

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 20 日現在

機関番号：12501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2015

課題番号：23530028

研究課題名(和文) 公務員制度における公法的規律と私法的規律のあり方に関する日仏比較法研究

研究課題名(英文) Comparative Study on the order of the public service system in both spheres of public law and private law

研究代表者

下井 康史 (SHIMOI, Yasushi)

千葉大学・専門法務研究科・教授

研究者番号：80261262

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,100,000円

研究成果の概要(和文)：全体の奉仕者である公務員の勤務条件は、国会・地方議会が、法律・条例で決定すること(公法的規律)が憲法上の要請である。他方、公務員の多くは勤労者である。その労働基本権を保障し、労働協約の締結を通じて、勤務条件の決定に参画すること(私法的規律)も憲法上の要請である。この2つの憲法上の要請を調和させる法制度を実現するためには、公務員の勤務関係を契約関係と捉えた上で、勤務条件を必要的法律事項・任意的法律事項・協約事項に分類すること、フランス法に範を得て、労使協働諮問機関制度、または、労働協約の債務的効力のみを承認する制度を構築することが考えられる。

研究成果の概要(英文)：Public employees are servants of all citizens. Their working conditions must be provided for in national law or prefectural/municipal ordinances(order by public law). It is a requirement of Constitution. On the other hand, most public employees are workers. They must be guaranteed basic labor rights, especially a right to participate in concluding a collective agreement(order by private law). It is a requirement of Constitution, too. For the purpose of reconciling these two requirements, it's probable to comprehend that a relation between public employees and administration is a contractual relation, to classify working conditions of public employees in matters that are necessary to establish it by a law, matters that are optional to establish it by a law and matters that are require to conclure collective agreements or ,in reference to French law, to systematize a labor management council or an institution of collective agreements which assume only obligation to performer.

研究分野：社会科学

 キーワード：公務員法 公法的規律 行政組織法 フランス公務員法 私法的規律 勤務条件法定主義 労働基本権
協約締結権

1. 研究開始当初の背景

本研究を着想するに至ったのは、2008（平成20）年制定の国家公務員制度改革基本法が、公務員に労働協約締結権を付与するという政策の実現を求めているところ、この改革は、わが国公務員制度に、法令による公法的規律に加え、協約による私法的規律を本格的に導入する結果をもたらすものであることにあった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、2008（平成20）年の国家公務員制度改革基本法が、公務員の協約締結権回復の方向性を示したものの、2010（平成22）年の段階において、改革の動きが停滞していた状況に鑑み、(a)公務員制度において、いかなる事項を法令による規律（公法的規律）の対象とし、いかなる事項を協約による規律（私法的規律）の対象とすべきかを考察した上で、(b)制度改革実現後の法制度の下で、いかなる紛争が生じるかを予測し、かかる紛争につき、公法的規律と私法的規律のあり方に関する趣旨を踏まえた解決として、いかなる解決が施されるべきかを、公務の特性や公務員勤務関係の法的性質といった基礎理論の検討を踏まえて行うことにある。

3. 研究の方法

日仏の文献を研究することが、主たる研究方法である。これに加え、フランスについてはインターネットを通じて得られる議会資料や政府資料の研究、および、フランスの行政法研究者や実務担当者との意見交換に基づく分析を行った。

日本法については、公務員勤務関係の法的性質に関する学説判例の整理と分析、公務員制度改革をめぐる法改正の整理と分析、改正法に基づく様々な実務的措置の把握と分析、改正法および改正をめぐる諸々の理論状況の分析を行った。これらの整理・分析の手法は、文献研究の他、実務担当者への取材によ

