地方ではどうするか。</p> | 担当委員 諏訪委員 |
| 論 点   |       |  | 参考資料名     |
| <p>○ 論点6(1)の調整(交渉不調の場合の第三者機関による調整)は、いかなる機関が担うべきか。</p> <p>※ 論点6(1)①「交渉不調が長期化することによる公務の停滞等为了避免するため、調整システムはどうあるべきか」において、A案では「独立性・中立性・公平性を有する第三者機関が調整を行うことができるものとする」としている。(B案は調整の手段のみ言及、C案は国会の判断に委ねるとしている。)</p> <p>※ なお、論点7(1)②職員団体の活動を阻害する行為の「救済を行う機関に必要な性格、専門性は何か。いかなる機関が救済を行うべきか」では、救済を行う機関に必要な性格、専門性について、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関であることのほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務においては管理運営事項の内容等、民間法制とは異なる取扱いをしている事項もあることから、公務員法制に関する専門的知識を有すること。</li> <li>・ 労使関係に関する専門的知識、経験を有しつつ、労使の利益を調整する観点から、第三者機関の構成員は使用者を代表する者、労働者を代表する者、公益を代表する者とする</li> </ul> <p>こと。</p> <p>の二点が考えられると整理されたところ。</p> <p>1 論点6(1)の調整(交渉不調の場合の第三者機関による調整)を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。</p> <p><b>A案 使用者を代表する者、労働者を代表する者及び公益を代表する者の三者をもって構成する。</b><br/> (理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使の間に立ち調整を行うため、独立性、中立性、公平性を有する第三者機関であることが必要である。また、集团的労使関係に係る紛争の調整に関する知識・経験、公務に関する知識を有することが望ましい。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三者構成とすることにより、公労使の専門的識見を出し合って、公益及び労使の利益を適切に調和させた解決が図られると期待される。</li> <li>・ 民間、現業公務員及び独法について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務に関する知識を有している者を公労使の委員に加えることにより、公務に関する知識を確保することが必要と考えられる。(中労委では、公労使の委員について特定独法等担当の委員が任命され、公務に関する知識・経験も集積されている。)</li> </ul> <p><b>B案 公務員法制に関する専門的知識を有する公益委員のみをもって構成する。</b><br/> (理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務及び労使関係に関する専門的知識が必要なため、これらに通暁した専門家のみで構成する機関が担当するのが望ましい。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使の立場にとらわれずに、国民の眼から見て公正中立な判断を行うことにより、結果に対する国民・住民の理解が得られる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使の意見が反映されにくく、実情に即した調整が行われぬおそれがある。</li> <li>・ 三者構成の中労委において、仲裁委員会は公益委員のみで構成されることに留意する必要がある。</li> <li>・ 公務員法制に関する専門的知識を有する公益委員のみによる判断が、国民の理解につながるか否かは十分な検証が必要である。</li> </ul> <p>2 いかなる機関が担うべきか。(労働委員会か。あるいは、公務員を専管する別の機関か。)</p> |       |  |           |

**A案 労働委員会が担当する。**

(メリット)

- ・ 長年民間及び現業公務員の紛争調整を担当しており、当分野における専門性がある。
- ・ 公務員事案専門の機関を単独で設置する場合と比較すると、コストが軽減できる。
- ・ 民間、現業公務員及び独法について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 公務に精通している者を公益委員に加えることにより、公務員法制に関する専門性を付加することが必要と考えられる。また、使用者を代表する委員、労働側を代表する委員に公務部門の各側から推薦された者を任命することが考えられる。(中労委では、現在でも、特定独法等担当委員を任命し、現業公務員、特定独法の事案に対処している。)
- ・ 現在の中労委による調整事案の対応の実情(特に公務分野の調整事案では、給与や勤務時間・休暇等の制度の問題より、基本給のペア率のような水準の問題の取扱いが主)にも留意する必要がある。

**B案 公務の紛争調整を担当する専門の機関を設置する。**

(メリット)

- ・ 公務員の問題に精通する専門の機関が調整を行うことにより、調整の内容について、より国民・住民や職員の理解を得ることが期待できる。
- ・ 公務独自の法制度となった場合には、民間等の労使紛争を調整している機関とは別の機関が調整を行うことには一定の合理性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 長年民間及び現業公務員の紛争調整を担当してきた中労委の紛争調整に関する専門性を活かすことができない。
- ・ 公務の紛争調整を専管する機関を設置することに伴うコストについては、現行の人事院制度に係るコストとあわせて検討する必要がある。

**3 中央と地方ではどうするか。**

※ 論点5(2)(3)に関わって、中央交渉、各府省交渉、地方交渉が行われる場合、各交渉段階に応じた効率的な調整を行う必要があると考えられる。

なお、論点7(1)②では、「地方で勤務する国家公務員や地方公務員に関する紛争調整をいかなる機関が担当するか(中略)について検討する必要がある。」とされている。

※ 中央労働委員会と都道府県労働委員会の管轄に関する現行制度上の取扱い

中労委は、特定独法職員及び国有林野事業職員の労働関係に係る事件のあっせん、調停、仲裁及び処分について専属的に管轄するほか、二以上の都道府県にわたり、又は全国的に重要な問題に係る事件のあっせん、調停、仲裁及び処分について、優先して管轄することとされている。(労組法第25条第1項)

また、中労委は、労組法第5条第1項等の規定による都道府県労働委員会の処分を取り消し、承認し、若しくは変更する完全な権限をもって再審査し、又はその処分に対する再審査の申立てを却下することができ、この再審査は、都道府県労働委員会の処分の当事者のいずれか一方の申立てに基づいて、又は職権で、行うものとしてされている。(同条第2項)

なお、中労委には、使用者、労働者及び公益をそれぞれ代表する地方調整委員が置かれ、特定独法とその特定独法職員との間に発生した紛争、国有林野事業を行う国の経営する企業と国有林野事業職員との間に発生した紛争その他の事件で地方において中労委が処理すべきものとして政令で定めるものに係るあっせん若しくは調停又は第24条の2第5項の規定による手続に参加することとされている。(労組法第19条の10第1項)

労働組合法(抄)

**A案 国家公務員に関する紛争を調整する地方機関を各地域(ブロック単位等)に中央機関とは独立して設ける。**

地方機関の構成、権限等は、中央に設ける機関と同様とする。

地方機関の権限は、中央機関に属する権限(判断の全国的統一性を要する事項)以外で管轄区域内のみの事件を取り扱う。

(メリット)

- ・ 地方の実情に即した調整を行いやすい。

- ・ 紛争処理を分散することができるため、B案よりも早期に紛争解決することができる。(デメリット・留意事項)
- ・ 類似の紛争について、地方機関ごとで判断が異なることも想定することに留意する必要がある。
- ・ 複雑な利害の調整が求められることからの性質上、区域を設けて管轄を区切ることがよいか懸念する考えがある。
- ・ B案よりも組織の設置・維持に係るコストがかかる。
- ・ どういう場合には中央機関の管轄となり、どういう場合には地方機関の管轄となるのか(例えば、複数の省の本省のみに関わる全国的に重要な事案は中央機関が管轄するのか、地方機関(東京)が管轄するのか)整理が必要。
- ・ 地方によっては労使関係の専門家を委員として確保することが困難なところがあり得る。

**B案 地方機関は設置せず、中央機関が地方における国家公務員に関する紛争調整も管轄する。(メリット)**

- ・ 現業公務員について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。
- ・ 調整に関する統一性が確保できる。
- ・ 地方機関を設けないことによりコストが軽減できる。
- ・ 労使関係の専門家を委員として確保しやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 地方の実情に即した調整を行いにくい。
- ・ 中央での処理件数が増大し、紛争解決までに時間がかかるおそれがある。他方、中央労働委員会の地方調整委員類似の仕組みを設ける場合には、あつせん、調停により、地方の実情に即した迅速な解決に資することが考えられる。
- ・ 地方支分部局等に勤務する国家公務員に係る労使紛争について、移動時間及び交通費等といった手続において労使のコストが大きくなる。他方、中央労働委員会の地方調整委員類似の仕組みを設ける場合には、あつせん、調停については当該コストが軽減できる。

**4 (論点7(1)職員団体の活動を阻害する行為(団交拒否など)について、いかなる救済の仕組みが必要か②の補足)**

※ 論点7(1)②では、「地方で勤務する国家公務員や地方公務員に関する紛争調整をいかなる機関が担当するか、一審制とするか二審制とするか等具体的な審査のあり方について検討する必要がある。」とされている。

(地方で勤務する国家公務員に関する紛争調整については上記3のとおり。また、地方公務員に関する紛争調整については論点16で検討。)

※ 労働組合法第25条第2項は、資格審査及び不当労働行為事件の審査についてなされた都道府県労委の処分に対する中労委の再審査権を規定する。

再審査の結果、中労委は、都道府県労委の処分を完全に取消し、これを承認し、又はこれを変更する権限を有し、また、再審査の申立てを却下することができる。

なお、現在、特定独法等職員の労働関係に係る事件のあつせん、調停、仲裁及び処分は、中労委の専属管轄に属する。(労組法第25条第1項)

以上から、資格審査及び不当労働行為事件の取り扱いについて、一審制とするか二審制とするかについて検討する。

**A案 一審制とする。**

(メリット)

- ・ B案よりも早期に紛争解決することができる。
- ・ 特定独法等の不当労働行為審査については、地方調整委員が関与しながら事案を処理することにより、判断の全国統一性と地方の実情とが調和されたものとなっている。

(デメリット・留意事項)

- ・ 地方機関ごとで判断が異なった場合、B案のように判断の全国統一性の確保が図られる機会がない。(上記3のA案の場合)

**B案 二審制とする。**

(メリット)

第10回労使関係制度検討委員会資料1(抜粋)

労働組合法(抄)

五訂新版 労働組合法・労働関係調整法(厚生労働省労政担当参事官室編) p.744

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ より慎重な審査が可能となる。</li><li>・ 資格審査及び不当労働行為事件の処分が準司法的・判定的なものであるため、その全国統一性を確保するという観点からは、二審制の方が優る。</li></ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ A案と比べ紛争解決までに時間がかかるおそれがある。</li><li>・ 行政訴訟によって実質的に五審制となり、迅速性が失われるおそれがあることに留意する必要がある。</li></ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

13 労使協議制

|  |       |   |           |
|--|-------|---|-----------|
| 論点番号   | 13(1) | <p>いわゆる労使協議制について、公務の分野においてどのように考えるか。</p> <p>① その性格、目的、協議対象、職員団体の関与のあり方などについて、どのように考えるか。</p> <p>② 団体交渉との関係を、どのように考えるか。</p>   | 担当委員 島田委員 |
| 論 点  |       | 参考資料名   |           |
| <p>1 考察に当たって</p> <p>○ 憲法第 28 条との関係における労使協議制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>これら（注：労使協議制と苦情処理手続）は、団体交渉を補完する労使間の自主的手続であって、憲法 28 条はこれらの手続をも含めた意味で「労使自治」の発展に必要な基本的ルールを設定している。比喩的にいえば憲法 28 条は、労使自治という建築物の土台（基礎）を設定した規定であり、この土台の上にもどのような建築物を建てるかは、労使の創意工夫に委ねている。「労使自治」の内容については、労使に多様な可能性が残されているのである。</li> </ul> <p>○ 労働法制における労使協議制の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労使協議制とは広範な意味を有するが、ここでは、当該団体的労使関係において団体交渉とは別個のものとして設けられている協議の手続と解しておく。（中略）労使協議制は、企業別労使間の情報共有・意思疎通・合意形成の手段であり、産業、企業、事業所、職場などのレベルにおける公式・非公式の多様な協議手続から成っている。</li> <li>企業・事業所レベルでの代表的な労使協議制としては、①団体交渉の開始に先立って情報開示・意向打診などを行うための、団交前段的労使協議制、②団交事項を労使協議によって解決するための、団交代替的労使協議制、③団交事項とは区別された経営生産事項を協議するための、経営参加的労使協議制、④協約上の人事協議条項に基づき行われる人事の事前協議制、などがある。これらに共通の特色は、労使間の合意（協定、覚書、了解など）に基づいて設置される手続であり、したがって協議の対象事項や手続はこの合意に従うこと、争議行為を予定しないこと、協議の対象事項は団交事項か否かに拘泥しないこと、などである。また、協議の程度（態様）については、「説明・報告」、「意見聴取」、「協議」、「同意」などの区別がなされており、対象事項の性質によって使い分けられている<sup>11)</sup>。実際には、企業別組合の締結している労働協約の多くが労使協議を前段的手続とした団体交渉によって（62%の協約）、または労使協議手続のみによって（22%の協約）締結されており（団体交渉手続のみによって締結された協約は9%のみ。労働省・平成3年労働協約等実態調査）、労使協議制は企業別労使関係の運営において中心的な手続となっている。</li> </ul> <p>* 未組織企業における労使協議</p> <p>労働組合が存在しない企業においても、経営者と労働者間に労使協議の機関ないし手続が設置されている場合がある（中略）。その典型は、企業ないし事業所の従業員の親睦・共済団体である従業員会が給与・一時金などの労働条件について話し合いを行ったり、経営・生産事項について会社の説明を受けたりする場合である（略）。</p> <p>11) 経営の方針・計画などに関する事項は「説明報告」が多く、配転・出向・解雇などの人事や労働条件に関する事項は協議事項が多い。労働組合の「同意」を要するとされる事項は、人員整理・定年制などの雇用に関する事項や、労働時間や退職金の制度などが多い。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>使用者および労働者の相互に関係ある事項で、団体交渉制度の範囲内でないもの、または雇用条件の決定に関する他の制度によっては、通常扱われないものについての協議・協力機関であり、それは企業におけるすべての関係者の間に真に平等な討議によって、相互理解を深め、また生産および労働者の愉楽と福祉に関する問題について、助言、情報交換および示唆を与えることにより、経営者を援助するという不可欠の機能をもつものである。</li> <li>労使協議制は、通常団体交渉の範囲内でない経営上、生産上の問題についての経営者と労働者との組織的な話し合いの手段であり、それはまた、労働者の経営参加の一形態でもある。労使関係、すなわち使用者と労働者との組織的な関係を規律するための基本的制度は団体交渉であり、労使協議制は団体交渉が有効に機能することを前提として、これを補足する役割を果たすべきものである。</li> </ul> <p>※ 労使協議制の効果等</p> |       | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 523</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 523～524</p> <p>新労働法講座第 3 巻 団体交渉（三藤正） p. 296</p> <p>調査研究資料第 31 号 公共企業体における労使協議制と経営参加（公共企業体等労働問題研究センター編（三藤正協力）） p. 67</p> |           |

|  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>平成 16 年労使コミュニケーション調査結果の概要（厚生労働省）       <ul style="list-style-type: none"> <li>ア 過去 1 年間における労使協議機関について、成果があったかどうかをみると、「成果があった」とする事業所割合が 61.3%、「成果がなかった」3.3%、「どちらともいえない」35.4%となっている。           <p>労働組合の有無別では、労働組合「あり」の事業所では「成果があった」が 63.9%となっており、労働組合「なし」の事業所の 54.1%に比べ高くなっている。</p> </li> <li>イ 「成果があった」とする事業所について、成果の内容別にみると「労働組合との意思疎通が良くなった」が 53.2%、「労働環境の整備に役立った」48.9%となっている。</li> </ul> </li> <li>労使コミュニケーションに関するアンケート集計結果（2005 年 5 月）（日本経団連）       <p>労使協議について、成果ありとする回答は、「労使間の情報共有化」について 95.8%、「労使間の意思疎通の円滑化」について 94.9%、「安定した労使関係の構築」について 93.2%などとなっている。</p> </li> </ul> <p>※ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日）（抄）</p> <p>民間では、①団交前段的労使協議制、②団交代替的労使協議制、③経営参加的労使協議制、④人事の事前協議制などが、代表的な労使協議制として設けられている。</p> <p>公務部門における労使協議制については、「効率的・効果的な事務事業の遂行、国民・住民に対する良質な公共サービスの提供を促進するため、労使間の意思疎通を図るツールとして労使協議制度を整備すべき」との考えがある。</p> <p>労使協議制は、団体交渉を補完するというその性質上、基本権の付与拡大のあり方が具体的に定まらなると、その必要性及び内容について、定めることは困難である。よって、まず、基本権付与拡大のあり方を具体的に定めた上で、検討することが必要である。</p> <p>※ なお、職場全体の利害を反映し易いと考えられる「従業員代表制」に関する議論があることにも留意する必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ヨーロッパのいくつかの国では、職業別ないし産業別の団体交渉とは別個に、企業ないし事業所において経営・労働関係上の労働者の利益代表機関を法によって制度化することが行われた。ドイツの事業所委員会（略）、フランスの企業委員会（略）などがその代表である。このような従業員代表機関は、一定規模以上の企業において設置が半ば強制され、企業・事業所における団体交渉事項以外の従業員の利益に関わる事項について、企業の決定に意思表示、協議、共同決定などの手続で関与する権利を与えられる。かかる従業員代表制度は、企業における労使の共同の利益を労働者の参加によって推進しようとする制度であり、労使の対決を予定した団体交渉とは異なり、労使の協力・協調を基本理念とする。したがって、従業員代表機関は、労働組合とは異なり、従業員全員が当然参加し、協議のための代表者を法定の手続で選出し、使用者から活動の種々の面で便宜供与を受ける。</li> </ul> <p>2 公務分野における労使協議制の性格、目的、協議対象、職員団体の関与のあり方などについて、どのように考えるか。</p> <p>団体交渉との関係を、どのように考えるか。</p> <p>※ ここで検討する労使協議制については、協約締結（同意）を目的とする団体交渉とは異なり、説明、意見聴取、意見交換を行うことを目的とするものを前提として検討を行う。</p> <p>A案 民間と同様、労使自治の原則に基づき労使間の合意により設ける自主的手続として、労使協議を認める。（法令により労使協議を禁止しない。）</p> <p>協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）については、労使間で決定する。（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自律的労使関係を構築するという趣旨に沿うものである。</li> <li>団体交渉のみでなく多様な方法により労使間の情報共有・意思疎通が行われることにより、労使関係の安定が図られる。また、公務を取り巻く環境や課題に対する認識を共有することにより、効率的・効果的な事務事業の遂行、良質な公共サービスの提供に資する可能性がある。</li> <li>労使協議における対象事項は労使間の合意により決定され、必ずしも団体交渉事項の範囲に限定されないうえ、団体交渉事項にはなりにくい管理運営事項を含め多様な内容について労使間の情報共有・意思疎通を図ることができる。</li> <li>団体交渉事項の前段的手続として労使協議を行うことにより、団体交渉・協約締結を円滑に行うことが出来る。</li> </ul> | <p>平成 16 年労使コミュニケーション調査結果の概要（厚生労働省）（抜粋）</p> <p>新たな時代の企業内コミュニケーションの構築に向けて（2006 年 5 月）（資料 1：労使コミュニケーションに関するアンケート集計結果）（日本経団連）（抜粋）</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p. 471</p> |
|--|---|

