フランス公務員参加法における基本原理（三・完）

——官公吏関係法令規律原理と労働者参加原理——

奥　忠　憲

目　次

はじめに
第一章　官公吏関係法令規律原理
第一節　第三共和政期における判例法理の変遷
第一款　私法上の労働契約関係から公法上の契約関係へ
第二款　ミネール判決における法令規律原理の確立
第二節　第三共和政期における学説の展開
第一款　公法契約関係説
第二款　法令規律関係説
第三款　契約関係の官公吏と法令規律関係の官公吏との区別説（以上、一八三巻三号）
第三節　第三共和政期の時代背景を踏まえた官公吏関係論の検討
第一款　官公吏に対する規制の必要性
第二款　官公吏に対する保障の必要性
第三款　協定に関する議論の不在
第四節　ヴィシー政府期以降における法令規律原理の展開
第一款　ヴィシー政府期と第四共和政期における法令規律原理の法定化
第二款　第五共和政期における法令規律原理の継受
第二章　労働者参加原理
第一節　第四共和政憲法制定当時の議論

第一款　憲法制定国民議会における議論
第二款　社会的デモクラシー論
第三款　利益代表者の知見
第二節　労働法における法制度と憲法院判決
第一款　法　制　度
第二款　憲法院判決（以上、一八四巻一号）
第三節　公務員法における法制度と憲法院判決
第一款　法　制　度
第二款　憲法院判決
おわりに（以上、本号）

第三節　公務員法における法制度と憲法院判決

以上では、労働法において、労働者参加原理を具体化する法制度と、この原理に関する憲法院判決を検討した。これに対し、以下では、公務員法において、労働者参加原理が具体的にどのように法制度化されているのか（第一款）、及び、この原理が憲法院判決でどのようなものとして判示されているのか（第二款）を明らかにする。

第一款　法　制　度

公務員法において、労働者参加原理は、以下のとおり、協定法制（1）と労使代表型諮問機関法制（2）からなる公務員参加法制によって法制度化されている。

1　協　定　法　制

公務員法における労働者側である官公吏組合と使用者側である政府行政当局との間で締結される協定（accord）は、

以下の経緯を経て法制度化されたものである。

官公吏組合は、当時のドゴール大統領の強硬な政策に対する反戦運動や労働運動等といった社会運動の過激化した果てに生じた一九六八年の五月革命の騒乱に参加した。その後、官公吏組合は、こうした騒乱が沈静化すると、同年五月二八日と二九日にはジョルジュ・ポンピドウ首相と、六月一日と二日にはロベール・ブラン公務員制度担当大臣と会合し、そのうえで、こうした会合の成果として、政府との間で、給与増額や労働時間の削減、並びに、組合権や週休二日制の普及等に関する作業部会の設立等を内容とするウディノ議定書と呼ばれる協定を締結した。[165] この協定を主たる契機とし、以降は官公吏組合と政府行政当局とが定期的に交渉し、その結果として、特に非幹部公務員の勤務条件の改善や給与の増額等に関する協定を締結するという事実上の慣行が確立していった。[166]

さらにその後、一九八三年に制定された官公吏一般身分規程法律第一部第八条により、こうした官公吏組合と政府行政当局との交渉の慣行が法制度化された。こうした状況の下で、その結果として官公吏組合と政府行政当局との間で締結される協定に法的効力を認めるかどうかが問題となったが、依然として、コンセイユ・デタは、その判決の中で、官公吏関係法令規律原理を根拠として協定の法的効力を一切否定することとなる。[167] ただし、こうした協定は、前記の二〇一〇年の法改正で初めて法制度化される前から、政治的倫理的な効力を有するものであると評価されてきた。[168] すなわち、「国家は、周知のとおり『誠実な人』であり、相手方の信頼を失わないことに利益を有していることから、組合との取り決めを守ることになる」とされ、[169]「公権力が、組合との全ての関係を断ちたいとでも思わない限り、こうした組合との取り決めを尊重しないことに対して如何なる利益も有しないのは明らかである」[170]とされ、コンセイユ・デタによっても、「いかなる政府も、協定を尊重しないというリスクを決してとらなかった」[171]とされるのである。

このように政治的倫理的効力を有し、事実上は遵守されることになる協定については、かねてより、関係公務員の少数派しか代表しない組合と締結された協定も、関係公務員による正統性を有しないにも拘わらず、多数派組合と締結さ

れた協定と同様の政治的倫理的効力を有することが問題とされていた。[172] そこで、前記の二〇一〇年の法改正では、政府行政当局との交渉と協定に対し、当事者となる官公吏組合に一定の代表性を求めることで正統性を付与しようとする以下の二点の改革が行なわれた。

第一に、官公吏一般身分規程法律第一部第八条の二第三項を創設することにより、関係する労使代表型諮問機関に公務員代表の議席を有する組合に対し、政府行政当局との交渉に参加できる資格を保障した（第一条）。[173] 後記表3のとおり、諮問機関の公務員代表は、官公吏組合の提出した名簿に基づく比例代表選挙の方法で、関係公務員によって選挙される。選挙に名簿を提出できるのは、①二年以上前に結成され、かつ、②共和国の価値の尊重と独立性という基準をみたした官公吏組合または官公吏組合連合に属する官公吏組合である（官公吏一般身分規程法律第一部第九条の二）。したがって、こうした諮問機関に公務員代表の議席を有する官公吏組合は、公務員代表選挙で一定の票を得たという点で代表性を有するものであると評価できる。そこで、この法改正は、このような組合に交渉への参加資格を保障することにより、交渉における公務員側当事者の代表性を担保することを目的とするものである。

第二に、官公吏一般身分規程法律第一部第八条の二第四項を創設することにより、協定を法制度化し、その有効性について、関係する公務員代表選挙で少なくとも五〇％の票を得ている一つ又は複数の組合との協定という要件を課した（第一条）。これにより、協定における代表性を保障し、協定の有する効力の基礎にある正統性を保障することを目的とするものである。[174] ただし、このようにして創設された有効要件をみたした協定の効力につき、議会での法案審議過程では、あくまでも依然として法的効力ではなく政治的倫理的効力であることが確認された。[175]

その後、二〇一三年のコンセイユ・デタの判決[176]でも、協定自体については法的効力を有するものではないとされた。もっとも、この判決では、二〇一三年末までの経過規定である二〇一〇年法律第二八条第二項の定めていた協定有効要件（公務員代表選挙での得票率二〇％以上の官公吏組合と締結され、その得票率五〇％以上の官公吏組合の反対のないこと）に基づ

表1　公務員法における官公吏組合と政府行政当局との団体交渉事項

交渉相手	交渉事項
政府代表，地方公務使用者代表，病院公務使用者代表	①給与変更に関する全国レベルの交渉 ②購買力変更に関する全国レベルの交渉
管轄政府行政当局	①労働の編成運営と遠隔勤務 ②キャリアパスと昇進 ③継続的職業訓練 ④社会的作用と補足的社会保障作用 ⑤労働環境における衛生，安全，健康 ⑥公務における障がい者の同化 ⑦公務における男女平等

