

## 公務・公共部内における労働基本権の考察

### ——主要各国の法制——

浜 口 金 一 郎

- I 問題の所在
- II 法的措置の推移
- III 主要各国の法制

#### I 問題の所在

公務員の労働関係は、その勤務関係を如何に理解するかによって異なる。いかえれば、公務員は労働者であると解するか、労働者ではないと解するかによって、公務員の労働法上の地位は異なるのである。

この点については、かつてドイツの労働法学会において、カスケルとジンツハイマーの間で争われたことは周知のことである。

カスケルによれば、「官公吏関係は……必要欠くべからざる場所の・官公吏たるにふさわしい一つの一般的容態に結びつけられた、個別的な権利と義務との無限の複合体である。特定の給付という形式における個別的、具体的な法律要件の履行が要求され、その不履行が義務違反となるというのではなくて、あらゆる場所、あらゆる時期、あらゆる機会における、全人格の完全な提供が要求され、その不履行が義務違反となるのである」(Kaskel, Beamtenrecht und Arbeitsrecht, 1926, S. 8.) といっている。——要するにカスケルによれば、「官公吏は、使用者としての国家に対して何らの労働関係に立つものではなく、国家の機関そのものであり、したがって自ら奉仕する国家の一部を自己の人格のうちに現わし、あたかも国家以外の法人の理事のように、

国家は抽象的法人の理事のように、国家と抽象的法人の具体的現象形態を形成するものである。かくして使用者が被使用者を使用する場合に、国家に対して負うべき義務としての労働保護は、官公吏には認められない」というのである。

これに対して、ジンツハイマーは、官公吏の任用について、「契約説と高権説との間に根本的な相違があるとしても、官公吏と通常の被用者との間に本質的な境界線を引くことはできないであろう。労働法は労働関係に結びつけられたものであって、労働契約に結びつけられたものではない。労働契約は労働関係の発生根拠の一つではあるが、そのすべてではない。したがって、たとえ官公吏の任用が一方的な高権行為にもとづくとしても、任用によって生ずる関係を当然に労働関係とみることができないとする根拠は成立しないであろう」(Sinzheimer, Grundzüge des Arbeitsrechts, 1927, S. 36ff.) と反論し、しかも「労働者保護の現実の必要性が官公吏にも存在するとすれば、法機構の表向きの概念的不能は何らの妨げにならないであろう。そのとき人々は正当にもいうであろう、概念が生活に従うべきであって、生活が概念に従うべきではない」(Sinzheimer, A. a. O. S. 40.) と反論を加えているのである。

ともあれ、公務員の労働関係を論ずるに当っては、基礎的には、まづ「公務員は労働者か否か」という問題の検討から始めなければならないが、この問題について、わが国で最初に「公務員は労働者である」と法的・制度的に肯定したのは、旧労働組合法(昭20, 12, 21, 法律51号)であり、次いで労働関係調整法(昭21, 9, 27, 法律25号)と労働基準法(昭22, 4, 7, 法律49号)とであった。

さて、労働基本権の保障という視点からみて団結権及び団体行動権の主体について現われる限界点は、公務員についての取扱いである。これは公務員の団結権や団体行動権を完全に承認するかどうかの問題であるが、根本的には公務員と民間労働者を別異に取扱わねばならない理由が一体何処にあるかという問題である。すなわち、公務員の労働者的性格の検討ということになるのであるが、この検討に当っては、まづ戦後のわが国において、公務員は

労働法規との関係で、果してどのように取扱われてきたか、また公務員の取扱いの変化に応じて、その取扱いに関する考え方がどのように変わってきたかということを考えてみる必要がある。次いで諸外国においては、公務員を制度上どのように取扱っているかの考察が必要である。

戦後のわが国においては、公務員に対して、労働立法の上でも民間労働者と原則的には同一の取扱いがなされ、それはたんに立法上の取扱いが同一であったというだけではなく、むしろ官吏法と労働法を一貫した理論で考えてみることの必要性が力説されたのである。

例えば、末弘博士は、「官吏は全体として支配機構を形成していながら、その階級分化の結果、中下級の官吏が労働組合を持って近代労働者との立場にたっていることは」「労働者と資本家との関係と同じく、中下級官吏が政府と高級官吏に対して支配と従属の労働関係におかれているという事実を知ること」によって理解される点を指摘されている。また連合軍最高司令部が、旧労働組合法の制定に当たっての勧告において、「官公吏、官業労働者等につき、組合の結成加入を妨げざる旨を法律において明定すること」をあげているのである。

このように、戦後のわが国においては、官公吏の名称が公務員というように変化はしたが、少なくとも昭和23年7月22日のいわゆる「マッカーサー書簡」に至るまでは、労働法的には公務員も労働者として観念せられていたのである。ところがマッカーサー書簡は、公務員を民間労働者から区別して、その団結権、団体交渉権を制限し、争議権を全面的に否認することを指令、さらに、これまで政府事業に使用されていた公務員について、公共企業体を設置することによって一般公務員から分離し、別異にその取扱いを考慮すべきことを示唆したのである。

政府は、この書簡に基いて昭和23年7月30日「政令第201号」を公布し、とりあえず従来の公務員の団体交渉及び争議行為を全面的に禁止する措置をとった。したがって、このとき以来、公務員と民間労働者を別異に取扱う考え方が一般化し、その根拠として、一般公務員については「全体の奉仕者」

であることが強調せられ、また政府事業に使用される公務員については「公共の利益」ないし「公共の福祉」の観念が、団結権や団体行動権を制限ないし否認のための理論的根拠として用いられるに至ったのである。

——憲法第15条2項の「**全体の奉仕者**」をもって、労働基本権を制限する法的根拠としうるか否かの点であるが、この立場からは、公務員の使用者は、国民ないし地方住民であるとし、公務員の勤務の相手方は、形式的には政府あるいは地方公共団体の機関であるが、実質的には国民あるいは地方住民全体に奉仕すべき地位にあるとする。したがって、国民あるいは地方住民の信託に基いて国政を担当する政府あるいは地方公共団体の機関の業務を阻害することは許されないとする。

