

公務員の労使関係法と近代化

——労働法における近代化——

中山 和久

はじめに

- 一 公務員労使関係における「近代化」の意義
 - 二 天皇制官僚制における公務員の労使関係
 - 三 敗戦と公務員制度への要求
 - 四 近代的な公務員の労使関係
 - 五 日本公務員労使関係の諸相
- あとがき

はじめに

日本の近代化に及ぼした外国法の影響と題する比較法研究所の共同研究で、私が担当したのは、労働法と近代化にかんする問題の研究であった。しかし、労働法そのものは、古典的市民法の修正形態であるという意味で、それ自身、「近代化」の所産である。労働法の存在それ自身がこうして「近代化」の意味をもつということ、したがっ

て、「労働法と近代化」というテーマをきわめて幅のひろい、とらえどころのないテーマにしている、ということが出来る。

もちろん、労働法は階級対立関係の反映としての性格をもつから、それぞれの国の階級対立関係に影響をあたえる諸要素が異なるのに応じて、それぞれの国に、極端な云い方をすれば、独自の労働法が存在する。したがって逆に、労働法の分析は、その国の階級対立関係を具体的にあきらかにするための手段としての地位を占め、労働法の歴史の研究は、その国における階級対立関係の歴史の反映の研究としての性格をもつということが出来る。したがってまた、それぞれの国の労働法には、他の国と異なる要素が必然的に含まれているから、ある国の労働法を近代的労働法とよぶとすれば、他の国のそれと異なる労働法を前近代的、あるいは超近代的とよぶことも可能である。たとえばイギリス労働法を基準におけば、日本労働法の前近代性あるいは超近代性を主張することは可能である。

しかし、どのような場合においても、「近代化」は一つの志向をもって主張される概念であって、とりわけ労働法の領域においては、ことがらが本来、階級対立関係の反映としての性格をもつこととの関係上、常になんらかの主張を内容としているということが出来る。ごく大まかにいうならば国家権力のいう「近代化」は、国家権力の主張（たとえば福祉国家論のごとき）を貫徹するための術策であり、資本のいう「近代化」は高度に発達した技術の導入のための術策であり、そして労働者のいう近代化は、多くのばあい、前近代的労務管理方式を労使対等原理に転換せしめようとする主張のための術策である。近代化に、階級対立関係の止揚ないしは解消を期待する労働者はいないが、逆に近代化の主張を通して階級対立関係の止揚ないしは解消というバラ色の夢をまきちらす資本、国家権力は、現代の

特質を形成しているということができよう。

したがって、労働法における近代化は、近代化を主張するそれぞれの側の、それぞれの歴史的時点における主張の意味内容の分析と、それら「近代化」主張の果した機能とを歴史的に分析することをおいて、他になんらかの有意義な研究がありえようとは思われない。

私はそうした問題関心になつて、国家権力ないし資本の側の主張してきた近代化が、近代ブルジョワ国家の市民法の属性である、ブルジョワ合理主義とブルジョワ民主主義の二側面のうちで、ブルジョワ合理主義の貫徹にのみ関心を持ち、かつ、日本資本主義の特性を反映するブルジョワ民主主義の不貫徹部分の残存ないしはこれを利用、またはこれに依存する歴史的性格をみ、そのなかで労働者の志向するブルジョワ民主主義確立の要求としての近代化の主張がたえまない抑圧と無視にであつてきたことを報告した。その報告を文書にするいまの作業において、右の報告およびこれをめぐる共同研究の成果を集約することが私に課せられる任務である。

しかしながら、最初へのべたような労働法の基本的性格から、労働法と近代化の研究はきわめて幅の広い、つかみどころのないものとなりがちである。私はいま、労働法一般と近代化について、かつて比較法研究所の共同研究で報告し討論したことをそのまま、ここに集約することの価値をうたがわざるを得ない。それは、多かれ少なかれ、従来から考えられていたことを、集約、整理することに止まるだろうと考えるからである。

そこで、労働法のうちの一部分をとりあげて、そこにおける近代化をのみ分析の対象とすることにした。そのことによって、対象のひろがりすぎからくる、研究の漠然化を避けることができるかと考えたからに他ならない。その一

部分とは、公務員の労使関係法である。もちろん、公務員労使関係をぬき出したのは、それなりの理由があつてのことである。公務員関係法は、労働法のなかで、もっとも「おくれた」いかえれば「前近代的」な部分だとされている。そしてそれは、日本だけのことでなく、世界のどこの国でも、多かれ少なかれ共通した現象である。そしてまた、そうであればそれだけに、近代化論のもつともかましい所である。ただ、公務員の労使関係法と近代化の全容を詳述することは、この小論で果しうることではない。その意味で本稿は、公務員の労使関係法と近代化の問題の、そのまた序論的地位に止まるものであることを、最初におことわりしておきたい。

