

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)

目 次

1	検討の経緯	1
2	制度骨格の議論に当たっての基本的な視点	1
3	勤務条件に関する国会の法律による関与	4
4	適正な勤務条件であることをチェックする措置	9
5	協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み	11

平成 21 年 9 月 7 日

労使関係制度検討委員会ワーキンググループ

1 検討の経緯

本ワーキンググループにおいては、労使関係制度検討委員会（以下「検討委員会」という。）より、自律的労使関係制度の全体像（以下「全体像」という。）の設計に向けて、その制度の骨格（以下「制度骨格」という。）に係る重要な論点とそれに付随するような論点を整理し、それを踏まえた上で全体像のバリエーションを整理し、検討委員会に報告するよう指示を受けたことに基づき、8月20日、24日、9月4日の3回にわたり、関係団体等からのヒアリングも含め、検討を重ねてきたところである。

3回の限られた検討時間では、全体像設計に向けて制度骨格に係る論点等を網羅的に検討することはできなかったが、これまでの検討状況について、中間的に報告する。

なお、残る論点についても引き続き検討を進め、検討委員会に報告することとする。

2 制度骨格の議論に当たっての基本的な視点

(1) 基本的な視点について

制度骨格の議論に当たっては、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ことが必要と考える。

その際の基本的な視点として、当該仕組みが、議会制民主主義（日本国憲法第41条、第73条第4号）や財政民主主義（同第83条）の憲法上の要請、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を満たすものとならなければならないことは言うまでもない。

また、民間労働者とは異なる、公務の本質に由来する「公務員の地位の特殊性」に配慮したものとならなければならない。なぜなら、公務員の給与の財源は主として税金により賄われているが、公務員の場合、民間労働者のようないわゆる市場の抑制力が働かないこと、また、憲法第15条の示すとおり、究極の使用人は国民であって、事務内容は法律・予算で定められており、公務における交渉当事者（当局）は自ら事務内容を変えられるような全権をもった使用者ではないことを前提とした場合、「労使」（職員団体^(注)・当局間）で合意されたものが適正な勤務条件であるかをチェックする必要性については検討が必要と考えられるからである。

さらに上記のほか、組合員以外の職員についても勤務条件を決定する必要があること、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、についても考慮しつつ、整合的に検討することも必要と考える。

民間労働法制では、労働協約、就業規則、労働契約の三面が存在し、これが全体として協約締結権を有しているものの労働組合に加入していない労働者も含めた労働者全体の労働条件を規定しているのに対し、公務においては、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、ということも議論すべきである。

(注) 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が等については、別途検討する。

(2) 制度骨格に係る論点について

上記(1)の基本的な視点に立ちながら、制度骨格に係る論点として、次の3つに整理した。これは、これまで本ワーキンググループにおいて議論してきた「自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点」（以下「主要な論点」という。）の各論点を、別添「相関図」のように勤務条件決定に至るまでの時系列に従って、上記の基本的な視点も踏まえつつ、その性格に応じて大まかに分類して、それぞれの論点の相対的な関係を整理し、再構築したものである。

この制度骨格に係る論点を検討することにより、制度骨格について幾つかの選択肢に集約することができるものと考えられる。

(制度骨格に係る論点)

何を交渉するか：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。

どうチェックすか：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。

どう決定するか：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？）

(参考) 「制度骨格に係る論点」と「主要な論点」との関係

① 制度骨格に係る論点1

主要な論点のうち、論点1(1)（憲法の規定との関係）～論点1(3)（公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的範囲）において、憲法の規定との関係等について検討したほか、論点2(1)（交渉事項の全部を協約事項とすべきか等）、論点3(1)（給与、勤務時間その他の勤務条件の決定原則）、論点4(1)（勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律・条例で規定すべきか）においても、それぞれ、法定事項と協約事項との関係について、勤務条件の決定原則（民間準拠の原則を法定するか等）について、勤務条件のうちいかなる項目をどの程度法律で規定すべきか（俸給表を法定するか等）について、検討したところである。これらは、いずれも勤務条件に関する国会の関与に関わるものである。

② 制度骨格に係る論点2

主要な論点のうち、論点4(3)（法律改正・予算修正が必要となる協約の締結手続等）においては、法律・条例や予算と協約の関係についていくつかの選択肢を検討したが、この論点の前提には、協約の内容が妥当かどうか国会がチェックする必

要があるのではないかという論点があると考えられる。この他、論点3(2)(給与交渉の参考指標)、論点4(2)(国会・議会への説明・報告事項の範囲)においても、論点の前提として、それぞれ、労使で給与を決定する仕組みとした場合でも、民間の状況を考慮する必要があるのではないか、給与の内容(水準等)自体の妥当性をチェックする必要があるのではないか、という論点があると考えられる。

