

論点整理表（案）

1 基本的考え方			
論点番号	1- (1)	憲法の規定との関係	担当委員 高橋委員
論 点		参考資料名	頁
<p>○ 第 15 条・第 73 条関係</p> <p>(公務員の選定罷免権及び全体の奉仕者性と勤務条件法定主義との関係について)</p> <p>▽憲法第 15 条について、公務員制度に関する基準、基本的なあり方は法律で定める趣旨を含んでいるとする考え方。あるいは勤務条件・決定手続について法定主義を含む趣旨であるとする考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> 憲法 15 条は、その 1 項で、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定め、また同 2 項で「すべての公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と定める。これは、明治憲法の下において、天皇の「任官大権」に基づく勅令によって定められていたのを根本的に改めようとしたものであるが、公務員の選定・罷免が国民の固有の権利であり、また公務員が国民全体の奉仕者である、ということになれば、そのあり方についても、少なくとも基本的には国民の代表者たる国会の制定する法律で定めるべきであるという考え方が導き出されるのは、極く自然のことであろうからである。 憲法 73 条 4 号が「法律の定める基準に従ひ」と明記していなくても、公務員を全体の奉仕者とする日本国憲法の公務員観（憲 15 条 2 項）に照らせば、公務員制度の基準については、国民代表からなる国会が定めるべきことは当然といえよう。 		<p>行政組織法（藤田宙靖）平成 17 年 P.265</p> <p>行政法概説Ⅲ〔行政組織法／公務員法／公物法〕（宇賀克也）平成 20 年 P.274</p>	<p>1</p> <p>4</p>

<ul style="list-style-type: none"> • 一般には、公務員が「全体の奉仕者」であり（憲法 15 条 2 項）、その選定罷免が国民固有の権利である以上（同 1 項）、公務員の究極の使用は国民・住民であるから、国民主権原理の下、国民・住民の代表者たる国会・地方議会が公務員の勤務条件決定権限を有すべきことは、議会制民主主義から導かれる憲法上の要請だと解される。憲法 73 条 4 号は、このことを前提とした定めと位置づけられよう。 • 公務員については、憲法 15 条 1・2 項が国民主権の原理の下における公務員の地位と制度の基本理念（公務員はその選定および罷免が国民ないし住民の固有の権利に属する、国民ないし住民全体の利益の奉仕者であること、したがって公務員関係はこのような観点から内容をさだめられるべきこと）を示しており、これらの規定に基づき憲法 73 条 4 号は右理念に基づく公務員制度（公務員の勤務関係に関する基準、手続）の法定を要請している。 • 日本国憲法は、官吏を全体の奉仕者とし（15 条 2 項）、73 条第 4 号によって、「官吏に関する事務を掌理すること」を内閣の機能とするとともに、「法律の定める基準に従ひ」と明示して、官吏に関する事務の基準が法律によって定められることを明らかにしている。73 条第 4 号の趣旨は「官吏の身分に関する一般的規程を設けることをすべて法律に留保し、それによって、内閣のこの点に関する権限を国会のコントロールのもとにおいていこう」ということである。 	<p>季刊労働法 221 号（2008 年夏季）「公務員の団体交渉権・協約締結権制度設計における視点の模索」（下井康史）平成 20 年 P. 92</p> <p>法曹時報 35 卷 12 号「公共部門労働法（三）」（菅野和夫）昭和 58 年 P. 41</p> <p>憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕（樋口陽一等）平成 10 年 P. 254</p>	<p>6</p> <p>14</p> <p>87</p>
<p>▽公務員制度に関する法律主義は勤務条件法定主義を意味しないとする考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> • これらの理念（憲法 15 条および 73 条 4 号）は、いずれも国民主権からの当然の帰結を定めたものにほかならず、戦後公務員制度の制度的基盤が国民主権にあることを示している点に、その最大の意義がある。したがって、最高裁判 	<p>晴山一穂「行政民間化の公共性分析 第 5 章『地方公務員制度改革』」</p>	<p>144</p>

決のように、公務員の基本的人権の制限を論拠づけるために全体の奉仕者性を持ち出したり、公務員制度に関する法律主義を「勤務条件法定主義」と言い換えることによって公務員の争議行為の全面一律禁止を合憲とするような理解の仕方は、これらの理念がもつ本来の意義を曲解するものといわざるをえない。

