

フランスにおける2019年8月の公務員参加法制度改革

—協定への法的効力付与に向けた授権、行政社会委員会の新設等—

奥 忠 憲*

要 旨

フランスでは、「公務員制度を改革する2019年8月6日法律第2019-828号」により、労働条件の決定過程等に対する公務員の参加を保障する公務員参加法制度が、労働者参加原理に基づき大きく改革された。すなわち、この法律により、①関係公務員の多数派を代表する官公吏組合と政府行政当局との締結する協定に法的効力を付与するための規定のオールドナンスへの授権、②行政管理委員会と衛生安全労働条件委員会を統合した行政社会委員会の新設、③同数人事審議会の設置単位の統合と管轄権の制限、④公務員制度共通評議会の管轄権の強化がなされた。以上の法改正のうち、②と③に対しては、憲法院2019年8月1日判決第2019-790 DC号において、労働者参加原理に違反するかが問題となったが、いずれの点についても違反しないとの判決がなされた。以上を踏まえ、日本の公務員法において、①労使間の合意に法的効力を認めるためには、公務員側の当事者に関係公務員の多数派を代表していることを求める必要のあること、②今後のフランスにおいて協定への法的効力付与を目指す中でなされることの期待される議論が参考になるかもしれないこと、③フランスの労使代表型諮問機関法制を参考にすることにあたり、本法律の課題とする点も考慮すべきことを示唆した。

キーワード：フランス公務員参加法制度、協定への法的効力付与、行政社会委員会

はじめに

フランスでは、以下のとおり、2008年に締結されたベルシー協定¹を直接の契機とし、日本における公務労使交渉法制度に相当する公

* 京都女子大学 非常勤講師
京都大学 特定助教

1 ベルシー協定の内容を公表するものとして、DGAFP(2008)。また、この協定について扱う邦語文献として、奥(2019b)36-43頁。

務員参加法制度の改革が進んできている。すなわち、ニコラ・サルコジ政権期に、そのベルシー協定により、公務員代表選挙の結果に基づく協定有効要件の創設や、公務員制度間に共通する問題に関する諮問を受ける労使代表型諮問機関の新設等につき、内閣と官公吏組合との間で合意がなされた。その後、「公務における労使間対話の刷新とその他多様な規定に関する2010年7月5日法律第2010-751号」²では、前記のベルシー協定も踏まえ、協定締結当事者となる官公吏組合が公務員代表選挙において関係公務員の半数以上の票を得ているかという基準に基づく協定有効要件の創設や、公務員制度間に共通する問題を管轄する労使代表型諮問機関である公務員制度共通評議会の新設等について定められることになった。さらに、フランソワ・オランド政権期に制定された「官公吏の倫理と権利義務に関する2016年4月20日法律第2016-483号」³は、公務員制度共通評議会の管轄につき、国家・地方・病院公務員制度という3つの公務員制度に共通する問題から、これらのうち2つの公務員制度に共通する問題へと拡大させる等の改革をした。

続くエマニュエル・マクロン政権も、公務員参加法制度改革を課題としており、その結果として、「公務員制度を改革する2019年8月6日法律第2019-828号」⁴の第1章（第1条から第14条）により、協定への法的効力付与に向けた授権や、行政社会委員会の新設をは

じめとした重要な改革がなされることとなった。

そこで、本稿では、その2019年8月6日法律第2019-828号第1章における主要な公務員参加法制度改革（I）、及び、同法に関する合憲判決である憲法院2019年8月1日判決第2019-790DC号⁵における公務員参加法制度改革に関する判示（II）について確認する。そのうえで、最後に、これらの法改正と判決につき、日本法における意義を示唆する（おわりに）。

I. 2019年8月6日法律第2019-828号

以下では、2019年8月6日法律第2019-828号の基となった法案に関する議会資料も参照することにより、まず、同法による改革の対象である公務員参加法制度が、憲法上の原理とどのような関係にあるものと考えられているのかを明らかにする（1）。そのうえで、同法による主な公務員参加法制度改革として、政治的倫理的効力のみが原則として認められていた協定への法的効力付与に向けた授権（2）、基本的には行政管理委員会と衛生安全労働条件委員会を統合した労使代表型諮問機関である行政社会委員会の新設（3）、同数人事審議会に関する設置単位の統合と管轄権の限定（4）、公務員制度共通評議会の管轄権の強化（5）について確認する。

2 この2010年法の基となった法案に関する議会資料として、A.N. (2010) ; S. (2010) ; C.M.P. (2010). この法律による法改正につき、下井 (2017) 40頁、50-63頁、奥 (2019a) 31-33頁、37-39頁、奥 (2019c) 59-68頁。

3 この2016年法の基となった法案に関する議会資料として、A.N. (2015) ; S. (2015) ; C.M.P. (2016). この法律による法改正につき、奥 (2017)、奥 (2019a) 39頁、奥 (2019c) 68-72頁。

4 この2019年法の基となった法案に関する議会資料として、A.N. (2019) ; S. (2019a) ; S. (2019b) ; C.M.P. (2019). なお、奥 (2019b)、及び、奥 (2019c) は、同法の制定前に脱稿されたものである。そのため、同法による公務員参加法制度改革については、奥 (2019c) の末尾の附記 (79-81頁) において、極めて簡単に確認するのみにとどまっている。

5 C.C. (2019a).

1. 公務員参加法制度と憲法上の原理との関係性

本法律の基となった法案に関する議会資料は、本法律による改革の対象である公務員参加法制度につき、以下のとおり、憲法上の原理である労働者参加原理を保障するものであることを確認している⁶。すなわち、まず、労働者参加原理が、「すべての労働者は、その代表者を介し、労働条件の集団的決定と企業の管理に参加する」と定めている第四共和政憲法前文第8段に基づくものであるとしている。さらに、同段を受けた公務員法における労使代表型諮問機関として、1946年官公吏一般身分規程法律（1946年10月17日法律第46-2294号）の第20条と第21条では、公務員制度高等評議会の前身である同数公務員制度高等評議会、後記のとおり本法律により行政社会委員会に統合された行政管理委員会の前身である同数行政管理委員会、及び、同数人事審議会が設けられていることを確認している⁷。

