

(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)

目 次

I	検討の経緯	1
II	制度骨格に係る論点	2
1	制度骨格の議論に当たっての基本的な視点	2
2	勤務条件に関する国会の法律による関与	5
3	適正な勤務条件であることをチェックする措置	14
4	協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み	16
III	勤務条件決定に係るその他の論点	21
1	協約締結権を付与する職員の範囲	21
2	交渉事項の範囲	25
3	交渉システムのあり方	46
4	使用者機関のあり方	58
5	第三者機関のあり方	60
6	労使関係の透明性の向上	65
7	協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法	69
IV	勤務条件決定に係る論点以外の論点	76
1	労使協議制	76
2	苦情処理システム	78
V	終わりに	80

別添 自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点（相関図）

平成 21 年 11 月 日

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

I 検討の経緯

本ワーキンググループにおいては、労使関係制度検討委員会（以下「検討委員会」という。）より、自律的労使関係制度の全体像（以下「全体像」という。）の設計に向けて、その制度の骨格（以下「制度骨格」という。）に係る重要な論点とそれに付随するような論点を整理し、それを踏まえた上で全体像のバリエーションを整理し、検討委員会に報告するよう指示を受けたことに基づき、関係団体からのヒアリングも含め、これまでに●回の会議を重ねて検討を行ってきたところである。

今回の報告は、9月7日、10月16日の二回にわたり検討委員会に報告した内容に、残りの論点に関する選択肢の提示とそれに関する考察を追加したものであり、また、全体を俯瞰した上で、論点相互の検討結果の整合性の観点からこれまでに報告した内容に若干の修正を加えて、取りまとめたものである。

Ⅱ 制度骨格に係る論点

1 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

(1) 基本的な視点について

制度骨格の議論に当たっては、労使の合意を基礎としつつ勤務条件を決定する仕組みを検討することが必要と考える。

その際の基本的な視点として、当該仕組みが、議会制民主主義（日本国憲法第 41 条、第 73 条第 4 号）や財政民主主義（同第 83 条）の憲法上の要請、人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則を満たすものとならなければならないことは言うまでもない。

また、民間労働者とは異なる、公務の本質に由来する「公務員の地位の特殊性」に配慮したものとならなければならない。なぜなら、公務員の給与の財源は主として税金により賄われているが、公務員の場合、民間労働者のようないわゆる市場の抑制力が働かないこと、また、憲法第 15 条の示すとおり、究極の使用人は国民であって、事務内容は法律・予算で定められており、公務における交渉当事者（当局）は自ら事務内容を変えられるような全権をもった使用者ではないことを前提とした場合、「労使」（職員団体^{（注）}・当局間）で合意されたものが適正な勤務条件であるかをチェックする必要性については検討が必要と考えられるからである。

更に上記のほか、組合員以外の職員についても勤務条件を決定する必要があること、職員間の勤務条件の統一性確保について留意する必要があること、についても考慮しつつ、整合的に検討することも必要と考える。

民間労働法制では、労働協約、就業規則、労働契約の三面が存在し、これが全体として協約締結権を有しているものの労働組合に加入していない労働者も含めた労働者全体の労働条件を規定しているのに対し、公務においては、これまで公務員の任用関係は契約関係ではないと整理されてきたことも考慮しつつ、協約の効果や労使間で合意した協約の内容を職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか、ということを経営すべきである。

（注）以下では「職員団体」と表記するが、現行のような職員団体制度を存置するか、労働組合法を適用するのか等については、Ⅲの 3（3）（職員団体制度のあり方）において別途検討を行っている。

(2) 制度骨格に係る論点について

上記(1)の基本的な視点に立ちながら、制度骨格に係る論点として、次の三つに整理した。これは、これまで本ワーキンググループにおいて議論してきた「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」（以下「主要な論点」という。）の各論

点を、別添「相関図」のように勤務条件決定に至るまでの時系列に従って、上記の基本的な視点も踏まえつつ、その性格に応じて大まかに分類して、それぞれの論点の相対的な関係を整理し、再構築したものである。

この制度骨格に係る論点を検討することにより、制度骨格について幾つかの選択肢に集約することができるものと考えられる。

(制度骨格に係る論点)

【何を交渉するか】

論点 1：議会制民主主義、財政民主主義等との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるか。

【どうチェックするか】

論点 2：市場の抑制力が働かないこと、究極の利用者が国民であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることをチェックする措置の必要性についてどう考えるか。

【どう決定するか】

論点 3：労使間で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるか（＝協約の効果とは？）

(参考) 「制度骨格に係る論点」と「主要な論点」との関係

① 制度骨格に係る論点 1

主要な論点のうち、論点 1 (1) (憲法の規定との関係) から論点 1 (3) (公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的範囲) までにおいて、憲法の規定との関係等について検討を行ったほか、論点 2 (1) (交渉事項の全部を協約事項とすべきか等)、論点 3 (1) (給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則)、論点 4 (1) (勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律・条例で規定すべきか) においても、それぞれ、法定事項と協約事項との関係について、勤務条件の決定原則 (民間準拠の原則を法定するか等) について、勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律で規定すべきか (俸給表を法定するか等) について、検討を行ったところである。これらは、いずれも勤務条件に関する国会の関与に関わるものである。

② 制度骨格に係る論点 2

主要な論点のうち、論点 4 (3) (法律改正・予算修正が必要となる協約の締結手続等) においては、法律・条例や予算と協約の関係についていくつかの選択肢の検討を行ったが、この論点の前提には、協約の内容が妥当かどうか国会がチェックする必要があるのではないかという論点があると考えられる。この他、論点 3 (2) (給与交渉の参考指標)、論点 4 (2) (国会・議会への説明・報告事項の範囲) においても、論点の前提として、それぞれ、労使で給与を決定する仕組みとした場合でも、民間の状況を考慮する必要があるのではないか、給与の内容 (水準等) 自体の妥当性をチェックする必要があるのではないか、という論点があると考えられる。

そして、これらの論点の前提となる論点に共通した、より根本的な論点として、「労使」で合意されたものが適正な勤務条件であるか、という論点があると考えられる。

③ 制度骨格に係る論点 3

主要な論点のうち、論点 1 (6) ① (公務員任用の性格)、論点 5 (7) (同一職種・同一勤務条件の確保措置)、論点 11 (5 (8)) (協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い) において、関係する議論をしてきたところである。

2 勤務条件に関する国会の法律による関与

制度骨格に係る論点 1 は、議会制民主主義、財政民主主義等との関係で勤務条件に関する国会の法律による関与をどのように考えるかである。

本論点の検討に当たっては、現行制度における勤務条件に関連する法定事項について分類し、それぞれの分類について、労使の合意を基礎としながら、国会が勤務条件に関し法定化を通じた関与を行う方法としてどのようなものが考えられるかを検討し、幾つかの選択肢分けを行うこととした。

なお、国会による関与には予算による統制もあるが、それについては別途議論する必要がある。

(1) 勤務条件に関連する法定事項の分類

現行制度における勤務条件に関連する法定事項については、表 1 のような分類が可能である。

【表 1】

区分	事項	内容	例
A	憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念）	憲法第 14 条の規定を受けた法の適用に当たっての原則や人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則であって、勤務条件も含めた公務員制度における基本原則と考えられるもの	平等取扱の原則 成績主義の原則
B	勤務条件の決定の枠組み（原則）	勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則や、具体的な勤務条件を決定するための枠組みを規定したもの	情勢適応の原則 職務給の原則 俸給表を定めること 等
C	具体的な勤務条件（適用）	具体的な勤務条件の内容	俸給表の種類・額 手当の種類・額 勤務時間（週 38 時間 45 分） 等

A に分類されるのは、憲法上の要請等による公務員制度の基本原則に関する規定である。憲法第 14 条第 1 項の規定を受けた、すべての国民に対し国家公務員法（以下「国公法」という。）を平等に適用することを定めた平等取扱の原則（国公法第 27 条）や、憲法上の原則ではないが、人事の公正や公務能率の向上を図るための近代公務員制度の原則といえる成績主義の原則（国公法第 33 条第 1 項）の規定がこの区分に分類される。

Bに分類されるのは、勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則や、具体的な勤務条件を決定するための枠組みに関する規定である。情勢適応の原則（国公法第 28 条）、職務給の原則（国公法第 62 条）、俸給表の定め（国公法第 64 条第 1 項）等の規定がこの区分に分類される。

Cに分類されるのは、具体的な勤務条件に関する規定である。俸給表の種類や額、手当の種類や額等を定めた一般職の職員の給与に関する法律や、勤務時間や休暇の種類、内容等を定めた一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律の諸規定がこの区分に分類される。

(2) 法定事項と協約事項との関係

ある勤務条件に関連する事項について、労使の合意で決まるのか（協約事項か）、国会が関与するのか（法定事項か）、という観点から組み合わせると表 2 のとおり 4 通りの組合せができる。

【表 2】

	①	②	③	④
法定事項	○	○	×	×
協約事項	×	○	○	×

表 2 のうち、①は、法定事項であり、協約事項ではないものである。いいかえれば法令の変更を要する内容の協約は結べない事項である。

②は、法定事項かつ協約事項であるものである。いいかえれば、法令で定められているが、当該法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる事項である。

③は、法定事項ではなく協約事項であるものである。いいかえれば、勤務条件は法定されず、労使の合意で決める事項である。

④は、法定事項でなく協約事項でないものである。例えば、現行における管理運営事項（行政の企画、立案、予算編成に関する事項等）が相当するが、勤務条件に関係ないため、議論しないこととする。

以上から、勤務条件に関連する事項についての法定事項、協約事項の組合せは、上記①から③までの三つに整理ができる。

(3) 選択肢の整理

下記の前提条件 1、前提条件 2 を置いて、A、B、C に①から③までを当てはめると表 3 のように整理できる。

【前提条件 1】

Aは公務員制度の基本原則であり、労使の合意で変更すべきものではないことから、法定事項であり、協約事項ではないものであること。すなわち、Aは(2)の①のパターンであること。

【前提条件 2】

A、B、Cの順に法定化の要請が強いこと。

【表 3】

A 公務員制度の基本原則	○ ①	○ ①	○ ①
B 勤務条件決定の枠組み	× ③	○ ①又は②	○ ①又は②
C 具体的な勤務条件	× ③	× ③	○ ①又は②

(凡例)

- ：法定する
- ×：法定しない
- ①：法定事項であり、協約事項でないもの
- ②：法定事項かつ協約事項であるもの
- ③：法定事項でなく協約事項であるもの

更に、表3の①又は②となっている部分を分けると表4ようになる。このうち、A、B、Cがそれぞれ①、①、①となる組合せは、勤務条件に関連する事項が法定事項であり、かつ、協約締結権がない現行制度と同様であることから、前提条件の3として現行制度は議論の対象から除くこととすると、表4のⅠからⅤまでの選択肢が存在することになる。

【前提条件 3】

現行制度は議論の対象から除くこと。

【表 4：勤務条件に関する法律による国会の関与に係る選択肢】

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

(凡例)

- ①：法定事項であり、協約事項でないもの
- ②：法定事項かつ協約事項であるもの
- ③：法定事項でなく協約事項であるもの

この選択肢をみると、民間はⅠに近く、特定独立行政法人は職務給の原則や給与の考慮事項が法定されている点に着目すればⅢに近いといえる。

なお、ⅠからⅤまでは基本的な選択肢であって、例えば、Bの中を事項によって①と②に分ける、Cの中を事項によって②と③に分けるといった選択肢も考えられる。

また、例えば、情勢適応の原則を法定する場合にあっても、適応すべき対象を社会、経済上の一般情勢とするのか、民間の勤務条件（民間準拠）とするのか等その内容を見直すことはあり得る。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

○ Aは、公務員制度の理念であって労使交渉で変更すべきものではないことから、①とする。例えば、平等取扱の原則や成績主義の原則が該当する。

○ Bは、労使交渉を基礎として勤務条件を決定する際の枠組みであって労使交渉で変更すべきものではないことから、①とする。現行の国公法でいえば、例えば、情勢適応の原則や職務給の原則が該当すると考えられるが、新たな制度のもとで何が該当するかについては、今後の検討が必要である。

また、勤務条件決定の枠組みとして新たにどのようなことを定めるか（例えば、統一性確保についても定めるか）についても、今後の検討が必要である。

○ Cには、国会の法律による関与の観点などから、①、②、③に該当する事項が混在する。例えば、俸給表の種類・額等が該当すると考えられる。

○ ①、②及び③への当てはめの一応の基準としては、以下のとおりである。

【①に該当するもの】

- ・ 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの（例：給与の現金払原則）

【②に該当するもの】

- ・ ①に該当しないもののうち、AやBとの関係が密接であってこれらに直接制約されるべきもの

【③に該当するもの】

- ・ ①に該当しないもののうち、AやBとの関係が弱いもの

※ 上記の基準によると②及び③に該当するものの中にも、例えば、国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべきではないかとの考え方もある。

その上で、具体的な当てはめについては、今後の検討が必要である。

※ ②及び③の割り振りを検討する際には、現在、人事院規則において規定されている事項についても②に該当するものがあり得ることに留意する必要がある。

○ 以上の結果、国会の法律による関与については、Aは①、Bは①、Cには①に該当する事項、②に該当する事項、③に該当する事項が混在するものと整理することが適当と考えられる。

補論：具体的な勤務条件（C区分）の法定事項・協約事項への当てはめの基準について

(1) 検討に当たっての基本的な視点

制度骨格に係る論点の議論では、労使合意を基礎としつつ、国会の適切な関与をどう調和させるかということを基本的な視点として検討してきた。

制度骨格に関する議論の一環として、C区分における法定事項・協約事項の当てはめ基準の検討に当たっても、

(ア) 適正な処遇水準、勤務条件に関する制度の合理性等の確保を図りつつ、労使合意を基礎とした勤務条件決定の仕組みを保障する視点

(イ) 成績主義原則等の貫徹、成績主義の維持に重要な身分保障の確保のために何を国会が決めなければならないかという視点

からのアプローチが考えられる。

(2) ①への当てはめの基準について（法定事項であり協約事項でないもの）（注1）

(i) 民間労働法制における労働者保護の観点からの強行規定に相当するものは、①に該当する。

なお、これは、当該規定を下回る内容について交渉、協約締結できないということであり、当該規定を上回る内容や、公務員への適用がない事項（憲法上の要請などから適用できないものを除く。）を新たに適用することについての交渉、協約締結は可能と考える。一方、民間の実態等を踏まえて当該規定の内容を見直すことはあり得ると考える。

（補足）民間労働者に係る労働者保護法規においては、

a 使用者に対する禁止・義務付け規定（例：週40時間を超えて労働させてはならない）

b aを緩和する規定（例：変形労働時間制。なお、過半数代表との協定等の一定の条件を

満たす必要あり)

がある。その上で、具体的な労働条件（例：週所定労働時間 38 時間 45 分）は労働協約、就業規則等で明らかとなる。

一方、公務員法制においては、一部（例：給与の現金払）を除き、基本的には上記 a に相当する規定はなく、具体的な勤務条件が法令で規定されていたり、過半数代表との協定等の一定の条件を満たさなくても b に相当する規定を適用できることとされている。

上記 1 の基準は、上記 a、b に相当する規定を法定する場合の問題であり、それを下回らない範囲で別途定める具体的な勤務条件は、②又は③に当てはめられるものと考えられる。なお、勤務条件をすべて法定する場合には、上記 a、b に相当する規定は置かないことも考えられる。

（例）給与の現金払原則、超過勤務手当の支給割合の下限、勤務時間の上限、年次休暇の日数の下限、介護休暇の期間の下限、産前産後休暇の期間の下限、健康・安全確保措置、減給（懲戒処分）の額（俸給の月額額の五分の一以下）（注 2）

（注 1）主要な論点の論点整理では、公務員法制と労働法制の関係について、労働法制を非現業国家公務員に適用するとする案と、適用しない（公務独自の法制度とする）とする案等があり、委員会でも両論があったところ。

（注 2）以下、「例」は、これらの事項が勤務条件に該当するとした場合のものであり、そもそも勤務条件であるか否かについては別途検討が必要。

- (ii) 上記(i)のほかに、①への当てはめの基準として妥当と考えられるもの
これについては、下記の案が考えられ、これに基づき検討を行った。

(1) II の 2（勤務条件に関する国会の法律による関与）の選択肢に関する考察における「国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべきではないかとの考え方」（8 ページ）について

⇒ A 案 国民に対する行政サービスに直接関わる事項であり、その内容によっては当該行政サービスが著しく低下するおそれがあるものは、①に該当する。（それ以外の事項は、現場の実情を知る労使の合意の余地を認める。）

B 案 基本的に、このような考え方（国民に対する行政サービスの提供に大きく影響するものは、①に該当すると整理すべき）は採るべきでない。

(2) 公正で能率的な公務の遂行を担保するもの

（例）分限の事由（人事評価等に照らして勤務実績がよくない場合等は意に反して免職又は降任ができる等）・効果（休職期間中は法律で別段の定めをしない限り給与を受けることができない等）・期間（起訴休職の期間は事件に係属する間、研究休職等の期間は三年を超えない範囲内等）、
懲戒の種類（免職、停職、減給、戒告）・事由（国公法等に反した場合は懲戒処分ができる）・効果（停職期間中は給与を受けることができない等）・期間（停職期間は一日以上一年以下）、

