

公務員制度審議会答申第 1 号 (S41.6.13) ・ 第 2 号 (S45.10.17) における主な意見の整理

【公務員制度審議会の概要】

設 置：昭和40年 5 月に総理府に設置（総理府設置法第14条の 3）

所掌事務：内閣総理大臣の諮問に応じて、国家公務員及び地方公務員の労働関係の基本に関する事項について調査審議し、及びこれらの事項に関し内閣総理大臣に建議すること

委 員：公 益 委 員 前田義徳日本放送協会会長（会長）、今井一男国家公務員共済組合連合会理事長（会長代理） 他
 使用者側委員 曾山克己郵政省人事局長、田中義男全国都道府県教育委員長協議会会長、永野巖広島県知事 他
 労働側委員 安養寺俊親全日本自治団体労働組合書記長、菅原栄悦全日本労働総同盟副会長、三原大乘日本教職員組合副委員長 他

<総括的意見>

労働者側委員の意見	使用者側委員の意見
【第 2 号答申】 - 憲法28条の規定する労働基本権はすべての勤労者に保障されているものであり、公務員等についても民間労働者と区別することなくこれを認めるべきである。 - また、労働基本権は、近代的産業国家では、基本的人権として法制の如何を問わず確立されているものであり、特に最近の公共部門と民間企業との間が産業国有化などにより区別ができ難くなっていることから、基本的権利は大きく変化拡大しているのである。 - 憲法15条の「全体の奉仕者」の規定を理由として、公務員等の労働基本権を制限することができないことは、数次の最高裁の判例に徴しても明らかである。同条は、公務員の一般的服務原則を規定したいわば訓示的規定と解するのが妥当であり、勤労者としての基本的権利を設定した憲法28条に対して独立の制約根拠となり得るものではない。	- 国民の信託により、全体の奉仕者として国その他の公共業務に従事する公務員等については、憲法28条で認められている勤労者の基本権もその職務の特殊性に応じて制約を受けるのは当然であり、利潤追求を目的とする私企業の労働者とはおのずから異なるものである。 - 公務員等の労働基本権制約の根拠は、憲法上一、二の条文のみに個別に基礎づけられるものではなく、我国における公務員等の地位及び機能、憲法全体の精神等も総合的に勘案して説明されるものである。 - 即ち、公務員の労働基本権が如何にあるべきかは、国政が国民の厳粛な信託によるという憲法前文の精神、あるいは権利が濫用されてはならず、公共の福祉による制約を受けるとする第12条、第13条の規定、更には公務員が全体の奉仕者であることを定めた第15条の規定、あるいはまた特に公務員に憲法の尊重擁護義務を定めた第99条の規定等と関連して理解すべきである。

- 憲法13条の「公共の福祉」の規定が公務員等の労働基本権を制限する根拠となるという論も、近年の最高裁判例は、これを採用していない。これらの判例が労働基本権との関係において、公務員等には、ただその職務の公共性からくる内在的制約があるだけであるとし、いかなる場合に制約があるかは、国民生活に及ぼす影響を具体的に判断して、決せられるべきで、その限度も必要最小限度でなければならないと明言していることにかんがみ、現行の公務員の労働関係に関する諸立法は当然再検討のうえ改善されるべきである。 - 諸外国の公務員法制についてみると、公務員労働運動の進展により、労働基本権を大幅に認める方向にあり、わが国法制を立ちおくれたまま放置すべきではない。 - 基本的には、公務員等の労働関係も私企業の労働者と共通であることからして、公務員等について、ことさら私企業の労働者と別の法体系をつくる必要はないので、現行制度を改めて、例えば労組法は公務員等にも適用する等法制の一元化簡略化を図るべきである。 - 労働基本権を制限している代償機能についても、制度的にも、機能的にも、完備されていない現状である。	- 外国の制度及びその運用については、各国それぞれ歴史的、社会的、経済的背景を有しており、一律ではない。その中で各国の労使関係が育ってきているのであって、そのような社会的風土ないし、土壌の違いは大きい。このような事実を無視して単純に外国の制度を取り入れることはできない。 - 公務員の勤務条件については、法令あるいは公共企業体等労働委員会、労働委員会の仲裁裁定制度により保障されており、労働基本権制約の代償としての機能を果たしている。さらに人事院、人事委員会等の保護救済制度も確立されており、その現実的運用も次第に改善されてきている今日、現行制度を改正する理由は見出し難い。
---	--

