

早津裕貴著

『公務員の法的地位に関する 日独比較法研究』



評者：野川 忍

1 本書の意義

本書は、日本の公務員の実態の変遷と制度の変貌につき、ドイツとの比較を通して、その特質の確認と展望とを示そうとした力作であり、今後の同種研究にとって、エポックメイキングな一冊となることは間違いない。

日本の公務員については、近年、その非正規化と労働条件の低下をはじめ、制度全体の見直しを必要とするような諸課題が生じている。著者は、これまでの公務員の実態と制度にみられた、法令に裏打ちされた雇用保障と労働条件決定システムが、従来の機能から徐々に変化し、それとともに、公務員の法的適用関係や学説における公務員の法的地位の理解もまた変貌しつつあるとの認識を踏まえ、日本の公務員制度の抱えている法的課題を抽出したうえで、それらの具体的把握や今後の対応を考えるにあたっては、背景にある公法関係の理解が不可欠であることを指摘する。そして、憲法15条に立脚する、公法上の制度としての公務員制度の現状の適切な理解のためには、同様に公法上の制度として公務員制度を有しながら、日本と類似した課題に直面しているドイツの状況を検討することに高い意義があることを指摘するので

ある。

著者も指摘するように、明治時代以来の日本においては、官吏(Beamte)と職員(Angestellte)労務者(Arbeiter)を骨格とするドイツの公務員制度が基本的な模範とされ、天皇の官吏をヒエラルキーの頂点とする広範な公務員制度が定着していたが、第二次大戦後に、アメリカ型の民主国家における公僕としての公務員理念が導入されたことにより、理念的基盤は大きく変わった。しかし、特別権力関係論をはじめ、公務員の国家及び自治体との関係が、労働契約ではなく任用行為という独特の行政行為によることとされている実態など、ドイツの影響はなお無視できない。また、非正規化と、労働条件の低下が必ずしも特別なことではなくなっている状況は、日独共通の課題となりつつある。このように、基本的な枠組みと現状における課題とがオーバーラップする現代の両国の制度を、それぞれの現行制度を確認したうえで重層的に比較検討することにより、ドイツ公務員制度の実相を正確に理解し、また日本の公務員制度の特質と展望をあらためて提示することに、本書の最大の意義があると言える。そして、本書が具体的な解決課題として提示する非正規公務員の雇用保障や労働条件決定システムへの対応についても、ドイツにおいては官吏と公勤務者を基本的には峻別し、官吏に保障されるさまざまな法的利益をダイレクトには享受できない非正規公務員やパート勤務の公勤務者等も、ドイツ労働法制を貫き、社会的実体としても重要な協約自治の適用やその間接的影響によって、一定のバランスのとれた対応を実現していることが示され、それを踏まえた日本の非正規公務員制度の著しい欠陥と改善の方向性が模索されるのである。

2 本書の内容と評価

(1) ドイツにおける官吏と公勤務者の法的関係

本書は、問題の所在、日独の公務員法制を比較検討する理由、等を明らかにした序章を皮切りとして、第一編「ドイツ法」では、ドイツの公務員（本書では公勤務者）をめぐる法制度と政策の全般が基本法によって基礎づけられ、それは基本法制定以前の官吏の絶対性を排し、その相対的な立場を前提として、官吏という身分的印象をもたらすタイトルにふさわしい特殊な職務、責務を限定する方向に向かってきたことを明らかにしたうえで、なお現存する官吏の特別な法的地位を確認する。官吏の法的地位は日本と同様公法的なものとして、労働契約によるものではなく、任用による特殊な権利義務関係を基軸とする。そのことは、官吏の法的地位に対する制約としてだけでなく、身分保障などの保障理念としても機能しており、官吏の就労条件は一般労働法の保障内容を安易に下回することは許容されていない。これに対し、官吏ではない公勤務者は、ドイツ労働法制の協約自治のもとにあり、基本的に民間の労働者と法的な相違は大きくない。しかしながら、官吏という身分は古くからドイツ行政管理体制の根幹をなしており、ドイツ帝国成立後も、またワイマール時代からナチス政権を経て、基本法制定後に至っても、官吏という特別な身分とその特殊な職責については、内実の変遷はあっても一貫して変わることがなかった。

