

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 13 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530027

研究課題名(和文)労働基本権付与を前提とした公務員法制の在り方に関する研究

研究課題名(英文)A comprehensive Study on the legal systems of labor relationships of civil services in United Kingdom, Germany, France and Japan

研究代表者

高橋 滋 (TAKAHASHI, Shigeru)

一橋大学・国際・公共政策大学院・教授

研究者番号：30188007

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円、(間接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：労働基本権の付与を前提とした日本の公務員の労使関係にあり方について、諸外国を含めた包括的な比較研究を実施した。そのうち、イギリス法については、上級公務員とその他の職員との身分関係を区分し妥当な法律規律を及ぼそうとする点に、日本法への示唆があることを確認した。日本法については、平成23年法案の基本的方向性は妥当であることを確認しつつ、労働関係についても、上級公務員とその他の職員とを分けて、法的規律を考えるべきであると考え方を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：About the assumed law system of labor relationships between civil services and Government in Japan in the case on which constitutional labor rights of civil servants would have been granted, I carried out the comprehensive research between Japan, United Kingdom, Germany and France. My joint researcher and I found those suggestions to Japanese Law in the law system of United Kingdom, that the legal status between the senior civil services and the other public servants are properly distinguished. And about the assumed law systems in Japan, it is considered appropriate that the similar thinking should be introduced to the legal disciplines on the labor relationships of civil services in Japan.

研究分野：法学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公務員 労働基本権 団体交渉 イギリス ドイツ フランス

1. 研究開始当初の背景

(1)平成 20 年制定の国家制度改革基本法 12 条は、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置する」と規定していた。そして、同条に基づき設置された「労使関係制度検討委員会」は、平成 21 年 12 月、「自律的労使関係制度の措置に向けて」と題する報告書を公表し、公務員に労働基本権を付与する場合の労使関係の具体的なあり方について、三つのパターンを示し、その具体化を政府に求めた。

かつ、同報告書を受けて、民主党等の連立政権は、労働協約締結権を付与するための国家公務法等の改正作業に着手することを表明し、政府部内における法案準備作業に着手した。研究開始の当初は、その作業は最終版を迎えており、平成 23 年には、政府提出法案が国会に上程されることが確実な状況にあった。

(2)この報告書及びこれを受けた政府の作業の結果、国家公務員法等を中心とする制度改革がされるならば、独立行政法人等を含む公務員一般について争議権を否定し、加えて、非現業の公務員には、労働協約締結権を制限し、代償的措置として、人事院の勧告制度を設ける、というわが国の公務員法制を大きく変えるものであった。

(3) 研究代表者は、これまで、国家公務員制度についての研究論文を多く公表し、かつ、上記「労使関係制度検討会」(以下、「検討会」という)の座長代理を勤めた。そこで、研究開始の当初、政府により提出が予定されていた国家公務員法等の改正案を分析し、かつ、労働基本権を付与しているイギリス、ドイツ、フランス等の外国公務員法制度と包括的な比較研究をすることは、学問的に大きな意義があるものと考え、研究を開始した。

2. 研究の目的

(1)上記検討会報告に基づき政府が策定した国家公務員改正に係る法案は、平成 23 年に、第 177 回通常国会閣法第 74 号「国家公務員法等の一部を改正する法律案(以下、「国公法改正法案」という)」、同閣法第 75 号「国家公務員の労働関係に関する法律案」(以下、「公務員労働関係法案」という)、同閣法第 76 号「公務員庁設置法案」、同閣法第 77 号「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(以下、「整備法案」という)として、国会に提出された(以下、これらの法案を総称して、「2011 年改革法案」という)。

この法案について、これまでの研究代表者の研究成果、及び検討会の座長代理としての経験を踏まえ、必要な分析を加え、必要と認められる場合には、審議の期間中に論稿を公表することを、第 1 の目的とした。

(2)その場合にも、公務員の全部又は一部に

ついて労働基本権(一部を含む)を付与しているイギリス、ドイツ、フランスの制度について、日本法との比較法分析を行い、包括的な比較法的分析を踏まえた、バランスのとれた考察を行うことを第二の目的とした。

3. 研究の方法

(1)日本の考察部分については、次のような研究方法を採用した。

文献収集・分析 民主党政権下において国会に提出された 2011 年改革法案は、研究代表者の予想の通り、学会等において注目を集め、行政法・労働法分野を中心として、多数の学術論文等が公表された。本研究においては、これらの文献を収集し、分析を行った。

