

フランスにおける近年の公務員参加法制度改革 (一)

奥 忠 憲

目 次

はじめに

第一章 経 緯

第一節 ジャック・フルニエ白書(二〇〇二年)

第一款 協 定 法 制

第二款 労使代表型諮問機関法制

第二節 ベルシー協定(二〇〇八年)

第一款 背景と意義

第二款 協 定 法 制

第三款 労使代表型諮問機関法制(以上、本号)

第二章 内 容

第一節 協 定 法 制

第一款 二〇一〇年法改正

第二款 協定の効力をめぐる議論

第二節 労使代表型諮問機関法制

第一款 二〇一〇年法改正

第二款 二〇一六年法改正

おわりに

はじめに

近年の日本では、公務員の団体交渉に関する法制度の改革が議論の対象となっている。すなわち、二〇〇八年の国家公務員制度改革基本法（平成二〇年六月二三日法律第六八号）は、政府が労働協約締結権の付与をも視野に入れた自律的労働関係制度を措置すること（第二二条）等を定めるものである。その後、二〇一一年に提出された「国家公務員の労働関係に関する法律案」（第一七七回通常国会閣第七五号）は、第二章に労働組合に関する規定を置いており、第一三条で協約締結権を認めており、さらに、第九条で不当労働行為を禁止し、第五章でその救済手続を定めるものである。その後この法案は、第一七七—一八一回国会、第一八三回国会（第一八三回通常国会参第二二号）、第一八五—一八六回国会（第一八五回臨時国会衆第一七号）、第一九〇—一九四回国会（第一九〇回通常国会衆第一四号）、及び、第一九六—一九八回国会（第一九六回通常国会衆第三二号）で審議されるものの、依然として可決には至っていない。

他方でフランスに目を向けると、そこでは、公務員の団体交渉に関する法は、「公務員参加法」(droit de la participation de la fonction publique)⁽¹⁾として、かねてより公法学の研究対象となってきた⁽²⁾。近年では、二〇一〇年に制定された法律⁽³⁾により、労使協定 (accord)⁽⁴⁾ 制度の法制度化、労使交渉事項の拡大、労使代表型諮問機関法制の労使代表同数構成の廃止等による公務員代表の権限の実効化、国家、地方、病院公務員制度に共通する問題の諮問を受ける公務員制度共通評議会 (Conseil commun de la fonction publique) の創設、諮問機関を通じた非正規公務員の参加の保障等を内容とする法制度改革が実施された。この法律は、一九八三年七月から一九八六年一月にかけて当時の社会党政権の下で制定された現行公務員法⁽⁵⁾を改正するものであり、その制定以降では初めて、そこに規定された公務員参加法制度を改革するものであった。また、その後、二〇一六年には、公務員制度共通評議会の管轄の拡大等の改革を内容とする法律⁽⁶⁾が制定された。ところで、フランスでは、第五共和政期において下院議員選挙が小選挙区制によって実施されることとなり、また、

コアピタシオンの回避のために二〇〇七年以降は大統領選挙と下院議員選挙が同時期に行なわれることとなった。これにより、選挙を通して示された多数派の民意が分散されることなく直接的に政治部門に反映されるようになってきている。この点は、衆議院議員選挙への小選挙区制の導入をはじめとした九〇年代以来の一連の改革を経た日本の政治制度にも指摘できるものである。その一方で、日仏ともに、公務員の勤務条件や権利義務に関する決定は、法律や命令を通して政治部門によって行われるべきものとされている。そうすると、前記の政治制度改革を経た両国では、公務員の権利義務の保障は、選挙で示された多数派の民意を受けて大きく動揺しうるものとなりかねない。そこで、フランスで実施された前記の公務員参加法制度改革を、こうした多数派の民意から公務員が自らの権利義務を擁護し、その保障のあり方を安定したものとするための武器として、公務員の参加を保障するものと位置づけることができるのかという点を、本稿における問題の一つとする。

また、フランス公務員参加法の基礎には、官公吏の権利義務や勤務条件等を官公吏と政府行政当局との間の合意ではなく法令によって定めるべきとする官公吏関係法令規律原理 (*principe de situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires*) と、公務員を含めた労働者に対して自らの権利義務や勤務条件等に関する決定の過程に参加することを保障することを求める労働者参加原理 (*principe de participation des travailleurs*) という基本原理が存在する。両者ともに、既に本稿の筆者によって検討されたものであるが、今一度、その内容を簡潔に確認する。⁽⁷⁾

前者は、第三共和政期に判例法理として確立し、ヴィシー政府期と第四共和政期に官公吏一般身分規程法律に法定化されて以降は、現行法まで途切れることなく法定されている原理である。⁽⁸⁾ この原理は、一方では、一般利益を保障するために、官公吏の権利義務を法令によって一方的に規制するという側面を有するものであるが、他方では、法令によって官公吏の権利義務を保障するという側面を有するものでもあるとされている。⁽⁹⁾

後者は、「すべての労働者は、その代表者を通じて、労働条件の集团的決定と企業の管理に参加する」と定める第四

共和政憲法前文第八段によって確立した原理である。公務員法では、「労働条件の集团的決定」への参加は、後記の協定法制により、「企業の管理」への参加は、後記の労使代表型諮問機関法制により、それぞれ法制度化されるものである。

