

2003年度人事院勧告に対する見解（意見書）

2003.11.1

自治労連弁護団

1 はじめに

今年の人事院勧告において、官民給与の逆較差(1.07%)を是正するため、月例給引下げ改定 - 俸給月額と扶養手当の引下げ、住居手当の支給対象の限定、期末・勤勉手当(ボーナス)の引下げ、本年4月からこの改定の実施までの間に係る官民格差相当分を解消するため12月期の期末手当で「調整」をする、などの内容の給与勧告がなされた。昨年の人事院勧告に引き続き、月例給の引下げ、遡及部分についての期末手当での「調整」というものである。

同勧告に沿った形で、10月10日に「一般職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律案」(給与法案)が国会で成立した。また、各人事委員会においても、同様の趣旨の勧告が多く出されている。

「調整」の方法が、昨年度の個別に算定する「定額方式(個別清算方式)」から、「4月の給与に格差率(1.07%)を乗じて得た額に4月から実施の日の属する月の前月までの月数を乗じて得た額と、6月期のボーナスの額に格差率を乗じて得た額の合計額に相当する額を、12月期の期末手当で調整」する「定率方式」に変わったが、「官民格差」を是正するための方法であることに変わりはない。

よって、昨年度の人事院勧告に対する弁護団意見書 - 人事院勧告の法的問題点について・「代償機能問題と不利益不遡及の原則での見解」 - で指摘したとおり、

国家公務員について大幅に労働基本権が制約されていることに対する見返りとして国家公務員の生存権保障のために、いわば「代償機関」として設置されている人事院が、今回のような基本賃金(月例給)引下げ勧告をすることはできないこと、不利益不遡及の原則からみて、給与の引下げを4月に遡及して計算し、その額を12月の期末手当から減額して「調整」することはできないことは、今年度についてもそのまま妥当する。

しかし、自治体においては、昨年度であれば翌年3月期の期末手当からの「調整」であったものが、同期末手当が大部分の自治体において廃止されたことにより、12月期の期末手当からの「調整」となることに伴い、以下のようにいくつかの新たな問題が生じている。

自治体によっては、12月1日に条例を改正し即日施行という動きがあるが、それが許されるか。

11月中に条例改正をすることになれば、団体交渉する期間がなく組合との団体交渉・合意抜きで一方的に条例改正がなされるおそれ大きい、それは許されるか。

1 2月期の期末手当での「調整」が間に合わない場合に、1～3月の月例給で「調整」ができるのか。また、来年度の6月期の期末手当からはどうか。

以下、その3点に関し、人事院勧告の内容がそのまま自治体ないし自治体労働者に押し付けられてきた場合における法的問題点に絞った形での見解を述べる。（なお、断らなければ、自治体における多数を占めている地公法適用の非現業地方公務員を念頭におく。）

2 12月1日条例改正・即日施行

(1) 問題の所在

昨年度の「調整」については、翌年3月期の期末手当からのものであり、12月議会での条例改正での処理が可能であった。しかし、今年度については、年度内での期末手当からの「調整」ということになれば、12月期の期末手当が対象となる。

総務省は、今回の人事院勧告に沿った条例改正については、11月中に決めるように指導している。なお、国家公務員に関する給与法の改正案の国会提出にあたっての総務省の説明（法案概要）においても、「その内容として12月期の期末手当の引下げ等の措置が含まれているため、12月期の期末手当の基準日（12月1日）の前日までに、改正法が公布される必要がある」としている。

しかし、大多数の自治体は、議会の開催について、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第102条の規定に基づく 定例会は、毎年2月、6月、9月及び12月にこれを招集する」と規定しており、そのためには臨時議会の招集が必要となるがその手間を省き、予定通り12月議会（定例会）を招集し、12月1日に条例を改正し即日施行という方向を考えている自治体が多くある。

このような条例改正によって、期末手当からの「調整」はできるか、既に発生している権利については、遡及的に減額できないので、期末手当請求権の発生時期と、条例の効力の発生時期の関係が問題となる。

(2) 現条例による期末手当請求権の発生時期

12月期の期末手当について、平均的な自治体の給与条例は、「期末手当は、6月1日及び12月1日（基準日）にそれぞれ在職する職員に対して、それぞれ基準日の属する月の首長（ないし人事院規則）で別に定める日（支給日）に支給する。これらの基準日前1月以内に退職し、又は死亡した職員についても、同様とする」、「期末手当の額は、期末手当基礎額に、12月に支給する場合においては100分

