

公務員の「職員団体」制度（1）

鵜養 幸雄

“Employee Organization” or “Personnel Organization” in the Public Service System (1)

Yukio UKAI

Abstract

“Employee Organization” or “Personnel Organization” was introduced in the public service system corresponding to the trade union system of private sector, but as to public sector there were restrictions of collective rights of labor. Also there are some subtle differences between national and local public service. The system has been at the mercy of political situation of Japan. Through the implementation for about seventy years the system has developed and quite rooted in the public service system.

1. はじめに

1948（昭和23）年の国家公務員法（昭和22年法律第120号）の改正に基づき、翌年に制度として成立したとされる職員団体制度¹⁾（もともと、法律上の用語として「職員団体」が用いられるのは、さらに翌年の地方公務員法（昭和25年法律第261号）からである。）は、70年近い歴史の中で、わが国独特の形で定着してきている。

その後、戦後昭和期の公務員制度をめぐる最大の改正であった「昭和40年改正」においても、制度の骨格は維持されたが、労働協約締結権の付与（回復）についての政治的な議論は、「未完」のまま続き、平成の公務員制度改革においても結論を得るに至っていないところである。

なお、例えば、渡邊（2006）（pp.1-6）は、従来の労働基本権についての議論を確認しつつ、私企業の労働条件決定システムと異なる勤務条件決定システムの意義に着目しつつ、公務員に保障されるべき団体交渉権の態様を弾力的に理解すべきことを提唱するなど「公務員の

労働基本権再構築」を論じている。

本稿は、「労働基本権」の中の位置づけとしては「労働組合」に相当する公務員の「職員団体」という仕組みが、戦後の公務員に対する労働政策（方針）の変化とそれに合わせた法制的整理の中で誕生してきた過程における議論等を追いつつ、「職員団体」制度の意義の確認・整理を行うものである。

2. 公務員と労働基本権

（戦前の労働法制）

我が国の労使関係の法律制定の動きが具体化したのは第1次世界大戦後、そして、ベルサイユ条約に基づいてILOが創設された頃であるといわれ、具体的な法制面では、大正15（1926）年には、労働組合法案等が帝国議会に提出され、労働組合法案は廃案となったものの、労働争議調停法の成立に至っている。他方、公務員に関しては、官吏は、「国の機関」であって従属労働者ではなく、労働関係法制の対象とならないとするのが当時の通説であったとされる²⁾。

(戦後の流れの概略)

公務における職員団体制度は、(占領) 政策の変化、公務員法制の整備に際しての政治状況等によって大きな影響を受けている。大きな節目となる出来事の流れを簡略化して示すと、次のとおりとなる³⁾。

- ・ 民主化政策の一環として、労働組合の結成の促進 (昭和 20 (1945) 年 10 月。なお、占領目的を阻害するストライキ等は禁止)
- ・ 労働組合法の成立 (同年 12 月。官公吏の労働組合結成加入も同法による保障の対象)
- ・ ゼネスト中止命令 (昭和 22 (1947) 年 1 月)
- ・ 国家公務員法草案 (いわゆるフーヴァー草案) の提示 (同年 6 月)
- ・ 国家公務員法制定 (同年 10 月。フーヴァー草案に含まれたストライキ禁止規定等は削除)
- ・ マッカーサー書簡の発出・政令 201 号の公布施行 (昭和 23 (1948) 年 7 月)
- ・ 国家公務員法第 1 次改正 (同年 11 月。職員団体制度は服務規定の第 98 条に第 2 項から第 7 項までとして追加)
- ・ 地方公務員法の制定 (昭和 25 (1950) 年 12 月。独立の節として「職員団体」)

(フーヴァー草案の整理)

国家公務員法の草案 (昭和 22 年 6 月に示された、いわゆるフーヴァー草案) の段階では、次のとおり、服務規律に関する根本基準の一つに、団結権の保障と争議権の制限が服務内容として示されていた (和英ともに、人事院 (1969) の表記による。)。なお、草案の思想は、強力な中央人事行政機関を設けることが柱の一つであり、例えば、公務員の不利益処分への不服申立てに対する人事行政機関の判断は「最終」としたことなど、基本的人権としての裁判を受ける権利を一見顧慮しないと思われるような案文が設けられた (もちろん、合理的な縮小解釈の結果、行政部内におけるは最終にとどまるとされてはいるが)。

基準第五 Standard 5.

職員は公共の福祉のために行動せねばならない。
PERSONS IN THE SERVICE SHALL
CONDUCT THEMSELVES IN THE INTEREST
OF THE PUBLIC.

2 職員は、団体又は職員組織への参加、不参加は自由である。又右の組織を通じて、雇傭条件事務を担当する機関と、協議又は協力するため、及び其他社会的福祉的活動に関する法律上の目的のため、その代表者を選定することは出来る。右の諸権利を行使するに当つて、職員は監督者又はその他の職員より阻止、干渉又は強制されることはない。職員にして、雇傭者たる政府によつて代表される、日本の一般公衆に対して、「ストライキ」を行ふ場合は、職員が政府に対して有する本法の定める雇傭上の凡ての権利を、「ストライキ」実施と同時に失ふ。

Personnel of the service shall be permitted to join or refrain from joining association or other employee organizations; and through such organizations to designate representatives for purpose of consultation or cooperation with proper authorities relative to conditions of employment and for other lawful purpose including social and welfare activities. In exercise of these rights, persons in the service shall be free from restraint, interference or coercion on the part of supervisory or other personnel. Any person in the service who shall strike against the public of Japan represented by the National Government as employer shall lose all rights to employment by the National Government acquired and possessed by him under this law at the time of such strike.