この原理は、政治の領域だけではなく、労使関係をはじめとした社会の領域にも民主主義の原理を適用することにより、適用される規範の決定過程に参加することを求める個人の自律性の原理や、労使等の間での実質的平等の原理を保障しようとするものである社会的デモクラシー論⁽¹²⁾に基づくものとされている⁽¹³⁾。日本の労働基本権論に目を向けても、労働基本権につき、労使間の実質的不平等の修正を求める憲法一四条の平等原理だけではなく、労働条件決定過程等への労働者による参加の保障を主たる意義のひとつとするものであるとする学説や、または、その過程等への彼らによる関与を保障するものであるとしたうえで憲法一三条の自己決定の理念に基づく側面を有するものであるとする学説といった、社会的デモクラシー論や、ひいては労働者参加原理と同様の基礎を労働基本権の下に据える学説が有力となっている⁽¹⁴⁾。また、こうした学説を踏まえた上で、労働基本権の意義を手続保障の理念から理解しようとする学説も有力に主張されている。

このような社会的デモクラシー論と、これに基づく労働者参加原理は、民間労使関係だけではなく、公務労使関係にも適用されるものとされている⁽¹⁶⁾。また、公務員法の中で労働者参加原理を法制度化することの意義として、公務員が職務を通して獲得した知見が公役務の編成運営と機能の改善に生かされるという点が指摘されている⁽¹⁷⁾。

また、憲法院は、民間の労働法だけではなく、公務員法についても、労働者参加原理に憲法上の効力を認め、これに基づき違憲審査を行なってきた⁽¹⁸⁾。ただし、労働法に関する違憲審査は、労働権や組合権に関する基本原理の決定を法律事項とする憲法第三四条第三項を根拠として、また、公務員法に関する違憲審査は、同項に加え、国家の文武官公吏に与える基本的保障の確定を法律事項とする同条第二項を理由に、非常に広範な立法府の裁量を前提としたものにとどまる⁽¹⁹⁾。ただし、憲法第三四条第二項の基礎にある官公吏関係法令規律原理は、前記のとおり、官公吏の権利利益を法令に

よって保障すべきとする側面を有するものである。そうである以上、立法府には、広範に認められている裁量の中であつても、一般利益の要請を踏まえつつ、公務員の権利利益を可能な限り保障できるように、労働者参加原理を具体化する公務員参加法制度を整備することが求められるのではないかと思われる⁽²⁰⁾。

そこで、本稿では、これらの基本原理を踏まえて行われたフランスでの近年の公務員参加法制度改革を検討することにより、その整備が立法者に求められる法制度の在り方を考えるための一助としたいと考えている。以下では、近年の改革につき、そこに至るまでの経緯（第一章）、及び、その内容（第二章）を明らかにしたうえで、その意義について考察する（おわりに）。

(1) 公務員を指す言葉として、本稿では、まず、「官公吏 (fonctionnaire)」、又は、agent public titulaire」と「公務員 (agent public)」という用語を区別して用いることとする。前者の「官公吏」は、任官処分 (titularisation) を経て任官され、もれなく公法上の法令により行政当局との関係を規律される職員を指しており、その一方で、後者の「公務員」は、「官公吏」に加え、「非正規 (非官公吏) 公務員 (agent public non titulaire (agent public non fonctionnaire))」すなわち、任官処分を受けていないものの、公法上の法令や契約により規律され、行政当局との関係が行政裁判所の管轄に属することになる職員をも含めた概念である。さらに、こうした agent public としての公務員に加え、より一般的な概念として「公務員 (fonction publique)」という語を用いることもある。すなわち、「公務員 (fonction publique) とは、公法人によって任用され、原則として行政的公役務に配属され、公法の制度に服する職員である公務員 (agents publics) によって構成される巨大な集団 (vaste ensemble) である」とされているのである。特に、公法学の領域の一つとしての「公務員法 (droit de la fonction publique)」とする⁽²¹⁾の公務員は、この意味での公務員にあたる。以上の fonctionnaire, agent public, fonction publique の概念は⁽²²⁾ Frédéric Colin, *Droit de la fonction publique: Notion de fonction publique. Carrière du fonctionnaire. Droits et obligations du fonctionnaire*, 4^e ed. Guaiño, 2016, p. 19, p. 65 et s. 本稿では、必要のない限り特に原語を附記することはいらないものの、基本的には前記の基準に従い各用語を用いることとする。

なお、兼子仁『現代フランス行政法』(有斐閣、一九七〇年)二七二頁以下では、当時の「官公吏の一般身分規程に関する一九五九年二月四日オルドナンス第五九一―二四四号」の規定等に基づいてはいるものの、基本的には前記の現行法における区別と同様に、各概念を区別し、整理している。

- (2) フランス公務員参加法に関する伝統的な議論を検討する代表的な日本の先行研究として、同右二七九頁以下。
- (3) 公務員制度に関する労使間対話の刷新及び多様な規定に関する二〇一〇年七月五日法律第二〇一―七五二号。この法律の基となった法案を審査した下院及び上院の憲法等委員会、並びに、その法案に関し協議した両院同数合同協議会の報告書として、AN, *Rapp. de Pierre Moreat-L.*