以上の1946年法につき、「官公吏に与えられる『参加権』を明らかな仕方では保障しなかったものの、官公吏が自らに関係する措置の立案と実施に間接的に参加する枠組を定めるものである」と評価している⁸。

そのうえで、公務員法において、労使代表型諮問機関への諮問を経なかった法案に基づく法律が労働者参加原理に違反するかが問題となった憲法院1977年7月20日判決第77-

83DC号⁹、及び、法律の定める内容自体が労働者参加原理に反するのかが問題となった憲法院2011年1月28日判決第2010-91QPC号¹⁰を引用し、労働者参加原理が公務員法においても適用されるものであるとしている。

以上を踏まえ、本法律による改正の前の時点では、代表的官公吏組合と政府行政当局との交渉と協定に関する法制度、並びに、公務員制度共通評議会、公務員制度高等評議会、同数人事審議会、行政管理委員会や、衛生安全労働条件委員会といった労使代表型諮問機関法制度からなる公務員参加法制度が、公務員法における労働者参加原理を保障していることを、その改正の前提として確認しているのである¹¹。

2. 協定に法的効力を付与するための規定のオールドナンスへの授権

1968年に五月革命の結果として締結されたウディノ議定書を主たる契機とし、官公吏組合と政府行政当局が定期的に交渉し、協定を締結するという事実上の慣行が確立した。その後、1983年に制定された公務員制度の一般法である官公吏一般身分規程法律第1部（1983年7月13日法律第83-634号）の第8条において、官公吏組合と政府行政当局との交渉が法制度化され、前記の2010年法の第1条により官公吏一般身分規程法律第1部に新設された第8条の2において、第8条から交渉法

6 A.N. (2019), pp. 21-23.

7 その1946年法による労使代表型諮問機関法制の創設につき、奥（2019a）36頁、奥（2019b）31頁。なお、本法律により行政管理委員会とともに行政社会委員会に統合された衛生安全労働条件委員会を含めた労使代表型諮問機関法制の沿革については、奥（2019a）36-39頁。

8 A.N. (2019), p. 21.

9 C.C. (1977). この判決につき、奥（2019a）42-43頁、奥（2019b）27頁。

10 C.C. (2011). この判決につき、奥（2019a）43-44頁、奥（2019b）27頁。

11 A.N. (2019), pp. 22-23. 本法律による改正前における代表的官公吏組合と政府行政当局との交渉と協定に関する法制度につき、奥（2019a）31-32頁、奥（2019c）59-62頁。本法律による改正前における労使代表型諮問機関法制度につき、奥（2019a）40-42頁、奥（2019c）70-72頁。

制に関する規定が移されると同時に、官公吏組合と政府行政当局との間の協定が法制度化され、その中で、協定締結当事者となる官公吏組合が直近の公務員代表選挙の際に関係公務員の半数以上の票を得ているかという基準に基づく協定有効要件が設けられた。

こうして有効要件が設けられることとなったとはいえ、これをみたした協定であっても、「官公吏は、行政当局に対して法令規律関係にある」と定めている官公吏一般身分規程法律第1部第4条を直接の根拠として確立している官公吏関係法令規律原理¹²を理由に、基本的には法的効力ではなく政治的倫理的効力のみを有するものとされてきている¹³。この点については、本法律の制定過程においても、協定は法的効力を有するものではなく、専ら政治的倫理的効力を有するものであるとされてきていることが、行政裁判所の判決を引用することにより、確認されている¹⁴。

その一方で、同時に、前記の2010年法の制定された2010年7月から2014年7月までの間に、省庁レベルで締結された協定の数が16と少ないことが問題視されている¹⁵。その一因として、協定に法的効力が認められていないことにより、協定に基づく法令が制定されるまでに長い時間を要しうること¹⁶や、協定に基づく法令を制定するか否かが管轄機関の裁量に委ねられていること¹⁷が指摘されている。

こうした問題につき、その改善を目指した

議論として、首相や公務員制度担当大臣等の命令によって認可されたときにのみ、多数派の官公吏組合と締結された協定（accord）に法的効力を付与し、これを協約（convention）とする法制度を提案するジャック・フルニエによる2002年の白書¹⁸、及び、非正規の契約公務員に関するものであればすべての問題についての協定と、官公吏に関するものであれば身分規程で規律されるべき性質を有しない問題（職業訓練、労働条件、社会保障、給与等）についての協定に対し、法律かデクレによる認可を受ける限りで法的効力を与えることを提案するジャン＝リュドヴィック・シリカニによる2008年の白書¹⁹が参照されている²⁰。

以上の議論を受け、協定に法的効力を付与することにより、協定の締結を促し、ひいては、公務における労使間対話の枠組を強化することが必要であるとされた²¹。その結果として、本法律の第14条は、内閣に対し、憲法第38条に所定の手続に従い、本法律の公布から15箇月以内に、オルドナンスにより、①官公吏組合と交渉できる権限を有する政府行政当局、及び、交渉事項（第1号）、②多様な交渉レベル間の調整条項、及び、全国レベルでの協定のない中で地方レベルでの協定を締結できる要件（第2号）、並びに、③多数派との協定が法的効力を有する場合、これを有するための要件、必要に応じ、協定の多数性を評価する方法、多数派との協定の締結要件と解除

12 日本における勤務条件法定主義原理に相当するものである。官公吏関係法令規律原理につき、奥（2018a）、奥（2018b）54-66頁、奥（2019b）26頁。

13 奥（2019a）30-32頁、奥（2019c）61頁。

14 A.N.（2019）, p. 50.

15 Étude d'impact（2019）, p. 74 ; A.N.（2019）, p. 50.

