

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月27日現在

機関番号：14301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2017～2018

課題番号：17H06776

研究課題名（和文）公務労使関係法制の憲法学的研究 フランス公務員参加法との比較を通して

研究課題名（英文）Franco-Japanese Constitutional Research on the Legal System of the Public Service-Administration Relations

研究代表者

奥 忠憲（OKU, Tadanori）

京都大学・法学研究科・特定助教

研究者番号：50805314

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、憲法学の視座に立脚し、主としてフランスにおける公務労使関係法に相当する公務員参加法と比較しながら、日本における公務労使関係法制について検討するものである。こうした本研究の成果として、とりわけ、日本における公務労使関係法制に関する問題点や、日本に固有の法制度である人事院勧告法制の有する意義等について明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

特に、近年の公務労使関係法制のあり方に関する議論に貢献するものであるという点を挙げる事ができる。すなわち、2011年には国家公務員に協約締結権を認めること等を定める「国家公務員労働関係法案」（第177回通常国会閣第75号）が提出され、この法案は2019年の第198回通常国会にも第196回通常国会衆第31号として上程されている。2012年には人事院勧告の内容によらない給与減額支給措置を定める「国家公務員給与改定臨時特例法」（平成24年法律第2号）が制定された。本研究は、このように公務労使関係法制のあり方が大きな議論の対象となっている中で、こうした議論に憲法学の視座から示唆をもたらすものである。

研究成果の概要（英文）：This research analyzes from the constitutional viewpoint the legal system of the public service-administration relations of Japan, comparing especially it with that of France. It illustrates primarily the problems of the former and the importance of the NPA recommendation.

研究分野：公法学、憲法学、公務員法学、フランス法学、日仏比較法学

キーワード：公務員法 公務労使関係法 フランス公務員参加法 官公吏関係法令規律原理 労働者参加原理 勤務条件法定主義原理 労働基本権 人事院勧告法制

## 1. 研究開始当初の背景

### （1）近年における憲法学の視座に立脚した公務労使関係法制研究の必要性

2011年には、国家公務員に協約締結権を認めること等を定める「国家公務員労働関係法案」（第177回通常国会閣第75号）が提出され、この法案は、2019年の第198回通常国会においても、第196回通常国会衆第31号として上程されている。2012年には、人事院勧告の内容に基づかない給与減額支給措置を定める「国家公務員給与改定臨時特例法」（平成24年法律第2号）が制定された。そこで、このように公務労使関係法制のあり方が大きな議論の対象となっている近年の状況を受け、公務員に関する勤務条件法定主義原理や労働基本権を研究対象の一環とする憲法学の視座からも、公務労使関係法制を研究することが求められているのである。

### （2）公務労使関係法に関する日仏比較研究の意義

公務員を含めた労働者の集団的権利は、日本では、憲法第28条に基づき、労働基本権という憲法上の基本的人権として明確に保障されている。しかし、日本の比較法学における主要な比較対象のひとつであるアメリカ法においては、組合結成の自由が結社の自由の一環として保障されうる可能性があるにすぎず、また、同じく主たる比較対象のひとつであるドイツ法においても、労働者の集団的権利と憲法上の諸原理との関係性が明確にされているわけではない。

その一方で、フランスでは、労働者の集団的権利は、現在も憲法院により憲法上の最高規範性の認められている第四共和政憲法前文の規定に基づき、憲法上明確に保障されている。すなわち、「何人も、組合活動によってその権利および利益を擁護し、かつ、自身の選択する組合に加入することができる」とする第6段、及び、「争議権は、これを規律する法律の範囲内で行使される」とする第7段では、日本の団結権と団体行動権に相当する権利が保障されているほか、「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、及び、企業の管理に参加する」とする第8段の労働者参加原理の規定は、日本の団体交渉権の規定に相当するものである。