文献の収集、分析に際しては、大学院生をリサーチ・アシスタントとして雇用し、大学から研究室の賃貸(有料)を受けて、必要な作業に従事させ、効率的に作業を遂行させた。

関係行政機関等へのヒアリング 上記改革法案は、条文数も膨大であり、改正事項も多岐にわたっている。改正事項の整理、条文内容の正確な分析のためには、法案作成等を担当した国家公務員制度改革推進本部、さらには、人事院等、関係行政機関へのヒアリングが不可欠である。そのような観点から、関係行政機関へのヒアリングを、随時実施した。

(2)イギリス、ドイツ、フランスの公務員法制度の研究部分については、次のような研究方法を採用した。

イギリスの公務員法については、行政改革の観点からの研究は多いものの、公務員制度についての法的な観点からの考察は極めて少ないのが現状であった。また、その考察も、基本的には労働法学者によるものであった。

また、人事院白書において、ヒアリング調査による紹介はあったものの、文献的・学術的な裏付けのあるものではなかった。

そこで、イギリス法については、EU統合による影響を含め、公務員法制度について、概括的な検討を含め、包括的な調査・研究を実施することとした。

もっとも、比較法研究につき、研究代表者は、これまで、ドイツ法を主たる素材としてきたため、研究代表者が指導し、博士論文においてイギリスの国営企業の民営化について取り上げた経験のある久留米大学法学部専任講師・周蒞氏を連携研究者とし、イギリス公務員法制についての文献収集・分析、関係行政機関へのヒアリングを共同実施した。

ドイツの公務員法制については比較的分析は多いものの、労働基本権の行使とその実態についての分析は少ない。イギリスと同様に人事院白書等において、公務員の労働関係についてのヒアリング調査に基づく概括的な紹介はあるものの、学術的・文献的な裏付けのあるものではない。そこで、一橋大学の同僚であり、ドイツ行政法の研究にもっぱら携わってきた一橋大学大学院法学研究科准教授薄井一氏を連携研究者とし、ドイツ公務

員法制についての文献収集・分析、ドイツ人研究者等へのヒアリング調査を共同実施した。

フランスの公務員法制については、下井康史千葉大学教授による包括的な研究がある。かつ、それらの業績において、公務員の労働関係に係る法制度についても詳細の分析がなされている。もっとも、研究代表者の日本、イギリス、ドイツ法の包括的な分析に基づき、独自の観点からフランス法から日本の制度への示唆を得る余地もあると考えられることから、研究代表者が指導し、フランスの都市計画、出入国管理の制度と裁量統制論についての博士論文を執筆した経験のある山口大学経済学部准教授・服部麻理子氏を連携研究者とし、フランス公務員法制に関する文献収集・分析を共同実施した。

4. 研究成果

(1) 2011年改革法案について(概要)

公務員の特殊性と労働基本権(総論)

・公務員については、憲法15条に規定された国民の選定罷免権、公務員の全体の奉仕者としての要請から、民間の労働者と異なる性格を有する。かつ、勤務条件法定主義、成績主義等の我が国において近代的公務員制度の基本原則とされてきた諸原則は、上記の諸原則から派生的に形成されてきたものであり、その中核的部分を維持することは、憲法15条によって要請されている。

・また、公務員の給与は予算を持って措置されることから、公務員の給与・勤務条件の決定のあり方を考える上では、財政民主主義の要請が求められる。

・このような憲法上の要請は、同時に、労働基本権を国民に保障する憲法28条との調和を求められる。そして、これらの諸要請を調和させる上では、幅広い立法者の裁量の余地が認められる。

・もっとも、そのような立法者裁量の行使に際しては、公務員に保障される労働基本権の中核を損なわないこと、勤務条件法定主義、成績主義等の中核部分も損なわないことが要考慮事項となるとともに、各国の公務員の給与・勤務条件の決定の実際に鑑み、決定に係る労使の交渉、及びこれを踏まえた内閣の決定と国会審議の過程が過度に政治化しない仕組みを設けることも要考慮事項とされるべきである。

・よって、このような観点からは、労使の交渉等について、専門的かつ政治的に中立な立場から第三者機関の監視の仕組みを設けることが、適切な立法政策を確保するために、検討されるべきである。

