

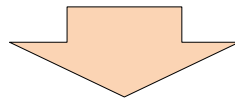
国家公務員制度改革推進本部
労使関係制度検討委員会
ワーキング・グループ
ヒアリング資料

平成21年8月24日
総務省人事・恩給局

※ 以下は、協約締結権を付与する職員の範囲を拡大するとの仮定を前提とした場合の「制度骨格に関する論点」についての現時点でのコメントである。

骨格の議論に当たっての基本的な視点について

- 1 公務員の勤務条件決定システムには、民間の労働関係にはない憲法上の制約原理が働くことから、労使の合意を基礎とした勤務条件を決定する仕組みの検討に当たっては、「国会の適切な関与」は不可欠。
 - ① 公務員が「全体の奉仕者」であり（憲法第15条第2項）、その選定罷免が国民固有の権利である以上（同条第1項）、公務員の究極の使用人は国民であることから、国民主権原理の下、国民の代表者たる国会が公務員の勤務条件の決定権限を有すべきことは議会制民主主義から導かれる憲法上の要請であると考えられ、憲法第73条第4号の「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」はこのことを前提としていると思料。
 - ② また、憲法第83条の財政民主主義は、公務員の勤務条件のために使われる国費についての国会のコントロールの要請を含むもの。



公務員の勤務条件は法律（又は法律の委任を受けた命令）によって定めることとした上で、労使合意を基礎とする勤務条件決定システムと調和させる仕組みを検討することが適当。

- 2 「公務員の地位の特殊性」についても十分配慮する必要があり、市場の抑止力が働かないこと、民間企業のような利潤の分配といった基準を見出すことが困難であること、究極の使用人が国民であること、公務員の給与は税収によって賄われること等の前提条件に変更がない以上、適正な勤務条件であることを確保するための措置を講ずることが不可欠。
- 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の検討に当たっては、以下の点等について留意が必要。

国家公務員法においては、成績主義の原則や職務給の原則が規定されており、同じような官職に任用され、同じような職務に従事する職員の給与が、所属する職員団体によって異なることは、これらの原則に反し、不適當。

また、勤務条件を社会一般の情勢に適應させた結果が職員団体によって異なることについては、国民の理解を得ることが困難。

したがって、勤務条件の統一性を制度的に確保することが必要であること。

I 論点1. 議会制民主主義、財政民主主義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

公務員の勤務条件については、議会制民主主義等の憲法上の諸原理に変更がない以上、引き続き、前述の考え方とおおり、法律（又は法律の委任を受けた命令）によって定めることが必要。

1 A区分（憲法上の要請等による公務員制度の基本原則）について

A区分は、公務員制度の基本原則であり、労使の合意で変更すべき性格のものではなく、国会が専ら定める法定事項であり、協約事項ではないと考える。

2 B区分（勤務条件決定の枠組み）について

B区分は、交渉・協約の前提となる基本的ルールや大枠であり、これらは労使の合意で変更されるべきではないと考えられる。したがって、この基本原則も法定事項であり、協約事項ではないと整理することが適当。

3 C区分（具体的な勤務条件）について

C区分は、以下の理由から法定が必要であるが、労使の合意を基礎とした勤務条件決定の仕組みを措置する場合には、協約事項でもあると整理することが可能。

【法定が必要な理由】

- ① 民間企業のように利潤の分配といった基準を公務部内に見いだすことは困難であり、公務員の給与は法律によって賦課徴収された税によって賄われるものである以上、その勤務条件は納税者である国民一般の理解と納得が得られるものである必要があること。
- ② 給与等の勤務条件は、公務員を採用するための基本的条件であり、それによって人材の確保に影響を及ぼし、ひいては行政サービスの質を左右することになるものであること。
- ③ 国家公務員は、国家公務員法により、国民に対して職務専念義務を負っており、職務専念義務が課される勤務時間、職務専念義務が免除される休暇等については、法令により定められる必要があること。
- ④ 勤務時間、休暇等は行政サービスの水準、定員などの行政コストと密接に関わること。

（参考）平成20年12月11日衆議院総務委員会「一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（抄）」

四 勤務時間の短縮に当たっては、これまでの行政サービス水準を維持し、かつ、行政コストの増加を招くことのないよう、公務能率の一層の向上に努めること。

- ⑤ 具体的な勤務条件まで法定することにより、公務員制度の基本原則や勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則の実現等を法制度上担保する必要があること。（別紙（8頁）参照）