ただし、これらはいずれも、日本における労働基本権と同様に、公務員法においても適用されるものとされつつも、これと同時に、公務員法の特殊性に関する理由に基づく多くの制約を課されている。とりわけ、公務員法における労働者参加原理については、日本において勤務条件法定主義原理が公務員の労働基本権を制約しているのと同様に、官公吏の勤務条件や権利義務等を法令によって定めることとしている官公吏関係法令規律原理による制約を受けている。

しかしながら、近年のフランスにおいては、公務員法における官公吏関係法令規律原理や労働者参加原理に基づく公務労使関係法制の改革が、行政制度改革における重要な対象のひとつとして常に議論されている。その結果として、日本とは異なり、実際にも、公務員の参加を保障する多くの改革が実現しているのである。

したがって、フランスにおける官公吏関係法令規律原理や労働者参加原理といった基本原理、並びに、近年の公務員参加法制度改革を検討したうえで、これらにつき、日本法と比較研究することにより、日本における公務労使関係法制のあり方に関する議論に示唆をもたらそうとすることには、大きな意義が認められることになる。

### （3）人事院勧告法制に関する研究の必要性

フランスにはない日本に固有の法制度として、人事院勧告法制を中心とした人事院法制を挙げることができる。したがって、日本における公務労使関係法制とフランスにおける公務員参加法制とを比較研究していくに際し、こうした人事院勧告法制をはじめとする人事院法制について研究することを避けることはできないのである。

さらに、前記のとおり、2012年の「国家公務員給与改定臨時特例法」は、人事院勧告の内容に基づかない給与減額支給措置を定めるものである。このような給与減額支給措置は極めて異例のものである。したがって、こうした措置を定める同法は、人事院勧告法制の意義を踏まえた多くの批判の対象となっている。こうして、とりわけ近年においては、こうした状況を踏まえたうえで、人事院勧告法制について改めて検討しなおす必要性が生じているのである。

## 2. 研究の目的

### （1）フランス公務員参加法に関する検討と解明

#### ① フランス公務員参加法における基本原理に関する検討と解明

前記のとおり、フランスにおいては、日本の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、及び、日本の団体交渉権にあたる労働者参加原理といった基本原理が確立している。そこで、まずは、これらの基本原理を検討し、それらの意義や性質等について解明することが目的となる。

#### ② フランス公務員参加法制に関する検討と解明

前記の近年における公務員参加法制度改革を中心とした公務員参加法制の変遷、その結果と

して整備されるに至った現在の公務員参加法制、及び、こうした現在の法制度を改革しようとする議論や動向を検討し、それらの特性等について解明することを目指す。

## (2) 日本法とフランス法との比較

### ① フランス公務員参加法における基本原理との比較

フランスにおける官公吏関係法令規律原理、及び、労働者参加原理を、日本における勤務条件法定主義原理、及び、団体交渉権と比較検討することにより、両国における基本原理の間に存在する共通点や異同等について明らかにすることを目的とする。

### ② フランス公務員参加法制との比較

フランス公務員参加法制の変遷、現状、及び、その改革に関する議論を、日本の法制度に関するものと比較することにより、日本の法制度の有する問題点等を指摘したい。

## (3) 人事院勧告法制に関する検討と解明

公務労使関係法に関する日仏比較法研究の参考とするために、近年の動向を踏まえ、人事院勧告法制について改めて検討しなおし、その意義等について解明することを目的とする。

## 3. 研究の方法

### (1) フランス公務員参加法に関する研究の方法

#### ① 官公吏関係法令規律原理に関する研究の方法

官公吏関係法令規律原理は、第三共和政期において行政裁判所の判例法理として確立し、ヴェシー政府期と第四共和政期からは、現在まで法定され続けている原理である。したがって、この原理について研究するに際しては、主として、第三共和政期における判例と学説を中心に、その後の法定に関する議論や、現在に至るまでの学説等を検討の素材とする。

