

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（第1回）
議事要旨

1 日時

平成22年11月26日（金） 10:00～12:00

2 場所

内閣府本府庁舎 地下1階講堂

3 出席者

（委員・50音順、敬称略）

今野浩一郎委員（座長）、飯尾潤委員（座長代理）、石原信雄委員、櫻井敬子委員、原田清志委員、丸山建藏委員、吉崎達彦委員、与良正男委員、渡辺章委員

（政府）

蓮舫公務員制度改革担当大臣、園田康博内閣府大臣政務官
藤巻正志事務局次長、笹島誉行事務局審議官、福田淳一事務局審議官、稲山文男事務局参事官、村山誠事務局参事官、栗原健事務局参事官

4 議事次第

- （1） 開会
- （2） 蓮舫公務員制度改革担当大臣挨拶
- （3） 委員紹介
- （4） 座長選出
- （5） 意見交換
- （6） 閉会

5 議事の概要

- 冒頭、蓮舫公務員制度改革担当大臣より、以下の旨の挨拶があった。
 - ・ 政府として、11月1日の閣議決定において、自律的労使関係制度を措置するための法案を、次期通常国会に提出することを決めた。国民のニーズに合致した効率的で質の高い行政サービスをどうやって実現していけるのか、そのための制度設計、検討が本当に大事である。

- ・ 労使関係制度検討委員会において、昨年末報告書を取りまとめたが、この報告書の中では協約締結権を中心に議論されていた。残された課題である争議権について、どのように制度設計をしていけばいいのか、その部分でご論議をいただきたいと今回の懇談会を立ち上げた。各界の有識者の皆様の闊達なご意見、知見を最大限活用させていただき、国民に対してどのような労働基本権の付与、争議権のあり方も含めてご議論いただきたい。
- ・ 当懇談会のご議論を踏まえて、最終的には政治が判断をして、そして法案を提出していくが、早期に一定の取りまとめをしていただきたい。

- 委員の紹介が行われた後、委員の互選により、今野浩一郎委員が座長に選任された。
- 開催要綱（資料1）について審議が行われ、会議の公開について、原則として傍聴により公開すること、懇談会の議事概要及び提出資料は公表することなどが決定された。
- 座長の指名により、飯尾潤委員が座長代理に選任された。
- 当面の検討スケジュール（資料2）について、事務局より説明が行われた。
- 現行の制度等（資料3から資料9）、及び争議権に係る論点（資料10）について、事務局より説明が行われ、自由討議が行われた。

（今野座長）

今日は自由に議論しようということであり、資料に対する質問、意見でも結構であるので、ご自由に議論していただきたい。

その際に一つだけお願いしたい点がある。資料10は事務局から論点を整理してもらったが、これが議論の道筋になるので、この論点についての不足や修整について、本日意見を出していただくと今後の議論の効率性に資すると思う。その点も含めてよろしくお願いしたい。

（吉崎委員）

資料10で「自律的労使関係」という言葉が使われているが、この言葉にどんな思いが込められているのか。

(笹島審議官)

資料6の3ページにあるとおり、労使双方が責任を持つということが前提になっている。行政改革推進本部専門調査会報告では「責任ある労使関係を構築するためには、透明性の高い労使間の交渉に基づき、労使が自律的に勤務条件を決定するシステムへの変革を行わなければならない。しかし、現行のシステムは、非現業職員について、その協約締結権を制約し、一方で、使用者を基本権制約の代償措置である第三者機関の勧告により拘束する。このように、労使双方の権限を制約するシステムでは、労使による自律的な決定は望めないということが問題意識」とあり、人事院勧告をそのとおりやるというだけではなくて、労使がそれぞれ主体的に責任を持って勤務条件を決定していく中で、行政サービスを向上しようということが一つの問題意識としてあると思われる。

(櫻井委員)

警察職員という言葉が出てくるが、警察・防衛は独特のカテゴリーでもあり、その警察職員の厳密な定義を教えてください。例えば、海上保安官や麻薬取締官はどうするか、などそのあたりを正確に教えてください。