16 Étude d'impact（2019）, p. 74.

17 A.N.（2019）, p. 50.

18 Fournier（2002）, pp. 88-92. フルニエ白書の認可制度につき、奥（2019a）34頁、奥（2019c）63頁。

19 Silicani（2008）, pp. 116-117. シリカニ白書の認可制度につき、奥（2019a）34-35頁、奥（2019c）63-64頁。

20 Étude d'impact（2019）, pp. 74-75 ; A.N.（2019）, pp. 50-51.

21 A.N.（2019）, p. 51.

要件、及び、多数派との協定に法的効力を与えることのできる認可の方法（第3号）を定めることを授權している。また、同条では、こうしたオルドナンスの追認を議会に求める内閣提出法案は、そのオルドナンスの公示から3箇月以内に議会に提出されることもとされている。

ただし、本法律の制定過程において、上院では、協定に法的効力を付与する法改正が必要であることについては認められたものの、そのための規定をオルドナンスに授權することについては、その授權を正当化できるだけの特権性にも緊急性にも欠けることを理由に、あくまでも通常法律制定手続によって制定された法律に基づき法的効力を付与すべきであるとして、一度は反対されており²²、その後、両院同数合同協議会において、オルドナンスへの授權を定める下院案で両院が合意したという経緯があった²³。

また、前記のとおり、本法律の制定過程では、フルニエ白書とシリカニ白書の認可制度が参照されており、さらに、本法律の第14条第3号では、多数派との協定に法的効力を与えることのできる認可の方法を定めることもオルドナンスに授權されている。しかしながら、フルニエ白書の認可制度につき、ファブリス・メルレイは、第1に、協定が命令事項に属する問題に関するものしか規定できないこと、第2に、政府行政当局が認可するかしないかを自由に判断できることを理由として、「協定の認可行為と協定の内容を定めるデクレ

との間の差異は、法的にも政治的にも限定的なものではない」と批判している²⁴。こうした批判は、シリカニ白書の認可制度につき、デクレによる認可に関してはフルニエ白書の認可制度と同様に妥当する。その一方で、法律による認可に関しては、協定が法律事項に属する問題に関するものも規定できるという点では当たらない。しかしながら、そうした批判から類推すると、議会が認可するかしないかを自由に判断できるという点では、協定の認可行為と協定の内容を定める法律との間の差異は、法的にも政治的にも限定的なものではないということになる。

なお、前記のとおり、2010年の法改正により、協定締結当事者の官公吏組合が直近の公務員代表選挙で関係公務員の半数以上の票を得ていることという協定有効要件が設けられた。この協定有効要件の創設については、直ちに協定に法的効力をもたらすものではないと確認されつつも、将来における法的効力の付与に向けた段階のひとつであると評価されている。こうした評価を端的に引用すると、「立法府は偉業を成し遂げた。すなわち、協定による規範の有効要件を定めたのである。ただし、この規範は、まだ今日では規範的効力を有してはいないのだが」とされており²⁵、「間違いなく、将来において団体協定の規範性を認めることの第一歩である」とされており²⁶、「立法府は、人々の心に、遅かれ早かれ近い将来には公務員法の新たな法源となり得るのであろう協定に慣れるための時間を与えている」

22 S. (2019a), pp. 76-77.

23 C.M.P. (2019), p. 11.

24 Melleray (2017), p. 230.

25 Marc et Struillou (2010), n° 43.

26 Melleray (2010), p. 2049.

とされているのである²⁷。本法律では、前記のとおり、オルドナンスにより法的効力を付与できる協定を多数派との協定に限定している。この点については、そうした2010年の法改正に対する評価の妥当性を証明するものと考えることができるであろう。

3. 行政社会委員会の新設

マクロン政権の制定した2017年9月22日オルドナンス第2017-1386号²⁸による労働法典改正以前において、労働者参加原理を保障するために、民間企業には、11人以上の従業員を擁する場合に、従業員の苦情を雇用主に伝えること等を任務とする従業員代表委員を設けることが義務付けられており、さらに、これに加え、50人以上の従業員を擁する場合に、従業員による集団的な意見表明と彼らの利益を保障すること等を任務とする企業委員会、及び、衛生、安全や労働条件の改善等を任務とする衛生安全労働条件委員会を設けることも義務付けられていた。

以上の法制度については、50人以上の従業員を擁する企業に複数の機関の設置を求めている点で、労使間対話における効率性、迅速性や、一貫性を損なわせるものとされていた。さらに、企業が負担を避けるために、従業員の採用を抑制する誘因にもなっているとされていた。

そこで、前記の2017年オルドナンスの第1条は、労働法典を改正することにより、これ

らの機関を統合した社会経済委員会を新設した²⁹。その結果として、労働法典第L. 2312条の5において、11人以上50人未満の従業員を擁する企業では、社会経済委員会における従業員代表は、従業員の苦情を使用者に伝えること等を任務とするものとされることとなった。さらに、労働法典L. 2312条の8、及び、労働法典L. 2312条の9において、50人以上の従業員を擁する企業では、社会経済委員会は、従業員による集団的な意見表明と彼らの利益の保障、並びに、衛生、安全や、労働条件の改善等を任務とするものとされることとなった³⁰。

その後、以上の労働法典改正は、本法律による公務員法改正にも波及することとなる。従前の公務員法では、労働法における従業員代表委員のカウンターパートは存在しないものの、労働者参加原理を保障する労使代表型諮問機関として、企業委員会に相当する行政管理委員会があり、また、衛生安全労働条件委員会も設けられていた³¹。本法律では、前記の2017年オルドナンスによる法改正を参考とし、これらの労使代表型諮問機関を統合することにより、公務員による参加の一貫性を確保することが目指された³²。その結果として、本法律第4条は、国家公務員制度に適用される特別法である官公吏一般身分規程法律第2部（1984年1月11日法律第84-16号）を改正することにより、両者を統合した行政社会委員会（comité social d'administration）を新設し

27 Jean-Pierre (2010), n° 10.

28 このオルドナンスを追認する2018年3月29日法律第2018-217号の基となった法案に関する議会資料として、A.N. (2017) ; S. (2017) ; C.M.P. (2018).

