

# 戦後労働立法政策の転換と B.フーバー の役割

渡 辺 裕

## 一 転換期労働立法の検討の視点

1. 昭和二十三年後半から昭和二十四年前半にかけての一連の労働立法、労働政策の提出は、戦後労働政策の転換であり、今日に至る労働法制の基本トーンを作り出してきた。主要な立法等は次の如くである。

- マッカーサー書簡の手交（昭23・7・22）
- ポツダム政令 201 号公布（昭23・7・31）
- 国家公務員法改正案発表（臨時人事委員会，昭23・9・30）
- 国鉄法・専売公社法成立（昭23・10・11，施行昭24・6・1）
- 改正国家公務員法公布施行（昭23・12・3）
- 公共企業体労働関係法公布（昭23・12・20，施行昭24・6・1）
- 労働法規改正作業の本法的開始（労働省，昭23・12）
- 「労働組合法および労働関係調整法改正労働省試案」の発表（昭24・2・14）
- 改正労働組合法，改正労働法成立（昭24・5・22，施行昭24・6・10）

また、官公庁労働組合運動に大きな影響を与えたものとして、行政整理および人員整理の関係立法が行われた。

- 改正国家行政組織法（昭23・7・10，施行昭24・6・1）
- 「徹底的行政簡素化案（岩本試案）」の発表（昭23・12・7）
- 行政機関職員定員法成立（昭24・5・31，施行昭24・6・1）

2. これらの一連の立法に関して、政府当局者は、諸法律の趣旨を次のように説明してい

る。

浅井清人事委員長は、国家公務員法改正案の提案理由<sup>(1)</sup>として、改正案は、①公務員の団体交渉権を制限し争議行為を禁止するマッカーサー書簡及び政令 201 号に「即応」させる目的であること、②特別職公務員を「政治的任命を特に必要とする職」にできるだけ限定し、その範囲を縮小したこと、③人事委員会（人事院）の組織と権限を強化すること、④公務員の「国民全体の奉仕者」の「原則に徹するため」に服務規律を強化すること、を説明した。

増田甲子七労働大臣は、公共企業体労働関係法の提案理由<sup>(2)</sup>として、①「完全所有の法人」の「特異性」に鑑み、職員の職務懈怠による業務運営の支障が発生しないように「公共の利益を擁護する方法」の確立が必要であること、②公共企業体の「特異性」が共通であり、統一的取扱をすべきこと、③民間一般組合にみられるような混乱を生ずる労働紛争を極力排除し、正常な団体交渉を保障すること、④公務員の身分保障の完全性と比較し、「完全な団体交渉と適正迅速な調停と厳正な仲裁の制度」により職員の生活保障を行うこと、などを説明した。労働省労政当局は、マ書簡に盛られた、労働組合が「公益優先の原則」を確立すべき趣旨を強く引用し、公企体の争議行為の禁止の根拠を国有完全法人に求め、更に英国の国有国営事業の労働組合の争議行為の自主的制限（組合規約に規定しているようだと推測している）を援用し、「その趣旨は、国民全体が、その必要から国有国営とした事業について、その国民の一

(1) 昭23・11・9 第三臨時国会，日本労働年鑑 第23集 P781-2

(2) 昭23・11・12 第三国会，日本労働年鑑 第23集 P760-1

部であるその事業の従業員が、その事業の停廃を生ぜしめることは、自家撞着なり」と主張し、「公共企業体自体の性格の中に特殊の労働関係を生ぜしめる原因のある」ことを強調している<sup>(3)</sup>。

更に、増田労働大臣は、労組法・労調法改正に関する提案理由<sup>(4)</sup>として、① 自主的民主的労働組合・経済再建を担う「自由にして建設的な」労働組合の育成、② 経済九原則の指示下の、国家再建の態勢確立のための労働組合立法の必要性、③ 新憲法及び諸法との調整、を挙げた。当時の労働政策立案の中心であった賀来才二郎労政局長は、マッカーサー書簡を評価し、労働組合の行動は「一般公共の福祉の枠内で、国家の福祉の中で営まれるべきこと」<sup>(5)</sup>、これをもって労働組合は「政府から自由」<sup>(5)</sup>であり、「自由な労働組合」<sup>(6)</sup>たりうることを主張する。そして、経済十原則・賃金三原則の経済政策の下では、企業の自立化すなわち企業整備・経営合理化の強行が必要であり、この結果予想される労働関係の緊張状態を乗り切るためには竹馬労働組合からの脱却すなわち使用者負担の専従組合役員および部長課長級組合員の排除<sup>(7)</sup>があって初めて、政府・使用者から「自由な労働組合」たりうるという労働政策が必然的に要請されるという。この要請は、単なる労働教育の段階ではもはやなく、「一部少数支配の排除と自由な労働組合の育成」のための「単的な直裁な方法を必要としてきた」として、労働法規による労働組合の規制に踏み切ったのである<sup>(8)</sup>。

3. このようにみえてくると、政府及び労政当局者の新たな労働立法の目的は、第一に、賀来

労政局長の述べるように、経済政策（インフレの収束、国家経済の再建）の達成のための労働政策・労働行政が求められていたことである<sup>(9)</sup>。民間企業の再建・自立化の動きは、労働関係に関しては、昭和22年5月の日経連結成以降の「経営権回復運動」<sup>(10)</sup>と、これに続く過剰人員の整理となって現われた。そして、この前提として行なわれてきた労働組合対策が、産別会議（共産党）勢力に対抗凌駕する組合勢力を育成し、もって経済再建のための「企業内平和」を確保することであった。産別民同派の産別系勢力の排除に対して、占領軍および政府が「保護」、「援助」を加えていき、経済再建に協力する労働組合勢力の育成をはかり続け、この態勢は昭和二五年の総評結成まで継続する<sup>(11)</sup>。ここに、マッカーサー書簡及びそれ以降の労働立法に関して、産別会議系、産別民同派・総同盟系の間の評価・行動の差異が発生してきた原因がある（後述）。

第二に、政府当局者は、産別系労働組合運動の中心であった官公労働組合運動に制限を加える点に関して、占領軍当局とその態度を一致させていた。マッカーサー書簡に盛られている各事項につき、政府当局者は翌年六月までの約一ケ年の間にその主要な全ての事項の実現方を図っている。マッカーサー書簡を手交された芦田内閣の政府与党である社会党とGHQとの間にみうけられた若干の齟齬も、GHQ内部の対立の決着及び第二次吉田内閣の成立とともに解消され、次第に「保護」、「援助」すべき労働組合と「排除」すべき労働組合との区別を明確にし、これがために有利な法規制を整備した。国鉄・専売事業の公社化立法も国鉄労組の全官公からの排除という機能を果たし、昭和二十四年六月の電気通信省設置も同様に最強の全通従組の分断・弱体化の機能を果たした<sup>(12)</sup>。戦後労

(3) 労働省労政局法規課編著「公共企業体労働関係法の解説」P15、日刊労働通信社、昭23・12

(4) 昭24・4・28 第五特別国会、日本労働年鑑 第23巻 P754—5

(5) 賀来第二部「改正労働組合の詳解」P34、中央労働学園 昭25・5

(6) 昭23・12・22 労働次官通牒「民主的労働組合及び民主的労働関係の助長について」(発勞32号)

(7) 昭24・2・2 労働次官通牒「労働組合の資格審査基準について」(発勞4号)

(8) 賀来、前掲書 P38—40

(9) 「戦後の労働立法と労働運動(下)」中の中西珠子氏の発言 P100

(10) 昭23・5・13 日経連常在任理事会「経営権確保に関する意見」

(11) 賀来才二郎「労働政策の推移」(「昭和政治経済史への証言」下巻所収) P218

働運動の中心となった官公庁労働組合の左翼主義的政治性を弱体化させるための対策として、占領軍と政府当局の（意図に差異はあれ結果的に）一致した方法こそが、公務員の争議行為の制限であり、このための行政組織の変更であった。

第三に、公務員の争議行為の制限の論理が「公益優先の原則」の観念として徹底せられたことである。この観念は、一方では公共企業体労働関係調整法に盛り込まれている争議行為の禁止とこの代償制度としての調停仲裁制度の設定の理論的根拠に利用され、他方では、「全体の奉仕者」論と結びついて国民の一部である公務員が国民に対する業務停廃の「自家撞着」性の理論を引き出す根拠として利用され、公務員労働関係の「特異性」の法的性格付けとなった。憲法の基本的人権規定に対する「公共の福祉」論による制限の観念は、このマッカーサー書簡という占領軍の権力の行使に示唆され守護されて、その巨大なる一步を労働関係の分野で踏み出した。

