

衆憲資第 22 号 Ver.2

## **労働基本権に関する基礎的資料**

公務員制度改革及び男女共同参画の視点から

**基本的人権の保障に関する調査小委員会**

**(平成 15 年 3 月 13 日の参考資料)**

平成 15 年 3 月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 3 月 13 日（木）の衆議院憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会において、「労働基本権」（公務員制度改革及び男女共同参画の視点から）をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たっての便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

なお、同時に、次の二種類の資料を併せてお配りいたします。「概要」には、男女共同参画社会に関するデータが掲載されておりますのでご参照ください。

- ・『公務員制度改革大綱』
- ・『「平成 13 年度男女共同参画社会の形成の状況に関する年次報告」及び「平成 14 年度において講じようとする男女共同参画社会の形成の促進に関する施策」概要』（平成 13 年度版男女共同参画白書概要）

## 【目 次】

### 第 1 部 国家公務員制度改革

#### 憲法第 15 条の概説

1 憲法第 15 条の意義.....	1
2 「公務員」の意味.....	1
3 「全体の奉仕者」の意味.....	1

#### 我が国における公務員制度の流れ

1 戦前の公務員制度.....	2
2 国家公務員法制定時の状況.....	3
3 戦後の主な国家公務員制度改革.....	9

#### 今回の公務員制度改革について

1 今回の公務員制度改革の流れ	
1.1 行政改革における公務員制度改革の位置付け.....	11
1.2 「公務員制度改革の大枠」.....	11
1.3 「公務員制度改革の基本設計」.....	12
1.4 「公務員制度改革大綱」.....	13
2 主な論点	
2.1 天下り規制.....	15
2.2 新人事制度.....	17
2.3 労働基本権.....	23
3 公務員制度改革大綱発表後の主な国会における議論	
3.1 再就職及び早期勧奨退職制度について.....	36
3.2 新人事制度について.....	41
3.3 公務員の労働基本権について.....	43
4 主な新聞記事.....	45

### 第 2 部 男女共同参画関係

#### 男女共同参画社会基本法

1 制定経緯.....	57
2 概要.....	60
3 都道府県における「男女共同参画推進条例」.....	72
4 憲法第 14 条（平等権）との関係.....	73
5 主な新聞記事.....	75

## 雇用における男女の平等

1 労働基準法の男女同一賃金原則	
1.1 概説.....	83
1.2 主な判例.....	84
2 男女平等取扱いの公序法理	
2.1 概説.....	85
2.2 主な判例.....	85
3 男女雇用機会均等法	
3.1 制定経緯.....	86
3.2 制定時の雇用機会均等法の特徴.....	87
3.3 平成9年の雇用機会均等法改正.....	88
3.4 雇用機会均等法の概要.....	90
3.5 雇用機会均等法に伴う労働基準法上の女性保護規定改正.....	93
4 育児介護休業法	
4.1 育児休業法の成立.....	95
4.2 介護休業の法制化.....	95
4.3 育児休業.....	96
4.4 介護休業.....	96
4.5 その他の措置.....	97
5 その他の関係法制.....	98
6 EU労働法における男女均等法制と女性政策.....	98

## 第3部 労働基本権関係

### 憲法第27条

1 概説.....	101
2 性質.....	101
3 内容.....	101
4 勤労の義務.....	103
5 労働基準.....	103

### 憲法第28条

1 概説.....	104
2 労働三権の意味.....	104
3 労働三権の性格.....	104

参考文献 .....	105
------------	-----

# 第 1 部 国家公務員制度改革

## 憲法第 15 条の概説

**第 15 条** 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し、公的にも私的にも責任を問はれない。

### 1 憲法第 15 条の意義

国民は、主権者として、国の政治に参加する権利を有する。この政治参加は、主として議会の議員の選挙権・被選挙権を通じて達成される。国民投票制が定められている場合にそれに投票を通じて参加すること（国民投票権）および公務員となる権利（権利というよりも、資格ないし能力である）も、広義の参政権に含めて考えることができる。

参政権は、近代立憲主義憲法においてあまねく保障されている重要な権利である。日本国憲法も、選挙権については 15 条 1 項において、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定めている。ほかに国民投票制について、最高裁判所裁判官の国民審査制（79 条 2 項）、憲法改正国民投票制（96 条）、地方特別法住民投票制（95 条）の規定がある。（『憲法 第三版』芦部信喜 237 頁）

### 2 「公務員」の意味

広く立法・行政・司法に関する国及び地方公共団体の事務を担当する職員をいう。15 条 1 項は、これらすべての公務員につき、その選定及び罷免を直接に国民が行う、という趣旨ではない。選定及び罷免が、直接又は間接に、主権者たる国民の意思に基づくよう、手続きが定められなければならないとの意である。（『憲法 第三版』芦部信喜 238 頁）

### 3 「全体の奉仕者」の意味

ここに「全体の奉仕者」というのは、後段の「一部の奉仕者ではない」との規定とともに、第一には、天皇主権から国民主権への変革に応じて、公務

員が旧憲法の官吏のごとく天皇に奉仕するいわゆる「天皇の官吏」ではなく、「国民の奉仕者」たること、第二には、この憲法の下で当然に予想される政党政治の下においても、公務員は一政党に奉仕するものであってはならないことを示す。

すなわち、「全体」とは国民の全体を意味し(国家公務員法 96 条 1 項は「国民全体の奉仕者」と定めている。地方公務員法 30 条は単に「全体の奉仕者」とするが、直接には当該地方公共団体の住民全体を指す)、後段の「一部」すなわち国民の中の一部を占める社会勢力・政治勢力・階級などと区別され、それらを包括する国民全体を指す。すなわち、公務員が国民全体に奉仕するということは、国民全体の利益・幸福のために奉仕するものであることをい、国民の中の一部の利益・幸福のために奉仕するものではないことをいう(公務員が自己の利益・幸福のためのみに専念してはならないということも当然に含まれる)。(『憲法(上)[新版]』佐藤功 242-243 頁)

この「全体の奉仕者」という文言の法的効果として、公務員の基本的人権(労働基本権や政治活動の自由)に特別の制約を課することができるかという問題が生ずる(22 頁以降参照)。

## 我が国における公務員制度の流れ

### 1 戦前の公務員制度

大日本帝国憲法は、公務員制度について、以下の規定を設けていた。

#### 大日本帝国憲法

**第 10 條** 天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ設ケタルモノハ各々其ノ條項ニ依ル

**第 19 條** 日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ應ジ均ク文武官ニ任セラレ及  
其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得

第 10 条は、天皇が 行政各部の官制を定める権限、 文武官の俸給を定める権限及び 文武官を任免する権限を有することを定めるのもので、これらは、行政権が天皇の大権に属することから生ずる当然の結果である。また、第 19 条は、国民(臣民)に「均ク」公務就任の機会を与えているが、これは、出生に基づく身分をもって公務に就き得る要件となすことを禁止し、何人も法定の資格を得ればいかなる公務にも就き得る能力があることの原則を示したものである(『逐条憲法精義』美濃部達吉)。

旧憲法下における官吏等の区分は、以下のようなものであった。

官吏等の種類		概 要	
官 吏	高	親任官 (等級なし)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・勅任官のうち天皇が直接に任命するものをいう。</li> <li>・内閣総理大臣、国务大臣、枢密顧問官、特命全権大使、大審院の裁判官、朝鮮総督、台湾総督等がこれにあたる。</li> </ul>
	等	勅任官 (一等及び二等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣総理大臣の奏請により天皇が任命するものをいう。</li> <li>・内閣書記官長、法制局長官、各省次官、帝国大学総長、判事、検事、警視總監、両院の書記官長等がこれにあたる。</li> </ul>
	官	奏任官 (三等から九等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・天皇の裁可の下に国务大臣が任命するものをいう。</li> <li>・原則として文官高等試験に合格した者に限られ、各省の秘書官、課長等がこれにあたる。</li> </ul>
		判任官	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各機関においてその長が任命するものをいう。</li> <li>・文官普通試験に合格した者又は特定の資格を有する者から任命され、各機関の枢要でないポストにあてられた。</li> </ul>
その他の政府職員 (雇員・傭人・囑託等)		<ul style="list-style-type: none"> <li>・各機関の人事担当官が選考し、その機関の規則や命令で統括されるもので、<u>官吏に含まれない</u>。</li> <li>・事務補助、職工等で、政府職員の大半を占めていた。</li> </ul>	

官吏についての法制は、大きく、以下のように分かれていた。

- (1) 任用に関するもの…**文官任用令、外交官領事官及書記生任用令**など
- (2) 分限・服務・懲戒に関するもの…**官吏服務規律、文官懲戒令**など
- (3) 俸給に関するもの…**高等官官等俸給令、判任官俸給令**など

なお、独立した中央人事機関は、旧憲法下の期間を通じて設けられることがなかった。

## 2 国家公務員法制定時の状況

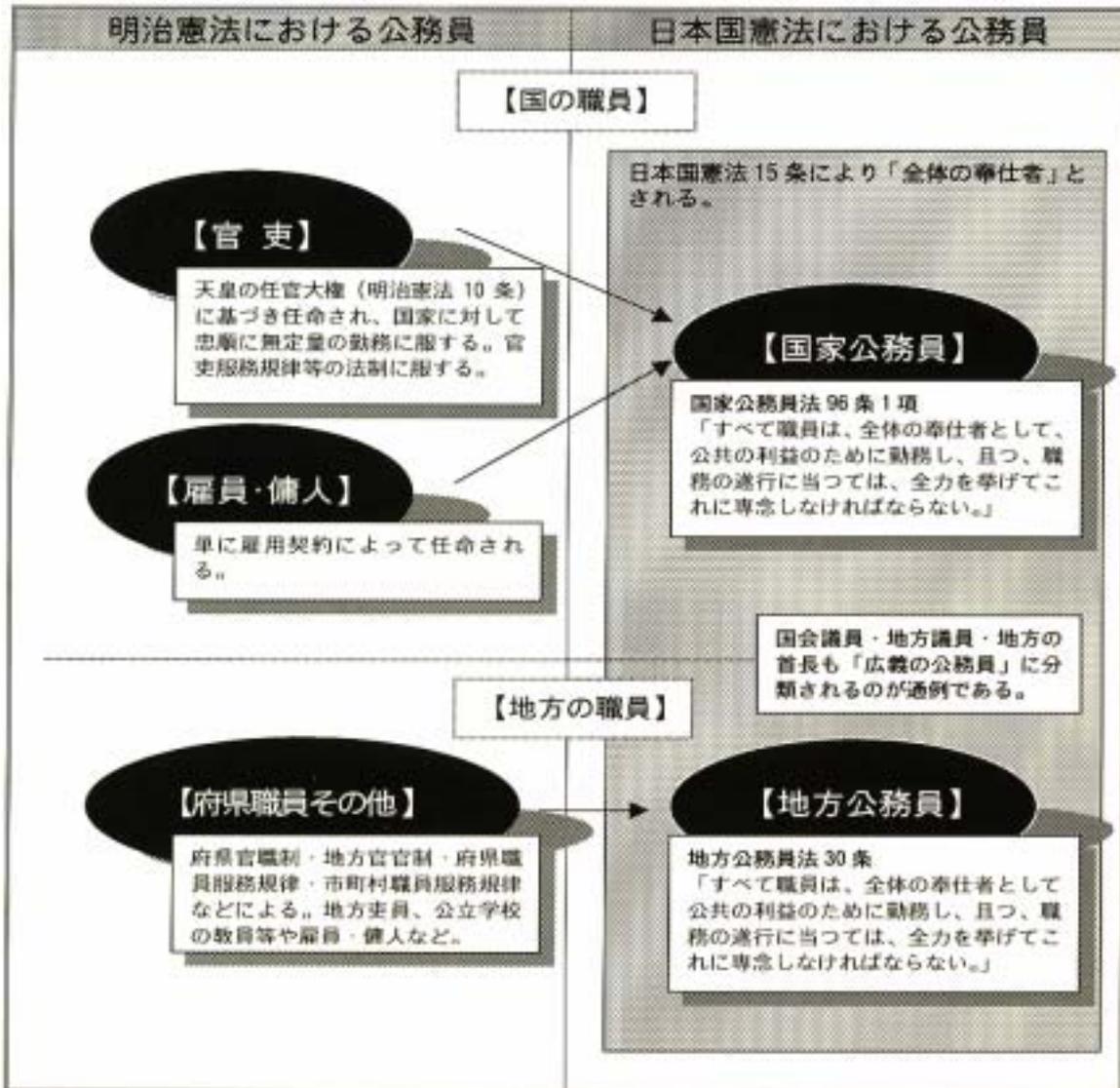
### (1) 日本国憲法の制定

日本国憲法の制定は、旧憲法下の官吏その他の政府職員の制度について、大きな変革をもたらした。

#### 日本国憲法

**第15条** 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選挙に関し公的にも私的にも責任を問はれない。

日本国憲法の定める「公務員」は、下図のように、旧憲法下の「官吏」に比べ、かなり広い概念である。



## （２）労働組合法等の制定

我が国の敗戦は、従来の弾圧的な労働政策を不可能にした。そのような政策を続行すれば、かえって敗戦後の経済混乱の中で労働運動が激化し、支配体制が崩壊する危険があった。こうしたことから、昭和 20 年 9 月という占領初期の段階において、厚生省は、労働組合組織の設立など戦後対策をまとめた報告書を内閣に提出、翌月には、「労働組合法二關スル法制審議立案二關スル件」が閣議了解され、労務法制審議委員会が設置された。

政府は、かつて、第一次世界大戦後に労働組合法案の策定を政府部内で検討したことがあり、この蓄積がすばやい取組を可能とした。

ただし、労務法制審議委員会で実際に強い力を振ったのは、官僚ではなく、戦前に労働関係の立法方針を準備した経験を持つ松岡駒吉、西尾末廣ら労働者側委員及び学識経験者委員で労働組合法の研究で著名な法学者の末廣厳太郎であった。こうして、労働者の団結権、団体交渉権及び争議権を認めた**労働組合法**は、憲法の制定（S21.11.3 公布）に先駆け、ほぼ日本側の主導により、昭和 20 年 12 月に制定された。

労働組合法に次いで、翌年 9 月には**労働関係調整法**が制定されたが、本法の制定過程で主導的役割を果たしたのは、GHQ の側であった。

労働関係調整法は、労使間の争議を調整し、争議の予防ないし解決によって「産業の平和」の維持及び「経済の興隆」への寄与を目的としたもので、政府から独立した労働委員会によって労使双方の調整を一元的に行う、治安関係等一部を除き、現業部門（国有鉄道、たばこ専売等）を含む公務員の争議権を認める、官民を問わず公益事業（運輸、郵便、電信電話、電気、ガス等）については、ある程度の制限を加える等としたものであった。

上述の二法に後れて、日本国憲法の制定後に**労働基準法**が、GHQ による若干の修正を経たものの、日本側の主導によって制定

年月日	事 項
S20.	
8.28	連合国軍、日本進駐を開始
9.29	厚生省、労働組合組織の設立等の戦後対策をまとめた報告書を内閣に提出
9.30	大日本産業報国会・大日本労務報国会解散
10. 1	労働組合法の策定について閣議了解( 労務法制審議委員会設置 10.27 初会合)
10. 4	政治的、公民的及び宗教的自由を指令
10. 9	幣原内閣成立
10.11	五大改革を指令( 労働者の団結権保護等) マ元帥、幣原首相に憲法改正の必要を示唆
10.15	治安維持法廃止( 11.21 治安警察法廃止)
12.22	労働組合法公布( S21.3.1 施行)
S21.	
1. 4	軍国主義指導者等の公職追放を指令
1.17	日本労働組合総同盟結成
3.17	全官公庁職員労組連絡協議会結成
5. 1	メーデー復活
5.22	第 1 次吉田内閣成立
8.19	全日本産業別労働組合同盟結成
9.27	労働関係調整法公布( 10.13 施行)
10.28	内閣に行政調査部設置( 行政機構及び公務員制度改革を所掌)
11. 3	日本国憲法公布( S22.5.3 施行)
11.30	対日合衆国人事行政顧問団来日
この年	さまざまな業種で労働争議が頻発
S22.	
1. 1	吉田首相、年頭の辞で労働攻勢を批判(「不逞の輩」発言)
1.18	全官公庁拡大共闘委、2.1 ゼネストを宣言
1.31	マ元帥の指令により、2.1 ゼネスト中止
4. 7	労働基準法公布( 9.1 施行)
4.19	対日合衆国人事行政顧問団、人事行政について勧告( 中央人事機関の創設等)
5.24	片山内閣成立
10.21	国家公務員法公布( S23.7.1 施行)
11. 1	臨時人事委員会設置
S23.	
3.10	芦田内閣成立
7.22	マ元帥、国家公務員法の抜本的改正に関する書簡を芦田首相宛に送付( 職員の争議禁止、現業の官公庁からの分離)
7.31	マ元帥からの首相宛書簡に基づく政令公布( 政令 201 号)
10.15	第 2 次吉田内閣成立
12. 3	国家公務員法改正公布( 同日施行 人事院設置、公務員のストライキ禁止等)
12.20	日本国有鉄道法・日本専売公社法・公共企業体労働関係法公布( S24.4.1 施行)

された。前二法が集団的労使関係を規定するものであったのに対し、本法は、個別的労使関係を規定するものであった。したがって、労働基準法は、「労働者が人たるに値する生活を営むため」に最低限必要な労働条件を定めた労働者保護のための法律である。

労働基準法は、労働時間を1日8時間以内とし、これを超えた場合には、125%以上の時間外割増賃金を支給すること、男女同一賃金、解雇の場合、30日以前に予告すること、有給休暇の規定を設けたこと等により、労働条件を国際労働条約（ILO条約）並みに高めるものとなった。また、生理休暇の取得など、当時としては、世界に例を見ない優れた条項も含まれていた。

### **（3）労働組合の結成**

労働組合の結成は、労働組合法公布以前から始まり、昭和20年末までに、509組合38万人、翌21年末までには17,266組合493万人が組織されたとされる。この背景には、労働組合法の制定があったことは言うまでもないが、戦時中の「産業報国会」の下地があったことも見逃すことはできない。

労働組合の結成は官公庁にも及び、昭和21年3月の国鉄労働組合総連合の結成を初め、同年8月までに公称41万4719人を擁する1614の政府職員ないし教員の組合が結成された。

敗戦により、軍需産業は民需産業へと切り替えられていったが、これは容易には進まず、労働者の多くが生活物資の欠乏、雇用の不安等にさらされた。

このような状況の下、官民を問わず、さまざまな業種において賃金の引上げ、解雇反対、経営民主化等をスローガンに掲げた労働争議、殊に民間では、読売新聞争議や東芝争議に代表される、ストライキではなく、労働組合が経営者に代わって企業の生産を管理続行するという形態の「生産管理闘争」が頻発することとなった。

### **（4）国家公務員法の制定**

昭和21年11月、日本政府の招聘により、対日合衆国人事行政顧問団（フーバー顧問団）が来日した。フーバー顧問団は5ヶ月にわたって集中した調査を行い、行政機構及び公務員制度の改革を所管する機関として内閣に設置された行政調査部（総裁：齋藤・夫国務大臣）の協力を受け、翌年4月に人事行政の改善に関する勧告を行った。

フーバー顧問団による勧告の柱の一つは、能率と機会の均等性を基とした規範をもって公務員制度を管理運営する強力な中央人事機関の創設であった。また、以下のような無数の欠陥を是正するための立法的措置を講ずるべきであるとした。

## 【対日合衆国人事行政顧問団による勧告で指摘された公務員制度の欠陥】

基本的な欠陥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・標準化された公平で民主的な任用制度を欠いていること。</li> <li>・人事行政の一元化と統一的な基準を欠いていること。</li> <li>・職員の規律の欠如。いくつかの省では数千の職員が勤務時間を組合活動に充て、公務に必要なスペースを占拠し、業務活動を混乱させていること。</li> <li>・上司が部下に威圧されていること。</li> <li>・無秩序、反抗、政府財産の濫費。</li> </ul>
技術的な欠陥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職務分類が機能よりも個人的なものに基づいていること。</li> <li>・公平な苦情処理機関を欠いていること。</li> <li>・非常に複雑、不公平でしかも高額な手当制度。</li> <li>・責任ないしは地位の高低と不釣り合い・不適切な俸給。</li> <li>・職員過剰。</li> <li>・非論理的で非現実的な退職制度。</li> <li>・的はずれの研修講座。</li> <li>・理にかなった経済的手法よりも、恩情主義による不十分な内容の安全、保健、福祉政策。</li> </ul>

日本国憲法の制定、対日合衆国人事行政顧問団の勧告等を受け、国家公務員法案の策定が行われた。

**国家公務員法案**は、第1回国会の昭和22年8月30日に内閣から提出され、10月15日に衆議院、翌16日に参議院を通過し、同月21日に公布された。

提出時におけるその主な内容は、以下のとおりであった。

- (1) 国家公務員の職を一般職と特別職とに分け、一般職に属するすべての職にこれを適用することとしたこと。
- (2) この法律の完全実施を確保するため、内閣総理大臣の所轄の下に人事院を設け、内閣が両議院の同意を得て任命する人事官3名の合議制により人事行政の中樞を掌らしめたこと。
- (3) 官職の基準については職階制を設け、官職を職種及びその責任等の度合いに応じて分類整理し、職員の任免は、その者の受験成績、勤務成績又は選考の結果に基づいて行い、給与は、官職の職責に応じて支給し、職員の能率については、これが十分に発揮され、かつ、その増進が図られなければならない、との根本基準を明らかにしたこと。
- (4) その他、職員の分限、懲戒、保障、服務、恩給、罰則等について規定したこと。

これに対し、国会では、衆議院において、人事院を人事委員会に改める等の修正が加えられた。

こうして、旧来の「官吏」制度を一新する「国家公務員」制度が発足することとなったが、この国家公務員法は、政府職員の争議行為や団体交渉を禁止するものではなかった。

このため、国鉄、郵政等を中心とした全官公労組による争議行為は、止むことがなかった。

## (5) 国家公務員法の改正

このような状況の下、第2回国会閉会後の昭和23年7月22日、マッカーサー元帥は、芦田内閣総理大臣に対し、公務員による争議行為及び団体交渉の禁止、鉄道、専売事業等の現業部門を公共企業体として一般職からの分離を内容とする国家公務員法の改正を示唆する旨の書簡を送った。

内閣は、国会が閉会中であったため、国家公務員法改正までの暫定措置として7月31日に、「1948年7月22日付内閣総理大臣宛連合最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令」(政令201号)を公布、即日施行した<sup>1</sup>。

政令201号により、公務員の団体交渉権は禁止され、現に繫属中の争議行為に対する斡旋、調停又は仲裁に関する手続も中止された。

その後、同年10月に召集された第3回国会において、11月9日に**国家公務員法の一部を改正する法律案**が内閣から提出され、同月30日に両院を通過、12月3日に公布、即日施行された。