【判 例】

- ・ 憲法 15 条の示すとおり、公務員の使用者は国民全体である。このことだけの理由から公務員の一切の労働基本権を否定することは許されないが、**公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由がある。**

公務員の給与の財源は主として税金によって賄われ、その勤務条件は諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならないが、その**決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもの。**

公務員については、憲法 73 条 4 号が「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」は内閣の事務であると定め、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定められることとなっている。

全農林警職法事件判決（最大判昭 48・4・25）（最高裁判所判例集第 27 巻第 4 号）P. 551～553

○ 第 41 条・第 73 条関係

（国会の最高機関性と勤務条件法定主義の関係）

- ・ **議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。**憲法 73 条 4 号は、内閣の事務として、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務

最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 148
（香城敏麿） P. 119、 P. 121

<p>を掌理すること」と挙げている。この規定もまた、議会制民主主義の表われであり、公務員の勤務条件の決定における国会の優位性を示すものである。</p> <p>○ <u>第 41 条・第 83 条関係</u> (国会の最高機関性及び財政民主主義と勤務条件法定主義の関係)</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会制民主主義は、いうまでもなく日本国憲法の基本原理であって、国会の最高機関性を定める憲法 41 条に究極的な規定上の根拠を有している。 財政民主主義は、議会制民主主義から当然に引き出すことができる財政面での帰結、すなわち国の財政を処理する権限は国会に帰属する旨の帰結を宣明したものであり、別段の憲法上の規定がない限りは当然に肯定される点で確認的な法原理であると解することができる。 全通名古屋中郵判決の財政民主主義論は、憲法 28 条の団体交渉権を不正確かつ硬直的にとらえたうえで同権利を公務員につき一切否定し、代わりに憲法 83 条以下の財政民主主義原則を憲法解釈として不自然に肥大化させたきらいがある。むしろ、公務員等も憲法 28 条の「勤労者」として同条の「団体交渉権」等の保障を受けているが、他方では「財政民主主義」等の対立的憲法原理の制約下にある、との立場から出発しつつ、両者間に調和的な解釈を求めるというのが、より正当な憲法解釈であろう。 憲法 83 条以下の財政民主主義も、公務員の勤務条件に使われる国費（公費）についての国会（地方議会）のコントロールの要請を含んでいる。 これらの憲法上の要請の実現の仕方によっては、公務員の勤務条件決定方式は、現行の現業公務員に関するもののように特別の規制を受けた団体交渉方式となったり、非現業公務員に関するもののように勤務条件詳細決定（条例制定）主義となったりしうる。(略) 	<p>最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 (香城敏麿) P. 119</p> <p>法曹時報 35 卷 12 号「公共部門労働法(三)」 (菅野和夫) 昭和 58 年 P. 40</p> <p>法曹時報 35 卷 12 号「公共部門労働法(三)」 (菅野和夫) 昭和 58 年 P. 41</p>	<p>148</p> <p>14</p> <p>14</p>
---	---	--------------------------------

右の制約原理たる要請自体が諸種の立法政策の可能性を生じさせるので、それらの要請に影響された右**団体交渉権の保障のあり方も諸種の立法政策の可能性を生じさせるものである。**

○ 第 27 条関係

(勤労条件の基準の法定)

- 第 27 条第 2 項は、**賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準を法律で定めることを要求**している。これは、労働条件の決定を労使間の契約の自由ないし私的自治に委ねた場合に、経済的弱者たる労働者に低賃金や過重労働を強いたという歴史的経緯をふまえて、国が労働者の保護のために立法によって介入し、労働条件の基準を決めることにより契約の自由の原則を修正することを意味する。

(留意点)

憲法 27 条第 2 項は賃金、就業時間、休息その他の勤務条件に関する基準を**法律で定めることを規定**している。**国家公務員に特別な法制で規定するのか、現業職員及び地方公務員のように労働基準法等を適用するか検討**する必要がある。

○ 第 28 条関係

(公務員における労働基本権の保障)