- (8) C.E. 22 oct. 1937. *Mihare, RDP*, 1938, p. 121 et s., concl. de Lagrange, note de Gaston Jèze.
- (9) 一九四一年九月一日法律第四条「官公吏は、職群 (cadres) に組み込まれるべきから、公務員制度を規制する法律と命令の規定に従う。この規定の事後的な修正を、その公布のときから官公吏に適用することができるのであり、このときに、当事者は従前のところ有効であった法文に由来する所謂既得権を行使することはできない」。
- 一九四六年一月一日法律第四六—二九四号第五条、一九五九年二月四日オルドナンス第五九—二四四号第五条、及び、官公吏一般身分規程法律第一部第四条「官公吏は、行政当局に対して法令規律関係にある」。
- (10) 官公吏関係法令規律原理の確立した第三共和政期から第四共和政期当時の議論について、Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., t. 3, A.L.F. & C^e, 1930, p. 103 et s.; Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., Dalloz, 2004 (Sirey, 1933), p. 736 et s.; Gaston Jèze, *Cours de droit public (licence) : Le fonctionnement des services publics*, Marcel Giard, 1923, p. 5 et s.; Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3^e éd., t. 2, Marcel Giard, 1930, p. 242 et s.; Louis Rolland, *Précis de droit administratif*, 1^{er} éd., Dalloz, 1926, p. 18, 10^e éd., Dalloz, 1953, p. 18 et s.; A.N. Const. étue le 2 juin 1946, Rapp. de Yves Fagon fait au nom de la Commission de l'Intérieur, n^o II-821, *Rev. Adm.*, n^o spécial 1955, p. 86, 現代の行政学, Fabrice Melletay, *Droit de la fonction publique*, 4^e éd., Economica, 2017, p. 134; Jean Waline, *Droit administratif*, 24^e éd., Dalloz, 2012, p. 382; Olivier Dord, *Droit de la fonction publique*, 3^e éd., PUF, 2017, p. 16.
- (11) 第三共和政期の議論について、Duguit, *Ibid.*; Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e éd., Fontemoing, 1923, p. 78; Hauriou, *Ibid.*, 10^e éd., Sirey, 1921, p. 589; Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, *Ibid.*, p. 243, 現代の行政学, Dord, *Ibid.*
- (12) これについて論じる代表的な邦語文献として、中村睦男『社会権法理の形成』(有斐閣、一九七三年)三六頁以下、兼子・前掲注(一)二一四頁以下、只野雅人『憲法の基本原理から考える』(日本評論社、二〇〇六年)一九四頁以下、多田一路『フランスにおける社会的民主主義について』一橋法学九巻二号(二〇一〇年)七九頁以下。労働者参加原理の一環である企業管理参加原理と社会的デモクラシー論との関係を検討するものとして、伊藤雅康『戦後フランス憲法における企業管理参加権のインパクト——第四共和制期の議論を素材として——』(二・完)名古屋大学法経論集二一六号(一九九一年)二二九頁以下。代表的な仏語文献として、René Capitant, *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982, p. 166 et s.; 同著『簡所を含めた同書の第一部第二章「民主主義の基本原則」』(pp. 147-232), René Capitant, *Principes du droit public*, Les Cours de droit, Paris 1952-1953, pp. 41-182, を収めるものがある。
- (13) A.N. Const. étue le 2 juin 1946, op. cit., p. 87 et s.
- (14) フランスにおける社会的デモクラシー論や労働者参加原理に関する議論等を踏まえたうえで、労働条件決定過程等への労働者による参加を保障することを労働基本権の主たる意義のひとつとするものとして、中村・前掲注(12)二九四頁以下。または、労働基本権は、自己の労働条件の決定過程に対する労働者の実質的関与を積極的に保障するものであるとしたうえで、憲法一三条の自己決定の理念に基づく側面を有するものであると

理解するものとして、西谷敏『労働組合法「第三版」』(有斐閣、二〇二二年)三八―四〇頁。同旨の主張を確認できるものとして、西谷敏「労働法における個人と集団」(有斐閣、一九九二年)三三三頁。このような学説において労働基本権の基礎にあるものとされている自己決定の理念が、社会的デモクラシー論を基礎づける個人の自律性の原理と重なるものであると評価するものとして、只野・前掲注(12)二九九頁。

- (15) 渡辺賢「公務員労働基本権の再構築」(北海道大学出版会、二〇〇六年)一〇―一頁以下。同書の一〇三頁では、フランスの社会的デモクラシー論や労働者参加原理に関する議論等を受け、労働者による参加の保障を労働基本権の主たる意義のひとつとする中村睦男による前記の労働基本権論(中村・同右)や、労働基本権につき、労働条件決定過程等への労働者の実質的関与を保障するものであるとしたりうえで、憲法一三条の自己決定の理念に基づく側面を有するものであるとする西谷敏による前記の労働基本権論(西谷・同右諸文献)等に代表される有力な学説上の労働基本権論が、「労働条件への参加・関与という面に憲法二八条の固有の意義を見出そうとする傾向」の強い、「いわば適正手続保障としての労働基本権の理解のし直しである」と評価されている。そのうえで、「手続が公正なものでなければならぬ」という手続的正義の要請、一定の判断形成過程への参加の要請、及び設定されている手続が実際に相手方の権利を十分に保護するよう適正に運用されていなくてはならないという手続の実効的保護の要請」といった諸要請を保障するものとして労働基本権を理解するという「適正手続保障としての労働基本権の理解」が主張されているのである。
- (16) A.N. Const. élue le 2 juin 1946, op. cit., p. 90 et s.