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉とは別に、労使協議に係るコストが発生する。
- ・ 労使協議の目的や協議事項、手続等を明確にしないと、それらをめぐる混乱を生じるおそれがある。
- ・ 労使協議制の実施や協議事項、手続等について、府省ごとに差が生ずる可能性がある。
- ・ 交渉対象事項とならないあらゆる事項が協議等の対象となり得ることから、コストがかかるおそれがある。
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉と明確に区分をしないと、管理運営事項が事実上交渉事項になるおそれがある。
- ・ 国の事務の管理、運営（管理運営事項）の権限と責任は、国民の使用者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは行政主体がその権限と責任を職員団体と分かち合うことになり適当ではないことから交渉対象事項とされていないことにかんがみると、管理運営事項を職員団体との労使協議の対象とすることは、国会や国民の理解を得られないおそれがある。
- ・ 労使関係の透明性向上の観点から、労使交渉に関しては議論しており、労使協議に関しても透明性に留意する必要がある。
- ・ 勤務時間中に行うことを可能とする場合には、職務専念義務との関係で整備が必要。
- ・ 労使協議の設置単位について、民間では労使交渉が行われる単位と同様の場合が多いと考えられるが、公務ではどのような単位とするか検討する必要がある。

**B案 労使協議の求めがあった際には、相手方は合理的理由がない限り、恣意的にその求めを拒否することのないよう努めるものとして、労使協議を行うことを法令上努力義務とする。**

**協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）については、労使間で決定する。（理由）**

- ・ 労使関係の安定、団体交渉・協約締結の円滑化といったことは、公務においては民間以上に求められることから、労使協議を行うことを努力義務とする。

(メリット)

A案のメリットと同様。

(何らかの方法で労使協議が行われる可能性が高くなることにより、A案におけるメリットが実現されやすくなる。)

(デメリット・留意事項)

A案のデメリットのほか、

- ・ 民間では法制度上規定されていない労使協議について、公務においては特に労使間の情報共有・意思疎通を図ること及び団体交渉・協約締結を円滑に行うことが求められることに鑑み、民間と異なる制度とする合理性があるか検討が必要。

※ 団体交渉事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉・労使協議のそれぞれの役割を明確にする必要がある。なお、労使協議自体の公開、協議の概要録の公表等、団体交渉と同じ取扱いとするか検討が必要。

**C案 労使協議の求めがあった際には、労使協議を行うことを法令上努力義務とし、協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）についても、あらかじめ法令で規定する（制限を設ける）。**

**C-1案 公務を取り巻く厳しい環境、行政ニーズ、日々の業務運営について、効率的で質の高い行政サービスの実現という理念を労使で共有するため、職員、職員の代表又は職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。**

**C-2案 交渉対象事項とならない人事制度について、職員の理解を得るため、中央レベルでの職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。**

**C-3案 管理運営事項を含め、交渉対象事項とならない事項について、団体交渉を補完するため、職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。**

**C-4案 管理運営事項について、労使協議の対象としない（管理運営事項以外の事項について、職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める）。**

(メリット)

- ・ 公務の効率化等について、労使が協働して取り組みやすくなる。また、労使でコミュニ

現業国家公務員において、労使協議制と同様に本来は労使間の自主的決定によるものである苦情処理共同調整会議の設置が義務付けられている趣旨は以下のとおり。

苦情処理機関を設けるか否かは、本来、労使間の自主的決定によるべきであるが、公共企業体等においては、企業の社会的機能にみられる特殊性、すなわち公益性、社会性および独占性などから、職員の苦情を迅速かつ平和的に解決して職場を明朗にし、かつできるだけ労使間の紛争の発生を防止するため、苦情処理機関として苦情処理共同調整会議の設置を公共企業体等と組合とに義務づけた。

ケーションを図っていくことで職場の活力や職員の士気が高まる。(C-1案)

- ・ 職員の関心の高い人事制度について、その理解を得る機会を確保し得る。(C-2案)
- ・ 意見交換によって、交渉対象事項とならない事項の適切・円滑な処理に役立つ可能性がある。(C-3案)
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合のデメリット(下記)を回避できる。(C-4案)

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉とは別に、労使協議に係るコストが発生する。(共通)
- ・ 交渉対象事項とならないあらゆる事項が協議等の対象となり、コストがかかるおそれがある。(C-1案～C-3案)
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉と明確に区別をしないと、管理運営事項が事実上交渉事項になるおそれがある。(C-1案～C-3案)
- ・ 国の事務の管理、運営(管理運営事項)の権限と責任は、国民の利用者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは行政主体がその権限と責任を職員団体と分かち合うことになり適当ではないことから交渉対象事項とされていないことにかんがみると、管理運営事項を職員団体との労使協議の対象とすることは、国会や国民の理解を得られないおそれがある。(C-1案～C-3案)
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象から除外することにより、労使間の情報共有・意思疎通による労使関係の安定化、効率的・効果的な事業の遂行、良質な公共サービスの提供といった効果が得られないおそれがある。(C-4案)
- ・ 労使交渉に関しては、労使交渉の透明性向上の観点から議論しており、労使協議についても透明性に留意する必要がある。(共通)
- ・ 勤務時間中に行うことを可能とする場合には、職務専念義務との関係で整備が必要。(共通)

#### D案 いわゆる法定の職員代表制を導入する。

(メリット)

- ・ 多様な職員の利害・関心に応じた課題を採り上げることが可能となり、職員個々人の勤務意欲の向上が期待できる。
- ・ 各事業所単位において業務をともにする職員の発言ルートが確保されることにより、当該事業所における業務運営の円滑化が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 日本にはなじみのない制度であり、公務員だけに導入することについて国民・住民の理解が得にくい。
- ・ 職員団体が果たす役割と職員代表制が果たす役割について整理が必要。  
従業員代表制は産業別組合が主流となっているヨーロッパで発展した制度であり、企業別組合が中心の我が国においては企業別組合との整理が難しい。

#### 【整理】

上記のとおり



14 特別職の国家公務員の取扱い

|   |   |  |
|---|---|--|
| 論点番号  | 14 国家公務員の特別職（自衛隊員など）について、一般職に係る勧告制度がなくなる場合には、給与等の決定システムを、どのようにすべきか。 | 担当委員 高橋委員  |
| 論 点   |   | 参考資料名  |
| <p>1 現行制度について</p> <p>(1) 国家公務員の特別職について</p> <p>本法は国家公務員の職を一般職と特別職に分け、本条第3項において特別職を限定的に列挙し、それ以外の国家公務員の職を一般職としている。一般職と特別職を区分する趣旨は（中略）国家公務員の職のうちには本法を一律的に適用することが適当でないものもあり、そのような本法の適用を適当としないものを特別職として区分しているものである。</p> <p>○国家公務員法第2条第3項</p> <p>特別職は、次に掲げる職員の職とする。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一 内閣総理大臣</li> <li>二 国務大臣</li> <li>三 人事官及び検査官</li> <li>四 内閣法制局長官</li> <li>五 内閣官房副長官</li> <li>五の二 内閣危機管理監</li> <li>五の三 内閣官房副長官補、内閣広報官及び内閣情報官</li> <li>六 内閣総理大臣補佐官</li> <li>七 副大臣</li> <li>七の二 大臣政務官</li> <li>八 内閣総理大臣秘書官及び国務大臣秘書官並びに特別職たる機関の長の秘書官のうち人事院規則で指定するもの</li> <li>九 就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員</li> <li>十 宮内庁長官、侍従長、東宮大夫、式部官長及び侍従次長並びに法律又は人事院規則で指定する宮内庁のその他の職員</li> <li>十一 特命全権大使、特命全権公使、特派大使、政府代表、全権委員、政府代表又は全権委員の代理並びに特派大使、政府代表又は全権委員の顧問及び随員</li> <li>十一の二 日本ユネスコ国内委員会の委員</li> <li>十二 日本学士院会員</li> <li>十二の二 日本学術会議会員</li> <li>十三 裁判官及びその他の裁判所職員</li> <li>十四 国会職員</li> <li>十五 国会議員の秘書</li> <li>十六 防衛省の職員（防衛省に置かれる合議制の機関で防衛省設置法（昭和29年法律第164号）第39条の政令で定めるものの委員及び同法第4条第24号又は第25号に掲げる事務に従事する職員で同法第39条の政令で定めるもののうち、人事院規則で指定するものを除く。）</li> <li>十七 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する特定独立行政法人（以下「特定独立行政法人」という。）の役員</li> </ol> <p>(2) 特別職の給与、勤務時間について</p> <p>国家公務員の特別職の給与、勤務時間等の改定については、例年、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」の閣議決定において、おおむね一般職の国家公務員の給与等の改定の趣旨に沿って取り扱うものとしてされている。</p> <p>○公務員の給与改定に関する取扱いについて（平成20年11月14日閣議決定）（抄）</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 一般職の職員の給与に関する法律の適用を受ける国家公務員の給与については、去る8月11日の人事院勧告どおり、平成20年度の給与改定を見送り、平成21年度から、若手・中堅医師の人材確保のため初任給調整手当の改定を行うとともに、本府省業務調整手当を新設するなど給与構造改革を引き続き推進するものとする。</li> <li>2 一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律の適用を受ける国家公務員の勤務時間については、去る8月11日の人事院勧告どおり、平成21年度から、1日7時間45分、1週38時間45分に改定するものとする。</li> </ol> |   | <p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治ほか）昭和63年 p.59</p> <p>公務員の給与改定に関する取扱いについて（平成20年11月14日閣議決定）</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>3 特別職の国家公務員の給与等については、おおむね1及び2の趣旨に沿って取り扱うものとする。</p> <p>【参考】特別職の給与、勤務時間を定める法令について</p> <p>1. 自衛隊員（国公法第2条第3項第16号）<br/> 防衛省の職員の給与等に関する法律等により、防衛省の事務官等には、自衛隊教官俸給表及び一般職の職員の給与に関する法律に規定する俸給表が適用され、自衛官には、自衛官俸給表が適用されている。また、諸手当については、通勤手当、扶養手当等一般職に準拠している手当がある一方、自衛官の特殊な勤務に対して支給している独自の手当（航空手当等）もある。<br/> 自衛隊員の勤務時間は、自衛隊法に基づき、防衛省令（自衛隊法施行規則）で定められている。</p> <p>2. 内閣総理大臣等（国公法第2条第3項第1号～第12号の2）<br/> 特別職の職員の給与に関する法律により、内閣総理大臣等、大使公使、秘書官の俸給月額、手当の種類等が定められ、また、手当の支給は、一般職の職員の例によることとされている。また、非常勤の総理補佐官等には、一般職の非常勤職員の例により、手当を支給すること、宮内庁侍従次長等の給与の種類、額、支給条件等は、総務大臣の定めるところにより、一般職の職員の例によることとされている。</p> <p>3. 国会職員（国公法第2条第3項第14号）<br/> 国会職員法により、給与の種類、額、支給条件等は、別に法律で定めるものを除く外、両議院の議長が、両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮って定めることとされている（国会職員の給与等に関する規程）。<br/> 国会職員法により、国会職員の勤務時間等に関する事項は、両議院の議長が、両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮って定めることとされている（国会職員の勤務時間、休暇等に関する規程）。</p> <p>4. 国会議員の秘書（国公法第2条第3項第15号）<br/> 国会議員の秘書の給与等に関する法律により、給料表、手当の種類等が定められ、また、一部の手当の支給は、一般職公務員の例によることとされている。</p> <p>5. 裁判官（国公法第2条第3項第13号）<br/> 裁判官の報酬等に関する法律により、報酬月額が定められ、また、報酬以外の給与は、最高裁判所長官、最高裁判所判事及び高等裁判所長官には、特別職給法に掲げる内閣総理大臣等の例に準じ、判事等には、一般職給法による指定職職員の例に準じ、その他の裁判官には、一般の官吏の例に準じて最高裁判所の定めるところにより、支給されることとされている。<br/> また、生計費及び一般賃金事情の著しい変動により、一般の官吏について、政府が給与の額を増加し、又は特別の給与を支給するときは、最高裁判所は、別に法律の定めるところにより、裁判官について、一般の官吏の例に準じて、給与の額を増加し、又は特別の給与を支給することとされている。</p> <p>6. 裁判所職員（国公法第2条第3項第13号）<br/> 裁判官及び裁判官の秘書官以外の裁判所職員の給与については、裁判所職員臨時措置法により、一般職給与法の規定を準用することとされている。<br/> 裁判官及び裁判官の秘書官以外の裁判所職員の勤務時間については、裁判所職員臨時措置法により、一般職勤務時間法を準用することとされている。</p> <p>7. 特定独立行政法人の役員（国公法第2条第3項第17号）<br/> 独立行政法人通則法により、特定独法は、役員に対する報酬等の支給の基準を定め、主務大臣に届け出るとともに、公表しなければならないこと、報酬等の支給の基準は、国家公務員の給与、民間企業の役員の報酬等、当該特定独法の業務の実績及び中期計画の人件費の見積りその他の事情を考慮して定められなければならないこと等とされている。</p> <p>2 国家公務員の特別職（自衛隊員など）について、給与等の決定システムを、どのようにすべきか。</p> <p>※ ここでは、立法、司法等を除き、行政組織の特別職国家公務員について検討することとする。</p> <p>※ 行政組織の特別職国家公務員の労働基本権については、当該官職が特別職とされていること等を踏まえ、また、論点10（協約締結権を付与する職員の範囲）の検討も参考としつつ、</p> | <p>防衛省の職員の給与等に関する法律（抄）</p> <p>自衛隊法施行規則（抄）</p> <p>特別職の職員の給与に関する法律</p> <p>国会職員法<br/> 国会職員の給与等に関する規程（抄）<br/> 国会職員の勤務時間、休暇等に関する規程</p> <p>国会議員の秘書の給与等に関する法律<br/> 国会議員の秘書の給与の支給等に関する規程</p> <p>裁判官の報酬等に関する法律</p> <p>裁判所職員臨時措置法</p> <p>独立行政法人通則法（抄）</p> |
|---|---|

慎重な検討が必要と考えられることから、ここでは、当該特別職国家公務員の現行の労働基本権制約について変更がなく、かつ、現行法に規定された一般職に係る勧告制度がなくなるとした場合を前提として検討することとする。

※ 一般職国家公務員のうち、協約締結権が付与されない職員が生じた場合やそもそも三権が付与されていない職員についての勤務条件の決定（論点 11 (1) (2)）と整合性を持ちながら検討する必要があることに留意。

※ 行政組織の特別職国家公務員のうち、大臣や大使等、宮内庁等の職員、三権を付与されていない自衛隊員では、給与等の決定システムに関する以下の案の選択が異なることも考えられる。

**A案** 当局が、協約締結権を付与された一般職国家公務員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した就業規則（又は就業規則及び準則）において決定する。

**A-2案** 当局が、協約締結権を付与された一般職国家公務員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した就業規則等において決定する。

※ 第三者機関が協約締結権を付与された一般職国家公務員の勤務条件との均衡を考慮し、協約締結権が付与されない職員の利益を保護する観点から意見を述べるのが考えられる。

（メリット）

- ・ 協約の内容等を踏まえることにより、一般職国家公務員（特に、同じ省庁内の一般職国家公務員）の勤務条件と乖離することを回避できる。（共通）  
（ただし、現行において一般職国家公務員の勤務条件と異なる取扱いがされている場合「乖離を回避できる」というメリットは当たらないとの考えもある。）
- ・ 職員の利益を適切に代表する職員団体との間で締結されることにより協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、これを踏まえて水準や配分を決定する仕組みとすることで一定の代償機能が果たせると考えられる。（共通）
- ・ 就業規則の作成の際には、労働者の意見聴取義務が課されており、職員に一定限度の発言権を与え、それによって就業規則の内容に関する職員の関心を高め、かつ内容をチェックさせることができる。（A案）
- ・ 協約の内容等を踏まえるとともに、代表者等の意見を聴くことにより、職員の納得を得やすい。（A案）
- ・ 何らかの方法により職員の過半数を代表する者を選出し、その意見を聴取することになる場合の 절차를回避できる。（A-2案）

（デメリット・留意事項）

- ・ 新たに団結権や団体交渉権を付与するというでないならば、現行制度を変更する積極的理由はないという考えもある。（共通）
- ・ 協約の内容等をどのように踏まえるのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。（共通）
- ・ 新たに団結権や団体交渉権が付与されないにも関わらず、一般職国家公務員の労働基本権制約の代償措置とされている現行の人事院勧告がなくなるとした場合、締結された一般職国家公務員の協約の内容等を踏まえることがそれを補うものと言えるかは検討が必要である。（共通）
- ・ 協約締結権を付与されない職員に適用される就業規則とは、そもそもどのような意義・性格のものであり、どのような効力を持つのかなどの整理が必要。（共通）
- ・ 三権が付与されていない職員に就業規則の制定等労基法等の適用が適当であるかは慎重な検討が必要である。（共通）
- ・ 何らかの方法により職員の過半数を代表する者を選出し、その意見を聴取することになり、そのための手順を要することになるが、現在、特別職給与法が適用されるのは、大臣や副大臣、会計検査院長、審議会等の常勤の委員、大使等区々であり、過半数代表の意見を聴取することは難しい。（A案）
- ・ 団結権の付与されない職員について、どのように意見を聴取するか検討が必要である。（A案）
- ・ 公務に就業規則を導入するための立法上の措置（労基法適用等）が必要となることに留意する必要がある。（A案）
- ・ 協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない。（A-2案）
- ・ 協約締結権が付与されたときの勤務条件は労使交渉の結果を踏まえたものであり、意見聴