改正国家公務員法の主な内容は、以下のとおりである。

- (1) 特別職の範囲を縮小し、政治的任命を特に必要とする職以外は一般職とすること。
- (2) 先の国家公務員法制定の際に衆議院の修正によって「人事院」が「人事委員会」に改められたが、これをその組織及び権限を強化して「人事院」に改め、厳正公正な人事行政を行わしめることとすること。
- (3) 国民全体の奉仕者たる国家公務員を私企業の労働者と区別するため、争議権の禁止、団体交渉権の制限、政治的行為の制限強化等の措置を講じること。

この国会では、国家公務員法の改正に合わせ、マッカーサー元帥からの書簡に基づき、国鉄及び専売事業を公共企業体としてその職員を国家公務員法の適用から除外するため、**日本国有鉄道法**及び**日本専売公社法**が制定された。また、公共企業体の職員の争議行為を禁止し、強制仲裁制度を設けるための**公共企業体労働関係法**は、第4回国会において成立した。

こうして、当時、組織労働者の約4割を占めていた公務員の労働運動については、大幅な規制が加えられることとなった。

以上の記述に当たっては、以下の書籍を参照した。

- ・竹前栄治ほか編『GHQ 日本占領史 12 公務員制度の改革』(日本図書センター 1996年)
- ・中村政則編『近代日本の軌跡 6 占領と戦後改革』(吉川弘文館 1994年)
- ・衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会史・上巻』(1990年)

---

<sup>1</sup> 政令201号は、いわゆる「ポツダム政令」として発せられたもので、法的効力を有した。衆憲資第22号付録法規集掲載。

### 3 戦後の主な国家公務員制度の改革

その後、国家公務員法については数次にわたり改正がなされているが、大きな改正は、以下の2点である。

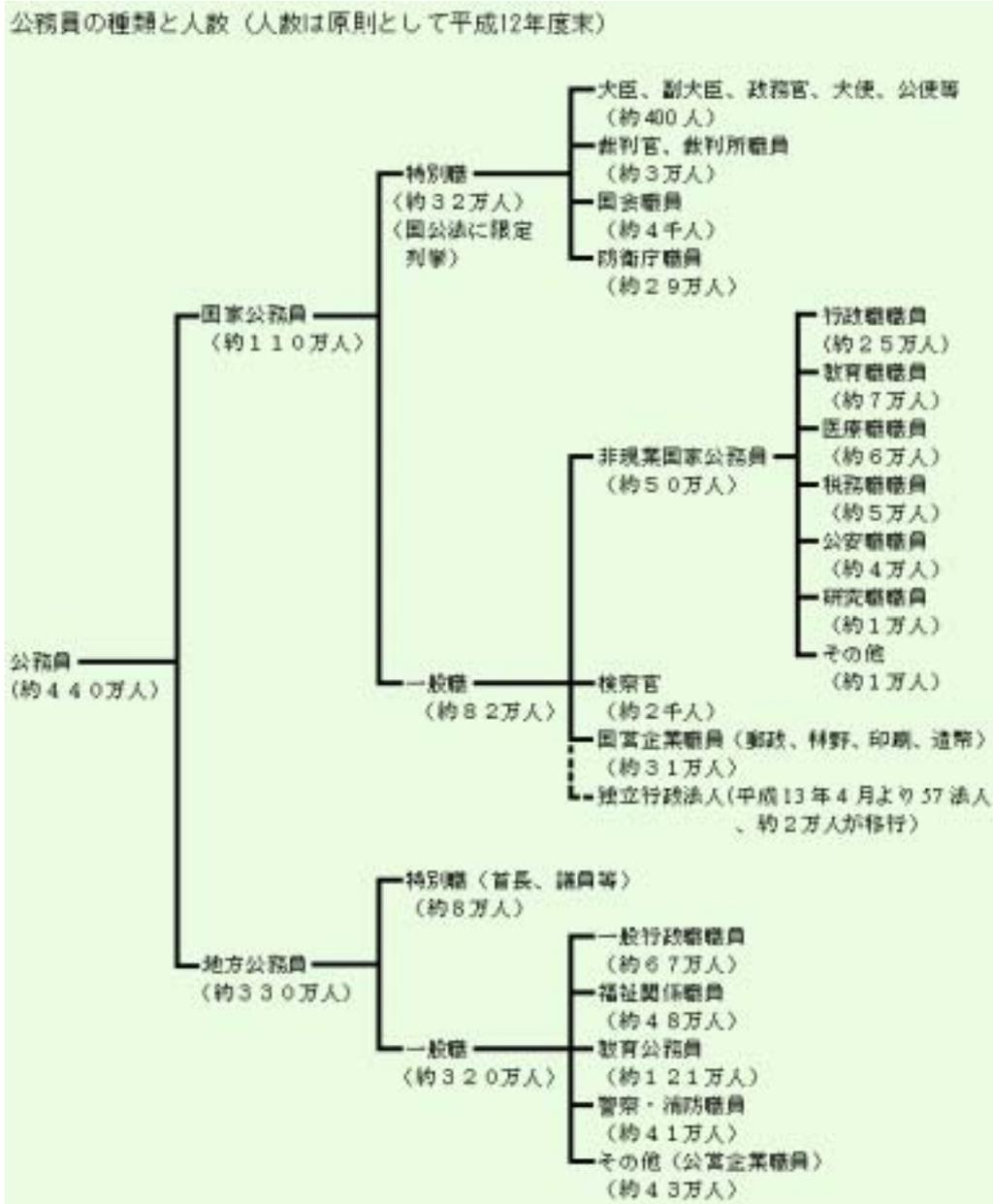
- (1) 結社の自由と団結権の擁護に関する条約（ILO 第 87 号条約）の批准に伴い、職員団体制度の整備を行うとともに、使用者側労務管理担当部局として内閣総理大臣を中央人事行政機関に加え、各省人事管理の総合調整、サービスの維持等を所管するとしたこと（昭和 40 年、補助部局として総理府人事局を設置）。
- (2) 60 歳定年制を導入するとしたこと（昭和 60 年実施）。

なお、上記の他、公務員制度に関しては、数次にわたり、以下のような答申等が出されている。

年 月	答 申 等
昭和 39 年 9 月	<b>第 1 次臨時行政調査会「公務員に関する改革意見」</b> ・学者、有識者を中心に、公務員の範囲の見直しや一括採用、信賞必罰の励行等、広く議論が行われたが、ほとんど実施されなかった。
昭和 57 年 7 月	<b>第 2 次臨時行政調査会基本答申</b> ・財政再建が課題となり、給与勧告が凍結される中で、公務員給与のあり方を中心に、人事院、内閣総理大臣の機能の分担が議論された。
平成 9 年 12 月	<b>行政改革会議最終報告</b> ・省庁再編や内閣機能の強化に関連して、人材の一括管理システム、内閣総理大臣の人事管理機能の強化、内閣官房や内閣府への優秀な人材の確保を図るための政治任用の拡大や任期付き採用制度の導入等が提言された。
平成 11 年 3 月	<b>公務員制度調査会基本答申</b> ・行政課題の複雑高度化に対応して、能力・実績に応じた昇進、給与の実現等、採用から退職までの各局面における人事管理の見直しが提言された。
平成 11 年 4 月	<b>中央省庁等改革の推進に関する方針</b> ・行政改革会議の最終報告及び公務員制度調査会の基本答申を受け、能力、実績等に応じた処遇、退職管理の適正化等の政府の公務員制度改革を本部決定した。
平成 12 年 12 月	<b>行政改革大綱</b> ・信賞必罰の人事制度の実現等、公務員制度の抜本的改革の方針を決定した。
平成 13 年 12 月	<b>公務員制度改革大綱</b> ・内閣及び各府省による適切な人事・組織管理、新人事制度の構築、多様な人材の確保等、適正な再就職ルール確立、組織のパフォーマンスの向上等を閣議決定した。平成 15 年中を目標に国家公務員制度改革関連法案を国会に提出し、平成 18 年を目途に新たな制度に移行することを目指すとしている。

## 参考

(出所：行政改革推進事務局 HP)



# 今回の公務員制度改革について

## 1 今回の公務員制度改革の流れ

### 1.1 行政改革における公務員制度改革の位置付け

平成12年12月、政府は、21世紀の日本にふさわしい新たな行政システムの構築を目標とし、さまざまな分野の行政改革を集中的・計画的に実行するための「行政改革大綱」を閣議決定した。

同大綱の内容は、行政の組織・制度の抜本的改革（特殊法人等の改革、国家公務員及び地方公務員制度の抜本的改革、行政評価システムの導入等）、地方分権の推進、規制改革の推進、その他（電子政府の実現等）の四つに大別されるが、中でも含まれる公務員制度改革は、中央省庁改編に伴い公務員制度の見直しが求められたことや、国家公務員の早期退職勧奨・「天下り」といった慣習が問題視されたこと、また、さまざまな不祥事が表面化したこと等の影響もあって、一連の行政制度改革の中核に位置付けられていた。

そして、特殊法人等の改革、公務員制度改革、行政委託型公益法人等の改革については、これらを迅速かつ集中的に進めるため、翌平成13年1月、内閣官房に行政改革推進事務局が設置された。

### 1.2 「公務員制度改革の大枠」

このような流れの中、平成13年3月に、内閣官房による「公務員制度改革の大枠」がとりまとめられた。その主な内容は以下のようなものであった。

#### 1. 公務員制度改革の意義

中央省庁改革に続く改革として、公務員の意識及び行動様式の改革のため、公務員制度について抜本的改革を行う。

#### 2. 公務員制度改革の基本的方向

《中立公正で国民から信頼される、質の高い効率的な行政の実現》

##### (1) 公務員一人一人の意識・行動原理の改革

信賞必罰の人事制度の確立、多様な人材の確保・育成・活用、適正な再就職ルールの確立（「天下り」問題への対応）

##### (2) 行政の組織・活動原理の改革

国家的見地からの戦略的な政策立案能力の向上、 企画・実施両機能の強化、 責任ある人事管理体制の確立

### 3. 公務員制度改革の今後の取組み

国家公務員法の改正、 労働基本権の制約の在り方との関係の検討、 同年6月の新たな公務員制度の基本設計のとりまとめ

## 1.3 「公務員制度改革の基本設計」

また、平成13年6月には、「公務員制度改革の大枠」を受けて、「公務員制度改革の基本設計」が、政府行政改革推進本部によって決定された。その主な内容は以下のようなものであった。

### 1. 基本設計の性格

「公務員制度改革の大枠」の検討を踏まえ、「新たな公務員制度の骨格」とその「検討課題」を示すものであり、今後はこれに従って改革を具体化する。

### 2. 基本設計の概要

#### (1) 新たな人事管理システムの確立

能力等級制度の導入、 給与制度改革、 新たな評価制度の導入

#### (2) 人材の計画的育成・能力開発の推進

人材育成コース及び育成計画の活用、 職員の自主性に配慮した能力開発の展開、 女性の採用・登用の拡大

#### (3) 多様な人材の確保

採用試験制度の見直し、 民間人からの人材の確保、 公募制の積極的活用

#### (4) 適正な退職管理・再就職ルールの確立

営利企業への再就職、 特殊法人等及び公益法人への再就職、 再就職状況の公表、 退職手当制度の見直し

#### (5) 超過勤務の縮減などによる勤務環境の改善

#### (6) 組織のパフォーマンスの向上

機動的・弾力的な組織・定員管理、 目標に基づく業務推進（業務遂行規範の明示） 企画立案と執行それぞれの機能強化

#### (7) 国家戦略スタッフの創設

#### (8) 政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現

#### (9) 改革に向けた今後の取組み

## 1.4 公務員制度改革大綱

平成 13 年 12 月、「公務員制度改革の大綱」と「公務員制度改革の基本設計」を踏まえて、「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。その主な内容は以下のようなものであった。

### 1. 改革の基本理念

国民本位の行政の実現を基本理念とし、国民の立場から公務員制度を改革することで、行政の在り方の改革を目指す。

労働基本権の制約については、相応の代替措置を確保しつつ、現行の制約を維持する。

### 2. 政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現

### 3. 新たな公務員制度の概要

#### (1) 新人事制度の構築

能力等級制度の導入、能力等級を基礎とした新任用制度の確立、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立、能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入、組織目標の設定及び行動規準の確立、人材育成を図る仕組みの整備、本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みの導入、上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立、職員の能力開発と自主性への配慮

#### (2) 多様な人材の確保等

採用試験制度の見直し、民間からの人材の確保、公募制の積極的活用、女性の採用・登用の拡大

#### (3) 適正な再就職ルールの確立

営利企業への再就職に係る承認制度及び行為規制、特殊法人等への再就職に係るルール、公益法人への再就職に係るルール、再就職状況全般に係る公表制度、退職手当制度の見直し

#### (4) 組織のパフォーマンスの向上

機動的・弾力的な組織・定員管理、国家戦略スタッフの創設、超過勤務の縮減等

### 4. 改革に向けた今後の取組み

公務員制度改革の今後の流れとしては、制度全体の基礎と位置付けられている国家公務員法の改正案の国会への提出（平成 15 年中）、関係法令の整備（平成 17 年度末まで）、新制度への移行（平成 18 年度中）が目標とされている。

## (資料) 主な公務員制度改革の流れ

内閣	年	月日	行政改革の動き(公務員制度改革の動きを中心に)	公務員制度調査会の動き
細川内閣 H5.8.9~ 羽田内閣 H6.4.28~	H5 (1993)	10.27	第3次臨時行政改革推進審議会(行革審)「最終答申」	第3次行革審「最終答申」、国家公務員制度及び人事管理等について幅広く調査審議を行う審議会の設置の必要性を指摘
村山内閣 H6.6.30~	H6 (1994)	12.19	総理府の下に、 <b>行政改革委員会</b> (根拠:行政改革委員会設置法)の設置(~H9.12)	
橋本内閣 H8.1.11~	H8 (1996)	11.21	総理府の下に、 <b>行政改革会議</b> (根拠:行政改革会議令)を設置(~H10.6)	
行政改革 担当大臣: 武藤嘉文 (任:H8.11.21 ~H9.9.11) 佐藤孝行 (任:H9.9.11 ~H9.9.22) 小里貞利 (任:H9.9.22 ~H10.7.30)	"	12.25	<b>「行政改革プログラム」</b> (閣議決定)	行政改革プログラム、「総務庁に公務員制度調査会(仮称)を設置」する旨定める
	H9 (1997)	4.1		総務庁の下に、 <b>公務員制度調査会</b> (根拠:公務員制度調査会令)を設置(会長:辻村江太郎慶応義塾大学名誉教授)
	"	5.19		内閣総理大臣より「国家公務員に関する制度とその運用の在り方についての全般的な見直し」について諮問が行われ、調査審議を開始
	"	9.3	行政改革会議「中間報告」	
	"	12.3	行政改革会議「最終報告」	
	H10 (1998)	6.9	中央省庁等改革基本法成立、中央省庁等改革推進本部の設置(H13.6解散)	
	"	7.21		「論点整理」公表。国家公務員の労使関係の在り方について検討するため、 <b>公務員制度調査会労使関係の在り方に関する検討グループ</b> (座長:菅野和夫東京大学教授)を設置
小淵内閣 H10.7.30~	H11 (1999)	3.16		内閣総理大臣に「 <b>公務員制度改革の基本方向に関する答申</b> 」を提出
森内閣 H12.4.5~	"	4.27	「中央省庁等改革の推進に関する方針」(中央省庁等改革推進本部決定)	
(第2次森改造内閣(H13.1.6組閣)で、橋本龍太郎行政改革担当大臣)	H12 (2000)	12.1	<b>「行政改革大綱」</b> (閣議決定)	
	H13 (2001)	1.6	<b>中央省庁等の再編が行われる</b>	
	"	1.6	内閣官房の下に、 <b>行政改革推進本部</b> を設置。本部内に、公務員制度等改革推進室など4室を設置。	総務省に所管が移管

内閣	年	月日	行政改革の動き（公務員制度改革の動きを中心に）	公務員制度調査会の動き
森内閣 H12.4.5～	H13 (2001)	3.27	「公務員制度改革の大枠」（内閣官房より行政改革推進本部へ提出）	
小泉内閣 H13.4.26～ （石原伸晃 行政改革担 当大臣）	〃	6.29	「公務員制度改革の基本設計」（行政改革推進本部決定）	
	〃	12.25	「公務員制度改革大綱」（閣議決定）	
	H14 (2002)	2.5		公務員制度調査会第55回会合、調査会の活動終了
	〃	3.31		公務員制度調査会解散
<p align="center"><b>「公務員制度改革大綱」に示された今後の予定</b></p> <p align="center">H15（2003）年中 国家公務員法の国会への提出</p> <p align="center">H17（2005）年度末まで 関係法令の整備</p> <p align="center">H18（2006）年度中 新制度への以降</p>				

この資料の作成に当たっては、以下の文献・ホームページを参考にした。

- ・『新たな時代の公務員制度を目指して～公務員制度調査会の基本答申』（監修：総務庁人事局 ぎょうせい1999）
- ・<http://www.soumu.go.jp/jinji/fchousa.htm>（総務省公務員制度調査会ホームページ）
- ・<http://www.gyokaku.go.jp/>（内閣官房行政改革推進事務局ホームページ）
- ・<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>（首相官邸行政改革会議ホームページ）

## 2 主な論点

### 2.1 天下り規制

「公務員制度改革大綱」においては、公務員の再就職に関して、いわゆる「天下り」等の問題があることを直視し、再就職が、権限・予算等を背景とした押し付け的なものであったり、特殊法人等を再就職の安易な受け皿とすることのないよう、適正なルールを確立するとされている。また、そのルールは適時適切に見直しを行うものとされている。

まず、営利企業への再就職に関しては、現在の人事院による再就職承認制度を改め、人事管理権者（各主任大臣等）が厳格かつ明確な基準の下で承認を行い、承認案件について詳細に公表することとされている。これに関して、内閣は、行政全体の公正な運営等の確保のため、再就職の承認基準を政令で定めることとされ、人事院は、承認基準に対する意見の申出や実施状況に対する改善勧告ができることとされている。さらに、再就職後についても、罰則等も含んだ一定の行為規制を導入するとされている。

そして、特殊法人等への再就職に関しては、内閣が透明かつ客観的なルールを定め、監督体制を強化するとともに、法人側は役員給与・退職金等の大幅削減・支給基準の公表を行うこととされている。公益法人に関しても、民間法人としての性格を踏まえつつ、報酬・退職金等について特殊法人と同様の扱いをするとされている。

また、一定の地位にあった公務員について、離職後の再就職状況全般に関しての公表制度を整備することとされている。退職金についても、全体的な支給水準や算定方式の見直しを行うこととされている。

### 主な批判

これに対し、天下りの人事院による再就職承認制度を廃止し、人事管理権者（各主任大臣等）に承認権を移管することについては、天下りが各省庁のお手盛りで緩和されるおそれがあるとの批判が加えられている（後掲新聞記事参照）。

#### 現行の天下り規制制度

国家公務員法では、職員は離職後 2 年間は、離職前 5 年間に在職していた国の機関と密接な関連のある営利企業に人事院の承認なしには就職できないこととなっている。また、人事院は、毎年、国会及び内閣に対し、いわゆる「天下り白書」（「営利企業への就職の承認に関する年次報告」）を報告することとなっている（国家公務員法第 103 条第 2 項、第 3 項及び第 9 項・営利企業への就職（人事院規則 14-4、衆憲資第 22 号付録法規集掲載）参照）。

#### 国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）

##### （私企業からの隔離）

#### 第 103 条 略

職員は、離職後 2 年間は、営利企業の地位で、その離職前 5 年間に在職していた人事院規則で定める国の機関又は特定独立行政法人と密接な関係にあるものに就くことを承諾し又は就いてはならない。

前二項の規定は、人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合には、これを適用しない。

～ 略

人事院は、毎年、遅滞なく、国会及び内閣に対し、前年において人事院がした第 3 項の承認の処分（第 1 項の規定に係るものを除く。）に関し、各承認の処分ごとに、承認に係る者が離職前 5 年間に在職していた第 2 項の人事院規則で定める国の機関又は特定独立行政法人における官職、承認に係る営利企業の地位、承認をした理由その他必要な事項を報告しなければならない。

## 2.2 新人事制度

「公務員制度改革大綱」においては、公務員の人事制度に関して、現行の制度では職員の能力や成果の適正な評価等が不十分であるため、「新人事制度」を導入することとされている。

新人事制度の内容としては、職員を職務遂行能力に応じて等級に格付ける「能力等級制度」を設け、任用、給与及び評価の基準として活用し、適材適所の人材配置等に役立てることが、その中核とされている。そのため、府省共通の能力等級表を設け、組織段階ごとに基本職位、代表職位及び能力基準を定めておくことが必要とされている。

この他、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立、現行の勤務評定制度に替わる「能力評価」と「業績評価」による新評価制度の導入、組織目標の設定及び行動基準の確立等が、新人事制度の構築の内容とされている。

### 主な批判

人事院が所管していた各種の人事管理権（級別定数の管理権など）を各省大臣に分割管理させることについては、大臣の権限をこれまでの任免権から人事管理権まで拡張することとなり、各省のセクショナリズムが増大し、一方で政治家による公務員人事への介入や個別行政決定への介入する余地が広がるという批判が加えられている（後掲新聞記事参照）。

また、「能力評価」「業績評価」による新評価制度の導入については、客観的な評価が可能かという批判がある。

### 現行制度

現行の国家公務員の人事制度の特徴としては、通常、「キャリアシステム」、「各府省別人事管理」、「早期勧奨退職」、「定期異動」があげられる。

（平成 13 年度「公務員白書」21 頁～）

#### 1 キャリアシステム

国家公務員の人事管理においては、採用段階において中核人材の選抜を行い、採用同期の者は、一定年齢までほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜によるいわゆる「キャリアシステム」が採られている。キャリアシステムは、優秀な人材の誘致と中核人材の早期育成に有効性を発揮するとともに、長期間高い志気を維持し続けさせるという効果もある。

一方、現行の「キャリアシステム」は、採用試験及び採用年次に応じた昇進をあまりに固定化させているため、適材適所の人材配置や能力の有無によるメリハリのある昇進など能力に応じた人材活用が不十分であるだけでなく、そのことが種・種等採用職員に不公平感を生じさせることにもなっているとされている。また、このような固定的な人事運用は、一部の職員にとって、身分的なものと受け止められ特権意識を生む原因ともなっている。

なお、このような人事システムの下、公務組織外との人事交流は近年まであまり行われてこなかった。（平成 13 年度「公務員白書」21-22 頁）

## 2 各府省別人事管理

採用試験は人事院で統一的に行っているが、採用以降の人事管理は、出向先や退職後の再就職先まで含めてすべて各府省において行っている。各府省別人事管理は、各府省が求める人材をそれぞれの府省を志望する試験合格者の中から選べることから、需要側、供給側の双方にとってメリットがある。また、採用府省へ高い帰属意識を植え付け、府省間の競争を高めるという効果もある。

一方、各府省別人事管理は、組織の閉鎖性を高め、いわゆる「縦割り行政」の主要な原因となるとともに、国民からの批判や外部の環境変化に気付きにくいという欠点を持つ。また、組織が利害集団化し、権限の維持や拡大が自己目的化しやすなどの問題も指摘されている。（平成 13 年度「公務員白書」22 頁）

