

1 労働基本権の意義・歴史

労働基本権は、労働者が団結力を背景に使用者と対等の立場で契約を締結しうるような制度上の仕組みを確立することによって、労働者の生存権を保障しようとするものである。

歴史的には、19世紀末に至るまで、労働者が団結することは、刑事上も民事上も違法なものとなみなされてきた。労働組合を作ることは、「労働力の取引の自由」を不当に制約するとして、労働者に対し刑罰を科したり、不法行為や債務不履行として民事的責任を負わせてきた。大日本帝国憲法においても、労働基本権は保障されていなかった。

2 日本国憲法制定により保障

日本国憲法は、資本主義の弊害により失業や劣悪な労働条件のために厳しい生活を余儀なくされた労働者に、人間に値する生活を実現するために、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」（憲法28条。表1）と定め、すべて人に労働基本権を保障した。労働基本権が保障されたことにより、労働者は刑事罰や民事的責任から解放され、さらに対使用者との関係において労働者の権利が侵害されることのないよう、国に積極的な保護措置を要求することまで保障された。

3 公務員の労働基本権

労働基本権のうち、①団結権、②団体交渉権、③団体行動権は労働三権と呼ばれる。

①団結権は、労働条件の維持・改善を目的として使用者と対等の交渉力を有する団体を作る権利をいい、公務員の労働組合にあたるのが「職員団体」（国公法108条の2、地公法52）である。②団体交渉権は、労働者が労働条件の維持・改善するために団結して使用者と交渉する権利である。「職員団体」のうち団体交渉ができるのは、一定の要件を満たし、人事院（国家公務員）や人事委員会または公平委員会（地方公務員）に登録された「登録職員団体」であり、団体交渉できる内容も限定されている。③争議権は、ストライキ（同盟罷業）・サボタージュ（怠業）等の行為をする権利であり、労使間における交渉決裂後の「最後の切り札」として機能するものであるが、公務員の争議権は全面一律禁止など大幅な制約を受けている（国公法98条2項、地公法37条1項）。以上のように、公務員の労働基本権は、①団結権以外の多くの部分が制限されている。

4 公務員の労働基本権の制限の歴史

戦後、公務員の労働組合は、公務員に限らないすべての労働者の労働条件の引き上げに大きく寄与してきた。

日本国憲法制定前の1945年12月、労働者の団結権・団体交渉権・争議権を認めた旧労働組合法が制定された。戦後GHQ占領下において、民主化政策が急がれ、さらに戦後の混乱の中、労働運動が活発化しつつあり、旧労働組合法は、警察・消防・監獄職員を除く公務員に対しても、労働三権を認めた。ただし、日本政府は労働運動に否定的で、1946年7月7日には教職員に対する争議行為禁止拡大を閣議決定し、GHQの指令により削除させられている。少なくともその当時のGHQは、労働者を守る働きをしていた。

ところが1946年9月に公布された労働関係調整法で、非現業公務員についての争議行為が全面的に禁止された。当時、日本国憲法が審理中であり、労働基本権を保障する新憲法制定のための審議と同時並行的に、公務員の争議権を規制する労働関係調整法案が審議されていた。憲法の規

定と矛盾することについて、衆議院の帝国憲法改正案委員会で質疑があり、金森徳次郎国務大臣は「第 26 条（現 28 条）の規定は…無条件に規定してあり…特殊なる制約を設けませぬ…趣旨で」と答弁している。

戦後から労働組合が活発化し、1947 年 1 月に 2・1 ゼネストが計画されたが、労働運動の活発化が共産化につながることを懸念した GHQ の指令により中止された。

1948 年 7 月、マッカーサーは日本政府に対して、「①公務員の団交・争議行為を禁止すること、②鉄道・専売公社等の現業部門を、公務員一般職から切り離すこと」を内容とする書簡（マッカーサー書簡）を出した。このマッカーサー書簡を受けて、日本政府は「政令 201 号」を制定施行した。その結果、現業・非現業をとわず一切の公務員について争議行為が禁止され、公務員の団体交渉権まで禁止されることになった。その後も法整備が進められて現在の制限の形になっている。

5 公務員の労働基本権の判例の変遷とその問題点

公務員の労働基本権を制限する立法等について、裁判でも繰り返し争われてきた。最高裁は、1970 年代はじめ、公務員のストライキ禁止条項を制限し、公務員の労働三権拡大につとめてきた（全通東京中郵事件判決）。しかし、最高裁長官が石田和外（表 2 参照）に変わり、1977 年最高裁は同種事案の解釈を 180 度転換させ、争議権を禁止した法律を合憲とするようになり、今日に至っている。