実際にも、前文に労働者参加原理を定める前記の第四共和憲法を起草した憲法制定国民議会で審議され、可決された一九四六年官公吏一般身分規程法律は、これら社会的デモクラシー論と労働者参加原理を具体化し、法制度化する労使代表型諮問機関として、同数公務員制度高等評議会(Conseil supérieur de la fonction publique (名称には、同数をあらわす paritaire が用いられていないが、実際には労使代表同数構成であることから、同数どうし訳語をあつむ)) (第一九条)、同数人事審議会 (commission administrative paritaire) (第二〇条)、及び、同数行政管理委员会 (comité technique paritaire) (第二二条)を新設した。つづいた諮問機関の基礎に労働者参加原理を指摘するものとして、Jean Rivero, Vers la fin du droit de la fonction publique? *Revue Dalloz*, 1947, p. 151. つづいた機関の新設につき、公務員制度への「民主主義に関する諸原理の拡張」による「公務員制度の民主化」の一環であり、公務員側の参加を促進するためのものであると評価するものとして、Jean-Marie Aubry et Robert Ducos-Alder, *Droit administratif*, 6^e ed. Dalloz, 1983, p. 51 et s.

なお、現行の官公吏一般身分規程法律での主たる労使代表型諮問機関として、公務員制度共通評議会(第一部第九条の三)、国家公務員制度高等評議会(第二部第一三条)、国家公務員同数人事審議会(同第一四条)、国家公務員行政管理委員会(同第一五条)、国家公務員衛生安全労働条件委員会(同第一六条)等を挙げることができる。また、これに加え、第四共和憲法前文第八段の「労働条件の集団的決定への参加」を法制化するものとして、官公吏組合と政府行政当局による交渉と協定の制度(第一部第八条の二)が設けられている。

- (17) A.N. Const. élue le 2 juin 1946, *Ibid.*, p. 90.

- (18) 民間の労働法に関する判決「C.C. 5. juil. 1977, n° 77-79 DC, *RDP*, 1978, p. 825 et s. note de Louis Favoreu; C.C., 18 janv. 1978, n° 77-92

DC, *Pouvoir*, 1978, n° 5, p. 186, note de Pierre Avril et de Jean Gicquel, 前者の判決に「き、伊藤雅康「労働者の参加権と憲法院」札幌学院法学二〇巻二号(二〇〇四年)四七一—四八頁、後者に「き、同五九頁。公務員法に関する判決と」C.C., 20 juil. 1977, n° 77-83 DC, *RDP*, 1978, p. 828 et s., note de Louis Favoreu, *AJDA*, 1977, p. 599 et s., note de Renaud Denoix de Saint Marc; C.C., 28 janv. 2011, n° 2010-91 QPC, *RFDC*, 2011, p. 612 et s., note de Ahmed Bello, 前者の判決に「き、同五三頁。

(19) 労働法に「き、C.C., n° 77-79 DC, *Ibid.*, cons. 3; C.C., n° 77-92 DC, cons. 5, また、公務員法に「き、C.C., n° 2010-91 QPC, *Ibid.*, cons. 3, なお、前者の労働法に関する判決を引用したうえで、社会権を、憲法院による保障が最も及ばない憲法上の権利であるとするものとして、Nicolas Molfessis, *Le conseil constitutionnel et le droit privé*, LGDJ, 1997, p. 127.

(20) 拙稿・前掲注(7)一八四卷六号四四頁、五一—五二頁。

第一章 経緯

以下では、二〇一〇年代の公務員参加法制度改革に至るまでの経緯として、二〇〇二年に公刊され、改革に向けた議論の契機となったジャック・フルニエ『公務員制度における労使間対話に関する白書』(第一節)、及び、二〇〇八年に政府と主要官公吏組合との間で締結された「公務における労使間対話の改革に関するベルシー協定」(第二節)について検討する。

第一節 ジャック・フルニエ白書(二〇〇二年)

一九八三年七月から一九八六年一月にかけて当時の社会党政権の下で制定された現行の公務員法では、二〇一〇年まで公務員参加に関する規定が改革されることはなかった。こうした二〇一〇年代の公務員参加法制度改革へと至る議論の嚆矢となったのが、二〇〇二年に社会党所属のコンセイユ・デタ名誉評定官であるジャック・フルニエによって作成された『公務員制度における労使間対話に関する白書』⁽²¹⁾である。

フルニエは、国民運動連合党のジャック・シラク大統領と社会党のリオネル・ジョスパン首相とがコアピタシオンの

状態にあった二〇〇一年七月に、社会党のミシェル・サパン国家制度改革公務員制度大臣から、現行公務員法の一般法である官公吏一般身分規程法律第一部の制定された一九八三年からの二〇周年にあたる二〇〇三年の公務員参加法制度改革に向けた検討をするという任務を受諾した。フルニエ白書は、こうした検討の成果として、翌二〇〇二年一月二二日にサパン国家制度改革公務員制度大臣に提出されたものである。

とはいえ、結局のところフルニエ白書は、二〇〇二年五月にコアピタシオンが解消され、ジョスパン首相から国民運動連合党のジャン・ピエール・ラファラン首相に交代したために、直ちに法改正へと至るものではなかった。しかしながら、後記のとおり、フルニエ白書の指摘の多くは、その後の法改正に向けた議論へと引き継がれ、ベルシー協定や二〇一〇年代の法改正へとつながることとなる。

フルニエ白書の指摘したもののうち、その後の議論へと引き継がれた主たる論点につき、協定法制に関するもの（第一款）と労使代表型諮問機関法制に関するもの（第二款）に分類した上で確認する。