官公吏一般身分規程法律第1部第8条の2第1項，及び，同第2項を基に筆者作成

いてなされた多数派組合の協定反対考慮請求に対する政府行政当局の拒否決定については、行政訴訟の対象となるとされた。とはいえ、この拒否決定に関する判示は、あくまでも、得票率五〇％以上の組合による反対を消極的有効要件として明記していた前記の経過規定を前提としたものである。既にこれが失効した現在では、こうした消極的有効要件は廃止され、前記のとおり、得票率五〇％以上の組合との協定のみが有効となる。したがって、この点に関する判示の射程は、決して予断を許すものではなく、今後の判例の展開を踏まえながら、慎重に検討されるべきであろう。

その他にも、二〇一〇年の法改正は、官公吏一般身分規程法律第一部第八条の規定のうち、官公吏組合と政府行政当局との交渉に関する規定を同条の二第一項と第二項に独立させたうえで、その第一項と第二項の中で、その交渉の範囲を拡大させた（第一条）[177]。その結果として、官公吏組合は、政府代表、地方公務使用者代表、及び、病院公務使用者代表と全国レベルで、また、交渉事項を管轄する政府行政当局と多様なレベルで交渉することができる。現行の交渉事項を表1に整理する。

以上のように、二〇一〇年の法改正により、関係公務員代表選挙で獲得した得票率に基づき代表性を有するとされた官公吏組合に対して、団体交渉への参加資格と協定の締結権が保障されることとなった。その結果として、団体交渉と協定の有する代表性と正統性が担保されることとなった。

そもそも、公務員法での団体交渉と、その結果として締結される協定は、官公吏関係法令規律原理によって官公吏の勤務条件や権利義務等が法令によって定められ

ることとされている以上は、実質的には、法令を通して関係公務員全体に対して影響し、協定については、いわば「拡張適用」されることになる。このような事態は、これらの当事者となる組合に属さず、したがって、所属組合を通して団体交渉にも協定締結にも参加することのできない関係公務員にも参加を保障しない限り、個人の自律性の原理や、これに基づく社会的デモクラシー論といった労働者参加原理の趣旨に反することになる。そこで、二〇一〇年の法改正は、関係公務員全体が、公務員代表選挙を通して団体交渉の過程や協定締結の過程に参加することを保障しようとするのである。

これに対し、こうした代表性と正統性は、以下のとおり、日本の法制度には欠如しているものである。

第一に、団体交渉について、国家公務員法では、登録職員団体は、勤務条件等に関して当局と交渉することを保障されている（第一〇八条の五）。また、勤務条件に関する人事院規則の制定改廃を人事院に要請することが認められている（第一〇八条の五の二）。なお、人事院は、例年二〇〇回ほど設けられる職員団体との会見を通して、人事院規則の制定改廃に加え、人事院勧告等についても職員団体の意見を聴取している。[178] これらの交渉等の結果は、法令や人事院規則を通して関係公務員全体に影響することになる。しかしながら、交渉権の認められる登録職員団体の加入率は、平成二九年三月三一日時点で四五・六%[179]と半数を割っており、また、これらの団体は、関係公務員全体による選挙に基づき代表性や正統性を得ているものでもない。

第二に、労使間の合意について、国家公務員法は、職員団体に協約締結権を保障していない（第一〇八条の五第二項）。その一方で、前記の「国家公務員の労働関係に関する法律案」は、第四条以下で職員団体から改められる労働組合に対し、第一三条以下で団体協約締結権を認める規定を設けるものである。ただし、同時に、勤務条件法定主義原理も維持されるため、あくまでも、協約の内容は、法令等を通して、協約を締結した労働組合の組合員以外の者も含めた関係公務員全体に適用されることとなる。しかしながら、この法律案は、このような関係公務員全体における多数派の支持を

保障しようとするものではない。この点は、前記のフランス労働法の拡張適用制度、及び、フランス公務員法の二〇一〇年法改正による多数派要件だけではなく、拡張適用を極めて厳格な要件によって限定する日本の労働組合法の第一七条及び第一八条と比較しても、対照的なものとなっている。

以上のような代表性と正統性の欠如は、とりわけ、当事者となる職員団体や労働組合に属しない公務員に参加の機会を与えていないという点で、労働基本権の趣旨として指摘されている自己決定の理念に反するものといえよう。

なお、前記のとおり、フランスの協定は、伝統的に法的効力を有するものとはされてはいない。ただし、以下のとおり、法改正によって、こうした協定に法的効力を付与しようとする議論は存在する。

社会党所属のコンセイユ・デタ名誉評定官であるジャック・フルニエによる二〇〇二年の白書では、行政当局に対して協定の実施義務を、内閣に対して一八〇日以内の命令の制定義務と四五日以内の法案提出義務を課すという債務的効力を協定に認めるポルトガルの法制度が参照され[180]、こうした法制度は、憲法第三七条の命令事項について原則として首相に命令制定権を認める憲法第二一条に反して違憲であるとされる[181]。そのうえで、同条に反しないものとして、首相や公務員制度担当大臣等の命令によって認可されたときにのみ、協定（accord）に法的効力を与え、これを協約（convention）とする法制度を提案するのである[182]。

しかしながら、このようにフルニエによって提案されている認可制度に対し、メルレイは、「協定の認可行為と協定の内容を定めるデクレとの間の差異は、法的にも政治的にも限定的なものでしかない」と批判している[183]。

また、コンセイユ・デタ評定官のジャン＝ルドヴィック・シリカニによる二〇〇八年の白書では、こうした認可制度に関する提案を受け、憲法第三七条の命令制定権の管轄だけではなく憲法第三四条の法律制定権の管轄にまで範囲を広げ、これらの権限に配慮することにより、こうした認可制度をさらに推し進めた制度が提案されている。すなわち、代表的組合と公務使用者とによる協定のうち、非正規の契約公務員に関するものであればすべての問題についての協定と、

正規の公務員に関するものであれば身分規程によって規律されるべき性質を有しない問題（職業訓練、労働条件、社会保障に関する方針、給与等）についての協定に対しては、デクレか法律による認可を受ける限りで法的効力を与えることとする法制度が提案されているのである。[184]

さらに、フルニエの提案する認可制度の問題点を踏まえたうえで、認可の手続を経ることなく直接に法的効力を認めようとする法制度も提案されている。すなわち、コンセイユ・デタによる二〇〇三年の報告書では、命令制定権を制約しない限りで、認可の手続を経ることなく、法律によって協定に対して直接に法的効力を付与することが提案されているのである。具体的には、身分規程で定められているキャリアパスに関する諸々の法準則については、憲法第三七条に基づく伝統的な命令制定権の管轄に属するものであるとしたうえで、法律は、こうした命令制定権の管轄に属するわけではない「公務員の管理に関する諸々の法準則の決定を、少なくともその一部については、認可というシステムの有する複雑さを気にすることなく、直接に適用される団体協約に委ねることができるであろう」としているのである。[185]