(制定時の国家公務員法)

国家公務員法制定時の日本の政治状況 (社会党内閣) 及びフーヴァーが帰国した時期となったこと等の中で、いわゆる「骨抜き」が行われ、特に、労働基本権制約に関する規定は (意識的に) 受け入れられないものとなった。制定時の国家公務員法の服務に関する第 98 条本文の規定は、次のとおりであった。この条の規定が、第 1 次改正によって、職員団体等に関する第 2 項から第 7 項までが加えられたものとなる。(なお、和英文を記すが、英文については占領当時の英文官報による⁴⁾)

第 7 節 服務 Section VII. Performance on Duty
(法令及び上司の命令に従う義務) (Duty to obey
Laws and Orders of Superiors)

第 98 条 職員は、その職務を遂行するについて、法令に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

Article 98. Personnel of the service in the performance of their duties shall comply with laws and orders and faithfully observe the orders of their superiors on matters pertaining to the performance of their official duties.

基本権制約に関する規定はここには設けられていないが、その後、次に述べるように、この条が大きく改正されることとなるわけである。

3. 国家公務員法改正に基づく制度の創設

(フーヴァー草案の制度への回帰)

フーヴァーによれば、制定された「国家公務員法という一つの法律」と「われわれの委員会が日本の当局と協力して拵らえ上げたさきの法律案との間には悲劇的の相違」があり、「法律の体裁がひどく変えられてしまったので主要な事項の連関が曖昧になり、多くの条項の意義がこわされ」、特に、「公務に対するストライキの禁止の条項をも含めて多数の条項が削除され」るなど、「合計して百項目程の重要な変更と削除があり」、「それがためにこの法律が蒙った影響は丁度大ききを機械のここかしこから多くの歯車を取りはずしたようなあんばいで、機械の外見はもとのものと同じ大きさですが、機能は著しく害われ、破壊されておる」ものであったという。そこで、彼は、日本に再び戻り、法律を「本来の姿に立ち返らせる」のが「第一になさねばならない仕事」であるとして、草案の内容を復活させるべく、目を光らせ、逐語的な翻訳確認等を行った上で、「改正」が行われた⁵⁾(尾崎 (1975) p.86 の表現では、日本側から見れば、「先方の非常に強い圧力」の下での改正であったとされる)。

なお、労働基本権制約の「改正」に当たって、GHQ 内での議論 (いわゆるフーヴァー対キレンの「御前会議」) がなされたことがしばしば紹介されるが、労働基本権尊重派とされるキレンについても日本の労使関係については危惧も感じていたといわれる⁶⁾。

(国家公務員法第一次改正法の内容)

かくして改正された規定の内、第 98 条は、第 2 項か

ら第 7 項を加え、次のとおりとなった。

第 7 節 服務 Section VII. Performance on Duty
(法令及び上司の命令に従う義務) (Duty to obey Laws and Orders of Superiors; and Employee Organizations)

第 98 条 職員は、その職務を遂行するについて、法令に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

Article 98. Personnel of the service in the performance of their duties shall comply with laws and orders and faithfully observe the orders of their superiors pertaining to the performance of their official duties.

2 職員は、組合その他の団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。職員は、これらの組織を通じて、代表者を自ら選んでこれを指名し、勤務条件に関し、及びその他社交的厚生の活動を含む適法な目的のため、人事院の定める手続に従い、当局と交渉することができる。但し、この交渉は、政府と団体協約を締結する権利を含まないものとする。すべて職員は、職員の団体に属していないという理由で、不満を表明し又は意見を申し出る自由を否定されてはならない。

Personnel shall be permitted to form or refrain from forming or to join or refrain from joining association or other organizations. Through such organizations, personnel may designate representatives of their own choice and negotiate subject to the procedures of the Authority with proper authorities for conditions of work and for other lawful purposes including social and welfare activities, provided, however, that such negotiation does not include the right of collective agreement with the Government

No employee shall be denied the freedom to express dissatisfaction or voice opinions by reason of his nonmembership in an employee organization.

3 職員は、前項の組合その他の団体について、その構成員であること、これを結成しようとしたこと、若しくはこれに加入しようとしたこと、又はその団体における正当な行為をしたことのために不利益な取扱を受けない。

Personnel shall not be subjected to adverse treatment on the ground that they are the consistent members of the association or other organization referred to in the preceding paragraph, or have attempted to form or join it, or that they have performed lawful actions in such organization.

- 4 警察職員、消防職員（国家消防庁の職員を含むものとする。）及び海上保安庁又は監獄において勤務する職員は、第2項に規定する職員の団体を結成し、及びこれに加入することができない。

Personnel of the police services and fire services (including personnel of the National Fire Defense Board) and personnel of the Maritime Safety Board and penal institution shall be denied the right to organize the employee organization or to join the employee organization as specified in Paragraph 2.

- 5 職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおつてはならない。

Personnel shall not strike or engage in delaying acts or other acts of dispute against the public of Japan represented by the National Government as employer, or resort to delaying tactics which reduce the efficiency of governmental operations, nor shall personnel or other persons attempt, conspire to effect, instigate or incite such illegal actions.

- 6 職員で同盟罷業その他前項の規定に違反する行為をした者は、その行為の開始とともに、国に対し、法令に基いて保有する任命又は雇用上の権利をもつて、対抗することができない。

Any person in the service who shall resort to strike or the other unlawful acts as prescribed in the preceding paragraph shall not, from the beginning of such act, contest against the National Government with the rights to appointment or employment acquired and possessed by him under laws and orders.

