

ワーキンググループでの検討内容報告（論点整理）
[詳細版]

◆第9回WG（6／26）

論点8 : 国における使用者機関

論点9 : 労使関係の透明性の向上

・・・P3

◆第10回WG（7／10）

論点10 : 協約締結権を付与する職員の範囲

・・・P29

◆第11回WG（7／17）

論点13 : 労使協議制

論点16 : 地方公務員に関する論点（3）（4）（5）

・・・P49

◆第9回WG（6／26）

論点8 : 国における使用者機関

（1）国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。

・・・P4

（2）予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。

・・・P9

論点9 : 労使関係の透明性の向上

（1）国民の理解を得る観点から何を公開対象とすべきか。

（2）どのような方法で公開すべきか。

・・・P12

論点整理表（案）

8 国における使用者機関			
論点番号	8- (1)	国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
<p>1 考察に当たって</p> <p>○ 労働法制における団体交渉の使用者側の当事者、担当者</p> <ul style="list-style-type: none"> 使用者側においては、団体交渉の当事者となり、その成果としての労働協約の締結当事者となりうるのは、使用者団体または使用者である。 （中略） 個々の使用者が団体交渉の当事者となりうることは法文上も原理上も明白である。団体交渉の概念からすれば、「使用者」とは労働協約上の権利義務の主体となりうる者を要する。すなわち、個人企業の場合は当該個人、法人企業の場合は当該法人である。それら企業の一部組織（事業所・支店など）や機関（取締役・事業所長）などは「使用者」ではない。 個人企業における個人、会社企業における代表者（代表権を有する社員ないし取締役）が団体交渉の担当者として交渉をし、これを妥結させ、協約を締結しうることは言うまでもない。代表者以外の者（労務担当役員、人事部長、工場長、事業所長など）がこれらのことをなしうるかについては、当該企業組織内において管理・決定権限の配分に応じて団体交渉権限がどのレベルの管理者にどのように配分されているかに依存する。難しい問題は、支社・支店などの下部組織の長が団体交渉に必ずしも担当者か否かであるが、当該組織の長に実質的な決定権限の帰属する事項か否かが基本的な判断基準となる。なお、交渉 		<ul style="list-style-type: none"> 労働法 [第8版] (菅野和夫) P. 530 労働法 [第8版] (菅野和夫) P. 533 	<p>1119</p> <p>1119</p>

<p>権限を認められる使用者側の者は、当該事項につき処理権限（妥結権限、協約締結権限）がないという理由で団体交渉を拒否できるものではなく、交渉に応じたうえ、妥結または協約締結に関しては権限者と諮って適宜の処置をとるべきである。</p> <p>○ 国家公務員法における交渉の当事者、担当者</p> <ul style="list-style-type: none"> 「当局」であるためには、「交渉事項について適法に管理し、又は決定することのできる当局」でなければならない。行政機関の事務の所掌は組織法令で定められているので、これに照らして、交渉に係る事項について、調査研究し、企画立案し、実施することができる当局は明確かつ一義的に定まっている。権限が委任されているときは、受任機関がその限度で当局となる。 交渉当事者である「当局」は、前述のように、組織法令で定まる行政機関であるが、自然人としてはその組織の長が「当局」を代表する。したがって、一般的にはその組織の内部管理行為として、部下である職員の中から当局の指名する者が交渉担当者として決められるであろう。 <p>2 国における中央交渉の当局は、いかなる権限を有する必要があるか。（給与、勤務時間等の勤務条件に関する法律を所管する以外に、所管すべき権限は何か。）</p> <p>※ この論点は、何が交渉事項となるか、そのうち何が中央交渉となるかということと関連するものであり（論点3(3)、論点5(1)(2)等）、それにより変わり得ることに留意する必要がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか） P. 1085 逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか） P. 1088 国公法等一部改正法案骨子 	<p>1121</p> <p>1121</p> <p>1124</p>
---	--	-------------------------------------

案 ・ 国における中央交渉の当事者となる内閣人事局は、内閣総理大臣から、使用者としての労働協約の締結権限を与えられた政府の機関として、労使交渉を行う。

- ・ 国における中央交渉の当事者となる内閣人事局において、交渉事項となる給与、勤務時間等の勤務条件に関する法律に係る事務を所管する。
- ・ 締結した協約の内容を実現するために必要な法令の改正作業について、権限及び責任を有するものとする。
- ・ 法律の規定に抵触する内容を含む労働協約を締結したときは、その内容の実現に必要な改正法案を作成して国会に付議する作業について、権限及び責任を有するものとする。

※ 法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約の締結手続及び効力発生要件等については、論点4(3)等で議論したところ。

(メリット)

- ・ 交渉当事者に交渉の妥結と協約の締結権限が与えられることにより、労使交渉が円滑に行われる。
- ・ 内閣人事局が労使交渉と議会制民主主義との調整の作業を一元的に行うことにより、内閣が職員・国会等の双方に対する責任をより適切に果たすことができる。
- ・ 使用者として十分な権限と責任を持つ機関を確立することになり、国民に対してその説明責任を明確にできる。
- ・ 中央交渉においては交渉等を行う使用者という立場と交渉等の結果制度改正等を行う立場が一元化されることにより、実効的な労使交渉が行われる。

※ 内閣人事局の使用者という立場は、中央交渉において当事者となるとと

もに、上記の制度改正等を行うという限られたものであり、各省の人事権や指揮命令権に基づく使用者の立場は各省大臣に属するものである。

(デメリット・留意事項)

- ・ 内閣人事局において、幹部職員等の一元管理等に加え、交渉等を行うとした場合、内閣官房の事務を統括する官房長官の負担が過大となることを懸念する考えもある。

○ 中央交渉の当局が有すべきその他の権限としては、例えば以下のようなものが考えられる。

・ **労使交渉についての総合調整等の権限**

仮に中央交渉のみではなく、各府省等における交渉を行う場合においては、交渉に係る各府省の総合調整（例えば、交渉に臨む際の政府全体としての統一的な方針を定めたり、協約の内容について、政府全体の整合性を保つ観点から調整を行うなど）を行う権限を有するものとする。

(メリット)

- ・ 政府全体における勤務条件の統一性の確保に資する。

(デメリット・留意事項)

- ・ 内閣人事局による過度の関与は各府省における自律的労使関係の構築の妨げとなるおそれがある。

※ 各省大臣との関係や各省人事課との関係（例えば各省の給与等実態の調査等はどこか行うのか等）について整理する必要がある。

※ なお、交渉事項の整理にもよるが、仮に交渉の対象とならない事項についても、その円滑な実施等のために、内閣人事局において職員団体等と協議等行うことが適切と考えられるものがあるとの考えもある。

【整理】 上記のとおり		

論点整理表（案）

8 国における使用者機関			
論点番号	8-(2)	予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
<p>○ 予算との関係上、当局は、交渉結果を処理するためにどのような権限を有する必要があるか。</p> <p>案 ・ 締結された協約を完全に実施するために、予算の移流用等が必要となる場合には、そのために必要な作業を行うものとする。</p> <p>・ 締結された協約を完全に実施するために、予算の修正が必要となる場合に、補正予算案等を作成し、国会に付議することについて、必要な作業を行うものとする。</p> <p>（メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣人事局が労使交渉と議会制民主主義、財政民主主義との調整の作業を一元的に行うことにより、内閣が職員・国会等の双方に対する責任をより適切に果たすことができる。 <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国有林野においては、労使交渉や仲裁裁定の実施に弾力的に対応できるよう、当初予算案において、あらかじめ、給与改善費（0.5%～5%）を上乗せして給与総額を計上していた年度もあり（直近では平成13年度）、このような仕組みをとることも考えられる。 <p>○ 中央交渉の当局が有するべきその他の権限としては、例えば以下のようものが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府部内の意思統一を行う権限 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 給特法第5条、特労法第16条 ・ 法律学全集 公共企業体等労働関係法（峯村光郎）P.77、151 <p>（参考）現在の給与関係閣僚会議の構成員</p>	<p>1127</p> <p>1128</p>

交渉を行う上で政府部内の意思統一等を行う必要があることから、現行の給与関係閣僚会議のような会議を開催する等の権限を有するものとする。

(メリット)

- ・ 政府部内の意思が統一されることにより、迅速、円滑な労使交渉や交渉結果の実現に資する。
- ・ 会議の構成にもよるが、例えば現行の給与関係閣僚会議のような会議の場合、財政や労働法制、経済政策等との整合性等も考慮されることになる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 会議の運営にもよるが、労使による自主的、機動的な交渉の妨げとならないよう留意する必要がある。

・ **関係府省（例えば財政当局など）の交渉参加を求める権限**

交渉の状況によっては、必要に応じ、補助者等として関係府省の交渉への参加を求める権限を有するものとする。

(注) この案は各府省を中央交渉に同席させることを想定したものではない（中央・各府省・各地方支分部局等の各段階における交渉事項の切り分けを崩すことになるため）。

(メリット)

- ・ 関係府省が交渉に直接参加することにより、より迅速、円滑な労使交渉や交渉結果の実現が期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 関係府省はどのような場合にどのような立場で交渉に参加することになるのか整理する必要がある。
- ・ 政府部内における意思が十分に統一されないまま、単に関係府省が交渉に参加するだけでは、かえって交渉の現場を混乱させるおそれがある。

総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、経済財政担当大臣及び官房長官（官房長官が主宰。なお、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席をもとめることができる。）

<p>る。</p> <ul style="list-style-type: none">政府部内における適切な事務の分担の観点からは、関係府省の交渉参加が必ずしも望ましいとは限らない場合もあると考えられる。(例えば、財政当局に交渉参加を求める場合、政府全体の財政面からのチェックといった立場と相反するという考えもある。)		
<p>【整理】</p> <p>上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

9 労使関係の透明性の向上

論点番号	9- (1) (2)	<p>(1) 国民の理解を得る観点から何を公開対象とすべきか。 (交渉結果としての協約のほか、申入書、交渉の概要録、交渉自体などが考えられる。)</p> <p>① 自律的労使関係における透明性の向上はどうあるべきか。どのような効果を目指すのか。</p> <p>② 交渉を公開対象とするか。公開対象とする場合、どのレベルの交渉を公開対象とするか。(本省・地方)</p> <p>(2) どのような方法で公開すべきか。 (広報掲載、ホームページ掲載、交渉の公開などが考えられる。)</p>	担当委員 稲継委員	
論 点		参考資料名	頁	
<p>1. 自律的労使関係における透明性の向上のあり方について</p> <p>(1) 公務員制度・運用に関する透明性（現行制度の概要等）</p> <p>① 勤務条件法定主義 公務員の勤務条件に関する法律主義・条例主義により、勤務条件は法令（細目を規定する政令、人事院規則等を含む）、条例で規定される。法令、条例は官報等により広く公開される。</p> <p>② 予算審議における給与制度の運用状況の透明性 地方公務員の給与制度の運用状況については、地方自治法上、予算に関する説明書の一つとして詳細な給与費明細書を議会に提出することとされている。</p> <p>③ 人事行政の運営等の状況の公表 ア 国家公務員については、国家公務員法第 24 条に基づき、人事院は、毎年、業務の状況を国会及び内閣に対し報告し、内閣は、この報告を公表しなけれ</p>		<p>地方自治法第 211 条第 2 項</p> <p>地方自治法施行令第 144 条第 1 項第 1 号</p> <p>国家公務員法第 24 条</p>	<p>1135</p> <p>1135</p> <p>1136</p>	

<p>ばならない。</p>		
<p>イ 国家公務員の給与については、人事院のホームページにて、国家公務員給与等実態調査及び民間給与実態調査の結果、人事院勧告を公表している。</p>	<p>http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.htm</p>	
<p>ウ 地方公務員については、地方公務員法上、任命権者が毎年地方公共団体の長に対し、職員の任用、給与、勤務時間等の勤務条件、分限・懲戒、服務、研修、勤務成績の評定等の人事行政の運営の状況を報告し、さらに地方公共団体の長が、これを取りまとめ概要及び報告を公表しなければならないこととされている（平成16年地方公務員法改正で導入）。</p>	<p>地方公務員法第58条の2</p>	<p>1135</p>
<p>エ 地方公務員の給与については、「地方公共団体給与情報等公表システム」により、各地方公共団体のホームページにおいて公表されるとともに、全地方公共団体の公表内容を総務省ホームページとリンクさせている。</p>	<p>地方公共団体給与情報等公表システム</p>	<p>830</p>
<p>オ 特定独立行政法人の給与の支給の基準並びに勤務時間、休憩、休日及び休暇についての規程の公表 特定独立行政法人の給与の支給の基準並びに勤務時間、休憩、休日及び休暇についての規程を主務大臣に届け出るとともに、公表することとされてる。</p>	<p>独立行政法人通則法第57条、58条</p>	<p>1137</p>
<p>カ 国有林野事業の協約の公表 国有林野事業において締結された協約の公表については、制度的には位置づけられていないが、市販されている書籍に掲載されており、実質的には公表されている。</p>	<p>国有林野関係労働協約・通達集</p>	
<p>(2) 現行の情報公開法に基づく開示について</p>		
<p>現行の情報公開法に基づく開示請求の対象となる文書は、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等、すなわち行政文書とされている（情報公開法第2条第2項）。締結した協約、使用者側が受け取った申入書の写し、使用者側が作成した交渉の概要録等は、同項の行政文書に該当する場合には、開示請求の対象とな</p>		

