

(素案)

自律的労使関係制度の措置に向けて

平成21年12月 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	119
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 についての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、●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においては、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）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紹介している（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示している。なお、これらのモデルケースはそれぞれに優劣があるわけではなく、委員会としていずれか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い。

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では、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、同報告の内容を記載しているものである。

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も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^(注)・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。

更に上記のほか、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、労働組合法を適用するのか等については、Ⅲ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」（以下「主要な論点」という。）の各論

点を、別添の「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いく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 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 職務給の原則 俸給表を定めること 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 手当の種類・額 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（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4通りの組合せができる。

【表2：法定事項と協約事項の組み合わせパターン】

	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	○ ①	○ ①	○ ①
B 勤務条件決定の枠組み	× ③	○ ①又は②	○ ①又は②
C 具体的な勤務条件	× ③	× ③	○ 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

更に、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
- ③：法定事項でなく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、民間の勤務条件（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、公務員法制と労働法制の関係について、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) II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」（8 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) 公務災害補償

【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考えるか。

（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) そのほか、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。㉟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

困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)

(㊧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と考えられる。

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（Ⅱ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、事項毎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、Ⅱ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（6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。

- ・ 更に、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
B案：債務的効力（実行義務）
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13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、Ⅱの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理。19 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り（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と判断されるもの

【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と。
- 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

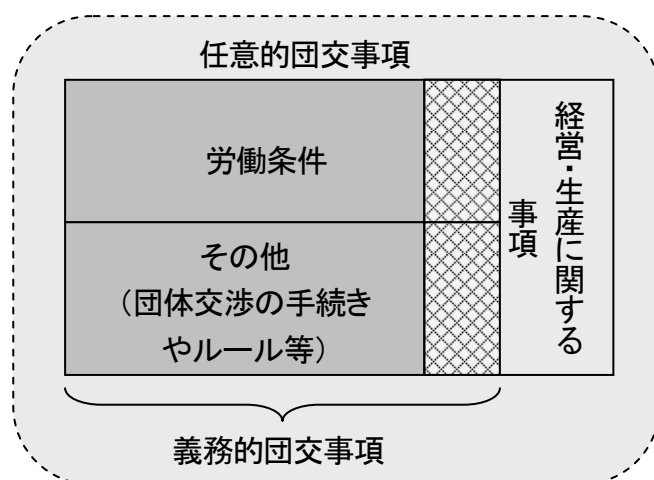
新たな制度における交渉事項の範囲を検討するにあたって、現行の民間労働法制、公務員法制における交渉事項の範囲について整理を行った。

- ・ 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、企業として処理しう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うるとされている。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（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

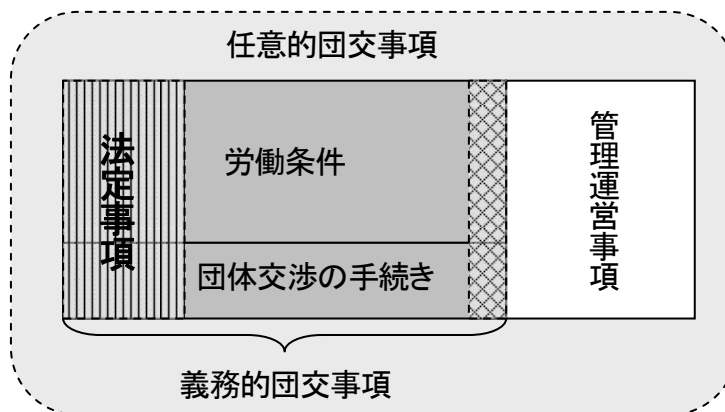
現行制度における民間、現業・非現業公務員の交渉事項の範囲のイメージを図示すると以下の図1から図3までのとおりとなる（以下の各図はイメージであり、各事項の面積が、実際の事項の量を表しているものではない。）。

【図1：民間における団体交渉事項の範囲のイメージ】



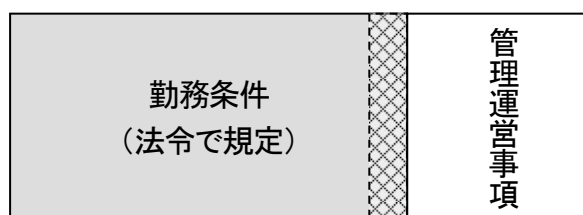
- ・ 経営・生産に関する事項も含め、幅広く団交が可能であり、労働協約の締結も可能。
- ・ 義務的団交事項とは団交に応じなかった場合には不当労働行為となる事項。
- ・ 網掛けは、労働条件等と経営・生産に関する事項が重なる部分。経営・生産に関する事項であっても、労働条件等の面から、義務的団交事項となる。
- ・ 義務的団交事項を除くすべてが任意的団交事項になる。