一 公務員労使関係における「近代化」の意義

公務員の労使関係を研究したことのある者なら誰でも、そこで用いられている各種の制度が、民間の労使関係のいわば古典的形態に類似していることに気がついた経験があろう。たとえば、労働者を雇入れる制度を、公務員の任命(用)としてとらえ、労使関係を労働関係としてではなく勤務関係としてとらえ、労働力の対価たる賃金を給与としてとらえる。労働時間もまた、勤務時間としてとらえ、それらを規制する法令の一つは、なんと明治初期の太政官布告である。

こうした制度の上での差は、民間の労使関係では、すでに克服された「前近代的」労使関係の、公務員労使関係における残滓を意味すると理解しうる要素を多分にふくんでいる。事実、民間の労使関係においても、法制上、労使対等原則がもちこまれたのは、昭和二〇年の労組法以来のことであつて、それまでの労使関係に、対等当事者間の契約

的要素が乏しかったことは、今日でもなお、その残滓を止めているくらいである。「会社に奉公」という言葉それ自身はなくなっても「辞令」をおしただくという慣習は残り、忠勤義務という言葉それ自身はなくなっても、誠実勤務義務というあたらしい言葉のなかに、それに近いものが残る。「会社の名誉（体面）を汚したとき」懲戒処分をおこなうという就業規則などは、依然として今日でも圧倒的大部分を占めるし、その「名誉」なり「体面」の中味が、「前近代的」労使関係における忠誠義務の残滓をふくむものとして用いられる数多くの事例がある。

そうしてみれば、公務員は忠誠義務を負い対等当事者間の契約によって労働するものではない、というものの考え方と制度とは、民間部門では、つい先年まで存在し、今日でもなお多くの残滓をみることできるものの考え方と制度であるということができる。

したがって、公務員の労使関係における「近代化」とは、民間の労使関係において敗戦後制度として採用されるにいたった「労使対等原則」の貫徹という意味あいをもつものだ、とまづいうことができる。事実、「近代化論」の相当部分はそうした意義をふくましめ、したがって、公務員労使関係の「近代化」とは、「民間労使関係」に近づけるという実践的な意味をもっている。

「近代化」を「産業資本主義化」としてとらえる考え方からいけば、公務員制度におけるこのような前近代的要素の残存は、異常な、あるいは例外的な現象としてとらえられることとなる。しかし、問題はどのように単純ではない。なぜなら、産業資本主義化の要求する労使関係の近代化は、たとえば、労働関係の契約化としてとらえられ、その契約化を通じて合理化が促進されるという関係にたつという一つの側面をもっている。しかし、それにもかかわら

ず、公務員における労働関係の契約化は、今日にいたるまで貫徹されておらず、かつ、その不貫徹が逆に、近代的公務員制度と称されるものの基礎となっている場合すらあるからである。

公務員労使関係に前、近代的要素が残存している理由は、公務員制度が国家権力の支配体制の強固な一環をなしているからである。公務員は、権力の手足であるものから、権力それ自身をにぎる者までをふくむ広汎な概念であるから、その意味でここにいる、国家権力の支配体制の一環といふことの内容をとらえる必要がある。戦前の日本の公務員制度は、天皇制官僚制度であったこと、また、その天皇制官僚制度のなかで、公務員は、勅任官、奏任官、判任官、および嘱託、雇員、傭人に階層分けされていたことは、周知の事実である。一九四二年の統計をみると、勅任官、奏任官が合わせて三万人弱、判任官が三五万人弱、これにたいして嘱託、雇員、傭人が合わせて一〇三万人弱いたことが知られる。これらの階層は身分差であり最下層の馬なみの扱いをうける傭人から、最高層の位人身をきわめた勅任官にいたるまでのそれら身分的構成が、天皇制官僚制度の鉄の規律を担保したのであった。一般的にいって、近代官僚制の発展は辻教授の分析によれば、三つの過程をたどっているといわれる。その第一段階は、絶対主義の官僚制であって、官僚がその特権的な支配力を保持し、苛烈な服従規律をもって支える、という。日本の天皇制官僚制は、この段階に共通する要素をもっていた。第二の段階は、いわゆる公務員制の段階であって、市民の自己規律としての国家が、絶対主義国家概念に代置され、市民による国家の掌握が主張される。アメリカにおける猟官制は、そうした民主政治の確立と官僚制打破の趨勢の生み出したものであった。そして第三の段階として、政治的腐敗の改革と民主的浄化のための努力が、猟官制を排除した、政権交代に影響をうけない、身分保障のある、合理的な公務員制度を生み出