第一款 協定法制

協定法制に関するものとして、主に以下の二点を挙げる事ができる。

1 法定団体交渉事項の実態との乖離

第一に、当時の官公吏一般身分規程法律第一部は、その第八条において、協定の締結に向けた交渉として、給与変更を決定する際の政府と官公吏組合との間の全国レベルでの事前交渉、及び、労働条件と労働の編成運営に関する政府行政当局と官公吏組合との交渉を定めていたが、実際には、こうした枠組を超えた交渉が展開している⁽²²⁾のであり、こうした実態と法制度との間の乖離を埋めなければならないとされた。

2 少数派官公吏組合との協定に関する効力と正統性の不均衡

第二に、関係公務員の少数派しか代表していない官公吏組合の締結した協定の効力が問題点として指摘された。すなわち、官公吏組合と政府行政当局が前記の交渉を経て締結する協定は、五月革命の成果のひとつである一九六八年のウディノ議定書を主たる契機として事実上の慣行として確立したものであるが、従来のところは、全く法制度化されていなかったことから、さらには、前記の官公吏関係法令規律原理の帰結として、法的効力を有するものとはされてこなかった⁽²⁴⁾。とはいえ、こうした協定は、次のように評価されている政治的倫理的効力を有する事実上のものとして、当事者間では遵守されてきた。すなわち、「国家は、周知のとおり『誠実な人』であり、相手方の信頼を失わないことに利益を有していることから、官公吏組合との取り決めを守ることになる」とされ、⁽²⁵⁾「公権力が、官公吏組合との全ての関係を断ちたいとも思わない限り、こうした官公吏組合との取り決めを尊重しないことに対して如何なる利益も有しないのは明らかである」とされ、⁽²⁶⁾「いかなる政府も、協定を尊重しないというリスクを決してとらなかつた」とされているのである。⁽²⁷⁾しかしながら、こうした協定は、協定を締結する官公吏組合の有する公務員代表選挙（各官公吏組合の提出する名簿による比例代表選挙）の得票に基づく代表性とは無関係に、たとえ関係公務員の半数以下の票しか得られていない少数派の官公吏組合との間であつたとしても締結されていた。そして、実態としては、こうした協定であっても、これを根拠に関係公務員からの同意を得られたものとして意思決定が行なわれてきたのであり、この点が、少数派官公吏組合との協定に関する効力と正統性の不均衡という問題として指摘されたのである。⁽²⁸⁾

第二款 労使代表型諮問機関法制

労使代表型諮問機関法制に関し、主たるものとして、以下の三点を挙げる事ができる。

1 労使代表同数構成による審議と表決の形骸化

第一に、公役務の運営等に関する決定の諮問を受ける労使代表型諮問機関である同数行政管理委員会をはじめとした労使代表の同数構成を採用する諮問機関では、その同数構成のために審議が形骸化しており、公務員代表の意見の表明が難しい状態にあることが指摘された。²⁹⁾ すなわち、こうした諮問機関の政府行政当局代表は、審議ではひたすらに沈黙した後、表決では政府行政当局からの提案を一致団結して支持する。したがって、公務員代表のみが発言することから諮問機関での審議は形骸化し、さらに、公務員代表の全員が政府行政当局からの提案に反対したとしても、その意見は諮問機関の答申では示されることのない一方で、政府行政当局代表の意見は、公務員代表の票が一票でも政府行政当局の提案を支持すると、諮問機関の答申として示されるといふ機能不全が生じていたのである。

2 非正規公務員による参加の欠如

第二に、同数人事審議会は、任官処分を受けた正規の公務員である官公吏に対する人事処分に関する諮問を受けることから、その公務員代表は、こうした正規の公務員のみが投票権を有する選挙（各官公吏組合の提出する名簿による比例代表選挙）によって選出される。しかしながら、公務員制度高等評議会は、正規の公務員だけではなく、任官処分を受けずに採用される非正規の公務員に関する諮問も受けるにも拘わらず、その公務員代表の議席の各官公吏組合への配分は、同数人事審議会の公務員代表について各官公吏組合の有する議席の比率に応じて行われる。したがって、非正規の公務員については、自らにも関係する諮問を受ける公務員制度高等評議会の公務員代表の選出に参加する機会が保障されていないという問題が生じるのである。³⁰⁾

3 公務員制度間に共通する問題に関する地方・病院公務員制度高等評議会への諮問の簡略化

第三に、内閣から公務員制度に関する諮問を受ける労使代表型諮問機関としては、三つの同数公務員制度高等評議会、すなわち、国家公務員制度に関する諮問を受ける同数国家公務員制度高等評議会、地方公務員制度に関する諮問を受ける同数地方公務員制度高等評議会、及び、病院公務員制度に関する諮問を受ける同数病院公務員制度高等評議会が存在する。これらの諮問機関は、各公務員制度に共通する諮問についても、それぞれ別個に諮問を受けるべきものとされていたが、実際には、内閣は、諮問手続の迅速化を図るために、まず、国家公務員制度高等評議会に諮問し、その支持答申を得た後に、残る二つの諮問機関に簡略に諮問していた。そのため、地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会では審議が形骸化し、また、これらの諮問機関の答申が十分に反映されなくなることにより、地方公務員と病院公務員の参加が実際には十分に保障されていないという問題が指摘された³¹⁾。

フルニエ白書は、前記の通り、サパン国家制度改革公務員制度大臣に提出された直後にジョスパン内閣が終焉を迎えたことから、直接には法改正へとつながるものではなかった。しかしながら、フルニエ白書で指摘された以上の課題は、その後の法改正に向けた議論にも引き継がれることになるのである。