ると考えられる。

なお、概要録や申入書等の行政文書の中には、情報公開法第5条各号（特に1号、5号、6号のロ及びニ）に定められている不開示情報に該当する場合もあり得ると考えられる。

下記において公開対象とするか否かを検討する場合には、不開示情報の取扱いに留意する必要がある。

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律（抄）

第2条

2 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。

第5条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

一 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ ～ ハ 略

五 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又

<p>は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの</p> <p>六 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの</p> <p>ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ</p> <p>ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ</p> <p>(注) 上記第5条第6号ニの「人事管理」については、職員の任免、懲戒、給与、研修その他職員の身分や能力等の管理に関することが挙げられる。</p> <p>※ 個人情報保護に関する留意点</p> <p>個人情報については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（地方公共団体においては個人情報保護条例）に基づいた取扱いに留意する必要がある。</p> <p>(3) 国及び地方公共団体における労使交渉内容の公開・公表事例</p> <p>国及び地方公共団体では、職員の勤務条件に関する住民の関心の高まり等を踏まえ、交渉終了後に、交渉経過等をホームページ等で公表している団体や、交渉自体を公開している団体がある。</p> <p>(具体的な内容の詳細度については団体毎に差が見られる)</p>	<p>詳解 情報公開法（総務省行政管理局編） P81</p> <p>厚生労働省、大阪府、大阪市、岡山県、鳥取県の事例</p>	<p>1138</p> <p>1141 の2</p>
---	--	--------------------------------

<p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府の審議会の例をみると、審議会自体を公開しているものや、自由闊達な議論を行うため、議事録における発言者の名の公表や、会議自体の公開を行わないとしているものがある。 ・ また、海外の事例としては、ドイツにおける労使交渉の公表事例がある。ドイツでは連邦内務省のホームページにおいて、政府側の申出書を公表している。その後、交渉が行われるたびにプレスリリースにおいて交渉結果（合意か決裂か）を公表し、合意に至った場合には、合意内容の概要をプレスリリースで公表している。 <p>※ 本論点の検討において、「公開」、「公表」の語句の意味は下記のとおりとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「公開」とは、「一般人が実地に見ることができる状態においてある事を行い、又は、ある事について一般人の参加を広く認めること」をいう。 ・ 「公表」とは、「一般国民若しくは一定地域の住民又は少なくとも不特定多数の人々が知ることのできるように、一定の事項を発表すること」をいう。 <p>(4) 独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表 独立行政法人及び主務大臣は、独法の役員の報酬等及び職員の給与の水準に関する情報を毎年度公表することが閣議決定されている。</p> <p>2. 労使関係の透明性の向上の意義（公開等の目的）</p> <p>①透明性向上に関する積極的意義 一部の国の府省や地方公共団体における職員の優遇問題が厳しく批判されるなど職員の勤務条件に対する住民・議会の目は厳しさを増している中、労使交渉の透明性を向上させることにより、以下のような効果が上がることが考えられる。</p>	<p>平成 21 年度原子力安全・保安院安全広報方針について 教科用図書検定調査審議会「教科書の改善について－教科書の質・量両面での充実と教科書検定手続きの透明化－（報告）（平成 20 年 12 月 25 日）【抜粋】 ドイツの労使交渉の公表事例</p> <p>吉田他編「法令用語辞典」〈第八次改訂版〉</p> <p>公務員の給与改定に関する取扱いについて （平成 18 年 10 月 17 日閣議決定）</p>	<p>1170 の 2</p> <p>1170 の 13</p> <p>1170 の 18</p> <p>1171</p>
--	--	---

ア 説明責任

公務員の勤務条件の決定について、労使交渉に委ねた場合においても、その交渉内容、協約の内容についての説明責任を国民・住民に対して果たすことが必要であり、その一つとして、労使交渉に関して、何らかの情報の公開・公表が考えられる。

イ 市場の抑制力の代替

例えば、交渉過程がリアルタイムで公開されることにより、交渉当事者も国民・住民の眼を意識した交渉を行うことにより、適正な内容の妥結結果となるなど、「市場の抑制力」がない公務部門の交渉にとって、その代替としての役割が、公開には期待できる。

ウ 不適切な労使慣行の防止

不適切な労使慣行を防止するためには、労使交渉に関して、何らかの情報の公開・公表を行うことが有効となると考えられる。また、その際、公益通報等の仕組みと併用することで、より効果的となることも考えられる。

(参考)

○ 行政改革推進本部専門調査会報告

公務員の労使関係については、長年の積み重ねにより労使間において良好な関係が築かれているとの見方もある。しかし、近年、社会保険庁や大阪市などにおいて、労使の馴れ合いとも指摘されるような、非効率な業務の容認や職員厚遇などの不適切な労使慣行が次々と明らかになり、国民・住民の大きな批判を浴びることとなった。この背景には、真に責任ある労使関係が構築されてこなかったことに加え、労使交渉に関し労使が説明責任を果たす仕組みがなかったことなどがあると考えられる。

行政改革推進本部専門調査会報告（抄） P2

1173

<p>主権者である国民・住民にとって、公務員の人事管理や勤務条件などの制度や実態は大きな関心事である。使用者はこれらに関し責任を持って、国民・住民に対し説明責任を果たすべきである。</p> <p>なお、その際、国民・住民において、公務員に関する制度や実態について、誤解やいわれなき批判がある場合には、そうした誤解を解き、批判に対し丁寧に説明を行っていくこともまた重要である。</p> <p>特に、公務員の労使関係については、不適切な労使慣行の再発を防止して健全な労使関係を構築するためにも、その透明性を高め、説明責任を徹底して果たすべきである。</p>	<p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）P3</p>	<p>1173</p>
<p>「市場の抑制力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑制されることが期待できる。</p> <p>労使交渉の透明性の向上については、交渉結果である協約はもちろん、交渉過程まで含めた情報公開が必要である。この点、情報公開の具体的方法等について、検討が必要である。</p>	<p>行政改革推進本部専門調査会報告（抄）P5</p>	<p>1174</p>
<p>② 透明性の向上に関する課題</p> <p>ア 民間企業の労使関係においては求められていない「第三者への情報開示」について、「自律的労使関係を措置する」こととの関係をどのように考えるか。</p> <p>学説では、団体交渉の役割は、「労働組合が使用者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行うこと」であり、「双方が譲歩を重ねつつ上記のような合意を達成するためのものであって、双方の主張や意見を対立させる（そしてそれを傍聴者に聞かせる）ためのものではない」とされている。</p>		

<p>【学説】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労組法の関連規定(1条1項・6条・7条2号・14条・16条)を手がかりとし、かつ団体交渉の実際的意義を参考として、法的な定義を試みれば、それ(編注:団体交渉)は、一応、「労働者の集団又は労働組合が代表者を通じて使用者または使用者団体の代表者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行うこと」と定義できよう。このような団体交渉の概念について特に基本的な点を二、三敷衍しておこう。 <p>第1に、団体交渉は、双方が譲歩を重ねつつ上記のような合意を達成することを主たる目標とするものである。いいかえれば、そこにおける交渉(話し合い)は主としては合意を達成する(まとめる)ためのものであって、双方の主張や意見を対決させる(そしてそれを傍聴者に聞かせる)ためのものではない。</p> <p>第2に、団体交渉は代表者を通しての取引・ルール形成の手続であるので、それらに関するかけ引きの権限が代表者に授権されることを必要とする。つまり、団体交渉は、交渉過程における交渉意思の形成と確認(組合員と代表者間のフィード・バック)のプロセスを伴いつつ、交渉そのものは代表者へ一任することを必要条件とする。</p> <p>第3に、団体交渉は取引ないしは合意によるルール形成の行為であるので、譲歩は双方の自由であり、合意が達成されないこともあり得る。その場合には、労働者は、労働力の引上げを中心とした争議行為によって使用者に譲歩を求め得るのみである。したがって使用者は、団体交渉義務によって合意達成を目標とした誠実交渉を強制されるだけであって、譲歩や合意そのものを強制されることはない。この意味で団体交渉は、使用者が労働者代表との合意そのものを要求される共同決定(Mitbestimmung)手続とは性格を異にする。</p> <p>イ 交渉ルールを含む労使関係のルールについては、交渉当事者の自主性を尊重する意味から、できるだけ労働協約で決めるべきであるという考え方がありうる。一</p>	<p>菅野和夫「労働法(第八版)」p. 519-520</p>	<p>1175</p>
---	---------------------------------	-------------

<p>方、公務員制度において交渉のルールを法律で規定する必要があるという観点からの検討も必要である。</p> <p>(各地で不正常的な交渉が行われていた実態にかんがみ、昭和 40 年の地方公務員法第 55 条改正においては、秩序正しい交渉を確保するため、法律によって交渉のルールを確保することとされた。)</p> <p>3. 透明性の向上に係る手法 以下の方法が考えられる。</p> <p>① 公開・公表 交渉自体の公開や、協約、交渉内容等の公表。</p> <p>② 開示請求への対応 協約、交渉時の議事概要等について、国民・住民からの情報開示請求の対象とする。</p> <p>(注) 協約締結権の付与により、協約等が文書として存在することになれば、情報開示請求の対象となるものと考えられる。</p> <p>③ 議会への報告 協約等の議会に対する報告。</p> <p>4. 公開・公表対象について</p> <p>○ 交渉内容等を公開又は公表する場合のメリット・デメリット等は以下の通りである。</p> <p>ア案 交渉自体の公開 (国民、マスコミ等が傍聴可能な状態で公開) (メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市場の抑制力の代替としての観点から、交渉そのものが公開されることに伴い、適切な内容が妥結されることとなると考えられる。 ・ 労使交渉そのものを公開することで、国民・住民の監視がゆきとどき、不正 	<p>橋本勇「逐条地方公務員法 (第二次改訂版)」 P914</p>	<p>1178</p>
--	---	-------------

<p>(デメリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> 自由闊達で率直な、本音の部分での話し合いが行われず、建前の議論に終始し、交渉が進展しないおそれがある。 例えばある事項について自ら譲歩する一方で、他の交渉事項については相手方に譲歩を迫るなど、交渉全体として妥結に導くための駆け引きが行いにくくなる。 交渉事項が単一の場合にも、職場の現状等について率直な意見交換を行いにくくなり、実態に即した解決が困難となる。 職場の実態を具体的に取り上げて交渉することが困難となる。(例えば、セクシュアル・ハラスメント等の問題については、個人名を伏せて取り上げたとしても、交渉を傍聴する者に職場・職員名が特定されるおそれもあり、個人情報保護等の問題となり得るために、交渉で触れにくくなる。) 交渉者以外の職員団体側及び使用者側の傍聴者が、交渉に際して圧力となりかねず、交渉が進展しないおそれがある。 実質的な交渉の場が結局非公開の場面に移るおそれがある。 <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> 交渉そのものが公開されることにより、当事者の交渉ではなく、どちらの主張が正しいのかを世論に判断してもらう公開討論となってしまうかねず、自律的な労使交渉となり得ない可能性がある。世論の動向が交渉過程に影響を与えることの当否について、検討が必要である。 公開の目的について、本来の意義である当事者の誠実な意思疎通に基づく合意形成に重きを置くのか、あるいはモニタリングの機能を重視すべきかについて検討する必要がある。 急遽、交渉が必要となった場合(例えば、2時間後に交渉など)、交渉日時を広報・周知する時間的余裕がなくなり、結果として傍聴者がいない場合も想定される。こうした場合の公開のあり方を検討する必要がある。 	<p>国家公務員制度改革推進本部労使関係制度 検討委員会議事録</p> <p>(第4回、平成21年2月12日) P16～17</p> <p>(第5回、平成21年2月23日) P11～13、P26～27</p> <p>(第6回、平成21年3月11日) P10～12、P21</p>	<p>1179</p> <p>1181</p> <p>1186</p>
---	---	-------------------------------------

- ・ 交渉自体を公開しなくても、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった目的を満たすためには、下記イ案（交渉の概要録）、ウ案（協約）及びエ案（申入書）を併せて公表することで十分であるという考え方もある。

イ案 交渉の概要録の公表

※ ①交渉の都度概要録を公表する場合と、②交渉過程に影響を与えることを避けるため、交渉妥結（協約締結）後にまとめて概要録を公表する場合とが考えられる。

（メリット）

- ・ 交渉の概要録の公表を通じ交渉過程における当事者のやり取りや要求が明らかとなり、不適切な労使慣行の防止や交渉合意、協約締結に至った経過についての国民に対する説明責任を果たせる。
- ・ 交渉自体を公開対象とする場合と比較して、落ち着いた当事者間の意見表明の場を確保できる。
- ・ 交渉の概要録が作成、公表されることで、締結された協約の内容が問題となった場合に、さかのぼって交渉過程を検証し、その原因を分析することが可能となる。