<団結権について>

労働者側委員の意見	使用者側委員の意見
【第1号答申】 - 日本国憲法は、公務員等にも団結権を保障しているものと解すべきである。 - 国家公務員及び地方公務員（以下「公務員」と略称する。）に対しても、本来、民間の勤労者に対すると同様、労働組合法による労働組合の結成を認めるべきである。	わが国の法制は、公務員等の団結権について、労働基本権と公共の福祉との調和をはかって、その職務の内容に応じた合理的な取扱いをしているものとする。

- 未施行規定は、消防庁の職員に職員団体を結成する自由を認めているが、地方公共団体の消防職員にも、その自由を認めるべきである。

【第2号答申】

- 警察職員、自衛隊員、消防職員、監獄職員、入国警備官及び海上保安庁職員について団結権すら認めていないのは諸外国の法制をみてもきわめて例外的法制であり、憲法28条の規定からしても改められるべきである。特に、上記職員のうち、警察職員及び防衛庁職員以外の職員は明らかにILO87号条約9条1項の「軍隊及び警察」のらち外であり、したがってこれらの職員についてまで団結を許さないことは、ILO87号条約に直接抵触するものである。
- 警察職員等といえども「自由に選ばれた代表者による交渉」という近代社会の基本的権利は必要であり、これら職員等の個々の不満や生活上の当然の要求が民主的方法で解決されることによりはじめて真の規律が生れ、民主的な治安維持の体制とその職務の適正な執行が基礎づけられる。その意味で命令遵守と団結権は両立するものであり、かりに争議権を制限する必要があるとしても、団結権を認めることだけで内部に対立感情を持ち込むとか政治的中立性が冒されるとかいうおそれがあるという主張は理由がない。
- これら職員のうち、補助的業務或いは間接的業務に従事するいわゆる非制服職員である事務職員や単純労務職員については、その職務の内容等からみていわゆる制服職員にみられる特殊性はないので、ただちに団結権を認めるべきである。

- 警察職員、自衛隊員、消防職員、監獄職員、入国警備官、及び海上保安庁職員の職務は、国の治安と国民の生命、財産を守る最も公共性の強い職務である。最高裁判決もいっているように、公務員の職務内容が公共性をもち、その職務の性質、内容に応じて労働基本権について何らかの制約があるのは当然であり、上記の職種は、その制限が最も強く行われるべきものであることは明らかである。ILO87号条約9条1項は「軍隊及び警察」の範囲を国内法令で定めることを認めているのであり、我国の上記職員に対する「軍隊及び警察」及びこれと同視すべきものとしての取扱いがILOも承認しているところである。

土壌、風土の違いを無視して単に欧米諸国の実情にならえという主張は採るべきでない。

- これらの職員は、国家存立の基盤、すなわち国の治安と国民の生命、身体、財産の安全を確保するというその職務の性格からいって、常に厳格なる規律を保持し、事に臨んでは自らの危険もかえりみず、迅速、果敢かつ強制力をもった行動が要請される。これらの職員に団結権を認めると、当局と組合の間に対立的意識が生じ、忠誠心の分裂、命令の二元性等の問題に発展して、強制力を行使する際の迅速性、公正さが保たれず、命令と団体意思の混乱を生ずる恐れがある。
- また、組織は有機的一体性を保ってこそその機能を発揮しうるものであり、いわゆる事務職員等、直接強制力の行使にたずさわらない職員といえども常に他の職員と表裏一体となって、全体の目的達成に協力するものであり、組織の特定部分を切離して団結権の付与を議論することは妥当でない。

