

イギリス公務員に関する解雇理論の 確立・展開と雇用契約 (3)

清水 敏

はじめに

第1章 解雇自由原則の確立

第1節 士官の解雇判例

第2節 公務員の解雇判例——以上 第3巻1号

第2章 解雇自由原則の展開

第1節 解雇自由原則に対する制約の可否

第2節 公務員の給与請求権——以上 第3巻2号

第3章 勤務関係の法的性質

前章までにおいて考察の対象としてきた判例は、公務員の勤務関係が雇用契約であることを前提とするものであった。そこにおける理論的問題は、雇用契約に関する一般原則が国王大権によっていかなる修正を被ることになるかであり、したがって公務員の雇用契約が通常の契約に比していかなる特殊性を有するかであった。これに対して、1950年代に入ると、公務員の勤務関係を任命関係とする判例が登場する。しかも1970年代には、政府自身がかかる非契約関係を支持する原則を確立するに至る。この結果、第二次大戦前には有力ではなかった非契約説が台頭することになった。

第1節 非契約説の登場

1. *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook* 事件判決

公務員勤務関係を契約関係として捉える支配的な見解に対する異議は、1956年 *Inland Revenue Commissioners v. Hambrook*¹⁾ 事件における裁判官 Goddard 卿によって提示された。本件は、公務員の不法解雇に対する損害賠償請求事件ではなく、家事労働力侵害訴訟 (*per quod servitium amisit*) であった。事案は、内国歳入庁の徴税官である職員が交通事故のため9ヶ月以上にわたって欠勤を余儀なくされたことを理由に、内国歳入庁が加害者

1) [1956] 1 All E. R. 807.

に対して家事労働力の喪失 (loss of service) を理由とする損害賠償を請求したものである。家事労働力侵害訴訟は、サーヴァントが不法行為を被った場合、マスターがその労働力の喪失について救済を受けることができるとの考え方を前提とするものである。本件の一つの争点は、家事労働力侵害訴訟を提起する前提として、公務員の勤務関係がマスターとサーヴァントの関係、すなわち、通常の雇用契約関係であるか否かであった。

Goddard卿は、以下のように端的に内国歳入庁の主張をしりぞけた。

「任官した公務員は、ある職に任命され、議会によって定められた金具によって報酬を受ける公務員である。したがって彼の雇用は、国王との契約ではなく、国王による任用に依拠している。もっとも、*Reilly v. King* 事件判決において、たとえば明確な期間についての取決めのような例外的事例が指摘されていたように、その雇用において契約的要素もしくはその雇用に付帯する契約的要素が存在する場合もあるけれども」。

本判決は、前述の *Reilly v. King* 事件²⁾ における裁判官 Atkin 卿の見解に依拠する形式をとっている。そこで簡単に Goddard 卿が依拠した Atkin 卿の見解について触れておきたい。Atkin 卿は、カナダの財務府裁判所 (Exchequer Court) が公務員の勤務関係につき雇用契約関係とする見解を全面的に否定したのに対して、次のような考え方を示した。

私は、「国王と公職の保有者 (the holder of a public office) との関係が決して契約によって構成されてはいないという財務府裁判所において容認された見解についての最終的な判断を表明する必要性を認めない。私は、少なくともいくつかの職においては、それが一方で、給与または雇用条件に関連しようと、他方において誠実にかつ合理的注意と技術をもって勤務する義務に関連しようと、契約的關係を否定することが困難であることを表明することで十分だと思う」。

このように Atkin 卿は、すべての公務員の勤務関係が雇用契約関係だと断定したわけではなく、文言上は、「少なくとも、いくつかの職 (offices)」についてのみ契約関係を肯定したに過ぎなかった。この点に着目して Goddard 卿は、Atkin 卿の見解を「明確に表記された期間に関する取決めのような何らかの特別の条件が存在しない場合には、契約的關係が存在しない」と解釈したのである。いうまでもなく、本件は解雇事案ではないため、勤務関係を非契約関係と捉えたこととによって、契約説にもとづく解雇理論といかなる相違を生じさせることになるのかは明らかではない。もっとも、後に政府がこの判決と同様に非契約説を採用し、これを前提とする解雇理論等を展開することになるが、これは後述する。

ところでこの判決も、公務員の勤務関係の法的性質に関する先例となり得なかった。控訴院は、この事案において家事労働力侵害訴訟が成立しないという Goddard 卿の結論を

2) [1934] A. C. 176.