## 3 早期勧奨退職

国家公務員の定年年齢は原則 60 歳と定められているが、各府省では、キャリアシステムの下、組織の活力維持という目的で、種採用職員の場合、50 歳前後から早期に退職するよう勧奨する慣行が広く行われている。これにより同期入省者が徐々に選抜され、残った一人が事務次官になるという組織のピラミッド構造に合わせた人事管理を実現している。

しかしながら、早期勧奨退職は公務を中心にした慣行であり、日本経済の停滞が続き、社会全体の高齢化が進んでいる現状においては、退職者を受け入れてきた民間企業等にも余裕がなくなってきている。また、勧奨退職が特殊法人・公益法人の増加や官民癒着などの原因として批判されるとともに、勧奨退職は、職員としても 50 歳過ぎの言わば働き盛りに退職させられるものであり、人材の活用という点ばかりでなく、職員の生きがいという点でも大きな問題を抱えている。

（平成 13 年度「公務員白書」22 頁）

## 4 定期異動

公務においては、採用時期である 4 月や国会の会期明けである月を中心に定期

異動が広く行われている。職員は 2、3 年でポストが変わるのが一般的であり、周期が民間企業よりも短いのが特徴である。こうした頻繁な定期異動のシステムは、OB アンケートにも多くみられるように結果的に幅広い経験を積ませることになるため、ジェネラリストの育成を行うのに適している。また、常に新しい仕事にチャレンジさせることにより、職員の活性化を図ったり、利害関係者との癒着による不正を未然に防止するという効果もある。

一方、現行の定期異動は、人事ローテーションという点から行われるため個々の職員の計画的育成という視点が反映されているとは言い難く、長期的な育成を要する高度の専門性や国際性を持った人材が育ちにくいという問題を生じている。

(平成 13 年度「公務員白書」22-23 頁)

## 参考

### 種採用職員及び 種採用職員のキャリアパスの例

(出所：平成 13 年度「公務員白書」20-21 頁)

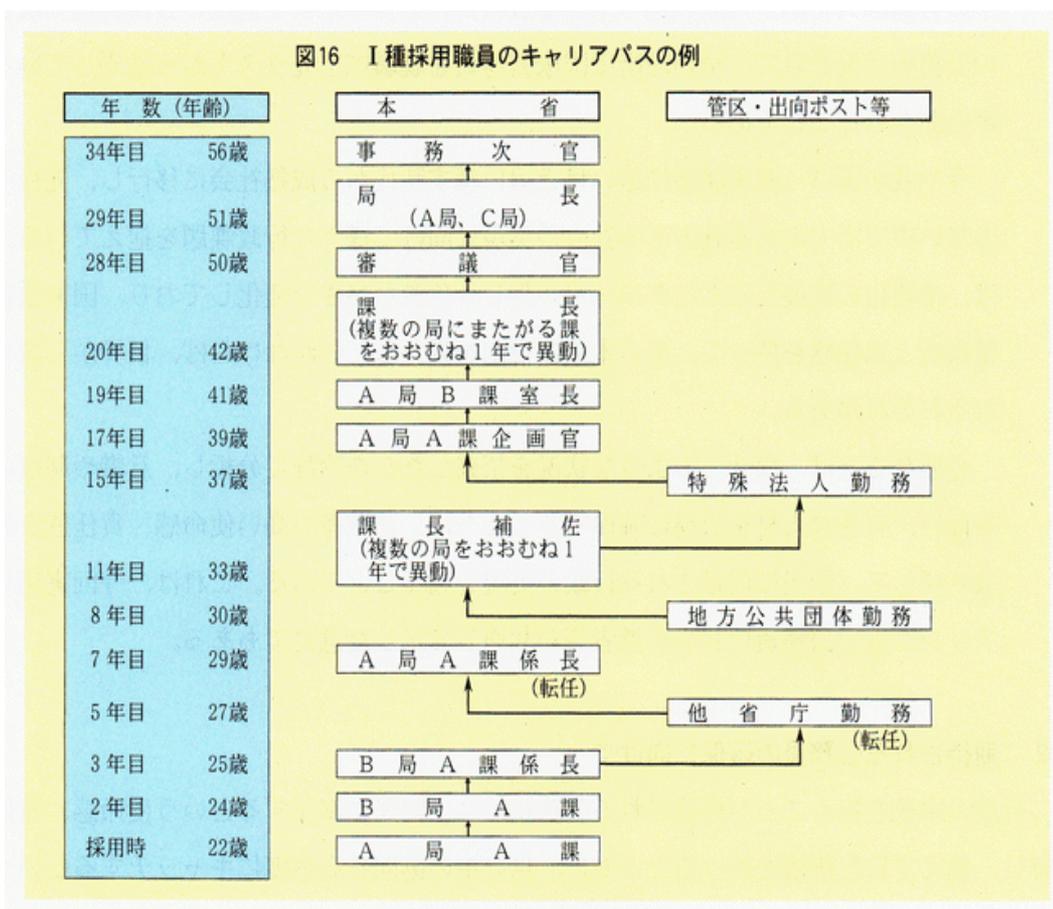
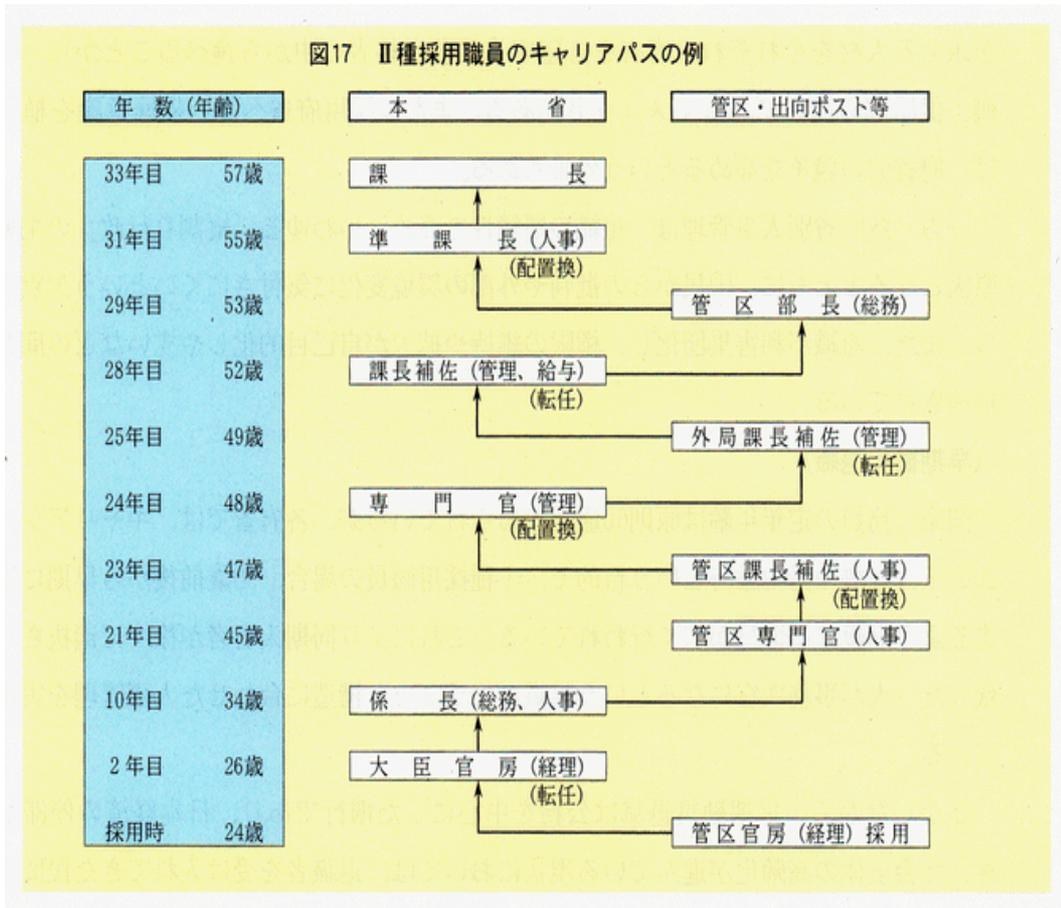


図17 II種採用職員のキャリアパスの例



## 人事院

国家公務員法によって設けられ、内閣の所轄の下に置かれているが独立性の強い合議制の機関。人事官3人をもって組織され、事務総局が置かれている。人事官は両議院の同意を得て内閣が任命し、うち1名は総裁として任じられる。人事官の任命に当たっては、そのうち2人が同一政党に属したり、又は同一の大学学部出身であることは禁じられている。

人事院は、「法律の定めるところに従い、給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験及び任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の厚生確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる。」

このため、人事院は、人事院規則を制定し、指令を発するなどの準立法権、不利益処分審査などの準司法権、給与の勧告権などの権限を有する。また、各府省が毎年給与制度上必要な級別定数の認定要求を出してくるが、この審査に当たるのも人事院である。特に、人事院の給与勧告や勤務条件に関する行政措置要求は、労働基本権の制限されている非現業一般職国家公務員の利益を保護する代償措置として位置付けられている。

## 級別定数

「一般職の職員の給与に関する法律」(一般職給与法)は、「人事院は国家行政組織に関する法令の趣旨に従い、及び第 6 条第 3 項の規定に基づく分類の基準に適合するように、かつ、予算の範囲内で、職務の定数を設定し、又は改定することができる」(第 8 条)と規定している。この設定した定数を「級別定数」という。

級別定数は、組織の改廃、定員の増減、職員の職務の変化等に応じて必要最小限の改定を行うことができる。

具体的には、各省庁は、翌年度の定数につき現行の定数を改定する必要がある部局がある場合には要求書を関係資料とともに毎年おおむね 8 月末日までに人事院に提出する。人事院は、提出された要求書、職務内容及び職員構成の実態に関する各種資料に基づき審査、検討し、他方、予算当局との意見調整も行い、必要と認められるものについて所要の改定を行うこととされている。

## 一般職の職員の給与に関する法律(昭和 25 年法律第 95 号)

**第 8 条** 人事院は、国家行政組織法に関する法令の趣旨に従い、及び第 6 条第 3 項の規定に基づく分類の基準に適合するように、かつ、予算の範囲内で、職務の級の定数を設定し、又は改定することができる。

職員の職務の級は、前項の職員の職務の級ごとの定数の範囲内で、かつ、人事院規則で定める基準に従い決定する。

～ 略

## 初任給、昇格、昇級等の基準(人事院規則 9-8)

### (級別定数)

**第 4 条** 給与法第 8 条第 1 項の規定による職務の級の定数は、組織ごとに、かつ、一般会計及び各特別会計ごとに、職名別に、指令で定める。

職員の職務の級は、前項の規定により定められた定数の範囲内で決定しなければならない。ただし、一の職務の級の定数に欠員がある場合には、人事院の定めるところにより、その欠員数の範囲内でその定数を同一の職名の下位の職務の級の定数、他の職名(人事院の定める同等以下の職務に係るものに限る。)の同一若しくは下位の職務の級の定数又は人事院の定める他の俸給表のこれらの相当する職務の級の定数に流用することができる。

## 国家公務員と民間との人事交流

現在、国家公務員と民間との人事交流については、次のような施策がとられている。

### 民間人材の活用

#### 1) 民間人材の中途採用(任期の定めのない採用)

公務外における実務経験等を通じて公務に有用な資質等を有する民間の人材を、競争試験によることなく公正な手続により検証して採用し、か

つ、処遇上不利となることのないよう弾力的な給与の決定を可能とする民間人材の中途採用制度（規則 1-24）を平成 10 年 3 月に整備した。（14 年 3 月まで 385 人）

## 2) 民間人材の任期付採用

民間人材の採用の円滑化を図るため、任期を定めて採用することのできる仕組みを導入し、高度の専門的な知識経験等を有する者についてはその高度の専門性等にふさわしい給与を支給することができる任期付職員法が平成 12 年 11 月から施行された。（14 年 3 月まで 63 人）

## 官民の人事交流システム

官民の相互交流の施策として、国と民間企業との間の相互理解を深めるとともに、双方の組織の活性化と人材育成を図るため、民間企業の従業員を国の職員として採用し、また、国の職員を民間企業の従業員として派遣する官民人事交流法が平成 12 年 3 月から施行された。（14 年 3 月まで交流採用 39 人、交流派遣 9 人）

## 研究員の任期付採用

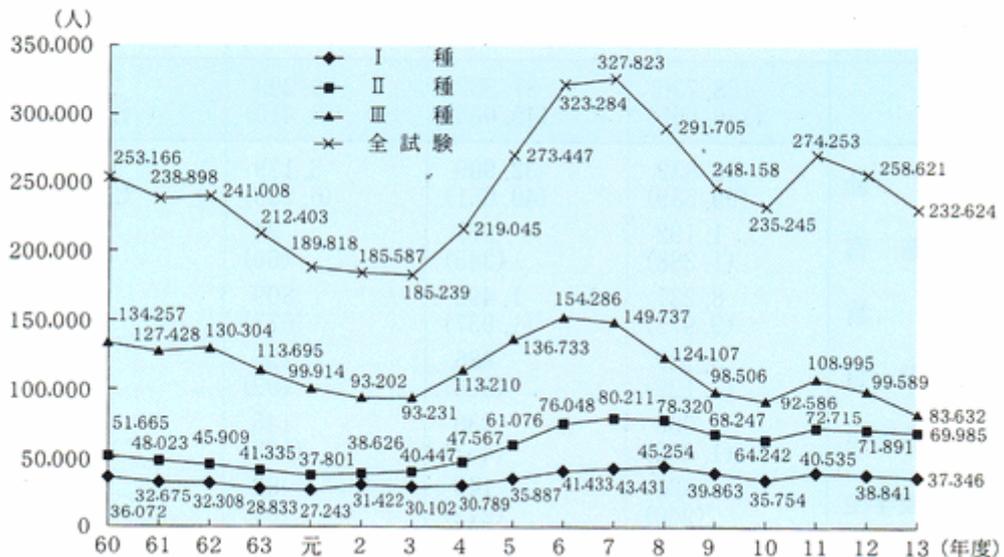
研究員の流動化の施策として、国の試験研究機関等における研究活動の活性化を図るための任期付研究員法が平成 9 年 6 月から施行された。これにより給与の特例及び裁量勤務を含む研究員の任期制が導入されることとなった。（14 年 3 月まで招へい型 68 人、若手育成型 349 人）

（出所：平成 13 年度「公務員白書」44-45 頁）

## 参考

（出所：平成 13 年度「公務員白書」39 頁）

図 1-1. 国家公務員採用試験申込者数の推移



## 2.3 労働基本権

### 2.3.1 概要

「公務員制度改革大綱」においては、労働基本権に関して、「改革の基本理念」の中で、公務の安定的・継続的な運営の確保の観点、国民生活へ与える影響の観点などを総合的に勘案し、公務員の労働基本権の制約については、今後もこれに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持することとするとされている。

### 2.3.2 公務員と労働基本権

公務員の労働基本権の制限に関しては、従来より、激しく争われてきた。現行法上、警察職員、消防職員、自衛隊員、海上保安庁又は監獄に勤務する職員は団結権、団体交渉権及び団体行動権のすべて、非現業の一般の公務員は団体交渉権と団体行動権、郵便など現業の公務員は団体行動権が、それぞれ否定されている。

#### 参考

##### 国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）

##### （法令及び上司の命令に従う義務並びに争議行為等の禁止）

##### 第 98 条 略

職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおつてはならない。

職員で同盟罷業その他前項の規定に違反する行為をした者は、その行為の開始とともに、国に対し、法令に基づいて保有する任命又は雇用上の権利をもつて、対抗することができない。

##### （職員団体）

##### 第 108 条の 2 略

##### ～ 略

警察職員及び海上保安庁又は監獄において勤務する職員は、職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ、当局と交渉する団体を結成し、又はこれに加入してはならない。

#### 附 則

第 16 条 労働組合法（昭和 24 年法律第 174 号）労働関係調整法（昭和 21 年法律第 25 号）労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）船員法（昭和 22 年法律第 100 号）最低賃金法（昭和 34 年法律第 137 号）じん肺法（昭和 35 年法律第 30 号）労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）及び船員災

害防止活動の促進に関する法律(昭和42年法律第61号)並びにこれらの法律に基づいて発せられる命令は、第2条の一般職に属する職員には、これを適用しない。

#### **地方公務員法(昭和25年法律第261号)**

##### **(争議行為等の禁止)**

**第37条** 職員は、地方公共団体の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は地方公共団体の機関の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおつてはならない。

略

##### **(職員団体)**

**第52条** 略

~ 略

警察職員及び消防職員は、職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ、地方公共団体の当局と交渉する団体を結成し、又はこれに加入してはならない。

#### **自衛隊法(昭和29年法律第165号)**

##### **(団体の結成等の禁止)**

**第64条** 隊員は、勤務条件等に関し使用者たる国の利益を代表する者と交渉するための組合その他の団体を結成し、又はこれに加入してはならない。

隊員は、同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。

何人も、前項の行為を企て、又はその遂行を共謀し、教唆し、若しくはせん動してはならない。

前三項の規定に違反する行為をした隊員は、その行為の開始とともに、国に対し、法令に基づいて保有する任用上の権利をもつて対抗することができない。

### **2.3.3 主な学説**

#### **『憲法 第三版』芦部信喜**

「公務員の人権については、国家公務員の政治活動の自由の制限(国家公務員法102条、人事院規則14-7)と、公務員・国营企業職員の労働基本権の制限(国家公務員法98条2項、地方公務員法37条、国营企業労働関係法17条( )等)がとくに問題となる。公務員の人権制限の根拠は、初期の判例においては、公共の福祉および「全体の奉仕者」(憲法15条2項)という抽象的な観念に求められていた。その後には、特別権力関係論の考え方があった。

しかし、それでは人権制限の根拠として不十分であるという批判に  
応えて、最高裁判所は、1966年（昭和41年）の全通東京中郵判決に  
おいて、公務員にも一般の勤労者と同様に基本権が保障されるが、そ  
の職務の性質上、国民全体の利益の保障という見地からの制約を当然  
の内在的制約として内包するにとどまる、と説き、従来の抽象的な根  
拠づけを放棄した。この判決の趣旨を考慮に入れ、公務員の人権制限  
の根拠は、憲法が公務員関係の存在と自律性を憲法秩序の構成要素と  
して認めていること（15条、73条4号等）に求めるのが妥当である。」  
（103-104頁）

「公務員の労働基本権の制限の根拠は、初期の判例では「公共の福  
祉」や「全体の奉仕者」という抽象的な原則が挙げられた。しかし、  
人権制限の究極の根拠は、憲法が公務員関係という特別の法律関係の  
存在とその自律性を憲法的秩序の構成要素として認めていること（15  
条、73条4号）に求められねばならない。

ただ、公務員といっても、その職務の性質は多様であり、一般の勤  
働者と同様の職務を行っている者も少なくない。したがって、労働基  
本権の制限は、その職務の性質、違い等を勘案しつつ、必要最小限度  
の範囲にとどまらなければならないと解される。」（253頁）

（「国営企業労働関係法」は題名改正され、現在「国営企業及び特定独立行政  
法人の労働関係に関する法律」となっているが、さらに、平成15年4月1日よ  
り「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」となる。）

### 『憲法（上）〔新版〕』佐藤功

「まず、公務員も28条にいう「勤労者」に含まれる。これを否定す  
る見解（それは特に国と公務員との間の関係は対等取引を前提とする  
関係でもなく、また私有財産制度を前提とする労使の関係ともかわ  
りがないとする見解である）もあるが、正当ではない。すなわち公務  
員も、労働を提供し、その対価として給料を受けるものである以上、  
「勤労者」（労働者）に含まれると見るべきである。……問題は、公務  
員も勤労者に含まれること（公務員の労働者性）を認めた上で、公務  
員の勤務関係の特殊性から、その労働基本権について一般私企業労働  
者と異なるどのような制約が認められるかにある。

……公務員が「全体の奉仕者」であることは、公務員が国民全体の  
利益に奉仕するものであり、その意味で公務員の職務が公共性の強い  
性質のものであるという限りにおいて、その基本権、特に争議権に対  
する制約の一般的根拠とはなりうる。ただし、それは制約の一般的根

拠とはなりえても、個々の場合において、どのような制約が認められるかについては、個々の公務員の職務上の地位・職務の内容に即して個別的・具体的に検討しなければならない（この点は政治活動の制限の場合と同様である）。それが制限の限界の問題である。

……以上のように、公務員は「全体の奉仕者」として国民全体の利益のために奉仕するものであるという地位から、その職務は一般的にあって公共性の強い性質のものである点で、一般私企業の労働者とは異なる特殊性を有し、したがって、その労働基本権の行使（特に争議行為）は、場合によっては国民生活全体の利益に重大な障害をもたらす、国政の運営に著しい支障を生ぜしめる。公務員の労働基本権は、このような職務の公共性という特殊性から一般私企業労働者の場合とは異なる制約を受ける。また、一般私企業労働者の場合は、給与その他の労働条件は使用者との団体交渉によって決定されるが、公務員の場合は、その給与その他の労働条件の決定には国の立法および予算措置を必要とし、政府との交渉のみによって決定することはできない。この点では、公務員の労働関係は一般私企業労働者の場合の労働関係と異なる。公務員の労働基本権の制約の根拠はここに求められる。

……ただし、公務員も 28 条の勤労者にほかならない以上、原則として労働基本権の保障を受けるべきものであるから、その制限も国民生活全体の利益の確保のために必要な最小限度にとどめられなければならない。特に公務員の職務は、一般的にいえば公共性を有するものといえるとしても、公務員の担当する職務の内容には公共性の強いものと弱いものがある。したがって、公務員の労働基本権の制限にあたっては、一方においては各種の公務員の職務の公共性の程度と、他方においてはその争議行為（その職務の停廃）などが国民生活全体の利益を害する程度とを、個別的・具体的に考慮した上で、合理的な必要最小限度にとどめなければならない。」（250-253 頁）

#### 2.3.4 公務員と労働基本権に関する主な判例の流れ

##### 【第 1 期】

##### 政令 201 号事件（最大判昭和 28 年 4 月 8 日刑集 7 巻 4 号 775 頁）

国家公務員法制定前に公務員の団結権・団体交渉権・争議権を禁止していた昭和 23 年政令 201 号の廃止を求めて国労組合員たる被告人らが無断欠勤という争議手段に出、同令 2 条等によって起訴された事件。

この判決は、「公共の福祉」・「全体の奉仕者」という一般的・抽象的理由から直ちに一律に公務員の労働者性を否定するものであるという批判を免れなかったが、以後、長く最高裁の判例のリーディング・ケースとなった。(『憲法(上)[新版]』佐藤功 253頁)