【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(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(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条等に限らないと考えられる。)

【図3：非現業公務員に係る交渉事項の範囲のイメージ】



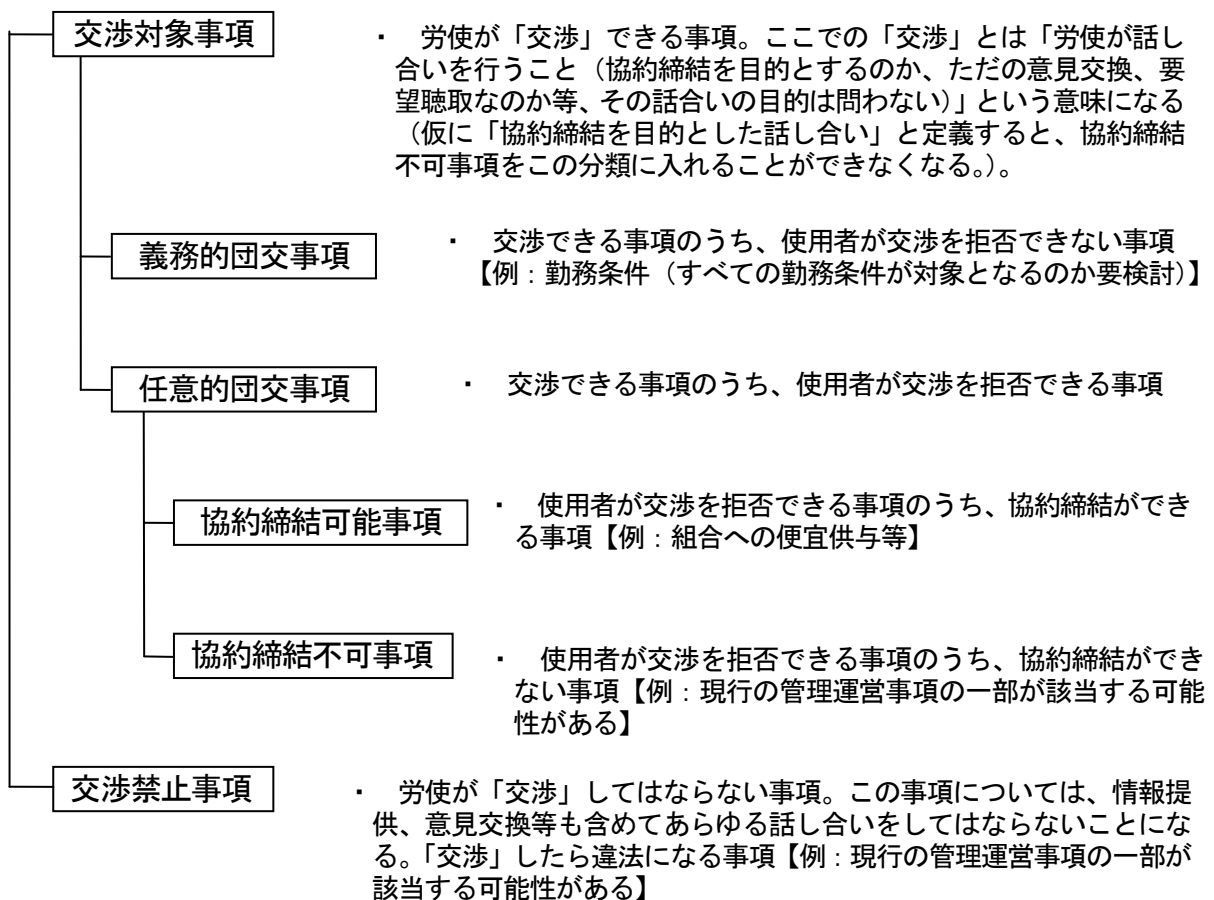
- ・ 交渉事項の範囲（濃い色）は勤務条件のみ。（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）
- ・ 管理運営事項については交渉できない。（国公法第108条の5第3項、地公法第55条第3項）
- ・ 網掛けは、管理運営事項の処理により影響を受ける勤務条件であり、交渉の対象となる。
- ・ 現行の国公法・地公法においては、登録職員団体については交渉応諾義務規定（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）があり、また、非登録職員団体についても恣意的に交渉を拒否しないこととされている。

