

ワーキンググループでの検討内容報告（論点整理）
[詳細版]

◆第 12 回WG（7 / 24）

- 論点 12 : 公務員法制と労働法制の関係 . . . P 4
論点 15 : 苦情処理システムのあり方 . . . P 17

◆第 13 回WG（7 / 31）

- 論点 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）
. . . P 32

◆第 14 回WG（8 / 7）

- 論点 14 : 特別職の国家公務員の取扱い . . . P 50
論点 16 : 地方公務員に関する論点（1）（2）（6）（7） . . . P 60
論点 17 : 新制度への円滑な移行 . . . P 83

◆第12回WG（7/24）

論点 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。

・・・P4

（2）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。

・・・P10

論点 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。

・・・P17

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	頁
<p data-bbox="170 467 1055 499">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 data-bbox="197 563 1592 643">※ 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 data-bbox="232 707 1592 1222" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="232 707 1592 887">・ 民間企業にあつては、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（勤労条件）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）労働者は勤労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 data-bbox="232 951 1592 1222">・ 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。 <p data-bbox="257 1238 1592 1414">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</p>				
			逐条国家公務員法（鹿児島重治他）P.261～262	1254
			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	1256

<p>きない重要な論拠とされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 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。 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。 <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"> 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 	<p>逐条国家公務員法（鹿兒島重治他） P. 262</p> <p>公共部門労働法（三）（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>1254</p> <p>1258</p> <p>1259</p>
---	--	-------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 交渉のルールについては、各地で不正常な交渉が行われていた実態にかんがみ、昭和 40 年の地公法第 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 <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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 	<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。</p> <p>逐条地方公務員法<第 1 次改訂版> (橋本勇) P.873</p>	<p>1261</p>
--	--	-------------

<p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>B案（集团的労使関係法について）</p> <p>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。</p> <p>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</p> <p>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。</p> <p>（労働条件に関する基準を定める法律について）</p> <p>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るのであれば、労働基準法等を適用する。</p> <p>※ 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判断することになる。</p>	<p>※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。</p> <p>（橋本勇「逐条地方公務員法<第1次改訂版>」（橋本勇）P.965～966</p> <p>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</p>	<p>1263</p> <p>1265</p>
---	--	-------------------------

<p>(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は考えられる。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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考えられる。 ・ 協約締結権が付与されている現行の現業国家公務員等と同様の仕組みである。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 論点5(4)の「職員団体制度を廃止した場合」と整合的。 <p>C案(集団的労使関係法について)</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。</p> <p>(労働条件に関する基準を定める法律について)</p> <p>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)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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る。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <p>B案のデメリット・留意事項のほか、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<p>すべて定め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」日本労働研究雑誌No.585(2009年4月)(渡辺賢)P.43</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</p>
---	---

<p>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。</p> <p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <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。（集团的労使関係法とは性格が異なる。）</p>	<p>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>【整理】 上記のとおり</p>		

論点番号	12-(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)の調整を行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。	担当委員 諏訪委員	
論 点			参考資料名	頁
<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を避けるため、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"> ・ 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。 ・ 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。この二点が考えられると整理されたところ。 <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>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</p>				

る。

(理由)

- ・ 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。

(メリット)

- ・ 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。
- ・ 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。)

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。

(理由)

- ・ 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。

(メリット)

- ・ 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。

(デメリット・留意事項)

- ・ 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ないおそれがある。
- ・ 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。

- ・ 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。

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。)

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、基本給のベ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。

<p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <p>3 中央と地方ではどうするか。</p> <p>※ 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。</p> <p>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。</p> <p>※ 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</p> <p>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つせん、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つせん、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)</p> <p>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)</p> <p>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つせん若しくは調停又は第24条の2第5項の規定</p>	<p>労働組合法(抄)</p>	<p>1266</p>
---	-----------------	-------------

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)

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、地方機関ごとに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、どういった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。

<ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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、あっせん、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、あっせん、調停については当該コストが軽減できる。 		
<p>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)</p> <p>※ 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。)</p> <p>※ 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り消し、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っせん、調停、仲裁及び処分は、中</p>	<p>第10回労使関係制度検討委員会資料1(抜粋)</p> <p>労働組合法(抄)</p> <p>五訂新版 労働組合法 労働関係調整法(厚生労働省労政担当参事官室編) P.744</p>	<p>1267</p> <p>1266</p> <p>1268</p>

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)

- ・ より慎重な審査が可能となる。
- ・ 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。

(デメリット・留意事項)

- ・ A 案と比べ紛争解決までに時間がかかるおそれがある。
- ・ 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。

【整理】

上記のとおり

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	頁
<p>1. 民間における苦情処理について</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>			菅野和夫「労働法」(第8版) 平成20年 523頁	1213
			大橋茂二郎編「逐条地方公営企業労働関係法解説」昭和45年 112頁	1269

<p>○ 平成16年労使コミュニケーション調査 (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 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。 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 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 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 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>	平成16年労使コミュニケーション調査(厚生労働省)	1273
--	---------------------------	------

<p>2. 現業国家公務員（一般職）の苦情処理</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>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"> ○ 昭和 44 年度から昭和 46 年度まで（3 年間）の苦情処理件数 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。 ○ 過去 5 年間の苦情処理共同会議の開催実績 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。 ○ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律 (苦情処理) 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。 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。 ○ 地方公営企業等の労働関係に関する法律 (苦情処理) 	<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>労働省労政局労働法規課「労使関係法運用の実情及び問題点」昭和 52 年</p>	<p>1280</p> <p>1298</p>
--	--	-------------------------

<p>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つ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。</p>		
<p>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。</p>		
<p>○ 「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。</p>	<p>公労法、地公労法（峯村光郎） 1974年 110頁</p>	<p>1305</p>
<p>○ 「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。</p>	<p>公労法、地公労法（峯村光郎） 1974年 109頁</p>	<p>1304</p>
<p>○ 「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すために必要な諸手続をいう。</p>	<p>公労法、地公労法（峯村光郎） 1974年 110頁</p>	<p>1305</p>

<p>3. 非現業国家公務員（一般職）における対応</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>【参考】</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 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。 <p>（1）人事院による苦情の処理等に関する仕組み</p> <p>① 行政措置要求制度（国公法第 86 条－88 条、人事院規則 13-2）</p> <p>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>国家公務員法第 86 条から第 88 条 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 人事院規則 13-5</p> <p>平成 20 年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1306</p> <p>1312</p>
---	--	-------------------------

<p>② 不利益処分審査制度（国公法第90条－92条、人事院規則13－1）</p> <p>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>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1309</p>
<p>③ 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）</p> <p>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>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1314</p>
<p>④ 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）</p> <p>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>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1312</p>
<p>⑤ 苦情相談制度（人事院規則13－5）</p> <p>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>平成20年度年次報告書（人事院）</p>	<p>1314</p>
<p>(2) 各府省における苦情の処理等について</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</p>		

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）。

しかし、セクハラ以外の事案（職員の任用、給与、勤務時間及び服务等）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。

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。

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。

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。

<p>(A案～E案を通じた留意事項)</p> <p>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。</p>		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

◆第13回WG（7／31）

論点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）

- (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には、当該職員の勤務条件を、
どのように決定すべきか。
．．． P32
- (2) そもそも三権が付与されていない職員について、当該職員の勤務条件を、どのように決定すべきか。
．．． P38
- (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。
．．． P41
- (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。
．．． P44

1 1 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。 (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	頁
<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>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就業規則において決定する。</p> <p>A' 案 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"> ・ 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、職員に一定程度の発言権を与え、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） ・ 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 			<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 8 版（菅野和夫）</p>	<p>1315</p> <p>1317</p>

