

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
○ 第 15 条・第 73 条関係			
(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)			
▽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			
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。		行政組織法（藤田宙靖）平成 17 年 P. 265	1
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。		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	4

• 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者は国民・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。	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 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 憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕（樋口陽一等）平成 10 年 P. 254	6 14 87
▽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 • 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	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』」	144

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収によって賄われ、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、予算によって定められることとなっている。 ○ <u>第 41 条・第 73 条関係</u> (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	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 最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度（香城敏麿） P. 119、 P. 121	148
--	--	------------

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。 ○ <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) - 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）	最高裁判所判例解説刑事篇 昭和 52 年度 (香城敏磨) P. 119 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 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	148 14 14
--	---	--------------------------------

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。 ○ <u>第 27 条関係</u> (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。 ○ <u>第 28 条関係</u> (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 芦部信喜「憲法 第四版」P. 262	87 197
---	--	----------------------

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修正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 前同 P.43	14 14
--	--	---------------------

・ 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。	前同 P. 43 14
・ 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。	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. 316 199
・ 右の論旨（全通名古屋中郵便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」（香城敏麿）－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。	前同 P. 318 199
▽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	

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。 ▽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	芦部信喜「憲法 第四版」P. 263	197
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。	西谷敏「労働組合法」P. 54	200
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	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	203

う。 (その他、検討に際して参考となり得る見解) 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	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 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 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	204 205 144
---	--	----------------------------------

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、私企業の労働者とは異なり、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
--	--	------------

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。 ・ 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。	前同 岸、天野少数意見 P. 580	207
(現業国家公務員) ・ 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はかならない。	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)	242

・ 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。	前同 環少数意見 P. 242	242
(現業国家公務員) ・ 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。 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。	全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26）	278

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修正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。

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）			
【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。 公務員は、私企業の労働者とは異なり、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		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

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はならない。 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。	前同 環少数意見 P. 242	242
(現業国家公務員) 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。 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	全通東京中郵事件判決（最大判昭 41・10・26）	278

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。 ○ 今日的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、その運営の障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 註釈全書憲法（上）〔新版〕（佐藤功）昭和 59 年 P. 251	292 302
--	--	-----------------------

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、一般的に言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とがある。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。 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） 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。 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	菅野和夫「公共部門労働法（三）」P. 42 労働組合法（西谷敏）平成 10 年 P. 54	14 200
--	---	----------------------

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いいうる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 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	344 346
【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限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はかならない。（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。

論点整理表（案）

1 基本的考え方

論点番号	1-(3)	公務員の労働基本権に関する立法政策としての合理的な範囲	担当委員 高橋委員
論 点		参考資料名	頁
A案	現行どおり、人事院勧告を尊重し、勤務条件を詳細に法定する。代償措置に関しては、現行制度を維持。	・名古屋中郵事件判決（最判昭和 52 年 5 月 4 日）	242
B案	勤務条件を詳細に法定し、法定化されていない細目的事項のみ団体交渉により決定する。代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。	・最高裁判所判例解説刑事篇昭和 52 年度（香城敏麿）P93-189（特に P103-P132）	148
C案	勤務条件の大綱的基準を法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定する。	・全農林事件判決（最判昭和 48 年 4 月 25 日）	207
	－① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。	・最高裁判所判例解説刑事篇昭和 48 年度（向井哲治郎）P305-354（特に P307-P336）	347
	－② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。	・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 P321	373
D-1案	給与等主要な勤務条件については、現行どおり詳細に法定するが、その他の勤務条件については、大綱的基準のみ法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定する。		
	－① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。		
	－② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。		
D-2案	給与等主要な勤務条件については、大綱的基準のみ法定し、そのもとで具体的な勤務条件を団体交渉により決定するが、その他の勤務条件については、現行どおり詳細に法定する。		
	－① 代償措置に関しては、現行制度を見直しながら一定の機能を残す。		
	－② 代償措置に関しては、交渉不調の場合の調整制度のみ。		