また公務員の勤務条件については、国民の意思によって決定され、使用者である国民の意思は、国会や地方議会における法律や条例によって決定されるのであり、この法律や条例を決定する権限をもたない政府や地方公共団体の機関に対して、争議行為をもってのぞむことは許されないと主張する。

この立場は、極端な形式論であり、理解に苦しむものである。まづ憲法第15条2項の規定は、従来のわが国における公務員の在り方そのものの根本的反省を要求しているものに過ぎない。すなわち「公務員は国民の信託によって国政を担当する国民の使用人として、国民全体の利益のために職務を行う」べきであって、一部少数者ないし一党一派のために行動してはならないという憲法下における公務員の基本的な性格を指摘した規定であり、これを公務員の労働関係にまで拡大すべき規定ではないと解する。

次に公務員の使用者は、窮局において国民ないし地方住民であり、これらと公務員の関係は信託奉仕の関係にあって公務員の争議行為を認めることは、公務員が国民ないし地方住民に負う信託関係に反するから禁止すべきであるという考え方は、全く労働法的感覚と相容れないものである。なぜならば、労働法上の使用者概念は「労働者と相対立する経済的、政治的利害関係に立つものと考えられ、それ故に労働者に団体交渉や争議行為によって労働条件の決定を迫られることを当然に予定するものである」。したがって、公務員

の使用者が国民または地方住民であるとしても、そのことから当然に公務員の団体交渉や争議行為が制約をうけるのであれば、それはもはや労働法上の使用者とはいえず、これに対する公務員の地位も労働法上の労働者とは認めがたいといわねばならない。公務員の労働関係が問題とされるべき場合は、現実に指揮命令して勤務せしめている政府または地方公共団体との間に存在するものであり、また現実に指揮命令に関して権限ないし責任あるものを使用者とみなすことが労働法上の建前であると考えれば、労働者としての公務員に対する使用者は、政府または地方公共団体の機関であるといわねばならない。実質的にみても、公務員の勤務の大綱は、法律、条例によって定められるが、その細目や具体的な適用は、政府または地方公共団体によって決定されるものであり、その限りにおいては、これをめぐって公務員の団体と当局との間に団体交渉を認める余地も、争議行為を行うべき余地も残されているものと解する。

——「公共の福祉」の名において基本的人権一般を制限しうるか否かについては、一般に基本的人権には公共の福祉による限定のあることを定めたとみられる憲法第12条と第13条の解釈をめぐって争われる。特に、特定の基本的人権について公共の福祉による制約をうけることを明記した憲法第22条1項と第29条2項との関連において争われるのである。

まづ公共の福祉という概念であるが、「全体は部分に先行して優先する」——これが公共の福祉本来の根本思想である。その概念は大体において、互いに矛盾することのある多数の個々の利益の正しい調和を意味するのである。すなわち公共の福祉とは、ある個人の基本的人権を保障することが、他の個人の基本的人権を侵害する場合の調整原理として把握されるべきものと解する。

憲法第12条、13条の規定は、その規定の形式からみても、この規定は国政もしくは基本的人権の行使に関する指導理念としての公共の福祉をあげているに止り、基本的人権を政策的な考慮によって、公共の福祉の名のもとに制限することの一般的授權規定とは考えられない。しかも公共の福祉概念が、近代憲法発展の歴史的な段階で、それが特に国家権力との関係で果たした役割

を考えると、わが国の憲法体系下において、基本的人権と対立する制約原理としての公共の福祉はありえないと解する。

公共の福祉をこのように理解するならば、公務員、公共企業体職員に対して、その争議行為は当然に公共の福祉に反するとして、一律に禁止することは不当という他はない。国家公務員と国民、地方公務員と地方住民との関係についても、それぞれの場に応じて具体的に公共の福祉が問題とされなければならないのである。

さて、日本国憲法は、労働基本権の保障を規定し、労働法は、この基本権の具体的な展開でなければならないものと理解される。ところが、ふりかえってみるに、この最高規範としての憲法が施行されて以来、実定法上においては、むしろ労働基本権の制限の過程が進行したように考えられる。

例えば、

- ①昭和21年の労働関係調整法は、国家公務員の争議行為を制限し（旧38条）、公益事業の争議について30日間の冷却期間を設けた（旧37条）。
- ②昭和23年の国家公務員法の改正（98条5項）や、公共企業体労働関係法（17条）の制定は、それぞれ国家公務員や公共企業体職業の争議行為を禁止した。
- ③昭和27年の労働関係調整法の改正では、緊急調整制度を設けて、政府は50日間争議行為を停止しうることにした（35条、38条）。また地方公営企業職員の争議行為を禁止した。
- ④昭和28年には、電気産業と石炭産業の労働者に適用する電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律、いわゆるスト規制法を制定した。

以上が日本国憲法の施行後における労働基本権の制限の進行過程の概要であるが、この問題を検討するに当たっては、戦後という特殊な条件の下で、当時、どのような措置が労働立法の分野において要求されていたかを明らかにしておく必要がある。

すなわち、当時において労働立法の分野で要求された措置としては、

- ①自由な目的と組織形態をもつ一切の労働者の組合の結成を無条件に承認すること、
- ②組合の自主的性格を確保するための団結権侵害に対する責任を明確にすること、
- ③組合の目的を達成するための団体行動の自由の確保、
- ④経営外と共に経営内においても組合の積極的な発言と参加が行われることの必要性、
- ⑤組合運動を国家権力の支配介入から守ることの必要性、

などの点が、労働立法に対する当時の中心的な要望であった。したがって、そこには占領政策のもつ性格から、おのづから一定の枠があったとはいえ、労働組合運動の自由な展開を妨げるものを排除するという消極的措置にとどまらず、これを促進するという積極的措置がとられたのである。

ところが、この日本国憲法の保障する労働基本権に対する制限傾向は、団結権の中心的機能の地位を占める争議権への圧迫にはじまったのである。不徹底であったとはいえ、労働組合法を中心に形成されだした戦後の労働法規範に対して、最初の立法的抑圧のはじまりは労働関係調整法であった。

