

公務員労働と民間（私企業）労働との基本的差異

—採用内定行為の法的位置付け

1 はじめに

(1) 国家公務員にせよ、地方公務員にせよ、公務員は、民間企業（私企業）の労働者（いわゆるサラリーマン）と同様、労務を提供し、その見返りとして給料、給与を得て生活しているという点においては全く同じである。

(2) しかし、最高裁昭和48年4月25日大法廷判決（全農林警職法事件。刑集27巻4号547頁）、最高裁昭和51年5月21日大法廷判決（岩教組学テ事件。刑集30巻5号1178頁）等から明らかなとおり、公務員には、私企業の労働者に認められている争議権（スト権）は全く認められていないのであり、現行法は、公務員と私企業労働

者とは、法的見地からすれば、その当否、是非はともかくとして、根本的に異なるものとの前提で法律が制定されているのである。

(3) 本稿において紹介する最高裁昭和57年5月27日第一小法廷判決（民集36巻5号777頁）は、公務員法制を考えるうえで重要な判示をなしているので、以下紹介する次第である。

2 事案の概要

(1) 原告は、東京都人事委員会の第一次試験、第二次試験に合格し、昭和46年1月27日付けをもって、東京都の建設局職員として採用内定通知を受けた者である。

(2) 東京都建設局総務部長が原告に通知した昭和46年1月27日付け採用内定通知書に

は「面接及び身体検査の結果、あなたを昭和46年4月1日付で建設局に採用することに内定しましたのでお知らせします。なお4月1日の出勤については、3月20日頃に再度連絡します。」と記載されていた。

(3) その後、建設局総務部庶務課研修係は、原告に対し、昭和46年2月10日には「週刊とちよう」等を、また同年3月10日には「とちよう広報」等を送付していたし、原告は、同年3月20日、建設局総務部人事係に対し、保証書、卒業証明書（高等学校卒）を提出していた。

(4) ところで、昭和45年当時、東京都では従前の吏員昇任試験制度を廃止し、これに代わる制度として研修と勤務成績評定による昇任選考を実施することとしていたので

あるが、東京都職員労働組合の青年・婦人部の中には上記制度改革に反対する者がおり、研修ポイコットや研修反対のビラ配布等の各種行動が展開されていた。

(5) 原告は、本件採用通知を受けた後、東京都職員労働組合の者から研修制度に反対している理由を聞いて同感し、昭和46年3月16日、東京都職員研修所において行われる研修反対の集会に参加することとし、同日午前8時10分ころから開始された研修反対の集会に参加した。

(6) 上記集会は午前8時30分ころまで行われたのであるが、上記集会参加者は、研修所に研修ポイコットを呼びかけるとともに、白ヘルメットを着帽した約20名のグループ及び青、黒、赤のヘルメットを着帽した約30名のグループは研修所入口階段に座り込む等のピケ態勢をとり、研修受講の職員（研修生）が研修所に入ることを妨害する行動に移った。

(7) これに対し、研修所当局は、放送設備を使用して、上記ヘルメットを着帽しているグループに対し、上記妨害行為を中止するよう繰り返し放送したのであるが、ピケの参加者は増加する一方であり、研修所正面入口は封鎖状態となり、研修生約200名は研修所の中に入ることは困難な状況と

なっていた。

(8) 研修所当局は、午前8時45分ころ、上記妨害行為を行っている者らに対し、文書提示と放送により第1回退去命令を発売したのであるが、上記の者らはこれに従う気配はなかったため、午前8時55分には第2回退去命令、午前9時05分には第3回退去命令を発売したのであるが、上記の者らはいずれの退去命令にも従わなかった。

(9) そこで研修所長は、このままの状態では当日の研修が不可能になると判断し、東京水上警察署に対し、文書をもって上記の者らの排除要請を行った。

(10) 上記要請を受けた水上警察署は、妨害行為を行っている者らに対し、研修所から退去すべき旨を警告したところ、白ヘルメットを着帽している者らは退去したものの、赤ヘルメットを着帽している者らは退去しなかったため、水上警察署は、午前9時15分、赤ヘルメットを着帽している者らの排除行動に移り、これを排除し、研修は予定時刻から15分遅れたものの、実施された。

(11) 原告は、上記の間、赤ヘルメットを着帽し、携帯メガホンを使って盛んにアジ演説等を行っていたのであり、警察官は、原告が上記集団のリーダーであると判断し、不退去罪、威力業務妨害罪で原告を現行犯

