

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 13 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究 C

研究期間：2010～2012

課題番号：22530060

研究課題名（和文） 労使関係法原理と公務員法原理の調整という視角からの公務団体交渉・協約法制の研究

研究課題名（英文） A Study of collective bargaining and agreement in public sector from the viewpoint of accommodating the principles of labor law and of the law of public sector

研究代表者

渡邊 賢 (WATANABE MASARU)

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：50201231

研究成果の概要（和文）：アメリカ合衆国・ドイツ及びフランスにおいて公務員の団体交渉及び労働協約締結に関してインタビュー等を通じた実地調査を行い、私企業部門を基礎にして構築された労使関係法原理と、国民・住民の公務員に対する統制法理を中核とする公務員法原理とが制度上どのように調整され、その制度が実際上どのように運用されているのか、それら制度と運用の実態にどのような長所と問題点があるのかを研究した。

研究成果の概要（英文）：This study made an on-the-spot survey in the United States, Germany and France in order to clarify the institutions concerning the collective bargaining and agreement in the public sector labor relations and how the actual collective bargaining goes in the above countries.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2012年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、社会法学

キーワード：公務員、労働基本権、団体交渉、労働協約

1. 研究開始当初の背景

(1)戦後直後に制定された公務員法の制定以来、わが国において公務員の労働基本権は制約されたままにある。このため、公務員の労使関係については、労働基本権と勤務条件法定主義・財政民主主義の関係に関する研究は従前から行われてきており、一定の蓄積はみている。ただし、これまでの研究対象の主たる領域は公務員の争議権であり、団体交渉法制や労働協約締結法制について細部まで検討した研究は必ずしも多くはなかった。しかも、労働基本権の観点から研究を行ってきた

労働法上の研究と、憲法・行政法分野の研究成果は、現在でも十分統合されないままとなっている。

(2)このような現状の中で、2008年の通常国会で可決された国家公務員制度改革基本法12条は自律的労使関係制度を措置するものと定め、これを受けて2008年度に公務員制度改革推進本部に設置された「労使関係制度検討委員会」のもとに、2009年4月にワーキング・グループが設置され、そこでの議論をもとに公務員の労使関係に関する大きな制度的改革がなされようとした。とくに、公

務員労使関係法制の抜本的な改革を目指して2011年6月3日に閣議決定され、国会に提出された「国家公務員の労働関係に関する法律案」は、いくつもの点で理論的な大きな詰めを残したものではあったものの、もし制定されれば画期的なものとなるはずであった。

(3)この改革の企ては政治状況の中で現在のところ頓挫した形となっているものの、公務労使関係法を、私企業部門を基礎として構築された労働法原理と、国民・住民の公務員に対する統制法理を中核とする公務員法原理とを調整するという観点から再構築する必要性は、現実的にも、また理論的課題としても残り続けている。また、労働法原理と公務員法原理の調整といっても、いかなる問題との関係でこの両者をどのように調整するか、ということこそが問題である。公共部門の団体交渉で検討されるべき具体的な問題の局面としては、例えば団体交渉制度のもとにおける交渉事項と管理運営事項の内容、労働協約事項と法定事項の関係、団体交渉・労働協約締結資格の付与される労働組合の範囲、交渉行き詰まりの際の制度設計といったものが考えられる。これらの問題局面において、上記の意味での労働法原理と公務員法原理を調整した結果として採りうる政策的な選択肢には当然のことながらそれぞれ長所・問題点があるわけであり、そういった点について、既に経験を有する諸外国の制度的な動向とその運用の実態を踏まえつつ、理論的に検討する作業は、これまでのところ十分にはなされていない。

2. 研究の目的

(1)この研究の目的は、アメリカ合衆国・ドイツ・フランスの公務労使関係法を、労使関係法原理と公務員法原理の双方の観点から、団体交渉制度を確立した際の交渉事項と管理運営事項の内容、労働協約事項と法定事項の関係、団体交渉・労働協約締結資格の付与される労働組合の範囲(公務における労働条件の統一性、排他的交渉代表制の是非)、強制仲裁や公務不当労働行為制度の創設など交渉行き詰まりの際の制度設計、わが国でいえば人事院に相当する第三者機関のあり方などについて、総合的に検討することにある。