#### ② 労働者参加原理に関する研究の方法

労働者参加原理は、前記の第四共和政憲法前文第8段において、初めて憲法上の原理として確立したものである。そのため、とりわけ、第四共和政憲法の制定におけるものを中心とした労働者参加原理に関する議論、並びに、労働法と公務員法における労働者参加原理に関する法制度と憲法院判決等が検討の対象となる。

#### ③ 公務員参加法制に関する研究の方法

近年において労働者参加原理に基づき公務員参加法制を大きく改革した2010年7月5日法律第2010-751号、及び、2016年4月20日法律第2016-483号を検討の主たる対象とする。こうした検討に際しては、改革に至るまでの議論の嚆矢となったジャック・フルニエ『公務員制度における労使間対話に関する白書』（2002年）、及び、改革に向けた直接の契機となった「公務における労使間対話の改革に関するベルシー協定」（2008年）を特に参照する。また、前記の改革を経た現行法制に対するさらなる改革の議論も対象とする。

さらに、こうした公務員参加法制の改革は、前記のとおり、行政制度改革に関する議論の中で、その重要な対象のひとつとして位置づけられているものである。そこで、公務員倫理法制度改革をはじめ、行政制度改革における他の中心的な法制度についても併せて対象とする。

### (2) 日本の公務労使関係法との比較研究の方法

勤務条件法定主義原理、及び、労働基本権につき、学説上、及び、判例上の議論を検討する。また、公務労使関係法制については、現行法制に加え、前記の「国家公務員労働関係法案」、並びに、これらに関する議論を主たる検討の対象とする。

### (3) 人事院勧告法制に関する研究の方法

前記のとおり、「国家公務員給与改定臨時特例法」に対しては、これが人事院勧告の内容に基づかない給与減額支給措置という極めて異例の措置を定めるものであることから、人事院勧告法制の意義を踏まえた強い批判が呈されている。その結果として、この法律による給与減額支給措置については、公務員の労働基本権を制約することに対する代償措置である人事院勧告に基づいていないことから、または、必要性や合理性を欠くことから、憲法28条等に違反するのではないかとした訴訟が提起された。この訴訟は、東京高判平成28年12月5日労判1169号74頁における控訴人側（原告側）敗訴を経た後に、最二小決平成29年10月20日（平成29年（行ツ）第200号、（行ヒ）第228号）により、棄却及び不受理とされた。

そこで、「国家公務員給与改定臨時特例法」、または、前記の東京高判、あるいは、これらに関する議論を主に検討する。

## 4. 研究成果

### (1) フランス公務員参加法に関する研究の成果

#### ① フランス公務員参加法における基本原理の性質に関する指摘

官公吏関係法令規律原理につき、これが、一般利益を保障するために、法令によって官公吏の権利利益を一方的に規制すべきとする側面を有するものであると同時に、法令によって官公吏の権利利益や身分等を保障すべきとする側面をも有するものであるとされていること等を指摘した。その一方で、労働者参加原理につき、これが、自己決定等の理念から基礎づけられるものであること等を指摘した。

さらに、憲法院が公務員参加法制に関する違憲審査の中で立法者に広範な裁量を認めていることを明らかにした。その一方で、とりわけ、前記のとおり、官公吏関係法令規律原理は、法令による官公吏の権利利益や身分等の保障を求めるものであることから、立法者には、広範な裁量を認められている中にある程度は、ある程度の公務員参加の保障も求められていると考えられる余地もあるのではないかと示した。

#### ② フランス公務員参加法制の特色の解明

主として、前記の労働者参加原理を受け、伝統的な法制度としては、主として、関係公務員の選挙による公務員代表者の加わる労使代表型諮問機関法制により、官公吏組合に所属していない者も含めた関係公務員全体の参加が保障されていることを明らかにした。こうした関係公務員全体の参加の保障は、労使間の交渉や合意が法令に介して関係公務員全体に影響するものである以上、前記の労働者参加原理に基づき求められるものであることを指摘した。