- 7 第2項の組合その他の団体は、これを法人とすることができる。民法（明治29年法律第89号）及び非訟

事件手続法（明治31年法律第14号）中民法第34条に規定する法人に関する規定は、本項の法人についてこれを準用する。但し、これらの規定中「主務官庁」とあるのは、「人事院」と読み替えるものとする。

The association or other organization referred to in Paragraph 2 may be incorporated as a juridical person. The provisions of the Civil Code (Law No. 89 of 1896) and the Law on Procedure of Non-Contentious Cases (Law No.14 of 1898) concerning juridical persons as specified in Article 34 of the Civil Code shall be applied to juridical persons referred to in this paragraph. However, "the competent government agency" in such provisions shall be taken to read "the National Personnel Authority."

このように、草案の位置付けを勘案して「服務制度」の中の仕組みとされ、翌年、次のような関連人事院規則も制定された。

- ・ 人事院規則 14-0（交渉の手續）（昭和24年1月8日）
- ・ 人事院規則 14-1（職員団体に関する職員の行為）（同年5月9日）
- ・ 人事院規則 15-3（職員団体の業務にもつぱら従事するための職員の休暇）（同日）
- ・ 人事院規則 14-2（職員団体の登録）（同年6月3日）
- ・ 人事院規則 14-3（職員団体の登録の変更）（同日）

（職員団体制度に対するフーヴァーによる回顧）

フーヴァーは参議院人事委員会において行った講演（「近代公務員制度に就て」昭和24年4月8日、11日、14日及び22日の4回にわたって実施）で、公務員制度に関する民主的方法の必要性を説き、次いで、「日本官吏制度の分析と評価」で「正常な人事行政の観点から見れば、不健全な病的異状」と思われる諸点として、15項目を示したが、冒頭の人員過多の指摘に続き、第2として「官吏の規律が欠けていること（Lack of Discipline）」を掲げ、次のように述べている。

本来、日本人は秩序を重んじ、節度のある國民であるのでありますが、昭和二十一年から二十三年の初めにかけて見られた日本官界の乱脈さは、われわれ専門家の誰一人として、いやしくも責任ある近代的政府部

内の状態として見もせず聞きも及ばぬ無規律と不秩序を極めたものでありました。某々数省においては、数千という職員が、その勤務時間の全部を職員組合の仕事に費し、それに熱中していました。彼等は、勤務時間中に、数千人に及ぶ組合員の会合を開催していたので、そのあいだは、役所の事務は全く停止されました。彼等は役所の建物の中で数個の最もよい室を占有してこれを職員組合の用に充てていました。彼等は組合と折衝する関係にある官吏をして、組合との交渉に忙殺されるの余り、他の官庁事務を見る時間の余裕をなからしめたのであります。又彼等は、役所の時間中に、役所の費用をつかって、役所の仕事を犠牲にしながら、デモ行進やストライキをやりました。彼等は、その役所の業務管理の機能を奪ってしまったため、監督の地位にある上級官吏で自分の命令が確実に行われるという自信を以つて仕事を指揮している人は殆どないような有様でした。彼等は別々に異つた団体協約を政府と取りきめたため、同じ政府職員でありながら、その勤務する部門によって給与も勤務条件も異り、不均衡な結果を来しました。彼等は役所の行政的機能を奪つたばかりか、遂には國家の立法機関の機能までも脅威するに至つたのでありまして、「こんな税法を制定した國會のやり方が気に喰わぬ」とあつて徴税官吏で税金の一徴収を肯じないものがでてまいりました。監督の地位にある官吏は脅迫され強制されて勇気を失つてしまい、日本の行政部門の到る所において、不秩序と混乱と反抗とそして政府の動産不動産の濫費とが横行し、責任ある近代的政府の行政史上、未だ曾つて見ざる事態を生じたのであります。この種の無責任な風潮のために日本は三回までも、ゼネラル・ストライキの危険に瀕しました。その当時の日本の経済状態から考慮しますれば、若しこの時ゼネラル・ストライキが起つたと致しますれば、恐らく日本の全経済は荒廢してしまつたであらうでしょう。それは数百万の國民の飢餓と悪疫と塗炭の苦みとを意味したであらうでしょう。國家が窮乏に苦しんでいる際こんな状態が非能率であるということはいはうを俟たないこととあります。

又、こういう状態が民主主義の精神に背馳することは勿論であります。民主主義では一団の人民全体が國家の主権を持つことを確認し、肯定するのでありまして、一般國民は自らその代表者を選出した國會を通じ

て、その主権を行使するのであります。官吏即ち政府の職員がその勤務条件を改善する目的で法律の範囲内で団結する権利をもつことは容認せられますが、だからといつて、職員組合が正当の手續きによつて設置せられた政府機関に、とつて代ることは許されないのであります。若し彼等がサボタージュによつて、或は命令を拒んだり又は命令を曲げて執行したりすることによつて、政府機関にとつて代らうと企てたときは、それは人民の主権を侵害したことになり、民主主義に反することになります。こういう行きかたは少数者の専制を目的とする計画のあらはれであつて、われわれの民主主義の観念とは反対のものであります。このような少数のグループが大衆を曳きずることは、政府がやつても貴族がやつても、その他誰がやつても反民主的のやり方であります。

さらに、「日本の官吏制度の科学的再建に必要な手段」を示す中で、「最初の原案」が、「われわれ民主主義國家の中で過去数百年の間に發達した科学的的人事管理の原理を、日本の現状に即するように適用したもの」として、その第5として、次のように述べている。