職務専念義務自体、期末手当・勤勉手当の不支給・一時差止（一定の間に懲戒免職処分を受けた職員等には支給しない等）

(3) 社会保障等の最低基準について民間法制等に対応しているもの
(例) 公務災害補償

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- (1) 「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」という基準については、A案が妥当であるが、具体的にどのような事項がこの基準に該当するかは検討が必要である。
- (2) 「公正で能率的な公務の遂行を担保するもの」という基準については、妥当であることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。
 - ・ この基準に該当する事項は、分限の事由や懲戒の種類・事由など限定的に考えるべき。
 - ・ 懲戒の指針は重要な勤務条件であり、交渉対象とするべき。また、処分説明書の交付、弁明等の手続など基本的な手続も、交渉対象とするべき。
 - ・ どのような場合が職務専念義務違反に当たるかなど職務専念義務に関する具体的な運用の基準は、交渉対象とするべき。
 - ・ 評価制度の根拠はこの基準に該当すると考えられるが、その具体的な運用の基準は交渉対象とするべき。
 - ・ 俸給表の種類を決めることは、処遇が異なる職種を設けるということであり、民間でいえば、総合職と一般職とを設けることを決めるようなものである。民間でも総合職と一般職とを設けることは交渉事項ではないので、俸給表の種類は、この基準に該当し、①に当てはまるのではないか。
 - ・ 俸給表の種類は、民間における総合職・一般職のような区分とは異なり、この基準の例として示すには適当ではないのではないか。
- (3) 「社会保障等の最低基準について民間法制等に対応しているもの」という基準については、以下の観点から妥当であることで意見が一致した。
 - ・ この基準については、1の「労働者保護の観点からの強行規定に相当するもの」という基準に近い。

(2) ②への当てはめの基準について（法定事項かつ協約事項であるもの）【P】

- (i) ①に該当しないもののうち、A（公務員制度の基本原則（理念））や B（勤務条件の決定の枠組み（原則））との関係が密接であって、これらに直接制約されるべきものは、②に該当する。

⇒ 成績主義原則や職務給原則等の重要な基礎となる事項であり、それらの原則を適切に維持するためには、当事者間の合意に加えて国会の関与が必要であるものとするか。

(例) ア案 俸給表の種類、俸給表そのもの、昇格・昇給の基準（例えば、昇格に必要な在級期間、昇給区分に応じた昇給号俸数）、手当の種類

イ案 俸給表の種類、手当の種類 ※なお、下記(ii) (1) (2) のような事項も法定しない。

- (ii) 上記(i)のほかに、②への当てはめの基準として妥当なものはどのようなものが考えられるか。

これについては、下記の案が考えられ、これに基づき検討を行った。

- (1) 国会による関与としては、法定化を通じた関与のほか、公務員の勤務条件に対する予算面からの関与もあるが、そのような観点から、基本的な手当（ほとんどの職員に支給され得る手当、支給額が大きい手当など給与原資に相当程度影響のある手当）についてどう考えるか。

(例) 扶養手当・期末手当・勤勉手当（具体的な支給要件、具体的な支給額又は支給総額）

- (2) また、基本的な手当であっても、職種に応じ個別事情を考慮する必要があるような場合、地域性等の個別事情を考慮する必要があるような場合についてどう考えるか。

(例) 特殊勤務手当・通勤手当・地域手当（基本的な支給要件、支給額の上限額又は上限率）

- (3) そのほか、㊦法定事項の例外に該当する事項については法定する必要があるか。また、㊩労使関係の円滑化や紛争の予防の観点から、交渉当事者、交渉事項の範囲等は法定すべきか。（「主要な論点」論点 4 (1) ㊩参照）

(㊦の例) 勤務延長（←一定年を法定）

(㊩の例) 交渉当事者、交渉事項の範囲

(参考) 「主要な論点」論点 4 (1) ㊩（法定すべき事項を判断する視点）における整理

ア 議会制民主主義、勤務条件法定主義の視点

イ 成績主義原則の視点

ウ 勤務条件決定の基本原則の視点（情勢適応原則、職務給原則、均衡原則等）

エ 透明性、説明責任の視点

オ 地方自治体等の勤務条件決定のスタンダードとしての視点

カ 労使交渉の円滑化や紛争の予防の視点

・ ア～ウの視点については、前記 1 の検討に含まれていると考えられる。

- ・ エの視点については、論点整理において、透明性、説明責任を果たす視点からは必ずしも法定の必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容・手法の工夫で対応可能との考えもあるとされたところ。また、オの視点については、論点整理において、スタンダードとしての機能の視点からは必ずしも法定の必要はなく、情報提供の内容・手法の工夫で対応可能等との考えもあるとされたところ。

【案に関する考察】

(3) ③への当てはめの基準について（法定事項でなく協約事項であるもの）（注）【P】

(i) ①に該当しないもののうち、AやBとの関係が弱いものは、③に該当する。

⇒ ①・②以外の事項という理解でよい。

（注）制度骨格に係る論点の議論で、「法定事項でなく協約事項であるもの」については、協約の内容を「規程」で定めることによって、職員全体の勤務条件の統一性を確保することが適当とされたところ。

(ii) 現行の人事院規則や通知にあるような手続規定や、法令・規程の運用・解釈については、どう考えるか。

※ なお、現行の国公法や一般職給与法、人事院規則、通知等で規定されている事項について、新しい制度では、どこまで法律で定めるか、また、どこまで下位法令又は規程で定めるか。

【考察】

3 適正な勤務条件であることをチェックする措置

制度骨格に係る論点2は、市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを前提とした場合、「労使」（職員団体・当局間）で合意されたものが「適正な勤務条件」であることをチェックする措置の必要性についてどう考えるかである。

(1) 選択肢の整理

制度骨格に係る論点2に係る措置については、下記の二つの選択肢が考えられる。

A案：「労使」で合意した以上、それが「適正」であるという考え方

この場合にはチェックする措置は必要ない。

B案：市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であるという条件のもとでは、「労使」の合意のみで社会的に「適正」な勤務条件が決定される保証はなく、別途チェックする措置が必要であるという考え方

この場合のチェックする措置として下記のものが考えられる。

① 国会による関与

- ・ 勤務条件について一定の事項を法律で規定
- ・ 協約の承認

② 専門的な第三者の関与

- ・ 労使交渉の基礎となるべき事項の勧告、意見表明等

③ 民間の動向を調査し、公表

④ 労使交渉の透明性の確保

A案は、労使自治の観点からは、当事者にとって「適正」であれば、社会的にみて「適正」であることを要しないとする考え方である。

この考え方が妥当とする場合には、チェックする措置は必要ない。ただし、議会制民主主義の観点から、国会の関与をどうするかという議論は別途ある（Ⅱの2（勤務条件に関する国会の法律による関与）参照）。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

- A案の前提にある労使の合意をできる限り尊重するという考え方をB案に融合させ、「自律的労使関係を確立する観点から、協約事項については基本的に労使の合意を尊重すべきであるが、市場の抑制力が働かないこと、究極の使用者が国民であることを踏まえれば、適正な勤務条件であるかどうかをチェックする措置が必

要」という一つの考え方に整理することが適当と考えられる。

- B案に記述されている①から④までの措置については、どれか一つに限られるのではなく、事項毎のチェックする必要性の度合に応じて、複数の組合せでチェックすることも考えられる。
- なお、B案の①のうち、国会による協約の承認については、国会の関与が現行よりも細部に及ぶ可能性があること等から、チェックする措置としては適当ではないのではないかと考えられる。

4 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

制度骨格に係る論点3は、労使で合意した協約の内容を、職員の勤務条件に反映させる仕組みをどう考えるかである。

なお、ここでは協約締結権の付与を前提として検討することとし、そもそも団結権を有しない職員や、団結権を有するものの協約締結権を有しない職員が今後も存在する場合には、これらの職員の勤務条件の決定方法については別途検討が必要であることを付言する。

(1) 締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか

① 検討の前提条件

労使交渉の結果として締結された協約の内容は、最終的に個々の職員の勤務条件として具現化される必要があり、協約締結権の議論に際しては、協約の内容を具現化する仕組みの検討が不可避である。

その方法の検討に際して、まず、以下の二点を前提条件とすることとした。

【前提条件1】

職員団体に所属する職員の勤務条件だけでなく、協約締結権を有しているものの職員団体に加入していない職員（以下「非組合員」という。）を含めた職員全体の勤務条件を決定する必要がある。〈全体決定〉

【前提条件2】

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

なお、ワーキンググループでは、前提条件2については、例えば、同一職種の職員について、職員団体への加入の有無、又は加入する職員団体の違いによって勤務条件に差異が生じることには国民の納得は得られず、勤務条件の統一性の確保が必要であることで意見が一致した（なお、前提条件2については、平等取扱の原則や成績主義の原則と密接な関係があるものと考えられるとの意見があった。）。

また、「統一性の確保」の解釈については、以下の意見があり、今後、具体的勤務条件についての検討と併せて、なお引き続きの検討が必要と考える。

- ・ 勤務条件について統一性確保をあまり厳密に考えると、自律的労使関係の制約となる。統一性の確保は必要であるが、ある程度幅を持たせて柔軟に考えるべき。
- ・ 国民へのサービス提供の関係で見えるところはきちんと統一性を確保すべき。また、近代公務員制度の原則からも、根幹部分は統一性の確保を厳密に考えるべき。

② 勤務条件の決定方法

この前提条件の下で、労使の合意（協約）を基礎としつつ職員の勤務条件を決定する仕組みについて、Ⅱの2(2)（法定事項と協約事項との関係）の表2の①から③まで（6ページ参照）に対応する形で以下のとおり整理した。

ア ①（法定事項であり、協約事項でないもの）に対応する方法

この事項は、法令の変更を要する内容の協約は結べない事項であり、これについては協約の締結による法令改正が想定されず、検討の必要はない。

イ ②（法定事項かつ協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、法定事項である以上、協約の内容を最終的に法律（又は法律の委任を受けた命令。以下「法令」という。）の形で規定する必要があることは自明であり、協約の内容を法令で定めることで、勤務条件を決定する。

※ この場合の「命令」は、公務員制度を掌る政府が法律の委任を受けて行政立法として定めるものを意味する。

ウ ③（法定事項ではなく協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、以下の二つの方法が考えられる。

A：「規程」は制定しない（協約そのものが直接適用され、勤務条件を決定する。）。

B：協約の内容を規程で定めることで、規程の適用によって勤務条件を決定する。

※ この場合の「規程」は、民間労働法制における就業規則に対応するものであって、使用者として定めるものを意味する。なお、規程の制定根拠や規定事項等については、法律に根拠を置く必要がある。

しかしながら、A案については、協約を締結した職員団体の構成員に限っては協約の規範的効力が及ぶとしても、次のとおり全体決定、統一性確保の観点から問題があり、協約の内容を「規程」で定めることで勤務条件を決定するB案によって、職員全体の勤務条件の統一性を確保することが適当と考えられる。

- ・ A案の場合、協約の拡張適用の仕組みを導入すれば、協約を締結していない職員団体の組合員（以下「他組合員」という。）や非組合員を含むすべての職員の勤務条件が協約の内容に基づき統一される可能性はあるが、協約の拡張適用が行われるための要件を必ずしも満たすとは限らない（民間労働法制においても、他組合員に対する拡張適用には否定的見解がある。）。

このことから、A案では全体決定、統一性確保という検討の前提条件を満たさない可能性が残る。

- ・ 更に、労使交渉の結果、協約の締結に至らない場合もあり得るため、いずれに

しても、職員の勤務条件を協約以外の方法によって決定する仕組みを導入することが不可避である。

③ 協約の効果についての選択肢の整理

次に、協約を踏まえて法令・規程を定める場合において、協約の内容に反している法令・規程が制定された時の法令・規程の効力について検討を行った。

協約の効果としては、理論的には、下記の三つの選択肢が考えられる。

A 案：紳士協定

B 案：債務的効力（実行義務）

C 案：規範的効力（直接的効力）

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、次のような考え方が適当ではないかということで意見が一致した。

○ A 案については、現行とあまり差異がないことから適当でない。

○ ①職員の勤務条件を非組合員も含めて統一的に定めることが適当との考え方に立つならば、協約の効果は非組合員には及ばないことから、協約の内容が適用される組合員と協約に反する規程が適用される非組合員とで勤務条件が統一的に定まらず問題があること、また、②公務員の任用は行政行為であるとの現行法に関する伝統的な考え方を採り、あるいはそれを維持すべきという立場に立つならば、民間労働法制のように労働協約が労働契約を通じて勤務条件を決定する構成とはならないことなどから、B 案が適当であると考えられる。ただし、公務員の勤務関係について契約的要素を含むという立場あるいは契約的要素を導入することが可能であるとの立場に立つならば、C 案の規範的効力の付与という選択肢もあり得る。この場合、公務員の勤務条件の統一性という観点から、拡張適用などの仕組みを構想する必要がある（協約の拡張適用については 13 ページ参照。）。

○ いずれにしても、公務員における協約は、民間労働法制における労働協約とは法的性格が異なるところがあるものとして位置付けるべきであり、また、協約の内容を履行する義務の具体的内容と、義務に違反した場合の措置については、今後検討する必要がある。

(2) 協約の内容を法令・規程に適切に反映させることを担保する仕組みについての選択肢の整理

協約の内容を法令・規程に規定することで勤務条件を決定する場合には、協約の内容が法令・規程に適切に反映されなければならない。

このため、協約の内容を法令・規程に適切に反映されることを法律上担保する仕組みが必要と考えられ、これについては下記の三つの選択肢が考えられる。

※ この論点は、次の(3)（非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理）とともに、協約の効力を債務的効力と見る場合、規範的効力と見る場合のいずれであっても、検討を要する論点である。

A案：規程が協約に反してはならないことを法律で規定する。

B案：協約の内容を適切に、法令・規程に反映する努力義務を法律で当局に課す。

C案：B案のような努力義務があると解釈し、法律上では義務を課さない。

※ なお、この他に、手続的な担保措置として、締結した協約の内容を法令・規程に適切に反映することについて第三者機関の意見を聴取することが考えられるとの意見があった。

※ A案に関連して、「法令」が協約に反してはならないという規定を置くことは、立法権（政省令で勤務条件を規定する場合には、行政府は立法府からの授權の範囲内で政省令を策定することから、行政府に権限委任した立法府の意思）よりも協約が優越することとなり、困難と考えられる。

※ なお、A、B、C案については、Ⅱの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理。14 ページ）参照。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、具体的な規定振りは今後の検討が必要であるものの、A案やB案のように法律上何らかの規定を置くべきであり、C案のように何も規定を置かないことは適当でないことで意見が一致した。

(3) 非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続の選択肢の整理

協約の内容を法令・規程に反映させることで、協約を締結した職員団体に所属する職員の意向は反映されるが、それ以外の職員（非組合員・他組合員）に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際の手続として、下記の三つの

選択肢が考えられる。

A 案：特段の手続を設ける必要はない

B 案：職員の意見を聴く

B－1 案：職員の過半数で組織する職員団体がある場合はその職員団体、ない場合は職員の過半数を代表する者の意見を聴く

B－2 案：職員全員の意見を聴く

C 案：第三者機関の意見を聴く

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、組織率の状況など具体のケースと制度設計の仕方によって、A 案から C 案までのいずれによることも、また、これらの組合せによることもあり得ることから、現段階で選択肢を狭めないこととした。

その他、以下の意見があった。

- B 案や C 案だと、協約を締結した当局の使用者としての責任が不明確になる。
- 強制仲裁の後に、更に C 案のように第三者機関の意見を聴く制度にしてしまうと、強制仲裁の権威が確立しない。
- A 案では、少数組合しかない場合に、当該少数組合が締結した協約に非組合員は何の関与もしてないのにも関わらず、当該協約の内容に拘束されるのはいかがかという問題がある。ただし、その点は、協約が適用される条件と法的効果とにグラデーションをつけることでクリアできるのではないか。
- 民間における就業規則のチェックは、従業員代表という処理の仕方を探っていることから、規程のチェックについては B 案によることが考えられる。

Ⅲ 勤務条件決定に係るその他の論点

1 協約締結権を付与する職員の範囲

- (1) 「使用者側に立つ職員」は、自らの勤務条件を自らが決定することになり得るから、付与すべきではないとする場合の「使用者側に立つ職員」の範囲

(注) 「使用者側に立つ職員」は、労働組合法第2条第1項に規定する「使用者の利益を代表する者」とは同義ではなく、勤務条件決定において使用者側に立つ職員という趣旨である。

国公法第108条の2第3項に規定する管理職員等は、職員団体の自主性確立の観点から以下のとおり定められているが、自らの勤務条件を自らが決定することになり得るとの考えからは、使用者側に立つ職員の範囲としては、③のみでよいとの考え方があり（例えば、重要な行政上の決定に参画するが、人事上の権限は持たないスタッフ的な参事官等は「使用者側に立つ職員」の範囲に含まない。）、これについて検討を行った。

※ 国公法第108条の2第3項

職員は、職員団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。ただし、① 重要な行政上の決定を行う職員、② 重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員、③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員（以下「管理職員等」という。）と管理職員等以外の職員とは、同一の職員団体を組織することができず、管理職員等と管理職員等以外の職員とが組織する団体は、この法律にいう「職員団体」ではない。

【考察】

ワーキンググループでは、協約締結権を付与すべきでない使用者側に立つ職員の範囲について検討した結果、「③ 職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員」とすることが適当であることで意見が一致した。

