

# 参 考 資 料

以下は、11月12日（水）第7回ワーキンググループにおける委員のご発言を踏まえ、事務局において取り急ぎ関連資料を取りまとめたもの。

## ●労働基本権代償措置 関係

- 全農林最高裁判決（昭48. 4. 25）  
概要及び判決文抜粋
- 級別定数に関する過去の議論
- 過去の国家公務員法改正案
  - ・昭和36年 国家公務員法改正案（政府提出案のうち、過去最大の移管範囲のもの）
  - ・昭和40年 国家公務員法改正案（成立）

## ●諸外国の人事関係行政機関＜人事院提出資料＞

## ●委員追加質問事項に対する各府省等の回答

- 人事院
- 総務省（人事・恩給局、行政管理局）
- 内閣府（官民人材交流センター、再就職等監視委員会）
- 内閣総務官室
- 財務省（主計局 理財局）

## 全農林最高裁判決（昭 48. 4. 25）における 公務員の労働基本権制約の根拠

総論 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得ない限度で制限を加えることは充分合理的な理由がある。

### 1 公務員の地位の特殊性

#### （１） 財政民主主義

公務員の勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他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である。

#### （２） 市場の抑制力の欠如

市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。

### 2 職務の公共性

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に対して負うものであるとともに、争議行為は公務の停廃をもたらし、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼす。

憲法 15 条第 2 項

すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。

### 3 労働基本権制約の代償措置

公務員は労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けている。

（法定された勤務条件の享有、人事院勧告制度、人事院に対する行政措置要求及び審査請求）

# 全農林最高裁判決の概要（判決文抜粋）

## I 事件の概要

警職法改正法案が国会に上程されていた昭和 33 年 11 月 5 日、全農林労働組合が、警職法反対闘争として半日ストを実施することとした際、組合役員である被告人らは、下部組織に対し、正午出勤の行動に入れという内容の指令を発して争議行為の遂行をおおることを企て、スト当日、農林省庁舎入り口等にピケを張り約 3,000 名の職員の入庁を妨げうえ、警職法反対職場集会に参加するようマイクで呼びかけて争議行為の遂行をおおった。被告人の行為が国家公務員法 98 条旧 5 項に違反するとして、同法 110 条 1 項 17 号によって起訴されたもの。

## II 争点

国家公務員法 98 条旧 5 項（現 2 項）の国家公務員の争議行為の禁止の規定が憲法 28 条に違反するか。 など

## III 労働基本権制約に係る考え方（枠内は判決の抜粋）

### 1 労働基本権の憲法上の位置付け

公務員は・・・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ものと解すべきである。ただ、この労働基本権は、右のように、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・・・。

## 2 公務員の労働基本権の憲法上の制約

### ① 全体の奉仕者

公務員は・・・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団結権をはじめその他一切の労働基本権を否定することは許されないのであるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるときは、これ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というべきである。けだし、公務員は、公共の利益のために勤務するものであり、・・・公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性および職務の公共性と相容れないばかりでなく、多かれ少なかれ公務の停廃をもたらし、その停廃は勤労者を含めた国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはその虞れがあるからである。

### ② 議会制民主主義（勤務条件法定主義）・財政民主主義

公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、・・・その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他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、しかも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ねなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである。これを法制に即して見るに、公務員については、憲法自体が、その 73 条 4 号において「法律の定める基準に従ひ、管理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・・・公務員の給与をはじめ、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、国民の代表者により構成される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のである。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。したがって、これら公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行なうことは、的はずれであって正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議が行なわれるならば、使用者としての政府によっては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行なわれるべき公務員の勤務条件決定の手續過程を歪曲することとなり、憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法 41 条、83 条等参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである。

### ③ 市場の抑制力の欠如

また、一般の私企業においては・・・争議行為に対しても、いわゆる市場の抑制力が働くことを必然とするのに反し、公務員の場合には、そのような市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となり、この面からも公務員の勤務条件決定の手続をゆがめることとなるのである。

### 3 労働基本権制約の代償措置

・・・公務員についても憲法によってその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。

・・・争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関の性格をもつ人事院を設けている。ことに公務員は、法律によって定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであって、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである。

公務員制度調査会意見（抄）

平成9年11月11日

（略）

3 具体的方策

2) 級別定数の設定、管理

級別定数は、人事院が定めることとされている。

級別定数の設定、管理については、

- 級別定数は、組織管理と密接に関連した人事管理に関する事項であり、各省庁の業務運営のための適切な体制の整備について、級別定数の果たす役割は大きい。

業務運営の必要性に応じて、人事管理上も級別定数について速やかに弾力性のある措置が採られるべきであり、また、政府としての重点分野に対する適切な体制づくりを可能とするためにも必要である。