(1) 前提

▽労働基本権の保障の法的位置づけ

- 労働基本権は、まず、①**社会権**として、国に対して**労働者の労働基本権を保**

憲法Ⅱ〔第 27 条〕(樋口陽一等)平成 10 年 P. 193

87

芦部信喜「憲法 第四版」P. 262

197

障する措置を要求し、国はその施策を実施すべき義務を負う、という意味をもつ。次に、②自由権として、それを制限するような立法その他の国家行為を国に対して禁止するという意味をもつ（この点で、労働組合法1条2項の定める争議行為の刑事免責が重要である）。また、③使用者対労働者という関係において、労働者の権利を保護することを目的とする。したがって、その性質上、**使用者は労働者の労働基本権の行使を尊重すべき義務を負う**。つまり、労働基本権の保障は、私人間の関係にも直接適用されるのである（この点で、労働組合法8条の定める争議行為の民事免責が重要である）。

▽団体協議も団体交渉権に含めて理解する考え方

- ・ 公務員等に関して団体交渉権という言葉が用いられる場合、その内容は多義的であって、必ずしも私企業労働者に保障されている団体交渉権と同一のものを意味してはいないので、初めに広義における団体交渉権の内容を検討しておく必要がある。これには次の二つの基本形を区別することができると思う。

第一の基本型は、**国会又はその委任を受けた政府が一方的に公務員等の勤務条件を決定する権限を保持したうえ、この決定に先立ち公務員等の代表に意見等を陳べる機会を与える型**である。通常、団体協議権と呼ばれているものが、その代表例である。

第二の基本型は、**使用者たる政府と公務員等の代表との合意により公務員等の勤務条件を決定するという双方向的な決定方式を前提としたうえ、公務員等にこの合意を目的とする交渉権を与える型**である。この型は、さらに、国会による承認又は予算配分を右合意の効力発生条件とする留保付団体交渉権と、こうした条件が付されない私企業の場合のような完全な団体交渉権とに分れる。

最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 148
(香城敏麿) P.117

(2) 労働基本権の保障と勤務条件法定主義・財政民主主義との調整のあり方

現在の学説や判例では、憲法第15条の全体の奉仕者性や同第73条の勤務条件法定主義、同第83条の財政民主主義等を原則とし、その原則が同第28条の労働基本権により制約を受けるという考え方と、同第28条の労働基本権の保障が原則で、その原則が勤務条件法定主義等により制約を受けるとする考え方に大きく区分される。

▽立法政策に委ねられると解しつつ、**団体交渉原理の保障の観点から、決定の手続きが合理的かつ実効的なものであることが必要であるとする説**

- ・ 公務員の勤務条件決定方式について憲法28条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は**国会の立法政策に委ねられることがらとなる**。しかし、憲法28条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、**公務員に対し公正・衡平な勤務条件実施の手續を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保する**という同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請していると解される。
- ・ 公務員等の右決定（勤務条件決定－引用者注）につき団体交渉方式を採用する場合には、団体交渉の実効化のために争議権を伴わせるのが憲法28条の要請であるので、争議行為禁止の合憲性如何についてはさらに争議権独自の考察を必要としよう。とりわけ**右制約原理の一つたる財政民主主義は、団体交渉方式下での争議行為禁止の合憲性を基礎づけることはできないように思われる**。