第二節 ベルシー協定(二〇〇八年)

その後、公務員参加法制度の改革が再び議論されたのは、国民運動連合党のニコラ・サルコジ政権期の二〇〇七年一〇月一日から二〇〇八年三月三十一日にかけて、同党のフランソワ・フィヨン内閣のアンドレ・サンティニ公務員制度大臣補佐の主導の下に開催された労使代表からなる公務員制度会議 (conférences sur la fonction publique) のことである。³²⁾ 「公務における労使間対話の改革に関するベルシー協定」³³⁾ は、その会議の成果として二〇〇八年六月二日に政府 (エリック・ヴルト予算公会計公務員制度大臣、及び、サンティニ公務員制度大臣補佐) と主要官公吏組合 (CGT

(Confédération Générale du Travail)・C F D T (Confédération Française Démocratique du Travail)・F S U (Fédération Syndicale Unitaire)・D N S A (Union Nationale des Syndicats Autonomes)・Solidaires (Union syndicale Solidaires)・及 C C C C (Confédération Générale des Cadres)との間で締結されたものであり、⁽³⁴⁾前記の二〇一〇年の法改正へと至る議論の直接の契機となったのである。

以下では、この協定の背景と意義（第一款）を明らかにしたうえで、その協定の内容につき、協定法制に関するもの（第二款）と労使代表型諮問機関法制に関するもの（第三款）に分けて確認する。

第一款 背景と意義

歴史的に官公吏組合とは一定の緊張関係にある国民運動連合党による政権が、公務員の参加の保障に向けた改革を目指すというのは、一見したところ、少々不可解であるようにも思われる。とはいえ、この点につき、当時の政権においては、公務員における官公吏組合の組織率が高い水準にあるという状況等を踏まえた結果として、公務員の参加を保障することが、公務員の権利を規制する公務員制度改革を推進するためにも必要であると考えられていたことが指摘されている。⁽³⁵⁾

実際にも、こうした考えを、以下の動向から看取することができる。すなわち、サルコジ大統領は、二〇〇七年四月から五月の大統領選挙に向け、公務員が、一部のエリートへの権力集中、国家の閉鎖性・不均衡・無関心や、官公吏の意欲の欠如等によって無能化していることを指摘した。そのうえで、こうした問題を解決するために、公役務の運営や受付時間の改善、官公吏の職務の効率化、あるいは、公務員人事管理制度の改革による官公吏の意欲の向上等といった公約を掲げたのである。⁽³⁶⁾その後、二〇〇七年五月の大統領就任後には、まず、同年一〇月に前記の公務員制度会議が開催され、その成果として翌年六月に前記のベルシー協定が締結された。二〇一〇年七月には、この協定を受けた前記の二〇

一〇年の法律が制定されることにより、後記のとおり、公務員参加法制度が改革され、公務員の参加がより保障されることとなった。これに続き、この法律の制定された翌々月の二〇一〇年九月には、コンセイユ・デタ副院長（基本的には首相が形式上の院長であるため、副院長が事実上の院長に相当する）のジャン・マルク・ソヴェを長とする「官公職における利益相反行為の防止に向けた検討委員会」が設立された。この委員会は、翌二〇一一年一月に大統領に対して『新たな官公職倫理に向けて』と題した報告書⁽³⁷⁾を提出した。その後、この報告書を受けて官公職倫理規制を強化しようとする法案が提出された。

さらに、こうした官公職制度改革は、「模範的な共和国」⁽³⁸⁾を公約に掲げて二〇一二年四月から五月の大統領選挙において当選した社会党のフランソワ・オランド大統領にも引き継がれた。同年七月には同党のジョスバン元首相を長とした「官公職に関する倫理と刷新の委員会」が組織され、この委員会は、同年一月に『民主主義の刷新のために』と題した報告書⁽³⁹⁾を公表した。翌二〇一三年四月二四日には、この報告書を受けた法案が、ジャン・マルク・エロー首相とアラン・ヴィダリス首相付議会議会関係担当大臣により、下院に提出され、その後、この法案は、利益相反防止制度の創設、兼業規制の整備や資産利害状況届出公表制度の法制化等を内容とする「官公職の透明性に関する二〇一三年一月一日憲法附属法律第二〇一三一九〇六号」、及び、「官公職の透明性に関する二〇一三年一月一日法律第二〇一三一九〇七号」として成立した。また、同年は官公吏一般身分規程法律第一部の制定三〇周年であった。そこで、これを機に前記の官公職制度改革を特に官公吏に対して推し進めることに主眼を置いて第一部を改正する内閣提出法案が、六月に公務員制度共通評議会に諮問され、その答申を受けたうえで、第一部の制定記念日である七月一三日に閣議を経た後に、エロー首相とマリリーズ・ルブランシユ国家制度改革地方権公務員制度大臣により、下院に提出された。その後、前記の二〇一三年憲法附属法と二〇一三年法の制定を受けた修正案が二〇一五年五月に公務員制度共通評議会に諮問され、その答申を経たうえで、マニユエル・ヴァルス首相により、六月に下院に提出された。この修正案により修正され

た法案は、七月からは内閣の採用した憲法第四五条の審議促進手続に基づき、下院と上院で審議され、両院同数合同協議会で協議され、下院と上院で再審議されたうえで、翌年四月に、官公吏の倫理規定や権利義務規定の改正、及び、第二章第二節第二款で扱う労使代表型諮問機関法制の改革等を内容とする前記の二〇一六年の法律として成立した。