また、とりわけ、近年においては、政府行政当局と協定を締結する官公吏組合に關係公務員の選挙に基づく代表性を求める法改正、あるいは、労使代表型諮問機関における公務員代表の意見表明を妨げる労使代表同数構成原則を廃止する法改正、または、特に労使代表型諮問機関における参加の十分に保障されていなかった地方公務員や病院公務員、あるいは、全く保障されていなかった非正規公務員に対し、そうした参加を十分に保障しようとする法改正がなされていることを明らかにした。

さらに、こうした近年の公務員参加法制の改革については、政治制度改革を受け多数派の民意が直接かつ強力に国政に反映されるようになってきている中で、行政制度改革の一環として公務員の権利利益を規制しようとする改革が求められている状況を受け、公務員集団に対し、自らの権利利益を適切に擁護する武器を与えることにより、公務員の権利利益の保障のあり方を安定したものとしようとするものと位置づけることができるのではないかと示した。

※以上の(1)の成果につき、詳しくは、本報告書5. [雑誌論文] ①と④を参照されたい。

### (2) フランス公務員倫理法制度改革に関する紹介と指摘

近年のフランスにおける行政制度改革の中心的な課題である公務員倫理法制度改革を紹介し、その中で、こうした改革の過程においても、公務員の参加が機能していることを指摘した。さらに、こうした公務員倫理法制度改革につき、職務外における表現行為等に関する公務員の義務の法定に関しては非常に強い反対が示された結果として見送られた点で、日本法と比べると、より公務員の権利自由の制約に慎重であることや、こうした改革によって実現した公務員倫理規制の大幅な強化が、官民交流への過度の萎縮効果を生じさせる等の過剰な規制へとつながらないよう注視すべきこと等を指摘した。

※以上の(2)の成果につき、本報告書5. [雑誌論文] ③を参照されたい。

### (3) 日本の公務労使関係法との比較研究の成果

#### ① フランス公務員参加法における基本原理との共通点の指摘

日本においても、勤務条件法定主義原理は、公務員の勤務条件等を一方的に規制すべきものとされているものの、同時に、「職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置」(国公法第1条第1項)の法定を求めるものともされている。労働基本権も、これが、労働者の参加や自己決定等を保障するものであることが指摘されている。さらに、公務員の労働基本権に基づく違憲審査においては、広範な立法裁量が認められている。以上のとおり、日本の勤務条件法定主義原理と労働者参加原理は、フランス公務員参加法における基本原理と多くの共通の性質を有するものであるとした。

#### ② 日本の公務労使関係法制の問題点の指摘

とりわけ、フランス法とは異なり、日本の現行法制や前記の「国家公務員労働関係法案」では、関係公務員全体の参加が保障されているわけではない。この点につき、フランスと同様に労使間の交渉や合意の結果が関係公務員全体に影響する以上は、前記のとおり理解された労働

基本権の保障の観点から重大な問題のあること等を指摘した。さらに、フランスと同様に多数派の民意が強く反映されるようになり、その民意を受け公務員の権利利益を規制する改革が求められてきている現状に鑑みると、公務員の参加を十分に保障することによって彼らの権利利益の保障のあり方を安定したものとすることが必要となってきたのではないかとした。

※以上の（３）の成果につき、詳しくは、本報告書 5.〔雑誌論文〕①と④を参照されたい。

#### （４）人事院勧告法制の意義等に関する指摘

とりわけ、前記の東京高判に関し、第１に、人事院勧告法制を「代償措置として中心的かつ重要なもの」としている判示については、人事院勧告法制の創設された時期や他の措置との比較の結果に鑑みると、妥当なものであること、第２に、人事院勧告の意義として給与水準増減基準の客観性を挙げている点が注目に値すること、第３に、とはいえ、人事院勧告の意義に関する以上の２点の判示が実際の違憲審査に与えた影響は限定的であること、第４に、給与減額支給措置立法に関する違憲審査の際の考慮要素が整理され、例示列挙されたことにつき、こうした要素が、今後の立法やその違憲審査において大いに参照に値するものであること、第５に、人事院勧告が立法の内容を拘束するものではないことを理由に、立法に対する人事院勧告の前置という要請を認めなかった判示につき、こうした考え方が、人事院勧告の内容上の拘束力の問題と手続上の拘束力も問題を混同してしまっているものであること等を指摘した。