すこととなる。

以上が、ごく大まかにいって、公務員制度の近代化へのみちであるということができよう。それでは、公務員の労使関係という観点からみたばあい、その近代化はどのように主張され、どのような機能を果してきたのか。日本の公務員の労使関係は、ごく大まかにいって三つの発展過程をたどり、現在第四の過程に入りこみつつあるといえるように思う。その第一の過程に登場するのは、天皇制官僚制の下における公務員の労使関係であり、公務員制度の発展過程における第一のそれに相応している。第二は、敗戦後一九四八年にいたるまでの過程であって、わずかに三年に足らぬ短期間ではあるが、抗争するいくつかの主張の中で、第一過程のそれから、第三過程のそれへ移行する特異な段階を形成している。第三のそれは、一九四八年政令二〇一号から今日までであって、全体の奉仕者論を中心にして組み立てられた公務員労使関係制度である。しかし、この第三の過程においても、すでに次の過程へむけての変化は次々に生じており、現在、「公務員制度審議会」は、こうした次の過程へむけての大きな動きに対応する重要な地位を占めつつある。しかも、これらの過程のなかで、次の過程へむけての主張は、ほとんど常に「近代化」を呼号しておこなわれた。したがって、公務員労使関係における近代化は、それぞれの過程において、これをみる必要があるであろう。

二 天皇制官僚制における公務員の労使関係

天皇制官僚制は、支配の手段としての身分的階層制を中心とする特権的支配力の保持をその特徴としていた。「凡

ソ官吏ハ天皇陛下及ヒ天皇陛下の政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ從ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」(官吏服務規律第一条)とする規定は、官吏が天皇とその政府に対して無定量の忠勤義務を負うという性格をもっともよく示しており、天皇と政府にたいする關係で、官吏は契約關係に立つのではなく任命、忠勤關係にたつものであることを示していた。官吏が国民に対する奉仕者でなく、君主とその政府にたいする奉仕者であるとする考え方は、絶対主義の下における各種の変型にみられる共通した現象であるということが出来る。たとえば、イギリスでも今なお、官吏は国王(女王)に対する奉仕者であるとされ、国王(女王)が彼を必要とする限りにおいて官吏の地位に止るものとされている。いいかえれば、国王(女王)が彼を必要としなくなったときにはいつでも(なんらの理由を要せず)彼を解任することができる、というのである。

しかし、理論的にはいくらそうだといつても、官吏たちは官吏たち自身の利益に敏感であり、絶対主義、天皇制の下においても、官吏自からの利益を拡充、強化していった。それはもともと、天皇の臣下であるというのは単なる擬制であつて、天皇制を支えた柱の一つが他ならぬ官吏層であつたということの必然的帰結であつた。官僚国家は、官僚のための、官僚による、官僚の国家として、官僚の特権、支配力を完全なものとしたのである。

官僚国家は官僚の特権と支配力の保持のために、あらゆる術策を尽した。身分制もその一つであつて、判任官より下の雇員、傭人にいたつては、特権も支配力もあたえぬままに、いわゆる高等官吏の人事を高等官吏自からの手に掌握した。

イギリスにおいても、それと同様であつて、高等官吏の人事は、縁故と特権によっておこなわれていたといわれ

る。官僚は、官僚自からの利益を、国民の利益とすりかえていたのである。ドイツの場合も同様であったことは、社会民主党が支配力をもったワイマール革命時においてさえ、官僚たちが自己の特権を憲法の中に記載せしめたことからも、そのことは十分に証明できる。ワイマール憲法第一二九条は、官吏の終身制を保障するとともに、「既得権」を保障した。周知のように、ワイマール憲法第一三〇条は、官吏を一部の奉仕者でない全体の奉仕者たるの地位におき、政治的自由と結社の自由を保障したが、きわめて高名なこの一三〇条のかげにあった一二九条のことは、今日では、あまり注意をほらわれていないように思う。しかし、一二九条こそは、不死鳥のような官僚制を象徴する規定であった。ワイマール体制は労働者のワイマール体制を支え発展せしめようとする革命的行動よりも社会民主主義と称する妥協を基礎とし、帝国主義にたいする闘争において徹底性を欠いたと同様に、官僚制にたいする闘争において徹底性を欠き、やがてファシズムの台頭と、その首領ヒトラーによって激賞される官吏群をのこすこととなったのである。

公務員制の発展過程においてみたように、猟官制の弊害を経験したあとでの、官吏の身分保障のばあいは、政治的腐敗にたいする改革の意義をもちうるし、また、それとの関係で民主化の機能をもちうると考えることができるけれども、猟官制の弊害と無関係に生まれる、官吏の終身制保障は、それ自身官吏の特権的支配力の保存という要求を實現するものに他ならないということができよう。一二九条という官吏の既得権の保障は、そうした官吏の要求にたいするワイマール体制の譲歩を、もっともよく示していた。それは、革命が（民主主義革命にせよ、社会主義革命にせよ）既存の官僚制の打破と、あたらしい公務員制度の樹立に着手しなにかぎり、不死鳥の官僚制の復活に、いずれは