### 【判旨】

「国民の権利はすべて公共の福祉に反しない限りにおいて立法その他の国政の上で最大の尊重をすることを必要とするものであるから、憲法 28 条が保障する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も公共の福祉のために制限を受けるのは已むを得ないところである。殊に国家公務員は、国民全体の奉仕者として(憲法 15 条)公共の利益のために勤務し、且つ職務の遂行に当たっては全力を挙げてこれに専念しなければならない(国家公務員法 96 条 1 項)性質のものであるから、団結権団体交渉権等についても、一般に勤労者とは違って特別の取扱を受けることがあるのは当然である。従来労働組合法又は労働関係調整法において非現業官吏が争議行為を禁止され、又警察官等が労働組合結成権を認められなかったのはこの故である。同じ理由により、本件政令第 201 号が公務員の争議を禁止したからとて、これを以て憲法 28 条に違反するものということとはできない。」

## 【第 2 期】

### 全通東京中郵事件(最大判昭和 41 年 10 月 26 日刑集 20 巻第 8 号 901 頁)

公共企業体等労働関係法(現「国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律」、平成 15 年 4 月 1 日より「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」)の適用を受ける郵政職員が同法 17 条 1 項により禁止されている争議行為を行ったことについて、その指導者が郵便法 79 条 1 項の郵便物不取扱の罪に当たるとして起訴された事件。最高裁は、政令 201 号事件判決に代表された従来判例の態度を改め、労働基本権の制限の合憲性の判断基準として、制限は合理性の認められる必要最小限度にとどめること、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものを避けるため必要やむをえない場合に限り、制限違反に対して課せられる不利益は必要な限度をこえず、とくに刑事制裁は必要やむをえない場合に限り、代償措置が講ぜられるべきこと、という 4 条件を挙げ、それに照らして公労法 17 条 1 項を合憲とした。しかし、正当な争議行為には労働組合法 1 条 2 項の適用があり、刑事免責されると説いて、被告人を無罪とした。(『憲法 第

### 【判旨】

「労働基本権は、たんに私企業の労働者だけについて保障されるのではなく、公共企業体の職員はもとよりのこと、国家公務員や地方公務員も、憲法 28 条にいう勤労者にほかならない以上、原則的には、その保障を受けるべきものと解される。『公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない』とする憲法 15 条を根拠として、公務員に対して右の労働基本権をすべて否定するようなことは許されない。ただ、公務員またはこれに準ずる者については、後に述べるように、その担当する職務の内容に応じて、私企業における労働者と異なる制約を内包しているにとどまると解すべきである。」

「(1)労働基本権の制限は、労働基本権を尊重確保する必要と国民生活全体の利益を維持増進する必要とを比較衡量して、両者が適正な均衡を保つことを目途として決定すべきであるが、労働基本権が勤労者の生存権に直結し、それを保障するための重要な手段である点を考慮すれば、その制限は合理性の認められる必要最小限度のものにとどめなければならない。(2)労働基本権の制限は、勤労者の提供する職務または業務の性質が公共性の強いものであり、したがってその職務または業務の停廃が国民生活全体の利益を害し、国民生活に重大な障害をもたらすおそれのあるものについて、これを避けるために必要やむを得ない場合について考慮されるべきである。(3)労働基本権の制限違反に伴う法律効果、すなわち、違反者に対して課せられる不利益については、必要な限度をこえないように、十分な配慮がなされなければならない。とくに、勤労者の争議行為等に対して刑事制裁を科することは、必要やむを得ない場合に限られるべきであり、同盟罷業、怠業のような単純な不作為を刑罰の対象とするについては、特別に慎重でなければならない。……(4)職務または業務の性質上からして、労働基本権を制限することがやむを得ない場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない。」

「本件の郵便業務についていえば、その業務が独占的なものであり、かつ、国民生活全体との関連性がきわめて強いから、業務の停廃は国民生活に重大な障害をもたらすおそれがあるなど、社会公共に及ぼす影響がきわめて大きいことは多言を要しない。それ故に、その業務に従事する郵政職員に対してその争議行為を禁止する規定を設け、その禁止に違反した者に対して不利益を課することにしても、その不利益が前に述べた基準に照らして必要な限度をこえない合理的なものであるかぎり、これを違憲無効ということはできない。」「公労法 17 条 1 項に違反した者に対して、右のような民事責任を伴う争議行為の禁止をすることは、憲法 28 条、18 条に違反するものでないこと疑いをいれない。」

「公労法 17 条 1 項に違反して争議行為をした者に対する刑事制裁について見るに、……現行の公労法は特別の罰則を設けていない。このことは、公労法そのものとしては、争議行為禁止の違反について、刑事制裁はこれを科さない趣旨であると解するのが相当である。公労法 3 条で、刑事免責に関する労組法 1 条 2 項の適用を排除することなく、これを争議行為にも適用することとしているのは、この趣旨を裏づけるものということが

できる。そのことは、憲法 28 条の保障する労働基本権尊重の根本精神にのっとり、争議行為の禁止違反に対する効果または制裁は必要最小限にとどめるべきであるとの見地から、違法な争議行為に関しては、民事責任を負わせるだけで足り、刑事制裁をもって臨むべきではないとの基本的態度を示したものと解することができる。」「公労法 3 条が労組法 1 条 2 項の適用があるものとしているのは、争議行為が労組法 1 条 1 項の目的を達成するためのものであり、かつ、たんなる罷業または怠業等の不作為が存在するにとどまり、暴力の行使その他の不当性を伴わない場合には、刑事制裁の対象とはならないと解するのが相当である。それと同時に、争議行為が刑事制裁の対象とならないのは、右の限度においてであって、もし争議行為が労組法 1 条 1 項の目的のためでなくして政治的目的のために行われたような場合であるとか、暴力を伴う場合であるとか、社会の通念に照らして不当に長期に及ぶときのように国民生活に重大な障害をもたらす場合には、憲法 28 条に保障された争議行為としての正当性の限界をこえるもので、刑事制裁を免れないといわなければならない。」

### 都教組事件（最大判昭和 44 年 4 月 2 日刑集 23 卷 5 号 305 頁）

教員の勤務評定に反対してなされた一斉休暇請求及び反対集会を支持した組合幹部が地方公務員 61 条 4 号の「あおり」に該当するとして起訴された事件。全通東京中郵事件判決の延長線上にある判決である。最高裁は、あおり行為の禁止規定は文字どおりに解釈すれば違憲の疑いがあるので、それを合憲とするには合憲限定解釈（法文の意味を憲法に適合するように限定して解釈すること）の手法をとることが必要であるとし、処罰の対象となる行為は争議行為・あおり行為とも違法性の強いものに限られるといういわゆる「二重のしぼり」の限定を加えて、被告人を無罪とした。（『憲法 第三版』芦部信喜 254 頁）

#### 【判旨】

「地方公務員の具体的な行為が禁止の対象たる争議行為に該当するかどうかは、争議行為を禁止することによって保護しようとする法益と、労働基本権を尊重し保障することによって保護しようとする法益との比較衡量により、両者の要請を適切に調整する見地から判断することが必要である。」「地方公務員の行為が地公法 37 条 1 項の禁止する争議行為に該当する違法な行為と解される場合であっても、それが直ちに刑事罰をもってのぞむ違法性につながるものでないことは、同法 61 条 4 号が地方公務員の争議行為そのものを処罰の対象とすることなく、もっぱら争議行為のあおり行為等、特定の行為のみを処罰の対象としていることからいって、きわめて明瞭である。」

「地公法 61 条 4 号は、争議行為をした地方公務員自体を処罰の対象とすることなく、違法な争議行為のあおり行為等をした者にかぎって、これを処罰することになっているのであるが、このような処罰規定の定め方も、

立法政策としての当否は別として、一般的に許されないとは決していえない。ただ、それは、争議行為自体が違法性の強いものであることを前提とし、そのような違法な争議行為等のあおり行為等であってはじめて、刑事罰をもってのぞむ違法性を認めようとする趣旨と解すべきであって、前叙のように、あおり行為等の対象となるべき違法な争議行為が存しない以上、地公法 61 条 4 号が適用される余地はないと解すべきである。」

## 【第 3 期】

### 全農林警職法事件（最大判昭和 48 年 4 月 25 日刑集 27 卷 4 号 547 頁）

警職法反対闘争の一環として、全農林の指導者が職員に対して半日休暇闘争及び職場大会への参加を求めて説得行為を行ったことが国家公務員法 110 条 1 項 17 号に当たるとして起訴された事件。全逓東京中郵事件判決から都教組事件判決への判決傾向は、この判決によってふたたび逆転した。すなわち、最高裁は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性を強調して国民全体の共同利益への影響を重視し、公務員の勤務条件は国会の制定した法律・予算によって定められる（財政民主主義）から政府に対する争議行為ははたはずれであること、公務員の争議行為には私企業の場合とは異なり市場抑制力がないこと、人事院をはじめ制度上整備された代償措置が講じられていること、などの理由も挙げて、一律かつ全面的な制限を合憲とし、従来判例を変更した。

その後、この判決の趣旨に従い、岩手教組学テ事件判決（最大判昭和 51 年 5 月 21 日刑集 30 卷 5 号 1178 頁）は地方公務員法に関する都教組事件判決をくつがえし、また、全逓名古屋中郵事件判決（最大判昭和 52 年 5 月 4 日刑集 31 卷 3 号 182 頁）は公労法 17 条に関する全逓東京中郵事件判決をくつがえした。（『憲法 第三版』芦部信喜 254 頁）

### 【判旨】

「公務員は、私企業の労働者と異なり、国民の信託に基づいて国政を担当する政府により任命されるものであるが、憲法 15 条の示すとおり、実質的には、その使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民全体に対して負うものである。もとよりこのことだけの理由から公務員に対して団結権をはじめその他一切の労働基本権を否定することは許されないのであるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるときは、これを根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるというべきであ

る。」「公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国会のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである。……公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行うことは、的はずれであって正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議行為が行われるならば、使用者としての政府によっては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行われるべき公務員の勤務条件決定の手續過程を歪曲することともなって、憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法 41 条、83 条参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである。」「……私企業では市場の抑止力が働くのに「公務員の場合には、そのような市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となり、この面からも公務員の勤務条件決定の手續をゆがめることとなる。」「その争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。」「……争議行為の「禁止を侵す違法な争議行為をおおる等の行為をする者は、違法な争議行為に対する原動力を与える者として、単なる争議参加者にくらべて社会的責任が重いのであり」かかる行為者の「責任を問い、かつ、違法な争議行為の防遏を図るため、その者に対しとくに処罰の必要性を認めて罰則を設けることは、十分に合理性がある。」「もし公務員中職種と職務内容の公共性の程度が弱く、その争議行為が国民全体の共同利益にさほどの障害を与えないものについて、争議行為を禁止し、あるいはそのあおり等の行為を処罰することの当を得ないものがあるとすれば、それらの行為に対する措置は、公務員たる地位を保有させることの可否とともに立法機関において慎重に考慮すべき立法問題である。」

### 2.3.5 ILOと我が国における公務員の労働基本権の制約

#### 国際労働機関（ILO; International Labour Organization）

1919年に国際連盟の姉妹機関として創設された社会福祉の向上と雇用・労働条件の改善を目的とした国連の専門機関。本部はスイスのジュネーブで、総会、理事会、事務局の機関を有する。加盟国は2002年1月時

点で 175 ヶ国にのぼる。1946 年、ILO は国際連合と協定を結んだ最初の専門機関となり、創立 50 周年にあたる 1969 年にはノーベル平和賞を受賞した。

労働立法や適正な労働時間、賃金、労働者の保健、衛生に関する勧告や指導が活動の中心となっている。

国際労働条約（ILO 条約）により総会が採択した条約、勧告は加盟国に送付され、これを批准した国家は拘束される仕組みとなっている。採択時に反対票を投じた国家も、条約案を自国で批准権限のある機関に提出するよう義務づけられている。

日本は、ILO の原始加盟国であり、戦争中の一時期を除いて、常任理事国となっている。また、日本は米国に次ぐ第二位の分担金を負担している（2000 年）。

2002 年 6 月 20 日現在、日本は合計 46 の ILO 条約を批准している<sup>2</sup>。これには、「結社の自由及び団結権の保護に関する条約（Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948）」（1965 年 6 月 14 日批准。いわゆる第 87 号条約）及び「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約（Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949）」（1953 年 10 月 20 日批准。いわゆる第 98 号条約）が含まれている。

日本の第 87 号条約の批准に際し、ILO は、1965 年 1 月、エリック・ドライヤー（E. Dreyer）を長とする結社の自由委員会実状調査調停委員会を派遣して日本の公共部門の労使関係の実体を調査し、同委員会は、同年 6 月に調査報告書（ドライヤー報告）を発表した。ドライヤー報告は、争議権の一律禁止は合理的でないこと、争議権剥奪には公平な代償機関が設立され、その決定は迅速に実施されるべきだが、現行の機構はその要件を満たしていない、管理職員の範囲を広く指定すべきではない等の指摘を行った。これを受けて日本は、国内法を整備し、第 87 号条約を批准した。

その後も ILO の監視機構は、しばしば日本を対象とした監視行動を行ってきた。例えば、「消防士」は、条約が明文で適用除外を認めている警察及び軍隊の構成員とはいえないので、地方公務員法 52 条 5 項で消防職員の団結権が否定されているのは、第 87 号条約に違反するという指摘である。この問題は、解決を見ずに現在に至っている。

今回の公務員制度改革大綱の閣議決定に対し、連合及び連合官公部門連

---

<sup>2</sup> ILO 東京支局の HP 掲載のデータによる。  
<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/index.htm>

絡会は2002年2月26日及び3月25日に、全労連及び自治労連は2002年3月15日に、それぞれILOに対し、日本の公務員制度が第87号条約及び第98号条約に違反し、国際労働基準に適合していないとともに、公務員制度改革大綱のもとでの公務員制度改革は、政府の人事管理権が大幅に拡大される一方で、公務員の労働基本権の制約が維持されるので、状況をさらに悪化させるものである旨申し立てた。

2002年11月21日、ILO理事会は、この申立てに対する中間報告である結社の自由委員会第329次報告<sup>3</sup>を採択し、「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」と勧告するとともに、「日本の法制度及び慣行は第87号条約及び第98号条約の規定に違反している」と指摘した。

### 2.3.6 主要国における国家公務員の労働基本権と我が国の比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
団結権	一定の職員及び機関を除いて、認められている。	職員は、労働組合に自由に加入できる。	基本法9条3項により、警察官を含む全ての公務員がこの権利を享受するとされる。	認められている。(知事・副知事・軍人を除く)	現業職員・非現業職員ともに認められているが、警察職員・海上保安庁職員・消防職員等には認められていない。
団体交渉権	認められている。(但し、給与についての協議はできない)	承認労働組合はその組合員に影響のある問題(給与等)について直接交渉できる。	団結権保障の当然の結果として、広く認められている。	認められている。	現業職員には認められているが、非現業職員には認められていない。
争議権	国レベルでは認められていないが、州法のレベルでは、争議権が付与されている例もある。	認められていると考えられている。	「職員」・「労働者」の場合、民間の被用者と同様、認められていると解される。「官吏」については、明文の規定はないが、認められていないと解される。	法が規制する範囲内で争議権を行使することができる。	一律に認められていない。

<sup>3</sup> “329th Report of the Committee on Freedom of Association”, International Labour Office, Geneva, 2002

## 1. アメリカ（根拠法規は、「1978年公務員制度改革法」）

### 団結権

- ・ 職員は、懲戒又は報復の恐れを受けることなく、自由に職員団体を結成し、加入し、又は加入しない権利を有する。（第7102条）
- ・ 適用が除外される職員は、合衆国外で勤務する外国人又は合衆国の市民権を有しない者、制服職の構成員、管理・監督者、外交官。（第7103条（2））なお管理監督者は、職員団体の構成員になることはできるが、その団体の代表者になることはできない。（第7112条（b）（1））
- ・ 適用が除外される機関として、会計検査院（GAO）、連邦捜査局（FBI）、中央情報局（CIA）、国家安全保障局（NSA）、連邦労使関係庁（FLRA）、連邦公務紛争処理委員会（FSIP）、テネシー渓谷開発公社（TVA）が挙げられている。（第7103（a）（3））

### 団体交渉権

- ・ 職員は、雇用条件に関し団体交渉に参加する権利を有する。（第7102条（2））
- ・ 団体交渉においては、雇用条件について協議を行い、その結果、必要に応じて協議書が作成される。給与については協議できない。（第7103条）

### 争議権

- ・ ストライキ、業務停止、怠業又はピケ（各省庁の業務運営を妨げるもの）を呼びかけ又はこれらに参加することは不正な職員団体行為とされる。（第7116条（b））
- ・ 州法のレベルでは、争議権が付与されている例もある。（例えば、ペンシルバニア州法は、警察、消防等を除く公務員に一定の条件で、争議権を与える。）

## 2. イギリス（根拠法規は、「国家公務員管理コード」）

### 団結権

- ・ 職員は、労働組合に自由に加入できる。さらに、十分に代表された組合の存在は良好な労使関係を促すばかりでなく、勤務条件に関する効果的な交渉のためにも大切であるとの理由で職員は組合に加入することを奨励される。

### 団体交渉権

- ・ 承認労働組合が、その組合員に影響のある問題について直接交渉する。

### **争議権**

- ・ 公務員のストライキを禁止する法律はないので、一般にストライキは違法ではないと考えられている。

## **3 . ドイツ (根拠法規は、「連邦基本法」及び「連邦官吏法」)**

### **公務員の分類**

- ・ 公権力の行使を行う「官吏」と、公権力の行使を行わない「職員」・「労働者」に分けられ、「職員」及び「労働者」は、私法上の雇用契約によって公勤務に服する被用者であるとされる。
- ・ 一方、「官吏」は、公法上の「勤務・忠誠関係」に立ち、連邦官吏法が適用される。

### **団結権**

- ・ 「労働条件及び経済条件を維持し、及び改善するために団体を結成する権利は、何人に対しても、いかなる職業に対しても保障する。この権利を制限し又は妨害しようとする協定は無効とし、そのためにする措置は違法とする」(基本法9条3項)という規定より、警察官を含む公務員(「官吏」並びに「職員」及び「労働者」を指す)も、団結権を享受するとされる。
- ・ 「官吏」にも、連邦官吏法91条1項により、団結権が保障される。

### **団体交渉権**

- ・ 団結権に見られるような強力な明文保障はないが、団結権保障の当然の結果として、広く認められている。しかし、「官吏」は、労働協約締結権を有しない。

### **争議権**

- ・ 「職員」及び「労働者」の場合、民間の被用者と同様、団結権保障の規定を媒介として、ストライキ権を有するものと解されている。
- ・ 「官吏」の争議権については、直接これを禁止する規定はないが、官吏関係の本質、職務専念義務、服従の義務等、連邦官吏法の規定の随所で、それが否定される根拠を見出し得る。

## **4 . フランス (根拠法規は、「1982年5月28日の政令第82 - 447号」)**

### **団結権**

- ・ 「官吏は、団結権を保障される。官吏は自由に組合組織を結成し、これに加入し、その業務に従事することができる。」(同政令1-8)しかし、知事、副知事及び軍人には認められない。

### **団体交渉権**

- ・ 官吏は全国的組合を通じ、当局と団体交渉を行う権利を有する。
- ・ 交渉では、給与の改定、勤務の条件等が協議される。
- ・ 協約締結権はないが、法的拘束力のない議定書に基づき、政府は政策の実施に当たっている。

#### **争議権**

- ・ 官吏は法が規制する範囲内で争議権を行使することができる。
- ・ 争議権を有しない職員として、警察職員、軍人、矯正局出先機関職員等。
- ・ 知事、副知事、機関の長、司法官、航空管制官等も条件付で争議権行使が認められている。

(作成に当たっては、「欧米公務員制度の概要 米英独仏の現状」(外国公務員制度研究会編、財団法人社会経済生産性本部発行 1997)を参考にした。)

### **3 公務員制度改革大綱発表後の主な国会における議論**

#### **3.1 再就職及び早期勲奨退職制度について**

(第155回国会・H14.11.11 衆議院・特殊法人等改革に関する特別委員会)

**山井和則委員(民主)** そこで、公務員制度改革のことも少し触れたいと思います。

午前中も質問がありましたが、中島人事院総裁にも来ていただいておりますが、この大綱は、これまで不十分とはいえ、第三者機関である人事院が天下りの審査を行ってきたのを、各省の担当大臣の権限にしようとするものであります。これではますます各省の省益を背負った天下りを助長して、現在の問題を解決するどころか、さらに事態を深刻化させるのではないかと思います。

天下りを助長して、改正ではなく改悪だ。要は、今までは人事院さんがきっちりチェックしていたのを、これからは独り法人の中での天下りというものは各省庁に任せてしまうということでは、結局、後退しているんじゃないかと思います。

このような公務員制度改革大綱について、石原大臣、そして中島総裁の御意見をお伺いします。

**石原国務大臣** ただいまの点は、内閣委員会等々でこれまでもかなり御議論をさせていただいた点でございます。

天下りの基準が甘くなるという御指摘でございますが、もう既に、人事院の事前チェックにおきまして、12年と13年を見ますと、30人近く天下りの数がふえるわけでありまして、人事院の基準をクリアしたら、人事院が、その基準をクリアしているものを、人数がふえるから減らしますということではできないわけでございますので、内閣が、承認基準を政令で定めて、承認制度の運用について総合調整を行い、所管大臣は、内閣が定めた承認基準に基づいて、内閣の総合調整のもとに再就職の承認を行う。各大臣がリスクを背負うことによりまして、野方凶な天下りというものを是正しようというように、二重にも三重にも厳しくした内容でございます。

**政府特別補佐人（中島忠能君・人事院総裁）** ちょっと石原大臣の御答弁には誤解があると思います。

現在の天下りの法律を読んでいただきますと、各大臣が申請してこられて人事院が審査をしているということでございますので、それぞれの大臣が申請する前にきちんとチェックをなさればふえることはない、そのところをしっかりと認識していただきたいというふうに思います。

なお、天下り一般につきましては、民間企業に対する天下り、あるいは特殊法人、認可法人等に対する天下り、非常に国民的な関心が高くなっております。そして、この問題は多方面にわたる議論が必要だということで、我々は当初から、内閣、官邸自身が直接この問題を所管すべきである、すべてを一括して所管すべきであるということをお願いしております。

**山井委員（民主）** 今の中島総裁の答弁と石原大臣の公務員制度改革大綱の趣旨、違っているんじゃないですか。石原大臣、いかがですか。

**石原国務大臣** 中島総裁は、大変お言葉を選ばれて御発言をされております。申請をするのが大臣で、申請を大臣が控えたら承認が少なくなるというお話をされました。これはまさに予算と一緒にありまして、今度の予算を見ていただければわかりますように、2割アップまで申請をすることはできるんです。しかし、承認を小さくすることによりまして絶対の数を減らす、そういう予算の組み方をやっている。これと全く同じ理屈であって、私は、不一致はないものだと承認しております。