行政改革推進本部専門調査会報告  
（抄）

労働法 第八版（菅野和夫）平成  
20年 p.103、104

取の手段を採らずに第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある。(A-2案)

- ・ 第三者機関の構成や備えるべき専門性、意見の効力(使用者たる政府に意見に従う義務を課すのか等)について検討する必要がある。(A-2案)
- ・ 第三者機関の意見を聴くためのコストが生じる。(A-2案)

**B案 当局が、交渉等を経て決定される一般職国家公務員の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、現行同様、法令等において決定する。**

**B-2案 当局が、交渉等を経て決定される一般職国家公務員の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令等において決定する。**

※ 一般職国家公務員の勤務条件との均衡の考慮については、一般職の締結した協約の内容との均衡を考慮することや、協約を踏まえて定められた就業規則又は法令の内容との均衡を考慮することが考えられる。

(メリット)

- ・ 一般職国家公務員の勤務条件との均衡を考慮することにより、一般職国家公務員(特に、同じ省内内の一般職国家公務員)の勤務条件が乖離することを回避できる。(共通)  
(ただし、現行において一般職国家公務員の勤務条件と異なる取扱いがされている場合「乖離を回避できる」というメリットは当たらないとの考えもある。)
- ・ 新たに団結権や団体交渉権を付与するというものでないならば、現行制度を変更する積極的理由はないという考えもある。(B案)
- ・ 協約締結権を付与される一般職国家公務員(協約締結職員団体)の勤務条件との均衡を考慮して法定化しており、代償措置として十分であると考えられる。(B案)
- ・ 協約締結権が付与される一般職国家公務員(協約締結職員団体)の勤務条件との均衡を考慮して、第三者機関に意見を聴いて法定化しており、勧告に代わる代償措置として十分であると考えられる。(B-2案)

(デメリット・留意事項)

- ・ A案(A'案)のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない。(共通)
- ・ 一般職国家公務員の勤務条件との均衡をどのように考慮するのかによって当局に裁量の余地が生じることに留意する必要がある。(共通)
- ・ 新たに団結権や団体交渉権が付与されないにも関わらず、一般職国家公務員の労働基本権制約の代償措置とされている現行の人事院勧告がなくなるとした場合、一般職国家公務員の勤務条件との均衡を考慮することで十分と言えるかは検討が必要である。(共通)
- ・ 法案の提出、政令等の制定を行う内閣等は、使用者としての立場も有していることに留意する必要がある。(共通)
- ・ 第三者機関の構成や備えるべき専門性、意見の効力(使用者たる政府に意見に従う義務を課すのか等)について検討する必要がある。(B-2案)
- ・ 第三者機関の意見を聴くためのコストが生じる。(B-2案)
- ・ 特別職国家公務員の勤務条件について、現行同様、一般職国家公務員の勤務条件と同時に決定されることが考えられる。

**C案 第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令等において決定する。**

- ※1 第三者機関は、一般職国家公務員の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して勧告その他の意見表明を行うことも考えられる。
- ※2 勧告その他の意見表明の対象となる職員の範囲が現行よりも限定されることから、現行の人事院勧告のための調査の規模等を縮小することが考えられる。

(メリット)

- ・ 情勢適応の原則に基づく第三者機関の勧告その他の意見表明を受けて法定化するため、代償措置としては十分であると考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 第三者機関の調査は、情勢適応の原則に基づくためのものであるため、場合によっては、調査結果に基づくものと協約締結権を付与された一般職国家公務員の勤務条件とが異なった

|   |  |
|---|--|
| <p>ものとなり、乖離が生じるおそれがある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな制度と現行の勧告と類似する制度が併存することとなり、現行の勧告よりはその調査規模・内容等を簡素化するとしてもそのコストがかかる。</li> <li>・ 現行と異なる官民比較に基づく勧告その他の意見表明の制度が、協約締結権を付与されない職員の代償措置として十分であるか懸念がある。</li> <li>・ 自衛隊員などは民間に同種職種が存在しないことから、民間の勤務条件の調査は困難であると考えられる。</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

## 15 苦情処理システムのあり方

| 論点番号  | 15 苦情処理共同調整会議など苦情処理の仕組みの設置について、どのように考えるか。 | 担当委員 武藤委員   |
|---|---|---|
| 論 点   |   | 参考資料名   |
| <p><b>1. 民間における苦情処理について</b></p> <p>わが国においてもかなり多くの組合が協約上苦情処理手続を規定しているが、この手続は組合と職制間における一、二段階の協議を定めるだけの簡単なものが多く、また対象たる「苦情」の内容もその解決基準も、漠然としたものとなっている。実際にも、長期雇用システムを中核とする企業共同体のなかで、この苦情処理手続はあまり利用されず、企業別組合も、人事、懲戒、合理化などに関する個別的な問題については、事前の労使協議手続や事後の団体交渉によって対処しようという傾向があった。</p> <p>この苦情処理制度は、そもそもアメリカにおいて発達し、戦後GHQによって日本に導入されたものである。アメリカにおいては、この苦情処理制度の普及率が高く労働協約を締結しているものの九〇%以上が、この制度を設ける旨規定しているといわれているが、わが国においては、いまだこの制度は十分に活用されていないようである。その主なる理由の第一は、労働組合の組織問題である。我が国の労働組合は企業別組合であり、各単組が独立してそれぞれ機能を営んでいるが、欧米の場合は産業別組合であり、労働条件の設定はこれを産業別組合が一手に請負い、設定された労働条件の監視、事後の問題の処理は、これを各単組が請負うという方法により、機能が分化されている。これに対し、我が国の労働組合の場合は、機能が分化されていないため、すべて団体交渉で解決しようとする点にある。第二は、組合員自身の意識が問題である。すなわち、苦情を提起すると、使用者からにらまれるのではなかろうかという意識が存在することにより、苦情があっても、その申出をしないということである。これ等の理由によりわが国においては苦情処理制度があまり利用されていないようである。</p> <p>○ 平成 16 年労使コミュニケーション調査<br/> (調査対象：常用労働者 30 人以上を雇用する民営事業所から一定の方法により抽出された約 4,000 事業所)</p> <p>(1) 苦情処理全般について</p> <p>(ア) 苦情処理制度の必要性の有無についてみると、「必要である」とする事業所割合が 84.2%、「必要ではない」15.8%となっている。企業規模別では、概ね規模が大きいほど、「必要である」とする事業所の割合が高くなっている</p> <p>(イ) 苦情処理はどのような場、方法で行われるべきかをみると、「上司が相談にのる」とする事業所割合が 66.9%、「人事担当者との話し合い」40.3%となっている</p> <p>(2) 苦情処理機関の有無<br/> 苦情処理機関が「あり」とする事業所割合は 23.2%となっている。<br/> 企業規模別では、規模が大きいほど苦情処理機関「あり」とする事業所の割合が高くなっている。</p> <p>(3) 過去 1 年間の苦情内容<br/> 過去 1 年間に苦情処理機関への苦情申し立て「あり」の事業所 (44.3%) について、どのような苦情が申し立てられたかをみると、「日常業務の運営等に関すること」とする割合が 61.4%、「賃金、労働時間等労働条件に関すること」47.5%、「人間関係に関すること」46.7%と高くなっている。</p> <p>(4) 苦情処理の解決状況<br/> 苦情処理機関での苦情処理の解決状況をみると、「話を聞いて納得したものが多い」としている事業所割合が 47.4%、「実際に救済・解決に至ったものが多い」44.0%、「解決されない苦情が多い」3.4%となっている。</p> <p>(5) 苦情処理機関に最も期待する役割<br/> 苦情処理機関「あり」の事業所において、苦情処理機関に最も期待する役割をみると、「労使間の意思の疎通に役立つ」及び「労働者の職場への信頼度が増す」とする割合がそれぞれ 28.6%、「健全な労使関係により生産性を向上させる」が 26.1%、「人事等の評価、査定の公平性、納得度を高める」が 13.3%となっている。</p> <p><b>2. 現業国家公務員（一般職）の苦情処理</b></p> <p>現業職員については、労働条件に関する職員の苦情は、苦情処理共同調整会議によって処理することとされている。</p> |   | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成 20 年 p.23</p> <p>逐条地方公営企業労働関係法解説（大橋茂二郎編）昭和 45 年 p.112</p> <p>平成 16 年労使コミュニケーション調査（厚生労働省）</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>苦情処理共同調整会議は、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第12条及び地方公営企業等の労働関係に関する法律第13条に規定され、職員の苦情を適当に解決するため、職員と当局それぞれを代表する者同数をもって構成され、この組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定めることとされている。</p> <p>本制度は、争議または紛争とまではいかない日常の労働条件から生ずる労働者の個人的・集団的不平あるいは不満を、団体交渉によらずに、実情に即して自主的・平和的かつできるだけ速かに簡便に解決することを目的とするものである。</p> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 昭和44年度から昭和46年度まで(3年間)の苦情処理件数<br/>新規申告件数1427件、昭和43年度からの繰越分1140件。合計2567件。</li> <li>○ 過去5年間の苦情処理共同会議の開催実績<br/>国立印刷局は開催実績なし。国有林野は地方1回、地方支部2回。</li> <li>○ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律<br/>(苦情処理)<br/>第12条 特定独立行政法人等及び組合は、職員の苦情を適当に解決するため、特定独立行政法人等を代表する者及び職員を代表する者各同数をもって構成する苦情処理共同調整会議を設けなければならない。</li> <li>2 苦情処理共同調整会議の組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定める。</li> <li>○ 地方公営企業等の労働関係に関する法律<br/>(苦情処理)<br/>第13条 地方公営企業等及び組合は、職員の苦情を適当に解決するため、地方公営企業等を代表する者及び職員を代表する者各同数をもって構成する苦情処理共同調整会議を設けなければならない。</li> <li>2 苦情処理共同調整会議の組織その他苦情処理に関する事項は、団体交渉で定める。</li> <li>○ 「苦情処理共同調整会議」は、公共企業体等にとって必要な機関である。苦情処理機関を設けるか否かは、本来、労使間の自主的決定によるべきであるが、公共企業体等においては、企業の社会的機能にみられる特殊性、すなわち公益性、社会性および独占性などから、職員の苦情を迅速かつ平和的に解決して職場を明朗にし、かつできるだけ労使間の紛争の発生を防止するため、苦情処理機関として苦情処理共同調整会議の設置を公共企業体等と組合に義務付けたものである。</li> <li>○ 「苦情」とは、職員の個々の日常の労働条件についての法律上または事実上の不平・不満のことである。日常の労働条件に関する法令、労働協約、就業規則などの解釈適用についての不平・不満および作業場の用具または施設の不備などについての不平・不満などがそれである。これらの不平・不満を放置すれば、その労働関係を不明朗にするのみならず、職員の日常の利益が保護されないことになる。しかも、これら不平・不満の解決を、団体交渉によって図ることは、事案の性質上適当ではなく、むしろ個人的な不平・不満の発生の都度、簡易な手続で迅速に実情に即して処理することが望ましいので、このような制度が発達したのである。公共企業体等の職員の労働条件については、労働協約、就業規則などにより、おおむね基準が定められているが、それらによっても規定されていない日常の細部にわたる作業条件についての職員の不平・不満は、労使間の団体的対立である労使紛争とは異なる。それゆえ、苦情の解決を目的とする苦情処理は、紛争の調整をめざす団体交渉とは、おのずから区別される。</li> <li>○ 「その他苦情処理に関する事項」とは、苦情処理共同調整会議の組織のほか、同会議が関係者の出頭や報告を請求するなど、苦情の解決をするにあたって行使できる権限、関係者の申立権、異議申立権および申立期間、申立の対象事項の範囲および運用の細目、すなわち会議を構成すべき委員の選任・任期・会議の招集および会議の運用に必要な議事手続のほか、会議の決定内容の実現方法など、ひろく職員の苦情を調整するという任務を果たすために必要な諸手続をいう。</li> </ul> <p><b>3. 非現業国家公務員(一般職)における対応</b></p> <p>非現業職員については、人事院が、国家公務員法第86条に規定されている勤務条件に関する行政措置の要求、一般職の職員の給与に関する法律第21条に規定されている給与の決定に関する審査の申立てのほか、勤務条件その他の人事管理に関する職員からの苦情相談(人事院規則13-5)により対応している。</p> <p>また、各府省においては、セクハラに関する苦情相談(人事院規則10-10第8条)、人事評価</p> | <p>苦情処理に関する協約(国立印刷局、国有林野事業、旧郵政事業)</p> <p>労使関係法運用の実情及び問題点<br/>(労働省労政局労働法規課) 昭和52年</p> <p>公労法、地公労法(峯村光郎)1974年 p.110</p> <p>公労法、地公労法(峯村光郎)1974年 p.109</p> <p>公労法、地公労法(峯村光郎)1974年 p.110</p> <p>国家公務員法第86条~第88条<br/>一般職の職員の給与に関する法律第2条第6号及び第21条<br/>人事院規則13-5</p> |
|---|--|

|  |   |
|--|---|
| <p>に関する苦情相談等（人事評価の基準、方法等に関する政令他）のほか、それ以外の事案についても対応している。</p> <p><b>【参考】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>勤務条件に関する行政措置の要求は、昭和 22 年の国家公務員法成立当時（協約締結権が認められていた。）から設けられていた。</li> <li>給与の決定に関する審査の申立ては、昭和 24 年より人事院が処理することとされた。</li> <li>職員からの苦情相談は、行政措置の要求に至る前段階の対応として従前から人事院が受けてきたが、平成 12 年に人事院規則によって手続等が整備された。</li> </ul> <p><b>(1) 人事院による苦情の処理等に関する仕組み</b></p> <p>① <b>行政措置要求制度（国公法第 86 条～88 条、人事院規則 13－2）</b><br/>行政措置要求の制度は、職員から勤務条件に関し、適当な行政上の措置を求める要求があった場合に、人事院が必要な審査をした上で判定を行い、あるいはあっせん又はこれに準ずる方法で事案の解決に当たること、職員が勤務条件の積極的な改善と適正化を能動的に求めることを保障するものである。事案の処理に当たっては、判定によりその判断を示すことを基本的に処理を進めることとしているが、場合によっては、要求内容、事案の性質等に応じてあっせん等により解決を図っている。</p> <p>② <b>不利益処分審査制度（国公法第 90 条～92 条、人事院規則 13－1）</b><br/>不利益処分についての審査制度は、職員からその意に反して降給、降任、休職、免職その他著しく不利益な処分又は懲戒処分を受けたとして審査請求があった場合に、人事院が、事案ごとに公平委員会を設置して審理を行わせ、公平委員会が作成した調書に基づき、処分の承認、修正、又は取消しの判定を行うものである。</p> <p>③ <b>給与決定に関する審査の申立て（一般職給与法第 21 条、人事院規則 13－4）</b><br/>給与の決定に関する審査制度は、給与の決定（俸給の更正決定を含む。）に関して苦情のある職員から審査の申立てがあった場合に、人事院が事案を審査した上で、決定という形でそれに対する判断を示すものであって、規則 13－4（給与の決定に関する審査の申立て）に定められた審査手続に従って行われている。</p> <p>④ <b>災害補償の実施に関する審査の申立て、福祉事業の運営に関する措置の申立て（災害補償法第 24 条、第 25 条、人事院規則 13－3）</b><br/>災害補償の審査制度は、実施機関の行った公務上の災害又は通勤による災害の認定、治癒の認定、障害等級の決定その他補償の実施について不服のある職員等から審査の申立てがあった場合に、また、福祉事業の審査制度は、福祉事業の運営について不服のある者から措置の申立てがあった場合に、それぞれ人事院が事案を災害補償審査委員会の審理に付した上で判定を行うものである。</p> <p>⑤ <b>苦情相談制度（人事院規則 13－5）</b><br/>苦情相談制度は、職員から勤務条件その他の人事管理に関する苦情の申出及び相談があった場合に、人事院が指名した職員相談員が職員に対し助言を行うほか、関係当事者に対し、人事院の指揮監督の下に、指導、あっせんその他の必要な措置を行うものであって、人事院規則 13－5（職員からの苦情相談）に定められた手続に従って行われている。</p> <p><b>(2) 各府省における苦情の処理等について</b></p> <p>現在、各省各庁の長は、人事院の定めるところにより、セクシュアル・ハラスメントに関する苦情相談が職員からなされた場合に対応するため、相談員を配置し、相談員が苦情相談を受ける日時及び場所を指定する等必要な体制を整備しなければならないものとされている（人事院規則 10－10 第 8 条）。</p> <p>しかし、セクハラ以外の事案（職員の任用、給与、勤務時間及び服務等）については、法令上、体制整備の根拠規定がないため、対応は、各府省に委ねられているところである。</p> <p>各府省における苦情相談については、「人事管理関係」や「いじめ等人間関係」等に関する苦情について、各府省の相談窓口により当事者や関係者からの事情聴取等が行われ、必要な対応措置が概ね迅速にとられている。</p> <p>なお、平成 21 年度から施行された、国家公務員法に規定されている人事評価については、「人事評価の基準、方法等に関する政令（平成 21 年 3 月 6 日政令第 31 号）」及び「人事評価の基準、方法等に関する内閣府令（平成 21 年 3 月 6 日内閣府令第 3 号）」に基づき、各府省において、苦情相談（簡易・迅速な処理）及び苦情処理の仕組みを設けることとなっている。所轄庁の長は、苦情への対応方法について、各府省の人事評価実施規程で概ね以下のような内容を定め、その内容を職員に周知することとなっている。</p> | <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p> |
|--|---|