当面しなければならぬという、貴重な歴史の教訓を与えていた。

しかも、ドイツの場合、官吏、職員、労働者という身分差をそのまま保持し、官吏についてのみ終身制、既得権保障をあたえていたという点で、より大きく官僚の自己保存要求に満足にあたえていた。ワイマール体制をおそった経済的危機のなかで、官吏の既得権にも（たとえば恩給の切り下げのように）嵐が吹くが、職員、労働者がまともに経済危機の影響をうけたのにくらべれば、まだ、安楽な地位に止まれていることができたのである。

日本の官僚制は、ワイマール革命をすら経験しなかった。たしかに官僚制の近代化要求はあったけれども、それは能率化のための人事管理の部分的合理化要求にとどり、広汎な合理化要求すら阻止する強固な特権的支配力は、敗戦の日まで続くこととなったのである。

三 敗戦と公務員制度への要求

敗戦は日本の軍国主義体制の崩壊をもたらした。そして、当然のことながら、官僚制の打破と民主的公務員制度の樹立を要求する声は、国民の中からも、下級官吏のなかからも大きな流れとなってでてきた。「官僚制打破」「官庁民主化」は、当時の運動のスローガンの一つとして、大きな比重を占めていた。これにたいして、政府自からも、官僚制の再検討を要求されていたことは、幣原内閣が一九四五年一月二三日に決定した「官吏制度改正に関する件」ひとつをとってみても明らかである。しかし、幣原内閣は、人民の革命行動によって生まれた内閣ではなく（戦後第二回目の内閣）、かつ官僚制批判勢力の支えるものではなかったから、その志向する官吏制改革は微温的なものになす

ぎなかつた。(1)官名の統一、(2)官と職の分離、(3)高等官、判任官の区別の撤廃、(4)給与制度の統一、(5)更迭の抑制、(6)銓衡任用制の拡充、(7)高等試験の改善、(8)官吏研修制の確立、(9)信賞必罰、考科表制度の採用、というこの改革のなかで、官僚制そのものの打破は、ほとんど志向されていなかったといふことができる。

国民も下級官吏も、官僚制そのものの打破を要求していた。教員組合の組合員たちが、校長を選挙でえらべと主張したことも、官吏公選論が多様な形態の下にひろく主張されたことも、それを物語っていた。しかし、下級官吏をふくむ国民のこのような要求は、公務員組合運動のなかにその集約的表現をみ出し、その公務員組合運動は占領軍の構想する日本の労使関係をこえた民主的改革を要求する大きな運動にまで発展する様相をみせたために、二・一ゼネスト中止命令にみられるように、占領軍の手によってにぎりつぶされることとなった。

占領軍は日本の軍国主義を解体し、平和、自由、民主の日本に改造することを当初の目的としていた。だから、公務員をふくむ労働者の団結とその活動とは、日本における民主主義的傾向の復活強化のための、主要な柱の一つにされていたのである(たとえばマッカーサーの五大改革指令、極東委員会の労働組合にかんする一六原則など)。しかし、それにもかかわらず、アメリカの政策は、日本における民主的公務員制度の樹立にさいして、これを阻止する機能を果たすこととなった。

すなわち、一九四六年一月、対日合衆国人事行政顧問団は、ブレン・フーバーを団長として占領下の日本に入り、占領軍当局と協力して混乱状態にある日本の官吏制度を調査し、報告し、勧告をおこなった。アメリカで人事行政の専門家として重用され、カナダ・アメリカ人事委員会の総裁であったフーバーは、カナダ・アメリカにおける

「新しい公務員制度と人事行政の科学」を、日本にもちこもうとした。しかし、結論を先にいえば、フーバーは、官僚制打破の闘争が、日本において、公務員組合の運動のなかに集約されて続けられていること。長い歴史の上になり立つ日本の官僚制打破は、その運動を促進し勝利せしめることその他には不可能にちかいかいことについて、盲目であった。彼がよって立つカナダ・アメリカの経験には、公務員の組合活動が官僚制打破の柱の一つをになうという経験が存在していなかった。ワイマールの教訓が、また、きわめて微温的なものではあるにせよイギリス公務員組合とホイットレー協議会の歴史が体験されていれば、その結論は異なったものとなり得たろう。

フーバーの目にとまった日本の官吏制度は「近代、科学的、社会的の良好な人事行政とは余りにもかげはなれたひどいもの」であった。しかし、その「ひどいもの」とは、一つには官吏の数が多すぎることと、二つには公務員が組合活動にはしりすぎることと主としてあったように思われる。すなわち、「昭和二一年から二三年の初めにかけて見られた日本官界の乱脈さは、われわれ専門家の誰一人として、いやしくも責任ある近代的政府部内の状態として見もせず聞きも及ばぬ無規律と無秩序を極めたものでありました。某々数省においては、数千の職員が、その勤務時間の全部を職員組合の仕事に費し、それに熱中していました。……そのあいだは、役所の事務は全く停止されていました。彼等は、役所の建物の中で最もよい室を占有して、これを職員組合の用にあてていました。……彼等は、執務時間中に、役所の費用をつかって、政府の仕事を犠牲にしながら、デモ行進やストライキをやりました。彼等は役所の行政的機能を奪ったばかりか、遂には国の立法機関の機能までも脅威するにいたりました」といっている。もちろん、フーバーの関心は、剩員と組合活動とにのみそそがれていたわけではなく、官僚のための官僚を、国民

