

(要約)

フランス公務員法に関する考察
——憲法上の基礎と法制度上の実像を対象として——

奥 忠憲

序論

近年の日本においては同法制の改革が関心の対象となっているが、こうした改革は、一方で、憲法第73条4号等に基づく勤務条件法定主義原理と、他方で、憲法第28条に基づく労働基本権といった憲法上の要請にも関わることから、こうした要請に立脚した憲法学の議論が求められる。

他方では、近年のフランスにおいても、公務員参加法制をはじめとした労使関係法制の改革が議論されており、実際にも、「公務員制度に関する労使間対話の刷新及び多様な規定に関する2010年7月5日法律第2010-751号」をはじめとしたいくつかの法改革がなされている。こうしたフランス公務員参加法制は、日本では伝統的に行政法学の検討の対象とされてきたのであり、近年の公務員法制度改革も、行政法学において紹介され、検討されているものである。

その一方で、とりわけ近年のフランス公務員においては、他の法分野と同じく憲法上の法源を参照する憲法化の現象が進んでいる。こうした状況を考慮すると、公務員参加法制度に関する憲法上の基礎を明らかにし、そのうえで、近年の法改正を中心に同法制度を検討することにより、こうしたフランスの法制度を日本の法制度との比較の対象とすることは、日本における近年の法制度改革をめぐる議論においても求められている。

そこで本稿では、こうしたフランスの公務員参加法制につき、憲法上の基礎を検討したうえで、近年の法制度や議論を中心に検討することを目的とする。

第1部 憲法上の基礎

公務員参加法における憲法上の基礎として、官公吏の権利利益や勤務条件を法令によって一方的に定めるべきとする官公吏関係法令規律原理（第1章）と、公務員をも含めた労働者が勤務条件等の決定に参加することを求める労働者参加原理（第2章）を確認したうえで、両原理を検討する（第3章）。

第1章 官公吏関係法令規律原理

第1節 第三共和政期

官公吏関係が議論され、同原理が確立した第三共和政期における議論を、契約規律関係説、折衷説、法令規律関係説に類型化して順に確認し、そのうえで、こうした議論を当時の時代状況を踏まえたうえで検討する。

第1に、官公吏関係を契約によって規律されるものとする契約規律関係説は、当初において支配的であった見解である。同説は、主として、任命と辞職における当事者の意思の存在を認めることによって官公吏になる自由を保障するために官公吏関係の契約規律性を主張するものではあるものの、既に、折

衷説における類型のひとつや法令規律関係説と同じく官公吏の権利義務が法令によって一方的に決定されるべきことを主張するものである。

第2に、折衷説は、民間労働者とは異なり、一般利益の保障に強く関わる国家に固有の作用に従事する官公吏については行政当局との法令規律関係性を認めるものの、その一方で、こうした作用に従事するわけではない官公吏については行政当局との契約規律関係性を示すことにより、両者を折衷するものである。法令規律関係にある官公吏から後者を除外する判例において、同説と共通する考え方を看取できる。

第3に、官公吏関係を専ら法令によって規律されるものとする法令規律関係説は、一方で、一般利益を保障するために法令によって官公吏関係を一方的に規律すべきことを主張するものの、他方で、法令を通じた官公吏の権利利益の保障を強く求めるものでもある。また、契約規律関係説と同じく、任命や辞職における当事者の意思の存在を認めるが、この意思と契約における当事者間の意思との相違を指摘することにより、こうした意思の存在が官公吏関係の契約規律性につながることを否定するのである。同説は、第三共和政において最終的には支配的な学説となり、行政裁判所における判例法理として確立した。

こうした3つの類型を確認したうえで、第4に、こうした第三共和制期における官公吏関係に関する議論が念頭においていた官公吏の状況を明らかにする。すなわち、当時は、資本主義が発展し、国家の経済活動が急速に拡大してきた時代であったのであり、こうした情勢を受け、公権力の行使との関連性の薄い職務に従事する非幹部官公吏を中心とした官公吏の人員が急増した時代であった。官公吏関係においては、行政当局による情実主義的で恣意的な行為が横行しており、こうした行為から非幹部を中心とした官公吏の身分や権利利益を保障する必要があった。こうした状況を受け、折衷説は、こうした非幹部官公吏に適した類型を設けることにより、彼らに適した法を適用しようとしたのであり、法令規律関係説は、法令における官公吏の保障を求めたのである。その一方で、急増した官公吏による要求に対し、法令を通して一方的に抑制する必要が生じたことから、契約規律関係説、折衷説における法令規律関係にある官公吏、及び、法令規律関係説は、法令による一方的規律を求めたのである。