E 案 勤務条件については、労使において団体交渉により決定する。 ※ 代償措置については、制約されることとなる労働基本権の内容と、それに応じた代償措置の内容とを明確にしながら検討することが必要である。 ※ 地方公務員制度の場合、法定化の範囲については、法律と条例の関係も含めて整理すべき。		
【整理】 上記のとおり。		

論点整理表（案）

1 基本的考え方				
論点番号	1- (4)	協約締結権に関するILO第98号条約等の規定及びILO結社の自由委員会報告について	担当委員 高橋委員	
論 点			参考資料名	頁
(1) ILO加盟及び同98号条約の批准の効果について				
○ 国際条約に関する遵守義務				
「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」旨、憲法98条2項に規定されているところ。			憲法第98条第2項	385
			国際労働機関(ILO)の概要	387
○ 労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ				
2 すべての加盟国は、問題となっている条約を批准していない場合においても、まさに機関の加盟国であるという事実そのものにより、誠意をもって、憲章に従って、これらの条約の対象となっている基本的権利に関する原則、すなわち、			労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ	405
(a) 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認				
(b) あらゆる形態の強制労働の禁止				
(c) 児童労働の実効的な廃止				
(d) 雇用及び職業における差別の排除				
を尊重し、促進し、かつ実現する義務を負うことを宣言する。				

【学説】 ○ ILOの現在の立場によれば、「国の行政に従事する公務員」といえども、その勤務条件の一方的な決定は許されず、少なくとも、雇用条件の決定に際しては、「公的被用者の代表者の参加を可能にするその他の方法」が必要であり、その紛争解決は、「あっせん、調停または仲裁等の関係当事者の信頼を確保するような方法で設定された独立かつ公平な手続き」によるべきこととなろう。	清水敏「公務員労働関係法制の改革と公務員の範囲」日本労働法学会誌 101 号	409
【過去のILO条約勧告適用専門家委員会の報告】 ○ 98 号条約第 4 条の二つの基本的な要素は、社会的パートナー間で交渉を促進するために公的機関がとる行動と交渉の任意的性格に言及している。本委員会（ILO 条約勧告適用専門家委員会－引用者注）の見解では、雇用条件に関するものなど一定の問題を団体交渉から除外すること、労働協約を発効前に事前承認の対象とすること、あるいは政府の経済政策に反するという理由でそれを破棄するのを許すことは、98 号条約の諸原則に反するものであろう。利益紛争の当事者は、独立した調停または仲裁の助けによって、十分な期間中に団体交渉を行なうあらゆる機会を与えられるべきである。当事者がその交渉中に政府が求めている経済的・社会的政策上の考慮と全般的利益に任意的な考慮を払うよう、政府は当事者を説得するために努力すべきである。国民経済的な利益という急迫した理由からみて、労働協約によって自由に賃率を決定させることができないと政府が考えた場合、このような制約は例外的な措置として、妥当な期間をこえることなく、必要な範囲においてのみ強制される	初岡昌一郎訳「結社の自由と団体交渉－ILO 条約勧告適用専門家委員会報告」94 年	410

べきである。またそれには、官公部門および準公共部門における交渉の場合には、団体交渉に意義ある役割を残しているかぎりにおいて、当局による介入は条約と両立する。雇用条件を一方的に決定する措置は例外的性質のものであり、時間的に制限され、そしてもっとも影響を被る労働者にたいする保護措置を含むものでなければならない。 ○ 本委員会がすでに留意しているように、公務サービスにおけるストライキ権の禁止は、国家の名において権限を行使する公務員に限定されるべきである。いずれかのカテゴリーに明確に入るグループを除けば、問題は程度の問題であることが多いであろうと本委員会は認識している。ボーダーラインのケースにおける解決法は、ストライキの全面禁止を押しつけることなく、むしろ、全面的かつ長期的停止が公衆にたいして重大な影響を及ぼしうる場合、交渉で合意した最低限業務（ミニマム・サービス）を、限定されたカテゴリーの職員によって維持する準備をすることであろう。 （２）平成 20 年 6 月結社の自由委員会中間報告の概要 委員会は、前回本件を審査して以降に遂げられた進展に留意し、関係者間において行われた制度化された議論を歓迎する。国会において最終的に法案が可決された後に、日本が批准した第 87 号及び第 98 号条約に具体化された結社の自由の原則を実施するために必要な措置に効果的かつ遅滞なく取り組むことを目的とした、十分な社会的対話に必要なメカニズムの促進のための、適切な手段が取られることを期待する。その際には特に次の論	前同	410
---	-----------	------------

