

(素案)

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)

【選択肢及びその考察等の抜粋】

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

平成21年11月 日

勤務条件に関する国会の法律による関与

【選択肢】

区分	I	II	III	IV	V
A 公務員制度の基本原則(理念)	①	①	①	①	①
B 勤務条件決定の枠組み(原則)	③	②	①	②	①
C 具体的な勤務条件(適用)	③	③	③	②	②

(凡例)

- ① 法定事項であり、協約事項でないもの(法令の変更を要する内容の協約は結べない事項)
- ② 法定事項かつ協約事項であるもの(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)
- ③ 法定事項でなく協約事項であるもの(労使の合意で決める事項)

(ABCについて現行法をベースにした区分例)

- A: 公務員制度の基本原則の規定の例 平等取扱の原則、成績主義の原則
- B: 勤務条件決定の枠組みの例 情勢適応の原則、職務給の原則、俸給表を定めること 等
- C: 具体的な勤務条件の規定の例 俸給表の種類・額、手当の種類・額、勤務時間、休暇の種類 等

- (注) ・ 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】

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。

適正な勤務条件であることをチェックする措置

【選択肢】

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こと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等で規定
・ 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 | |

【選択肢に関する考察】

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。

協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

※ ここでは、協約締結権の付与を前提として議論することし、そもそも団結権を有しない職員や、団結権はあるが協約締結権を有しない職員が今後も存在する場合、そ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。

(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

- 1：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〉
- 2：複数の職員団体が存在する場合でも、統一した勤務条件を決定する必要がある。〈統一性確保〉

② 勤務条件の決定方法

論点1の①から③に対応して、以下の方法とすることで意見が一致

【①(法定事項であり、協約事項でないもの)に対応する方法】

⇒ これらの事項については協約が締結されえないため、協約の効力についての検討の必要はない。

【②(法定事項かつ協約事項であるもの)に対応する方法】

⇒ 協約の内容を法律(又は法律の委任を受けた命令。以下「法令」という。)で定めることで、法令の適用によって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。

【③(法定事項でなく協約事項であるもの)に対応する方法】

⇒ 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。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。

③ 協約の効果についての選択肢の整理

【選択肢】

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】

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。
- 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

【選択肢】

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をし、法律上では義務を課さない。

【選択肢に関する考察】

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

【選択肢】

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】

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、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ってしまうと、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。

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、協約締結権を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

【案】

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(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。)

※ 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】

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は、「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。

○「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法

【選択肢】

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】

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

【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】

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

【選択肢】

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、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。

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。

【選択肢に関する考察】

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り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。
- 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。

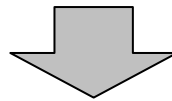
交渉システムのあり方

(1) 協約締結の交渉システム(交渉の流れ)

