

制度骨格に関する論点について

労使関係制度検討委員会WG資料

平成21年8月20日

目 次

	頁
骨格の議論に当たっての基本的な視点について	1
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	2
論点2. 市場の抑止力が働かないこと、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」であることを担保する措置の必要性についてどう考えるか	4
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?)	5

骨格の議論に当たっての基本的な視点について

○ 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に当たり、「国会の適切な関与」をどう調和させるか。その際、「公務員の地位の特殊性」にどう配慮するか。

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に当たっては、

- ・ 憲法上の要請である議会制民主主義（憲法第41条、第73条）、財政民主主義（同第83条）の下で求められる「国会の適切な関与」をどう調和させるか、
 - ・ 公務の本質に由来する以下のような「公務員の地位の特殊性」にどう配慮するか、
- ということを基本的な視点とするべきと考えるがどうか。

※ 「国会の適切な関与」をどう調和させるか

⇒ 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

※なお、国会の関与には予算による統制もある

※ 「公務員の地位の特殊性」として考えられる事項

主として税金により行政を遂行、市場の抑制力が働かないこと、事務内容が法律・予算で定められていること
〔全農林警職法事件最高裁判決（昭和48.4.25）においても、公務員の地位の特殊性として、公務員の給与の財源が主として税金によって賄われ、私企業の労働者とは異なることに言及。また、一般の私企業では市場の抑制力が働くのに対し、公務員の場合はそのような市場の機能が作用する余地がないことにも言及。〕

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

※ 勤務条件の決定の仕組みを考える際には、以下のようなことも考慮しつつ整合的に検討する必要

- ①従来、公務員は任用行為により職員となるとされていること
- ②組合員以外の職員の勤務条件についても決定する必要があること
- ③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

⇒ 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？）

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

1. 勤務条件に関連する法律事項の分類

現行制度における勤務条件に関連する法律事項について下記のような分類が可能。

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	憲法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。	平等取扱原則 成績主義の原則
B	勤務条件の決定の枠組み	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	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

2. 法定事項と協約事項との関係

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、国会が関与するのかという観点から、整理すると下記のパターンが考えられる。

- ① 法定事項であり、協約事項でないもの(法令の変更を要する内容の協約は結べない事項)
- ② 法定事項かつ協約事項であるもの(法令の変更を要する内容の協約を結ぶことができる事項)(この場合の法令と協約の関係は、論点3参照)
- ③ 法定事項でなく協約事項であるもの(労使の合意で決める事項)

※ ④は「法定事項でなく協約事項でないもの」であり、例えば、現行における管理運営事項が該当するが、ここでは議論しない。

	①	②	③	④
法定事項	○	○	×	×
協約事項	×	○	○	×

3. パターンの整理

1、2の整理をベースに下記の前提を置き、整理すると以下のようなパターンがありうる。

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、法定すべきであって協約事項ではないものであること。(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。

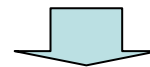
前提条件3: 現行制度は議論の対象から除外すること。

(凡例)

法定 ○ 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

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



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

民間に近いパターン

大綱法定

詳細法定

- 現行制度を除くとIからVのパターンが存在する。
- 民間はIに近いパターン、特定独法は職務給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に近いパターン
- さらに、Bが②のパターン(II、IV)で、情勢適応原則は①とする(A並みの取扱とする)、Cが③のパターン(I、II、III)で、勤務時間(週38時間45分)、手当の種類については②とする(B並みの取扱とする)などのバリエーションも考えられる。(例えば、情勢適応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。)

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

※ そもそも公務員の究極の使用者は国民であり、公務における交渉の当事者(当局)は民間におけるような全権を持った使用者ではなく、国民の代表である国会が関与すべきとの考え方もありうる。

※ 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、別途検討する。

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。

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。

→ 担保措置は必要ない。(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。論点1関係)

B案 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、別途担保措置が必要であるという考え方。

→ 担保措置として下記の案が考えられる。

- ① 国会による関与
 - 勤務条件について一定の事項を法律等で規定
 - 協約の承認
- ② 専門的な第三者の関与
 - 労使交渉の基礎となるべき事項の勧告、意見表明等
- ③ 民間の動向を調査し、公表する
- ④ 労使交渉の透明性の確保



論点1と共通する課題である、国会の法律による関与について、検討することが先決ではないか。

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?)