第2節 ヴィシー政府から現代まで

第三共和政期において判例法理として確立した官公吏関係法令規律原理が、その後のヴィシー政府から現代までにおいても受け継がれていることを確認する。

第1に、同原理は、ヴィシー政府において定められたフランス史上初の統一的な官公吏身分規程において法定化された。

第2に、同原理が第四共和政においても官公吏一般身分規程法律に規定された。同法律の制定過程においては、同原理が、一般利益を保障するために必要であること、及び、官公吏になる自由を否定するものではないことが確認されており、このようにして、第三共和政期の議論が考慮されている。

第3に、同原理は、第五共和政においても現在に至るまで途切れることなく官公吏一般身分規程法律において定められている。第五共和政憲法においては、34条において限定列挙されている法律事項のひとつとして、国家の文武官公吏に与える基本的保障が定められており、公務員法に関するその他の事柄は37条において命令事項であるとされている。

第2章 労働者参加原理

第1節 理論的基礎としての社会的デモクラシー論

労働者参加原理の理論的基礎とされている社会的デモクラシー論は、労働条件等の決定過程において個人の自律性や実質的平等を保障するために、労使関係をはじめとした社会の領域においても、民主政原理に基づき、労働者をはじめとした当事者の参加を保障することを要請するものである。同論に基づき、労働者参加原理は、第四共和政憲法前文第8段において憲法上の原理として確立した。

第2節 労働法における法制度と憲法院判決

労働者参加原理は、労働法においては協約法制と企業内職員代表法制によって具体化されており、憲法院も、同原理に憲法上の効力を認めただうえで、これらの法制度が同原理に基づくものであるとしている。ただし、憲法院は、労働権に関する基本的原理の決定を法律事項とする憲法34条を根拠に、立法府に対する非常に広範な裁量を認めており、同原理に基づいてはほとんど法律を統制できていない。

第3節 公務員法における法制度と憲法院判決

公務員法において同原理は、協定法制と労使代表型諮問機関法制において具体化されている。特に後者の法制度については、第四共和政期にこれを官公吏一般身分規定法律に定めたときに、同法の制定過程において、公務員法にも社会的デモクラシー論と同原理が適用され、これらに基づき法制度化されるものであること、及び、同法制度における公務員の参加が彼らの有する具体的な知見の利用につながるものが指摘された。また、憲法院は、公務員法においても同原理が憲法上の効力を有することを認めており、同原理に基づく労使代表諮問機関への諮問を経ずに提出された法案による法律が違憲となりうる余地を示しているものの、労働権に加えて官公吏に対する基本的保障をも法律事項とする憲法34条を理由として、同原理に基づく違憲審査においては立法府に対する極めて広範な裁量を認めている。

第3章 検討

第1節 官公吏関係法令規律原理

官公吏関係法令規律原理について以下の3点を指摘する。

第1に、同原理は、一方において、官公吏に対する法令上の保障を求めるものであり、他方において、一般利益や公共の利益を保障するために、法令を通して官公吏の勤務条件や権利義務を一方的に規律することに主眼を置くものである。

第2に、日本と同じくフランスにおいても財政民主主義原理が存在するものの、同原理は、日本における勤務条件法定主義原理に関する議論とは異なり、明示的に官公吏関係法令規律原理の基礎とされているわけではない。

第3に、同原理は第三共和政期から現代においてまで妥当するものではあるものの、第三共和政の政治制度と現代の政治制度とを比較すると、後者の方が、選挙において示された民意が直接的かつ単線的に公共政策の決定に反映されやすい状況にあるのであり、同原理に基づき法令によって一方的に規律される官公吏の勤務条件や権利利益も、こうした民意に直接に基づき法令を通して脅かされ得る不安定な状態に置かれているものと評価することができる。

第2節 労働者参加原理

労働者参加原理について以下の6点を指摘する。

第1に、労働者参加原理は、個人の自律性を保障するために社会の領域にも民主主義の原理を適用すべきことを求める社会的デモクラシー論を理論的基礎とするものであるが、同論と同原理は、実際には、直ちに社会の領域に属するわけではなく、法令による他律的決定の求められる公務員法においても適用されている。

