

## 公共部門の労働法問題：『ドライヤー報告』と公務員制度審議会の関係

菊池，勇夫  
九州大学名誉教授

<https://doi.org/10.15017/1584>

---

出版情報：法政研究. 35 (5), pp.1-35, 1969-03-20. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 公共部門の労働法問題

——『ドライバー報告』と公務員制度審議会の関係——

菊池 勇夫

## 一 序 言

### 二 『ドライバー報告』

#### I ドライヤー委員会と公務員制度審議会の構想

#### II 『ドライバー報告』の勧告と公務員制度審議会

- (一) 一般的労働政策の必要性
  - (二) 公共部門におけるストライキ権
  - (三) 効果的な苦情処理機関の必要性
  - (四) 未施行規定の審議に関する勧告
    - (イ) 団結権
    - (ロ) 職員団体の登録
    - (ハ) 法人格の取得
    - (ニ) 交渉とその手続き
    - (ホ) 在籍専従制度
    - (ヘ) 日教組の中央交渉権
- 三 公務員制度審議会

- I 公務員制度審議会の設置
  - II 第一次公務員制度審議会と答申書
  - III 第二次公務員制度審議会の発足
- 四 結 言

## 一 序 言

公共部門の労働法問題は、公務員制度審議会において全面的に討議されることになってきているが、最近その第二次審議会が発足して、基本的問題の審議を開始することとなった。

戦後最初の労働立法として昭和二〇年一二月に制定された「旧」労働組合法には、公共部門を特に区別する問題の規定がなく、翌二二年の日本国憲法も労働基本権条項を規定した。ところが被占領下の超憲法的制約の下に、昭和二三年のいわゆるマッカーサー書簡政令以後、一連の立法によって国家公務員、地方公務員、三公社・五現業の職員に対し、特別な労働関係が規定されることになった。これらの規定には労働基本権条項に抵触すると認められるものがある。労働法学者により問題とされたが、労働組合活動に適用されるに及んで裁判上にも争われることとなった。しかし問題の解決は困難であるため、その打開の途をILOの労使関係条約に求める方針が労働団体によって採られた。ILO結社の自由委員会への提訴により団結権保護条約（八七号）の批准を促進し、条約違反の国内立法改正を実現することである。その結果、実情調査調停委員会（いわゆるドライヤー委員会）の来日となり、委員会の勧告によって公共部門の労働関係に改善が示唆された。しかしながらILO八七号条約批准と関係して制定された国内諸立法には

さらに多くの問題点があり、また公共部門の労働関係における労働基本権の問題とともに、すべて公務員制度審議会を設置してこれに付託することとなった。それゆえに、本稿においては、公共部門の労働法問題を研究するについて、『ドライバー報告』と公務員制度審議会との関係を詳細に検討しようと思うのである。<sup>(1)</sup>

(1) 本稿には、予定していた前篇ともいうべき、公共部門の労働関係の特殊性、戦後労働立法による公共部門の問題点に関する部分を省略した。

なお『ドライバー報告』の発表された直後、まだ公務員制度審議会が発足できずに難航していた時期に、私の執筆した「ILO八七号条約批准後の労使関係」（日本労働協会雑誌 81 一九六五年二月号）を参照。

## 二 『ドライバー報告』

### I ドライヤー委員会と公務員制度審議会の構想

『ドライバー報告』は、正確には『日本における公共部門に雇用される者に関する結社の自由実情調査調停委員会報告書』である。<sup>(2)</sup>

(2) 『ドライバー報告』には、片岡昇・中山和久両教授共訳（全文完訳、第6部英文付）が労働旬報社から刊行されている（昭和四十一年五月）。本稿の引用文はすべて右の訳本によった。ただいくらか字句を変えた場合がある。引用の項は「」印で示した。

結社の自由に関する実情調査・調停委員会は、一九四七年六月の第三〇回ILO総会と一九四八年六月の第三一回ILO総会の決議にしたがい、ILO理事会が国際連合経済社会理事会と討議の上、一九五〇年に設置したものである〔二七〕。この委員会の職務は、ILO総会又は理事会が付託する労働組合権に関する侵害申立事件を審査することである。したがってこの委員会は、本質的には実情調査機関であるが、審査のため付託された事態について、調整をはかることを目的として関係政府と討議する権限を与えられている〔三〇〕。

一九五八（昭和三三）年四月以降、ILOに対して日本における公共部門の労働組合権侵害に関する提訴が、日本の全国的労働組合団体だけでなく、国際労働組合組織からもあいついで申立てられた。これらの提訴は、予備審査のため理事会の結社の自由委員会に付託され、約五年半にわたり十五回も報告書を理事会に提出したが解決に至らなかった〔四三〕。それで一九六三年一月に、「一九四八年の結社の自由及び団結権の保護に関する条約（八七号）批准の提案に関して、日本政府が最初の保証を与えて以来、現在までに五年の歳月が経過し、これらの保証が十二回にわたって与えられ、かつ同条約批准承認案件がこれまで五会期にわたって国会に提出されたが満足な結果に達しなかった事実をも考慮して」、本事件を一括して結社の自由に関する実情調査・調停委員会に付託することを理事会に勧告した〔五一〕。理事会は一九六四年に日本政府の承諾を得て、二名の委員で構成する対日調査委員会を任命した。<sup>(3)</sup>委員長エリック・ドライヤー氏の名によって、ドライヤー委員会と略称されたものである。

(3) 委員会の構成は次の通りである。

- 委員長 エリック・ドライヤー氏（デンマーク）、前社会省事務次官、前全国幹旋委員長
- 委員 デビッド・コール氏（アメリカ）、前米国連邦幹旋調停局長
- 委員 アーサー・チンダル卿（ニュージーランド）、ニュージーランド仲裁裁判所判事

ドライヤー委員会は、一九六四年五月にジュネーブに会合して審査手続きを決定し、全年九月九日から二六日までジュネーブにおいて日本の関係当事者の証人喚問をおこない、一九六五年一月一〇日から二六日まで日本を訪問して調査した。委員会の報告書は、委員会の提案にしたがって、日本の労働大臣及び総評事務局長から、一九六五年六月一二日にジュネーブにおいて、委員長に事態の進捗状況の報告があった後に、全年七月完了したものである。

三者構成の公務員制度審議会 (the tripartite Advisory Council on the Public Service Personnel System) について、ドライヤー委員会が明確に知らされたのは、委員会が日本に來訪してからである。

一九六五年一月一三日に、委員会は労働省において労働大臣(石田博英氏)と第一回目の話合をした。その際大臣は、「國公法の改正案が成立すれば、新たに設けられる公務員制度審議会において現行制度の一層の改善が検討されることになる」と述べた。労働事務次官は、これらの審議には、人事委員会や公平委員会の手続きも含まれることになるであろうと述べた。〔一八二〇〕

三者構成の審議会については、一九六五年一月一六日に、内閣法制局長官(高辻氏)と会見した際に明らかにされた。法制局長官は、「提案されている総理府の公務員制度審議会は三者構成となり、実施中の制度の改善充実を目的として調査を行なうように要請がなされるであろう。彼はこの審議会が、第一に学識経験者、第二に國公、地公、及び公共企業体の代表者、第三に職員の代表者で構成されると述べた。この各委員の任命は、総理大臣の責任となる。彼は、労組が審議会にある程度期待をよせていると述べ、組合、とくにこれに代表を送る組織は、この設立に望みをかけるだろうと予想している。〔一九一三〕とのことであった。