従って第四に、一般労働法と公務員労働法とを「体系的に結び理念は、特別に政府・行政

当局の独自の創作にあるわけではなく、専らマッカーサー書簡に盛り込まれた労働立法政策、すなわち公務員制度観と争議行為観のなかに存在していた。現実の労働政策（左翼主義の排除の必要）の前に、「使用主は全国民である」、「自ら支持を誓った政府を麻痺せしめんと企図することのような（公務員の争議）行為は……許し得ない」というF・ルーズベルト大統領の「公共の信託に対し無条件の忠誠の義務を負う」公務員観は、極めて有用であった。

4. 昭和二十三年後半以降の一連の労働立法の統一的基础を与えたマッカーサー書簡は、この手交に至るまでの間に、キレン経済科学局労働課長とフーバー民政局公務員課長との間の激論、キレン労働課長の失脚帰国という事態を惹起している。これまでの労働課の労働組合の教育を中心とした労働政策から、法規による規制を中心とした労働政策<sup>(13)</sup>への転換点がマッカーサー書簡であり、この書簡内容上の基本方針の作成が労働専門家に非ざるフーバー公務員課長の決定的な「入力」にあったと推測されている<sup>(14)</sup>。次項以下で、公務員制度改革の企図がいかなる要因で、フーバー課長の労働政策へ

(12) 「戦後の労働立法と労働運動(上)」井上縫三郎、岡部史郎、今井一男及び銅手真吾の各氏の発言。

「井上 最初公労法ができたときには、国鉄、専売は比較的穩健な組合であるから、公共企業体というものをつくつてそちらにはめ込み、同じような仕事でも、急進的なものは公務員として残しておいたようにもみえますが、あとの改正で、公共企業体でない現業機関を公務員法の適用対象としたために、一つの役所で公務員法の適用を受ける者と、公労法の適用を受ける者ができてくる。そこらあたりに困難な問題が残されているような気がしますが。」

岡部 ですからそこに大きな問題があるんですね。二本の柱がありまして、一つは公務員法が改正されたことで、その内容はいまお話が出たような点ですが、もう一つは、公共企業体というものをづくり、従来官省で行われていた国有鉄道と煙草専売事業をその公共企業体というものにしたということですね。これは、国家の企業経営の形態を合理化したということなんです。同時にその裏には国鉄および専売の従業員の労働問題をはじめとして、広くいえば当時非常な高潮の状態にあつた官公労に対する労働対策と見られる一つの見方もあるわけです。

なお、ただいま井上さんのお話に出た、公労法を現業機関の職員に適用するという方針は、昭和二十七年になつて、わが国の労働政策として打ち出されたものですが、この方針はいよいよ国家公務員の本質を不明確なものをする事になり、今日まで公務員制度に混乱をきたす大きな原因となつていゝと思われまゝ。」

P 187-8

「井上 公労法の方は十二月に通過しましたが、いわゆる公共企

業体としての日本国有鉄道法、日本専売公社法というのは非常に通過が遅れたんじゃないかと思つたんですか。」

今井 通過どころか立案が遅れた。

井上 その点どうなつてゐるか。今日問題になつてくることは、極端な言葉で申せば労働関係の問題がきっかけとなつて、ひょうたんから駒が出たというか、公共企業体というものもできた。本来なら、まず官省といういき方自体を問題にして、それをどう合理的に時代の進進に即応するようにやつていくかという論議をし、公共企業体の性格をはつきりしておいて、そのあとではじめて、これをうまくやつていくには労働関係はどうあるべきか、という問題にはいるべきところを、なにか労働関係だけが先にとりあげられて企業の本体の方は研究をしつゝされていなかつたということが、あとに禍根というか、問題を残すものになつてゐるんじゃないか、半年以上も遅れてくるんですが……。」 P 228

「井上 あのとときは、専売と国鉄とが比較的穩健な組合と認められていたんで、公務員法をつくるときにははずし、その後で、いわゆる現業官庁の中で、一番強い逋信省を電信電話関係と郵便関係の二省に分割したわけですね。」

今井 省を二つも割るということは、すなわち二つの労働組合にすることだからに、お互いにはつきり考へてゐた。その考へ方から出発してゐたわけだ。

銅手 だから公労法のバツクというのは、非常にきつゝ労働政策的な配慮が露骨に出ているわけですね。

今井 労働政策じゃない、政治政策だな」 P 232

(13) 「戦後の労働立法と労働運動(下)」賀米才二郎発言 P 99

(14) 竹前栄治「アメリカ対日労働政策の研究」 P 215

と展開したかを追跡し、政府当局者の労働立法の意図及び占領軍の労働政策との距離の有無を考察することとする。

## 二 B. フーバー顧問団の勧告と 国家公務員法制定

1. 官吏制度の改革は幣原内閣の「官吏制度を改革する件」(昭20・11・3)に始まり、官名の統一簡素化、俸給制度の統一、銓衡任用制度の拡充、高等試験制度の拡充、官吏研修制度の拡充、監察制度・考課表制度の採用を行ったが、憲法制定時の論議に併せて主権在民の立場を採った制度改革が必要とされた。

臨時法制審議会は、官吏法要綱(昭21・10・26)を答申したが、幣原改革と大差なく、政府(渋沢大蔵大臣あたりの考え)<sup>(15)</sup>の要請により、昭和二十一年十一月三〇日 Blaine Hoover を団長とする対日合衆国人事行政顧問団<sup>(16)</sup>(The United States Personnel Advisory Mission to Japan)が来日し、内閣行政調査部<sup>(17)</sup>(昭21・10・28設置)がこれに対応した。

B. フーバー氏(1893-1950)は、US スチールなど大企業の人事専門家として活躍し、その業績から州政府人事行政専門委員に就任し、1943年からアメリカ・カナダ人事行政委員会連合会会長の職にあった。応待した行政調査部前田総務部長なども、尊大な大物、オードックの人事行政の専門家としては米国でも第一人者であったのであろうと評価<sup>(18)</sup>し、竹前氏も「科学的的人事管理法の合理主義とオールドライトの経営者の反組合主義とを併せ備えた典型的官僚タイプの間人」<sup>(19)</sup>という人物像を描いている。

(15) 「戦後の働立法と労働運動(上)」, 前田克己発言 P152

(16) 職階・給与担当ヘアー(合衆国人事委員会現場職階部長), 一般人事行政担当マツコイ(合衆国国務省人事部長), 任用研修担当ド・アンジェリス(合衆国人事委員会企画部長)

(17) 総裁斎藤隆夫(国務大臣), 主幹入江俊郎(法制局長官), 総務部長前田克己(大蔵省), 機構部長宮沢促義(東大教授), 公務員部長浅井清(慶応大教授), 運営部長山下興家(運輸省)

(18) 「戦後の労働立法と労働運動」P157-8(上)

(19) 竹前・前掲書 P216

昭和二十一年十二月から、即刻、行政調査部の職員に対する研修(レクチュア)を開始し、併せて独自の調査活動を行い、二・三ヶ月を過している。この時期は、全官公庁共同斗争委員会共同斗争宣言が発せられ(12・2), 吉田首相の「不逞の輩」放送(1・1), 全国労働組合共同斗争委員会結成(1・15)を経るなかで対決の激化をもたらし、2・1ゼネストへと昂揚する時期であった。フーバー団長のこの時期の見聞は、日本の公務員制度改革が職階・給与などの単なる人事行政分野固有の制度問題に止まらず、公務員の労働関係、とりわけ争議行為・組合活動に関連する「公務の停廃」「規律の弛緩」の問題に着目する方向を採っていたとしても何の不思議がない。ともかくも、官公庁職員を中心とした最大の労働争議の昂揚・弾圧・衰退の状況を眺めながら、フーバー顧問団は、その調査・答申書(中間答申)起草の作業を行っていた。

2. フーバー顧問団は、短期間にその作業を進め、昭和二十二年四月二十四日付の(中間)報告書(Report of the United States Personnel Advisory Mission to Japan)をマッカーサー元帥宛に提出した。この報告書は、当時公表されなかったが、当時の関係者が次のような内容を伝聞している。更にこの内容はフーバー団長の参議院人事委員会との懇談会における4月中の四回にわたる講演(「近代公務員制度について」)のなかで示されていると推測された。この講演内容は15項目程度の問題に触れているが、その結論は、日本の官吏制度を「昭和二二年にこれは重病入だと診断し」たことであり、この視点がいかなる事項に重点を置いて導き出されているか、が考察されなければならない。そこで、彼の講演の内容を再整理してその見解の骨格を把握することにする。

第一グループの事項は、職員の仕事量成績評定などに関する事項群である。(i) 職員過剰の問題につき、「多くの冗員がいるということは、正常な職員の一人分の仕事の標準量を確定