の奉仕者にせしめるための、いくつかの方法の採用が示唆されていて、たとえば、研修や、給与制度、公平制度、採用と昇進の合理化などが提案されていた。それは一言でいえば、公務員制度の発展過程の第一の段階から、一足とびに第三の段階の、それもアメリカ・カナダ型のそれを日本に導入しようとするものであった。しかし、基本的に重要なこと、すなわち、公務員制の民主化は、国民の要求にささえられ、国民の監視の下におかれねばならぬということ、もう一つは、公務員の団結活動が民主化を支える不可欠の柱であるという二点を欠くことで、致命的な欠陥をもっていたということができよう。

フーバーは「公務の民主的かつ能率的な運営を保障すること」を目的とする国家公務員法草案を、一言半句の修正も許さないといつて片山内閣に勧告した。その草案には、公務員のストライキを禁止し、就業時間中の組合活動の自由を剝奪する規定をふくんでおり、フーバーの組合運動にたいする敵対的意識を露骨に示していた。

しかし、このフーバーの意図は、片山内閣と占領軍司令部内の他の一派との手によって「換骨奪胎」され、多くの修正をほどこして一九四八年一〇月二一日、国家公務員法（旧）として公布された。約一ヵ月日本をはなれていたフーバーが帰日してみたのは、「悲劇的の相違が存」する「公務員に対するストライキの禁止の条項をも含めて多数の条項が削除され」たものであり、「この結果は日本の将来に重大な害悪をもたらす」と考えるものであった。

そして、占領軍司令部民政局公務員課長になったフーバーは、終に一九四八年七月の政令二〇一号のあと、自己の意思を貫徹する現行国家公務員法を採用せしめたのである。その現行国家公務員法は、公務員の労働協約締結権を否認し、ストライキを禁止することを中核として構成されているものであることは周知の通りである。こうして、敗戦

による軍国主義の崩壊を機会に、官僚制打破にむかって展開しつつあった日本の国民、およびその集約的表現としての下級官吏組合の、運動は、ブレン・フーパーによって代表されるアメリカ政府の政策によって、終に官僚制を打破することなく、中途半端な改善にとどってしまったのである。問題は、権力の手によっておこなわれた自己体制の改革は、常に不徹底なものに止まるといふ事実であり、フーパーが代表するアメリカの対日政策が、何故かかる不徹底さをこの方針をとったのか、という点にある。一九四六年から四七年にかけては、すでに生産管理違法論などにみられるような労働組合運動にたいする規制のうごきがみられ、かつ、二・一ゼネスト禁止命令はそうしたうごきの頂点を示すものではあったけれどもなお、いわゆる「解放期」の労働組合運動は進展しており、占領軍権力のこれに対する姿勢は四八年にいたるまでなお極端に反動的なものではなかった。それにもかかわらず、ブレン・フーパーの構想のなかに公務員のストライキの全面的禁止が、しかも刑罰づきで出てくるのは何故か。そこに、公務員労使関係のもつ特殊な性格をみることができよう。

四 近代的な公務員の労使関係

以上に概観した経緯を経て今日にいたった公務員労使関係は、今日ふたたび「近代化」の主張に当面している。その「近代化」は、主として二つの側面から主張されているものである。その一つは、公務員の労使関係に労使対等原則を採用しようとするILOの動きと、それを活用しようとする日本の公務員組合の動きのなかにある「近代化」要求である。このばあい「近代化」とは、主として民間資本においてすでに達成されている団結権の承認の上にたつ

使対等原則の採用を意味するものである。

ILOの八七号（結社の自由・団結権保護条約、一九四八年）、九八号（団結権・団体交渉権条約、一九四九年）の二つの条約の何れも公務員制度に直接ふれるものではない。そればかりか逆に、八七号は軍隊・警察を、九八号はさらに国の行政に従事する公務員についての保障の緩和を承認することによって、逆に公務員についての消極的な態度をとってきていた。しかし、一九六三年一月の、公務員の労働条件にかんするILOの専門家会議は、そうしたILOのこれまでの傾向に一つの転換点をしるしづけるものであった。専門家会議の結論は、近代的合理的な労務管理、労働組合対策として民間資本においてすでに確立されてきた政策を、公務員の労使関係についても採用するよう勧告している。労使対等原則を公務員に、団結権を公務員に、とする。