逮捕した。

(12) なお、原告は、上記に述べたとおり、昭和46年3月16日に現行犯逮捕され、3月18日から同月27日まで勾留処分を受けたが、同月27日には処分保留のまま釈放となった。

(13) 東京都知事は、昭和46年3月27日に原告到達の「職員採用内定の取消しについて」と題する書面で、原告に対する採用内定行為を取消した。

(14) なお、上記「職員採用内定の取消しについて」と題する書面には、大要、「あなたは当局の職員となるべき適格性に欠く行為があったので、採用内定を取り消します。したがって、きたる4月1日以降、出勤に及びません。」と記載されていた。

(15) そこで原告は、東京都知事及び東京都を被告として、昭和46年3月27日付けの採用内定行為を取消した処分（本件採用内定取消処分）の取消等を求めて提訴した。

3 第1審・東京地裁昭和49年10月30日判決

(1) 原告の求める裁判

1 本位的請求

① 被告東京都知事が原告に対し、昭和46年3月27日になした東京都職員採用内定を取消

した処分を取り消す。

②原告と被告東京都の間で、原告が同被告の建設局職員たる地位を有することを確認する。

2 予備的請求

被告東京都知事は、原告を被告東京都の建設局職員として採用せよ。

3 訴訟費用は被告の負担とする。

(2) 原告の主張

(主位的請求について)

①東京都の採用内定行為は、原告の労働契約の申込みに対する承諾であり、遅くとも昭和46年3月20日には、原告と被告東京都との間には労働契約が成立しているものであり、労働関係が成立しているものである。

②原告と被告東京都との間に成立した労働関係からすれば、本件採用内定取消処分は、正式採用職員としての労働契約の解除、しかも、公権力の一方的な行使たる免職処分到他ならないので、行政事件訴訟法にいう「処分」に該当するものである。

③本件採用内定取消処分については、事実誤認の違法、地公法28条、29条違反の違法、憲法14条、21条違反の違法があるので取消されるべきものであり、原告と被告東京都との間には、原告が被告東京都職員の地位にあるので、その確認を求める。

(予備的請求について)

④主位的請求の2項が認められない場合には、予備的請求として、被告東京都知事に対し、原告を東京都職員として採用すべきことを求める。

(3) 被告東京都知事及び被告東京都の主張

(本案前の答弁)

①本件採用内定は、行政機関内部における選考の一過程に過ぎず、これにより内定者自身に何ら法的に保護されるべき権利を発生させるものではない。

②それ故、本件採用内定取消処分も行政機関内部における意思の確定であり、これにより内定者自身の権利、利益を何ら侵害するものではない。

③従って、本件採用内定取消処分は、行政事件訴訟法にいう「処分」にはあたらないので、原告の請求は全て却下されるべきである。

(本案に対する答弁)

原告は、東京都職員研修所を實力で封鎖し、研修生の研修所への入構を阻止する等の暴力行為を行い、不退去罪、威力業務妨害罪の罪名で現行犯として逮捕されているのであり、原告の上記行為は、原告が公務員として不適格者であることを示すものであり、本件採用内定取消行

為は違法ではない。

(4) 東京地裁判決主文

原告の請求をいずれも棄却する。
訴訟費用は原告の負担とする。

(5) 東京地裁判決の判示

①本件採用内定取消処分の法的性格について

「本件採用内定の法的性格が前述したとおりであることを鑑みれば、被告東京都知事が昭和46年3月27日付をもつてなした本件採用内定取消は、始期附採用という行政処分を始期の到来前に撤回するものであるから、それ自体あらたな行政処分であると解するべきである。」

よつて、本件採用内定取消は抗告訴訟の対象たり得る処分というべく、これと異なることを前提とする被告東京都知事の本案前の抗弁は理由がない。」

②本案について

「被告東京都知事において原告が被告東京都の公務員としての適格性に欠けると判断したことは首肯し得るものがあり、少なくとも原告には被告東京都の公務員としての適格性を欠くことを疑うに足りる相当な理由があるというべきであつて、前記のように原告が条件付採用職員となるべき期待的地位を有するにすぎ