もっとも、本書において注意深く指摘されているのは、官吏と公勤務者との相違が、その意義において変化をきたしており、またその関係において相対化されつつあることである。たとえば、官吏の雇用保障については、基本法のもとにおいて、経済的理由による免職が厳しく排除されているなど特別な権利保障が確保されているほか、労働条件の決定変更に関しても、非正規の勤務者に対して非常に厳格な制約が課されている一方で、日本と同様その数が激増して

いる非正規（ドイツの場合は基本的にパートタイマー）の公勤務者については、パートタイムであることを理由とする不利益取り扱いが禁じられ、勤務時間に比例した給与設定が基本とされているほか、任期を除いて官吏と同様の規律に服することが予定されているなど、官吏との不合理な格差は禁じられている。最も重要な日本との相違は、非正規の就労者であるという位置づけが、日本では民間におけるのと同様正規労働者との身分的な格差のように扱われているのとは異なり、協約自治や就業促進法の適用などによって、相対的なものと扱われていることは重要なポイントであろう。

また、本書のドイツ法に関する検討の中心的な関心として、このような公務員の二元構造の緩和傾向に応じ、かの国でも公務員法制の統一的な再構成の試みがあったことが丁寧に紹介されている。特に、1973年と2003年に、それぞれまとまった報告書が公表されたことは注目される。統一的規制の手法として、官吏と公勤務者を包括する法律の制定か、法律と協約を連携させるかの二つを基軸として検討がされているが、結局それはいずれも実らなかった。本書の評価によれば、官吏については基本法32条が、公勤務者については同9条3項が適用される構造に変更がない中で、官吏、公勤務者の雇用保障や労働条件のあり方に関する基本的な枠組みを統一することの困難さは、実態としての両者の接近や類似性の増大などを凌駕するものではない、とされていることがうかがえる。その一方で、繰り返し指摘されているように、雇用保障や労働条件などの重要な側面において過度の乖離が生じないように、官吏法制と、公勤務者に適用される協約内容の合理的対応によって、実質的な同化の方向への努力がなされてきたことの重要性は看過しえない。したがって、ドイツの公務員制度の中心的な問題点は、本書のスタ

ンスからは、実質的な同化への多様な試みがこれほどになされていながら、基本法上の制約等、二元構造の枠組みから完全に脱却することはできないという点であるということになる。

この問題意識は、本書が公刊された契機の一つである、日本の非正規公務員に対する制度的対応の不備をどう改善するか、という、よりブレイクダウンされた、しかし日本の公務員法制の課題としては最も重要な点の検討に寄与するとの前提を踏まえたものであることに注意すべきであろう。

(2) 日本の公務員法制の比較法的特質

第二編は、日本の公務員法制の検討であり、当然ながら検討対象となる情報の多くは読者には既知であるが、本書では、それを非正規公務員に対する制度的不備とその具体的内容を、特に雇用保障と労働条件決定の観点から行っていることに際立った特徴をみることができる。

まず第一章では、日本国憲法 15 条に定められた公務員に関する基本的法制度の意義を、本書の問題意識から再検討している。周知のように日本の公務員制度は、全体の奉仕者として一括した位置づけのもとにあり、ドイツのように官吏と公勤務者が、国の雇用者として基本的身分を異にするようなシステムは取られていない。公務員法制の憲法上の根拠規定である 15 条は適用対象を区分してはいないし、具体的な公務員法制もその原則に沿っている。民主主義の基本原則のもとで、公務員制度が行政の安定性、中立性、公平性などの理念を土台として組み立てられていることはドイツと大きな変わりはないものの、ドイツにおいて憲法上特殊な基本法上の職責を担うため官吏として位置づけられている者以外の公勤務者（非正規も含む）が民間労働者と基本的に共通した法的規律のもとにあるのに対し、日本では職責の如何を問わず

公務員法制の一元的規制のもとにおかれていることは決定的な相違となっている。そのため日本の公務員である限り就労関係は労働契約によらないという仕組みが貫かれている。雇用保障の基本的仕組みも、労働条件が予算の範囲内で国や自治体の決定によっていることもここから正当化されている。ただ、日本の公務員制度は第二次大戦後の混乱期に二元的な制度として構築される試みが一定期間なされていたことは看過できない。すなわち、1945 年制定のいわゆる旧労組法は公務員と民間労働者とを区別せずに適用され、公務員の身分に特段の階層や地位の相違を設けていなかったが、1946 年に制定された労働関係調整法が非現業公務員の争議行為を禁止したおり、その対象となる公務員の範囲を限定することにより、結果として公務員の立場に法制度上の基本的な相違が導入された。そしてその結果は今でも制度の土台としては変わっておらず、その意味では日本の公務員制度を「一元的」と称することには無理があることは、すでに指摘されている通りである（『書評『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』』島田陽一、田村達久、渡邊賢 季労 279 号 117 頁）。