法改正によって協定に法的効力を付与しようとする以上の議論においては、一般利益に基礎をおく官公吏関係法令規律原理を受けた憲法上の法律制定権や命令制定権により、こうした法的効力の付与には限界のあることが意識されていることを指摘できる。

また、内閣に命令制定義務を課すという効果を協定に認めるポルトガルのような制度については、このような制度が憲法第二一条の命令制定権を制約しうるものと考えたうえで議論されている。前記の「国家公務員の労働関係に関する法律案」は、第一七条第二号で内閣に政令の制定改廃義務を課すことを団体協約に認めるが、この規定についても、憲法第七三条第六号の命令制定権を制約しうるものであることを踏まえて議論されるべきであろう。こうした議論を行なうにあたっては、命令制定権を制約することなく命令制定義務を課すことを協定に認める制度設計を目指すものである点で、前記の認可制度に関する議論をはじめとしたフランスの議論が参考に値する。

2　労使代表型諮問機関法制

公務員代表と政府行政当局代表からなる労使代表型諮問機関法制は、以下のように発展してきたものである。

公務員法における諮問機関自体は、一九世紀末から二〇世紀前半にかけ、懲戒の分野での諮問機関である懲戒委員会等を嚆矢として整備されていくこととなる。とはいえ、労働者参加原理が未だ確立していなかった当時の諮問機関の中には、依然として公務員代表を擁しないものも多かった。[186] しかしながら、その後、前記の第四共和政憲法が制定された際には、その前文第八段で労働者参加原理が保障されるとともに、当時の官公吏一般身分規程法律である一九四六年一〇月一九日法律第四六―二二九四号では、公務員制度に関する諮問機関である同数公務員制度高等評議会（第一九条）、人事行為に関する諮問機関である同数人事審議会（第二〇条第一項）、及び、公役務の編成運営に関する諮問機関である同数行政管理委員会（第二〇条第二項）といった諮問機関の中で、政府行政当局代表と同数の公務員代表が保障されることとなった。[187]

当時の学説では、こうした諮問機関の基礎として、「公務員という労働者が、『代表者を介し、企業の管理に参加する』とする憲法前文」第八段の存在が指摘されていた。[188] さらに、こうした第四共和政憲法前文第八段に基づく法整備は、公務員制度への「民主主義に関する諸原理の拡張」[189] による「公務員制度の民主化（démocratisation de la fonction publique）」[190] の一環であり、公務員側の参加を促進するためのものであると評価されている。[191]

また、こうした一九四六年の官公吏一般身分規程法律を審議するにあたり、第四共和政憲法制定国民議会での前記のファゴン報告書も、前記のとおり、それらの諮問機関法制が、社会的デモクラシー論に基づく労働者参加原理を受けたものであることを明らかにした。

その後、こうした諮問機関は、社会党のミッテラン政権によって一九八三年から一九八六年にかけて整備された現行の官公吏一般身分規程法律にも、第二部第一二条以下等において引き継がれることとなる。この際には、第二部から第

四部まで各公務員制度の特別法が設けられたことを受け、これらの特別法に関する諮問を受けた審理や答申等を管轄するために、公務員制度ごとに同数公務員制度高等評議会が創設されることとなった。また、第二部第一六条等には、職務中の衛生安全環境の改善に関する諮問への答申等を任務とする衛生安全委員会（Comité d'hygiène et de sécurité）が創設された。

その後、前記の二〇一〇年法律は、第一に、第二部第一三条から第一六条まで（第一四条を除く）等を改正することにより、同数人事審議会を除く諮問機関の労使代表同数構成を廃止したうえで、原則として公務員代表のみに表決権を与えた（第七条から第一一条（第八条を除く））。労使代表同数構成については、構成員の半数を占める政府行政当局代表が諮問機関内の議論に積極的に参加せずに諮問に対する賛成票しか投じないために、諮問機関法制の形骸化を招いているとの問題が指摘されていた。同数構成の廃止は、こうした問題を解消するために行われたものである。[192] なお、本法によって新設された後記の公務員制度共通評議会は、同じく労使代表同数構成ではないが、国家公務使用者代表、地方公務使用者代表、及び、病院公務使用者代表にも表決権が与えられる。

また、第二に、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三を創設し、国家公務員制度、地方公務員制度、及び、病院公務員制度のそれぞれに設けられている公務員制度高等評議会に加え、これらの三つの公務員制度に共通する事柄を管轄する公務員制度共通評議会（Conseil commun de la fonction publique）を新設した（第五条）。従来は、各公務員制度に共通する事柄については各公務員制度の高等評議会に諮問されていたところ、実際には、国家公務員制度高等評議会への諮問を経たのちに残りの高等評議会に諮問されていたことから、残りの評議会は、国家公務員制度高等評議会への諮問の結果を追認せざるをえなかったために、地方公務員代表と病院公務員代表が実効的に意見表明を行なうことができなかった。そこで、公務員制度共通評議会の創設により、地方公務員代表と病院公務員代表を通した参加を実効的なものにしようとしたのである。[193] また、上院により、三つの公務員制度に共通するが各公務員制度に固有の性質を有する事柄

については、その性質を踏まえた意見表明を各公務員の代表に十分に保障するために、共通評議会の管轄から除外され、高等評議会の管轄とされた。[194]

さらに、第三に、二〇一〇年法律は、非正規の公務員に対しても、関係する労使代表型諮問機関における公務員代表の選出過程に参加することを新たに保障した。[195] すなわち、従前は、同数人事審議会の公務員代表選挙の結果に基づき、公務員制度高等評議会、行政管理委員会や衛生安全委員会における公務員代表も選出されていた。しかしながら、同数人事審議会は、官公吏に対する人事行為に関する諮問を受ける機関であることから、官公吏の所属するコオルに設置されるものであり、正規の公務員である官公吏のみが公務員代表の選挙において投票権を有しており、非正規の公務員が公務員代表を選出できるものではなかった。しかしながら、公務員制度全体に関係する諮問を受ける公務員制度高等評議会、公役務の編成運営等に関する諮問を受ける行政管理委員会や、労働環境における衛生安全等に関する諮問を受ける衛生安全委員会の任務は非正規公務員の権利利益にも関係するのであり、にも拘らず、非正規の公務員は、こうした諮問機関における公務員代表を選出できていなかったのである。

そこで、まず、二〇一〇年法律は、官公吏一般身分規程法律第二部第一五条を改正することにより、行政管理委員会の公務員代表を、同数人事審議会公務員代表選挙とは別に、官公吏組合の提出する名簿による名簿式比例代表選挙によって選出することとした（第九条）。そのうえで、第二部第一三条と第一六条の改正により、公務員制度高等評議会、及び、以下のとおり二〇一〇年法律で改組された衛生安全労働条件委員会の公務員代表も、行政管理委員会の公務員代表選挙の結果に基づき選出されることとなった（第七条、第一〇条）。これに加え、第一部第九条の三の新設により、公務員制度共通評議会の公務員代表も、行政管理委員会公務員代表選挙の結果に基づき選出されることとなった（第五条）。