菅野和夫「公共部門労働法（三）」P.42

14

前同 P.43

14

<ul style="list-style-type: none"> ・ 争議行為禁止が憲法上許容される場合でも、憲法 28 条の要請として、争議行為に代えて団体交渉上の労働者の立場を十分に擁護できる手続が設けられるべきことは、これまでも認められている通りである。 ・ 公務員等の勤務条件の決定に関して、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理とが制度上両立しうることは、何人にも明らかである。換言すれば、議会の予算審議権・法律制定権を保持したままでも、団体交渉は、十分に制度化される。現行法上は、公労法・地公労法が三公社・現業公務員について、まさしくそれを実現している。予算上または資金上不可能な資金の支出を内容とする協定に関する公労法 16 条・地公労法 10 条や、条例に抵触する協定の効力に関する地公労法 8 条は、議会制（財政）民主主義原理と団体交渉原理の合理的な調整規定といえる。 ・ 右の論旨（全通名古屋中郵事件最高裁判決及び「最高裁判所判例解説刑事篇昭和 52 年度」（香城敏磨）－引用者注）によれば、現業公務員に関する公労法・地公労法上の団体交渉制度や、政府関係特殊法人職員に関する労組法上の団体交渉権は憲法 28 条に基づくものではなく、同 83 条以下に基づく立法上の制度ということになるが、これは不自然すぎる把握と感じられる。すなわち、団体交渉権が財政民主主義原則に基づいて立法化されるというのは、財政民主主義の不自然な拡張であるように思われる。団体交渉制度の立法化自体は憲法 28 条の団体交渉権の保障に基づくものであって、同制度中の議会の留保や主務大臣の認可の必要、等が財政民主主義原則に基づく団体交渉の制限である、というのが憲法 28 条と 83 条以下の関係の素直な読み方であろう。 <p>▽労働基本権の制限は、その職務の性質、違い等を勘案しつつ、必要最小限度の範囲にとどまらなければならないとする立場</p>	<p>前同 P. 43</p> <p>菅野和夫『『財政民主主義と団体交渉権』覚書』法協百周年記念第 2 巻 P. 316</p> <p>前同 P. 318</p>	<p>14</p> <p>199</p> <p>199</p>
---	---	---------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ただ、公務員といっても、その職務の性質は多様であり、一般の労働者と同様の職務を行っている者も少なくない。したがって、労働基本権の制限は、その職務の性質、違い等を勘案しつつ、必要最小限度の範囲にとどまらなければならないと解される。 	<p>芦部信喜「憲法 第四版」P.263</p>	<p>197</p>
<p>▽非現業国家公務員の協約締結の否定は、合理的制限を超えて違憲であるとする立場</p>		
<ul style="list-style-type: none"> 現行法が、非現業国家公務員の協約締結権を否定している点は、交渉の結果合意された事項を文書化して協定することも団体交渉権の範囲に含まれると解される以上、合理的制限の範囲を越えており違憲の疑いがあるといわざるを得ない。最高裁は、非現業の公務員には団体交渉権の保障がないとの理解を前提として、こうした条項の合憲性を認めているが、学説では批判が強い。こうした条項は、公務員の勤務条件は法律もしくは条例で定めるべきものであるとの理解を前提としているが、勤務条件の大綱を法律等で定めるにしても、その具体化を団体交渉に委ねることは十分可能であり、「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」を内閣の事務と規定している憲法 73 条 4 号も、憲法 28 条の団体交渉権保障との整合性を考慮して、そうした趣旨に理解すべきである。 	<p>西谷敏「労働組合法」P.54</p>	<p>200</p>
<ul style="list-style-type: none"> 全農林警職法判決やその後の最高裁判例が、勤務条件法定主義や、財政民主主義などを根拠にして、憲法 28 条による団体交渉権や争議権を官公労働者に関する限りまったく無意味な規定と解釈したことは、その処罰万能論とともに、憲法解釈として根本的な問題をはらむことはいうまでもない。都教組事件判決が、憲法との平仄を合わせるために法律の文理から逸脱したとすれば、全農林警職法事件判決は、法律との平仄を合わせるために、憲法の法文から著しく逸脱したのである。それは、一種の解釈改憲であるとさえいえよ 	<p>西谷敏「争議禁止の合憲解釈をめぐって」ジュリスト 1037 号 P.89</p>	<p>203</p>

<p>う。</p> <p>(その他、検討に際して参考となり得る見解)</p> <ul style="list-style-type: none"> 翻って考えるならば、そもそも前掲全農林警職法事件最高裁判決は、公務員の労働基本権を制約する現行制度が当時としては違憲とはいえないことを明らかにしたものにすぎないため、今日新たに公務員に基本権を付与する法制度を採用するか否かを考える上では、そこで示された制約理由の今日的意味を吟味することは有用であるとしても、それ自体を障害としてとらえる必要性は存しないというべきであろう。ここで示された（＝専門調査会報告－引用者注）基本権制約理由の現状における評価は、後述の協約締結権や争議権付与の具体的制度設計を行なう議論の前提として位置づけられることになる。 憲法 28 条が労働組合との合意によらなければ労働条件の決定ができないという「共同決定原則」までを定めているわけではない。労働組合と集団的に労働条件を決定する原則と共同決定原則は必ずしも同一ではなく、最判はこの点を十分に理解していない。つまり、憲法 28 条を使用者にとって厳しい制約を課すものと解釈したために、公務員について憲法 28 条を適用する余地を不当に狭めたものといえる。各労使関係の特質に応じて、28 条をより柔軟にとらえる必要があると思われる。 とりわけ重要なことは、憲法 28 条が公務員に対して労働基本権（労働 3 権）を保障していることであり、このことは日本国憲法下の公務員が、戦前の官吏のような特権的支配階層ではなく、民間労働者と同じ労働者（勤労者）であることを憲法自身が保障していることを意味するものである。これによって、公務員は、全体の奉仕者であると同時に労働者でもあるという二重の地 	<p>小幡純子「公務員の労働基本権のあり方」 ジュリスト 1355 号 P. 30</p> <p>道幸哲也「公務員労働団体の代表法理」日 本労働法学会誌 101 号 P. 44</p> <p>晴山一穂「行政民間化の公共性分析 第 5 章『地方公務員制度改革』」P. 105</p>	<p>204</p> <p>205</p> <p>144</p>
--	--	----------------------------------