(2)またアメリカ合衆国においては、私企業部門における労使関係法理を参照しつつ公務員の団体交渉制度が発展しており、そのもとで多くの理論的な蓄積がなされていることから、合衆国の連邦、州・自治体の公務労使関係法制を調査し、上記(1)で述べた諸論点をめぐる制度、そのもとで実際になされている運用の実態、そのメリットとデメリット等を明らかにすることを通じて、各諸論点についての具体的な制度を提示する(少なくともそ

のための手がかりを見出す)ことが本研究のひとつの目的である。

(3)他方、特権的地位を公務員に付与してきたドイツ、フランスの公務員制度を調査研究することは、公務員特有の法システムの意義や問題点を労働法と公務員法の二つの側面から検討することを可能とする。特に、労働協約制度と議会制民主主義の調整システムを原理的に整序することがわが国では大きな課題であるが、労働協約締結権の認められたドイツの公務労働者(現業労働者および職員)と協約締結権の否定された官吏の制度を調査・研究することを通じて、こうした論点に一定の回答を与えることも、本研究の目的を構成する。

(4)以上の検討を通じて、アメリカ合衆国、ドイツ、フランスにおける公共部門の労働関係法制において、労使関係法原理と公務員法原理を調整するためにどのような法制度が形成され、それら制度が実際にどのように運用され、どのような機能を果たしてきたか、またどのように発展してきたのかを調査・研究することを通じて、労使関係法原理と公務員法原理とを調整するための理論枠組みを提示することが、本研究にとっては最終的な目的となる。

3. 研究の方法

(1)上記2で示した研究目的を達成するために本研究が用いた方法は、各国に赴いて公務員の労使関係について知見を有する実務担当者や研究者等を相手としてインタビューを行い、いくつかの点について質問をする、というものである。

(2)そのような質問項目としては、例えば団体交渉制度のもとにおける交渉事項と管理運営事項の内容、労働協約事項と法定事項の関係、団体交渉・労働協約締結資格の付与される労働組合の範囲、交渉行き詰まりの際の制度設計、わが国でいえば人事院の如き第三者機関のあり方といったものがあり、これらについて制度運営の実態・評価などについてインタビューした。

(3)合衆国の場合は、連邦政府および各州政府のもとで展開されている公共部門の労使関係法制は大きく異なる。そこで平成22年度においては、カリフォルニア州の公共部門の労使関係の下での団体交渉の制度と実態を調査するために、団体交渉に当たっている実務担当者にインタビューして、現地調査を行った。また、その際合衆国の公共部門の労使関係が大きく動揺していることが判明したことから、平成23年度においても合衆国の公共部門の労使関係に関する調査を行い、ニュー・ヨーク州・ニュー・ヨーク市および合衆国全体の公共部門の労使関係の動向に関する調査を行うために、研究者を相手方とし

たインタビューを行った。

(4)同時に、各国の公共部門における団体交渉をめぐる最新の資料や文献についても、インタビューの相手方から受けた教示に基づくなどしつつ、それらを収集・入手し、分析・検討を行った。

(5)他方、本研究に関与している4人の研究者のうち3人は関西在住であり、一人は東京在住の研究者であることから、相互の研究状況に関する連絡や研究方針の確定などのために、研究会を開催し、あるいは学会の場で適宜連絡を取り、各担当者が行った調査内容についての報告と検討をし、あるいは各国における最新の状況について情報共有をした。また、国内においても、早稲田大学や北海道大学などで、日本、アメリカ合衆国、ドイツ、フランスの公務員法制に関する資料収集を行った。