することを困難ならしめ、又その標準を維持していくことを妨げるので、甚だ能率の悪いことであ」り、国民の税負担を過重をもたらした民主主義の精神に背馳すること、(ii) 職員の勤務成績の評定方法が不完全であること、(iii) Employee Utilization (配置転換又は労力活用) の方策が欠けていること、(iv) 具体的知識、実地の仕事のための訓練練習が行われず、研修が不適当不十分であること。

第二グループは、職員の服務規律服務態度に関する事項群である。(i) 規律の欠如に関しては興味ある表現を用いているのでそのまま引用する。

「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。彼等は勤務時間中に、数千人に及ぶ組合員の会合を開催していたので、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充てていました。……彼等は、勤務時間中に、役所の費用をつかって、役所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至りました。

監督の地位にある官吏は、脅迫され強制されて勇気を失ってしまい、行政部門の至るところで、無秩序と混乱と反抗とそして政府財産の濫費とが横行し、責任ある近代的政府の行政史上、未だかつて見ざる事態を生じたのであります。この種の無責任な風潮のためには、日本は二回までもゼネラル・ストライキの危険に瀕しました。」

(ii) 官吏が公務員としてふさわしくない心構え

をもっていることにつき、一部の高級官吏が民主権下の国民に奉仕する官吏という心構えをとらず、一般国民に対して無関心であり、官途を立身出世・富貴栄達の途と考えていること。

第三グループは給与・退職金に関してである。(i) 給与制度が不適當であることにつき、低い給与では高い執務能率・職務に対する忠実と誠意とを期待しえないとし、職務の量とその責任の軽重に応じて増減する給与制度が必要であること、(ii) 退職金制度につき、保険数理の基礎の上に相当高額な制度が必要であること。

第四グループは、人事手続・公平手続に関してである。(i) 従来の高等試験は、行政法などの法律知識偏重を生み、採用昇進の共同動作のための高文閲を生み、下級官吏の不登用がモラルを破壊し、高級官吏が能力の頂点にある年齢で退職する状態を作り出し、真の科学的人事行政の試験制度とは似而非であること、(ii) 職務への熱意自信を失う不公平取扱いにつき、局中外の立的權威による苦情の公平な処置の制度が欠如していること、(iii) 各省別の人事行政でなく、政府の下の統一の方策が必要であること。

第五グループとして、職員の福利安全厚生に関する事項群が挙げられる。(i) 公務災害に対する政策の不確立、(ii) 執務上の危険予防安全保障の制度の不十分、(iii) 保健計画の閉却、(iv) レクリエーション計画の欠如、である。

3. フーバーが米国人式人事行政の思考の枠組のなかで扱ったとはいえ、当時の公務員の実態と制度の問題点は相当程度生々しく浮かび上がってくる。先に整理した事項のなかで、第一グループ、第三グループ、第四グループの事項は、制度とこれに相応する給与制度、資格制度職階 (merit-system) の徹底化と客観化である。すなわち、公務能率の向上のための仕事量の客観的基準化とこの目的達成のための成績評価と高額給与の保障である。これがフーバーの考え方の第一の原則・公務能率の原則である。次に、公務員制度の民主化、すなわち採用昇進に

における民主性と公平性の徹底化とこの客観的苦情処理のための第三者審査機関設置の必要である。フーバーの第二の原則、民主主義の原則である。この二つの基本的な考え方は、米国の公務員制度の骨子であり、科学的管理法以降の人事管理法の発展に相応して確立してきた米国の方式を日本に直接に注入しようとする態度をうかがわせる。

しかしながら、他方で、この米国方式に則る公務員制度を設けるに当り、その障害として除去せざるをえないと考えた事項が第二グループの事項であり、公務能率・民主主義の原則に係る問題の領域を超えた特異な感を与えている。公務員の組合活動及び争議行為が公務能率の低下・規律の弛緩の最大の原因であるという実情把握であり、他方で何等の責任を問われることなく、依然として解体されていない旧官僚群に対する批判である。このフーバーの公務員制度近代化のトーンと官公庁労働組合・旧官僚群批判のトーンの二つの複合したものがフーバー調査団の報告書の内容であった。公務員の公務執行の実情を見聞調査して、フーバー顧問団は当初の「アメリカ製の商品を、日本に売りつける考えはない」という態度が、次第に「重病人」に対する大手術へと変化したことになるが、その態度変更の主要な動機は、公務員制度プロパーの問題領域を超えた行政整理（人員整理）と公務員労働関係の安定という占領政策の基本課題そのものの取組みの必要へと問題の立て替えを行ったところにあるようである。そして当初のフーバー顧問団の意図を知っているのみであり、報告書の内容を知らない政府・行政調査部関係者は、勧告書を受けとるに及んで事の重大さに気づくことになる。

4. 昭和二十二年六月十一日、フーバー顧問団は四月総選挙の結果、六月一日成立した片山内閣<sup>(20)</sup>に対して、直接に勧告書を渡した。この中で、フーバーは、国家公務員法の原案と理

解されている詳細な草案（表題は The National Public Servants Law）を盛り込み、当該草案の迅速な立法方を強く「勧告」した。この草案は、四月の顧問団報告書の内容をそのままに法案化されたものと伝えられている。

行政調査部関係者は、「旧官吏制度の若干の手直し」程度の勧告とタカをくくっていただけに、フーバーの無修正立法要求に対して「全くくらやみから牛を引き出したように驚ろいた」のであり、「藪をつついて蛇を出してしまった」<sup>(21)</sup>と悔悟したのである。行政当局者の困惑の中心は、天皇を特別職の国家公務員と規定していること、人事院の権限と独立性を強く要求していることにあった。憲法制定過程における天皇の地位の維持に全力を傾けた政府行政当局の姿がここにもあらわれており、人事行政の権限を駆使して、その特権的地位を維持してきた天皇制官僚群の組織・権限を変革剥奪する人事院構想には限りない抵抗感を抱いたのである。また、片山内閣は社会党を与党としていることから、公務員の罷業禁止、団体交渉権否定の内容に驚愕し、その対策のために西尾末弘官房長官が奔走する<sup>(22)</sup>。この結果、戦後何らの手を加えられることなくその地位を維持してきた官僚群と反対派であるとはいえ労働組合を抱える政府社会党との間に、その既得権益の擁護のための暗黙の共同闘争がフーバー勧告に対して採られることになる。

5. 殆んど共同検討起案することなく作成されたフーバー草案に対して、氏の勧告後の即刻帰国（昭22・7・10）は政府行政当局にとっては反攻の絶好機であり、爾後西尾官房長官・米窪労働大臣は、GHQケーディス民政局次長・マーカム氏などと「換骨奪胎」のための交渉を続け、国家公務員法政府案を作成していくのである。

フーバー自身の後の説明によると、草案の骨子は次の如くであった。

(20) 齊藤隆夫国務大臣（民主党）は行政調査部担当として留任し、主幹は法制局官に新任の佐藤達夫氏が就任した。

(21) 浅井清「新版国家公務員法精義」P3

(22) 「戦後労働立法と労働運動(上)」佐藤達夫氏発言 P160

- (1) 「この法律の目的が、公務の民主的且つ能率的な運営を保障するにあることを明記」したこと。
- (2) 「国家公務員とは、極く少数の政策決定の地位にある人々を除いたほか、国庫から給与を受ける者はすべてこれを含むということ。」
- (3) 「この法律は、人事行政の全国的中央機関を確立した。この機関は、民主的諸国家にある近代的人事委員会に倣って設けられるものであるが、従来の経験に鑑みて、新しい長所をもとり入れ、一そう進歩したものである。この法律は、その組織・職務権限・財政・設備について規定するとともに、又、この機関の永続性を規定した。」
- (4) 公務員に対して、次のような基準を規定したこと。
- (i) 公務員の任命及び昇任は、すべてその者の能力に基づいて行われなければならない。すべての官職は、何んでも試験において最上の能力を示した人に開放される。
- (ii) 特別の試験計画が定められる。これは、速かに高級官吏の適格性を審査して、不適格者を淘汰するためである。
- (iii) 公務員の給与は、その職務の内容と責任の程度を基礎として支払われなければならない。このために、近代的な職階制を促進し、職務内容に基づいて等級の格付をし、又、生計費と一般民間賃金を絶えず調査研究して、公務員の給与を適当に改訂する等の事項を規定する。
- (iv) 公務員は、その能率を保持し、且つこれを増進しなければならない。この趣旨の下に、この法律は、公務員の研修・健康・安全・レクリエーション・厚生等の計画ならびに公務員の勤務成績の評定、配置計画等を規定する。
- (v) 公務員は、公平な取扱を受けることができなければならない。これに関連して、公務員の懲戒に関する規定と公務員に公平を保障する苦情処理の規定が設けられる。又、職務活動に対する実費弁償及び公務上の傷害疾病に対する補償に関する規定も設けられる。
- (vi) 公務員は、社会公共の利益のために働かねばならない。公務員は一党一派のために働いてはならない。公務員は、組合に入ってもよいし、入らなくてもよい。政府は一般公共の利益を代表するものであるから、公務員はこれに対してストライキをしてはならない。公務員は現職にありながら、私企業の地位を占めたり、利益を得てはいけない。又、公務員は、日本国憲法又はその下にある政府を暴力で顛覆することを主張する政党の党員となつてはならない。
- (vii) 公務員は、その勤務時間の全部を彼らの職務活動に使うことを要求される。但し、能率上の利益のために他の官庁の仕事をする場合とか又は許可を受けて政府の仕事以外の職に従事する場合とかはこの限りでない。
- (viii) 停年まで、忠実に勤務して退職した公務員には、名誉と年金とが与えられなければならない。
- (5) なお、この法律は、その実施に関する事項と法規の違反に対する刑罰とを規定する。
- これに対して、政府案で修正または削除されている主要な箇所は次の如くである<sup>(23)</sup>。
- (2) 国家公務員の特別職の範囲を拡大し、各省次官・現業庁の職員・顧問委員参与・単純労働者・宮内庁職員・大公使を加え、天皇を削除した。特別職は特別の定

