

国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題

和田 肇

はじめに

政府の国家公務員制度改革推進会議は、昨年(2011年)4月5日に国家公務員制度改革の「全体像」を明らかにした(「国家公務員制度改革基本法に基づく改革の『全体像』について」)。そこでは、2008年に制定された国家公務員制度改革基本法において示された改革の基本理念に沿って検討を行い、採用から退職までの公務員の人事制度全般にわたる改革方針を示している。その中に自律的労使関係制度¹⁾を設けることがある。

これに基づいた関連四法案が昨年の通常国会に提出され、現在、継続審議となっている。関連四法案は、国家公務員制度の基本法である「国家公務員法等の一部を改正する法律案」、国家公務員の勤務条件を規制する新たな仕組みである労働関係を規律する「国家公務員の労働関係に関する法律案」(以下、国労法案)、国家公務員の人事管理を所管する新たな機関の設置に関する「公務員庁設置法案」、そして「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」である(四法案は、<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/23houan/index.html>を参照)。

今般の制度改革は、戦後60年以上続いてきた(とりわけ非現業の)国家公務員制度を抜本的に改革するものである²⁾。しかし、この改革案には、議論が煮詰まらずに先送りされてしまった論点³⁾

や、憲法等との関係で疑問が生じかねない問題点が多く含まれている。そこで本企画では、この中から主として国家公務員の労働関係に関する法律案(国労法案)において定められている「労使関係制度改革」を取り出し、その論点・問題点について検討したい。

1 現行制度の概要

(1) 現行国公法の制定まで

戦後一時期、警察官吏や消防職員など一部の者を除いて、一般職の国家公務員にも1945年に制定された(旧)労組法が適用され、労使関係について公務部門と民間部門が同じ制度下に置かれた時期がある。しかし、1947年に国家公務員法(旧国公法)が制定され、その後1948年7月31日に公布された「1948年7月22日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令」(政令201号)により、国家公務員の団体交渉権は禁止され、同年11月に国家公務員法が改正されたことにより、一般職の国家公務員の労使関係には労組法が適用されないことになった(同法附則16条)。

この改正により、(i)特別職の範囲を縮小し、政治的任命を特に必要とする職以外は一般職とすること、(ii)人事委員会に改められていた組織および権限を強化して「人事院」に改め、厳正公正な人事行政を行わしめること、(iii)国民全体の奉仕者たる国家公務員を私企業の労働者と区別するため、

争議権の禁止、団体交渉権の制限、政治的行為の制限強化、その違反に対する制裁措置(刑事罰や懲戒処分)等が講じられた。なお、このときに同時に日本国有鉄道法と日本専売公社法が制定され、国鉄および専売事業を公共企業体とし、その職員を国家公務員法の適用から除外するとともに、公共企業体の職員の争議行為を禁止し、強制仲裁制度を設けるための公共企業体労働関係法が成立した⁴⁾。

(2) 現行労使関係制度の特徴

現行の国家公務員の労使関係システムの特徴は、憲法28条の「勤労者」に当たる国家公務員⁵⁾について、同条の保障する労働基本権が大幅に制限されている点にある⁶⁾。つまり、一部の者(警察職員、海上保安庁職員、刑事施設職員等)には団結権自体が禁止されている。これを除いた者については、団結権は基本的に保障され、職員組合を結成することは許されているが(国公法108条の2)、この組合が団体交渉権を認められるためには人事院への登録が必要とされている(同法108条の5)。登録団体となるためには、構成員が職員に限定されている(同法103条の3)。団体交渉権については、対象事項が大幅に制限され、法定されている勤務条件や管理運営事項には及ばない。団体交渉権の重要な要素である労働協約締結権は否定されており、当局との間で合意されたことは、いわゆる紳士協定になるに過ぎない(同条)。争議行為は一律に禁止され(同法98条)、それに違反した場合には懲戒処分の対象とされるにとどまらず(同法82条)、争議行為を「共謀し、そそのかし、若しくはあおり」、または「企てた者」は刑罰の対象とされている(同法110条)。