（デメリット）

- ・ 概要録の作成の仕方によっては、自由闊達で率直な話し合いが行われず、交渉が進展しないおそれがあるほか、概要録の内容を巡って当事者間の紛争が生じるおそれがある。

（留意事項）

- ・ 交渉の概要録については、使用者側に作成・公表を義務づけることになると考えられるが、誤記載や解釈の相違等の混乱を避ける等の観点からその作成にあたって職員団体側とどの様な調整を行うか整理が必要である。

- ・ ②の場合、妥結に至らずに長期にわたって引き続き議論する事項については、公表のタイミングを失すおそれがある。
- ・ 概要録では、不適切な内容について記載しないこともあり得るため、詳細な議事録でなければ透明性の確保が十分に図れない可能性がある。（しかしながら、詳細な議事録となると、極めてコストがかかることになる。）
- ・ 概要録を公表するにあたっては、個人名の記載の同意等個人情報の保護の観点からの留意が必要である。
- ・ 概要録の公表は使用者として行うのか、行政機関として行うのかについて整理する必要がある。
- ・ ウ案（協約）及びエ案（申入書）と併せて公表することにより、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった公表の目的を満たすことができる。

ウ案 交渉結果としての協約の公表

（メリット）

- ・ 主権者である国民にとって、公務員の勤務条件は大きな関心事であり、協約が公表されることにより、国民に対し説明責任を果たすことができる。

（デメリット・留意事項）

- ・ どのような書面を公表するのか（覚書、確認書等の形式で交わされた文書を公表するのか否か等）について混乱が生じないように、協約の定義を明確にする必要がある。
- ・ 具体的には労使が記名押印し、労使関係及び勤務条件について何らかの約束がなされた文書はその名称の如何及び有無にかかわらず、公表対象の協約とされるべきと考えられる。
- ・ 協約に至らない労使の合意事項（確認書、覚書等）を認めることとする場合においては、これを公表するか否かについても検討する必要がある。
- ・ イ案（交渉の概要録）及びエ案（申入書）と併せて公表することにより、不

適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった公表の目的を満たすことができる。

【参考】

(1) 書面の作成

書面の表題（名称）や形式は問わない。すなわち、「労働協約」と題される必要はなく、「賃金協定」、「団体議事確認書」、「覚書」などでも労働協約たりうる。表題をつけていないものでも差し支えない。これに対し、口頭による合意や、署名または記名押印を欠く書面による合意は、合意内容が明確でも労働協約たりえない。ただし、使用者が合理的理由もなく合意内容の書面化を拒否している場合には、不当労働行為の問題が生じうる。（以下略）

菅野和夫「労働法(第八版)」p. 551

エ案 申入書、回答書の公表

※ ①申入、回答の都度、公表する場合や、②交渉過程に影響を与えることを避けるため、交渉妥結後にまとめて公表する場合は考えられる。

(メリット)

- ・ 国民・住民の監視や世論を交渉当事者が意識することにより、適正な内容の申入書となることが期待でき、迅速・適正な妥結となることが考えられる。
- ・ 申入書、回答書が作成、公表されることで、締結された協約の内容が問題となった場合に、さかのぼって交渉過程を検証し、その原因を分析することが可能となる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 口頭による申入れや回答の場合は、公表されないことになる。
- ・ 申入書を公表するにあたっては、個人名の記載の同意等個人情報の保護の観点からの留意が必要である。
- ・ イ案（交渉の概要録）及びウ案（協約）と併せて公表することにより、不適切な労使慣行の防止、市場の抑制力の代替及び説明責任といった公表の目的

1177

を満たすことができる。

オ案 具体的な公開・公表事項の範囲、公開・公表方法等は交渉で決める。

(メリット)

- ・ 労使の合意が基本であることから、自律的労使関係に資する。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使の合意が得られず、必要な情報が適切な方法で十分に公開・公表されないおそれがある。

(ア案からエ案共通の留意事項)

○公開・公表のコストについて

- ・ ア案については傍聴者を受け入れるための場所の確保、交渉日程の公開、傍聴者の受け入れなどに関して、コストがかかる。
- ・ イ案については、概要録の作成のためのコストがかかる。
- ・ ウ案、エ案については、すでに作成されているものを公開するため、公開のための特別なコスト・期間がかからない。

○交渉において、職員のプライバシーや公務員としての守秘義務(国家公務員法第 100 条)に触れる事項も想定されるが、当該箇所は公開できないことに注意が必要。

国家公務員法第 100 条

5. どのレベルの交渉において公開・公表を義務づけるか。(本省・地方)

※どのレベルで交渉をするのかについては、様々な選択肢がありうるが(論点5(1)(2)参照)ここでは、一部の交渉等のみ公開・公表するか、全部を公開・公表するのかについて大きく二つの選択肢を検討する。なお、交渉レベル等(交渉の重要性)

1136

のみならず、コストも勘案した適切な公開・公表方法の組み合わせについても検討する必要がある。

A案 中央交渉及び各府省（本省）における交渉に関して何らかの公開・公表を義務づける。（主要な事項を交渉する部署のみ公開・公表）

（メリット）

- ・ 交渉事項の重要度と公表コスト等を考慮すれば、主要な事項を交渉することとなる中央交渉及び各府省（本省）における交渉に限定することが合理的である。

（デメリット・留意事項）

- ・ 交渉内容の重要度は状況の推移やパッケージ内容の検討によって変化するものであり、予め決定できるものではない。
- ・ 交渉内容のチェック機能を期待する場合、出先機関等における実態の状況が分からなくなるおそれがある。

B案 中央交渉、各府省（本省）における交渉、各地方支分部局等における交渉等、すべての交渉に関して何らかの公開・公表を義務づける。

（メリット）

- ・ 不適切な労使慣行の防止や国民に対する説明責任等の目的に照らせば、中央、各府省（本省）、各地方支分部局等によって、差異を設ける合理的な理由はなく、統一的な扱いとするのが適当である。

（デメリット・留意事項）

- ・ 全ての部署で公開・公表することになると公開・公表の方法にもよるが、相当なコストがかかることが想定される。
- ・ 中央、各府省（本省）、各地方支分部局等における公開・公表の方法については、様々な組み合わせが考えられる。

6. 公開・公表方法について

- ・ 4. ア案については、一般国民の傍聴、マスコミによる代表取材、インターネット中継などが考えられる。
- ・ 4. イ案、ウ案、エ案については、広報（官報等）、ホームページ掲載、情報公開窓口における情報提供、記者会見（報道発表）が考えられる。

【整理】

上記のとおり。

◆第10回WG（7／10）

論点10 : 協約締結権を付与する職員の範囲

(1) いかなる範囲とすべきか。

・・・P30

論点整理表（案）

10 協約締結権を付与する職員の範囲			
論点番号	10-(1)①	(1) いかなる範囲とすべきか。 (管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など) ① 「使用者側に立つ職員は、自らの勤務条件を自らが決定することになりうるから、付与すべきではない」との判断基準は妥当か。また、妥当とする場合、「使用者側に立つ職員」とは、具体的にいかなる範囲の職員か。現行の管理職員等か。	担当委員 武藤委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>1. 労働法制における取扱い</p> <p>(1) 労働法制における「使用者の利益代表者」の取扱い</p> <p>「使用者の利益代表者」が参加する団体は労働組合としての自主独立性において欠けるところがあるとの見地から、労働組合法上の「労働組合」ではなく（労働組合法第2条但書第1号）、労働組合法が規定する法的保護（法人格の取得、不当労働行為の救済、労働協約の一般的拘束力等）を享受できないとされている。</p> <p>ただし、利益代表者という概念は相対的なものであり、一般の労働者との関係では利益代表者とされ、一般の労働者が結成する労働組合に参加できないものであっても、使用者との関係では自らの労働条件について交渉することもあり得るから、かかる者が一般の労働組合とは別に労働組合を結成し、又は加入することを労働組合法が禁止するものではなく、本条の要件を満たす限り、労働組合としての法的な保護を受けることができるとされている。</p> <p>○労働組合法（昭和24年6月1日法律第174号）（抄）</p> <p>第二条 この法律で「労働組合」とは、労働者が主体となつて自主的に労働条件</p>		厚生労働省労政担当参事官室著「労働組合法 労働関係調整法」（五訂新版）P.261～262	1190

の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体をいう。但し、左の各号の一に該当するものは、この限りでない。

- 一 役員、雇入解雇昇進又は異動に関して直接の権限を持つ監督的地位にある労働者、使用者の労働関係についての計画と方針とに関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが当該労働組合の組合員としての誠意と責任とに直接に接する監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者の参加を許すもの

二～四 略

(2) 使用者の利益代表者の例（昭和24年2月2日 労働省発労第4号）

使用者の利益を代表すると認むべき者の参加を許す組合は労働組合ではない。労組法第二条但書第一号は、かかる組合を認めないが、その参加を許されない者の範囲は次の通りである。

A 管理又は監督の地位にある者、機密の事務を取扱う者、使用者の労働条件の決定に直接参画する者等、即ち概ね次の者がこれらに該当する。

(イ) 総ての会社役員、理事会又はこれに類似するものの構成員

(ロ) 工場支配人、人事並びに会計課長及び人事、労働関係に関する秘密情報に接する地位にある者

(ハ) 従業員の雇用、転職、解雇の権限を持つ者及び生産、経理、労働関係、対部外関係、法規その他の専門的事項に関する会社の政策決定についての権限を有し或はこれに直接参画する者

(ニ) 労務部（名称を問わず之に該当する部課）の上級職員

(ホ) 秘書及びその他の人事、労働関係についての機密の事務を取扱う者

(ヘ) 会社警備の任にある守衛

(3) 使用者の利益代表者の範囲の確定

<p>使用者の利益代表者の範囲は労働組合法で具体的に例示されているが、実際問題としては、企業のある特定のポストにある者が利益代表者に該当するかどうかは必ずしも明らかでない場合が生ずる。したがって、労使間の無用な争いを防止するため、その範囲を労働協約で明定することが多い。しかしながら、本来法の予定する使用者の利益代表者の範囲は、客観的に定まっているべきものであって、理論的には労使当事者の協定によってこれを左右することはできないとされ、また、使用者の利益代表者の範囲は、労組法第5条及び第20条の規定によって労働委員会が有権的に決定する権限をもつとされる。なお、これらの利益代表者の範囲はあらかじめ決定されるものではなく、不当労働行為の認定、法人格の取得の場合等にその都度行われることとされている。</p>		
<p>2. 現業公務員における取扱い</p> <p>労働組合法が適用されるが、使用者の利益を代表する者の範囲は、労働委員会が認定して告示することとされている。(特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第4条第2項、地方公営企業等の労働関係に関する法律第5条第2項) これは、使用者の利益代表者の具体的範囲を巡って紛争が生じることをできる限り未然に防止し、業務の正常な運営を最大限に確保しようとする趣旨であるとされる。これらの使用者の利益代表職員も、別に労働組合法上の労働組合を結成することができる。</p>	<p>三治重治著「公労法・地公労法」P. 121 1195 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第4条第2項 1200 地方公営企業等の労働関係に関する法律第5条第2項 1200</p>	
<p>3. 非現業の公務員における取扱い</p> <p>管理職員等と一般職員は同一の職員団体の結成は認められていない。これは、基本的には職員団体の自主性を確保することを趣旨とするものであるが、さらに、両者が労使関係上の立場を異にし、両者の混在する団体は職業上の共通の利益を追求する団体としては健全な基礎を欠くと考えられたからとされる。</p> <p>ただし、管理職員等のみで構成する職員団体を組織することは可能であり、登録職員団体になることもできる。(地方公共団体でも同様)</p>	<p>鹿児島重治他 逐条国家公務員法 P. 1028 1197 「官公労働法の基礎」青木宗也、中山和久編 P. 69 1201</p>	

<p>管理職員等の範囲は国家公務員法第 108 条の 2 第 3 項但書で下記のように規定されている。(地方公務員についても同様。地方公務員法第 52 条第 3 項)</p> <p>① 重要な行政上の決定を行う職員 ② 重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員 ③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員 ④ 職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員 ⑤ その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員</p> <p>具体的な管理職員等の範囲は、人事院規則で定めることとされ(国家公務員法第 108 条の 2 第 4 項)、人事院規則 17-0 (管理職員等の範囲) で、組織区分別に職名を挙げて規定されている。</p> <p>地方公共団体では、人事委員会又は公平委員会が規則で定めることとされている。(地方公務員法第 52 条第 4 項)</p> <p>【参考】 ○人事院規則 17—0 (管理職員等の範囲) (昭和 41 年 7 月 9 日施行) (抄) (管理職員等の範囲) 第一条 法第百八条の二第三項ただし書に規定する管理職員等は、別表上欄に掲げる組織の区分に応じ、これに対応する同表下欄に掲げる職員とする。</p>	<p>国家公務員法第 108 条の 2 第 3 項 地方公務員法第 52 条第 3 項</p> <p>国家公務員法第 108 条の 2 第 4 項 地方公務員法第 52 条第 4 項</p>	<p>1199 1199</p> <p>1199 1199</p>
--	---	---