(23) 詳細は、岡部史郎「公務員制度の研究」、P42-255にゆずる。

ある場合を除いて国公法の適用なしとして、一般職と別箇の取扱いをすることとなった。

- (3) 「人事院の設置」に関しては、草案第一条「人事院の組織」につき、合議制の行政委員会たることが不明確となったこと、総裁の詳細な権限の規定が簡単化され、執行命令の規定が削除されたこと、総裁・人事官任期を十五年から六年（国会では四年に修正）に変更されフーバー氏の「永続性」の趣旨が廃案されたこと、事務総長の権限責任が抽象化・不明確化されたこと、各省庁の人事主任官に人事院職員を配置し人事院が統轄するという草案構想が当該省庁職員の配置に後退し、人事主任官会議の意義が変質したこと、などが挙げられる。草案第三条「人事院の権限」につき、人事院規則制定権には変更ないが、調査権は強化され、準司法的権限の「終局性」に疑義を生じ握り潰されたことなどが挙げられる。第五条「人事院の設置」につき、昭和二四年一月一日までの人事院設置までの臨時人事院の設置を規定し臨時人事院の構成者を特定していたが、これは削除された。第六条「人事院の永続性」については人事官の任用にメリットシステムの基礎を構築する企図をもっており、法律問題を全問題の総点の百分の十五以上の比重を置いてはならない」と草案規定にみられる如く高級試験制度改革のトーンが敷かれていたが、これは捨て去られている。このように人事行政改革の目玉となる人事院構想は日本的法制感覚と各省庁人事行政の壁の前にその性格組織権限の核心部分が不明確にされたのである。全体的に盛られていた既成官僚群からの攻撃に対する人事院の防御措置も、国会の予算編成権や他法律との抵触及び立法技術上の文言訂正等を理由に退けら

れ、地位権限を低下弱体化させられたのである。

- (4) (i)~(v)については細部にわたるので省略する。

(vi) (基準第五) 草案は、まず公務員の政治的行為を制限するために、㊸第三者からの賦課金・寄附金・醸出金の要求援受を禁止、㊹公選による公職の候補者たることの禁止、㊺政党政治的団体の役員となることの禁止を掲げた。しかし、政府案は、㊸は削除、㊹は「人事院規則で別段の定をした場合を除いては」と条件づけ後退し、㊺はそのまゝに規定した。後述する国会審議に際して、更に㊹は「人事委員会規則で別段の定をした場合は」と逆条件に代えられて修正され、また㊺も「法律又は人事委員会規則で定めた職員は」と制限し修正されたのである。政治的行為の禁止は、このように法律・人事委員会規則に委ねられた結果、当該立法・規則の制定が行なわれない限りは禁止されないという事実上の野放し状態を招くこととなったのである。われわれは、ここに巧妙な「換骨奪胎」の一例をみることができる。

次に草案の第二項（職員の団体行動権の制限）の全文をみてみよう。

「職員は組合 (association) 又はその他の職員団体 (employee-organization) に加入し又は加入しないことができる。職員は、これらの団体を通じて、勤務条件に関し当局と相談し (consultation) 若しくは協力 (co-operation) するために、又は社会的及び厚生活動を含むその他の適法な目的のために、代表者を指名することができる。職員はこれらの権利を行使するに当って監督者又は他の職員から、抑制をうけ、干渉され又は強制されることはない。



政府によって代表される使用主としての日本の公衆に対して同盟罷業を行う職員は、その同盟罷業の際に、その者がこの法律の下で獲得し且つ保有する政府に対する雇用上のすべての権利を失う。」

これに対して政府案はこれに関する具体的な規定を設けることなく、旧官吏服務記律第二条に類似した「職員は、その職務を遂行するについて、誠実に法令に従い、且つ上司の職務上の命令に従わなければならない。但し、上司の職務上の命令に対しては、意見を述べるができる」という一般規定を置いたにすぎなかった。

第三に、④官職兼職の禁止、⑤私企業の役職兼業の禁止・私企業の公称資本の百分の一をこえる株式保有禁止と保有株式の報告公表などの「私企業からの隔離」、⑥二年間内の「天下り」の禁止である。政府案は、④削除、⑤、規定、⑥対政府機関関係において「直接又は間接に当該企業を代表するような商業・工業又は金融業における地位」という代表関係に限定せずに、「退職前二年間に在職していた官職と職務上密接な関係にある営利企業を代表する地位」に拡張し、「人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の許可を得た場合」に例外を認め、実際上建前が緩和されたのである。

第四に、(第六項) 非合法団体の提唱加入の禁止がある。

「職員は、日本国憲法又はその下に存在する政府を暴力で (by force) 転覆させることを主張するいかなる結社 (association) 又は政党を提唱し又はこれに加入してはならない。」

政府案では、本項規定を能力規定と理解し、公務員の欠格条項の一事由に起案した。

「第三八条 五 日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法その下に成立に政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者。」

しかし、本条項に該当する「政党その他の団体」の判定者および判定基準めぐり、国会審議での佐藤法制局長官の答弁は、秘密綱領中に政府の暴力的転覆を掲げる団体・実際の行動から同様の判断をうける場合と答えているだけであり、人事院の審査調査任免権者との関係が不明にされたままであった。

6. フーバー草案に対する「一字一句」の修正を認めないというフーバーの強い要求にもかかわらず、人事院・服務(労働関係)という核心を抜き去った政府案は、昭和二十二年八月三〇日 GHQ の承認をうけ、第一国会に提出された。休会明けの九月二〇日過ぎから衆参両院決算委員会で審議が開始された。

労働組合側は、国公法制定作業に関して一早く対応した。七月一日全官庁職員労働組合協議会(全官労委員長水口宏三)は常任委員会で職場秩序確立運動実行委員会・官庁民主化委員会の設置と民主化運動のスケジュールを決定した。同月五日全官労・官庁民主化大会(東京・中央大学講堂)が開催され、片山首相宛要望書を提出した。要求項目は次の十二項目であった。

1. 高文制度廃止による合理的自由任用制度の確立
2. 民衆に対し不良官吏弾劾権の附与
3. 民主的官吏服務規律の制定
4. 退職金並に社会保険制度確立による恩給制度の廃止
5. 能力を中心とする合理的階級制度の確立
6. スライド制を含む合理的給与制度の確立
7. 全官対政府労働協約の締結
8. 国営医療機関の強化拡充と医療行政の民主化

9. 人員増加抑制と配置転換の断行
10. 民間への天下り人事廃止
11. 危機突破資金の支給と配給による生活の確保
12. 政府諮問機関として民主化委員会の設置

十月一日準公聴会の趣旨で開かれた両院決算委員会合同審査会に出席した証人の四労組委員長<sup>(24)</sup>のなかで佐藤全官労委員長は、官僚機構の一層の民主化、一般労働者と同様の官吏の基本権の保障、保守的官僚的構想の人事院の委員会制度への改革と人事院規則への委任事項の大幅な制限、政策決定に関与する局部課長までへの特別職範囲の拡大、試験・任用事項の単独立法化と欠格条項第五号の削除、政治的行動の制限の削除、恩給制度の社会保険制度への変更、弾劾による職員の罷免などである。争議行為・団体交渉制限の撤廃・政治活動の自由の保障は、前述のように、政府案はフーパー草案を無視または修正しているが、政府は更なる骨抜き<sup>（ボーン・スリッパ）</sup>の責任を国会審議に転化しようとしているフシがあり、官公労組側の意見はこのための演出と考えられないこともない。フーパー草案の修正は二段構えであり、最初は政府案によって、そして第二段は国会審議（このために意見聴取）によって、仕上げされたといえよう。