さらに、その後、二〇一一年二月一五日デクレ第二〇一一—一八四号第一八条第一項は、基本的には半年以上の有期契約か期間の定めのない契約を締結している公法上または私法上の契約公務員といった非正規の公務員等に対し、行政

管理委員会の公務員代表選挙の投票権を与えた。この結果として、非正規の公務員は、同数人事審議会を除く労使代表型諮問機関を通した参加を保障されることとなったのである。

その他には、第四に、二〇一〇年法律は、官公吏一般身分規程法律第二部第一六条を改正することにより、従前の前記の衛生安全委員会を衛生安全労働条件委員会（Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail）に改組し、新たに、労働条件の改善への貢献等をその任務に追加した（第一〇条）[196]。

その後、前記の二〇一六年法律は、官公吏一般身分規程法律第一部第九条の三を改正することにより、以下のとおりに、公務員制度共通評議会の管轄を拡大させた（第四八条）[197]。第一に、従来は、三つの公務員制度に共通する事柄を管轄していたのであり、二つの公務員制度に共通する事柄を管轄するものではなく、したがって、このような事柄についても、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手続が形骸化するという問題が生じていた。そのため、公務員制度共通評議会の管轄を、少なくとも二つの公務員制度に共通する事柄にまで拡大させた。第二に、公務員制度に共通するが各公務員制度に固有の性質を有する事柄については、前記のとおり、各高等評議会の管轄とされていたが、結局のところ、こういった事柄についても、国家公務員制度高等評議会以外の高等評議会への諮問手続の形骸化が問題とされたことから、公務員制度共通評議会の管轄とされた。

このような二〇一〇年や二〇一六年の法改正も、労働者参加原理の趣旨の一環である前記の個人の自律性の原理や社会的デモクラシー論に基づき、特に非正規公務員、地方公務員や病院公務員をも含めた諮問機関による答申の影響を受けることになる関係公務員全体の参加を保障し、実効的にしようとするものと評価できる。また、前記のとおり、諮問機関法制は、関係公務員が職務を通して獲得した知見を公役務の編成運営に活用しようとする意義を受けたものでもあった。こうした観点に基づき、近年の法改正を、関係公務員の知見をより実効的に公役務に反映させようとするものであると考えることができるであろう。

表2　公務員法における労使代表型諮問機関の主な管轄

諮問機関	主な管轄
公務員制度共通評議会	①国家，地方，病院公務員制度のうち少なくとも2つに共通する全問題のうち諮問を受けた問題の審理と答申 ②3つの公務員制度のうち少なくとも2つに共通する法令案の諮問を受けた審理と答申
公務員制度高等評議会	①国家公務員制度に関する一般レベルの全問題のうち諮問を受けた問題の審理と答申 ②国家公務員制度に関する法令案の諮問を受けた審理と答申 ③懲戒，昇進，及び，職務無能力を理由とする免職の場合の不服申立を受けた審理と答申（※）
同数人事審議会	①採用，任官の提案，任官拒否の提案に関する諮問を受けた審理と答申 ②評定，パートタイム労働許可，管理職試験準備休暇許可等に関する諮問を受けた審理と答申 ③懲戒，昇進，及び，職務無能力を理由とする罷免に関する諮問を受けた審理と答申
行政管理委員会	①公役務の運営と機能に関する問題についての諮問を受けた審理と答申 ②人員，職，権限に関する問題についての諮問を受けた審理と答申 ③特別身分規程案等についての諮問を受けた審理と答申
衛生安全労働条件委員会	①労働中の公務員の衛生安全保障への貢献（この点に関する諮問を受けた審理と答申等） ②労働条件の改善への貢献（この点に関する諮問を受けた審理と答申等） ③①と②の分野での法規遵守の監視

官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3，及び，同第2部第13条から第16条，並びに，関係デクレ（第2012-148号，第2012-225号，第82-451号，第2011-184号，第82-453号）に基づき筆者作成
※公務員制度高等評議会では，③の諮問手続のみ，労使代表同数構成で政府行政当局代表も表決権を有する。

以上のとおりに発展してきた労使代表型諮問機関につき、その管轄、公務員代表、及び、政府行政当局代表を、表2から表4に整理する。なお、公務員制度共通評議会以外の諮問機関については、最もベーシックなものである国家公務員制度の機関を引用する。

また、労使代表型諮問機関の意見や答申等は、法的拘束力を有するものではない。ただし、コンセイユ・デタは、政府行政当局が、義務的諮問事項について諮問機関に諮問しないときには、このことを行政行為の取消原因であるとしている。[198] さらに、憲法院は、後記のとおり、諮問機関への諮問を経ずに提出された法案を基にする法律の合憲性を審査するときに、労働者参加原理が公務員法にも適用されることを明らかにしたうえで、こうした諮問の不在が同原理に反することから、こうした法律が違憲となる余地のあることを示したと解されるのである。

なお、労使代表型諮問機関の意見等が法的拘

表3　公務員法における労使代表型諮問機関の公務員代表

諮問機関	公務員代表
公務員制度共通評議会	各官公吏組合が，直近の国家，地方，病院公務員行政管理委員会選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（30名）
公務員制度高等評議会	各官公吏組合が，直近の行政管理委員会選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（20名）
同数人事審議会	関係コオルの官公吏が，各官公吏組合（※）の提出した名簿に基づく比例代表選挙によって選出（関係コオル内での20名未満のグレード毎に1名，20-999名で2名，1000-4999名で3名，5000名以上で4名，1000名以上の1グレードのみからなるコオルは4名）
行政管理委員会	非正規公務員をも含めた関係行政当局の全公務員が各官公吏組合（※）の提出した名簿に基づく比例代表選挙によって選出（各省における委員会は15名以下，その他の委員会は10名以下）
衛生安全労働条件委員会	各官公吏組合が直近の関係行政管理委員会公務員代表選挙の結果に比例して配分された議席の範囲で選出（各省における委員会，中央当局における委員会，及び，複数の当局にまたがる委員会は7名以下，その他の委員会は3-9名）

官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3，及び，同第2部第13条から第16条，並びに，関係デクレ（第2012-148号，第2012-225号，第82-451号，第2011-184号，第82-453号）に基づき筆者作成
※名簿を提出できる官公吏組合とは，①選挙の行なわれるレベルの公務員制度の中で，内部規則の登録日から起算すると，少なくとも2年以上前から適法に結成され，かつ，②共和国の価値の尊重と独立性という基準をみたした官公吏組合または官公吏組合連合に属する官公吏組合である（官公吏一般身分規程法律第1部第9条の2）。