別表 管理職員等の範囲（第一条関係）

組 織		職 員
内閣	内閣官房	内閣総務官 総理大臣官邸事務所長 内閣審議官 内閣参事官 総理大臣官邸事務所副所長 企画官（内閣総務官室に所属する者に限る。） 調査官 内閣事務官（人事、予算又は庁舎警備に関する事務を担当する者に限る。） 秘書 守衛長 総理大臣官邸事務所に所属する守衛
	内閣衛星情報センター	所長 次長 部長 総括開発官 課長 主任分析官 主任開発官 副センター所長 受信管制局長 内閣事務官（人事又は予算に関する事務を担当する者に限る。）
	内閣法制局	内閣法制次長 部長 総務主幹 憲法資料調査室長 参事官 課長 調査官 課長補佐（管理） 総務主任 人事係長 予算係長 秘書
内閣府	内部部局	事務次官 内閣府審議官 官房長 政策統括官 局長 総括審議官 政策評価審議官 審議官 参事官 課長 管理室長・・・

備考

2 この表中次に掲げる用語については、次の定義に従うものとする。

十二 秘書 大臣、副大臣、政務官、事務次官若しくは外局の長官又はこれらに相当する者の秘書事務を担当する職員のうち監督的地位にある者をいう。

十五 守衛長 守衛（庁舎又は構内の警備に従事する職員をいう。）のうち監督的地位にある者をいう。

4 まとめ

上記をまとめれば、民間企業、特定独法等職員、非現業職員いずれにおいても、労働団体の自主性を確保する観点から、「使用者の利益代表者」とそれ以外の一般の労働者が同一の労働組合を組織しても、労働組合法による法的保護を受けず、また、「管理職員等」と職員が同一の職員団体を組織することを国家公務員法上では認めていない。しかしながら、「使用者の利益代表者」、「管理職員等」に該当する労働者、職員が当該労働者、職員のみで構成する労働組合、職員団体を組織することは法律上可能であり、当該労働組合においては協約締結、当該職員団体においても交渉を行うことは可能である。

さらに、「使用者の利益代表者」「管理職員等」の範囲については、現業国家公務員について労働委員会、非現業公務員について人事院（地方公共団体においては人事委員会・公平委員会）が決定することになっている。（民間企業については、事前に決定することとはされていない。）

5 論点の検討

- ※ 現在、職員団体を結成できないとされている「警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員」以外の職員は、管理職員等とその他の職員が一体の職員団体を組織するのでない限り、職員団体を結成し、権限ある当局と交渉を行うことができることに留意する必要がある。
- ※ 「使用者側に立つ職員」に協約締結権を付与しないということは、非現業職員を「協約締結権を付与しない職員」と「協約締結権を付与する職員」の2種類の職員に分けることになる。
- ※ この場合においても、現行の取扱いと同様に、「使用者側に立つ職員」とその他の職員とは同一の職員団体を組織することはできないが、「使用者側に立つ職員」のみを構成員とする職員団体を組織し交渉することは可能とすべきと考えられる。

(1)「使用者側に立つ職員は、自らの勤務条件を自らが決定することになりうるから、付与すべきではない」との判断基準は妥当か。

A案 妥当（協約締結権を付与すべきでない）とする考え方

(理由)

- ・ 緊張感ある健全な労使関係を構築するためには、自らの勤務条件を決定しうる「使用者側に立つ職員」に協約締結権を付与すべきではない。
- ・ 使用者側に立つ職員が協約により自らの勤務条件を決定することについては、国民の理解を得られない。

※ この案では、「使用者側に立つ職員」のみを構成員とする職員団体を組織し、当局と交渉することはできるが、「使用者側に立つ職員」が職員団体を結成したとしても当該職員団体には協約締結権を認めないということになる。

(留意点)

- ・ 使用者側に立つ職員として位置づけられる職員には、現在の「管理職員等」が含まれ、上級の権限ある当局と交渉することができることから、「使用者側に立つ」ことをもって、協約締結権を付与しないとする合理的な理由がないとの考え方もある。
- ・ 非現業職員を新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分することになるが、これまで、団結権や国公法に基づく交渉が認められていた職員をこのように区分する理由について整理する必要がある。
- ・ 付与しないとすれば、民間企業、特定独法等と異なった仕組みとなる。
- ・ 使用者側に立つことが即自らの勤務条件を自ら決定することになりうるとは限らないことから、これら職員に協約締結権を付与しない場合の理由付けとしては適当でないとの考え方もある。

<p>B案 妥当ではない（協約締結権を付与すべき）とする考え方</p> <p>（理由）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働法制においても、使用者の利益代表者が労働組合を組織し使用者と協約締結を行うことを排除していない。現業国家公務員についても同様である。 ・ 使用者側に立つ職員も労働者であり、勤務条件について交渉を行い協約を締結する必要性・メリットはある。 ・ 現在の団結権や国公法に基づく交渉の取扱いと同様であり、より多くの公務員において自律的労使関係を構築できる。 <p>（留意点）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 使用者側に立つ職員が協約により自らの勤務条件を決定することについては、国民の理解を得られないおそれがある。 ・ 管理職員による職員団体は極めて少数である現状にかんがみれば、現実には、使用者側に立つ職員と当局との間で交渉が行われる可能性は低いとも考えられる。 ・ 勤務条件の統一性の確保がより複雑になるおそれがある。 <p>（２）（１）のA案が妥当とする場合、協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」とは、具体的にいかなる範囲の職員か。現行の管理職員等か。</p> <p>A案 協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」とする考え方。</p> <p>（理由）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人事院規則等で規定された明確な区分であり、定着している。 <p>（注）国家公務員法 108 条の 2 第 3 項但し書の管理職員等の範囲は、昭和 48 年の第三次公務員制度審議会答申において「管理職員等の区分については、労働組</p>	<p>中労委（セメダイン）事件（最高裁第一小決定平成 13. 6. 14 労判 807 号 5 頁）</p>
--	--

合法第2条の規定に準じて、その規定を整備するものとする」とされたことを受け、昭和53年に国家公務員法が改正され、現在の規定になっている。

(留意点)

- ・ 管理職員等は、上記【参考】に示す通り、現在人事院規則に基づき指定されているところ。一方、民間では、労組法第2条で規定するほか労働協約によって「組合員の範囲（管理職の範囲）」を決定している。自律的労使関係という観点から、「使用者側に立つ職員＝現行の管理職員等」とする場合には、その範囲の決定方法につき、十分な検討が必要である。

B案 協約締結権を付与しない「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」よりも狭める考え方。

(幹部職員等（例えば指定職職員と人事、給与担当部局の管理職員）とその他の職員に分類し、前者には協約締結権を付与しないが、後者には付与するなど)

(理由)

- ・ 職員の利益を保護する観点からは、協約締結を付与しない職員を可能な限り狭め、指定職や、給与担当部局の管理職員等、実質的に勤務条件の決定に直接携わる職員に限定すべきである。(例えば本省課長級以上、指定職に限る等)
- ・ 民間においても労組法第2条第1号が規定する使用者の利益代表者の範囲については、その範囲を不必要に拡大して解釈すべきでなく、限定的かつ抑制的に判断すべきであるとされている。

(留意点)

- ・ 「使用者側に立つ職員」を現行の「管理職員等」よりも狭める考え方を採る場合、実質的に勤務条件の決定に影響を与えうる職員の範囲をいかに合理的に限定できるか、検討する必要がある。
- ・ 現在、一般職員との間において労使関係上の立場を異にすることから区別されている「管理職員等」を「使用者側に立つ職員」と「その他の職員」に区分するこ

とになるが、このように区分する理由について整理する必要がある。

- ・ 新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分することになるが、これまで団結権や国公法に基づく交渉を認められていた職員をこのように区分する理由について整理する必要がある。

※ 現行の「管理職員等」を協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分した場合、以下のようなパターンが想定される。

【現行制度】

	団結権	交渉権	協約締結権
a 管理職員等	○	○	×
b 一般職員	○	○	×



【協約締結権を付与した場合のイメージ】

	団結権	交渉権	協約締結権
a ₁ 使用者側に立つ職員	○or×	○or×	×
a ₂ その他の職員	○	○	○
b 一般職員	○	○	○

※ a と b とは同一の職員団体を組織できない。

※ a₁、a₂、b は同一の職員団体を組織できないこととする。

(注) 上記「交渉権」には協約締結権は含まない。

◆ 現行の管理職員等を a₁「使用者側に立つ職員」と a₂「その他職員」に区分した場合の a₁ の範囲としては、例えば、以下のパターンが考えられる。

- ① 次官、局長、審議官、部長、管区機関の長（指定職）等府省としての重要な決定（重要な政策の意思決定のみならず重要な人事管理上の意思決定を含む）を行う職員
- ② 出先機関の所長、課長等も含めた当局側の立場に立って遂行すべき職務を担当する職員

※ 「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の決定については、現行と同様、第三者

<p>機関が事前に決定する（現行の非現業、現業公務員と同様）方法と労働協約により労使間で決めておき紛争等が生じた場合に第三者機関がその都度決定する（民間と同様）方法がありうる。</p> <p>【参考】</p> <p>○公務員の労働基本権のあり方について（報告）（抄）</p> <p>三 改革の具体化にあたり検討すべき論点</p> <p>2 協約締結権について</p> <p>(1) 付与する職員の範囲</p> <p>協約締結権を付与する非現業職員の具体的な範囲については、検討が必要である。この点、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、管理職員等以外の職員に付与すべき」との考えがある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 管理職員等は、使用者側に立つ職員であり、協約締結権を付与すれば、自らの勤務条件を自らが決定することになりうる。 ・ 民間と同様の取扱いとすべきである。 	<p>国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会第3回（平成21年1月13日）参考1 専門調査会報告の記述・専門調査会における意見（抜粋）</p>	<p>1206</p>
<p>【整理】</p> <p>上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

10 協約締結権を付与する職員の範囲			
論点番号	10－(1)②	(1) いかなる範囲とすべきか。 (管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など) ② 「議会制民主主義の観点から、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で定めるべきであり、労使交渉により決定すべきではない」との判断基準が妥当する職員が存するか。 また、具体的にいかなる職員か。	担当委員 武藤委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>ここでは、非現業職員（団結権を付与されていない職員を除く）を通じて、横断的な共通の判断基準により「協約締結権を付与する職員」と「協約締結権を付与しない職員」に区分することができるか否かという視点から検討する。</p> <p>このような判断基準が妥当する職員としては、①行政に固有の業務に従事する職員（例えば、権利義務設定、企画立案に携わる職員）、②公権力の行使に携わる職員、③国家の意思形成に関わる職員が想定できる。</p> <p>その理由としては、以下のとおり</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政に固有の業務に従事する職員については、公務外に同種の業務が存在しないため、労使交渉により合理的な決定が期待しにくいことから、勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。 公権力という私人に対して優越的な意思を発動する権力を有する職員の勤務条件については、国民の監視やコントロールの必要性が極めて高いと考えられるため、その勤務条件については、国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。 国家の意思形成について、直接、影響力を行使しうる権限がある職員について 		<p>国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会第3回（平成21年1月13日）参考1 専門調査会報告の記述・専門調査会における意見（抜粋）</p>	1206

は、勤務条件について、国民の監視やコントロールの必要性が他の職員と比べても高いと考えられることから、その勤務条件については、国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。

※公権力

国家（又は公共団体）がその統治権に基づき、私人に対して優越的な意思を発動する権力。法令を定め、法的争いを裁断し、あるいは国民に命令し、強制することがその例であるが、国と私人とが対等の立場に立つ私法上の法律関係（物品の売買など）はこれに含まれない。実定法上、「公権力の行使」という用例がある（国賠1、行審1・2等）。

これらについては、下記の点に留意する必要がある

- ・ 議会制民主主義は憲法上の要請であり、法律・条例が協約に優先することは当然であるが、それ以上に協約締結権自体を否定する理由にはなりえない。
- ・ 各業務ごとに行政に固有の業務に該当するか、公権力の行使に該当するか、国家意思の形成に該当するかどうかを判断していく必要があるがいずれも抽象的な概念であり、実際には困難と考えられる。
- ・ 上記業務と他の業務を同じ職員が行っている場合その取扱いが難しい。
- ・ 非現業職員を新たに協約締結権を付与する職員と付与しない職員に区分することになるが、これまで、団結権や国公法に基づく交渉を認められていた職員をこのように区分する理由について整理する必要がある。
- ・ 公務外に同種の業務が存在しなくとも、民間一般の水準は存在するし、労使双方がそれぞれ考慮すべきと考える事項を交渉において主張しあうことで、より合理的な決定が期待できる。
- ・ 公権力の行使に携わることと、協約締結権を制限することに直接の関連はない。現に、例えば特定独法においては、行政処分的前提となる民間事業者への立入検査など、「公権力の行使」に携わる職員についても、他の職員と区別することなく

「有斐閣法律用語辞典 [第2版]」 P. 419

1211

協約締結権が付与されている。

- ・ 公共施設の管理への指定管理者の導入などにより従来「公権力の行使」に相当するといわれてきた業務を民間企業の労働者が行っている場合もあり、「公権力の行使」を行政が独占的に行っているかどうかには疑義がある。
- ・ 「国家の意思形成に関わる職員」については、国家公務員全てが「国家の意思形成に関わる職員」であるとも言え、基準にならないとも考えられる。
- ・ 上記業務に関わる職員も労働者であり、組合を組織して、勤務条件について交渉し、協約を締結する必要性・メリットはある。