また、議論の前提として、職員団体はどのぐらい活動しているか、活動状況の実態について詳しい資料が欲しい。

代替措置として人事院があるが、人事院の仕組みがどのぐらい有効に機能しているのか。仕組みはあるが、それがしっかりと動いているかどうかということもポイントだと思う。措置要求の制度などについてどれくらい動いているかなど、そのあたりの実態が分かる資料があるとよいのではないか。

(笹島審議官)

次回までに資料を整理させていただきたい。

また、海上保安官も制約されているし、警察職員も国家公務員、地方公務員を問わず制約されている。それから、自衛隊の職員も自衛隊法で制約されている。資料を整理してご説明させていただきたい。

(今野座長)

例えば、「このようなことに興味がある」と言っただけだと事務局は資料をつくりやすいと思う。

(櫻井委員)

職員団体であれば、実際に交渉回数がどのぐらいで、交渉事項がどうで、その成果がどうだったのか、ということである。それについての統計、あるいは概要や具体例などを出していただくとよい。

(今野座長)

人事院については、どのようにワークすることを定義するのが難しい。

(櫻井委員)

人事院という言葉はここには明示的には出てこないが、争議権に係る論点の中で、人事院をどうするのかについて事務局の考えを伺いたい。

(笹島審議官)

人事院や各省における会見の件数などの資料は出ささせていただきたい。人事院の関係では、協約締結権付与が前提であり、人事院勧告が無い前提で制度設計をしている。そうすると、その論点は、人事院勧告制度との関係というよりも、仲裁裁定のようなものが争議権との関係でどのように考えるかがポイントと思っている。

(櫻井委員)

行政措置の措置要求についての事例と統計と具体例も併せて出させていただきたい。

(笹島審議官)

承知した。

(櫻井委員)

不利益処分審査請求もあると全農林判決にあるが、これは行政救済検討チームで検討している事項でもある。実際には不利益処分の審査請求については、例えば人事院の認容率、不服申立件数自体が非常に少ない。それから認容率が非常に低くて2.8%である。一般のアベレージだと10%を超えているが、数字だけ見ると動いていないように見える。そのあたりがどうかということで、実情を教えてください。

(笹島審議官)

承知した。

(渡辺委員)

資料8の公益事業等の争議行為に係る現行法における諸規制について、労調法といわゆるスト規制法、船員法の3つが出ている。特定独法の争議調整は規定されており、あっせん、調停、仲裁がある。仲裁には当事者の一方または双方からの請求による仲裁と、調整機関である労働委員会及び主務大臣の請求に係る仲裁として、争議状態、労働争議が発生するおそれのある状態に働くシステムが、現に国有林野と印刷造幣等についての法制度がある。それらを資料8に加えると同時に、その論点の※印のもう一つに、我々が今後検討する際の資料としてぜひ加えていただきたい。

(原田委員)

先ほど自律的という意味合いの質問があったが、民間で言う自律的あるいは自己責任という概念と、公務員の世界の2つの言葉は、恐らく意味合いが全く異なると思う。

民間では、完璧に自律機能というのが働いていて、論理的には人件費が増えて企業が潰れるおそれもあるわけであり、おのずと労使が最後は妥協せざるを得ない局面が来る。その歯止めのなものが無い中で、この公務員の世界は本当に自律的という言葉がふさわしいのかどうか気になる。争議権を付与して、この非現業の公務員の世界でどのようなことを実現したいのか、どのような世界に変えていきたいのかということが、目的にかかわると思うが、そこがはっきり見えてこない。サービス向上や効率化という言葉が並ぶと思うが、現実にはどのような世界を実現したいのかが分からないと、国民目線の改革にならないのではないかと。

そのような意味では、論点としては正しいかと思うが、その目的、意義など、自律的という言葉も、少し深掘りしながら議論が進められたらよいと思う。

(今野座長)

原田委員がおっしゃられたのは、資料10の論点からすると、1の①に係る点なのか。

(原田委員)

そうである。

(今野座長)

前者の件については、おっしゃられたとおりなので、どのような制度をつくっていかうかということだと思う。

(丸山委員)

自己責任、自律的労使関係制度といったときに、これまでの人勸制度の弊害、これをどう見るかということがあるのではないかと。これは、使用者側は自ら責任を持って提起してこないで、結局人事院に依拠し過ぎる。組合側も既得権益擁護ということでこれまた第三者、人事院に依拠する。労使双方が第三者機関に依拠して、お互いに起こってくる事象に対して非常に鈍感になる。このようなことが、これまでの論議の中であったのではないかと。それを払拭するために、自律的労使関係制度を民間にならってやっていくということが、議論の中心に据えられなければならないのではないかと。