点が扱われるべきである。 (i) 公務員への労働基本権の付与 (ii) 消防職員及び監獄において勤務する職員への団結権の付与 (iii) 国の行政に従事していない公務員への団体交渉権及び団体協約締結権の保障、並びにこれらの権利が正当に制限され得る公務員への適切な代償の手續の保障 (iv) 結社の自由の原則に沿うよう、国家の名のもとに権限を行使しない公務員へのストライキ権の保障、及びストライキ権を正当に行使する職員団体の構成員と役員が重い民事上又は刑事上の制裁に服さないことの保障 (v) 公務における交渉事項の範囲		
(3) 関係者の見解		
○ ILO結社の自由委員会で問題とされている事項に対する政府側の見解（右記資料参照）	ILO結社の自由委員会勧告において指摘されている事項と日本政府の見解	413
○ 勧告に対する政府見解 我が国が批准したILO条約については、政府は遵守義務を負うとともに、ILO結社の自由委員会中間報告の中の勧告部分については、政府はその内容を尊重することが求められるものであるが、政府を拘束する性格のものではない。	ILO条約に関する国会答弁	414
○ ILO勧告に対する連合事務局長談話（2002. 11. 20） 採択により、日本の公務員制度改革はいまや日本一国にとど	公務員制度改革に関するILO勧告に対する談話	415

まらず国際的な課題となる新しい局面に入った。連合は、政府に対し、この勧告に従いILO条約に則った公務員制度改革を行うと表明すること、そして**公務員に労働基本権を付与する公務員制度改革に向けて連合を含めた労働組合と直ちに協議を開始するように求める。**

○ 公務労協の見解

ILOが示す条約・勧告等は、国際労働基準として、労働分野におけるグローバルスタンダードであると認識する必要があるが、その中でも、ILO第87号条約（結社の自由及び団結権保護条約）および同第98号（団結権及び団体交渉権条約）は、いずれもILOの最も基本的な条約（中核的労働基準）であり、日本を含む全ての批准国は、最も尊重すべき条約であることは論を待たない。

にもかかわらず、日本政府は、87号・98号条約に関連して、ILOから度重なる改善勧告を受けていることを重大に受け止める必要がある。現在に至る公務員制度改革の動きにおいても、**連合の提訴に対して、ILOは、①消防職員と監獄職員に自らの選択に基づく団体を設立する権利を付与すべき、②国家の運営に直接関与しない公務員に、結社の自由の原則に則り団体交渉権とスト権を付与すべき、等の勧告を日本政府に対して4度にもわたって行っている。しかし、いずれも一向に前進していないのが現実である。**

日本が「国際社会において名誉ある地位を占め」（日本国憲法前文）、あるいはアジア地域におけるリーダーシップを発揮するためには、労働分野においても先進的な立場を取るのが当然のことである。そのことを自覚せず、「日本固有の事情」な

るものを振りかざす日本政府の姿勢は、一方でグローバル化への対応を事あるごとに強調している姿勢と比しても、全くのダブルスタンダードであるとの誹りは免れ得ない。一刻も早く、公務における国際労働基準に合致した労使関係制度を措置するべきである。		
【整理】 上記のとおり		