(案) 上記をまとめると、非現業の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、仮に区分ができたとしてもこれらの職員に協約締結権を付与しない合理的な理由を説明するのが難しいことから、協約締結権を付与しない職員について、横断的な共通の判断基準により区分することは困難であると考ええる。

【参考】

○ドイツの例

ドイツでは、公法上の勤務・忠誠関係に立ち、公権力の行使に関わる業務を担当する官吏と労働契約に基づく私法上の雇用関係にある公務被用者で扱いを異にしており、官吏には通説・判例により協約締結権が否認されている。

○ 公務員の労働基本権のあり方について（報告）（抄）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(1) 付与する職員の範囲

また、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、権利義務

設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員以外の職員に付与すべき」との考えがある。

- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、憲法上の要請である議会制民主主義に基づき、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。
- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、公務外に同種の業務が存在しないため、労使交渉により合理的な決定が期待しにくい。

一方で、次の理由などから、「権利義務設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員か否かという区分けにより、付与の可否を決めるべきではない」との考えがある。

- ・ 議会制民主主義は憲法上の要請であり、法律・条例が協約に優先する（三二(3)参照）ことは当然であるが、それ以上に協約締結権自体を否定する理由にはなりえない。
- ・ 公務外に同種の業務が存在しなくとも、民間一般の水準は存在するし、労使双方がそれぞれ考慮すべきと考える事項を交渉において主張しあうことで、より合理的な決定が期待できる。
- ・ 実際の業務仕分けが困難である。
- ・ 複数の職務を有する者の取扱いが難しい。

【整理】

上記のとおり

論点整理表（案）

10 協約締結権を付与する職員の範囲			
論点番号	10- (1)③④	<p>(1) いかなる範囲とすべきか。 （管理職員等を除く職員、公権力の行使に携わる職員を除く職員、特定の職種を除く職員など）</p> <p>③職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきもの、又はすべきでないものがあるか。</p> <p>④①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として、いかなるものを考慮すべきか。また、その基準や観点に照らした場合、具体的に付与すべき職員、すべきでない職員は、どうなるか。</p>	担当委員 武藤委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>○ 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきもの、又はすべきでないものがあるか。 また、論点①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として、いかなるものを考慮すべきか。また、その基準や観点に照らした場合、具体的に付与すべき職員、すべきでない職員は、どうなるか。</p> <p>A案 職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない。 また、論点①ないし③の他に、協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべきものはない。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> 協約締結権を付与される職員の範囲が広がることから、自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿う。 			

- ・ 公務ではほとんどの職務に何らかの専門性・特殊性があると考えることができ、職務の専門性・特殊性に基づき協約締結権を制限する場合の範囲をめぐる争いを回避することができる。
- ・ 現業国家公務員において機能している制度であり、協約締結権が制限される職員の範囲をめぐる争いが生じない。

(デメリット・留意事項)

- ・ 非現業では多種多様な職務が存在しており、職務の専門性・特殊性について考慮が必要と考えられるが、職務の専門性・特殊性に照らし、B案のような視点について考慮することができない。

B案 論点②による判断基準による場合のほか、個別の政策判断として、職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないものがあり得る。

※ 法定する場合の判断基準としては、

- ① 勤務条件を決定する際に、職務の専門性・特殊性に照らし、他の職種と比較して人材の確保・育成の要請が特に強いなど個別の特殊事情を考慮して定める必要があり、協約により勤務条件を決定することが適当でないもの
- 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、職務の専門性・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
などが想定される。

(メリット)

- ・ 職務の専門性・特殊性に照らし、個別の特殊事情を考慮した勤務条件の決定、施設等での適切な行政サービスの提供の維持等ができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 協約締結権を付与しない職員の範囲が広くなり過ぎると自律的労使関係制度を構築する趣旨が損なわれるおそれがある。
- ・ 労使交渉では個別の特殊事情を考慮できず、労使交渉でなければ考慮できるとする理由はないとの考えもある。
- ・ 現在でも交渉は行われており、協約締結権を付与するか否かによって、付与しないことを合理化するに足る程の公務の停滞や行政サービスの質の低下を来たすといった違いはないとの考えもある。
- ・ 調整システムの整備により公務の停滞はある程度回避できるので重大な影響は生じないとの考えもある。

※ これらの類型への当てはめについては、自律的労使関係制度の全体像設計の中で、どのような職務が該当するかを検討するのが適当である。

【整理】

上記のとおり

◆第11回WG（7／17）

論点13： 労使協議制

（1）いわゆる労使協議制について、公務の分野においてどのように考えるか。

・・・P50

論点16： 地方公務員に関する論点

（3）協約等を公開対象とする場合に、公表の責任を負うのは、各任命権者か。あるいは、各任命権者から長に集約する形態が採用しうるか。

・・・P60

（4）地方議会に対する協約等の報告のあり方について、どのように考えるか

・・・P65

（5）多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存するなかで、どのような交渉円滑化のための措置が必要か。

・・・P66

論点整理表（案）

13 労使協議制			
論点番号	13(1)	<p>いわゆる労使協議制について、公務の分野においてどのように考えるか。</p> <p>①その性格、目的、協議対象、職員団体の関与のあり方などについて、どのように考えるか。</p> <p>②団体交渉との関係を、どのように考えるか。</p>	担当委員 島田委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>1 考察に当たって</p> <p>○ 憲法第 28 条との関係における労使協議制</p> <ul style="list-style-type: none"> これら（注：労使協議制と苦情処理手続）は、団体交渉を補完する労使間の自主的手続であって、憲法 28 条はこれらの手続をも含めた意味で「労使自治」の発展に必要な基本的ルールを設定している。比喩的にいえば憲法 28 条は、労使自治という建築物の土台（基礎）を設定した規定であり、この土台の上になどのような建築物を建てるかは、労使の創意工夫に委ねている。「労使自治」の内容については、労使に多様な可能性が残されているのである。 <p>○ 労働法制における労使協議制の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> 労使協議制とは広範な意味を有するが、ここでは、当該団体的労使関係において団体交渉とは別個のものとして設けられている協議の手続と解しておく。（中略）労使協議制は、企業別労使間の情報共有・意思疎通・合意形成の手段であり、産業、企業、事業所、職場などのレベルにおける公式・非公式の多様な協議手続から成っている。 企業・事業所レベルでの代表的な労使協議制としては、①団体交渉の開始に先立って情報開示・意向打診などを行うための、団交前段的労使協議制、②団 		<ul style="list-style-type: none"> 労働法 [第 8 版] (菅野和夫) P. 523 労働法 [第 8 版] (菅野和夫) P. 523～524 	<p>1213</p> <p>1213</p>

交事項を労使協議によって解決するための、団交代替的労使協議制、③団交事項とは区別された経営生産事項を協議するための、経営参加的労使協議制、④協約上の人事協議条項に基づき行われる人事の事前協議制、などがある。これらに共通の特色は、労使間の合意（協定、覚書、了解など）に基づいて設置される手続であり、したがって協議の対象事項や手続はこの合意に従うこと、争議行為を予定しないこと、協議の対象事項は団交事項か否かに拘泥しないこと、などである。また、協議の程度（態様）については、「説明・報告」、「意見聴取」、「協議」、「同意」などの区別がなされており、対象事項の性質によって使い分けられている¹¹⁾。実際には、企業別組合の締結している労働協約の多くが労使協議を前段的手続とした団体交渉によって（62%の協約）、または労使協議手続のみによって（22%の協約）締結されており（団体交渉手続のみによって締結された協約は9%のみ。労働省・平成3年労働協約等実態調査）、労使協議制は企業別労使関係の運営において中心的な手続となっている。

* 未組織企業における労使協議

労働組合が存在しない企業においても、経営者と労働者間に労使協議の機関ないし手続が設置されている場合がある（中略）。その典型は、企業ないし事業所の従業員の親睦・共済団体である従業員会が給与・一時金などの労働条件について話し合いを行ったり、経営・生産事項について会社の説明を受けたりする場合である（略）。

- 11) 経営の方針・計画などに関する事項は「説明報告」が多く、配転・出向・解雇などの人事や労働条件に関する事項は協議事項が多い。労働組合の「同意」を要するとされる事項は、人員整理・定年制などの雇用に関する事項や、労働時間や退職金の制度などが多い。

・ 使用者および労働者の相互に関係ある事項で、団体交渉制度の範囲内でない

・ 新労働法講座第3巻 団体交渉（三藤正）

1216

<p>もの、または雇用条件の決定に関する他の制度によっては、通常扱われないものについての協議・協力機関であり、それは企業におけるすべての関係者の間に真に平等な討議によって、相互理解を深め、また生産および労働者の愉楽と福祉に関する問題について、助言、情報交換および示唆を与えることにより、経営者を援助するという不可欠の機能をもつものである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労使協議制は、通常団体交渉の範囲内にはない経営上、生産上の問題についての経営者と労働者との組織的な話し合いの手段であり、それはまた、労働者の経営参加の一形態でもある。労使関係、すなわち使用者と労働者との組織的な関係を規律するための基本的制度は団体交渉であり、労使協議制は団体交渉が有効に機能することを前提として、これを補足する役割を果たすべきものである。 <p>※ 労使協議制の効果等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成 16 年労使コミュニケーション調査結果の概要（厚生労働省） <ul style="list-style-type: none"> ア 過去 1 年間ににおける労使協議機関について、成果があったかどうかをみると、「成果があった」とする事業所割合が 61.3%、「成果がなかった」3.3%、「どちらともいえない」35.4%となっている。 <ul style="list-style-type: none"> 労働組合の有無別では、労働組合「あり」の事業所では「成果があった」が 63.9%となっており、労働組合「なし」の事業所の 54.1%に比べ高くなっている。 イ 「成果があった」とする事業所について、成果の内容別にみると「労働組合との意思の疎通が良くなった」が 53.2%、「労働環境の整備に役立った」48.9%となっている。 ・ 労使コミュニケーションに関するアンケート集計結果（2005 年 5 月）（日本経団連） <ul style="list-style-type: none"> 労使協議について、成果ありとする回答は、「労使間の情報共有化」につ 	<p>P. 296</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 調査研究資料第 31 号 公共企業体における労使協議制と経営参加（公共企業体等労働問題研究センター編（三藤正 協力）） P. 67 ・ 平成 16 年労使コミュニケーション調査結果の概要（厚生労働省）（抜粋） ・ 新たな時代の企業内コミュニケーションの構築に向けて（2006 年 5 月）（資料 1：労使コミュニケーションに関するアンケ 	<p>1217</p> <p>1218</p> <p>1226</p>
---	--	-------------------------------------

<p>いて 95.8%、「労使間の意思疎通の円滑化」について 94.9%、「安定した労使関係の構築」について 93.2%などとなっている。</p> <p>※ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日）（抄）</p> <p>民間では、①団交前段的労使協議制、②団交代替的労使協議制、③経営参加的労使協議制、④人事の事前協議制などが、代表的な労使協議制として設けられている。</p> <p>公務部門における労使協議制については、「効率的・効果的な事務事業の遂行、国民・住民に対する良質な公共サービスの提供を促進するため、労使間の意思疎通を図るツールとして労使協議制度を整備すべき」との考えがある。</p> <p>労使協議制は、団体交渉を補完するというその性質上、基本権の付与拡大のあり方が具体的に定まらなると、その必要性及び内容について、定めることは困難である。よって、まず、基本権付与拡大のあり方を具体的に定めた上で、検討することが必要である。</p> <p>※ なお、職場全体の利害を反映し易いと考えられる「従業員代表制」に関する議論があることにも留意する必要。</p> <p>・ ヨーロッパのいくつかの国では、職業別ないし産業別の団体交渉とは別個に、企業ないし事業所において経営・労働関係上の労働者の利益代表機関を法によって制度化することが行われた。ドイツの事業所委員会（略）、フランスの企業委員会（略）などがその代表である。このような従業員代表機関は、一定規模以上の企業において設置が半ば強制され、企業・事業所における団体交渉事項以外の従業員の利益に関わる事項について、企業の決定に意思表示、協議、共同決定などの手続で関与する権利を与えられる。かかる従業員代表制度は、企業における労使の共同の利益を労働者の参加によって推進しようとする制度であり、労使の対決を予定した団体交渉とは異なり、労使の協力・協調を基</p>	<p>ート集計結果）（日本経団連）（抜粋）</p> <p>・ 労働法 [第8版]（菅野和夫）P. 471</p>	<p>1215</p>
--	--	-------------

本理念とする。したがって、従業員代表機関は、労働組合とは異なり、従業員全員が当然参加し、協議のための代表者を法定の手続で選出し、使用者から活動の種々の面で便宜供与を受ける。