労組側においても、委員会が、一九六五年一月一八日に総評事務局長（岩井氏）と同伴の全鉦委員長（原口氏）、全通委員長（宝樹氏）との間で第二回の話し合いをした際に審議会のことに触れた。全通委員長は、教職組の中央交渉の問題について「今後一年以内に公務員制度審議会によって考慮されると理解されていると語った。」また総評事務局長は、「それは教職員だけのためでなく国家及び地方公務員全般のためでもあり、交渉問題を審議会が考慮するという約束は忘れていない、と語った。」（一九二八）

委員会は、一九六五年一月二六日に日本を去るに当り、一月二三日に日本政府と総評の双方に提出した提案文を公表したが、その要旨は、(1)一九四八年の結社の自由及び団結権の保護条約（八七号）は、これ以上遅延されることなく批准されるべきであること、(2)共通の関心を有する事項について、政府、使用者及び労働者の責任ある代表者が、適当な間隔において定期的な意見の交換を行なうことを促進し、かつ奨励することが日本政府の一般的政策として採用されるべきであること、の二点であった。その後これらの提案が実現された進展過程については、委員会がたえず情報を得ており、一九六五年六月には労働大臣と総評事務局長からジュネーブにおいて報告を受けた。それらの情報には、公務員制度審議会に関しても具体的に実情が述べられていた。

(1) ILO八七号条約の批准承認案件は、一九六五年二月二二日に衆議院に設置されたILO特別委員会に、公労法、地公労法を改正する法律案とともに付託された。さらに二月一六日には、国公法及び地公法を改正する法律案も特別委員会に付託された。特別委員会の審議は難行したが、四月一五日に自民党は「一括可決」を強行し、これに対し社会党及び民社党は、自民党が用いた暴力による採決手続きは無効であるという反対声明を発表した。このような事態の打解策を見出すためさまざまな努力を払ったのち、「衆議院議長は、四月二〇日、自民党、社会党及び民社党

の書記長、国会対策委員長の会議を召集し、この席上で、次の方針に基づく妥協案を提出した。

(a) 条約及び関連四法案は本会議で審議をつくした上で議決する。

(b) 現在与、野党間の今後の折衝まちとなつてゐる未解決の四法案中の問題点については、公務員制度審議会の審議にゆだねるものとする。

(c) 右にあげた関連四法案中の問題点に関する規定は、公務員制度審議会の答申を得るまでその施行を延期し、審議会の答申はこれを尊重し所要の改正を行なう。「(二〇五七)」

右の提案は各党から承認されたが、「この意見一致に達した機会に、自民党幹事長は、提案によりその発効を一時中止される諸規定に関して、審議会の答申がILO八七号条約の発効時にだされない場合に、その時点で問題の諸規定を発効させるための措置はとられるのかと質問し、衆議院議長はそうだと回答した。」(二〇五八)」

衆議院議長提案によって改正案文されたいわゆるILO案件は、四月二一日に衆議院で可決された。同案件は、参議院においても五月一七日に承認された。

(2) トップ・レベル会談については、一九六五年二月二日に、政府が首相のイニシアティブにより総評と会談することを申し出たので、二月五日に総評は右の提案にこたえて、予備会談に入るに先立ち五項目をあげて政府の回答を求めた。その中の第五項は、「公務員労働者の団体交渉権、ストライキ権については、設置される公務員制度審議会において審議されるものと理解してよいか」という点であった(二〇三七)。二月二四日の政府側の回答としての覚書には、「二月九日総評からの申入れのあった趣旨を充分に考慮して予備会談を開催したいことを改めて申入れる」とあり、覚書の(注)①には、「設置される公務員制度審議会において公務員及び公企体職員の労使関係の基本権に関



する事項については当然審議の対象となりうる」と考えられた〔二〇三九〕。

トップ・レベル会談のための予備会談は、五月八日に総評側、五月一〇日に同盟側との間で開かれた。政府及び総評の第一回定期会合は、五月一八日に首相官邸で開かれ、首相と総評議長によってステートメントが行なわれた。この第一回会合の内容に関して総評事務局長が提案した三項目中に、「公務員制度審議会の早急な設立」があり、この要望事項に対して、労働大臣及び内閣官房長官は、「政府は、できるだけ早く公務員制度審議会を設置する意図をもっている」と述べた。〔二〇六八〕 なお政府と同盟との第一回定期会合は、五月二一日に開かれた。

一九六五年六月一二日に、労働大臣（小平久雄氏）と総評事務局長（岩井氏）が、ジュネーブでドライヤー委員長とILO事務総長を代表するC・ウィルフレッド・ジェンクス副総長と会見して報告した中にも、公務員制度審議会に関して述べた。

総評事務局長の報告の中には次の二項目がある――

「八七号条約の批准が国会の承認をえた時、この条約の基準に抵触する主要な法律が一部改正されることが同時に決定された。国家、地方公務員法の問題の部分に関しては、改正内容の決定は、新たに設置される公務員制度審議会が報告書を提出するまで延期されることとなった。この審議会は、八七号条約に関連する諸法のみならず、直接の関連はないが、しかし、公共部門の全般的労使関係に重要なかかりあいをもつ法律について討議するであろう。現在労働組合は、労働者の既得の権利及び慣行の一部が、その改正が行なわれると同時に政府によって無効にされるのではあるまいかという危険に気づいている。かかる結果はILO憲章一九条八項に抵触するものである。

「八七号条約の批准は達成されたとはいえ、日本には二六〇万の労働者（公共部門―菊池注）がその基本的労働組合の諸権利、主として、団体交渉を行ない協約を結ぶ権利を、またストライキを行なう権利をも依然として剥

奪されているという事実が残されている。この問題は、前記の審議会の審議中に全面的に討議されることになっており、また政府は、今後開かれるべき定期的な意見交換の議題にこの問題を取り入れることを約束している。」

〔104頁〕

さらに、「総評事務局長は、委員長に対する報告を終わるにあたり、公務員制度審議会の活動の進行は、委員会の最終報告に依拠するところが大きいと労働組合は信じているので、したがって労働組合はこの報告書ができるだけ早期に発表されることを熱望していると述べた。」〔105頁〕（傍点は菊池）

労働大臣の報告においても、「公労法及び地公労法中の条項で八七号条約の基準と抵触するものはすでに改正され、また国家及び地方公務員法の主要部分は、今後設置される三者構成の公務員制度審議会の審議にゆだねられている」ことにふれた。〔107頁〕 また、「特に、この審議会の結果、労働組合員の既得権の一部が侵害されるのではあるまいかという、総評事務局長の声明に関して、労働大臣は、審議会はその委員の公正かつ不偏不党な性格と相まって、公正にして不偏不党な結論に達するにちがいないと確信すると述べた。」〔108頁〕

「さらに同大臣は、労働者の基本的諸権利について、労働者の権利と公共の福祉の調和を図ることが政府の目的である」とし、「現在の討議はすべてそのような精神のもとに行なわれており、また労働者の基本的権利に関する問題は公務員制度審議会に付託されることになっているので、政府としては同審議会の公正にして不偏不党な結論を待っている」と述べた。〔108頁〕