第2に、このように個人の自律性の原理を労働者参加原理の基礎とする社会的デモクラシー論は、労働基本権の基礎に自己決定の理念を据える日本の議論とも共通するものであり、こうした議論においても、自己決定に基づく労働基本権が公務員法においても保障される。また、日本では、労働基本権における手続保障としての意義が指摘されており、こうした手続保障としての意義は、フランスにおける公務員法の労働者参加原理に関する議論からも看取することができる。

第3に、公務員の参加が彼らの有する具体的な知見の利用につながるとする前記の指摘は、利益代表の有する具体的な経験や知見をいわば一種の専門性であると評価するフランスにおける利益代表に対する認識に基づくものであると思われる。

第4に、20世紀において公務員参加法制が徐々に整備され、労働者参加原理が第四共和政憲法において憲法原理として確立し、同原理が公務員法制度においても適用されるに至った歴史上の要因として、20世紀初頭から徐々に国家と組合との対立関係が解消されていったことにも留意する必要がある。

第5に、前述した政治制度の現状を考慮すると、民意に基づく法令による官公吏に対する規制を適正化することにより、官公吏の有する権利利益、彼らにおける自律性、及び、彼らの有する具体的な知見という意味で専門性の利用を保障するためのものとして、公務員の参加が現代の政治制度において重要性を増してきていると評価することができるであろう。

第6に、公務員の参加の保障において広範な立法裁量を認容するという点は、日仏両国において共通するものである。

小結

このように、第1部においては、官公吏関係法令規律原理と労働者参加原理を検討したが、その中において、公務員参加法制度を構築するにあたっては広範な立法裁量が認められていることが確認された。そこで、労働者参加原理と官公吏関係法令規律原理が、公務員参加法制度においてどのように具体的に保障されているのか、換言すると、同法制度における両原理の実像を明らかにする必要がある。この点が第2部における課題となる。

第2部 法制度上の実像

こうした課題を受け、第2部は、近年における法制度改革と、その結果である現行法制度を確認し、さらなる法制度改革に向けた議論を明らかにしたうえで（第4章）、具体的な法制度において両原理が保障されるものと考えられているかを検討するものである（第5章）。

第4章 近年における法制度改革、現行法制度、及び、法制度改革に向けた議論

第1節 経緯

第1に、近年の改革に至る議論の嚆矢として、ジャック・フルニエによる2002年の白書は、とりわけ、①労使代表諮問機関における労使代表同数構成による公務員代表の参加を形骸化、②国家、地方、病院公務員制度に共通する問題の諮問手続における地方公務員制度高等評議会と病院公務員制度高等評議会への諮問の簡略化、③官公吏組合と政府当局との交渉に関する法制度と実態との乖離、④少数派組合との協定を尊重した意思決定、⑤公務員代表選出過程における非正規公務員の不在を問題視している。

第2に、近年の改革の直接の契機として、2008年のベルシー協定が、①公務員代表の選出における非正規公務員の参加の保障、②交渉制度の整備と、公務員代表選挙の得票に基づく協定有効要件の創設、③諮問機関における労使代表同数構成の廃止、④国家、地方、病院公務員制度に共通する問題を専門に管轄する諮問機関の設置、⑤行政管理委員会制度の再整備、⑥官公吏組合の有する権利とリソースの強化を求めている。

第2節 2010年7月5日法律第2010-751号と2016年4月20日法律第2016-483号

2010年と2016年における法制度改革の概要を確認する。

第1に、協定法制については、①実態に応じた法定交渉事項の多様化、②公務員代表選挙の結果に応じた協定有効要件の創設、③交渉当事者である官公吏組合の人的リソースの強化を目指した専従者への保障の拡充といった改革が行なわれた。

第2に、労使代表型諮問機関法制についての主要な改正点としては、①諮問機関における労使代表同数構成の廃止、②国家、地方、病院公務員に共通する事柄を管轄する公務員制度共通評議会の設置と整備、③公務員代表選出過程における非正規公務員の参加の保障、④公務員代表選挙に提出される候補者名簿における男女比の保障を挙げることができる。

