

## 論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係			
論点番号	4 - (1) ①	議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれの程度、法律・条例で規定すべきか。 ① 法定事項とすることについて、どのような視点による应考虑すべきか（議会制民主主義、勤務条件法定主義等の視点など）	担当委員 高橋委員
論 点		参考資料名	頁
<p>法定すべき事項を判断する視点として以下のものが考えられる。</p> <p><b>ア 議会制民主主義、勤務条件法定主義の視点</b> (考え方)</p> <p>議会制民主主義（憲法第 41 条）、勤務条件法定主義（憲法第 15 条、73 条）という憲法上の要請から、公務員の勤務条件の基準等については、国民の代表者たる国会が法律により定める、とする考え方。</p> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>勤務条件のうち、どの事項をどの程度法定すべきか（詳細法定か、大綱法定か：論点 1（3）参照）は個々の事項ごとに、具体的な検討が必要。</li> <li>憲法第 27 条の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定めるとされているが、公務員の勤務条件を法定しなければならないということは憲法上明記されておらず、憲法の解釈の問題であるという考え方もある。</li> <li>給与等勤務条件は、公務員を採用するための基本的な条件であり、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。このような行政サービスに大きな影響を与えうる事項は、サービスのコストを負担する納税者の代表である国会の議決を経て法律により定めるべきである、とする考え方もある。</li> </ul>			

<p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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者は国民であるから、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だと解される。憲法第 73 条は、このことを前提とした定めと位置づけされよう。</li> <li>・ 公務員については、憲法 15 条 1・2 項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念（公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容を定められるべきこと）を示しており、これらの規定に基づき憲法 73 条 4 号は右理念に基づく公務員制度（公務員の勤務関係に関する基準、手続）の法定を要請している。</li> <li>・ たとえば、右の憲法 15 条 1 項についていえば、公務員の勤務条件の基礎事項（大綱的基準）を法定することは同条の中核的要請であり、それ以上の詳細を法定することは同条の立法政策的要請である。憲法 83 条以下の財政民主主義についても、金銭的勤務条件の大綱の法定が中核的要請であり、それ以上の詳細な法定が立法政策的要請である。憲法 15 条 1 項については、民主的で能率的な行政サービスを促進するための客観的公務員制度を設けることが同条の中核的要請であり、この公務員制度の内容をいかにするか（たとえばメリットシステムを基幹とするか、他のシステムを基幹にするか）は立法政策に委ねられていると見られる。</li> <li>・ 現行の交渉制度は、団体交渉とは反対の理念（憲法 15 条 1、2 項、83 条以下）をフルに実現した前述の団交制約的立法体制下のものであり、しかもそのもとでも最も憲法 28 条を尊重しない立法政策であって、同条の側から、立法政策の当否を大いに問題とされうるものであることも、最後に指摘しなければ</li> </ul>	<p>季刊労働法 221 号（2008 年夏季）「公務員の団体交渉権・協約締結権制度設計における視点の模索」（下井康史） P. 92</p> <p>・法曹時報 35 卷 12 号「公共部門労働法(三)」（菅野和夫）昭和 58 年 P. 41</p> <p>菅野和夫「国家公務員の団体協約締結権否定の合憲性問題」（労働組合法の理論問題 141 頁）</p> <p>同上 147 頁</p>	<p>8</p> <p>83</p> <p>777</p> <p>780</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------

<p>ならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 給与は、公務員を採用するための基本的な条件であり、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。</li> <li>・ 国民主権や財政民主主義が労使の交渉事や協約を縛っているという面もあるが、どういう公務員を持つかということについて国民にも責任があるということも意味している。例えば、国民がもっと賃金を安くしてほしいということであれば、それなりの公務員から皆さんに公務サービスが提供されるし、あるいはもっといい公務サービスが欲しいということであれば、労働条件や仕組みを良くしなければいけない。それは、最終的には、国民に責任が帰するものというのが民主主義の原則である。</li> <li>・ 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、とする国会決議の例がある。</li> </ul> <p><b>イ 成績主義原則の視点</b> (考え方)</p> <p>公務員の選定・罷免権を国民固有の権利とする憲法第 15 条第 1 項の趣旨に鑑み、全体の奉仕者たる公務員を選抜するに当たっては成績主義の原則（メリット・システム）に基づくことが適切である。このため、勤務条件のうち成績主義原則に関わる事項については、憲法上の要請として法律により定める必要がある、とする考え方。</p> <p>(例) 昇格の基準、昇給その他の俸給の決定の基準に関する事項 等</p> <p>(留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ どの事項をどの程度法定すべきかについては、個々の事項ごとに検討が必要。</li> <li>・ 現業公務員（国有林野）については、昇職の基準、昇給その他の俸給の決定の</li> </ul>	<p>逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか）昭和 63 年 P. 395</p> <p>「行政改革推進本部専門調査会における委員のご意見」（第 1 3 回行政改革推進本部専門調査会・資料 2（抜粋））</p> <p>平成 20 年 12 月 11 日（木）衆議院総務委員会「一般職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付帯決議」</p>	<p>783</p> <p>786</p> <p>787</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------

<p>基準等に関する事項について、労働協約で定めるとともに、法律において農林水産大臣又は政令の定めるところによりその委任を受けた者が定めることとされている給与準則において、定められている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現業公務員（国有林野）については、国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法第三条第一項において、「職員の給与は、その職務の内容と責任に応ずるものであり、且つ、職員が発揮した能率が考慮されるものでなければならない」旨を、同条第二項は、「職員の給与は、一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号）の適用を受ける国家公務員及び民間事業の従業員の給与その他の事情を考慮して定めなければならない」旨を、それぞれ定めている</li> </ul>		
<p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことのできない原則であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するためにも欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。</li> </ul> <p>成績主義を実現させるための能力実証の手段としては、採用における競争試験、昇任における選考があるが、このほか、重要なものとして勤務成績の評定（法七二）（注：人事評価制度導入に伴い、平成21年4月より削除されている。）がある。任命権者は、その評定の結果に応じた措置を講じなければならないとされ、任用はもとより身分取扱い全体について成績主義の原則を貫徹すべきものとされているところである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第一に、公務員の選定・罷免権を国民固有の権利とする憲法15条1項は、公務就任の平等を含意する。この原理は、民主的で公正な公務員制度、ひい</li> </ul>	<p>逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか）昭和63年 P. 298</p> <p>季刊労働法 221号（2008年夏季）「公務員の団体交渉権・協約締結権制度設計における</p>	<p>677</p> <p>621</p>

ては、公正な行政サービス実現に向けた、公務員法におけるもっとも重要な憲法原則だろう。この原則を実現するための制度として、採用試験の公開平等を確保するシステム、そして、欠格条項のような、就任に関する消極的自由を定めるシステム等が、憲法上の法律・条例制定事項と考えられる。