同法は、争議調整制度を設けるという主旨のものであったが、同時に設けられた争議権行使の制限と禁止の規定がその中心を占めていた。公益事業における争議権行使に30日の冷却期間を定め（旧37条）、国又は公共団体の現業以外の行政又は司法の事務に従事する官吏等の争議行為の禁止（38条）を定めた。ただ、この法律のなかで、わづかに労働者の立場を考えたと思われるのは、労働者が争議行為をなしたことを理由とする解雇その他の不利益待遇の禁止規定（旧40条）であったが、これにも「労働委員会の同意があったときは、この限りでない」という但書がついていた。しかし、この規定も昭和24年の労働組合法等の改正に当って削除され、労働組合法第7条1号の規定のうちに含められたのである。これと並んで問題となったのは、同法第36条による安全保持施設の停廃となる争議行為の禁止についてであった。すなわ

ち安全保持施設の意味を人命の安全にとどめるか、あるいは重要な施設の安全まで拡大するかという問題であったが、この問題については、拡大趣旨の案の提出にとどまり、その後、電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律において、炭坑の保安放棄の禁止を規定したのである。

当時、この労働関係調整法案の提出に反対する運動が広汎に起り、政治的抗議のストライキにまでおよんだが、当時においては、「争議権の行使は、ゼネラルストライキをも含んで絶対に禁止さるべきではないという規範意識」を生み出していたために、いわゆる 2.1 ストは、日本の国内法では禁止することができなかったもので、この禁止は超憲法的占領軍指令による他はなかったのである。そこで、2.1 スト禁止のマッカーサー声明となった。これが第二の抑圧である。

第三の抑圧は、昭和23年7月22日の、いわゆるマッカーサー書簡と、これに基く政令第201号であり、この政令は、やがてわが国の国内法体系のなかに引き継がれてゆくこととなる。

昭和27年のサンフランシスコ平和条約の発効に際しては、占領期間中の法規の検討と労働関係諸法改正のために、「労働関係法令審議委員会」が設置され、公務員もその対象とされたのであるが、何らの変更もなく今日に至っている。

したがって、これらの沿革から、今日もなおこの問題に対する検討の課題が残されているといわねばならない。これらの過程と内容を考えるとき、「公務員の労働関係」については、既に数多くの論評があるにも拘らず、あえて、この問題の考察をしようとするのは、この問題を通して、日本国憲法における労働基本権の性格を明らかにする再検討は、労働法学における重要な今日的課題の一つであると考えたからに他ならない。



## Ⅱ 法的措置の推移

戦争の終結は、わが国のあらゆる分野において根本的な変革をもたらした。これらの変革は何れも連合国対日管理政策に基いて遂行されたのであるが、戦後の労働立法の制定もポツダム宣言第10項後段に掲げられた「日本国政府は、日本国民の間における民主主義的傾向の復活強化に対する一すべての障害を除去しなければならない」という民主化政策の基本方針に基いて行われることとなったのである。具体的には、昭和20年10月4日の「政治的、民事的、宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」によって、労働組合に対するあらゆる法的障害の除去が指示され、同年10月11日には連合国最高司令官より憲法改正と共に人権確保のための五ヶ条の改革実施が要求された。その指令の一つに、「日本政府は、速かに日本国民の間に健全なる労働組合の発達するように適切な措置を執らるべし」との条項が掲げられており、そこで政府は労働法制審議会を設置、その答申に基いて、昭和20年12月「労働組合法」を制定、翌21年3月これを施行した。わが国における最初の権利立法である同法は、すべての労働者に対し団結権を保障し、団体交渉権を保護助長し、争議権を確認したのである。同法における労働者概念には、当然のこととして公務員も包含され（3条）、ただ警察官吏、消防職員、監獄勤務者の団結権を否定（4条1項）、またそれ以外の国または公共団体に使用される者に関しては、同法の適用につき命令をもって定めることができるが、労働組合の結成または加入については禁止または制限することができないという規定をおいていた（4条2項）。しかしながら、この適用排除の命令は遂にみられず、警察官吏等の団結禁止を除いては、公務員も民間労働者と同様に団結権、団体交渉権、争議権のいわゆる労働三権が保障されたのである。

続いて、昭和21年9月に施行された「労働関係調整法」は、現業公務員については、公益事業関係者のみに抜打争議を禁止し、猶予期間後は争議行為を容認したが、現業以外の公務員の争議行為を禁止し、違反者には罰金が科せられる旨の規定を設けた。したがって、同法は官公労働者に対する特別措

置の最初のものであった。

かつて、この労働関係調整法第38条のいわゆる現業の範囲が問題となったとき、中央労働委員会はその解釈を発表（昭22, 1, 26, — 2・1ゼネスト直前）、その後（昭22, 5, 17）、その解釈は厚生省労政局長の名で「労働関係調整法解釈例規第1号」となり、同法第38条の適用範囲の認定基準が示されたことがある。それによれば、

- ①本来の行政及び司法の事務の遂行に不可欠の補助事務に従事する者は適用を受けるものとする。
- ②国又は公共団体の行う企業の中、同種のものが現に民間企業として行われているもの、及び企業の性質上民間においても行うことのできる事業に従事する者は適用を受けないものとする。
- ③右により第28条の適用の有無の認定が困難なものについては、国又は公共団体の行政又は司法の事務に従事する官公吏、その他の者の争議行為により国政の停滞することを防ぐ労働関係調整法の立法趣旨と勤労者の団体行動を保証する憲法第28条の精神とに基いて、その認定を行うものとする。という認定の基準が示されたのである。

次いで、昭和22年9月に施行された「労働基準法」は、国にも適用あるものとし、かつ現業、非現業を区別しない建前を明らかにした。そして、昭和22年11月3日には、「日本国憲法」が制定され、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法における労働権や団結権は、基本権としての確認を受けたのである。

このように、戦後きわめて短期間のうちに解放立法が整備され、公務員もまた労働基本権保証の下に、労働法上、民間労働者と同様に取扱われ、原則的には、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法のいわゆる労働三法の適用を受ける建前がとられ、官公労働組合は、団結権、団体交渉権、争議権を認められたのである。しかし、このような時期は、極めて短期間のうちに終りを告げた。