そして、これらの論点の前提となる論点に共通した、より根本的な論点として、「労使」で合意されたものが適正な勤務条件であるか、という論点があると考えられる。

③ 制度骨格に係る論点3

主要な論点のうち、論点1(6)①(公務員任用の性格)、論点5(7)(同一職種・同一勤務条件の確保措置)、論点11(5(8))(協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い)において、関係する議論をしてきたところである。

(3) 留意事項

本ワーキンググループにおける3回にわたる検討は、これまでに検討してきた主要な論点を整理し、全体像設計に向けて制度骨格に係る論点等に仕分け、再構築した上で、制度骨格に係る論点について選択肢を整理しつつ、その選択肢についても考察を行ったものである。今後、残された論点についても、本ワーキンググループにおいて引き続き検討を行う必要があると考える。

なお、最終的には、労使交渉の実務等も含めたシステムについても検討を行い、更に全体像の選択肢の絞り込み等がなされた上で、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検討することが適当と考えられる。

3 勤務条件に関する国会の法律による関与

制度骨格に係る論点 1 は、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である。

本論点の検討に当たっては、現行制度における勤務条件に関連する法定事項について分類し、それぞれの分類について、労使の合意を基礎としながら、国会が勤務条件に関し法定化を通じた関与を行う方法としてどのようなものが考えられるかを検討し、幾つかの選択肢分けを行うこととした。

なお、国会による関与には予算による統制もあるが、それについては別途議論する必要がある。

(1) 勤務条件に関連する法定事項の分類

現行制度における勤務条件に関連する法定事項については、表 1 のような分類が可能である。

【表 1】

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(理念)	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	平等取扱の原則 成績主義の原則
B	勤務条件の決定の枠組み(原則)	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(適用)	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

A に分類されるのは、憲法上の要請等による公務員制度の基本原則に関する規定である。憲法第 14 条第 1 項の規定を受けた、すべての国民に対し国家公務員法(以下「国公法」という。)を平等に適用することを定めた平等取扱の原則(国公法第 27 条)や、憲法上の原則ではないが、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といえる成績主義の原則(国公法第 33 条第 1 項)の規定がこの区分に分類される。

Bに分類されるのは、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に関する規定である。情勢適応の原則（国公法第28条）、職務給の原則（国公法第62条）、俸給表の定め（国公法第64条第1項）等の規定がこの区分に分類される。

Cに分類されるのは、具体的な勤務条件に関する規定である。俸給表の種類や額、手当の種類や額等を定めた一般職の職員の給与に関する法律や、勤務時間や休暇の種類、内容等を定めた一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律の諸規定がこの区分に分類される。

(2) 法定事項と協約事項との関係

ある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（協約事項か）、国会が関与するのか（法定事項か）、という観点から組み合わせると表2のとおり4通りの組合せができる。

【表2】

	①	②	③	④
法定事項	○	○	×	×
協約事項	×	○	○	×

表2のうち、①は、法定事項であり、協約事項ではないものである。いいかえれば法令の変更を要する内容の協約は結べない事項である。

②は、法定事項かつ協約事項であるものである。いいかえれば、法令で定められているが、当該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である。

③は、法定事項ではなく協約事項であるものである。いいかえれば、勤務条件は法定されず、労使の合意で決める事項である。

④は、法定事項でなく協約事項でないものである。例えば、現行における管理運営事項（行政の企画、立案、予算編成に関する事項等）が相当するが、勤務条件に関係ないため、議論しないこととする。

以上から、勤務条件に関連する事項についての法定事項、協約事項の組み合わせは、上記①から③の3つに整理ができる。

(3) 選択肢の整理

下記の前提条件1、前提条件2を置いて、A～Cに①～③をあてはめると表3のように整理できる。

【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、法定事項であり、協約事項ではないものであること。すなわち、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。

【表3】

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

(凡例)

- ：法定する
- ×：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

さらに、表3の①又は②となっている部分を分けると表4のようになる。このうち、A、B、Cがそれぞれ①、①、①となる組合せは勤務条件に関連する事項が法定事項であり、かつ、協約締結権がない現行制度と同様であることから、前提条件の3として現行制度は議論の対象から除くこととすると表4のⅠ～Ⅴの選択肢が存在することになる。

【前提条件3】

現行制度は議論の対象から除くこと。

【表4：勤務条件に関する法律による国会の関与に係る選択肢】

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

(凡例)

- 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

この選択肢をみると、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は基本的な選択肢であって、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に分けるといった選択肢も考えられる。