2つほど申し上げたいが、1つはこの公務員制度改革が始まった21世紀の初めのころ、当時の行革担当大臣は「省庁再編が器の改革であれば、

組織の改革として人の改革が必要である。これが公務員制度改革だ」と言われて、当時の与党の行革本部長は「労働側に対して、信賞必罰の給与人事管理を民間並みに行うから労働基本権を付与する」というお話があった。当時は私も現職であり、意見交換をした経過がある。爾来、いろいろな法案が検討され出されてきたが、結局行われたのは、能力業績の給与人事管理、それからいわゆる天下りの規制であった。しかし、公務員制度は、国民へのサービスや、あるいは国の統治機構、公務員の勤務条件に関わるなど、非常に多面的なものである。そのような意味では、例えばキャリアシステムをどうするかとか、あるいは、天下りを規制した場合に定年延長をどうするのか、そしてこの労使関係をどのように決めていくかという労働基本権問題など、パッケージの改革が必要だと思う。国民の関心が公務に大変高いので、すみやかに改革が進められ、公務への信頼と公務員の士気が高まるようにお願いしたい。

もう一つは、昨今のマスコミ報道を見ると、スト権の議論が給与を削減するために行うというように感じる。いわゆる決定システムを変えることと、その中身をどうするかは別の問題であり、政治的議論があるということは私も承知しているが、関係者はぜひ慎重に取り扱っていただきたい。

なお、論点の整理については、いろいろな観点があることは事実だが、冒頭に大臣が言われたように、次期通常国会に法案を提出するとなれば、早いうちに結論を出さなければならないので、この論点を軸にして進めたらよいのではないか。その際にこれまで提起があったように、専門調査会で論議されているので、そのことも基本にしていきたい。

(与良委員)

丸山委員がおっしゃったとおりで「給料下げるんだ、リストラするんだ、それをやるのだからスト権を」という文脈で我々もとらえているところがある。ただし、この論点の重要なところで国民の理解を得られるかということが今後重要になると思う。給料が下がることもある。我々の感覚では実際に地方公務員の給料はやはり高い。そのような中で、今後能力に応じたり、働きに応じたりして下げたりリストラすることもあれば、それをやるから、やはり基本権を与えなくてはいけないという文脈で毎日新聞も、ILO勧告以来だと思うが、社説でも書いてきた。

ただし、私もここで十分に勉強したいと思っているが、当社の社説もスト権だけに絞って書いたことは無い。労働基本権全体は当然付与すべきとしており、恐らく他社でもほとんど賛成していると思う。

だから、国民の理解ということにもう一回戻すと、厳しい職場環境に

なるということについては国民の理解は得られる。ところが、スト権と
いっただけでなかなか理解を得られないというのが、依然としてあると
思う。だから、ストライキが実際起きるのかどうか。あるいはどのよう
に交渉するのかというようなことを、具体的に頭に描いて、今後考えて
いかないと話が進まないと思う。

もう一つ、協約締結権と争議権はセットであると、連合等の話を聞いて
いるが、セットであるべきか、あるいは絶対に同時スタートでなくて
はいけないのか、その辺が私にはよく分からない。

(今野座長)

そうかもしれないし、そうじゃないかもしれない。そこも含めてここ
で議論するということだと思う。

それと、公務員の賃金を下げるということと、自律的労使関係をつく
るということは、そのときの現実状況や政治状況を別にして、論理的に
言うとは関係はない。それは余り議論する必要もない。もし自律的労使関
係イコール賃金を下げるといったら、民間はどんどん賃金が下がるはず。
論理的には関係ないが、実際にオペレーションするときの状況などはある
と思う。

(与良委員)

政治的には自民党政権時代に我々に向けてそうやって語られてきたの
も確かである。

(渡辺委員)

