

「制度骨格に関する論点について」に関するコメント

連合官公部門連絡会
公務公共サービス労働組合協議会

ワーキンググループの取りまとめのあり方については、別紙の通りであると考えますが、前回WGに提出された標記資料について、問題点を指摘したい。

1. 「論点2. 「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、そもそも、この間の「主要な論点」において、このような問題設定がなかったにもかかわらず、これが骨格の論点になることについて、疑問がある。
2. 「論点1.」において、ABがそもそも法定事項であり、さらに、Cについても、「論点3.」の問題設定により、「法令」または「規程」によってその効果を担保することが想定されている。すなわち、これは、結果として、総体を「法定する」ことにつながるものであり、今回の改革の趣旨（協約締結権・自律的労使関係）から、首肯できない。
3. 上記2. および別紙「ワーキンググループの取りまとめに関する意見」の5ページに示した通り、詳細法定主義を排する必要から、「制度骨格に関する論点」3ページに示されたIVやVは採用し得ない。
4. 示されている「法定事項かつ協約事項であるもの」について、どのようなことをイメージするのか定かでない。P8の（別紙2）の【法令の場合】の囲みに「協約の効果としては、「使用者（政府）としてその内容の即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」と定義されているが、この定義内容は、単なる労使合意であって協約ではない。ここで言う「協約」の性格を明確にすべきである。

以上

ワーキンググループの取りまとめに 関する意見

連合官公部門連絡会・
公務公共サービス労働組合協議会

※以下で「存置されるべき(法定化されるべき)」とする国公法上の原則は、その趣旨について述べたものであり、現行の条文そのものを指すものではない。

目次

1. 取りまとめにあたっての議論の枠組みについて	
(1) 憲法28条とそれに対する制約原理について	3ページ
(2) 3つの視点(「地位の特殊性」「職務の公共性」「市場の抑制力の欠如」)について	4ページ
2. 骨格となる論点について	
(1) 制約原理1(勤務関係の基本原則(大綱)の法定)との関係について	5ページ
(2) 制約原理2(給与等は大綱において予算・法律の形式により国会の議決が必要)との関係について	6ページ
(3) 制約原理3(公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供)との関係	7ページ
※(1)～(3)全体のまとめ	7ページ
3. 検討すべき重要事項	
(1) 労働協約の効力	8ページ
(2) 労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係	10ページ

1.取りまとめにあたっての議論の枠組みについて

(1)憲法28条とそれに対する制約原理について

「公務員も憲法28条(団結権・協約締結権・争議権)が示す内容を享受するが、一方で対抗的憲法原理(15条、73条4号、83条)による制約を受ける」

=WGとして共有化できる考え方(「主要な論点」1(1)参照)

→ 問題は、これらの制約原理と28条との関係につき、どのような調和を図るか、という点にある

- ・ ①15条1項(公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である)
=公務員関係の民主的コントロールの原理
→ 制約原理1「公務員の勤務関係の基本原則(大綱)は国会によって法定されなければならない」(73条4号「(内閣は)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、この原理を受けての規定)
- ・ ②83条(国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない)
=財政民主主義の原理
→ 制約原理2「公務員給与など金銭的な勤務条件は大綱において予算・法律の形式により国会の議決を経る必要がある」
- ・ ③15条2項(すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない)
=民主的公務員制度の原理

基本原則 制約原理3「公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供しなければならない」

=上記3つの制約原理のもとで憲法28条の権利保障を最大限に実現する制度を設計することが必要

1. 取りまとめにあたっての議論の枠組みについて

(2) 3つの視点(「地位の特殊性」「職務の公共性」「市場の抑制力の欠如」)について

公務員に対する労働基本権制約の根拠とされてきた3つの視点(全農林警職法事件最高裁判決)を現在どう捉えるべきか？

①「地位の特殊性」「職務の公共性」

公務のアウトソーシングの進行と多様化(市場化テスト・民営化・民間委託)