表4　公務員法における労使代表型諮問機関の政府行政当局代表

諮問機関	政府行政当局代表
公務員制度共通評議会（※）	①病院公務員制度高等評議会長，行政制度公務員制度統括局長，コンセイユ・デタにおける評定官以上の構成員1名，会計院における上席判事以上の構成員1名，地方公共団体制度統括局長，医療制度統括局長，予算局長 ②国家公務使用者代表（公務員制度担当大臣の指名する6名） ③地方公務使用者代表（市町村長と市町村議会議員の互選による代表4名，県議会の議長及び議員の互選による代表1名，地域圏議会の議長及び議員の互選による代表1名。以上のうち1名は地方公務員制度高等評議会長） ④病院公務使用者代表（医療公施設を最も代表する組織の選出する5名，フランス病院連合の長）
公務員制度高等評議会	行政制度公務員制度統括局長，コンセイユ・デタにおける評定官以上の構成員1名，会計院における上席判事以上の構成員1名
同数人事審議会	関係当局，又は，関係当局の上級当局に属する課長級以上を対象とするコオルの官公吏，又は，それに準ずる官公吏（公務員代表と同数。公務員代表とともに表決）
行政管理委員会	委員会のおかれる当局の責任者と人事管理を担当する当局の責任者
衛生安全労働条件委員会	

官公吏一般身分規程法律第1部第9条の3，及び，同第2部第13条から第16条，並びに，関係デクレ（第2012-148号，第2012-225号，第82-451号，第2011-184号，第82-453号）に基づき筆者作成
※公務員制度共通評議会では，②，③，④は表決権を有しており，また，表決とは別にそれぞれが意見表明する。

束力を有しないという点は、前記の労働法での従業員代表法制における機関とも共通するものである。したがって、この点では、カウンターパートとなる労働法上の機関と差がないことから、公務員法でも、労使代表型諮問機関の意見や答申等に法的拘束力を付与しようとする議論や、その法的拘束力の欠如を代償しようとする議論はみあたらない。

第二款　憲法院判決

まず、憲法院は、公務員法で労働者参加原理が初めて問題となった判決である一九六一年七月二九日予算法律第六一—八二五号第四条を修正する法律に関する一九七七年七月二〇日判決第七七—八三DC号[199]の中で、同数公務員制度高等評議会への諮問を経ずに提出された法案に基づく法律の労働者参加原理に対する適合性を以下のとおりに判断した。すなわち、「本法律の基となった法案は、議会に提出される前に同数公務員制度高等評議会に諮問されなかったが、こうした事情は、この法案の規定が、その対象自体を考慮すると、そうした諮問を必要とするものではなかった以上は、本法律の合憲性に影響を与えるものではない。すなわち、第四共和政憲法前文に定められ、第五共和政憲法前文にも確認されている労働条件の集団的決定に対する労働者参加の原理を無視してはいないのである」としているのである。[200]この引用部分での「この法案の規定が、その対象自体を考慮すると、そうした諮問を必要とするものではなかった以上は」という留保については、本法案の対象が予算法律の修正であり、同数公務員制度高等評議会への諮問が義務付けられている法案の対象（当時の官公吏一般身分規程である一九五九年二月四日オルドナンス第五九—二四四号の改正）にはあたらないため、本法案は、そもそも同数公務員制度高等評議会に諮問される必要のあるものではなかったということを意味しているとされる。[201]したがって、ここで憲法院は、こうした諮問の義務付けられている法案を諮問しないときには、労働者参加原理に基づき、法律の合憲性に影響が及ぶことになるのだと考えていることになる。そのため、憲法院は、憲法上の効力を有する労働者参加原理が同数公務員制度高等評議会への諮問を保障するものであるとする主張、及び、この評

議会の諮問手続を経ないことは同原理の違反であるとする主張を認めていると評価されるのである。[202] この点から、労働者参加原理が、既に法制度化され、義務付けられている諮問手続を履行することを憲法上の要請とし、これにより、公務員の権利義務等に関する立法の過程を規律する余地を有するものであると評価できる。

この一九七七年の判決は、直接には、法律上整備された諮問機関への諮問を経なかった法案に基づく法律が労働者参加原理に反するのではないかが問題となったものであり、法律の定める内容自体が労働者参加原理に反するのかどうかが問題となったわけではなかったのである。後者が問題となった判決として、憲法院二〇一一年一月二八日判決第二〇一〇—九一QPC号[203]を挙げることができる。

この判決は、公衆衛生法典第L一四三二—一一条が、地域圏衛生エージェンシーの中で「エージェンシーの職員の全体を管轄する」(同条第一項)ものとして、官公吏一般身分規程法律第二部第一五条の定める国家公務員行政管理委員会に関する規定に基づくエージェンシー委員会と、その第一六条の定める国家公務員衛生安全労働条件委員会に関する規定に基づく衛生安全労働条件委員会とを設置することを定めているのであり、[204] その結果として、これらの諮問機関につき、「一方で、公法上の職員の代表と私法上の職員の代表とをそれぞれ別の有権者団によって選挙することを定めておらず、他方で、これらの職員毎に直接に関係する問題につき、それぞれの職員毎に別々に諮問することを定めていない」ことが労働者参加原理に反するのではないかという点が問題となったものである。[205]

この点につき、憲法院は、「一九四六年一〇月二七日憲法の前文が第八段に『すべての労働者は、代表者を介し、労働条件の集団的決定と企業の管理に参加する』と定めているとはいえ、憲法第三四条は国家の文武官公吏に与える基本的保障の確定と労働権に関する基本的原理の決定とを法律事項であるとしている。したがって、第四共和政憲法前文第八段の示している原理を尊重する限りで、この原理を実施する条件と保障とを定める責任を負うのは、立法府である」とすることにより、立法府に広範な裁量を認めているのである。[206] そのうえで、「エージェンシーの職員の全体を管轄す

る」委員会の設置を求める公衆衛生法典第L一四三二—一一条は「職員の全体の実効的な代表を保障しているのであり、労働条件の決定に対する参加の原理は立法府に対し、地域圏衛生エージェンシーの職員代表の選任のために別々の有権者団の存在を定めることを要請しているわけではない」と判示し[207]、さらに、諮問機関の管轄についても、「立法府は、諮問される問題が地域圏衛生エージェンシーの中の公法上の職員と私法上の職員とにそれぞれに排他的に関係するときであっても、こうしたそれぞれの職員の代表が別々に諮問されるわけではないと定めることもできるのである」とすることにより[208]、こうした点に関する労働者参加原理への違反を否定するのである[209]。

このように、この判決は、民間の労働者に適用される労働者参加原理の性質を示した前記一九七七年七月五日判決第七七—七九DC号の枠組に基本的には依拠しつつも、とりわけ憲法第三四条が文武官公吏に与える基本的保障を法律事項であるとしているという公務員法に固有の要請にも基づき、公務員法での労働者参加原理による違憲審査において広範な立法裁量を認めるものである[210]。

こうした判例から、第四共和政憲法前文第八段の労働者参加原理は公務員法にも及ぶものであり、この原理に基づき、これを実施するために認められている広範な立法裁量の枠内で、諮問機関法制をはじめとした公務員参加法制が整備されているのであると評価することができる。

このように、憲法院は、公務員参加法制に対する労働者参加原理に基づく違憲審査の際には、憲法第三四条を根拠に、広範な立法裁量を前提とする。しかしながら、前記のとおり、公務員の権利義務を法令によって定めるべきとする官公吏関係法令規律原理は、法令によって公務員の権利利益を一方的に制約するだけではなく、法令によって彼らの権利利益を保障することをも求めるものである。この点に鑑みると、立法者は、公務員参加法制を構築するにあたり、憲法院によって広範な裁量を認められているとはいえ、公務員の権利利益を制約するだけではなく、これを保障することをも求められているものと考えられる。

以上のとおり、労働者参加原理は、個人の自律性の原理等から社会の領域にも民主主義の基本原理を適用すべきとする社会的デモクラシー論に基づき、第四共和政憲法前文第八段で確立したものであり、労働法だけではなく公務員法にも適用されるものであり、公務員法では、協定法制や労使代表型諮問機関法制等の形で法制度化され、労働法と同じく、憲法院によって憲法上の効力を認められるものである。

(165) ウディノ議定書の経緯と内容につき、Victor Silvera et al., Réflexions sur la protocole general de la fonction publique, *Rev. adm.*, 1968, p. 470 et s.; Chapus, op. cit., p. 75.