まさに団体交渉事項が法律で決められていて、そして協約締結権が決
められていて、争議権が禁止されている。そしてそれをどう解決するか
という、あっせん、調停、仲裁という特定独法の争議調整の方法は分離
も可能だし一体化も可能である。しかし、他方で禁止して、協約締結権、
団体交渉権は認めて、その利益調整を第三者機関が図るというシステム
なので、これは政策的に分離しようと思えば分離できるし、あるいは争
議権の尊重という前提に立って、少し違った仕組みをつくらうとするな
らば、それもまた可能である。今の法制度の現状はそのようなことじゃ
ないか。

(今野座長)

大臣がお帰りになります。

(蓮舫公務員制度改革担当大臣)

この場では政治的な議論は要らないので、当然のこととして論理的な
議論で予断なくしていただきたい。争議権の付与となると、丸山委員が
おっしゃったように、給与を下げる方向という予断を持たせてしまうと、

本当にやろうとしている改革、公務員制度のあり方、どうやったら公務員がその能力を存分に発揮して、やりがいを持って仕事をしていただける環境を整えられるか、その環境を整えることによって、反射的に国民に質の高い行政サービスを受け取っていただくことができるのかということなので、そこは制度設計という部分で、ぜひ論理的な議論をしていただきたいと思っている。自由闊達に議論をしていただいて、最終的には政治のほうで判断させていただきたい。本日は途中で退席させていただく。

(石原委員)

大臣に一言申し上げたい。私は今までの公務員制度改革の論議に加わっていないので、少しトーンが違うのかもしれないが、自律的労使関係の自律ということが、労使がお互いに良識を持って、相手の立場を考えて交渉していくと、おさまるところにきれいにおさまるというイメージで議論されている。しかし、私は長年にわたり地方行政をやっており、自治体レベルで労働基本権がある程度制約されている中でも、自治体によってはまさに労使の泥沼の闘争になってしまって、自治体の機能がほとんど麻痺するという事態が頻繁に起こっていた。今までは良いにしろ悪いにしろ、第三者機関として人事院が一定の条件を示して、それをお互いが受け入れるかどうかという議論だった。従来以上に労使がそれぞれの立場で自由に議論し合うということは、非常にきれいに聞こえるが、お互いに自由に、労使がそれぞれの立場で議論することになると、私は、従来以上に労使関係が、場合によっては非常に厳しくなると思う。かつての国鉄の争議のような事態が、普通の役所の中でも、地方自治体の中でも起こるのではないかと心配する。

したがって、これからいろいろ論議いただく場合に、自律的な労使関係、トラブルなくスムーズにいくような仕組みを常に念頭に置いていただきたいと思う。国民はそれを期待していると思う。混乱状態を期待している人はいない。制度の設計を考える場合には、そのことを常に念頭に置いていただきたい。

(蓮舫公務員制度改革担当大臣)

ありがとうございます。ご議論よろしく申し上げます。

(櫻井委員)

今、なぜ争議権の議論するのか、どのような意味があるのかということについては、どのように位置づけたらよいのかと思っている。

資料7の5ページ、6ページに争議件数のグラフがあって、なかなか興味深いグラフだと思う。例えば、5ページの国家公務員の争議行為の

場合だと、1986年を最後に激減することになっていて、後はゼロが続いている。地方公務員の場合には、少し違うが形としてはほぼ同じである。全農林の判決が出ているのは1973年なので、おそらく判決も多少影響はあったのだろうが、基本的には1986年頃を境に、90年代になって、社会の構造というか、情勢、前提状況が恐らく劇的に変わっただろうということ推測させるグラフである。実態的に本当にどうかという問題も、またさらなる調査が必要だろうが、そのような印象を非常に強く持った。そのような中で、現在ゼロになったところで争議権を付与する付与しないという議論をするわけである。民間の場合もどうかという、似たような表があるとよい。

現時点では、恐らく民間でもそうだと思うが、昔の我々が持っているイメージのような形での争議行為が繰り返されているのかどうかということがあるのではないか、また、出てくる形態も昔とは違っているのだろうと思う。

私も東京都の労働委員会の公益委員やっているが、そこからかいま見える労使紛争も、争議権が背景にあるが必ずしも争議をするということ自体に意味がある感じでもなくて、しかしやはりあることに意味があって、労使が向き合う間接的な効果は確かにある。おそらくそのような歩どまりの中での争議権の付与という議論になるだろうと思う。