このため、級別定数は内閣総理大臣が所管することとすべきである。

この場合、職員団体の要望を十分に聞くことが重要である。

なお、給与勧告との関係では、勧告を行うために級別定数のデータが必要であれば、事務の移管後も、政府は人事院に対し十分な情報を提供するべきである。

との意見と、

- 級別定数は、公務員給与を民間に準拠させるための官民給与比較に不可欠であり、代償措置としての給与勧告と一体不可分のものである。人事院がこれを設定することによって、納得性のある正確な比較が行われ、職員の適正な給与処遇が図られている。また、級別定数は、職員の給与格付けをするための基準（昇格の可能枠）であり、民間であれば労使交渉事項に相当し、行政運営の在り方そのものに関わる組織定員管理とは別の観点から行われるものである。

このような級別定数を仮に人事院が直接所管しないこととなれば、人事院として代償機能を責任を持って十全に果たすことができなくなり、労働基本権が制約された下での公務員制度の根幹が損なわれることとなる。

以上の級別定数の性格にかんがみれば、人事院がこれを引き続き所管することが必要である。

との意見があり、所管を変更すべきとの結論は得られなかった。この問題については、労働基本権制約との関連を始め、専門的な検討が必要であることから、今後、改めて級別定数に関し見直しを必要とする場合には、当調査会において、幅広い観点から十分な検討を行う必要がある。

（略）

## 級別定数の性質に関する国会答弁

平成13年11月20日- 参 - 総務委員会 - 7号

○宮本岳志君 勤務条件の基準を一方的に使用者が決めるのは問題だと、そして級別定数というのは明確に勤務条件だと、これが人事院の答弁でありますから、今検討されている新たな人事制度が公務員の労働基本権の再検討と無関係に進められないものであることが改めて具体的な問題で明白になったと思うんです。

今の人事院総裁の答弁を踏まえるならば、人員枠の設定を人事院の代償機能から各省庁に移すとすれば、それと平行な問題、つまり労働基本権の問題が、団体交渉権の問題が起こってくる、これはもう当然の理だと思います。

そこで、大臣にお伺いをするんです。大臣が繰り返しお認めになっております労働基本権と代償機能との平行な関係ということの中身として、人員枠の設定について、これまでどおり人事院の代償機能でいくのか、それとも、それを外すのなら団体交渉権を完全に認めるか、この二者択一、平行な問題がここには横たわっていると、こういう問題があるということはお認めになりますね、大臣。

○国務大臣（片山虎之助君） 代償機能というのは、勤務条件は本来労と使で決めるべきけれども、公務員という特殊なあれだから、かわりに中立公正、第三者的な権威のある機関をつくってそこで勧告をして、勤務条件等についてそれをできるだけ尊重していくと、これが大まかに言うと代償機能ですよ。ただ、バリエーションは委員、いろいろある、バリエーション。

そこで、今の制度は一つの代償機能としてセットされておりますけれども、この例えば人事院の機能を強くするか弱くするかに見合って、それは労働基本権の方をどう考えていくかということのいろんなあれがあるので、等級別定数なんというのは勤務条件といえ  
ば勤務条件でしょうけれども、勤務条件以外の要素もあるんですよ。だから、その辺ど  
ういうふうに、というのは等級が給与につながっているからですよ。配分の問題でもある  
からですよ。

だから、その辺はいろんな議論があるところで、私は今、公務員制度改革の事務局が、行革事務局がどういう案を検討しているか詳細は知りませんが、全体の案を見て、どういうセットなのか、バランスのとれた仕組みを考えているかということによると、こういうふうに思いますが、現在の制度なら人事院 総裁の言われたことはそのとおりだと思っております。

○宮本岳志君 じゃ、少なくともこの問題が代償機能にかかわる問題を含んでいるということはお認めになりますね。

○国務大臣（片山虎之助君） 一〇〇%とは思いませんけれども、相当部分は含んでおります。

**昭和36年の国家公務員法改正案 < (審議未了廃案※) >**

**国家人事委員会 (内閣の所轄の下に設置)**

- ・試験、苦情の処理等職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護
- ・給与改善その他人事行政の改善に関する勧告
- ・法令の制定改廃に関する意見の申出  
(⇒勧告、意見の申出は、内閣と国会に対して同時に行う。)