**山井委員（民主）** 全く不一致であります。中島総裁にもう一度お伺いしますが、今回の公務員制度改革大綱によって天下りは減っていくと思われませんか。各省に任せてきっちりできると思われませんか。いかがでしょうか。

**政府特別補佐人（中島忠能君・人事院総裁）** この大綱というものが発表されてから、いろいろな方面から御意見が出ております。その御意見はほとんどが、やはりお手盛り天下りになるだろうという御意見でござ

います。そのこと自身をやはりよく考えて、どういう制度にするかを御議論いただかなきゃならないんじゃないかというふうに思います。

**(第155回国会・H14.11.11 衆議院・特殊法人等改革に関する特別委員会)**

**榊屋敬悟委員(公明)** 先ほど石原大臣は、今から役員天下りの問題になるわけですが、恐らく大臣がおっしゃりたかったのは、今まで数次にわたる閣議決定等を経て、天下りの問題は相当手が入ってきているということが一つあるんだろうと思います。ただ、そうはいいながら……(発言する者あり)入っていないという声がありましたけれども、実態として、適材適所という言葉もありますけれども、現実に続いているということもあるということで、具体的には、この特殊法人改革とそれから公務員制度改革、両方でやっているんですよ、こういう話がありました。

もう一回確認なんですけど、今回の一連の作業、この特殊法人改革の中で、では天下りの問題は、3割、1割の削減というのはそれはもうわかりましたけれども、天下りをやめるという方向では、具体的にどういう作業が今日まで行われ、これから何をしようとしているのか、特殊法人の改革という観点でもう一度確認をさせていただきたいと思います。

**石原国務大臣** この点につきましては、午前中も各党の委員から質問の出た点で、実は私も非常に一番関心のあるところではあります。一言で言えば、公務員の方々の再就職の自由をなくしてしまうということを決めれば、天下りを全廃することはできると思います。それともう一つは、60歳まで全員働くんだけ、そういうことによってどういう弊害が起こるかということも過渡期の中では考えていかなければならないと思います。

当然、今、平均52、3歳で退職しているそうなのですが、これが60までなれば、あと8年間あるわけですので、単純に考えますと、既存のポストの昇任年数が、半分としても4、5年はおくれる。そうしますと、現在、本省の課長で42、3歳と聞いておりますけれども、課長になるのが50前ぐらいになる、こういうことですのでございます。

40の後半、40代の前半、どちらが現場の最高指揮官として有効に働くことができるのか、こういう問題も考えていかなければなりませんし、今のシステムが非常に弊害が多いのは、課長さんぐらいまでは同期入省の人が大体自動的に行くという弊害があるわけですのでございます。これに差をつけて、優秀な人は30代でも課長にする、そういうシステムが樹立されると、なった人は働きますが、では今度はなれなかった人は、待っていれば48、片や同僚は30で課長、もうやめたと、そういう方もまた出てくる可能性もある。

こういうものをすべて考えていかないと、要するに、行政でありますの

で、天下りを全廃するという事は論理的には可能でありますけれども、かなりむちゃなことをしないと天下りを全廃することはできない。

その次善の策として、今最初に、冒頭申しました、これも総理の強い指示で、早期勸奨退職制度というものは段階的に引き上げて、やはり 57、8 歳を目指していくのが当然であろう、そういうことが一つございます。

それと、批判の多い、先ほども渡りの話が出ましたけれども、ぼんぼんぼんと渡り歩いて何千万円も退職金をもらうというようなことのないように、60 歳まで、途中で出向するとしても、60 歳になって初めて退職金を一回もらう、公務員としての退職金を一回もらうというような制度も今検討している最中でございます。

これらのわざを複合的に重ね合わせて、一番国民の皆様方から批判のあるこの天下りというものに対処策を考えていかなければならないと整理をさせていただいております。

#### **（第 155 回国会・平 14.11.18 参議院・行政監視委員会）**

**林芳正委員（自保）** ……これを、今のいろんなこの現行に合わせて、現代の流れに合わせて変えていこう、こういうのが今改革の位置付けだということをおっしゃるんですが、行革事務局並びに人事院にこの今回の歴史的な位置付けということをお聞きしたいと思います。

**副大臣（根本匠君）** ……今回の改革のねらいではありますが、内閣主導の枠組みの構築を目指す行政改革の大きな流れの中で、国民の立場に立って公務員制度自体を改めて抜本的に見直そうと、国民に対する行政運営の責任と行政運営を支える公務員の人事管理責任を内閣の下に一元化しようとするものであります。そして、このことを通じて、時代の要請に応じた政策の策定や国民のニーズにこたえた行政サービスの提供が可能となるように行政の在り方自体の改革を目指す、正に私は歴史的な取組である、ここに大きな意義があると思います。

**政府特別補佐人（中島忠能君・人事院総裁）** 大変重要な、基本的な御質問だと思います。

国家公務員法というのは、申し上げるまでもなく、国づくりの基本法の一つでございます。こういう基本法を 50 年ぶりに見直そうということになりますと、やはり歴史的な課題というものにどのように解答を出そうとしているのかということと、もう一つ、現代的な課題にどのように解答を出そうとしているのかという、この二つの観点から私は考えてみる必要があるだろうと思います。

歴史的な課題というのは、もう戦前から言われておりますように、日本

の官僚制というのが特権性を持っていると、あるいはまた割拠性を持っておるということを基本にしていろいろな指摘がなされております。したがって、50年ぶりに国家公務員法というものを基本的に改正しようというならば、戦後、民主的な公務員制度として発足したこの公務員制度というものが基本的にねらいとしなければならない特権性とか割拠性というものをどのように解決していこうとしているのかという解答をまず出さなきゃならないというふうに私は思います。

もう一つは、公務員制度について現代的な課題は何かといいますが、この公務員制度の改革の議論が始まりましてから、いろいろなところでいろいろな意見が国民から出ております。それを集約いたしますと、一つは、やはり汚職というものを防止する手だてというものをきちんと講じてくれと、第二番目に、天下りについて何とかしてくれと、そして政と官と関係を何とかしてくれという、こういうのが国民の公務員制度改革に対する現代的な課題だというふうに私は思います。したがって、そういうものにどのように解答を出そうとしているのかという観点から今回の改革案というものを評価する必要があるんじゃないかというふうに思います。

今、根本副大臣がお話しになりましたように、50年間、例えば環境が変わっておる、環境が変わっておるから、その環境の変わった課題というものに機動的、弾力的に対応する制度が必要だというのは誠にごもつともだと思えます。

しかし、そういう制度というものを作るときに、機動的、弾力的にとにかく人事管理ができるような制度を作るときに一番大切に考えなきゃならないのは、民主的な公務員制度の柱、中立・公正性に係る制度、代償機能に係る制度との関係がどういうふうになるのかということを中心にきちんと整理してお示しにならなければ国会でも議論されないし、あるいはまた国民にもお分かりいただけないというふうに思います。したがって、そういう観点からきちんとした整理をして議論をしていただく必要があるんじゃないかというふうに思います。

私は、根本副大臣がお話しになりましたのは、確かに現代的な課題の一部というものにお触れになったと思えますけれども、それがすべてではない。そして、この現代的な課題、すなわち機動的、弾力的な人事管理を可能にするということは、中立公正性を大切にするという原理と緊張関係にあるというのが大半の行政学者の意見でございました。したがって、この緊張関係にある二つの機能というものをそれぞれ別の機関に与えて、それぞれどういうふうにそれを大切に執行させるかということの議論というものが非常に大切だというふうに思います。

## 3.2 新人事制度について

(第155回国会・H15.11.11 衆議院・特殊法人等改革に関する特別委員会)

**梶屋敬悟委員(公明)** ……どうも政府の今の公務員制度改革の流れを見ておりますと、……キャリア制度にしっかり手を入れるという意欲は今余り感じられません。

もちろん、能力等級表を新たに入れよう、それから新しい国家公務員法を目指して今お取り組みはされていますが、このキャリアの問題をどう見直すのか。特に在職年数をどう延ばすかということ。それは、逆に言えば、まさに公務員制度の、公務員の世界のパフォーマンスをどう維持できるかというまことに難しい問題になるわけで、そこはどうなんですか、大臣。

いつぐらいまでにどうなるのか。今、段階とおっしゃったけれども、今見直しをされている最大の問題は、来年の種の採用試験をどうするかという問題であります。……その辺はどうでしょう。

**石原国務大臣** 来年の通常国会に国家公務員法の改正案を出す準備をしております。そして、集中改革期間が終わる年からは新人事制度に移行する。

その中で、早期勧奨退職のお話を、現在、総務大臣のところで御検討いただいております。それもあわせて段階的に引き上げていく。それと、さっき話しました退職金を何度も取らないようにというようなものも、その新人事制度のときには実現させたい、こんなふうに考えております。

**梶屋委員(公明)** 重ねて伺いますが、ちょっとしつこいようですが、キャリア制度、本当に私は必要だと思います。だからこそ見直しが必要なわけで、それは本当にどれぐらいまでにどうやるのか、言えるだけ語ってほしいなと。

**石原国務大臣** この点は、梶屋委員と気持ちは同じだと思います。……どんな社会でもある程度のエリートというものは必要ですけれども、では、  
、  
と分ける必要があるのかないのか。今は分かれていますけれども、これからは、入ったときにすべてが決まるのではなくて、これはもうイギリスで既に実施されておりますけれども、ファストトラック、課長までは行くけれども、そこから先は種の方も種の方も試験の採用に関係なく、同じ競争になって局長になる、部長になる、そういうもっと開かれた競争の体制をつくるということを今回の公務員制度改革の中に盛り込ませていただいております。新人事制度の実施とともに実行に移させたいと考えております。

(第155回国会・H15.11.18 参議院・行政監視委員会)

**岩佐恵美委員(共産)** ……さらに、今回の改革では、全体の奉仕者という公務員本来の役割がゆがめられているおそれが大きいんです。公務員の能力や業績の評価について各省の大臣が行うという。しかし、個々の公務員について、これは新聞でも随分批判をしていますが、大臣が直接評価できるわけがない。結局、人事担当の幹部職員が決めることになります。そうすると、省の方針をどれだけ貫いたかが評価の基準となるだろうということは容易に予測をされることです。マスコミも、省益、局益死守の業績ばかりが評価されるような仕組みでは国民が迷惑するという指摘をしています。

公務員を対象にした人事院のモニターアンケートでは、企画立案において各省の職員が与党内の意見調整に走り回るなど、本来政治家がやるべき仕事をやらされている、許認可、補助金交付などの執行事務でも政治家への対応に多くの時間を費やされる、個別案件について政治家との調整、根回しに多くの労力が割かれ、中長期的観点から基本的問題を考える時間が持てないなどの実態がリアルに示されています。実際、鈴木宗男議員の事件ではそういう実態が明らかになっています。

総裁は、大綱の能力等級制度、評価制度の運用について検証が必要と述べておられますけれども、このような実態の下で本当に公務員が全体の奉仕者としての適切な評価、それが受けられるのか、そういうことが保障されるのか、その点についていかがでしょうか。

**政府特別補佐人(中島忠能君・人事院総裁)** 能力、実績に基づいた任用とか給与処遇というのが必要だということは、皆さんそのように認識されておると思います。

そこで必要なのは、能力評価をどういうふうにするか、そして運用基準をどうするかという話だと思います。その能力評価基準と運用基準というものをやはり作る過程において、また運用の過程において、対象になる職員が十分理解し納得する必要があるだろうというふうに思います。

……そういうふうな上で能力評価制度、業績評価制度というものが公務員世界に定着することが必要だと思いますけれども、そのときの物の考え方は、能力等級制度ということで既に民間企業の中で先進的な企業というものがスタートして、現在反省期に入っておるということでございますので、そういうものをよく勉強して、どういう点において能力評価制度、民間企業の言葉で言いますと職能給制度というふうに言うんですけれども、そういうものがどういう点で反省を要する制度であったかということもよ

く踏まえ、参考にして、そして、新しいというか、実効性のある制度というものができ上がるように努力していかなきゃならないということじゃないかと思います。

### 3.3 公務員の労働基本権について

(第156回国会・H15.1.23 衆議院・予算委員会)

**中塚一宏委員(自由)** ILOは、要は、今般の公務員制度改革というものが行われるということをきっかけに今度の勧告というものを提出しているわけですね。要は、今般の公務員制度改革も国際労働基準に合っていないければ、今までの日本の公務員制度だって労働基準に合っているとは言えないということを言っておるわけですよ。各国のおのあの事情には配慮をしてきたつもりだ、でも、今回変えるのなら、何でILOが言うとおりに変えられないのかということを行っているわけなんです。今、石原大臣が改革大綱の方向に沿ってというふうにおっしゃったということは、勧告はもう関係ないということではないんですか。

**片山国務大臣** 少しややこしいんですが、公務員制度改革の方は石原大臣が特命でやっておりますが、公務員制度全体は私どもの方で担当しておりますので。

今回のILOの中間報告は、それはそれで私は重いものだと思っております。中間報告だから軽いものだななんて考えていない。しかし、今までのILOの見解と相当変わっているところがある。あるいは認識が大分何か低くなっているんですね。そういう意味で、我々はそういうことをはっきりILOに言わにゃいかぬと思うんです。例えば、消防職員や監獄職員の団結権の問題でも、地方団体における地方公務員の登録制度の問題でも、あるいは代償機関、今の人事院の代償機関や基本権制約の問題でも、前と変わってきているんですよ。

だから、そのためにはコミュニケーションを十分して、向こうが誤解があるところや認識が変わったところはちゃんとこちらの立場を説明した上で私は合意を得るべきだ、こういうことを言っているの、中間報告が一つも変わらないから何にもやらないでいい、そんなことは思っておりません。これから大いにコミュニケーションをやってまいりたい、こう思っております。……

**中塚委員(自由)** これだけの質問をしても、3人の大臣が立ったり座ったりするぐらいで、本当に公務員制度といえは我が国の根幹にかかわることでもあります。

私は、やはり能力別の給与体系なんかを導入されるということならば、もう公務員にも労働基本権をちゃんと付与して、そして社会的対話というものをしていくべきだというふうに思いますよ。だから、今のこの制度を設計していくという中で、もう社会的対話というのは始まるわけなんですよ。……

総理、最後に一つだけ伺いますけれども、この条約違反だというふうに指摘をされたこととの関連なんですけど、我が国憲法は、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書いてあるんですけど、いかがですか。

**小泉内閣総理大臣** 遵守します。そして、いろいろ誤解を解くための努力もし、今後、ILO に関しましても、よく意見を踏まえて、公務員制度改革にも生かしていかなきゃならないと思っております。

**(公務員の労働基本権と ILO に関しては、これ以降、多数の議論が行われている。)**

#### 4 主な新聞記事

1. 毎日新聞 (H.13.12.25 夕刊)  
「天下り官僚 省庁に働き掛け禁止」
2. 毎日新聞 (H.13.12.26)  
「公務員改革 実績反映、年俸制も 民間採用拡大へ法改正」
3. 朝日新聞 (H.13.12.26)  
「官僚天下り、各大臣が判断へ 外部の監視がカギ 制度改革大綱」
4. 朝日新聞 (H.13.12.26) 社説  
「公務員制度 改革の実行を見極めよう」
5. 読売新聞 (H.14.5.23) 論説  
「公務員制度改革」
6. 読売新聞 (H.14.5.24) 社説  
「公務員改革 核心は省益優先体質の一掃だ」
7. 読売新聞 (H.14.11.21)  
「公務員にスト権を ILO が対日勧告を採択へ」
8. 朝日新聞 (H.14.11.21)  
「公務員制度改革 ILO が勧告へ 総務省「承服できない」」
9. 読売新聞 (H.14.11.22) 論説  
「迷走公務員改革」
10. 読売新聞 (H.14.11.25)  
「政府大綱は“公務員制度改悪”だ 人事院ガブリ」
11. 朝日新聞 (H.15.2.18)  
「公務員制度改革 議論もつれ綱引き続く」
12. 毎日新聞 (H.15.2.19)  
「国家公務員法 能力制結論先送り 改正案原案 評価基準明記せず」

## 第 2 部 男女共同参画関係

# 男女共同参画社会基本法

## 1 制定経緯

日本国憲法の制定（昭和 21 年）により、個人の尊重（13 条）及び性別による差別の禁止（14 条）の原則が定められ、女性の参政権（44 条）や職業選択の自由（22 条）が認められるなど、女性の地位向上に向けた基礎が築かれた。

その後、国際婦人年とされた昭和 50 年（1975 年）7 月の「国際婦人年世界会議（第 1 回世界女性会議）」（メキシコシティ）において女性の地位向上の問題が取り上げられ「世界行動計画」が採択されたのを契機に、日本においても総理府に「婦人問題企画推進本部（ 1）」が設置され「国内行動計画」が策定された（昭和 52 年）ことを皮切りに、以後の日本の男女共同参画への取組みは、国連等の国際機関や国際会議における議論を踏まえ国内の体制や行動計画等を整備するという形で行われていった。

平成 7 年（1995 年）に開催された第 4 回世界女性会議（北京）においては「北京宣言」及び「行動綱領」が採択されたが、この頃から、日本においても、法令上のみならず事実上の男女平等を目指す男女共同参画社会実現へ向けた取組みが盛り上がりを見せ始め、また一方で、これらの取組みには何らかの法的な根拠が必要ではないかとの意見が見られるようになったとされる。翌平成 8 年の 7 月に「(旧)男女共同参画審議会（ 2）」

<男女共同参画社会基本法制定関係略年表>

年月	記事
S21.11.3 (1946)	日本国憲法公布
S22(1947)	労働省婦人少年局設置
S50(1975) .7	国際婦人年 国際婦人年世界会議(メキシコシティ)において「世界行動計画」採択
.9	婦人問題企画推進本部設置
S51(1976)	国連婦人の 10 年（～S60(1985)）
S52.1 (1977)	婦人問題企画推進本部 ：「国内行動計画」策定
S54.12.8 (1979)	国連第 34 回総会 ：「女子差別撤廃条約」採択
S60.5 (1985) .6 .7	男女雇用機会均等法施行 (従来の勤労婦人福祉法を大幅改正) 「女子差別撤廃条約」批准 第 3 回世界女性会議(ドハ) : 「婦人の地位向上のためのドハ」将来戦略採択
S62.5 (1987)	「西暦 2000 年に向けての新国内行動計画」策定
H3.5.30 (1991)	「西暦 2000 年に向けての新国内行動計画(第一次改定)」策定
H6.6.24 (1994)	男女共同参画推進本部設置 (旧)男女共同参画審議会設置（～H9.3.31）
H7.9 (1995)	第 4 回世界女性会議（北京） ：「北京宣言」「行動綱領」採択
H8.7 (1996) .12	男女共同参画審議会答申 ：「男女共同参画ビジョン」 ...基本法の必要性を指摘 男女共同参画推進本部 ：「男女共同参画 2000 年プラン」策定 ...基本法の検討を明言
H9.6.16 (1997)	(新)男女共同参画審議会設置 (～H13.1.5)
H10.11 (1998)	男女共同参画審議会答申 ：「男女共同参画社会基本法について」
H11.2.26 (1999) .6.23	男女共同参画社会基本法案、閣議決定・国会提出 <b>男女共同参画社会基本法公布・施行</b>
H12.6 (2000) .12.12	国連女性 2000 年会議(ニューヨーク) ：「政治宣言」「成果文書」採択 男女共同参画基本計画閣議決定
H13.1. (2001)	男女共同参画会議設置

から出された「男女共同参画ビジョン」には、初めて公式に具体的な取組みの一つとして基本法の必要性が指摘され、これを受け同12月に「男女共同参画推進本部」(平成6年、婦人問題企画推進本部を改組)によって策定された「男女共同参画2000年プラン」中で、政府は、基本法についての検討を始める旨を初めて明らかにした。

平成9年6月には、「(新)男女共同参画審議会(3)」が設置され、内閣総理大臣からの諮問を受けた同審議会は、基本法検討小委員会における検討等を経て、翌平成10年11月、基本法の必要性や同法に盛り込むべき内容等について記述した答申を小渕恵三内閣総理大臣に提出した。政府は直ちに法案の作成に着手し、平成11年(1999年)2月26日に閣議決定、国会提出がなされ、同年6月15日に「男女共同参画社会基本法」は成立し、同23日、公布・施行された。

**1 婦人問題企画推進本部**...昭和50年9月、閣議決定に基づき総理府に設置。本部長は内閣総理大臣。同時に、有識者からなる「婦人問題企画推進会議(S61(1986)以降は「婦人問題企画推進有識者会議」)」とその事務局としての「婦人問題担当室」が設置された。婦人問題企画推進本部は、「婦人問題企画推進会議」の意見を受け、国内行動計画等を策定した。

なお、平成6年6月、婦人問題企画推進本部は、「男女共同参画推進本部」に改組された。

**2(旧)男女共同参画審議会**...平成6年6月、政令に基づき総理府に設置。内閣総理大臣の諮問に応じて、男女共同参画社会の形成に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議し、及び当該諮問に関連する事項について、内閣総理大臣に意見を述べることを所掌事務とした。

「男女共同参画2000年プラン - 男女共同参画社会の形成の促進に関する平成12年(2000年)度までの国内行動計画」に関し、諮問を受け、答申を提出した。

**3(新)男女共同参画審議会**...平成9年6月、男女共同参画審議会設置法に基づき総理府に設置。内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的かつ総合的な政策及び重要事項を調査審議することを所掌事務とした。「男女共同参画社会基本法」や「男女共同参画基本計画」等についての諮問を受け、答申を提出した。

# 男女共同参画社会基本法の施策のしくみ

## 基本理念

- ①男女の人権の尊重
- ②社会における制度等についての配慮
- ③政策等の立案及び決定への共同参画
- ④家庭生活における活動と他の活動の両立
- ⑤国際的協調

## 責務

### 国

基本理念を踏まえた施策  
(積極的改善措置を含む)  
の総合的な策定・実施の  
責務

### 地方公共団体

国の施策に準じた施策及び  
区域の特性に応じた施策の  
策定・実施の責務

### 国民

男女共同参画社会の形成に  
寄与するように努める責務

## 施策の基本となる事項

- ・ 政府の男女共同参画基本計画の策定の義務
- ・ 都道府県男女共同参画計画の策定の義務
- ・ 市町村男女共同参画計画の策定の努力義務
- ・ 法制上又は財政上の措置
- ・ 年次報告等
- ・ 政策の策定等に当たっての配慮
- ・ 国民の理解の促進
- ・ 苦情の処理等
- ・ 調査研究
- ・ 国際的協調のための措置
- ・ 地方公共団体及び民間の団体に対する支援

## 男女共同参画社会の形成

男女共同参画社会: 男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ共に責任を担うべき社会

## 2 概要

(以下の男女共同参画社会基本法の概要は、内閣府のホームページ及び内閣府男女共同参画局監修『わかりやすい男女共同参画社会基本法』(有斐閣) 大沢真理編集代表『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法』(有斐閣) 山下泰子ほか著『イラストで学ぼう 男女共同参画社会基本法』(ぎょうせい)を参考にまとめたものである。)

現実の社会における男女間の格差の存在、あるいは、少子高齢化の進展や国内経済活動の成熟化等の社会経済情勢が急速に変化しつつある状況の存在に対応する上で、男女が互いに人権を尊重し、性別に関わりなくその個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現は極めて重要である。

このため、男女共同参画社会基本法では、五つの基本理念が定められており、国や地方公共団体の責務(基本理念にのっとり、「積極的改善措置(ポジティブ・アクション)」を含む男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定・実施)及び国民の責務(男女共同参画社会の形成に寄与するように努めること)が明らかにされている。また、その上で、政府及び地方自治体の男女共同参画基本計画、国民の理解を深めるための措置、調査研究、国際的協調のための措置等施策の基本事項について規定している。