公務員法制というのは、学問分野も縦割りなので、労働法でも正面から議論されていなかったと認識しているし、行政法の中でもほとんど議論していないという感じである。最近になって行政中心に、議論しようかという感じだが、実際には組織の話であり、理屈で動くような話でもないということで議論の立て方も工夫が必要だと思う。では、公務員法制という点で言うと、例えば国家公務員法が現実の実態の公務員制度に合っているのかということ、少し距離感があって、根つききっていないようなところもあるだろう。そのようなときに、争議権を新しいツールとして持ち込むということが、公務員制度の中である種の新しい息吹を入れることができるのか。公務員の中で勤務条件等についてもう少し積極的にコミットできるということが、それなりに意味があるのではないか。そのような制度内在的な意味合いを考えることになると、現代的な意味があるのではないかと思う。

全農林判決については、事務局でつくった資料4の2ページで簡単にまとめていただいているが、まとめ方としてはこのようなことになるとは思うが、前提としては、行政判決は平成16年以降、ダイナミックに変わっている。久しぶりにこの40年代の判決を読み、率直な感想として、

非常に時代がかっているなというのがある。議論の立て方自体が抽象的で、概念法学的である。方法論としても、議論の立て方に、現代的に合わないということがあるし、この判決の確たる前提は、公務員というものと私企業で働く会社員の方々が完全に違う、という非常に強い本質論みたいなのが大前提になっている。そのような中で出てきているキーワードが議会制民主主義であったり、市場の抑制力の欠如だったりする。いずれにしても、この判決は、歴史的事実としてあり、そこで投げかけられている問題は基本的な一般論として前提にはなるべきではあるが、その上でどのような仕組みを構築するのかということは、ここから始まって、具体的な現状の中で立てていくべき話だろうと思う。

全農林の中に出てくるのは、議会の立法による労働政策の問題だと思うくだけがあり、ここが肝だと思う。労働政策の話で、このようにドグマ的な議論ではないという問題なので、そのような形で議論をセットしていくことが方向性としては大事ではないかと思う。

(今野座長)

前半でおっしゃられた民間の争議行為も90年代以降激減している。だから、グラフの形は似ている。国家公務員の場合、二山になっているが、民間は二山にはなっていない。しかし、90年以降激減という意味では似たような形とは思っている。

(笹島審議官)

それについては、民間のケース資料7の3ページをご参照いただきたい。

(吉崎委員)

エコノミストの視点から見ると、この争議件数の推移はすごく興味深い。要はインフレの時代には争議行為があったが、デフレの時代になったら無くなったと読める。一方で、そのように労働者の権利を余り強く言わなくなったからデフレになったという因果関係も当然考えられるわけで、これは当然計算しにくい話なのだが、そのような面があるのだろう。このようなデフレの時代には争議権を付与してもどうせ使えないだろうという発想は必ずあると思うが、私はそれは間違いだろうと思う。争議権というのは、外交の世界でのハードパワー、ソフトパワーで例えて言うと、究極のハードパワーなわけである。それまではソフトパワーだけで戦っていた者にハードパワーを与えると、使うか使わないかをさておいて、複合的に使われるわけなので、「デフレだから大丈夫」のような発想は間違いであり、現実はいろいろしたたかな反応を示すのではないかという印象を持った。

(飯尾座長代理)

先ほどから幾つか意見が出ていることに関連して、今後の議論の進め方について意見がある。

1つは、この懇談会は大変難しいものだということである。この懇談会は基本的に争議権について議論をしてくれという話だが、実は協約権の行方や使用者機関については、必ずしも十分に明らかではない。しかし、私の推測だが、そのようなことについては政府内で随分議論をしておられるけれども、争議権の置き方によって決断をしたい部分もあるので、この懇談会に議論してほしいと頼まれているではないか。普通では、使用者機関がどうなるのかということを知らないと、争議権と言われても、これを押さえられるのかどうか分からないという議論ではある。時間が無いということをお大臣が一生懸命言っておられるのは、そこも決めかねて、こちらの議論によってその最終的な姿も決めるということかなと、私自身は想像している。

そのような点で言うと、随分無理なお願いをされたと思うが、最終的な議論の持っていき方としては、「このような場合にはこうなるだろう、このようなことになったらこうだろう」と、条件付きの議論になるのかなと、私自身は考えている。