※以上の（４）の成果につき、詳しくは、本報告書 5.〔雑誌論文〕②を参照されたい。また、〔学会発表〕①において発表したものでもある。

### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び研究協力者の氏名には下線を附す）

〔雑誌論文〕（計４件）

- ① 奥 忠憲「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）（２）（３・完）」法学論叢 183 巻 3 号（2018 年）27-55 頁、法学論叢 184 巻 1 号（2018 年）54-80 頁、法学論叢 184 巻 6 号（2019 年）28-53 頁。  
※京都大学の学術情報リポジトリである「紅」にも収められている  
（（１）については <http://hdl.handle.net/2433/241789> から、  
（２）については <http://hdl.handle.net/2433/241790> から、  
（３・完）については <http://hdl.handle.net/2433/241791> から、  
それぞれアクセスすることができる）。
- ② 奥 忠憲「判例研究 国家公務員給与改定・臨時特例法の合憲性と人事院勧告」法学論叢 185 巻 1 号（2019 年）掲載予定（計 25 頁）。  
※掲載され次第、京都大学の学術情報リポジトリである「紅」にも収められる予定である。
- ③ 奥 忠憲「フランスにおける近年の公務員倫理法制度改革——フランソワ・オランド政権における改革を中心に——」人事院月報 837 号（2019 年）8-15 頁。  
※京都大学の学術情報リポジトリである「紅」にも収められている  
（<http://hdl.handle.net/2433/241391> からアクセスすることができる）。  
また、人事院の公式ホームページの中の人事院月報 2019 年 5 月号のウェブページにおいても公開されている（[https://www.jinji.go.jp/geppou/geppou\\_20190501.html](https://www.jinji.go.jp/geppou/geppou_20190501.html) からアクセスすることができる）。
- ④ 奥 忠憲「フランスにおける近年の公務員参加法制度改革（１）（２・完）」法学論叢 185 巻 2 号（2019 年）掲載予定（計 21 頁）、法学論叢 185 巻 4 号（2019 年）掲載予定（計 21 頁）。  
※掲載され次第、京都大学の学術情報リポジトリである「紅」にも収められる予定である。

〔学会発表〕（計 1 件）

- ① 奥 忠憲「国家公務員給与改定・臨時特例法に関する合憲性」公法判例研究会（京都大学、2018 年 3 月 8 日）。

〔図書〕（計 0 件）

〔産業財産権〕（計 0 件）

○出願状況（計0件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

○取得状況（計0件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

前記のとおり、5.〔雑誌論文〕の欄に列挙した論文のうち、既に掲載されているものについては、京都大学の学術情報リポジトリである「紅」にも収められている。掲載予定の論文についても、これが掲載され次第、「紅」にも収められる予定である。さらに、人事院の公式ホームページの中の人事院月報のウェブページにおいても公開されているものもある。したがって、これらの論文については、世界中の全ての人々が、インターネットを利用することにより、無料かつ簡便に閲覧、及び、入手できる状態にあるか、または、こうした状態になる予定である。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

研究分担者氏名：奥 忠憲

ローマ字氏名：OKU, Tadanori

所属研究機関名：京都大学

部局名：大学院法学研究科（法学部兼任）

職名：特定助教

研究者番号（8桁）：50805314

(2) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号（8桁）：

(3) 研究協力者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。