また、「使用者側に立つ職員」の具体的な範囲の確定方法については、下記の選択肢が考えられ、これに基づき検討を行った。

- A案：法令で定める（法律では基本的なことを定め、具体的な範囲については下位法令で定める。下位法令を定めるに当たっては、使用者が一方的に具体的な範囲を決めることにならないよう、第三者機関が定める（関与する）。）。
- （理由）具体的な範囲の確定は、すなわちその職員の職務内容の確定と同義であり、労使で決めることにはならない。
- B案：労使交渉により協約で定める（法律では基本的なことを定め、具体的な範囲については協約で定める。紛争等が生じた場合には第三者機関がその都度決定する。）。
- （理由）労使間の合意を尊重しつつ、労使間の紛争をできる限り未然に防止する。ただし、一般の職員が結成する職員団体に参加できない職員の範囲ではなく、そもそも協約締結権を付与しない職員の範囲を、協約で定めることができるか要検討。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の考え方からA案が適当であるということ、また、A案の場合においても、具体的な範囲についての法令の解釈に疑義が生じた場合には第三者機関が関与することが適当であることで意見が一致した。

- 組合員の範囲を協約でお互いに確認することはよいが、使用者側に立つ職員が加入する団体について、法的な保護を与えないという観点からは、当該者の範囲は客観的基準で決まっていなければならない。

- (2) 特定の職員について「議会制民主主義の観点から、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で定めるべきであり、労使交渉により決定すべきではない」との判断基準の設定

この論点については、下記のとおり、横断的な共通の判断基準により区分することは困難（「主要な論点」論点 10(1)②における整理）との考え方があり、この案について検討を行った。

- 案：非現業職員を区分する横断的な共通の判断基準を明確に設定するのが難しいこと、仮に区分が可能でもこれらの職員に協約締結権を付与しない合理的な理由を説明するのが難しいことから、横断的な共通の判断基準により区分することは困難。

※ 主要な論点では、

- ・ 行政に固有の業務に従事する職員（例えば、権利義務の設定、企画立案に携わる職員）
 - ・ 公権力の行使に携わる職員
 - ・ 国家の意思形成に関わる職員
- を想定しながら検討

【案に関する考察】

ワーキンググループでは、上記案について検討した結果、上記案のとおり、横断的な共通の判断基準により区別することは困難であることで意見が一致した。

- (3) 職務の専門性・特殊性に照らして協約締結権を付与すべきでない職員の存在、他に協約締結権を付与する職員の範囲に係る基準や観点として考慮すべき点

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 10(1)③④)における整理を参考）が考えられ、これに基づき検討を行った。

A案：職務の専門性・特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないとする職員は特にない。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。

（メリット）協約締結権を付与される職員の範囲が広がり、自律的労使関係制度を構築する趣旨に沿う等。

（デメリット）多種多様な職務が存在しているが、職務の専門性・特殊性に照らした考慮ができない。

（留意事項）業務の停滞を招くような集団交渉は行わない等を交渉ルール化することが必要である。

B案：個別の政策判断として、職務の特殊性に照らし、協約締結権を付与すべきでないものがあり得る。

（メリット）職務の特殊性に照らした勤務条件の決定、施設等での適切な行政サービスの提供の維持等が可能。

（デメリット）協約締結権を付与しない職員の範囲が広くなり過ぎると、自律的労使関係制度を構築する趣旨が損なわれるおそれ等。

※ 法定する場合の判断基準として、以下の項目が想定される。

- ① 勤務条件を決定する際に、職務の特殊性に照らし、他の職種と比較して人材の確保・育成の要請が特に強いなど個別の特殊事情を考慮して定める必要があり、

協約により勤務条件を決定することが適当でないもの

- ② 国民・住民に対する行政サービスの性格上、当該行政サービスが提供される施設等において、協約締結に向けた交渉等を行うことにより、当該行政サービスが適切に提供できないおそれがあると相当程度認められるもの
- ③ 協約締結権を付与した場合における便益と費用を比較衡量した結果、職務の特殊性より、他の職種に比較して公務が停滞した場合において国民・住民生活への影響が著しく大きいなどにより便益と費用が著しく均衡を失し、協約締結権を付与することが適当でないと判断されるもの

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 適正な交渉ルールを定めることにより業務の停滞を招くような集団交渉を避けることができるという前提に立てば、基本的にはA案でよいが、集団交渉により業務が停滞しないか否かについては個別具体に見てみないと疑念が残るので、そもそも交渉をめぐる業務の停滞が生じないようにするという制度設計としてB案も残しておく。

なお、その他に以下の意見があった。

- 業務の停滞はストにより生ずる可能性はあるが、団体交渉により生ずることは想定できない。団体交渉は職員団体に認められたものであり、個人単位で職場を離れることは保護されず、また、業務が停滞するほどの職員動員をかける交渉は適正な交渉ルールを定めることで避けられる。
- B案について、団体交渉により業務が停滞する職員の範囲については、想定できない。具体的にはどういうものがあるかを考えながら議論すべき。
- ここでは、警察職員等のように三権を付与されていない職員に関する論理との一定の整合性も考えなければいけないのではないか。
- 警察職員等はそもそも団結権を否定されているところが大きく異なるので、必ずしもそれら職員の論理との整合性を問う必要はない。ILOでも警察職員等に団結権を付与するかどうかは国の政策問題とされている。他方、それ以外の者には三権があることが原則。

2 交渉事項の範囲

(1) 交渉事項の範囲に係る整理の枠組について

(i) 現行制度の概要

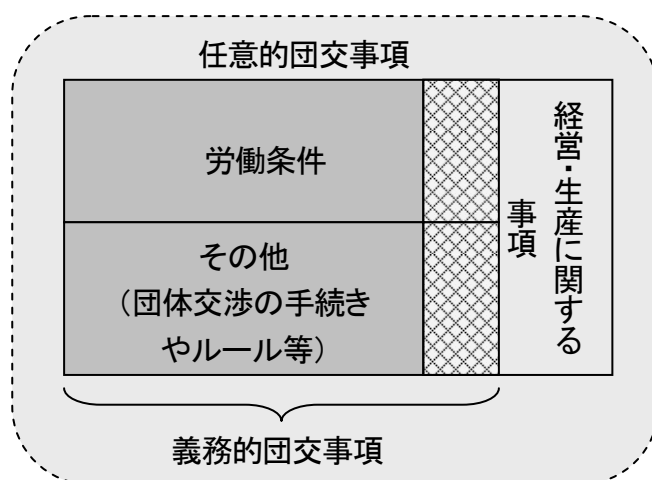
新たな制度における交渉事項の範囲を検討するにあたって、現行の民間労働法制、公務員法制における交渉事項の範囲について整理を行った。

- ・ 民間労働法制では、団体交渉の対象については、現行法上明文の規定がなく、企業として処理しうる事項であって使用者が任意に応ずる限りは、どのような事項でも団体交渉の対象となりうるとされている。また、労働協約が締結できる事項についても「労働条件その他」（労働組合法第14条）とされ、労働条件以外にも締結できることとなっている。
- ・ 非現業公務員に係る公務員法制においては、交渉事項の範囲は「給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生の活動を含む適法な活動に係る事項」（国公法第108条の5第1項、地方公務員法（以下「地公法」という。）第55条第1項）とされており、交渉事項は勤務条件のみである（「これに附帯して」以降の事項も勤務条件に含むと解されている。）。
- ・ 非現業公務員においては、管理運営事項については、交渉ができない（国公法第108条の5第3項、地公法第55条第3項）とされているが、民間では使用者が経営に属する事項について任意に交渉し、協約を締結することは可能とされている。ただし、労働協約に規定された事項すべてが必ずしも規範的効力をもつわけではなく、債務的効力にとどまる部分もある。（労働法 第八版（菅野和夫著）550ページを参考）

(ii) 現行制度の交渉事項の範囲のイメージ

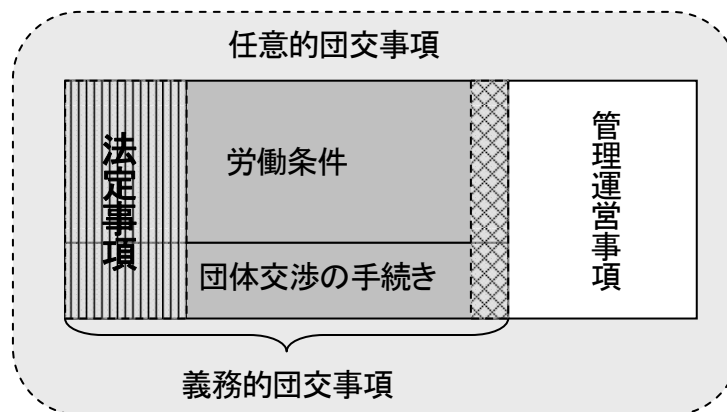
現行制度における民間、現業・非現業公務員の交渉事項の範囲のイメージを図示すると以下の図1から図3までのとおりとなる（以下の各図はイメージであり、各事項の面積が、実際の事項の量を表しているものではない。）。

【図1：民間における団体交渉事項の範囲のイメージ】



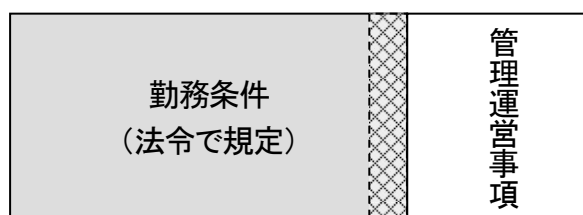
- ・ 経営・生産に関する事項も含め、幅広く団交が可能であり、労働協約の締結も可能。
- ・ 義務的団交事項とは団交に応じなかった場合には不当労働行為となる事項。
- ・ 網掛けは、労働条件等と経営・生産に関する事項が重なる部分。経営・生産に関する事項であっても、労働条件等の面から、義務的団交事項となる。
- ・ 義務的団交事項を除くすべてが任意的団交事項になる。

【図2：現業公務員に係る団体交渉事項の範囲のイメージ】



- ・ 団体交渉事項の範囲は法定されている。(特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（以下「特労法」という。）第8条、第11条、第12条第2項。地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）第7条、第13条第2項）
- ・ 労働条件（濃い色）のうち法定されている事項（人事院規則を含む）の中には具体的に協約を締結する余地のないものもある。
- ・ 管理運営事項については交渉できない。（特労法第8条、地公労法第7条）
- ・ 網掛けは、管理運営事項の処理によって影響を受ける労働条件であり、交渉対象となる。
- ・ 義務的団交事項と管理運営事項を除く事項が任意的団交事項になる。（団交事項は特労法第8条等に限らないと考えられる。）

【図3：非現業公務員に係る交渉事項の範囲のイメージ】



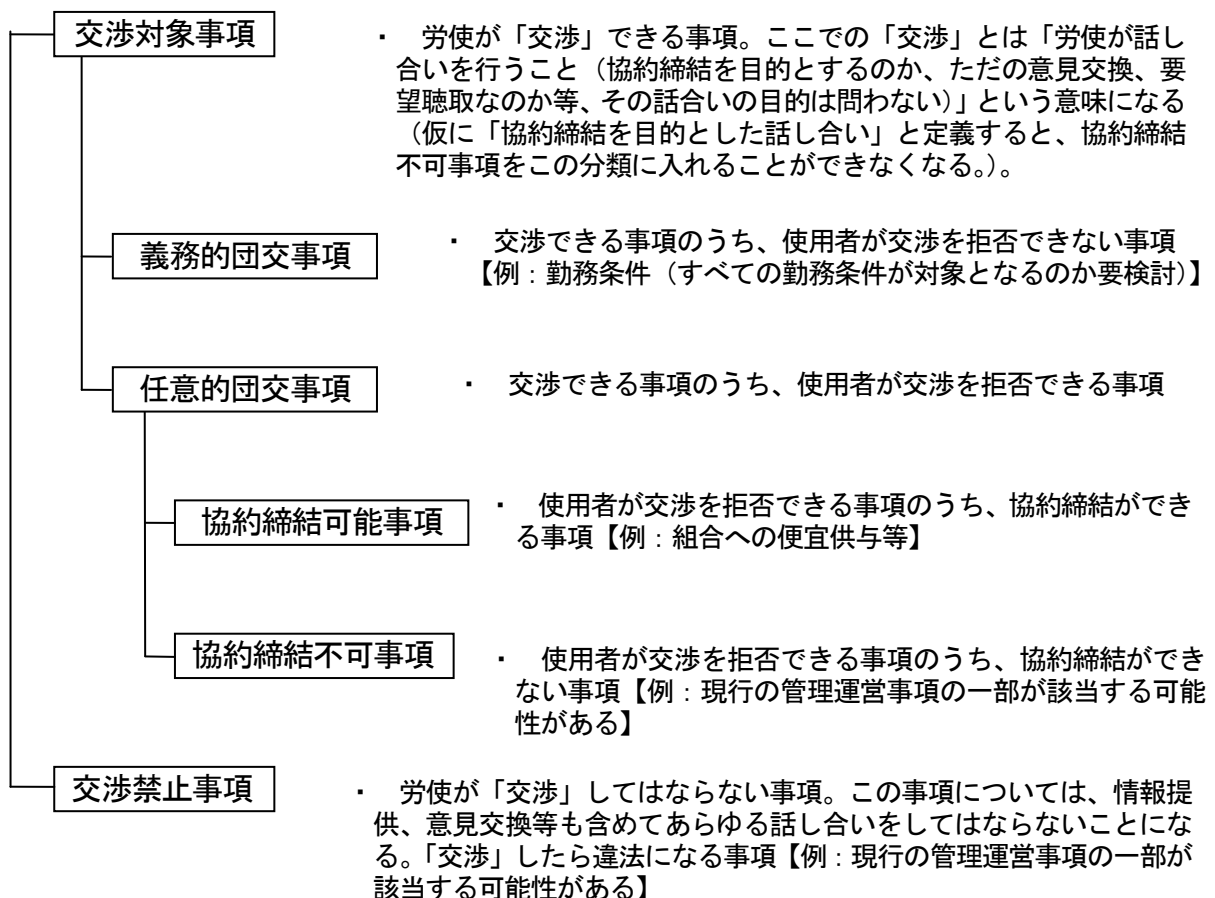
- ・ 交渉事項の範囲（濃い色）は勤務条件のみ。（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）
- ・ 管理運営事項については交渉できない。（国公法第108条の5第3項、地公法第55条第3項）
- ・ 網掛けは、管理運営事項の処理により影響を受ける勤務条件であり、交渉の対象となる。
- ・ 現行の国公法・地公法においては、登録職員団体については交渉応諾義務規定（国公法第108条の5第1項、地公法第55条第1項）があり、また、非登録職員団体についても恣意的に交渉を拒否しないこととされている。

（Ⅲ）新たな制度における交渉範囲の考え方について

① 「交渉」できるか否かという観点からの整理の枠組み

ワーキンググループでは、まず、「交渉」について、協約締結を目的とするのか、ただの意見交換、要望聴取等なのか等その話し合いの目的を問わず幅広い意味で捉えて、交渉できるか否かという観点から以下の図4のように分類した。

【図4】



② 上記図4の分類については、以下の問題点がある。

(交渉対象事項について)

- 「交渉」の概念が広すぎることから、協約締結を目的とする「交渉」と協約締結を目的としない「交渉」は別の概念として整理しないと現場で混乱するおそれがある。

(協約締結可能事項・協約締結不可事項について)

- 「交渉」はできるが協約締結ができないという事項が民間労働法制にはなく、「交渉」しても協約締結ができないことになり、現場での混乱を招くおそれがある。協約が締結できない事項についての「交渉」は、例えば、「協議」という別の概念として整理した方がよいと考えられる。

(交渉禁止事項について)

- 現在の管理運営事項は国公法上の『交渉』はできないものの、情報提供等が行われる場合があるが、このような情報提供等も禁止される事項は想定されないものと考えられる。

なお、現行制度では、「適法な交渉」は勤務時間中に行うことができるものとされている（国公法第108条の5第8項、地公法第55条第8項）が、新たに交渉対象事項とされた事項をどのように取扱うかについては、具体的な交渉ルールを検討する際に併せて整理する必要がある。

③ 「協約締結」ができるか否かという観点からの整理の枠組み

②の問題点を踏まえ、「交渉」の意味を限定して、協約締結の可否という観点から分類することとした。ここでは、協約締結できる事項に関する話し合いを「交渉」とし、協約締結できない事項に関する話し合い（一般的には意見交換、要望聴取等が考えられる）を「協議」とした。

協約締結の可否という切り口を基点に、交渉・協議の可否、応諾義務（交渉を拒否できない）の有無を組み合わせ、交渉範囲を整理するフレームワークを下記の表のように整理し、表5内のA～Dについて検討することとした。

【表5】

	交渉できる＊1	交渉できない
協約締結可	A 応諾義務有り	＊3
	B 応諾義務無し	
	協議できる＊2	協議できない
協約締結不可	＊4 応諾義務有り	D 応諾禁止
	C 応諾義務無し	

【用語の意味】

「交渉」：協約締結できる事項に関する話し合い

「協議」：協約締結ができない事項に関する話し合い（一般的には意見交換、要望聴取等が考えられる）

「応諾義務有り」：交渉・協議を拒否できないもの

「応諾義務無し」：交渉・協議を拒否できるもの

（注）

- ・ * 1は、協約締結可能であることから「交渉」である。民間では「交渉」と「協議」が明確に区分されておらず、協約締結可能な事項についても「協議」することがあるが、ここでは、話し合いの対象となる事項が協約締結できるか否かに着目して「交渉」と「協議」を区分している。
- ・ * 2は、協約締結不可であることから「交渉」はない。
- ・ * 3の協約締結可で交渉できない事項はありえない。
- ・ * 4（協約締結不可、かつ、協議ができる、かつ、応諾義務が有る事項）は、例えば、事前に必ず、意見を聴いたり、要望を受けたりしなければならない事項と考えられるが、このような事項は想定し難いことから、ここでは議論の対象としない。
- ・ D（協約締結不可で交渉できないもの）は、応諾が禁止されるということであり、応諾義務の有無を検討する必要はない。