公務員は社会公共の利益のために活動すべきこと。これについては職員は政党政派のために動いてはならない。職員組合には入つても宜しいし入らなくても宜しい。政府は一般公共の利益を代表するものであるから、これに対して職員はストライキをしてはならない。公務員は公務員の地位にあると同時に私企業の地位を占め利益を得ることはいけない、というような規定が設けられた。その他虚偽の陳述等の刑事犯罪に関する規定や日本憲法又はその下にある政府を暴力で転覆することを主張する政党の黨員となることを禁止する規定も設けられた。

4. 地方公務員法制定における制度化 (職員団体制度の整理)

(地方公務員法制定の経緯)

国家公務員法制定から3年後に地方公務員法が制定されることとなったが、地方自治法(昭和22年法律第67号)との関係で、地方公務員に特有の整理も必要であった。日本国憲法が新たに地方自治の章の冒頭(第92条)

に掲げた「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」との規定を受け、地方自治法が制定され、したがって、同法は「組織及び運営」にする事項として公務員制度の内容を一部含むものとなった。他方、国家公務員に関しては、統一的・体系的な国家公務員法が制定されたが、地方公務員については、地方自治法の諸規定を踏まえた法整備が進められた。地方公務員の身分取扱いに関する法整備として、1947（昭和22）年12月の第一次地方自治法改正の中で、地方公共団体の吏員に関する任免、給与、服務等の身分取扱いに関しては、「別途定める法律により規定する」こととされ（第172条第4項）、地方公務員に関する身分取扱いに関する事項を立法化することが明示されたほか、法律の制定期限についても昭和23（1948）年4月1日までに制定されるべきことが規定された。実際には、法案に関するGHQとの交渉等が、当初予定の期限に間に合わなかった。

他方で、労働基本権に関しては、昭和23（1948）年7月22日、マッカーサー元帥から芦田均首相に宛てた書簡（「マッカーサー書簡」）を受け、同月末に公務員に対する団体交渉権の制限、争議行為の禁止などを定めた政令第201号が制定された。これを踏まえて、政府は、地方公務員の身分取扱いに関しては、当面政令第201号の内容やその他最小限の項目を盛り込んだ暫定法の制定にとどめることを検討したが、これはGHQの了解を得られなかった。また、地方公務員に対する労働基準法の適用等についての合意形成を経て、昭和25（1950）年、地方公務員法案は、閣議決定、法案提出・可決成立・公布に至ったものである。

（地方公務員法制定への意気込み）

地方公務員法案は、第9回国会に、内閣提出第1号として、昭和25年11月22日に地方行政委員会に付託され、同月24日に、岡野清豪大臣（自治庁長官）による提案理由説明が行われた。新憲法による地方自治制度の下、国家公務員法と並ぶ地方公務員法の意義についての説明に続けて、次のような「職員の団体」及び労働法規との関係についての言及がなされた。

地方公務員が結成加入いたします職員の団体につきましては、おおむね国家公務員法に定めるものと同様とし、いわゆる団体協約の締結はこれを行ない得ない

ものとしたしておりますが、特に職員団体は条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規定に抵触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による申合せを結ぶことができることといたしておるのであります。

公務員の本質から見て地方公務員に対しても労働組合法、労働関係調整法の規定の適用を排除することといたしましたのは、国家公務員法の場合と同様であります。労働基準法及び船員法の規定は、地方公務員の本質に抵触する規定を除き、原則としてこれを適用することにいたしましたのであります。なお労働基準法に基く監督は、現業職員の場合を除き、地方自治の本旨及び人事行政の統一性確保の見地から、地方公共団体の自主的監督によらしめることといたしております。

また、続いて、法案内容について、鈴木俊一地方自治庁次長による「少しく詳細」な逐条的説明が行われている。服務規定のうちの争議行為の禁止にも触れ、職員団体等に関しては、次のとおり説明がなされた。

次に重要な点といたしまして、職員団体に関する事柄を規定しております。これはこの法案で申しますと、第九節、第五十二條から第五十六條まででございます。職員には労働組合法は適用せられないわけでございますが、これらにかわるものとして、勤務条件に関し、地方公共団体の当局と交渉するための団体を結成できることにいたしております。

なお、本法案にいう職員団体は、地方公共団体と交渉するためのものがございますので、その連合体もこの法律に基く職員団体として認められるものは、当該地方公共団体の範囲に限られるわけでございます。しかしこれは法律上職員団体として認められるものが、そのように限られるということだけでありまして、事実上のものとして他の地方公共団体の公務員または国家公務員の団体と連合組織を結成することは、何らさしつかえないわけでありまして、本法案でも念のためこのことを明確にいたしている次第であります。

次に、職員団体は、人事委員会または地方公共団体の長に、登録を申請することができるものとし、要件に適合した場合には、人事委員会または地方公共団体の長は、公式に登録の通知をしなければならないもの

といたすとともに、必要な要件を欠くにいたりした場合においては、口頭審理を経た後、登録が取消される旨の規定を設けております。なお職員団体の登録の要件といたしましては、特に規約の必要記載事項及び規約の作成または変更役員の選挙その他これらに進ずる行為が、直接かつ秘密の投票による多数決で定めなければならぬことを規定いたしまして、職員団体の民主的運営が確保されるようにいたしております。

職員団体が法人となり得ること、警察職員及び消防職員は、職員団体の結成加入が禁止されていること等は、国家公務員法と同じでございます。

次に第五十五條におきまして、登録された職員団体は、勤務条件に関し、またはこれに附帯して社会的もしくは厚生の活動を含む適法な目的のため、地方公共団体の当局と交渉することができることを明らかにいたしております。しかしながらこの交渉はいわゆる対等の立場においてなすものではございませんので、但書におきまして、この交渉は団体協約を締結する権利を含まないものといたしているのをごさいます。