位を憲法上与えられていることになる。

【判 例】

(非現業国家公務員)

- ・ 労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、**憲法 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ**。ただ、この労働基本権は、勤労者の経済的地位の向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから**勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れない**ものであり、このことは、憲法 13 条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである。

公務員は、私企業の労働者と異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法 15 条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して一切の労働基本権を否定することは許されないが、**公務員の地位の特殊性と職務の公共性を根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない程度の制限を加えることは、充分合理的な理由がある**。

公務員の給与の財源は主として税金によって賄われ、その勤務条件は諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は**民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもの**。

公務員については、憲法 73 条 4 号が「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」は内閣の事務であると定め、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国会の制定した法律、予算によって定

全農林警職法事件判決（最大判昭 48・4・25）（最高裁判所判例集第 27 巻第 4 号）P. 551～553

（同旨新潟療養所事件判決）

207

<p>められることとなっている。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題である。</p> <ul style="list-style-type: none"> この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱であるから、それが十分にその保障機能を発揮しうるものでなければならず、また、そのような運用がはかられなければならない。当局側においては、この制度が存在するからといって、安易に公務員の争議行為の禁止という制約に安住すべきでない。もし仮りにその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべき。 <p>(現業国家公務員)</p> <ul style="list-style-type: none"> 三公社五現業の職員も憲法 28 条の勤労者にあたる。 非現業国家公務員の勤務条件は、国会において法律、予算の形で決定すべきものとされ、私企業の労働者の場合のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はなく、共同決定のために予定されている争議権もまた、憲法上、当然に保障されているものとはいえない。右の理は、三公社五現業の職員についても、直ちに又は基本的に妥当する。 職員への労働協約締結権を含む団体交渉権の付与は、憲法 28 条の当然の要請によるものではなく、国会が、憲法 28 条の趣旨をできる限り尊重しようとする立法上の配慮から、財政民主主義の原則に基づき、その議決により、財政に関する一定事項の決定権を使用者としての政府又は三公社に委任したものにほかならない。 	<p>前同 岸、天野少数意見 P. 580</p> <p>全通名古屋中郵事件判決 (最大判昭 52・5・4) (最高裁判所判例集第 31 卷第 3 号)P. 190～193 (同旨新潟療養所事件判決)</p>	<p>207</p> <p>242</p>
---	--	-----------------------

<ul style="list-style-type: none"> 公務員に対する憲法 28 条の保障は公務員の労使関係の現実に即応して、適切な修正のもとにその趣旨を活かすよう立法されるべきであり、それが憲法 28 条の法意に沿う所以であろうと考える。団体交渉における交渉力の対等を実現することを狙いとして実施される争議行為もまた、公務員の性格とほんらい矛盾するものとは考えられない。国公法が、争議行為の単純参加者に対し罰則を設けず、公労法が前述のように労組法 1 条 2 項の適用を排除しなかつたのも、公務員の争議行為が憲法 28 条の保障のもとにあることを前提とするものと解すべき。公務員の労働基本権の制約は、使用者たる国民全体の生存の確保と、国民全体に含まれる公務員の生存権としての労働基本権の保障との調和にその根拠を求めるべきであつて、代償措置を設けることとは関係がない。ただ、代償措置が、労働情勢に適切に対応することのできる内容をもつ場合には、争議行為の防止に事実上極めて有効であるから、立法政策上考慮せられなければならないことはもとよりである。 	<p>前同 環少数意見 P.242</p>	<p>242</p>
<p>(現業国家公務員)</p> <ul style="list-style-type: none"> 公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や地方公務員も、憲法 28 条にいう勤労者にほかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。憲法 15 条を根拠として、公務員に対して労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。 <p>労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労者の生存権に直結し、それを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は、合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。</p>	<p>全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26）</p>	<p>278</p>