他方、フーパー草案の不適當の世論形成に寄与したのが、公法研究会の学者の意見であった。東大の山之内一郎・鶴飼信成・辻清明の各氏は、「国家公務員法に対する意見」を九月十一日、十八日、二五日の三回にわたり東京大学新聞上に発表し、法案の修正を求めた。十月一日の両院決算委員会合同審査会における山之内・鶴飼両教授の修正意見は、憲法十五条の精神を基礎とする旨明定すること、不良官吏弾劾制度を設置すること、人事院規則委任を制限すること、アメリカのスポイルシステムは過度の民主制の弊害の矯正を目的とするが、わが国は民主制をつくり出す目的をもつのでス

ポイルシステムを恐れる必要なく、特別職範囲を拡大し政党役員たりし者の人事官就任制限及び職員の政治的行為制限の規定を削除すること、公務の身分を特権化する制度官名を廃止すること、人事院機構民主化のための人事官会議の権限拡大と民主的諮問委員会設置、差別待遇廃止のための下級職員の労働組合の団体協約権付与等である。公法研究会の意見は、その理念論拠においては、全官労と相当に異にしつつも、具体的な主要点の修正要求内容は殆んど同一であった。

この結果、法案の人事院を人事委員会に修正し、人事委員任期を四年（継続期間十二年）、職階法の制定、弾劾制導入その他前述の如き政治的行為・天下りの緩和し、争議行為を制限せぬままに、十月十六日国公法は成立し、昭和二十三年七月一日からの施行を俟つことになった。人事委員会については、早期発足の必要上、一部分は十一月一日から施行され、臨時人事委員会が発足した。

### 三 B. フーパー公務員課長就任と 国家公務員法・労働法規の改正

1. 国公法制定過程で、フーパー草案に驚いた西尾官房長官は即刻ケーディス民政局長（GS）次長と交渉し、フーパー団長の指定した政府案の締切日七月七日を七月三十一日のひき延ばした。そして、掃米するフーパー団長は爾後の交渉相手をGS公務員課マーカム大佐と指定した。

マーカム大佐はケーデス次長とともにGS内部でのニューデール派<sup>(25)</sup>であり、経済科学局（ESS）キレン労働課長に気脈を通ずるところがあった。マーカム大佐に対しては行政調査部前田総務部長、佐藤主幹（法制局長官）が八

(25) 竹前・前掲書 P217

(26) 「戦後の労働立法と労働運動（上）」佐藤達夫・前田克己氏発言 P163-4

(24) 全官労・佐藤安政、国鉄労組・加藤関男、全連従組・土橋一吉、日教組・荒木正三郎の各氏。

月四日から二六日まで「殆んど一日おき」に交渉した。大佐は「フーバーほど固くはな」く、行政調査部の原案の大方をのみ、労働関係事項の全面削除を承認し、政府側はフーバー草案に「相当大幅の訂正」を加えることができた<sup>(26)</sup>。

しかし、労働関係事項の全面削除に関しては、GHQ内部で後の占領政策転換の前哨戦ともいえるGS（ホイットニー局長）とESS（マーカット局長）との対立抗争の第一段階を呈していた。八月十二日、ESS労働課は、公務員労働関係を規制する内容をもつ法案の国会提出に反対し、マーカム大佐とキレン労働課長が激論を交した。労働課は、憲法二八条労組法労調法への違反抵触、官公労使関係に定着しつつある労働協約及びその前提たる団体交渉の保護の必要、現行賃金決定方式及び賃金構造の立法による変更への反対の三点を根拠に当時進行中のエコノミック・コントロール・プログラムの維持を主張した。これに対して、GSはトレード・ユニオンでない公務員組合への現行労働法適用の誤り、公務員という地位の特殊性から発生するストライキの目的上の制限であること、メリットシステムに基く公務の基本的考え方に対する労働課の誤解などを主張した<sup>(27)</sup>。この対立は、翌十三日両者の合同会議で、四点を合意し妥協が成立した。すなわち、

- (i) 政治活動につき、「政府職員の合法的組織およびその組織のために活動することを認められている個人」の「政治活動をする自由および政党を支持する自由」の保障（政府案百二条に但書挿入）
- (ii) ストライキの禁止は削除空白にし、特別立法までの間現行労働法を適用すること
- (iii) 人事委員会の権限につき、給与、労働条件の改善に関する交渉・仲裁を含む機関と手続の要否に関する両者の相異を将来の検討事項とすること
- (iv) 職階制に基く補償

そこでキレン課長は、労働界からは反発うけるであろうが連合国最高司令官の極東委員会の政策違反非難はうけない、と述べ、GS側もGS局長への無修正承認の要請を約し、同日夕方、ホイットニー・マッカーサー会談にてGS側譲歩による妥協が承認された。

GHQ内部のこの対立抗争は、すでに政府行政調査部は事前を知るところであった。前田総務部長は、フーバー草案提出時点でのGHQ内部の反対の雰囲気を知っており、ケーディス次長の微妙な立場を知っていた。また司令部全体の片山内閣に対する好意感を知っただけに、行政調査部は、フーバー草案の「換骨奪胎」の成功の可能性を読んでおり、また、このためのGHQ内部への対策（フーバー草案に対する反対の人脈への布石）を行っていたのではないかと推測されうるフシがある。西尾末広氏は、当時（官房長官として奔走）の状態を回顧し、「さしあたって西尾さんが無知か陰謀の主ということになるわけですね」との辻清明東大教授の質問に、「それはわれわれに言う言葉ではなくして、むしろケーディスに言う言葉ですよ。それはケーディスとフーバーとが相争ったのですから」と答えている。公務員の労働関係の規制の緩和排除のための術策は、GHQ総体の社会党内閣への好感ムードを背景に、政府案が前面に出ないように配慮し、ESS労働課とこれに通ずるGS内部のニューデラーの勢力によって、フーバー草案を支持する勢力を牽制することにあつたといえるのではなからうか。

2. 婦米中のフーバーは、マーカムと連絡をとり、官公労働関係の放任・人事院構想の弱体化に悲憤しつつも、GHQ内部の情勢を理解し、GS公務員課（昭和二二年九月二日同公法実施のための部局として設置）のスタッフの調達と実施計画・改正準備のための作業に力を傾注した。十月十四日フーバーは、顧問団員であつたマッコイを伴って来日し、彼を準備作業に当てさせ、十一月末には公務員課のスタッ

(27) 竹前栄治「アメリカの初期対日労働政策」(『戦後改革 5』所収)のGHQ資料より P162-4

フを率いて来日し、自らGHQ公務員課長（部長待遇）に就任し、当初の顧問団勧告に盛り込まれた公務員制度構想の実現のために、全力を注ぐことになる。この実施計画表は、昭和二三年一月一日から七月一日までの半年間の作業計画をAからZまでの二六の事項に分けられていた。この内容<sup>(28)</sup>の主要事項は、A. 人事委員会職員の選抜、B. 高級官吏の組織機能の明確化、C. 国公法改正、D. 人事委員会職員の研修計画、E. 国公法改正への協力、G. 人事委員の組織機能、H. 試験のための主要官職の選定、I. 主要官職の試験のための資料収集、L. 人事委員会部課組織の立案、M. 一般的職階制研究開、N. 始特別研修のための各省人事担当職員の選抜、O. 人員委員会の研修実施、P. 人事委員会年度予算の検討、Q. 人事委員会規制立案、R. 全般的給与の研究開始、S. 人事委員会重要職員の選任、Y. 各省人事部課のスタッフ機能と組織の整備であった。公務員課はこれらのタイムスケジュールに従って各事項の処置を開始した。あたかも、重要な中心歯車が欠けて動かなくなった機械の修理再生のために、微に入り細を穿ったプログラムを準備した如くであった。

昭和二十三年に入ってから、フーバーの活動は次のように拡大していく。

- ① 実施計画表の実行……二百人余の臨時人事委員会<sup>(29)</sup>職員の採用試験は一月に行われ、二月から三ヶ月間に臨時人事委員会職員・各省人事担当職員四百余人に「人事委員会の研修」を行った<sup>(30)</sup>。
- ② 公務員服務規律・公務員法問題のGS公務員課への管轄権の移譲……GSからESS労働課に上記の管轄権移譲を申入れたが、労働課はこれを無視したので、一月末