民間労働法制では、労働協約は規範的効力を有する

← 労働協約、就業規則、労働契約の三面が存在し、これが全体として非組合員も含めた労働者全体の勤務条件を規定

⇒ 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。

(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

(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されることを担保する仕組みについてどう考えるか



- 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
- 非組合員等の利益保護をどのように考えるか

※ ここでは、協約締結権の付与を前提として議論することし、そもそも団結権を有しない職員(警察職員等)や、団結権はあるが協約締結権を有しない職員(管理職員等)が今後も存在する場合、それらの職員の勤務条件の決定方法については別途検討が必要。

(1) 締結した協約について、何を通じて勤務条件を決定するか

以下の前提条件を置いた場合、協約の効力と職員全体の勤務条件の決定方式について、論点1の「法定事項と協約事項との関係」のパターンに対応して検討すると以下のとおり。

【前提条件】1：協約締結権を有しているものの職員団体に加入していない職員（以下「非組合員」という。）を含めた職員全体の勤務条件を決定する必要がある。〈全体決定〉

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

※ 仮に平等取扱原則や成績主義原則を憲法上の要請等による公務員制度の基本原則として法定する場合には、職員の勤務条件の統一性を確保する必要があるのではないか。

【論点1のパターン①(法定事項であり、協約事項でないもの)に対応する方法】

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

【論点1のパターン②(法定事項かつ協約事項であるもの)に対応する方法】

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

※ この場合の「命令」は、公務員制度を掌る政府が行政立法として定めるものを意味。

※ 法定事項である以上、協約の内容を最終的に法令の形で規定する必要があることは明らか。

【論点1のパターン③(法定事項でなく協約事項であるもの)に対応する方法】

⇒ この場合、以下の2通りが考えられる。

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

B案：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。

⇒ A案は前提条件に基づけば別紙1のような問題点が生ずるが、どう考えるか。

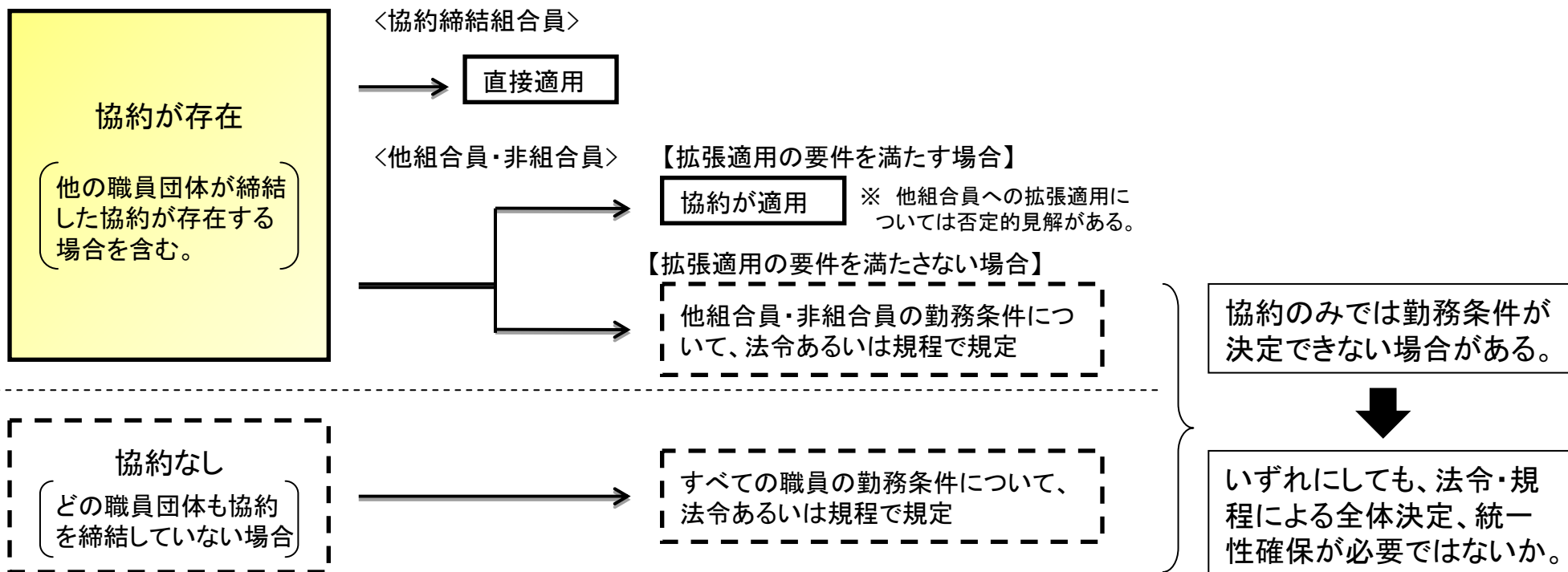
※ この場合の「規程」は、民間労働法制における就業規則に対応するものであって、使用者として定めるものを意味。