論点整理表（案）

1 基本的考え方			
論点番号	1- (5)	現行の勤務条件決定システム（人事院勧告の機能など）について の評価	担当委員 高橋委員
論 点		参考資料名	頁
A 説 人事院の給与勧告制度は、労働基本権制約の代償措置として、職員に対し、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保する機能を果たしてきており、国家公務員法が定める情勢適応の原則に基づき、民間準拠により公務員の給与水準を民間の給与水準に合わせるものとして、国民の理解と支持を得て、公務員給与の決定方式として定着している。 その結果、労使関係の安定に寄与するとともに、長年にわたって我が国の公務部内の賃金決定システムの中核的な役割を果たしてきている。 また、人事院の給与勧告によって示される公務員の給与水準は、地方公務員、独立行政法人、公益法人、学校、病院等の幅広い労働者の賃金水準の参考となっている。		・ 人事院の給与勧告制度の趣旨	416
		・ 公務員の労働基本権制約の代償措置	417
		・ 給与勧告の手順（平成 20 年の例）	418
		・ 平成 20 年度第 1 回「国家公務員に関するモニター」アンケート調査結果	419
		・ 国家公務員における争議行為件数と労働損失日数	421
		・ 地方公務員における争議行為件数と労働損失日数	422
		・ 職員団体との会見件数	423
		・ 職員の給与等に関する報告（抄）	424
		・ 全農林警職法事件判決の要点	425
		・ 結社の自由委員会第 236 次報告（抄）	426
B 説 責任ある労使関係を構築するためには、透明性の高い労使間の交渉に基づき、労使が自律的に勤務条件を決定するシステムへの改革を行わなければならない。しかし、現行のシステムは、非現業職員について、その協約締結権を制		・ 「国家公務員法」中村 博 著（抜粋）	427
		・ 「逐条国家公務員法」鹿兒島重治、森園幸男、北村勇 著（抜粋）	428
		・ 行政改革推進本部専門調査会報告（抄）	430

約し、一方で使用者を、基本権制約の代償措置である第三者機関の勧告により拘束する労使双方の権限を制約する。このように労使双方の権限を制約するシステムでは、労使による自律的な決定は望めない。 ※ なお、現行人事院の民間給与調査等に関しては以下のような考えがある。（論点 3 (2)において検討） 勧告を廃止する場合でも、現行人事院が行っている調査の機能に関して、現行人事院が行っている民間給与（20 年は約 11,000 事業所、約 44 万人を調査）の詳細な調査とそれとのラスパイレース比較については、協約締結権が付与される場合においても、労使対等な立場での交渉の実現、基本的な情報を共有しての交渉の円滑化等が必要となる労使交渉の局面、交渉不調の場合における第三者機関等による調整の局面に必要とされる可能性があるものであるという考えがある。 一方で、調査を必要としつつも、現行の民間の平均的水準に詳細に準拠することは止めるべき、現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストが引き続き残ることとなるといった理由などから、毎年行う必要はない、詳細に行う必要ないとする考えがある。 （地方公務員制度に関する留意点） ①地方公共団体の人事委員会勧告の取扱については、人事院勧告の取扱と同様の制度・運用上の課題がある。 また、 ○現在、人事院と人事委員会が共同で職種別民間給与実態調査を実施しており、各人事委員会による調査結果をあわせた全国規模の調査結果が人事院勧告の基礎とされているとともに、人事院による調査結果をあわせた各地域の調査結果が人事委員会勧告の基礎とされている。 ○地方公務員法第 24 条に規定する均衡の原則上、地方公務員の勤務条件に係	・ 行政改革推進本部専門調査会報告（抄） ・ 勤務条件の決定原則 ・ 地方公務員の給与決定プロセス	430 432 433
--	--	----------------------------------