(166) Chapus, Ibid.

(167) 協定の法的効力を否定する判例として、協定の条文の文言に対する取消請求を退けたC.E., 27 oct. 1989, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, Rec.*, 1989, p. 766; 公務員の俸給表と階級表との改革に関する協定を契約職員に適用しないとする決定に対する取消請求を退けたC.E., 1er févr. 1999, Association syndicale des contractuels du ministère de l'Industrie; 協定に定められている諮問手続を経ずに定められた命令に対する取消請求を退けたC.E., 23 févr. 2001, *Syndicat C.F.D.T. des personnels assurant un service aviation civile et activités connexes, Rec.*, 2001, p. 1016; 協定の不履行に対する損害賠償請求を退けたC.E., 24 mai 2006, *Mme Valérie.*

(168) 下院の憲法等委員会での二〇一〇年法改正の法案審議の際に、従前の協定に事実上の政治的倫理的効力が認められていたことを確認するものとして、A.N., *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier*, op. cit., p. 31.

(169) Chapus, op. cit., p. 76.

(170) Melleray, *Droit de la fonction publique*, op. cit., p. 229.

(171) C.E., *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003, p. 336.

(172) A.N., *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier*, op. cit., p. 31. たとえば、病院公務員制度における労働時間の削減に関する二〇〇一年九月二七日と同年一〇月二二日の協定は、CFDT、UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes)、CFE—CGC、SNCH (Syndicat National des Cadres Hospitaliers) といった組合からなる少数派と締結されたものである。また、労働時間の削減に関する二〇〇〇年二月の交渉ではCFDTしか最終案に肯定的な態度をとっていなかったにも拘わらず、内閣は、全国的な枠組を一方的にデクレに定めたのである。以上の具体例につき、Jacques Fournier, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La documentation française, 2002, p. 40 et pp. 63-64.

(173) A.N., Ibid., p. 34 et p. 53.

(174) Ibid., p. 54 et s.; S., *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 25, p. 39 et s.

(175) A.N., Ibid., p. 54 ; S., Ibid., p. 41 et s.

(176) C.E., 22 mai 2013, *Fédération Interco C.F.D.T. et autres*, *AJDA*, 2013, p. 1077, note de Marie-Christine de Montecler, p. 2041, note de Fabrice Melleray, *AJFP*, 2014, p. 15. 下井・前掲注(5)四〇頁。

この判決の概要は以下のとおりである。内務大臣は、二〇一一年九月二三日に職業消防士制度改革に関する協定（その内容につき、Marie-Christine de Montecler, un accord sur la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, *AJDA*, 2011, p. 1815）を少数派官公吏組合（CFTC、UNSA、CGT—FO、CFE—CGC。これらの合計得票率は約三九％であった（S, Question de M. Michel Le Scouarnec, n° 21295, *JO*, 2011, p. 3122））と締結した。しかし、これに反対する多数派官公吏組合（CFDT、CGT、FA—FPT（Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale）。これらの合計得票率は六一％であった（CGT, Mise en oeuvre des accords de Bercy : Opposition au protocole d'accord relatif à la réforme de la filière sapeurs-pompiers professionnel, *Lettre du 6 oct. 2011 au Ministre de l'Interieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration*, p. 2)）が、二〇一一年一一月一三日に、内務大臣に主として以下の二点の請求を行なった（その請求書を転載するものとして、Hélène Masse-Dessen et Gilles Thouvenin, Recours de l'intersyndicale contre le protoocole du 23 septembre 2011, *Observatoire des SDIS*, déc. 2011, p. 2)。すなわち、第一に、本件協定締結にあたり行なわれた交渉に、関係労使代表型諮問機関である地方公務員制度高等評議会に議席を有しない組合の参加を認める一方で、議席を有する自分たち組合を参加させなかったことは、こうした組合に交渉参加資格を保障する前記の官公吏一般身分規程法律第一部第八条の二第三項に反するのであり、その交渉の結果として締結された本件協定は違法であることを理由に、その取消を求めた。第二に、本件協定は得票率二〇％以上の官公吏組合と締結されたものではあるが、得票率五〇％以上の自分たち組合が反対する以上は、前記二〇一〇年法律第二八条第二項に基づき、その反対を考慮すべきとした。

その後、内務大臣は二〇一一年一二月一九日に、これらの請求をいずれも拒否する決定を示した。そこで、反対派組合は、①協定の取消請求、並びに、②協定取消請求を拒否する内務大臣決定の取消請求、及び、③協定反対考慮請求を拒否する内務大臣決定の取消請求を内容とする越権訴訟をコンセイユ・デタに提起した。

①と②について、コンセイユ・デタは、本件の協定に関し、法的効力のないものであり、したがって、行政裁判官への訴訟の対象となる行政行為である侵害的行為（acte faisant grief）にはあたらないとすることにより、これを退けた（cons. 4)。

その一方で、③については、内務大臣に対する請求が前記二〇一〇年法律の要件を根拠とするものであることから、その拒否決定は前記の侵害的行為の性質を有するものであるとされたものの、その拒否決定に対する取消請求は、そもそも行政裁判法典に基づき管轄権を有するパリ地方行政裁判所になされたものではなかったことから、却下された（cons. 5)。

その後、本件協定に基づき制定された二〇一二年五月七日デクレ第二〇一二—七二六、二〇一二—七二七、二〇一二—七二八、二〇一二—七二九、二〇一二—七三〇、二〇一二—七三一号の取消に関する越権訴訟（C.E., 1er oct. 2013, *Fédération Interco C.F.D.T. et autres*, *AJFP*, 2014, p.

17. 下井・前掲注(5)四〇頁）では、前記の判決で本件協定が法的な効力も強制力も有するものではないとされたことを理由に、これが瑕疵ある手続によって締結されたとしても、そのことは本件デクレを違法としうるものではないとされた（cons. 4）。

(177) A.N., *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier*, op. cit., p. 33 et s. p. 52 et s. ; S. *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 10 et s., p. 39 et s.