### 前文

我が国においては、日本国憲法に個人の尊重と法の下での平等がうたわれ、男女平等の実現に向けた様々な取組が、国際社会における取組とも連動しつつ、着実に進められてきたが、なお一層の努力が必要とされている。

一方、少子高齢化の進展、国内経済活動の成熟化等我が国の社会経済情勢の急速な変化に対応していく上で、男女が、互いにその人権を尊重しつつ責任も分かち合い、性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現は、緊要な課題となっている。

このような状況にかんがみ、男女共同参画社会の実現を 21 世紀の我が国社会を決定する最重要課題と位置付け、社会のあらゆる分野において、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進を図っていくことが重要である。

ここに、男女共同参画社会の形成についての基本理念を明らかにしてその方向を示し、将来に向かって国、地方公共団体及び国民の男女共同参画社会の形成に関する取組を総合的かつ計画的に推進するため、この法律を制定する。

## < 第1章 総則 >

### (目的)

**第1条** この法律は、男女の人権が尊重され、かつ、社会経済情勢の変化に対応できる豊かで活力ある社会を実現することの緊要性にかんがみ、男女共同参画社会の形成に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び国民の責務を明らかにするとともに、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、男女共同参画社会の形成を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

### (定義)

**第2条** この法律において、次の各号に掲げる用語の定義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 男女共同参画社会の形成 男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を負うべき社会を形成することをいう。
- 二 積極的改善措置 前号に規定する機械に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女いずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう。

本条において、「参加」ではなく「参画」との語が使われている意味は、意思決定過程への参加、すなわち「参画」が男女共同参画社会の基盤となるということを示すものである。

また、「参画する機会が確保され」とは、単に形式的に差別がなく、門戸が開かれているという意味での「機会」の確保だけを指すのではなく、女性であっても家庭生活における活動以外の活動にも参画していけるよう、環境整備するなどして、実質的にあらゆる分野の活動に参画する機会を確保していくことを含む。

さらに、「積極的改善措置(ポジティブ・アクション)」とは、さまざまな分野において、活動に参画する男女間の格差を改善するため、必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し活動に参画する機会を積極的に提供し、個々の状況に応じて実施していくものであり、国及び地方公共団体の責務となっている(8条、9条)。(例：女性国家公務員の採用・登用等の促進)

### **（男女の人権の尊重）**

**第3条** 男女共同参画社会の形成は、男女の個人としての尊厳が重んぜられること、男女が性別による差別的取扱いを受けないこと、男女が個人として能力を発揮する機会が確保されることその他の男女の人権が尊重されることを旨として、行われなければならない。

3条以下には、男女共同参画基本法の五つの基本理念が規定されている。これらは、8条～10条の国、地方公共団体及び国民の責務の基本となるものである。

#### **<男女の人権の尊重>**

本条が「男女の」人権としているのは、人権に係る問題が性別に起因するという観点に着目し、この観点からの人権尊重を協調していることによる。

また「男女の個人としての尊厳が重んぜられること」とは、性に起因する暴力やセクシャル・ハラスメントを受けないことなどを指す。「男女が個人として能力を発揮する機会が確保されること」とは、性別にかかわらず、各人の能力が発揮できるようにすることである。

「男女が性別による差別的取扱いを受けないこと」に、いわゆる「間接差別（表面上は男女異なる取扱いを行っていないが、一方の性に差別的効果をもたらすもの）」が含まれるかが問題とされることがあるが、「差別的取扱い」との語は直接差別・間接差別という切り口では整理されていない。これは、間接差別との概念が、社会的にコンセンサスを得られていないと考えられたことによる。

なお、「差別的取扱い」は、明確な差別的意図がある場合に限ると考えられているわけではない。

### **（社会における制度又は慣行についての配慮）**

**第4条** 男女共同参画社会の形成に当たっては、社会における制度又は慣行が、性別による固定的な役割分担等を反映して、男女の社会における活動の選択に対して中立でない影響を及ぼすことにより、男女共同参画社会の形成を阻害する要因となるおそれがあることにかんがみ、社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするように配慮されなければならない。

#### **<社会における制度又は慣行についての配慮>**

本条は、社会における制度や慣行が性別による役割分担を反映し、女性の就労等の活動の選択の幅を縮める影響等を及ぼし、男女共同参画社会の形成を阻害する要因となるおそれがあることから、こういった影響等に配慮することを定めた規定である。

「男女の社会における活動の選択に対して中立でない影響を及ぼす」社会制度・慣行が具体的にどのような事項が該当するかについては、本条の趣旨にのっとり、個別具体的に議論がなされているところである。

#### **（政策等の立案及び決定への共同参画）**

**第5条** 男女共同参画社会の形成は、男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない。

#### **< 政策等の立案及び決定への共同参画 >**

本条は、社会の構成員が政策あるいは方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることは、男女があらゆる分野で利益を享受することができ、共に責任を担うべき男女共同参画社会の基盤をなすことであり、重要な意義を持つものであることを示した規定である。

このような理念にのっとり、国は積極的改善措置（ポジティブ・アクション）（第2条第2号）を含め、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有するとされている。

また、「参画」との言葉には、単に政策等の決定段階に参加するだけでなく、主体的に立案の段階から関わっていくことの重要性が込められている。

#### **（家庭生活における活動と他の活動の両立）**

**第6条** 男女共同参画社会の形成は、家族を構成する男女が、相互の協力と社会の支援の下に、子の養育、家族の介護その他の家庭生活における活動について家族の一員としての役割を円滑に果たし、かつ、当該活動以外の活動を行うことができるようにすることを旨として、行われなければならない。

#### **< 家庭生活における活動と他の活動の両立 >**

本条は、家事の多くを女性が担っている現状にかんがみると、男女が共に社会に参画していくためには、家族を構成する男女が相互に協力するととも

に社会の支援を受けながら家族の一員としての役割を果たし、家庭生活と他の活動とを両立させることを可能にすることが重要である旨を、基本理念として定めた規定である。

なお、「社会の支援」に関して、男女共同参画基本計画では、多様なライフスタイルに対応した子育て支援策の充実、仕事と育児・介護の両立のための雇用環境の整備等が取上げられている。

#### **（国際的協調）**

**第7条** 男女共同参画社会の形成の促進が国際社会における取組と密接な関係を有していることにかんがみ、男女共同参画社会の形成は、国際的協調の下に行われなければならない。

#### **< 国際的協調 >**

我が国の男女共同参画社会の形成の促進は、国際社会の様々な取組みと密接な関係を有しており、我が国も国際社会の一員として我が国の男女共同参画社会の形成に際しては、国際的な連携・協力の下に行うことが望ましいことから、本条が規定されている。本条には、女性差別撤廃条約や国連特別総会「女性 2000 年会議」等国际会議の動向を我が国の男女共同参画社会の形成の促進に活かすとともに、地球社会に貢献していくという趣旨も含まれている。

#### **（国の責務）**

**第8条** 国は、第3条から前条までに定める男女共同参画社会の形成についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策（積極的改善措置を含む。以下同じ。）を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

「施策を総合的に策定し、及び実施する」とは、およそ男女共同参画社会の形成の促進に関する施策一般を全体として連携を図りながら推進していくことをいう。

国は、第8条に規定されている責務を果たす上で第2章（第13条～第20条）に定める男女共同参画基本計画の策定等の男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的施策を講じ、第3章（第21条～第28条）に定める男女共同参画会議の運営を行っていくことになる。

**（地方公共団体の責務）**

**第9条** 地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

本条は、男女共同参画社会の形成を総合的かつ計画的に推進する上で地方公共団体の果たす役割の重要性にかんがみ、基本理念にのっとり国の施策に準じた施策等を策定・実施するという地方公共団体の責務を規定したものである。

「国の施策に準じた施策」とは、男女共同参画社会の形成に関して国が講じている施策と概ね同様ないし類似の施策であって、地方公共団体が行う施策をいう。（例：審議会等への女性の登用促進等の積極的改善措置）

「その他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策」とは、国が同様の施策を講じていない場合において、地方公共団体がその区域の特性に応じて行う施策をいう。（例：基本法で規定されていない事項の条例への盛り込み）

**（国民の責務）**

**第10条** 国民は、職域、学校、地域、家庭その他の社会のあらゆる分野において、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成に寄与するように努めなければならない。

本条は、男女共同参画社会を形成する上で国民が行う取組の果たす役割の大きさにかんがみ、男女共同参画社会の形成についての国民の責務を規定したものである。

本条により、企業等の法人も、男女共同参画社会の形成に寄与することが求められる。

**（法制上の措置等）**

**第11条** 政府は、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

本条は、第8条に定められた責務を国が果たしていく上で、法令や予算等についての措置が不可欠であることにかんがみ、政府が男女共同参画社

会の形成の促進に関する施策を確実に実施するよう、政府に対して必要な法制上又は財政上の措置等を講じることを求めた規定である。

本条は、包括的な規定であり、特定の個別具体的な施策を念頭に置いたものではない。具体的な措置については、個々にその必要性等が検討されていくものと思われる。

#### **（年次報告等）**

**第12条** 政府は、毎年、国会に、男女共同参画社会の形成の状況及び政府が講じた男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての報告を提出しなければならない。

政府は、毎年、前項の報告に係る男女共同参画社会の形成の状況を考慮して講じようとする男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。

## **<第2章 男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的施策>**

#### **（男女共同参画基本計画）**

**第13条** 政府は、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な計画(以下「男女共同参画基本計画」という。)を定めなければならない。

男女共同参画基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 総合的かつ長期的に講ずべき男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の大綱

二 前号に掲げるもののほか、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

内閣総理大臣は、男女共同参画会議の意見を聴いて、男女共同参画基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、男女共同参画基本計画を公表しなければならない。

前2項の規定は、男女共同参画基本計画の変更について準用する。

「総合的かつ長期的に講ずべき男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の大綱」とは、職場、学校、地域、家庭等における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の基本的方向を定めるものであり、積極的改善措置（ポジティブ・アクション）（第2条第2号）を含む。「前

男女共同参画基本計画の策定経緯	
H11.8	小淵内閣総理大臣、男女共同参画会議へ、「男女共同参画社会基本を踏まえた男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の基本的な方向」についての諮問
H12.9	同審議会答申 「男女共同参画計画策定に当たっての基本的な考え方」 基本計画策定作業開始
H12.12	政府、基本計画案を同審議会に諮問 概ね妥当と答申 男女共同参画社会基本計画、閣議決定(12.12)

号に掲げるもののほか、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」とは、男女共同参画基本計画の円滑な実施を図るため、関係者への理解を求めことや、計画の着実な実施のためのフォローアップに関する事項等を定めるものである。

#### <基本計画の構成>

##### 第1部「基本的考え方」

…基本法制定の経緯、計画の基本的考え方・構成

##### 第2部「施策の基本的方向と具体的実施」

…11の重点目標（以下～）。それぞれについて「施策の基本的な方向」において平成22年までを見通した長期的な施策の方向性を、「具体的施策」において平成17年度末までに実施する具体的施策を定める。

政策・方針決定過程への女性の参画の拡大

男女共同参画の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識の改革

雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保

農山漁村における男女共同参画の確立

男女の職業生活と家庭・地域生活の両立の支援

高齢者等が安心して暮らせる条件の整備

女性に対するあらゆる暴力の根絶

生涯を通じた女性の健康支援

メディアにおける女性の人権の尊重

男女共同参画社会を推進し多様な選択を可能にする教育・学習の充実

地球社会の「平等・開発・平和」への貢献

##### 第3部「計画の推進」

…計画推進のための方策、その推進体制の整備・強化

#### **(都道府県男女共同参画計画等)**

**第14条** 都道府県は、男女共同参画基本計画を勘案して、当該都道府県の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画(以下「都道府県男女共同参画計画」という。)を定めなければならない。

都道府県男女共同参画計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 都道府県の区域において総合的かつ長期的に講ずべき男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の大綱

二 前号に掲げるもののほか、都道府県の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

市町村は、男女共同参画基本計画及び都道府県男女共同参画基本計画を勘案して、当該市町村の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画(以下「市町村男女共同参画計画」という。)を定めるように努めなければならない。

都道府県又は市町村は、都道府県男女共同参画計画又は市町村男女共同参画計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

本条は、都道府県が、男女共同参画基本計画を勘案して、都道府県男女共同参画基本計画を定めなければならないこと、また、市町村については、男女共同参画基本計画及び都道府県男女共同参画計画を勘案して市町村男女共同参画計画を定めるよう努力する義務のあることを規定している。

男女共同参画社会の実現に向けた国と地方公共団体の連携の必要性はあるが、一方で、地方による事情の違いがあることなどを踏まえ、国の計画を「勘案(参考にする)」とされている。

なお、市町村の男女共同参画計画策定が努力義務に止まるとされているのは、市町村の規模等の格差が著しいことから、一律に義務を課すことが妥当ではないと考えられたことによる。

#### **(施策の策定等に当たっての配慮)**

**第15条** 国及び地方公共団体は、男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、男女共同参画社会の形成に配慮しなければならない。

本条では、国や地方公共団体が実施する施策は、それに伴う影響も広範多岐にわたるため、直接的に男女共同参画社会の形成の促進に係る施策ではなくとも、その影響の大きさなどにかんがみ、その実施に当たって男女共同参画社会の形成に配慮しなければならないことを規定している。

本条は、社会制度及び慣行の中立性の確保という基本理念(第4条)を、

国及び地方公共団体の施策に具体化したものであると言える。

**（国民の理解を深めるための措置）**

**第 16 条** 国及び地方公共団体は、広報活動等を通じて、基本理念に関する国民の理解を深めるよう適切な措置を講じなければならない。

本条は、人々の意識の中に長い時間をかけて形成されてきた性別による固定的な役割分担意識が男女共同参画社会の形成の障害となっていることを踏まえて設けられた規定であり、国及び地方公共団体は、広報活動等（新聞、雑誌、テレビ、インターネット、講演会、イベント、学校教育等）を通じて、基本理念に関する国民の理解を深めるような適切な措置を講じなければならないことが明記されている。

**< 男女共同参画週間 >**

男女共同参画社会基本法の目的及び基本理念に関する国民の理解を深めるため、毎年 6 月 23 日～29 日の 1 週間を男女共同参画週間としている。（平成 12 年 12 月の男女共同参画推進本部で決定）

この週間において、内閣府その他の男女共同参画推進本部構成府省庁は、地方公共団体、女性団体その他の関係団体の協力の下に、男女共同参画社会の形成の促進を図る各種行事等を全国的に実施する。

**（苦情の処理等）**

**第 17 条** 国は、政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策又は男女共同参画社会の形成に影響を及ぼすと認められる施策についての苦情の処理のために必要な措置及び性別による差別的取扱いその他の男女共同参画社会の形成を阻害する要因によって人権が侵害された場合における被害者の救済を図るために必要な措置を講じなければならない。

**（調査研究）**

**第 18 条** 国は、社会における制度又は慣行が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響に関する調査研究その他の男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定に必要な調査研究を推進するように努めるものとする。

**（国際的協調のための措置）**

**第 19 条** 国は、男女共同参画社会の形成を国際的協調の下に促進するため、外国政府又は国際機関との情報の交換その他男女共同参画社会の形成に関する国際的な相互協力の円滑な推進を図るために必要な措置を講ずるように努め

るものとする。

**(地方公共団体及び民間の団体に対する支援)**

**第20条** 国は、地方公共団体が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策及び民間の団体が男女共同参画社会の形成の促進に関して行う活動を支援するため、情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めるものとする。

**<第3章 男女共同参画会議>**

平成13年1月の中央省庁再編等の改革に伴い、内閣府に男女共同参画局が設置されるとともに、男女共同参画審議会を発展的に継承したものとして男女共同参画会議が設置された。

これに伴い、以下の男女共同参画社会基本法第3章についても、男女共同参画会議についての規定に書き換えられた。

**(設置)**

**第21条** 内閣府に、男女共同参画会議(以下「会議」という。)を置く。

男女共同参画会議は、経済財政諮問会議、総合科学技術会議及び中央防災会議とともに、重要政策に関する会議の一つとして設置された。

**<専門調査会>**

男女共同参画会議令では、専門の事項を調査するために必要なときには、男女共同参画会議に専門委員を置き、専門調査会を設置することができる(同令1条、2条)。

現在までに設置された専門調査会は以下のとおり。

基本問題専門調査会

女性に対する暴力に関する専門調査会

苦情処理・監視専門調査会

影響調査専門調査会

仕事と子育ての両立支援策に関する専門調査会

( は、平成13年1月26日~平成13年6月19日)

**(所掌事務)**

**第22条** 会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 男女共同参画基本計画に関し、第13条第3項に規定する事項を処理すること。

- 二 前号に掲げるもののほか、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な方針、基本的な政策及び重要事項を調査審議すること。
- 三 前2号に規定する事項に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣および関係各大臣に対し、意見を述べること。
- 四 政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況を監視し、及び政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し、意見を述べること。

#### (組織)

**第23条** 会議は、議長及び議員24人以内をもって組織する。

#### (議長)

**第24条** 議長は、内閣官房長官をもって充てる。  
議長は、会務を総理する。

#### (議員)

**第25条** 議員は、次に掲げる者をもって充てる。

- 一 内閣官房長官以外の国務大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者
- 二 男女共同参画社会の形成に関し優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者

前項第2号の議員の数は、同項に規定する議員の総数の10分の5未満であってはならない。  
第1項第2号の議員のうち、男女のいずれか一方の議員の数は、同号に規定する議員の総数の10分の4未満であってはならない。  
第1項第2号の議員は、非常勤とする。

#### (議員の任期)

**第26条** 前条第1項第二号の議員の任期は、2年とする。ただし、補欠の議員の任期は、前任者の残任期間とする。  
前条第1項第二号の議員は、再任されることができる。

#### (資料提出の要求等)

**第27条** 会議は、その所掌事務を遂行するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、監視又は調査に必要な資料その他の資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。  
会議は、その所掌事務を遂行するために特に必要があると認めるときは、前項に規定する者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

#### (政令への委任)

**第28条** この章に定めるもののほか、会議の組織及び議員その他の職員その他会議に関し必要な事項は、政令で定める。

### 3 都道府県における「男女共同参画推進条例」

平成 11 年 6 月、「男女共同参画社会基本法」が制定され、翌 12 年 12 月には「男女共同参画基本計画」が閣議決定された。このような一連の流れと並行するかたちで、各地方自治体は、それぞれその名称は異なるものの「男女共同参画推進条例」を制定してきた。現在では、同種の条例を制定している都道府県は 40 に上っている。

各都道府県の「男女共同参画推進条例」の内容は、概ね共通しており、「前文」、「目的、定義、基本理念」、「男女共同参画計画」、「県の責務、県民の責務、事業者の責務」、「苦情・相談」、「市町村への支援・民間団体との連携」、「推進体制の整備」、「審議会」等の規定が設けられている。

もっとも、各都道府県の実情を考慮した独自の規定もあり、中には、国の方針よりも“一歩先へ”進んだものもあるが、それらに対しては、男女の固定的役割を「連想」させる表現を禁じる規定は、憲法の保障する「表現の自由」に反するとの批判や、妊娠・出産・生殖に関して自らの決定が尊重されるとする規定は、中絶を容認するものであるとの批判がなされてもおり、評価の分かれているところである。

#### 「男女共同参画推進条例」において特徴ある規定を有する都道府県

<b>男女の固定的役割を連想させる表現を禁じる規定</b>
岩手、宮城、栃木、埼玉、長野、兵庫、和歌山、鳥取、愛媛、熊本
<b>妊娠・出産等に関する自己決定を尊重する社会や性と生殖の権利を尊重する社会の推進を謳う規定</b>
岩手、宮城、秋田、福島、栃木、埼玉、新潟、石川、山梨、長野、滋賀、和歌山、鳥取、島根、岡山、山口、愛媛、熊本
<b>苦情処理機関及びその勧告制度に関する規定</b>
岩手、宮城、埼玉、鳥取、岡山、愛媛等
<b>一定規模以上の事業者に対して、男女共同参画推進に関する諸事項の県への報告を義務付ける規定</b>
神奈川
<b>「ジェンダー」又はその訳語（例：社会的及び文化的に作られた性別・性差）の文言のある規定</b>
福島（ジェンダー）、北海道（訳語、以下同）、栃木、埼玉、石川、兵庫、愛媛
<b>男女共同参画社会推進に関する財政的措置の規定</b>
秋田、埼玉、石川、愛知、兵庫、鳥取、愛媛、福岡他（多数）
<b>男女が互いの違いを認め合うことを肯定する規定</b>
宮城、茨城、東京、大阪、広島

## 4 憲法第 14 条（平等権）との関係

**第 14 条** すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。  
華族その他の貴族の制度は、これを認めない。  
栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない。栄典の授与は、現にこれを有し、又は将来これを受ける者の一代に限り、その効力を有する。

憲法 14 条 1 項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と定めている。この「平等原則」が、「男女共同参画」や「女性」との関係で問題となるのは、相対的平等性、条文に「性別」の文言があることの意味、積極的差別解消措置（affirmative action）（ ）の合憲性についてである。

まず、相対的平等性であるが、同条は、個々人の事實的・実質的差異を前提として、同一の事情と条件の下では法的側面において何人も均等に取扱うことを定めたもので、いわゆる「絶対的平等」でなく、「相対的平等」の趣旨であり、そのため、社会通念上合理的である限り、取扱い上の差異は平等違反ではないとされる。労働条件における女子の優遇（産前産後休暇、育児時間等）等はこれに該当すると言える。

次に、条文に「性別」の文言があることの意味であるが、この「人種」等の列挙の意味は、前段の平等原則を例示的に説明したものと解されており、人権の歴史上、性別による差別が大きな問題であったことを受けて規定されたものと解されている。

そして、積極的差別解消措置の合憲性に関しては、行き過ぎると「逆差別」となり、平等原則に違反するが、そうでない限りは合理的な平等を実現するものとして容認されていると言える。

### 積極的差別解消措置（affirmative action）

労働法制においては、ポジティブ・アクションといわれることもある。例えば、雇用機会均等法において許される女性に対する優遇措置として、次のようなものが定められている。

**募集及び採用並びに配置、昇進及び教育訓練について事業主が適切に対処するための指針（平成 10 年労働省告示第 19 号）**（全文は衆憲資第 22 号付録法規集に掲載）

#### 4 女性労働者に係る措置に関する特例

法第 9 条は、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障とな

っている事情を改善することを目的として女性労働者に関して行う措置は違法でないことを定めている。この場合、支障となっている事情とは、固定的な男女の役割分担意識に根ざす企業の制度や慣行に基づき、雇用の場において男女労働者の間に事実上格差が生じていることをいうものであり、支障となっている事情の存否は、女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない状況にあるか否かにより判断するものとするのが適当である。このことから、女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない雇用管理区分等において事業主が次に掲げる措置を講ずることは、2及び3にかかわらず、違法でない。