冒頭と途中退室される際のお大臣のご発言のニュアンスが違っていた。冒頭では結論を出してほしいという趣旨のことを言っておられたが、途中退室されるときに「政治で判断する」と言っておられた。少し安心したが、私自身としては、この委員会では、一義的な結論が出るということは議論の出し方として大変難しいので、「このような条件であればこのような結論になるでしょう」と十分に狭まって、ここにおられる方の意見が一致すれば一定の結論を出してもよろしいかと思うが、これはいかにも唐突な議論であり、政府の方が決断をされたときに「そのような議論で決断したのか」と国民が理解してもらうための材料の提供が重要だと感じる。

この資料を見ても、それほど選択肢があるわけではない。狭くなっている公務の世界で公務員の皆さんに、どんどんストをしていただいてそれで決着してくれということは、我々ほとんど全員が考えていない世界ではないか。しかし、論理的な構成として、争議を前提とする構成がよろしいのか、どのような制限があるのか、あるいはそのようなことはそもそも考えないほうがよろしいのかということをお議論することである。ここでの議論はすべて条件付きの議論になってきて、論点を残さないようにしっかりと詰めていくことが我々の仕事ではないかと、私自身は感じている。もちろん、「こうすべきだ」というご意見がある方は当然で

ある。

この論点に沿って、行ったり来たりはするだろうが、終わったところでは、この論点については一通りの整理ができています、この場合はこの結論ということの整理ができていますのがここ数回の議論ではないか。

公務員の給料を下げるのか云々の議論について、大臣は「政治的なことは考えなくてよい、客観的に」と言われるが、この世界は客観的に、ということはない。論理的に区別されるということは前提として議論することだが、ストが減ってきたということ、実はストする必要もないということではあったけれども、私自身の意見から言うと、そのような議論が出ているということは、これまでは恵まれた環境の中で、そして他律的な労使関係であっても、労使ともがそれぞれについて、それほど不満なくやってきたということ。ところが、使用者側として政権をとっておられる民主党、あるいは閣僚は、一定の公務員人件費をどうしたいという意思をお持ちであったりすると、それは何らかのこの状況に変化をもたらしたいということではないか。それが公務員の給料は下げるということにつながるかどうかは別の問題だが、一定の変化をもたらされる可能性がある中で、やはり公務員をめぐる状況が厳しいということは前提であり、ストは減ってきたから大丈夫という訳にはいかない。財政が厳しい中で一定の制約があるかもしれない。現状で他律的な労使関係をしていても、国会で予算が決まってしまうばそうであるし、人事院勧告をどうするかということは政権の責任ですることである。独立したことではあるが、そのような厳しい状況が出てきても、問題が処理できるような制度にしなければならないことは念頭に置かなければならないと感じている。

(今野座長)

今のご意見の前半の議論の進め方の件だが、使用者機関をどう考えるかとか、あるいは労働協約締結権の問題をどう考えるか、どのような仕組みになってくるかということによって、争議権の問題もいろいろ異なるかもしれないという話だったが、やってみなければ分からない。どのような意味かという、例えば協約締結権の問題で「そこがAになったらこうなる、Bになったらこうなる、Cになったらこうなる」という議論もできるし、「そこはBである」と決めてしまうこともできて、おそらく選択肢は複数である。前提条件を複数置いて、選択肢を複数で、複数掛ける複数でたくさんの複数という議論の仕方もあり得るし、前提条件を「どう考えても大体そこはこの辺の範囲内」と決めて、選択肢を複数考えるという議論の仕方もあり、前提条件をフィックスするとした

らどこにフィックスさせるかということ、ここに集まっている人たちが大体その辺で合意できるということがあれば、そこでフィックスしてしまえばよいという議論もあり得ると思う。そこは最初から決め打ちしないで、やりながら考えようかなと私は思っている。

(渡辺委員)