る制度については国家公務員の勤務条件に係る制度との均衡を図る必要があり、その際に人事院勧告が重要な参考情報となっていることについて留意する必要がある。 ②人事委員会を設置していない市町村についても、上記の地方公務員法第 24 条に規定する均衡の原則に基づいて給与その他の勤務条件を決定する必要がある、その決定に当たっては、人事院勧告及びその地域の都道府県の人事委員会の勧告が重要な参考情報となっている。	・労使関係制度検討委員会第 5 回・第 6 回の地方団体ヒアリングにおける豊橋市、新潟県出雲崎町、全国市長会アンケート及び会津若松市の発言内容	434 451
【整理】 A 説 情勢適応の原則に基づき、民間準拠により公務員の給与水準を民間の給与水準に合わせる人事院の給与勧告制度を中心とした現行の勤務条件決定システムは、国民の理解と支持、人材の確保と活用、労使関係の安定に寄与する決定方式である。 B 説 現行の勤務条件決定システムは労使双方の権限を制約し、労使による自律的な決定を制約するものであり、国民の理解と支持、人材の確保と活用、労使関係の安定を阻害する決定方式である。		

論点整理表（案）

1 基本的考え方			
論点番号	1- (6)	公務員任用の法的性格と民間の雇用契約との相違点について、どう考えるか	担当委員 高橋委員
論 点			参考資料名 頁
①民間の雇用契約とは異なる公務員任用の性格をどう考えるか ア 一般職の国家公務員（非現業）の任用はどのような法的性格を有するか。また、任用に関わる法定の諸原則についてどう考えるか。 i) すべての職員に共通に適用される規範 ○平等取扱の原則 - すべて国民は、国家公務員法の適用について、平等に取り扱われ、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は政治的意見若しくは政治的所属関係によって、差別されてはならない。 ○人事管理の原則 - 職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、人事評価に基づいて適切に行われなければならない。 ○任免の根本基準 - 職員の任用は、国家公務員法等の定めるところにより、その者の受験成績、人事評価又はその他の能力の実証に基づいて行われなければならない。 - 職員の免職は、法律の定める事由に基づいて行われなければならない。			・ 国家公務員法第 27 条 470 ・ 国家公務員法第 27 条の 2 470 ・ 国家公務員法第 33 条第 1 項、第 3 項 470 ・ 国家公務員法第 33 条第 2 項 470

ii) 公務員の勤務関係 A 特別権力関係説 - 公務員の勤務関係は、従来、特別権力関係の代表的な例として説明されてきた。それは、本人の同意に基づき公務員関係が成立すれば、法律上の根拠に基づくことなく、特別権力関係に基づいて命令処分することができ、かつ、これらの命令処分に対しては訴訟で争うことが許されないことになっていたことを総合的に説明するためであった。 B 公法上の勤務関係説 - 公務員は国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務するもので、その職務の公共性に応じ、法規制のうえで特殊性が認められる。この意味で公務員の勤務関係を公の勤務関係と呼び、その特殊性を明らかにする必要がある。 - 勤務関係について、法令の支配が広く及んでいる現行法制の下では、特別権力関係説であれ、労働契約関係説であれ、解釈論としては、機能する余地はあまりない。その意味では、勤務関係の性質については、これを端的に、制定法によって規律された関係としてとらえ、個別の解釈論に際しても、その制定法の趣旨目的の合理的理解に努めれば足りるということになる。もっとも、その際においても、公務員関係が、全くの一般市民関係とは異なる部分社会を形成していることも、前提されねばならないであろう。公法という形容詞をつけることには問題があるが、アプローチの仕方としては、これでよいと考えられる。 - 最高裁も、戦後しばらくは、公務員の勤務関係を特別権力関係として説明していたが（最判昭和 32・5・10）、今日では、国家公務員の勤務関係を「基本的には、公法的規律に服する公法上の関係である」（最判昭和 49・7・19）と	- 新版行政法（中巻）[全訂第2版]（田中二郎）平成6年 244頁 - 新版行政法（中巻）[全訂第2版]（田中二郎）平成6年 243～244頁 - 行政法Ⅲ [第三版] 行政組織法（塩野宏）平成18年 251～252頁 「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 288頁」を参考に作成	471 471 478 486
--	--	---