第二に、公務就任原則を最も良く体现するのは成績主義原則（メリット・システム）であるから、競争試験の原則や、例外としての選考等を、法律・条例で整備することが憲法上の要請となる。また、成績主義原理は、政治的情実や縁故による任用を防止することで、適切な行政サービスの実現を担保しようとするものだから、新規採用だけでなく、昇進についても可能な限り取り入れられなければならない。とりわけ、我が国のように、継続的内部昇進を基本とする閉鎖型任用システムでは、能力主義に基づく昇進を保障する制度の整備が不可欠となるから、昇進手続や人事評価システム等も、憲法上の法律・条例事項となろう。更に、昇進によって生じる変化一何をもって昇進とするか—も明らかにされなければ、成績主義の機能が不明になりかねないから、昇進経路も一定程度までは法律・条例で整備すべきである。現行法上、昇進は、号俸の昇進である昇給と、等級の昇進である昇格とに区別できるが、昇進経路が法律・条例事項である以上、現行法のように、俸給表を法律・条例で定めることが求められよう。

第三に、身分保障原則——公務員に不利益を与えたり、その地位を剥奪するためには、法令の定める合理的理由が必要——は、成績主義原理から当然に帰結される原則だから、法律・条例による制度整備が憲法上の要請となる。具体的には、処分事由、処分権者、処分手続、処分内容、処分の効果等である。欠格条項該当による失職や定年退職等もここに含まれよう。処分事由とは公務員の義務違反であるから、倫理規制や、退職管理を含めた私企業からの隔離等、諸々の義務についても法定・条例事項となる。職務専念義務との関係上、専従許可制度も、法律・条例で整備すべきだろう。分限処分では公務員の勤務実績が問題となるため、人事評価システムは、この点からも法

視点の模索」(下井康史) P. 103~104

622

律・条例事項となる。更に、閉鎖型任用制においては、昇進システムも身分保障機能を有するから、その意味でも法律・条例による制度化が必要となるう。

#### ウ 勤務条件決定の基本原則の視点

(考え方)

情勢適応の原則（第 28 条）、職務給の原則（第 62 条）、均衡の原則（第 64 条）等は、給与や給与以外の勤務条件を決定するための基本原則であり、引き続きこれらの原則を法律で明記する必要がある、とする考え方。

※均衡の原則の在り方については論点 3（1）②で検討

(留意事項)

- ・ 近代的公務員制度の民主性及び効率性（第 1 条）を担保するためには、成績主義の任用を支える勤務条件の体系についての基本理念を明確に規定しておく必要がある。
- ・ 情勢適応の原則や職務給の原則等は、憲法からの直接の要請ではなく、立法政策上の原則であり、法律上どのような原則を規定するのかについては様々な考え方があることに留意する必要がある。
- ・ これらの諸原則を引き続き存置することとすれば、それらに基づき、具体的な勤務条件の設定の適否が判断されることに留意する必要がある。

#### エ 透明性、説明責任の視点

(考え方)

公務員の勤務条件について、国民に対する透明性の確保や説明責任を果たす観点から、引き続き、法律で定める必要がある、とする考え方。

(留意事項)

- ・ どの程度法定すべきかは個々の事項ごとに、具体的な検討が必要。

- ・ 透明性、説明責任を果たす観点からは、必ずしも法律で定める必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容及び手法を工夫することで対応可能な事項でもあると考えられる。

#### オ 地方自治体・公益法人等の勤務条件決定のスタンダードとしての視点

(考え方)

地方自治体や独立行政法人などのヒアリング結果から分かるように、非現業国家公務員の勤務条件は、地方公務員の勤務条件決定に当たっての考慮要素や権衡を図るべき対象とされ、また、独立行政法人、公益法人、学校、病院等のスタンダードとして機能していることから、その機能を維持するため標準的な事項については法律で定めるべきである、とする考え方。

(留意事項)

- ・ 標準となるべき事項については、これを直接の労使交渉だけで決定することはスタンダードとしての信頼性の観点から疑問が生じ得る。このため、国会の場における審議を経て法律により定める必要がある。
- ・ 何をどこまで標準として定める必要があるのかについては、別途具体的な検討が必要である。
- ・ 国をスタンダードとしている機関が存在するとしても、その存在を念頭に、国において何を法定事項とするべきかを決定するのは本末転倒ではないかと考えられる。
- ・ スタンダードとしての機能の観点からは、必ずしも法律で定める必要はなく、国民や国会に対する情報提供の内容を工夫することで対応可能な事項もあると考えられる。
- ・ 地方自治体等の自律的労使関係を確立する観点からは、勤務条件については、それぞれの団体の労使間で決定すべきであるとの考え方もある。

第5回、第6回労使関係制度検討委員会のヒアリングにおける豊橋市、新潟県出雲崎町、全国市長会アンケート及び会津若松市、国立大学法人信州大学、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構の発言内容	434
	}
	469
	784
	}
	785

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使間で決定した勤務条件をスタンダードとすることも考えられるが、地方自治体等が参考とするスタンダードが新たに必要となるのであれば、民間における春闘相場を活用する、又は、独自の調査等の方法も考えられる。</li> <li>・ 論点3（1）②において、「自律的労使関係の確立の観点からは、公務としての国の職員との近似性・類似性をどこまで重視する必要があるのか、検討する必要」としたことに留意。</li> </ul> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家公務員の給与は、地方公務員の給与や民間小規模企業等の賃金にも直接、間接に影響を与えるものであり、一般の国民経済、労働情勢等の見地からも、きわめて重要な問題であるといわなければならない。</li> </ul> <p><b>カ 労使交渉の円滑化や紛争の予防の視点</b></p> <p>(考え方)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労使交渉の円滑化や紛争の予防の観点から、交渉当事者、団体交渉事項の範囲や団体交渉の基本的な手続について法律で定める、とする考え方。</li> </ul> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自律的労使関係の構築の趣旨に適合する制度である。</li> <li>・ 交渉コストの低減に資する。</li> </ul>	<p>逐条国家公務員法（鹿児島重治ほか）昭和63年 P. 395</p>	<p>783</p>
<p><b>【整理】</b> 上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係			
論点番号	4－(1)②	議会制民主主義、勤務条件法定主義等の観点から勤務条件のうち、いかなる項目について、それぞれどの程度、法律・条例で規定すべきか。 ② 給与については、どの程度詳細に法定するか。(給与の幅・額、手当の種類・額等)	担当委員 高橋委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>以下では、勤務条件の内容について法律で規定するのか、政令等の下位法令等で規定するのか、法律及び下位法令で規定せずに労使のみで決定した協約で規定する（又は準則で定める）ことによいとすることという視点から検討する。</p> <p>この場合、勤務条件の内容について、使用者機関側と労働側の間で交渉するということを検討の前提としている。</p> <p>※ 「勤務条件法定主義」という概念は、勤務条件を詳細まで法定することが求められるとする考え方もある一方、大綱的基準を法定することで憲法上の要請を満たすという考え方もある幅を持った概念であることに留意が必要である。</p> <p>(1) 俸給表</p> <p>A案 俸給表の内容を法律で定めない。</p> <p>A－1案 俸給表を定めることを法定するが、俸給表の内容は下位法令等で定める。(例えば、法律で、「職種ごとに、職務の複雑、困難及び責任の度に基づき区分された等級と、その等級ごとに俸給額の幅と号俸を定めた俸給表を定める」旨を規定)</p> <p>(メリット)</p>			

- ・ 法律からの委任により、俸給表の内容が下位法令等で規定されることになり、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは一定程度許容できる。
- ・ 職務給の原則等の給与決定の諸原則を存置することとすれば、それらを一定程度担保することができる。
- ・ 俸給表は下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供の方法として分かりやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールは弱くなる。