その初期において、労働組合の結成と活動を奨励するという基本方針の下

に、解放政策を採っていた連合国の政策にも、「労働者の権利行使は、あくまでも占領目的の範囲内において許容せられる」という一定の限界が存在していた。——もっとも、その背景には、この時期における二つの世界の対立による国際状況の変化という事態が存在していたことは無視できない。

ともあれ、昭和23年7月22日に、いわゆる「マッカーサー書簡」なるものが発せられ、事態は急変したのである。同書簡は長文にわたるものであったが、内容は、国家公務員法を改正し、現業公務員からも団体交渉権、争議権を制限・禁止し、同時に公共企業体制度を設け、その労働関係を特殊的に処理すべきことを示唆したものであった。その理由としては、「国民は、その利益と福祉のために政府活動のうちに秩序と継続性が維持されることを要求する。公務員の上には、この国民全体に奉仕する義務が負わされている。これは最高の義務である。公務員自身の職務が政府の機能に関係するものである以上、公務員の争議行為は、彼らの側において、その要求が満されるまでは政府の運営を妨害する意図のあることを明示するものにほかならない。みづから支持することを誓った政府をまひさせようと企図するこのような行為は想像し得ないものであると同時に許し得ないものである」とし、——また「すべての政府職員はいわゆる団体交渉の手段が公務員の場合には採用し得ないものであることを理解しなければならぬ。団体交渉は、国家公務員制度に適用されるに当たって明確な、越えがたい制限を受ける。政府の性質及び目的それ自体からして、その行政運営に当る官吏が、政府職員の団体との協議の際使用主を代表し又はこれを抱束することはできない。使用主は国民であり、国民は国会においてその代表者により制定される法律によってその意思を表明する。したがって行政運営の任に当る職員および雇用人は、等しく人事に関する方針、手続並びに規則を定める法律によって支配せられ、指導せられ、又少なからざる場合において制約を受けている」と述べている（故フランクリン・ルーズベルトの言葉の引用）。

これを受けた政府は、同書簡に基き、臨時措置として、昭和23年7月31日「昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置

に関する政令」いわゆる「政令第201号」が発せられたのである。

この政令によって、公務員はすべて団体交渉権を制限され（1条）、争議行為または怠業の行為を禁止され（2条1項）、違反者は国または地方公共団体に対し、その保有する任命または雇用上の権利をもって対抗することができなくなり（2条2項）、加えて、1年以下の懲役または5,000円以下の罰金に処せられることとなった（3条）。

この政令は、当然に激しい違憲論争を巻き起した。

- ①その一つは、形式的側面において、——政令第201号は、昭和20年勅令第542号に基いて制定されたものであるが、この「ポツダム緊急勅令」は、日本国憲法下においては無効であるとの主張である。
- ②いま一つは、実質的側面において、——憲法第28条の保障する労働者の団体交渉権と争議権の否認を違憲とする主張である。思うに、このように政令第201号は、憲法違反の疑いの濃厚なものであるにも拘らず、なおかつ有効という議論の余地があり得たのは、占領下というわが国の特殊事情によるものであった。——すなわち、日本国憲法の制定、施行に拘らず、憲法の原則を自由に停止し得る最高権限が連合国最高司令官に留保されていたという現実である。連合国最高司令官の至上命令を実施するためのものである限り、どのような形式、内容のものであるにせよ、違憲の問題の生ずる余地もなく、日本国憲法にかかわりなく憲法上において法的効力を有すると認めなければならない現実が存在したのである。

ともあれ、現実的に公務員の争議行為と労働協約の締結を目的とする団体交渉は全面的に禁止され、これまでの労働協約は無効とされるに至った。かくして公務員は民間労働者と区別され、一般労働法の枠外におかれることとなったのである。

この政令第201号は、昭和23年12月3日をもって失効したが、その内容は、日本国憲法体系下の法律の中に具体化されていった。すなわち、「国家公務員法の改正」によって、国家公務員については労働組合法、労働関係調整法、労働基準法の適用を除外し、その勤務関係は、国家公務員法、同法に基く法

律、人事院規則、人事院指令等によって規律されることとし、現業、非現業の区別なくその団結権、団体交渉権を一様に制限し、争議権を否認したのである。

他方、鉄道、専売の両事業を公共企業体として編成替えをするために日本国有鉄道法、日本専売公社法を制定し、これと併行して、それら公共企業体職員の労働関係を規律する「公共企業体労働関係法」を制定（施行昭24, 6, 1）、これによって、現業職員の大部分を占めていた国鉄、専売職員の労働関係は同法の適用下におかれ、団結権、団体交渉権の制限、争議権の否認がなされるに至ったのである。

次いで、昭和25年12月13日には、「地方公務員法」が公布され、同法によって、地方公務員の争議行為の禁止等の規定がおかれ、また地方公務員の中で、地方公共団体の営む鉄道事業、軌道事業、その他の事業に従事する者については、公共企業体労働関係法と同趣旨の「地方公営企業労働関係法」が制定され（昭27, 7, 31）、ここに政令第201号の国内法秩序が完成するに至った。

このうち公共企業体労働関係法は、昭和27年と31年の二回にわたって改正されたが、昭和27年の改正は、それまで日本国有鉄道と日本専売公社の労働関係について適用されていた同法を郵政、印刷、造幣、営林、アルコール専売の五種の現業公務員と、日本電信電話公社として公共企業体に切換えられた電気通信省の職員についても適用を拡大し、名称も「公共企業体等労働関係法」と改めたものである。昭和31年の改正は、交渉単位制の廃止を主とする団体交渉手続の改正、仲裁制度の整備および調停、仲裁、各種委員会の統合、公共企業体等労働委員会の新設を主要眼目としたものであった。

以上のような経過の下に、公務員等の労働関係を規律する法は、国家公務員法、地方公務員法、公共企業体等労働関係法、地方公営企業労働関係法の四種となり、その適用の範囲は次の通りとなった。