なお対等の立場における団体協約はできないとしても、地方公共団体の当局と、職員団体との交渉において意見の一致があつたときは、書面による申合せを結ぶことはあえて否定されるべきでないと考えられますので、法令、条例、規則に抵触しない限りにおいて、これを認めることといたしております。また職員は、職員団体に属しなくても、地方公共団体の当局に対しまして、不満を表明し、または意見を申し出る自由を保障いたしますとともに、五十六條におきましては、職員は職員団体について、その構成員であること、これを結成しようとしたこと、もしくはこれに加入しようとしたこと、またはその団体における正当な行為をしたことのために、不利益な取扱いを受けることはない旨を規定して、職員の団結権あるいは交渉権を保護いたしております。

(地方公務員法 (制定時) の規定)

制定時の地方公務員法においては、国家公務員法とは異なり、職員団体に関する節が設けられた。和英の法文(それぞれの官報掲載)は、次のとおりである。

第9節 職員団体 Section 9 Personnel Organization
(職員団体の組織) (Formation of Personnel

Organization)

第52条 職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し当該地方公共団体の当局と交渉するための団体(以下本節中「単位職員団体」という。)を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。

Article 52. The Personnel may or may not form and may or may not join an organization (hereinafter in this Section to be referred to as "a unit organization") the object of which is to negotiate with the authorities of the local body concerned with regard to the compensation, work hours and other working conditions.

2 単位職員団体は、当該地方公共団体の他の単位職員団体と連合体を結成し、又は当該地方公共団体の他の単位職員団体が結成する単位職員団体の連合体に加入することができる。又、単位職員団体の連合体は、当該地方公共団体の他の単位職員団体の連合体と連合体を結成し、又は当該地方公共団体の他の単位職員団体の連合体に加入することができる。

The unit organization may form a federation with other unit organization of the local public body concerned or join a federation of unit organizations formed by other unit organizations of the local public body concerned. And, the federation of unit organizations may form a federation with other federations of unit organizations of the local public body concerned or join another federation of unit organizations of the local public body concerned.

3 前項の規定は、単位職員団体又は単位職員団体の連合体(以下本節中「職員団体」と総称する。)が他の地方公共団体の職員団体その他の公務員の団体との連合組織を事実上結成し、又は他の地方公共団体の職員団体その他の公務員の団体が結成する連合組織に事実上加入することを妨げるものではない。

The Provision of the preceding paragraph shall not prevent a unit organization or a federation of unit organizations (hereinafter in this Section to be referred to collectively as "the personnel organization") from actually forming a united organization with the personnel organizations of

other local public bodies or with other organizations of public service personnel or actually joining a united organization formed actually joining a united organizations of other local public bodies or other organizations of public service personnel.

- 4 警察職員及び消防職員は、職員団体を結成し、及びこれに加入することができない。

The police and fire defense personnel cannot form and join the personnel organizations.

- 5 職員は、地方公共団体から給与を受けながら、職員団体のためその事務を行い、又は活動してはならない。

The personnel must not administer the business of the personnel organizations or conduct activities in the interest of such organizations, while they are receiving compensation from the local body.

(職員団体の登録) (Registration of the Personnel Organization)

第53条 職員団体は、条例で定めるところにより、規約（法人に係る場合においては、その定款とする。以下本条中同じ。）を添えて人事委員会（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の長とする。以下本節中同じ。）に登録を申請することができる。この場合において、人事委員会は、登録を申請した職員団体がこの法律及びこれに基づく条例の規定に適合するものである場合においては、条例の定めるところにより、規約とともにこれを登録し、当該職員団体にその旨を通知しなければならない。

Article 53. The personnel organizations may apply, accompanying their agreements (Articles of Association, in case it is to be a juridical person; the same hereinafter in this Article), to the personnel commission (in local public bodies without the personnel commission, it shall be the head of the local public body; the same hereinafter in this Section) for registration in compliance with by-laws. In such case, the personnel commission must, as provides for by by-laws, register it with the agreement and so notify the personnel organization concerned, if the personnel

organization having applied for registration complies in all respects with provisions of this Law and by-laws issued thereunder.

- 2 前項に規定する職員団体の規約には、少くとも左に掲げる事項を記載するものとする。

The agreements of the personnel organizations mentioned in the preceding paragraph shall contain at least the following matters:

- 一 名称
Name;
- 二 業務
Business
- 三 主たる事務所の所在地
Location of the main office;
- 四 構成員の範囲及びその資格の得喪に関する規定
Regulation concerning the scope of membership and the acquisition and loss of qualifications for membership;
- 五 理事、代表者その他の役員に関する規定
Regulations concerning officers including directors, representatives and others;
- 六 第三項に規定する事項を含む業務執行、会議及び投票に関する規定
Regulations concerning the execution of business, meeting and voting including the matters provided for in paragraph 3;
- 七 経費及び会計に関する規定
Regulations concerning expenditure and accounting;
- 八 他の職員団体との連合に関する規定
Regulations concerning union with other personnel organizations;
- 九 規約の変更に関する規定
Regulations concerning the alteration of the agreement;
- 十 解散に関する規定
Regulations concerning dissolution.