※ Cは、協約締結はできないが、労使間で協議はできるという事項であり、「管理運営事項に関する労使協議制」（76 ページ）の対象となる事項と考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、整理の枠組みについて検討した結果、下記の事項について意見が一致した。

- 交渉をしたとしても協約締結ができない事項があり、現場の混乱を避ける観点から、協約締結ができる事項に関する話し合いは「交渉」と、協約が締結できない事項に関する話し合いは「協議」と用語を分けることが適当である（③の枠組みで整理する）。
- Cについては、協約締結はできないが、労使間で協議はできる事項であり、「労使協議制」の一つの型である（他の型としては職員代表制がある。）。
- 応諾義務が有るといっても必ず協約締結が義務づけられることではないことに留意すべきである。協約締結の強制はできない。
- 応諾義務がある事項（A）については、強制仲裁の対象とすべきである。

④ 検討の手順

上記の表の整理をもとに、以下のような手順で検討することとした。

1. 協約締結可のものは何か、協約締結不可のものは何か。
2. 協約締結可のものうち、応諾義務が有るもの（A）は何か、無いもの（B）は何か。
3. 協約締結不可のものうち、協議できるもの（C）は何か、応諾禁止（D）であるもの何か。
4. A～Dの範囲はそれぞれ法律で規定する必要があるか。その場合、限定列举か、例示か。

(2) 協約締結可能な事項の範囲についての検討

※ IIの4(1)③（協約の効果についての選択肢の整理（14 ページ））では、協約の効果については、「債務的効力」又は「規範的効力」の両方が考えられるとしている。協約内容の実現のためには、法律改正が必要な事項についても、ここでは協約締結ができる事項として整理する。

① 協約締結ができる事項は何か

協約締結ができる事項とは、労使の合意により実施できる事項であり、下記の事項が該当すると考えられる。なお、協約締結ができる事項であっても、労使が必ず合意しなければならないものではなく、最終的には仲裁により決定されるものもありうることに留意が必要である。

それぞれの選択肢について、A、Bのいずれか、さらに、個別の事項の中には、C、Dに該当する事項はないかという観点から検討を行った。また、下記の他に協約締結ができる事項はないか検討を行った。

（ア）勤務条件

- ・ 労働条件に関する事項については、労働法制においては義務的団交事項とされている。勤務条件は「労働条件」に相当するものであることから、基本的にはAではないか。
- ・ 勤務条件に該当するすべての事項がAか。何らかの理由で、C又はDに該当するものはないか。

（イ）団体的労使関係の運営に関する事項（交渉ルール等）

- ・ 労働法制においては交渉事項とされており、協約締結可能な事項ではないか。
- ・ 具体的には交渉の手続、組合への便宜供与等があるが、これらはA又はBのいずれか。C又はDに該当するものはないのか。

※ （ア）、（イ）については、それぞれ個別に論点があるため、後で検討する。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、下記の意見があった。

- 勤務条件については、基本的にAである。ただし、協約締結ができない事項の（エ）に該当する事項、すなわちCに該当する事項がある。
- 例えば、民間では整理解雇の際に当事者に対する説明が必要とされており（裁判例）、懲戒の基準や分限の基準が身分保障に関する事項であるからといって、勤務条件ではないとはいえない。どのようなものが当該処分に該当するのかといった基準については、労使で交渉して決めるべき事項である。
- 団体的労使関係の運営に関する事項のうち、交渉ルールや最小限の便宜供与等については、Aとすべきである。その場合においても、最低限の手続き等について法定するかどうかという論点はある。その他、下記の意見があった。
 - ・ 勤務時間内の交渉のあり方等の交渉ルールについては労使が交渉し協約締結ができる事項とすべきである。
 - ・ 組合事務所等の便宜供与についてはBとすべきである。
 - ・ 組合事務所の貸与は必要不可欠な便宜供与でありAとすべきである。

② 協約締結ができない事項は何か

協約締結ができない事項とは、労使の合意により実施できない事項であり、下記の事項が該当するものと考えられる。当該事項については、使用者が決定すべき事項、あるいは、使用者側も組合側も決定できない事項と考えることもできる。また、第三者機関による仲裁裁定ができない事項と考えることもできる。

それぞれの選択肢について、協約締結ができない事項なのか、その場合、C、Dのいずれに該当するのかについて検討を行った。また、下記の他に協約締結ができない事項がないか検討を行った。

（ア）使用者側（当局側）に決定権限がない事項

- ・ 交渉システムについての議論を踏まえれば上申交渉をしないこととされており、使用者（当局）に権限がない事項はDではないか。Cと考える場合、その理由は何か。

（イ）法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項

- ・ 例えば、政策の企画、立案、予算の編成、組織、職員の定員等が考えられる。これらの事項自体について、現在も任意での協議が禁止されておらずCではないか。Dと考える場合、その理由は何か。

- ・ ただし、これらの事項の実施により、勤務時間の増加や給与等の勤務条件に影響がでる場合には、当該勤務条件の面について交渉を行う必要があるのではないか。

(ウ) 個別具体的な人事権の行使

- ・ 昇任、昇格の決定、懲戒処分等の個別具体的な人事権の行使については、使用者がその判断により適切に実施すべきものであり、現在も任意での協議は禁止されていないが、逆に協議が許容されていると考えるのは困難であり、基本的にはDではないか。Cと考える場合、その理由は何か。

(エ) 公務員制度の根幹に関する事項

- ・ 公務の中立性や安定性を確保し、公正な行政サービスを実施するために必要な事項、例えば、成績主義にかかわる事項、身分保障、服務等については、現在も任意での協議は禁止されておらず、Cではないか。Dと考える場合、その理由は何か。

※ (イ)(ウ)(エ)は現行の管理運営事項に該当すると考えられる。管理運営事項の取り扱いについては後で検討する。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、下記の意見があった。

【(エ) 公務員制度の根幹に関する事項について】

- (エ)は、「公務員制度の本質に関する事項」とすべきである。
- (エ)は、行政機関の判断と責任が及ばない事項であり、労使いずれも決められない事項であり、(イ)とは区別される。
- (エ)と勤務条件の関連について、以下の二つの意見があった。
 1. (エ)については、勤務条件と関連する事項であるが、協約締結ができない部分と協約締結ができる部分がある。
 2. (エ)に該当する事項は勤務条件とは別のものとして理解すべきである。(エ)には、任用、分限等の身分保障に関する事項が含まれるが、これらは、客観的かつ科学的に定めるべき事項であって、労使の合意により決められる事項ではない。ただし、労使が話し合ってはいけない事項とまではいえないためCに該当する。また、理念や原則に該当する部分だけではなく、その基準や具体的な適用に至るまで労使の合意により決められる事項ではなくCに該当する。

【CとDの関係について】

○ 具体的には何が該当するかは検討が必要だが、Dという類型自体は考えることから残すということで一致した。

また、次のような意見があった。

- ・ Dについて、仮に使用者が協議した場合に、住民・議会から批判を受け、政治的な責任を問われることがあっても、法律上の罰則までを課することはできないと考えられ、そのような効果しかないのであれば、法律上規定する意味がない。仮にDに該当する事項について協議を申し込まれた場合には、使用者が拒否すればよいのであって、法律上でCとDを区分する必要はない。
- ・ 例えば、政治闘争に関する事項について、使用者側が協議を受け入れ、それに大きな時間を費やすことは、住民から見るとマイナスになる。使用者側が協議の受け入れを明確に拒否できるようDというカテゴリーは残した方がよい。
- ・ 上記を踏まえれば、Dには、②（ア）使用者側（当局側）に決定権限がない事項が該当する。

(3) 勤務条件の取扱いについて

① 検討対象の範囲

現行制度では勤務条件を交渉対象としている。一方で、勤務条件が交渉できない管理運営事項かについて議論がある事項も存在する。このため、新たな制度において、協約を締結できる事項か否かを整理するにあたり、幅広い範囲の事項を検討対象とし、個々の事項が勤務条件でありAに該当するのか、C又はDに該当するものはないか整理していくこととする。

検討を行う範囲については、法制意見、特労法第8条の規定、民間労働法制において労働条件と理解されている事項（次ページ参照）を踏まえ、下記のとおりとした。

※ 下記については、幅広く検討を行うために整理したものであり、現行制度においてすべての事項が勤務条件と解釈されているものではない。また、他にも勤務条件に関する事項はあり得る。

- ・ 給与
- ・ 勤務時間、休憩、休日、休暇
- ・ 任用（採用、昇任、降任、転任）の基準
- ・ 分限（降任、休職、免職、定年）の基準
- ・ 懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準
- ・ 人事評価制度
- ・ 服務

- ・ 安全衛生
- ・ 災害補償
- ・ 研修
- ・ レクリエーション、福利厚生（宿舍、共済含む）
- ・ 退職手当

等

【参考】

〈法制意見〉

「（地方公務員）法第 24 条第 6 項にいう職員の「勤務条件」とは、労働関係法規において一般の雇用関係についていう『労働条件』に相当するもの、すなわち、給与及び勤務時間のような、職員が地方公共団体に対して勤務を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤務を提供し、またはその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり一般的に当然に考慮の対象となるべき利害関係事項であるものを指す」（昭 33 法制局一発第 19 法制局長官）

〈民間労働法制の団体交渉対象事項の例〉

※ 労働法 第八版（菅野和夫著）を参考にして記述

（労働条件その他の待遇）

労働の報酬（月例賃金・一時金・退職金・一部の福利厚生給付）、時間（労働時間）、休息（休憩・休日・休暇）、安全性（安全衛生）、補償（災害補償）、訓練（教育訓練）

（人事に関する事項）

組合員の配転、懲戒、解雇などの人事の基準（理由ないし要件）や手続（たとえば組合との協議、組合の同意）。人事考課の基準、手続き、その具体的適用。年俸制、業績賞与、職務グレード制など、評価に大きく依存する賃金・人事制度における評価の基準・枠組み

〈特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（抄）〉

（団体交渉の範囲）

第八条 第十一条及び第十二条第二項に規定するもののほか、職員に関する次に掲げる事項は、団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる。ただし、特定独立行政法人等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

- 一 賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- 二 昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項
- 三 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- 四 前三号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項

※ 地公労法第7条にも同様の規定あり

② 検討の基本的考え方

現行の国公法では、交渉の範囲が「給与、勤務時間その他の勤務条件」としか例示されておらず、また、交渉対象外となっている管理運営事項についても「国の事務の管理運営に関する事項」としか規定されていないため、ある事項が交渉事項か否かについて、様々な議論があったところである（注）。

現行制度では、交渉対象は勤務条件のみとされ、また、交渉できないと明定されているのは管理運営事項のみであるため、仮に交渉になじまない事項があったとしても、勤務条件ではないと解釈するか、管理運営事項であると解釈するかしか方法がなかったとも考えられ、このため議論が混乱してきた面もあると考えられる。

ここでは、協約締結が可能な事項か否かという切り口から、整理を行うこととしているが、特に議論があるのは、下記の事項であると考えられる。ワーキンググループにおいて下記の事項も含めすべての事項について、整理することは現時点では困難であるため、まず、「任用の基準、分限の基準、懲戒の基準」に関して、整理を試みることとした。

（注）現業公務員等の場合においても、勤務条件として団体交渉の対象なるかどうかについては個々の具体的事例に則して判断するほかなく、最終的には不当労働行為などとの関係で、労働委員会または裁判所の決定によることとなっている。

- ・ 任用（採用、昇任、降任、転任）の基準
- ・ 分限（降任、休職、免職、定年）の基準
- ・ 懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準
- ・ 人事評価制度
- ・ 服務
- ・ 退職手当
- ・ 共済
- ・ 宿舍

③ 「任用（採用、昇任、降任、転任）の基準、分限（降任、休職、免職、定年）の基準、懲戒（免職、停職、減給、戒告）の基準」についての検討

任用、分限、懲戒の基準について、下記のように、二つの考え方に整理して検討を行った。

ア案：任用、分限、懲戒の基準については勤務条件であり、Aであるとする考え方
イ案：任用、分限、懲戒の基準については勤務条件ではなく（又は、仮に勤務条件であったとしても）、協約が締結できない事項（C又はD）であるという考え方

【ア案の理由】

- ・ 任用、分限、懲戒の基準については、職員が勤務を提供するにあたって大きな関心を持つ事項と考えられ、法制意見（34 ページ参照）を踏まえれば、「勤務条件」に該当すると考えられる。
- ・ 学説（34 ページ参照）においては義務的団体交渉事項の例として、組合員の配転等の人事の基準が挙げられている。
- ・ 特労法において「昇職、降職、転職、免職、休職、懲戒」の基準に関する事項（34 ページ参照）については労働条件であり、団体交渉事項と明記されている。（地公労法でも同様の規定がある）。
※ 現業公務員については、現業の企業的な性格に照らして整理されたものであって、非現業にそのまま妥当するものとは解されないとの考え方もある。
- ・ 例えば、国公法第 78 条第 4 号の分限免職について言えば、民間においても、裁判例上、整理解雇の場合には労働者側との十分な協議が求められているところであり、同号の分限免職は勤務条件に該当する。

【イ案の理由】

- (i) 法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項であるため、C又はDである（31 ページ（イ）に該当）。
- ・ 昇任等の人事の基準は、公正で能率的な公務を提供すべきとの民主的公務員制度の要請（憲法第 15 条第 2 項）により、メリットシステム（成績主義）に基づいて実施されることになっている。現行の公務員法制においても、昇任に関し、受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基づいて任命権者が行うと規定している（国公法第 33 条、地公法第 15 条）。したがって、昇任等の人事の基準については、労使の合意によるのではなく、当局の権限と責任において実施すべきものである。
 - ・ 公務員制度の運営に関する法定事項（たとえば職階制、人事、勤務評定の制度）は管理運営事項であるとしている学説もある。
 - ・ 分限については、成績主義の原則と一体をなすものとして身分保障が規定され、意に反する降任、休職、免職は法律又は人事院規則で定める事由がある場合に限り行うことができるとされており、昇任等の人事の基準と同様に当局の権限と責任において実施すべきものである。
- (ii) 公務員制度の本質に関する事項であるため、C又はDである（32 ページ（エ）に該当）
- ・ 公務員の選定・罷免が国民固有の権利であり（憲法第 15 条第 1 項）、公務員が全体の奉仕者であること（憲法第 15 条第 2 項）から、任用、分限、懲戒、服務等

は憲法第 73 条第 4 号の定めるところによる官吏に関する事務を掌理する基準の内容として法定されることが不可欠な事項である。したがって、これらの基本は国会における審議・議決を通じて専ら定められるべきものであって、労使の合意に基づく協約による決定というルートが開かれるべきものではない。

- ・ 昇任等の人事の基準は、公正で能率的な公務を提供すべきとの民主的公務員制度の要請（憲法第 15 条第 2 項）により、メリットシステム（成績主義）に基づいて、労使の合意によるのではなく、究極の使用主である国会により定められるべきものであり、また、国会により定められた基準の具体化に際しては、少なくとも第三者機関の関与の下で、成績主義・政治的中立の確保等の観点から、厳格に定められるべきものである。

【選択肢に関する考察】

④ 「懲戒」についての検討

③では、例えば、「懲戒」という事項が、Aか、C又はDかという観点から整理しているが、「懲戒」に関する事項を幾つかの階層に区分すると、Aに該当する事項とC又はDに該当する事項に整理することも考え得る。そこで、下記の図のように、「懲戒」という事項を幾つかの階層に区分し、以下の論点について検討を行った。

- ・ 「懲戒」すべて（a～cすべて）が「勤務条件」でありAか。
- ・ 「懲戒」すべてがC又はDか。



- ・ 「懲戒」すべてをAか、C又はDか、一律に整理するのが難しいのであれば、「懲戒」において一定の範囲はAとし、その他の範囲をC又はDと整理するのが適当ではないか。



- ・ A、C、Dの区切りはどこか、又は、その基準は何か。
- ・ a～cのどこまでがAか。
- ・ a～c以外の切り分けがあるか。

※ 懲戒については、公務員が全体の奉仕者であること（憲法第 15 条第 2 項）から課せられる服務規律を担保するためのものであり、公務員の懲戒処分の基準を労使で決めることが適切なかどうかについては議論があり得ることに留意が必要。

【図6：「懲戒」についての事例】

一 国公法、倫理法等に反した場合 二 職務上の義務違反、職務怠慢 三 全体の奉仕者にふさわしくない非行のあった場合			
免職	停職	減給	戒告
	停職の期間 (一年以内で人事 院規則で定める)		
	一日以上 一年以上	減給の額	戒告の趣旨
懲戒の手続き			
	①停職の期 間計算	①減給の計 算方法等	
①懲戒処分書の記載事項等			
②懲戒処分の指針			
③懲戒処分手続進行の承認申請手続等			
④懲戒処分の公表指針			
各任命権者による処分			

}

a：法律
国家公務員法第82条、第83条

b：人事院規則
人事院規則12-0（職員の懲戒）
第2条～第5条

c：運用通知
①人事院規則12-0（職員の懲戒）
の運用について
②懲戒処分の指針について
③懲戒手続進行の承認申請について
④懲戒処分の公表指針について

**個別の人事権の行使であり、
Dに該当すると考えられる。**

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、勤務条件に関連する法定事項の分類（5ページ）のC（具体的な勤務条件）について細分化し、新たに下記のようなフレームワークで整理することとした。なお、今回は、「懲戒」を事例に協約締結の可否について検討したが、このフレームワークについては、給与等の区分にも活用が可能と考えられるとの意見があった。