①国家公務員法の適用を受ける者は、

公共企業体等労働関係法の適用を受ける現業の国家公務員を除いた一般職の国家公務員

②地方公務員法の適用を受ける者は、

地方公営企業労働関係の適用を受ける地方公務員以外の一般職の地方公務員

③公共企業体等労働関係法の適用を受ける者は、

郵政、印刷、造幣、営林、アルコール専売のいわゆる五現業に従事する一般職の国家公務員と、国鉄、専売、電々公社の三つの公共企業体の職員

④地方公営企業労働関係法の適用を受ける者は、

地方公共企業体が経営する地方鉄道事業、軌道事業、自動車運送業、電気事業、ガス事業、水道事業および地方公営企業法によって認められる事業に勤務する一般職の地方公務員

の四種である。

そして、わが国における「公務員の労働基本権」に対しては、次の通りの制限ないし禁止がなされることとなったのである。

(1) 団結権について

警察職員、消防職員および海上保安庁または監獄に勤務する者は、労働組合を組織し組合に加入することが禁止されている（国公法98条4項、地公法52条4項）。

また国家公務員法は、一般職の公務員の団結権の保障について規定しているが（国公法98条3項）、その侵害については、労働組合法におけるような不当労働行為制度を認めず、専ら人事院の保護にのみゆだねている。

(2) 団体交渉権について

公務員の組合は、政府または地方公共団体と労働協約を締結することを目的とする団体交渉権が否認されている（国公法98条2項、地公法55条）。

——本来、団体交渉の結果として、当事者間で交渉がまとまれば、労働協約が締結されることになるし、また団体交渉は、本来、当事者間において、労働協約の締結を目的としてなされるものである。したがって団体交渉の保障は、労働組合の目的活動の保障にはかならないのである。そこで、労働組合の目的活動の保障としての団体交渉権をもたない組合の結成をもって、団

結権の保障とすることができないように、労働協約の締結権を含まない団体交渉をもって、団体交渉権の保障ということとはできないものと解する。

### （3）争議権について

一般職の公務員には、争議権が全面的に否認されている（国公法98条5項、地公法37条1項）。

そして、その禁止に違反する行為をした者は、法令によって認められた雇用上の権利を失うことになる（国公法98条6項、地公法37条2項）。

そのみならず、違反行為を犯した者は、3年以上の懲役または10万円以下の罰金に処せられる（国公法110条1項17号、地公法61条4号）。

——このように、公務員には「禁止と刑罰の規定」がおかれているが、禁止の可否は別としても、公務員の生存権に対する人事院の保障措置が当を得ないか、あるいは、誠意をもって実施されない場合は、公務員に対する労働基本権の否認は、その代償を欠くことになる。

以上がわが国における公務員の労働基本権に対する制限あるいは禁止の現状であるが、これら国家公務員、地方公務員および公共企業体職員の労働関係の基本に関する事項について調査審議し、内閣総理大臣に建議するために、昭和40年、常設的な委員会として総理府に「公務員制度審議会」が発足した。

この委員会は、官公労働者の労働関係の基本に関することごとくを審議の対象とする重要な役割をもつものであった。発足以来さまざまな経過を経たものの、昭和48年に至って、「国家公務員、地方公務員および公共企業体職員の労働関係の基本に関する事項」についての一応の結論とみられるものが提示されたのである。もちろん、この答申の内容からみて、この問題に対する終止符が打たれたとは考えられないが、ともかく、八年越しの懸案に関する答申の一本化がなされ、労、使、公益の全会一致による提出が行われたのである。この点よりすれば、この答申は、今日におけるわが国の、この問題についての、方向づけの確定と考えられないことはないと思われるので、その概要を掲げる。

## 公務員制度審議会「答申」——答申の骨子

（前文）——この答申による制度改正が行われるまでの間も、答申の趣旨ののっとり労使関係の改善のため、労使はもとより政府としても最大の努力を払う。

### （団結権）

①消防職員の団結禁止は更に検討する。

### （団体交渉権）

①非現業職員については、給与以外の勤務条件に関する交渉に対応する当局側の体制を整備する。国家公務員の給与は当分の間、人事院勧告制度によるが、勧告のための基礎調査の段階で労使の意見をきく制度を設ける。

②三公社五現業では当事者能力の強化により、団体交渉で決定できる範囲を広げる。

③管理運営事項の処理によって影響をうける勤務条件は交渉の対象となる。

### （争議権）

①非現業職員＝結論なし。

②現業職員＝政府として、可及的すみやかに争議権の問題を解決する。そのため、当事者能力の強化を検討するとともに、三公社五現業のあるべき性格（特に国家の税負担との関係）について、立法上、行政上の抜本的検討を加える。

——以上の骨子からもみられる通り、この答申は、「公務員のスト権は立法政策の問題」との基本認識に立ち、八年前の諮問事項である「国家公務員、地方公務員および公共企業体職員の労働関係の基本に関する事項」について、団結権、団体交渉権、争議権の全般にわたる意見をのべた形をとっている。しかしながら、この答申は、労使の意見が真向から対立しているなかでのものだけに、内容的にはもろもろの配慮の結果、非常に妥協的なものとなっている。

もちろん成果として、幾つかの前進をした点は認められるが、労使の争点の中心となった現業、非現業のスト権については、あいまいなままに、問題



は今後に残されてしまっている。「政府として可及的すみやかに解決する ように」といっているが、スト権を認める時期、条件とされている当事者能力や三公社五現業の体質をどのように変えてゆくのかについては明らかでない。また非現業の給与をめぐる団体交渉についても、人事院勧告制度を残し、基礎となる調査などに労使の意見をきくことにしたからといって、これで非現業の団体交渉を保障するものとはいいたい。

しかし、一般の公務員など非現業職員について、具体的な方向づけをするには至らなかったものの、三公社五現業の在り方を抜本的に洗い直すとともに、当事者能力の強化を検討することを政府に求めることで、実質的に将来のスト権付与への条件づくりを行ったことは事実であり、この審議会の成果の一つであるといえよう。

この答申の結果、労働基本権問題を解決してゆく第一の責任は政府に移され、スト権問題は、再び政府の解決すべき政治課題となったのであるが、結論的には、今日に至るも、この問題はいまだ未解決のままに放置されている状態である。