こうしたILOの動きを日本問題について反映したのが一九六五年八月三日に公表されたドライヤー（通称）報告である。この報告は、すべての官公労働者にたいして八七、九八号条約の完全適用を主張することによって、公務員に団結権を、労使対等原則の採用を主張するILOの動向を反映した。もちろん六三年専門家会議の開催とその結論を方向づけた要因の一つは、日本の公務員の労働組合運動およびそれをふくむ国際的な労働組合運動であったこと、ドライヤー報告においてはその要因はより直接的、より強力であることに注意する必要がある。日本の公務員制度の「近代化」を要求する公務員労働組合運動は、一九四八年以来のながい運動の末、今日の時点で右のような二つの表現をみ出したのである。

もう一つの方向は、日本の政府自身の中から出る「近代化」の要求である。もちろん、それは一方において公務員

の労働組合運動の要求およびILOの動きを反映している。しかし、それと同時に技術革新、合理化のみちを突進する日本の資本主義の基本的要請を反映しているということができる。たしかに一方において福祉国家論の主張にみられるような(改憲論の一環をなす)行政権の拡大の要請があり、同時にその拡大される行政権にたいする能率化、合理化の要求が存在している。そして、その観点からみれば、一九四八年の大量の剰員整理を経た今日の公務員制度も、便所の紙まで節約する民間資本の合理化にくらべれば非能率、不経済なところがあり、それがやり玉にあげられる。臨時行政調査会はそうした要因のなから生まれ、そうした要因にこたえる答申をおこなった。それは、公務員の労使関係についても、近代的な労務管理、労働組合対策の一環である労使協議制の採用を主張することによって、組合運動の側の要求にたいする譲歩のかたちをとるとともに、資本の側の要請にも同時にこたえようとするものである。

こうした二つの大きな動きのあいだにはさまって、一九六五年五月一七日に参院を通過した国家公務員法改正法の生み出した「公務員制度審議会」は、いまや実質的な審議に入ろうとしている。そこでの基本的なモチーフは、右にみた後者の要求であろうことは、多くを語るまでもなくあきらかである。

こうして日本の公務員労使関係法は、一九四八年以来の体制について、ふたたび次の発達段階へむけての胎動を、明確なかたちではじめているといえることができる。

五 日本公務員労使関係の諸相

以上にごくあらましをみた公務員労使関係の發展過程のなかで、近代化要求はいかなる意味をもちえたと考えらるべきであろうか。近代化の主張が、権力自身あるいは資本の側からの要請であるばあいには、それは合理化を意味しつづけてきた。合理化、それは公務の能率の確保にあつて、剩員の排除、能率の向上、経費節約をその内容としてきた。事実、官僚制のセクシヨナリズム、形式主義、無責任主義、非能率は、最少の投資によって最大の利潤を得るための競争に身をおく資本の側にとって、たえがたいまでの悪として映ることとなる。それを、納税者の名において、いいかえれば国民の名において要求するのが、資本の側の公務員労使関係にたいする近代化要求の内容である。服務規律の厳守・信賞必罰、勤務評定、能力主義等は、こうした競争に身をおく私的資本がみ出した、近代的勞務管理、ならびに労働組合対策であつた。

したがつて、これらの近代化要求に共通する顕著な傾向は、近代化を技術的合理化の側面において強調し、ブルジョワ民主主義の貫徹を二次的なものとする、近代化論一般に共通する傾向であるということができよう。しかしながら、官吏制度は民主主義の貫徹の対象となる国家機構改革要求の焦点の一つである。市民国家における国家権力は、市民のものであつて官僚のものではない。だから、絶対主義官僚制の打破は、市民国家の必然的な要求であり、ブルジョワ民主主義はそれに代る公務員制度のなかでも貫徹しようとする。アメリカにおける猟官主義がその一つのあらわれであつたという辻教授の指摘は的をえているといふことができる。

だが、国家独占資本主義の発展は、あらゆる官僚群の存在を要求する。国民へ奉仕する公務員ではなくて国家独占資本主義への奉仕者たる官僚群を、である。したがってこのばあい、公務員制にたいするブルジョワ民主主義の貫徹要求は阻止され、あるいは修正され問題の中心は国家独占資本主義にとって有用な有能な官僚群の育成と温存とにかかっていくことができる。