## II 『ドライヤー報告』の勧告と公務員制度審議会

『ドライヤー報告』には、委員会の本来の任務に関する措置だけでなく、その後の日本の事態に関する措置につい

ての勧告をも含むものとなっている。その理由を次のように述べている。

「本委員会の任務の重要な部分は、本委員会が日本滞在中労働大臣及び総評事務局長に提出した提案に基づいてとられた措置の結果として、すでに完了したものと考える（二二）。「しかしながら、本委員会が一九六五年一月二三日に提示した諸提案は、本委員会が当時明瞭に指摘したとおり、本委員会が当時の時点で即時の配慮を要すると考えた事項に限定されていたのである。本委員会は、すでに明らかにしたようにこれらの提案を行なうに際して、すでに国会に提案されていた条約の批准及び関係法の改正に関する法案の諸条項に関する委員会の見解表明を特に留保したのであった。上記法案の承認に当たって日本国国会は、関係法の改正に関する法案の多くの規定は、新たに法制化された三者構成の公務員制度審議会によって今後さらに審議を尽されるまで施行されるべきでないことを決定した。（二二）（傍点は菊池）

「したがって、日本の労使関係の将来に対して恐らくは多大の重要性をもつと思われる相当数の問題が未解決のまま残されるわけである。そこで本委員会はこれらの問題について若干の見解を明らかにしたいと考える。」（二三）『報告書』の結論としての「事実認定と勧告」（第四七章）（二二四八項に「要約」を列記している）にもとづき、主として公務員制度審議会に関する事項を次にあげてみる。

#### （一） 一般的労働政策の必要性

政府は、すべての官公労働者 (all public employees; toutes les personnes employées administration publiques) に適用される一般的労働政策をもつべきであるが、日本はすでにILO八七号条約と九八号条約を批准しているから、最低限としてこれら条約の原則を完全に適用することが政策化されなければならない。委員会は、この一般

的労働政策を定めるについて、「公務員制度審議会はおそらく、このような中央の焦点となる場を構成するであろう」と見て、「審議会の影響を効果的にするために必要な権限を審議会に付与すべきである」としている。〔二七二〕

なお委員会は、「審議会を通じて到達した了解事項を、実際にすべての関係部局によって、とくに全国にわたる、その地方代表のすべてによって迅速かつ忠実に実施することが、審議会の効用を保障し、かつ審議会の効果に対する国民の継続的な信頼を維持するために、不可欠である」とし、政府による大規模な教育活動を示唆している。

〔二七二〕

(二) 公共部門におけるストライキ権

委員会は、公共部門のストライキ権について日本政府の絶対的禁止と総評の公務員のストライキ権全面復活とを、いずれもあまりに厳格で非現実的だとし、妥協が可能でありかつ必要であるとした。〔二三五、要約・一八〕そして、結社の自由委員会が示した次のような一連の原則を支持している――

〔a〕 すべての公有企業が、公共の困難を惹起するゆえに真に不可欠な事業と、この基準によれば不可欠でない事業とを、関係法律上区別せずにストライキ権の制限に関して同一の基盤で取り扱われることは適当でない。

〔b〕 不可欠な業務または職業に従事する労働者のストライキが制限または禁止されるころでは、職業上の利益を守るうえに不可欠な手段を制限または禁止することによって剥奪された労働者の利益を完全に保護する十分な保障を伴うべきである。

〔c〕 この目的のために公平な不偏不党の機関を設立すべきであって、そこでの決定はいったん下されたときは完全かつ迅速に実施されるべきである。〔二三九、要約・二〇〕

日本の法令においては、公共企業体、国有事業及び地方公営企業においてストライキを絶対的に禁止されているが、委員会は、「活動の中断がより小さい程度に公共の利益に影響をおよぼす企業（例えば煙草専売）」のような區別を認めることによって、「政府、総評間に存在する見解の基本的な相違に橋渡しをする方向への前進が遂げられる」とし、「適当な境界線が設けられることを勧告する。」（二一四〇）

また、委員会は、ストライキが禁止される場合の代償措置として、日本の「現行制度は徹底的に検討される必要があるものと考える。」（二一四一—二一五五、要約・二四）それで、公共企業体等労働委員会と地方労働委員会（地方公営企業労働者関係）については、「裁定及び労働協約は両当事者を拘束し、完全かつ迅速に実施されるべきであるという原則」に照した従来の規定や慣行を「早期にかつ徹底的に再検討されるよう勧告する。」（二一四八）

とくに地方公務員に関しては、ストライキ権だけでなく労働協約締結権も否認されているのに対し、代償措置の規定が不備であり、代償機関としての人事委員会と公平委員会はその構成においても中立性に問題があるので、ドライヤー委員会は「これらの委員会の公平性を確保する問題を公務員制度審議会に付託することが望ましいと勧告する。」（二一五二、要約・二八）

### (三) 効果的な苦情処理機関の必要性

官公労働者に対する政府の一般的労働政策が尊重されていないという申立がある場合、そのいっさいのケースについて、委員会は、「日本政府が、迅速な、あまり経費のかからない、しかも完全に不偏不党の救済手段を規定するという目的から、現行の苦情救済手続全体を、大がかりに再検討することに、高位の優先権をもった問題として、着手するよう勧告する。」（二一七九）

右の検討は、公務員制度審議会に期待されており〔二一八一〕、委員会は、人事委員会の構成について、「ひとつの事件に関係している人物は、その事件の審査期間中その委員として活動する資格をもつべきではないとする条件」の確定すること、係争当事者双方が出席するなかで審査を行なうように苦情処理手続を修正すること、請求者側の証人に特別休暇に対する便宜を認められること、を勧告している。〔二一八一—二一八三〕

さらに、臨時職員は臨時的な条件で相当期間雇用されることがあるにかかわらず、不利益処分 of 審査を請求する権利から除外されているのは、八七号条約と九八号条約の条文に抵触する不当な差別待遇になることを指摘して、委員会は、「臨時職員の地位が、公務員制度審議会によって、有利に検討されるように示唆する。」〔二一八五—二一八六、要約・四九〕

#### （四）未施行規定の審議に関する勧告

ILO八七号条約の日本の批准は一九六五年六月一四日局長により登録された。したがって同条約はその一五三条三項の規定により、日本に対しては一九六六年六月一四日に発効し、完全に遵守する義務が発生する。日本国憲法九八条は、「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遵守することを必要とする」と規定しているが、日本政府当局は国会において、この規定並びに日本における確立された慣行により、この条約の批准は、日本に対して発効するとき、抵触するすべての法令が暗黙に廃止されるという保証を与えた。ドライヤー委員会は、このような保証を認めた上で、なお条約の規定が完全に適用されることを保証するため、公務員制度審議会が未施行規定の検討その他の審議をするよう勧告している。〔二二〇一—二二二二〕

さらに委員会としては、「審議会に付託された問題に関する勧告を、どの程度まで効果的に表明できるかを検討す

ることも要請されている。」〔二一九八〕

審議会に「付託された問題のなかには、団結権、職員団体の登録、法人格の取得、交渉の権利と手続き、及び専従組合役員制度に関する改正法律の諸規定がふくまれていた。審議会によるこのような今後の検討の結果を予断することとでなく、審議会の活動に便宜を与えるかもしれないという希望のもとに、委員会は若干の見解、勧告及び示唆を敢えてここに提供する。」〔二一九八、二一九九〕