ないことをあわせ考えると、本件処分については、原告の右期待的地位を剥奪するのを正当とするだけの公益上の必要性があるものと解するを相当とする。」

4 第2審・東京高裁昭和51年9月30日判決

(1) 原告(控訴人)は、請求を全面的に棄却されたので控訴した。

(2) 東京高裁判決主文

1 (一) 原判決中、控訴人と被控訴人東京都知事に関する部分を取消す。

(二) 控訴人の被控訴人東京都知事に対する訴えを却下する。

2 控訴人の被控訴人東京都に対する控訴を棄却する。

3 控訴人と被控訴人東京都知事との間で生じた第1、2審の訴訟費用及び控訴人と被控訴人東京都との間で生じた控訴費用は、いずれも控訴人の負担とする。

(3) 東京高裁判決の判示

① 「地方公務員法第15条以下において、地方公共団体の職員の任用につき、その根本基準、欠格事由及び任用方法等に関する規定がおかれているが、任用行為の形式についてはなんらの規定がないので、法律上は任用権者の意思表示が相手方に

到達すれば足り、必ずしも辞令の交付などの行為を要するものではないが、地方公務員の任用行為は、地方公務員たる地位の設定、変更を目的とする重要な法律行為であるから、その意思表示は明確になされなければならないと解されるところ、成立に争いのない乙第2号証によつて認められる(略)採用内定通知書の「面接及び身体検査の結果あなたを昭和46年4月1日付で建設局に採用することに内定いたしましたのでお知らせします。」との記載内容について検討するに、右「内定」の文言自体行政庁の内部的段階にとどまるものであることを示しているものであつて、地方公務員として採用する旨の意思表示と解することができないのみならず、(略)証言によれば、被控訴人東京都では職員を採用する場合、内規によつて辞令を交付することにより発令することとされており、本件においても昭和46年4月1日控訴人を含む採用内定者に直接辞令を交付することによつて発令することが予定されていたこと及び採用予定者を内定し、これを相手方に通知するということはなんら法令上の根拠にもとづくものではなく、その趣旨とするところは、募集から発令に至る迄相

当の期間を要するものであるところ、採用予定者が内定した段階以後においても書類の提出や採用予定者の身元調査などの諸手続が必要であるのみならず、採用予定者のなかには上級学校への進学や他の職場への就職を希望して東京都に就職することを辞退する者もあるので、東京都としてもできるだけ早期に採用予定者の就職の意思の有無を確認しないと発令手続に支障をきたすなどの理由から、予め採用予定者を内定してこれを相手方に通知し、事務処理上の便宜をはかつているものであること、およそ以上のとおり認められ、右認定を左右するに足りる証拠はない。」

② 「本件採用内定の通知は、被控訴人東京都と控訴人との間で、控訴人を東京都職員(地方公務員)として採用し、東京都職員としての地位を取得させることを目的とした意思表示ではなく、採用発令の手続を支障なく行うための準備手続としての行為に過ぎないものであつて、右通知により被控訴人東京都としては信義則上特段の事由がなければ内定どおりに採用の発令をなすべきものであり、正当な理由がなくみだりに内定を取消したときは、内定通知を信頼し、都職員として採

用されることを期待して、他の就職の機会を放棄するなど、東京都に就職するための準備を行った者に対し損害賠償の責任を負うべきことがあることは格別、本件採用内定通知によつて控訴人が被控訴人東京都の職員たる地位を取得するものとは到底解することができない。」

③「以上の次第で、採用内定の取消は、行政事件訴訟法第3条第2項の規定する抗告訴訟(取消訴訟)の対象にならないものと解するのが相当であるから、控訴人の被控訴人東京都知事に対する採用内定取消処分を取消を求める訴は、爾余の点につき判断するまでもなく不適法であつて、却下すべきものである。」

5 上告審…最高裁昭和57年5月27日判決

(1) 原告(上告人)は、第2審判決に対し、上告を提起した。

(2) 最高裁判決主文
本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

(3) 最高裁判決の判示

①「本件採用内定の通知は、単に採用発令の手續を支障なく行うための準備手續としてされる事実上の行為にすぎず、被上

告人東京都と上告人との間で、上告人を東京都職員(地方公務員)として採用し、東京都職員としての地位を取得させることを目的とする確定的な意思表示ないしは始期付又は条件付採用行為と目すべきものではなく、したがつて、右採用内定通知によつては、上告人が、直ちに又は昭和46年4月1日から被上告人東京都の職員たる地位を取得するものではなく、また、被上告人東京都知事において上告人を職員として採用すべき法律上の義務を負うものでもないと解するのが相当である。」