って得られた資料・知見に基づく分析、他の研究者との意見交換等である。

4. 研究成果

(1) わが国の国家公務員法（以下、「国公法」という）と地方公務員法（以下、「地公法」という）は、公務員の勤務条件は法令で規律するという勤務条件法定主義（公法的規律）を原則とし、労働協約による勤務条件決定システム（私法的規律）は、現業公務員等、一部の者に、しかも限定的に承認しているにすぎない。しかし、前述の国家公務員制度改革基本法が、自律的労使関係制度の制度化を求めこれを受ける形で、2011（平成23）年には「国家公務員の労働関係に関する法律案」（以下、「国公労法案」という）が、2012（平成24）年には「地方公務員の労働関係に関する法律案」（以下、「地公労法案」という）が、それぞれの関連法律案とともに国会に提出された。いずれも廃案になったものの、両法案は、勤務条件法定主義の維持を明記しつつ、多くの非現業公務員に対し、一定の事項に限ってではあるが、団体協約という名の労働協約を締結する権利を付与するもので、公法的規律に偏してきたわが国の公務員法について、新たな視角からの検討を迫るものであった。そこで、本研究では、両法案の内容を分析した後（後述（2））、憲法や公務員法の基本原理に即しつつ、公法的規律と私法的規律のバランスを踏まえた法制度を構築するためには、公務員勤務関係が契約関係であることを踏まえ、必要的法律事項と任意的法律事項とを確定し、これら両法律事項以外の事項を協約事項とすべきであることを明らかにした上で（後述（2））、憲法や公務員法の基本原理を踏まえた場合、いかなる事項が必要的法律事項であり任意的法律事項であるべきかを明らかにした（後述（2））。なお、上記両法案が廃案となったため、上記2(b)の研究はなし得なくなっている。

他方、フランスの公務員法は、公務員の団結権と争議権を承認しつつ、団体交渉権と協約締結権を保障しない。公務員の勤務条件は法令が詳細に規律しており、個別契約や労働協約による勤務条件決定の余地は認められていない。勤務条件法定主義(公法的規律)は、わが国よりも徹底している。ただし、公務員組合が勤務条件決定過程に参加する途が開かれていないわけではない。その第1は、労使協働諮問機関を通じての参加であり、第2は、団体交渉と協定(accord)締結を通じた参加である。我が国風に形容すれば、この両システムにより、協約締結権否定の代償措置が講じられていると評し得よう。かかる法制度は、公務員法における公法的規律と私法的規律のあり方の検討に様々な示唆を与える。そこで、本研究では、現行フランス官吏法が定める労使協働諮問機関制度(後述(3))と協定制度(後述(3))の内容を明らかにした。

(2) わが国の公務員法における公法的規律と私法的規律のあり方について

総務省「地方公務員制度改革について(素案)」の分析

地公労法案の内容は、2012年の総務省「地方公務員制度改革について(素案)」(以下、「素案」という)を土台としており、その内容は、2011(平成23)年に国会に提出された国公労法案と基本的に同じである。

公法的規律と私法的規律のあり方という視角から見た場合、素案の重要点は、協約の内容を法令等に反映させることで、勤務条件法定主義と協約締結権保障とのバランスを図ろうとした点に求められる。かかる法制度は、協約の規範的効力を否定し、債務的効力のみを、それも部分的に承認するにすぎないものだが、公法的規律と私法的規律のあり方という視角から分析した場合は、勤務条件法定主義と協約締結権保障との調和を図ったものと位置付けることができる。以上の分析

により、素案、そして、国公労法案と地公労法案が、公法的規律と私法的規律のあり方を考察するための素材となり得ることが明らかになった(詳細については後述の〔雑誌論文〕参照)。

公務員勤務関係の法的性質の検討と法律・条例事項

公務員は全体の奉仕者であり、その選定罷免が国民固有の権利である。このことを憲法が定める以上、公務員の勤務条件を法令で定めるべきこと(勤務条件法定主義)は、憲法上の当然の要請である。他方、公務員も勤労者であり、協約締結権を含めた労働基本権が保障されるから、労使自治による勤務条件決定システムの導入も憲法上の要請である。そこで、議会制民主主義に基づく勤務条件法定主義(公法的規律)と、憲法28条が定める労働基本権保障(私法的規律)という、二つの憲法上の要請をいかにして両立・調和させるべきか、が考察されなければならない。

ここで重視されるべきは、公務員関係の法的性質如何である。公務員関係も当事者間の合意を基礎として成立することを踏まえれば、その関係は労働契約関係と見るべきだろう。その上で、勤務条件法定主義とのバランスを保つためには、勤務条件について、必ず法律で定めるべき事項(必要的法律事項)と、法律による規律の要否が立法裁量に委ねられる事項(任意的法律事項)とを画定し、これら両法律事項以外の事項 - - 立法者の判断で法律事項から除外された任意的法律事項も含まれる - - は協約事項 - - 少なくとも労使自治による勤務条件決定が実質的に可能な事項 - - として、法律による規律を排する法制度が望ましい。かかる構想であれば、法律・条例の範囲内での協約締結権を承認することができ、勤務条件法定主義と労働基本権保障との両立・調和という観点からヨリ憲法適合的な公務員制度を実現し得よう。