<p>い。(共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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) 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) 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) <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員の過半数で組織する職員団体が無い場合、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) 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) 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) 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) 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) 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) 	<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。</p> <p>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</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.106、107</p>	<p>1319</p> <p>1319 -2</p> <p>1319 -3</p>
---	--	---

<p>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ことが考えられる。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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続を回避できる。 <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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、意見聴取の手続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。 		
<p>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。</p>	<p>公務員制度改革（村松岐夫編著）P.190（ドイツの官吏の例）</p>	<p>1320</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。
- ・ 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。

<ul style="list-style-type: none">・ 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。		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

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。 (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	頁
<p>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就業規則において決定する。</p> <p>A'案 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>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"> 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ということでないならば、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) 			<p>三権が付与されていない職員</p> <p>逐条国家公務員法（鹿児島重治他）P.1030</p>	<p>1321</p> <p>1322</p>

- ・ 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)
- ・ 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)
- ・ 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)

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。

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事が考えられる。

(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・留意事項)

論点11(1)のB案、B-2案のデメリット・留意事項のほか、

- ・ 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という事でないならば、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)
- ・ 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)

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。

<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> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <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"> ・ 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。） 		
<p>【整理】 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	頁
<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>【基本的な考え方】</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み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>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就業規則において決定する。</p> <p>A' 案 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"> 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） 				

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就業規則等において決定する。

- ・ 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。

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。

- ・ 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。

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。

- ・ 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。

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。

- ・ 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

<p>定される職員の勤務条件の乖離が生じるおそれがある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

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。 (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	頁
<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。（全通名古屋中郵事件最高裁判決）（昭和52・5・4）</p> <p>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。</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"> 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） 			行政改革推進本部専門調査会 報告（抄）	1319

(デメリット・留意事項)

- ・ 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)
- ・ 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)
- ・ 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)
- ・ 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)
- ・ 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。

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ち、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。

(論点1 1 (1)(2)のB案、B-2案)

(メリット)

- ・ 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)
- ・ 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)
- ・ 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)

(デメリット・留意事項)

- ・ 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)
- ・ 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)

- 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)
- 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)
- 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)

※ 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1 1(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、給与その他に関する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。

○ 全逋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

<p>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。</p>		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

◆第14回WG（8／7）

論点 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。

・・・ P50

論点 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。

・・・ P60

（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。

・・・ P68

（6）人事委員会制度について、どのように考えるか。

・・・ P75

（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。

・・・ P79

論点 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

・・・ P83

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	頁
<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> <p>一 内閣総理大臣</p> <p>二 国務大臣</p> <p>三 人事官及び検査官</p> <p>四 内閣法制局長官</p> <p>五 内閣官房副長官</p> <p>五の二 内閣危機管理監</p> <p>五の三 内閣官房副長官補、内閣広報官及び内閣情報官</p> <p>六 内閣総理大臣補佐官</p> <p>七 副大臣</p> <p>七の二 大臣政務官</p>			逐条国家公務員法（鹿児島重治他）P.59	1323

<p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>十一の二 日本ユネスコ国内委員会の委員</p> <p>十二 日本学士院会員</p> <p>十二の二 日本学術会議会員</p> <p>十三 裁判官及びその他の裁判所職員</p> <p>十四 国会職員</p> <p>十五 国会議員の秘書</p> <p>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。）</p> <p>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</p>		
<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> <p>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</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</p>	<p>1332</p>

<p>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。</p> <p>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。</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>14 日閣議決定)</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）</p> <p>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。</p> <p>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>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>1335</p> <p>1340</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）</p> <p>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>特別職の職員の給与に関する法律</p>	<p>1343</p>
<p>3. 国会職員（国公法第 2 条第 3 項第 14 号）</p> <p>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）。</p>	<p>国会職員法</p> <p>国会職員の給与等に関する規程（抄）</p> <p>国会職員の勤務時間、休暇等に</p>	<p>1345</p> <p>1349</p> <p>1353</p>