(イ) 団結権（改正国公法一〇八条の二、改正地公法五二条）

ILO八七号条約第二条の趣旨にもとづいて、「委員会は、管理職員等の範囲を、各職員団体から、その現在の、あるいは将来の組合員の相当な部分を剥奪することによって、その団体を弱化させるほどに、広範に定義づけるべきでないことが重要であると考える。」ところが、「人事委員会及び公平委員会が、政府の確立した政策は強力で安定した責任ある労働組合運動を奨励させることであるという確固たる指示を政府から受けるのでなければ、問題を満足に処理するように構成されていないし、地方的性格からいってもそのように構成できない。」それゆえ委員会としては、「この問題が、適切な道理にかなった一貫した基準を制定する目的で公務員制度審議会によって検討されるべきことを勧告する。」〔二二〇二、要約・五四〕

(ロ) 職員団体の登録（改正国公法一〇八条の三、改正地公法五三条）

職員団体の登録に関する規定には、委員会としてべつだん問題にするところはない。ただ、人事委員会のない場合、当該地方公共団体の長によりこれまで遂行されていた団体登録の機能を、公平委員会に移管することについては、登録手続きの迅速化と公平さをより多く保障するものと信じられないと述べている。〔二二二二〕

なお、ILOの条約勧告適用専門委員会が、八七号条約に規定された各保障条項の完全な適用を確保する目的で、

「労働者ないし使用者の団体の登録を拒否ないし取消する登録機関の決定を相手どって、すべての場合に裁判所への出訴の規定を設けるべきであると指摘している」こと〔二二二一〕、また先にILO理事会が日本政府に対して、人事委員会及びその他の地方当局から完全に独立しており、かつその決定は裁判所への出訴の対象であるような登録官ないしその他の担当機関によって、地方公務員団体の登録制度の確立をはかってはどうかと示唆した事実〔二二二三〕、注意を喚起している。

(イ) 法人格の取得（改正国公法一〇八条の四、改正地公法五四条）

改正法においても、加盟資格が単一部類の職員に限られていないという理由で、総評、日教組及び自治労などのような中央組織ならびに自治労加盟の都道府県段階の連合体が、依然として法人格の取得ができないことに関連して、委員会は、八七号条約の「七条が、労働者ならびに使用者の団体、連合体、総連合体による法人格の取得は、この条約の二、三及び四条の規定の適用を制約する如き性格の条件に拘束されてはならないと規定している」ことに注意を喚起する。〔二二一九〕そして委員会は、「公務員制度審議会ないしその他の適切なしかも合意された手段によって、これらの規定を討議する過程において、この法律が、労働組合全国中央組織が法人格を享受し得るような方法で修正されるように配慮さるべきことを勧告する。」なお「この問題は、交渉権の問題と完全に異なることを強調する。」〔二二三〇〕

(ニ) 交渉とその手続き（改正国公法一〇八条の五、改正地公法五五条）

一九六五年一月一三日に委員会が労働大臣（石田氏）と第一回の話し合いをした際、労働事務次官は、非登録組合との交渉問題に関し、「この問題については国会での審議の過程で関係閣僚が非登録組合も交渉することができ旨説明を行なうことになろうが、国公法、地公法の改正案にはそのような明文規定を設けないと述べた。自民党内の大



多数は、そのような規定を挿入すると、共産主義者に支配された組合が僻地の小規模な市町村の当局を強制して彼らとの交渉に応ぜしめようとする危険を伴うという意見を表明していた」からである。「一八〇八」また労働大臣は、「新法案は、単に当局は登録団体による交渉要求に応ずる立場に立たされると規定しているだけであるが、これは非登録団体との交渉をなんら妨げるものではない。両者が交渉に応ずるか否かは関係大臣の裁量にゆだねることになる」と述べた。「一八〇九」

委員会は、結社の自由委員会の報告（第五四次報告一八八項(f)）の見解を想起し「二三三六」、一八七号条約一〇条の趣旨における組合員の利益を代表する団体としての資格においてその交渉権の程度の面に関して、登録団体と非登録団体間の差別撤廃という問題に、現在継続中の討議のなかでさらに多くの考慮が払われるべきであると勧告する。「二三三七、要約・五九」

また委員会は、改正法で交渉範囲から除外される政府の事務の「管理運営」ということに関して、「今後の討議のなかで、实际的に、どこに区別の線を引くべきであるかについて、よりよき了解に達するよう努力すべきであると勧告する。」「二三三〇、要約・六〇」

さらに委員会は、改正法に交渉の方法と手続きに関する詳細な規定が設けられていることに関し問題点を指摘して、「規定された交渉方法と手続きを、さらに弾力性のあるものにするよう考慮が払われるべきであると勧告する。この問題は、公務員制度審議会が、継続的に検討してゆくということが賢明な問題の一つである。」と述べている。

「二三三四、要約・六一」

(ホ) 在籍専従制度（改正国公法一〇八条の六、改正地公法五五条の二、改正公企体法七条、改正地公官法四条）

この制度は、「日本の労働関係のきわめて特色となっている」もので、「この問題について、なんらの国際的基準な

いし、実質的な国内慣行の集積がないので」、委員会としては、「この問題の処理されるべき方法について、特定の勧告を行うことを差控え」た。「この制度の本来の存在理由は、職員のみが登録職員団体の構成員となることができ、また、構成員のみが役員となることができるので、職員がそのための特別の休暇を使用者から与えられない限り、団体は専従役員を持つことができないことであつた。」ところが改正法によって「職員のみが組合役員となることができ旨の要件の廃止にともない、この制度に対する特別の必要及び理由は、消滅した。」一定の職員が専従休暇を与えられる（休職者として取扱われる）ことよつてのみ、職員団体が専従役員を持つことができる事態は、もはや存在しなくなった。〔二二三五—二二三七〕

改正法では、在籍専従制度を残したが、すでに専従役員として勤務した期間を含め、職員としての在職期間を通算最高三年に制限された。<sup>(4)</sup>この点に関しては、委員会として、「このような權益を、法律規定で三年間に制限することは、それ自体では道理になつたものでないとは考えられないが、さらに当事者双方が、この期間の延長が適當であるとみなすいっさいの場合において、全般的に適用される協定によつて、この期間を延長することを、法律で禁止することに關し、適當な、あるいは納得のゆく理由があるようには考えられない。したがつて、当委員会は、公務員制度審議会が、この種類のなんらかの満足のいく解決をもたらすために、この問題をさらに検討すべきであると勧告する。」〔二二三八、要約・六二〕

(4) この点については、委員会が労働大臣（石田氏）と第一回目の話し合いをした際に、大臣自身の考えとして、「専従役員制度は徐々に廃止さるべきで」、「改正案の実施以後五年の間に労使関係の分野でかなりの改善がもたらされることを希望し」、さらに「たとえ五年が経過した後にも、専従役員として組合業務に従つたことがない場合には、職員が最高三年の任期で専従役員に就任することは可能だと述べた。」〔一八〇六〕

なお、委員会は、審議会に対して、「専従組合役員活動のために休暇を許可することが、すべて使用者の自由裁量にゆだねられるというような制度の危険性に対して関心を注ぐべきである」と示唆している。実際問題として、労働組合間の差別待遇という結果に陥るならば、八七号条約の規定に抵触し、あるいは使用者が組合役員を選出に介入することにでもなれば、九八号条約の規定に抵触するおそれがあるからである。〔二二二九〕