※ 協約と法令・規程との関係については、別紙2において検討。

(別紙1) 法令・規程を制定せずに、協約そのものが直接適用される仕組みについて

- 民間労働法制においては、労働協約は、協約締結組合の労働者については労働契約に反映する形で直接適用されている一方、非組合員も含めた勤務条件の統一性を確保する機能は、就業規則が果たしている。
- 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。)や非組合員への協約の拡張適用については、仮に公務において要件を緩和(例:1/2以上)したとしても、要件を常に満たすとは限らず、また、民間労働法制でも、他組合員に対する拡張適用には否定的見解がある。
- 仮に協約のみで直接勤務条件を決定する仕組みを導入しても、そもそも協約が締結されない場合もありうるため、いずれにしても職員の勤務条件を法令や規程で決定する仕組みを導入することが不可避である。

⇒ 職員全体の勤務条件が決まらない可能性があること、勤務条件の統一性の確保に難点があることから、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。



(別紙2) 協約と法令・規程との関係 (協約の内容に反する法令・規程の効果)

【法令の場合】

法令は拘束力を有することから、協約に反する内容の法令であっても、無効となるとの考え方は採りえないのではないか。

協約の効果としては、「使用者(政府)としてその内容に則した法制上の措置(*)を講ずることを職員団体と約束したもの」と整理することになるのではないか。

(*) 「法制上の措置」とは、以下を指すのではないか。

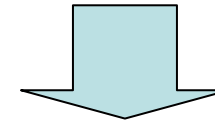
- ・ 法律については、法案の国会提出
- ・ 政令については、政令案の作成(P)
- ・ 府省令については、その制定

【規程の場合】

「規程」の効果については、以下のいずれかの整理になるのではないか。

【A案】法令の場合と同様に、協約を「使用者(政府)としてその内容に則した規程の制定を職員団体と約束したもの」と位置づけ、協約に反する内容の規程であっても、当然に無効とはならないものと整理する。

【B案】協約に反する内容の規程については無効とし、協約が直接適用されるものと整理する。



A案とした場合には、協約を規程に適切に反映されることを担保する仕組みが必要になるのではないか。(9頁参照)

B案とした場合には、以下のようなケースが生じうるため、全体決定、統一性確保の前提条件を満たさなくなるが、どのような解決策が考えられるか。

(想定されるケース) 複数職員団体との間で、同一職種について異なる内容の協約を締結した場合

- ・ 異なる部分の勤務条件決定は協約に委ね、規程では非組合員のみ勤務条件を決定(非組合員のみ適用)。
- ・ 一方、協約を締結した組合員については、それぞれの協約が直接適用される。

※ この場合に、統一的に規程を定めた上で、協約との関係で無効になる部分は協約を適用させるという考え方もありうるが、この時は、協約を締結した組合員については協約が直接適用され、協約が適用されない職員(他組合員・非組合員)については規程が適用されるため、勤務条件は統一されない。

(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されることを担保する仕組みについてどう考えるか。

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。

A案 法令、規程が協約に反してはならないことを法律で規定する。

※ 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という、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、困難ではないか。

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をし、法律上では義務を課さない。

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。

A案 特段の手続きを設ける必要はない。

- 非組合員は、団結権を行使していないのであり、保護する必要はない。
- 強制仲裁制度を全ての職員団体に認めれば、職員団体が欲する場合には協約を締結できるため、それ以外の利益保護措置は必要ない。