<p>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>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）</p> <p>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>国会議員の秘書の給与等に関する法律</p>	<p>1355</p>
	<p>国会議員の秘書の給与の支給等に関する規程</p>	<p>1358</p>
<p>5. 裁判官（国公法第2条第3項第13号）</p> <p>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。</p> <p>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>裁判官の報酬等に関する法律</p>	<p>1360</p>
<p>6. 裁判所職員（国公法第2条第3号第13号）</p> <p>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、一般職給法の規定を準用することとされている。</p> <p>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>裁判所職員臨時措置法</p>	<p>1361</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）</p> <p>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</p>	<p>独立行政法人通則法（抄）</p>	<p>1362</p>

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。

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。

- ※ 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。
- ※ 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、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

<p>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。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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手続を回避できる。（A-2案） <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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） 	<p>行政改革推進本部専門調査会 報告（抄）</p> <p>労働法 第8版（菅野和夫） P.103、104</p>	<p>1363</p> <p>1364</p>
--	---	-------------------------

- ・ 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、そのための手続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、意見聴取の手続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、同じ省庁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ものとなり、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。
- ・ 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。

【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。 (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	頁
<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) 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)</p> <p>(2) 平等取扱の原則(第 13 条)</p> <p>(3) 情勢適応の原則(第 14 条)</p> <p>(4) 成績主義の原則(第 15 条)</p> <p>(5) 勤務条件条例主義(第 24 条第 6 項、第 25 条ほか)</p> <p>(6) 職務給の原則(第 24 条第 1 項)</p> <p>(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</p> <p>【参考】論点 3-(1)②の概要</p> <p>[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</p> <p>(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。</p> <p>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。</p> <p>[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</p> <p>(1)勤務条件を詳細に法定化する場合</p> <p>α 1 案 民間準拠の原則を法律上明記する</p> <p>(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。</p>				

<p>(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。</p> <p>β 1 案 民間準拠の原則を法律上明記しない</p> <p>(メリット)：国会による状況に応じた柔軟な判断が可能。</p> <p>(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。</p> <p>(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</p> <p>α 2 案 民間準拠の原則を法律上明記する</p> <p>(メリット)：労使のスムーズな交渉が可能。国民等の理解。</p> <p>(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。</p> <p>β 2 案 民間準拠の原則を法律上明記しない</p> <p>(メリット)：労使交渉の自律度が高い。</p> <p>(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</p> <p>① 生計費</p> <p>(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。</p> <p>(デメリット)：生計費と給与の関連付け、活用が困難。</p> <p>② 財政状況</p> <p>(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）。</p> <p>(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。</p> <p>③ 業務実績</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p> <p>④ 人材の確保・定着</p> <p>(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。</p> <p>(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】</p>		
--	--	--

※ 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方もある。

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

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。

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。

（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

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。

- 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）
- ② 効力の普遍性（同種の職員類型に一律の適用を担保）
- 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）

（2）論点の検討

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。

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

<p>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。</p> <p>(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>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。</p> <p>A-1案</p> <p>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)</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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 	<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</p> <p>地方公務員法第 24 条・第 25 条</p>	<p>1366</p> <p>1373</p> <p>1372</p>
--	--	-------------------------------------

<p>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。</p> <p>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。</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>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）。</p> <p>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、</p> <p>a) 労使交渉、協約を踏まえ、条例以外で定めるべきとする。</p> <p>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。</p> <p>との考え方がありうる。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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りうる。 ・ 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。 <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<p>地方公務員法第24条、第25条 地方公営企業法第38条</p>	<p>1372</p>
--	--	-------------

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の意味する。

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、それぞれの程度、法律・条例で規定するべきか。(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)

[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。

B案 現行のような詳細な俸給表を法律で定める。

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。

B-2案 初任給、昇格、昇給等の基準は交渉で決める。

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。

C-2案 幅の間の具体的な俸給額(号俸)は交渉で決める。

(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)、支給対象要件等は下位法令等で定める。

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。

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。

C案 手当の種類、支給対象要件を法律で定める。

C-1案 額・率は法律の委任を受けた下位法令等で定める。

C-2案 額・率は交渉で定める。

<p>D案 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>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。</p> <p>【参考】</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>【整理】</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		頁
<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 人事院と共同で調査を実施 ⇒ 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。 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>地方公務員の給与改定の手順 人事委員会における給与勧告の仕組み</p>	<p>692 693</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

