

協約締結権を付与する職員の範囲の拡大
に伴う便益及び費用について

1. 便益及び費用に係る検討事項について

国家公務員制度改革基本法
(労働基本権)

第十二条 政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。

上記を踏まえれば、今後検討委員会としての報告とりまとめに資するため、

- ① 現行制度と比較して、便益及び費用が総合的に見て向上するか
- ② 各論点において複数の選択肢がある場合、便益及び費用の面からはどの選択肢が望ましいのか

かといった観点からの検討が重要なのではないか。

※ なお、①については、費用が減少し、便益が増加する場合のほか、費用が増加しても便益がそれ以上に増加することで総合的にみれば向上することがありうること、②については、全体設計に当たっては単に選択肢間での比較のみならず、制度全体の整合性等の検討も必要であること、について留意が必要。

※ 基本法においては、「便益及び費用を含む全体像を国民に提示」とされているところであり、制度設計が固まっていない現時点では、当該「全体像」に係る便益及び費用を示すことは困難。このため、全体像に係る便益及び費用については、制度設計が固まった後、今回の検討も参考としつつ、別途検討することが必要。

※ また、今回は、国家公務員について検討することとするが、地方公務員については、今後の制度設計の中で今回の検討を踏まえ、必要な検討を行うことが適当である。

2. 検討の進め方

第2～4回労使関係制度検討委員会において、費用及び便益について検討し、次のとおり、「想定される便益及び費用の基本的視点について」とりまとめたところであり、当該基本的視点に照らして、比較することが適当ではないか。

また、追加等する視点があるか。

【便益】

1. 内閣の人事管理機能の強化

内閣総理大臣及び各府省大臣の使用者としての人事管理責任を明確化することにより、内閣全体として適切な人事管理を推進し、国民への説明責任を適切に果たすことができる。

2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応

社会経済情勢の変化や国民ニーズの多様化・高度化に迅速かつ的確に対応し、内閣主導による各府省一体となった諸施策の実現を図るため、労使関係の自律性を確立し、弾力的かつ柔軟な任用・給与制度を整備することにより、能力実績主義に基づく抜擢人事、多様な人材の登用、適材適所による思い切った人事配置をすることができる。

3. 職員のモラルの向上と人材の確保

労使が勤務条件や勤務環境について向き合う機会が増えることで、職員の意向やニーズも踏まえた任用・給与制度の整備、勤務環境の改善、在庁時間・超勤時間の縮減等により職員士気向上を図り、組織パフォーマンスの向上を図るとともに、優秀な人材を確保することができる。

4. 国民に理解される労使関係の確立

国民に開かれた労使交渉システムを整備し、労使関係の透明性を高めることにより、労使の社会的責任の自覚を促すとともに、給与等の勤務条件や公務能率等に関する国民の理解を深めることができる。

5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進

厳しい財政状況の下において、行政の遂行に当たり、最小の費用で最大の効果を発揮するため、行政執行体制について不断に見直す必要がある。また、一方では、定年まで勤務できる環境の整備、定年延長も視野に入れた年金と雇用を接続するための方策が課題であるが、これらの課題に対し、自律的な労使関係の下、総人件費管理による人件費の増嵩の抑制を図ることができる。

【費用】

1. 交渉に係るコストの増大

協約締結権の付与に伴い、交渉のための人員の増加や、交渉回数の増加が見込まれる。

2. 交渉不調の場合の調整コスト

協約締結権の付与に伴い、仲裁等の交渉不調の場合の調整が新たに必要となる。

3. 人件費増大のおそれ

給与の決定が人事院勧告に基づくものから当局と職員団体との間の交渉により決定されることになり、交渉結果によっては人件費の増加や職員間の給与水準の不均衡が生ずる可能性がある。