(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し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えない。
- ・ 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」（81 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づ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、限定列举か、例示か。

(2) 協約締結可能な事項の範囲についての検討

※ IIの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理（19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う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、下記の他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（36～45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。

そのほか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、最低限の手続き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、下記の他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定めるべき事項であって、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け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、義務づけられていないが、定着していない公務においては、義務づけが必要である。
- 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おきるおそれがある。
- 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。
- 労組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、あらかじめ全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あたり、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、手続き、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あたって大きな関心を持つ事項と考えられ、法制意見（36 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（37 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（37 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6：「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 (一年以内で人事 院規則で定める)		
	一日以上 一年以下	減給の額	戒告の趣旨
懲戒の手続き			
	①停職の期 間計算	①減給の計 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
国家公務員法第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（5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き	
	IV 運用の詳細な手続き	
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、9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（参考）の表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、（参考）の表のとおりでよいが、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。

- （参考）の表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、（参考）の表の区分になじまない事項もある。

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		平等取扱原則、成績主義原則
B	勤務条件の決定の枠組み(原則)	①		情勢適応原則、職務給原則、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 (2) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの (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 期末手当等の不支給・一時差止 公務災害補償
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 手当の種類 イ案 俸給表の種類、手当の種類 ※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 (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 (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 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) 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) 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 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 ※ 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み合わせパターン①～③（6ページ参照）のどの取扱とするのか、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み合わせパターン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（18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。
(32 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、最低限の手続き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（46 ページ）や管理運営事項が交渉対象とならない理由（47 ページ）を踏まえれば、33 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。

【33 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、服务等）

なお、現行の管理運営事項の取り扱いと同様、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あ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1】 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（鹿兒島重治他編）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2】 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]

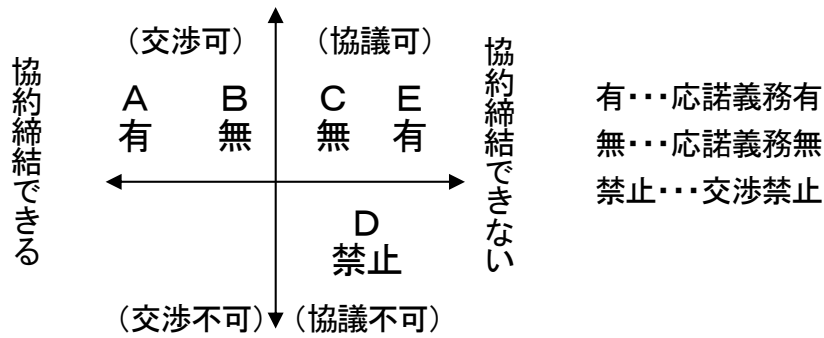
(6) A～Eの規定のあり方

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。検討にあたっては、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

