

制度骨格に付随する論点等について  
(ワーキンググループにおける検討状況報告 (その2))

目 次

1 制度骨格に係る論点3「協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み」の前回報告以降分について	1
2 第三者機関のあり方	3
3 交渉システムのあり方	8
4 労使協議制	20

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10月16日

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

1 制度骨格に係る論点3「協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み」の前回報告以降分について

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。

このうち、(1)の「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」については、「制度骨格に係る論点について（ワーキンググループにおける検討状況報告）」（平成21年9月7日。以下「前回報告」という。）において既に選択肢に関する考察を含めて記述済みであることから、今回の報告では、前回報告で選択肢のみを示した(2)及び(3)について、選択肢に関する考察を追記するものである。

(2) 協約の内容を法令又は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、これについては以下の三つの選択肢が考えられるところである。

※ この論点は、次の(3)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、法令又は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権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、前回報告の5(1)の③（協約の効果についての選択肢の整理。13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、以下の三つの選択肢が考えられるところである。

A案：特段の手続きを設ける必要はない

B案：職員の意見を聴く

B-1案：過半数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、これらの組み合わ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、さらにC案のように第三者機関の意見を聴く制度にしまうと、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とっていることから、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。

## 2 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) 検討にあ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あたっては、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きたす機能はないかという観点から分析し、とり得る組織形態の選択肢について検討を行なった。

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

上記の検討を行なうにあたり、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、次ページの表のとおりとなる。

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)	協約締結権が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	論点3(1)②・(2)・骨格論点2	骨格論点2	論点7	論点6(1)・(2)	論点11、14	骨格論点3	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	協約締結権が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	協約締結権が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(中労委)[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」とは協約締結権が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」と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

下記ア～ウの論点について検討し、下記の意見があった。

#### ア) ①～⑥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相当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。

さらに、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、使用者が作成した法令案、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きたす機能はないか

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)を踏まえて検討した場合には、下記の選択肢が考えられる（ここでは第三者機関が①～⑥の機能を担うと仮定して検討を行った。）。

	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協約締結権が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。



### 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検討を行った。

検討委員会での議論においては、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。

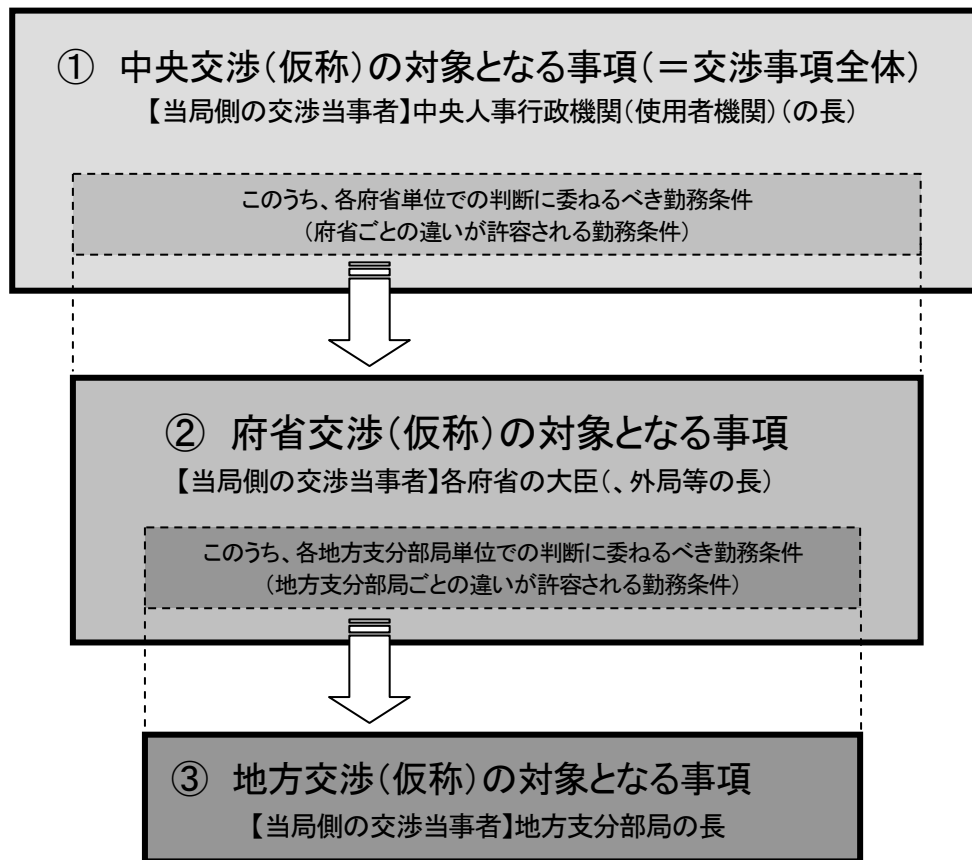
##### 【前提条件】

- 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3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）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（次ページの図を参照）。