<団体交渉権について>

労働者側委員の意見	使用者側委員の意見
【第1号答申】 - 公務員等は、日本国憲法によって団体交渉権を保障されているものと解すべきであり、したがって、公務員にも協約締結権を含む団体交渉権を認めるべきである。 - 地方公務員の勤務条件は、法律、予算措置等を通じ、政府が実質上決定しているのであるから、地方公務員の職員団体に国の中央行政機関に対する団体交渉権を認めるべきである。 - 未施行規定が管理運営に関する事項を交渉の対象から除外しているのは、不当である。 - 未施行規定が当局の指名する者に交渉にあたらせることとしていることには、問題がある。 - 未施行規定が当局に対し交渉を打ち切ることを容認しているのは、職員団体の交渉権を弱化するものであって、不当である。 - 未施行規定は予備交渉の制度を設けているが、これは、当局が本来の交渉を拒否する口実になる。	- 公務員の勤務条件は、公務員が全体の奉仕者である関係上、国民又は住民の意思により法令によって定められるものであり、民間の労使関係におけるような団体協約の締結を目的とする団体交渉は認められない。 - 労使間の信頼関係を確立するためには、団体交渉とは別に当局から説明し、あるいは職員団体から意見を聴取する等の制度を検討するようなことも重要である。 - 未施行規定における交渉手続等の内容は、従来、人事院規則等で定められていたこと、あるいは自明の理とされていることを法定したものにはすぎない。交渉をめぐって労使間に紛争を生ずることが多く、刑事事件さえ生ずることが少なくない実態からすれば、労使の正常な関係を確保するため、交渉手続等に関してこの程度の規定を設けることは是非とも必要である。 - 国又は地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、単なる私人の財産権あるいは経営権以上の要素を含んでおり、その侵害は、直ちに国又は地方公共団体の統治作用の侵害を意味するので、これを交渉の対象とすることは認められるべきものではない。

<争議権について>

労働者側委員の意見	使用者側委員の意見
【第1号答申】 公務員等は、日本国憲法によって争議権を保障されているものと解すべきである。この争議権を制限することが絶対に許されないとはいえないが、制限が許されるかどうかは、当該公務員等の職務の実態によるものであって、公務員等の職務の実態からして争議行為が公共の福祉に極めて重大な害を	公務員等の使用者は、国家、公共団体そのものであり、公務員等は全体の奉仕者であるから、対等関係にある民間の労使間において認められている争議行為は、本質的には許されない。これが争議行為を禁止する第一の理由である。争議行為がみとめられない第二の理由は、その事業の性格が公共の福