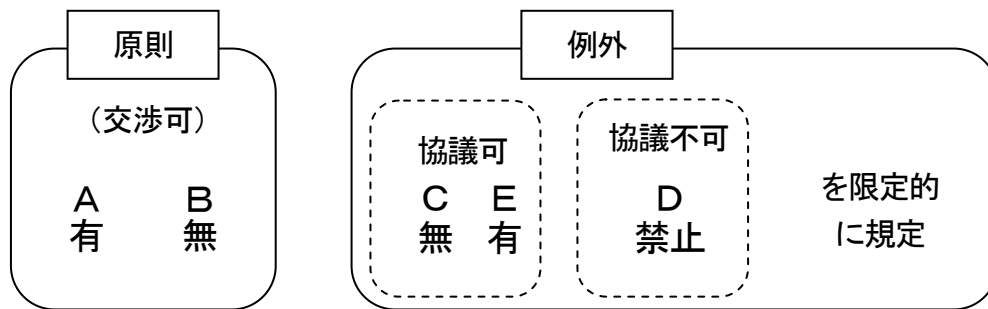
A～Eを協約締結可否の軸と交渉の可否の軸で分けると下記の図6のようになる。

【図6】



規定にあたっては、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。

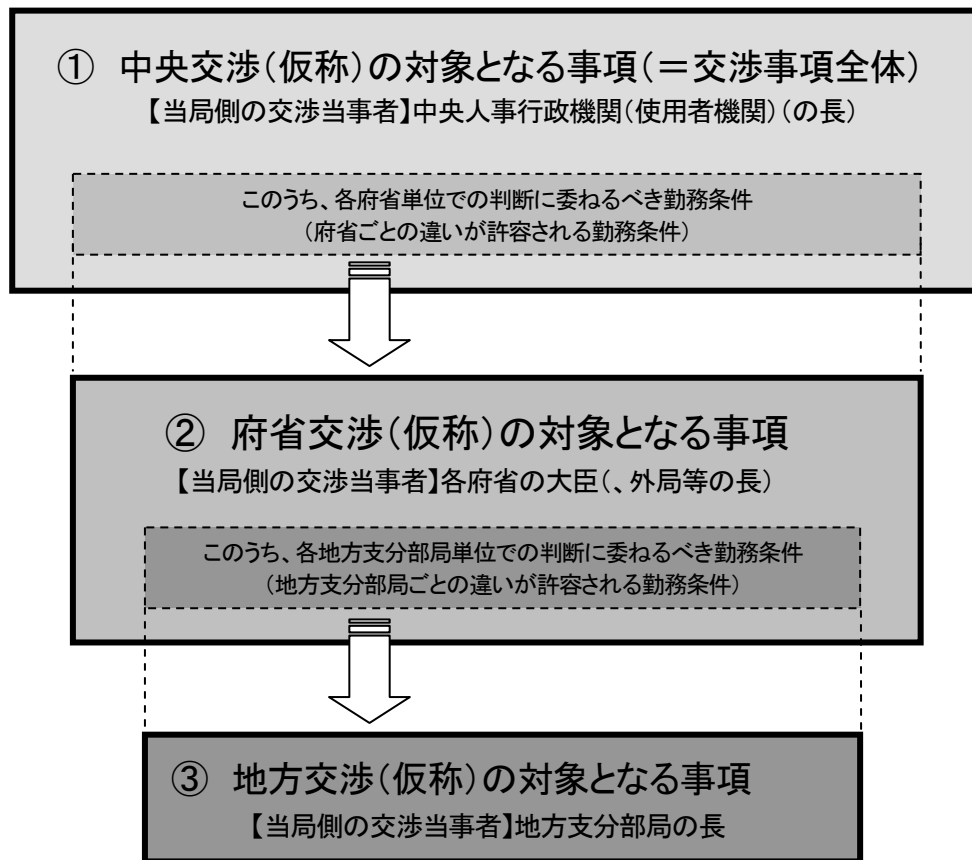
【前提条件】

- 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1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あたる。（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。

上記の他、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、Ⅱ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、Ⅱ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（Ⅱ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えないよう、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（Ⅱ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とる。

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（日本国憲法第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7のとおりとなる。

【表7：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他全職員を対象可
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〕 ○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〕 ○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〕 ○行政措置要求制度（人事院、人事委員会、公平委員会）〔非現業〕 ○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〕 ○特定独法等の労働条件に関する紛争の調整（中労委。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〕 ○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〕 ○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕 ○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〕 ○人事院・各府省〔非現業〕 ○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非現業一般職の国家公務員・地方公務員を指し、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す。
 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。

更に、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8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8】

	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、 ③④は中労委等、 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 (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、 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、 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、 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、制度骨格に係る論点2の「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、Ⅱ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9のⅠからⅤまでの五つの選択肢となる。

【表9】

	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、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。

<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規程において決定</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規程において決定する。</p> <p>（メリット）論点 11(1)のA案、A-2案のメリットと同様</p> <p>（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</p> <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、法令において決定</p> <p>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</p> <p>（メリット）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）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</p> <p>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</p> <p>（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。</p> <p>（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。</p>

- 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（Ⅲ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 10 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 10：苦情処理の制度化に係る選択肢】

当事者による苦情処理 第三者機関による苦情処理	当局＋職員団 体で実施する	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。）。

(別添)

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うる。

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】
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)】	

勤務条件の範囲(管理運営事項との関係)【論点2(2)】

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】	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)】
同一勤務条件の確保措置【論点5(7)】			
協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取り扱い【論点11(1)~(4)、5(8)】	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(人勧等)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【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とりまとめた。詳細については、別添を参照されたい。