(178) 人事院編『公務員白書［平成二九年版］』（日経印刷、二〇一七年）一八一－一八二頁。この会見は、平成二八年には二一七回開催された。そのうち、春闘統一要求・人勧要求関係が一一四回（五二・五％）、級別定数の改定関係が九六回（四四・二％）、男女共同参画関係が五回（二・三％）を占める。

(179) 同右一八四頁。

(180) Fournier, op. cit., p. 87 et s.

(181) Ibid., p. 88.

(182) Ibid., p. 88 et s.

(183) Melleray, *Droit de la fonction publique*, op. cit., p. 230.

(184) Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La documentation française, 2008, p. 116.

(185) C.E., *Perspectives pour la fonction publique*, op. cit., p. 336.

(186) 下井・前掲注(17)一号二九頁。

(187) これらの条文を転載するものとして、Bidault, op. cit., p. 86.

(188) Jean Rivero, Vers la fin du droit de la fonction publique?, *Recueil Dalloz*, 1947, p. 151.

(189) Jean-Marie Auby et Robert Ducos-Ader, *Droit administratif*, 6e éd., Dalloz, 1983, p. 51 et s.

(190) Ibid., pp. 52–53.

(191) 兼子・前掲注(2)二八二頁以下。

(192) A.N, *Rapp. de Pierre Morel-à-L'huissier*, op. cit., p. 38.

(193) Ibid., p. 39, p. 60 et s. ; S. *Rapp. de Jean-Pierre Vial*, op. cit., p. 45 et s.

(194) S., Ibid., p. 47 et s.

(195) A.N., *Rapp de Pierre Morel-à-L'huissier*, op. cit., p.67 et s. ; Ibid., p.52 et s.

(196) A.N., Ibid., p. 70.

(197) A.N., *Rapp. de Françoise Descamps-Crosnier*, op. cit., p. 47, p. 249 et s. ; S., *Rapp. de Alain Vasselle*, op. cit., p. 161 et s. ; Sautereau, op. cit., n° 3.

(198) 兼子・前掲注(2)二八九頁。C.E., 21 déc. 1960, *Sieur Colomb et Fédération générale de syndicats chrétiens de fonctionnaires, Rec.*, 1960, p. 719 et s. 本判決でコンセイユ・デタは、ヨーロッパ外の当局に配属され又は出向した国家官吏及び国家公施設の官吏に対し一九五七年八月一日法律第五七—八七一号が保障する金銭手当に関する規定を定める一九五七年九月一四日デクレ第五七—一〇〇五号を、同デクレが同法律第一条の定める同数公務員制度高等評議会への諮問手続を経ずに制定されたことを理由に、取り消している。

(199) C.C., 20 juil. 1977, n° 77-83 DC, *RDP*, 1978, p. 828 et s., note de Louis Favoreu, *AJDA*, 1977, p. 599 et s., note de Renaud Denoix de Saint Marc. この判決につき、伊藤・前掲注(155)五三頁。

本件での付託までの経緯は以下のとおりである。すなわち、一九七七年五月二〇日にコンセイユ・デタは、教員が、役務自体には従事するものの、一クラスにつき二六人以上の生徒の受け入れを拒否したことにつき、役務の不十分な遂行にとどまるものであることから、一九六一年七月二九日予算法律第六一—八二五号第四条の定めている公務員の給与控除の要件である役務自体の不従事にはあたらないとした（C.E., 20 mai 1977, *Quinteau, AJDA*, 1977, p. 599, p. 638 et s., note de Renaud Denoix de Saint-Marc）。この判決を受け、一九七七年六月九日に内閣は、同条を修正する法案を提出した。この法案は、公務員が職務に付随する役務義務の全部又は一部、及び、法律及び命令の枠組の中で管轄当局の定める条項の全部又は一部に従わないことを、給与控除の要件として新設するものであった。

この法案は一九七七年六月三〇日に可決されたが、これを提出する前に同数公務員制度高等評議会への諮問手続を経なかったことを主な理由として、七月一日には六四名の社会党下院議員が、七月八日には六三名の共産党下院議員が、本法案を基にした法律を憲法院に付託した。

(200) C.C., Ibid, cons. 5.

(201) Favoreu, Note de sous C.C., n° 77-83 DC, op. cit., p. 829 ; Denoix de Saint Marc, Note de sous C.C., n° 77-83 DC, op. cit., p. 601.

(202) Favoreu, Ibid., p. 828 et s. ; Denoix de Saint Marc, Ibid.

(203) C.C., 28 janv. 2011, n° 2010-91 QPC, *RFDC*, 2011, p. 612 et s., note de Ahmed Bello.

(204) Ibid., cons. 1.

(205) Ibid., cons. 2.

(206) Ibid., cons. 3.

(207) Ibid., cons. 4.

(208) Ibid., cons. 5.

(209) Ibid., cons. 6.

(210) Bello, Note de sous C.C., n° 2010-91 QPC, op. cit., p. 614.

おわりに

本稿では、公務員参加法の基本原理として、官公吏の権利義務等を法令によって定めるべきとする官公吏関係法令規律原理、及び、公務員を含めた労働者が自らの権利利益等に関する決定の過程に参加することを保障する労働者参加原理を検討した。その結果として、前者については、一般利益を保障するために官公吏の権利義務等を法令によって一方的に規制すべきであるとする側面を有するものである一方で、国家や行政から官公吏の権利利益や身分等を法令によって保障すべきであるとする側面を有するものでもあることを明らかにした。後者については、個人の自律性の原理等に基づく社会的デモクラシー論から、公務員が自らに関する決定の過程に参加することを保障するものであり、こうした参加を保障する法制度の基礎となる憲法上の効力を有する原理であることを示した。さらに、こうした公務員の参加を保障することが、公務員が職務の遂行の際に獲得した具体的な知見を公役務において活用することにつながるものとして考えられていることを明らかにした。

それでは、これらの基本原理からは、どのような示唆を導くことができるであろうか。以下に検討する。

まず、官公吏関係法令規律原理については、前記のとおり、一般利益を保障するために公務労使間で交わされる協定の法的効力を否定する根拠として位置づけられ、これと同時に、公務員参加法の構築につき、広範な立法裁量を認めるための根拠としても位置づけられるものである。この点は、日本の勤務条件法定主義原理が、全農林警職法事件最高裁判決[21]により、憲法第一三条の公共の福祉が指し示す「国民全体の共同利益」を保障するために、勤務条件等について、「労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められることとなっている」という原則を示すものとされたうえで、公務労使交渉における「使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべ

き」とするものとされている点と軌を一にしている。

また、官公吏関係法令規律原理は、前記のとおり、官公吏の権利利益や身分等を法令によって保障すべきとする側面を有するものでもある。この点につき、「日本国憲法第七十三条にいう官吏に関する事務を掌理する基準」（国公法第一条第二項）の法定を求める勤務条件法定主義原理も同様に、「職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置」（国公法第一条第一項）をその基準の一環とするものである。