肯定したものの、その理論的根拠を異にしたからである³⁾。しかしGoddard卿の見解は、その後の判例を視野に入れるならば、決して孤立した見解ではなかったことに留意する必要がある。すなわち、1980年代に入ると、公務員の解雇に関して「司法審査の申立て」の可否が争われることになるが、そこでは公務員の勤務関係が主たる争点のひとつとなる。これに関して多数の判決が登場するが、その中には雇用契約関係の存在を否定する判決も現れるにいたるからである⁴⁾。

さてこの判決が登場した1956年は、公務員の給与請求権を否定した前章の*Lucus*事件判決⁵⁾がなお先例としての効力を有していた時期である。したがって、当時における判例の主流は、公務員の勤務関係を契約関係と把握しつつも、国王大権を根拠に、公務員によってなされた既往の労働の対価たる給与請求権をも否定していた。これは、公務員の勤務関係を契約関係と捉えるにもかかわらず、実際にはそこにおける契約的要素はきわめて希薄であることを意味し、むしろ非契約関係と捉えることがより合理的であるともいえる状況にあったことを看過すべきではあるまい⁶⁾。

2. 不公正解雇法制の導入

1970年代において、公務員の解雇および勤務関係の法的性質に影響を及ぼす出来事のひとつは、1971年労使関係法の制定によって不公正解雇法制が導入されたことである。同法は、若干の曲折の後、サッチャー政権が誕生する段階において雇用保護（統合）法（EPCA）において定められていた⁷⁾。同法は、いうまでもなく不公正に解雇されない権利を労働者に保障するものであった⁸⁾。原則として公務員にも適用されることとされたため、国王大権にもとづく解雇の自由の原則は、理論的には、制定法によって大幅な制約を課せられることになった⁹⁾。その際に注目すべきことは、同法の不公正解雇に関する一連の規定は、被用者（employees）にのみ適用され、その被用者とは、雇用契約（contract of service）または徒弟契約（apprenticeship contract）にもとづいて労働する者と定義づけられていた¹⁰⁾。この定義に関連して問題となるのは、公務員の勤務関係が雇用契約にも

3) [1956] 3 All E. R. 338. 控訴院は、雇用契約の有無は、国王に対して家事労働力訴訟を提起できないという結論に不可欠とはいえないとした。

4) *R. v. The Secretary of State for the Home Department, ex p Benwell*, [1985] I. R. L. R. 6; *R. v. Civil Service Arbitration Board, ex p Bruce*, [1988] 3 All ER 686.

5) [1943] P. 68.

6) 学説においてGoddard卿の考え方を強く支持する見解が出てきたことに注目する必要がある。すなわち、Leo Blairは、1958年の二つの論文において、軍人の勤務関係と公務員の勤務関係に基本的な相違が存在しないことを強調し、任用関係と把握すべきことを主張している。

7) 現在では、1996年の雇用権法のなかに見出すことができる。

8) EPCA 1978, s. 54.

9) 解雇理由および解雇手続き当について大きな制約が課せられることになったが、しかし実際にはホイットレー協議会の合意にもとづいて、すでに解雇には重大な規制が存在したため、1971年法制定当時において公務員にとって不公正解雇制度導入の実際上の意義は過大に評価されるべきではあるまい。

10) EPCA 1978, s. 153 (1).