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、究極の使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き、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。どういう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があったとしても、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。
- ・ 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、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とる必要はない。
- ・ 「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、良好な労使関係に繋がるものであり、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づけるべき。
- ・ 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。
- ・ 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きは協約にすべき。
- ・ 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。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。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)

- ・ 全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、労組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。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、専任の大臣をお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

- ・ 労使交渉が過度に政治化しないためには、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。
- ・ 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どうかことが重要である。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、いく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示すこととした。なお、これらのケースはそれぞれに優劣があるわけではなく、委員会としていずれか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、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、労使合意を最大限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うるものである。

前述したように、これらはいくつ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）

「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			
(1) 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 (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 (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 (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、 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 ※ ①、②もありうる。(⇒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)、 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)、 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 (⇒下記当てはめの基準参照)	基本的には、 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)、 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)、 のいずれかの事項に振り分けられる ※ ③もありうる。(⇒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) ○ 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"> ○ 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） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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）
	<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"> ○ 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） ※ 具体的な内容については検討が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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） ○ 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） ○ 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） ○ ①及び上記以外の法定事項 （例： 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

			方法（日割計算等）、 休暇の種類、休暇の 具体的な取得要件・ 期間（日数）・取得単 位、 安全衛生の法定基準 を上回る部分、 災害補償の法定基準 を上回る部分、 育児休業）
③法定事項ではなく 協約を結ぶことがで きる事項	①②以外の事項 （例：俸給表の種類、 俸給表そのもの、 俸給表の適用範囲、 初任給、 昇格・昇給の基準、 昇格・昇給の場合の 号俸数、昇給日、 手当の種類、手当（扶 養手当、期末手当、 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 方法（日割計算等）、 勤務時間、休暇の種 類、休暇の具体的な 取得要件・期間（日 数）・取得単位、 安全衛生の法定基準 を上回る部分、 災害補償の法定基準 を上回る部分、 育児休業）	①②以外の事項 （例：俸給表そのもの、 俸給表の適用範囲、 初任給、 昇格・昇給の基準、 昇格・昇給の場合の 号俸数、昇給日、 手当（扶養手当、期 末手当、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 方法（日割計算等）、 勤務時間、休暇の種 類、休暇の具体的な 取得要件・期間（日 数）・取得単位、 安全衛生の法定基準 を上回る部分、 災害補償の法定基準 を上回る部分、 育児休業）	法定事項以外の運用に 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： 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）			
(2) 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 要さない <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 提出し、予算案の議決が必要 ※ 上記いずれにしても、関連する法令、規程の改正等が必要 ※ 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 る事項	<input type="radio"/> 勤務条件 ・ 給与、勤務時間	<input type="radio"/> 勤務条件 ・ 給与、勤務時間	<input type="radio"/> 勤務条件 ・ 給与

(交渉拒否の場合救済措置有り)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 任用、分限、懲戒の基準 ・ 安全衛生（法定基準を上回る部分） ・ 災害補償（法定基準を上回る部分） 等 ○ 団体的労使関係の運営に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 任用、分限、懲戒の基準（下記工の事項以外） ・ 安全衛生（法定基準を上回る部分） ・ 災害補償（法定基準を上回る部分） 等 ○ 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"> ・ 安全衛生（法定基準を上回る部分） ・ 災害補償（法定基準を上回る部分） 等 ○ 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	○ 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）

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 ※ 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 ※ 交渉の中で必要な情報提供がなされること、事実上、予算、組織等の企画を労使で行うことを義務付けることとなること等からこのような類型は不要	なし ※ 交渉の中で必要な情報提供がなされること、事実上、予算、組織等の企画を労使で行うことを義務付けることとなること等からこのような類型は不要
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 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	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	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

		<p>画立案、予算の編成、組織、職員の定員等。 <u>ただし、勤務条件に影響を及ぼすものを除く</u>) ウ) 個別具体的な人事権の行使</p>	<p>画立案、予算の編成、組織、職員の定員等)</p> <p>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)</p>	<p>画立案、予算の編成、組織、職員の定員等)</p> <p>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)</p> <p>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</p>
協議禁止事項	<p>なし</p> <p>※ 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</p>	<p>ア) 使用者(当局)側に管理・決定権限がない事項</p> <p>ウ) 個別具体的な人事権の行使</p>	<p>ア) 使用者(当局)側に管理・決定権限がない事項</p> <p>ウ) 個別具体的な人事権の行使</p>	