「公務員のストライキ、坐り込み、超勤拒否を助長し、政府の管理能力・権威を失わせ」ている状態の責任は労働課の管轄とその失政にあると抗議した。ホイットニー局長は政府職員人事行政管轄権のGSとESSとの分有を指示し、両者対立の第二段階に突入した<sup>(31)</sup>。

- ③ 公務員の争議権・団交権の制限論争の本格的開始……GSとESSとの間の角逐は正面戦に入った。四月二日、フーバー、マーカムはホイットニーGS局長宛に制限の正当性を具申し論陣を張った。これに対して、六月十六日、マーカット局長は、GSの国公法改正提案に反対し、ホイットニー局長宛に反論書を出した。この要旨は、(i) 公共の福祉・国民主権に反する争議行為は労働法で制限されており、行政以外の争議行為は平和解決のための調停機関設置により防止さるべきこと、またGSの支持する現内閣の崩壊・抑圧下の労働組合運動の極左化・国際世論に対する悪影響という労働基本権制限のもたらす危険性を考え、日本の実情を重視すべきこと、(ii) 労働基本権制限は職務内容により差異を設けられるべきで、国公法を一律適用さるべきでないこと、(iii) 総司令部の政策に従って二年半にわたり発展してきた契約・協約は「禁反言」の原則により解消変更されるべきでないこと、(iv) GSの人事行政上の独占的管轄権を認めるが従来の労働政策を維持することを条件とすること、であった。

六月十九日の、妥協線を見いだすための両者間の会議も不調に終り、いよいよホイットニー局長も、七月八日自ら妥協案 ((i) GSの管轄権からの国鉄専売の現業労働者の除外、(ii) 国鉄専売などの公共企業体化、労働関係の特別立

(28) 岡部史郎、前掲書 P264-6 に詳しい。

(29) 昭22・11・1 総理庁内に設置された臨時人事委員会（人事委員長浅井清、人事委員山下興家、上野陽一）事務局は、事務局長以下26人の総理庁事務官、その他10人から成っていた。

(30) 岡部史郎、前掲書 P265

(31) 竹前榮治、前掲論文 P166-7

(32) 竹前榮治、前掲論文 P166-174

(33) 資料 労働運動史、昭23年 P221、しかし、竹前前掲論文及び「戦後労働立法と労働運動(上)」では日時不明である。議論時間も竹前前掲論文は4時間としているが、資料労働運動史、及び竹前前掲書は7時間としている。

法化、(iii) 通信職員と郵便サービス現業労働者との分離と新省分割)を提示したが、キレン労働課長の容れるところとならなかった。その後の妥協工作もあったがこれも容れられることなく、最後にマッカーサー「御前会議」に突き進まざるをえなかった<sup>(32)</sup>。七月二二日<sup>(33)</sup>、参謀会議の席上キレン課長とホイットニー局長とは四時間に及ぶ大激論を交したが、マッカーサーはGS側を支持し、フーバーとケーディスとの間の一年間の斗いは終止符を打たれ、ここに労働政策の右旋回が明確に開始された。いわゆる七月二十二日付マッカーサー書簡の芦田内閣への手交である。

3. フーバーの再来日以降のGSのESSに対する反攻について、労働課も対策に躍起となっていた。前項に記した、フーバー課長らとの正面戦とは別に、フーバー構想主張に実際上の根拠を与えかねない当時の労働組合運動に対して労働課自身の「飴と鞭」の指導を行っていたのである。

- ① 全官労生活補給金支給与引上要求は、片山内閣総辞職(二月一〇日)、芦田首班決定(二月二一日)をもたらし、次第に勢力を拡大した。臨時給与審議会は二月二七日給与水準2,920円を答申し、閣議は同日全官労スト対策として「政府職員に対する官紀肅正に関する件」を決定した。翌日全官労は両者を拒否し、三月二十五日以降スト状態に入り(いわゆる三月斗争)、「二・一ゼネストを彷彿たらしめる情勢」<sup>(34)</sup>に達した。キレン課長は、三月八日「現在の組合の行動は不健全であって国民の支援を得ない自殺的行為であるから速かに事態を收拾して、団体交渉或は労働委員会の活用によって問題を解決するよう」<sup>(35)</sup>と全官労各組合代表者に要望した。まさに、ストに突入せんとするこの時期に、ESS側の主導権による規制を行い、GSの批判の鋒先

をかわそうとしたのである。争議行為の自制と団交重視のGHQの要望と指導の強まりは、あながち、第一期の労働組合政策の放任時代から第二期の教育時代への「成熟」の表われとのみ評価できず、GSの規制政策(これが第三期の労働組合政策となるわけであるが)に対抗するための対抗政策であるという面をもっているのである。

- ② キレン課長は、GSの国公法改正作業に対抗して、公務員国体交渉手続法案の立案作業<sup>(36)</sup>を秘密裡に行っていた。この立案作業開始のキレン課長の意図は「天下の情勢面白くないから、といて日本の労働省は信用にならんから、なにかこの大勢を防ぐ方法はないか」というところにあった。今井一男大蔵省給与局長は、キレン課長の指示の下に、五月末に今井私案を作成提出したが、彼は「司令部内における立場としては自分からこの案は出しにくいから、日本政府から提案して欲しい、そうならば司令部内においても、おれは責任を持ってこの案でまとめる努力をしたい」という意味合いの支持を表明したが、西尾副首相・加藤労相はこの今井私案を歯牙にもかけなかった。労働課案の内容は、(i) 団交対象事項に関する法定手続に則る争議行為の認容、(ii) 全国的は一五日、地域的ストは一〇日の予告期間と国民に対する政府による周知徹底、(iii) スト投票は通常争議については組合員の過半数、省庁機能に危険をもたらす争議については三分の二以上の支持の必要などであり、イギリスの1917年以降のホイットレー協議会方式<sup>(37)</sup>をモデルとしていた。民主党社会党連立内閣は、労働課が必死にGSに対する防波堤作りを行っているにもかかわらず、結果的には、労

(36) 「戦後労働立法と労働運動(上)」, 今井一男発言 P201-2, 竹前栄治・前掲論文 P174-5

(37) 足立忠夫「イギリス公務員制度」(比較政治叢書1所収) P136-7

(38) 朝日新聞(昭和23年4月10日)

(34) 資料 労働運動史, 昭和23年 P9

(35) 同上 P8

働課の足を引っ張る役割を果たしたといえよう。

③ このような団交制度を中心に据えた官公労働関係の確立に向けて、労働課は紛争処理機関の設置を強力に指導推進しようとする。国公法による規制ではなくして、労調法の争議調整の考え方のトーンを生かしていこうとする趣旨である。労働課労働教育係長デヴェラルは、二月十一日、四月九日<sup>(38)</sup>、仲裁機関の整備（第三者機関の設置）・斗争的態度から交渉的態度への改善・公共の福祉に関する組合側の配慮を要求した。そしてこの方向に沿って、労働課員が講演など労働教育啓蒙活動を推進していた。

④ 組合活動からの政治主義的活動の排除は、二十三年に入ってから労働課の強く指導するところとなった。共産党フラクションによる産別組合支配及びその傘下組合支配は、とりわけ官公労働組合に強く、また官公組合運動（全通・国鉄）が労働界をリードしていた。三月十二日の記者会見でデヴェラル係長は、「中央の支配および鉄の規律により一部の組合は一般組合員の利益に反する計画をとるようになると」主張し「自主的な閉め出し」の必要を説いた<sup>(39)</sup>。時すでに、二月十四日産別会議民主化同盟の結成後であり、労働課は民同グループの育成に力点をおいた労働組合政策を採用したといえる<sup>(40)</sup>。官公労組における産別勢力の指導と争議行為の実情が、GSからの攻撃批判の具体的根拠を与えているという認識（勿論東西冷戦開始による占領政策の転換の大筋が前提であるが）、最後の労働課の防波堤づくりのために民同運動へ支持支援送ったことは想像に難くない。

このような労働課の必死の抵抗の姿勢は、全官労の夏季攻勢の開始（六月十二日、5,200円

ベース等の要求を政府に提出）し地域人民斗争を展開していくなかでの、キレン課長の再三の組合幹部に対する哀願ともいえる程の指導勧告ぶりに表われている。七月九日、ベッカー労働課員は、全通の土橋一吉委員長・光村甚助産別執行委員に対して、「これ以上現在の如き状態が繰り返されるならば最早罷業権をとりあげられることは必死であるから自重せられ度い」と、更に七月十九日、キレン課長は最後の国鉄加藤閔男委員長・全通土橋委員長らに対して、「労務員法の改正問題については極力これを避けるため努力してきたが、全官公のゆき方が現状のままでは如何なる改正が行われても止むをえない」と助言勧告し、組合活動の自重を求めた<sup>(41)</sup>。マッカーサー書簡手交の直前の時期における個別的あるいは半公式的な説得活動は、労働課の悲痛とも評される努力にもかかわらず、労働課の意図を知ってか知らずか産別会議・全官労の容れるところとならず、労働課の抵抗線は組合側の態度で、いわば内側から弊え去ったのである<sup>(42)</sup>。そして、マッカーサー書簡手交後の八月二日付辞令でキレン課長は辞職し、ここにニューデール派戦後労働政策は敗北するに至った<sup>(43)</sup>。