与えるものと判断される場合以外は、その制限は許されないものと解すべきである。 • ILO87号条約は、文言上は争議権に触れてはいないが、その実質は、勤労者に争議権を保障しているものと解すべきであり、合理的な理由なくして争議権を制限するならば、同条約に違反する。 • 現行法制は、公務員等の争議行為を一律に禁止しているが、これは、右に述べたところから見て不当であり、反省されるべきである。 • 人事院、人事委員会等は、公務員等から争議権を剥奪したことの代償たる制度として設けられた行政機関であるが、これらの行政機関の活動は、極めて不十分であり、代償たる制度としての役割を果たしていない。 • 公務員等に争議権を認めないからこそ、公務員等の労働関係が紛糾するのであって、これを認めれば、公務員等の労働関係は、むしろかえって安定する。この点については、公務員等の労働運動が終戦から今日に至るまでの間に著しい成長を示していることを考慮すべきである。	祉擁護あるいは秩序維持を目的としているということに基づくものである。 • 公務員等も憲法28条の勤労者であることは否定しないが、同条で認められている勤労者の労働基本権も、他のもろもろの基本的な人権との調和をはかるという見地から制限又は禁止することは許されるところであって、それは立法政策上の問題である。 • ILO87号条約は直接争議権の問題を取り扱っているものでないことは、同条約の審議経過等からも明らかである。 • 公務員等に準ずる公庫、公団等の職員の争議権についても再検討すべきである。 • 公務員等に争議権を認めるか否かは、立法政策上の問題であるが、この問題を検討するにあたっては、組合運動の実体を総合的に勘案して結論を求めるべきである。現状においては、公務員等に争議権を認めることは時期尚早と言わざるを得ない。
----- 【第2号答申】 • 争議権の制限は、その職務の停廃が国民生活に重大な影響を及ぼすか否かを個々具体的に判断して決めるべきものであって、単に国又は地方公共団体が行っているということから、ただちに公共性を認め、一律に争議権を禁止するのは誤りであり、このことは最高裁の判決も示しているところである。 • 民間企業の中には、電力やガスのようにその業務の停廃が国民生活に対し、一般の国や地方公共団体等の事業以上に重大な影響を及ぼすものがあるが、これらにおける労働者についても争議権が認められていて特に不都合を生じていない事情に徴して、公務員等にも原則的には争議権を与えたうえで、その行使が国民生活に重大な影響を及ぼす業種、職種に対しては調整機構などの制度を考慮することをもって、基本的権利としての労働基本権と公務員の	----- • 国あるいは地方公共団体が行う業務は、いずれも本質的には国家公共の存続、あるいは国民生活の最低基盤の維持という必要から国あるいは地方公共団体がとりあげているものであり、それは議会を通じての国民・住民の信託に由来するものである。即ち、その業務の停廃があるべきでないという国民の期待が内在しているものであり、ロックアウト、争議権とは相容れないものである。 • 民間企業であれば労使の対抗関係は、競争市場において企業倒産に陥らない範囲内に自律的に抑制されるといういわゆる「歯どめ」が機能するが、国や地方公共団体等の場合、赤字は最終的には納税者の負担ということで事業を継続することとなり、いわゆる「歯どめ」がないことも争議権を認めえな

職務の公共性との調和は十分図り得ると考えられる。 - 公共部門については、民間企業のような経営上のいわゆる「歯どめ」がないことの反面、むしろそのような立場にあるため、公務員等の争議行為に対しては、私企業の労働者の行うものに対するよりもはるかに厳しい国民世論の監視、批判が介在するものであり、この関係がいわゆる「歯どめ」にかわる抑制的機能を十分に果すものと考えられる。 - 争議権が認められることとなれば、公務員等の労働団体の側としても、おのずと社会的責任の自覚が増しその行動に自重がみられることとなろう。現実には、現行の争議行為禁止の法制下において、事実上争議行為が生じてきた経緯からみてこれを公認することはかえってその期間、方法等にけじめがつき、従来の陰湿さが除去されることとなり、ひいては長い目でみた労使関係の安定に資することが期待できる。 - 争議行為に対して当局は広い範囲で厳しい処分を行ってきているが、これは、労働基本権尊重の立場からみると不当であり、懲戒処分権の濫用である。	い理由の一つである。 - 国あるいは地方公共団体等の当局者は、国会や地方議会の強い制約の下にあり、民間企業の経営者におけるような当事者能力は有さない。これは公務員等の真の使用者は国民であるということに由来するのであり、当事者能力を持たない者に対する争議権、あるいは国民又は議会に対する争議権は本来無意味である。 - 国あるいは地方公共団体等が行う業務の停廃が国民生活に及ぼす影響を論ずる場合、単に直接的な実害の度合のみをもって争議権の導入を考えるべきではなく、むしろ何故国あるいは地方公共団体はその事業をとりあげているかという出発点の判断に立ち返って検討すべきである。 - 争議権はあくまで勤務条件の維持向上のために認められるものであるが、公務員等の勤務条件は種々改善の結果、現在実質的に民間労働者に劣らないレベルにあると考えられ、これを維持する機構、手段もほぼ整備された時点にあって、公務員等の勤務条件について争議権がないことによる実質的不利益は認められない。この際、総合的に見て争議権を認めることによって、公共部門の労使関係が改善されるという保障はない。
--	--