以上の動向からは、公務員の参加を保障する法制度改革が、公務員の権利を規制する公務員制度改革を進めるための前提としても議論され、実施されるに至ったことを確認することができる。

このような情勢の中で締結されたベルシー協定について、ウルト予算公会計公務員制度大臣とサンティニ公務員制度大臣補佐は、以下の二点から、これを「公務員制度にとつての歴史的な転換点」であるとした。⁽⁴⁰⁾

第一に、この協定は、ヴィシー政府による一九四一年法を除くと一九四六年法から続く官公吏一般身分規程の歴史の中では、労使間対話に関する規定の改正を対象とした初めての協定である。⁽⁴¹⁾

第二に、この協定は、公務員制度の中に、「選挙」と「交渉」という二つの主要原理を中心とした社会的デモクラシー論を新たに制度化することを根幹に据えるものであるという点で、これまでの法制度の抜本的な改革を目指すものである。⁽⁴²⁾

こうしたベルシー協定は、主に以下の計六点に関する労使間の合意を内容とするものである。これらを、協定法制に關するもの（第二款）と労使代表型諮問機関法制に關するもの（第三款）とに分けて確認する。

第二款 協定法制

1 法定団体交渉事項の拡大と、公務員代表選挙の結果に基づく協定有効要件の創設

第一に、協定の締結を目指して行われる交渉の場を強化することを求めている。⁽⁴³⁾ すなわち、官公吏組合と政府行政当局との間の法定交渉事項を、フルニエ白書でも指摘されていたように、その交渉の実態に合わせて拡大する必要がある

ことから、たとえば、キャリアパスと昇進、職業訓練、社会保障、労働環境の衛生安全や、公務に対する障がい者の同化政策等についての交渉を法定交渉事項に含めることが定められている。また、特に、購売力に関しては交渉を義務化することも定められている。加えて、政府と官公吏組合との全国レベルでの交渉だけではなく、多様なレベルにおける交渉も発展してきていることから、こうした交渉の発展を受けた法制度整備も定められている。さらに、フルニエ白書でも問題視されていた少数派官公吏組合との協定に基づく意思決定を排除するために、協定を締結する官公吏組合が公務員代表選挙で獲得した票の割合に基づき、当該協定の有効要件を創設することを定めている。ただし、こうした要件に照らして有効であると判断される協定についても、官公吏関係法令規律原理を根拠として法的効力が否定されるのであり、したがって、その効力は政治的倫理的なものではないことも確認されている。とはいえ、同じく政治的倫理的な効力を有するものとして考えられていた従前の協定とは異なり、こうした公務員代表選挙の結果に基づく有効要件の創設は、「各当事者に責任を負わせることによつて署名の政治的効力を強化することができるであろう」とされており、こうした有効要件に基づいて締結された協定と、こうした協定を適用するための措置は、「交渉の影響を受ける者の目から見て正統なものとして認められうるであろう」とされているのである。⁽⁴⁵⁾

2 官公吏組合の権利とリソースの強化

第二に、官公吏組合の有する権利とリソースを強化することを求めている。⁽⁴⁶⁾ すなわち、専従公務員等に対し、とりわけ、専従を終えた後の給与、昇給、昇進、職業訓練へのアクセス、及び、復職等に関して与えられる保障を現代化すること等が示されている。

第三款 労使代表型諮問機関法制

1 労使代表同数構成の廃止等による審議と表決の活性化

第一に、労使代表型諮問機関における審議と表決を活性化させることを求めている。⁽⁴⁶⁾ すなわち、公務員代表に対する事実上の絶対的優位を政府行政当局代表に保障することで諮問機関での審議と表決を形骸化したものとする大きな要因としてフルニエ白書でも問題視されていた諮問機関の労使代表同数構成につき、これを廃止することが定められている。さらに、表決の結果として、政府行政当局の提案に対して公務員代表が全員一致で反対するときには、審議をもう一度やり直すことを義務付けることも示されている。

2 非正規公務員による参加の保障

第二に、諮問機関に対して公務員代表を送り出し、または、政府行政当局と直接に交渉することもできる官公吏組合の代表性を強化することを求めている。⁽⁴⁷⁾ とりわけ、フルニエ白書でも課題として指摘された非正規公務員の参加の保障につき、非正規公務員の投票できない同数人事審議会公務員代表選挙の結果に基づき行政管理委員会や公務員制度高等評議会における公務員代表を選出することとしていた法制度を改革することにより、非正規の公務員も投票できる行政管理委員会公務員代表選挙の法制度を新たに整備すること、及び、こうした行政管理委員会公務員代表選挙の結果に基づき、公務員制度高等評議会の公務員代表を選出することを求めているのである。

3 行政管理委員会の正統性と権限の強化

第三に、行政管理委員会の正統性と権限を強化することを求めている。⁽⁴⁸⁾ この点については、その労使代表同数構成の

廃止や、公務員代表選挙における非正規公務員の参加の保障といった前記の改革課題に加え、行政管理委員会の管轄を事態に適合させるために、公役務の編成運営、行政組織の再編、任用方針、身分規程に関する問題、手当に関する基本方針、職業訓練、職場での男女平等、労働環境に関する衛生、安全、健康といった類型に分類し、法律に明記すること等を内容としている。