① 苦情相談

各部局単位等に、苦情相談員（評価者の上位者や各部局総括課職員等）を設け、口頭、電話等による申出に基づき、人事評価に関する苦情全般について簡易・迅速な処理を行う。

② 苦情処理

本府省・各地方支分部局等に、苦情処理窓口及び審理機関等（人事当局等に担当部署を設けること又は実施権者が指名する者で構成する苦情処理委員会のような合議体）を設け、書面による申出に基づき、開示された評価結果に関する苦情及び苦情相談で解決されなかった苦情について、所定の手続に則り処理を行う。

#### 4 苦情処理の仕組みについてどのように考えるか

※ 苦情処理の仕組みは、職員個々の日常の勤務条件についての不平不満を団体交渉によらずに、迅速かつ平和的に解決することを目的に設けることとする。

※ 「苦情」とは、日常の労働条件に関する法令、労働協約や就業規則（労働法制を適用した場合）などの解釈適用についての不平・不満および作業場の用具または施設の不備などについての不平・不満などを想定する。

※ 勤務条件に対する不平不満を明らかにすることについて、相談者に心理的抵抗が生じないように利用しやすい仕組みにする必要がある。

※ 職員団体制度をどのようにするのかについてはこれを廃止し、労働組合とする等様々な選択肢があり得るが、ここでは「職員団体」と表記する。（職員団体制度の在り方については、別途、論点5(4)、論点12において検討。）

#### A案 苦情処理共同調整会議と同様の仕組みを設ける。

当局代表と職員代表が同数により構成する、職員の苦情を解決するための会議の設置を当局及び職員団体に法律上義務付ける（特労法に規定する苦情処理共同調整会議と同様）。この場合、苦情処理の対象に非組合員が入るかは団体交渉で定めることにする。

（メリット）

- ・ 職員の日常的な苦情を迅速かつ平和的に解決する仕組みとなり、労使間の決定的対立・抗争にまで発展することを防止することにつながる。
- ・ 当局側・職員団体側双方の議論の下で、個々の職員の不平・不満の解決に努めることにより、協約等の解釈や職員の勤務条件の現状等に関する共通認識が深まり、自律的労使関係の構築に資する。
- ・ 設置することを法定することにより、安定的な運用が期待できる。
- ・ 現業公務員について現在設けられているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。

（デメリット・留意事項）

- ・ 中央で一つとするのか、府省毎に設けるのか、地方支分部局での対応はどのようにするのか、検討する必要がある。
- ・ 当局と協約を締結していない職員団体の組合員、非組合員及び協約締結権を付与されない職員の勤務条件に関する苦情処理についてどのように対応するのか検討が必要である。なお、三公社四現業の時から、非組合員の苦情も取り扱っているというのが実態である。
- ・ 苦情処理の仕組みの運営に新たにコストが生じるほか、個々の職員団体ごとに設けた場合には、更に多くのコストが生じることが想定される。（以下B案～D案で共通）
- ・ 団体交渉や労使協議制で処理すべき事項との切り分けを含め、苦情処理の仕組みで取り扱う対象事項は何か、対象事項に制限を設けることとするか（管理運営事項に該当する事項を扱うか否か等）、あるいは対象事項を職員自身の利益の保護につながる事項全般とし、対象事項に制限を設けないこととすべきか等について検討が必要である。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について労使間で検討が必要である。なお、協約締結権を付与されている特定独法等の職員には行政措置要求制度が適用されていない。また、協約により決定された勤務条件に関して行われる苦情処理については、使用者側が一方的に判断すべきものではないことに留意する必要がある。
- ・ 苦情処理のための会議の組織、権限、運用の細目等については、現業公務員と同様に団体交渉によって協約で定めることが考えられるが、この場合、府省間で制度が異なった仕組みとなる可能性がある。このため中央交渉で一つの組織とすることも考えられる。
- ・ 政府内で統一的に運用するため、苦情処理のための会議の組織、権限、運用の細目等については、法令で定めることも考えられる。

- ・ 苦情処理のための会議の開催等、その運営に係る事務を勤務時間中に行えることとするか、整理が必要である。

**B案 民間と同様、労使自治の原則に基づき労使間の合意により苦情処理機関の設置について決定する。(苦情処理機関の設置を義務付けない。)**

協議により設置した場合、苦情処理の対象に非組合員が入るかは団体交渉で定めることにする。

(メリット)

- ・ 労使の合意に基づき設置されることになり、自律的労使関係の趣旨に沿っている。
- ・ 法律で設置を義務付けないことにより、労使間の工夫により、より柔軟な仕組みを構築できる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 当局と協約を締結していない職員団体の組合員、非組合員及び協約締結権を付与されない職員の勤務条件に関する苦情処理についてどのように対応するのか検討が必要である。なお、三公社四現業の時から、非組合員の苦情も取り扱っているというのが実態である。
- ・ 民間でも必要性は高いとしているものの、実際に設置されていない事業所が多いことから伺えるように、現実的には設置することのハードルは高いことが想定され、交渉や、労使協議により処理されることが想定される。この場合には、設置のメリットとされることが実現できないことになる。
- ・ 現業国家公務員について現在採用されているシステムと異なる。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。

**C案 何らかの方法で職員の代表を選出し、当該職員の代表が当局代表とともに苦情処理を行う。**

この場合には、組合員だけではなく、非組合員、協約締結権が付与されていない職員も含めて対象になる。

(メリット)

- ・ 各事業単位において職業生活関係をともにする職員が苦情を処理することにより、当該関係における多様な苦情について、より適切かつ実態に即した処理が可能となる。
- ・ 職員団体組織がない職場や組織率が低い職場においても、苦情処理を行うことができる。
- ・ 警察や刑事施設職員等に対する団結権の制限を仮に維持するとしても、職員代表は制度化可能であり、これらの職場においても苦情処理が可能となる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 職員団体が果たす役割と職員代表制度が果たす役割について整理する必要がある。
- ・ 日本にはなじみのない制度であり、公務員だけに導入することについて国民や住民の理解が得にくい。
- ・ 職員代表制度は産業別組合が主流となっているヨーロッパで発展した制度であり、企業別組合が中心のわが国においては企業別職員団体が果たすべき機能との整理が難しいと考えられる。
- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。

**D案 第三者機関が苦情の処理に当たる。**

労使から中立的な第三者機関が、勤務条件に関する苦情を処理する。この場合には、組合員だけではなく、非組合員、協約締結権が付与されていない職員も含めて対象になる。

※ 第三者機関を新規に設置するのか、既存の組織に権限を追加するのか等第三者機関のあり方については別途検討が必要である。

(メリット)

- ・ 組合員以外も含め、非現業職員全体を対象とした制度とすることができる。
- ・ 労使間ではなく、中立な第三者機関が処理することにより、公正で客観的な判断がなされ、当事者の納得性が高いと考えられる。
- ・ 協約以外で決められた勤務条件についても公正で客観的な判断がなされる。
- ・ 苦情の処理を一つの第三者機関が行うのであれば、同様の苦情の処理について統一性が図られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ この案における苦情処理は、協約および協約以外で決められた勤務条件に関して行うことになる。労使間で決めた勤務条件について、第三者機関がどのような立場で、何に基づいて判断をするのか、第三者機関の位置づけを整理する必要がある。
- ・ 労使間で解決できなかった苦情について、第三者機関が処理をすることは考えられる。

- ・ 人事院における行政措置要求制度や苦情相談制度等、各府省において行われている苦情相談等の既存の仕組みを引き続き存置することとするのか等について検討が必要である。
- ・ 苦情処理を第三者機関に委ねることにより、労使双方が職場における問題処理に消極的となり、自律的労使関係の構築を阻害するおそれがある。

**E案 苦情処理の仕組みを新たに設けることは行わない。**

現行においても、人事院における勤務条件に関する行政措置要求制度、不利益処分審査制度、苦情相談等が設けられているほか、各府省においても苦情相談が行われている。また、人事評価については、各府省において、苦情相談及び苦情処理の仕組みを設けることとなっている。したがって、新たな制度は不要である。

(メリット)

- ・ 組合員以外も含め、非現業職員全体を対象とした制度とすることができる。
- ・ 現行制度を大きく変える必要がない。
- ・ 苦情処理の仕組みを創設、運用するコストがかからない。
- ・ 労使間でなく、中立な第三者機関である人事院が処理することにより、公正で客観的な判断がなされると考えられる。
- ・ 協約以外で決められた勤務条件についても公正で客観的な判断がなされる。
- ・ 一つの機関で処理することより、同様の苦情の処理について統一性が図られる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉で勤務条件を決定することとなった場合、人事院のあり方や現行制度の下で行われている行政措置要求制度等のあり方についても検討すべきと考えられる。
- ・ この案における苦情処理は、協約及び協約以外で決められた勤務条件に関して行うものである。労使間で決めた勤務条件について、使用者としての各府省が一方的に判断することは適当ではなく、どのような立場で、何に基づいて判断をするのか、その位置づけを整理する必要がある。
- ・ 協約締結権を付与されている特定独法等においては、行政措置要求制度は適用されていないことに留意する必要がある。
- ・ 勤務条件を協約で決める場合において、職場における苦情処理に職員団体が関与しない仕組みは、自律的労使関係の趣旨に沿わないと考えられる。

※ 人事評価制度については、平成21年4月1日から施行されている。人事評価は、10月1日から翌年9月30日までの期間を単位とし、毎年実施することとされている。

(A案～E案を通じた留意事項)

苦情処理を従来のように労使関係の中で処理すると考えるのか、個人の個別の問題を中心に処理するものとするのかで制度設計は変わってくる。個別の苦情処理については労使間において処理するというよりは、中立的、専門的な立場からの判断が必要なケースがある。どのような苦情処理制度を構築するにせよ、最終的には中立・専門的知見を持った第三者が判断または関与するような仕組みを設けないとしかるべく活用されない可能性がある。

**【整理】**

上記のとおり

16 地方公務員に関する論点

|   |       |   |           |
|---|-------|---|-----------|
| 論点番号  | 16(1) | (1) 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのように考えるか。<br>(勤務条件条例主義、均衡原則(地公法 24 条、地公企法 38 条等)、情勢適応の原則など) | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |       |   | 参考資料名     |
| <p>1. 地方公務員法上に規定されている諸原則(論点 3(1)より)<br/>基本的に国家公務員と同様である。</p> <p>(1) 地方公共団体の民主的かつ能率的な運営(第 1 条)<br/>(2) 平等取扱の原則(第 13 条)<br/>(3) 情勢適応の原則(第 14 条)<br/>(4) 成績主義の原則(第 15 条)<br/>(5) 勤務条件条例主義(第 24 条第 6 項、第 25 条ほか)<br/>(6) 職務給の原則(第 24 条第 1 項)<br/>(7) 均衡の原則(第 24 条第 3 項・第 5 項)</p> <p>※ 決定原則については、論点 3(1)②で検討済み<br/>【参考】論点 3(1)②の概要<br/>[論点]</p> <p>3. 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定のあり方<br/>(1) 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則について、どのようにすべきか。<br/>② 自律的労使関係制度を措置する場合、給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則は、どうあるべきか。<br/>[論点の整理]</p> <p>ア 民間の労働条件に準拠すべきか、準拠する場合はどの程度準拠すべきか<br/>(1) 勤務条件を詳細に法定化する場合<br/>α 1 案 民間準拠の原則を法律上明記する<br/>(メリット)：民間準拠が国会審議の際の基準となる。国民等の理解。<br/>(デメリット)：労使間の交渉内容が事実上限定される可能性。<br/>β 1 案 民間準拠の原則を法律上明記しない<br/>(メリット)：国会による状況に応じた柔軟な判断が可能。<br/>(デメリット)：勤務条件保障の仕組みの検討要。国民に理解されない可能性。<br/>(2) 勤務条件について法律上で大綱的基準を規定する場合<br/>α 2 案 民間準拠の原則を法律上明記する<br/>(メリット)：労使のスムーズな交渉が可能。国民等の理解。<br/>(デメリット)：労使間の交渉内容が事実上限定される可能性。<br/>β 2 案 民間準拠の原則を法律上明記しない<br/>(メリット)：労使交渉の自律度が高い。<br/>(デメリット)：国民に理解されない可能性。勤務条件の決定の妥当性。</p> <p>イ 民間の労働条件以外の要素を考慮すべきか。その場合の要素・程度<br/>① 生計費<br/>(メリット)：職員の生計の実情を考慮した給与の実現。現行制度でも規定。<br/>(デメリット)：生計費と給与の関連付け、活用が困難。<br/>② 財政状況<br/>(メリット)：国民の理解(公務員の給与は税金でまかなわれている観点)。<br/>(デメリット)：勤務条件決定への圧力の可能性。職員の責任負担は不適當。<br/>③ 業務実績<br/>(メリット)：国営企業等における先例。能力・実績に応じた処遇の趣旨が明確。<br/>(デメリット)：現業との差異を踏まえ、実績の測定・評価方法等について検討要。<br/>④ 人材の確保・定着<br/>(メリット)：求められる公務サービスの質に応じた勤務条件が考えられる。<br/>(デメリット・留意事項)：民間給与水準に影響される可能性。</p> <p>※ 地方公務員については、上記に加え、⑤国の職員の勤務条件、⑥他の地方公共団体の職員の勤務条件を考慮。</p> <p>【地方公務員制度における勤務条件の決定原則にかかる留意点】<br/>※ 地方公務員制度における勤務条件の決定原則については、民主的な運営(「全体の奉仕者」としての制度体系の整備)と効率的な運営(能力に基づく任用や職務・職責に対応した処遇の確保)という近代において確立された科学的な公務員制度の根幹を保障するものであり、普遍的な法規</p> |       |   |           |

|   |  |
|---|--|
| <p>範により規定される必要性が高いのではないかという考えもある。</p> <p><b>2. 地方公務員制度における勤務条件の決定原則について検討すべき事項</b></p> <p>上記で示した通り、勤務条件の決定原則については、国家公務員と併せて論点3(1)②で既に検討していることから、ここでは、すでに検討済みの論点も考慮しつつ、「地方公務員に固有の課題」について検討することとする。</p> <p>地方公務員の場合、法律の他に条例により勤務条件が規定されている。これらと自律的労使関係制度との関係をいかに考えるか整理が必要である。</p> <p><b>(1) 地方公務員に関する勤務条件の決定にあたっての視点</b></p> <p>地方公務員の勤務条件に関して、主に議会との関係においては、以下の要素を考慮すべきことが重要と考えられるが、これらと自律的労使関係制度との関係を整理するためには、勤務条件をどこまで法律及び条例で規定すべきかという議論が重要と考えられる。</p> <p>① 民主的統制（職員の勤務条件決定に当たっての住民の代表である議会の関与）<br/> ② 効力の普遍性（同種の職員類型に一律の適用を担保）<br/> ③ 内容の透明性（職員の勤務条件が住民・議会に明らかにされ、給与決定原則に沿った検証が可能）</p> <p><b>(2) 論点の検討</b></p> <p>論点4(1)においては、国家公務員の勤務条件に関し、議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から、勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律で規定すべきかについて、整理したところである。</p> <p>地方公務員制度については、国家公務員制度と整合性を保つという観点の他、地方公務員の勤務条件に関し、地方分権の観点も踏まえつつ、どの程度条例で規定すべきか、また法律でどこまで担保する必要があるのかという点も踏まえて検討する。</p> <p>(注) この場合、労使当事者間で締結される協約が法的にどのような位置づけとなり、法律・条例といった普遍的規範との効力の関係をどのように整理するのかという点が、制度設計上非常に重要な点となることに留意する必要がある。<br/> (この場合、民間労働法制における労働契約・労働協約・就業規則の効力関係との対比も必要。)</p> <p>※ なお、地方公務員の勤務条件について、諸外国ではどのような規範により決定されているかについても参考となる。</p> <p><b>A案 勤務条件については条例で規定することを法定する。</b></p> <p><b>A-1案 法律で勤務条件の決定原則、給料、手当の名称を規定し、給料等の額、その支給方法については条例で規定する旨を法定する。(現行の地方公務員法及び地方自治法の関連規定と同様の法形式)</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職業としての地方公務員に関する勤務条件が法律により保障されるとともに、額・支給方法についても自治体毎に条例で規定することにより普遍的効力を担保できる。</li> <li>・ 国家公務員制度において俸給表や手当の種類、内容が詳細に法定される場合には、国家公務員との均衡や適正な給与の支給が一定程度担保される。</li> <li>・ 前述の給与決定原則に合致しているかについての、検証が容易となる</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 手当の種類、具体的内容等の給与制度について、自治体独自の判断で決定する範囲が制約され、自治体ごとの事情に応じた人事制度の確立には寄与しない。</li> <li>・ 非現業職員に関する現行の法制度と変わらないものであり、自律的労使関係の確立という点で疑問が残る。</li> <li>・ 地方公務員法制度の在り方に関わる問題について、国会の審議を経ることとなる。この点は、地方公務員全体の勤務条件の統一性や透明性の確保等の観点からはメリットとなる可能性もあるが、労使交渉で決定できる範囲が限定的になる可能性がある。</li> </ul> <p><b>A-2案 法律により、条例で規定すべき内容を一定程度規定する。</b></p> <p>以下のような段階的な考え方がありうる。</p> <p>① 勤務条件の決定原則を法定する他は、給与や勤務時間・休暇等の種類、基準を条例で定めるべき旨のみを法律で規定する（地方公務員法第24条第6項、地方公営企業法第38条第4項のイメージ）。</p> | <p>諸外国の地方公務員の任用等（専門調査会資料(H18.12.15)改定版)</p> <p>地方自治法第204条<br/> 地方公務員法第24条・第25条</p> <p>地方公務員法第24条、第25条<br/> 地方公営企業法第38条</p> |
|---|--|