4. 交渉における参考指標としての調査コスト

交渉を行うにあたって、人事院勧告に変わる給与の基準を独自に把握することが必要になる。

※ 調査の内容を現行より簡素化することは考えられる。

5. 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト

自衛隊など、現在、勧告を参考に給与を決定している職員について、勧告や給与調査という指標がなくなる場合には、給与決定コストが増大することが懸念される。

※ 交渉により給与決定される職員に準拠して決定することにより、コストの増大を抑制することは考えられる。

【注】

・ 以上の便益及び費用は、一般論として想定されるものであり、新たな労使関係制度の設計内容により、便益及び費用の内容や程度は異なる。

また、新たな労使関係制度への移行期においては、便益が現れにくい、あるいは本来よりも費用が増えるということがある。

・ 便益及び費用については、両者を相対的に見て意味があることに留意しつつ、議論する必要がある。

・ 公務の特殊性を考慮すれば、管理運営事項に関連して交渉のあり方によっては国の政策遂行に支障の生ずるおそれがあることや、財政民主主義、勤務条件法定主義等の観点から、国の政策遂行に関して国会が適切に関与する必要があることにも十分留意する必要がある。

なお、検討委員会においては、次のような意見もあったところ。すべての基本的視点について、定量的評価が可能か(主に、便益について)。また、定量的評価をするには、具体的な制度設計が必要ではないか。さらに、定量的評価が可能なものも運用次第(事前評価する観点からは、仮定条件の置き方次第)で大きな幅が生ずるのではないか。



- 便益等定量的評価が困難なものは定性的評価も活用すべきではないか。
- 定量的評価が可能なものも、現時点において、制度設計が固まっていないもの、確度の高い仮定条件設定が困難なものがあり、ここでの試算は一定の仮定に基づくことに留意が必要。

「便益及び費用に関する委員の御意見(「概要」)」「(抜粋)(第2回労使関係制度検討委員会・資料2)

2. 便益の示し方について

- 労使の信頼関係の醸成、労働者のモチベーションの向上など、便益は一般的に定性的なものとなる。
- 協約締結権が付与されることで税徴収員のモチベーションが上がり、徴収率がアップすれば、そのアップした数値を便益として示すことができるかもしれない。
- 数値的ではなく、労使関係の安定化、意思疎通、組織活性化、能力向上、効率化等の面を見るべき。ものさしでズバッと図れるものではない。
- 公務の効率向上、コスト意識の徹底、行政課題への対応能力向上など、定性的な示し方しかできないのではないか。敢えて数値化しても客観性に難あり。

3. 費用の示し方について

- 制度(交渉システム)について、いくつかのパターンを想定しコストを試算することが必要。
- コストは交渉に関する人件費(人数×時間)、第三者委員会の運営コスト等で示し得る。

4. その他

- 便益・費用の議論をする前提として、①協約締結権を付与する非現業職員の範囲、②付与による勤務条件決定プロセスの変化、③勧告制度の廃止、使用者機関の確立、交渉透明化、調停機関設置等の位置づけ、を明確にすべき。
- 交渉状況(組合数、交渉スタンス等)や、仲裁方法等の制度設計によりコストは大幅に異なる。

3. 具体的検討①(新たな制度と現行制度との比較)

【便益】

1. 内閣の人事管理機能の強化

内閣総理大臣及び各府省大臣の使用者としての人事管理責任を明確化することにより、内閣全体として適切な人事管理を推進し、国民への説明責任を適切に果たすことができる。

⇒ 人事院勧告に代わって、使用者として位置づけられた内閣として直接的に説明責任を果たすことができることとなるため、便益は向上。どのようにすれば定量的評価ができるか。

2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応

社会経済情勢の変化や国民ニーズの多様化・高度化に迅速かつ的確に対応し、内閣主導による各府省一体となった諸施策の実現を図るため、労使関係の自律性を確立し、弾力的かつ柔軟な任用・給与制度を整備することにより、能力実績主義に基づく抜擢人事、多様な人材の登用、適材適所による思い切った人事配置をすることができる。

⇒ 弾力的かつ柔軟な給与制度の整備等により、多様な人材の登用等の便益が向上。どのようにすれば定量的評価ができるか。

3. 職員のモラルの向上と人材の確保

労使が勤務条件や勤務環境について向き合う機会が増えることで、職員の意向やニーズも踏まえた任用・給与制度の整備、勤務環境の改善、在庁時間・超勤時間の縮減等により職員士気向上を図り、組織パフォーマンスの向上を図るとともに、優秀な人材を確保することができる。