**A-2案 下位法令等で俸給表を規定することを義務付けない。(俸給表を定めるか定めないかは交渉次第)**

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度を構築するという趣旨により沿うものとなる。
- ・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。

(デメリット)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールはA-1案より弱くなる。
- ・ 協約を公表しない場合には、給与の基本的な構造が見えず、国民に対する情報公開の度合いとしては弱くなる。
- ・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則を存置することとすれば、それらが十分担保される保証がない。(現在の俸給表はこれらの原則を実現するためのものとして作成されている。)

(留意事項)

- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応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レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをど

<p>う考えるか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。</li> <li>・ 「職務給の原則」は憲法上必然の要請ではないという考え方もある。</li> </ul> <p><b>B案 現行のような詳細な俸給表を法律で定める。</b></p> <p><b>B-1案 初任給、昇格、昇給等の基準について、法律の委任を受けた下位法令等で定める。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。</li> <li>・ 俸給表について直接国会のコントロールが及ぶ。</li> <li>・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を担保することができる。</li> <li>・ 給与の基本的な構造は法令等で明らかになるため、国民に対する情報提供の方法として分かりやすい。</li> <li>・ 国会審議を待たずに、迅速に実現可能であり、より弾力的な制度設計が可能になる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ B-2案と比較すると自律的労使関係の観点からは自律度は低い。</li> </ul> <p><b>B-2案 初任給、昇格、昇給等の基準は交渉で決める。</b></p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 俸給表については直接国会のコントロールが及ぶ。</li> <li>・ 俸給表の職員への適用方法の基準は労使交渉で決めることが明確になり、B-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。</li> </ul>	<p>菅野和夫「国家公務員の団体協約締結権否定の合憲性問題」(労働組合法の理論問題 141頁)</p>	<p>777</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	------------

(デメリット・留意事項)

- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を担保できない。
- ・ 給与の基本的な構造が見えないため、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

### C案 各職務の級の俸給額の幅（上限と下限）のみ法律で定める。

#### C-1案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は下位法令等で定める。

(メリット)

- ・ 俸給額の幅は法定されるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からの要請を一定程度満たす。
- ・ 給与の基本的な構造が見えるため、公務員の給与に対する国民の理解を得ることは可能である。
- ・ 上限、下限の範囲内における俸給額については、迅速に実現可能であり、より弾力的な制度設計が可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 法律で規定されないため、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。

#### C-2案 幅の間の具体的な俸給額（号俸）は交渉で決める。

(メリット)

- ・ 俸給額の幅は法定されるため、給与の基本的な構造は明らかになる。
- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものとなる。
- ・ 上限、下限を変更しない範囲内の俸給額の決定については、労使合意により迅速に行うことが可能である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 法令等では具体的な俸給額は明らかにされないため、情報公開の度合いとしては低くなる。
- ・ 法令では号俸が規定されないため、現行法に比べ成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。(現行の俸給表はこの原則を実現するためのものとして作成されている。例えば、平成 17 年の人事院勧告を踏まえ、従来の俸給表の号俸を 4 分割することで弾力的な昇給幅を確保し、勤務実績を適切に給与に反映できるよう整備がはかられたところである。)
- ・ 給与の基本的な水準は明らかになるが、労使で決めた俸給表の内容に対する国民の納得が得られるか。

## (2) 手当

A 案 手当の内容(種類、額・率、支給対象要件等)について法律で定めない。

A-1 案 手当の大枠について法定し、手当の種類、額・率(具体的な額のほか、上限・下限額の設定等が想定される。以下同じ。)、支給対象要件は下位法令等で定める。

(「大枠について法定」とは、例えば、法律で、「時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項等について定める」旨を規定)

(メリット)

- ・ 手当の内容は下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勤務条件の基本である給与に対する国会のコントロールが弱くなる。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給

与決定の諸原則を具体的に担保できない。

- ・ 労使のみで手当を創設することは国民の理解を得られないおそれがある。

**A－2案 下位法令等で手当を規定することを義務付けない。(手当を定めるか定めないかは交渉次第)**

(メリット)

- ・ 労使合意に基づき、迅速に手当の創設改廃等が可能になり、自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿ったものと考えられる。
- ・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。

(デメリット)

- ・ 給与の重要な要素である手当について、国会のコントロールが及ばなくなる。
- ・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。
- ・ 法令で規定されないため、給与の基本的構造が見えなくなり、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則等を存置することとすれば、それらの給与決定の諸原則を具体的に担保できない。
- ・ 労使のみで手当を創設することは国民の理解を得られないおそれがある。

(留意事項)

- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応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レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをどう考えるか。
- ・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。

**B案 手当の種類(内容)、額・率、支給対象要件を法律で定める。その他法律の委**

任を受けた事項については下位法令等で定める。

(メリット)

- ・ 議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。
- ・ 給与の基本的な構造は法令等で明らかになるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。
- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、その内容が法令等で具体的に明記されることにより成績主義の原則が担保できる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使間のみで決定できる部分が少なく、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。

**C案 手当の種類、支給対象要件を法律で定める。**

**C-1案 額・率は法律の委任をうけた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは許容できる。
- ・ 手当の基本構造は法律及び下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。

(デメリット・留意事項)

- ・ 手当の種類、支給対象要件については、労使間のみで決定できないため、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。
- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。
- ・ 内容の妥当性について議会の審査を得ていない。

**C-2案 額・率は交渉で定める。**

(メリット)

- ・ C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、成績主義の原則を担保できない。
- ・ 労働協約の内容が公表されない場合には、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

**D案 手当の種類**（例えば、「扶養親族のある職員に対して支給する手当」等を法律で規定）のみを法律で定める。

**D-1案 額・率、支給対象要件は法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 手当の基本構造は法律及び政令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。
- ・ 手当の具体的な額・率、支給対象要件等については、国会審議を待たずに、迅速に実現可能である。

(デメリット)

- ・ 手当の種類については、労使間のみで決定できないため、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。
- ・ 成績主義の原則に関係する手当については、現行法に比べ、成績主義の原則との整合の度合いが低くなる。

**D-2案 額・率、支給対象要件は交渉で定める。**

(メリット)

- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、D-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールはより弱くなる。
- ・ 成績主義の原則、および職務給の原則を存置することとすれば、それらに関する手当については、成績主義の原則、職務給の原則を担保できない。
- ・ 成績主義の原則に関わりの薄い手当については、労使のみで決めた場合、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

#### E案 手当の性質に応じて法定する事項とそうではない事項に分ける。

※4-(1)①の視点をメルクマールとする。

例えば、成績主義の原則から、職務給の原則、勤勉手当、俸給の特別調整額等については、法律で定めるが、生活給的性格をもつ、扶養手当、住居手当等は全て交渉に委ねる等

(メリット)

- ・ 勤務条件法定主義や成績主義の原則等と一定程度整合性が図られる。
- ・ 法定しない手当については、労使合意に基づき、迅速に手当の創設改廃等が可能になり、自律的労使関係の観点からは自律度は高い。

(デメリット)

- ・ 給与の基本的な部分に対する国会のコントロールが弱くなる。
- ・ 成績主義等の原則に関わりの薄い手当については、労使のみで決めた場合、手当の基本的な構造が見えず、公務員の給与に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。