・なお、検討会報告書が、公務員の労働基本権保障のあり方に関する参考とすべき最高裁判例について、非現業の公務員の争議権禁止の合憲性に関する全農林警職法事件上告審判決の判断のみを取り上げ、全通名古屋中郵事件上告審判決について言及しなかった

点が議論の対象となっているが、この点については、次のように考えるべきである。

すなわち、最高裁判所の憲法解釈は検討に際して参考とすべきものであるが、まず、判決理由中の判断であり、かつ、最高裁の判断は、直接には、争議行為の刑罰による禁止の合憲性に関するものである。

次に、公務員に労働基本権を付与する制度の設計に際しては、立法者に広い裁量が認められるところ、1)全通名古屋中郵事件最高裁判決は、現業公務員に関する判断であり、かつ、2)公務員の労働基本権の保障について限定的・消極的な立論を示したものであって、労働基本権付与を出発の前提とする作業の参考例とするには適当ではない。

以上のことから、全通名古屋中郵事件上告審判決をあえて参考とすべきものとして位置付けなかったものと考えられるべきである。

労働組合の認証、登録制度

・労働組合の結成、認証 国家公務員労働関係法は、労働組合の結成につき、管理職等とその他の職員が同一の労働組合を結成することを制限し、かつ、労働組合の認証の制度を定めている。特に、職員がすべての組合員の過半数を占めることを求めていることが批判の対象となっているものの、職員が僅かな割合しか占めていない労働組合が多数存在することとなった場合に、そのそれぞれと団体交渉を行う義務が当局に課されることになると、当局の負担が大きいものとなることが予想されることから、職員の占める割合を定めることは妥当である。

交渉事項、労働協約の性格、対象事項

・交渉対象事項 2011年改革法案は、国の事務の管理及び運営に関する事項については、団体交渉の対象から除外している。当該規定は、現行国家公務員法についても存在するが、当該事項が勤務条件に影響を与える場合、当該影響については団体交渉と対象となるとされているため、当該事項そのものを団体交渉としないすることも、やむを得ないものといえよう。

・団体協約締結対象事項 同法案は、国家公務員労働関係法、国家公務員法、検察庁法及び外務公務員法の改廃を要する事項に関しては、団体協約を締結することができないと規定している。国家公務員法以下の法律には、成績主義、科学的な人事行政、勤務条件の法定等、近代的な公務員制度の基本原則が含まれている。上記諸法律に含まれる条項のすべてがこれに該当するとは考えられない。しかしながら、a.当該法令の各条項について対象事項となるものとならないものを区別することは困難である。また、b.他の条項も、労働者の給与・勤務条件と直接の関係のない人事行政組織のあり方等にかかるもの(国の事務の管理及び運営に関する事項)が多い。よって、立法技術上は、やむを得ないものといえよう。また、国家公務員労働関係法についても、交渉のルールそのものを当事者の合

意により動かし得るものとするは適当でないことから、支持できるものといえよう。これらの法令改廃について、公務員労働組合は、利害関係者の立場から法律案の立案、国会審議の過程に参加することが適当である。

なお、国家公務員労働関係法 10 条 3 号は、昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項を団体交渉及び労働協約締結の対象事項としているが、免職及び懲戒の基準については、当事者の自律に委ねることは疑問である。

・労働協約の効果 2011 年改革法案は、労働協約について債権的效果のみを付与した。この点は、主として労働法学者からの批判を受けているが、勤務条件法定主義に基づき、給与・勤務条件の枠組みについては、国会の法律をもって定めるべきであることから、債権的效果のみを付与したことは妥当である。

なお、法定の事項、政令事項を改正する内容の協定を締結する際には、法律の提出主体・政令の制定主体である内閣の同意が必要であるとされたことについて疑問が寄せられているものの、最終的な締結について同意が求められているにすぎず、交渉の過程については当局に必要となる裁量の余地が付与されることは排除されていないと考えられることから、この点も妥当である。

人事行政機関の組織論

国家公務員法改正法案は、人事院を廃止し、新たに、1) 職員の勤務条件に関する行政措置の要求及び不利益な処分についての不服申立てその他の職員の苦情の処理、2) 職員の政治的行為の制限及び営利企業に関する制限に関する事務、3) 関係大臣その他の機関の長に対する人事行政の改善に関する勧告、等を所掌する人事公正委員会を設置することとしている。しかしながら、まず、警察職員、海上保安庁職員、刑務官等、団結権を制限されている職員の勤務条件の決定については、第三者機関としての勧告の制度は維持されるべきである。ただ、職員の規模に照らして、現在の人事院の規模等をそのまま維持することは、上記の要請のみからは疑問である。