2 公務分野における労使協議制の性格、目的、協議対象、職員団体の関与のあり方などについて、どのように考えるか。

団体交渉との関係を、どのように考えるか。

※ ここで検討する労使協議制については、協約締結（同意）を目的とする団体交渉とは異なり、説明、意見聴取、意見交換を行うことを目的とするものを前提として検討を行う。

A案 民間と同様、労使自治の原則に基づき労使間の合意により設ける自主的手続として、労使協議を認める。（法令により労使協議を禁止しない。）

協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）については、労使間で決定する。

（メリット）

- ・ 自律的労使関係を構築するという趣旨に沿うものである。
- ・ 団体交渉のみでなく多様な方法により労使間の情報共有・意思疎通が行われることにより、労使関係の安定が図られる。また、公務を取り巻く環境や課題に対する認識を共有することにより、効率的・効果的な事務事業の遂行、良質な公共サービスの提供に資する可能性がある。
- ・ 労使協議における対象事項は労使間の合意により決定され、必ずしも団体交渉事項の範囲に限定されないため、団体交渉事項にはなりにくい管理運営事項を含め多様な内容について労使間の情報共有・意思疎通を図ることができる。
- ・ 団体交渉事項の前段的手続として労使協議を行うことにより、団体交

渉・協約締結を円滑に行うことが出来る。

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉とは別に、労使協議に係るコストが発生する。
- ・ 労使協議の目的や協議事項、手続等を明確にしないと、それらをめぐる混乱を生じるおそれがある。
- ・ 労使協議制の実施や協議事項、手続等について、府省ごとに差が生ずる可能性がある。
- ・ 交渉対象事項とならないあらゆる事項が協議等の対象となり得ることから、コストがかかるおそれがある。
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉と明確に区分をしないと、管理運営事項が事実上交渉事項になるおそれがある。
- ・ 国の事務の管理、運営（管理運営事項）の権限と責任は、国民の利用者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは行政主体がその権限と責任を職員団体と分かち合うことになり適当ではないことから交渉対象事項とされていないことにかんがみると、管理運営事項を職員団体との労使協議の対象とすることは、国会や国民の理解を得られないおそれがある。
- ・ 労使関係の透明性向上の観点から、労使交渉に関しては議論しており、労使協議に関しても透明性に留意する必要がある。
- ・ 勤務時間中に行うことを可能とする場合には、職務専念義務との関係で整備が必要。
- ・ 労使協議の設置単位について、民間では労使交渉が行われる単位と同様のことが多いと考えられるが、公務ではどのような単位とするか検討する必要がある。

B案 労使協議の求めがあった際には、相手方は合理的理由がない限り、恣意的にその求めを拒否することのないよう努めるものとして、労使協議を行うことを法令上努力義務とする。

協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）については、労使間で決定する。

（理由）

- ・ 労使関係の安定、団体交渉・協約締結の円滑化といったことは、公務においては民間以上に求められることから、労使協議を行うことを努力義務とする。

（メリット）

A案のメリットと同様。

（何らかの方法で労使協議が行われる可能性が高くなることにより、A案におけるメリットが実現されやすくなる。）

（デメリット・留意事項）

A案のデメリットのほか、

- ・ 民間では法制度上規定されていない労使協議について、公務においては特に労使間の情報共有・意思疎通を図ること及び団体交渉・協約締結を円滑に行うことが求められることに鑑み、民間と異なる制度とする合理性があるか検討が必要。

※ 団体交渉事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉・労使協議のそれぞれの役割を明確にする必要がある。なお、労使協議自体の公開、協議の概要録の公表等、団体交渉と同じ取扱いとするか検討が必要。

C案 労使協議の求めがあった際には、労使協議を行うことを法令上努力義務とし、協議事項、手続等（協議の当事者や態様、設置段階等）についても、あ

・ 現業国家公務員において、労使協議制と同様に本来は労使間の自主的決定によるものである苦情処理共同調整会議の設置が義務付けられている趣旨は以下のとおり。

苦情処理機関を設けるか否かは、本来、労使間の自主的決定によるべきであるが、公共企業体等においては、企業の社会的機能にみられる特殊性、すなわち公益性、社会性および独占性などから、職員の苦情を迅速かつ平和的に解決して職場を明朗にし、かつできるだけ労使間の紛争の発生を防止するため、苦情処理機関として苦情処理共同調整会議の設置を公共企業体等と組合とに義務づけた。

らかじめ法令で規定する（制限を設ける）。

C-1案 公務を取り巻く厳しい環境、行政ニーズ、日々の業務運営について、効率的で質の高い行政サービスの実現という理念を労使で共有するため、職員、職員の代表又は職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。

C-2案 交渉対象事項とならない人事制度について、職員の理解を得るため、中央レベルでの職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。

C-3案 管理運営事項を含め、交渉対象事項とならない事項について、団体交渉を補完するため、職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める。

C-4案 管理運営事項について、労使協議の対象としない（管理運営事項以外の事項について、職員団体に対する説明・意見交換として、労使協議を認める）。

（メリット）

- ・ 公務の効率化等について、労使が協働して取り組みやすくなる。また、労使でコミュニケーションを図っていくことで職場の活力や職員の士気が高まる。（C-1案）
- ・ 職員の関心の高い人事制度について、その理解を得る機会を確保し得る。（C-2案）
- ・ 意見交換によって、交渉対象事項とならない事項の適切・円滑な処理に役立つ可能性がある。（C-3案）

- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合のデメリット（下記）を回避できる。（C-4案）

（デメリット・留意事項）

- ・ 交渉とは別に、労使協議に係るコストが発生する。（共通）
- ・ 交渉対象事項とならないあらゆる事項が協議等の対象となり、コストがかかるおそれがある。（C-1案～C-3案）
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象とする場合、団体交渉と明確に区分をしないと、管理運営事項が事実上交渉事項になるおそれがある。（C-1案～C-3案）
- ・ 国の事務の管理、運営（管理運営事項）の権限と責任は、国民の利用者たる国会が法律等により行政執行の主体である行政機関に付与したものであり、それを交渉対象事項とすることは行政主体がその権限と責任を職員団体と分かち合うことになり適当ではないことから交渉対象事項とされていないことにかんがみると、管理運営事項を職員団体との労使協議の対象とすることは、国会や国民の理解を得られないおそれがある。（C-1案～C-3案）
- ・ 管理運営事項を労使協議の対象から除外することにより、労使間の情報共有・意思疎通による労使関係の安定化、効率的・効果的な事業の遂行、良質な公共サービスの提供といった効果が得られないおそれがある。（C-4案）
- ・ 労使交渉に関しては、労使交渉の透明性向上の観点から議論しており、労使協議に関しても透明性に留意する必要がある。（共通）
- ・ 勤務時間中に行うことを可能とする場合には、職務専念義務との関係で整備が必要。（共通）

D案 いわゆる法定の職員代表制を導入する。

<p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 多様な職員の利害・関心に応じた課題を採り上げることが可能となり、職員個々人の勤務意欲の向上が期待できる。 ・ 各事業所単位において業務をともにする職員の発言ルートが確保されることにより、当該事業所における業務運営の円滑化が期待できる。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日本にはなじみのない制度であり、公務員だけに導入することについて国民・住民の理解が得にくい。 ・ 職員団体が果たす役割と職員代表制が果たす役割について整理が必要。従業員代表制は産業別組合が主流となっているヨーロッパで発展した制度であり、企業別組合が中心の我が国においては企業別組合との整理が難しい。 		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

16 地方公務員に関する論点

論点番号	16－(3)	(3) 協約等を公開対象とする場合に、公表の責任を負うのは、各任命権者か。あるいは、各任命権者から長に集約する形態が採用しうるか。 (参照：地公法 58 条の 2（人事行政の運営等の状況の公表）)	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
<p>1. 地方公共団体における「任命権者」</p> <p>地方公務員法及びその解釈によれば、地方自治体における任命権者を例示すれば以下の通りとなる。</p> <p>○地方公務員法 (任命権者)</p> <p>第六条 地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視総監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令又は条例に基づく任命権者は、法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする。</p> <p>2 前項の任命権者は、同項に規定する権限の一部をその補助機関たる上級の地方公務員に委任することができる。</p> <p>【参考】</p> <p>地方公共団体には、数多くの任命権者が分立している。(中略)</p> <p>地方公共団体における任命権者として、本条では、地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会および公平委員会、警視総監、都道府県警察本部長ならびに消防長を明示しているが、これは例示であ</p>		<p>橋本勇「逐条地方公務員法」第 2 次改訂版 93～94 ページ</p>	<p>1228</p>

り、任命権者の主なものとそれぞれの任命権者によって任用される地方公務員の主なものは、次のとおりである。

(中略) 任命権者は、地方公共団体の機関として任命権を行使するものであるが、それは地方公共団体の「執行機関」と必ずしも一致するものではない。たとえば、(中略)、公営企業の管理者は、その業務の執行について地方公共団体を代表し、企業職員の任命権者であるが(地公企法 8-1、9②)、長の補助機関であって、執行機関ではない。

【任命権者の例】

※以下の例については、特別職を除いている。

1 都道府県知事

会計管理者(自治法 168-2)、出納員その他会計職員(同法 171-2)、職員(同法 172-2)、公立大学の学長、教員および部局長(教特法 10、地教行法 32)、

2 市町村長

会計管理者(自治法 168-2)、出納員その他の会計職員(同法 171-2)、職員(同法 172-2)、公立大学の学長、教員および部局長(教特法 10)、消防長

3 議会の議長

事務局長、書記長、書記その他の職員(自治法 138-5)

4 選挙管理委員会

書記長、書記その他の職員(自治法 191-1)

5 代表監査委員

事務局長、書記その他の職員(自治法 200-5)

6 教育委員会

教育委員会事務局の指導主事、事務職員、技術職員その他の職員(地教行法 19-7)、公立学校の校長、園長、教員、事務職員、技術職員その他の職員(地教行法 34、県費負担教職員の場合は都道府県および指定都市の教育委員会に限る(地教行法 37-1、58-1)。)

<p>7 人事委員会および公平委員会 人事委員会の事務局長ならびに人事委員会および公平委員会の事務職員（法12-7）</p> <p>8 警視総監（都）および警察本部長 警察官（警視正以上の階級にあるものを除く。）その他の職員（警察法 55-3）</p> <p>9 消防長 消防職員（消組法 15-1）</p> <p>10 地方公営企業管理者（企業長を含む。） 管理者（企業長）の補助職員（地公企法 15-1、39 の 2-2）</p> <p>11 地方開発事業団の理事長 地方開発事業団の職員（自治法 306）</p> <p>12 農業委員会 職員（農委法 20-3）</p>		
<p>2. 地方公務員における人事行政の運営等の状況の公表</p>		
<p>ア 地方公務員法上、任命権者が毎年地方公共団体の長に対し、職員の任用、給与、勤務時間等の勤務条件、分限・懲戒、服務、研修、勤務成績の評定等の人事行政の運営の状況を報告し、さらに地方公共団体の長が、これを取りまとめ概要及び報告を公表しなければならないこととされている（平成 16 年地方公務員法改正で導入）。</p>	<p>地方公共団体給与情報等公表システム</p>	<p>830</p>
<p>イ 地方公務員の給与等については、「地方公共団体給与情報等公表システム」により、各地方公共団体のホームページにおいて公表されるとともに、全地方公共団体の公表内容を総務省ホームページとリンクさせている。</p>		
<p>【参考】地方公務員法（人事行政の運営等の状況の公表） 第五十八条の二 任命権者は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、職員（臨時的に任用された職員及び非常勤職員（第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員を除く。）を除く。）の任用、給与、勤</p>		

務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定並びに福祉及び利益の保護等人事行政の運営の状況を報告しなければならない。

- 2 人事委員会又は公平委員会は、条例で定めるところにより、毎年、地方公共団体の長に対し、業務の状況を報告しなければならない。
- 3 地方公共団体の長は、前二項の規定による報告を受けたときは、条例で定めるところにより、毎年、第一項の規定による報告を取りまとめ、その概要及び前項の規定による報告を公表しなければならない。

3. 協約等を公開対象とする場合に、公表の責任主体をどうするか

※ 交渉・協約締結の当事者が誰かということが問題になるが、交渉権限を首長に制度的に一元化するか否かの論点は、(5) ①で検討するため、ここでは、交渉権限は各任命権者等に分散され、首長に一元化されていないことを前提に検討する。

A案 各任命権者の責任において公表する。

(理由)

- ・ 協約等の公開の目的が労使関係の透明性を確保し、国民・住民に対して説明責任を果たすことであるので、交渉当事者たる任命権者の責任で公表すべきである。

(メリット)

- ・ 各任命権者の労使関係の透明性確保に対する責任が明確になる。
- ・ 自律的労使関係を構築する趣旨に沿った制度である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 個々の任命権者毎に公表されるため、住民にとっては分かりにくくなる可能性がある。(分かりやすくするためには、公表方法や時期等の統一が必要と