とづくものであるか否かについて、先例が存在しなかったことである。このことに関連して労使関係法は、国王の雇用（Crown employment）にも不正解雇に関する規定を適用する旨の特別の規定を設けることによって問題を処理した¹¹⁾。これは、いうまでもなく公務員の勤務関係を雇用契約関係と見なすことを意味するものではない。その勤務関係の法的性格がいかなる性格を持つにせよ、国王のもとに勤務する国家公務員に不正解雇に関する規定を適用することを意味するに過ぎず、公務員の勤務関係に関する法的問題は、引き続き未解決のまま推移することになる。

なお、1971年法において国家公務員は、剰員整理に関して補償を受ける権利を保障されていなかった¹²⁾。しかし同年全国ホイットレー協議会において公務員の剰員整理解雇に関する取決めがなされた。それによれば、国家公務員の剰員整理にあたっては、第一に、剰員となった公務員を同一省庁において吸収するか、もしくは他省庁の同一等級または同一職業グループにおいて吸収する努力が常になされなければならないとされた。第二に、この吸収が不可能であることが判明した場合、剰員整理の対象とされた職員は、剰員整理解雇の条件にもとづいて自発的退職が要請される。第三に、この退職勧奨が失敗に終わった場合にのみ、強制的剰員整理解雇が許されることになる。そして強制的剰員整理解雇に際しての解雇基準は、ホイットレー協議会の労使合意によって決定されるものとし、協議が整わない場合には、退職問題委員会（retirement board）が最終的に選択基準を決定することになる¹³⁾。かかる規制は、制定法による剰員整理解雇に対する規制に比べてはるかに優れた内容を持つものとして評価されていた¹⁴⁾。

第2節 給与および勤務条件コードの制定

前章において触れたように、公務員の既往の労働に対する給与請求権を否定した1943年の *Lucas v. Lucas* 判決は、1970年の *Kodeeswaran v. Attorney-General of Ceylon* 事件の枢密院判決によって覆された。また、前記のように1971年法は、不正解雇に関する規定を民間部門労働者のみならず、公務員にも適用されることになった。これらは、公務員の勤務関係の法的性質に対して直接影響を及ぼす出来事ではなかったが、1970年代に入り、全体として公務員労使関係の法的枠組みを民間部門労働者のそれに近づけようとする政策

11) *Ibid.*, s. 138 (1) and (2). なお、解雇予告については、1978年の雇用統合（保護）法に定める最低予告期間に関する規定は、国家公務員に適用されない（EPCA, Part II）。また、大臣は、国家の安全保障のために必要であると証明することによって、不正解雇に関する規定にかかわらず、一定の国家公務員を解雇することができる旨の例外規定が設けられている（EPCA 1978, s. 138 (4)）。これは、1984年の政府情報局（Government Communication Headquarter）による団結権侵害問題を提起することになる。

12) EPCA 1978, s. 139.

13) Arrangements and Compensation for Premature Retirement from the Home Civil Service and the Diplomatic Service, December 1971.

14) Sandra Fredman and Gillian S. Morris, *The State as Employer—Labour Law in the Public Services*, pp. 298–299.

の流れを感知することは困難ではないように思われる。

しかしながら、1974年には、こうした流れに逆らうかのように、政府は、公務員の勤務関係を非契約関係とする見解を公式に採用することになる¹⁵⁾。すなわち、日常的な公務員の人事管理を実施する際の基本原則を定める「公務員給与および勤務条件コード」が制定され、その中において公務員の勤務関係を任用関係としたのである。以下において簡単に考察してみたい。

1. 勤務条件の規定形式

イギリスでは法形式上、公務員の雇入れ、解雇およびその他の勤務条件は、現在でも国王大権にもとづいて実施されていると解されている。この大権は、法形式上、枢密院令 (Order in Council) によって行使されることになる。そして枢密院令は、枢密院会議において国王の裁可を受けて成立することになっている。公務に関する枢密院令は、公務員法を制定する計画が挫折した直後の1855年に始めて制定されたといわれている。枢密院令は、何度も改正されてきたが、1970年代においては、1969年に制定された枢密院令が存在していた¹⁶⁾。