= 公共の仕事を担当しているのは公務員だけではない。主に租税を原資として公共サービスを提供している民間労働者は各方面で増加し、公権力を公使する場合すらある

⇔ (公務員が/公務員として)担っていた仕事と内容が全く変わらないにも関わらず、民間労働者であるため、労働協約の締結はもちろんストライキに対する制約すらない現状

※サービスの受け手=国民・住民の側からすれば、適切なサービスを楽しむことが大切なのであり、その担い手が「公務員かどうか」ということは第一義的な問題ではない

②「市場の抑制力の欠如」

およそ市場原理になじまず、公的資金に頼りながら事業を営む法人は数限りなく存在(独立行政法人(非特定)・政府関係法人・特殊法人等)

→ いずれも民間労働者であるがゆえに労働基本権において何ら制約を受けていない。また今日、公金の使途に対する世論からの監視が高まっていることもあり、賃金等のあり方に関する歯止めは一定以上かかっているのが実態

上記のような検証もなくこれら3つの視点を「公務の特性」とリジッドに位置づけ、そこから全てを構想することは、実態と乖離した抽象的議論ではないか(専門調査会報告の指摘は概ね妥当)

むしろ「公務員」という身分に着目して労働基本権を制約するのではなく、その「職務内容」に即して労働基本権を制約する、という方策は成り立つのではないか

※現に、労調法は、「公益事業」従事者の争議行為に制約を課している。また、ILOも、「不可欠業務」に関する争議権の制約は認めている

今回の改革は、基本法12条に基づき「争議権の付与」をひとまず留保して行われており、このこと自体で3つの視点はクリアされていると考えるべき(全農林判決自体、争議行為の是非を争ったもの)

2. 骨格となる論点について

(1) 制約原理1(勤務関係の基本原則(大綱)の法定)との関係について

現在労働協約締結権が否定されていることの代償措置として勤務条件を詳細に法定していることが位置づけられている(昭和40年国公法改正時の政府答弁あるいは全農林最大判等)

→ **協約締結権を回復するのであれば詳細に法定すべき必要性は失われることとなる**(よって、「主要な論点」の論点1(3)のA案やB案あるいは論点3(1)②の α 1案や β 1案、今回の「制度骨格に関する論点」3ページIVやV等は採用し得ない)

憲法から直接導かれる基本原則(労使はもちろん立法府自身が服する必要がある原則)を法定すれば最低限の要請は満たされる

現行国公法に示された諸原則(主要な論点3(1)①参照)においては、「平等取扱の原則(第27条)」のみが適合する(憲法14条(法の下での平等)あるいは同13条(幸福追求権)・同22条(職業選択の自由)により)

※ただし、15条1項は「公務就任権の保障」をも内包するものであるから、それを最も的確に体现するものとして「成績主義の原則(第33条第1項)」を位置づける見解もある

一方、「情勢適応の原則および人事院の勧告権(第28条第1項)」「職務給の原則(第62条)」「俸給表を定めること(第64条第1項)」「民間準拠の原則(第64条第2項)」「給与に関する法律に定めるべき事項(第65条)」等は、いずれも国会による立法政策の範囲にあり、憲法から直接導かれるとは言えない

2. 骨格となる論点について

(2) 制約原理2 (給与等は大綱において予算・法律の形式により国会の議決が必要) との関係について

財政民主主義の原理による制約は、国会の予算審議権・法律制定権を侵さないことで担保される
= 労使交渉との関係で言えば、①給与の支出に関する具体的基準をどの程度どのような形で予め定めるか、②予算上支出不可能な協約についての国会の関与のあり方、③予算もしくは給与総額に関する国会の関与のあり方、が課題となる

具体的には、労働協約締結権があることを前提とすれば、下記が想定しうるのではないか

①「労使合意(協約)に基づいた(補正)予算案を国会に提出し、その議決を経る」方式

・政令201号以前の非現業職員に関する決定方式
(労組法と日本国憲法が適用)

