

「制度骨格に係る論点」及び「制度骨格に付随する論点等」についての委員会等でのこれまでの議論（未定稿）

※ 「制度骨格に係る論点」（平成 21 年 9 月 21 日に報告）及び「制度骨格に付随する論点等」（平成 21 年 10 月 16 日に報告）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、議事概要等を基に事務局で論点別に分類した。
 なお、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た。

● 「制度骨格に係る論点」について

全体的な意見

- 制度骨格の議論にあ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たいのではないかと。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おこな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。改革論議をするにあたり、どの立場に立つのかははっきりしないと、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と。
- 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印象も持っている。
- 労使関係制度の骨格の検討にあたっては、公務員と民間労働者との位置づけの違いを十分念頭に置くことが重要であると考えます。新見市長の御意見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。私自身、一市長としてこのような責任を日々実感しているところである。
- 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。

〈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。

2 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

〈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当。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。

3 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おこなわれているのか。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さら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、②、③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こと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。
- 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用するのは適当でないとしており、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つくるのであれば、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きたすものではない。
- 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、施策の決定にあたり住民・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考え。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、具体的な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、企業の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、「平等取扱いの原則」「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Ⅳ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ゆだねることは、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。

4 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と。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。
- 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と。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、人事院及び中労委の機能を見直し、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。

5 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、配慮する必要性があるのか。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、諏訪委員が言われたように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、どこに前提をおくのか。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える。
- 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づけるとしても、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にもうかがえるが、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。

〈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えないとすることには同意できない。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・勤務条件を統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、通常ありえないのが実態。
- 給与・勤務条件を統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聞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し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づけ、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。

その他

<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。交渉現場で支障をきたさないよう、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。

● 「制度骨格に付随する論点等」について

全体的な意見

- 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るのが基本と考える。
 - ・ 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。

1 制度骨格に係る論点3「協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み」の前回報告以降分について

- 「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。」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。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と。
- 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案やB案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、特別の手続き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（特段の手続き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聞いた結果、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聞く必要はない。
- 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聞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、C案（第三者機関の意見を聴く）が適当である。

2 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相当と記されており、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当でない。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ものであり、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つくり、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どころでは、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のぞましい。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か。

- 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のぞましいし、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の、そのような形がよい。
- 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ことで、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。

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おこなうべきである。
- 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。従って、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おこな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られる。全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。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。
- 自治体を超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の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在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れないもので、職員側の交渉当事者の在り方についても議論がなされるべきではないか考える。

(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、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、行政の執行にあ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するところ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 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あたっている。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なか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」として挙げていたが、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価するものである。
- ワーキンググループの整理では、労使協議制を仮につくるとしても「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と合意を含むことになり、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考える。
- 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」などの入り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つくるの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、そのようなものをつくってきているので、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や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。