## 【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。

※ 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（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、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地方公共団体を超えた交渉の一元化の可否について、様々な選択肢を検討したところである。

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

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あ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】論点 16(5)①

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こととする。

## 【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

論点整理（論点 16(5)②）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案についてはさらに二つの選択肢）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および当該団体の職員団体との間では、当該モデルも参考に交渉を行い、協約を締結する。

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う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、前回報告においても、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。

少数組合の取扱について論点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く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、前回報告で議論の前提とした勤務条件の統一性を確保するため、どのような措置がと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（骨格論点3参照）、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うるが、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。（複数の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。）

（参考）前回報告の p. 11

「・・・ワーキンググループでは、（中略）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と意見が一致した・・・。」

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とった場合、交渉単位の決定、交渉代表の認証、選出手続き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、使用者の裁量で法令案・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、使用者の裁量で法令案・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。
- 使用者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使用者の努力で、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～C案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。（骨格論点3(2)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案が適当であるという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。
- 使用者が、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、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論点について整理した。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づ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と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、服務等について国家公務員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、服務等について国家公務員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1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意見があった。

#### (6) 法令の改正又は予算の修正を伴う仲裁についてどう考えるか。

この論点については、下記の二つの選択肢が考えられる。（「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」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案が適当であるという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うるのであれば、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うるものでなければ、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 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の限定については、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と②は団体交渉で扱うことが可能であり、また、④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。

- 管理運営事項についての労使協議制は、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。

(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)

## 【骨格の論点】

## 【骨格の論点に付随する論点】

## 【その他の論点】

(注) 論点整理表の論点をそのまま分類したものであり、全体を俯瞰・整理した上での再構成はありうる。

何を交渉するか

**I 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**

- 憲法の規定との関係【論点1(1)(2)(3)】
- 給与、勤務時間等の決定原則【論点3(1)】
- 交渉事項、協約事項、法定事項の範囲と相互の関係【論点2(1)】
- 法定事項の範囲【論点4(1)】
- 勤務条件の同一性の範囲(平等取扱原則との関係)【論点1(6)②】

勤務条件の範囲(管理運営事項との関係)【論点2(2)】

どのように交渉するか

給与交渉の交渉事項・スケジュール【論点3(3)】

複数団体との交渉の在り方【論点5(6)】

国家公務員の交渉システム【論点5(1)(2)(3)】

どう決定するか

**III 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?)**

- 公務員任用の性格【論点1(6)①】
- 同一勤務条件の確保措置【論点5(7)】
- 協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取り扱い【論点11(1)~(4)、5(8)】
- 特別職国家公務員【論点14】
- 交渉当事者たる職員団体の範囲【論点5(4)】
- 交渉不調の場合の調整システム【論点6(1)】
- 少数団体の取扱い【論点5(5)】
- 阻害行為(団交拒否等)の保護システム【論点7】

ある程度独立した検討が可能な論点

- 協約締結権を付与する職員の範囲【論点10】
- 労使協議制【論点13】
- 苦情処理システム【論点15】

どうチェックするか

**II 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**

- 法律・予算に影響する協約の締結手続・効力発生要件【論点4(3)】
- 給与交渉の参考指標【論点3(2)】
- 国会・議会への説明・報告事項の範囲【論点4(2)】
- 労使関係の透明性の向上【論点9(1)(2)】

## 【骨格の論点に関する検討を見据えながら検討する論点】

## <第三者機関に係る論点>

ILO条約等との関係【論点1(4)】

公務員法制と労働法制の関係【論点12(1)(2)】

国における使用者機関【論点8(1)(2)】

代償措置(人勧等)の評価【論点1(5)】

交渉不調の場合の調整機関【論点6(2)】

地方公務員に関する論点【論点16(1)~(7)】

新制度への円滑な移行【論点17】