29 社会経済委員会の新設までの経緯につき、A.N. (2017), p. 8 et p. 20. この点に関する邦語文献として、安藤 (2018) 18頁、奥 (2018b) 74-75頁。

30 社会経済委員会の内容につき、安藤 (2018) 18頁、奥 (2018b) 75頁。

31 行政管理委員会と衛生安全労働条件委員会の管轄と構成につき、奥 (2019a) 40-41頁、奥 (2019c) 70-71頁。

32 C.E. (2019b), p. 3 ; A.N. (2019), pp. 34-35 ; S. (2019), p. 21.

ている。さらに、地方公務員法と病院公務員法における行政社会委員会のカウンターパートとして、地方公務員制度に関する特別法である官公吏一般身分規程法律第3部（1984年1月26日法律第84-53号）、及び、公衆衛生法典を改正することにより、地方社会委員会（comité social territorial）、及び、病院公施設社会委員会（comité social d'établissement）も新設している。以下では、最もベーシックな機関として、行政社会委員会について解説する。

行政社会委員会は、全ての国家行政機関と国家非商工業的公施設において、原則として一つまたは複数設けられるものである。ただし、公施設の人員が不足するときには、複数の公施設にまたがる一つの行政社会委員会を設け、その委員会において、その公施設の職員の代表を保障することができる（第2部第15条第1項）。

行政社会委員会は、以下に関する問題について管轄する（同条第2項）。すなわち、①公役務の運営と機能（同項第1号）、②公役務の質とアクセシビリティ（同項第2号）、③人材政策に関する戦略方針（同項第3号）、④異動と昇進に関する管理の基本方針、及び、経歴に関する評価の基本方針（同項第4号）、⑤公務における平等と差別対策に関する論点及び政策（同項第5号）、⑥特別身分規程案（同項第6号）、⑦労働中の公務員の身体的精神的健康の保護・衛生・安全、労務管理、テレワーク、勤務時間外における労働からの解放に関する論点、デジタル機器の使用規制措置、

労働条件の改善、及び、労働条件の改善に係る法的措置（同項第7号）、並びに、⑧その他 CONSEIL・DATA の議を経たデクレに所定の問題（同項第8号）である。

なお、行政機関や公施設が CONSEIL・DATA の議を経たデクレに所定の人員をみたすときには、前記①の問題であることから行政社会委員会の直接に管轄する公役務再編案に関する問題を除き⑦の問題を管轄する衛生安全労働条件部会が設けられる（同条第3項）。その人員をみたさないときであっても、職務上の特別な危険性により正当化されるときには、そのデクレの規定に従い、その部会を設けることもできる（同項）。その他にも、職務上の特別な危険にさらされている複数の公役務の同じ庁舎または同じ庁舎群への設置により正当化されるとき、または、行政機関や公施設の公役務の一部であっても、職務上の特別な危険性の存在により正当化されるときには、その部会を設けることができる（同条第4項）。

行政社会委員会の構成は、以下のとおりである（第2部第15条の2）。すなわち、行政当局代表と公務員代表により構成され、公務員代表のみが表決権を有する。公務員代表は、原則として、官公吏一般身分規程法律第1部第9条の2に所定の条件に従い、関係公務員により選挙される³³。ただし、特に人員不足をはじめとした状況により正当化されるときであり、CONSEIL・DATA の議を経たデクレに所定の条件に基づくときには、この限りではない。前記の第2部第15条第3項の衛生安全労働条件部会の公務員代表は、行政社会委員

33 公務員代表選挙は、官公吏組合の提出する名簿に基づく比例代表選挙により実施されるものであり、名簿を提出できる官公吏組合は、①選挙の行なわれる公務員制度の中で、内部規則の登録日から起算すると、少なくとも2年以上前から適法に結成され、かつ、②共和国の価値の尊重と独立性という基準をみたした官公吏組合または官公吏組合連合に属する官公吏組合である（第1部第9条の2）。この点については、本法律による改正の対象ではないため、従前の行政管理委員会における公務員代表の選出方法と同様である。

会の公務員代表、または、その代理の中から選出される。その部会における公務員代表代理は、行政社会委員会に議席を有する官公吏組合により、自由に選出される。同条第4項の衛生安全労働条件部会の公務員代表は、近接する一つまたは複数の行政社会委員会の公務員代表選挙の結果に基づき、または、関係公務員への諮問を経た後に、官公吏組合により選出される。

4. 同数人事審議会の設置単位統合と管轄権限定

従来の同数人事審議会³⁴は、原則としてコール³⁵毎に設置されており³⁶、そのコールに所属する官公吏の選挙する公務員代表と行政当局の代表との同数構成であり、そのコールに所属する官公吏に関する個別的決定に関する諮問を受けるものとされていた（第2部旧第14条）。加えて、コンセイユ・デタの議を経た1982年5月28日デクレ第82-451号の第25条では、①採用、任官提案、任官拒否提案について、②退職、出向、休職、人事評価、昇給、異動、懲戒、職務無能力を理由とした罷免に関する個別の問題について、③組合活動を理由とした有給休暇の拒否決定について、または、④関係官公吏からの求めにより、パートタイム労働の許可、管理職試験の準備や継続的職業訓練活動のための休暇の許可について管轄するものとされており、さらに、⑤その他にも、同数人事審議会の長により、または、

その公務員代表の半数以上の求めにより、関係官公吏に関する全ての個別的問題についても管轄できるものとされている。

本法律第10条は、官公吏一般身分規程法律第2部第14条を改正することにより、以下のとおり、同数人事審議会の設置単位を統合し、その管轄権を限定した。

設置単位につき、各コール間の同一性が考慮され、さらには、諮問や答申に関する一貫性や整合性を保障することが目指された³⁷。その結果として、従来のコール毎ではなく、新たにカテゴリー³⁸毎に原則として設置されるものであるとした。