4. 研究成果

(1)2010年度に関しては、2011年3月22日から同月29日(30日に日本に帰国)まで研究代表者の渡邊及び連携研究者の同志社大学教授大島佳代子が合衆国に出張し、その間、カリフォルニア州オークランド市に設けられている California State Mediation and Conciliation Service、同州サクラメント市にある Public Employment Relations Board(PERB)、及び University of Berkeley を訪れ、California State Mediation and Conciliation Service の supervisor である Paul Roose 氏、PERB の Office of the General Counsel の Division Chief である Les Chisholm 氏、及び CPER の Editor である Carol Vendrillo 氏と面会し、カリフォルニア州の公務員労使関係に関するインタビューを行った。また、PERB 及び CPER では資料収集も行った。これら資料収集・インタビューを通じて、カリフォルニア州における公務員労使関係の実態、そこで発生している諸問題に対応するための法制度、当該法制度のもつメリット・デメリット、そこで展開されている解釈論の内容に関する知見を得ることができた。また、当初インタビューを行うことを予定していた PERB の Administrative Law Judge である Donn Ginoza 氏とは、インタビュー予定の日に氏がインフルエンザで欠勤したことから面会できなかったが、インタビューで予定していた質問項目(カリフォルニア州の公務員労使関係に関する問題のうち、主として団体交渉事項に関する質問)を氏の同僚職員に渡したところ、後日 Ginoza 氏より上記質問に対する解答を内容とするメールが送信され、これによって、カリフォルニア州の公務員労使関係における団体交渉事項の内容と性格づけを知ることができた。

(2)これらのインタビューで Roose 氏および Ginoza 氏が強調していたことは、かつてはカリフォルニア州では複数組合主義を採用していたが、公務員の勤務条件の統一という観点からも、また交渉コストという観点からも、排他的交渉代表制が必要であること、また、公務員にスト権が認められない以上、強制的な仲裁裁定制度は必ず必要であること、であった。

(3)本研究では2010年度にカリフォルニア州の調査を行ったが、そのインタビューにおける応答の中で、合衆国各州で公務員制度改革の動きがあることが判明した。

そこで本研究では、当初2011年度に予定していたドイツ・フランスの調査研究に代え、前年度に引き続き合衆国の調査を行うこととし、2011年度中に研究代表者がニュー・ヨーク州の調査を、連携研究者である同志社大学政策学部大島佳代子教授とともに、コロンビア大学において、コロンビア大学ロースクール Lance Liebman 教授(雇用関係法・労働法)及び同大学ロースクール Mark Barenberg 教授(雇用関係法・労働法)と面会し、ニュー・ヨーク州及びニュー・ヨーク市の公務員労使関係における団体交渉・協約締結の制度及び実態につきインタビューを行った。Liebman 教授はニュー・ヨーク市の実態に精通しており、Barenberg 教授は、2011年度後期にコロンビア大学ロースクールで公務員法に関する講義を開講していたことから、きわめて有意義なインタビューとなった。

特にこのインタビューを通して、合衆国全体における公務員の団体交渉・協約締結をめぐる法状況、近年におけるその変化、それら全体状況と比較した場合のニュー・ヨーク州及びニュー・ヨーク市の法状況の特徴に関する知見を得ることができた。これらはわが国において必ずしも十分に明らかにされていない点を多く含んでおり、今後わが国における公務員の団体交渉制度・協約制度を検討する上で参照に値する点を多く含むものである。

また、前年度に行ったカリフォルニア州における各種のインタビューの内容を翻訳し、本研究の研究代表者・連携研究者間で情報共有するとともに、それらインタビュー等を通して得られた知見を起訴とした視点をを用いて、わが国において現在試みられている公務員制度改革では必ずしも十分には問題として意識されていない点(具体的には特に、締結された協約を複数組合との間で法制度化する際に発生する可能性のある問題)について、2011年度に発表した研究代表者が執筆した論考において問題提起を行った。

(4)2012年度に関しては、連携研究者の根本

到教授がドイツにおける公務員制度の概略、公務員の労働基本権、特に協約締結権と勤務条件決定制度等に関して、公務労使関係法制の制度状況について、2013年2月にドイツで実地調査を行った。