国家公務員、地方公務員ならびに公共企業体職員、地方公営企業体職員の労働三権に関する検討、——すなわち憲法28条と国家公務員法第98条5項、地方公務員法第37条1項、公共企業体等労働関係法第17条1項、地方公営企業労働関係法第11条1項等々との関係についての検討は、——学説においても大多数の学説が、これを違憲とするか、少なくとも違憲の疑いが濃いとすかの何れかである。

これに反して、最高裁大法廷の判例は（国鉄弘前機関区政令201号違反事件——最高裁大法廷，昭和28年4月8日判決），これを合憲としているが，この判決は占領法規である政令第201号に関するものであって，直ちに現行の国家公務員法や地方公務員法について妥当するかどうか疑問があるにも拘らず，今日なお実務上において合憲論の最大の根拠とされている。その意味では，この大法廷判決は今日なお検討の実益がないではないが，既にこの判決の理

論については、違憲論の側からはもちろん、その結論に賛成する側からも、「この判決の論旨は、余りに簡単であり、またいわば安易であるように思われる」との批判がなされている。その批判は、この判決の「公共の福祉を安易に援用して、いかなる基本的人権をも制限しようという態度」に対して向けられているのであるが、この安易さは、この点だけではなく、「従来の労働組合法又は労働関係調整法を援用」している点については同様である。——結論的にいえば、旧労働組合法、旧労働関係調整法においては、公務員は本来争議権を有するものとされ、ただ労働関係の調整という行政上の目的から、国政の停廃を妨ぐ範囲において一部公務員の争議行為を禁止したのであって、これが合憲であるか否かは別として、政令第201号や現行公務員法のように、公務員は本来争議行為を許されないものとして全面的に公務員の争議行為を禁止することとは、同じ禁止であっても、全くその性格を異にするものである。したがって、旧労働組合法や旧労働関係調整法の規定の存在をもって、現行公務員法の争議行為禁止規定の合憲性、合理性を裏づけることは不可能といわざるを得ないのである。

### Ⅲ 主要各国の法制

労働法制は、一面において、それぞれの国に特有な諸事情によって制約を受けるものであるが、それと同時に他面において、各国共通の諸原理によって支配されるものである。したがって、公務員の労働基本権に関しても、各国がどのような取扱態度でのぞんでいるかという、いわば国際的な水準を知ることは、この問題の考慮に当って不可欠のことといわねばならない。一口に「公務員」といっても、それぞれの国によって、その概念も異なり、またその種別も同一ではない。この小論では、焦点を国家公務員にしばって、米、英、仏、西独の各法制についての概観を試みることにする。

#### 1 米国における公務員の労働基本権

アメリカの連邦被用者は、連邦給与制度上、「連邦職階法」(Federal Classification Act) の適用を受ける「職階法職」(Classification Act Job) —— 年俸を支給される各種のホワイトカラー被用者と、その賃金が行政庁の自由裁量によって決定される「賃金部職」(Wage Board Job) —— 時間給を支給される技能職と筋肉労働者とに分けられているが、アメリカ政府は、公務に従事する者と政府との関係は、民間企業における雇用主と被用者との関係とは異なるという見解の下に、これを区別して取扱う政策をとっている。したがって、アメリカの公務員等は一般労働法制の適用から除外されている。

1947年に制定された「タフト・ハートレー法」(Taft Hartley Act on Labor Management Act. 1947) は、雇用主に関する規定について、政府および政府関係諸機関に対する適用を排除しているが、それにも拘らず、被用者については、すべての公務員を含めている。

#### (1) 団結権について

一般公務員の組合結成は、1917年の全国連邦職員組合(National Federation of Federal Employees)をはじめとする。この組合は、アメリカにおける最大の職員組織として、職員の利益となる法律の制定について、常に上下両院の議員との接触を保ちながら、公務員制度の推進について有力な圧力団体となっている。

連邦公務員の団結権については、特にこれを禁止しているという法令はみられないが、各州および各都市における職員の団結権については、その取扱いは一様でない。

#### (2) 団体交渉権について

従来、連邦公務員の団体交渉については、彼等の賃率が議会によって決定され、行政府は賃率の交渉につき、何らの自由裁量権をもたないので、その団体交渉に意味がないという見解が支配的であった。

連邦公務員の団体交渉権については、特にこれを規定する法令はみられないが、この問題についての政府の態度を明らかにしたものとして、1937年のフランクリン・ルーズベルトの全国連邦職員組合長宛の公式文書がある。同

文書は、「すべての政府職員は、普通に知られている、いわゆる 団体交渉の手段は、公務員の場合には採用できないものであることを理解しなければならない。団体交渉は、公務員制度に適用せられるに当っては、明確なそして変更し得ない制限を受ける。政府の性質ならびに目的それ自体が、その行政運営に当る官吏をして、政府職員の団体との間の協議もしくは交渉において、使用主を代表しまたはこれを拘束することを不可能ならしめている。使用主は全国民である。国民は国会におけるその代表者により制定せられる法律によって、その意思を表明する。したがって、行政官も職員も均しく人事に関する方針、手続ならびに規則を定める法律によって支配され、また少からざる場合において制約を受けている」というものである。かくして連邦職員については、勤務条件を決定するため管理者と組合との団体交渉の存在する余地がないとされているのである。

しかしながら、一口に連邦被用者といっても、さきに述べた通り、職階法職と賃金部職の二通りがあり、そのうちの賃金部職については、議会は行政府に対し、民間企業における同種の仕事に支払われる賃金に相当する賃金率を定めるために必要と思う方法で行動する自由を与えており、各政府機関は通常賃金部を設置し、これに地方の状況の調査に基いて賃金率の変更を勧告する任務を与えている。そして賃金率を定めるに当って、組合との団体交渉によることを妨げる連邦法は存在しないので、理論的には団体交渉の行われる余地は十分にあるわけである。また職階法職についても、財政支出を伴わない賃金以外の労働条件については交渉が可能であるし、また賃金率以外の賃金政策については交渉が可能であるといえる。