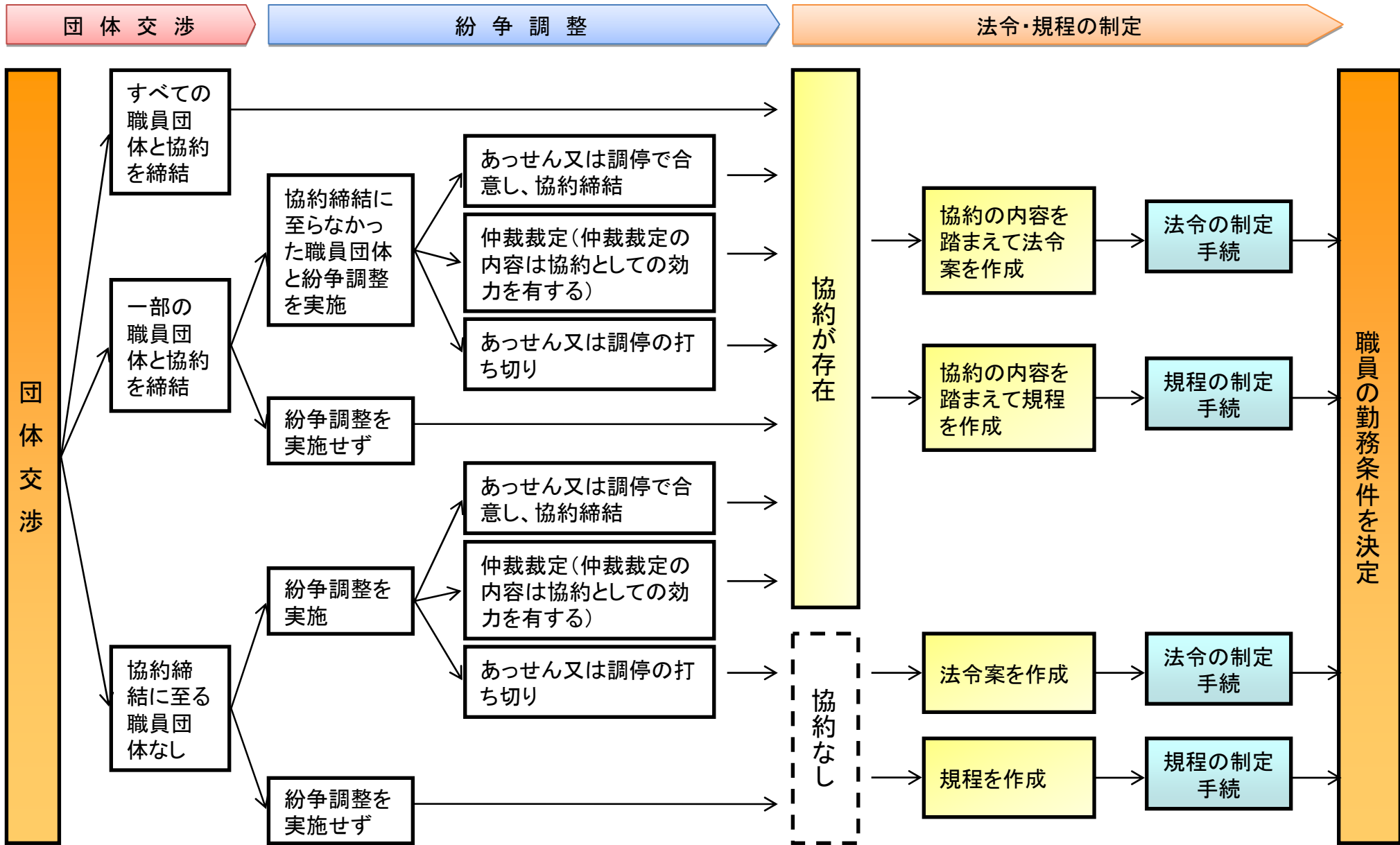
B案 職員の意見を聴く。対象者としては、過半数職員団体、職員の過半数を代表する者、職員全員が考えられる。

- 非組合員や他組合員にも、一定程度の発言権を与え、法令、規程の内容をチェックする。
- 労働基準法では、就業規則の作成の際には、過半数組合等の意見聴取義務が課されている。