(留意事項)

- ・ 成績主義等の原則から、様々な手当の一つ一つについて労使交渉の対象とするか否かの仕分けをすることが可能かについて検討が必要である。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件法定主義は、情勢適応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レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有していることに留意する必要がある。</li> <li>・ 「法律で定める・定めない」とは、国会審議を要することとするか否かの切り分けであり、「労使交渉できる事項・労使交渉を認めない事項」の切り分けとイコールではないことに留意する必要がある。</li> </ul> <p>【(1) 及び (2) における地方公務員に関する留意事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ どの程度まで地方公務員の勤務条件を法定事項とするかについては、現行の地方自治法及び地方公務員法上の考え方を基本とすべき、という考え方もあり、詳細な検討を行なうことが必要。</li> </ul> <p>(1) 勤務条件の基本原則については、近代的地方公務員制度の精神を徹底する観点から、引き続き法定事項とする必要。</p> <p>(2) 法律上の給与の種類について法律で定めない場合（上記(1)(2)A案の場合）、条例以下の段階で定めることにより、地方自治体の給与の種類について全国的な統一性を担保することが困難となり、混乱が生じるおそれがあることに留意が必要。</p> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方公務員の給与は、現行自治法上、給料及び旅費並びに手当の種類を限定列挙しており、法律に規定のない種類の給与を支給することは違法。これは、自治法制定当初は、条例で規定しさえすればいかなる種類の給与をどのような方法で支給しても差し支えなかったが、地方公共団体ごとに区々となり混乱したため、給与の適正な運営と国に準じる形での保証を図ったもの。</li> <li>・ 条例事項については、以下の点に留意が必要。</li> </ul> <p>(1) 給与等に係る経費の議会によるチェック、行政サービスの内容・水準に対す</p>	<p>地方自治法第 204 条・第 204 条の 2</p>	<p>788</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------	------------

る住民の理解といった観点からは、各地方公共団体内において民主的かつ普遍的な効力を有する条例で勤務条件を規定することが必要。

(2) 職員団体に加入していない職員等も含めて普遍的に勤務条件を確定するためには、支給対象要件・額・支給方法の基本的考え方等を条例で規定することが必要。

**【以下は②の参考資料】**

○給与以外の勤務条件については、どの程度詳細に法定するか。

※ 勤務条件としては、勤務時間、時間外勤務、週休日、休日、休暇、安全衛生、災害補償等があるが、これらの内容についてどの程度法定するのかは、個別に検討する必要があるがここでは一般的な整理に留める。

**A案 情勢適応原則等の勤務条件に関する基本原則は法律で定める。勤務時間、週休日、休暇等の内容について法律では定めない。**

※ この場合には、憲法27条との関係で、非現業国家公務員について適用除外となっている労働法制（労働基準法等）の適用について検討する必要がある。

**A-1案 法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 勤務条件の基本構造は法律及び下位法令等により明らかにされるため、国民に対する情報提供を行う方法として分かりやすい。

- ・ 国会審議をまたずに、勤務時間、休暇等の創設改廃等が可能になる。  
(デメリット・留意事項)
- ・ 勤務条件に対する国会のコントロールが弱くなり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。
- ・ 職務専念義務の免除については、現行の国公法上で法律又は命令で定めるとされていることとの整合性に留意する必要がある。
- ・ 労使合意のみで種々の休暇を創設することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 法律からの白紙委任に近く、そもそも案として成り立つのか疑問である。

#### A-2案 下位法令等で内容を規定すべきことを義務付けない。

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度を構築するという趣旨に沿ったものと考えられる。
- ・ 現業国家公務員について現在取られている方式である。

(デメリット)

- ・ 労使合意のみで種々の休暇を創設することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。なお、現行の現業については休暇等を労使交渉で定めることを基本としているが、このような弊害は生じていない。
- ・ 法令で規定されないため勤務条件の基本的な構造が見えず、公務員に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 給与の内容を法令で全く規定しないことになり、議会制民主主義と相いれないという考え方もある。
- ・ 勤務条件法定主義と抵触する可能性があり、検討が必要である。

(留意事項)

- ・ 勤務条件法定主義は、情勢適応原則と一体としてこれを見た場合には、公務員

の勤務条件を一定レベルに保ちかつその履行を保障する性格を有することをどう考えるか。

- ・ 法律関係ではなく、労使交渉で保障することが労使自治の原則であることも留意する必要がある。
- ・ 給与は、勤務時間に対する勤労の対価であり、給与を法定するのであれば、勤務時間・有給休暇についても法定しないと整合しない。

※ 労働法制を適用するか否かについての論点は論点12で検討

**B案 勤務時間、週休日、休暇等について具体的な内容は法律で定める。その他法律の委任を受けた事項については下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義と整合する。
- ・ 勤務条件の基本的な構造が見えるため、公務員の勤務条件に対する国民の理解を得ることができる。
- ・ 職務専念義務との関係においても整合的である。

(デメリット・留意事項)

- ・ 労使交渉に委ねる部分が小さく、自律的労使関係の観点からは自律度が低い。

**C案 一週間あたりの勤務時間など、基本的な事項のみ法律で定める。**

**C-1案 具体的な内容は法律の委任を受けた下位法令等で定める。**

(メリット)

- ・ 法律から委任を受けるため、議会制民主主義、勤務条件法定主義の観点からは許容できる。

- ・ 職務専念義務の免除は法令で定めるとされていることとの関係においても一定程度整合的である。
  - ・ 勤務条件の基本的構造が見えるため、公務員の勤務時間等に対する国民の理解を得やすい。
  - ・ 具体的な勤務条件について、国会審議を待たずに、迅速に実現可能である。
- (デメリット・留意事項)
- ・ C-2案に比べると自律的労使関係の観点からは自律度は低い。

**C-2案 具体的な内容は交渉で決める。**

(メリット)

- ・ 労使で決定するという趣旨が明確になり、C-1案と比較すると自律的労使関係制度を構築するという趣旨をより踏まえたものなる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 勤務条件の具体的な内容が法令で規定されないため、協約内容が公表されない場合には勤務条件の基本的な構造が見えず、公務員の勤務条件に対する国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 労使合意のみで休暇等の具体的な内容を決定することについては、国民の理解を得にくくなるおそれがある。
- ・ 職務専念義務の免除については、現行の国公法上で法律又は命令で定めることとされていることとの整合性に留意する必要がある。