以上の分析により、公務員制度における公法的規律と私法的規律のあり方を考える基本的視座が設定され、そして、次の課題が、必要的法律事項と任意的法律事項の内容に関する具体的検討であることが明らかになった(その詳細については後述の〔学会発表〕と〔雑誌論文〕参照)。

必要的法律事項と任意的法律事項についての具体的検討

まず、公務員制度に関する憲法上の原則を実現するための制度については、その具体化を労使協議に委ねるべきではなく、国会自ら定めることを要する必要的法律事項となるべきである。

その第一は、公務就任平等原則だろう。具体的には、採用試験の公開平等を確保するシステムや、公務就任に関する消極事由(欠格事由)の法定が、就任平等原則を支える制度として必要的法律事項となろう。

第二に、公務就任平等原則を最も良く体现するシステムとして、成績主義(メリット・システム)の具体化が必要的法律事項となろう。具体的には、採用や昇任の手段としての競争試験や選考、人事評価といった制度の整備が挙げられる。成績主義が、公務の政治的中立という、公務員の全体の奉仕者性から導かれる重要な憲法的要請を体现する制度であることも、必要的法律事項であることの論拠となる。

第三に、身分保障制度も、成績主義を担保する機能を有する以上、必要的法律事項となろう。具体的には、懲戒や分限の処分事由(欠格事由発生による失職や定年退職を含む)、処分権者、処分手続、処分内容、処分の効果等が挙げられる。懲戒事由とは公務員の義務違反を意味するから、公務員に課せられる義務の内容も必要的法律事項となる。分限事由には勤務実績・勤務成績の不良が当然に含まれるところ、かかる事由に基づく分限処分につき、その適正を確保するためには、人事評

価や勤務評定が適切に実施されなければならず、したがって、これらに関する基本事項は、成績主義の具体化としてのみならず、身分保障との関係でも必要的法律事項となろう。

このように、必要的法律事項は広範になる。この点は、公務員関係を労働契約と解ずるとしても、公務員が全体の奉仕者であり、公務員制度が国家統治システムの一環であって、公務員労使関係における経済的利害の不一致が、国や地方公共団体の憲法上の存在理由から生じる構造的なものであることの帰結とも言い得る。

他方、任意的法律事項については、以下のように考える。

第一に、行政学の知見によれば、諸国の公務員制度は、閉鎖型任用制と開放型任用制とに大別される。いずれの任用制度をベースとするかは、憲法から帰結されることではない。この点を法律で明記するか否かは、国会の政策判断に基づく選択に委ねられるべきだろう。

第二に、現行公務員法は、給与、勤務時間その他の勤務条件につき、社会一般の情勢に適應するよう、国会や地方公共団体が一定の措置を講ずべきことを求めている。しかし、かかる原則の法定は、公務員制度に関する憲法上の原則から要請されるものではなからう。この点を法律で明記するか否かは、国会の政策判断に基づく選択に委ねられるべきだろう。

第三に、現行公務員法は、公務員の給与について、職員の職務と責任に応じたものであることを求める(職務給原則)。かかる原則の法定も、憲法上の原則等に基づく必然的帰結ではなく、任意的法律事項と考える。

以上の分析により、公法的規律と私法的規律の望ましいバランスを実現しうる公務員法制の基本的方向性を明らかにし得た(その詳細については後述の〔学会発表〕と〔雑

誌論文〕 参照)。

(3) フランスの公務員法における公法的規律と私法的規律のあり方について

フランス第5共和国憲法34条3項は、国の文武官吏に認められる基本的保障(garanties fondamentales)を法律事項としており、これを受けて、官吏の身分に関する諸法律等が、官吏その他の公務員の勤務条件を法令で詳細に規律する(法令規律関係)。そこに、労働協約による勤務条件決定の余地はない。例えば、給与の決定については、法令主義が重要な基本原則とされ、国家・地方のいずれの公務についても、国の法令が一律に決定している(以上についての詳細は後述〔雑誌論文〕参照)。しかし、他方では、公務員組合が勤務条件決定過程に参画する途も開かれている。それが、労使協働諮問機関制度と労使協定の制度である。