現実には、連邦公務員組合の多くのものは、彼らの所属する政府当局と公式または非公式に、事実上の協約または協定を締結しているし、1945年には合衆国最高裁判所も、このような事実上の協約または協定の適法性を認めている。各州および各都市における職員の団体交渉権については、その取扱いは多様である。

### (3) 争議権について

連邦公務員ならびに州公務員の争議権は全面的に否定されている。これを明らかにした最初のものは、1947年のタフト・ハートレー法である。そこでは、「合衆国または合衆国により完全に所有される公法人（Government）を含む政府諸機関に雇用される個人が、ストライキに参加することは違法である。合衆国またはその機関に雇用されている個人であって、ストライキを行った個人は、直ちに解雇され、公務員としての身分を剥奪され、しかも以後三年の間、合衆国またはその機関により再雇用される資格を失うものである」（305条）とされている。さらに1955年に制定れた「法律第330号」は、同様の趣旨を詳細に規定し、さきのタフト・ハートレー法第305条を廃止したのである。法律第330号によれば（1条）、

- ①いかなる争議行為であってもこれに参加し、または合衆国政府またはこれらの機関に対する争議権を主張する者および、
- ②その事実を知りながら、合衆国政府またはそれらの機関に対する争議権を主張する政府職員の組織の構成員となっている者に対しては、合衆国政府またはその機関におけるすべての職につき、またはそれらの職を保持することはできない、

とし、その違反者に対しては、1000ドル以下の罰金もしくは一年以上の懲役またはそれらを併科することとされている。

このような状況下において、全国連邦職員組合は、その規約の中で、「本組合は、いかなる場合にも、米国政府に対する争議行為を行わないし、またそれを支持しない」と宣言しているのである。このようなアメリカ公務員組合にみられる特質は、アメリカの社会経済事情、なかんずく公務員の給与と密接な関係にあるものといえよう。

## 2 英国における公務員の労働基本権

公務員（civil servant）の定義は法令上存在しないが、通常、大蔵省の次のような定義が用いられている。すなわち「文民として雇用され（employed in civil capacity）、その給与が全額議会の議決した予算から支給される国

王の奉仕者（servant of the crown）で、政治的または司法上の官職を保持する以外のもの」である。ただしこの定義は、大蔵省の財政的責任の立場からなされたものであって、この国で通例、civil servant と呼ばれる者の範囲は、あまり論理的ではなく不明確な点が多い。

イギリスでは、1946年労働党政府による「労働組合および労働争議法」が制定され、1927年の「労働争議および労働組合法」による政治ストおよび同情ストの禁止、一般公務員の公務員外の労働組合への加入の禁止、官業労働者の争議行為の禁止などが解かれた。したがって、公務員も原則として、民間労働者と同様に一般労働法の適用を受けることとなった。

### (1) 団結権について

公務員は労働組合を結成する権利を認められているが、組合に加入するものしないも各人の自由とされている。しかし実際には、組合への加入を積極的に奨励している。組合組織としては、職能別組合の性格のものが多く。例えば、行政クラスについては、第一クラス公務員団体（Association of First Division Civil Servant）——事務執行クラスについては、公務員協会（Society of Civil Servants）——科学クラス等の専門クラスについては、専門公務員協会（Institution of Professional Civil Servants）などがある。

また公務員の組合には、公認組合と非公認組合があり、公認は各省の範囲内にある場合は各省、二つ以上の省にわたる場合は大蔵省によって公認される。公認の要件としては、その組合の代表しようとするクラスの代表として、拘束的協約を締結するに足るだけの組合員の数があれば足りる。公認組合は、所属職員の利害について一任命権者と協議する権利、勤務条件について一公式に協約締結の当事者となる権利、および公務員仲裁協定書の条件に基いて一仲裁を求める権利を有するが、非公認組合は、非公式文書によって意見を表明することはできるけれど、公式の交渉当事者とはなれない。このように公認組合と非公認組合との区別はあるものの、この区別は法律で予め設けられた要件に合致するか否かによって決定されるものではなく、ただ管理者側によって団体交渉の相手方として認められたか否かによる区別にすぎないの

である。

## （2）団体交渉権について

公務員の団体交渉の方法としては、まづ労働組合による直接交渉があるが、この方法は、当局による組合の承認が前提となる。次にホイットレー協議会（Whitley Council）による有名な方法があるが、交渉事項については、両者の間に判然とした基準の区別はなく、どちらが便利かつ実際であるかによる場合が多い。原則としては、個々の職員に関するものは労働組合の直接交渉により、あるクラスまたはグレードの職員全体に関するものはホイットレー協議会によってなされる。

この二通りの団体交渉によって交渉が経らない場合のために、公務員仲裁裁判所（Civil Service Arbitration Tribunal）が設置されている。この仲裁裁判所の判定には、原則として政府は従うべきものとされている。すなわち、仲裁裁定に基づく政府の提案を、議会が最高権限の下に拒否した場合を除き、政府は仲裁裁定を尊重し、これを実現すべき義務を負っているのである。

## （3）争議権について

イギリスにおける争議権の法認は、1875年の「共謀罪および財産保護法」（Conspiracy and Protection of Property Act）と1960年の「労働争議法」（Trade Disputes Act）によってなされているが、前者は主として争議行為に対する刑事上の免責、特に刑事共謀の理論からの解放であり、後者は主として労働争議による組合の損害賠償責任の免除を実現したものである。その後、1927年の「労働争議および労働組合法」（Trade Disputes and Trade Unions Act）によって大幅な制限を受けたが、これは1946年に労働党内閣のもとで廃止され、現在では1927年以前の法制に復帰している。

公務員の争議行為についても、特にこれを禁止する規定はなく、一般の争議行為についてと同様であるが、ただこれを行った場合に懲戒の対象とされる。ただし警察官については、業務の拒否または規律の違反に対し刑事罰が科せられる（1919年警察法）。

このように、イギリスにおいては、公務員に対する争議行為を禁止する法律は存在しないが、現実には公務員の争議行為はほとんど行われていない。その理由としては、イギリス公務員の職務に対する責任の自覚と、仲裁制度の確立の二点があげられよう。