続いて、労働者参加原理に関し、まず、労使代表型諮問機関法制については、前記のとおり、労働法にもカウンターパートとなる機関が存在しており、これらの機関の意見等にも、公務員法と同様に、法的拘束力が認められていないことから、公務員法の機関の意見等についても、法的拘束力を付与しようとする議論や、法的拘束力の欠如を代償しようとする議論は見当たらない。

このように、法的効力を有する協約の締結権が保障されている労働法にもカウンターパートが存在することから、こうした諮問機関法制自体を、協定の法的効力が否定されていることの代償措置として位置づけられていると評価することも難しい。こうした点に鑑みると、日本法との比較の際にも、フランスの労使代表型諮問機関法制を、団体交渉権や協約締結権が制約されることに対する「代償措置制度のモデルとして……参考になるかもしれない」[212]とするよりも、むしろ、こうした法制度が有する固有の意義に着目すべきではないかと思われる。すなわち、こうした諮問機関法制は、日本では前記の西谷敏によって労働基本権の基礎にあるとされる自己決定の理念を保障するものとして評価できるものである。また、公務員に対し、自らの権利利益に関する決定の過程に参加することを保障することから、手続保障の理念に基づくものとしての労働基本権[213]を保障するものとしても理解できるものであろう。さらに、このような諮問機関を通した公務員の参加の保障が、彼らの有する具体的な知見を活用することに資するものであるとされていることは、前記のとおりである。

また、フランス公務員法の協定法制や労使代表型諮問機関法制と、前記の国家公務員法の職員団体に関する規定や前記の「国家公務員の労働関係に関する法律案」とを比較すると、両者ともに、勤務条件や権利義務等については法令に定められるべきであるとされているという点で共通している。にも拘らず、前者では、団体交渉や労使間の合意等の際に関係公務員による選挙に基づく代表性や正統性が求められる一方で、後者では、これらが求められていない。あくまでも勤務条件法定主義原理を前提とする以上は、団体交渉や協約等は、法令等を通して、当事者となる職員団体や組合の構成員以外の者も含めた関係公務員全体に対して影響し、協約については、いわば「拡張適用」されることとなる。この点に鑑みると、現行国家公務員法や前記の法案は、協約締結当事者以外の公務員が有する労働基本権の基礎にある自己決定や手続保障の理念に反するものと評価できるであろう。こうした代表性や正統性の欠如という点は、フランス公務員法だけではなく、前記のフランス労働法の拡張適用制度や、前記のとおり拡張適用を極めて厳格な要件によって限定する日本の労働組合法の第一七条及び第一八条と比べても、極めて対照的なものである。

さらに、繰り返しになるが、フランスでは、内閣に命令制定義務を課すという効果を協定に認めることが、憲法第二一条の命令制定権を制約しかねないと考えたうえで、その命令制定権を制約することなく、こうした効果を協定に認めることのできる制度設計が議論されている。前記の「国家公務員の労働関係に関する法律案」第一七条第二号のように、内閣に政令の制定改廃義務を課すという効果を団体協約に認めようとするのであれば、認可制度に関する議論をはじめとした前記のフランスの議論も参考にしながら、こうした効果が憲法第七三条第六号の命令制定権を制約することのないような制度を検討しなければならない。

なお、前記のとおり、フランスの官公吏関係法令規律原理と同様に、日本の勤務条件法定主義原理も、公務労使関係法制の構築にあたっては、立法者に広範な裁量を与えるものであると同時に、立法を通して公務員の権利利益等を保障することを求めるものでもある。この点に鑑みると、立法者には、勤務条件法定主義原理から導かれる広範な立法裁量

を前提としてもなお、フランスの法制度における代表性要件や諮問機関等を参考としつつ、労働基本権の基礎にある自己決定や手続保障といった理念に基づく法制度を整備することが求められているとする余地があるようにも思われる。

こうした法制度の整備については、広範な立法裁量の中で立法によってなされる公務員の労働基本権の内容形成[214]における立法者に対する憲法上の拘束の一環とすることができるかもしれない。この点について考察するにあたり、前記の憲法院二〇一一年一月二八日判決第二〇一〇—九一ＱＰＣ号の中で、憲法第三四条に基づく広範な立法裁量を前提とした違憲審査の対象となった規定によって保障されているものと評価された「職員全体の実効的な代表」という要素[215]が参考に値しうる。この要素の意義を明確にするために、または、その他の要素を見出すためにも、フランスにおける関連する判例や学説等の展開について引き続き注視していく。

あるいは、そうした法制度の整備は、「制度の憲法学」の立場[216]から、国民や勤労者の一員としての公務員の有する労働基本権がよく保障されるような制度の設計として、立法者に求められているものとする途も考えられる。この点を念頭に置きつつ、フランスの法制度改革やその改革に関する議論を検討する必要がある。

これらをはじめ、そうした法制度の整備がどのように立法者に求められているのかという点に関する考察については、今後の課題の一環とする。

(211) 最大判昭和四八年四月二五日刑集二七巻四号五四七頁。

(212) 下井・前掲注(5)六二頁。

(213) 労働基本権の有する手続保障としての意義を指摘するものとして、渡辺・前掲注(8)一〇一頁以下。その一〇三頁で、渡辺は、フランスの労働者参加原理に基づく中村睦男による労働基本権観や、本稿で既に労働者参加原理の基礎にある理念との共通性を指摘した西谷敏による労働基本権論等を検討したうえで、これらに代表される学説が「労働条件への参加・関与という面に憲法第二八条の固有の意義を見出そうとする傾向」の強い、「いわば適正手続保障としての労働基本権の理解のし直しである」と評価する。そのうえで、「手続が公正なものでなければならないという手続的正義の要請、一定の判断形成過程への参加の要請、及び設定されている手続が実際にも相手方の権利を十分に保護するよう適正に運用されて

いなくてはならないという手続の実効的保護の要請」といった諸要請を保障するものとして労働基本権を理解するという「適正手続保障としての労働基本権の理解」を主張するのである。

(214) 基本権内容形成論に関する代表的な文献として、小山剛『基本権の内容形成――立法による憲法価値の実現』(尚学社、二〇〇四年)。

(215) C.C., n° 2010-91 QPC, op. cit., cons. 4.

(216) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣、二〇〇六年) 一五頁。「権力が制度を通じて行使される」点に着目し、その制度の設計と運用によって権力をコントロールしうるものとする理解を前提としたうえで、「国民の権利がよく保障されるような制度の設計と運用に関する理論を構築すること」を「憲法学の最も重要な課題」とする立場である。

付記 本稿は、二〇一七年一月に京都大学大学院法学研究科法政理論専攻に提出された博士論文『フランス公務員参加法に関する考察――憲法上の基礎と法制度上の実像を対象として――』(報告番号甲第二〇一三三号) の第一部の内容を中心として、これに加筆修正を施したものである。加筆修正の段階では、JSPS科研費 (研究活動スタート支援)「公務労使関係法制の憲法学的研究――フランス公務員参加法との比較を通して」(課題番号 JP17H06776・研究代表者奥忠憲) の助成を受けた。