第3節 現行法制

こうした改革を経た現行法制度を確認する。

第1に、協定法制について確認する。官公吏組合は、政府当局と行政当局と交渉し、その結果として、協定を締結する。この協定は、関係する労使代表諮問機関の公務員代表選挙において少なくとも合計で50パーセントの票を得た一つ又は複数の官公吏組合によって署名されたときにのみ効力を有する。ただし、この場合であっても、官公吏関係法令規律原理の要請に基づき、その効力は法的なものではなく、政治的倫理的なものにとどまる。

第2に、労使代表型諮問機関法制について確認する。同機関では、関係公務員による選挙の結果に基づいて官公吏組合から輩出される公務員代表と、関係政府当局から選ばれる使用者代表が審議し、原則として公務員代表のみによって票決される。法令上の諮問義務に反して諮問を行わないときには、その後の行政行為は、越権訴訟の対象となり、また、その後成立する法令は、憲法院における違憲審査の対象となる。また、諮問の結果として示される答申は、法的には諮問者を決して拘束するものではないものの、諮問者において考慮される。人事行為に関する諮問を受ける同数人事審議会を除き、公務員代表と使用者代表は同数構成ではない。

第4節 協定への法的効力の付与に関する議論

現行法制度を改革しようとする議論として、特に、協定への法的効力の付与に関する議論を確認する。こうした議論においては、とりわけ、ポルトガルの協定法制が比較対象として注目されている。ここでは、協定は、その実施義務を行政当局に対して課すのであり、内閣に対しても、その協定の実施に必要な命令を180日以内に制定する義務と、その協定の実施に必要な内閣提出法律案を45日以内に提出する義務を課しているのである。しかしながら、フランスにおいては、こうした協定は特に憲法第21条における首相の命令制定権を制約するものであり、違憲であるという認識が前提とされている。そのうえで、こうした憲法上の権限に配慮しつつ協定に法的効力を付与するものとして、命令や法律によって認可された協定に法的効力を与える制度が提案されている。さらに、法定の枠内において、身分規程におけるキャリアパスに関する準則以外のうちの一部に関する協定に対しては直接に法的効力を与える制度も提案されている。また、公務員代表選挙結果に基づく協定有効要件の創設は、将来における協定に対する法的効力の付与に向けた段階のひとつであると評価されている。

第5章 検討

第1に、近年においては、数十年間にわたって維持されてきた伝統的な枠組を転換してでも、できる限り公務員の参加を保障するような改革を行なうべきであると考えられており、実際にも、こうした改革が行われている。こうした改革の背景には、伝統的に官公吏組合と対立関係にあった右派政党においても、公務員の同意を尊重し、彼らの意見も生かしながら公務員制度改革を推進していくために公務員の参加を保障すべきであるとする姿勢に変わってきたことを指摘できる。

第2に、近年における公務員参加法制度改革は、その他の公務員法制度改革に先行して議論され、実行されたものである。前記における現代政治制度の動向を踏まえると、後者の改革の過程において、選挙における多数派の意思から公務員の権利利益を適切に擁護するために前者の改革が行なわれたと評価することができる。

第3に、フランスの法制度や議論からは、公務員法における労働者参加原理を最大限保障することを目指しつつも、官公吏関係法令規律原理や、同原理の含意する憲法上の権限を十分に尊重しようとする姿勢を看取することができる。

結論

最後に、第1部と第2部を同時に見渡し、そこから得ることのできる示唆を明らかにし、そのうえで、依然として残されている今後の課題について指摘する。

第1に、近年のフランスにおける法制度改革においては、公務員の参加の保障される範囲を大きく広げることが目指されているものの、その一方で、官公吏関係法令規律原理は依然として十分に尊重されるべきものとして考えられている。この点は、一方で勤務条件法定主義原理を尊重し、他方で協約締結権を保障することが求められている日本における労使間の合意に対する法的効力の付与に関する議論においても大いに参考に値するものと思われる。とりわけ、2011年に提出された国家公務員の労働関係に関する法律案は、第17条において、内閣に対して国会への法案提出や命令の制定改廃を義務付ける効力を団体協約に認めている。こうした効力はポルトガルの法制度においても認められているが、フランスにおいては、こうした効力を認めることが特に憲法第21条における首相の命令制定権に反するものであると考えられている。日本においても、内閣に対し、憲法第73条において命令制定権が保障されており、憲法第72条に基づき法案提出権が認められているものの、その一方で、同法案第17条の規定は、こうした権限を大幅に制約するものであると評価できるのであり、この点において、フランスにおける議論と対照的であることは注目に値する。ただし、日本とは異なり、フランスにおいては憲法37条において独立命令の制定が認められていることにも留意する必要がある。とはいえ、ポルトガルにおいても独立命令の制定が認められていることに鑑みると、フランスにおいて、独立命令制定権の存在がポルトガルの法制度を違憲とする主張の直接の根拠となっているわけではないと思われる。