C案 第三者機関の意見を聴く。

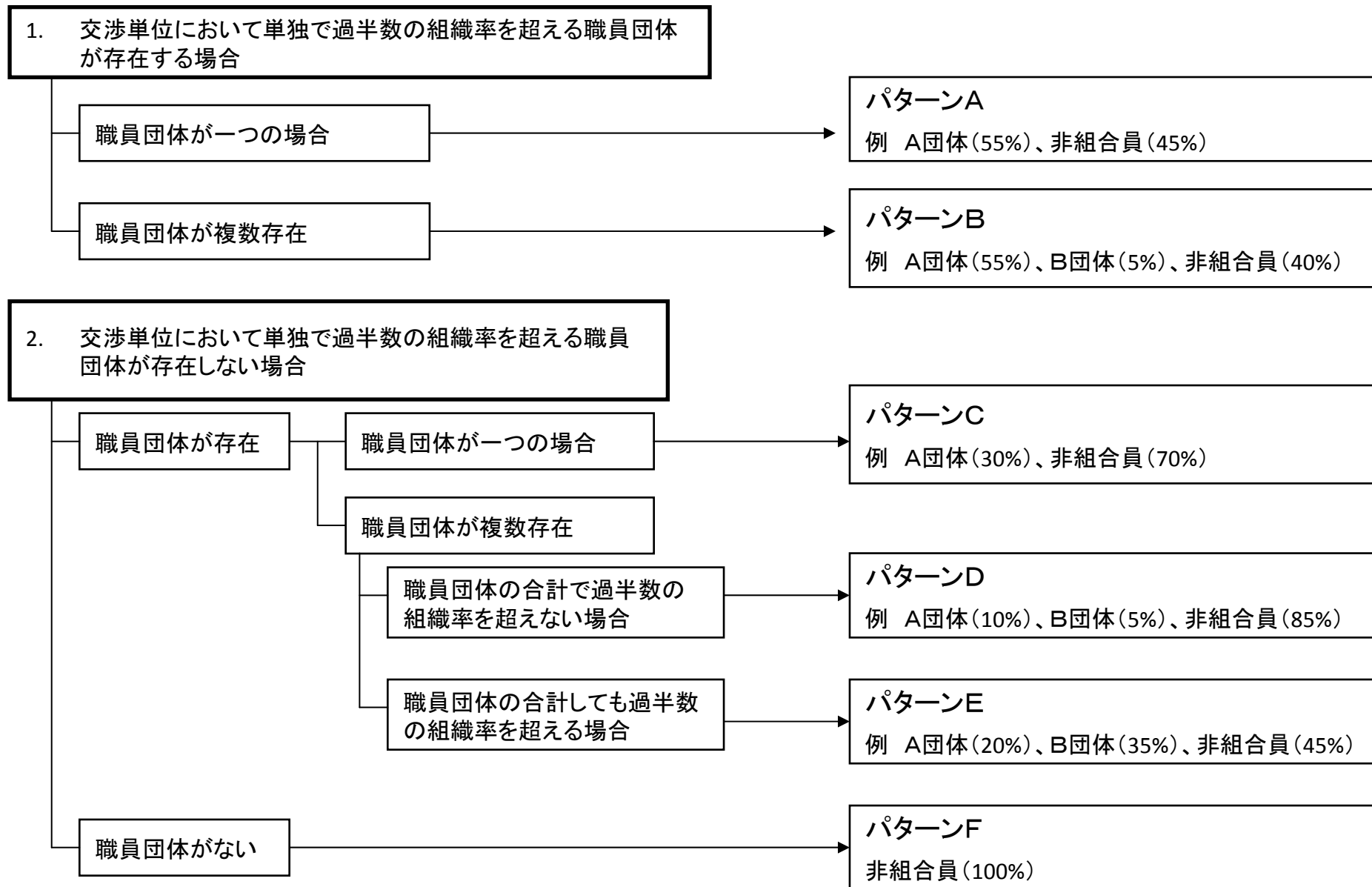
- 規程案や法令案が協約の内容を適切に反映しているか、非組合員や他組合員の利益の保護に欠けないか、中立的又は専門的な観点からチェックする。(団結権がない職員の勤務条件の決定の際にも活用可能。)

參考資料



※ 紛争調整のプロセスは、現業の国家公務員の例によったものである。

(参考)交渉単位ごとの職員団体の組織率のパターンについて



※上記の例においてA団体は相対的に組織率が高い職員団体としている。

(参考)協約を締結した場合等のイメージ

【ケースA】協約が適用される組合員が職員の過半数を超えている場合

パターンAで過半数団体と締結

例 ○A団体(55%)

パターンBで過半数団体、又はその他の団体と締結

例1 ○A団体(55%)、○B団体(5%)

例2 ○A団体(55%)、×B団体(5%)

パターンEで、締結した団体の合計が過半数を超えた場合

例 ○A団体(20%)、○B団体(35%)

【ケースB】協約が適用される組合員が職員の過半数を超えていない場合

パターンBで過半数に満たない団体のみ締結

例 ×A団体(55%)、○B団体(5%)

パターンCで締結

例 ○A団体(30%)

パターンDで締結

例1 ○A団体(10%)、○B団体(5%)

例2 ○A団体(10%)、×B団体(5%)

例3 ×A団体(10%)、○B団体(5%)

パターンEで一部の団体と締結

例1 ○A団体(20%)、×B団体(35%)

例2 ×A団体(20%)、○B団体(35%)

【ケースC】協約が存在しない場合

パターンA～Dで全て締結できなかった場合

パターンFの場合 非組合員(100%)