管轄権については、これが非常に多岐にわたりすぎるものであるため、重要でない問題についても諮問されていたことから、かねてより、官公吏を管理する手法の機能不全や硬直化の一環として問題視されていた³⁹。そこで、同数人事審議会の設置されるコールに所属する官公吏に関する諮問を受けるものとしていた前記の第2部第14条の規定を改正し、休職、人事評価、懲戒、及び、職務無能力を理由とした罷免に関する個別的決定、並びに、コンセイユ・デタの議を経たデクレに所定の個別的決定について審査するものとした。コンセイユ・デタの議を経た前記1982年デクレの第25条が依然として改正されていないため、同数人事審議会の長や半数以上の公務員代表の求めにより、関係官公吏に関する全ての個別的問題を裁量的に管轄することも認められ

34 従来の同数人事審議会の構成と管轄につき、奥（2019a）40-41頁、奥（2019c）70-71頁。

35 コールとは、省庁や等級（グレード）等により数百種類の官公吏群に分類するものである。コールとグレードについて解説するものとして、村松（編著）（2018）212-213頁。

36 2014年の時点で、国家公務員制度においては349もの同数人事審議会が設置されていた（Étude d'impact（2019），pp. 56-57）。

37 C.E.（2019b），p. 4；A.N.（2019），p. 44。

38 カテゴリーとは、採用における学歴要件のレベル等に基づき、コールをA, B, Cの3種類の官公吏群に分類するものである。カテゴリーについて解説するものとして、村松（編著）（2018）213-214頁。

39 C.E.（2003），p. 254；Pêcheur（2013），p. 131；C.E.（2019b），p. 4。

ていることから、さしあたり、直ちに管轄権に影響するものではないと思われるものの、法律レベルで規定されている管轄権については、従前よりも限定されていることになる。

5. 公務員制度共通評議会の管轄権の強化

公務員制度共通評議會は、官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3に基づくものであり、国家、地方、病院公務員制度に共通する問題や法令案につき、特に地方公務員制度高等評議會と病院公務員制度高等評議會による参加の十分に保障されていなかった地方公務員と病院公務員の参加を保障することを主たる目的としている機関である⁴⁰。

各官公吏組合が、国家、地方、病院公務員制度における直近の社会委員会（本法律第4条第9項による改正前は行政管理委員会）やこれに相当する諮問機関の公務員代表選挙での得票数に比例して配分された議席数の範囲で選出する公務員代表、並びに、国家、地方、病院公務使用者代表、及び、政府代表により構成されるものである⁴¹。

管轄については、従来から、国家、地方、病院公務員制度のうち少なくとも2つに共通する問題や法令案についての諮問を受けるものとされている⁴²。ただし、こうした法令案であっても、2つ以上の公務員制度に共通する規定に関係すると同時に1つの公務員制度に固有の規定を含んでいるときには、その法令案について公務員制度共通評議會に諮問され

ると同時に、そうした規定と固有の関係性を有する公務員制度の高等評議會にも、その規定が諮問されることとされていたのであり、その結果として、同じ法令案に関する管轄が重複することとなっていた⁴³。

そこで、本法律では、こうした重複を回避し、そうした法令案に関する労使代表型諮問機関への諮問手続を合理化することが目指された⁴⁴。そこで、本法律第2条は、前記の第1部第9条の3を改正し、そうした規定について公務員制度共通評議會のみに諮問することもできるとすることにより、公務員制度共通評議會の管轄権を強化させている。ただし、上院では、これにより、特に地方公務員制度高等評議會と病院公務員制度高等評議會の役割が過度に限定されていくことが懸念された⁴⁵。その結果として、上院案⁴⁶を受け、本法律第2条は、第1部第9条の3を改正することにより、そうした規定が地方公務員制度に固有の規定であるときには地方公務員制度高等評議會長の同意を、病院公務員制度に固有の規定であるときには病院公務員制度高等評議會長の同意を事前に得ていることも義務付けている。

II. 憲法院2019年8月1日判決第2019-790 DC号

憲法院2019年8月1日判決第2019-790DC号では、以上の2019年8月6日法律第2019-

40 公務員制度共通評議會の趣旨、及び、本法律による改正前までの公務員制度共通評議會の沿革につき、奥（2019a）37-39頁、奥（2019c）67-70頁。

41 本法律による改正前の公務員制度共通評議會の構成については、奥（2019a）41頁、奥（2019c）71頁。

42 本法律による改正前の公務員制度共通評議會の管轄については、奥（2019a）40頁、奥（2019c）70頁。

43 A.N. (2019), p. 26.

44 C.E. (2019b), p. 2; A.N. (2019), p. 27.

45 S. (2019), p. 41.

46 S. (2019), pp. 41-42.

828号による公務員参加法制度改革に関し、行政社会委員会衛生安全労働条件部会が常に設けられるわけではないという点 (1)、及び、同数人事審議会の管轄権が限定されているという点 (2) につき、以下のとおり、労働者参加原理に違反するかが問題となった。

1. 行政社会委員会衛生安全労働条件部会の不備について

前記のとおり、本法律第4条は、行政機関や公施設の人員がコンセイユ・デタの議を経たデクレに所定の基準をみたすとき等の限られた場合にのみ、行政社会委員会の中に衛生安全労働条件部会が設けられることとしている。この点については、地方社会委員会と病院公施設社会委員会における衛生安全労働条件部会についても同様である。そこで、申立人の下院議員は、同条につき、その部会が常に設けられることとはされていない点で、労働者参加原理に違反すると主張したのである⁴⁷。

しかしながら、憲法院は、こうした主張に対し、本法律第4条において、前記のとおり、行政社会委員会、地方社会委員会、及び、病院公施設社会委員会は、衛生安全労働条件部会が設けられているか否かに関係なく、その部会の管轄する問題についても管轄するものとされていることを確認した。そのうえで、同条につき、衛生安全労働条件部会が設けられていないときであっても、公務員の参加を保障しているものと評価し、したがって、労働者参加原理に違反するものではないとし