そしてこのばあい、公務員制におけるブルジョワ民主主義の概念は、産業資本主義期のそれとは異なったイデオロギーによって裏づけられることになってくる。「公共の利益」に奉仕する全体の奉仕者としての公務員の同質性がそれである。このばあい「公共の利益」の名でよばれるものが、国家独占の利益であることは多くを述べるまでもないことである。そうした利益に奉仕する者としての公務員は同質的存在であることが強調され（絶対主義期における官吏の身分的階層構造はここでは不要となる）、最高級公務員から最下級公務員までがすべて同質的な公務員であり、上下のへだてや上下の対立は存しえないものとされるのである。いいかえれば、公務員における労使関係の存在がそれ自身を否定する。もちろんこうした場合概念構成は、日本の資本の常用してきた手であって（会社の利益はみんなの利益＝企業一家）、旧来の手法がそのまま公務員制の中に採用されているかのようにみえる。しかし、外見上の共通性にかかわらず、内容的には、現在の公務員制における労使関係の存在を否定する論理こそ近代的なそれであるという決定的な相違が存在する。それは福祉国家論にみられる階級対立関係の否定のイデオロギーが、公務員制度のなかで見出した地位に他ならないからである。階級対立関係の否定——国家と国民の対立関係の否定の論理が公務員における労使関係否定の論理の基礎であるということが出来る。

しかも、それにもかかわらず事実として存在する、同質的構成と称される公務員相互間における労使関係は、事実としての相互信頼の確立とそのため定期的意見交換——労使協議によって処理されるべき問題であって、対立的労使関係における団体交渉、労働争議によって処理さるべき問題ではないとする主張は、国際的な、諸国家独占資本主義国間の矛盾と利害の調整の機能を果すILOの活動の中にも共通する表現を見出しうることとなるのである。もちろん、そのことは、ILOの活動がそのような主張と完全に共通するということではなく、諸国民、とりわけ諸国家における国民的要求の集約的表現としての公務員の労働組合運動の獲得した要求事項（国家独占の側からみれば譲歩）がILOの活動の中にふくまれていることは看過すべきでない事実である。その点で譲歩のない、あるいは少ない、日本の国家独占の主張とはくいちがう部分をのこし、ILO闘争とよばれるもの日本における意義を形成しているとみるべきであろう。

公務員労使関係における「前近代的」要素は、こうしてブルジョワ民主主義とは切りはなされた公務員の労使関係を支える「近代的」なイデオロギーの表現としての地位を占めるばあいはずくならずあるという事実注目すべきであって、単に民間の労使関係と公務員の労使関係を併列的に比較し、後者の「前近代性」を嘆くことでは、問題の核心に迫ることはなれないのである。

そのことは逆に、公務員制度の民主化を要求する国民、わけてもその集約的表現としての公務員の労働組合の運動における問題でもあるということが出来る。公務員の同質性論は公務員の労働組合運動の国民運動からの遊離を促進する要因の一つを形成している。しかもそのような働きかけは、公務員にたいして、一般国民にはない終身的身分保

障と一種の老後の生活保障（恩給↓退職年金など）をあたえることによって、公務員自からの中に国民運動から遊離する（わけても一般的な労働者の階級的連帯から遊離する）意識を造成する古典的な手法によって裏うちされていく。したがって問題は、同質的構成の下におかれる公務員のなかで、労使関係の存在を確認し、公務員の非同質的構成を把握することからはじめられなければならないとできよう（もちろん、改正国家公務員法、地方公務員法という「管理職組合制度」を是認するというのではない）。そうして区分された労働者としての公務員は、一般的な労働者との階級的連帯関係にたち、その意味で国民的な運動の中にその地位を占める。公務員制度の民主化要求は、そうした構造において、公務員の労働組合活動に集約された表現を見出すこととなるということができよう。そうでないかぎり、公務員制における「近代化」は、技術的な能率向上の担保のための「合理化」の機能を果すのみであって、公務員法の冒頭にかかげられる「民主的で能率的な」公務員制度は、終に非民主的なままに、国家独占資本に奉仕する能率的なあらたな官僚群の形成を促進するに止まることとなる。

もちろん、これまでふれてきたことは、一般論としての公務員労使関係と近代化の問題についてを基調とし、そのかぎりで、世界の他の国々にも多かれ少なかれ共通する要素を主たる対象としている。しかし、日本の公務員制度が日本の特色をもつことは同時に看過し得ない事実である。日本の公務員制度は、天皇制官僚制としての長い伝統をもってきた。そして、その天皇制官僚制の打破が国民みずからの、とりわけその集約的表現としての公務員の労働組合運動によって貫徹されたのではなくて、アメリカ占領軍によって強制的にもちこまれた、アメリカ・カナダ型の近代的合理的公務員制度によって、代置されようとしたに止まった。このような不徹底な改革は、歴史の教訓の示すとお