### 3 仏国における公務員の労働基本権

公務員は、大きく公法上の職員と私法上の職員、従業員とに区分されている。前者は公法上の職員としての資格をもち、公法の規制に服するのに対し後者は私法上の被用者とされる。公法上の職員 (agents publics) には、官吏とそれ以外の職員とがあり、官吏とは、「行政上の公的役務の履行に恒久的資格で協力する者」をさし、官吏以外の者としては、「公法上の契約によって行政庁あるいは公益事業に雇用される者」「公法上の特別身分規定によって律せられる職員」などをさしている。

また私法上の職員、従業員 (agents de droit privé) には、「私法上の契約によって雇用される者」と「私法上の特別身分規定に服する者」および「私法上の協力者」と呼ばれる者がある。

フランスにおいては、1946年の第四共和国憲法および同年10月の公務員法により公務員(司法官と軍人を除く)の労働基本権を民間労働者と同様に認めている。

#### (1) 団結権について

第四共和国憲法は、その前文において、「何人も組合活動によってその権利および利益を護り、かつ、その選ぶ労働組合に加入することができる」と宣言した。また公務員法は、「公務員は組合結成権を認められる」(6条)と規定した。かくして公務員の労働組合は、民間労働者と同様に、一般労働法の適用を受けることとなったのである。

#### (2) 団体交渉権について

第四共和国憲法前文は、「すべての労働者は、その代表を通じて労働条件の団体的決定ならびに企業の運営に参加する」とし、この権利は、1958年の



第五共和国憲法にそのまま受継がれ、労働者の団体交渉権と経営参加権が認められている。この団体交渉権と経営参加権を公務員制度に具体化するために制度化されたものが、公務員法における公務員制度高等協議会（Commissions administratives paritaires）、ならびに行政管理協議会（Comités techniques paritaires）、および人事管理協議会（Commissions administratives paritaires）である。

### （3）争議権について

第四共和国憲法前文において、「争議権は、これを規制する法律の範囲内で行使される」と宣言し、この前文は、第五共和国憲法でも、そのまま全体として有効性を維持するものとされている。その結果、公務員であることを理由によって、争議権を一般的に規制する法律は存在しない。ただ特別法によって、明文上、争議権を否定されているものは、共和国保安隊、警察職員、監獄職員および航空管制に従事する保安要員であるが、これらのものを除いては、公務員を含むすべての労働者に争議権が認められている。

## 4 西独における公務員の労働基本権

ドイツにおいては、従来、公務員を官吏（Beamte）、職員（Angestellte）、労働者（Arbeiter）に区分し、官吏だけについては、その公法上の勤務関係に応じた特別の規制がなされ、他の二者については、民間労働者と同様の取扱がなされてきたのである。この区分は、ドイツ官吏制度の成立と共に現われ、現在に至るまで伝統的に受けつがれてきており、法制上はもとより官公庁労働組合の組織においてすら、この三者のランクは定着している。

官吏たる地位の基本的なメルクマールは、公法上の任命行為によって成立し、内容的には、公法上の勤務忠誠関係であり、官吏関係は徹底的に公法関係として捉えられている。これに対して、職員、労働者の労働関係は、私法上の契約に基き、原則として一般労働法が適用されており、純粋な私法関係として把握されているのである。

### （1）団結権について

ボン根本法は、「労働条件および経済条件を維持し、改善するために団結を結成する権利は、何人に対してもいかなる職業に対しても保障する。この権利を制限しまたは妨害しようとする合意は無効とし、そのためにする措置は違法とする」と規定している（9条3項）。西ドイツにおいては、団結権に関する限り、民間労働者も官吏も警察官も例外ではない。

また、1953年の連邦官吏法（Bundesbeamtengesetz）は、「団結の自由に基いて官吏は労働組合または職業団体に代表権を委任することができる」（91条1項）と規定し、なお「官吏は労働組合または職業団体のためにする活動のゆえに職務上の処分その他の不利益な取扱いを受けない」（91条2項）と規定されており、団結の自由の保障が完全に与えられている。

## （2）団体交渉権について

団結権保障の当然の結果として、団体交渉権が認められてはいるが、官吏の労働協約締結権が除かれている。官吏組合の団体交渉について、連邦官吏法は、「官吏法上の諸関係を規律する一般的規定を準備するに当っては、当該労働組合の最上級連合体を関与させるものとする」（94条）と規定しているが、官吏組合は政府との間に労働協約を締結することは認められていない。したがって、労働協約の締結権を認められない官吏組合の活動は、対議会交渉、組合員の不利益取扱に対する救済などに限られている。

一方、公務に従事する職員、労働者については、民間労働者と同様の地位が認められており、連邦官吏法第191条は、これらの者の法律関係を労働協約で規制する旨を定めている。これからみても、これらの者については、協約締結権の保障がなされていることは明らかである。

西ドイツにおいては、団体交渉権が憲法上特に保障されているわけではないが、団結に伴う一般的な行動の自由として一般的な法秩序の枠内で行われる限り、法的に正当な行為と考えられているのである。

## （3）争議権について

官吏の争議権については、これを直接的に否定する規定はないが、官吏関係の本質、職務専念義務、終身的任用、忠実服務義務などから、民間の労働

者と区別される性質をもっているという考え方が西ドイツでは一般的に定着している。しかし、公務員のうちの職員と労働者については、民間労働者と同様であって特別の規定は存在しない。

ボン基本法第9条3項は、争議権の保障を含むものではないとするのが現在の通説ではあるが、このことは争議行為が全面的に禁止されているとか、また法律をもってすれば直ちにこれを制限しうることに通ずるものではない。団結自由の保障に基き、争議行為は一般的な自由の行使として、一般的な法秩序の枠内で行われる限りは正当な行為と解すべきものであると解する。

以上が、米・英・仏・西独など主要各国における公務員の労働基本権の概観であるが、各国がどのような取扱態度をもってこれにのぞんでいるかを知ることが、この問題を考察するに当たっての重要な課題の一つである。もちろん詳細についての論議は、この小論のよくするところではないが、あえてここに概略を掲げる。

以上