こうした労働基本権の制限を補完するものとして、人事院制度があり、給与についてはこの制度の下で勧告制度があり(同法28条)、それに基づいて給与法が制定・改正され(同法63条等)、その他の勤務条件については同院の制定する規則によ

って定められる(同法16条等)。また、職員は同院に対して行政措置要求ができる(同法86条以下、人事院規則13-2・勤務条件に関する行政措置の要求)。

(3) 憲法上の争点

こうした法規制が憲法28条との関係で合法(合憲)なのかについて、とりわけ争議行為を主導した公務員に対する刑罰の適用をめぐる争われてきた。最高裁は、いくたびかの大きな判例変更を経ながら、公務員の地位の特殊性(憲法15条2項)、財政民主主義(同法83条)に表されている議会制民主主義の原則を根拠に、また人事院制度という代償措置の存在を理由にして、こうした法規制の合憲性を承認してきた⁷⁾。しかし、他方では、この議論は財政民主主義の優位をあまりにも安易に肯定し、憲法28条を軽視するものであるとして、強い批判を受けてきた⁸⁾。

その中でも、「非現業の国家公務員の場合、その勤務条件は、憲法上、国民全体の意思を代表する国会において法律、予算の形で決定すべきものとされており、労使間の自由な団体交渉に基づく合意によって決定すべきものとはされていないので、私企業の労働者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、右の共同決定のための団体交渉過程の一環として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」との全通名古屋中郵事件最高裁の判示⁹⁾には、強い批判がある。すなわち、ここで理解されている団体交渉は、憲法28条が想定している「団体交渉」とは異なっており、したがって、それを前提とした財政民主主義論の優位論にも大きな誤謬が含まれている¹⁰⁾。また、同判決のように、団体交渉権をどのように付与するかは、財政民主主義の原則の下での立法裁量の問題であると理解することは、憲法28条と同法83条以下の関係の理解としても疑問がある。勤労者である国家公務員の団体交渉権の付与は、憲法28条の要請であり、それが財政民主

1) この基になったものとして、2009年12月に出された労使関係制度検討委員会報告書『自律的労使関係制度の措置に向けて』、2010年12月に出された『国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会報告』がある。

2) この間の公務員制度改革の経緯については、毛塚勝利「公務労使関係システムの構築に関する議論の現在と問題点」季労230号(2010年)73頁以下を参照。

3) 典型的なのは、争議権の付与如何である。この点については、先の懇談会報告(注1)も、論点整理は行っているが、結論や議論の方向性は示していない。

4) この経緯については、菅野和夫「公共部門労働法(1)」曹時35巻10号(1983年)9頁以下が詳しい。

5) 国鉄弘前機関区事件・最大判昭和28・4・8刑集7巻4号775頁、全農林警職法事件・最大判昭和48・4・25刑集27巻4号547頁等。

6) 制度の概要については、根本到「公務における集団的労使関係法」別冊法セミ『新基本法コメンタール・労働組合法』(2011年)343頁以下が詳しい。

7) 前掲全農林警職法事件(注5)、全農林82秋季年末闘争事件・最二小判平成12・3・17判労780号6頁。なお、かつて存在した公共企業体職員について全通名古屋中郵事件・最大判昭和52・5・4刑集31巻3号182頁。最高裁判例の変遷過程については、菅野・前掲論文(注4)16頁以下も参照。

8) たとえば菅野和夫「公共部門労働法(3)」曹時35巻12号(1983年)35頁以下を参照。

9) 前掲全通中郵事件最高裁判決(注7)。

10) 菅野和夫『「財政民主主義と団体交渉」覚書』『法学協会雑誌百周年記念論集・第2巻』(有斐閣・1983年)316頁以下。