資料10の④で、使用者（政府）の対抗手段とあるが、例えば、非現業公務員のある省でストライキが行われたときに、そのストライキはだれに対して行われているのか。その省特有の就業条件、勤務条件について行われている。その場合、使用者と政府の区別はあり得るわけで、使用者は交渉の相手方で、その交渉によって決裂して争議行為が起これば政府が困る。そして国民も困る。そして政府が緊急調整なり仲裁の申請をする。やはり争議権の問題は、だれに対して行われて、それを政府としてどのように処理するか、判定機関がどう処理するかという問題と不可分なので、団体交渉のあり方、協約締結の範囲とか、そのような問題と分けて論ずることは本来できない。したがって、ここでの議論も、今野座長の労使関係制度検討委員会の協約締結権の検討結果を十分踏まえた上で議論していく必要があると思う。

(原田委員)

NTTは1985年に民営化をしたが、それ以前はずっとストライキがあったが、民営化以降、今のところ多数労組は2回しかストライキを打っていない。

ストライキが減ってきて、どうしてそのような状況になっているのかと考えると、労使が会社の実態ということをかなり議論している。お互いが今後の発展を目指して、今どうあるべきかという議論をかなりやっているのだから、最終的に組合と会社で折り合えるというところを、建設的な妥結に至っているのではないかと私は評価している。

そのような意味でいうと、公務員の世界で何をもって交渉するのか、どのような指標なのか、メルクマールをどう考えて、どのレベルでオーケーとするとかしないとか、非常に難しいのではないかと思っている。そういった協約締結権の問題も含めた形で、団体交渉権をどう考えるかなどを詰めないと、争議権の問題はなかなか語りにくいのではないかと思っている。

(今野座長)

私が先ほど言ったことと、また繰り返しになるが、ここでの議論で、例えば協約締結権の問題とか、団体交渉の仕掛けがはっきりしないと争議権は議論できないということが、ここで結論になったならばそれでも

よいし、その団体交渉の仕掛けが少し分からなくてもある程度議論できるということならそうしたほうがよい。もし前者であれば、「交渉の仕組みがこのような仕掛けになったときにはこうなるでしょう、このような仕掛けになったらこうなるでしょう」、あるいは、「全部できないから、とりあえずこれだというように決めてしまって、これを選択させるとしたらこのようなことがあるでしょう」という議論の仕方をしていくことになると思う。だから、やってみなければわからないというのは、渡辺委員がおっしゃられたとおりで、団体交渉の結果、その先に争議権があるので、団体交渉がどうなっているのかよくわからなくて争議権の議論できるのかということもあり得るかもしれない。もしかしたら、抽象的に我々が仕掛けを制度設計するのであれば、そこは捨象しても平気かもしれない。具体的に設計するときは無理だと思うが、その辺の兼ね合いは、ここで議論してみないとわからないと思っている。

(与良委員)

その点について、まず入り口の団体交渉がどのような感じになるか、今まで皆さんやったことがないのでわからない。それを例えばシミュレーションみたいなことを果たしてできるのか。事務方でイメージを与えてもらえるということは可能なのか。私も民間会社であり、それなりのイメージはあるつもりだが、そのようなところから考えないといけない。

スト権を付与しても余りストはしないという議論も、私はずっと考えてきた。私が勤めている新聞社は、最近の流行言葉で言うと、古くからある新しい公共である。マスメディアの公部分というのはやはりある。うちの会社も、シーズンが来れば毎回毎回ストやっているが、140年間、新聞発行ができなかったことは一回もない。恐らくほかの新聞社も、戦後の労働争議がすごく激しいときはどうだったかわからないが、ストをやったおかげで新聞発行ができなかったことは一回もない。ストをやるときの保安対策を、非組合員がローテーションをつくってやるというようなことになっている。だから、そのようなイメージなのかなと思ってもみたりする。

一方、どんどんストは減っているし、労働組合の組織率はどんどん落ちている。これが公務員の世界でどうなるかということも、なかなか想像できないところではないか。経済状況や時代状況にもよるし、このご時世、もしかしたら労働組合はもっと見直されるかもしれないと、最近の若い人たちを見ていると、私は思っている。

何か具体的にイメージできるような材料があると話しやすくなるのかなという感じがする。

(丸山委員)

自律的労使関係を措置することからすると、団体交渉権のあり方をどうするかは、いろいろな方法があると思う。争議権が労使を対等にする基盤であると思ふ。このようなことからすれば、話があったように、付与したからストライキを実施するというのと違うのではないか。付与することと、実施することはまた別のことである。そのような意味では自律的労使関係を措置するのだから、純粹に労使関係を対等の立場にしていくには争議権を付与する。そのためには、どのような障害が出てくるか。その障害はいろいろな制約が必要だから、そこをどうするかをまた論じればよい。そのようにしていかないと、整理がなかなかつかないのではないか。