の170を乗じて得た額に、基準日以前6箇月以内の期間における在職期間の区分に応じて、当該各号に掲げる割合を乗じて得た額とする」と規定されている。

先の規定では、在職期間は6月2日から12月1日までであり、12月1日に在職する職員に対して期末手当が支給されることになっており、また、その時点（12月1日）で具体的にその支給額も特定している。よって、その時点で、期末手当請求権は発生している。また、発生の時間としては、11月30日の経過とともに権利が確定・発生することからすれば、午前0時となる。

支給日がそれ以降の日（たとえば、15日）であったとしても、請求権の発生時期と履行時期（支給日）とは必ずしも一致することは必要ではなく、12月1日午前0時に権利として発生しているものである。

（3）改正条例の効力発生時期

12月1日条例改正・即日施行の場合における条例の体裁としては、当該条例の附則で「施行期日・公布の日から施行する。」として即日施行を定めることになる。

即日施行の効力に関しては、法律の例であるが、ある年の6月12日に公布・同日施行の法律について、公布が何時されたかということが問題となり、「国民が官報を最初に閲覧・購入できる状態になった時」に公布があったといえるとの判断を示して、東京の官報販売所において閲覧・購入ができた時刻である12月1日午前8時30分とした、最高裁判決がある（最高裁判決・昭和30年（あ）第871号・最高裁昭和33年10月15日大法廷判決）。

最高裁判決によれば、12月1日改正の条例公布に即して言えば、その条例の効力が生じるのは、早くとも、議会で可決され公布された直後となり、現条例に基づく期末手当請求権が発生した12月1日午前0時以降である。

（4）結論

12月1日に条例を改正し即日施行という条例改正は、不利益不遡及という本来の違法を別としても、それ自体が具体的に発生している期末手当請求権を遡及的に減額するものであり無効である。

さきの給与法の改正案の国会提出にあたっての総務省の説明（法案概要）もそのことを念頭に置いたものである。

3 団体交渉・労使合意

（1）問題の所在

今年度の人事院勧告は、2年連続での月例給の引下げ、遡及的な「調整」であり、平均年間給与は5年連続、かつ、過去最大の減少である（「給与勧告の骨子」より）。その意味で、職員にとって不利益の程度は高い。また、「調整」

についても「定率方式」であるため、そのまま適用すれば、給料表の低位（若年層）の者が高位の者に比べて調整額が相対的に高くなることになる。その点の検討も必要となる。

さらに、前項で述べたように、12月議会での条例改正は違法であり、11月に臨時議会を開催して条例改正をすることになれば、議会との関係での日程の関係から、これまでであれば、12月議会での条例改正にむけて最終の団体交渉が12月に入っても可能であったものが、11月中旬にはタイムリミットとなる。例年どおりの交渉スケジュールであれば交渉が時間切れとなることも考えられ組合との団体交渉が十分に行われぬままの一方的な条例改正がなされるおそれがかつても増して大きい。

条例改正の時期が早まったこと、並びに、労働者にとって提案内容が例年にも増して不利益であることなどから、組合との団体交渉・合意がないままの条例制定における条例の効力が問題となる。

なお、不利益不遡及の原則に反するという点は、昨年度の意見書で述べたとおりである。

（２）勤務条件条例主義と団体交渉との関係

地方公務員も憲法28条の「勤労者」に含まれ、団結権（狭義の団結権、団体交渉権、団体行動権）が保障されている（最大判昭和41年10月26日 全通東京中郵事件判決）。団体交渉権は、地方公務員の結成・加入する職員団体・労働組合が、使用者である自治体当局と対等な立場で団体交渉を通じて、給与をはじめとする労働条件を共同決定していくことを保障するためのものである。

他方、地方公務員の勤務条件決定にあたっては「勤務条件条例主義」（地公法24条6項）の制約がある。地公法が「勤務条件条例主義」を定めた趣旨は、地方公務員に対して支払われる賃金の財源が税金であることから、いわゆる財政民主主義の観点から民主的コントロールを及ぼすことにあると解される。