労働基本権の制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いものであり、したがってその職務または業務の停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。

(非現業地方公務員)

- ・ **地方公務員も憲法 28 条の勤労者として同条による労働基本権の保障を受けるが、地方公共団体の住民全体の奉仕者として、実質的にはこれに対して労務提供義務を負うという特殊な地位を有し、かつ、その労務の内容は、公務の遂行すなわち直接公共の利益のための活動の一環をなすという公共的性質を有するものであって、地方公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性と職務の公共性と相容れず、また、そのために公務の停廃を生じ、地方住民全体ないしは国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、又はそのおそれがある点において、国家公務員の場合と選ぶところはない。**

地方公務員の勤務条件が、法律及び地方公共団体の議会の制定する条例によって定められ、また、その給与が地方公共団体の税収等の財源によってまかなわれるところから、専ら当該地方公共団体における政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮によって決定されるべきものである点においても、地方公務員は国家公務員と同様の立場に置かれている。

したがってこの場合には、私企業における労働者の場合のように**団体交渉による労働条件の決定という方式が当然には妥当しない。**

それ故、地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることも、やむをえないところといわなければならない。

※ なお、上記判例は争議行為の禁止が問題となった事案であることに留意すべき。

岩教組事件判決（最大判昭 51・5・21）
その他、地方公務員（企業職員）については、最高裁昭 63・12・8、同（現業職員）については、最高裁昭 63・12・9

286

【参考】

地方公務員制度は、地方公共団体の組織運営に関わるものであり、憲法第 92 条における「地方自治の本旨」を念頭に置く必要がある。

【整理】

現在の学説や判例では、憲法第 15 条の全体の奉仕者性や同第 73 条の勤務条件法定主義、同第 83 条の財政民主主義等を原則とし、その原則が同第 28 条の労働基本権により制約を受けるという考え方と、同第 28 条の労働基本権の保障が原則で、その原則が勤務条件法定主義等により制約を受けるとする考え方に大きく区分される。

労働基本権を制約する場合には、代償措置を含めどのような形で制約するか、あるいは勤務条件をどこまで法定するかは、立法政策の問題である。

A 説 公務員は憲法第 28 条において、「勤労者」として労働基本権の保障を受けるとの原則を基本としつつも、国民主権の下における公務員の基本理念（同第 15 条）、それに基づく公務員制度法定の要請（同第 73 条第 4 項）、および財政民主主義（同第 83 条以下）などの憲法原理に支えられた公務員関係の存立と自律性を維持するためには、合理的にして必要最小限の労働基本権に対する制限は、憲法に反しないといえることができる。

A 1 現行制度は上記の憲法規定から導かれるものであり、立法政策的にも合理性がある。

A 2 現行制度は違憲ではないものの、立法政策的に見直す余地がある。

B 説 憲法第 28 条の団結権、団体交渉権及び団体行動権は、基本的人権であり、公務員も勤労者であることから、当然に保障されるべきである。同第 83 条の財政民主主義との関わりにおいて制約をまぬがれないとしても、それは必要最小限とすべきである。

B 1 「必要最小限の制限」の観点から、現行制度について精査する必要がある。

B 2 その場合において社会権・参加権としての手続きは当然に保障されるべきである。

B 3 現行制度は必要最小限の制約を越えており違憲の疑いがある。

(参考)

○ 憲法第 15 条は、戦前の官吏制度に対する反省から国民主権を定めたものであり、そこから公務における労使関係を直接導き出

せるものではない。

- 同第 41 条は、国会を国権の最高機関として位置づけ、議会制民主主義を採ることを定めたものであり、それを労使関係を規制する規定として採用することはできない。
- 同第 73 条 4 号からは、現行の勤務条件詳細法定主義のみが要請されるものとすることはできず、「法律の定める基準」とは文字通り大綱を定めることと理解するのが当然である。