69年枢密院令は、内国公務員の管理・運営について公務大臣 (Minister for the Civil Service) に規則制定権を付与していた (5条)。そして公務大臣は、この権限にもとづき公務運営の管理に関する規則 (regulations) を制定するが、日々の業務を遂行するために規則のもとに、より詳細な指示 (instructions) が発せられ、通常は回状 (circulars) の形式で公務大臣から各省の次官に伝達される。そして規則および回状が扱う重要事項の一つが公務員の給与等の勤務条件であった。これらの回状のうち、継続的性格を有する事項については、項目別に編集され、エスタコード (Estacode) と呼ばれる一種の例規集が作成されていた (1944年に最初に作成)。いうまでもなく1970年代には、ホイットレー協議会が機能していたので、同協議会における勤務条件に関する合意は、規則または回状によって各省に伝達され、エスタコードに組みこまれることになる。こうして公務における勤務条件の統一的管理が実施されていた。このエスタコードは、1974年に廃止され、同年に新たに「公務の給与および労働条件コード (Civil Service Pay and Conditions Code)」が設けられた。これは、エスタコードを体系的に整備したものだといわれている。

2. 新コードにおける公務員の法的地位

ところでこの新コードは、公務員の勤務関係の法的性質について重要な定めを設けた。とりわけ、同コード11項および14項は、勤務関係の法的性質について次のように記していた。

15) かかる公的文書が何ゆえに作成されることになったかについての情報は、残念ながら入手できていない。

16) 枢密院令は、その後1982年に改正されている。

11項：「公務員制度は、国王大権にもとづいて発展してきた。そして公務員制度は、退職手当を除いて、編纂された制定法上の原則に依拠しない。法理論的には、すべての公務員は、国王の個人的スタッフの一部を形成し、公務員は、任用に関して、国王の職員として国王の意に叶う期間だけ職を保有するということがなお妥当する」。

14項：「公務員と国王との関係は、大権にもとづいて規律され、かつ個人的任用に基づくものである。公務員は、したがって、裁判所において強制しうる雇用契約をもつものではなく、任用書 (a letter of appointment) をもつ。そして国王は、法律的に、なお公務員を意のままに解雇する権利を保持する。しかしながら、近年、公務に適用される立法が増加しつつある傾向により、個々の法律自体の規定により直接的に、または公務員に適用される条件が他の被用者に適用されるものに勝るとも劣らないことを政府が保証することによって公務員の法的地位は急激に変化してきた」。

新コードは、まず理論的には公務員制度が議会立法によってではなく、伝統的な国王大権によって規律されることを述べ、公務員の勤務関係も国王大権によって規律せられるがゆえに、雇用契約関係ではなく、一方的な任用関係であるとする。そして国王は大権にもとづいて公務員を意のままに解雇する権限を有するがゆえに、公務員には身分保障が存在しないとしている。

給与及び労働条件コードは、先例においてそれ自体法的拘束力をもたないと解されてきた¹⁷⁾。しかしながら、コードは政府の公的文書であることは否定できず、かかる文書において解雇自由の原則のみならず、勤務関係を非契約関係と明示したことの意義は無視できない。すなわち、コードにおいて明示された解雇自由の原則は、上述のように、伝統的に圧倒的多数の判例理論において肯定され、先例となっているがゆえに問題が少ないといえようが、勤務関係の法的性質については先例が確立していないとはいえ、勤務関係を契約関係と解する判例が圧倒的多数であったことを考慮するならば、勤務関係を非契約関係とする新コードの見解は明らかに判例の趨勢とは異なるものであった。

3. 勤務条件の一方的変更

勤務関係を非契約関係として解したことに関連して注目されることは、公務員の任用に際して任用主体から送付される任用書において、勤務条件の一方的変更の可能性が明言されていたことである。解雇の是非が争われた1980年代における判例の事実認定において示された任用書を見る限り、そこに勤務条件の一方的変更を可能にする文言が含まれていた事実を確認できる。たとえば、1974年に大法官部の書記として採用された職員に対して送付された任用書において、大法官部は「本省へのあらゆる任用は、国王の意に叶うかぎりと考えられており、したがって勤務条件も時により変更され、任用は事前の予告なし

17) *Shenton v. Smith* [1895] A. C. 229; *Rodwell v. Thomas* [1944] 1 K. B. 596.