もっとも、総論において述べたように、給与、勤務条件の決定についての交渉及び国会審議の過程が過度に政治化する事を防止するには、現在の人事院が行っている給与勧告、勤務条件の決定の機能につき、労使好況の基礎となる客観的なデータの提供機能、その他の事項について専門的知見の提供機能が維持されることが望ましい。

このような見地からは、公務員の政治的中立の確保機能を含め、人事院の制度は維持されるべきものと考えられる。

比較法からの示唆

なお、2011 年法案は、管理職とそれ以外の職員について、労働組合を別個に結成するほかは、労働関係に関する規律について、職員を区別する発想を採用していない。これに対し、ドイツ等の制度を参考として、一定の階

層以上の職員については、現行法のように、労働協約締結権を制限する規律の方法も選択肢の一つとして、今後、検討されるべきである。

なお、上記の結論については、2014 年度中に自治研究誌に掲載することが確定している。

(2) イギリス、ドイツ、フランスの比較法研究

イギリスについての比較法研究の結果は次のようなものである。

a. イギリスの公務員法制度の特色は、伝統的な法理に支配され、実定法の規律が希薄な点にあった。しかしながら、公務員法の制定により、イギリスの公務員制度に対しても実定法上の規律が与えられたことにより、この特色は薄まった。ただし、公務員法の規律は依然として抽象的であり、日本の公務員に関する実定法の規律はより詳細かつ網羅的であることに留意が必要である。そして、この点については、日本の参考とすることは困難であろう。かつ、このような評価は、EU 統合の影響によって生じた(公務員を含む)集団的労使関係に関する制度整備について当てはまる。

b. イギリスにおいては、公務員の解雇をめぐる示された三つの控訴院・高等裁判所の代表的判決が注目を集めた。その中で、公務員の解雇をめぐる、公務員の任用は雇用契約に基づくものであるか、国王大権の下で行われるものであるかが対立軸となり、判例・学説上、活発な議論が交わされた。もっとも、雇用契約に基づくものとの前提から私法上の救済が与えられるとされる場合であっても、コモンローと雇用法上の一定の制約があるにせよ、解雇自由の原則が妥当し、様々な事情の下で、司法統制が制約されることがあり得る。他方、国王の大権事項とされた場合であっても、「排他的司法審査」の申立ては排除される訳ではなく、大権事項の限界を超える場合や上記雇用法の制約に抵触する場合には、裁判的な救済は与えられるものと考えてよい。その意味では、この議論は、訴訟の入り口に関する議論としての性格が強い。また、解雇以外の給与・勤務条件の決定に係る紛争については、雇用契約に基づく法理が公務員にも適用されるものと考えられている。したがって、公務員の勤務関係については、特別の救済システムが発達し、民間におけるのと遜色のない救済が与えられている日本にとって、格別の示唆とする点はない。

c. これに対し、日本の改革にとって示唆となり得る点としては、公務に従事する者のカテゴリーを「国王の被用者」、「公務員」、「公的職務従事者」と分け、それぞれにふさわしい身分関係を構築しようとするアプローチが存在していること、を挙げることができる。このような発想は、給与人事システムについて、一般公務員との区別される「上級公務員」

の枠組みを設け、独自の決定制度を構築している点にも見ることができる。今回の日本の公務員制度改革においても、官房審議官以上の職員の任用については、首相や官房長官が主導し決定することとなったが、このような官邸主導の発想は、イギリスのように、人事給与システムの構築に際して応用できる。

d. 先に、イギリス公務員法の制定は、日本にとって必ずしも示唆となり得ないのではないかと指摘した。しかしながら、イギリスの公務員制度が実定法の規律を付与され、かつ、人事委員会を改組し機能強化したことからは、イギリスにおいても、給与任用における公正の確保、政治的中立性の確保が重要な価値であることが強く認識され始めていることを看取できる。この点は、日本の今後の公務員制度改革を考える際にも忘れてはならない点である。