憲法上保障された地方公務員の団体交渉権の保障と統一的、調和的な解釈をすれば、地公法24条6項は、当局の一方的な勤務条件決定を否定し、職員の団体との交渉を重視して人間らしい勤務条件の決定を行うことを保障しようとする趣旨であると解することになる。

よって、地方公務員の労働条件決定プロセスとしては、職員の給与をはじめとする労働条件は、まず労使交渉によって決められるべきものである。そこで合意に達した事項については、当局は職員団体等に対し、これを条例案として議会に提出し、条例化を図る義務を負うことになる。

仮に、合意に至らずとも、団体交渉が尽くされない条例提案は違法であると解されるべきである。

なお、ILO結社の自由委員会は、日本の「公務員制度改革」に関わって、昨年11月の勧告に続いて、今年6月に出した中間報告（理事会承認）を出している。そのなかで、団体交渉に関して、「団体交渉権は民間および公務部門のいずれにおいても認められるべき労働者の基本的権利であり、認めうる数少ない例外は、軍隊、警察および国家の運営に関わる公務員のみである」（委員会の結論553）と結論づけている。このILO勧告は、最大限尊重されるべきである。

（3）団体交渉・誠実団交の必要性

自治体当局は単に形式的に団体交渉に応じればよいというものではない。「使用者には労働者の代表と誠実に交渉にあたる義務がある。すなわち、使用者はたんに組合の要求や主張を聞くだけでなく、それらの要求や主張に対しその具体性や追求の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示する義務がある。使用者には、合意を求める組合の努力に対しては、そのような誠実な対応を通じて合意達成を模索する義務がある」（菅野和夫・労働法第5版補正二版P528）とされている。「誠実交渉義務」といわれるものである。

当局と組合との合意達成を模索するという場合には、団体交渉には一定の回数と期間が必要となる。まして、今回の提案のように、不利益な内容のものであり、法的にも多くの問題点を抱えている場合はなおさらである。

昨年の国家公務員に関しての「一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案」（給与法案）に対する参議院総務委員会の附帯決議において、政府及び人事院が適切な措置を構ずるべき事項として、「年間における官民給与を均衡させる方法等を決定するに当たっては、職員団体等の意見を十分聴取し、納得を得るよう最大限の努力をすること」が挙げられている。自治体に即して言えば、団体交渉を尽くすことであり、誠実交渉義務の該当するものである。

現業の事案であるが、「団体交渉を拒否するなどして単純労務職員に与えられている団体交渉権や労働協約締結権を無意義ならしめるような場合」には、「地方公共団体の長に就業規則制定変更権能を与えた趣旨の逸脱ないし濫用に該当し、就業規則の制定・変更が無効となる」との判例（北九州市水道局事件・福岡地裁昭58年10月11日・労判421-速報カード27）がある。条例の制定は万能ではなく、労働組合との団体交渉・合意が必要とされているのである。

また、非現業の事案（教員の昇給ストップ）について、「公務員制度の明文又は精神に違反して変更したときに初めて利益侵害を惹起する（違法となる）」との判例がある（盛岡地裁判決昭和31年10月15日・判時97・9）。非現業においても、公務員制度の明文又は精神に違反した条例改正は無効であるというものであり、労働組合との誠実な交渉をすることなく、今回の人事院勧告そのままの内容の条例改正を強行した場合は、その条例改正は無効となることもあ

ることを示している。

よって、今回の給与改訂の交渉に当たってこれまで以上に、自治体当局は、組合との団体交渉を尽くすこと（誠実団交義務）が必要であり、11月議会への条例改正案の提案をするタイムリミットまでに、それが出来ない場合は、条例改正は先延ばしとし、条例の議会提案を断念すべきである。

（４）結論

不利益変更を内容とする条例改正については、特に、当局は組合との団体交渉が尽くされ、合意が図られるべきであり、それが、出来ない場合は、条例提案を断念すべきである。

また、組合との誠実な団体交渉を経ない一方的な条例改正は、場合によれば、無効となる。

４ 月例給ないし6月期期末手当からの「調整」

（１）問題の所在

12月期の期末手当で「調整」することができない場合に、あくまで「調整」をしようとするれば、それ以降の月例給、さらには、翌年度の6月期の期末手当から「調整」をすることを、自治体によっては追求しようとするところがある。

期末手当とは性格を異にする月例給からの「調整」は、期末手当からのそれとは異なった問題点があるか、また、年度を越えて翌年度の期末手当からの「調整」は、自治体の財政原則からみて出来るのかということが問題となる。