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。

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）

2. 調査のあり方について

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。

【論点3要約版】

3. 給与、勤務時間その他の勤務条件の決定のあり方

(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。

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

ア 客観的なデータを調査する仕組みはどうあるべきか

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）

（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。

（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。

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

（メリット）：基本的にA案と同じ。

（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。

C案 必要に応じ、既存の調査や独自調査を実施

（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。

（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。

イ 調査はどのような機関が担うべきか

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>(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>(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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>※ 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。</p> <p>(1) 調査実施の正当性付与について</p> <p>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。</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>ウ 調査の客観性、信頼性</p> <p>(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</p>	<p>統計法第2条第4項</p> <p>統計法第19条</p>	<p>137</p> <p>4</p>
---	---------------------------------	---------------------

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。

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ある程度可能になる。
- ・ 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、十分であることも考えられる。

<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <p>(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）</p> <p>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。</p> <p>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ところであり、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。</p>		
<p>【整理】 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。 (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	頁
<p>1. 人事委員会の機能</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 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 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</p> <p>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>地方公務員法第7条</p> <p>地方公務員法第8条</p>	<p>1371</p> <p>1371</p>

2. 公平委員会

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。

(1) 設置基準（地公法第7条）

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

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

※ 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。

(2) 権限（地公法第8条）

① 準司法的権限

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、準司法的な審査を行うこと

② 準立法的権限

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

③ 行政権限

職員団体の登録等の事務を行うこと（条例で定めるところにより競争試験等を行うこと）

(3) 設置数

1, 119機関(平成20年4月1日現在、共同設置の例も多い)

3. 人事委員会制度のあり方

(1) 検討に際しての留意点

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。

② 一方、人事委員会の個々具体の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。

※ 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。

※ 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－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す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	頁
<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>				

2. 調整を担うべき機関に必要な性格、専門性は何か。

論点 12-(2) 1 において検討済み

(参考) 論点 12-(2) 1 の案

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。

3. 調整は、いかなる機関が担うべきか

※ 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。

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。

(メリット)

- ・ 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。
- ・ 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。

(デメリット・留意事項)

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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

<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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、基本給のベ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・休暇等の制度の問題を取り扱うだけの自律的・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。 <p>※ 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い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。</p> <p>※ 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）。</p> <p>B案 公務の紛争調整を担当する専門の機関を設置する。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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するとする場合は地方自治・地方分権の観点から議論がある。 	<p>中央労働委員会事務局「労働委員会年報平成20年版」</p>	<p>1376</p>
--	----------------------------------	-------------

・ 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、何らかのルールの有無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	頁
<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） （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</p>				

決定) (抄)

(別紙1) 公務員制度改革に係る「工程表」

V 労働基本権の検討

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。

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。

【参考】

○ 人事評価に関する制度の導入の例

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。

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。

新たな評価制度の導入(平成21年4月から実施)

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

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

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

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

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

※ 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）

1378

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が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。

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、他の分野よりも過渡期のコストが大きくなる可能性がある。

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。

※ 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續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。

【整理】

上記のとおり

論点16 地方公務員に関する検討②

～勤務条件の決定及び紛争処理制度の在り方に関する論点～

平成21年8月7日(金)

総務省自治行政局公務員部

地方公務員制度における勤務条件の決定原則の意義

1 公務員制度に求められる重要な理念 (参考:憲法第15条第2項、地方公務員法第1条)

- 行政の民主的な運営:「全体の奉仕者」としての地位と責任を確保
- 行政の能率的な運営:公共の福祉の増進を効果的・能率的に達成

2 こうした理念をより具体化したもの＝地方公務員制度上の諸原則(根本基準)