② ①に加えて、給与・休暇等の名称のうち大括りの項目（例えば「給料表・手当」、「年次有給休暇、特別休暇」といったレベル）を法律で規定する（地方公務員法第25条第3項各号のイメージ）。

③ ①、②において法律により条例で定めるべきとされた事項以外について、

a) 労使交渉、協約を踏まえ、条例以外で定めるべきとする。

b) 条例により定めるべきものと、労使交渉、協約を踏まえ、条例以外で定めるべきものを各自治体の条例で規定することができる。

との考え方がありうる。

(メリット)

・ 一定程度の枠組みを条例で規定することにより、当該自治体内での普遍的効果を担保すると同時に、勤務条件制度に関する各自治体の裁量の余地を広げることができる。

・ A-1と比較すると労使の交渉により勤務条件の水準や内容を決定できる範囲が広がる。

・ ③bの場合には、各自治体の議会の判断で、勤務条件決定への関与のあり方を決定することができる。

(デメリット・留意事項)

・ A-1と比較すると、国家公務員や各地方公共団体の職員間の勤務条件の差異が大きくなる可能性があるほか、国民・住民にとって勤務条件制度の基本的事項に関する国や他の地方公共団体との比較が困難になる。

・ 手当等の種類や基準については最終的に条例で規定することから、労使間の協約で決定できる余地が狭まる。③bの場合にはさらに狭まる可能性がある。

・ ③bの場合には、各自治体ごとに労使自治の度合いが変わることになる。

※ A案全体において「条例で規定する」という際には、条例で規定する事項も、団体交渉及び協約の対象に含めた上で、締結された協約をもとに条例案を作成し、議会の意思に係らしめるということを意味する。

**B案 条例で勤務条件を定めるか否かは地方公共団体の判断に任せる。法律で義務づけない。(協約で勤務条件を決定できることは法定する。)**

(メリット)

・ 勤務条件を条例により規定することとするか、あるいは労使に委ねるかについて、当該地方公共団体の議会が判断できる。

・ 各地方公共団体における勤務条件設定の自由度が増え、自律的労使関係制度の趣旨に沿ったものと考えられる。

(デメリット・留意事項)

・ 勤務条件を条例で規定すべきか否かは、国、地方を通じた公務員法制度の在り方に関わる問題であり、国会の審議を経た法律により枠組みが決定されるべきとの考えもある。

・ 同種の類型の地方公務員について、各地方公共団体で適用される勤務条件の差異がどこまで許容されるかという議論が必要である（国民・住民の関心事項であることのみならず、職業としての地方公務員の在り方に関わる問題）。

・ 仮に勤務条件の決定原則に関する法規範の担保がないとすると、民主的・効率的な地方公務員制度の根幹が揺らぐおそれがある。

※ 上記A案、B案いずれにおいても、論点16(5)②において検討したA案及びB案における中央レベル（または都道府県レベル）で締結した協約や労使の協議による合意と、法律、条例事項との関係について検討する必要がある。

**【参考】論点4(1)②の概要**

[論点]

4. 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係

(1) 議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律・条例で規定すべきか。(議会制民主主義、勤務条件法定主義等の視点など)

②給与についてはどの程度詳細に法定するか。(給与の幅・額、手当の種類・額等)

[論点の整理]

(1)俸給表

**A案 俸給表の内容を法律で定めない。**

A-1案 俸給表を定めることを法定するが、俸給表の内容は下位法令等で定める。

A-2案 下位法令等で俸給表を規定することを義務付けない。

|  |  |
|--|--|
| <p><b>B案</b> 現行のような詳細な俸給表を法律で定める。</p> <p>B-1案 初任給、昇格、昇給等の基準について、下位法令等で定める。</p> <p>B-2案 初任給、昇格、昇給等の基準は交渉で決める。</p> <p><b>C案</b> 各職務の級の俸給額の幅（上限と下限）のみ法律で定める。</p> <p>C-1案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は下位法令等で定める。</p> <p>C-2案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は交渉で決める。</p> <p>(2) 手当</p> <p><b>A案</b> 手当の内容（種類、額・率、支給対象要件等）について法律で定めない。</p> <p>A-1案 手当の大枠について法定し、手当の種類、額・率（具体的な額のほか、上限・下限額の設定等が想定）、支給対象要件等は下位法令等で定める。</p> <p>A-2案 下位法令等で手当を規定することを義務付けない。</p> <p><b>B案</b> 手当の種類（内容）、額・率、支給対象要件を法律で定める。その他法律の委任を受けた事項については下位法令等で定める。</p> <p><b>C案</b> 手当の種類、支給対象要件を法律で定める。</p> <p>C-1案 額・率は法律の委任を受けた下位法令等で定める。</p> <p>C-2案 額・率は交渉で定める。</p> <p><b>D案</b> 手当の種類等のみを法律で定める。</p> <p>D-1案 額・率、支給対象要件は法律の委任を受けた下位法令等で定める。</p> <p>D-2案 額・率、支給対象要件は交渉で定める。</p> <p><b>E案</b> 手当の性質に応じて法定する事項とそうではない事項に分ける。</p> <p><b>【参考】</b></p> <p>同様に、給与以外の勤務条件についても、どの程度詳細に法定すべきかについて、A案からD案まで整理（詳細略）</p> |  |
| <p><b>【整理】</b></p> <p>上記のとおり</p>   |  |

|   |       |  |           |
|---|-------|--|-----------|
| 論点番号  | 16(2) | <p>(2) 給与交渉の参考指標としての調査について、どのように考えるか。</p> <p>① 調査実施についての正当性付与について、どのようにすべきか。</p> <p>② 調査を行う場合の基本的コンセプトについて、どのようにすべきか。(区域の設定(都道府県単位か市町村単位か)、地域におけるサンプル設定の方法、全国統一的な実施の要否など)</p> <p>③ 人事委員会の役割をどのように位置づけるべきか。(現在、人事院と共同して調査を実施)</p> | 担当委員 高橋委員 |
| 論 点   |       | 参考資料名  |           |
| <p>1. 現行の調査について</p> <p>(1) 人事委員会による各地域の職種別民間給与実態調査<br/>人事院と共同で調査を実施<br/>⇒ 別添資料のとおり(国の調査との関係を含む)</p> <p>(2) 人事委員会を設置しない地方公共団体(市町村)(※)における参考指標</p> <p>① これらの市町村では市町村長が給与改定内容を議会に提案</p> <p>② 人事院勧告及び当該市町村を包含する都道府県の人事委員会勧告を実際の基準とすることが一般的</p> <p>※ 人事委員会を設置している自治体は、都道府県・政令指定都市のほか、任意設置の特別区(共同設置)、並びに熊本市及び和歌山市である。</p> <p>(3) 人事院の民間給与実態調査は、各人事委員会との共同調査となっているが、法的な制度として委託・受託や指揮命令の関係にはない。<br/>調査対象約11,000事業所(2008年)のうち、人事委員会が調査を担当しているのは約8,600事業所と約80%を占める。</p> <p>(4) 現行の人事院・人事委員会の協力連携による調査及び勧告の意義</p> <p>ア 技術面:公務員と民間の、仕事の種類、役職段階、勤務地域、学歴、年齢を同じくする者同士の給与を精密に比較し(ラスパイレス方式)、得られた較差を埋めることを基本に勧告を実施。</p> <p>イ 形式面:中立第三者機関・専門機関による調査・勧告(民間企業の調査協力の前提、労使双方の納得度の高さ)(公益法人なども給与水準の基準として参照)</p> <p>2. 調査のあり方について</p> <p>論点3(2)②アにおいて、「客観的なデータを調査する仕組み」について検討済み。</p> <p>【論点3要約版】</p> <p>3. 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定のあり方</p> <p>(2) 給与交渉のために必要な参考指標について、どのようにすべきか。</p> <p>② 自律的労使関係制度の場合、給与交渉の参考指標としての調査のあり方</p> <p>ア 客観的なデータを調査する仕組みはどうあるべきか</p> <p>A案 第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づける(現行と同様)</p> <p>(メリット): 中立的な機関が調査したデータの活用によりスムーズな交渉が期待。</p> <p>(デメリット・留意事項): 事実上労使間を拘束する可能性。詳細調査のためのコスト。</p> <p>B案 第三者機関が調査する仕組みを制度的に位置づけ、調査を簡素化する</p> <p>(メリット): 基本的にA案と同じ。</p> <p>(デメリット・留意事項): 調査の正確性、信頼性の確保と調査簡素化のバランスが課題。</p> <p>C案 必要に応じ、既存の調査や独自調査を実施</p> <p>(メリット): 労使交渉のテーマに対応したデータ収集が可能。</p> <p>(デメリット・留意事項): データの信頼性等に関し労使間で争いの可能性。</p> <p>イ 調査はどのような機関が担うべきか</p> <p>A案(A'案) 第三者機関(+使用者、労働側、あるいは労使双方で調査を委託)</p> <p>(メリット): ノウハウの蓄積を活用。客観性の確保。国民の理解。</p> <p>(デメリット・留意事項): 第三者機関の必要性、費用負担等について検討要。</p> <p>B案(B'案) 交渉不調の場合の調整の担当機関(+使用者、労働側、あるいは労使双方で調査を委託)</p> <p>(メリット): ノウハウの蓄積を活用。交渉不調時における調査結果の活用。</p> <p>(デメリット・留意事項): 第三者機関の体制整備要。必要な調査水準について検討要。</p> <p>C案 労使が自ら調査を実施(直接実施又は民間企業等へ委託)</p> <p>(メリット): 自律度が高い。労使交渉のテーマに対応したデータ収集が可能。</p> |       | <p>地方公務員の給与改定の手順<br/>人事委員会における給与勧告の仕組み</p>   |           |



(デメリット・留意事項)：恣意的な調査等の可能性。民間企業の協力が得られない。

地方公務員に係る調査の仕組みについては、国における調査の仕組みと密接に関わることから、国の仕組みと整合性のある調査方法を検討する必要があるほか、論点 16- (1) の地方公務員の給与決定原則とも関わりがあることに留意する必要がある。

ここでは、国における検討を前提とし、地方公務員の場合において、さらに考慮すべき事項について検討することとする。

※ 以下の検討に当たっては、特別の調査を実施するのか、既存の調査を活用するのか、あるいは給与決定と調査結果との関係をどの程度のものとするかによって、必要とされる調査のあり方は大きく変わり得ることに留意する必要がある。

#### (1) 調査実施の正当性付与について

① データは適切な給与交渉の基礎となるものであり、次のような要素を持った調査が必要とされるのではないか。

- ア 国や他団体との制度的均衡：公務分野における統一性・比較可能性を志向
- イ 地域の民間給与水準の反映：十分なサンプル数に裏付けられたデータが必要
- ウ 調査の客観性、信頼性

(注) なお、ウに関連して、一般的に、公的機関の行う調査のうち、統計法に基づく基幹統計調査(法第2条第4項)又は一般統計調査(法第19条)については、調査そのものの公式度が高いと考えることができるが、むしろ統計の内容が必要とされる水準を満たしているか否かが本来的な問題である。

統計法第2条第4項  
統計法第19条

② 使用される調査の在り方については、論点3(2)②イの調査機関の別によって、以下の可能性があると考えられる。

A案(A'案) 第三者機関(＋使用者、労働側、あるいは労使双方で調査を委託)の場合

B案(B'案) 交渉不調の場合の調整の担当機関(＋使用者、労働側、あるいは労使双方で調査を委託)の場合

C案 労使が既存の調査活用や自ら調査を実施(直接実施又は民間企業等へ委託)の場合

(2) 調査実施の基本的コンセプトについて(区域、サンプル設定と全国統一的な実施などについて)

① 求められる調査の性質(前述(1)①)から導き出されるコンセプトの留意点

調査実施のコンセプトについては、以下のような留意点をどのような比重で勘案するかが重要となる。

- ア 職業としての地方公務員として妥当と考えられる全国統一的な勤務条件の水準を示すことができる調査の性格
- イ 地域民間給与水準等を適切に把握できるだけの民間労働者のサンプルが確保できる区域の設定

※ なお、給与水準の設定については、人材の確保という側面も考慮する必要があることから、有為な人材を確保するために一定の広さを持つ民間労働市場の状況との対比が求められることにも留意すべき。

② 想定される調査方法((1)②A案又はB案の場合)

A案 全国で統一的に調査を実施する(国と連携した調査又は都道府県等の共同調査)

(メリット)

- ・ 全国統一的な調査手法に基づき、全国的な指標をもとに各自治体が勤務条件を決定することにより、地方公務員としての全国的に統一的な勤務条件水準を担保することができる程度可能になる。
- ・ 労働市場は都道府県単位に閉じているものではなく、より幅広い地域から人材を確保するという観点からは、全国的な民間の勤務条件の状況や、他の都道府県の状況も把握することができ有意な調査となる。
- ・ 国の調査と連携して行う場合には、コストを削減することができる。

- ・ 民間労働者のサンプル数が増え、調査手法も全国的に統一されるため、個々の団体が行う場合よりも調査の信頼性が高まる。  
(デメリット・留意事項)
- ・ そもそも全国的な指標は必要なく、都道府県単位の民間給与等の状況のデータがあれば十分との考え方もある。
- ・ 共同で調査をする必要はなく、それぞれ都道府県で調査を実施しているのであれば、その結果を共有すればよいという考え方もある。
- ・ 論点 16(5)②においてC案を採用した場合、都道府県・市町村ともに、賃金等の決定にあたっては当該労使のみの責任において行われることから、全国レベルでの賃金調査を参考指標にすることに住民の理解を得られない可能性がある。

#### B案 都道府県単位で独立した調査を実施する。

(メリット)

- ・ 地域経済はおおむね都道府県区域を基本的な単位として動いているとの考えに基づけば、地域の民間給与等を調査する場合には都道府県単位で行う方が合理的と考えられる。
- ・ それぞれの都道府県独自の切り口からの調査が可能になり、それぞれの地域で活用しやすい調査結果が得られる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 都道府県毎の機関が調査実施主体となることが想定されるが、市町村がどのようにかわるのか検討する必要がある。
- ・ 都道府県間で調査手法が異なる場合には、各都道府県の民間給与等の比較ができない可能性がある。ただし、各地方公共団体間の給与等の比較ができればそのようなデータは必要ない可能性もある。
- ・ 論点 16(5)②においてC案を採用した場合、都道府県・市町村ともに、賃金等の決定にあたっては当該労使のみの責任において行われることから、特に市町村において、都道府県単位の賃金調査を参考指標にすることに住民の理解を得られない可能性がある。
- ※ 市町村単位のデータが必要な場合には、そのような調査設計を行うことで対応は可能である。ただし、サンプル数が増加するなど都道府県単位で調査を実施する場合と比較してコストは増加する。
- ※ 市町村単位の区域のデータを調査する場合、地方公務員の適切な対比が可能となるだけの民間労働者のサンプルを得ることが困難であることも想定される。

#### C案 市町村単位で独立した調査を実施する。

(メリット)

- ・ 各自自治体地域内の民間給与等に準拠することが可能になり、地域住民の理解を得やすいとも考えられる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 小規模市町村の場合、地方公務員の適切な対比が可能となるだけの民間労働者のサンプルを得ることが困難であることも想定される。
- ・ 人事委員会を置かない市町村は、現行でも人事院勧告及び当該団体が含まれる都道府県の人事委員会勧告を参考としており、相当程度機能していることから、都道府県単位の指標があれば、十分であるとも考えられる。
- ・ 民間の賃金について幅広く調査している統計（賃金構造基本統計調査）の集計の最小単位が都道府県別となっていることを踏まえると、さらに細かい区域を設定して調査を行うことは困難があると考えられる。

#### (3) 人事委員会の位置づけについて（現在、人事院と共同して調査を実施）

新たな自律的労使関係制度の下で人事委員会をどのように位置づけるかについては、論点 16(6)を参照。

なお、何らかの第三者機関（人事委員会を含む）が参考指標のための調査を行う場合には、前述(2)に掲げた点を考慮した体制の整備が必要となる所であり、少なくとも現行制度下で人事委員会が行っている調査・勧告に係る業務の蓄積を有効に活用・継承することが必要であると考えられる。