【表6：勤務条件に関連する事項の分類】

区分	事項	「懲戒」の場合の 当てはめ例	「給与」の場合の 当てはめ例
A	憲法上の要請等による公務員制度の基本原則（理念）	全体の奉仕者 服務規律の遵守	成績主義の原則
B	勤務条件の決定の枠組み（原則）	服務規律の担保	職務給の原則
C	具体的な勤務条件（適用）		
	I 原則に基づく制度骨格	懲戒処分の要件・種類、 減給の額の範囲	俸給表の種類

II	制度骨格に基づく水準・基準	懲戒処分の指針等	俸給表の額
III	運用の基本的な手続き	懲戒の手続き等	俸給表の適用
IV	運用の詳細な手続き	停職の期間計算等	日割り計算の方法等
V	個人への適用	個人への懲戒処分	個人の給与の額の決定

上記区分については下記の意見があった。

- ・ 上記表のうち、A、Bについては、労使で合意により決定すべき事項ではなく、法定事項かつ協約締結できない事項（法定事項と協約事項との関係の①）である。
- ・ C Vについては、個人への適用であって集团的労使関係の中で扱う問題ではないことから、協約締結事項にはなじまない。
- ・ C IVについては使用者の専管事項であり交渉・協約締結の対象ではない。
- ・ したがって、C I からC IIIの事項について、協約締結事項か否か、法定事項か否かについて検討すればよい。
- ・ ②協約締結ができない事項の（エ）はB（勤務条件の決定の枠組み（原則））のBとC I のカテゴリーに入るものと整理できる。
- ・ これに対して、（エ）については、そもそも、勤務条件に関連する事項の分類に含めるべきではないという意見があった。

（4）協約締結できない事項と管理運営事項との関係について

管理運営事項の例（次ページ）や管理運営事項が交渉対象とならない理由（41 ページ）を踏まえれば、31～32 ページの（イ）（ウ）（エ）については、管理運営事項に該当するのではないかと考えられる。

【31～32 ページの再掲】

- （イ）法令により行政機関に割り振られている事務、事業のうち、行政主体としての各機関が自らの判断と責任において処理すべき事項
（例：政策の企画、立案、予算の編成、組織、職員の定員等）
- （ウ）個別具体的な人事権の行使
（例：昇任、昇格の決定、懲戒処分の決定等）
- （エ）公務員制度の根幹に関する事項（公務の中立性や安定性を確保し、公正な行政サービスを実施するために必要な事項、例えば、成績主義にかかわる事項、身分保障、服務等）

なお、現行の管理運営事項の取り扱いと同様、C又はDであっても、これらの事項の処理によって影響を受けることがある勤務条件は、交渉の対象とすべきであると考ええる。例えば、ある政策の実施により、勤務時間の増加や給与等の勤務条件に影響がでる場合には、当該勤務条件の面について交渉を行う必要があると考えられる。

【参考】「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について（答申）」（昭和48年9月3日 公務員制度審議会答申第4号）

「管理運営事項と勤務条件との関係については、管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。」

【選択肢に関する考察】

【参考1】 管理運営事項について

「管理運営事項」については、国公法上では、「国の事務の管理及び運営に関する事項」とされ、具体的な範囲は明定されていないが、下記のような判例、解釈、学説がある。具体的にある事項が「管理運営事項」に該当するかどうかは、個別具体的に判断することとされている。

【判例】

○大阪高判昭和61・7・29（京都市教協事件）

地方公共団体の機関がその職務、権限として行う地方公共団体の事務の処理に関する事項であって、法令、条例、規則、規程及び議会の議決に基づき、その機関が自らの判断と責任において処理すべき事項

（具体例）人事異動、退職勧奨、職務命令による研修参加

【解釈】

○逐条国家公務員法（鹿児島重治他編）1988年 1082～1083 ページ）

国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体としての各機関がみずからの判断と責任において処理すべき事項。

（具体例）行政の企画、立案、予算の編成に関する事項など

○昭和40年8月12日 各都道府県知事あて自治事務次官通知

（2）地方公共団体の管理運営事項

行政の企画、立案、予算の編成等、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、地方公共団体の当局が自らの判断と責任において執行すべきものであり、交渉の対象とすることができないことを明らかにしていること（第55条第3

項)

【学説】

○公共部門労働法（三・完）（菅野和夫著）2428 ページ）

行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、国民（住民）主権及び法治主義の基本原則に基づき行政府が国民の付託と法律の定めに従いつつ自らの権限と責任において判断し処理すべき事項

（具体例）行政機関の組織に関する事項、行政の企画、立案及び執行に関する事項、職員の定数およびその配置に関する事項、人事権の行使に関する事項、租税・使用料・手数料等の賦課徴収に関する事項、予算の編成に関する事項、行政機関が当事者である不服申立ておよび訴訟に関する事項、公の施設の取得・管理および処分に関する事項、公務員制度の運営に関する法定事項（たとえば職階制、人事、勤務評価の制度）

【参考 2】 管理運営事項が交渉対象とならない理由について

- ① 公務員法制においては非現業公務員、現業公務員問わず、下記の理由により管理運営事項については交渉対象とはならないとされてきている。

【管理運営事項が交渉対象とならない理由】

- ・ 「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、国の事務の管理、運営の責務を負わされて」おり、これを交渉対象事項とすれば、「行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない」。
- ・ また、「職員団体の本来的な使命からみても、その目的は経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当ではない」

[逐条国家公務員法（鹿兒島重治他編）1988 年 1082 ページ]

(5) 団体的労使関係の運営に関する事項について

① 協約締結の可否について

民間労働法制及び現業公務員では、労働条件以外にも団体的労使関係の運営に関する事項（交渉ルール等）についても労働協約を締結できるとされている。当該事項は協約締結できる事項か、具体的には、交渉の手續、組合への便宜供与等が考えられるが、これらはA又はBのいずれか、C又はDに該当する事項はないか検討を行った。

【参考】民間企業における「団体的労使関係の運営に関する事項」の例

ユニオン・ショップ、組合活動に関する便宜供与やルール、団体交渉の手続やルール、労使協議手続など。

協約締結ができる事項とする場合であっても、現行制度上も以下のように交渉ルール等に関して法定されている事項がある。これらについて、骨格論点 1 の①～③のどの取扱とするのか、別途、検討する必要がある。

【参考】交渉ルール等に関する法定事項

予備交渉等（国公法第 108 条の 5 第 5 項等、地公法第 55 条第 5 項等）、
在籍専従等（国公法第 108 条の 6、地公法第 55 条の 2、特労法第 7 条、地公
労法第 6 条）
交渉委員等（特労法第 9 条等）、
苦情処理共同調整会議（特労法第 12 条、地公労法第 13 条）

なお、交渉ルールや職員団体に対する便宜供与等については、公務員における職務専念義務等との関係上、労使間の交渉に委ねられる事項か否かについて議論があり得ることに留意する必要がある。仮にこのようなものがあるとすれば、C 又は D に該当すると考えられる。

② 団体的労使関係の運営に関する協約の効果について

勤務条件に関しては、骨格論点 1 の③の事項について統一性の確保を図る観点から、協約の内容を規程に定め、規程を適用することによって勤務条件を決定するとしていたが（骨格論点 3 参照）、交渉ルール等の中には組合ごとに異なってよいものもあり得るのではないかと考えられる。その場合、これらについては、規程に規定せず、協約に基づいて労使が実施することも考えられる。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の論点について検討した結果、下記の意見があった。

- 団体的労使関係の運営に関する事項のうち、交渉ルールや最小限の便宜供与等については、A とすべきである。その場合においても、最低限の手続き等について法定するかどうかという論点はある。その他、下記の意見があった。（31 ページ再掲）
- ・ 勤務時間内の交渉のあり方等の交渉ルールについては労使が交渉し協約締結ができる事項とすべきである。
 - ・ 組合事務所等の便宜供与については B とすべきである。
 - ・ 組合事務所の貸与は必要不可欠な便宜供与であり A とすべきである。

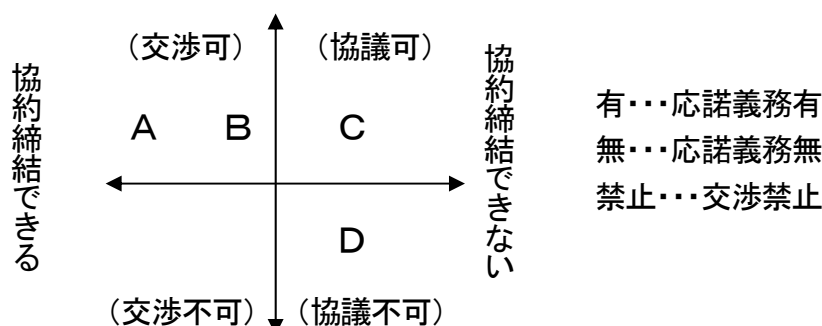
(6) A～D の規定のあり方

ここでは、A～Dの範囲をどのように法律上規定するのかについて検討を行った。検討にあたっては、①A～Dの類型（協約締結可能な類型か否か等）の規定のあり方と、②具体的な対象事項の規定のあり方に区分した。

① A～Dの類型の規定のあり方

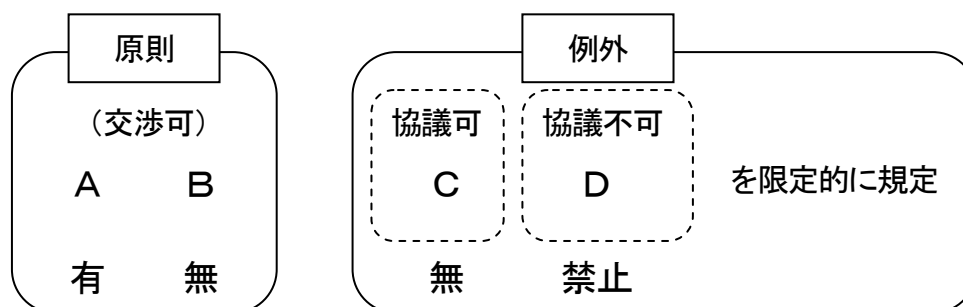
A～Dを協約締結可否の軸と交渉の可否の軸で分けると下記の図6のようになる。

【図6】



規定にあたっては、何を原則とするかという観点から考えればよく、「協約締結ができる（交渉できる）」ことを原則とし、「協約締結できない」ことを例外として限定的に明らかにすればよいと考えられる。規定のイメージは下記の図7のとおりとなる。

【図7：「協約締結できる（交渉できる）」ことを原則とした場合の規定イメージ】



規定のあり方としては下記が考えられる。

- ・ 例外（CとD）について限定的に規定する。
- ・ この場合、CとDを書き分ける必要性についてどう考えるか（そもそもDが存在しない場合には書き分ける必要はない）。
- ・ AとBを書き分けるかどうかは下記の※の考え方による。

※ 交渉応諾義務の有無（AかBか）を書き分けるか否かについては下記の2通り

の考え方がある。

- (i) 義務的団交事項か、任意的団交事項かは労組法上も明確にはしていないので、応諾義務の有無についても同様（事前に応諾義務の有無について明確にするのではなく、事後救済で対応する）にする。
- (ii) 交渉の入口で紛争が起きないように応諾義務がある事項（A）について、明確に規定する。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループにおいて、上記について検討した結果、下記の意見があった。

- Dについて、仮に使用者が協議した場合に、住民・議会から批判を受け、政治的な責任を問われることがあっても、法律上の罰則までを課すことはできないと考えられ、そのような効果しかないのであれば、法律上規定する意味がない。仮にDに該当する事項について協議を申し込まれた場合には、使用者が拒否すればよいのであって、法律上でCとDを区分する必要はない。（34 ページ再掲）

② 具体的対象事項の規定のあり方

ここでは、A～Dに該当する具体的な対象事項の規定のあり方について検討を行った。規定のあり方として、下記のア案、イ案と当該選択肢のメリット・デメリットについて整理し、検討を行った。

(i) 選択肢と案

ア案：対象事項の内容を法律上限定列挙する（例えば、現行の特労法第8条をベースにA～Dの類型ごとの対象事項を個別に列挙する。）。
イ案：対象事項の内容については、法律上限定列挙が困難なため、一定事項を例示することにより規定する（現行の国公法第108条の5第1項、第108条の5第3項の規定のイメージ。何が対象事項に該当するかは個別に判断する。）。

(ii) 選択肢のメリット・デメリット

ア案	メリット	事前に各類型の対象事項の範囲が明らかになるため、労使間での争いが避けられる。
	デメリット	ある程度は具体的に規定できたとしても、現実的に争いが生じやすい部分は実際には規定できない可能性がある。結局、交渉対象となるか否か等をめぐって労使間での争いが生じる可能性がある。
イ案	メリット	あらかじめ、法律で対象事項を確定し、明確に規定することは困

案		難であることから、現実的な対応である。
	デメリット	交渉事項か否かをめぐって争いになり、交渉の入口で時間がかかることが予想され、交渉コストが増大する可能性がある。

③ 労使間で争いが生じた場合の取扱いについて

①又は②において、どの類型の対象事項になるのかについて労使間で争いが生じた場合に、どのように対応するのか、第三者機関が関与し、確定する必要があるかについて検討を行った。

なお、民間では具体的な団交拒否等が生じた場合に労働委員会が関与することがあるが、事前に交渉事項か否かを判定する機関はない。公務において第三者機関を設けるとしても、事後調整でよいのではないかと考えられる。

【選択肢に関する考察】

3 交渉システムのあり方

(1) 協約締結の交渉システム（交渉の流れ）

交渉システムのあり方の検討として、まず、交渉の流れをどのようなものとするべきかについて、検討委員会での議論では以下の点は概ね見解が一致していたものと考えられることから、これを前提として検討を行った。

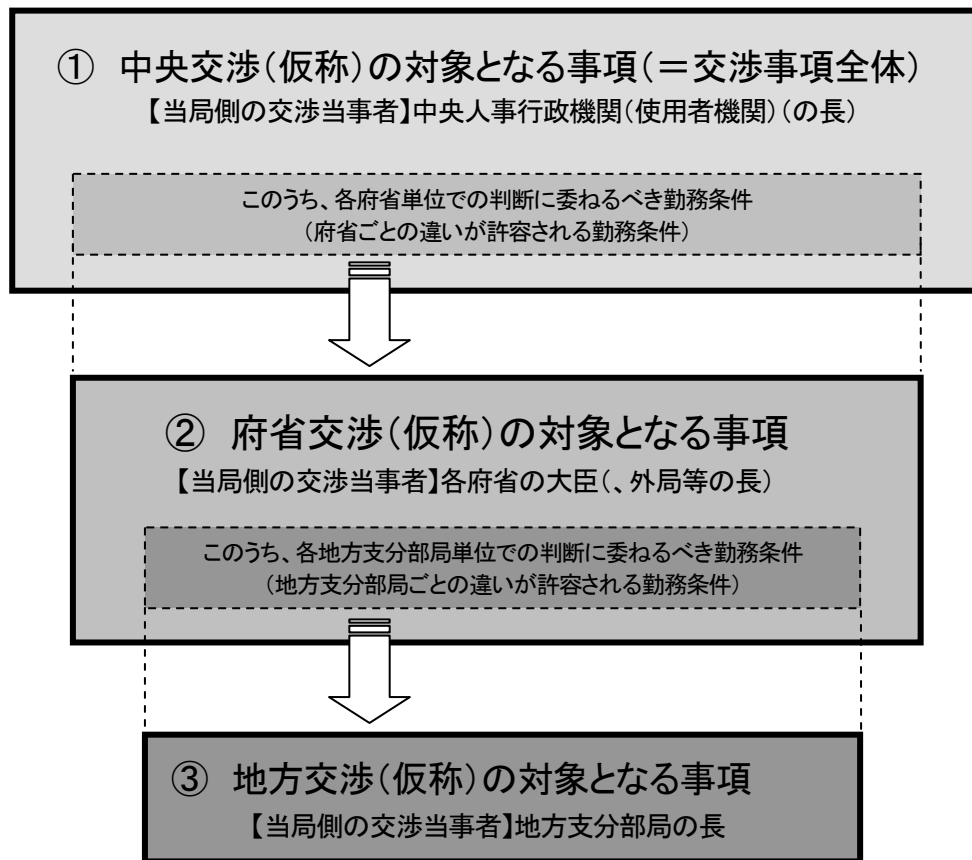
【前提条件】

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

※ 以下、中央人事行政機関（使用者機関）（の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「中央交渉」と、各府省の大臣（、外局等の長）を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「府省交渉」と、地方支分部局の長を当局側の交渉当事者とする労使交渉を「地方交渉」と、それぞれ呼称（いずれも仮称。以下同じ。）することとする。

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

【図8：交渉事項の分配のイメージ】



※ 図1は、中央交渉、府省交渉、地方交渉における交渉事項の分配の考え方を示したものであり、交渉当事者間の権限の委任関係を表しているものではない(例えば、中央人事行政機関(使用者機関)(の長)と各府省の大臣とは権限の委任関係とはならないものと考えられる。)。

※ 勤務条件全体の統一性の確保の観点から、①→②→③の順に交渉を実施して、それぞれ、先に行われた交渉事項については、下位の交渉では交渉できないこととすることが適当であり、いわゆる上申交渉は行わない。

※ この他、各内部部局単位で統一性を確保すべき勤務条件がある場合には、府省交渉の後に、部局単位で交渉を行うこともあり得る。

また、協約締結の交渉システム(交渉の流れ)に関連して、交渉事項の分配に係る事項、すなわち、中央交渉の対象となる事項(交渉事項全体)から、どの事項を府省交渉に委ね、また、どの事項を地方交渉に委ねるかについては、上記の原則の範囲内で、労使で確認することができることとすることが適当である。