**D案 給与以外の勤務条件のうち、その性質に応じ、法定すべき事項と法定しない事項に分ける。**

※ 4-(1)①の視点をメルクマールとする。

例えば、勤務時間、安全衛生や災害補償は法律で定めるが、その他の事項は全て交渉に委ねる等

<p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法定しない勤務条件については、国会審議を待たずに労使合意で迅速に実現することが可能になる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法定しない勤務条件については、勤務条件法定主義等と整合性が図れない。</li> <li>・ 「法律で定める・定めない」とは、国会審議を要することとするか否かの切り分けであり、「労使交渉できる事項・労使交渉を認めない事項」の切り分けとイコールではないことに留意する必要がある。</li> <li>・ 「法律で定める」場合においても、労働法制と異なる公務特有の規定を置く必要があるのか、労働法制を適用すれば足りるのかについては、各事項ごとに検討を要する（論点12で整理）。</li> <li>・ 「労使交渉できる・認めない」については、実際の交渉の場面では様々な事項が渾然一体として交渉されるものであり、厳格な切り分けが難しいことに留意する必要がある。</li> </ul>		
<p><b>【整理】</b> 上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係			
論点番号	4-(2)①②	<p>財政民主主義、国民・住民に対する説明責任の観点から、給与の内容を、どの程度、国会・地方議会の審議対象（予算説明事項）又は報告事項とすべきか。</p> <p>① 事前関与をどうすべきか、事後関与をどうすべきか。</p> <p>② どの程度詳細に説明又は報告させることが適当か。</p>	担当委員 高橋委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>1. 現在の予算・決算審議等における報告・説明内容</p> <p>(1) 非現業の場合</p> <p>① 予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般会計予算総則           <ul style="list-style-type: none"> <li>「俸給予算の執行に当たっては、予定経費要求書に掲げる予算定員及び俸給額表によるものとし、当該経費の金額の範囲内であっても、当該定員の増加又は俸給額の増額をみだりに行ってはならない」と記載</li> </ul> </li> <li>・ 予算参照書 予定経費要求書           <ul style="list-style-type: none"> <li>「科目別内訳」で「(項) 内閣官房共通費」として「(目) 職員基本給」「(目) 超過勤務手当」等の総額を記載。</li> <li>「予算定員及び俸給額表」において級別の予算定員と俸給表の種類ごとの俸給額の総額を記載。</li> </ul> </li> </ul> <p>② 決算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁別の歳出決算報告書           <ul style="list-style-type: none"> <li>「科目別内訳」で「(項) 内閣官房」として「(目) 職員基本給」「(目) 超過勤務手当」等の予算額、支出済歳出額、不用額等を記載。</li> </ul> </li> </ul> <p>(2) 現業の場合</p> <p>① 予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有林野特別会計予算 予算総則中に給与総額を規定。</li> </ul>		<p>平成 21 年度一般会計予算（抜粋）</p> <p>平成 19 年度一般会計決算（抜粋）</p> <p>平成 21 年度特別会計予算（抜粋）</p>	<p>789</p> <p>799</p> <p>801</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算参照書で、予算定員、俸給、各手当等ごとの総額を記載。</li> </ul> <p>②決算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国有林野特別会計決算の歳入歳出決定計算書で、「(項) 国有林野事業費」の「(目) 職員基本給」、「(目) 超過勤務手当」等の予算額、支出済歳出額、不用額等を記載。</li> </ul> <p>(3) 独立行政法人の場合</p> <p>①予算審議時</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算審議の中で歳出予算のうち運営費のみ説明 「科目別内訳」で「(項) 独立行政法人統計センター運営費」として「(目) 独立行政法人統計センター運営費交付金」として記載。 (人件費等の個別の内訳は記載されていない)</li> <li>・ 主務大臣が中期目標の設定や中期計画の認可を実施</li> </ul> <p>②決算審議時等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各年度の業務の実績の評価は、第三者機関（各府省評価委員会及び総務省政策評価・独立行政法人評価委員会）が実施。</li> <li>・ 給与費について別途公表</li> </ul> <p>※ 地方公共団体においては、予算説明書に給与費明細書が含まれる。</p> <p><b>2. 事前関与・事後関与のあり方、その際の説明・報告の詳細度について</b></p> <p>以下は、給与等の勤務条件について法律で詳細に規定せず、下位法令等又は協約で規定することを前提とし、その場合における国会・議会の人件費予算への関与の在り方、説明又は報告の在り方について検討したものである。また、ここでは国会・議会に対する説明、報告の在り方を検討するものであり、国会、議会以外への説明・報告の在り方については論点9において検討する。</p>	<p>平成 19 年度特別会計決算（抜粋）</p> <p>平成 21 年度一般会計予算（抜粋） 独立行政法人統計センター運営費の例</p> <p>平成 19 年度一般会計決算（抜粋） 独立行政法人統計センター運営費の例</p> <p>「独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</p>	<p>808</p> <p>812</p> <p>814</p> <p>816</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------

※ 勤務条件について法律で詳細に規定せず、下位法令又は協約で規定する場合には、現在法案審議の場で行われている、公務員の給与等が適切であるか否かという観点からの審議を、予算及び決算の審議において行うことができるかという点が課題となり得る。

※ 協約の内容への関与の在り方については論点4（3）で検討することとし、ここでは予算面から見た場合の国会での審議の在り方、説明・報告の在り方について検討する。

※ 法律で詳細に規定した場合の審議の在り方、説明・報告の在り方についても別途検討が必要である。

**（1）予算審議では給与総額のみを審議し、事後的に給与制度の内容も含め重点的にチェックする場合**

**A案 交渉を実施する前に予算案を提出し、給与総額のみを審議する。その際の説明資料は、現行と同様のものとする。**

（給与総額は現時点の基本給や手当の水準と次年度の予算定員を基に積算し、給与の上限として予算において定める）

※ 労使交渉の結果、予算の増額修正が必要となった場合の手続き（再度予算案を付議する等）は別途4（3）で検討する。

※ 国会・議会の調査権に基づく資料請求や質疑における質問等に対して対応することは当然であり、ここでは、説明資料として提出することを義務づけられるものについて検討する。（以下B案においても同じ。）

（メリット）

- ・ 予算の総額のみに関与に止まるため、自律的労使関係制度を構築する趣旨に沿ったものと考えられる。
- ・ 現行の特労法においても採用されているシステムであり、憲法第15条、第

<p>41 条、第 83 条等の憲法上の要請を満たす制度である。</p> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総額の増額・減額のための議論になってしまうと、公務員の勤務条件の保障が十分になされない可能性がある。</li> <li>・ 予算と給与決定のスケジュールをどのように考えるのか</li> </ul> <p>(参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員の給与は財政と重要なかわりを持っている。……職員の給与の内容は、義務教育職員や自衛隊員の給与……などにも実質的に影響するため、国家財政にとって給与費は重大な関心事項とならざるをえない。また、国民としても、納税者あるいは行政サービスを受ける者として、公務員給与が適正かどうかは重大な関心事であることは当然である。</li> </ul> <p>○事後関与のパターンとしては以下の 2 パターンが考えられる。</p> <p>A-1 案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、協約の内容、給与の支給状況等について報告する。報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。</p> <p>(メリット)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事後的に国会が給与制度、支給状況についてチェックし、修正すべき点等について指摘することが可能であり、政府においても指摘事項を踏まえ、次年度以降の対応に反映することが可能になる。</li> <li>・ 国会において次年度以降の予算総額の参考にすることが可能になる。</li> </ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勤務条件の決定の多くを労使間の決定に委ねた場合、事後的に国会が他の予算事項以上に支給状況等についてチェックすることを制度的に位置づける必要はないのではないか。</li> </ul>	<p>逐条国家公務員法（鹿児島等）昭和 63 年 395 頁</p>	<p>783</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------	------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算の範囲内で締結された労働協約については、事前に予算として国会の統制を受けていることから、事後的に国会が他の予算事項以上に支給状況等についてチェックすることを制度的に位置づける必要はないのではないか。</li> <li>・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要であるが、例えば、以下のようなものが想定される。 <ul style="list-style-type: none"> <li>①締結した協約・協定</li> <li>②具体的な給与の支給状況等（下記のことを参考に検討） <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 「独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</li> <li>➤ 「地方公共団体給与情報等公表システム」（総務省自治行政局）に準じて検討するものとする。</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p><b>A－2案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。報告内容は現行と同様になる。</b>  （メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国会の関与は最小限であり、自律的労使関係の構築の趣旨に適合する。</li> </ul> <p>（デメリット・留意事項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国会に対する給与制度や給与費の支給状況についての情報提供が不十分とされ、財政上のチェック機能を果たせなくなるとされる恐れがある。</li> </ul> <p><b>（2）予算審議時に予算案と協約（給与制度）の内容を詳細にチェックする場合</b></p> <p><b>B案 交渉を踏まえた協約（給与制度）の内容と予算案を同時に審議する。</b>  （予算案は協約の内容を踏まえたものにする。）  （メリット）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事前に国会が給与制度、支給状況についてチェックすることが可能であり、</li> </ul>	<p>「独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表方法等について（ガイドライン）」（総務省行政管理局）</p> <p>「地方公共団体給与情報等公表システム」（総務省自治行政局）</p>	<p>816</p> <p>830</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