#### 【整理】

上記のとおり

|  |       |  |   |
|--|-------|--|---|
| 論点番号   | 16(3) | (3) 協約等を公開対象とする場合に、公表の責任を負うのは、各任命権者か。あるいは、各任命権者から長に集約する形態が採用しうるか。(参照：地公法58条の2(人事行政の運営等の状況の公表)) | 担当委員 稲継委員   |
| 論 点  |       |  | 参考資料名   |
| <p>1. 地方公共団体における「任命権者」</p> <p>地方公務員法及びその解釈によれば、地方自治体における任命権者を例示すれば以下の通りとなる。</p> <p>○地方公務員法<br/>(任命権者)</p> <p>第六条 地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視總監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令又は条例に基づく任命権者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、退職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする。</p> <p>2 前項の任命権者は、同項に規定する権限の一部をその補助機関たる上級の地方公務員に委任することができる。</p> <p>【参考】</p> <p>地方公共団体には、数多くの任命権者が分立している。(中略)</p> <p>地方公共団体における任命権者として、本条では、地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会および公平委員会、警視總監、都道府県警察本部長ならびに消防長を明示しているが、これは例示であり、任命権者の主なものとそれぞれの任命権者によって任用される地方公務員の主なものは、次のとおりである。</p> <p>(中略) 任命権者は、地方公共団体の機関として任命権を行使するものであるが、それは地方公共団体の「執行機関」と必ずしも一致するものではない。たとえば、(中略)、公営企業の管理者は、その業務の執行について地方公共団体を代表し、企業職員の任命権者であるが(地公企法8-1、9②)、長の補助機関であって、執行機関ではない。</p> <p>【任命権者の例】</p> <p>※ 以下の例については、特別職を除いている。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 都道府県知事<br/>会計管理者(自治法168-2)、出納員その他会計職員(同法171-2)、職員(同法172-2)、公立大学の学長、教員および部局長(教特法10、地教行法32)、</li> <li>2 市町村長<br/>会計管理者(自治法168-2)、出納員その他の会計職員(同法171-2)、職員(同法172-2)、公立大学の学長、教員および部局長(教特法10)、消防長</li> <li>3 議会の議長<br/>事務局長、書記長、書記その他の職員(自治法138-5)</li> <li>4 選挙管理委員会<br/>書記長、書記その他の職員(自治法191-1)</li> <li>5 代表監査委員<br/>事務局長、書記その他の職員(自治法200-5)</li> <li>6 教育委員会<br/>教育委員会事務局の指導主事、事務職員、技術職員その他の職員(地教行法19-7)、公立学校の校長、園長、教員、事務職員、技術職員その他の職員(地教行法34、県費負担教職員の場合は都道府県および指定都市の教育委員会に限る(地教行法37-1、58-1))。</li> <li>7 人事委員会および公平委員会<br/>人事委員会の事務局長ならびに人事委員会および公平委員会の事務職員(法12-7)</li> <li>8 警視總監(都)および警察本部長<br/>警察官(警視正以上の階級にあるものを除く。)その他の職員(警察法55-3)</li> <li>9 消防長 消防職員(消組法15-1)</li> <li>10 地方公営企業管理者(企業長を含む。)<br/>管理者(企業長)の補助職員(地公企法15-1、39の2-2)</li> <li>11 地方開発事業団の理事長 地方開発事業団の職員(自治法306)</li> <li>12 農業委員会 職員(農委法20-3)</li> </ol> |       |  | <p>参考資料名</p> <p>逐条地方公務員法 第2次改訂版<br/>(橋本勇) p.93~94</p> |

|   |                          |
|---|--------------------------|
| <p><b>2. 地方公務員における人事行政の運営等の状況の公表</b></p> <p>ア 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）。</p> <p>イ 地方公務員の給与等については、「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。</p> <p><b>【参考】地方公務員法（人事行政の運営等の状況の公表）</b></p> <p>第五十八条の二 任命権者は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、職員（臨時的に任用された職員及び非常勤職員（第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員を除く。）を除く。）の任用、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定並びに福祉及び利益の保護等人事行政の運営の状況を報告しなければならない。</p> <p>2 人事委員会又は公平委員会は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、業務の状況を報告しなければならない。</p> <p>3 地方公共団体の長は、前二項の規定による報告を受けたときは、条例で定めるところにより、毎年、第一項の規定による報告を取りまとめ、その概要及び前項の規定による報告を公表しなければならない。</p> <p><b>3. 協約等を公開対象とする場合に、公表の責任主体をどうするか</b></p> <p>※ 交渉・協約締結の当事者が誰かということが問題になるが、交渉権限を首長に制度的に一元化するかの論点は、(5)①で検討するため、ここでは、交渉権限は各任命権者等に分散され、首長に一元化されていないことを前提に検討する。</p> <p><b>A案 各任命権者の責任において公表する。</b></p> <p>(理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協約等の公開の目的が労使関係の透明性を確保し、国民・住民に対して説明責任を果たすことであるので、交渉当事者たる任命権者の責任で公表すべきである。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各任命権者の労使関係の透明性確保に対する責任が明確になる。</li> <li>・ 自律的労使関係を構築する趣旨に沿った制度である。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個々の任命権者毎に公表されるため、住民にとっては分かりにくくなる可能性がある。(分かりやすくするためには、公表方法や時期等の統一が必要となるが、誰がどのように調整するか制度的な仕組みがない中では調整が困難になる可能性がある。)</li> <li>・ 任命権者毎に公表することにより、コストがかかる可能性がある。</li> <li>・ 地方公務員法第58条の2の人事行政の報告・公表とは異なった仕組みとなる。</li> </ul> <p><b>B案 各任命権者から長に報告し、長の責任において公表する。</b></p> <p>(例えば、知事部局：知事、議会事務局：議長、教員：教育委員会、公営企業：企業管理者)</p> <p>※ この場合において、公表の責任は、長の責任とするが、長の総合調整権（地方自治法180条の4）と同様の権限に基づくものと整理すべきであり、公表された具体的な内容については、各任命権者が説明責任を負うこととする。</p> <p>(理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民に対して説明責任を的確に果たすためには、当該自治体で行われた交渉、協約内容等についてまとめて公開・公表されることが望ましい。</li> <li>・ 公表については、住民から選ばれた首長が実施することが適切である。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各自治体における交渉、協約、勤務条件の全体の状況がわかりやすい。</li> <li>・ 地方公務員法第58条の2の人事行政の報告・公表と同様の仕組みとなる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本来の任命権者が果たすべき責任があいまいになる可能性がある。</li> <li>・ 各任命権者ごとに交渉の時期や内容が異なるため、公表時期や公表内容等の統一性をどのように確保するのが課題である。</li> </ul> | <p>地方公共団体給与情報等公表システム</p> |
|---|--------------------------|

**【整理】**

上記のとおり

| 論点番号   | 16(4) (4) 地方議会に対する協約等の報告のあり方について、どのように考えるか。 | 担当委員 稲継委員 |
|--|---|-----------|
| 論 点  |   | 参考資料名     |
| <p>論点 4 (2) で検討済み</p> <p>○論点 4 (2) 論点整理表 (要約版) 【抜粋】</p> <p>【論点】</p> <p>4. 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関連</p> <p>(2) 財政民主主義、国民・住民に対する説明責任の観点から、給与の内容を、どの程度、国会・地方議会の審議対象 (予算説明事項) 又は報告事項とすべきか。①事前関与をどうすべきか、事後関与をどうすべきか。②どの程度詳細に説明又は報告させることが適当か。</p> <p>【論点の整理】</p> <p>2. 事前関与・事後関与のあり方、その際の説明・報告の詳細度について</p> <p>(1) 予算審議では給与総額のみを審議し、事後的に給与制度の内容も含め重点的にチェックする場合。</p> <p>A案 交渉を実施する前に予算案を提出し、給与総額のみを審議する。その際の説明資料は、現行と同様のものとする。</p> <p>○事後関与としては以下の2パターンが考えられる。</p> <p>A-1 案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、協約の内容、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>A-2 案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</p> <p>(2) 予算審議時に予算案と協約 (給与制度) の内容を詳細にチェックする場合。</p> <p>B案 交渉を踏まえた協約 (給与制度) の内容と予算案を同時に審議する。</p> <p>○事後関与としては以下の2パターンが考えられる。</p> <p>B-1 案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>B-2 案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</p> |   |           |

|   |        |  |   |
|---|--------|--|---|
| 論点番号  | 16(5)① | (5) 多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存するなかで、どのような交渉円滑化のための措置が必要か。<br>① 首長に他の任命権者の交渉権限を制度的に一元化することが可能か。 | 担当委員 稲継委員   |
| 論 点   |        |  | 参考資料名   |
| <p>1. 民間労使関係における団体交渉の主体</p> <p>(1) 民間労使関係における団体交渉の当事者と担当者</p> <p>団体交渉の主体の問題を考えるにあたっては、まず団体交渉の「当事者」と「担当者」という2つの概念を区別する必要がある。団体交渉の「当事者」とは、団体交渉を自らの名において遂行し、その成果としての労働協約の当事者となる者である。すなわちそれは、団体交渉を誰の名前で遂行するかということがらに関する。労働組合側では、のちに分説するとおり、単位組合（労組5条2項3号）および連合団体（上部団体）が原則的な当事者である。</p> <p>他方、団体交渉の「担当者」とは、団体交渉を現実担当する者であって、これについては、交渉権限のみを有する場合、妥結権限までを有する場合、さらに協約締結権限をも有する場合がある。労働組合の交渉担当者については労組法に明文の規定がある。</p> <p>（中略）</p> <p>(2) 民間労使関係における団体交渉の使用者側当事者</p> <p>使用者側においては、団体交渉の当事者となり、その成果としての労働協約の締結当事者となりうるのは、使用者団体または使用者である（労組6条・14条参照）。</p> <p>(i) 使用者団体</p> <p>団体交渉の当事者となりうる使用者団体は、団体構成員のために統一的に団体交渉をなし、かつ、労働協約を締結しうるものとして結成されている使用者団体でなければならない。すなわち、その趣旨が団体の定款（規約）に明記されていることを要するのが原則である。</p> <p>* 使用者団体の法的地位</p> <p>「使用者団体」は、労働組合の交渉権限者に関する規定（労組6条）や労働協約の定義規定（同14条）のなかでは、「使用者」と並ぶ団体交渉当事者として位置づけられている。したがって、使用者団体は、相手方労働組合による「団体交渉を求めうる法的地位」の確認請求の被告とはなりうるし、これとの間の協定には労働協約としての効力が生じうる。また、労働組合と使用者団体間における団体交渉が行き詰まれば、労働関係の当事者間の「労働争議」（労調6条）として労働委員会によるあっせん等の調整サービスも受けられる。</p> <p>2. 地方公共団体における当事者</p> <p>(1) 地方公務員における交渉に当たる当局</p> <p>職員団体の交渉の相手方は、交渉事項について適法に管理し、または決定することができる地方公共団体の当局である（本条4（編注：地方公務員法第55条第4項））。これを一般に「当局」と呼ぶが、法律上、当局の意義を規定した趣旨は、まぎらわしい交渉を避けるとともに、使用者である地方公共団体側の責任体制を明らかにすることにある。</p> <p>（中略）</p> <p>次に、当局たる要件の二は、交渉事項を「適法に管理し、又は決定することのできる」機関でなければならない。「適法に管理し、又は決定する」とは、当該事項について調査研究し、企画し、立案することが、法令、条例、規則その他の規程に照らし、当該当局の任務の範囲内にあると解され、または当該事項について、法令等の規定により、当該当局がなんらかの決定をすることが認められていることをいうものである。たとえば、職員の退職手当に関する事務を一元的に処理するために退職手当組合を設置したときは、退職手当に関する交渉の当局は、職員の属する地方公共団体の人事機関ではなく、退職手当組合の権限を有する機関である（行実昭45・11・29 公務員第一課決定）。</p> <p>(2) 執行機関の独立性</p> <p>① 執行機関の意義</p> <p>現行の地方自治制度の特色は、首長が直接公選制とされていることのほか、執行権限が一つの機関に集中されることなく、行政機能の種類及び性質に応じて、多くの独立の執行機関が設けられ、しかも、それらの機関の多くは合議制の委員会としての構成がとられていることである。これは、権力の集中を排除し、行政運営の公正妥当を期するとともに、住民の直接参加による機関により行政の民主化を確保しようとするものであるとされる。</p> <p>執行機関とは、普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員などをいい、それぞれ独自の執行権限をもち、その担任する事務の管理及び執行に当って自ら決定し、遂行しうることの機関をさす。</p> |        |  | <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.525</p> <p>労働法 第八版（菅野和夫）平成20年 p.530</p> <p>逐条地方公務員法 第2次改訂版（橋本勇） p.924～925</p> <p>逐条地方自治法 第五次改訂版（松本英昭） p.457</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>② <b>執行機関と議会、各執行機関相互の関係</b><br/> 普通地方公共団体の議会と執行機関は、それぞれ相互に独立対等の関係にあり、また、各執行機関相互間においても、その権限の範囲内にあつては相互に独立の関係にある。(地方自治法138条の2)</p> <p>③ <b>普通地方公共団体の長と各執行機関等の関係</b><br/> 普通地方公共団体の執行機関は、普通地方公共団体の長の「所轄」の下にあるとされる。ここで、「所轄」とは、通常、二つの機関の間において、一方が上級の機関であることを認めながらも、他方は相当程度当該上級機関から独立した機関であることを表わす意味に用いられる語である。したがって、普通地方公共団体の長とそれ以外の執行機関との関係も、対等というのではなく上述のような関係にあると解される。さらには、他の執行機関全てを総括する意味における普通地方公共団体の長とその他の執行機関との関係を表す意味が含まれており、すべての執行機関の総括的代表としての地方公共団体の長の地位を示すものとされる。ただし、所轄の下にあるからといって、普通地方公共団体の長に、その他の執行機関に対する指揮監督権のような何か具体的な権限がこの規定によって認められていると解すべきものではないとされる。</p> <p><b>3. 論点の検討</b></p> <p><b>A案 交渉・協約締結を行う者を一元化すべき。(交渉・協約締結は首長が行う)</b><br/> (理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民から選挙で選ばれた首長が、当該地方公共団体の職員の勤務条件について最終的な責任を持つべきである。公務員の勤務条件は職種ごとに異なることは当然ありうるが、それらも含めて、首長が一元的に職員団体と交渉すべきである。</li> <li>・ 職員の給与等は住民からの税により負担されているものであり、可能な限り交渉コストを削減すべきであることから、各任命権者における交渉権限を首長に一元化すべきである。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民から見た説明責任の所在が明確になる。</li> <li>・ 職務の違いによる勤務条件の違いがあるのは当然だが、当該地方公共団体の公務員としての統一性は図られる。</li> <li>・ 交渉コストが相対的に抑えられる可能性がある。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の勤務条件の決定に関する執行機関の権限を首長に集約することが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能か検討が必要である。</li> <li>・ 任命権者の責任が不明確になるおそれがある。</li> <li>・ 任命権者が当該地方公共団体にはいない職員(市町村教育委員会における県費負担教職員・警察官)が存在するため、これらの職員の勤務条件の取扱いについて検討する必要がある。</li> </ul> <p>(注) 県費負担教職員は市町村教育委員会の教職員であるが、その任命権は都道府県教育委員会に属する。都道府県警察の職員のうち警視正以上は国家公務員である。</p> <p><b>B案 任命権者が共同で交渉にあたる。</b><br/> (各任命権者が同一のテーブルで各職員団体と交渉を行う。協約締結はそれぞれの当事者で行う。)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ それぞれの任命権者下での職務の特殊性等を踏まえつつ、当該地方公共団体の職員間のバランスを念頭に交渉がなされ、職員の納得性が高くなることが期待できる。</li> <li>・ 交渉コストが相対的に抑えられる可能性がある。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任命権者の責任が不明確になるおそれがある。</li> <li>・ 現在も行っている団体もあり、制度化は必ずしも必要ではない。</li> </ul> <p><b>C案 交渉当事者を一元化すべきでない。各任命権者において交渉を行うべきである。</b><br/> (理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各任命権者における交渉権限を首長に一元化するという事は、各執行機関の権限である人事管理に属する事項の一部を首長に集約するという事になり、執行機関の多元主義を採用する地方自治制度の根幹の再考につながる。</li> <li>・ 教育委員会(教員)や都道府県警察(警察職員)の勤務条件は、知事部局の職員の勤務条件とは大きく異なるため、任命権者ではない首長がこれらの職員の勤務条件について交渉で決定することは現実的には困難と考えられる。</li> </ul> <p>(メリット)</p> | <p>逐条地方自治法 第五次改訂版(松本英昭) p. 459</p> <p>逐条地方自治法 第五次改訂版(松本英昭) p. 460</p> |
|--|---|



- ・ 各任命権者の責任体制が明確になる。
- ・ それぞれの任命権者における職務の特殊性等を踏まえた交渉がなされ、職員の納得性が高くなることが期待できる。  
(デメリット・留意事項)
- ・ 交渉コストが増加する可能性がある。
- ・ 交渉の結果として当該地方公共団体における任命権者の区分に応じ、職員の勤務条件に大きな差が生じ、統一的な給与・勤務条件とならない可能性がある。

【参考】 地方公務員における交渉の状況

現行の交渉では、人事院・人事委員会の勧告制度を踏まえ、首長部局の非現業職員の給与水準が、実態上他の類型のスタンダードとなっていることに留意する必要がある。

- 県や政令市など相対的に大規模な地方公共団体では、関係する部局（首長部局・教育委員会・公営企業）ごとに職員団体若しくは労働組合が結成されている団体も多いが、実際には給与改定など基本的な事項について、それらの部局の両当事者が合同で交渉を行い、法的拘束力のない何らかの書面等を確認することがある。ただし、各部局に固有の勤務条件等については、これらの共同交渉とは別個に、交渉が行われるのが通常であり、現業職員・企業職員に関しては「労働協約」として締結される場合がある。
  - 小規模自治体では、法律上協約締結権を有している現業職員等も存在しているが、その数が少ないこと等により、非現業職員と同一の職員団体に加入しているケースが多い。この場合、労使間で確認された書面は、地公法第55条第9項に基づく「書面協定」であると解される。
  - その他の執行機関（議会事務局・委員会等）については、これらの機関独自の交渉が行われている形にはなっておらず、首長部局の交渉結果を反映させている。
- ※ 非現業職員に協約締結権のない現行制度上での交渉であることに留意する必要がある。

**D案 交渉・協約締結にあたる者を一元化するか否かについて、各地方公共団体で決定できることとする。**

(理由)

- ・ 各任命権者における交渉権限を首長に一元化するか否かについては、各地方公共団体の自主的な判断に委ねる。

(メリット)

- ・ 各地方公共団体の規模や労使関係の実情等を踏まえた柔軟な交渉形態をとることが可能になる。
- ・ 自律的労使関係の趣旨により沿ったものとなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 執行機関の権限の一部を首長に集約することが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能か検討が必要である。
- ・ 現在の個々の団体の運営からみて、制度化は必要ないとも考えられる。