⇒ コスト意識が高まり業務の改善につながる事等が期待され、便益が向上。どのようにすれば定量的評価ができるか。

なお、世論調査においても、「労使交渉によって自らの給与等の勤務条件を決めることにより、コスト意識が高まり、業務の改善につながる」34.7%、「労使交渉によって自らの給与等の勤務条件を決めることによりモラル(※)仕事に対する熱意・意欲が高まる」32.4%、「現場を知っている当事者が交渉を行うことにより、業務改善意識が高まり、国民目線の行政サービスの向上につながる」29.7%等。(※「モラル」は原文のまま)

4. 国民に理解される労使関係の確立

国民に開かれた労使交渉システムを整備し、労使関係の透明性を高めることにより、労使の社会的責任の自覚を促すとともに、給与等の勤務条件や公務能率等に関する国民の理解を深めることができる。

⇒ 現在は交渉についての情報公開は義務付けられておらず、交渉の概要録の公開等により透明性が高まり、便益は向上。どのようにすれば定量的評価ができるか。

5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進

厳しい財政状況の下において、行政の遂行に当たり、最小の費用で最大の効果を発揮するため、行政執行体制について不断に見直す必要がある。また、一方では、定年まで勤務できる環境の整備、定年延長も視野に入れた年金と雇用を接続するための方策が課題であるが、これらの課題に対し、自律的な労使関係の下、総人件費管理による人件費の増嵩の抑制を図ることができる。

⇒ 現行の人事院勧告制度では、情勢適応原則の下での民間準拠が義務付けられているが、仮に労使合意を基礎として勤務条件を決定することとする場合には、給与水準や給与制度についてはより柔軟に決定できることとなる可能性。どのようにすれば定量的評価ができるか。なお、国家公務員(自衛官、国会職員等を除く。)の人件費(※)は3兆2,370億円(平成20年度)。

(参考:それ以外の国家公務員(自衛官、国会職員等)の人件費は2兆882億円、地方公務員の人件費は22.2兆円。(平成20年度))(※ 退職手当、国共済負担金等を含む。)

【費用】

1. 交渉に係るコストの増大

協約締結権の付与に伴い、交渉のための人員の増加や、交渉回数の増加が見込まれる。

⇒ 何をもって交渉コストと考えるか。また、どのように推計できるか。(ここでは、話し合い全体を仮に交渉とする。)

○ コストの捉え方

- ・ 交渉コストとは交渉に携わる当局側職員の人件費の増分と考えられるか。
- ・ 交渉の準備に係る人件費の増分はコストか。
- ・ 労働側の交渉コストというものがあるか。

○ 検討すべき交渉の範囲

- ・ 例えば、協約締結を目的とした交渉と、それを目的としないもの(例えば、定期的な意見交換・情報交換)に係るものとで区別することは考えられるか(なお、民間における労使協議と労使交渉は実態として区分困難との考え方もある。)。その他、どんな区分方法があるか。
- ・ また、区分する場合、コストの対象となる交渉とならないものを併せ行う場合、それぞれに要する割合を考慮してコストを検討すべきか。

○ 当局側職員の人件費に影響する事項

- ・ 交渉について、要請行動的な色彩が薄れ、実質的な交渉となることにより、関与する人数は変わるか。
- ・ 中央交渉について、現行の使用者ではない人事院や総務省に対する交渉と、新たな制度における使用者である中央人事行政機関に対する交渉とでは、交渉時間がどのように変化するか。
- ・ 中央交渉、府省交渉、地方交渉における交渉事項の配分について重複(例:上申交渉)しないこととすることで、各段階での交渉時間はどのように変化するか。
- ・ 交渉の参考指標の有無・詳細さの度合い、交渉ルールの定め方等が、交渉時間にどのように影響するか。
- ・ 現行制度では存在しないあっせん、調停、仲裁等の調整が行われることにより、交渉時間の増加・減少にどのような影響が出るか(どの位の交渉短縮効果があるか。)。
- ・ その他、どんな事項が影響するか。