財政上のコントロール機能を十分に果たすことができる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 国会の関与が強まる分、労使関係の自律度はA案よりも低くなる。
- ・ 現在、民間の賃上げの状況を踏まえて夏に人事院勧告が出され、国公非現業の給与改定が行われていることと比較し、給与改定の時期が遅くなる可能性がある。
- ・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要である。(A-1案留意点参照)。

○事後関与のパターンとしては以下の2パターンが考えられる。

**B-1案 決算審議の際あるいは決算審議とは別に、給与の支給状況等について報告する。**報告内容は、現行の決算における報告内容よりも詳細なものとする。

(メリット)

- ・ 事前チェックに加え、事後的に国会が給与制度、支給状況についてチェックすることが可能になる。
- ・ 国会において次年度以降の予算総額の参考にすることが可能になる。

(デメリット・留意事項)

- ・ 事前、事後の二度も詳細に報告するためコストが増大する。
- ・ どのような事項について報告を義務付けるかはさらなる検討が必要である。(A-1案留意点参照)。

**B-2案 他の予算事項と同様、通常の決算の中で処理する。**報告内容は現行と同様になる。

(メリット)

- ・ 国会の関与は最小限であり、自律的労使関係の構築の趣旨に適合する。

<ul style="list-style-type: none"><li>・ 事前に詳細な報告をしているので、コスト等を考えると事後チェックは簡潔なもので充分である。</li></ul> <p>(デメリット・留意事項)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 国会に対する給与費の支給状況についての情報提供が不十分とされ、財政上のチェック機能を果たせなくなるとされる恐れがある。</li></ul>		
<p><b>【整理】</b> 上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係			
論点番号	4－(3)①	法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか。 ① 国民及び国会との関係において、労使間の協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか（確定のタイミング等）	担当委員 高橋委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>国民及び国会との関係において、労使間の協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか（確定のタイミング等）</p> <p>1 考察に当たっての前提</p> <p>○ 労働協約の効力</p> <p>労働協約はもともと協約当事者間の契約であるが、その重要な機能にかんがみて労組法によって「労働条件その他の労働者の待遇に関する基準」について規範的効力（16条）を与えられている。（中略）他方、規範的効力の立法化ののちも労働協約は全体にわたって契約としての性格を保持しているので、全体につき契約としての効力が認められる。しかも、この契約としての効力は、労働協約が労組法において特別の取扱いを受けていることや労働協約の契約としての特殊性から、通常の契約論では律しえない特別の効力となっており、債務的効力と呼ばれている。</p> <p>・ 規範的効力（労組法第16条）</p> <p>労働協約に定める労働条件その他の労働者の待遇に関する基準に違反する労働契約の部分は、無効とする。この場合において無効となった部分は、基準の定めるところによる。労働契約に定がない部分についても、同様とする。</p>		<p>・ 労働法 第8版（菅野和夫）P.552</p> <p>・ 労働組合法第16条</p>	<p>855</p> <p>862</p>

<p>・ 債務的効力</p> <p>労働協約締結の法的効果は、単に第 16 条に規定するいわゆる規範的効力を生ずることのみにとどまるわけではない。(中略) 労働協約を一種の契約と解する立場すなわち契約説の立場をとれば、契約締結の効果として当事者間に債権債務関係の生ずることは当然であり、一般に、これを労働協約の規範的効力と対比して労働協約の債務的効力という。また、労働協約のこのような部分も法規範と解する立場すなわち法規範説の立場をとっても、このような条項の設定によって、やはり当事者にそれを履行すべき義務が生じる。</p> <p>※ 労働協約は締結労働組合の組合員に対してのみ効力を生じ、それら組合員以外の労働者には効力を生じない。ただし、事業場単位の一般的拘束力(労組法第 17 条)、地域的な一般的拘束力(労組法第 18 条)の 2 つの例外が設けられている。</p> <p>※ 公務員の任用は公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない(論点 1 (6)①イの B 案)という考え方に立つ場合、公務における協約の規範的効力等について検討・整理が必要。</p> <p><b>2 国民及び国会との関係において、協約が最終的に有効となる仕組みをどのように考えるか。</b></p> <p>法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約については、当該法律・条例の改正又は予算の修正により有効なものとなる。</p> <p>なお、法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要でない協約については、直ちに有効となる。</p> <p>※ 議会の議決に係らない事項についても、政令、規則等に抵触する協約について同様の論点が生じることに留意すべき。</p>	<p>・ 五訂新版 労働組合法・労働関係調整法 (厚生労働省労政担当参事官室編) P. 583</p> <p>・ 前出労働法 (菅野和夫) P. 560</p> <p>・ 労働組合法 (西谷敏) P. 353</p> <p>・ 労働組合法第 17 条、第 18 条</p> <p>・ 前出労働法 (菅野和夫) P. 564</p> <p>・ 前出労働組合法 (西谷敏) P. 362</p> <p>・ 地方公営企業等の労働関係に関する法律 第 9 条</p>	<p>866</p> <p>855</p> <p>871</p> <p>862</p> <p>855</p> <p>871</p> <p>863</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------

(参考)

- 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和 23 年法律第 257 号）  
（資金の追加支出に対する国会の承認の要件）

第十六条 国有林野事業を行う国の経営する企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も、政府を拘束するものではない。また、国会によつて所定の行為がされるまでは、そのような協定に基づいていかなる資金といえども支出してはならない。

- 2 前項の協定をしたときは、政府は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、国会が閉会中のときは、国会召集後五日以内に付議しなければならない。国会による承認があつたときは、この協定は、それに記載された日附にさかのぼつて効力を発生するものとする。

- 地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和 27 年法律第 289 号）  
（条例に抵触する協定）

第八条 地方公共団体の長は、地方公営企業において当該地方公共団体の条例に抵触する内容を有する協定が締結されたときは、その締結後十日以内に、その協定が条例に抵触しなくなるために必要な条例の改正又は廃止に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議して、その議決を求めなければならない。ただし、当該地方公共団体の議会がその締結の日から起算して十日を経過した日に閉会しているときは、次の議会に速やかにこれを付議しなければならない。