#### **(1) 募集及び採用**

女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない雇用管理区分における募集又は採用に当たって、当該募集又は採用に係る情報の提供について女性に有利な取扱いをすること、当該採用の基準を満たす者の中から男性より女性を優先して採用することその他男性と比較して女性に有利な取扱いをすること。

#### **(2) 配置**

一の雇用管理区分における女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない職務に新たに労働者を配置する場合に、当該配置の資格についての試験の受験を女性労働者のみに奨励すること、当該配置の基準を満たす労働者の中から男性労働者より女性労働者を優先して配置することその他男性労働者と比較して女性労働者に有利な取扱いをすること。

#### **(3) 昇進**

一の雇用管理区分における女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない役職への昇進に当たって、当該昇進のための試験の受験を女性労働者のみに奨励すること、当該昇進の基準を満たす労働者の中から男性労働者より女性労働者を優先して昇進させることその他男性労働者と比較して女性労働者に有利な取扱いをすること。

#### **(4) 教育訓練**

一の雇用管理区分における女性労働者が男性労働者と比較して相当程度少ない職務又は役職に従事するに当たって必要とされる能力を付与する教育訓練に当たって、その対象を女性労働者のみとすること、女性労働者に有利な条件を付すことその他男性労働者と比較して女性労働者に有利な取扱いをすること。

## 5 主な新聞記事

1. 読売新聞 (H.14.9.8)  
「夫は外、妻は家」もう古い？ 賛否同率に 内閣府調査」
2. 読売新聞 (H.14.9.20)  
「男らしさ」「女らしさ」あっていい？ 男女共同参画条例めぐり論争」
3. 読売新聞 (H.14.9.21) 論説  
「仕事・家庭」の選択 自由尊重の視点で (清家篤 慶応義塾大学教授)」
4. 朝日新聞 (H.14.10.25) 社説  
「男女差別解消 この和解をてこに」
5. 産経新聞 (H.14.11.13)  
「ジェンダーフリー」国会で論議 「性差否定ではない」」
6. 朝日新聞 (H.14.12.23) 社説  
「地域に合わせた条例で」
7. 産経新聞 (H.15.2.17)  
「男女共同参画の推進条例 はき違えた「平等」」

# 雇用における男女の平等

## 1 労働基準法の男女同一賃金原則

### 労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号） （均等待遇）

**第 3 条** 使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間、その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない。

### （男女同一賃金の原則）

**第 4 条** 使用者は、労働者が女性であることを理由として、賃金について、男性と差別的取扱いをしてはならない。

**第 119 条** 次の各号の一に該当する者は、これを六箇月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

- 一 第三条、第四条……の規定に違反した者
- 二～四 略

### 1.1 概説

「使用者は、労働者が女性であることを理由として、賃金について男性と差別的取扱いをしてはならない（労基 4 条）。

国際的には、1919 年のベルサイユ条約以来、同一価値労働に対する男女同一報酬の原則が国際条約において繰り返し確認されてきた。右の男女同一賃金原則は、この国際基準を労基法において成文化した意義がある。なお、賃金を含めた労働関係における男女平等原則の規定の仕方としては、労基法の均等待遇原則（3 条）のなかに「性別」による労働条件全般の禁止を書き込む方法がより徹底したものであった。しかし、労基法は、時間外・休日労働、深夜業、危険有害業務、産前産後の休業、等の事項について女性の保護基準を定め、女性に対し労働関係上男性と異なる取扱いをしてきたので、その方法はとらず、均等待遇原則の次条において賃金についてのみ男女の平等取扱いを規定するにとどめたという経緯もある。

このように男女同一賃金の原則が禁止するのは、「賃金について」の差別的取扱いにとどまる。採用・配置・昇進・教育訓練などの差別に由来する賃金の違いは、この原則に抵触しない。これらの差別については、……男女平等の公序法理と雇用機会均等法が規制しているのである。他方、雇用機会均等法は、賃金についての差別は規制の対象にしておらず、労基法の男女同一賃金原則に規制を委ねている。

……また、この原則が禁止するのは、「女性であることを理由と」する賃金差別であるので、年齢・勤続年数・扶養家族の有無・数、職種、職務内

容、能率（労働成果）、責任（権限）、作業条件などの違いに由来する賃金の違いは、禁止されていない。しかし、女性が一般的に勤続年数が短いこと、能率が低いこと、主たる生計の維持者ではないことなどを理由に、実際にそうであるかどうかを問わず一律に賃金の男女異別扱いをするのは「女性であることを理由」とする賃金差別に該当する。

……「差別的取扱」とは、均等待遇原則（労基 3 条）の場合と同様に、有利不利を問わない異別取扱いと解されているので、女性を賃金につき男性より有利に取り扱うこと（たとえば、女性のみにつき早期退職に関し退職金の優遇措置を行うこと）も本原則の違反となる。いいかえれば、本原則は男性・女性の双方を保護対象とした両面的な規制といえる。

男女同一賃金の原則については、刑罰規定があり（労基 119 条）またこれを背景として労働基準監督署による是正指導がなされる。私法上は、同原則は強行規定であるので、それに反する行為は法的効果としては無効であり、損害を与えれば違法な行為（不法行為）として賠償責任を生じさせる。したがって、差別された女性（または男性）は過去の賃金差別の額および慰謝料を損害賠償として請求できる。」（『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 151-153 頁）

## 1.2 主な判例

賃金に関する男女の差別的取扱いの典型的形態としては、男女別賃金表の設定、女性の年齢給の頭打ち、住宅手当や家族手当の男性のみへの支給、男性は月給制であるのに女性は日給制などがありうる。（『労働法 第五版補正第二版』菅野和夫 153 頁）

### **秋田相互銀行事件（秋田地判昭和 50 年 4 月 10 日）**

男女間に一般的な賃金格差が生じている場合には、使用者が、この格差は職務内容や労働成果の違いに基づくものであることを具体的に立証しえないかぎり女性であることを理由としての差別と推定される。

### **岩手銀行事件（仙台高判平成 4 年 1 月 10 日）**

扶養親族を有する「世帯主」たる従業員に支給する家族手当（及び同様の扶養手当）について、配偶者が所得税法上の扶養控除対象限度額を超える所得を有する場合には、男性従業員のみを「世帯主」と認める取扱いは、違法な差別的取扱いである。

### 日産自動車事件（東京地判平成元年 1 月 26 日）

「親族を実際に扶養している世帯主」かどうかを基準とする家族手当の支給は、家族手当の趣旨から不合理な制度ではなく、女性であることを理由とする差別的取扱いではない。

### 三陽物産事件（東京地判平成 6 年 6 月 16 日）

本人給（年齢給）を実年齢に即して上昇させるか、26 歳で頭打ちにするかを、当初は「世帯主」か否かを基準として、新しくは「勤務地非限定」か否かを基準とするという制度が、運用の在り方からして、ともに女性に一方的に不利になることを容認して制定されたものと推認され、女性であることを理由とする賃金差別であると認められた。

## 2 男女平等取扱いの公序法理

### 2.1 概説

労働基準法は賃金以外の男女差別には関知しなかったため、女性に対する種々の差別的雇用慣行は長らく放置されていた。しかし、昭和 40 年代に入り、労働力不足の中での女性労働者の増加と定着及びその権利意識の高まりを背景に、裁判所が男女平等取扱いの公序法理を発展させていった。

すなわち、男女平等取扱いの原則（憲法 14 条・民法 1 条の 2）は、民法 90 条にいう「公の秩序」の内容になっており、結婚退職制、差別定年制などの女性に対する差別慣行（その約定や慣行に基づく解雇、合意解約）は、それを正当化する合理的理由のないかぎり、「公の秩序」に反し違法無効となる。

#### 参考

#### 民法（明治 29 年法律第 89 号）

第 1 条ノ 2 本法ハ個人ノ尊厳ト両性ノ本質的平等トヲ旨トシテ之ヲ解釈スヘシ

第 90 条 公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反スル事項ヲ目的トスル法律行為ハ無効トス

### 2.2 主な判例

#### 住友セメント事件（東京地判昭和 41 年 12 月 20 日）

性別による差別的待遇の禁止と結婚の自由の保障は「公の秩序」(民法90条)を構成しており、結婚退職を定める契約は、念書、慣行、就業規則、労働協約のいずれを問わず、合理的理由が認められないかぎり公序違反として無効となる。

#### **日産自動車事件(最判昭和56年3月2日)**

女性55歳(男性60歳)のような女性若年定年制の定めは、これを正当化する特段の事情が認められない以上、著しく不合理な男女の差別をなすもので「公の秩序」の違反として無効となる。

#### **コバル事件(東京地決昭和50年9月12日)**

「既婚女子社員で子どもが二人以上いる者」という整理基準による整理解雇は女性に対する不合理な差別として無効である。

#### **社会保険診療報酬支払基金事件(東京地判平成2年7月4日)**

男女が同一の採用試験で採用され、業務内容も同一であるにもかかわらず、男性職員についてのみ勤続年数を基準にした一律昇格措置をとったことは、合理的理由がなく、男女平等の公序に反する不法行為を構成し、損害賠償請求をすることができる。

### **3 男女雇用機会均等法**

#### **3.1 制定経緯**

「国際連合における1979年の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」の採択と1980年世界婦人会議での同条約の調印とによって、日本政府は、同条約の批准とそのための国内法の整備を緊要な政策課題とするに至った。この国内法整備のなかには、雇用における男女の平等について労働基準法の男女同一賃金原則(4条)と男女平等取扱いの判例法理しか存在しなかった法的状態について、差別撤廃のためのより一般的な法的措置をとることが含まれていた。そこで、勤労婦人福祉法(昭和47年法律第113号)の改正法として、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」(雇用機会均等法)が制定され、昭和61年4月1日から施行された。

昭和60年雇用機会均等法は、日本社会における男女の役割分担の価値観の上に立った雇用システムと男女の就業行動を考慮して、雇用における男

女の平等を漸進的・实际的に推進しようとした。とりわけ、当時の長期雇用システムが勤続傾向を決定的な基準としての集団主義的管理である中で男女間には勤続傾向において明瞭な差異が存していたこと、そして、男女の機会均等理念とは矛盾する労働基準法の女性保護規定が家事責任重視の多数派女性の反対により撤廃し得ない状況にあったことを考慮せざるを得なかった。そこで、同法は、雇用における男女差別の規制を「努力義務」を用いた漸進的なものにとどめるとともに、女性労働者の職業意識や能力の向上をはかり、かつ女性の育児・家事負担のなかでその就業を援助する措置を盛り込んだ。こうして同法は、男女双方を対象にして性差別の禁止をはかる「性差別禁止法」としてではなく、もっぱら女性労働者のために片面的に差別の規制と就業の援助をはかる法律として制定された。」(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 156-157 頁)

#### **女子差別撤廃条約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)**

女性(婦人)差別撤廃条約とも通称される。1967年の国連の女子差別撤廃宣言に起源を持ち、79年12月、第34回国連総会で採択され、81年9月に発効。日本は、「国連婦人の10年」の中間年の80年7月に署名し、85年7月に効力を発生した。6部30条から成る。なお、国内立法措置等による改善についての各当事国からの報告を審査する女子差別撤廃委員会という国際機関が新設された。条約当事国は、2002年10月現在170ヶ国。

(衆憲資第22号付録法規集掲載)

## **3.2 制定時の雇用機会均等法の特徴**

### **3.2.1 差別の限定的規制**

制定時の雇用機会均等法は、欧米諸国の差別禁止法のように、雇用におけるすべての労働条件・待遇や使用者の取扱いを対象として包括的に差別を規制するというのではなく、募集、採用、配置、昇進等の雇用に関する使用者の一定の行為を限定的に取り上げて女性差別を規制していた。その結果、雇用関係における女性差別ではありながら同法の規制を受けない行為(例えば、女性に対し、お茶くみをさせる、会議に参加させない、残業をさせない、セクシャル・ハラスメント等の取扱い)がかなり多数、同法の規制の外に置かれた。

### **3.2.2 努力義務**

制定時の雇用機会均等法は、一定の教育訓練と福利厚生措置及び定

年・退職・解雇についてのみ差別を明確に禁止し、募集・採用については「女子に対し男子と均等な機会を与えるように努めなければならない」こと、配置・昇進については「女子労働者に対して男子労働者と均等な取扱いをするように努めなければならない」ことを規定するにとどめていた。これらの努力義務規定は、その違反につき当該女性に裁判所に出訴できるような法的効力を与えるものではなく、使用者が努めるべき措置に関する労働大臣の指針に基づき、都道府県婦人少年室が行政指導によって履行の確保を図るというものであった。

### 3.2.3 片面的性質

制定時の雇用機会均等法は、もっぱら女性労働者の地位の向上をはかるために制定された法律なので、男性が女性と均等な取扱いを受けるということは目的外としていた。そこで、同法は、女性により多くの機会が与えられたり、女性がより有利に取り扱われることには関知していないとされ、たとえば、コース別雇用制における定型的業務の職種（「総合職」、「一般職」の区分における「一般職」）やパートタイム労働者を女性のみから募集・採用することも、同法の関知しないことがらと考えられた。

## 3.3 平成9年の雇用機会均等法改正

雇用機会均等法施行後10年が経過して、過渡的な性格を有する同法をより本格的な男女雇用平等法として見直すべきとの気運が高まった。平成8年11月の婦人少年問題審議会による建議とこれに基づく法案作成を経て、平成9年6月に雇用機会均等法の改正法が成立した（平成11年4月1日施行）。その主なポイントは、以下のとおりである。

規定内容	改正前	改正後
<b>募集・採用</b>	努力義務（7条）	強行規定（5条）
<b>配置・昇進</b>	努力義務（8条）	禁止（6条）
<b>教育訓練</b>	限定的禁止（9条）	禁止（6条）
<b>福利厚生</b>	限定的禁止（10条）	限定的禁止（7条）
<b>定年・退職・解雇</b>	禁止（11条）	禁止（8条）
<b>女性のみ募集 女性優遇</b>	適法	原則禁止（9条）
<b>ポジティブ・アクション</b>	規定なし	適法、国による援助（9条・20条）

<b>法の実効確保</b>	努力義務の指針（12条） 労働大臣の行政指導（33条） 室長の紛争解決援助（14条） 調停（双方の申請で開始）（15条）	禁止規定の指針（10条） 労働大臣の行政指導・企業名公表（25条・26条） 室長の紛争解決援助・不利益取扱禁止（13条） 調停（一方の申請で開始）（14条）
<b>セクシャル・ハラスメント</b>	規定なし	事業主の配慮義務・指針策定（21条）
<b>母性健康管理</b>	努力義務（26条・27条）	義務規定（22条・23条）

（出所：『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 160頁）  
改正後の条文は、平成13年改正後の数字である。

まず、題名のうち「女子労働者の福祉の増進のための」が削られ、その題名は、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」となった。すなわち、これは、制定時の雇用機会均等法の特色であった女性労働者に対する片面的法律という性質が限定的になったためである。

内容上の改正のポイントは、募集、採用、配置、昇進に関する従来の努力義務の規制を、「女性に対して男性と均等な機会を与えなければならない」（募集・採用）（5条）、「労働者が女性であることを理由として男性と差別的取扱いをしてはならない」（配置・昇進）（6条）との強行規定・禁止規定としたこと、従来の片面性を修正し、女性だけの募集・採用などの女性優遇を原則として違法としつつ、女性の機会拡大のためのポジティブ・アクションを適法とし、同措置への国の援助を限定したこと、教育訓練に付されていた規制の限定を外し、セクシャル・ハラスメントに関する事業主の配慮義務を規定するなど、規制の幅を拡大したこと、機会均等調停委員会による調停を当事者一方の申請でも開始できるようにし（従来は相手方当事者の同意が必要だった）禁止（強行）規定への違反のうち悪質なケースについては厚生労働大臣が企業名を公表できるようにするなど、実効性確保の措置を強化したこと、などである。

欧米の男女雇用差別規制に比べれば、改正法は、男女いずれをも法の保護対象として差別の規制を行うものではないこと、規制が使用者の特定の行為（取扱い）に限定されていて、雇用におけるすべての労働条件や取扱いに及んだ包括的なものではないこと、「間接差別」（ ）が禁止されていないこと、などにおいて違いがある。（『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 159-161頁）

### 間接差別

性に関する「間接差別」(indirect discrimination)とは、採用、配置、昇進、賃金等の労働者の取扱いについて、使用者が、一見、性に中立的な要件を設定した場合に、その要件が実際には一方の性に不釣り合いに不利に作用するときは、使用者が当該要件の経営上の必要性を立証しえないかぎり違法な性差別とみなす、という法理である。米国で「差別的効果」(disparate impact)の理論として確立され、欧州諸国(EUを含めて)及び英連邦諸国に広まった。これに対して、女性であるがゆえの差別を違法とする伝統的な差別は、直接差別(direct discrimination)ないしは意図的差別(discriminatory intent)とも呼ばれる。(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 162-163頁)

## 3.4 雇用機会均等法の概要

### 3.4.1 募集・採用についての均等な機会

事業主は、労働者の募集及び採用について、女性に対して男性と均等な機会を与えなければならない(5条)。

これについて、厚生労働大臣が「募集及び採用並びに配置、昇進及び教育訓練について事業主が適切に対処するための指針」(平成10年労働省告示19号)を定めている(衆憲資22号付録法規集掲載)。

#### 「指針」の意義

「指針」は、雇用機会均等法の特定条文の意味内容に関する行政庁の解釈を当該条文に関する関係者の行動指針として公にしたものであり、厚生労働大臣による一般的行政指導や都道府県労働局長による紛争解決の援助は当然これに沿って行われる。また、それは、専門的行政機関が専門家の研究会の検討と関係審議会の審議を経て提示したものであり、客観的に妥当な法解釈として裁判所によっては是認される可能性が大きい。したがって、その実際的重要性はきわめて大きい。(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 163頁)

### 3.4.2 配置・昇進・教育訓練

事業主は、労働者の配置、昇進及び教育訓練について、労働者が女性であることを理由として、男性と差別的取扱いをしてはならない(6条)。  
この規定についても、指針が設けられている。

### 3.4.3 福利厚生

事業主は、住宅資金の貸付その他これに準ずる福利厚生の措置であつて厚生労働省令で定めるものについて、労働者が女性であることを理由として、男性と差別的取扱いをしてはならない(7条)。この厚生労働省令は、生活資金・教育資金など各種資金の貸付、福祉増進のための定期的な金銭の給付(私的保険の援助や奨学金など)、労働者の資産形成のための金銭の給付(財形奨励金、住宅利子補給など)、住宅の貸与、を規定している(法施行規則1条)。

例えば、これらの福利厚生を「世帯主」に対して行うこととしたうえ、「世帯主」か否かを実質的に判定せずに、これを男性にのみ限定するのは、禁止された差別的取扱いとなる。

なお、住宅手当のように労働基準法上の「賃金」(労働基準法11条)に該当するものは、福利厚生的意味合いをもっている、それに関する男女差別は労基法の男女同一賃金の問題である。(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 166頁)

### 3.4.4 定年・退職・解雇

事業主は、労働者の定年及び解雇について、労働者が女性であることを理由として、男性と差別的な取扱いをしてはならない(8条1項)。また、事業主は、女性労働者が婚姻し、妊娠し、または出産したことを退職理由として予定する定めをしてはならず(同条2項)。また、婚姻し、妊娠し、出産し、または産前産後の休業(労働基準法65条1項及び2項)をしたことを理由に解雇してはならない(8条3項)。

これらの規定は、従来、男女平等取扱い法理によって規制されてきた女性に対する結婚退職制や差別的な定年制及び女性であることを理由とする解雇を明文をもって禁止するとともに、禁止の対象を、妊娠・出産による退職制と解雇、及び産前産後休業による解雇にまで拡大したものである。なお、産前産後休業期間中及びその後30日間の解雇は労働基準法によって禁止されている(労働基準法19条)。(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 166頁)

### 3.4.5 ポジティブ・アクション

以上の差別規制の規定は、事業主が、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保の支障となっている事情を改善することを目的として女性労働者に関して行う措置を講ずることを妨げるものではない(9条)。

この規定は、改正雇用機会均等法の差別規制の諸規定は、女性の優遇措置を禁ずるものであることを前提として、「固定的な男女の役割分担意識に根ざす企業の制度や慣行に基づき雇用の場において男女労働者間に事実上格差が生じている場合に」（指針参照）女性労働者のために行ういわゆるポジティブ・アクションは適法であることを明らかにしたものである。許容されるポジティブ・アクションは指針において定められている。

#### 3.4.6 セクシャル・ハラスメント

事業主は、職場において行われる性的な言動に対するその雇用する女性労働者の対応により当該女性労働者がその労働条件につき不利益を受け、または当該性的な言動により当該女性労働者が就業環境を害されることのないように、雇用管理上必要な配慮をしなければならない。厚生労働大臣は、この規定に基づき事業主が配慮すべき事項についての指針を定めるものとする（21条）。

#### 3.4.7 行政機関による紛争解決の手段

雇用機会均等法上の差別規制については、その実効性を確保するために、同法上特別の簡易で任意的な紛争調整手続が定められている。

まず、事業主は、雇用関係上の差別禁止規定（6条から8条まで）に定める事項に関し女性労働者から苦情の申し出を受けたときは、労使代表者による苦情処理機関に委ねるなど、その自主的解決を図るように努めなければならない（11条）。この規定は、職場における女性差別をめぐる紛争について、事情に通じた企業内で自主的に解決することを奨励するものである。

次に都道府県労働局長は、差別規制規定（5条から8条まで）についての女性労働者と事業主間の紛争に関して、関係当事者の一方又は双方からその解決につき援助を求められた場合には、当該関係当事者に対して、必要な助言、指導または勧告をすることができる（13条1項）。

さらに、都道府県労働局長は、募集、採用に関する紛争を除き、関係当事者の双方又は一方から調停の申請がある場合において、当該紛争の解決のために必要があると認めるときは、都道府県労働局に設置される紛争調整委員会に調停を行わせるものとする（14条1項）。従来は、当事者の一方の調停申請については相手方当事者の同意がなければ調停に付し得ないこととされていたが、平成9年改正で相手方当事者の同意がなくても調停を開始できることとした。

なお、事業主は、女性労働者が都道府県労働局長に紛争解決の援助を求めたこと、または調停を申請したことを理由として、当該女性労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない(14条2項、13条2項)。

### **3.5 雇用機会均等法に伴う労働基準法上の女性保護規定改正**

平成9年の雇用機会均等法改正を行うに際して、差別規制の強化(努力義務の強行規定化)のためには、女性の時間外・休日・深夜労働に関する保護規定(労働基準法旧64条の2、64条の3)の撤廃が必要との議論が優勢になった。そこで、平成9年の雇用機会均等法改正法案においては、労働基準法の右保護規定の撤廃が盛り込まれ、平成11年4月1日から施行された。

