

(案)

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)

【バリエーション案とその考察の概要】

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

平成21年9月7日

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

1. バリエーション案

下記のⅠ～Ⅴのバリエーションが考えられる。

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

(凡例)

- 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)
- 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)

(ABCについて現行法をベースにした区分例)

- A: 公務員制度の基本原則の規定の例 平等取扱の原則、成績主義の原則
- B: 勤務条件決定の枠組みの例 情勢適応の原則、職務給の原則、俸給表を定めること 等
- C: 具体的な勤務条件の規定の例 俸給表の種類・額、手当の種類・額、勤務時間、休暇の種類 等

- (注)・ このバリエーションをみると、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～Ⅴは基本的なバリエーションであって、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に分けるといったバリエーションも考えられる。
 - ・ 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。

2. バリエーションに関する考察

本ワーキンググループでは、上記Ⅰ～Ⅴのバリエーション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。

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

1. バリエーション案

下記の二つのバリエーションが考えられる。

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、究極の利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と考えられる。

- 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
- ④ 労使交渉の透明性の確保

2. バリエーションに関する考察

ワーキンググループでは、上記A、Bのバリエーションについて検討した結果、次のような考え方が適切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、究極の利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切と考えられる。
- B案に記述されている①から④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切ではないのではないかと考えられる。

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?)

※ 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や、団結権はあるが協約締結権を有しない職員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

① 検討の前提条件

- 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〉

② 勤務条件の決定方法

論点1の①から③に対応して、以下の方法とすることで意見が一致

【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。

【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。

【③(法定事項でなく協約事項であるもの)に対応する方法】

⇒ 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。なお、規程の制定根拠や規定事項等については、法律に根拠を置かれるべきものである。

③ 協約の効果についてのバリエーションの整理

1. バリエーション案

協約の効果としては、理論的には、次の3つのバリエーションが考えられる。

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)

2. バリエーションに関する考察

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考え方に立つならば、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うる。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。
- ・ 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) 協約の内容を法令又は規程に適切に反映させることを担保する仕組み

バリエーション案

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。

※ なお、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。

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。

※ この他に、手続的な担保措置として、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。

(3) 非組合員等の利益保護の仕組み

バリエーション案

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。

- ・ 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が必要。
- ・ 非組合員や他組合員にも、意見を述べる機会を設ける。

C案 第三者機関の意見を聴く。

- ・ 規程案や法令案が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。)