こうした基本的視点から、本書では、第二章において雇用保障を、第三章において労働条件決定の制度を取り上げ、日本の公務員制度が有している根本的な課題を提示したうえで、その解決の方向性を示している。検討の根底にあるのは、公務員の雇用保障がすでに相対化しているのみならず憲法上の公務員制度の理念に照らしても明確ではないこと、労働条件が原則として法定される仕組みの理念基盤も曖昧であるだけでなく、現実に即していないことなど、これまで十分な考察と分析に欠けてきたとの強い危機感である。非正規公務員の実態と法制度を中心に取り上げているのも、その危機感が最も

集中的に具現化している領域であることが主たる理由であるといえよう。

まず雇用保障については、公務の安定性や中立性などの観点から一方では身分保障としての雇用の手厚い保障制度などの特別な権利が与えられ、他方では労働基本権の制限に代表される特別な制約があるが、それらはそれ自体として絶対的な要請とはならないのみならず、成績主義の要請や定員管理といった点も非正規公務員の処遇が劣後してよいことの裏付けにはならないことなどからみても、非正規公務員の雇用保障が劣後してよい根拠にもならないことが主張される。それを踏まえて再度参照されるドイツ法においては、有期類型の官吏であっても法律上特段の定めがある場合に限って許容されているし、それは公勤務者についても同じである(パート有期法14条)。こうした観点から本書では、雇止め法理も無期転換制度も排除される有期の公務員に対する政策のあり方の再考を促し、労契法18条、同19条が公務員を全面適用除外としていることを批判する。

また労働条件の決定についても、公務員の立場に関する理解を、基本的に日本と共有するドイツにおいては、労働条件、特に賃金の決定が交渉によらない代償が協約賃金の水準を基本的な根拠とするのに対し、日本では財政民主主義を重要な根拠として、具体的には人事院が公務員の給与水準を決定している。このこと自体が、公務員の業務の多様性や憲法28条の労働基本権が公務員を排除していないことなどから重要な問題であることはつとに指摘されてきた(菅野和夫『『財政民主主義と団体交渉権』覚書』(法協百周年記念論集第2巻328頁))が、現行法制のもとでも絶対的な要請ではないことが明らかにされ、それを前提として、公務部門における均等・均衡処遇も十分に可能であるこ

とを示すのである。そして、団体交渉と労働協約を基軸とする労働条件決定システムがそのままでは適用しえないとの観点も、労働条件を交渉や協議など当事者間で決めていくシステム自体を全面的に不可能とするものではないことを強調して、「公務員法による規律、特に、その『保障』的側面にも着目しつつ、対立する諸原理との調整のあり方を探求し、また、そのうえで一般労働法による規律との関係性を分析しようとする相関的思考方法」の重要性を説くのである。

3 結語

以上のように本書は、単にドイツと日本の公務員法制や実態の比較を通して両国の法制度上の特質を浮き彫りにしようとするだけではなく、今まで十分な検討がなされず、あるいは問題としては検討がすんだかのように思われてきた日本の公務員法制の重要な問題点についても根本的な見直しを迫るものである。確かに、1973年の全農林警職法事件以来、最高裁による公務員の労働基本権制約の正当性は定着したかのように見えるし、非正規公務員に対する民間の非正規労働者との処遇の相違に対する活発な議論も起こってはいない。しかし、それは十分な検討の不足によるものであって、人事院勧告が機能低下を著しくみせ、非正規公務員の機能と規模が増大する現在にあっては今後の公務員制度の行き詰まりを容認することにもなりかねない。本書が問う課題とその解決への提案は、政策的にも理論的にも、正面から受け止められ、また応答されるべきであろう。

(早津裕貴著『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』日本評論社、2022年2月、VIII+356頁、定価6,820円(税込))

(のがわ・しのぶ 明治大学専門職大学院法務研究科教授)