2・3（略）

- 4 第一項又は第二項の協定は、第一項又は第二項の条例の改正又は廃止がなければ、条例に抵触する限度において、効力を生じない。

<p>(規則その他の規程に抵触する協定)</p> <p>第九条 <u>地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関は、地方公営企業において、当該地方公共団体の長その他の地方公共団体の機関の定める規則その他の規程に抵触する内容を有する協定が締結されたときは、速やかに、その協定が規則その他の規程に抵触しなくなるために必要な規則その他の規程の改正又は廃止のための措置をとらなければならない。</u></p> <p>(予算上資金上不可能な支出を内容とする協定)</p> <p>第十条 地方公営企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も、当該地方公共団体の議会によつて所定の行為がなされるまでは、当該地方公共団体を拘束せず、且つ、いかなる資金といえども、そのような協定に基いて支出されてはならない。</p> <p>2 <u>前項の協定をしたときは、当該地方公共団体の長は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを当該地方公共団体の議会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、当該地方公共団体の議会がその締結の日から起算して十日を経過した日に閉会しているときは、次の議会にすみやかにこれを付議しなければならない。</u></p> <p>3 前項の規定により当該地方公共団体の議会の承認があつたときは、第一項の協定は、それに記載された日附にさかのぼって効力を発生するものとする。</p> <p>○ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日）（抄）  一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、労使交渉の裁量の余地を広げるため、法律・条例等の改正を必要とする協約や、予算措置を必要とする協約の締結を認めるべきである。  この場合、憲法上の当然の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の観点から、法律・条例、予算は協約に優先すべきであり、そのため、法律・条</p>	<p>・行政改革推進本部専門調査会報告（抄）</p>	<p>877</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------	------------

<p>例、予算と抵触する部分が効力を有するために必要な手続等について、検討が必要である。</p> <p>○ 公務員等の勤務条件の決定に関して、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理とが制度上両立しうることは、何人にも明らかである。換言すれば、議会の予算審議権・法律制定権を保持したままでも、団体交渉は、十分に制度化される。現行法上は、公労法・地公労法が三公社・現業公務員について、まさしくそれを実現している。予算上または資金上不可能な資金の支出を内容とする協定に関する公労法 16 条・地公労法 10 条や、条例に抵触する協定の効力に関する地公労法 8 条は、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理の合理的な調整規定といえる。</p>	<p>・「財政民主主義と団体交渉権」覚書 法協 百周年記念第 2 巻（菅野和夫）P.316</p>	<p>878</p>
<p><b>【整理】</b></p> <p>上記のとおり</p>		

論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係

論点番号	4-(3)②	法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか ② 法律・条例の改正案又は補正予算案の提出を内容とする協約について、どう考えるか	担当委員 高橋委員
論 点		参考資料名	頁
<p>法律・条例の改正案又は補正予算案の提出を内容とする協約について、どう考えるか</p> <p>※ この論点については、論点 2 (1)③（法定事項と協約事項との関係）の各案と関連すると考えられる。そのため、論点 2 (1)③の各案を念頭に置きつつ、整理した場合の案である。</p> <p><b>1 論点 2 (1)③の A 案の場合</b> 結果として、法律の改正又は予算の修正が必要となる協約の締結を認めないこととなり、協約が最終的に有効となる仕組み等の問題は生じないと考えられる。</p> <p><b>2 論点 2 (1)③の B 案や C 案の場合</b> 政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決をもって協約は有効なものになるものとする。 また、政令等の改正が必要な協約が締結された場合、速やかに必要な改正のための措置をとり、その改正をもって協約は有効なものになるものとする。 ただし、論点 2 (1)③の B 案の場合は、協約の国会への付議（その承認を</p>		<p>・「公務員団体交渉の法律政策(一)」法学協会雑誌 98 巻 1 号 1981 年(菅野和夫) P. 22</p> <p>・法律学全集 公共企業体等労働関係法(峯村光郎) P. 76</p> <p>・労使関係法運用の実情及び問題点〈公共部門関係〉上(労使関係法研究会) P. 361</p>	<p>879</p> <p>891</p> <p>898</p>

得て初めて協約としての効力を発生)とともに、必要な改正法案又は予算案を付議するものとするところになると考えられる。

(メリット)

- ・(論点2(1)③のB案の場合) 協約の成立と併せて判断することとなるので、協約内容に関する国会の意思を尊重しつつ、自律的労使関係制度の構築、速やかな協約内容の実現に資すると考えられる。
- ・(論点2(1)③のC案の場合) 協約としては成立しているので、自律的労使関係制度構築の趣旨を尊重しつつ、議会制民主主義等の要請と速やかな協約内容の実現の両立に資すると考えられる。

(デメリット)

- ・(論点2(1)③のB案の場合) 必要な改正法案又は予算案が不承認となる場合は、協約自体も不承認となることが想定され、改めて協約を締結し直す必要が生じ、コストがかかる。
- ・(論点2(1)③のC案の場合) 必要な改正法案又は予算案が不承認となった場合、労使間で成立している協約の内容が実現されないこととなり、自律的労使関係の形成に支障が生ずるおそれがある。

(留意事項)

- ・(論点2(1)③のC案の場合) 協約の一部が法令・予算に抵触して効力を生じない場合、残りの部分のみでは一方当事者に不利になることがある。そのような場合についての取扱いを検討する必要がある。
- ・現行の現業国家公務員制度では、予算上不可能な内容の協定を締結したときは、政府は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならないこととされている(特労法第16条第2項)。一方、給与に関し、予算上不可能な内容の仲裁裁定については、給与総額制の例外として予算の移流用等の措置により実施できる場合は国会の承認を要せず、実施できない場合はその裁定後十日以内

に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならないこととされている（給特法第5条但書）。

- ※ 有効な協約の内容に反する法律・条例、予算が事後的に規定される状態となった場合も、法律・条例、予算が協約に優先することとすべき。
- ※ なお、現行の一般職給与法のように詳細な内容を法定する場合には、協約の締結・改定の都度、法改正が必要となる可能性が高まるが、法定する内容を大綱的基準等に限る場合においては、このような問題は生じにくい。
- ※ 論点2(1)③のB案又はC案をとることによるメリット、デメリットについては、同論点整理表を参照。

(参考)

○ 論点2(1)③（法定事項と協約事項との関係）について

A案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて協約としての効力を生じる。

B案 団体交渉の結果締結した協約は、一定期間内に立法機関に付議し、その承認を得て初めて協約としての効力を発生する。

C案 団体交渉の結果締結した協約は、予算・法令の規定及びその趣旨に反しない限りにおいて協約としての効力を生じるとしつつ、予算の枠を超え、または法令に抵触する協約は政府が立法府にその実現措置を求めることとする。