4. 七月二二日、ホイットニーGS局長は、マ元帥の使者として、彼の書簡を芦田首相に手交し、翌二三日の閣議報告後発表した。この書簡の要旨<sup>(44)</sup>は次の通りである。

- ① 政府関係において労働運動は極めて制限された範囲で適用すべきであり、正当に設定せられて主権を行使する行政、立法、司

(41) 資料 労働運動史、昭和23年 P220-1

(42) 中心であつた全通、とりわけ土橋委員長の行動については、資料労働運動史（昭和23年 P221）はキレン課長の真意を組合に伝えなかつたと評価し、また行政当局者からも土橋委員長の意図に疑問が出されている（「戦後労働立法と労働運動(上)」 P205-9、「昭和政治経済史への証言 下」、賀来才二郎証言 P217

(43) キレン労働課長は辞任声明のなかで、公務員の争議行為の規制のための労働課の立法作業が失敗したこと（「本計画の進行に当つては同様の問題を取り扱つた英米その他の国々の経験から多くのものを学んだ」と述べている）、この責任は、苦情処理機関、仲裁機関の設置という労働課の勧告に従わなかつた共産党とその指導下の組合にあることを痛切に訴えている。

(44) 資料 労働運動史、昭和23年 P221

(39) 日本労働年鑑 第23集 P711-2

(40) 「昭和政治経済史への証言下」、賀来才二郎証言 P218

法の各機関の代用となり又はこれに挑戦することは許されない

- ② 組合の判断を立法並びに行政面に進出せしめ、労働組合が国民全般の正しく選ばれた代表者の機能を侵害することは民主主義理念に違反するものである
- ③ 公務員は何人といえども争議行為または政府運営の能率を阻害する遅延戦術その他紛争戦術に訴えてはならぬ。また公衆に対してかかる行動に出て公共の信託を裏切ってはならない
- ④ この根本理念に立つ国家公務員法の根本的改正方針は現業官庁を一般官庁から切離すべき鉄道、塩、樟脳、煙草などの政府事業に関する限りこれらの職員は普通公職から除外して現業員とし、これ等の事業を管理運営するため適当な公共企業体を組織すること
- ⑤ さらに能率増進のため通信省の完全な再編成を実施し、そのため政府の郵便事業を他の業務から切離し通信省に代って内閣の内部に二つの機関を設置すること

であり、「従来のままの法規では今日の情勢に対処するに不十分であることが明らかとなった」として、国公法の改正を公式に要求した。

#### 四 国公法改正と公労法制定

1. 七月二八日、苫米地義三官房長官、福島慎太郎官房副長官、浅井清臨時人事委員長はフーバー課長と会見し、書簡を命令と解すべきこと、地方公務員に対して適用すること、政府職員の給与福利厚生問題は臨時人事委員会で審議すべきこと（中労委の管轄ではないこと）がGHQの見解として明らかにされた。そこで政府は同日午後、国公法改正までの暫定措置として、「ポツダム宣言受諾に伴い発する命令に関する件」（昭和二〇年勅令五四二号）に則り政令を制定することを決定し、三〇日の閣議で

成案を得た。三十一日午後苫米地長官はホイットニー局長、フーバー課長の承認を得て、ここに「昭和二三年七月二日附内閣総理大臣宛連合最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」（いわゆる政令二〇一号）が決定され、即日公布実施された。

政府は、公務員給与問題（五、二〇〇円ベース）を扱う中労委の調停作業を中止させ、最高検察庁は、公務員の争議行為の取締方を通牒し（八月七日）、政府は各組合に通達を送り（八月十一日）、団体交渉権の否認、従来の労働協約・協定・申合わせの無効、組合専従の否定、争議権の否認を通告した。この内容は、労働省労政局長から都道府県知事宛の通牒にて徹底された。

2. これに対して、労働組合側の反応はいかなるものであったか。産別会議・全官公は、政令 201 号による公務員の争議権・団交権の否認剝奪を時代に逆行するファッション的暴挙と断じ、反ファッション斗争として政令 201 号反对斗争を把えたが、政令 201 号自体の反对斗争として組織することはできず、また「明確な方針を示さなかった」。労働者大衆の直接要求の斗争を組織するなかで、政令 201 号反对斗争を闘うことを示したが、結局最低賃金制斗争のなかに問題を解消することを結果したにすぎなかった<sup>(45)</sup>。

これに対して、産別民同は、七月二七日、声明を発表したが、その内容は、「昨年二月斗争、更に八月斗争をつうじて致命的な誤謬と偏向により今日の最悪の事態を招くにいたった全官公、産別会議を中心とする共産党の極左主義こそはただちに官公労働者のみならず、全労働者にたいする犯罪行為として嚴重に責任を追究しなければならない」<sup>(46)</sup>という日共・産別批判であり、「われわれは自主的な生産復興斗争と労働戦線の民主的再編成をつうじて、全官公庁労働者の団結権、団体交渉権の確保と労働階級

(45) 「産別会議小史」労働運動史研究 53号 P158

の利益のために闘う」<sup>(46)</sup>と結論し、マ書簡にまさしく政治的に「迎合」したのである。

労働組合側の対応は、一方は左翼組合主義にもとずきマ書簡・政令 201 号に対して政治的反対闘争の組織化を志向しつつもその失敗を結果し、他方はこの弾圧を左翼組合主義批判の形で政治的に利用し、実質的には公務員の争議権剝奪に抵抗を示さなかったのである。ここには、マ書簡・政令 201 号の労働政策が、単に、東西冷戦の開始進行を根拠とするだけでなく、一連の国家公務員法制定過程のなかに盛り込まれていることを看過してきた労働組合側の態度のなかに帰因している事実を認めることができるのである。国公法制定・改正問題は、公務員制度の構想実行の問題であったが、このなかの服務——争議行為問題が次第に焦点化し、そして公務員制度の変質がもたらされるわけであるが、このような過程のなかで、産別民同の如き政治的把握はともかく、本来の公務員制度を構想し対案化しうるだけの力量はいずれの労働組合にも存在しておらず、GHQと政府との交渉駆引

の場に全てを委ねていたのがその実態であったのではなからうか。

3. GHQ労働課はヘブラー課長に代わり、GSフーパー公務員制度課長が労働政策立案の主導権を握り、国公法改正案(フーパー草案)を「無修正」で立法化することを政府に要求した。フーパーは、第一次勧告案が「換骨奪胎」された苦汁を再びなめぬべく、極めて警戒的強圧的に立法化作業を詳細に監視督励したのである<sup>(47)</sup>。

芦田内閣は閣僚小委員会を設けて、フーパー草案対策に「最初の公務員法制定のときの比ではない」<sup>(48)</sup>程に苦慮したが、昭和電工疑獄の発生のなかで十月七日総辞職し、十月十四日成立した第二次吉田内閣の手にこの改正作業が移された。そして、十一月九日に国公法改正法案を、十一月十一日に日本国有鉄道法、日本専売公社法、公共企業体労働関係法などの公共企業体設立関連諸法案を第3臨時国会に提出した。

この間の国公法改正準備作業を直接に担当したのは、臨時人事委員会であり、GHQと臨時人事委員会との間で相互検討・調整を行ってきた。臨時人事委員長である浅井清は、フーパー改正草案の内容を知り、事の重大さを考えこの要旨を福島慎太郎内閣官房次長に伝えたが、芦田首相、苦米地官房長官のレベルで処理黙殺され、社会党系閣僚には伝えられなかったと当時の内情を推測している<sup>(49)</sup>。

国会では、衆参両院の公聴会(労組側19人、経営者側3人、学識経験者4人)を経て、会期末日である十一月三十日ようやく改正法が成立した。人事委員会は人事院として地位を高め権限を拡大し、フーパー第一次勧告案の構想に近づけられたのである。改正の主要点は、①人事院を総理府所轄から内閣所轄に移し、組織と権限を拡大強化したことである。人事院の独立性を強化し、政府といえども干渉できない人事

(46) 「新度別の二十年 I」 P195 このような考え方は産別民同の基本であり、産別民同全国大会(昭和23年6月12・13日)の民主化同盟運動方針要綱は、労働法対策について次のように述べている。