<p>なるが、誰がどのように調整するのか制度的な仕組みがない中では調整が困難になる可能性がある。)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 任命権者毎に公表することにより、コストがかかる可能性がある。 ・ 地方公務員法第 58 条の 2 の人事行政の報告・公表とは異なった仕組みとなる。 <p>B案 各任命権者から長に報告し、長の責任において公表する。 (例えば、知事部局：知事、議会事務局：議長、教員：教育委員会、公営企業：企業管理者)</p> <p>※ この場合において、公表の責任は、長の責任とするが、長の総合調整権（地方自治法 180 条の 4）と同様の権限に基づくものと整理すべきであり、公表された具体的な内容については、各任命権者が説明責任を負うこととする。</p> <p>(理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民に対して説明責任を的確に果たすためには、当該自治体で行われた交渉、協約内容等についてまとめて公開・公表されることが望ましい。 ・ 公表については、住民から選ばれた首長が実施することが適切である。 <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各自治体における交渉、協約、勤務条件の全体の状況がわかりやすい。 ・ 地方公務員法第 58 条の 2 の人事行政の報告・公表と同様の仕組みとなる。 <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 本来の任命権者が果たすべき責任があいまいになる可能性がある。 ・ 各任命権者ごとに交渉の時期や内容が異なるため、公表時期や公表内容等の統一性をどのように確保するのが課題である。 		
<p>【整理】 上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

1 6 地方公務員に関する論点			
論点番号	16- (4)	(4) 地方議会に対する協約等の報告のあり方について、どのように考えるか。	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
<p>論点 4 (2) で検討済み</p> <p>○論点 4 (2) 論点整理表 (要約版) 【抜粋】</p> <p>【論点】</p> <p>4. 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関連</p> <p>(2) 財政民主主義、国民・住民に対する説明責任の観点から、給与の内容を、どの程度、国会・地方議会の審議対象 (予算説明事項) 又は報告事項とすべきか。①事前関与をどうすべきか、事後関与をどうすべきか。②どの程度詳細に説明又は報告させることが適当か。</p> <p>【論点の整理】</p> <p>2. 事前関与・事後関与のあり方、その際の説明・報告の詳細度について</p> <p>(1) 予算審議では給与総額のみを審議し、事後的に給与制度の内容も含め重点的にチェックする場合。</p> <p>A 案 交渉を実施する前に予算案を提出し、給与総額のみを審議する。その際の説明資料は、現行と同様のものとする。</p> <p>○事後関与としては以下の 2 パターンが考えられる。</p> <p>A-1 案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、協約の内容、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>A-2 案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</p> <p>(2) 予算審議時に予算案と協約 (給与制度) の内容を詳細にチェックする場合。</p> <p>B 案 交渉を踏まえた協約 (給与制度) の内容と予算案を同時に審議する。</p> <p>○事後関与としては以下の 2 パターンが考えられる。</p> <p>B-1 案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>B-2 案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</p>			

なければならない。すなわち、その趣旨が団体の定款（規約）に明記されていることを要するのが原則である。

***使用者団体の法的地位**

「使用者団体」は、労働組合の交渉権限者に関する規定（労組 6 条）や労働協約の定義規定（同 14 条）のなかでは、「使用者」と並ぶ団体交渉当事者として位置づけられている。したがって、使用者団体は、相手方労働組合による「団体交渉を求めうる法的地位」の確認請求の被告とはなりうるし、これとの間の協定には労働協約としての効力が生じうる。また、労働組合と使用者団体間における団体交渉が行き詰まれば、労働関係の当事者間の「労働争議」（労調 6 条）として労働委員会によるあっせん等の調整サービスも受けられる。

2. 地方公共団体における当事者

(1) 地方公務員における交渉に当たる当局

職員団体の交渉の相手方は、交渉事項について適法に管理し、または決定することができる地方公共団体の当局である（本条 4（編注：地方公務員法第 55 条第 4 項））。これを一般に「当局」と呼ぶが、法律上、当局の意義を規定した趣旨は、まぎらわしい交渉を避けるとともに、使用者である地方公共団体側の責任体制を明らかにすることにある。

（中略）

次に、当局たる要件の二は、交渉事項を「適法に管理し、又は決定することのできる」機関でなければならない。「適法に管理し、又は決定する」とは、当該事項について調査研究し、企画し、立案することが、法令、条例、規則その他の規程に照らし、当該当局の任務の範囲内にあると解され、または当該事項について、法令等の規定により、当該当局がなんらかの決定をすることが認められていることをいうものである。たとえば、職員の退職手当に関する事務を一元的に処理するために退職手当組合を設置したときは、退職手当に関する交渉の当局は、職員の属する地方公共団体の人事機関ではなく、退職手当組合の権限を有する機関である（行実昭 45・

橋本勇「逐条地方公務員法」（第 2 次改訂版）924～925 ページ

1229

<p>11・29 公務員第一課決定)。</p> <p>(2) 執行機関の独立性</p> <p>①執行機関の意義</p> <p>現行の地方自治制度の特色は、首長が直接公選制とされていることのほか、執行権限が一つの機関に集中されることなく、行政機能の種類及び性質に応じて、多くの独立の執行機関が設けられ、しかも、それらの機関の多くは合議制の委員会としての構成がとられていることである。これは、権力の集中を排除し、行政運営の公正妥当を期するとともに、住民の直接参加による機関により行政の民主化を確保しようとするものであるとされる。</p> <p>執行機関とは、普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員などをいい、それぞれ独自の執行権限をもち、その担任する事務の管理及び執行に当って自ら決定し、遂行しうることの機関をさす。</p> <p>②執行機関と議会、各執行機関相互の関係</p> <p>普通地方公共団体の議会と執行機関は、それぞれ相互に独立対等の関係にあり、また、各執行機関相互間においても、その権限の範囲内にあつては相互に独立の関係にある。(地方自治法 138 条の 2)</p> <p>③普通地方公共団体の長と各執行機関等の関係</p> <p>普通地方公共団体の執行機関は、普通地方公共団体の長の「所轄」の下にあるとされる。ここで、「所轄」とは、通常、二つの機関の間において、一方が上級の機関であることを認めながらも、他方は相当程度当該上級機関から独立した機関であることを表わす意味に用いられる語である。したがって、普通地方公共団体の長とそれ以外の執行機関との関係も、対等というのではなく上述のような関係にあると解される。さらには、他の執行機関全てを総括する意味における普通地方公共団体の長とその他の執行機関との関係を表す意味が含まれており、すべての執行機関の総</p>	<p>松本英昭「逐条地方自治法」第五次改訂版 P457</p> <p>松本英昭「逐条地方自治法」第五次改訂版 P459</p> <p>松本英昭「逐条地方自治法 第五次改訂版」 P460</p>	<p>1235</p> <p>1236</p> <p>1237</p>
---	--	-------------------------------------

括的代表としての地方公共団体の長の地位を示すものとされる。

ただし、所轄の下にあるからといって、普通地方公共団体の長に、その他の執行機関に対する指揮監督権のような何か具体的な権限がこの規定によって認められていると解すべきものではないとされる。

3. 論点の検討

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)

(理由)

- ・ 住民から選挙で選ばれた首長が、当該地方公共団体の職員の勤務条件について最終的な責任を持つべきである。公務員の勤務条件は職種ごとに異なることは当然ありうるが、それらも含めて、首長が一元的に職員団体と交渉すべきである。
- ・ 職員の給与等は住民からの税により負担されているものであり、可能な限り交渉コストを削減すべきであることから、各任命権者における交渉権限を首長に一元化すべきである。

(メリット)

- ・ 住民から見た説明責任の所在が明確になる。
- ・ 職務の違いによる勤務条件の違いがあるのは当然だが、当該地方公共団体の公務員としての統一性は図られる。
- ・ 交渉コストが相対的に抑えられる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 職員の勤務条件の決定に関する執行機関の権限を首長に集約することが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能か検討が必要である。
- ・ 任命権者の責任が不明確になるおそれがある。
- ・ 任命権者が当該地方公共団体にはいない職員（市町村教育委員会における県費負担教職員・警察官）が存在するため、これらの職員の勤務条件の取

(注) 県費負担教職員は市町村教育委員会の教職員であるが、その任命権は都道府県教育委員会に属する。都道府県警察の職員のうち警視正以上は国家公務員である。

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。)

(メリット)

- ・ それぞれの任命権者の下での職務の特殊性等を踏まえつつ、当該地方公共団体の職員間のバランスを念頭に交渉がなされ、職員の納得性が高くなることを期待できる。
- ・ 交渉コストが相対的に抑えられる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 任命権者の責任が不明確になるおそれがある。
- ・ 現在も行っている団体もあり、制度化は必ずしも必要ではない。

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。

(理由)

- ・ 各任命権者における交渉権限を首長に一元化するという事は、各執行機関の権限である人事管理に属する事項の一部を首長に集約するという事になり、執行機関の多元主義を採用する地方自治制度の根幹の再考につながる。
- ・ 教育委員会（教員）や都道府県警察（警察職員）の勤務条件は、知事部局の職員の勤務条件とは大きく異なるため、任命権者ではない首長がこれらの職員の勤務条件について交渉で決定することは現実的には困難と考えられる。

(メリット)

- ・ 各任命権者の責任体制が明確になる。
- ・ それぞれの任命権者における職務の特殊性等を踏まえた交渉がなされ、職員の納得性が高くなることが期待できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 交渉コストが増加する可能性がある。
- ・ 交渉の結果として当該地方公共団体における任命権者の区分に応じ、職員の勤務条件に大きな差が生じ、統一的な給与・勤務条件とならない可能性がある。

【参考】 地方公務員における交渉の状況

現行の交渉では、人事院・人事委員会の勧告制度を踏まえ、首長部局の非現業職員の給与水準が、実態上他の類型のスタンダードとなっていることに留意する必要がある。

- 県や政令市など相対的に大規模な地方公共団体では、関係する部局(首長部局・教育委員会・公営企業)ごとに職員団体若しくは労働組合が結成されている団体も多いが、実際には給与改定など基本的な事項について、それらの部局の両当事者が合同で交渉を行い、法的拘束力のない何らかの書面等を確認することがある。ただし、各部局に固有の勤務条件等については、これらの共同交渉とは別個に、交渉が行われるのが通常であり、現業職員・企業職員に関しては「労働協約」として締結される場合がある。
- 小規模自治体では、法律上協約締結権を有している現業職員等も存在しているが、その数が少ないこと等により、非現業職員と同一の職員団体に加入しているケースが多い。この場合、労使間で確認された書面は、地公法第55条9に基づく「書面協定」とであると解される。
- その他の執行機関(議会事務局・委員会等)については、これらの機関

独自の交渉が行われている形にはなっておらず、首長部局の交渉結果を反映させている。

※ 非現業職員に協約締結権のない現行制度上での交渉であることに留意する必要がある。

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

(理由)

- ・ 各任命権者における交渉権限を首長に一元化するか否かについては、各地方公共団体の自主的な判断に委ねる。

(メリット)

- ・ 各地方公共団体の規模や労使関係の実情等を踏まえた柔軟な交渉形態をとることが可能になる。
- ・ 自律的労使関係の趣旨により沿ったものとなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 執行機関の権限の一部を首長に集約することが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能か検討が必要である。
- ・ 現在の個々の団体の運営からみて、制度化は必要ないとも考えられる。

※ 選挙管理委員会等事務局職員が少ない執行機関については、首長に交渉権限を一元化できることとする仕組みも考えられる。

【整理】 上記のとおり

論点整理表（案）

16 地方公務員に関する論点

論点番号	16- (5) ②	<p>(5) 多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存するなかで、どのような交渉円滑化のための措置が必要か。</p> <p>② 全国レベル又は都道府県レベルでの代表交渉の制度化を想定する場合、労使双方の当事者を、どのようにすべきか。 (例えば、当局側：連合体又は国の制度府省、労働側：職員団体ではない労働団体、といったものが考えられ得るか。) (当該当事者に、代表性を付与することが論理的に可能か。) (個々の労使関係や地方分権の考え方と、どのように整合性を取るか。)</p>	担当委員 稲継委員
論 点		参考資料名	頁
<p>1. 民間労使関係における上部団体による交渉について</p> <p>○労働組合法第6条 労働組合の代表者又は労働組合の委託を受けたものは、労働組合又は組合員のために使用者又はその団体と労働協約の締結その他の事項に関して交渉する権限を有する。</p> <p>(1) 上部団体 単位労働組合の上部団体のうち単なる連絡協議機関にすぎないものは、その団体自身の団体交渉権をもたないが、労働組合の定義（労組2条）に該当し、かつ加盟組合に対する統制力をもつものは、その団体に独自の事項（上部団体との交渉手続など）および加盟組合に統一的（共通）な事項（労働条件の統一的な要求など）について単位組合と競合して団体交渉権（企業別交渉の当事者適格）をもつ。</p> <p>(2) 三権委譲</p>		<p>春闘、民間の産業別組合の交渉事例 (平成19年労働委員会年報、資料労働運動誌平成5年)</p> <p>菅野和夫「労働法」(第八版) P527</p>	<p>1238</p> <p>1231</p>