e. イギリスの場合、2010年法(公務員関連の内容を含む)の施行状況について、今後とも引き続き考察する必要がある。

なお、上記の点については、自治研究誌に連携研究者の周蓆氏の論文が、2014年9月号、10月号に掲載される。

フランスについての比較法研究の結果は次の通りである。

a. 労働協約(convention collective)は、雇用、労働条件および社会的保障に関する全事項を扱う。それらの事項のうち一つか幾つかを扱うものは労働協定(accord collectif)と呼ばれる。労働協約の法的性質に関しては、フランスの学説においても「契約説」と「法規説」の対立があった。しかし、20世紀前半の立法によって、労働協約の効力が署名当事者(労働組合)以外にも及ばせられるようになったため、「契約的基礎に基づく法規範」と理解されるようになり対立は解消していった。

b. 軍人を除いて、団結権が認められている。1949年から公務員の労働組合連合(Fédération générale autonome des fonctionnaires)が組織されており、現在では、国家公務員、地方公務員、医療に従事する公務員および国会で働く公務員の4種類の職種にわたり、計15の組合を傘下に収めている。

組合活動の権利は、政治的活動にならないことや暴力行為を引き起こさないことなどを条件として認められており、俸給改定(法律事項ではなく行政立法事項)や福利厚生などの一定事項について労使交渉をすることができる。交渉の結果として合意に至った場合には、政府が協定書(合意書)を作成し、労働組合に署名してもらう。(現実には、俸給改定についての協定書が締結される例は少ないが、他の事項についての協定書が締結される例は相当数ある。)この協定書に法的拘束力は一切なく、政府は労使交渉の結果に

拘束されないと解されている。しかし、この点について学説上は2つの疑問が提示されている。

1) 実際には、政府は政治的な理由から、合意した内容を行政立法の規定に反映し、法案を提出している。したがって、法と事実が乖離している。

2) 例えば「協定書の認可(homologation) 手続を創設すること」によって、(少なくとも間接的には)協定書の法的効力を認めるべきである、との主張がある。2002年のフルニエ白書において提案され、公務員の法律上および行政立法上の地位を変更することなく協定書に法的効力を付与しうる仕組みとして想定されたが、公務員関連法を改正した2010年7月5日の法律751号においては採用されなかった。

c. 官吏一般身分規定において、労働協約締結権は認められていない。ただし、官吏(fonctionnaire)の資格を持たない職員(agent)については、労働協約が締結されている例が見られる。

d. 軍人、警察官や司法官、監獄職員等を除いて、争議権が認められている。労使交渉とは繋がりのないストライキが、実際に様々な段階において行われている。

以上の成果については、現在、日本法に対する示唆を以下に求めるかを含めて、連携研究者である服部麻理子氏との間でとりまとめ中である。とりまとめが終了次第、その成果を公表する予定である。

ドイツについての比較法研究の結果については、連携研究者である薄井一成氏のドイツ訪問調査の実施が、2013年度の3月であったため、概要の取りまとめ、日本への示唆を含め、薄井一成氏との間でとりまとめ中である。とりまとめが終了次第、その成果を公表する予定である。

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)

高橋滋、労働基本権付与を前提とした公務員法制度のあり方 2011年法案の検討、自治研究、査読無、90巻10号、1-20(予定)、2014。

周蓆、イギリス公務員制度の改革とその労使関係への影響(1)(2・完)、自治研究、査読無、90巻9号、110-132(予定)、10号110-129(予定)、2014。

高橋滋、行政法判例の動き、ジュリスト、査読無、1466号、32-37、2014。

薄井一成、国公法・人事院規則に禁止された「政党の機関紙配付」等の範囲、ジュリスト、査読無、1466号、60-62、2014。

〔図書〕(計3件)

高橋滋、野口貴公美、薄井一成、磯部哲、大橋真由美、織朱實、岡森識晃、小舟賢、寺田麻佑、服部麻理子、周蓓、有斐閣、Visual Materials 行政法、2014、160(予定)

高橋滋、薄井一成、辻琢也、正木宏長、下井康史、木藤茂、木幡浩、小西敦、出口重則、渡井理佳子、ぎょうせい、自治体政策法務講座第2巻 執行管理、2013、338(1-32、308-338)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高橋 滋 (TAKAHASHI Shigeru)
一橋大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号: 30188007

(3) 連携研究者

薄井 一成 (USUI Kazunari)
一橋大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号: 30334593

服部 麻理子 (HATTORI Mariko)
山口大学・経済学部・准教授
研究者番号: 00625014

周 蓓 (SCHU Sei)
久留米大学・法学部・専任講師
研究者番号: 50633476