18) *R. v. Lord Chancellors' Department, ex parte Nangle*, [1992] 1 All ER 552.

に終了とされることがある」という文言が含まれていた¹⁸⁾。同様に、内国歳入庁が1982年に事務執行官 (executive officer) として採用した職員に対して送付した任用書には、「国王の憲法上の地位ゆえに、国王はその被用者の勤務条件をいつにても変更する権利を有し、かつ被用者は、国王の意に叶う限りにおいて任用を保持する」という文言が含まれていた¹⁹⁾。この事実は、公務員の任用にあたり、勤務条件が一方的に変更されることがある旨の記載を含む任用書が実務上、広く手交されていたことをうかがわせるものである。

ところで、国王が公務員の勤務条件を一方的に変更できる否かについては、契約説に立つそれまでの大多数の判例においてほとんど論じられることがなかった。したがって、コードがこの一方的変更の可能性を明言する根拠は、公務員の勤務関係を任用関係と把握することから由来すると推測できよう。しかしこれに関する先例は存在せず、コモンロー上の根拠もあいまいなものであった。

4. 実態との乖離

このように、公務員の勤務関係の法的性質に関して判例理論と政府の見解との間にズレが生ずることになった。この理論的対立は、1970年代においてはイギリス公務労使関係において大きな争点として表面化することはなかった。なぜなら、この対立はあくまでも理論的な対立にとどまっており、ホイットレーシステムの下にあった現実の公務労使関係にはほとんど影響を及ぼさなかったからである。すなわち、上記の新コード14項も述べているように、当時、公務に適用される立法が増えつつあるのみならず、「公務員に適用される条件が他の被用者に適用されるものに勝るとも劣らないことを政府が保証すること」、すなわちホイットレー協議会における労使交渉を通して民間企業労働者の労働条件に「勝るとも劣らない」勤務条件が決定されることによって、大権にもとづく国王による解雇権限の行使または国王による勤務条件の一方的な変更問題が発生することは、実際上あり得なかったからである²⁰⁾。その意味では、勤務関係の法的性質および勤務条件の一方的変更に関する判例理論と行政府が依拠する理論との齟齬は、少なくとも1970年代までは、あくまでも理論的なものにとどまり、公務労使関係における具体的な争点として表面化することはなく、したがって労働法学の注目を引くことも少なかったと思われる。この齟齬が表面化するのには1980年代以降のことである。

まとめにかえて

本稿の目的は、19世紀末からサッチャー政権が登場する直前までに現れた主として公

19) *R. v. Civil Service Appeal Board, ex parte Bruce* [1988] 3 All ER 686.

20) ホイットレー・システムのもとにおいて、公務員の標準的退職年齢、解雇予告期間および解雇前の聴聞手続きが合意されていたため、労使合意を反映するコードには、このような規定が含まれていた。したがって、コードは、勤務関係が任用関係であることおよび解雇自由の原則を宣言する一方で、詳細な解雇手続きを定めていた。もちろん、これらの規定には厳密な法的拘束力は存在しないと解されていた。