また、改正法が人事院規則ないし地方公共団体の条例によって許されている場合にかぎり、職員が給与を受けながら職員団体の業務を行ない、あるいは職員団体の為に活動することができるかと規定していることの解釈について、委員会は、「もしそれが、職員が給与を支給される職員たる身分をもつ期間、その職員はそのような規則ないし条例がない場合、本人自身の自由時間中に、その職員団体に、パートタイムの奉仕を尽すことが許されないことを意味するのであるならば、」それは、八七号条約一条と二条から黙示に派生しており、九八号条約一条に具体的に保障されているところの、「労働時間外に労働組合活動に従事する権利」に抵触することを注意して、規定の内容を明確にするよう勧告する。〔二二四〇、要約・六三〕

#### ㄎ 日教組の中央交渉権

日教組の中央交渉に関する問題については、委員会が「現段階においては立法によって処理することが必要でもなければ、また適当でもないとする政府の主張を受入れる」〔要約・六四〕が、八七号条約の規定によって、「今や教員は、交渉が地域的段階または全国的段階のいずれで行なわれるかを問わず、かかる交渉において自らを代表するものとして日教組を指定する権利を法的に有する」ことを明らかにした。〔要約・六六〕

したがって、「政府は、教員の雇用条件について中央交渉または地方交渉のいずれを選ぶかを、政策問題として決定すべきである。政府は、中央交渉を選ぶ場合には、かかる交渉から生ずる決定が地方当局を拘束するようにするた

め適当な措置をとるべきである。地方交渉を選ぶ場合には、政府は地方当局に対して、交渉する真の自由を与えるべきである。中央交渉に適当な事項と地方交渉に適当な事項とを区別することが望ましいであろう。」〔要約・六七〕

### 三 公務員制度審議会

#### I 公務員制度審議会の設置

公務員制度審議会は、総理府設置法第一四条の三によって設置された。「審議会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、国家公務員、地方公務員、及び公企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について調査審議し、及びこれらの事項に関して内閣総理大臣に建議する。」（第2項）「審議会は、学識経験のある者、国、地方公共団体及び公共企業体を代表する者並びに国、地方公共団体及び公共企業体の職員を代表する者のうちから、内閣総理大臣が任命する二十人以内の委員で組織する。」（第3項）

公務員制度審議会令（昭和四〇年政令二四三号、全年七月三日施行）によれば、委員は、非常勤で、任期二年。再任できるが、補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。（令一条）

審議会に会長一人を置き、学識経験のある者のうちから任命された委員（公益委員）のうちから、委員がこれを選挙する。会長に事故あるときは、会長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。（令二条）

審議会は、委員の過半数の出席がなければ、会議を開き、議決することができない。その議事は、出席委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。（令三条）

議事の手続その他審議会の運営に關し必要な事項は、会長が審議会にはかつて定める。(令五條)

審議会の庶務は、総理府人事局において処理する。(令四條)

## II 第一次公務員制度審議会と答申書

第一次審議会の委員は、公益八名、使用者・労働側各六名を任命して、昭和四〇年一月一日に、第一回会議をおこなった。会長には前田義徳(NHK会長)委員を選任し、会長代理に今井一男(共済組合連盟会長)委員を指名した。

審議会は、内閣総理大臣から、「国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員労働関係の基本に關する事項について貴会の意見を求める。ILO関係法律中国会修正により施行を延期された規定については、早急に貴会の答申を得たい。」との諮問を受けた。

会議は、昭和四一年六月六日までに十六回おこなわれ、六月一三日の第十七回会議で答申案を決定した。

その答申には、『諮問事項のうち、国家公務員、地方公務員及び公共企業体の職員(以下「公務員等」と略称する。)(の労働関係の基本に關する事項(以下「基本事項」と略称する。))は、極めて重要な問題であり、今日までの審議では結論を得ることができないので、今後なお十分慎重な審議を行なったのち、答申することとするが、ILO関係法律中国会修正により施行を延期された規定(以下「未施行規定」と略称する。))については、わが国が、批准を行なったILO八十七号条約がきたる昭和四一年六月一四日に発効すること、貴職(内閣総理大臣)が当審議会に對し早急に答申することを強く要請されていること等の事情を考慮し、ここに下記のとおり今日までの審議経過及び審議内容を報告するとともに、未施行規定の取扱いに關する意見を答申する。』と記されている。

答申書には審議の過程において述べられた労使双方の意見を、要約しているが、これを対照的に表にすれば次のようである。

労働側委員の意見	使用者側委員の意見
<p>(1) 争議権について</p> <p>ア、公務員等は、日本国憲法によって争議権を保障されているものと解すべきである。この争議権を制限することが絶対に許されないとは云えないが、制限が許されるかどうかは、当該公務員等の職務の実態によるものであって、公務員等の職務の実態からして争議行為が公共の福祉に極めて重大な実害を与えるものと判断される場合以外はその制限は許されないものと解すべきである。</p> <p>イ、ILO八十七号条約は、文言上は争議権に触れてはいないが、その実質は、勤労者に争議権を保障しているものと解すべきであり、合理的な理由なくして争議権を制限するならば、同条約に違反する。</p> <p>ウ、現行法制は、公務員等の争議行為を一律に禁止しているが、これは右に述べたところから見て不当であり、反省されるべきである。</p>	<p>(1) 争議権について。</p> <p>ア、公務員等の使用者は、国家、公共団体そのものであり、公務員等は全体の奉仕者であるから、対等関係にある民間の労使間において認められている争議行為は、本質的には許されない。これが争議行為を禁止する第一の理由である。争議行為がみとめられない第二の理由は、その事業の性格が公共の福祉擁護あるいは秩序維持を目的としているということに基づくものである。</p> <p>イ、公務員等も憲法二十八条の勤労者であることは否定しないが、同条で認められている勤労者の労働基本権も、他のもろもろの基本的人権との調和をはかるという見地から制限または禁止することは許されるところであって、それは立法政策上の問題である。</p> <p>ウ、ILO八十七号条約は直接争議権の問題を取り扱っているものでないことは、同条約の審議経過等からも明らかである。</p>

エ、人事院、人事委員会等は、公務員等から争議権を剝奪したことの代償たる制度として設けられた行政機関であるが、これらの行政機関の活動は、極めて不十分であり、代償たる制度としての役割を果たしていない。

オ、公務員等に争議権を認めないからこそ、公務員等の労働関係が紛糾するのであって、これをみとめれば、公務員等の労働関係は、むしろかえって安定する。この点については、公務員等の労働運動が終戦から今日に至るまでの間に著しい成長を示していることを考慮すべきである。

(2) 団結権について。

ア、日本国憲法は、公務員等にも団結権を保障しているものと解すべきである。

イ、国家公務員及び地方公務員（以下「公務員」と略称する。）に対しても、本来、民間の勤労者に対すると同様、労働組合法による労働組合の結成を認めるべきである。

ウ、未施行規定が、当局との交渉について、登録された職域団体を登録されない職員団体より有利に取扱う

エ、公務員等に準ずる公庫、公団等の職員の争議権についても再検討すべきである。

オ、公務員等に争議権を認めるか否かは、立法政策上の問題であるが、この問題を検討するにあたっては、組合運動の実態を総合的に勘案して結論を求めるべきである。現状においては、公務員等に争議権を認めることは時期尚早と言わざるを得ない。