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
3. 協約締結権を付与する職員の範囲			
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 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 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
4. 参考指標の調査と公表・意見表明			
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、参考指標の調査、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。
5. 交渉システムのあり方			
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・変更を可能とする	決定権限のある者とのみ交渉することとする	当局間の権限配分は当局が決定

	(必要に応じて法令に反映) (交渉当事者、交渉事項の範囲に関し法定)	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)	(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)	○ 協約、申入書・回答書、概要録の公表を義務付け(概要録には日時、氏名等、交渉事項、成果物を含む交渉結果。労働側の氏名の掲載は、代表者、発言者、全員のいずれか) ○ すべての交渉を対象とする ○ 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	○ 協約、申入書・回答書、概要録の公表を義務付け(概要録には日時、氏名等、交渉事項、成果物を含む交渉結果。労働側の氏名の掲載は、代表者、発言者、全員のいずれか) ○ すべての交渉を対象とする ○ 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
地方公共団体の交渉システム(*)			
交渉・協約締結を行う当事者(他の任命権者からの首長への交渉権限の一元化の可否)	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) ※ 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。		
地方公共団体を超えた交渉権限の一元化の可否	制度化しない ※ 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(近隣の団体による連合体のほか、全国、地方公共団体規模別、都道府県別等の協議機関を設置する		

	ことも考えられる)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		
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	現行制度でも基本的には対応可能だが、足りない部分（黄犬契約、支配介入の禁止等）については現行制度（不服申立制度等）の拡充で措置する

- * 地方公共団体の交渉システムに関しては、各執行機関間の相互の独立性を重視する意見や任命権者による共同交渉を重視する意見、各地方公共団体を超えた交渉一元化の制度化は難しいとの意見や全国レベルでの交渉等地方公共団体を超えた交渉を重視する意見があったため、その観点から選

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
7. 協約の効果			
協約の効果	法令事項については債務的効力を有する。 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 ※ 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 …(法令又は規程に反映)… ※ 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 …(法令又は規程に反映)… ※ 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 (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 (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若しく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
8. 調整システム			
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		
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)			
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) 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) 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) 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) 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) 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、 規程又は法案・政省令等を定めることを当局の責務とすること、 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	別途第三者的な意見を聴くこと、 勤務条件の法定をもつて、 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	勤務条件の法定、 第三者機関による意見表明があることをもつて、 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

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		<p>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うる）</p>	<p>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）</p>	<p>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）による苦情処理も当局のみで<u>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）</p>

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、このほか、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。敢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、いく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づけ、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、いく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、使用者として位置づ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 person 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 person 費は 2 兆 882 億円、地方公務員の person 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こと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うる
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：対応方針の打ち合わせ、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（以下「中労委」という。）が専管で行うこととすれば、ほぼコスト増はない。
 - * 現在中労委の対象となる労働者数が 5300 万人。一方、非現業公務員は 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 万人を中労委専管としていた。
- ・ 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 中労委が実施	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、合理的なものとして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き
- 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。（113 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。

I) 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うるが、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。
- I) 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き

ア 選択肢

- a 手続きなし
- 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

- ・ 当該手続きに要するコスト（費用）

ウ 検討

制度設計によるが、一般的に考えれば、手続きなしが最もコストが低く、職員の意見を聞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、労働基本権の在り方については、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昭和四十八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、それぞれに優劣があるわけではなく、委員会としていずれか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い。

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」に拠っている(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いうことは憲法原理等から理論的に現実的に可能なの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、とり得る選択肢を示していただいたが、これ以外にもと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。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、しえ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に持っていくかは、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（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

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。

〈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あわない。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。

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も前提に議論したが、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（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、通常ありえないのが実態。
- 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。

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とる必要はない。
- 「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う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、全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、良好な労使関係に繋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づけるべき。

○ 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の方については、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（運用の詳細な手続き）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、あつせん、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きは協約にすべき。
- 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つて、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の種類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、実際には事案の積み重ねになる。

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こ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。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。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。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いとできないものなので、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見ることが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ます。

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、専任の大臣をおくべきことと、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。

- 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るかと思う。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と考える。
- 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ため、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するに繋がる。
- 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きは必要ない。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き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おかれているとある。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、十分機能しうると考える。
- 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。