※ 交渉事項のうち法令上権限が定まっていない事項がある場合には、当該事項についての交渉事項の分配は、協議により決定することなども考えられる。また、本論点に併せて、交渉事項と協約締結事項との関係の整理が必要となるものと考えられる。

補論：地方公務員に係る交渉システムのあり方（「主要な論点」論点 16(5) ①②）について

地方公務員に係る交渉システムのあり方については、「主要な論点」論点 16(5)において、多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存する中での交渉円滑化の措置として、①他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否と、②地方公共団体を越えた交渉の一元化の可否について、様々な選択肢の検討を行ったところである。

ここでは、この二つの論点について、現実的な対応の可能性を踏まえつつ、選択肢を整理することとする。

ア 他の任命権者の交渉権限の首長への制度的な一元化の可否について

「主要な論点」論点 16(5)①の論点整理においては、四つの選択肢（下記参考参照）があったが、これらの選択肢を考えるに当たっての大きな論点は、首長に職員の勤務条件決定に関する執行機関の権限を集中させることが、執行機関の多元主義との関係で法的に可能かという点であった。この点については、A案とC案が対極にある考え方である。一方、B案とD案については、制度化は必ずしも必要ないとの考え方も示されたところである。これらを踏まえて、C案を軸にB案とD案を集約して下記のⅡ案とし、Ⅰ案とⅡ案の二つの選択肢にまとめることにした。

Ⅰ案：交渉・協約締結を行う者を制度上首長に一元化する。

Ⅱ案：各任命権者がそれぞれ交渉・協約締結を行う。

※ Ⅱ案の場合、交渉の効率化、自治体内での勤務条件の統一の確保の観点から、共通する事項について関係する労使当事者が、事実上共同で交渉・協議するなどの運用上の工夫を図ることはあり得る。

【参考】「主要な論点」論点 16(5)①の論点整理

A案：交渉・協約締結を行う者を一元化すべき。（交渉・協約締結は首長が行う）

B案：任命権者が共同で交渉にあたる。（各任命権者が同一のテーブルで各職員団体と交渉を行う。協約締結はそれぞれの当事者で行う。）

C案：交渉当事者を一元化すべきでない。各任命権者において交渉を行うべきである。

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

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 制度上一元化するⅠ案は適当でないが、実際の運用は様々なやり方があり得る（Ⅱ案が適当）。
- その具体化に当たっては、執行機関の多元主義、二元代表制等の地方自治制度との整合性に配慮しながら、それぞれの交渉単位で財政、予算の観点も含めて使用者として責任を持って交渉に対応できる仕組みにする必要がある。

イ 地方公共団体を超えた一元化の可否について

「主要な論点」論点 16(5)②の論点整理においては、地方公共団体を超えた交渉一元化について、下記の三つの選択肢（A案については更に二つの選択肢）に整理した。

A案：全国レベルで交渉を行うことを制度化し、その参加を義務付ける。

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

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

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

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

論点整理では、上記のA案について、全国的に統一的な給与・勤務条件の確保や、労使交渉コストの削減が期待できる一方、地方自治の本旨・地方分権の考え方との整合性をどのように図るのか、個々の地方公共団体や職員団体が持つ協約締結権限

をどのように地方公共団体の連合体や職員団体の連合体に委ねるのか、職員側に複数の系統の全国組織がある場合をどのように考えるのか等の課題が示されている。

また、B案については、交渉の指針が示されることにより、各地方公共団体の交渉の円滑化が期待でき、また、法的な制度化が必ずしも必要なく、当事者が合意すれば実現し得るとも考えられるが、それぞれの主体がどのようにして当事者性を持ち得るか、そもそも「モデル的な勤務条件の水準等」を設定することが適当なのか等の課題が示されている。

このような点を考慮しつつ選択肢の検討を行った。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- A案については、そもそも、地方公共団体の連合体が協約締結を行う権限を持ち得るのか疑問があり、また、当該連合体への参加や脱退ができないことを法律上義務付けるのは、地域主権の観点からも無理がある。
- B案やC案のような形ではなく、複数の地方公共団体が労使双方の合意により連合体を形成して、交渉・協議を行うことができる制度上の仕組みも考えられる。この場合の交渉・協議において、協約の締結を行うこととするのかモデル的な勤務条件の水準等を示すこととするのかは当事者間で決めるべきものである。

上記の他、国家公務員への給与の準拠を引き続き制度的に残すのであれば、B案のようにモデル的な勤務条件の水準等を示す必要はないとも考えられるとの意見があった。

(2) 交渉当事者たる職員団体のあり方（勤務条件の統一性の確保の観点から）

我が国においては、労働組合法上、団体交渉権は併存する複数組合に規模（組織率）の大小に関わらず保障されている。また、Ⅱの4（協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み）においても、併存する複数職員団体に協約締結権が付与される場合も含めて議論がなされている。

少数組合の取扱いについて、「主要な論点」論点5(4)では、主として、少数組合・職員団体が複数存在する場合には交渉コストが多大になるおそれがあるという観点から議論を行ったが、ここでは、交渉当事者たる職員団体のあり方について、Ⅱの4で議論の前提とした勤務条件の統一性を確保するため、どのような措置が採り得るかという観点から検討を行った。

なお、職員全体の勤務条件については、法令・規程により統一することを前提とす

るとともに（Ⅱの４（１）（締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか）参照）、本論点は地方公務員と共通する論点であることから、地方公務員も含めて検討を行った。

複数職員団体に協約締結権を付与する場合には、同一職種を対象とする複数の協約が締結される場合も想定し得るが、勤務条件の統一性の確保の観点から考えられる措置として、①交渉対象を一の団体にする、②法令・規程に反映される協約を一に限定する、③交渉段階では特段の制度上の措置を講じない（協約の内容を踏まえた法令・規程によって勤務条件を統一する）という三つの考え方について検討を行った。

- 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。）

各選択肢について、メリット及びデメリット・留意事項を以下のとおり整理して、これに基づいて検討を行った。

【A案について】

（メリット）

- 同一交渉単位で締結される協約は一つであり、それを法令・規程に反映すれば、勤務条件の統一は達成できる。
- 排他的交渉代表制では、公正代表義務を負わせることにより少数職員団体、非組合員の要望等も考慮される。
- 一の団体との交渉であり、複数団体と交渉することと比較して交渉コストを少なくすることができる。

（デメリット・留意事項）

- 排他的交渉代表制を採った場合、交渉単位の決定、交渉代表の認証、選出手続等にコストがかかる。

（以下、過半数職員団体のみに協約締結権を付与した場合のデメリット・留意事項）

- 少数職員団体等の改善要望を反映できない。
- 過半数であるかどうかの定期的な確認が必要である。
- 協約締結権を有しない職員団体との交渉の意味が薄れるおそれ。
- 要件を満たす職員団体が存在しない場合には、協約が締結されず、当局の裁量で

法令案・規程案が作成される。なお、この場合、職員の意見を聴く、第三者機関の意見を聴く等の措置を講ずることも考えられる。

【B案について】

(メリット)

- すべての職員団体に協約締結権を認めることが可能であり、かつ、法令案・規程案への協約内容の反映は容易である。

(デメリット・留意事項)

- 法令・規程に反映されない職員団体は交渉を行うメリットがないし協約を結ぶメリットもない。実質的には協約締結権が付与されないことと同じとなるおそれ。
- 協約を法令・規程に反映する義務がない職員団体との交渉の意味が薄れるおそれ。
- 要件を満たす職員団体が存在しない場合には、法令・規程に反映されるべき協約が存在せず、当局の裁量で法令案・規程案が作成される。なお、この場合、職員の意見を聴く、第三者機関の意見を聴く等の措置を講ずることも考えられる。

【C案について】

(メリット)

- すべての職員団体に協約締結権を認めることが可能である。

(デメリット・留意事項)

- 制度上は、複数の異なる内容の協約を締結することは可能であるが、その場合には、勤務条件の統一の観点からは法令案・規程案の作成が困難になるのではないかと。
- 当局が努力により協約間の相違がないよう努めるとしても、一部の職員団体とは協約が締結できない場合も考えられる。その場合には、強制仲裁まで行き、他の協約に反する仲裁が出るおそれがある。ただし、当該他の協約中に仲裁が出た場合には再交渉する等の条項を入れておくなどの当局の努力で、協約相互の矛盾を回避することは可能か。
- 複数の協約のそれぞれの趣旨を適切に踏まえているのかを確認するため、法令案・規程案の第三者機関への諮問等の担保措置の必要性について検討する必要がある。

また、A案からC案までの選択肢の検討に際しては、下記の論点についても念頭に置いて検討を行った。

- ・ A案、B案は、民間労働法制にはない新たな制度であり、導入した場合には、民間の労使関係制度・慣行へ影響を与えることも考えられるが、民間では運用上の努力で労働条件の統一が図られていることをどう考えるか。
- ・ A案、B案で要件を満たす職員団体が存在しない場合にどうするか。仮に、第三

者機関の意見を聴く等の代替措置を講ずることとした場合には、意見を聴く必要がない場合が想定されるのに恒常的に設置することになり合理的ではないのではないか（審議会的なものとし、必要なときだけ開催すればコストは大きくならないと考えられる。また、協約締結権がない職員や団結権のない職員の代償措置として第三者機関を設置した場合には、当該機関が担うことも考えられる。）。

- ・ C案においては、複数の異なる協約を締結した場合には、法令案・規程案をどのように作成するのか（Ⅱの4（2）（協約の内容を法令・規程に適切に反映させることを担保する仕組みについての選択肢の整理）と関連した論点）。
- ・ 現在の職員団体の組織率にかんがみ、A案、B案は適当か。共同統一交渉を認めればA案、B案も可能か。また、それらの問題を回避するために団体の組織率要件を低くした場合には、交渉団体等としての正統性をどう考えるのか。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の意見が出され、C案が適当であることで意見が一致した。

- A案については、民間には全くない制度である。これを制度化するためには、公務員の勤務条件の決定には民間とは違う要素があって、交渉団体を一に限定することはやむを得ないという合理的な理由がないと難しい。
- B案については、協約を結んでも、当該職員団体の組合員には、その内容が適用されないとすれば、協約を結ぶ意味がない。また、ある職員団体と結んだ協約については実現に向けて努力するが、その他の職員団体との協約については努力しないということになり、労使関係が悪化する。
- 当局が、勤務条件の統一性を確保する観点から労使交渉に臨むことが適当。

(3) 職員団体制度のあり方

職員団体制度のあり方については、「主要な論点」論点5（4）において、引き続き職員団体制度（及び職員団体登録制度）を存置する場合と、職員団体制度を廃止した場合の大きく二つのケースを想定して論点を整理した。なお、本論点については地方公務員においても共通である。

現行の職員団体制度は、職員と当局との意思疎通によって、相互理解を深め、職員の勤務条件の維持改善を図るということを目的とするものである。その構成員は、職

員団体においては過半数が職員であることとされ（解釈）、また、当局との交渉などに関して最も職員の利益を代表する職員団体としてふさわしいものとして位置付けられている登録職員団体においては、警察職員等の団結禁止職員を除く職員だけであること（当該職員団体の役員は職員以外でも可）とされている。

今後、協約締結権を付与する場合にも、引き続きこのような考え方を採るべきか否かについて検討を行った。

A 案：交渉団体は職員中心に構成されているものであるべきである。

B 案：交渉団体は職員中心に構成されているものに限るべきでない（職員団体制度を廃止し、労働組合法における労働組合と同様とする。）。

各選択肢について、メリット及びデメリット・留意事項を以下のとおり整理して、これに基づいて検討を行った。

【A案について】

（メリット）

- 国家公務員は民間企業の従事者と異なり、任用、分限、懲戒、服務等について国公法による規制や保障を受けているため、国家公務員の勤務条件について交渉・協約締結を行う当事者は、国家公務員を中心に組織された職員団体とすることが、合理的かつ合目的である。

（デメリット・留意事項）

- 現業公務員は、任用、分限、懲戒、服務等について国公法による規制や保障を受けつつも、労働組合法が適用されている。

【B案について】

（メリット）

- 民間労働者などが構成員として入ることにより、民間の労働条件も念頭に交渉がなされ、公務員の勤務条件の維持向上に資することも考えられる。

（デメリット・留意事項）

- 職員以外の者が交渉当事者になると、公務の特殊性や実態等について、当局側との認識のずれが大きくなり、交渉が長期化するおそれがある。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の意見が出されたことから、現段階で選択肢を狭めないこととした。

- 現在の民間労働法制では、団体交渉権は当該企業の労働者が一人しかいない組合も有しており、公務員の交渉団体について職員中心とすることを正当化することは難しく、また、制度化した場合には民間労働法制にも大きな影響を与えるため、慎重な検討が必要である。
- これまでの議論では、法令の改正が必要な内容についても交渉できることとしており、仮に公務員が一人しかいない団体であっても交渉できるというのは疑問がある。交渉団体となるための一定の要件を設けることが必要である。
- 勤務条件の統一性の確保等の必要性を踏まえれば、交渉団体は公務員を中心とした組織とすべきである。
- 具体的な制度設計に当たっては、交渉権限を当該交渉団体以外の者に委任できることとするかについて検討する必要がある。

(4) 交渉スケジュール

民間の賃金改定スケジュール等との関係から、實際上、概ね以下のいずれかのスケジュールになることが想定される。

※ いずれも中央交渉の実施時期を想定したもの。

（その１）民間の賃金交渉（春闘）と同時期に労使交渉を実施 【２～３月頃を想定】

この場合、民間において３月までに妥結しているのは大企業が中心であることから、中小・零細企業の賃金状況をより反映することが求められる場合には、この時期の実施は困難となるのではないかと考えられる。

（その２）民間の賃金交渉（春闘）の妥結状況を踏まえて労使交渉を実施 【５月～６月頃を想定】

この場合、中小・零細企業までの妥結状況を踏まえて交渉を行うことが可能となるが、この点についての評価を、労使双方の観点からどう捉えるべきかと考えられる。

（その３）民間の支給状況を調査した上で労使交渉を実施 【８月～９月頃を想定】

この場合、現在の人事院勧告を踏まえた給与改定と同様のスケジュールであり、実施に特段の支障は生じないと考えられる一方、参考指標としての調査は不要との立場に立つならば、あえてこの時期に交渉を行う必然性はないのではないかと考えられる。

上記のいずれによっても、当該年度当初からの遡及適用を原則とするのか、それと

も次年度からの適用を原則とするのかによって、予算案の作成、国会審議等のスケジュールは大きく異なることとなる。

なお、交渉事項によるスケジュールの違いについては、これも労使間での協議・調整によって決めるべき問題と考えられるものの、給与・勤務時間だけではなく、その他の勤務条件を全体として交渉した方が、交渉コストを低くすることができることから、特段の理由がない限り、すべての勤務条件について同一のスケジュールにより労使交渉を行うことを基本とすることが望ましいものと考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、交渉スケジュールは、労使関係の自律性を確保する観点から、基本的には、諸般の状況を考慮した上で、労使間での協議・調整によって決めるべき問題と考えられることで意見が一致した。

(5) 協約期間

【考察】

ワーキンググループでは、協約期間は基本的には民間労働法制と同様に考えられることで意見が一致した。

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

(6) 法令の改正又は予算の修正を伴う仲裁

この論点については、下記の二つの選択肢が考えられる。（「主要な論点」論点4(3)③における整理）

A案：独立性、中立公平性、専門性のある第三者機関が、法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定も行える。それに関しては、政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決・承認を求める。

また、政令等の改正を必要とする内容の仲裁裁定に関しては、速やかに必要な改正のための措置をとる。

B案：法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定は行えないも

のとする。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下の考え方からA案が適当であることで意見が一致した。

- 協約が法令の改正又は予算の修正を必要とする内容を含み得るのであれば、仲裁裁定も同様に、法令の改正又は予算の修正を必要とする内容を含み得るものでなければ、仲裁の実効性を欠く。
- 仲裁裁定は協約と同一の効力を有するものとするのが適当である。

4 使用者機関のあり方

交渉システムのあり方（交渉の流れ）を前提として、中央交渉、府省交渉、地方交渉をそれぞれ円滑かつ的確に実施するため、当局（使用者機関）には、それぞれ以下のような事務が割り当てられるべきと考える。

【中央人事行政機関（使用者機関）（の長）に割り当てられるべき事務】

- 勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（中央交渉の事項に限る。）
- 勤務条件に関連する法令を所管し、協約の内容に沿った改正作業を行い、法案を国会に提出する事務
 - ※ 法律案の国会提出、政令の制定については、いずれも内閣の権能であることに留意が必要（日本国憲法第 72 条、第 73 条第 6 号）。
- 協約締結権が付与されている国家公務員全体に共通する協約事項（法令事項ではないもの）を実施するための「規程」の制定に関する事務
 - ※ 国家公務員全体に適用されるべき「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。

【各府省の大臣等に割り当てられるべき事務】

- 当該府省を代表して勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（府省交渉の事項に限る。）
- 当該府省内で適用される協約事項（法令事項ではないもの）を実施するための「規程」の制定に関する事務
 - ※ 「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。
- 当該府省のみ存在する職種（例：検察官）に係る勤務条件を定める法令（例：検察官の俸給等に関する法律）があれば、当該法令を所管し、協約の内容に沿った改正作業を行い、法案を国会に提出する事務

【地方支分部局の長に割り当てられるべき事務】

- 当該地方支分部局が属する府省の大臣等から権限の委任を受けて、当該地方支分部局を代表して勤務条件を決定できる体制と責任を持って職員団体と労使交渉を行い、職員団体との間で協約を締結する事務
- 第三者機関が行うあっせん等の際し、当事者として意見陳述等を行う事務（地方交渉の事項に限る。）
- 当該地方支分部局内で適用される協約事項（法令事項ではないもの）を実施するた