(一) 現在労働法改正の問題となつてゐるのは、次の諸点である。

団結権 ①組合員の範囲の制限、②クローズドシヨツプの禁止、  
③組合専従者の給料不払  
争議権 ①公益事業の範囲拡大、②争議行為の制限禁止、③争議行為としての生産管理の禁止、④争議中の賃金不払、⑤平和条項の強制

いずれも、あるいは労働者の基本権を制限するものとして、あるいはわが国の特殊事情を無視するものとして、断乎反対しなければならぬ。

(二) しかしながら労働法問題の根本は、全官公争議を頂点とする極左的労働組合主義が、労働法の改悪を合理化する口実を与え労働者階級を孤立化せしめて社会的条件を不利におこし、他方組合員大衆の意思をふみにじつて組合を破壊し組合組織を破壊にみちびきつつあるところにある。これがわが国労働運動の若さと相まつていよいよ組合を不利にしつつあり、ついには組合員の消極的無関心状態をひきおこしている。労働法改悪の素地をつくりだしたのは、このあやまつた戦術であり、この点を反省することのない反対闘争、人民大会、抗議デモや二十四時間ストライキは何ら改悪を防止するものではなく、バリケード戦術などはかえつて情勢を悪化させるだけである。

(三) われわれの労働法対策は、この点を厳正に批判し、日本再建のための生産復興闘争を積極的に推進し、組合を徹底的に民主化して自主性を確立した民主的な労働組合を發展成長せしめ、その基盤に立つて全労働者の組織の力を以て闘う以外にない。

(47) 「戦後の労働立法と労働運動(上)」 P178-183

(48) 同上 P179 佐藤達夫発言

(49) 浅井清「新版 国家公務員法精義」 P6



院規則制定権を付与し、他の政府機関からの干渉を排除した。また、人事行政の運用は、任命権者（国公法55条）を通じて、人事院に統合され、政府（内閣）からの干渉をも排除した。② 服務に関する規律を強化していること。争議行為を禁止し、団体交渉権を制限するとともに、職務専念職務を強化し、政治活動の制限を強化した。③ 特別職の範囲を縮小し、特別に政治的任命を必要とする職を除き、できるだけ広範囲の職を一般職に含ませた。④ しかし、人事院に対応する国会機関として両院に常任委員会としての「人事委員会」を設けた（国会法の改正）ことは、爾来、人事行政に国会が関与することを認め、人事院を国会の政争の場に投げ出すという結果をもたらし、人事院に混乱を与える契機となった<sup>(50)</sup>。この点は浅井氏がフーバー草案を現在なおも強く批判するところである。

公労法は第四国会にて十二月十二日成立し、国鉄法、専売法も同時に成立し、昭和二十四年四月一日から施行される運びとなった。

ここに国公法制定過程はフーバー構想に沿って確立し、戦後労働政策は転換を遂げたのである。

## 五 小 括

戦後労働立法政策の転換の問題を検討する場合、アメリカ政府及び占領軍の戦後政策の変更の視点からこれを検討するか、これとは逆に、日本政府と、日経連を中心とする財界の労働組合対策が戦後経済復興政策の下に変更されるという視点からこれを検討するか、のいずれかであった。また、戦後労働立法政策の転換の対象とされる立法は、労働組合法関係の改正及び政令201号が重視されるだけであり、国家公務員法及び国鉄・専売公社法の検討は実際には軽視

されてきた。

しかし、本稿で検討してきたように、戦後初期労働立法は、民間・官公を問わず、争議行為を法認・放任してきたが、官公労働組合政策は戦後行政改革問題と密接に結びついていた。経済・労働・農地・司法等の改革に比べて、官吏制度及び行政制度の改革は積極的な課題とされることはなく、弊原内閣から出された「官吏制度を改革する件」も、戦前の官吏制度の手直しだけであり、官吏制度及び天皇制官僚群の温存策であった。この旧制度の民主的改革運動は、官公労組の主唱するところとなることなく、これを望む世論の声も弱かった。

フーバー顧問団の来日は、アメリカでは常識となっていたメリットシステムに基く公務員制度のそのままの導入を計った。当時の公務能率の低水準の原因を、給与制度の改善、成績評定方法の改善、民主的公務員観の徹底、人事院の設置などによって、除去し、新たな公務員制度の確立を企図した。この時点においては、労働組合活動に伴う服務規律の低下は、高級官吏の服務態度と同列に批判されるに止っていた。このような趣旨の批判を込めて、「重病人」に対する処方箋がフーバー顧問団の勧告書と国家公務員法草案の形をとって手交された。

これに対して、行政調査部を先頭に立てた高級官僚群は旧来の特権的地位と旧制度を防衛するために、西尾官房長官を先頭とする片山内閣は官公労の争議行為の放任を擁護するために、GHQニューデール派と手を結んで対抗し、勧告の換骨奪胎に成功する。この成果が、旧国家公務員法であった。公法研究会の批判にあるように、フーバー勧告及び草案にあるようなメリットシステムの導入の必要性には疑問が呈されるべきところがあった。しかし、フーバー草案に対する批判は、公務員制度及び行政制度の改革のために行われるということだけでなく、片山内閣、高級官吏、労組及びGHQ・ESSが各々の立場から、ともかくもフーバー改革を骨抜きにするために、行われたのである。対案たるべ

(50) 浅井清「新版 国家公務員法精義」P9-10

き改革構想を準備することなく、フーバー改革の阻止に歩を合せたのである。

フーバーの再来日以降の、国家公務員改正策動は、フーバー草案を事実上葬り去った諸勢力に対する、当初の公務員制度改革を実現するための再戦であった。人々の予想に反する、フーバーの再来日とGS公務員制度課長への就任は、自らの草案を破り棄てた諸勢力に対する怒りによる点もさることながら、戦時体制の準備と遂行の一大温床となった天皇制下の旧制度的な官吏制度及び行政制度改革することへのアメリカ政府側の熱意の表われであると考えられることも可能である。フーバー再来日問題は、単なる個人的性格によるというよりは、送り出すアメリカ政府当局側にも、受け入れるGHQ側にもこれを認容する姿勢があったのである。このような方向は、GHQ内部においては、旧制度を利用して占領政策の実行を図ってきたグループとの対立を招くに至ることは当然の成行であった。

問題点の第一は、行政・公務員制度改革を認容するアメリカ側の勢力に対して、日本の諸勢力がこれを軽視してきた点である。第二は、旧制度改革に対してGHQ内部の対立があり、当初からESSとGSの政策管轄問題が紛争の種となっていた点である。行政当局・労組及びGHQ労働課が、制度改革への反対を主張する程に、問題の焦点は、次第に、制度改革一般論よりは公務員の服務規律・争議行為問題へと重点を移行するという結果を招いたのである。国家公務員法の改正問題は、法制定時の制度改革一般論の論議事情に比較して、様相を一変させたのである。この結果が、マッカーサー書簡の交付であり、GHQニューデューラーの労働組合政策の敗北であり、公務員の争議行為の禁止であった。片山内閣・行政当局・官公労は、GHQ内部の行政改革の動向及び勢力間抗争の見通しに関しては、これを楽観し、フーバー等の勢力を一貫して軽視し続けてきた。高級官吏も、下級官吏が構成する労働組合も、ともに、旧行政

制度の維持を楽観し、フーバー側改革攻勢に対して有効な対抗案を準備し対置するという施策を何ら採らなかったのである。

本稿で考察してきたように、フーバー顧問団再来日以降の国家公務員制改定過程は、官吏・行政制度改革問題をめぐる対抗緊張関係が、次第に、公務員の争議行為規制問題を焦点化の道を歩み、初期労働組合政策の転換を余儀なくさせた過程である。この結果を招いた原因は、大状況の原因を除外すると、第一に国家公務員法制定時におけるフーバー草案の「換骨胎奪」のやり方の不手際を挙げることができようし、第二に、「自主的」な行政改革案の不在であるし、第三に、GSに対抗したESS労働課の施策に対して産別会議が応ずることなく足を引っ張り続けた事情を挙げることができる。すなわち、公務員の争議行為規制策は、単に、占領軍強硬派の力のみを原因とするものではなく、内閣、行政当局及び官公労の対策の不十分さに帰因するところが大きかったとすることができるであろう。

最後に、国家公務員法改正後の過程を考察するとき、争議行為規制の緩和の方向を一貫して採らなかったという事実から、行政当局及び西尾官房長官を中心とする片山内閣は、フーバーに対する抵抗は表向きに建前にすぎず、むしろ、フーバーを使って争議行為を禁止し、産別会議＝共産党の勢力の後退を図るという方向をとることが本音であり、まさに高等なる政治技術の内容であったと憶測することも可能である。この点は今後の研究に期待したいところである。