

論点整理表（案）

1 基本的考え方

論点番号	1-(2)	労働基本権制約の合理的理由	担当委員	高橋委員
論 点		参考資料名	頁	
○労働基本権の制約の合理的理由に関する判例の見解（現制度の合理的解釈）				
<p>【判 例】 （非現業国家公務員）</p> <ul style="list-style-type: none"> 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、憲法の憲法 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。 <p>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。</p> <p>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</p>		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>に従い、立法府において論議のうえなされるべきもの。</p> <p>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。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つて、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実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>前同 岸、天野少数意見 P. 580</p>	<p>207</p>
<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。 <p>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。</p> <p>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</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 巻第 3 号) P. 190～193 (同旨新潟療養所事件判決)</p>	<p>242</p>

<p>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> <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</p>	<p>全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26)</p>	<p>278</p>

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。

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

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

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。

○ 今日の観点から見た現行制度に対する専門調査会報告の評価

【専門調査会報告】

公務員の労働基本権の現行の制約については、憲法違反ではない旨を判示した全農林警職法事件最高裁判決があり、判例として定着している。しかし、その後、行政や労使関係をめぐる環境も大きく変化しており、現時点において、判決の指摘する制約理由を改めて検討すると、次のとおりである。

まず、憲法上の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する当然の制約理由である。

一方で、その給与が基本的には国民の租税負担により賄われるという「公務員の地位の特殊性」については、近年、独立行政法人、国立大学法人及び指定管理者制度が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。よって、この2つの制約理由については、当時ほど絶対的なものではなくなっているといえる。

また、「市場の抑止力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑止されることが期待できる。このように、公共サービスをめぐる環境の変化を踏まえ、現行の制約を緩和する余地はある。

もちろん、議会制民主主義、財政民主主義の要請があり、また、公務員の地位の特殊性、職務の公共性、市場の抑止力の欠如といった基本的制約理由もなくなるものではないから、現行の制約を緩和するに当たっては、これらの制約

行政改革推進本部専門調査会報告（抄）

291-2

理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要であり、また重要である。

※ 地位の特殊性、職務の公共性について、独法化や民営化が進んでいるからこそ残った公務員は特殊性や公共性が高まっているという意見、市場の抑制力について、公務員のように職場がなくなるリスクが小さいときは働きにくいという意見などもあったことに留意すべき。

【学 説】

A説 合理的かつ必要最小限の制限は憲法に反しないとする説

・ 現代行政の内容・性質は複雑多様で、その運営の阻害が公共の利益に及ぼす影響は千差万別であるが、それぞれの公務員の職務の公共性に鑑みると、公務員は「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（憲法 15 条）、それに基づく公務員制度法定の要請（同 73 条 4 項）、および財政民主主義（憲法 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度の労働基本権に対する制限は、憲法に反しないと言うことができる。

・ 公務員が「全体の奉仕者」であることは、公務員が国民全体の利益に奉仕するものであり（国家公務員法第 96 条第 1 項）、その意味で公務員の職務が公共性の強いものであるという限りにおいて、その基本権に対する制約の一般的根拠とはなりうる。また、公務員の場合は、その給与その他の労働条件の決定には国の立法及び予算措置を必要とし、政府との交渉のみによって決定することはできない。この点では、公務員の労働関係は一般私企業労働者の場合の労働関係と異なる。公務員の労働基本権制約の根拠はここに求められる。ただし、

憲法学Ⅱ〔人権総論〕（芦部信喜）平成 9 年 P. 259～260 292

註釈全書憲法（上）〔新版〕（佐藤功）昭和 59 年 P. 251 302

<p>公務員も 28 条の勤労者にほかならない以上、原則として労働基本権の保障を受けるべきものであるから、その制限も国民生活全体の利益の確保のために必要な最小限度の制限にとどめられなければならない。特に公務員の職務は、一般的にいえば公共性を有するものといいうるとしても、公務員の担当する職務の内容には公共性の強いものと弱いものがある。したがって、公務員の労働基本権の制限にあたっては、一方においては各種の公務員の職務の公共性の程度と、他方においてはその争議行為（その職務の停廃）などが国民生活全体の利益を害する程度とを、個別的・具体的に考慮した上で、合理的な必要最小限度にとどめなければならない。</p> <p>B 説 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は、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（詳細は、資料 1 参照）</p> <ul style="list-style-type: none"> 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続を保障し、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。 <p>C 説 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</p>	<p>菅野和夫「公共部門労働法（三）」P. 42</p> <p>労働組合法（西谷敏）平成 10 年 P. 54</p>	<p>14</p> <p>200</p>
--	---	----------------------

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。

(その他検討に際して参考となり得る見解)

学説は、「逆転」後の判例に対して特に厳しく批判している。①の公務員の地位の特殊性、職務の公共性論については、公務の内容・性質は多種多様であり、全面一律の禁止の根拠にはならない。近年は、公的サービスの民間委託や、非公務員化が進められており、公務員だけが公共性のあるサービスに従事しているとはいえない。②の財政民主主義論については、議会制民主主義は議会の決定プロセスへの直接利害当事者の参加によって補完される、法の執行について政府と交渉する必要がある、より原理的に議会制民主主義は人権制約の根拠にはならない、などと批判される。③の市場の抑制欠如論には、世論の批判による歯止めがあるといえる。④の代償措置論に対しては、代償は代償にすぎず、権利制限の根拠にはならない、ILO の水準からみて代償措置と叫ぶに足る制度になっていない等が指摘されている。

基本法コンメンタール 憲法 [第 5 版] 平成 344
18 年 P. 212
ジュリスト 1316 号「視点 公務員の労働基本権の展望」(清水敏) P. 4 など 346

【整理】

○ 現行制度における労働基本権の制限についての合理的理由＝現行制度の理解
ア説 (判例の見解)

- ・ 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おり、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、立法をもって定めるべき労働政策の問題である。（全農林警職法事件判決（最大判昭 48・4・25））
- ・ 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、憲法第 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に委任したものにほかならない。（全通名古屋中郵事件判決（最大判昭 52・5・4））
- ・ 憲法第 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。労働基本権の制限は、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。（全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26）。判例変更前）

イ説（学説のうちA説） 公務員も憲法第 28 条の「勤労者」として労働基本権の保障を受ける。その一方で、国民主権の下における公務員の基本理念（憲法第 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度の労働基本権に対する制限は、憲法に反しない。

ウ説（学説のうちB説） 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について、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、決定の手續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

エ説（学説のうちC説） 非現業国家公務員の協約締結権否定は、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。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、憲法第 73 条第 4 号も、憲法第 28 条の団体交渉権保障との整合性を考慮して理解すべき。

○ 今日の観点から見た現行制度に対する専門調査会報告の評価等

ア説 憲法上の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する当然の制約理由である。ただし、「公務員の地位の特殊性」については、多様な職種が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。また、「市場の抑止力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑止されることが期待できる。もちろん、議会制民主主義、財政民主主義の要請があり、また、公務員の地位の特殊性、職務の公共性、市場の抑止力の欠如といった基本的制約理由もなくなるものではないから、現行の制約を緩和するに当たっては、これらの制約理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要である。（専門調査会報告）

イ説 地位の特殊性、職務の公共性については、独法化や民営化が進んでいるからこそ残った公務員は特殊性や公共性が高まっている、市場の抑制力については、公務員のように職場がなくなるリスクが小さいときは働きにくいといったことが考えられる。（専門調査会における委員の反対意見）

○ 以上を踏まえた立法政策上の主な考え方については、資料1 - まとめを参照されたい。