2. 交渉不調の場合の調整コスト

協約締結権の付与に伴い、仲裁等の交渉不調の場合の調整が新たに必要となる。

⇒ 調整を行う機関の選択肢(中央労働委員会、公務専門機関)は絞られていないところ。

○ 中央労働委員会が行う場合

不当労働行為の救済コストと一体的に検討するとして、

- ・ 現在中労委の対象となる労働者数が5300万人であるのに対し、非現業公務員は28万人に過ぎないこと
- ・ 郵政民営化前までは、郵政職員27万人が中央労働委員会専轄の対象職員であったが、そのときと現在で組織体制及び予算について大きな変更はないことから、ほぼコスト増はないと考えてよいか。

※ 特定独法等は中央労働委員会が専轄しており、これを参考に、国家公務員も同様に中央労働委員会が専轄すると仮定。

○ 公務専門機関が行う場合

公務専門機関の担う機能が絞られていないこと、また、当該公務専門機関が他の機能を併せて担う可能性があることから、間接部門(総務部門、人事部門等)の大きさは仮定しにくいので、ここでは調整機能のみに係るコストを計算することでよいか(なお、当然間接部門のコストは別途必要)。

その場合、どのように推計するか。主な経費は何か(人件費か、調整費用等か)、どの程度の人員が必要か。

あつせん、仲裁、調停すべてを行う場合には、三者構成とする必要があるか、各側委員の人数はどの程度必要か(参考:中央労働委員会における特定独法担当は、会長及び公労使各側4名で合計13名)、またそれに応じて事務局の人数はどの程度必要か。

3. 人件費増大のおそれ

給与の決定が人事院勧告に基づくものから当局と職員団体との間の交渉により決定されることになり、交渉結果によっては人件費の増加や職員間の給与水準の不均衡が生ずる可能性がある。

⇒ 人件費は、新たな制度においても、何らかの形で予算面から国会の関与を受け、合理的なものと判断されたものだが、増加した場合、「費用」と評価することは適当か、不適当か。一方、人件費が減少する可能性もあり、便益の5のとおり「総人件費管理による人件費の増嵩の抑制を図ることができる」を便益とする考え方もある。

4. 交渉における参考指標としての調査コスト

交渉を行うにあたって、人事院勧告に変わる給与の基準を独自に把握することが必要になる。

※ 調査の内容を現行より簡素化することは考えられる。

⇒ 現行の人勧制度に係る調査、勧告コストについて推計等が可能であれば、それをもとに推計することについてどう考えるか。

例えば、①現行制度同様の調査を行い、結果を公表するが、勧告はしない場合、②現行制度よりも簡素化した調査をする場合、③調査・公表をしない場合、について推計することでよいか。

5. 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト

自衛隊など、現在、勧告を参考に給与を決定している職員について、勧告や給与調査という指標がなくなる場合には、給与決定コストが増大することが懸念される。

※ 交渉により給与決定される職員に準拠して決定することにより、コストの増大を抑制することは考えられる。

⇒ 現行制度では、勧告に係る国家公務員の勤務条件を踏まえて決定される仕組み。WGでは選択肢が絞られておらず(選択肢:協約締結権を付与されている職員に係る協約を踏まえつつ第三者機関が関与して決定する・職員の意見を聴いて決定する・第三者機関の関与や職員の意見聴取はしないで決定する、現行制度と変更しない)、第三者機関の関与如何によっては、現行制度よりもコスト増となる可能性があるのではないか。なお、その場合でも1年度内で勤務条件を頻繁に見直すことはないとするれば、当該コストはそれほど大きくならない可能性があるのではないか。第三者機関が関与する場合のコストの推計方法についてどのように考えるか。

(参考)現行の自衛隊職員等に係る決定方式

- ・ 自衛隊職員・・・人事院勧告を考慮しながら当局が決定
- ・ 警察職員・・・人事院勧告による

以上について、次のようにまとめることができるか。

【便益】

1. 内閣の人事管理機能の強化
2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応
3. 職員のモラルの向上と人材の確保
4. 国民に理解される労使関係の確立
5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進

⇒ 便益は向上。どのようにすれば定量的評価ができるか。

【費用】

1. 交渉に係るコストの増大
2. 交渉不調の場合の交渉コスト
3. 人件費増大のおそれ
4. 交渉における参考指標としての調査コスト
5. 引き続き労働基本権を制約される職員
の給与決定コスト

⇒ ?