4 結 論

以上からパターンVが適当。

【パターンⅠ、Ⅱ、Ⅲの留意点】

パターンⅠ、Ⅱ、Ⅲは、具体的な勤務条件は協約事項であり、法定事項ではないとしているが、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 具体的な勤務条件を法定しないと、公務員制度の基本原則や勤務条件の内容を決定するに際しての基本原則の実現等を法制度上担保できない。
- ② 法律事項を現行法より少なくするパターンⅠ、Ⅱ、Ⅲが国民にとって具体的にどのようなメリットがあるのか十分な説明が可能か。
- ③ 逆に、具体的な勤務条件を法定すると、どのような支障が具体的に生じるのか十分な説明が可能か。

【独法類似の制度設計についての留意点】

特定独立行政法人は大綱法定のパターンⅢに近いとされているが、具体的な制度設計のバリエーションを検討するに当たっては、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 中期的な目標管理、第三者による事後評価、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直し、企業的経営手法による業務・財務運営等の特色を有する独立した経営体としての独立行政法人の職員とそもそも前提を異にする国の行政機関の非現業職員について同列には論じられないこと。
- ② 特定独立行政法人の職員の給与については、当該特定独立行政法人の業務の実績も考慮するものとされており、個々の特定独立行政法人ごとに給与が異なりうることで予定されていること。
- ③ 他方、特定独立行政法人職員の給与、勤務時間・休憩・休日・休暇については、ア) 一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）の適用を受ける国家公務員の給与、イ) 一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（以下「勤務時間休暇法」という。）の適用を受ける国家公務員の勤務条件を考慮するものとされており、明確な拠り所があること。

II 論点2. 市場の抑止力が働かないこと、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」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか

1 A案について

A案の労使の当事者にとって「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いう考え方については、前記Iの3の①から⑤の観点に加え、以下の観点からも問題であると思料。

- 公務員の勤務条件の決定は、国の財源、資産の配分という性質をもつものであり、必然的に他の公共的目的への財源、資産の配分と競合せざるをえないため、公共的目的全体の優先関係を配慮したうえで初めて適正に行いうる、高度に政治的な性格を帯びた決定であり、当事者にとって「適正」であればよいということでは片付けられないこと。

2 B案について

労使の当事者にとって「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いう考え方は、上記のとおり問題であり、「適正」な勤務条件であることを担保するため、国会の関与及び情勢適応の原則の下での民間の労働条件の調査、公表が必要と思料。

(1) 勤務条件について一定の事項を法律等で規定することについて

公務員の勤務条件については、給与法、勤務時間休暇法等で定められ、国民の代表者としての国会の統制に服せしめられている。市場の抑止力が働かないこと、民間企業のような利潤の分配といった基準を見出すことが困難であること、究極の使用者が国民であること、公務員の給与は税金によって賄われること等の前提条件に何ら変更がない以上、適正な勤務条件を確保するため、公務員の勤務条件について国会が法律案の審議を通じ、「適正」であることをチェックすることが必要であり、現行法制を踏まえた一定の国会の関与（法定）は不可欠。

(2) 協約の承認について

現行給与法や勤務時間休暇法でも下位法令に委任されている事項があり、すべての協約を国会承認とする必要があるか。仮に、協約事項の中で国会承認を必要としない事項を設ける場合、国会承認を必要とするか否かについて、合理的かつ明確な一般的基準を予め設けることが可能か。

なお、労使交渉の透明性の確保は、労使合意が「適正」なものとなるための手法の一つではあるが、あくまでも、国会による関与を補完するものとして考えるべき。

Ⅲ 論点3. 労使間で合意した内容を、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?)

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

- 論点1のVの立場(Ⅳの立場でも同様)では、協約の内容を法律(又は法律の委任を受けた命令)で定めることで勤務条件を決定することになる(専ら協約事項であるものについて、どう対応するかについては論点にはならない)。
- A案、B案についてコメントすれば以下のとおり。

【A案の留意点】

(1) A案(法令・規程を制定せず、協約そのものが直接適用され、勤務条件を決定)については指摘されている問題点のほかに、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 民間労働法制では、協約の規範的効力については、就業規則や労働契約との関係で規定されている(労働基準法第92条、労働組合法第16条)。A案については、民間労働法制と同様、公務員の勤務関係について、労働契約を前提とするのかどうか。仮に前提とする場合、例えば、
 - ア) これまで公務員任用においては、個々の職員と任命権者との間に契約関係がなく、成績主義の原則に基づく任用制度の体系が法令で規定されていること、
 - イ) 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いること、
 - ウ) 任用、分限、懲戒は行政処分とされ、不利益処分審査制度が設けられていること、との関係をどう整理するのか。
- ② 労働契約を前提としない場合、協約にどのように規範的効力を持たせるのか。
- ③ 民間労働法制においても、他の組合員への拡張適用については、判例・学説において否定説・肯定説がある中で、非現業国家公務員に新たな制度を構築する際に、拡張適用制度を導入することが適当か。
- ④ 逆に、協約を拡張適用しない場合、協約を締結した職員団体に加入していない職員の勤務条件をどう決定するのか。
- ⑤ 団結権が制限される職員、協約締結権が付与されない職員については、協約を拡張適用することがそもそも可能なのか。

