

論点整理表（案）

13 労使協議制			
論点番号	13(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。 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。 ②団体交渉との関係を、どのように考えるか。	担当委員 島田委員
論 点		参考資料名	頁
1 考察に当たって			
<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。 		・ 労働法 [第 8 版] (菅野和夫) P. 523	1213
<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 		・ 労働法 [第 8 版] (菅野和夫) P. 523～524	1213

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能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。

<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 労使協議制は、通常団体交渉の範囲内でない経営上、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。 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新労働法講座第 3 巻 団体交渉（三藤正） P. 296 ・ 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） 	<p>1216</p> <p>1217</p> <p>1218</p>
--	---	-------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ・ 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） 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>※ 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>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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ート集計結果）（日本経団連）（抜粋） 	1226
<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働法 [第8版]（菅野和夫）P. 471 	1215

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な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。

- ・ 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。

※ 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。

(メリット)

- ・ 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。

(デメリット・留意事項)

- ・ 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。

【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- (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、</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>

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

<p>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> <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>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）</p>	<p>地方公共団体給与情報等公表システム</p>	<p>830</p>

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。)
- ・ 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。

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)

※ 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。

(理由)

- ・ 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。

(メリット)

- ・ 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。

(デメリット・留意事項)

- ・ 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。

<ul style="list-style-type: none">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。		
【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- (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、通常決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</p>		
--	--	--

論点整理表（案）

16 地方公務員に関する論点

論点番号	16－(5)①	(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。 ① 首長に他の任命権者の交渉権限を制度的に一元化することが可能か。	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団体交渉の主体</p> <p>(1) 民間労使関係における団体交渉の当事者と担当者</p> <p>団体交渉の主体の問題を考えるにあたっては、まず団体交渉の「当事者」と「担当者」という 2 つの概念を区別する必要がある。団体交渉の「当事者」とは、団体交渉を自らの名において遂行し、その成果としての労働協約の当事者となる者である。すなわちそれは、団体交渉を誰の名前で遂行するかということがらに関する。労働組合側では、のちに分説するとおり、単位組合（労組 5 条 2 項 3 号）および連合団体（上部団体）が原則的な当事者である。</p> <p>他方、団体交渉の「担当者」とは、団体交渉を現実に担当する者であって、これについては、交渉権限のみを有する場合、妥結権限までを有する場合、さらに協約締結権限をも有する場合がある。労働組合の交渉担当者については労組法に明文の規定がある。</p> <p>（中略）</p>		菅野和夫「労働法」（第八版）P 525	1230
<p>(2) 民間労使関係における団体交渉の使用者側当事者</p> <p>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（労組 6 条・14 条参照）。</p> <p>（i）使用者団体</p> <p>団体交渉の当事者となりうる使用者団体は、団体構成員のために統一的に団体交</p>		菅野和夫「労働法」（第八版）P 530	1233

<p>渉をなし、かつ、労働協約を締結しうるものとして結成されている使用者団体でなければならない。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。</p> <p>*使用者団体の法的地位</p> <p>「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。</p> <p>2. 地方公共団体における当事者</p> <p>(1) 地方公務員における交渉に当たる当局</p> <p>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。</p> <p>(中略)</p> <p>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</p>	<p>橋本勇「逐条地方公務員法」（第 2 次改訂版）924～925 ページ</p>	<p>1229</p>
---	---	-------------

<p>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・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</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>
--	--	-------------------------------------

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、

- ・ 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扱いについて検討する必要がある。

（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ことになり、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）

1 6 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>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>(2) 三権委譲</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なければならない（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」と称して複数利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、それら利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>※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>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>1251</p> <p>1253</p>
--	---	-------------------------

下記が考えられる。

【使用者側】

- a 案 知事会、市長会、町村会
- 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要である。

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。

(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