- 3 職員団体が登録される資格を有し、及び引き続き登録されているためには、規約の作成又は変更、役員選挙その他これらに準ずる重要な行為が、その構成員たるすべての職員が平等に参加する機会を

有する直接且つ秘密の投票による全員の多数決によつて決定される旨の手續を定め、且つ、現実には、その手續によりこれらの重要な行為が決定されることを必要とする。但し、単位職員団体の連合体にあつては、その構成員たるすべての職員が平等に参加する機会を有する構成団体ごとの直接且つ秘密の投票による多数決で代議員を選挙し、すべての代議員が平等に参加する機会を有する直接且つ秘密の投票によるその全員の多数決によつて決定される旨の手續を定め、且つ、現実には、その手續により決定されることをもつて足りるものとする。

In order to qualify for and maintain registration, the personnel organizations must establish the procedures to the effect that the adoption or alteration of the agreement, election of officers and other similarly important actions are decided by a majority vote of all members through direct secret ballot in which all personnel who are constituent members shall have equal opportunity to participate, and these important actions must actually be decided through such procedures. However, in the case of the federation of unit organizations, it may be sufficient only to establish the procedures to the effect that those important actions are decided by a majority vote of all representatives, when each constituent organization shall elect by a majority vote through direct secret ballot in which all personnel who are its constituent members shall have equal opportunity to participate, through direct secret ballot in which all such representatives shall have equal opportunity to participate, and to decide them actually through such procedure.

- 4 登録を受けた職員団体がこの法律及びこれに基づく条例の規定に適合しないものとなつたときは、人事委員会は、条例で定めるところにより、あらかじめ口頭審理を行つた後、その登録を取り消すことができる。口頭審理は、当該職員団体から申請があつたときは、公開して行わなければならない。

When the personnel organization registered has become inconformable with the Provisions of this Law and by-laws issued thereunder, the personnel

commission may, after conducting hearing, cancel its registration in compliance with the provisions of by-laws. The hearing must be conducted in public, if this personnel organization concerned so requests.

- 5 登録を受けた職員団体は、その規約を変更したときは、条例で定めるところにより、人事委員会又はその旨を届け出なければならない。この場合においては、第1項後段の規定を準用する。

When it has changed its agreement, the personnel organization registered must so notify the personnel commission in compliance with the provisions of by-laws. In such case, the provision of the latter part of paragraph 1 shall apply mutatis mutandis.

- 6 登録を受けた職員団体は、解散したときは、条例で定めるところにより、人事委員会又は公平委員会にその旨を届け出なければならない。

When it has dissolved, the personnel organization registered must so notify the personnel commission in compliance with provisions of by-laws.

(法人たる職員団体に関する特例) (Exceptions concerning the Personnel Organization having a Juridical Personality)

第54条 職員団体は、法人とすることができる。民法(明治29年法律第89号)及び非訟事件手続法(明治31年法律第14号)中民法第34条に規定する法人に関する規定は、本項の法人について準用する。但し、これらの規定中「主務官庁」とあるのは「人事委員会」と読み替えるものとする。

Article 54. The personnel organizations may be incorporated as juridical persons. Those provisions of the Civil Code (Law No.89 of 1896) and the Law of Procedure for Non-Contentious Litigation (Law No.14 of 1898) which are relating to the juridical persons provided for in Article 34 of the Civil Code shall apply mutatis mutandis to the juridical persons mentioned in this paragraph. However, "the competent government agency" in those provisions shall read "the personnel commission".

- 2 法人となろうとする職員団体が前条第1項の規定による登録を受けたときは、前項において準用する民法第34条の許可を受けたものとみなす。

When those personnel organizations which are intended to be incorporated as juridical persons have been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of the preceding Article, they shall be considered to have obtained the permission mentioned in Article 34 of the Civil Code which is applicable mutatis mutandis in the preceding paragraph.

- 3 法人である職員団体の登録が前条第四項の規定により取り消されたときは、第1項において準用する民法第71条の許可の取消があつたものとみなす。

When the registration of the personnel organization having a juridical personality has been cancelled in accordance with the provision of paragraph 4 of the preceding Article, the cancellation of permission mentioned in Article 71 of the Civil Code which is applicable mutatis mutandis in paragraph 1 shall be considered to have been effected.

- 4 定款の変更が前条第五項後段の規定により登録されたときは、第1項において準用する民法第38条第2項の認可を得たものとみなす。

When an alteration of the Articles of Association has been registered in accordance with the provision of paragraph 5 of the preceding Article, it shall be regarded as having been approved under paragraph 2 of Article 38 of the Civil Code being applicable mutatis, mutandis in paragraph 1.

(交渉) (Negotiation)

第55条 登録を受けた職員団体は、条例で定める条件又は事情の下において、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、当該地方公共団体の当局と交渉することができる。なお、これに附帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な目的のため交渉することを妨げない。但し、これらの交渉は、当該地方公共団体の当局と団体協約を締結する権利を含まないものとする。

Article 55. The personnel organization registered may, under the conditions and circumstances as

fixed by by-laws, negotiate with the authorities of the local public body concerned with regard to the compensation, work hours and other working conditions of the personnel. And, in conjunction therewith, negotiation for lawful purposes including social or welfare activities may be done. However, such negotiation shall not include the right of collective agreement with the authorities of the local public body concerned.

- 2 前項の場合において、職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程にてい触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる。

In the case mentioned in the preceding paragraph, the personnel organization may conclude a written agreement with the authorities of the local public body concerned, provided that such agreement shall not conflict with the laws and orders, or by-laws, regulations of the local public body or rules fixed by agencies of the local public body.

- 3 前項の協定は、当該地方公共団体の当局及び職員団体の双方において、誠意と責任をもつて履行しなければならない。

The agreement mentioned in the preceding paragraph must be carried out with sincerity and upon responsibility by both the authorities of the local public body concerned and the personnel organization.