⇒ 中央労働委員会の場合はほぼコスト増はないが、公務専門機関の場合には一定のコスト増

⇒ コスト増と評価するか。人件費減の場合は便益との考え方も。

⇒ ?

⇒ ?

- 便益1～5については、定量的な評価は困難だが、便益は向上。
- 費用2については、中央労働委員会が行う場合にはほぼコスト増はない。
- 費用3については、コスト増と評価するか。人件費が減少すれば便益との考え方もあるのではないか。
- したがって、便益・費用に大きな影響があるのは、費用1・2(公務専門機関が行う場合)・4・5。これに関係して、総合的に見て便益及び費用が向上するようにするためには、交渉の参考指標の有無・詳細さの度合い、交渉ルール、交渉不調の場合の調整機関のあり方、引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定方法(第三者機関が関与するか)等に留意して制度設計することが重要。

4. 具体的検討②(新たな制度における各論点の選択肢間での比較)

【WGにおける論点(便益及び費用に関連するもの)】

- ① 交渉団体
- ② 交渉事項の範囲
- ③ 参考指標の調査公表・意見表明
- ④ 調整システム(あっせん、調整、仲裁)
- ⑤ 適正な勤務条件であることのチェック措置
- ⑥ 協約を踏まえて非組合員等の勤務条件を決定する手続き
- ⑦ 協約締結権を付与されない職員の勤務条件決定
- ⑧ 労使協議制

【① 交渉団体】

〔選択肢〕

- ア 職員団体(現行)
- イ 労働組合

〔関連する評価項目〕

- ・ 交渉に係るコストの増大(費用)

〔検討〕

⇒ 職員団体(ア) = 労働組合(イ) ではないか。

【② 交渉事項の範囲(選択肢P)】

〔選択肢〕

- ア 給与等のほか、懲戒等について交渉・協約可能
- イ 給与等について交渉・協約可能、懲戒等について交渉・協約不可
- ウ 給与等について交渉・協約可能、懲戒等について協議不可

〔関連する評価項目〕

- A 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応(便益)
- B 職員のモラルの向上と人材の確保(便益)
- C 交渉に係るコストの増大(費用)

〔検討〕

- A(高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応(便益))
 - ・ 給与等については、いずれの選択肢でも交渉可能と考えられるものの、任用についてはア～ウのどれに該当するかの考え方が現時点では考え方が固まっていないことから、判断は困難。
 - B(職員のモラルの向上と人材の確保(便益))
 - ・ 勤務条件については、ア～ウにより、交渉・協約事項の範囲が異なる可能性があり、モラルに係る事項の取扱いの考え方が現時点では固まっていないことから、判断は困難。
 - C(交渉に係るコストの増大(費用))
 - ・ 義務的交渉事項についてはア～ウで大きな差異はないものと考えられ、費用の差異もないと考えられる。
- ⇒ どの選択肢が適当かは、現時点では判断困難ではないか。

【③ 参考指標の調査公表・意見表明】

〔選択肢〕

- ア 意見表明
- イ 参考指標の調査・公表
- ウ 実施しない

〔関連する評価項目〕

- A 内閣の人事機能の強化(便益)
- B 交渉に係るコストの増大(費用)
- C 交渉における参考指標としての調査コストの発生(費用)