②「そうすると、被上告人東京都において正当な理由がなく右採用内定を取り消しても、これによつて、右内定通知を信頼し、東京都職員として採用されることを期待して他の就職の機会を放棄するなど、東京都に就職するための準備を行った者に対し損害賠償の責任を負うことがあるのは格別、右採用内定の取消し自体は、採用内定を受けた者の法律上の地位ないし権利関係に影響を及ぼすものではないから、行政事件訴訟法3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たたる行為」に該当するものということができず、右採用内定者においてその取

消しを訴求することはできないといふべきである。」

6 本最高裁判決の意義

(1) 本最高裁判決は、我国において広く一般的に行われている採用内定行為に關し、公共団体において行われる採用内定行為と私企業において行われている採用内定行為とは根本的に異なる旨を明確に判示しているのである。

(2) 周知のとおり、私企業で行われている採用内定行為に關し、本最高裁判決の約3年前に出された最高裁昭和54年7月20日判決(民集33巻5号582頁)は、「学校卒業の上は間違いなく入社致し自己の都合による取消しはいたしません」との誓約書を会社(上告人)に差入れている事案に關するものであるが、「本件採用内定通知のほかに労働契約締結のための特段の意思表示をすることが予定されていなかったことを考慮するとき、上告人からの募集(申込みの誘引)に対し、被上告人が応募したのち、労働契約の申込みであり、これに対する上告人からの採用内定通知は、右申込みに対する承諾であつて、被上告人の本件誓約書の提出とあいまつて、これにより、被上告人と上告人との間に、被上告人の就労

の始期を昭和44年大学卒業直後とし、それまでの間、本件誓約書記載の5項目の採用内定取消事由に基づく解約権を留保した労働契約が成立したと解する」と判示し、採用内定行為により「解約権留保付」ではあるものの、労働契約が成立したことを認め、それ故、採用内定の取消事由に関しては「採用内定当時知ることができず、また知ることが期待できないような事実であつて、これを理由として採用内定を取消することが解約権留保の趣旨、目的に照らして客観的に合理的と認められ社会通念上相当としては認めることができるものに限られると解するのが相当である。」と判示し、要するに、

①採用内定当時知ることができず、また知ることが期待できないような事実が事後的に発覚した場合に、上記事実が②採用内定を取消することが解約権留保の趣旨、目的に照らして客観的に合理的と認められる場合に限り採用内定を取消することができる旨を判示し、上告人の「被告人はグルーミーな印象なので当初から不適格と思われるが、それを打ち消す材料は出るかもしれないので採用内定としておいたところ、そのような材料が出なかった。」(なお、「グルーミー」(gloominess)とは「陰気な」という意味である。)との理由で採用内定行

為を取消したとの主張は解約権の濫用といふべきであるとし、被告人が上告人の従業員たる地位を有することを確認した原判決(大阪高裁昭和51年10月4日判決)を是認し、上告棄却の判決をなしているのである。

(3) 本最高裁判決は、上記「5、(3)、①」で述べたとおり、「上告人を東京都職員(地方公務員)として採用し、東京都職員としての地位を取得させることを目的とする確定的意思表示ないし始期付又は条件付採用行為と目すべきものではなく」と判示していることから明らかとなっており、上記最高裁昭和54年7月20日判決をも念頭に置いて判示しているのであり、地方公共団体における採用内定行為は、私企業における採用内定行為とは全く異なるもの(事実上の行為)であることを明確に判示しているのである。

7 おわりに―本判決の射程

(1) 「1 はじめに」でも述べたとおり、公務員も私企業の労働者も、労務を提供し、その見返りとして給料、給与を得て生活しているという点においては全く同じである。

(2) しかし、我国の現行法制は、第1審東京地裁昭和49年10月30日判決主文と第2審東京高裁昭和51年9月30日判決主文とを對比すれば明らかとなっており、公務員と私企業

労働者とについて、前者が任用(任命)という行政処分を中心に法律構成されるのに対し、後者は労働契約を中心に法律構成されるという点において、根本的に異なった法制度のもとに運用されているのである。

(3) 公務員の労働問題を考察するにあたり、公務員と私企業労働者とは根本的に異なっているとの視点は決して看過されてはならないものであり、本判決は上記意味において非常に示唆に富む重要な判決である。