た⁴⁸。

2. 同数人事審議会の管轄権の限定について

前記のとおり、本法律第10条は、官公吏一般身分規程法律第2部第14条に定められていた同数人事審議会の管轄権を限定している。この点につき、申立人の下院議員から、労働者参加原理に違反するとの主張がなされた⁴⁹。

しかしながら、憲法院は、こうした主張に対し、労働者参加原理につき、労働条件の集団的決定に関するものであるとしたうえで、その一方で、本法律第10条につき、同数人事審議会の管轄権を官公吏に関する特定の個別的決定に限定しているだけにとどまるものであり、労働条件の集団的決定に関するものではないため、労働者参加原理に違反するものではないとしている⁵⁰。

この点につき、本裁判における内閣の意見書では、大学の教授以外の教育研究職の採用、配属、及び、キャリアに関する個別的問題について管轄する教学評議会部会につき、あくまでも個別的問題について管轄するものであり、その教育研究職の労働条件の集団的決定に関し管轄するものではなく、したがって、労働者参加原理の対象とはならないとした2015年の憲法院判決⁵¹とその憲法院判例解説⁵²、並びに、同数人事審議会につき、個別的問題についてのみ諮問を受けることを理由に、労働条件の集団的決定と公役務の管理への公務員の参加を求める労働者参加原理の適用対象ではないとした2019年のコンセイユ・デタ

47 C.C. (2019a), paragr. 12.

48 C.C. (2019a), paragr. 13.

49 C.C. (2019a), paragr. 7.

50 C.C. (2019a), paragr. 9.

51 C.C. (2015a), cons. 6.

52 C.C. (2015b), p. 8.

判決⁵³等が引用されたうえで、本法律による同数人事審議会の管轄権の限定についても、労働者参加原理に違反しないことが主張されている⁵⁴。本判決の憲法院判例解説では、前記の教学評議会部会に関する憲法院判決が引用されたうえで、その延長線上にあるものとして本判決が位置づけられている⁵⁵。

したがって、本法律による同数人事審議会の管轄権の限定についての本判決の判示は、こうした近年の労働者参加原理の射程に関する判決を受けたものであると評価することができるであろう。こうした判例の動向も踏まえ、特に同数人事審議会の管轄権と労働者参加原理の射程との関係について考察していくことについては、今後の課題の一環とする。

おわりに

最後に、以上において確認してきた本法律による法改正とその憲法院判決につき、以下のとおり、日本法における意義を示唆する。

第1に、協定に対する法的効力の付与に関する授權につき、本法律では、その対象となる協定を多数派との協定に限定している。この点で、協定締結当事者の官公吏組合が直近の公務員代表選挙の際に関係公務員の半数以上の票を得ていることという2010年法改正による協定有効要件の創設が、協定に対する法的効力の付与の前提としても考えられていることを看取することができる。

その一方で、日本では、第199回国会の後も衆議院において閉会中審査のされている「国家公務員の労働関係に関する法律案」（第196

回衆法第31号）第4章において、法案提出義務や命令制定改廃義務等の債務的効力という法的効力を有する団体協約の締結を認める規定が設けられている。しかしながら、こうした法的効力を有する団体協約の締結当事者となる労働組合に対し、フランスのように関係公務員の多数派を代表していることを求めているわけではない。

依然として、フランスにおいては官公吏関係法令規律原理が、日本においても、勤務条件法定主義原理が前提とされている。したがって、日仏両国ともに、公務員法における労使間の交渉と合意は、法令等を介することにより、当事者以外の者も含めた関係公務員全体に影響することが問題となる。こうした問題は、協定に法的効力が認められることにより、さらに重大なものになるであろう。

フランスでは、労働者参加原理の基礎に個人の自律性の原理が据えられており、したがって、労働者参加原理は、労働条件の決定過程への公務員を含めた労働者による民主的参加を求めるものであると考えられている⁵⁶。2010年法改正による協定有効要件の創設につき、協定に対する法的効力付与の前提としていた前記の評価や、法的効力付与の対象を多数派との協定に限定する本法律の規定も、こうした労働者参加原理の性質を踏まえたものであると思われる。

日本でも、労働基本権に関する学説に目を向けると、フランスの労働者参加原理に関する議論を受け、労働条件決定過程等への労働者による民主的な参加を保障することを労働

53 C.E. (2019a), cons. 5

54 Gouv. (2019), p. 1.

55 C.C. (2019b), p. 5.

56 奥 (2018b) 66-69頁、奥 (2019b) 27頁。

基本権の主たる意義のひとつとする説⁵⁷、若しくは、憲法第13条の自己決定の理念に基づき、労働基本権が勤務条件決定過程への労働者による実質的関与を保障するものとする説⁵⁸、又は、これらの説等を踏まえ、手続保障に関する要請を内容とするものとして労働基本権を理解する説⁵⁹等が有力に主張されている⁶⁰。以上の学説を踏まえると、公務員法において労使間の合意に法的効力を付与しようとするのであれば特に、公務員側の当事者が関係公務員の多数派を代表していることを有効要件とするような法制度を整備することも求められるのではないと思われる⁶¹。

また、こうした法制度の整備については、政府行政当局と過度に友好的な少数派組合との合意に基づく公務員集団の意見の判定による恣意的な意思決定を防止し、ひいては、官僚の能力の発揮に必要な官僚の自律性を保障するものであると考えることもできるであろう⁶²。

ただし、そうした法制度を整備していく際には、官公吏組合が主に五大勢力に分散しているフランスの現状と、職員団体が主として二大勢力に結集している日本の現状との異同や、その現状への公務員代表選挙の方法による影響についても、考慮される必要がある⁶³。