りに、不死鳥の官僚制をふたたびよみがえらせることになった。アメリカ・カナダ型近代的合理的公務員制度の骨格をなす人事院制度は、したがって、天皇制官僚制の後継者である官僚群の側からのほげしい抵抗にであひ、有名無実なものにすりかえられていくことになる。人事院の果すべき最大の機能の一つである職階制の作成（アメリカ・カナダ型近代的合理的公務員制度は、民主化と能率化の基本的要請として職階制の樹立をかかげる）は、怠られるばかりか、逆に公務員の階層的支配の手段としての、ならびに公務員の低賃金（ひいては日本の低賃金）維持の手段としての職階給制にすりかえられてしまうことになった。こうした動きに対する人事院自身の対応のしかたはきわめて特徴的であつて、アメリカ・カナダ型近代的合理的公務員制度と現象的には天皇制官僚制の再編成の様相をもつ日本国家独占資本主義下の新官僚群の形成要請との間に生ずるまさつを合理化する機能を果したに止まったといつても過言ではない。人事院は、右のまさつの中にあつて、後者が人事院を解体に近づくまで縮少する構想を示したときには、天皇制官僚制への復帰を意味すると抗議の声をあげはしたものの、後者がその構想を修正し、人事院の縮少を比較的小さい範囲にとどめる方針を明らかにしただけで、その抗議の声を撤回してしまつた。後者の構想は、公務員の労働組合活動を多くの側面で制約するあらたな法制度の樹立（改正国家公務員法となる）をふくんでいたにもかかわらず、人事院の関心は、人事院の存続について主としてむけられ、人事院の存在が公務員制度の民主化能率化を支える唯一の要であるとするアメリカ・カナダ型近代的合理的公務員制度の構想に忠実であつた。

しかし、それにもかかわらず日本の公務員制度はアメリカ・カナダ型公務員制度とは異なるいくつかの側面をもつている。そのうちの一例をのみあげるとすれば、特別権力関係理論がある。アメリカ・カナダ型公務員制度は、公務

員がストライキ権をもちえない理由を市民法理によって説明しようとする。すなわち、公務員はストライキをしないことを内容とする契約をもって公務員となっているのであって、公務員がストライキをおこなえないのはその契約の帰結であるにすぎない。ストライキをしたければ公務員であることをやめればいいのだと。ところが日本のはあい、支配的な（権力の側の支持するという意味で）見解は、公務員の労使関係を契約理論によってではなく特別権力関係理論によってとらえようとする。昭和四〇・七・一四、最高裁大法廷の和歌山県教組事件判決は、最高裁による特別権力関係理論の採用を明らかに示したものであった。アメリカ・カナダ型にないこの理論は、天皇制官僚制以来、（ドイツでは絶対主義以来）ひきつがれた伝統的な理論であって、近代的合理的公務員制度とは似つかぬものとされる。しかし、日本の公務員制度は、その両者を癒着せしめ、調和せしめつつ、国家独占資本主義の必要とするあたらしい官僚群の形成を支えるものとなっている。

日本の現在の公務員制度は、したがって天皇制官僚制とアメリカ・カナダ型公務員制とのまざつと癒着の結果としての複雑な構造をもち、近代化論はその複雑な構造のILOの基調における単純化・合理化と、複雑な構造を基本的には維持しつつ・技術革新・合理化にともなう部分的な修正Ⅱ合理化の二つの方向において働きかけているということができよう。そのばあいにおいても、注意さるべきことは、前者のばあい、すなわちILOの基調における単純化・合理化には公務員制度の民主化とそれを支える国民の、わけてもその集約的表現である公務員の労働組合の、運動を重視していないという点において、ILOそのものの限界性、したがってILOの基調における公務員制度の単一化、合理化の主張の限界性を内蔵しているという事実である。それは不死鳥といわれる官僚制の最終的打破とは、依

然として距離のある主張だといわなければならぬ。

あとがき

公務員の労使関係における「近代化」は、一つの時代区分として役立つ概念であるばかりか、一つの主張を表象するものとしてもとらえない、多義的な概念である。「近代化」を唱えることによつて、「おくれ」を強調することも、またバラ色の夢をまきちらすことも、公務員の労使関係の発展過程にてらしてみれば、非科学的であるといわざるをえない。もちろん、公務員の労使関係は、国家権力の組織と機能とに不可分の関係にあるものであるために、それだけ、右にみた傾向はより顕著であるといふことができるであらう。しかし、それは、公務員の労使関係についてのみの特有な傾向ではなくて、労働法一般に共通する傾向であると考ええる。労働法は、階級対立関係にたつ労使関係を規制し、あるいはそこから生ずる法であるから、このばあいにもまた、他の法領域よりもより多く国家権力との関係を問題とせざるを得ないからである。そして、国家権力との関係を問題にするという以上、産業資本主義期と独占、あるいは帝国主義期の国家権力のそれぞれの差は、労働法の上に、わけても公務員の労使関係の上に、明確にしるしづけられているといふべきであらう。

公務員の労使関係の分析は、したがつて、国家権力の構造分析の一つの視点としての性格をもっている。「近代化」との関係を中心においた本稿では、そうした公務員労使関係の全体にわたる、詳細な分析をおこなうことはできなかった。最初に断つたように、本稿を序論とする今後の研究のなかで、追及していきたいと考えている。