務員の解雇に関する判例を通して公務員の法的地位に関する理論を概観することにあつた。以上の考察は、次のように要約することができる。すなわち判例の大勢によれば、国王は、その大権にもとづき、彼が必要ないと考える公務員をいつにても、理由の如何を問わず、解雇できるとの先例が確立された。この解雇自由の原則は、国王と個々の公務員との勤務関係が雇用契約関係であることを前提として、この原則が契約締結に際して黙示の合意として契約内容になるととらえた。そしてこの黙示の合意は、契約当事者の明示の意思表示によっても排除できないとの立場にたつ。この結果、雇用契約における期間の定め²¹⁾、解雇予告期間の定め²²⁾、解雇前聴聞手続に関する定め²³⁾ および解雇自由の原則を制限する定め²⁴⁾ は、いずれも国王の解雇自由の権限を制約するがゆえに無効と判示されてきた。さらにこの原則は、制定法²⁵⁾ または枢密院令²⁶⁾ によつてのみ排除することができ、規則²⁷⁾ または労使合意²⁸⁾ によつても排除することはできないと解されてきた。解雇自由の原則は、このように把握することができるが、問題は、その理論的根拠であつた。一般に、判例の大勢は、国王がそのサーヴァントをそれが必要な場合にはいつでも解雇できることが許されないとすれば、それは「公共の福祉」にとって有害であり、公務の機能を著しく妨げることとなると主張される²⁹⁾。しかしかかる論拠は、きわめて曖昧であり、かつ時代錯誤との批判を回避できないように思われる。

これに対して、第二次大戦後においては、少数ながらも勤務関係を任命関係にとらえる判例が登場するとともに、1970年代には政府も非契約関係に立って実務を展開することになり、結果として司法の見解と政府の見解に齟齬をきたすことになった。しかし公務員の勤務関係を契約関係と捉えるべきか、それとも任命関係と解すべきかの問題は、公務労使関係が伝統的な枠組みの中で安定的に推移するかぎり、労使間に具体的な問題を生ずることはなかつた。サッチャー政権誕生当時における公務員の勤務関係についての理論状況は、かかるものであつたといえよう。

1980年代に入ると、この様相は一変する。保守党政権のもとで本格的な公務員制度改革が展開されるにともない、ホイットレー協議会の機能は凍結状態に陥り、公務員の解雇が増大する。これに対抗するために一部の公務員は、解雇問題を「司法審査の申立て」によつて争うことになるが、ここにおいて公務員の勤務関係の法的性質に関する政府と司法の見解の相違が公務員労働組合を巻き込んで具体的な裁判上の争点として浮上することに

21) *Dunn v. The Queen* [1896] 1 Q. B. 116 (C. A.)

22) *Hales v. The King* [1918] 34 T. L. R. 341 (K. B.), *Riordan v. The War Office* [1959] 3 All ER 552.

23) *Denning v. The Secretary of State for India in Council* [1920] 37 T. L. R. 138 (K. B.)

24) *Rodwell v. Thomas and others* [1944] K. B. 596.

25) *Gould v. Stuart* [1896] 1 Q. B. 116 (C. A.)

26) *Reilly v. King* [1934] A. C. 176 (P. C.)

27) *Riordan v. The War Office* [1959] 3 All ER 552.

28) *Rodwell v. Thomas and others* [1944] K. B. 596.

29) *Dunn v. The Queen* 事件における Kay 判事の見解である。本稿第1章2節の2) 参照。

なる。いうまでもなく、この争いは公務員制度改革の進行と同時並行的に展開された。この公務員制度改革においては、周知のように、公務に市場原理が導入されるのみならず、市場原理と親和性を有する「契約化」が強く叫ばれることになる。このような公務におけるこの契約原理の徹底という政策目標は、伝統的な公務員の勤務関係に関する判例理論および政府自身の公務員雇用法原則にいかなる影響を及ぼすことになったか、また「国王大権にもとづく解雇自由の原則」にどのような変容をもたらしたのかについての考察は、きわめて興味深いものがあるが、この作業は他日を期したい。

(本稿は、早稲田大学2000年度及び2001年度特定課題研究助成費<2000A-183>および<2001A-133>にもとづく研究成果の一部である。)