- ① 平等取扱の原則(地公法第13条)
(任用や処遇において合理的理由のない差別的取扱を受けない)
- ② 情勢適応の原則(地公法第14条)・均衡の原則(地公法第24条)
(勤務条件が社会一般の情勢に適応し、比較される国や他の地方公共団体の職員、民間労働者とのバランスに配慮する必要)
- ③ 成績主義の原則(地公法第15条)・職務給の原則(地公法第24条)
(職務・職責に対応する能力・実績を体系的・客観的に評価し、処遇もこれに符合する必要)
- ④ 勤務条件条例主義(地公法第5条・第24条・第25条ほか)
(条例に定めることにより、民主的統制・効力の普遍性・内容の透明性等を保障)



これらの地方公務員法の規定する諸原則は、基本的に維持されるべきではないか？

協約を地方公務員制度(非現業)に導入する際の論点

1 協約とは何か？

- (1) 我が国の民間法制における協約：個々の労働契約を前提、協約は労働契約に優越
 - 協約がない場合や当事者ではない労働者への適用：就業規則による場合が多い
 - 諸外国における協約：法的拘束力の度合いについて一様ではない(紳士協定的なもの)
- (2) 地方公務員法制における任用の考え方
法律・条例に基づく任用行為により、民主的・効率的・公平な職務従事を担保



・任用を前提とした場合の協約とはどのように考えるべきか？

2 法律・条例と協約との関係

- (1) 法律・条例：規範設定の射程は個々の職員にとどまらず、広範に及ぶ
- (2) 協約の効力：議会による法規範には優越できない



・協約と法律・条例の内容に齟齬がある場合の取扱いをどのように考えるべきか？

勤務条件法定(条例)主義の在り方

1 地方公務員法による地方公務員制度の根本基準の法定 (前述)

2 条例による勤務条件の設定

- (1) 地方公務員制度: 個別具体の勤務条件は各地方公共団体の条例により規定
 - 住民の同意を議会を通じて確保
 - 民主的な意思決定による勤務条件の保障
- (2) 給与、勤務時間、休暇等に関する規定の詳細度を考える際の留意点
 - 職務給の原則との整合性
 - 「ノーワーク・ノーペイ」の考え方と休暇等との関係
 - 住民サービスの提供体制の確保の要請
 - 民主的な統制や国・他の地方公共団体との比較可能性、均衡確保についての要請



・法律・条例の規定範囲をどのように考えるべきか？

給与に関する参考指標・人事委員会の役割

1 給与に関する参考指標の在り方

- (1) 地方公共団体の現状: 人事院及び人事委員会の調査・勧告を活用
 - ① 民間労働者のサンプルを全国規模で集計し、制度・水準の考え方を提示
 - ② 権威ある第三者的機関による調査(人事院と人事委員会の協力による)
- (2) 地方公共団体が必要とする参考指標の条件
十分なサンプル数を得られる調査による、
 - 国・他の地方公共団体や民間企業との制度的均衡を説明できる指標
 - 地域の民間給与水準を反映することのできる指標

→ ・地方公共団体が交渉により勤務条件を決定する場合、いかなる参考指標が必要となるか？
・地方公共団体が必要とする参考指標をどのような機関が調査・提示すべきか？

2 人事委員会の役割

- ① 分立する執行機関に専門的観点から関わる(組織の位置づけが、国と同一ではない)
- ② 準立法的・準司法的・行政的権限を有する(勧告のみが議論となるのではない)

→ 協約締結権が付与される場合においても、こうした人事委員会の役割は維持される必要があるのではないか？

3 紛争処理システムを担当する機関

既存の機関の活用や小規模な市町村の存在も視野に入れつつ、必要な第三者性と公務にかかる専門性を担保し、かつ、地方自治やコスト面にも配慮したものとすることが必要。

→ 紛争処理システムを担う機関をどのように考えるべきか？