公務員の労働基本権について、時代ごとに裁判所の判例の変遷を確認する。

公務員の労働基本権の判例の大まかな流れは、次のとおりである。

①1953 年 4 月 8 日の「政令 201 号事件」から労働者の権利を制限する「冬の時代」が続いたが、②1966 年 10 月 26 日の「全通東京中郵事件判決」を契機に労働者の権利を保護する判例が続き、「春の時代」が訪れた。

しかし、「春の時代」は長く続かず、1973 年 4 月 25 日の全農林警職法事件判決を境に、再び労働者の権利を制限する「冬の時代」に戻り、現在に至っている。

①戦後直後（1945 年～1960 年頃）

公務員については憲法 15 条の「全体の奉仕者」を、公共企業体（国鉄等）職員については憲法 13 条の「公共の福祉」を理由に労働基本権に制限を設けるのもやむをえないとして、大幅な制限を容認していた。

②1965 年代から 1970 年頃まで（春の時代）

戦後直後の流れに変化をもたらしたのが、地方公務員に関する全通東京中郵事件判決（最大判 1966 年 10 月 26 日）である。

同判決は、公務員に労働基本権が保障されることが原則であるとし、15 条に基づく「全体の奉仕者」論により公務員の労働基本権をすべて否定することは許されないと言明した。

その上で、労働基本権を制限する立法については、労働基本権の制限と国民生活への影響を比較衡量して、制限が必要な限度を超えない限り合憲とした。1966 年の全通東京中郵事件判決以降、教職員に関する都教組事件判決（最判 1969 年 4 月 2 日）、国家公務員に関する全司法仙台事件判決（最大判 1969 年 4 月 2 日）において、労働基本権の保障を押し進める判決が続いた。

③1973 年頃から現在（冬の時代）

このまま公務員の労働基本権の制限が緩やかになるのかと思われた矢先、突然最高裁は、全農林警職法事件判決（最大判 1973 年 4 月 25 日）において、再び 15 条（全体の奉仕者）を持ち出し、

全面的に労働基本権を制限するに至った。同判決は、公務員の労働基本権を制限することが合憲である理由について、①地位の特殊性と職務の公共性、②財政民主主義論、③市場抑制論、④代替措置論の4点を挙げる。

① 地位の特殊性と職務の公共性

公務員が争議行為を行うことは、その地位の特殊性と職務の公共性に反するばかりでなく、公務の停廃によって、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすので、その労働基本権を必要やむを得ない限度で制限することは、十分な合理的な理由がある。

② 財政民主主義論

公務員の勤労条件は国会の制定する法律、予算によって定められるから、公務員が政府に対して争議行為を行うことは的外れであって、国会の議決権を侵すおそれがある。

③ 市場抑制論

使用者によるロックアウトや失業の可能性がなく、市場の抑制力が働かない。

④ 代償措置論

人事院制度による代償措置が設けられている。

同判決が前提とする、「全体の奉仕者論」は、広汎な制限をもたらす理論であるが、これは、自民党の改正草案 28 条 2 項に引き継がれている（表 1）。また、公務員に争議権を認めない代償措置として、人事院の存在を挙げるが、人事院は機能を果たしていない。

6 10 度にわたる I L O の勧告

I L O（国際労働機関）は、2016 年 6 月に開かれた総会において、日本政府に対し、日本の公務員労働者に労働基本権の付与を求める通算 10 度目となる勧告を採択した。勧告の内容を一部抜粋する。

①日本政府は公務員の労働基本権の現行の制約を維持するという、その公表した意図を見直すべきである。

②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与えること

③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って団体交渉権とスト権を与えること

④結社の自由の原則の下で団体交渉権とスト権のいずれかもしくは双方が合法的に制限もしくは禁止されうる労働者について、彼らから利益を擁護する重要な手段を剥奪する代償として、国および地方レベルで、適切な手続き及び機関を設立すること