労使協働諮問機関制度

フランスでは、1946年以来、官吏の勤務条件決定を巡る諸局面において、労使協働諮問機関の意見を踏まえる手続が設けられている。国家公務員制度における具体的な諮問機関は、現行官吏法によれば、国家公務員制度高等評議会(最高官吏制度協議会)(Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)、人事管理協議会(人事同数審議会)(commission administrative paritaire)、行政管理委員会(行政管理協議会)(comité technique)、及び、衛生安全労働条件委員会(comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail)である。いずれについても、当局代表と組合又は職員の代表から構成される。2010年の法改正は、との設置が義務づけられる場合を多様化し、かつ、それらの権限を拡張している。また、新たな労使協働諮問機関として、全公務に共通する一般的な問題を管轄する公務員制度共通協議会(Conseil commun de la fonction publique)を設置している。いずれ

の諮問機関についても、答申や意見に法的拘束力は認められないが、フランス公務員法は、公法的規律を重視しつつ、諮問手続を介して労使自治の要素を取り入れており、私法的規律を組み込む工夫を施しており、その方向性は、2010年以降、さらに推進されていると評し得よう。以上の分析により、わが国における労働基本権制約の代償措置のモデルとして、フランスの労使協働諮問機関制度が参考になることが明らかとなった(その詳細については後述の〔雑誌論文〕参照)。

協定制度

1946年以来のフランス官吏法は、団体交渉や協約締結についての定めを持たなかった。しかし、現行官吏法は、官吏の組合組織が、管理当局と議論する資格を有する(avoir qualité)」と定める。それでも、団体交渉権・協約締結権は否定されていたのだが、上記の2010年改正官吏法は、官吏組合組織が、給与等の上昇について、政府代表等との交渉に参加する資格を有することを定めるとともに、一定の交渉事項を列挙した。さらに、一定の条件の下であれば、協定は有効(valide)であると定める。もっとも、官吏が法令規律関係であるとする定めは改正されていない。すると、たとえ有効な協定であっても、その内容が現実のものとなるためには法令改正が必要であり、官吏の勤務条件を直接的に規律する効力(規範的効力)が協定に認められたわけではない。そこでの「有効」が、債務的効力を意味する趣旨であるならば、なお限定的ではあるものの、フランス官吏法にも、労使自治による勤務条件決定システムが導入されたことになり、かつ、上述のわが国国公労法案・地公労法案と内容が極めて近いことになる。

以上の分析から、フランスにおいては、法令規律関係の原則を維持しつつ(公法的規律)、勤務条件決定過程に公務員組合が参画する法制度が樹立されており(私法的規律)、

かつ、その内容は、わが国で企図された制度に類似していること、かつ、わが国が目指した方向性には一定の普遍性があったことが明らかにされた（その詳細は、後述の〔雑誌論文〕で公表している）。

5. 主な発表論文等
（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 5件)

下井康史，フランス法の視点から - - 法令規律の仕組みと組合参加の制度，ジュリスト，査読無，1435号，2011，41-48

下井康史，地方公務員制度における新たな労使関係の構築に向けて（覚書） - - 総務省「地方公務員制度改革について（素案）」を素材として - - ，地方公務員月報，査読無，2012年6月号，2012，2-21

下井康史，公務員法における法律・条例事項と協約事項 - - 公法学の視点から，日本労働法学会誌，査読無，122号，2013，77-85

下井康史，公務員 この特殊な労働者に及ぶべき法的規律について，公法研究，査読無，75号，2013，176-187

下井康史，フランスの地方公務員の給与制度について，地方公務員月報，査読無，平成27年7月号，2015，48-95

〔学会発表〕(計 2件)

下井康史，公務員 特殊な労働者，そして特殊な行政客体，第77回日本公法学会第二部会，2012年10月7日，法政大学

下井康史，公務員法における法律・条例事項と協約事項，日本労働法学会第125回大会，2013年5月19日，鹿児島大学

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：

種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

下井 康史 (SHIMOI YASUSHI)
千葉大学・専門法務研究科・教授
研究者番号：80261262

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：