※ 選挙管理委員会等事務局職員が少ない執行機関については、首長に交渉権限を一元化できることとする仕組みも考えられる。

【整理】

上記のとおり

|  |        |   |           |
|--|--------|---|-----------|
| 論点番号   | 16(5)② | <p>(5) 多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存するなかで、どのような交渉円滑化のための措置が必要か。</p> <p>② 全国レベル又は都道府県レベルでの代表交渉の制度化を想定する場合、労使双方の当事者を、どのようにすべきか。<br/> (例えば、当局側：連合体又は国の制度府省、労働側：職員団体ではない労働団体、といったものが考えられ得るか。)<br/> (当該当事者に、代表性を付与することが論理的に可能か。)<br/> (個々の労使関係や地方分権の考え方と、どのように整合性を取るか。)</p> | 担当委員 稲継委員 |
| 論 点  |        | 参考資料名   |           |
| <p>1. 民間労使関係における上部団体による交渉について</p> <p>○労働組合法第6条<br/> 労働組合の代表者又は労働組合の委託を受けたものは、労働組合又は組合員のために使用者又はその団体と労働協約の締結その他の事項に関して交渉する権限を有する。</p> <p>(1) 上部団体<br/> 単位労働組合の上部団体のうち単なる連絡協議機関にすぎないものは、その団体自身の団体交渉権をもたないが、労働組合の定義(労組2条)に該当し、かつ加盟組合に対する統制力をもつものは、その団体に独自の事項(上部団体との交渉手続など)および加盟組合に統一的(共通)な事項(労働条件の統一的要求など)について単位組合と競合して団体交渉権(企業別交渉の当事者適格)をもつ。</p> <p>(2) 三権委譲<br/> 単位組合から上部団体への三権(交渉権・妥結権・スト指令権)の委譲の1つの意義は、上下両組合間の競合的団体交渉権の調整(すなわち、当該団交事項については下部組合が団体交渉権行使を差しひかえ、上部団体が団体交渉を遂行するという取決め)にある。また、そのもう1つの意義は、上部組合の統制に従った争議行為体制の確立(当該要求の貫徹のために下部組合は上部組合の指令・指導に従って争議行為を行うことの確認)にある。</p> <p>(3) 上部団体による超企業的団体交渉の要件<br/> 上部団体の関与による超企業的(横断的)団体交渉形態が法によって強制されるかは、上部団体と個々の企業間の以上の交渉とは別の問題である。まず、上部団体が産業別(業種別)の「統一交渉」を当該産業(業種)の使用者に強制できるためには、使用者側において、統一的な団体交渉の当事者となりうる使用者団体が存在したり、当該事項について使用者団体が統一的な交渉権限を構成員から委ねられたりして、統一的交渉のための体制が整っていない(同旨、本四海峡バス事件-神戸地判平13・10・1 労判820号41頁)。したがって、産業別組合が「集団交渉」と称して複数使用者を一定の日時に一定の場所に集合させて自組合との統一的な交渉をさせようとする場合にも、それら使用者間に統一的な交渉をなす体制ができていないかぎり交渉義務は生じない(全金石川地本事件-石川地労委昭35・9・29 命令集22・23集165頁)。これに対し過去にこのような「集団交渉」が慣行化してきた場合には、使用者側は統一交渉の体制が整っていると通常認められ、個別交渉への切替えには合理的理由の提示を必要とされる(北海道拓殖バス事件-北海道地労委昭52・4・18 命令集61集385頁)。</p> <p>2. 論点についての検討</p> <p>A案 全国レベルで交渉を行うことを制度化し、その参加を義務付ける。<br/> ※ A案の検討の前提としては以下のとおりのスキームを想定する。</p> <p>① 中央(又は都道府県)レベルで交渉(協約締結)すべき事項と、各地方公共団体の労使間において交渉(協約締結)すべき事項の2種類があることを前提とする。</p> <p>② 中央(都道府県・自治体規模別)レベルで交渉(協約締結)すべき事項について、各地方公共団体の労使が交渉権限の一部を当該交渉機関に委任する。</p> <p>③ 中央レベルの労使間当事者における交渉においては、不当労働行為や、仲裁等の措置が適用されることとする。</p> <p>④ 個別の地方公共団体及び当該団体の職員団体との間では、中央レベルで締結された協約を踏まえた事項とそれぞれの団体に固有の事項等について協約が締結される。<br/> (理由)<br/> ・ 地方公務員の職務内容は各団体間で異なるものではなく、基本的に共通するものであり、全</p> |        | <p>春闘、民間の産業別組合の交渉事例(平成19年労働委員会年報、資料労働運動誌平成5年)</p> <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成20年 p.527</p> <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成20年 p.528</p> <p>労働法 第八版(菅野和夫)平成20年 p.528</p> <p>専門調査会報告の記述・専門調査会における意見(地方公務員関係の抜粋)[第3回労使関係制度検討委員会(平成21年1月13日)参考1] 諸外国における中央交渉の例</p>                            |           |

国的に統一的な給与・勤務条件を確保すべきである。

- ・ このような仕組みについては、各団体間で混乱が生じないように、交渉当事者や交渉のルール等について法律で規定し、制度的に担保すべきである。

(個々の労使関係との整合性について)

- ・ 地方公務員の使用者団体と職員団体の連合体が地方公務員に共通の勤務条件について交渉を行うことは、企業における産業別交渉に類似するものであり、自律的労使関係制度と整合性を欠くものではないと考えられる。

(地方分権との整合性)

- ・ 地方公務員の使用者団体と職員団体の連合体が交渉を行うのであり、政府が交渉の内容に関与するものではないことから、地方分権に反するものではないという考え方もある。

(交渉当事者)

下記が考えられる。

**【使用者側】**

- a 案 知事会、市長会、町村会
- b 案 各都道府県、各市町村の首長が新たに連合体を結成
- c 案 首長、議会事務局、教育委員会等任命権者ごとに連合体を結成する。
- d 案 全国レベルの交渉に国の制度官庁も同席する。

(留意事項)

- ・ 当事者としての正当性をどの様に確保するのか(選挙を行うのか等) 検討が必要である。
- ・ 協約締結権限を各団体からどの様に連合体に委ねるのか検討が必要である。
- ・ a 案、b 案については、執行機関が独立して存在している中で、首長の連合体だけが全国レベルの交渉の当事者であることは問題があると考えられる。a 案の場合、各議長会との関係を整理する必要がある。
- ・ 広域連合、一部事務組合等の特別地方公共団体の取扱いをどの様にするのか検討が必要である。
- ・ d 案については、交渉当事者でない国の制度官庁が同席する必要性及び合理性があるのか検討が必要である。

**【職員団体側】**

- a 案 使用者側に対応する職員団体の全国組織
- b 案 職員団体の全国組織で代表団を結成

(留意事項)

- ・ 当事者としての正当性・適格性をどの様に確保するのか(選挙を行うのか等) 検討が必要である。
- ・ 協約締結権限を各職員団体からどの様に連合体に委ねるのか検討が必要である。
- ・ 上部団体を持たない職員団体をどの様に扱うのか整理が必要である。
- ・ 複数の全国組織がある場合、どのように交渉を行うのか、それぞれと協約を締結することとするのか整理が必要である。

(メリット)

- ・ 個々の団体の交渉の円滑化に資する。
- ・ 基本的に同様の職務に従事している職員について、全国的に統一的な給与・勤務条件を確保することができる。
- ・ 地方公務員全体に関する労使交渉のコストを削減できる可能性がある。
- ・ 全国レベルの交渉内容の公開・公表等透明性の確保を図ることにより、地方公務員の労使関係や勤務条件等について、国民に明らかにすることができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 中央レベル・都道府県レベル・各地方公共団体といった階層的な交渉・協約システムの場合、上位の協約は当然拘束力を持たねばならないものであり、このようなシステムを制度化した場合には、直接の労使当事者による「自律的な労使関係」が構築されないおそれがある。
- ・ 各地方公共団体の組織運営に関わる重要な事項について、各地方公共団体で決定できないこと、さらには、地方公共団体の連合体等で決定することを制度化すること自体が分権に反すると考えられる。
- ・ 全国の地方公共団体の合意形成をどのような仕組みで行うのか、現実的に可能かどうか検討が必要である。
- ・ 財政規模、職員類型等が異なる県、政令指定都市、町村などが同じテーブルで交渉することができるのか検討が必要である。
- ・ 各自治体の財政状況は様々であり、中央交渉で決定された事項をそのまま実現することは困難であることが予想され、結局、各自治体ごとにバラバラになる可能性がある。
- ・ 各自治体労使双方の「中央の交渉機関」への参加について、「全く任意とするか」「労側または使用者側の一方が参加を拒んだ場合どうするか」等について検討が必要である。

- ・ 「中央交渉で決定すべき事項」と「各自治体で決定すべき事項」との仕分けについて整理が必要である。
- ・ 中央交渉の結果について、各自治体の労使が不満や疑問を持った場合、「交渉権を委任した」という事実との間で、どのように処理すべきか検討が必要である。
- ・ 中央交渉からの離脱（オプトアウト）の仕組みについて検討が必要である。

※ A案に関し、全国レベルでの交渉手続き等を制度化するが、当該交渉への参加は、各団体において任意に決定する、というパターンも想定しうる。この場合には、例えば、参加なしから約3600団体（特別地方公共団体含む）の参加まで想定されるが、異なる団体が共同で勤務条件を決定するインセンティブをどの様に考えるのか、連合体の結成について誰がどのように主導するのか、その際に不当労働行為等や仲裁等の措置を適用できることとするのか等について検討する必要がある。

**A-1案** 中央交渉において、「都道府県」「政令指定都市」「市」「町村」など、地方公共団体の規模に応じた交渉の枠組みを設定し、そこに属する「地方公共団体の連合体」と「職員団体の連合体」が統一交渉を行い、協約を締結する。

※ 理由、メリット等は基本的にA案と同様であり、以下ではA-1案固有のものについて記載。（メリット）

- ・ 同程度の規模の自治体には共通した課題・問題点が存在することから、それらに即した交渉ができる可能性がある。

**A-2案** 都道府県ごとに、「地方公共団体の連合体」と「職員団体の連合体」が統一交渉を行い、協約を締結する。

※ 理由、メリット等については、基本的にA案と同様、以下ではA-2案固有のものについて記載。

- （メリット）
- ・ 同様の職務に従事している職員について、当該都道府県内において、統一的な給与・勤務条件を確保することができる。
  - ・ より地域の実情に応じた給与・勤務条件を確保することが期待できる。

**B案** 「地方公共団体の連合体」と「地方公務員の職員団体の中央組織」が地方公務員の勤務条件について協議し、各地方公共団体における交渉の参考となるモデル的な勤務条件の水準等を示すシステムを制度として導入する（ただし、協約は締結せず、協議結果は、各地方公共団体を基本的に拘束しない）。個別の地方公共団体および当該団体の職員団体との間では、当該モデルも参考に交渉を行い、協約を締結する。

- （メリット）
- ・ 交渉にあたっての指針が示されることから、個々の地方公共団体の交渉の円滑化に資することができる。
  - ・ 各地方公共団体労使が自らの判断で交渉を行うことができる。
  - ・ 労使交渉のコストを削減できる可能性がある。

（デメリット・留意事項）

- ・ 任意の協議とするのか、あるいは一定の交渉ルールを制度化し、各地方公共団体の労使交渉において参照すべきものとするのか等制度設計によってあり方が変わること留意する必要がある。
- ・ 各地方公共団体において、協議結果をどの程度参考にするかによって、地方公共団体間で給与・勤務条件の水準等が異なる可能性がある。
- ・ 多様な地方公共団体の勤務条件について参考となる「モデル的な勤務条件の水準等」をどのように示すことが可能か検討する必要がある。

※ 協議の場に国の制度官庁も陪席することも考えられる。この場合、交渉当事者でない国の制度官庁が同席する必要性及び合理性があるのか検討が必要である。

**C案** A案やB案のような、中央交渉・協議は行わず、各地方公共団体の労使間で交渉する。

- （メリット）
- ・ 直接の当事者間で交渉するため、自律的労使関係に資する制度である。
  - ・ 各地方公共団体の実情に応じ、勤務条件が決定されるため、地方分権の趣旨にも沿ったものとなる。
- （デメリット・留意事項）
- ・ 地方公共団体によって給与・勤務条件が大きく異なる可能性があることに留意する必要がある。

|   |  |
|---|--|
| <p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体は約 3600 団体（特別地方公共団体含む）あり、それぞれの労使間で交渉した場合には、地方公共団体全体のコストは大きなものになると考えられる。さらに、論点 16(5)②における、C案（任命権者ごとに交渉）の場合、上記交渉団体数はさらに大きなものになり、コストも増大することに留意する必要がある。</li> </ul> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |

|  |       |   |                                   |
|--|-------|---|-----------------------------------|
| 論点番号   | 16(6) | (6) 人事委員会制度について、どのように考えるか。<br>(人事院の役割や機能が変化する場合に、どこまで連動させるべきか。) | 担当委員 島田委員                         |
| 論 点  |       |   | 参考資料名                             |
| <p><b>1. 人事委員会の機能</b></p> <p>人事委員会は、規模が大きく職員数が多いため人事管理がより複雑となる地方公共団体に設置され、幅広い権限が与えられている。</p> <p>(1) 設置基準 (地方公務員法第7条)</p> <p>① 都道府県及び指定都市は、人事委員会が必置</p> <p>② 人口15万以上の市及び特別区は、人事委員会又は公平委員会を選択設置</p> <p>(2) 権限 (地方公務員法第8条)</p> <p>① 準司法的権限<br/>職員の身分と権利を保護するため、任命権者が職員に対して行った不利益処分等について、準司法的な審査等を行うこと</p> <p>② 準立法的権限<br/>人事行政についての専門機関として専門的、技術的な問題を担当し、必要な人事委員会規則等を制定すること</p> <p>③ 行政権限</p> <p>ア 職員に関する条例の制定・改廃についての意見申し出、人事行政の運営に関する任命権者への勧告、給与・勤務条件等に関し講ずべき措置についての議会及び長への勧告、勤務成績の評定に関する計画の立案等に関する任命権者等に対する勧告</p> <p>イ 競争試験・選考の実施、任用候補者名簿の作成、臨時的任用の承認</p> <p>ウ 職員団体の登録</p> <p>エ 措置要求・不服申立て以外の職員の苦情処理</p> <p>(3) 設置数<br/>68機関 (平成21年4月現在、都道府県・政令市・特別区(共同設置)、一般市2団体)</p> <p><b>2. 公平委員会</b></p> <p>公平委員会は、比較的規模の小さい地方公共団体に設置され、権限も限定されている。</p> <p>(1) 設置基準 (地公法第7条)</p> <p>① 人口15万以上の市及び特別区は、人事委員会又は公平委員会を選択設置</p> <p>② 人口15万未満の市、町、村及び一部事務組合は、公平委員会を必置</p> <p>※ 公平委員会を置く地方公共団体は公平委員会を共同で設置し、又は他の地方公共団体の人事委員会に公平事務の処理を委託することができる。</p> <p>(2) 権限 (地公法第8条)</p> <p>① 準司法的権限<br/>職員の身分と権利を保護するため、任命権者が職員に対して行った不利益処分等について、準司法的な審査等を行うこと</p> <p>② 準立法的権限<br/>準司法的権限と職員団体の登録に関する事務等に関して、準立法的権限として規則を制定すること</p> <p>③ 行政権限<br/>職員団体の登録等の事務等を行うこと (条例で定めるところにより競争試験等を行うこと)</p> <p>(3) 設置数<br/>1,119機関 (平成20年4月1日現在、共同設置の例も多い)</p> <p><b>3. 人事委員会制度のあり方</b></p> <p>(1) 検討に際しての留意点</p> <p>① 上述の通り、人事委員会は、地方公共団体において、相互に独立性の高い各執行機関における人事行政制度を専門的立場から横断的に所管するという地方自治制度上の位置づけを付与されている機関である。従って、新たな自律的労使関係制度における人事委員会制度の在り方の検討にあたっては、中央人事行政機関としての人事院のあり方の議論とは異なる、地方公共団体に特有の視点が求められるべきとの考え方もあることに留意する必要がある。</p> <p>② 一方、人事委員会の個々具体的な権限の在り方については、人事院の役割や機能の整理と連動する部分もあることを踏まえ、人事院制度のあり方と整合性を図りつつ具体的な検討を行う必要がある。</p> <p>※ なお、公平委員会制度の在り方については、人事委員会の役割 (特に公平機能) の検討とあわせて検討を行う必要がある。</p> |       |   | <p>地方公務員法第7条</p> <p>地方公務員法第8条</p> |

※ 人事委員会や公平委員会については、最高裁判例等においても問題点を指摘されていることに留意が必要である。

【参考】(岩教組学テ事件一最大判昭和 51 年 5 月 21 日)

「人事委員会又は公平委員会、特に後者は、その構成及び職務権限上、公務員の勤務条件に関する利益の保護のための機構として、必ずしも常に人事院の場合ほど効果的な機能を実際に発揮しうるものと認められるかどうかにつき問題がないではない」

(2) 具体的な論点

現時点で想定しうるものとしては下記の点が考えられる。

① 準司法的権限：公平審査権限等の取扱

ア 勤務条件に係る措置要求

イ 不利益取扱に関する不服申立て

公平審査権限等については、中立性、公平性及び専門性を有する第三者機関が担当すべきであり、協約締結権が付与される場合でも、基本的に必要な機能であるとの考えもある。一方、これらの機能が必要であるとしても、それを現在の人事委員会・公平委員会が担うことが適当か、という考え方もあるため、国における事後救済制度のあり方(論点 7 (1)①関係)と整合性を図りつつ検討が必要である。

なお、労働協約締結権を有する地方公営企業職員等には勤務条件に係る措置要求制度(地方公務員法第 46~49 条)の適用がないことに留意する必要がある。(地方公営企業法第 39 条、地方独立行政法人法第 53 条)

② 準立法的権限

人事委員会は他の執行機関を通じた人事行政の専門機関としての規則制定権を有しており、この権限を各執行機関(任命権者)に分散化させることについては、一定規模以上の地方公共団体(都道府県・政令市)の人事行政の在り方として妥当か、協約締結権の付与のあり方に応じ検討が必要である。

③ 行政的権限

人事行政の運営に関する任命権者への勧告、競争試験・選考の実施、任用候補者名簿の作成、臨時的任用の承認、職員団体の登録、職員の苦情処理といった権限は、協約締結権を付与される場合においても、当然にはなくなるものではない。国における人事院制度のあり方や、他の論点(例えば論点 15「苦情処理」等)と整合性を図りつつ、検討が必要である。