めの「規程」の制定に関する事務

※ 「規程」の法的位置付けについては、更に検討する必要がある。

なお、上記の事務を担う使用者機関をどのように構築するかについては、別途の場で検討を行えばよい。また、使用者機関の検討に際しては、第三者機関との関係も十分考慮する必要がある。

5 第三者機関のあり方

職員の勤務条件の決定に関し、様々な論点において第三者機関の関与が選択肢として掲げられている。

本論点では、個々の論点で選択肢として掲げられた第三者機関の機能について横断的な検討を加えることとする。

(1) 検討に当たっての基本的な考え方

第三者機関が担う必要がある機能については、それぞれ個別に検討することになるが、必要であるとされた機能ごとに第三者機関を設けるのは非効率であり、国民の理解も得られないと考えられる。

このため、第三者機関の組織を検討するに当たっては、可能な限り機能の集約を図り、簡素で効率的な組織とする必要がある。

以下においては、まず、第三者機関の機能の分類を行った上で、それぞれの機能についての要否について検討を行い、その後、機能の類似性等からまとめることが可能な機能はないか、あるいは、一緒に行うと支障を来す機能はないかという観点から分析し、採り得る組織形態の選択肢について検討を行った。

なお、地方公務員に関しても基本的に同様の論点があることから、地方公務員に係る第三者機関の機能も含めて検討を行った。

(2) 機能の分類

上記の検討を行うに当たり、第三者機関の機能について、①機能の内容、②対象、③時期、④類似する現行制度及び現行の実施機関の四つの要素に着目し、それぞれの機能ごとに整理すると、次ページの表7のとおりとなる。

【表 7：第三者機関の機能の整理表】

番号	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦ (※)
機能名	参考指標の調査	勧告、意見表明	不当労働行為救済	調整システム（あっせん、調停、仲裁）	協約締結権を付与されない職員の代償措置	非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続	苦情処理
論点番号	主要な論点 3(1)②・(2)・骨格論点 2	骨格論点 2	主要な論点 7	主要な論点 6 (1)・(2)	主要な論点 11、14	骨格論点 3	主要な論点 15
機能の内容	公務員の労使が給与に関し交渉を行う際の参考として活用するため、民間企業の従事者の給与水準等について調査するもの。（公務労働の実情や民間の労働条件に係る調査能力が必要）	労使交渉の基礎となる一定の事項（給与水準の上下限、手当の上下限等）の勧告や意見表明を行うもの。（公務労働の実情や民間の労働条件に係る調査能力が必要）	不当労働行為が行われた際に、救済措置を講ずるもの。（労使間の調整能力が必要）	労使交渉によって協約の締結に至らない場合に、あっせん、調停、仲裁を行うもの。（労使間の調整能力が必要）	当局が法令・規程によって勤務条件を定める際に、中立的立場から勧告や意見表明を行うもの。（企画立案能力又はチェック能力が必要）	非組合員等に対して、協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際に、適切であるかチェックするもの。（チェック能力が必要）	勤務条件に関する苦情を処理するもの。
対象	国家公務員・地方公務員に係る労使	国家公務員・地方公務員に係る労使	国家公務員・地方公務員に係る労働側	国家公務員・地方公務員に係る労使	協約締結権を付与されない国家公務員・地方公務員	非組合員、協約が締結されなかった職員団体の組合員	協約締結権を付与される職員の他全職員を対象可
時期	交渉前	交渉前	交渉中・随時	交渉中	交渉後	交渉後	随時
類似する現行制度（現行の実施機関）	○職種別民間給与実態調査（人事院・人事委員会）〔非現業〕 ○賃金事情等総合調査（中央労働委員会）〔民間・特定独法等〕	○人事院勧告（人事院）〔非現業〕 ○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕	○不当労働行為事件の審査（中労委等）〔民間・特定独法等〕 ○行政措置要求制度（人事院、人事委員会、公平委員会）〔非現業〕 ○不利益処分審査制度（人事院、人事委員会、公平委員会）〔非現業・特定独法等〕	○労働争議の調整（中労委等）〔民間〕 ○特定独法等の労働条件に関する紛争の調整（中労委。なお、特定独法等の紛争調整は、特定独法担当委員が実施）〔特定独法等〕	○人事院勧告（人事院）〔非現業〕 ○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕	○人事院勧告（人事院）〔非現業〕 ○人事委員会勧告（人事委員会）〔非現業〕 ○地域的拡張適用の決議（労働委員会）〔民間〕	○現業・公営企業では労使で対応〔特定独法等〕 ○人事院・各府省〔非現業〕 ○人事委員会・公平委員会・各地方公共団体の任命権者〔非現業〕

注 1）本整理表は論点整理の中で第三者機関に担わせる案が提示されている機能を列記したものであり、このすべての機能を第三者機関が担うことについて既に合意がなされているものではない。

注 2）表において「国家公務員・地方公務員」は協約締結権を付与された非現業一般職の国家公務員・地方公務員を指し、また、「中労委等」は中央労働委員会及び都道府県労働委員会を指す。

注 3）行政措置要求制度、不利益処分審査制度については、制度の見直しにより不当労働行為救済機能を担うことも可能であることから、類似する現行制度に記載している。

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。

(3) 検討

ア) ①から⑥までの機能の必要性についてどのように考えるか

【ワーキンググループにおける意見】

- ①の参考指標の調査と、②の勧告、意見表明については、「調査と公表・意見表明」という一つの機能にまとめて議論することとした。
- 「調査と公表・意見表明」の機能の必要性については、以下の意見があった。
 - ・ 人事院勧告制度から転換し、労使が責任を持って交渉して勤務条件を決定していく仕組みにすべきであること、また、当該機能が実質的に交渉を拘束するおそれがあることから必要ない。
 - ・ 国民・住民に対する説明責任を果たすとともに、円滑な交渉を行い、勤務条件について妥当な水準を確保するためには必要である。
 - ・ 公務については政治的中立が重要であり、交渉についてもそれについての配慮が必要な場合がある。政治的判断を過度に意識せずに労使交渉を行うためには、自律性を損なわない範囲で第三者機関が意見を表明することは必要である。
- 「調査と公表・意見表明」の機能については、その他に以下の意見があった。
 - ・ 調査内容については、調査対象企業の規模（例えば、従業員数が10～49人、50～99人、100～999人、1000人以上の区分で調査する）、課長級等のポストごとの給与の比較や年齢による比較など様々考えられる。
 - ・ 「公表」と「意見表明」の違いについては、「公表」とは、例えば、上記のようなセグメントごとの客観的な調査結果を公表することであり、「意見表明」とは、例えば、調査を踏まえ、50～99人規模の水準に準拠することが望ましいといった意見を第三者機関が表明することをいう。
 - ・ 「意見表明」の意義としては、勤務条件の水準が民間と比較して低すぎたり、高すぎたりすることがないように、第三者機関が一定の水準を示すことが考えられる。
 - ・ 第三者機関のあり方は、使用者機関の構成及びその権限にも留意して検討す

ることが必要。

- ⑥の非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続については、選択肢としてはあり得るが、締結された協約で決定された内容をベースとした勤務条件を適用する際に、当事者ではない第三者機関の意見を聴取することは不適當であるとの意見があった。

イ) 機能の類似性等からまとめることが可能な機能はないか

これらのうち、①（参考指標の調査）と②（勧告、意見表明）については、勤務条件の適正性を担保するために交渉前に水準の参考指標を示すという点で類似のものであり、また、ともに現在人事院が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

また、③（不当労働行為救済）と④（調整システム（あっせん、調停、仲裁））は、基本的に交渉中を中心として行われる、労使交渉を助成するための措置という点で類似のものであり、また、ともに現在中労委等が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

更に、⑤（協約締結権が付与されない職員の代償措置）と⑥（非組合員等に協約内容の勤務条件を適用する際の手続）は、両機能とも、協約締結に関わらない職員を対象としていること、当局が作成した法令案、規程案についてチェックして意見を述べる諮問的機能であるという点で類似のものであり、また、ともに現在人事院が行っている機能に近いことから、まとめるのが適当と考えられる。

ウ) 一緒に行うと支障を来す機能はないか

②と④をまとめた場合には、②において事前に勧告・意見表明を行い、④で事後に労使間の仲裁等を行うことになる。自らの勧告等に沿って仲裁等を行うとすれば、労使間の交渉が有名無実化するおそれがあり、同じ機関が担うのは不適切との考えもあり得る。しかしながら、同じ組織の中で独立性を持たせ、役割分担を図ることによって同一機関が担うことも可能とも考えられる。

なお、公労使三者構成にするのか、公益委員のみの構成にするのか等については、現在でも労働委員会では公労使三者構成であるが、仲裁については公益委員が携わることになっており、公労使三者構成を基本としつつ、特定の業務については公益委員が携わるという仕組みも可能であると考えられること、また、一つの組織に公労使三者構成の委員会と公益委員中心の委員会を設置することも可能ではあることから、構成員の性格によってまとめるということについては、必然性はないと考えられる。

(4) 機能統合の選択肢について

上記(3)を踏まえて検討を行った場合には、表8のⅠからⅤまでの選択肢が考えられる（ここでは第三者機関が①から⑥までの機能を担うと仮定して検討を行った。）。

【表8】

	分類	分類の考え方	担当する機関の考え方	留意点
Ⅰ	(①と②)、(③と④)、(⑤と⑥)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⑤ ⑥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⑤ ⑥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。なお、①の調査を実施する場合には、現状を踏まえれば、国と地方公共団体の第三者機関の共同実施が想定される。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、いずれの選択肢もあり得るため、現段階で選択肢を狭めないこととした。

6 労使関係の透明性の向上

(1) 透明性の向上のために講ずべき措置

「主要な論点」9 (1)②の論点整理において、透明性の向上のための措置として挙げられていた五つの案を、透明性が高い順に並べ替えれば、以下のとおりとなる。

- a : 交渉自体の公開（国民、マスコミ等が傍聴可能な状態で公開）【論点整理のア案】
- b : 交渉の概要録の公表（交渉内容の概要の公表）【論点整理のイ案】
- c : 申入書、回答書の公表（交渉における中間生成物の公表）【論点整理のエ案】
- d : 交渉結果としての協約の公表（交渉結果のみの公表）【論点整理のウ案】

※ 論点整理のオ案「具体的な公開・公表事項の範囲、公開・公表方法等は交渉で決める」については、交渉結果（当事者間の合意）によって公開の程度が変動し得る。

労使関係の透明性の向上については、論点整理において、その意義を「説明責任、市場の抑制力の代替、不適切な労使慣行の防止」としており、また、制度骨格に係る論点2の「適正な勤務条件であることをチェックする措置」の選択肢としても挙げられていることから、これをかんがみると、交渉結果（当事者間の合意）によって公開の程度が変動し得る論点整理のオ案については、適当でないものとする。

※ この場合、労使関係の透明性の向上に係る事項は、Ⅱの2（勤務条件に関する国会の法律による関与）との関係では、③（協約事項であって法定事項ではないもの）には該当しないこととなる。

当事者間の合意で公開の程度が変動し得ることを避けるために①（法定事項であり、協約事項ではないもの）に該当するものとするか、あるいは、国会の関与を前提として②（法定事項かつ協約事項であるもの）に該当するものとするかについては、更に検討を要する。

上記のaからdまでについて、「ある事項を実施する場合は、透明性の程度がより低いものについても併せて実施する（例：bを実施する場合には、c及びdも実施する。）」という条件に沿って整理すれば、表9のⅠからⅤまでの五つの選択肢となる。

【表9】

	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅴ
a（会議の公開）	×	×	×	×	○
b（概要録の公表）	×	×	×	○	○
c（申入書、回答書の公表）	×	×	○	○	○
d（協約の公表）	×	○	○	○	○

※ ○は実施を制度化（義務付け）することを、×は実施を制度化（義務付け）しないことを示し、×の場合でも、事実上実施することは妨げられないものと整理する。

※ aによって会議を公開する場合でも、会議を傍聴できる国民、住民、マスコミは限りがあることから、併せて概要録を公表することは必要である。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、以下のとおり意見が一致した。

- 公表・公開が義務付けられる範囲を労使交渉によって定めることは適当でなく、協約の公表、申入書・回答書の公表、交渉の概要録の公表については、これらを義務付けることが適当である。
- その一方で、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

労使交渉は様々なレベル・方法で行われ、公開・公表対象となる労使交渉を限定することは困難である上、公開・公表対象となる労使交渉を限定する意義も見出せないことから、中央交渉・府省交渉・地方交渉等のすべての労使交渉を一律に公開・公表対象とすべきとの考え方があり、これについて検討を行った。

【考察】

ワーキンググループでは、協約の公表、申入書・回答書の公表、交渉の概要録の公表については、中央交渉、府省交渉、地方交渉等のすべての交渉を対象とすべきことで意見が一致した。

なお、地方交渉における概要録の公表については、作成に要するリソースが十分でないことも考え得るが、その点については現場で適切に対応することが適当との意見があった。

(3) 公表の義務を負うべき者

職員団体の規模は様々であって、公表手段を持たない職員団体も想定され得ることから、職員団体側が公表義務を負う仕組みとすることは困難であり、公表義務は一方の交渉当事者たる当局のみが負うこととすべきとの考え方がある。また、公表義務を負う当局が、公表内容についても責任を持つべきであって、職員団体との間の内容確認等の手続は制度上は不要とすべきとの考え方があり、これらについて検討を行った。

※ 職員団体が自らのホームページ等で労使交渉の結果等を公表することは、当然可能と考えるべきである。

※ 公表内容については、当局からの求めにより、職員団体との間で、事実上の確認作業を行うことは妨げられないものとすべきとの考え方がある。

【考察】

○ ワーキンググループでは、交渉の概要録の作成義務や、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表義務は、いずれも当局に負わせることが適当であることで意見が一致した。

○ ワーキンググループでは、公表義務を負う当局が公表内容についても責任を持つべきとの理由から、作成した交渉の概要録については、その公表前に労働側に送付することによって交渉の概要について労使の認識が一致しているものを公表することを原則としつつ、労使の認識が一致しなかった場合には、内容のうち労働側が異なるものであったと考える部分については、労働側の反論（労働側としてまとめた交渉の概要）を当局が作成した交渉の概要録に併せて掲載することを、当局に義務付けることが適当であることで意見が一致した。

なお、当局が作成した交渉の概要録を公表前に労働側に送付することの制度上の位置付けについては、内容の協議とすべきとの意見と、公表の事前連絡とすべきとの意見があった。

また、労働側の反論内容については、当局側の公表内容と量的にバランスのとれたものとすべきとの意見があった。

○ ワーキンググループでは、協約、申入書・回答書、概要録の公表については、公表期限を設定することが適当であることで意見が一致した。

(4) 概要録における公表事項

労使関係の透明性の向上の意義にかんがみれば、概要録における公表事項は、交渉の日時（いつ）、交渉に参加した者の氏名等（誰が）、交渉事項（何を）、成果物を含む交渉結果（どうなった）が考えられる。

なお、説明責任という観点からは、特に国会・議会のチェックを経ない「規程」事項については、交渉結果だけではなく、どのような理由（経過）でそういう結果になったかの説明も必要とも考えられることから、これらについて検討を行った。

【考察】

- ワーキンググループでは、公表する概要録については、交渉の内容を整理した上で、その過程を確認することができる程度であればよく、交渉のすべてを記録する必要はないことで意見が一致した。
- 交渉の概要録における労働側の氏名の記載については、①これを代表者に限った上で、その他の者については氏名は記載せずに人数を記載することが適当であるとの意見、②これを発言者に限った上で、その他の者については氏名は記載せずに人数を記載することが適当であるとの意見、③交渉に参加したすべての者の氏名を記載することが適当であるとの意見があった。

(5) 公表方法

最近、行政機関が行う公表はホームページへの掲載によることが主であることから、経費の観点からも、労使交渉に係る公表についても同様に、ホームページへの掲載によることが適当との考え方がある。

なお、地方交渉や部局単位での労使交渉の公表については、一覧性の確保の観点から、府省のホームページへの掲載によることを検討すべきとの考え方があり、これらについて検討を行った。

【考察】

ワーキンググループでは、協約、申入書・回答書、交渉の概要録の公表方法については、いずれもホームページによる公表で足りるものとしてよいことで意見が一致した。

7 協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法

(1) 交渉権はあるが協約締結権を付与されない職員が生じた場合の、当該職員の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(1)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、使用者側に立つ職員を想定することとする。

- A 案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数で組織する職員団体又は職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定
（メリット）規程の内容に関する職員の関心を高め、かつ内容をチェックさせることができる、職員の納得を得やすい等
（デメリット）職員の過半数で組織する職員団体がない場合、何らかの方法で職員の過半数代表を選出する等の手続を要する等
- A－2 案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した規程において決定
（メリット）職員の過半数で組織する職員団体がなく、何らかの方法で職員の過半数を代表する者を選出することになる場合の手続を回避可能等
（デメリット）協約締結権が付与されない職員が、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- B 案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、法令において決定
（メリット）協約締結権付与の有無による職員の勤務条件の乖離を回避可能等
（デメリット）A 案のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員が、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- B－2 案：当局が、協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容等も踏まえ原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令において決定
（メリット）B 案と同様
（デメリット）労使交渉の結果と無関係の第三者機関による審査等のみを設けることは適当でないとの考えがある等
- C 案：第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定
（メリット）代償措置としては十分であると考えられる。
（デメリット）交渉・協約によって勤務条件が決定される職員の勤務条件との乖離が生じるおそれ等