第2に、本法律は、官公吏関係法令規律原理を修正するものではないことから、その中で協定への法的効力の付与を目指すにあたり、官公吏関係法令規律原理と労働者参加原

理の両者につき、それぞれの関係や射程が明確にされる必要がある。しかしながら、本法律の制定過程では、この点につき、決して十分な検討がなされているわけではない。したがって、この点に関する検討については、今後のオルドナンスの制定に向けた議論の中で詳細になされることが期待される。こうした議論の展開次第では、今後の日本における議論の参考にもなるかもしれない。

第3に、本法律においては、従前の労使代表型諮問機関に関する多くの問題や弊害が指摘され、これらの点を受けた改善が図られた。繰り返しになるが、具体的には、社会行政委員会の新設や同数人事審議会の設置単位の統合については、諮問手続における公務員参加に関する一貫性や整合性等の保障が、同数人事審議会の管轄権の制限については、官公吏の管理に関する機能不全や硬直性の改善が、公務員制度共通評議会の管轄権の強化については、複数の労使代表型諮問機関の間での管轄の重複を解消することによる諮問手続の合理化が、それぞれ目指されたのである。本稿の筆者は、以前、日本の公務員法においてフランスの労使代表型諮問機関法制も参考にしていく必要があることを示唆したことがある⁶⁴。今後において、実際に、そうした労使代表型諮問機関法制を参考にするときには、本法律の課題としていた前記の点についても考慮される必要がある。

57 中村（1973）294頁以下。

58 西谷（1992）332頁、西谷（2012）38-40頁。こうした説が労働基本権の基礎に据えている自己決定の理念につき、フランスの労働基本権を基礎づける個人の自律性の理念と重なるものであると評価するものとして、只野（2006）299頁。

59 渡辺（2006）101頁以下。

60 奥（2018b）68-69頁、奥（2019a）52-53頁、奥（2019b）27頁。

61 奥（2019a）51-52頁、奥（2019c）76-77頁。

62 奥（2019c）78頁。官僚の自律性と能力については、建林ほか（2008）第7章（199-236頁）を参照されたい。

63 奥（2019c）78-79頁。

64 奥（2019a）51-52頁、奥（2019c）76-78頁。

【参考文献】

邦語文献

- ・安藤英梨香 (2018) 「【フランス】労働法改正」『外国の立法』274-1号16頁以下。
- ・奥忠憲 (2017) 「官公吏の職業倫理、官公吏の権利義務の現代化、公的使用者の模範性——官公吏の職業倫理と権利義務に関する2016年4月20日法律第2016-483号」『日仏法学』29号148頁以下。
- ・——— (2018a) 「フランス公務員参加法における基本原理——官公吏関係法令規律原理と労働者参加原理——(1)」『法学論叢』183巻3号27頁以下。
- ・——— (2018b) 「フランス公務員参加法における基本原理——官公吏関係法令規律原理と労働者参加原理——(2)」『法学論叢』184巻1号54頁以下。
- ・——— (2019a) 「フランス公務員参加法における基本原理——官公吏関係法令規律原理と労働者参加原理——(3・完)」『法学論叢』184巻6号28頁以下。
- ・——— (2019b) 「フランスにおける近年の公務員参加法制度改革(1)」『法学論叢』185巻2号24頁以下。
- ・——— (2019c) 「フランスにおける近年の公務員参加法制度改革(2・完)」『法学論叢』185巻4号58頁以下。
- ・下井康史 (2017) 『公務員制度の法理論——日仏比較公務員法研究』弘文堂。
- ・只野雅人 (2006) 『憲法の基本原理から考える』日本評論社。
- ・建林正彦ほか (2008) 『比較政治制度論』有斐閣。
- ・中村睦男 (1973) 『社会権法理の形成』有斐閣。
- ・西谷敏 (1992) 『労働法における個人と集団』有斐閣。
- ・——— (2012) 『労働組合法 [第3版]』有斐閣。
- ・村松岐夫 (編著) (2018) 『公務員人事改革——最新 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房。
- ・渡辺賢 (2006) 『公務員労働基本権の再構築』北海道大学出版会。

仏語文献

- ・A.N. (2010), *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier*, n° 2389 (13^e légis.).
- ・——— (2015), *Rapp. de Françoise Descamps-Crosnier*, n° 3099 (14^e légis.).
- ・——— (2017), *Rapp. de Laurent Pietraszewski*, n° 369 (15^e légis.).
- ・——— (2019), *Rapp. de Émilie Chalas*, n° 1924 (15^e légis.).
- ・C.C. (1977), 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

- ・——— (2011), 28 janv. 2011, n° 2010-91 QPC, *RFDC*, 2011, p. 612 et s., note de Ahmed Bello.
- ・——— (2015a), 24 avr. 2015, n° 2015-465 QPC.
- ・——— (2015b), *Commentaire à la décision no 2015-465 QPC du 24 avril 2015*.
- ・——— (2019a), 1 août 2019, n° 2019-790 DC.
- ・——— (2019b), *Commentaire à la décision n° 2019-790 DC du 1 août 2019*.
- ・C.E. (2003), *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française.
- ・——— (2019a), 8 févr. 2019, n° 421021.
- ・——— (2019b), *Avis sur un projet de loi de transformation de la fonction publique*.
- ・C.M.P. (2010), *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier et de Jean-Pierre Vial*, n° 2578 (A.N., 13^e légis.) et n° 529 (S., S.O. de 2009-2010).
- ・——— (2016), *Rapp. de Françoise Descamps-Crosnier et de Alain Vasselle*, n° 3604 (A.N., 14^e légis.) et n° 506 (S., S.O. de 2015-2016).
- ・——— (2018), *Rapp. de Laurent Pietraszewski et de Alain Milon*, n° 626 (A.N., 15^e légis.) et n° 264 (S., S.O. de 2017-2018).
- ・——— (2019), *Rapp. de Émilie Chalas et de Catherine Di Folco et Loïc Hervé*, n° 2115 (A.N., 15^e légis.) et n° 633 (S., S.O. de 2018-2019).
- ・DGAFP (2008), *Relevé de conclusions relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique*.
- ・Étude d'impact (2019), *Projet de loi de transformation de la fonction publique*.
- ・Fournier, Jacques (2002), *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La Documentation française.
- ・Gouv. (2019), *Observations sur la loi de transformation de la fonction publique*.
- ・Jean-Pierre, Didier (2010), La rénovation du dialogue social dans la fonction publique, *JCP.A.*, p. 2284 et s.
- ・Marc, Emmanuel et Struillou, Yves (2010), La loi du 5 juil. 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée du système de relations professionnelles, *D. Adm.*, nov. 2010, étude 20.
- ・Melleray, Fabrice (2010), La loi relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : première étape d'une réforme profonde, *AJDA*, p. 2045 et s.
- ・——— (2017), *Droit de la fonction publique*, 4^e éd., Economica.
- ・Pêcheur, Bernard (2013), *Rapp. au Premier*