**人事局 (総理府の内局として設置)**

- ・職階制、任用、分限、懲戒、給与、能率、研修、厚生、服務、災害補償その他の人事行政に関する事務
- ・特別職の給与制度に関する事務
- ・共済組合に関する事務
- ・退職手当に関する事務 等
- ・人事行政に関する制度に関する調査・企画・立案
- ・人事行政に関する他の行政機関の施策・事務の総合調整

※昭和36年3月(第38回国会)、昭和37年4月(第40回国会)、昭和38年3月(第43回国会)に提出するも、いずれも審議未了で廃案(野党及び組合の反対)

**昭和40年の国家公務員法改正案 <最終的な案 (S40・5/17に成立) >**

**人事院 (内閣の所轄の下に設置)**

- ・職階制、試験、任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の確保
- ・給与改善その他人事行政の改善に関する勧告
- ・法令の制定改廃に関する意見の申出  
(⇒勧告、意見の申出は、内閣と国会に対して同時に行う。)

**人事局 (総理府の内局として設置)**

- ・能率、厚生、服務その他の人事行政(人事院の所掌除く。)に関する事務
- ・特別職の給与制度に関する事務
- ・退職手当に関する事務
- ・人事行政に関する制度に関する調査・企画・立案
- ・人事管理に関する他の行政機関の方針・計画の総合調整
- ・上記のほか、人事行政に関する事務(他の行政機関の所掌に属するものを除く。)



# 諸外国の中央人事行政機関【未定稿】

※ 諸外国の中央人事行政機関との比較は、①各国ごとに政治的・歴史的背景が異なること、②労働基本権の取扱いが異なることなどを考慮する必要。

	イギリス	アメリカ	ドイツ	フランス
概観	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連合王国・議員内閣制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦制・大統領制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦制・議院内閣制（大統領は象徴的）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大統領制と議院内閣制の中間形態</li> </ul>
現行公務員制度の沿革等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 党派的人事の弊害から、安定的な公務員制度を求める声が高まり、1853年、ノースコート・トレヴェリアン報告に基づき、成績主義に基づく公務員制が確立</li> <li>・ 公務員制度に関する成文法はない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建国当初から政治任用が広く行われたが、獵官制に対する批判が高まり、1883年、ペンドルトン法（公務員法）により成績主義と政治的中立性に基づく職業公務員制が確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 絶対君主制の下で発達した自律的官僚制が、民主的議会制下でも継承され、民主的統制に服している</li> <li>・ 伝統的な職業官吏制度の諸原則が基本法（憲法）で保障されている（恩給など使用者の扶養原則、終身任用の原則、官吏関係の恣意的終了の制限、政治的中立性の原則、成績主義等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 18C末のフランス革命とナポレオン時代を経て、今日につながる官僚制が誕生</li> <li>・ 「大きな政府」の伝統を持ち、官僚特に高級官僚出身者は、政界、国営企業、民間企業などに進出</li> </ul>
政官関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣規範において、大臣の責務として公務員の政治的中立性を尊重と明記</li> <li>・ 職業公務員の人事に政治の側は介入を自制する伝統があり、政権交代時にも職業公務員は交代しない。職業公務員の側は、専門性と政治的中立性に基づいて時々の政権を支える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上層部のポストには政治任用者が任用される一方、一般の職業公務員はメリット・システムにより任用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 官吏には、職務遂行における政治的中立確保を義務づけ</li> <li>・ 次官・局長等の政治的官吏も成績主義による任用だが、いつでも一時退職に付すことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本省局長以上の高級職及び大臣キャビネのメンバーは自由任用。多くの場合、職業公務員から、それらの職に任用され、政権交代等により、それらの職を退いた後も職業公務員としての身分を保有</li> <li>・ E N A (国立行政学院) 等出身のエリート官僚が政官関係においても、大きな影響力を発揮</li> </ul>