ドイツにおいては官吏と公務労働者が区別され、「公法上の勤務・忠誠関係」とされる官吏に関しては争議権・労働協約締結権が否定される。ただし、法律制定前異に行われる意見聴取手続などを通じて組合には勤務条件の決定に影響力を及ぼす機会が与えられている。

他方公務労働者については民間企業の労働者と同じく一般労働法の適用を受け勤務条件の多くは労働協約に規定されており、労働協約は法律と同等のものとして位置づけられ、議会の予算等の権限に協約自治が優先する形となっている。公務労働者の数は公勤務者の半数以上を占めており、協約締結権に基づく労使自治制度がドイツでは広範に取り入れられているのである。公務労働者の給与も原資は税金であることから、議会などの予算議決権などとの関係が問題となるが、団結自由を保障した基本法9条3項を根拠に、労働協約は予算議決権に優先すると解されているため、議会の同意なく発効するとされており、公務労働者の協約締結に対して議会が規制を及ぼすシステムは存在せず、使用者の政治責任が問題となるに過ぎない。

(5)2012年度においてはさらにフランスに関して連携研究者の晴山一穂教授が実地調査を行った。晴山教授はフランス政府の「国家改革・地方分権・公務員省」公務員制度総局を訪問し、課長補佐 Gerardine Achard-Bayle 氏及び同専門員 Sandra Laquelle 氏から、フランスの公務員制度がおかれている現状及び今後の改革課題についてヒアリングを行った。

その際、公務員制度の官吏運営に対する公務員の参加、とりわけ各段階における労使同数審議会の制度の現状と評価、フランスでは公務員に団結権と争議権が保障されているが勤務条件法定主義が採用されていることから労働協約締結権が保障されていないことについての評価を含めたフランス公務員制度の現状に対する評価をインタビューした。このインタビューを通して、フランスにおける公務員制度に対する国民の信頼が厚いとはいえ、NPM 的な観点からの改革が進められており、それを継続しつつ社会の変化に対応できるような公務員制度に改革していることがフランスでは課題となっていることが明らかにされた。

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11件)

- ①晴山一穂、大阪府職員基本条例案の批判的検討、専修法学論集、査読無、114号、2012、31-76
- ②晴山一穂、公務員制度の現代的展開、行政法の原理と展開、査読無、室井先生追悼論文集、2012、58-77
- ③晴山一穂、団体交渉と立法措置、法律時報、査読無、84巻2号、2012、30-35
- ④渡辺賢、国家公務員の労働条件決定システムと議会制民主主義の要請、法律時報、査読無、84巻2号、2012、9-15
- ⑤晴山一穂、歴史的観点からみた公務員および公務員制度の今日的意義、行政研究、査読無、83号、2012、2-17
- ⑥根本到、ドイツ公務労使関係法制の現況と日本との比較、ジュリスト、査読無、1435号、2011、56-63
- ⑦根本到、公務における集団的労使関係、新基本法コンメンタール労働組合法、査読有、別冊法学セミナーNo.209、2011、338-360
- ⑧渡辺賢、労働組合法第4章第3節、新基本法コンメンタール労働組合法、査読有、別冊法学セミナーNo.209、2011、281-298
- ⑨根本到、「国家公務員の労働関係に関する法律案」で提示された制度の内容と課題、労働法律旬報、査読無、1755号、2011、6-17
- ⑩渡辺賢、国家公務員制度改革と統治の仕組み、労働法律旬報、査読無、1755号、2011、18-28
- ⑪渡辺賢、「通報制度」について、労働法律旬報、査読無、1739号、2011、22-31

〔学会発表〕(計1件)

- ①渡辺賢、雇用平等を実現するための諸法理と救済のあり方、日本労働法学会第120回大会、2010年10月17日、中央大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

渡邊 賢 (WATANABE MASARU)

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：50201231

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

根本 到 (NEMOTO ITARU)

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：60304135

晴山 一穂 (HARUYAMA KAZUHO)

専修大学・法務研究科・教授

研究者番号：50106952

大島 佳代子 (OSHIMA KAYOKO)

同志社大学・政策学部・教授
研究者番号：00223800