しており、特別権力関係論から訣別したものとみられる。 C 労働契約説 - 公務員も自己の労働力の処分権を相手方に継続して委ね、かつ相手方の指揮の下で従属労働に服し、相手方がこれに対して給与その他の報酬を支払うのであり、さらに、公務員になるかならないかは本人の自由であり、両当事者の意思の一致なしには公務員関係は成立しえない、という点において、公務員関係と私的労働契約関係には、基本的な権利義務関係において、何らの根本的差異はない。 - 筆者の理解によれば、公務員の労働関係（勤務関係）は本質的には民間と同様の労働契約関係と解すべきであり、行政処分としての構成もいわゆる形式的行政処分としてのそれにほかならない（したがって、法律で行政処分とされていない事項についてはできるだけ民間の労働法理と同様の法理が適用されることになる）。 D 上記A、B、Cの整理 - 公務員の勤務関係に関する限りは、特別権力関係論は適切なものではないと思われる。このことは、すでに学説上ほぼ承認されていると考えられ、最高裁も「特別権力関係」という概念の使用を公務員関係については避けていると解される。現在の学説上は公務員の勤務関係については、それを国公法や地公法を中心とした公法的規律に服する勤務関係（公法上の勤務関係、ないし公法関係）と把握する見解と、公務員諸法規の規律をうけつつも基本的には私法上の労働契約関係であるとする見解が対立している状況といえる。 iii) 公務員関係の成立、変更及び消滅行為の性質	- 懲戒免職処分取消請求事件判決（最判昭和 32・5・10） - 懲戒処分取消請求事件判決（最判昭和 49・7・19） - 特別権力関係論（室井力）昭和 43 年 381 頁 - 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』 - 菅野和夫「公共部門労働法」	505 506 508 519 14
--	---	---

A 行政行為説 - 公務員の身分は分限規定によって保障され、自由な合意、契約としての取扱いがなされていないこと、労使対等の原則の適用がないこと、公務員の服務について相当に包括的な支配を行うことが公務秩序のうえから望ましいと考えられること、裁判所も特別権力関係を認めていること、任用については、それが行政処分であることを前提とする行政不服審査および行政訴訟が認められていることなどから判断して、公務員の採用は、行政行為と解することが妥当。しかし、個人の意思に反して強制的に公務員として採用するようなことは認められるべきではないので、採用は、「相手方の同意を要する行政行為」と考えるべき。 - 公務員関係の成立・消滅の任命権者の側からみた行為形式が行政処分であること、転任および配置換えが不利益にあたるときには、免職処分等の不利益処分と同じく行政上の不服申立てとしての不利益審査が認められることなどからすると、転任、配置換えを全体として行政処分としてみるのが素直であろう。 通常職員については、転任、配置換えには同意を必要とするものではないが、裁量権には限界があるとみるべきものと解される。 - 公務員の場合、辞職の申出があっても、自動的に辞職の効果が発生するのではなく、任命権者による承認が必要。この承認は行政処分であり、依願免職処分といわれる。 B 公法上の契約説 - 国会の定めた一定の枠の中で、使用者と公務員とが、個別的に、もしくは団体的に、勤務条件について協定を結ぶことの可能性があることから、任用の法律的性質は、公法上の契約である。 イ 民間の雇用契約の合意原則と基本的に合意原則が働かない公務員任用との関係についてどのように考えるか。	- 逐条国家公務員法（鹿児島等）昭和 63 年 295 頁 - 行政法Ⅲ〔第三版〕行政組織法（塩野宏 平成 18 年 260 頁 - 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 319 頁 - 法律学全集 7—Ⅱ 公務員法〔新版〕（鵜飼信成）平成 6 年 77 頁	521 478 486 526
--	--	---