(2) 団結権について

ア、わが国の法制は、公務員等の団結権について、労働基本権と公共の福祉との調和をはかって、その職務の内容に応じた合理的な取扱いをしているものと考えらる。

イ、登録は、強制的なものではなく、その要件も自主的かつ民主的な職員団体が当然具備すべきものになすべきでないし、また登録されない職員団体も交渉の主体となりうるという基本的地位は有するのであるからILO八十七号条約に違反しない。

ウ、登録されない職員団体が法人格をもちえないとしても、そのことによって財産取引上の地位等につい

こととしてしているのは、労働者団体の結成の自由に干渉するものであって、ILO八十七号条約第二条に違反する。

エ、未施行規定は、登録された職員団体にのみ法人格を認めているが、登録されない職員団体にもこれを認めていないのは、ILO八十七号条約第七条の規定に違反する。

オ、職員団体は、公務員を主たる構成員とすれば足り、公務員であった者等公務員以外の者が構成員となることがを妨げるべきではない。したがって、未施行規定が公務員である者以外の者であって登録された職員団体の構成員となりうるものの範囲を極めて狭く限定しているのは、不当である。

カ、職員団体の目的が公務員の勤務条件の維持改善を図ることにあることはもちろんであるとしても、それだけに限定されるべきものではない。したがって、未施行規定において職員団体の目的がそれだけであるかのように規定しているのは承服しがたい。

て若干の不便があるのみで、労働者団体としての本来の活動には特別の支障がないものであるから、ILO八十七号条約第七条に違反するものではない。登録されない職員団体の法人格の問題については、一般の人格なき社団の問題として別の場で議論すればよいものと考ええる。

エ、未施行規定においては、職員団体が登録されるためにはその要件として構成員の範囲を原則として公務員に限るべきこととしているが、これは、職員団体が勤務条件の決定方式からみて同じ立場にある公務員ごとに組織されることが自然であり、かつ、合理的であるとの観点に基づくものである。

オ、未施行規定における職員団体の目的に関する規定に「主たる」という文言を挿入することは、職員団体が政治的目的を有することを積極的に認められたかの如き体裁をとることとなり、不適當である。

カ、管理職員等は、労使関係において一般職員とは異質の関係に立っているものであるから未施行規定において両者が同一の職員団体を結成することができないこととしていることは、当然である。

管理職員等を一般職員の職員団体からのぞくことと



キ、管理職員等を職員団体の構成員の範囲から排除するのは、職員団体の自主性を担保するためであるから、その範囲は、労使双方の交渉によって決定すべきものであり、したがって、未施行規定が行政機関にこれを一方的に決定させることとしているのは、不当である。

ク、未施行規定は、消防庁の職員に職員団体を結成する自由を認めているが地方公共団体の消防職員にも、その自由を認めるべきである。

(3) 団体交渉権について

ア、公務員等は、日本国憲法によって団体交渉権を保障されているものと解すべきであり、したがって、公務員にも協約締結権を含む団体交渉権を認めるべきである。

イ、地方公務員の勤務条件は、法律、予算措置等を通じて、政府が実質上決定しているのであるから、地方公務員の職員団体に国の中央行政機関に対する団体交渉権を認めるべきである。

した理由としては、右に述べたような民間の労働組合にも通ずる理由のほかに、さらに付加的要素として公共性の見地からする配慮が必要とされることに基づくものである。

(3) 団体交渉権について

ア、公務員の勤務条件は、公務員が全体の奉仕者である関係上、国民又は住民の意思により法令によって定められるものであり、民間の労使関係におけるような団体協約の締結を目的とする団体交渉は認められない。

イ、労使間の信頼関係を確立するためには、団体交渉とは別に当局から説明し、あるいは職員団体から意見を聴取する等の制度を検討するようなことも重要である。

ウ、未施行規定が管理運営に関する事項を交渉の対象から除外しているのは、不当である。

エ、未施行規定が当局の指名する者に交渉にあたらせることとしていることには、問題がある。

オ、未施行規定が当局に対し交渉を打ち切ることを容認しているのは、職員団体の交渉権を弱化するものであって、不当である。

カ、未施行規定は予備交渉の制度を設けているが、これは、当局が本来の交渉を拒否する口実になる。

(4) 在籍専従制度について

在籍専従制度の内容は、労使の交渉によって決定すべきであり、法律をもって画一的に規律すべきものではない。その意味において、在籍専従制度に関する未施行規定は、不当である。

ウ、未施行規定における交渉手続等の内容は、従来、人事院規則等で定められていたこと、あるいは自明の理とされていることを法定したものにすぎない。交渉をめぐる労使間に紛争を生ずることが多く、刑事事件さえ生ずることが少なくない実態からすれば、労使の正常な関係を確保するため、交渉手続等に関してこの程度の規定を設けることは是非とも必要である。

エ、国又は地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、単なる私人の財産権あるいは経営権以上の要素を含んでおり、その侵害は直ちに国又は地方公共団体の統治作用の侵害を意味するので、これを交渉の対象とすることは認められるべきものではない。

(4) 在籍専従制度について

未施行規定においては、職員以外の者も役員になりうることとなったので在籍専従制度は全廃してしかるべきものであるが、わが国の職員団体の実情等にかんがみ一定の制度を設けてこれを認めることとしたこと

(5) 不当労働行為制度について。

職員団体の団結の自由及び交渉に関する法律の保障を實質的に担保するためには、職員団体について不当労働行為制度を設けるべきである。

(6) 未施行規定の取扱いについて。

ILO八十七号条約の発効に伴い必要とされる立法措置は、現行法制から同条約にてい触する部分を除去するに必要とされる限度に限定されるべきである。したがって、このことと関係のない未施行規定を施行するのは不当であり、施行は、当分見合わせて引き続き検討すべきである。

は、現実に即したものと見えよう。

(5) 不当労働行為制度について

公務員は、不利益処分について審査請求を行ないうることとされているほか、勤務条件に関する行政措置要求も認められており、また、厳格な職務関係規定によってその職務の適正が保障されている。

(6) 未施行規定の取扱いについて

未施行規定を絶対的に正しいものと主張するわけではないが、これらの規定はILO八十七号条約の趣旨・精神をよりよく実現しようとするともに、労使関係の正常化を意図しているものであるから、ILO八十七号条約の発効する日には、これを全面的に施行する必要がある。しからざれば、法的な真空状態が生じ混乱がおこる。

「公益委員の発言」については答申書に次のように記されている。「公益委員としては、自己の意見を開陳するというよりは、むしろ労使双方に対し、審議を促進する意味で主として質問的発言を行なった。」そして最後に見解の要約をしている――

「諮問事項については、各委員の意見特に労働側委員と使用者側委員の意見が鋭く対立している論点が極めて多いが、それでも、次の諸点においては各委員の意見が一致し、または一致しつつあることを指摘しておきたい。