【ワーキンググループにおける検討の前提】

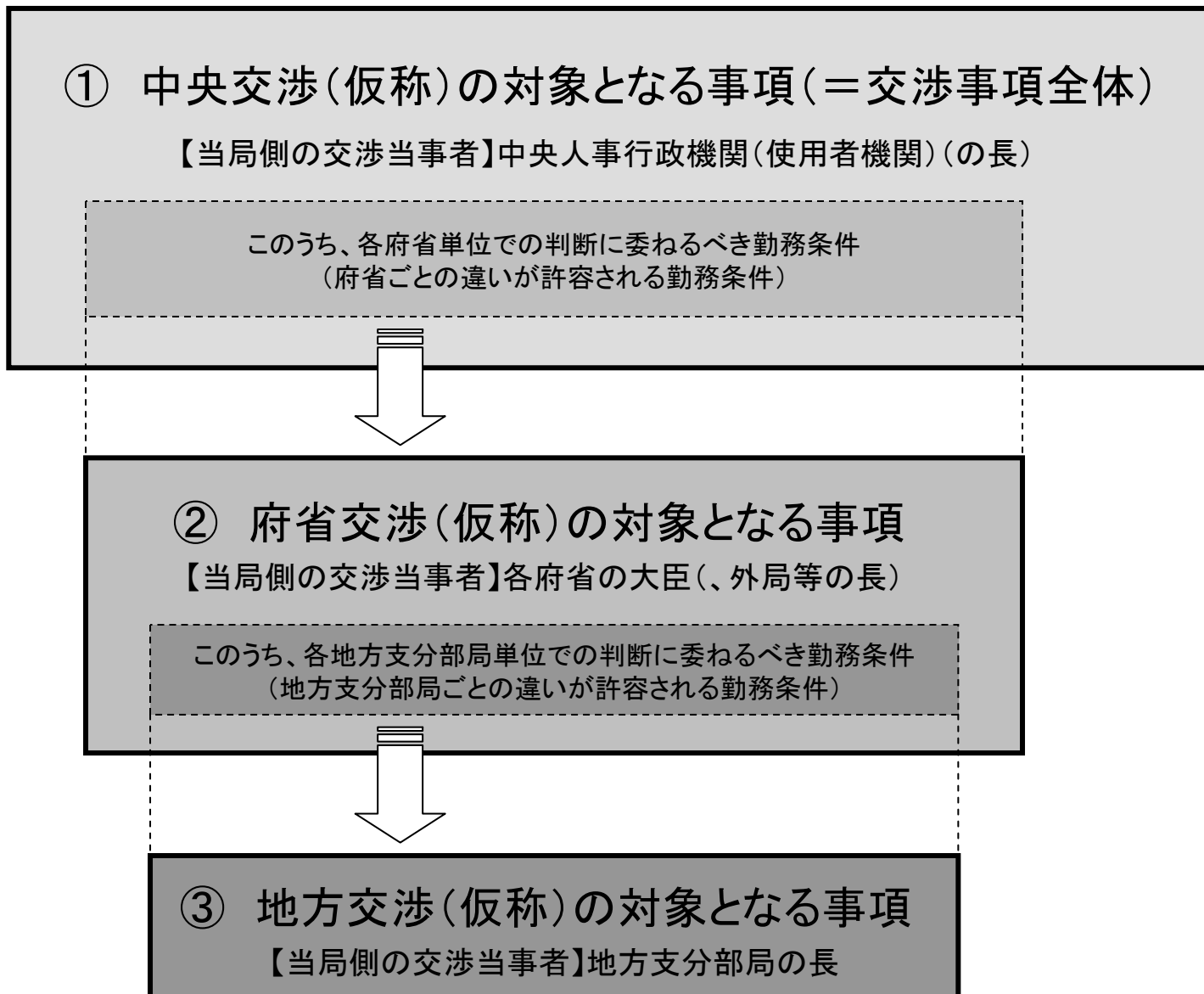
- 給与・勤務時間に係る労使交渉と、それ以外の勤務条件に係る労使交渉については、同様の交渉の流れとする。
- 基本的に、中央、各府省、地方の三つの交渉段階を設ける。
- 中央では、国家公務員全体に広く統一性を確保すべき勤務条件について交渉する。
- 各府省・地方では、各府省単位・地方支分部局単位での判断に委ねられた勤務条件について、それぞれ当局の権限の範囲で交渉する。

※ 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。



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】



※ 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

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

【選択肢】

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得る。

【選択肢に関する考察】

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

【選択肢】 ※ 論点16(5)②におけるもの

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。

【選択肢に関する考察】

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。

上記のほか、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)

【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。)

【選択肢に関する考察】

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つて、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。

※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

【選択肢】

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】

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必要がある。
- 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。

※本論点については、地方公務員に関しても同様である。

(4) 交渉スケジュール

【考察】

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】

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この意見があった。

(6) 法令の改正又は予算の修正を伴う仲裁

【選択肢】

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】

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。

使用者機関のあり方

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。

【中央人事行政機関(使用者機関)(の長)】

- 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に際し、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】

- 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に際し、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】

- 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に際し、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。

※ 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、第三者期間との関係も十分考慮する必要がある。

第三者機関のあり方

第三者機関の機能の整理

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)	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。

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)で行うこともあり得るため、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

【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。

【第三者機関の機能統合の選択肢】

	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

※ 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】

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。

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

【選択肢】

	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。

【選択肢に関する考察】

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、交渉自体の公開の義務付けについては、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適当でない。

(2) 公開・公表の対象となる労使交渉

【考察】

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

【考察】

- 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。
- 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。
- 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

【考察】

- 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

【考察】

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。

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 [例えば、使用者側に立つ職員を想定]

【選択肢】

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

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

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

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

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

【選択肢に関する考察】

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 [例えば、警察職員を想定]

【選択肢】

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

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。

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

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

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

【選択肢に関する考察】

○ 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。

- 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。
- 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のではないかと考えについては、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

【選択肢】

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。

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。

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。

【選択肢に関する考察】

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

[例えば、自衛隊員を想定し、国会職員、裁判所職員は想定しない]

【選択肢】

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

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

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

【選択肢に関する考察】

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。

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)に示された四つの類型】

- 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」

【考察】

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。

苦情処理システム

【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

【選択肢に関する考察】

- 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。
- 当事者による苦情処理について、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。）。