⑤法制度を改正し、スト権を正当に行使した公務員が重い民法上もしくは刑法上の罰則を科されないようにすること

以上のように、I L O 勧告は、2014 年に出された 9 度目の勧告を、再度、強い調子でその実行を迫るものとなった。

7 さいごに

自民党の改正草案は、曖昧な「全体の奉仕者」を根拠にするのみならず、制限規定を明文化することで、公務員の労働基本権に広汎な制限を許す根拠を与えるものである。公務員の労働組合が労働者全体の権利を引き上げてきた歴史に照らせば、公務員の労働基本権の制限が労働者全体に与える影響は計り知れない。

表 1

日本国憲法	自民党日本国憲法改正草案
<p>第二十七条 すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。</p> <p>2 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。</p> <p>3 児童は、これを酷使してはならない。</p> <p>第二十八条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。</p>	<p>第二十七条 全て国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。</p> <p>2 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律で定める。</p> <p>3 何人も、児童を酷使してはならない。</p> <p>第二十八条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、保障する。</p> <p>2 公務員については、全体の奉仕者であることに鑑み、法律の定めるところにより、前項に規定する権利の全部又は一部を制限することができる。この場合においては、公務員の勤労条件を改善するため、必要な措置が講じられなければならない。</p>

表 2

	最高裁判所長官	任期	任命した内閣	出身	不信任率	関与した事件
1	三淵忠彦	1947/08/04 ～1950/03/02	片山内閣	裁判官	5.54%	死刑は違憲ではないと判断した (36 条)
2	田中耕太郎	1950/03/03 ～1960/10/24	第 3 次吉田内閣	法学者	8.13%	警察予備隊訴訟 (9 条)、砂川事件 (9 条)、政令 201 号事件 (28 条)
3	横田喜三郎	1960/10/25 ～1966/08/05	第 1 次池田内閣	法学者	8.23%	
4	横田正俊	1966/08/06 ～1969/01/10	第 1 次佐藤内閣 (2 改)	裁判官	7.08%	全通東京中郵事件 (28 条)、悪徳の栄え事件 (21 条 1 項)
5	石田和外	1969/01/11 ～1973/05/19	第 2 次佐藤内閣 (2 改)	裁判官	7.13%	尊属殺法定刑違憲事件 (14 条)、全農林警職法事件 (28 条)
6	村上朝一	1973/05/21 ～1976/05/24	第 2 次田中角榮内閣	裁判官	10.33%	旭川・岩教組学テ事件 (26, 28 条)、猿払事件 (21 条) 薬事法判決 (22 条) 1 票の格差 (14 条)
7	藤林益三	1976/05/25 ～1977/08/25	三木内閣	弁護士	12.09%	津地鎮祭訴訟判決 (20 条) 全通名古屋中郵事件 (28 条)
8	岡原昌男	1977/08/26 ～1979/03/31	福田赳夫内閣	検察官	12.21%	マククリーン事件 (22 条)
9	服部高顕	1979/04/02 ～1982/09/30	第 1 次大平内閣	裁判官	11.07%	
10	寺田治郎	1982/10/01 ～1985/11/03	鈴木善幸内閣 (改)	裁判官	14.63%	堀木訴訟 (25 条)、サラリーマン税金訴訟 (14 条)、1 票の格差 (14 条)
11	矢口洪一	1985/11/05 ～1990/02/19	第 2 次中曽根内閣 (1 改)	裁判官	10.80%	森林法違憲判決 (29 条 2 項)
12	草場良八	1990/02/20 ～1995/11/07	第 1 次海部内閣	裁判官	11.10%	1 票の格差 (14 条)
13	三好達	1995/11/07 ～1997/10/30	村山内閣 (改)	裁判官	7.99%	愛媛県靖国神社玉串訴訟 (20 条)
14	山口繁	1997/10/31 ～2002/11/03	第 2 次橋本内閣 (改)	裁判官	9.61%	郵便法違憲判決 (17 条)
15	町田顕	2002/11/06 ～2006/10/15	第 1 次小泉内閣 (1 改)	裁判官	9.37%	在外邦人選挙権制限違憲訴訟 (15 条 1 項及び 3 項、43 条 1 項など)
16	島田仁郎	2006/10/16 ～2008/11/21	第 1 次安倍内閣	裁判官	6.93%	婚外子国籍訴訟 (14 条)
17	竹崎博允	2008/11/25 ～2014/03/31	麻生内閣	裁判官	6.25%	裁判員制度合憲判決 (31 条、32 条、37 条、76 条、80 条、18 条)
18	寺田逸郎	2014/04/01 ～現職	第 2 次安倍内閣	裁判官	7.95%	再婚禁止期間違憲判決 (14 条)