#### **3.5.1 時間外・休日労働制限・深夜業禁止規定の撤廃**

次の女性の一般的保護規定が撤廃された。

##### **平成9年改正により削除された労働基準法の規定 (労働時間及び休日)**

**第64条の2** 使用者は、満18才以上の女子で第8条第1号から第5号までの事業に従事するものについては、第36条の協定による場合においても、1週間について6時間、1年について150時間を超えて時間外労働をさせ、又は休日に労働させてはならない。ただし、財産目録、貸借対照表又は損益計算書の作成その他決算のために必要な計算、書類の作成等の業務に従事させる場合には、1週間について6時間の制限にかかわらず、2週間について12時間を超えない範囲内で時間外労働をさせることができる。

使用者は、満18才以上の女子で前項の事業以外の事業に従事するものについては、第36条の協定による場合においても、4週間を超えない範囲内で命令で定める週を単位とする期間の週数を乗じて得た時間、1年について150時間以上300時間以下の範囲内で命令で定める時間を超えて時間外労働をさせ、又は4週間について命令で定める日数以上の休日に労働させてはならない。

前項の命令は、同項の事業における労働による身体の負担の程度、同項の事業の事業活動の状況等を考慮し、かつ、女子の健康及び福祉に支障のない範囲内において、同項の事業の種類に応じて、定めるものとする。

第1項及び第2項の規定は、満18才以上の女子のうち、労働者の業務の遂行を指揮命令する職務上の地位にある者又は専門的な知識若しくは技術を必要とする業務に従事する者で、命令で定めるものに該当する者については、適用しない。

### (深夜業)

**第 64 条の 3** 使用者は、満 18 歳以上の女子を午後 10 時から午前 5 時までの間において使用してはならない。ただし、次の各号の一に該当する者については、この限りでない。

- 一 第 8 条第 6 号、第 7 号、第 13 号若しくは第 14 号又は電話の事業に従事する者
- 二 女子の健康及び福祉に有害でない業務で命令で定めるものに従事する者
- 三 前条第 4 項に規定する命令で定めるもの
- 四 品質が急速に変化しやすい食料品の製造又は加工の業務その他の当該業務の性質上深夜業が必要とされるものとして命令で定める業務に従事する者（一日の労働時間が、常時、通常の労働者の労働時間に比し相当程度短いものとして命令で定める時間以内であるものに限る。）
- 五 深夜業に従事することを使用者に申し出た者（命令で定める事業に従事するものに限る。）であつて、当該申出に基づき、命令で定めるところにより、使用者が行政官庁の承認を受けたもの  
略

当時、労働基準法第 8 条第 1 号から第 5 号までには、物の製造、改造、加工、修理、洗浄、選別、包装、装飾、仕上、販売のためにする仕立、破壊若しくは解体又は材料の変造の事業、鋳工業、土木建築業、運送業、貨物取扱業などが規定されていた。

これらの規定の撤廃により、平成 11 年 4 月 1 日からは、満 18 歳以上の女性労働者は、男性労働者と同様に時間外・休日労働及び深夜業に従事し、従事させることが可能になった。

### 3.5.2 保護規定撤廃についての制度的手当

このような保護規定の撤廃は、女性労働者の労働生活や家庭生活に大きな影響を与える可能性があることから、いくつかの制度的手当が行われている。その第一は、育児介護休業法に設けられた深夜業（午後 10 時から朝 5 時までの間が「深夜」）の制限（同法第 19 条）の規定であり、第二に、労働基準法 133 条に規定された激変緩和措置（平成 14 年 3 月末日まで、小学校入学までの子を養育する女性又は要介護の家族を介護する女性で希望する者については、従来どおり年間 150 時間等の時間外労働の上限が維持されることとされた。）である。

なお、後者については、激変緩和期間終了に伴い、小学校就学の始期に達する子を養育する労働者（男女）を対象とする措置として、時間外労働の制限の規定が育児介護休業法に設けられた（同法 17 条）。

## 4 育児介護休業法

### 4.1 育児休業法の成立

育児休業法は、従来、国・地方公共団体の学校・施設に勤務する女性の教員、看護婦、保母のために権利として立法されていた（「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」昭和 50 年法律 62 号）ほかは、雇用機会均等法において、女性の就業援助措置のひとつとして、事業主の努力義務として規定されていたにすぎなかった（同法旧 28 条）。

#### 参考（旧雇用機会均等法）

**第 28 条** 事業主は、その雇用する女子労働者について、必要に応じ、育児休業（事業主が、乳児又は幼児を有する女子労働者の申出により、その女子労働者が育児のため一定期間休業することを認める措置をいう。）の実施その他の育児に関する便宜の供与を行うように努めなければならない。  
略

しかしながら、近年において合計特殊出生率の低下傾向が顕著となり、人口の高齢化に拍車がかかることが懸念された。かかる出生率低下については、仕事と育児の両立の困難さも一要因と考えられて、育児休業の法制度の強化の要請が高まった。こうして、女性労働者の能力発揮の促進の観点と、高齢・少子社会への対策の観点が合致して、幅広い指示のなかで「育児休業等に関する法律」（平成 3 年法律 76 号）が制定された。

### 4.2 介護休業の法制化

さらに、今後急速に増加する寝たきり老人や痴呆性老人の介護体制の整備の動きのなかで、介護休業の制度化が課題となり、平成 4 年のガイドライン策定などを経て、育児休業法の改正法として法案化され、平成 7 年 6 月に成立した。これによって、平成 11 年 4 月 1 日から介護休業制度がスタートし、法律の題名も最終的に「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」となった。

なお、育児・介護休業法の制定に当たり、雇用機会均等法のなかの女性の再雇用特別措置（妊娠、出産又は育児を理由として退職した者で再雇用

を希望する者につき特別の配慮をする努力義務)が雇用機会均等法からは削除され、対象者を男女に拡大し、退職理由に「介護」を含めたうえで育児・介護休業法の中に規定された(改正時 21 条、現 27 条)。

**参考(育児・介護休業法)  
(再雇用特別措置等)**

**第 27 条** 事業主は、妊娠、出産、育児又は介護を理由として退職した者(以下「育児等退職者」という。)について、必要に応じ、再雇用特別措置(育児等退職者であって、その退職の際に、その就業が可能となったときに当該退職に係る事業の事業主に再び雇用されることの希望を有する旨の申出をしていたものについて、当該事業主が、労働者の募集又は採用に当たって特別の配慮をする措置をいう。第 30 条及び第 39 条第 1 項第 1 号において同じ。)その他これに準ずる措置を実施するよう努めなければならない。

### **4.3 育児休業**

1 歳未満の子(実子と養子の双方)を養育する(同居し監護する)労働者(男女を問わない)は、一定期間(最大 1 年間)の育児休業を事業主に申し出ることができる。ただし、日々雇用される者及び期間を定めて雇用する者は除かれる。育児休業の申出は、特別の事情のないかぎり一人の子について一回に限られ、申し出る休業は連続した一つの期間のものでなければならない(育児・介護休業法 2 条 1 号、5 条)。

事業主は、要件を満たした労働者の休業申出を拒むことができない(6 条 1 項)。また、事業主は、労働者が休業申出をし、又は育児休業をしたことを理由として、当該労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない(10 条)。

育児休業中の賃金については、労働契約に委ねられ、特別の合意ができればノーワーク・ノーペイの原則により無給となる。しかし、雇用保険法によって、雇用保険制度から休業開始前賃金の 40%が「育児休業給付」として支給される(育児休業基本給付金として 30%、育児休業者職場復帰給付金として 10%。雇用保険法 61 条の 4、61 条の 5)。(『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 346-349 頁)

### **4.4 介護休業**

労働者は、要介護状態にある配偶者(事実婚を含む)、父母、子又は配偶

者の父母を介護するために、要介護者一人につき、連続三月間を限度として休業することができる（11条、12条、15条）。ただし、日々雇用される者及び期間を定めて雇用される者は、介護休業の権利を有しない（2条1号）。「要介護状態」とは、負傷、疾病又は身体上若しくは精神上的の障害により、常時介護を必要とする状態をいう（2条3号）。

また、事業主は、労働者から介護休業の申出があったときは当該申出を拒むことはできないこと（12条1項）、労働者が介護休業の申出をし、又は介護休業をしたことを理由として、当該労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないこと（16条）は、育児休業と同様である。また、雇用保険制度から休業開始前賃金の40%が「介護休業給付」として支給される（雇用保険法61条の7）。

#### **4.5 その他の措置**

その他、時間外労働の制限（第4章）、深夜業の制限（第5章）、子の看護のための休暇の措置（25条）などが設けられている。

##### **参考（育児・介護休業法）**

##### **（子の看護のための休暇の措置）**

**第25条** 事業主は、その雇用する労働者のうち、小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に関して、労働者の申出に基づくその子の看護のための休暇（負傷し、又は疾病にかかったその子の世話をを行う労働者に対し与えられる休暇（労働基準法第39条の規定による年次有給休暇として与えられるものを除く。）をいう。）を与えるための措置を講ずるよう努めなければならない。

## 5 その他の関係法制

### 5.1 雇用対策法改正

職業安定法制の基本法たる性質を有する雇用対策法（昭和 41 年 7 月 21 日）の平成 13 年改正において、第 7 条が追加された。

#### 雇用対策法（昭和 41 年 7 月 21 日）

**第 7 条** 事業主は、労働者がその有する能力を有効に発揮するために必要であると認められるときは、労働者の募集及び採用について、その年齢にかかわらず均等な機会を与えるように努めなければならない。

### 5.2 パートタイム労働者法

「一週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の一週間の所定労働時間に比し短い労働者」（パートタイム労働者）については、「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（平成 5 年法律 76 号）が定められ、パートタイム労働者の適正な労働条件の確保及び教育訓練の実施、福利厚生の充実その他の雇用管理の改善に関する措置、職業能力の開発及び向上等に関する措置等が講ぜられている。

## 6 EU労働法における男女均等法制と女性政策

**ローマ条約（1957 年 3 月 25 日調印、1958 年 1 月 1 日発効。欧州経済共同体（EEC）設立条約及び欧州原子力共同体（EAEC）設立条約を指す。）**

**第 141 条** 各加盟国は、同一の労働又は同一価値の労働に対する男子及び女子労働者間の同一賃金の原則が適用されることを確保するものとする。

本条の適用において「賃金（pay）」とは、労働者がその雇用に関して使用者から直接又は間接に受け取る通常の基本的な又は最低の賃金又は給与若しくは現金であれ現物給付であれ他のいかなる報酬をも意味する。

性に基づく差別のない同一賃金とは、

- (a) 出来高払いの同一労働に対して支払われる賃金は同一の計算単位に基づいて定められ、
- (b) 時間払いの労働に対して支払われる賃金は同一職種（job）につき同一である、ことを意味する。

理事会は、第 251 条に規定される手続に従って行動し、かつ経済社会評議会と協議して、同一価値労働同一賃金の原則を含む雇用及び職業に関する事項における男女の機会均等と均等待遇の原則を確保するための措置を採択する。

職業生活の慣行における男女の完全な平等を確保するため、加盟国がより代表されていない性が職業活動を追求することを容易にし又は職業経歴における不利益を防止し若しくは補償するために、特定の便宜を提供する措置を維持し又は採用することを妨げない。(1997 年アムステルダム条約によって第 4 項追加)

### EU における主な男女均等法制と女性政策に係る法制 (平成 13 年現在)

法 制 度		内 容
男女均等法制	ローマ条約	第 141 条は、男女労働者間の同一価値労働同一賃金、雇用・職業に係る男女の機会均等と待遇均等、さらにポジティブ・アクションについて規定している。
	男女同一賃金原則の適用についての加盟国法制の接近に関する指令 (75/117/EEC)	男女同一賃金原則を実行させるため、加盟国が同原則に反するすべての法令等を 1 年以内に廃止し、同原則を保障するための手段を導入すべきことを定めたもの
	雇用、職業訓練及び昇進へのアクセス並びに労働条件についての男女均等待遇原則の実施に関する指令 (76/207/EEC)	加盟国が、雇用 (特に採用条件)、職業訓練、昇進へのアクセス、労働条件 (特に解雇条件) に係る男女の均等待遇を実現するために、同原則に反する法令等を 2 年半以内に廃止することを定めたもの
	農業を含む自営業に従事する男女の均等待遇原則の実施及び妊娠中又は出産後の自営業の女子の保護に関する指令 (86/613/EEC)	自営業を含む女性や、自営業に従事する妻についても上記男女均等待遇原則を適用するよう定めるとともに、その母性保護を定めたもの
	社会保障分野における男女均等待遇原則の実施の促進に関する指令 (79/7/EEC)	公的社会保障制度について、加入要件、保険料の算定と納入、給付の算定等に関して、加盟国が 6 年以内に男女均等待遇を確保するよう法制を整備することを定めたもの
	職域社会保障制度における男女均等原則の実施に関する指令 (86/378/EEC)	労働協約や就業規則で定められる職域ごとの社会保障制度についても、加入要件、保険料の算定と納入、給付の算定等に関して、加盟国が 3 年以内に男女均等待遇を確保するよう法制を整備することを定めたもの
	男女同一賃金及び均等待遇の分野における挙証責任に関する指令	男女同一賃金及び均等待遇の原則の適用に当たり、各国の施策の実効を確保するために、権利が侵害されたと考えるすべての者が裁判に訴える場合に、挙証責任の転換を図ろうとするもの

母性保護指令	妊娠中及び出産直後又は授乳期の女性の安全衛生改善促進措置の導入に関する指令（89/391/EEC）	安全衛生法制の一環として採択されたものであり、安全衛生枠組み指令（89/391/EEC）に基づき具体化された個別指令の10番目の指令として位置づけられている。産休中の賃金保障等の規定が含まれる。
家庭と職業生活の調和	UNICE,CEEP 及び ETUC によって締結された育児休業に関する枠組み協約に関する指令（96/34/EC）	男女の労働者は、個人の権利として、子どもが8歳に達するまでの各国又は老視が定める年齢まで、少なくとも3月間、育児休業の権利を有するなど。
その他	EU 男女均等計画(1982年第1次計画、1986年第2次計画、1991年第3次計画、1995年第4次計画)	第1次計画は雇用における男女均等、第2次計画は教育訓練・職業選択における性に関連するステレオタイプの除去、第3次計画は職業訓練・雇用・起業の促進、第4次計画は男女均等問題をあらゆる政策分野で政策・行動・予算措置の対象として不可欠の部分とすることをテーマとしている。

（『EU 労働法の形成 欧州社会モデルに未来はあるか？』濱口桂一郎，2001 を参考に作成した。）

## 第 3 部 労働基本権関係

## 憲法第 27 条

**第 27 条** すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。  
賃金、就業時間、休息その他の勤務条件に関する基準は、法律でこれを定める。  
児童は、これを酷使してはならない。

### 1 概説

19 世紀の資本主義の発達の過程において、労働者は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。そこで、労働者に人間に値する生活を実現するために、労働者を保護し、労働運動を容認する立法が制定されることになった。このような経緯を踏まえて日本国憲法は、27 条で勤労の権利を保障し、納税（30 条）、教育（26 条）と並んで、勤労が国民の義務であることを宣言し（法律により勤労を国民に強制することができるという意味ではない）、かつ勤労条件の法定を定めたものである。（『憲法第三版』芦部信喜 250-251 頁）

### 2 性質

勤労の権利は、生存権的基本権に属し、国民に勤労の機会を与えることによって 25 条の生存権を保障しようとするものである。本条と 25 条および 28 条との関係は、いわゆる全逓東京中郵事件の昭和 41 年 10 月 26 日最高裁大法廷判決が、「（憲法 28 条の）労働基本権の保障の狙いは、憲法 25 条に定めるいわゆる生存権の保障を基本理念とし、勤労者に対して人間に値する生存を保障すべきものとする見地に立ち、一方で、憲法 27 条の定めるところによって、勤労の権利および勤労条件を保障するとともに、他方で、憲法 28 条の定めるところによって、経済上劣位に立つ勤労者に対して実質的な自由と平等とを確保するための手段として、その団結権、団体交渉権、争議権等を保障しようとするものである」と述べているとおりである。（『憲法（上）〔新版〕』佐藤功 460 頁）

### 3 内容

「一般に、勤労の権利（または労働権）という観念は二つの意味に用い

られる。第一は、労働の意思と能力を有する者が国に対して労働の機会の提供を要求しうるという権利という意味であり、第二は、これよりも限定的に、労働の意思と能力を有するものが私企業の下で労働の機会をえることができない場合に、国に対して労働の機会の提供を要求し、それが不可能な場合にはそれに代わる保護を要求しうる権利という意味である。

日本国憲法が保障する勤労の権利は、第二の意味の労働権である。」

勤労の権利の保障は、「25条の生存権の場合と同じく、国民に対し具体的請求権を保障するものではない。すなわち、本条を根拠として国民は直ちに勤労の機会またはそれに代わる保護の提供を法律的に要求しうるものではなく、またその反面国は勤労の機会またはそれに代わる保護を提供すべき法律上の義務を負うものではない。25条の場合と同じく、国は勤労の機会またはそれに代わる保護を与えることによって国民の生存権を実質的に保障することに努力する責務を負うにとどまる。」

「……以上のように、資本主義の経済体制が前提とされている以上、いわゆる完全雇用ないし完全な生活費の保障の実現は困難であり、また使用者が解雇の自由を有することも認められなければならない( )。したがって、本条によって要求される国の責務は、直接には雇用の促進・職業の安定・失業の救済などのための立法または施策として具体化される。」職業安定法、雇用対策法、雇用保険法などの「法律によって定められる権利によってはじめて国民の権利は具体的な法律上のものとなる。」(『憲法(上) [新版]』佐藤功 461-463頁)

### 解雇の自由

期間の定めのない労働契約の場合、使用者は、一定の予告期間をおけば、「何時ニテモ」労働契約を解除することができる(民法627条)。労働基準法上、解雇の予告期間は30日とされ、それより短い予告で行う解雇については予告手当の支払いを義務づけ(労働基準法20条)。また産前産後の休業ないし業務上の負傷疾病による休業の期間及びその後の30日間は解雇を制限している(同法19条)。

ただし、使用者はいかなる場合にも自由に解雇を行うことができるわけではなく、最高裁の判例(最判昭和50.4.25)は、「使用者の解雇権の行使も、それが客観的に合理的な理由を欠き社会通念上相当として無効になると解するのが相当である」として、いわゆる「解雇権濫用の法理」を確立している。今国会、労働基準法一部改正案が政府により提出され(第156回国会閣法77号)、同法案の中に解雇権濫用の法理に係る規定が設けられている。

## 4 勤労の義務

「勤労の権利」が社会主義の経済体制の下における労働権ではないことに対応して、この「勤労の義務」も社会主義の経済体制の下における労働義務の性質をもつものではなく、この規定は、資本主義の経済体制を前提として、およそ国民はみずからの勤労によって生活を維持すべきものであるという意味を示すにとどまる。……すなわち、財産権・経済活動の自由・職業選択の自由が保障されている以上、勤労せずして生活する自由は認められているのであり、勤労を強制することはできない。勤労の強制は「その意に反する苦役」(18条)に服せしめることとなり、許されない。旧憲法下の戦時中における徴用制のような制度は違憲である。したがって、この規定は、要するに資本主義の経済体制の下における国民の自己責任主義の原則を示したものであり、この意味での勤労の義務を果たさない者に対しては、国はその勤労の権利(勤労の機会の提供)や生存権を保障する責任を負わないことを意味する。」(『憲法(上)[新版]』佐藤功 463-464頁)

## 5 労働基準

「勤労条件の基準が法律によって定められるとする趣旨は、いうまでもなく、それを使用者と労働者との間の自由な契約に任せるならば現実において経済的劣位にある労働者が人間に値する生活を営むことを妨げられることとなることにかんがみ、その基準を法定するものとしたものである。この意味において、第2項は団結権などを保障する28条とともに労働者の生存権を保障する規定にほかならない。

この基準は最低限度の基準とならざるをえないが、それは25条の定める「健康で文化的な最低限度の生活」すなわち人たるに値する生活を保障するに足るものであることを要する。労働基準法1条はこのことを明記している。」

「この基準を定める一般法は労働基準法であり、その他、労働安全衛生法・最低賃金法などが、この法律である。」(『憲法(上)[新版]』佐藤功 464-465頁)

## 憲法第 28 条

**第 28 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。

### 1 概説

契約自由の原則が全面的に妥当している場合には、現実の労使間の力の差のために、労働者は使用者に対して不利な立場に立たざるをえない。労働基本権の保障は、劣位にある労働者を使用者と対等の立場に立たせることを目的としている。（『憲法 第三版』芦部信喜 251 頁）

### 2 労働三権の意味

団結権とは、労働者の団体を組織する権利（労働組合結成権）であり、労働者を団結させて使用者の地位と対等に立たせるための権利である。団体交渉権とは、労働者の団体が使用者と労働条件について交渉する権利であり、交渉の結果、締結されるのが労働協約（労働組合法 14 条）である。団体行動権とは、労働者の団体が労働条件の実現を図るために団体行動を行う権利であり、その中心は争議行為である。（『憲法 第三版』芦部信喜 251 頁）

### 3 労働三権の性格

労働基本権は、まず、社会として、国に対して労働者の労働基本権を保障する要求し、国はその施策を実施すべき義務を負う、という意味をもつ。次に、自由権として、それを制限するような立法その他の国家行為を国に対して禁止するという意味をもつ（この点で、労働組合法 1 条 2 項の定める争議権の刑事免責が重要である）。また、使用者対労働者という関係において、労働者の権利を保護することを目的とする。したがって、その性質上、使用者は労働者の労働基本権の行使を尊重すべき義務を負う。つまり、労働基本権の保障は、私人間の関係にも直接適用されるのである（この点で、労働組合法 8 条の定める争議行為の民事免責が重要である）。（『憲法 第三版』芦部信喜 251-252 頁）

## 参考文献

### 1 国家公務員制度改革関係

- 『逐条国家公務員法』鹿児島重治 学陽書房 1998年
- 『GHQ 日本占領史 12 公務員制度の改革』日本図書センター 1996年
- 『近代日本の軌跡 6 占領と戦後改革』中村政則編 吉川弘文館 1994年
- 『議会制度百年史 国会史・上巻』衆議院・参議院編 1990年
- 『公務員白書』平成 13 年度人事院年次報告書
- ジュリスト No.1226 「特集 公務員制度改革」 有斐閣 2002年7月
- 日本労働研究雑誌 No.509 「特集 公務員制度の改革と展望」 日本労働研究機構 2002年12月

### 2 男女共同参画関係

- 『改訂版 21 世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法』大沢真理編 2002年
- 『男女共同参画社会をつくる』大沢真理 NHK ブックス 2002年
- 『わかりやすい男女共同参画社会基本法』内閣府男女共同参画局監修 有斐閣 2001年
- 『EU 労働法の形成 欧州社会モデルに未来はあるか?』濱口桂一郎 日本労働研究機構 2001年
- 『講座 ILO (国際労働機関) 社会正義の実現をめざして』財団法人日本ILO協会 1999年

### 3 その他

- 『憲法 第三版』芦部信喜 (高橋和之補訂) 岩波書店 2002年
- 『憲法 (上) [新版]』佐藤功 有斐閣 1983年
- 『労働法 第五版補正二版』菅野和夫 弘文堂 2001年
- 『Q&A 育児・介護休業制度の急所』労働省女性局女性福祉課 労働調査会 2000年