<p>単位組合から上部団体への三権（交渉権・妥結権・スト指令権）の委譲の 1 つの意義は、上下両組合間の競合的団体交渉権の調整（すなわち、当該団交事項については下部組合が団体交渉権行使を差しひかえ、上部団体が団体交渉を遂行するという取決め）にある。また、そのもう 1 つの意義は、上部組合の統制に従った争議行為体制の確立（当該要求の貫徹のために下部組合は上部組合の指令・指導に従って争議行為を行うことの確認）にある。</p>	<p>菅野和夫「労働法」（第八版）P 528</p>	<p>1232</p>
<p>（3）上部団体による超企業的団体交渉の要件</p> <p>上部団体の関与による超企業的（横断的）団体交渉形態が法によって強制されるかは、上部団体と個々の企業間の以上の交渉とは別の問題である。まず、上部団体が産業別（業種別）の「統一交渉」を当該産業（業種）の利用者に強制できるためには、利用者側において、統一的な団体交渉の当事者となりうる利用者団体が存在したり、当該事項について利用者団体が統一的な交渉権限を構成員から委ねられたりして、統一的交渉のための体制が整っていない（同旨、本四海峡バス事件-神戸地判平 13・10・1 労判 820 号 41 頁）。したがって、産業別組合が「集団交渉」と称して複数使用者を一定の日時に一定の場所に集合させて自組合との統一的な交渉をさせようとする場合にも、それら使用者間に統一的な交渉をなす体制ができていないかぎり交渉義務は生じない（全金石川地本事件-石川地労委昭 35・9・29 命令集 22・23 集 165 頁）。これに対し過去にこのような「集団交渉」が慣行化してきた場合には、利用者側は統一交渉の体制が整っていると通常認められ、個別交渉への切替えには合理的理由の提示を必要とされる（北海道拓殖バス事件-北海道地労委昭 52・4・18 命令集 61 集 385 頁）。</p>	<p>菅野和夫「労働法」（第八版）P 528</p>	<p>1232</p>
<p>2. 論点についての検討</p> <p>A 案 全国レベルで交渉を行うことを制度化し、その参加を義務付ける。</p>		<p>1251</p>

<p>※A案の検討の前提としては以下のとおりのスキームを想定する。</p> <p>① 中央（又は都道府県）レベルで交渉（協約締結）すべき事項と、各地方公共団体の労使間において交渉（協約締結）すべき事項の2種類があることを前提とする。</p> <p>② 中央（都道府県・自治体規模別）レベルで交渉（協約締結）すべき事項について、各地方公共団体の労使が交渉権限の一部を当該交渉機関に委任する。</p> <p>③ 中央レベルの労使間当事者における交渉においては、不当労働行為や、仲裁等の措置が適用されることとする。</p> <p>④ 個別の地方公共団体及び当該団体の職員団体との間では、中央レベルで締結された協約を踏まえた事項とそれぞれの団体に固有の事項等について協約が締結される。</p> <p>(理由)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員の職務内容は各団体間で異なるものではなく、基本的に共通するものであり、全国的に統一的な給与・勤務条件を確保すべきである。 ・ このような仕組みについては、各団体間で混乱が生じないように、交渉当事者や交渉のルール等について法律で規定し、制度的に担保すべきである。 <p>(個々の労使関係との整合性について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員の使用者団体と職員団体の連合体が地方公務員に共通の勤務条件について交渉を行うことは、企業における産業別交渉に類似するものであり、自律的労使関係制度と整合性を欠くものではないと考えられる。 <p>(地方分権との整合性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員の使用者団体と職員団体の連合体が交渉を行うのであり、政府が交渉の内容に関与するものではないことから、地方分権に反するものではないという考え方もある。 <p>(交渉当事者)</p> <p>下記が考えられる。</p> <p>【使用者側】</p> <p>a 案 知事会、市長会、町村会</p>	<p>専門調査会報告の記述・専門調査会における意見（地方公務員関係の抜粋）〔第3回労使関係制度検討委員会（平成21年1月13日）参考1〕</p> <p>諸外国における中央交渉の例</p>	<p>1253</p>
--	---	-------------

- b 案 各都道府県、各市町村の首長が新たに連合体を結成
- c 案 首長、議会事務局、教育委員会等任命権者ごとに連合体を結成する。
- d 案 全国レベルの交渉に国の制度官庁も同席する。

(留意事項)

- ・ 当事者としての正当性をどの様に確保するのか（選挙を行うのか等）検討が必要である。
- ・ 協約締結権限を各団体からどの様に連合体に委ねるのか検討が必要である。
- ・ a 案、b 案については、執行機関が独立して存在している中で、首長の連合体だけが全国レベルの交渉の当事者であることは問題があると考えられる。a 案の場合、各議長会との関係を整理する必要がある。
- ・ 広域連合、一部事務組合等の特別地方公共団体の取扱いをどの様にするのか検討が必要である。
- ・ d 案については、交渉当事者でない国の制度官庁が同席する必要性及び合理性があるのか検討が必要である。

【職員団体側】

- a 案 使用者側に対応する職員団体の全国組織
- b 案 職員団体の全国組織で代表団を結成

(留意事項)

- ・ 当事者としての正当性・適格性をどの様に確保するのか（選挙を行うのか等）検討が必要である。
- ・ 協約締結権限を各職員団体からどの様に連合体に委ねるのか検討が必要である。
- ・ 上部団体を持たない職員団体をどの様に扱うのか整理が必要である。
- ・ 複数の全国組織がある場合、どのように交渉を行うのか、それぞれと協約を締結することとするのか整理が必要である。

(メリット)

- ・ 個々の団体の交渉の円滑化に資する。
- ・ 基本的に同様の職務に従事している職員について、全国的に統一的な給与・勤務条件を確保することができる。
- ・ 地方公務員全体に関する労使交渉のコストを削減できる可能性がある。
- ・ 全国レベルの交渉内容の公開・公表等透明性の確保を図ることにより、地方公務員の労使関係や勤務条件等について、国民に明らかにすることができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 中央レベル・都道府県レベル・各地方公共団体といった階層的な交渉・協約システムの場合、上位の協約は当然拘束力を持たねばならないものであり、このようなシステムを制度化した場合には、直接の労使当事者による「自律的な労使関係」が構築されないおそれがある。
- ・ 各地方公共団体の組織運営に関わる重要な事項について、各地方公共団体で決定できないこと、さらには、地方公共団体の連合体等で決定することを制度化すること自体が分権に反すると考えられる。
- ・ 全国の地方公共団体の合意形成をどのような仕組みで行うのか、現実的に可能かどうか検討が必要である。
- ・ 財政規模、職員類型等が異なる県、政令指定都市、町村などが同じテーブルで交渉することができるのか検討が必要である。
- ・ 各自治体の財政状況は様々であり、中央交渉で決定された事項をそのまま実現することは困難であることが予想され、結局、各自治体ごとにバラバラになる可能性がある。
- ・ 各自治体労使双方の「中央の交渉機関」への参加について、「全く任意とするか」「労側または使用者側の一方が参加を拒んだ場合どうするか」等について検討が必要である。
- ・ 「中央交渉で決定すべき事項」と「各自治体で決定すべき事項」との仕分けについて整理が必要である。

- ・ 中央交渉の結果について、各自治体の労使が不満や疑問を持った場合、「交渉権を委任した」という事実との間で、どのように処理すべきか検討が必要である。
- ・ 中央交渉からの離脱（オプトアウト）の仕組みについて検討が必要である。

※ A案に関し、全国レベルでの交渉手続き等を制度化するが、当該交渉への参加は、各団体において任意に決定する、というパターンも想定しうる。この場合には、例えば、参加なしから約3600団体（特別地方公共団体含む）の参加まで想定されるが、異なる団体が共同で勤務条件を決定するインセンティブをどの様に考えるのか、連合体の結成について誰がどのように主導するのか、その際に不当労働行為等や仲裁等の措置を適用できることとするのか等について検討する必要がある。

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

※ 理由、メリット等は基本的にA案と同様であり、以下ではA-1案固有のものについて記載。

(メリット)

- ・ 同程度の規模の自治体には共通した課題・問題点が存在することから、それらに即した交渉ができる可能性がある。

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

※ 理由、メリット等については、基本的にA案と同様、以下ではA-2案固有のものについて記載。

(メリット)

- ・ 同様の職務に従事している職員について、当該都道府県内において、統一的な給与・勤務条件を確保することができる。
- ・ より地域の実情に応じた給与・勤務条件を確保することが期待できる。

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

(メリット)

- ・ 交渉にあたっての指針が示されることから、個々の地方公共団体の交渉の円滑化に資することができる。
- ・ 各地方公共団体労使が自らの判断で交渉を行うことができる。
- ・ 労使交渉のコストを削減できる可能性がある。

(デメリット・留意事項)

- ・ 任意の協議とするのか、あるいは一定の交渉ルールを制度化し、各地方公共団体の労使交渉において参照すべきものとするのか等制度設計によってあり方が変わることにより留意する必要がある。
- ・ 各地方公共団体において、協議結果をどの程度参考にするかによって、地方公共団体間で給与・勤務条件の水準等が異なる可能性がある。
- ・ 多様な地方公共団体の勤務条件について参考となる「モデル的な勤務条件の水準等」をどのように示すことが可能か検討する必要がある。

※ 協議の場に国の制度官庁も陪席することも考えられる。この場合、交渉当事者でない国の制度官庁が同席する必要性及び合理性があるのか検討が必

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

(メリット)

- ・ 直接の当事者間で交渉するため、自律的労使関係に資する制度である。
- ・ 各地方公共団体の実情に応じ、勤務条件が決定されるため、地方分権の趣旨にも沿ったものとなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 地方公共団体によって給与・勤務条件が大きく異なる可能性があることに留意する必要がある。
- ・ 地方公共団体は約3600団体（特別地方公共団体含む）あり、それぞれの労使間で交渉した場合には、地方公共団体全体のコストは大きなものになると考えられる。さらに、論点16(5)②における、C案（任命権者ごとに交渉）の場合、上記交渉団体数はさらに大きなものになり、コストも増大することに留意する必要がある。

【整理】

上記のとおり

論点16 地方公務員に関する論点①
～地方自治制度上の観点からの論点～

平成21年7月17日(金)
総務省自治行政局公務員部

労使関係の在り方を考える際に重要な地方公共団体に特有の要素

1 憲法上の「地方自治の本旨」(第92条)

- 自らの団体の運営に係る基本事項への最終的な決定権限を尊重すべき

2 地方行政の多様性

- 団体数・職員数の多さ、職種の多様性(警察・教育 等)
(合計約3,700団体(含 特別地方公共団体)／非現業職員250万人超)
- 執行機関の多様性、本庁・事業所・施設等の多様性
(長部局、教育委員会、企業管理者など／出先機関、学校・福祉施設など)

3 執行機関の分担の在り方

- 執行機関の多元性:長と行政委員会がそれぞれの事務に責任を負う

4 議会と長への二重の民主的付託

- 直接公選の議会:条例・予算案の議決ほか、広範な事項を議事に
- 直接公選の長:条例・予算案の提案権、長部局の職員の人事管理

地方公務員制度における労使関係を考える際にどのような留意が必要か？

地方公共団体の機関の在り方に着目した論点

1 地方議会の権限

※ 議決権限：広く地方公共団体の権限に属する事項にわたる
(地方自治法第96条)



地方公共団体の運営の基本事項である職員の勤務条件の設定に対し
議会が関与することを制度的に制限できるか？

2 執行機関の分担

- ① 執行機関：自らの判断と責任において管理・執行する義務を負う
- ② 長の総合調整権や条例・予算提案権：制度としては相互連携程度を想定



地方公共団体の長が当該団体の職員全体の勤務条件について制度的に
集約して責任を負えるか？

3 地方公共団体に対する二重の民主的付託

- ① 直接公選の議会：住民の代表として自治体運営に責任ある決定を行う
(条例・予算案の議決等)
- ② 直接公選の長：長部局の執行において住民に対して責任を負う
(条例・予算案の提案や長部局の管理運営)



勤務条件の決定において労使合意が条例・予算等に優越できるか？

交渉の一元化の可否を考える際の論点

1 一つの地方公共団体内での一元化

※ 一つの地方公共団体内の交渉一元化について、以下のような対応が制度的に可能か？

- 当局側：例えば地方公共団体の長に他の執行機関や任命権者の権限を一元化
- 職員側：一定の要件を満たす職員団体に「職員の交渉代表」としての地位を付与

- 
- ・執行機関間の分担管理の考え方とどう整合性を図るのか？
 - ・組織体系の異なる職員の勤務条件の設定に長が責任を持てるのか？
 - ・少数の職員団体や職員団体に加入しない職員の勤務条件を決定することができるのか？

2 地方公共団体を超えた一元化

※ 地方公共団体を超えた交渉一元化について、以下のような対応が制度的に可能か？

- ① 全国レベル
 - 当局側：地方公共団体の連合体
 - 職員側：地方公務員に関する全国組織
- ② 都道府県レベル・広域レベル
 - 当局側：地方公共団体の連合体
 - 職員側：都道府県レベルの職員団体の連合体

- 
- ・地方自治の本旨・地方分権の考え方とどう整合性を図るのか？
 - ・個々の地方公共団体が持つ勤務条件の決定権限を連合体に委ねられるか？
 - ・職員側の全国組織がどのように交渉代表の地位を得るのか？
 - ・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？