4 公務員制度間に共通する諮問を受ける労使代表型諮問機関の新設

第四に、各公務員制度間に共通する論点等に関する労使間対話を強化することを求めている。⁽⁴⁹⁾ すなわち、一九八三年七月から一九八六年一月にかけて当時の社会党政権の下で定められた現行の官公吏一般身分規程法律は、従前のところは一つの法律によって基本的には全ての官公吏に適用される一般法と個々の官公吏に応じた特別法を定めていたことは対照的に、全ての官公吏に適用される一般法にあたる一つの法律に加えて、国家公務員、地方公務員、病院公務員のそれぞれに適用される特別法にあたる三つの法律からなる全部で四つの法律から構成されている。これによって、各公務員制度の特性に応じた規律を目指したのであり、公務員制度高等評議会についても、公務員制度ごとに設置することにより、それぞれに固有の意見を反映させることを保障しようとしたのである。しかしながら、フルニエ白書でも指摘されていたとおり、このように各公務員制度に分割された高等評議会の仕組みでは、一般法の制定改廃をはじめとしたすべての公務員制度に共通する事柄については、特に地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会において十分に審議することができず、その結果として、とりわけ地方公務員と病院公務員の参加を保障することが実際には難しい状態であった。そこで、こうしたすべての公務員制度に共通する事柄の諮問を受ける労使代表型諮問機関として、すべての類型の公務員の代表からなる諮問機関を設置することが定められているのである。

主として以上の計六点に関する労使間の合意を内容とするベルシー協定が二〇〇八年六月二日に締結されたことを受

け、この協定の内容を基にした法案の起草作業が始まった。その後、この法案は、二〇〇九年四月一日にフィヨン首相とヴルト予算公会計公務員制度大臣によって下院に提出され、二〇一〇年二月二三日にフィヨン首相の提出した修正案により、公務労使間対話の刷新に関する規定以外の公務員制度に関する多様な規定を追加され、その翌日に内閣の採用した憲法第四五条の審議促進手続に基づき、それ以降は、下院と上院で審議され、両院同数合同協議会で協議され、下院と上院で再審議されたうえで、前記の二〇一〇年七月五日法律第二〇一〇一七五一号として成立するのである。その後、前記のとおり、二〇一六年に、労使代表型諮問機関法制をさらに改革する二〇一六年四月二〇日法律第二〇一六一四八三号が制定されることとなる。

これらによる公務員参加法制度改革の内容については、章を改めて検討する。

- (21) Jacques Fournier, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La Documentation française, 2002.
- (22) *Ibid.*, p. 38 et s.
- (23) 五月革命、ウデオノ議定書、及び、この議定書を主たる契機として確立した事実上の慣行としての交渉と協定につき、拙稿・前掲注(7)一八四巻六号三〇頁。
- (24) 協定の法的効力を否定する判例として、協定の条文の文言に対する取消請求を退けた C.E. 27 oct. 1989, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile*, *Rec.*, p. 766；公務員の俸給表と階級表との改革に関する協定を契約公務員に適用しならしめる決定に対する取消請求を退けた C.E. 1^{er} févr. 1999, *Association syndicale des contractuels du ministère de l'Industrie*；協定に定められている諮問手続を経ずに定められた命令に対する取消請求を退けた C.E. 23 févr. 2001, *Syndicat CFDT des personnels assurant un service aviation civile et activités connexes*, *Rec.*, p. 1016；協定の不履行に対する損害賠償請求を退けた C.E. 24 mai 2006, *Valérie*.
- (25) René Chapuis, *Droit administratif général*, 15^e éd., t. 2, Montchrestien, 2001, p. 76.
- (26) Melleray, *op. cit.*, p. 229.
- (27) C.E., *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003, p. 336.
- (28) Fournier, *op. cit.*, p. 40.
- (29) *Ibid.*, p. 26.

- (30) *Ibid.*, p. 31.
- (31) *Ibid.*, p. 44.
- (32) 公務員制度会議の議事内容の要約として、Réunion de synthèse de Conférences sur la fonction publique, *Conférences dialogue social parcours professionnels*, 2007.
- (33) DGAFP, *Relève de conclusions relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique*, 2008.
- (34) それらの官吏組合は、公務員代表選挙の結果に基づく、合計で関係公務員全体の七五パーセント以上を代表するものである (S. Rapp, de *Jean-Pierre Vidal*, op. cit., p. 21)。
- (35) 植村哲「欧州地方公務員情勢——地方公務員制度及びその運用に関する比較論的考察——(第六回：フランスの地方公務員制度に関する比較論的考察 (その二))」地方公務員月報五四八号 (二〇〇九年) 五一頁。
- (36) Nicolas Sarkozy, *Mon projet ; Ensemble tout devient possible*, 2007, pp. 4-5.
- (37) Jean-Marc Sauvé et al., *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française, 2011.
- (38) François Hollande, *Le changement c'est maintenant*, 2012, p. 31 et s.
- (39) Lionel Jospin et al., *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012.
- (40) DGAFP, op. cit., p. 3.
- (41) *Ibid.*
- (42) *Ibid.*
- (43) *Ibid.*, p. 8 et s.
- (44) *Ibid.*, p. 10.
- (45) *Ibid.*, p. 16 et s.
- (46) *Ibid.*, p. 11 et s.
- (47) *Ibid.*, p. 5 et s.
- (48) *Ibid.*, p. 14 et s.
- (49) *Ibid.*, p. 12 et s.