〔検討〕

- A(内閣の人事機能の強化(便益))
 - ・ いずれの選択肢とも、人事院勧告による現行制度と異なって内閣に対する拘束力はないことから、内閣の説明責任は同等。
 - B(交渉に係るコストの増大(費用))
 - ・ いずれの選択肢とも、労使に対する拘束力はないことから、コスト増大との関係では同等。
 - C(交渉における参考指標としての調査コストの発生(費用))
 - ・ 具体的にどの程度詳細な調査や意見表明を行うか、意見表明をする際に併せて調査を行うか等によりコストが変わりうるが、現時点では具体的な制度設計を絞り込んでいないことから、どの選択肢が適当か判断困難。
- ⇒ 現時点では、どの選択肢が適当か、判断困難ではないか。

【④ 調整システム(あっせん、調停、仲裁)】

〔選択肢〕

- ア 中央労働委員会
- イ 公務専門機関

〔関連する評価項目〕

- ・ 交渉不調の場合の調整コスト(費用)

〔検討〕

- ⇒ 8ページ記載のとおり、中央労働委員会の場合にはほぼコスト増はない一方、公務専門機関の場合には一定のコスト増となるではないか。

【⑤ 適正な勤務条件であることのチェック措置】

〔選択肢〕

- ア 専門的な第三者の関与
- イ 民間の動向の調査・公表
- ウ 労使交渉の透明性確保

〔関連する評価項目〕

- A 人件費増大のおそれ(費用)
- B 交渉における参考指標としての調査コストの発生(費用)

〔検討〕

- A(人件費増大のおそれ(費用))
 - ・ いずれの選択肢とも、労使を拘束する効果がないことから、いずれが適当とはいえない。
 - B(交渉における参考指標としての調査コストの発生(費用))
 - ・ 具体的な制度設計が絞られていないところ、具体的な制度設計によりコストに大きな幅が出ることから、現時点では、いずれが適当かは判断困難。
- ⇒ 現時点では、いずれが適当かは判断困難ではないか。

【⑥ 協約を踏まえて非組合員等の勤務条件を決定する手続き】

〔選択肢〕

- ア 手続きなし
- イ 職員(職員代表又は全職員)の意見を聴く
- ウ 第三者機関の意見を聴く

〔関連する評価項目〕

- A 当該手続きに要するコスト(費用)

〔検討〕

- A(当該手続きに要するコスト(費用))
 - ・ 制度設計によるが、一般的に考えれば、手続きなしが最もコストが低く、職員の意見を聞くことが次にコストが低く、次に第三者機関が関与することがコストが低い。
- ⇒ 一般的には、ア、イ、ウの順にコストが低いのではないか。

【⑦ 協約締結権を付与されない職員の勤務条件決定】

〔選択肢〕

- ア 当局が案を作成する(特段の措置はとらない)
- イ 過半数代表者の意見を聴く
- ウ 第三者機関の意見を聴く
- エ 第三者機関の意見表明

〔関連する評価項目〕

- A 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト(費用)

〔検討〕

- A(引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト(費用))
 - ・ 現行制度では、人事院勧告による。
 - ・ 新たな制度では、少なくとも勧告はないので、いずれの選択肢でもコストは減少。
 - ・ 具体的な制度設計によるが、一般的には、特段の措置なしに当局が案を作成するのが最もコストが低く、職員の意見を聞くことが次にコストが低く、次に第三者機関が関与することがコストが低い。
- ⇒ 一般的には、ア、イ、ウ・エの順にコストが低いと考えられるのではないか。

【⑧ 労使協議制】

〔選択肢〕

- ア 措置しない
- イ (管理運営事項について)措置する

〔関連する評価項目〕

- A 職員のモラル向上と人材の確保(便益)

〔検討〕

- A(職員のモラル向上と人材の確保(便益))
 - ・ 管理運営事項について、現在は交渉することができないこととなっているところ、労使協議制が措置される場合には、協議をすることができることとなることから、便益は向上。
 - ・ しかしながら、現行制度では「協議」であって「交渉」であり協約締結を目的としないこと、現行制度でも「意見交換」とうといった形で労使間で話し合いがなされていること、から便益の向上の幅については、必ずしも大きいといえない。
- ⇒ イの方がアより便益が高いが、その向上の幅は大きいとはいえないのではないか。