【整理】

上記のとおり。

論点整理表（案）

4 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係			
論点番号	4- (3)③	法律・条例の改正又は予算の増額修正が必要となる協約についてその締結手続及び効力発生要件等をどのようにすべきか ③ 第三者機関等による調整のシステムとして仲裁等がなされた場合に、仲裁裁定をどのように取り扱うか	担当委員 高橋委員
論 点		参 考 資 料 名	頁
<p>第三者機関等による調整のシステムとして仲裁等がなされた場合に、仲裁裁定をどのように取り扱うか</p> <p>1 現行の現業国家公務員等に関する仲裁制度</p> <p>(1) 仲裁の意義</p> <p>仲裁は関係当事者間の紛争の最終的解決方法として、公労委が紛争解決の条件を定めた裁定を与え関係当事者はこの裁定に服従すべき法的義務を負うから、裁定は当事者双方に対する法的拘束力をもつ点において調停と異なる。争議行為が全面的に否定されている公労法における仲裁のもつ意義は、とりわけ大きい。(中略) 公労法上の仲裁には、任意仲裁のほかに強制仲裁が認められている。このことは、公共企業体等は、国民経済および国民の日常生活に密接な関係をもつと同時に、労使双方に争議行為が全面的に禁止されているという特殊性よりして、紛争が未解決のまま長引くことを防ぐためである。</p> <p>(注) 現在、公労委等は次のとおり。公労委：中労委、公労法：特労法、公共企業体等：特定独法等</p> <p>(2) 仲裁の開始（特労法第 33 条）</p> <p>① 関係当事者の双方が委員会に仲裁の申請をしたとき</p>		<p>・ 前出公共企業体等労働関係法（峯村光郎） P. 147</p> <p>・ 特定独立行政法人等の労働関係に関する</p>	<p>891</p> <p>864</p>

<p>② 関係当事者の一方が労働協約の定に基づいて委員会に仲裁の申請をしたとき</p> <p>③ 委員会があっせん又は調停を開始した後二月を経過して、なお紛争が解決しない場合において、関係当事者の一方が委員会に仲裁の申請をしたとき</p> <p>④ 委員会が、あっせん又は調停を行っている事件について、仲裁を行う必要があると決議したとき</p> <p>⑤ 主務大臣が委員会に仲裁の請求をしたとき</p> <p>※ ③～④が強制仲裁</p> <p><b>(3) 仲裁裁定の効力</b></p> <p>仲裁裁定は、労働協約と同一の効力を有する。(特労法第 34 条第 3 項)</p> <p>裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定としてこれに服従しなければならない。(同第 35 条第 1 項)</p> <p>政府は、国有林野事業を行う国の経営する企業とその職員との間に発生した紛争に係る委員会の裁定が実施されるように、できる限り努力しなければならない。(同第 35 条第 3 項)</p> <p><b>2 法律の改正又は予算の修正を必要とする内容の裁定</b></p> <p><b>ア案</b> (上記 1 と同様の仲裁制度をとる場合)</p> <p>独立性、中立公平性、専門性のある第三者機関が、法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定も行えるものとする。</p> <p>法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定に関しては、政府は必要な改正法案又は予算案を国会に付議し、その議決・承認を求めるものとする。</p> <p>※ 給与については、仲裁裁定を実施するために必要な金額を、予算の定めるところにより、財務大臣の承認を受けて、支給することができるものとする。(予算の移流用等の措置により実施できる場合は国会付議不要。)</p>	<p>法律第 33 条～第 35 条</p> <p>・前出公共企業体等労働関係法 (峰山光郎) P. 150</p> <p>・(国会での処理状況については) 前出労使関係法運用の実情及び問題点&lt;公共部門関係&gt;上 (労使関係法研究会) P. 362</p>	<p>891</p> <p>898</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

また、政令等の改正を必要とする内容の仲裁裁定に関しては、速やかに必要な改正のための措置をとるものとする。

(メリット)

- ・ 自律的労使関係制度を構築する趣旨に適合するものと考えられる。
- ・ 予算上不可能な内容の仲裁裁定の取扱いについては現行の現業国家公務員に採用されている方式であり、議会制民主主義等の要請にも沿う。

(デメリット)

- ・ 国会審議の結果、仲裁裁定の内容が実現されないこともあり得る。

(留意事項)

- ・ 論点2(1)③のA案をとる場合、このA案をとる余地がないとは言えないが、一方で法律・予算の範囲に限定し、他方で法律・予算の範囲を超えることから、制度的なバランスを欠く。

**イ案** 法律の改正を必要とする内容又は予算上不可能な内容の仲裁裁定は行えないものとする。

(メリット)

- ・ 議会制民主主義等の要請に沿う。

(デメリット)

- ・ 少なくとも予算上不可能な内容の仲裁裁定を行えないとした場合には現行の現業国家公務員に採用されている方式と整合を欠く。

(留意事項)

- ・ 交渉不調時の場合における仲裁の必要性に鑑みれば、仲裁に相当程度の効力を持たせておく必要がある。
- ・ 論点2(1)③のB案又はC案をとる場合、このイ案をとる余地がないとは言えないが、一方で法律・予算の範囲に限定し、他方で法律・

<p style="text-align: center;">予算の範囲を超えることから、制度的なバランスを欠く。</p> <p>※ 交渉不調の場合においては、公務の効率的遂行等の視点を考慮すれば、最終的には強制仲裁を行えることとするとともに、そのような強制仲裁に実効性を持たせるシステムとする必要がある。</p> <p>※ 地方公共団体の場合、どのレベルに設置される第三者機関に係争するのか検討が必要。</p> <p>(参考)</p> <p>○ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和 23 年法律第 257 号）      国有林野事業を行う国の経営する企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする裁定については、第 16 条の定めるところによる。（第 35 条第 3 項但書）  <u>すなわち、当該裁定は、政府を拘束するものではなく、また、国会によって所定の行為がされるまでは、そのような裁定に基づいていかなる資金といえども支出してはならない。また、政府は、その裁定後十日以内に、事由を附しこれを国会に付議して、その承認を求めなければならない。</u>  <u>なお、仲裁裁定があった場合において、その裁定を実施するために必要な金額を、予算の定めるところにより、財務大臣の承認を受けて、給与として支給するときは、給特法第 5 条の給与総額制の例外が認められている。</u>（給特法第 5 条但書）</p> <p>○ 地方公営企業等の労働関係に関する法律（昭和 27 年法律第 289 号）      地方公営企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする仲裁裁定については、第 10 条の規定を準用する。（第 16 条第 2 項但書）  <u>すなわち、当該裁定は、議会によって所定の行為がなされるまでは、地方公共団体を拘束するものではなく、かつ、いかなる資金といえどもそのような裁</u></p>	<p>・ 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第 16 条、第 35 条</p> <p>・ 国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法第 5 条</p> <p>・ 地方公営企業等の労働関係に関する法律第 10 条、第 16 条</p>	<p>864</p> <p>865</p> <p>863</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------

定に基づいて支出されてはならない。また、地方公共団体の長は、その裁定後十日以内に、事由を附しこれを議会に付議して、その承認を求めなければならない。

また、地方公共団体の条例に抵触する内容を有する仲裁裁定については、第8条第1項及び第4項の規定を、地方公共団体の規則その他の規程に抵触する内容を有する仲裁裁定については、第9条の規定を準用する。（第16条第3項）

すなわち、地方公共団体の長は、その裁定後十日以内に、その裁定が条例に抵触しなくなるために必要な条例の改正又は廃止に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議して、その議決を求めなければならない。裁定は、条例の改正又は廃止がなければ、条例に抵触する限度において、効力を生じない。  
地方公共団体の長は、速やかに、その裁定が規則その他の規程に抵触しなくなるために必要な規則その他の規程の改正又は廃止のための措置をとらなければならない。

**【整理】**

上記のとおり。