※ 職種別民間給与実態調査は人事院と 67 の人事委員会が共同で調査に当たっている。人事院の調査が変更される場合、人事委員会の調査についても検討することが必要。

【整理】

上記のとおり

|   |       |  |                                  |
|---|-------|--|----------------------------------|
| 論点番号  | 16(7) | (7) 交渉不調の場合の調整はいかなる機関が担うべきか。また、この調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。 | 担当委員 島田委員                        |
| 論 点   |       |  | 参考資料名                            |
| <p>1. 仲裁等の開始要件について（論点6(1)②参照）</p> <p>(1) 交渉不調の場合の調整システムのあり方については論点6(1)で検討しており、地方公務員においても同様の観点からの検討が可能である。</p> <p>(2) 一方、地方自治制度を勘案してA案における強制仲裁の権限者である「行政運営に最終的な責任を負う者（内閣総理大臣等）」について、以下の論点に留意する必要がある。</p> <p>① 地方公共団体においては、分立した任命権者が多様な行政事務についてそれぞれの責任を果たす制度とされている中で、特定の機関（首長部局など）が仲裁開始権限を持つことが適切か。</p> <p>② また、市町村事案について、都道府県知事が仲裁開始権限を持つことが、地方分権の観点から適切か。</p> <p>こうした点を踏まえれば、地方公務員制度に関しては、論点6(1)②の案は以下のように考えるのが適当ではないかと考えられる。</p> <p>○ 以下、A案を修正（「例えば内閣総理大臣の請求」を削除）の上再掲</p> <p>A案 労使交渉による自律的な解決を原則としつつ、交渉不調の場合には、労使当事者からの申立てに加え、強制的な手続（第三者機関の決議・職権等）により、調停、仲裁を開始できることとする。</p> <p>B案 A案を基にし、強制仲裁の開始要件を追加する。</p> <p>C案 強制仲裁による最終的決定を予定する義務的な調整事項（給与、勤務時間等）とそれ以外の事項に区分し、前者について強制仲裁を申請できる職員団体を一定の要件を満たすものに限定する「義務的調整申立適格制度」を設ける。</p> <p>2. 調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。</p> <p>論点12(2)①において検討済み<br/>（参考）論点12(2)①の案</p> <p>A案 使用者を代表する者、労働者を代表する者及び公益を代表する者の三者をもって構成する。</p> <p>B案 公務員法制に関する専門的知識を有する公益委員のみをもって構成する。</p> <p>3. 調整は、いかなる機関が担うべきか</p> <p>※ 論点12(2)②を参考に検討しつつ、地方公共団体の数の多さ、行政事務の多様性や地方自治・地方分権の考え方を勘案する必要。</p> <p>A案 都道府県労働委員会が当該都道府県及び域内の市町村等の事案を担当する。<br/>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間及び地方公営企業等の紛争調整を担当しており、当分野における専門性があると考えられる。</li> <li>・ 公務員事案専門の機関を単独で設置する場合と比較すると、コストが軽減できる。</li> <li>・ 民間及び地方公営企業等について現在機能し、実績を有しているシステムであり、制度としての実効性・安定性が期待できる。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使当事者の主張の妥協点を調整するという労働委員会の手法が、利益分配の概念がなく、妥当な給与水準等の判断が難しい公務における交渉の調整になじむのかという点について、国民や住民の理解も踏まえた検討が必要である。</li> <li>・ 地方制度上、都道府県の機関として位置づけられている都道府県労働委員会が、市町村など他の地方公共団体の事案を取り扱うことの妥当性について、地方自治・地方分権の観点から問題がないか検討が必要である。</li> <li>・ 管轄区域内において多くの紛争が同時期に発生した場合にどのように対応するのか検討する必要がある。</li> <li>・ 公務に精通している者を公益委員に加えることにより、公務員法制に関する専門性を付加することが必要と考えられる。また、使用者を代表する委員、労働側を代表する委員に公務部門の各側から推薦された者を任命することが適当と考えられる。</li> <li>・ 現在の中労委による調整事案の対応の実情にも留意する必要がある（特に公務分野の調整事案では、基本給のペア率のような水準の問題の取扱いが主であり、給与や勤務時間・休暇</li> </ul> |       |  | <p>中央労働委員会事務局「労働委員会年報平成20年版」</p> |



等の制度の問題を取り扱うだけの自立的・客観的な判断がどこまで可能か)。

- ・ 勤務条件の水準の問題を取り扱う場合、判断に必要な民間給与等の指標を独自に調査するのか、当事者からの申立に基づくのか、あるいは第三者機関が示すものを用いるのかについて、併せて検討が必要。

※ 都道府県労働委員会において地方公営企業関連の事案取扱がどのような推移にあるかなどの実際の運営状況についても十分に検証する必要がある。

※ なお、公務事案の特殊性に鑑み、地方公共団体の事案を中労委で一元的に取り扱う（地方から頻繁に出向くことのないような措置が必要）ことも論理的には考え得る。（この場合、特に事案の量的な問題をどのように考えるかが大きな問題となる）。

#### B案 公務の紛争調整を担当する専門の機関を設置する。

（メリット）

- ・ 公務員の問題に精通する専門の機関（例えば人事委員会）が調整を行うことにより、調整の内容について、より国民・住民や職員の理解を得ることが期待できる。
- ・ 公務独自の法制度となった場合には、民間等の労使紛争を調整している機関とは別の、公務員法制に精通した専門的な第三者機関が調整を行うことには一定の合理性がある。

（デメリット・留意事項）

- ・ 民間及び地方公営企業等の紛争調整を担当してきた都道府県労働委員会の紛争調整に関する専門性を継承することができない。
- ・ 全ての市町村に個別に設置することは規模の経済や専門性の点から課題がある一方、市町村分の取り扱いを含めて都道府県に設置とする場合は地方自治・地方分権の観点から議論がある。
- ・ 公務の紛争調整を専管する機関を新たに設置することとした場合の伴うコストについては、現行の人事院制度に係るコストとあわせて検討する必要がある。

※ B案において、人事委員会を改編し、その機能を拡充することによって対応する方法も、選択肢の一つとして考えられる。ただし、紛争処理は、何らかのルールの適否を客観的に判断するのではなく、労使当事者間の利益を調整するための手続であるので、現行の人事委員会の業務とは性格が異なることに留意する必要がある。

※ なお、公務の紛争調整を担当する専門の機関の設置に関しては、特別区による人事委員会の共同設置の例なども参考に、例えば、事務の共同化を図ることにより、小規模な市町村においても、地方自治に配慮しながら、専門性の向上やコスト抑制を図る仕組みとすることも考えられる。

#### 【整理】

上記のとおり

17 新制度への円滑な移行

| 論点番号 | 17 新制度への円滑な移行を行うための手法と期間についてどのように考えるか  | 担当委員 武藤委員 |
|------|--|-----------|
| 論 点  |  | 参考資料名     |
|      | <p>1 これまでに示されてきたスケジュール</p> <p>○ 公務員の労働基本権のあり方について（報告）（平成 19 年 10 月 19 日 行政改革推進本部専門調査会）（抄）</p> <p>四 終わりに</p> <p>本報告は、長年、維持されてきた労使関係制度等について、国・地方の双方を対象として、抜本的な改革を提言しているものであり、もとより、その実現は、一朝一夕でなしうるものではない。労使関係の自律性の確立や、使用者機関の確立や体制の整備などについて、国・地方ともに概ね 5 年程度の期間が必要になると考えられる。</p> <p>そして、何より、改革に対する国民の理解を得ることが重要である。よって、改革に先立ち、その改革の全体像を国民に提示して、その理解を得ることが必要不可欠である。</p> <p>当専門調査会は、本報告が、今後の労使関係制度等の改革において礎となることを期待する。</p> <p>○ 国家公務員制度改革基本法（平成二十年法律第六十八号）（抄）<br/>（改革の実施及び目標時期等）</p> <p>第 4 条 政府は、次章に定める基本方針に基づき、国家公務員制度改革を行うものとし、このために必要な措置については、この法律の施行後五年以内を目途として講ずるものとする。この場合において、必要となる法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目途として講ずるものとする。</p> <p>2 （略）</p> <p>○ 公務員制度改革に係る「工程表」について（平成 21 年 2 月 3 日 国家公務員制度改革推進本部決定）（抄）<br/>（別紙 1）公務員制度改革に係る「工程表」</p> <p>V 労働基本権の検討</p> <p>級別定数管理に関する事務をはじめ、人事院から内閣人事・行政管理局（仮称）に事務の移管を行うことを踏まえ、また、国家公務員の使用者たる政府が、主体的かつ柔軟に勤務条件に関する企画立案を行い、コストパフォーマンスの高い行政を実現していく観点からも、自律的労使関係制度への改革は重要かつ必要不可欠な課題である。</p> <p>国民に開かれた自律的労使関係制度の措置へ向け、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大等に関する具体的制度設計について、平成 21 年中に国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会の結論を得る。その上で、平成 22 年中に所要の法律案を国会に提出し、準備期間を経て平成 24 年までに施行する。</p> <p>【参考】</p> <p>○ 人事評価に関する制度の導入の例</p> <p>平成 19 年の国家公務員法等一部改正法により導入された新たな人事評価制度は、次のような段階的試行過程を経て、本年 4 月より実施されている。</p> <p>試行の目的は、「公務部門の多様な職場等に定着し、人事管理の基盤的ツールとして活用可能な新たな人事評価システムの構築に向け(略)検討課題を実証的に確認し、今後の作業の参考資料を得る。併せて、各府省の人事担当者及び職員の(略)意識啓発を図り、新たな人事評価システムに対する認識を高める(平成 17 年 10 月 31 日人事管理運営協議会幹事会申合せ)」、「評価の手法、手続等に関する職員の理解を深めるとともに、各府省の実施規定も含めた詳細制度設計の参考とする(リハーサル試行実施要領)」としている。</p> <p>新たな評価制度の導入（平成 21 年 4 月から実施）</p> <p>平成 13 年公務員制度改革大綱（閣決） ※評価等の諸制度を再構築する旨言及<br/>平成 16 年今後の行政改革の方針（閣決） ※試行、段階的取組を進める旨言及<br/>平成 17 年行政改革の重要方針（閣決） ※第 1 次、第 2 次試行の実施に言及<br/>平成 19 年国家公務員法等一部改正法成立 ※新たな人事評価制度の導入を規定</p> |           |

第1次試行：平成18年1月～6月（本府省課長級、課長補佐級から抽出）  
第2次試行：平成19年1月～6月（本府省一般行政職全職位から抽出）  
地方機関及び専門職種を対象とした試行：平成19年10月～平成20年3月（地方支  
分部局等の一般行政職員、本府省・地方支分部局等の専門職種の職員から抽出）  
リハーサル試行：平成20年9月～12月（原則としてすべての一般職国家公務員）

○ 独法移行時の例

- ① 国の機関の独立行政法人への移行においては、以下のような職員団体の労働組合への移行に伴う経過措置（独法個別法附則で措置）が設けられていた。

（例）独立行政法人教員研修センター法（非公務員型・独立行政法人）  
附則  
（センターの職員となる者の職員団体についての経過措置）  
第六条 センターの成立の際現に存する国家公務員法第八十条の二第一項に規定する職員団体であつて、その構成員の過半数が附則第二条の規定によりセンターに引き継がれる者であるものは、センターの成立の際労働組合法（昭和二十四年法律第七十四号）の適用を受ける労働組合となるものとする。この場合において、当該職員団体が法人であるときは、法人である労働組合となるものとする。  
2 前項の規定により法人である労働組合となったものは、センターの成立の日から起算して六十日を経過する日までに、労働組合法第二条及び第五条第二項の規定に適合する旨の労働委員会の証明を受け、かつ、その主たる事務所の所在地において登記しなければ、その日の経過により解散するものとする。  
3 第一項の規定により労働組合となったものについては、センターの成立の日から起算して六十日を経過する日までは、労働組合法第二条ただし書（第一号に係る部分に限る。）の規定は、適用しない。

※ 独立行政法人設立に際しては、「政府は、それぞれの独立行政法人に行わせる業務及びその職員の身分等を決定するに当たっては、これまで維持されてきた良好な労働関係に配慮するものとする。」旨が中央省庁等改革基本法等に規定されている。

中央省庁等改革基本法（抄）

- ② 交渉で勤務条件を決めるという根本的な課題、公務員法体系（給与法、勤務時間法等）から労働法制（労働組合法、労働基準法、特労法等）への移行、賃金決定に関わり労使間で紛争があった場合の調整機関への調停申立ての意義、就業規則等の策定の必要性、労働協約の締結における労働基準法の理解等のさまざまな課題について、労使双方において試行錯誤が重ねられたとの見解もある。

2 新制度への円滑な移行を行うための手法と期間についてどのように考えるか

※ 自律的な労使関係の構築には、勤務条件の決定を円滑に行い、業務遂行の効率を向上することが重要である。そのためには、制度移行期における無用な混乱や移行後における労使間の過度の対立を避け、円滑かつ着実に制度を定着させる必要がある。

これまでの論点整理表で整理してきた選択肢をいかに組み合わせるパッケージにしていくかにもよるが、協約締結権を付与する職員の範囲を拡大する場合、新制度へ円滑に移行するために、どのような手法と期間が考えられるかについて、以下検討する。

A案 新制度に一斉に移行する。

A-1案 工程表に定められた期限である平成24年までに全面的に移行する。

（メリット）

- ・ 自律的労使関係が早期に構築される。

（デメリット・留意事項）

- ・ 当局の労務管理体制の整備など、新制度移行に伴って必要とされる周辺条件の整備が間に合わず、処理しきれないおそれがある。
- ・ 労使交渉の制度以下の手続やルールが形成される前に一括して裁量を与えられる場合には、事前の協議に時間がかかり、円滑な移行ができないおそれがある。

A-2案 法成立後一定の準備期間に試行を行い、移行する。

（メリット）

- ・ 新たな労使関係システムに対する労使双方の認識を高めることができる。
- ・ 試行により自律的労使関係を構築するための実例を蓄積することで、より良い制度設計が期待できる。
- ・ 特に当局の労務管理体制の整備など、新制度移行に伴って必要とされる周辺条件の整備に時間をかけることができ、労使間でのルール形成や適正な労使関係の構築が期待できる。  
(デメリット・留意事項)
- ・ 自律的労使関係が早期には構築されない。
- ・ 試行の対象や期間（本格移行の時期）をあらかじめ決めておかない場合には改革が骨抜きにされるとの批判を受けるおそれがある。

## B案 新制度に段階的に移行する。

### B-1案 交渉段階毎に段階的に移行する。

※ 例えば、当面は中央交渉から導入し、一定期間経過後（労使関係の成熟を待って）、地方支分部局や出先機関における交渉を導入する。

(メリット)

- ・ 中央、地方問わず各交渉レベルでの交渉を一斉に開始することによる混乱を回避できる。
- ・ 使用者側の体制が整備されている中央交渉から開始することにより、労使交渉の経験を構築し、徐々に労使関係を成熟させることができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 新たな勤務条件決定方法と従前のシステムが一定期間併存することになり、過渡期のコストがかかる可能性がある。
- ・ 自律的労使関係が早期には構築されない。
- ・ 新たな仕組みと従来の仕組みが混在し、人事管理に混乱を生じるおそれがある。
- ・ 新制度において職員の基本権制約に対する代償措置に変更が加えられる場合においては、新制度に移行しない地域における代償措置をどうするのか、整理が必要である。

※ 段階的に新制度に移行する場合の法改正のやり方としては、制度（法令）上は新たな制度に改正するが、地域や内容に応じて施行日をずらすことにより、段階的に新制度に移行することが考えられる。（B-2案と共通）

### B-2案 内容により段階的に移行する。

※ 例えば、当面は給与や勤務時間などの勤務条件以外の勤務条件について新制度を導入し、一定期間経過後（労使関係の成熟を待って）、給与や勤務時間などの法定の勤務条件についても導入する。

あるいは、例えば、労使協議や職員代表的な枠組みを導入する場合、それらを先行して導入する。

(メリット)

- ・ 法律や予算の変更を伴わない事項から協約締結権を前提とした交渉を開始することにより、徐々に労使関係を成熟させることができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 新たな勤務条件決定方法と従前のシステムが一定期間併存することになり、過渡期のコストがかかる可能性がある。
- ・ 自律的労使関係が早期には構築されない。
- ・ 段階的な施行スケジュールをあらかじめ確定しておかない場合には、改革が骨抜きにされるとの批判を受けるおそれがある。
- ・ 新たな仕組みと従来の仕組みが混在し、人事管理に混乱を生じるおそれがある。
- ・ 新制度において職員の基本権制約に対する代償措置に変更が加えられる場合においては、新制度に移行しない勤務条件についての代償措置をどうするのか、整理が必要である。
- ・ 論点5(1)(2)において、給与・勤務時間などの基本的勤務条件とそれ以外の交渉システムを異なるパターンとする場合のデメリットとして、「給与、勤務時間との整合性を持ちつつ総合的な交渉をすることが困難」「交渉コストが大きくなることのおそれ」が指摘されていることに留意する必要がある

※ 自律的労使関係制度の措置内容によっては、例えば、新たな法令の制定や協約の締結までの間、従前の法令の秩序を維持するなど、経過措置についても検討する必要がある。

※ どのような分野においても、制度改正を行う際には過渡期に伴うコストが通常よりも生じることになるが、特に労使関係については当事者間の信頼等が求められるものであり、他の分野

|   |  |
|---|--|
| <p>よりも過渡期のコストが大きくなる可能性がある。</p> <p>ただし、自律的労使関係の下で当事者間の信頼関係が構築され労使関係が成熟するに伴い、そのコストは減少していく可能性があり、また、「労使関係の成熟」ということそのものがベネフィットであるとの考えもある。</p> <p>※ 新制度の内容が確定された際には、新制度の施行前から、労使間において労使交渉の手続等について協議を重ねておくことが必要であると考えられる。</p> |  |
| <p><b>【整理】</b><br/>上記のとおり</p>   |  |