A案 任用行為や辞職の承認については、合意原則が働く民間の雇用関係と同様に扱うことはできないが、使用者の労働者への安全配慮や労働組合の自由設立主義といった民間の雇用関係と同様に考えることができる部分については、その内容や考え方を公務の雇用関係においても取り入れることは可能である。 現行の特定独法等の職員においても、任用行為、服務等や争議行為の禁止など国家公務員に特有の事項は国家公務員法や特定独立行政法人等の労働関係に関する法律を適用しつつ、その他の部分については、一般法である労働基準法や労働組合法が適用されているところである。 B案 公務員の任用は、国家公務員法及び人事院規則に基づいて行われ、勤務条件について公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない。その任用形態や勤務条件は細部にわたって法定されるべきであって、労使間の交渉で決めるべきではない。(ただし、勤務条件法定主義を厳格に適用する現行制度を前提とした考え方である) なお、民間労働法制では、集団的に労働条件を規律する労働協約、個別の労働契約、就業規則をこれら相互の関係とともに位置づけをしている。一方、公務員任用においては、個々の職員と任命権者との間に契約関係がなく、普遍的に職員に適用される任用制度の体系が法令で規定されているところであり、この場合の労働協約がどのような性質のものとして定義されるのかについて論理的な整理が必要。 ②国家公務員の勤務条件は、公務員の平等取扱の原則との関係で、どのような範囲で同じでなければならないか。 A案 勤務条件について団体交渉により決定することとした場合には、所属する職	国情研非常勤職員地位確認等請求事件（東京高裁平成18・12・13） 中野区非常勤保育地位確認等請求事件（東京高裁平成19・11・28）	550 559
---	---	-----------------------

員団体との交渉内容により、結果が異なってくることが考えられる。所属する職員団体により勤務条件が異なることは、交渉による結果であり平等取扱の原則に反することにはならないが、勤務条件の統一性の確保等の観点から望ましくない。 B 案 国家公務員の採用後の人事管理は、人事評価に基づいて適切に行わなければならないものとされている（国公法第 27 条の 2）。任免の根本原則（同第 33 条）としてうたわれている成績主義の原則は、処遇の公正を実現するためにも欠くことのできない条件であり、給与の決定にも当然に妥当すると解される。また、給与は官職の職務と責任に応じてこれをなすとされており（第同 62 条）、職務の内容が法令等により規定されている。これらを踏まえれば、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることは適当でない。 ※ この論点については、労組法に規定されている労働協約の一般的拘束力と関係するものであるとの意見があった。 なお、上記は、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることとして良いのかという観点からのものであり、所属する省庁によって異なることとして良いかという観点については、別途（論点「5 交渉システムのあり方」）検討。	「成績主義の原則が処遇の公正を実現するためにも欠くことのできない条件であり、給与の決定にも当然に妥当すると解されること」については、逐条国家公務員法（鹿児島等）昭和 63 年 298 頁	521
【整理】 ①について A 説 任用行為や辞職の承認については、合意原則が働く民間の雇用関係と同様に扱うことはできないが、民間の雇用関係と同様に考えることができる部分については、その内容や考え方を公務の雇用関係においても取り入れることは可能である。		

B説 公務員の任用は、国家公務員法及び人事院規則に基づいて行われ、勤務条件について公法上の規制に服することを前提とする公法上の行為であり、私法上の労働契約関係と同質のものではない。その任用形態や勤務条件は細部にわたって法定されるべきであって、労使間の交渉で決めるべきではない。 ②について A案 所属する職員団体により勤務条件が異なることは、交渉による結果であり、平等取扱いの原則に反することにはならないが、勤務条件の統一性の確保等の観点から望ましくない。 B案 成績主義の原則や職務給の原則を踏まえれば、国家公務員の勤務条件が所属する職員団体によって異なることは適当でない。		
--	--	--