（２）月例給の性格

期末手当の性格が生活補填的意味のほかに功労褒賞的意味、将来の労働への意欲向上策としての意味もあると比べて、給料、および、扶養手当、調整手当をはじめとする月例給は、生活補填的意味（生活給的な要素）が基本である。

昨年の国家公務員の給与法改正の国会審議のなかでも、「これ（期末手当からの減額調整）が法律的に可能な、一番とにかく各公務員にとっては打撃が少ない方法」「期末手当の性格とかあるいは事務処理手続きというものを考えると、期末手当から減額調整するのが一番いい」（人事院総裁）ということで、月例給からの「調整」は想定されていなかったのも、月例給の性格によるものである。

月例給は、給料（基本給）を基本としており、「労働の対償（労基法11条）＝対価」であることが一番はっきりしている賃金である。個々の自治体労働者に対しては、時間外勤務手当額などにより若干の変動のあるものの、毎月ほぼ同じ額が支給される。毎月の労働者の労働（価値）が一定していることの反映である。

また、自治体労働者の給料（基本給）は、給料表の等級によって、その労働価値が格付けされている。同じ自治体の労働者間の月例給の格差は、給料表の等

級に対応しているものである。(この点は、期末手当の支払いにおいても妥当することである。)

(3) 月例給からの「調整」による不都合

1月分の月例給から「調整額」が差引かれることになれば、労働者のにとっては平均的にみて、通常の支給額から約1割が減額されることになる。月例給の生活給としての性格に反することになる。明らかな不利益変更である。

前月と同じように働いて、なぜ、その月の月例給だけが「1割減」となるのかということは、労働者の労働(価値)からみて何の根拠もないものである。結局、「遡及的に減額された」という以外には、説明のつかないものである。

また、「調整額」は便宜的なものであり、月例給ないし給与(基本給)に対応しないため、同じ自治体の労働者間においても、支給される金額(月例給)は、その労働価値(給料表の等級)に対応しないものとなる。

よって、個々の労働者としてみても、他の労働者との対比からみても、月例給の性格、ないし、地方公務員法の趣旨(給料表の等級による格付け)に反するものである。

(4) 翌年度分からの「調整」

昨年度の国家公務員の給与法改正の国会審議の中で、政府ないし人事院は、繰り返し、「年間給与として合わせる」「4月から11月の、新しい給与表でいくとそれは本来減額されなきやいかぬものについて年間給与で調整する」と答弁(強弁)して、調整額のさかのぼり減額を合理化してきた。

年度を越えて「調整」することは、人事院勧告においても、政府においても全く想定していないものである。

自治体の会計年度は、毎年4月1日から翌年3月31日であり、各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって充てることになっている(地自法208条)。この「会計年度独立の原則」を基にして、1会計年度における一切の収入及び支出はすべて予算に計上し、議会の議決を経た上で執行する(地自法9章財政、2節予算)。そして、毎会計年度に決算を調整し監査委員の監査および議会の認定を受けることになる(同5節)。

職員の給与(月例給、期末手当などを含む)の支出も当然予算化された上で執行されることになる。歳出の会計年度所属区分に関して、「給与その他の給付は、これを支給すべき事実の生じたときの属する年度」(地自法施行令143条1)とされている。

このように自治体の財務原則は、すべての出入りのお金について年度ごとに管理し、年度ごとに完結することとしている。

「調整」に関する金員の処理(今年の4月からの月例給引き下げの条例改正までの間の月例給ないしこの間の期末手当との差額の減額)は、本来的な意味で

支出には該当しないが、予算の対象たる金員の出入りには含まれるものである。それは今年度に関するものであり、翌年度に処理することは、地自法に定める自治体の財務原則に反するものである。

5 まとめ

自治体当局は、今年度の給与改定にあたっては、これまでも増して、労働組合（職員団体）との団体交渉を尽くし、合意の上で、条例改正（条例化）を行なうべきである。更に、いかなる意味においても、不利益部分についての遡及をしないように措置するべきである。

また、12月議会における条例改正による期末手当からの「調整」、並びに、1～3月の月例給及び翌年6月期の期末手当からの「調整」は、いずれも地方公務員法ないし地方自治法に違反し違法であり、自治体当局は行なうべきではない。