(1) 憲法上、公務員等の争議権の取扱いは、労働者団体所属員の勤労状態その他に関連する立法政策の問題であるこ

と。

- (2) 現行の国家公務員法及び地方公務員法には、ILO八十七号条約に違反する部分があること。
- (3) 未施行規定においては、登録された職員団体のみが法人格を取得することができ、登録されない職員団体は法人格を取得することができないことになっているが、このような制度には立法政策上問題があるので他の法人制度との均衡も考慮して別途、検討する必要があること。」
- 未施行規定に関する答申について、労使双方から、それぞれ対案が出された。

#### 労働側の対案

- 「一 未施行規定の取扱いに関する当審議会の意見は、「職員団体の登録」および「法人たる職員団体」に関する条項のみ六月十四日に施行し、他の条項はその施行を見合せることが妥当であることとする。
- 二 当審議会が右の答申をする理由はつぎのとおり。
- ① 「職員団体の登録」および「法人たる職員団体」に関する条項については六月十四日発効するILO八十七号条約に抵触する部分を含むことを政府が明確にし、かつ当審議会もその審議を尽したものであること。
- ② 他の条項については依然として当審議会の審議と問題点についての実情掌握が十分でないこと。
- 三 答申に付帯して当審議会が述べる意見などは次のとおりである。
- ① 「職員団体の登録」に関する条項については、自治体を越える職員団体、適用法律を越える職員の職員団体、についての登録ならびに構成員の範囲について「主たる構成員を職員」とすることを認めることは「結社の自由」の趣旨から当然のことであり法の運用にあたり慎重に配慮されるべきこと。
- ② また「法人たる職員団体」に関する条項については、登録されない職員団体の法人格取得については、すみや

かに立法措置をとるべきこと。

四 審議会の今後の方針は次のとおり。

- ① 基本問題と合わせて改正法全般にわたり、さらに今後、審議をつくすものとする。
- ② 特に未施行部分については速やかにその答申を行なうよう努めることとする。」

使用者側の対案

「一 未施行規定の取扱いに関する当審議会の意見は、昭和四十一年六月十四日に一括してこれを施行するものとする。

二 当審議会が右の答申をすることとする理由はつぎのとおり。

- ① 未施行規定の各項について、一応実質的な審議を了したものと認められる。
- ② 未施行規定は、もしその一部を施行しないときは、法的安定性を著しくそこない、労使間の混乱は避けがたいものと認められる。

③ 職員団体の構成および登録に関する規定は、現行法制と比較して改善をもたらすものである。

④ 交渉に関する規定は、職員団体との交渉を正常化するために必要なものである。

⑤ 専従制度に関する規定は、ILO八十七号条約の精神およびわが国の実情にかんがみ妥当である。

三 答申に付帯して審議会がのべる意見などはつぎのとおり。

① 登録されない職員団体が当局に対して交渉を求めた場合においても、当局が恣意的な理由のみをもってはその求めを拒むことがないことを期待する。

② 人事院等が管理職員等の範囲を決定するにあたり、公正に行なわれることを期待する。

③ 当局が交渉手続に関する規定を形式的に理解し、職員団体の交渉を不当に制限することのないよう希望する。

四 審議会の今後の方針——基本事項の審議の過程において、労使関係の実態に則して未施行規定をも審議の対象とする。

五 各委員の意見が一致し、または一致しつつあるものと確認すべき事項——未施行規定において登録された職員団体のみが法人格を取得することができ、登録されない職員団体は法人格を取得することができないこととなっているが、他の法人制度との均衡も考慮して別途検討する。」

総会には公益委員の答申案を附議されたが、労働側全員不同意で参加しないまま決定せざるを得なかった。答申主文は次のように、未施行規定の取扱いに関する意見を中心としたものである——

「未施行規定の取扱いについては、前述のとおり、審議の過程及び内容においては、労働側委員と使用者側委員との間に意見が対立した。その後の審議の結果においても、使用者側委員は未施行規定全部の一括施行を強く主張し、労働側委員は、全面棚上げを主張しながらも、最終的には管理職員等の範囲のみの凍結を固持して譲らず、完全な形においては意見の一致をみるに至らなかったが、現時点において考察するとき、当審議会は、次の如き判断の下に在籍専従制度に関する部分を除き、未施行規定を昭和四十一年六月十四日に施行することとするのは、やむを得ないものと認める。

#### 1 職員団体の構成及び登録に関する規定について

職員団体の構成及び登録に関する規定については、ILO八十七号条約との関係においては、現行法制と比較しておおむね相対的に改善をもたらすものであると認められる。

なお当審議会は、①登録されない職員団体が当局に交渉を求めた場合においても、實際上、合理的な理由がない限

り、恣意的に当局がその求めを拒むべきでないこと、②管理職員等の範囲の決定については、人事院等の当該行政機関は、管理職員等に関する規定が職員団体の自主性の確保に直接関連する制度であることを照し、職務の実態を十分に把握し、慎重にこれを行なうべきものであること、③職員団体の登録の切り換えにあたっては、無用の混乱を生じないように配慮すること、④登録されない職員団体も法人格を取得することができるように政府においてすみやかに検討すべきであると強く希望するものであることを付言する。

## 2 交渉に関する規定について

交渉に関する規定については、交渉が事実上必要な行為であることを認める立場において、職員団体の交渉を正常化するために一応やむを得ないものと判断される。ただ、当審議会は、職員団体のために十分な救済制度がない以上、当局がこれらの規定を形式的に理解し、職員団体の交渉を不当に制限することがないようにこれらの規定を運用すべきものと考ええる。

## 3 在籍専従制度に関する規定について

在籍専従制度に関する規定については、実情の把握が十分でなく、かつ、その適用に二年間の猶予期間があることからいって、この際は、その施行を一応見合わせるのが妥当であると思われる。

ただし、当審議会は、在籍専従制度に関する規定については、当審議会が早急に答申を行なうことを要請されていることにかんがみ、その施行を延期する期間については、特に留意することとする。

なお、当審議会は、未施行規定をも基本事項とあわせて、今後引き続き審議の対象とすべきであり、したがって、未施行規定の当否に関する当審議会の意見は、後日なるべくすみやかに逐次答申する予定であることを念のため申し添える。<sup>(5)</sup>」

(5) 山本喜陸編「ILO関係法と公務員制度審議会」（法律時報、三八卷九号、昭和四一年八月号）参照。

右の答申が、労働側全員欠席のまま決定された事情もあって、労使対立を残して任期中審議空白のまま第一次審議会は昭和四二年一〇月に終了した。

### Ⅲ 第二次公務員制度審議会の発足

第一次審議会が「未施行規定の取扱いに関する意見」を答申したことによって、未施行規定は昭和四一年一二月一四日に施行されたが（公共企業体等労働関係法の一部施行期日を定める政令、昭和四一年政令一八八号）、そのうち在籍専従規定だけは昭和四三年一二月一四日から施行とされた。経過的に関係法の一部改正法附則により、二年間従前の例によると規定されていたからである。労組側はこの規定の緩和と施行期日の延期を要求していたので、第二次審議会の早期発足を積極的に要望することとなった。

第二次審議会は、三者構成の委員を任命の上（会長前田義徳氏、全代理今井一男氏）、昭和四三年一〇月二五日に第一回会議を行なった。審議はまず在籍専従制度からはじめられ、一二月九日の第四回会議で新在籍専従規定の運用に慎重を期するよう政府に申入れた。<sup>(6)</sup>