②「給与総額制を伴った国会による議決権留保」方式

・現在の国有林野事業やかつての三公社が採用している(していた)方式
(地方公営企業も基本的に同様)

③「予算の移流用や予備費の支出では賄えない場合の国会による議決権留保」方式

・給与総額制導入以前の公労法(現特労法)が採用していた方式

④「給与に関する原則のみを法定した上で、国会による給与を含む予算の議決」方式

・現在の特定独法に類似した方式

2. 骨格となる論点について

(3) 制約原理3(公務員は国民に対し公正かつ能率的に公共サービスを提供)との関係について

「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを掲げる国公法第1条は、民主的公務員制度の原理を端的に示していると考えられる

→ 「公務の民主的且つ能率的な運営」に資するものとして、「成績主義の原則(第33条第1項)」は、引き続き存置されるべきとする見解もある

※(1)～(3)全体のまとめ

勤務関係に関し基本となる法定事項

- 「公務の民主的・能率的な運営」「平等取り扱いの原則」「成績主義の原則」

給与の決定に関する国会の関与

- 「労使合意に基づく予算案の国会における議決」または
- 「予算上支出不可能な協約に関する国会の承認(給与総額制あり/なし)」または
- 「国会による総額予算の承認(給与に関する原則は法定)」

3. 検討すべき重要事項

※上記2. を基本としつつ、重要と考えられる下記の事項について検討する

(1) 労働協約の効力

<基本原則>

労働協約は、団体協約とも称せられるところ、その協約を締結した使用者と労働組合(団体)の組合員のみを拘束することが基本である。

この場合、
下記についていかに捉えるか検討する必要

民間および現業・特定独法職員の場合

① 労基法により賃金関連を含む就業規則を定めること、その作成にあたって、従業員の過半数代表者(組合)の意見を聞くことが定められていること

② 一の事業場において3/4を超える従業員に労働協約が適用となった場合、その他の従業員に労働協約が拡張適用されること

当該労働協約が適用されない職員(非組合員・他組合の組合員・労働協約締結権が付与されない職員(主要な論点11・14))がいずれにしても存在し、これらの職員の給与・勤務条件をいかに決定すべきか考慮すべきこと

一方で、憲法から直接「全職員の給与・勤務条件を統一的に扱うべき」との要請は導かれない

※この場合の「統一」とは、体系として全体が整合性を保っていることを指し、職務内容等によって個々の職員の給与・勤務条件についてはバラツキがあることを含む

次へ

3. 検討すべき重要事項

(1)労働協約の効力(承前)

問題は、下記に示すようなさまざまな要素を勘案した上で「全職員の給与・勤務条件を统一的に扱うべき」と判断すべきか否か、ということ

①公務(非現業はもちろん現業・特定独法においても)・民間のいずれとも職員・従業員の給与・勤務条件について統一性を持たせないことは通常あり得ないこと

②民間でも、たとえ複数の組合があったとしても、給与・勤務条件の基本部分について組合ごとに大きく異なる労働協約が締結されることは通常あり得ないこと

③一方で交渉→労使合意(労働協約)というプロセスが存在し(協約適用職員)、他方でそれと全く異なるプロセス(例えば勧告制度)が存在(協約非適用職員)することは、基本法12条の趣旨(国民の理解・費用と便益・自律的労使関係)にもとる可能性が高いこと

<「统一的に扱うべき」と判断する場合>
= 当該労働協約をもって他の職員の給与・勤務条件を律するための合理的な措置が必要
→ 例えば次のような措置が考えられる

①「職員の給与・勤務条件を規則(等)によって定める」ことを法定化し、さらにその規則等の要件として「労働協約の示す内容が反映されるべきこと」を法や付則等で定める

②左記①②のような現実の実態を踏まえて、労働協約の効力・あり方についてさらに多角的に検討する必要

③基本的な給与・勤務条件について、各府省を超えた統一的な交渉を想定し(主要な論点5)、使用者側もこれに対応する「交渉事項について適法に管理し、又は決定することのできる当局」(国公法第108条五の4)である必要