- 4 職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、又は社会的若しくは厚生的活動を含む適法な目的のため、地方公共団体の当局に対し、不満を表明し、又は意見を申し出る自由は、その者が職員団体に属していないという理由で否定されることはない。

The freedom of the personnel to express grievance or submit opinions to the authorities of the local public body concerned with regard to the compensation, work hours and other working conditions or for lawful purpose including social or welfare activities shall not be denied to the personnel for the reason that they do not belong

to the personnel organization.

(不利益取扱の禁止) (Prohibition of Adverse Treatment)

第56条 職員は、職員団体の構成員であること、職員団体を結成しようとしたこと、若しくはこれに加入しようとしたこと又は職員団体のために正当な行為をしたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。

Article 56. The personnel shall not be subjected to adverse treatment on account of the fact that they are members of the personnel organization, or that they have attempted to form or join it, or that they have acted legitimately for the personnel organization.

地方公務員法において、「職員団体」が独立の節とされたことについて、浅井(1970)が、制度の体系からも望ましいこと(国家公務員法で服務の中に位置づけられることは不適切である)などの積極的評価をする⁷⁾一方、中山(1967)による「登録制度」に内在する職員団体制度の「基本的欠陥」の指摘もなされているところである⁸⁾。

5. おわりに

以上、法律上の制度としての確立過程を確認し、制度検討の各時点で、さまざまな関係者の思惑が絡みつつ、わが国の公務員制度の中で独特な「職員団体制度」が形作られたことを追ってきた。他国の仕組みの受容における日本的な咀嚼・加工がここにも垣間見られる。また、制度として共通の土壌の上で、国家公務員と地方公務員の両制度の内容の微妙な違いが反映しているところである。

次稿においては、「ILO87号条約批准問題」という政治的課題これに合わせた公務員制度改革、そして、さらに平成期後半の「公務員制度改革」での争点となった「基本権問題」についての議論を確認しつつ考察を行うことをする。

【注】

- 1) 人事院(1968) p.487。国家公務員法第1次改正法によって、「職員団体制度に関する規定が国家公務員法に設けられることになった。」とし、関連した人事院規則の制定により、「ここに職員団体制度の成立をみたわけである。」とする。
- 2) 亀山(1967) pp.1-2、人事院(1968) pp.486-7 森園他(2015) pp.1094-1095。
- 3) 亀山(1967)、今枝(1967)、森園他(2015)、別冊法学セミナー(2016)。
- 4) 連合国による占領期間中、政府は、GHQからの指令(Memorandum for: Imperial Japanese Government. Subject: Translation of the Official Gazette (Kampo) (15 Mar 46 SCAPIN 744-A))により、官報英語版である英文官報(Official Gazette, English Edition)を発行している。英文官報は、昭和21年4月4日から、サンフランシスコ平和条約発効日の昭和27年4月28日まで発行され、当時制定された各種法令や公告類などの英訳が収録されている(国立国会図書館HPの説明)。
- 5) フーヴェアの講演録では、次のように記されている。「原案として出来上った国家公務員法は日本の実情に適した全く近代的な科学的なものでありました。この法案は連合軍最高司令官から原則的の承認を得たので昭和二十二年の春の末に内閣総理大臣及び閣議で十分審議されその後国会に提出されたのであります。」「昭和二十二年十月、国家公務員法という一つの法律が国会を通過しました。しかしこの法律とわれわれの委員会が日本の当局と協力して持ち上げたさきの法律案との間には悲劇的の相違が存しました。法律の体裁がひどく変えられてしまつたので主要な事項の連関が曖昧になり、多くの条項の意義がこわされました。公務に対するストライキの禁止の条項をも含めて多数の条項が削除されました。通過した法律には合計して百項目程の重要な変更と削除がありました。それがためにこの法律が蒙った影響は丁度大きき機械のここしこから多くの歯車を取りはずしたようなあんばいで、機械の外見はもとのものと同じ大きさですが、機能は著しく害われ、破壊されておるのであります。こよう結果に立ち到つたことは関係者の無智のためか、何かの陰謀のためか、将た又政治的重圧の結果であるのか、それは私にとつて重要なことではありませんが、この結果は日本の将来に重大な害悪を齎すものであります。私が昭和二十二年の暮再び日本に戻つて来たとき、まず第一になさねばならない仕事はこの国家公務員法を本来のすがたに立ち返らせることであります。そして、それは最初法律が制定せられた時から丁度十四ヶ月後の昭和二十三年十二月に成し遂げられたのであります。愆をいえば、当初から本来の法律が制定されたかつたと思います。私が日本に立ち戻つたとき私はこの法律が改訂せられない限り、八千万の日本國民の安寧と幸福は危殆に瀕していると感じました。従つてその当時はこの法律の改訂が行われた暁、すぐさま法律が実施されるように、最大限の

準備が企てられました。そしてそのために臨時人事委員会—これは人事院の前身であるが—によつて多くのことが着手せられました。」なお、組織としての「公平局 (Bureau of equity)」について、「昨、昭和二十三年の夏に、日本は公務員の人事行政上、大きな轉換期に立ちました。公務員の間に不秩序が生じ、人事行政の分散化 (Decentralization) が起こりましたため、日本は次の二つの途の何れか一つを選ばねばならない破目に陥つたのであります。即ち職員組合は団体交渉を以て政府に迫り、政府は又これに対抗して戦い、不秩序と混乱とメチャメチャの行政をつづけて行つて遂に行政の破滅を来すか、又は人事行政上の機構を改正して秩序ある方法によつて正義公平を実現する方策を講ずるか。如何かという場面に立ち到りました。そしてその解答としてできたのがこの局であります。」としている。