第2に、フランスの法制度や議論からは、労使間の合意に法的効力を与えることを必ずしも保障すべきとしているわけではないものの、官公吏関係法令規律原理と調整しつつ、公務員が勤務条件等の決定過程に参加することを保障すべきとするものとして公務員法における労働者参加原理が理解されていることを看取できる。こうした理解は、ドイツ法から着想を得た日本の議論においても共通するが、ドイツとは異なり、日本と同じく公務労使関係における公務員の権利の憲法上の意義が明確に確認されているフランスにおいても確認されるのである。

第3に、とりわけ現代のフランス政治制度においては、官公吏関係法令規律原理に基づき法令によっ

て権利義務や勤務条件を決定される官公吏の地位は、選挙における多数派の意思に依存して大きく動揺しうる不安定なものとなりかねない状態にある。したがって、こうした意思に対して、彼らの権利利益を擁護するために、さらには、公務員における個人の自律性を保障し、公務員の有する具体的な知見という意味での専門性を利用するためにも、労働者参加原理に基づく公務員の参加を保障することが求められるのである。現代の日本の政治制度も、選挙における多数派の意思が直接に反映されやすい政治制度へと変容してきていることから、選挙における多数派の意思に対して、公務員の権利利益を擁護し、彼らにおける自己決定にも配慮し、彼らの有する具体的な知見という意味での専門性を利用できるようにするためのものとして、公務員に認められている労働基本権と、これに基づく法制度を位置づけなければならない。

第4に、日本の公務員法における労使交渉と労使間の合意は、その合意が法令等を通して関係公務員全体に適用されるとすると、交渉や合意における当事者以外の者に対しても影響するものである。したがって、公務員代表選挙において選出された公務員代表、及び、その選挙において関係公務員を十分に代表するものと認められた団体が政府当局と交渉し、少なくとも法的な拘束力を有することのない意見を表明し、または、少なくとも法的な効力を有することのない協定を締結することを保障する法制度を整備することは、関係公務員の意見を適切に反映させることにより、ひいては、公務員の自律性や自己決定を保障し、公務員の有する具体的な知見を利用できるようにし、公務員の権利利益を彼ら自身の手によって擁護できるようにするためには必要である。ただし、少数派組合の有する団体交渉権や、組合内部や公務員代表選挙における少数派公務員への手続保障にも配慮した法制度を整備することも必要である。

本稿全体における考察から導くことのできる示唆は以上の通りである。しかしながら、依然として以下の課題が残されている。

第1に、本稿においては、現代の政治制度において公務員参加法制度改革が公務員法制度改革全体に与える影響について具体的に詳らかにできるほどにまでは、公務員参加法制度以外の公務員法制度を十分に検討できているわけではなく、したがって、こうした観点から、公務員参加法制度以外の公務員法制度についても研究していかなければならない。

第2に、公務員の参加の有する現実における意義や影響力は、争議権をはじめとした労使関係における他の権利の保障のあり方にも依存するものであることから、こうした権利についても考察する必要がある。

第3に、本稿においてはほとんど扱うことのできなかつた日本の議論や法制度についても、今後において検討を進め、そのうえで、日本における法制度を憲法原理に照らして具体的に構想する必要がある。

第4に、本稿において明らかにしたとおり、依然として、憲法院は公務員参加法制度については憲法34条に基づき立法府に対する広範な裁量を認めているのであり、したがって、本稿においては、この法制度を統制する憲法上の要請を具体的に明らかにすることはできなかつた。とはいえ、この点について

は、QPC 制度の影響 を考慮すると、今後において憲法院によるさらなる判断の蓄積を大いに期待できるものである。また、公務員参加法は実際の法制度においても発展の途上にあり、同法制度は、依然として、協定への法的効力の付与をはじめとしたさらなる改革に向けて議論されているものである。したがって、公務員参加法に関する憲法院判決と法制度改革の動向を注視していく必要がある。本稿において公務員参加法における憲法上の基礎を検討したことは、こうした今後の展開を受けた研究においても意義を有するものである。