	イギリス	アメリカ	ドイツ	フランス
中立・公正性確保の機関等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人事委員会（独立機関） （委員15人、職員9人）</li> <li>* 幹部職員の任用の承認</li> <li>* 採用規則の制定</li> <li>* 採用規則の遵守の監視</li> <li>* 各省の幹部職員選考委員会に長として参画</li> <li>* 国家公務員綱領に基づく不服申立ての審理 等</li> <li>・ 内国公務の長（職業公務員。日本の内閣官房副長官（事務）に相当）</li> <li>* 幹部リーダーシップ委員会主催</li> <li>* 事務次官・局長等を首相に推薦 等</li> <li>・ 幹部リーダーシップ委員会（内国公務の長、人事委員会委員長、事務次官数名など9人）</li> <li>* 幹部ポストの補充方法に関する内国公務の長への助言 等</li> <li>・ 内閣府</li> <li>* 人事管理に関する一般的基準の作成 等</li> <li>・ 企業就職諮問委員会（独立機関） （委員6人）</li> <li>* 次官級職員の再就職の承認に関し首相に助言</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人事管理庁（Office of Personnel Management） （職員約5,400人）</li> <li>* 公務員に関する法令の執行 等</li> <li>・ メリット・システム保護委員会 （委員3人、職員約230人）</li> <li>* 職員からの不服申立ての審査、判定</li> <li>* 人事管理庁の主要業務のチェック 等</li> <li>・ 連邦労使関係院 （委員3人、職員約130人）</li> <li>* 不当労働行為の申立ての審査、決定</li> <li>* 職員団体の交渉単位の決定 等</li> <li>・ 特別検察官局 （職員約100人）</li> <li>* 採用に関するメリットシステム違反、内部告発への報復等に関する調査</li> <li>* ハッチ法（政治的行為の禁止）の執行 等</li> <li>・ 政府倫理庁 （職員約80人）</li> <li>* 公務員の倫理に関する規則・基準の制定</li> <li>* 各省等の倫理制度の審査、助言 等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦内務省（公務員局） （職員100人程度）</li> <li>* 公務員制度の政策立案</li> <li>* 非官吏に関する労働協約の締結及び実施 等</li> <li>・ 連邦人事委員会 （独立の権限が認められた機関で、正委員及び代理委員各8人）</li> <li>* 職業官吏制度の中立性及び成績主義の遵守の確保（昇任の際の資格認定、外部登用の際の能力確認等）</li> <li>・ 職員協議会（各職場）</li> <li>* 職員代表が参加し、課長級以上を除く官吏・非官吏の任用に関与</li> <li>・ 行政裁判所</li> <li>* 官吏の任用等に関する個別事案をチェックし、判例は実務に影響</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政公務員総局（予算・公共会計・公共部門省に所属）（職員約150人）</li> <li>* 公務員及び行政制度改革に関する全般的な政策の立案、官公吏の権利と義務及び昇進管理に係る原則の遵守の監視、官吏の給与政策の立案等</li> <li>・ 人事権は各大臣が保有。職員群（コール）を単位とした人事管理が基本</li> <li>・ 個別人事に関しては、官側、職員側双方から構成される人事管理協議会（職員群ごとに設置）が昇進委員会として関与</li> <li>・ 人事管理協議会は免職等についても関与</li> </ul>

	イギリス	アメリカ	ドイツ		フランス
労働基本権の状況	団結権 ○	団結権 ○ ただし外交官、FBI職員等は禁止	官吏 団結権 ○	非官吏 ○	団結権 ○
	交渉権 ○ 協約締結権 ○  各省・エージェンシーへの分権の結果、3000人以上のマネージャーが給与交渉等に携わる	交渉権 ○ 協約締結権 △ (給与等、法定の勤務条件について協約締結権はない)	交渉権 官吏関係法の改正に当たって官吏組合の関与を法的に保障 (協約締結権 ×)	○	交渉権 ○ 協約締結権 × (交渉の結果、議定書が作成された場合は、これに従う慣行)
	争議権 ○	争議権 ×	争議権 ×	○	争議権 ○
給与決定システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般の職員は、各省と職員団体との交渉で決定</li> <li>上級公務員は、上級公務員給与審議会（委員10人、職員は他の給与審議会と合同の事務局として32人）の勧告に基づき決定</li> <li>近年大規模なストライキが発生</li> </ul>	<p>雇用経費指数、地域ごとの非連邦職員給与調査結果等に基づき人事管理庁が給与原案を作成。連邦給与評議会の意見、大統領給与エージェントの意見を受け、大統領が法案を議会に提出</p> <p>大統領は、国家の緊急事態又は深刻な経済情勢のため不相当と認める場合、代替案を作成し、議会に伝達することもできる</p> <p>いずれの場合も、議会による歳出承認法の制定により決定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般に非官吏の妥結状況を考慮して、法律で決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>労使交渉により決定</li> <li>近年大規模なストライキが発生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公務員を代表する7つの労働組合と公務員制度担当大臣が交渉</li> <li>ストライキはかなり発生</li> </ul>