【B案の留意点】

(2) B案（協約の内容を「規程」で定めることで、勤務条件を決定）については、以下のような点について十分留意が必要。

- ① 民間労働法制では、就業規則については、労働契約との関係で効力が規定されている（労働契約法第7条、第12条）。「規程」とは、公務員の勤務関係について、労働契約を前提とするのかどうか。仮に前提とする場合、(1)の①と同様の問題がある。
- ② 労働契約を前提としない場合、法令ではない「規程」とはどのような効力を有するのか。例えば、職員の権利義務に関わるような勤務条件を法令ではない「規程」によって定めることができるのか。
- ③ 民間企業については、個々の企業の労働条件を法令で定めることができないことから、就業規則により労働条件の統一性確保がなされているものと考えられる。他方、公務員の勤務条件の場合は、法令で定めることにより、職員全体の勤務条件の決定、勤務条件の統一性の確保が可能となるにもかかわらず、あえて、法令によらず、「規程」としなければならない実質的な理由があるのか。
- ④ 法定された勤務条件の享有は、労働基本権制約の代償措置。仮に、団結権が制限される職員、協約締結権が付与されない職員の勤務条件を「規程」で定めることとする場合、代償措置が後退することにならないか。

2 協約の内容を法令や規程で規定する場合、協約の内容が法令や規程に適切に反映することをどのように担保するのか

勤務条件については法令で定めるべきとの立場からは、以下のとおり考える。

(1) 協約の内容を適切に反映することをどのように担保するか

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困難であり、協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を当局に課すB案が適当と考える。

(2) 非組合員、他組合員の利益保護について、どのように考えるか

- ① 勤務条件の統一性を制度的に確保するため、
 - ア) 一般職非現業職員の過半数を構成員とする職員団体（複数の職員団体が共同統一交渉という形で過半数を満たす場合も含む。以下「過半数職員団体」という。）のみに協約締結権を付与する、又は、
 - イ) 少数組織率の職員団体（以下「少数職員団体」という。）にも協約締結権を認めるが、その内容を適切に法令に反映させる法律上の努力義務を当局に課す協約は過半数職員団体と締結した協約のみとする、
などの方策を講ずるべき。

【理由】

- 少数職員団体との協約をベースに全職員の勤務条件が決定されることは不合理であり、職員の納得性も得られないと考えられること。
- 国民の租税により賄われる国家公務員の給与を始めとする勤務条件の決定プロセスに労側当事者として参画するという責任を負う以上、協約締結権が認められるためには、過半数職員団体であることを要件とする制度設計や、当局側に協約の内容を適切に法令に反映させる努力義務を課す以上、少なくとも職員の過半数を代表していることを必要とするという制度設計はいずれも合理的であると考えられること。

② 勤務条件の法定は、情勢適応の原則と一体としてこれを見た場合には、公務員の勤務条件を一定のレベルに保ちその履行を保障する性格を有する。過半数職員団体が存在する場合、情勢適応の原則の下で、過半数職員団体と締結された協約に基づき、法令により勤務条件を定めることとすれば、少数職員団体の構成員や職員団体に加入していない職員の保護としても問題ないと考える。したがって、特段の手続は必要ないと思料。

③ 過半数職員団体が存在しない場合には、情勢適応の原則の下、少数職員団体との協約の内容を踏まえ（上記①のイの場合）、当局が勤務条件の原案を作成し、職員又は第三者機関の意見を聴き、法令により定めることが考えられる。

なお、職員又は第三者機関のいずれの意見を聴くこととするかについては、
ア) 中央交渉の場合と各府省における交渉の場合とで同様にするのか、
イ) 職員の意見を聴く仕組みを具体的にどう設計しうるのか、
ウ) 団結権が制限される職員や協約締結権が付与されない職員の勤務条件をどのように決定するのか
という点を含めて検討すべき。

各級ごとの給与カーブ（行政職俸給表（一））

一般職給与法により法定されている。

