

(素案)

制度骨格に付随する論点等について
(ワーキンググループにおける検討状況報告(その2))

【選択肢案とその考察の概要】

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

平成21年10月 日

骨格論点3(協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み)の残り

(2) 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

選択肢案

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、法令又は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をし、法律上では義務を課さない。

考察

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。

(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

選択肢案

A案:特段の手続きを設ける必要はない

B案:職員の意見を聴く

B-1案:過半数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

考察

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は、A案からC案までのいずれによることもあり得るし、これらの組み合わ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。

第三者機関の機能の整理について

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)	協約締結権が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	論点3(1)②・(2)・骨格論点2	骨格論点2	論点7	論点6(1)・(2)	論点11、14	骨格論点3	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)	協約が締結されなかった非組合員等の利益保護が図られているの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	協約締結権が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	協約締結権が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(中労委)[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」とは協約締結権が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」と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。

注4) (※)の⑦苦情処理については、他の選択肢、例えば現業で設置されている苦情処理共同調整会議(労使で構成)で行うこともありうるため、第三者機関が処理するかについては別途検討することとする。

第三者機関の機能の検討

第三者機関の機能について下記の意見があった。

- ①参考指標の調査、②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、下記の意見があった。
 - ・ 人事院勧告制度から転換し、労使が責任をも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、下記の意見があった。
 - ・ 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うるが、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。

第三者機関の機能統合の選択肢について

第三者機関の機能について、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観点から機能を統合する場合の選択肢としては、下記が考えられる(ここでは第三者機関が①～⑥の機能を担うと仮定している。)

	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)の3機関	—	①②は公務専門機関、③④は中労委等、⑤⑥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)]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)	①②③④は公務専門機関又は中労委等、⑤⑥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)]、[(③と④)]の2機関	公務独自の機能か、そうでないか	①②⑤⑥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)]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、③④⑤⑥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)]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

※ 地方公務員においても、上記と基本的に同様である。

※ ①の調査を実施する場合には、現状を踏まえれば、地方公共団体の第三者機関との共同実施が想定される。

選択肢に関する考察

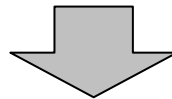
- 機能統合の選択肢については、いずれの選択肢もありうるため、現段階で選択肢を狭めないこととした。

1 協約締結の交渉システム(交渉の流れ)をどのように考えるか。

【ワーキンググループにおける検討の前提】

- 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3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)することとする。



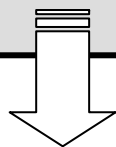
勤務条件の統一性を確保するとともに、適法な権限を有する当局との交渉を制度上担保して、交渉コストを低くするためには、次ページのように、①中央交渉を原則(=中央交渉では交渉事項のすべてを扱うこととする)としつつ、②各府省単位での判断に委ねるべき勤務条件は府省交渉に、③各地方支分部局単位での判断に委ねるべき勤務条件は地方交渉に、順次、交渉事項を委ねる形で、交渉事項を明確に分配し、交渉事項の重複・漏れを排除することが適当。

【交渉事項の分配のイメージ】

① 中央交渉(仮称)の対象となる事項(=交渉事項全体)

【当局側の交渉当事者】中央人事行政機関(使用者機関)(の長)

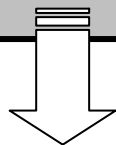
このうち、各府省単位での判断に委ねるべき勤務条件
(府省ごとの違いが許容される勤務条件)



② 府省交渉(仮称)の対象となる事項

【当局側の交渉当事者】各府省の大臣(、外局等の長)

このうち、各地方支分部局単位での判断に委ねるべき勤務条件
(地方支分部局ごとの違いが許容される勤務条件)



③ 地方交渉(仮称)の対象となる事項

【当局側の交渉当事者】地方支分部局の長

※ 上の図は、中央交渉、府省交渉、地方交渉(いずれも仮称)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。

- 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。
- このほか、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うる。
- 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**。
- 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。
- 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。

補論：地方公務員に係る交渉システムのあり方（論点16(5)①②）について

(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について

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 任命権者が交渉・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うる。

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使用者において財政面、予算面も含め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。

(2) 地方公共団体を超えた一元化の可否について

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案についてはさらに二つの選択肢)に整理した。

【参考】論点16(5)②

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および当該団体の職員団体との間では、当該モデルも参考に交渉を行い、協約を締結する。

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。

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あった。

- 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。

2 勤務条件の統一性の確保の観点から、交渉当事者たる職員団体のあり方についてどのように考えるか。

(1) 考えられる選択肢

- A案：複数の協約が締結されえないよう、制度上、協約締結権の付与団体を一に限定する（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。）
- 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、法令・規程に反映される協約を一に限定する。（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。）
- C案：交渉段階では特段の制度上の措置を講じない。（複数の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。）

(2) 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案が適当であるという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。

※本論点については、地方公務員に関しても同様である。

3 職員団体制度のあり方についてどのように考えるか。

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づけられている登録職員団体においては、警察職員等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とるべきか否かについて検討した。

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。)

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、A案、B案について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1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には疑問がある。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。
- 使用者が、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。

※本論点については、地方公務員に関しても同様である。

交渉スケジュール

實際上、民間の賃金改定スケジュール等との関係から、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ものと考えられる。

(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】

(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】

(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】

※ いずれも中央交渉の実施時期を想定したもの。また、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が大きく異なる。

考察

交渉事項ごとのスケジュールも含めて、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である。

協約期間

考察

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

6 法令の改正又は予算の修正を伴う仲裁についてどう考えるか。

1. 選択肢案

この論点については、下記の二つの選択肢が考えられる。

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。

2. 選択肢に関する考察

ワーキンググループでは、以下の考え方からA案が適当であるという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うるのであれば、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うるものでなければ、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。

〈行政改革推進本部専門調査会報告(平成19年10月19日)に示された4類型〉

- 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」



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。

- ①②は団体交渉で扱うことが可能であり、また、④について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)がありうるのは、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。
- 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、現段階では選択肢を狭めないこととしたが、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。