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。

【選択肢に関する考察】

本ワーキンググループでは、上記Ⅰ～Ⅴの選択肢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。

4 適正な勤務条件であることをチェックする措置

制度骨格に係る論点2は、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である。

(1) 選択肢の整理

論点2に係る措置については、下記の二つの選択肢が考えられる。

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、究極の使用者が国民である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

A案は、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とする考え方である。

この考え方が妥当とする場合には、チェックする措置は必要ない。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。（3の論点1参照）

【選択肢に関する考察】

ワーキンググループでは、上記A、Bの選択肢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、究極の使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当と考えられる。

- 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当ではないのではないかと考えられる。

5 協約の内容を勤務条件に反映させる仕組み

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。

なお、ここでは協約締結権の付与を前提として検討することとし、そもそも団結権を有しない職員や、団結権を有するものの協約締結権を有しない職員が今後も存在する場合には、こ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であることを付言する。

(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

労使交渉の結果として締結された協約の内容は、最終的に個々の職員の勤務条件として具現化される必要があり、協約締結権の議論に際しては、協約の内容を具現化する仕組みの検討が不可避である。

その方法の検討に際して、まず、以下の二点を前提条件とすることとした。

【前提条件1】

職員団体に所属する職員の勤務条件だけでなく、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〉

【前提条件2】

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

なお、ワーキンググループでは、前提条件2については、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（なお、前提条件2については、平等取扱の原則や成績主義の原則と密接な関係があるものと考えられるとの意見があった。）。

また、「統一性の確保」の解釈については、以下の意見があり、今後、具体的勤務条件についての検討と併せて、なお引き続きの検討が必要と考える。

- ・ 勤務条件について統一性確保をあまり厳密に考えると、自律的労使関係の制約となる。統一性の確保は必要であるが、ある程度幅を持たせて柔軟に考えるべき。
- ・ 国民へのサービス提供の関係で見えるところはきちんと統一性を確保すべき。また、近代公務員制度の原則からも、根幹部分は統一性の確保を厳密に考えるべき。

② 勤務条件の決定方法

この前提条件の下で、労使の合意（協約）を基礎としつつ職員の勤務条件を決定する仕組みについて、3の表2の①から③（5ページ参照）に対応する形で以下のとおり整理した。

ア ①（法定事項であり、協約事項でないもの）に対応する方法

この事項は、法令の変更を要する内容の協約は結べない事項であり、これについては協約の締結による法令改正が想定されず、検討の必要はない。

イ ②（法定事項かつ協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、法定事項である以上、協約の内容を最終的に法律（又は法律の委任を受けた命令。以下「法令」という。）の形で規定する必要があることは自明であり、協約の内容を法令で定めることで、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法律の委任を受けて行政立法として定めるものを意味する。

ウ ③（法定事項ではなく協約事項であるもの）に対応する方法

これについては、以下の二つの方法が考えられる。

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

B：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する。なお、規程の制定根拠や規定事項等については、法律に根拠を置く必要がある。

しかしながら、A案については、協約を締結した職員団体の構成員に限っては協約の規範的効力が及ぶとしても、次のとおり全体決定、統一性確保の観点から問題があり、協約の内容を「規程」で定めることで勤務条件を決定するB案によって、職員全体の勤務条件の統一性を確保することが適当と考えられる。

- ・ A案の場合、協約の拡張適用の仕組みを導入すれば、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。）や非組合員を含むすべての職員の勤務条件が協約の内容に基づき統一される可能性はあるが、協約の拡張適用が行われるための要件を必ずしも満たすとは限らない（民間労働法制においても、他組合員に対する拡張適用には否定的見解がある。）。

このことから、A案では全体決定、統一性確保という検討の前提条件を満たさない可能性が残る。

- ・ さらに、労使交渉の結果、協約の締結に至らない場合もあり得るため、いずれにしても、職員の勤務条件を協約以外の方法によって決定する仕組みを導入することが不可避である。

③ 協約の効果についての選択肢の整理

次に、協約を踏まえて法令・規程を定める場合において、協約の内容に反している法令・規程が制定された時の法令・規程の効力について検討した。

協約の効果としては、理論的には、次の三つの選択肢が考えられる。

- | |
|-----------------|
| 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） |

【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、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現行法に関する伝統的な考え方を採り、あるいはそれを維持すべきという立場に立つならば、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あるいは契約的要素を導入することが可能であるとの立場に立つならば、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（協約の拡張適用については12ページ参照。）。
- 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ところがあ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についての選択肢の整理

協約の内容を法令や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り、引き続き検討を進めることとしている。

※ 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、5(1)の③（13ページ）参照。

(3) 非組合員等の利益保護の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）の利益保護を図る必要性について、以下の三つの選択肢が考えられるところであり、引き続き検討を進めることとしている。

A案：特段の手続を設ける必要はない。
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。
C案：第三者機関の意見を聴く。

(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)