※国公法第108条二の3前段により、国家公務員においては、現在ユニオンショップ協定が適用できないが、その適用可能性についても検討すべき

3. 検討すべき重要事項

(2)労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係

<基本>

= 「適正な給与・勤務条件」とは、

- ①職員が一市民として生活していく上で当然に必要とされる生計費水準を満たすことはもちろん、職員の職務内容に対して必要十分に配慮された水準であること
 - ②憲法第15条2項等を踏まえ、国民から見て「適正」であると考えられる水準であること
- の二つの側面があるのではないかと

上記①②をさらに精査すれば、それらはいずれも「民間(非公務員)との関係・比較」において担保されることになるのではないか(生活水準、同種同格の民間労働者の賃金・勤務条件等)

⇒ 「適正な給与・勤務条件」を措置すべきなのであれば、「社会一般の情勢に適応すること」を法定化することが必要

<労使交渉の結果と「適正な給与・勤務条件」との関係>

「労使交渉によって適正な給与・勤務条件が確保できるのか」という懸念については、下記により、一般的には問題がないのではないかと考えられる

①新しい交渉システムとなろうと、国家公務員の給与・勤務条件につき、「白地に絵を描く」のではなく、現にある水準や制度から出発すること

②財政民主主義から来る要請として、2. の<まとめ>の②のいずれを採用したとしても、給与については何らかの形で国民の代表たる国会が関与すること

③交渉に関わる何らかの透明性確保策により、国民に対する情報公開が行われること(主要な論点9参照)

次へ

3. 検討すべき重要事項

(2)労働協約と「適正な給与・勤務条件」との関係(承前)

さらに何らかの中立的あるいは権威ある形で「労使交渉の結果と適正な給与・勤務条件の確保」を措置すべきとすれば、例えば次のような方策が考えられる

①「社会一般の情勢に適應すること」の原則に加え、給与・勤務条件の決定に関するその他の原則を法定化する	②第三者機関による民間の給与・勤務条件の実態調査を交渉サイクルの中にビルトインする	③労働協約それ自体の国会における承認
--	---	--------------------

ただし、左記①②③には下記のような重要な課題・留意事項があると考えられる

①については、再度詳細法定主義に近づいていく可能性があり、1.(1)の<基本原則>に示した「憲法28条の権利保障を最大限に実現する」意義が滅却する。また、いずれにしても、これらの「法定すべき原則」は必ずしも憲法上の要請とは言えないから、それ自体を交渉の対象事項とする必要がある

②については、実態調査が交渉前段に配置され、かつそれが精緻かつ詳細なものであればあるほど「実質的な勧告」と化し、事実上労使交渉の自由度(自律的労使関係)が狭まることとなる

③については、一切の詳細な給与・勤務条件が国会において決定されることから、下記の問題がある

- ア)労働協約の意義が喪失する
- イ)人事院規則に勤務条件の詳細を委ねている現行制度に比してもコストがかかる
- ウ)労使において国会に対するロビイング等が激しくなる
- エ)時の政権のあり方により給与・勤務条件が大きく変わる

※ウ)エ)について、実際にアメリカの連邦職員においてそのような傾向が見られる

<結論>

①を慎重に検討するとともに、②について人事院および中労委の機能を見直す中で、ア)国会及び内閣から独立し、かつ公労使の三者構成を組織の基本原理とし(労働者側の意見反映を確保)、イ)交渉不調の場合の強制仲裁権限を有し、ウ)事務局において民間の給与・勤務条件の調査等に関し高い専門性を有する組織を再構築することが必要(③は、6ページ「給与の決定に関する国会の関与」を参照のこと)