（注）上記は「主要な論点」の検討当時の整理であり、現時点では「勧告」は適当でないと考え

ている（７において同じ。）。

- ① 制度骨格に係る論点の整理を前提とすれば、Ａ案・Ａ－２案、Ｂ案・Ｂ－２案、Ｃ案のうち、いずれの選択肢を採り得るかは、交渉事項に関する決定方式によって異なる。すなわち、
 - ・ 制度骨格に係る論点における「法定事項かつ協約事項」に相当する事項については、法令の形で規定するＢ案・Ｂ－２案か、Ｃ案になり、
 - ・ 制度骨格に係る論点における「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項について、全体決定、統一性確保の観点から規程により勤務条件を決定するとの考え方を採るならば、Ａ案・Ａ－２案になる
と考えられる。
 - ② 協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容が「適正な勤務条件」であるとしても、交渉権はあるが協約締結権を付与されない職員について、
 - ・ 協約の内容をどのように踏まえるのかによって裁量の余地が生じること
 - ・ 管理職員等に固有の手当等もあることから、協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が「適正な勤務条件」となっているかチェックする措置が必要と考えられる。
- ⇒ チェック措置が必要と考えるならば、国会による関与、あるいは専門的な第三者機関の関与が考えられ、
- ・ 「法定事項かつ協約事項」に相当する事項のうち、法律事項については、少なくとも国会審議が行われるので、Ｂ案、Ｂ－２案、Ｃ案のいずれでもよく、政令以下の事項については、第三者機関が関与するＢ－２案か、Ｃ案が考えられ、
 - ・ 「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項については、第三者機関が関与するＡ－２案が考えられる。
- ※ Ａ案は、当事者である過半数職員団体又は過半数代表からの意見聴取であり、チェック措置としては不十分と考えられる。
- ③ なお、協約締結権を付与されない職員について、労働基本権制約の現状が変わらないのであれば、そもそも現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならば、Ｃ案という考え方もあるものと考えられる。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、この論点については、「そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法」について議論し、それを応用すればよいことで意見が一致した。

(2) そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(2)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、警察職員を想定することとする。

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。
（メリット）論点 11(1)のA案、A－2案のメリットと同様
（デメリット）論点 11(1)のA案、A－2案のデメリットのほか、現行制度を変更する積極的理由はないという考えがある等
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
（メリット）論点 11(1)のB案、B－2案のメリットと同様
（デメリット）論点 11(1)のB案、B－2案のデメリットのほか、現行制度を変更する積極的理由はないという考えがある等
C 案：第三者機関が民間の勤務条件について調査をし、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定
（メリット）論点 11(1)のC案のメリットのほか、団結権も制約される職員は代償措置の必要性がより高く、第三者機関による勧告その他の意見表明が行われ、より適切に勤務条件が決定されることが担保される。
（デメリット）論点 11(1)のC案のデメリットのほか、三権を付与されていない職員は、民間に同種職種が存在しないため、民間の勤務条件の調査は困難であると考えられる。

- ① 制度骨格に係る論点の整理を前提とすれば、A 案・A－2 案、B 案・B－2 案、C 案のうち、いずれの選択肢を採り得るかは、交渉事項に関する決定方式によって異なるものと考えられる（Ⅲの 7(1)①（交渉権があるが協約締結権を付与されない職員が生じた場合の、当該職員の勤務条件の決定方法）参照）。
- ② 協約締結権を付与された職員（職員団体）と締結した協約の内容が「適正な勤務条件」であるとしても、そもそも三権を付与されていない職員について、
 - ・ 協約の内容をどのように踏まえるのかによって裁量の余地が生じること
 - ・ 現行制度上、そもそも三権を付与されない一般職職員としては、警察職員、海

上保安庁職員、刑事施設において勤務する職員がいるが、警察庁や海上保安庁は、庁内に三権を付与されない職員しかおらず、(交渉を各省庁に委任するとしても)他省庁の職員の協約内容等を踏まえるしかないこと

- ・ 警察職員等に固有の手当等もあること

から、協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が「適正な勤務条件」となっているかチェックする措置が必要と考えられる。

⇒ チェック措置が必要と考えるならば、国会による関与、あるいは専門的な第三者機関の関与が考えられ、

- ・ 「法定事項かつ協約事項」に相当する事項のうち、法律事項については、少なくとも国会審議が行われるので、B案、B-2案、C案のいずれでもよく、政令以下の事項については、第三者機関が関与するB-2案か、C案
- ・ 「法定事項ではなく協約事項」に相当する事項については、第三者機関が関与するA-2案が考えられる。

※ A案は、当事者である過半数代表からの意見聴取であり、チェック措置としては不十分と考えられる。また、団結権を付与されない警察職員等から意見を聴くことについてどう考えるかとの論点がある。

③ なお、三権を付与されない警察職員等について、労働基本権制約の現状が変わらないのであれば、そもそも現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならば、C案という考え方もあるものと考えられる。

【選択肢に関する考察】

○ ワーキンググループでは、①（法定事項と規程事項の仕分け）については、ある事項について、一般の職員、三権を付与されていない職員ともに法令・規程で定める、あるいは、一般の職員は規程で定め、三権を付与されていない職員は法令で定める、ということはあるが、一般の職員は法令で定め、三権を付与されていない職員は規程で定めることはあり得ないことで意見が一致した。

なお、その他に以下の意見があった。

- ・ 一般の職員の勤務条件について法定事項と規程事項に仕分けた場合に、三権を付与されていない職員についてそれと異なる仕分けとすることは考えられない。
- ・ 一般の職員の勤務条件についての法定事項と規程事項の仕分けは協約締結権があることを前提としたものであり、三権を付与されていない職員については基本的に法定するという考え方もあり得る。

○ ②（協約内容等を踏まえて作成される法令案・規程が適正な勤務条件となってい

るかチェックする措置の必要性) について

1 適正な勤務条件となっているかチェックする措置については、以下のとおり意見が一致した。

- ・ ここでは、①協約内容を踏まえているので何もしない、②過半数代表者の意見を聴く、③第三者機関の意見を聴く、④第三者機関の意見表明、という手続、及び②から④までの手続の組合せが考えられる。
- ・ 過半数代表者の意見を聴くという手続は、当事者の意見を聴くという意義もある。過半数代表者の意見を聴くという手続を設けるかは、独立した論点である。
- ・ 第三者機関の意見を聴くかということも、独立した論点である。
- ・ 第三者機関としては、中央労働委員会のような専門機関、議会、意見表明機関が考えられる。

2 団結権を付与されない職員の過半数代表者からの意見聴取については、選択肢としては、①意見聴取は行うべきでない、②任意で行うことは可能とする、③行うべき、といういずれの選択肢も考えられることで意見が一致した。なお、その他に以下の意見があった。

- ・ 過半数代表者の意見聴取については、パーマナントな組織を設けそれを母体とするか、アドホックに代表者を選ぶか、過半数代表者の選び方を含めてバリエーションがある。
- ・ 当事者の何らかの関与は労使関係の安定のためには望ましいが、他方、組織のヒエラルキーを考慮するとそれが適当か、いずれにしても政策判断である。

○ ③（現行制度を変更する理由はないとの考え方を採るならばC案）については、以下の意見があった。

- ・ 三権を付与されていない職員の勤務条件決定のためだけに現行の人事院勧告のようなものを残すことになること、そのことにより自律的労使関係の成熟を阻害する要因となり得ることから、C案は適切でない。
- ・ 全体の制度設計において、第三者機関の機能について勧告ではなく意見表明とした上で選択肢として残されているので、それを前提した上でここでもC案は残しておくべき。
- ・ 警察職員の勤務条件については特殊性があるので、専門的な機関の関与は必要ではないか。

(3) 前記(1)や(2)の協約締結権を付与されない職員の代償措置

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 11(4)における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

A案：協約の内容等を踏まえ規程を定めることを当局の責務とすること、及び規程制定時に職員に対し意見表明の機会が与えられていることをもって、協約締結権制約についての代償措置が確保されているとする。

（メリット）協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、一定の代償機能が果たせると考えられる。

（デメリット）協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考え等

B案：協約の内容等を踏まえ法案又は政省令等を定めることを当局の責務とすることをもって、協約締結権の制約について代償措置が確保されているとする。

（メリット）協約等の内容を踏まえ（第三者機関に意見を聴いて）法定化しており勧告に代わる代償措置として十分等

（デメリット）協約は適正な水準に定まっているという前提に立つ考え等

C案：現行の人事院勧告より規模等が縮小されても第三者機関による勧告その他の意見表明がなされていること、あるいは第三者機関の関与がなされていることをもって、協約締結権制約について代償措置が確保されているとする。

（メリット）現行の非現業公務員における制度であり、合憲とされる可能性が高い。

（デメリット）現行の人事院勧告より簡素化しても、そのコストが発生等

この論点については、前記(1)や(2)において適切な措置が採られれば、それを適切な代償措置と考えることができるとの考え方があり、これについて検討を行った。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、協約締結権を付与されない職員の代償措置については、協約締結権を付与されない職員の勤務条件の決定方法についての選択肢を考慮するときに代償措置という観点を入れればよく、独立して検討する必要はないことで意見が一致した。

(4) 国家公務員の特別職について、一般職に係る勧告制度がなくなる場合の勤務条件の決定方法

この論点については、下記の選択肢（「主要な論点」論点 14 における基本的な整理）が考えられ、これに基づき検討を行った。

※ ここでは、例えば、自衛隊員を想定することとし、国会職員、裁判所職員は想定しないこととする。

A案：当局が、協約締結権を付与された一般職と締結した協約の内容等も踏まえ、職員の過半数を代表する者の意見を聴取し作成した規程において決定

- A－2案：当局が、協約締結権を付与された一般職と締結した協約の内容等も踏まえ、第三者機関の意見を聴いて作成した規程において決定
 （メリット）協約の内容等を踏まえることにより、一般職の勤務条件と乖離することを回避できる等
 （デメリット）新たに団結権や団体交渉権を付与しないならば、現行制度を変更する積極的理由は無いという考えもある等
- B案：当局が、交渉等を経て決定される一般職の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、現行同様、法令において決定
- B－2案：当局が、交渉等を経て決定される一般職の勤務条件との均衡、職務の特殊性等を考慮して原案を作成し、第三者機関の意見を聴いて、法令において決定
 （メリット）一般職の勤務条件との均衡を考慮することにより、一般職の勤務条件と乖離することを回避できる等
 （デメリット）A案のような意見聴取の機会がなく、協約締結権が付与されない職員について、自らの勤務条件に係る意見を言う機会が十分に確保されない等
- C案：第三者機関が民間の勤務条件を調査し、その結果に基づいて行った勧告その他の意見表明を受けて、当局が原案を作成し、法令において決定
 （メリット）情勢適応の原則に基づく第三者機関の勧告その他の意見表明を受けて法定化するため、代償措置としては十分であると考えられる。
 （デメリット）第三者機関の調査は、情勢適応の原則に基づくためのものであり、調査結果に基づくものと協約締結権を付与された一般職の勤務条件とが異なり、乖離が生じるおそれ。新たな制度と現行の勧告と類似する制度が併存し、現行の勧告よりはその調査規模・内容等を簡素化してもそのコストがかかる等

この論点については、前記(2)と同様に考えてよいとの考え方（ただし、特別職について現行と同様の制度はB案）があり、これについて検討を行った。

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記について検討した結果、この論点については、「そもそも三権を付与されていない職員の勤務条件の決定方法」について議論し、それを応用すればよいことで意見が一致した。

IV 勤務条件決定に係る論点以外の論点

1 労使協議制

行政改革推進本部専門調査会報告（平成 19 年 10 月 19 日）では、民間での代表的な労使協議制について以下の四つの類型を示している。

- ① 団体交渉の開始に先立って情報開示・意向打診などを行うための「団交前段的労使協議制」
- ② 団交事項を労使協議によって解決するための「団交代替的労使協議制」
- ③ 団交事項とは区別された経営生産事項を協議するための「経営参加的労使協議制」
- ④ 協約上の人事協議条項に基づき行われる「人事の事前協議制」

※ なお、②に関連して、非組合員との間の協議（職員代表制）の導入の是非については、ここでは扱わないこととした。

※ 労使交渉の準備や労使交渉の代替として事実上行われる労使協議の実施を妨げる必要は、必ずしもないと考えられるが、特に労使交渉の代替として労使協議を行う際には、労使交渉と同様の透明性を確保する必要がある。

ワーキンググループにおいては、それぞれ、公務において制度化する（実施を義務付ける）必要性について検討を行った。

※ 行政改革推進本部専門調査会報告に示された四つの類型以外にも、例えば、仮に、交渉適格を有する職員団体を限定する場合には、交渉適格を有しない職員団体との意思疎通を図るための手段として労使協議制を導入することもあり得るが、そもそも、交渉適格を有する職員団体を限定することについては、慎重な検討が必要と考えられる。

【考察】

ワーキンググループでは、以下の点について意見が一致した。

- ①（団交前段的労使協議制）と②（団交代替的労使協議制）は団体交渉で扱うことが可能であり、また、④（人事の事前協議制）は個別人事事項を協議するとの協約が存在することが前提のものであることから、公務における労使協議制の制度化（実施の義務付け）があり得るのは、③の「経営参加的労使協議制」、すなわち、管理運営事項に関する労使協議制のみである。

また、管理運営事項に関する労使協議制を導入すべきか、導入すべきでないかについ

ては、現段階で選択肢を狭めないこととした。

その上で、管理運営事項に関する労使協議制を仮に導入する場合であっても、合意までを義務付けることは適当でないことで意見が一致した。

なお、管理運営事項に関する労使協議制について、他に以下の意見があった。

- 管理運営事項に関する労使協議制は、職員代表制として制度設計した方がよいのではないか。
- 管理運営事項に関する労使協議制を導入する場合であっても、情報提供や協議など、その方法には幅があり得る。
- 管理運営事項について協議までを行うこととすれば、議会と競合するおそれがある。

2 苦情処理システム

「主要な論点」論点 15 の論点整理における選択肢は、以下のとおり整理されている。

- A 案：苦情処理共同調整会議と同様の仕組みを設ける
- B 案：労使自治の原則に基づき労使間の合意により苦情処理機関の設置を決定
- C 案：職員の代表を選出し、当該職員の代表が当局代表とともに苦情処理を行う
- D 案：第三者機関が苦情の処理に当たる
- E 案：苦情処理の仕組みを新たに設けることは行わない

現在、一般職非現業国家公務員についての苦情処理は、人事院（人事院規則に基づくもの）及び各府省（セクハラ、人事評価以外は事実上の措置。職員等は参加せず当局のみで実施）で行われているところであり、このことを踏まえて、上記の A 案から E 案までの選択肢について、以下の観点から表 10 の I からⅧまでの選択肢のとおりに整理した。

- 当事者による苦情処理としては、（ア）当局＋職員団体で実施するもの、（イ）当局＋職員代表で実施するもの、（ウ）当局のみで実施するもの（現状）の三通りが考えられ、これらは並立する必要はない。
- 現在も人事院と各府省との両方で苦情処理が行われていることから、当事者において実施する苦情処理と第三者機関において実施する苦情処理とは並立する余地がある。

【表 10：苦情処理の制度化に係る選択肢】

当事者による苦情処理 第三者機関による苦情処理	当局＋職員団体 で実施する	当局＋職員代表 で実施する	当局のみで実施 する	実施しない
実施する	I	II	III	IV
実施しない	V	VI	VII	VIII

また、苦情処理の制度化について検討する際には、以下のような観点が考えられるところであり、これらの点について検討を行った。

- 当事者による苦情処理と第三者機関による苦情処理とは、どちらかがあれば足りるのか、その双方が必要か。また、中央人事行政機関（使用者機関）が苦情処理を実施する必要性についてどう考えるか。
- 複数の機関において苦情処理を実施することが適当とする場合には、その役割、取り扱う事項、対象者等を区別するなど、相互の関係について何らかの整理を行う必要性についてどう考えるか。
- 苦情処理においては、集団的労使関係は扱わず、協約を踏まえた法令・規程に基づく個々人の人事処理も含めた個別の問題のみを扱うものと考えられるため、職員団体への加入の有無や、加入する職員団体の如何に関わらず、すべての職員を同じ取扱い

とすることが制度的に担保される必要があると考えられるが、当事者による苦情処理に職員団体や職員代表が参画するとすれば、その意義をどのように捉えるべきか。

【選択肢に関する考察】

- ワーキンググループでは、上記の選択肢について検討した結果、第三者機関による苦情処理は、現在でも制度が置かれており、その趣旨を踏まえた上で、苦情処理の機会（選択肢）を増やす意味で、当事者（各府省レベル）による苦情処理も実施（任意）することが望ましいこと、その際、両者の役割、取り扱う事項、対象者等の関係を整理する必要はない（重複しても構わない）ことで意見が一致した。
- また、当事者による苦情処理については、以下のとおり意見が一致した。
 - ・ 当局＋職員代表での実施は、一定期間常設される必要がある職員代表をどのように選ぶか、苦情処理のノウハウを有している職員代表を確保できるか等の問題があり、職員代表制が導入される等の状況が整わないと、実質的には困難と考えられる。
 - ・ 当局＋職員団体で実施するか、当局のみで実施するかは、いずれの選択肢もあり得る。
 - ・ 当局＋職員団体で実施する場合でも、職員団体や本人が希望すれば、非組合員を苦情処理の対象者から除く必要はない（仮に、当局＋職員団体での苦情処理の対象者を組合員のみとする場合であっても、非組合員等にとって、第三者機関による苦情処理が制度化されていれば、苦情処理の機会は確保されているものと考えられる。）。

V 終わりに

(別添)

自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点: 相関図(未定稿)