(6) 一二月一四日の施行のため国公法一〇八条、人事院規則一七―二（職員団体のための職員の行為）が定められた。なお人事院規則五条は「諮問的な非常勤官職を占める職員に関する特例」を定め、全六条は新たに「短期従事許可制度（組合休暇制）」を創設した。地公法、公企体法、地公営法関係にもそれぞれ同様の規定がなされる。佐藤準一・森清「在籍専従制度」(ジュリストNo.415 昭和四四年一月一五号)参照。



審議会は昭和四四年一月からの会議で、労働基本権の審議をすることになった。

#### 四 結 言

公共部門の労働者すべてに適用される一般的労働政策を政府が持たなければならぬが、最低限としてILO八七号及び九八号条約の原則を政策化すべきであるという見地から、ドライヤー委員会は公務員制度審議会をその中央の焦点となる場として必要な権限を審議会に付与すべであるとした。(二二七二) それは関係労使のトップ・レベル会談の場であるとともに、政策の立案と具体的立法化という点では公益委員の能力に期待するものである。このことを、審議会の構成が労使各六名に対し、公益委員が八名であるところにもうかがわれるであろう。

第一次審議会の答申は、未施行規定を在籍専従制度に関する部分を除き、施行やむを得ないものと認め、それぞれの規定の運用について政府当局の適当な配慮を要望するにとどまった。『ドライヤー報告』の勧告に示唆したような、例えば管理職員等の範囲に一貫した基準を定めること、職員団体の登録拒否あるいは取消に対して裁判所への出訴を規定すること、交渉制限事項に關し政府事務の「管理運営」事項に實際的区別の線を定めること、などには触れられなかったのである。それは公益委員が、「自己の意見を開陳するというよりは、むしろ労使双方に対し審議を促進する意味で主として質問的発言を行なった」ということだけでなく、早期答申の時日切迫によるものであったろうか。したがって「当審議会は、未施行規定をも基本事項とあわせて、今後引き続き審議の対照とすべきである」ことを明らかにしたわけであろう。「第二次審議会においては、当然基本事項に関する政策の適用として立法問題にも触れる

ことが期待される。これがためには『ドライヤー報告』の勧告は少なからぬ示唆を与えていると思うのである。

公共部門の労働組合活動は、ILO八七号条約批准関係立法の実施によって、むしろ在来の慣行の規制に煩わしい拘束を加えたような観をまぬがれない。これは日本の特殊性の反応とも見られる。『ドライヤー報告』の発表された当初から、これを西欧的基準によるもので、日本の特殊性を理解しないものとの印象批評があった。はたしてこの大部な報告を通読した上でそう感ずるであろうか。すでに「日本事件」が結社の自由委員会でも年論議され、ついに世界ではじめて実情調査調停委員会を受諾するに至った経過に特殊性があらわれていた。ことにドライヤー委員会の来日後、労働大臣の側（一八二二）からも総評事務局長の側（二〇三〇）からも、いわゆる日本の特殊性が説かれ、それだからこそ労使の不信を解くためにトップ・レベル会談の勧告を念入りにおこなったのである。また全国的に具体的事件の精力的調査をおこなった詳細な記録をみれば、日本の官尊権威主義の遺制に対して「使用者としての政府」を教え（二二三三、要約・一七）、労働基本権制限の代償機関の不備と裁決に当ってのナチュラル・ジャスティスの欠除を指摘し、特に「過度の法律主義」（二二六〇、二二六六、要約・三一）——それには法規の煩雑だけでなく、解釈に弾力性を欠き、労使当事者の自主的団体交渉や協定の制限排除をも含む——をいませめたのである。「日本に、先進工業社会の必要に適した労働関係制度をもたらすためには、政府と労働側の双方における態度を大幅に変えることが、引続き必要であろう。本委員会は、日本が、新しい基盤の上に労働関係を樹立するに当って、古い伝統と近代的な慣行とを融合させていくことに、全幅の信頼をおくものである。」（二〇八九—二〇九〇、要約・二二）というソフトな示唆に、むしろ「古い伝統」とは何かを苦くかみしめなければならぬであろう。『報告』にかかげられた基準は、西欧的に根ざしたにしても、国際的、世界的原則となつていふことも明らかなのである。

『ドライヤー報告』の巻末には、まことに示唆に富む次のような一項がある——

「日本はいまや、先進工業社会である。日本が科学と技術の工業への応用に成功したことは、全世界の賞賛にみちた尊敬を集めている。本委員会は先進工業社会にふさわしい、公共部門の労働関係制度の開発について日本における政策に責任を負う人々を援助するよう要請されてきた。このことが複雑であり、また、政府の側におとらず、労働組合の側にも重要な態度の変化を要請する、ある面では論議をかます仕事であることは、驚くにあたらない。すべての産業社会は、長年にわたり、この問題に取り組んできた。米国が連邦の公共部門における労働関係について、その最初の包括的な調査を実施し、その調査の結果、重要な政策の変更を採用したのは、一九六一年という、ごく最近のことであった。」〔二二五〇〕

米国が公共部門の労働関係について重要な政策変更を採用したという一九六一（昭和三六）年は、マ書簡政令から三年後、ILO結社の自由委員会に日本事件が提訴されてから三年後に当たる。

また、『ドライヤー報告』の出た一九六五年のILO第四九総会には、「公共役務に関する合同委員会」(Joint Committee on the Public Service)を設立する決議が採択された。この問題は、一九六三年（二月二十五日～二月六日）ジュネーブで開催された「公務員の労働及び職務条件に関する専門家集会」(The Meeting of Experts on Conditions of Work and Service of Public Servants)ではじめて提起されたものである。その後合同委員会設置について、ILO事務局長に、政府方面や、多数の非政府的国際諸団体から賛意が寄せられた。一九六六年一月、ILO第一六七理事会は、合同公務員委員会の設置を決定し、政府代表十六名、公労員代表十六名で構成、委員の人选については、事務局長が理事会の政府、労働者の各グループと協議の上、理事会に提案してきめること、中央地方の行政庁を問わず公務員に特有な労働・社会問題を検討して理事会に報告することとした。<sup>7)</sup>第一回会合は一九七〇年を予定しているが、昨一九六八年一月の第一七三理事会では、次のような議題案を審議した。

- ① 公務員の雇用条件に関する一般的検討
- ② 結社の自由および公的業務の雇用条件決定における職員参加の手續
- ③ 公的業務における専門職業の問題

このような事情からみるならば、技術革新時代の労使関係に起ってきた世界的変動に対処して、公共部門の労働政策検討の場として公務員制度審議会の役割が期待されるとともに、労働法問題の研究もさらに重要性を加えるものと考えるのである。

(7) cf. I. L. O. Official Bulletin Vol. XL VII, No.3, July 1965, Supplement I. 賛意を表し情報を提供した非政府的

国際諸団体は下記のものである。

- 1) The Public Service International, 2) The Postal, Telegraph and Telephone International, 3) The International Federation of Free Teachers' Unions, 4) The Trade Unions International of Public and Allied Employees, 5) The International Federation of Christian Trade Unions of Employees in Public Service and P.T.T., 6) The International Confederation of Senior Official and International Council of Nurses. (I. L. O. Minutes of the 167th Governing Body, 1966; Official Bulletin, 1967, No. 1.)

(一九六九・二・一〇・稿)