- 6) 今井 (1983) pp.375-391. 今井によれば、キレンは、「労働組合の基本権はあくまで団交権にあるのであって、スト権はそれほど重要なものでない」という考えをもっており、日本の労働運動の行き過ぎを懸念しており、その現れが、日本の組合側による「ストに対する賃金カットをやめるようあつせんせよ。」との要望に対する反応であり、キレンは「間髪を入れないほど速く、その語気は強く、次のように述べたという。「ストと賃金カットは問題の表裏である。ストはやるが賃金カットはしないなんて、世界中どこにもない。ノーワークノーペイの立場からも、当然すぎるほど当然だ。」また、今井は、世上フーヴァー対キレンの「御前会議」とはいうものの、それまでにキレン自身はすでに大勢は決していたことを認識していたと推測している。そもそも両者の「GHQにおける地位がまるでちがう」ものであり、前者がゼネラル待遇であったのに対し、キレンは佐官待遇で、執務室なども大差があったことも述べている。他方、今井は大変興味深いエピソードを披露している。彼は、キレンから政府職員の団体交渉に関する法案の作成を求められ、「新憲法施行日から三連休を富士荘で過ごし、政府職員団体交渉法案をでっちあげた」という。法案はキレンからは「褒められたが幻の法案」に終わってしまったというが、その指示の背景としてキレンの想いがあったと推測している。「米本国で多年労働運動の渦中であつた彼として、総司令部の要請によって来朝してから丸一年、懸命にわが国の組合幹部を教導した、その感触からは充分改善の見込がある、この方向変更はいかにも口惜しい。それは占領政策としてもまずいし、日本のためにもならない。これを食い止める方法、ないし切替を最小限にする方法としては、日本側から公式にマクファーサー宛に申入れさせる以外に方法はない。それには具体案を添えた方が効果的である。それもなるべく日本側だけで独自につくったもの、米側の誘導によってできたとはみえないもの、そのほうが説得力が強い。」と考えたうえでの法案作成指示であつたとする。
- 7) 浅井 (1970) pp.246-248. 浅井は、新たに国家公務員法第98条第2項以下に職員団体に関する規定を設けたことは、「その立法技術には、大きな疑問があるというよりは、むしろこれがその当時のわが社会情勢、労働情勢に関する司令部側の認識であつたともいえる。」としつつ、職員の「全体奉仕者」としての立場における関係を定める服務と「勤労者」としての立場における関係を定める職員団体制度とは「全くその性格を異にする」のであり、地方公務員法が、職員団体に関する規定を服務に関する規定から離して独立の一節としたことを評価している。また、職員団体の性格として、「より労働組合のほうへ寄っている」と指摘し、法制面でも、国家公務員法では法律上の規定が「はなはだ少なく、その他はすべて人事院規則に委任され」、しかも、それらの規則が皆、服務の系列の中に位置づけられたことに違和感を示している。
- 8) 中山 (1967) pp.71-78. 中山は、公務員についてのみ設けられている「登録制度」は、単なる資格審査とは異なり、登録後も「つねに登録要件を満たしていることが必要」であり、「労働組合の組織とその運営にたいする常時の監督・監視制度となっているということが出来る。したがって、一般に登録制度は労働者の自主的な団結とその運営にたいする関係で、きわめて危険な要素を含むものと考えられている。」とする。また、「登録制度の存在理由」について、「公務員法のなかでは、労働組合ということばをつかわず「職員団体」ということばをつかい、その職員団体について登録制度をもうけるという仕組みをとった。つまり、公務員の団結を一般の労働組合からきりはなして異質なものとしつつ、それを常時監視の下に置くための制度をつくりあげた。」としている。その上で、「登録制度の二つのねらい」について、「第一の機能は、公務員の団結にたいして国家権力がつねに監視をおこなうことができ、的確な情報を入手することができるという意味である。」「第二は、登録制度を通じて、登録団体と非登録団体とのあいだに差別をつける。」そして、「非登録団体には事実上その機能を發揮できないように仕組むことを通じて、すべての公務員の団結が登録団体という一定のわくのなかにおさまるようにしむけ、そのことを通じて公務員にたいする国家権力の人事管理を容易にしたいという目的が作用していた。」と記している。

【参考文献】

- 浅井清（1970）『新版 国家公務員法精義』学陽書房
- 今井一男（1983）『実録 占領下の官公労争議と給与』財務出版
- 今枝信雄（1967）『逐条 地方公務員法〈第3次改訂〉』学陽書房
- 鶴飼信成（1980）『公務員法〔新版〕』有斐閣
- 尾崎朝夷（刊行世話人代表）（1975）『公務員制度いまと昔 佐藤達夫論稿集』第一法規出版
- 亀山悠（1967）『新職員団体制度の解説』帝国地方行政学会
——（1970）『職員団体制度詳解』帝国地方行政学会
- 角田禮次郎（1955）『地方公務員法精義』学陽書房
- 人事院編集発行（1968）『人事行政二十年の歩み』
- 人事院（1969）『国家公務員沿革史』
- 鈴木俊一（1951）『地方公務員法』学陽書房
- 中山和久（1967）『公務員法入門』労働旬報社
- 橋本勇（2016）『逐条 地方公務員法〈第4次改訂版〉』学陽書房
- 別冊法学セミナー・新基本法コンメンタール（2016）『地方公務員法』日本評論社
- 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博（2015）『逐条 国家公務員法全訂版』学陽書房
- 渡辺賢（2006）『公務員労働基本権の再構築』北海道大学出版会