ministre sur la fonction publique.

- S. (2010), *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, n° 485 (S.O. de 2009-2010).
- ——— (2015), *Rapp. de Alain Vasselle*, n° 274 (S.O. de 2015-2016).
- ——— (2017), *Rapp. de Alain Milon*, n° 194 (S.O. de 2017-2018).
- ——— (2019a), *Rapp. de Catherine Di Folco et Loïc Hervé*, n° 570 (S.O. de 2018-2019), t. 1.
- ——— (2019b), *Rapp. de Catherine Di Folco et Loïc Hervé*, n° 570 (S.O. de 2018-2019), t. 2.
- Silicani, Jean-Ludovic (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France.*

【附記】

本稿は、2019年8月31日に脱稿されたものである。

脱稿後の2019年9月25日に、野田進(2019)『規範の逆転——フランス労働法改革と日本』日本評論社が公刊された。特に、同書の第5章(179-212頁)では、本稿においても扱った2017年オルドナンスによる社会経済委員会の新設につき、詳細な紹介と検討がなされている。2017年オルドナンスによる社会経済委員会の新設については、本稿以前にも奥(2018b)75頁において扱ったが、簡単な紹介にとどまるものであった。この点については、依然として、本稿においても十分に検討できているわけではない。そのため、野田(2019)の内容も踏まえ社会経済委員会に関する議論を詳しく考慮したうえで、公務員法における機関についての研究を進めていくことも今後の課題の一環とする。

また、コンセイユ・デタの議を経た2019年11月29日デクレ第2019-1265号の第28条により、前記1982年デクレ第25条が改正された。その結果として、とりわけ、関係官公吏に関

する全ての個別的問題を裁量的に管轄することを同数人事審議会に認める規定が廃止され、その管轄が厳密に限定されることとなった。すなわち、同数人事審議会は、改正後の同条によると、第1に、①採用、任官拒否、及び、職務無能力又は懲戒事由を理由とする修習中の罷免、②復職のために提案されたポストを3つ拒否した休職中の官公吏の罷免、及び、職務無能力を理由とする官公吏の罷免に関する個別的問題、③組合活動、又は、公務員代表としての活動を理由とした休暇中の給与支給拒否決定について管轄する(同条第1項)。第2に、戒告処分、譴責処分、及び、3日以内の停職処分を除く懲戒処分の提案について評議する懲戒評議会となる(同条第2項)。第3に、関係官公吏の求めにより、①休職処分に関する個別的决定、②パートタイム勤務許可の拒否決定、及び、パートタイム勤務条件に関する個別的問題、並びに、昇任試験準備活動又は継続的職業訓練活動に従事するための休暇拒否決定、③退職願受理の拒否決定、④面接試験結果の再考に関する決定、⑤本人の能力を個別に考慮した人事異動願の拒否決定、⑥官公吏によるテレワークに関する開始願又は更新願の拒否決定、⑦有給休暇取得願の拒否決定について管轄する(同条第3項)。第4に、官公吏が、任命権者に対し、公民権停止期間、若しくは、公職従事禁止期間の後に、又は、フランス国籍回復の場合に、復職願を提出するときには、その任命権者に答申する(同条第4項)。

French Legal Reforms in August 2019 on Participation of Public Services

—— Authorization to Grant Legal Effect to Collective Agreement, Establishment of Social Committee of Administration, etc. ——

Tadanori OKU

In France, the Act No. 2019-828 of 6 August 2019 on transformation of the public service (*loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*) dramatically reformed the legal system on the participation of the public services, considering the constitutional principle of participation of the workers in the collective determination of the working conditions and in the management of the enterprises. The outline is as follows. Firstly, the Act authorized the governmental ordonnance (*ordonnance*) to grant the legal effect to the collective agreement between the representatives of the public employers concerned and the labor unions representing the majority of the public services concerned. Secondly, it established the social committee of administration (*comité social d'administration*) in succession to the technical committee (*comité technique*) and to the committee of hygiene, security, and working conditions (*comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*). Thirdly, it integrated the formational levels of the administrative *paritaire* commission (*commission administrative paritaire*) and restricted its competences. Fourthly, it reinforced the competences of the common council of the public service (*conseil commun de la fonction publique*). The Constitutional Council (*Conseil constitutionnel*) has decided that the establishment of the social committee of administration and the reforms on the administrative *paritaire* commission conform to the constitutional principle of participation of the workers. Considering the above, this article makes the following suggestions in designing the Japanese public service law. The first is that the labor unions concluding the collective agreement will have to represent the majority of the public services concerned if the legal effect is granted to the agreement. The next is that the discussions which will be held on granting the legal effect to the agreement by the governmental ordonnance in France might be worth considering. The last is that the problems which the act aims to resolve will have to be recognized when the committee, the commission, and the council on the participation of the public services in France are considered.

Key words : French legal system on the participation of the public services, Granting of the legal effect to the collective agreement, Social committee of administration