最近ストライキがないという話が随分出されるが、昭和57年に人勤が凍結されて、これが解除されるまで3年か4年かかった。その間は、民間並みの賃金をよこせということでストライキがあつて、それ以降は余り国家公務員もストライキがないという状況である。だからといって、人勤が完全実施されているかといったら、必ずしもそうではなく、指定職等上のほうは未実施があつた。組合員給与は下がってきたが、代償措置論がそれなりに機能してきたということである。

ただし、私は、公務員制度改革はやっぱり道半ばであると思う。要するに能力実績の給与人事管理や、天下りの規制などが先行して動いている。そうすると、その次は何をやっていくのか。集大成するには相当のことをやらなければならないので、人勤制度という決定システムができるのに、60年かかったと言っていい。これから新しい制度をつくっていくのに、数年かかるだろうと思う。そのような意味でも、ここは後ろに下がるのではなくて、前に出ていく。前に出ていくときは、国民的な合意を得る必要があり、圧倒的に民間の企業で働いている人が多いので、民間に準じて公務も権利を付与する。しかし、公務の特殊性があるので、そこは制約をするという考え方がよいのではないか。

(今野座長)

この争議権の議論をするときに、前提条件として、一番重要なのは、団体交渉の仕掛けや協約締結権の問題など、その辺と争議権とにどのようなインタラクションがあるのか。少なくとも争議権を考える場合は、インタラクションがあるとすれば、団体交渉の仕掛けの部分とこの部分とこの部分が重要だというのは、頭に入れておいたほうがよさそうなので、そこは事務局で整理できるか。いろいろ検討して相互に関係ないという話になると、議論は単純になってよいが、そこは一度考えてみる必

要がある。

(笹島審議官)

今議論があったように、協約締結権だけを前提にした制度設計は、もちろんできないわけではない。

我々として、協約締結権を中心に制度設計をしており、その中でさらに争議権についてどうするかという観点でご議論いただいているわけだが、まさに与良委員がおっしゃったように、どのような局面で誰に対してそのようなことが起こり得るのかは、当然その協約締結権の議論とセットであるということは我々もよく承知している。労使交渉の最終段階でストの議論もあるので、その途中までの労使交渉が誰に対してどのような局面で、どの項目にしてやるというのが当然あるだろう。

これについては、政府部内での検討段階で、第3回会合以降ぐらいには、その辺も提示させていただきながら、ご議論いただくということでお許しいただければと思う。

(今野座長)

そのとき、実は2つのやり方があると思う。1つは、考慮しなければいけない箱はこれということをご明示して、お互いに考えていくということと、次の段階は、この箱の中のコンテンツがどうなるかということである。今おっしゃられたのはコンテンツの話をしているので、とりあえず箱でよいのかもしれない。

争議権の問題を考えるときに、交渉の仕掛けの「この部分の箱とこの部分の箱とこの部分の箱が影響する場合」を考えておかなければいけない。コンテンツの例示が必要であれば、例示として、私が責任者でやった労使関係制度検討委員会におけるパターン2ではこうだ、ということでも良い。政府決定のコンテンツがどうなっていると言われるときついでから、そこまでいなくて良いと思う。

(渡辺委員)

争議権が少なくなったことについて、経済分野のご専門の方から話があったが、民間の場合、使用者はそれで喜んでいるかということ、必ずしもそうではない。争議が激減してくる時期というのは、従業員の企業定着率が非常に低くなっていく時期と重なっているように私は認識している。つまり、組合は争議行為をすることはなくなったけれども、個人レベルで転職職をしていく。80年以降、特にそのような現象が明らかになったわけであり、公務員の場合には長期雇用、長期任用だが、働く意欲や想像力とか、サービスへの献身とか、いわば職の遂行の質が問われてくるような事態になるのではないかと。争議行為があるのかないのかとい

うことは、集団的なものはなくなったが、それが個人レベルのビヘイビアにどう反映しているかということは分析した上で、争議権の問題も考えるべきだと私は思っている。

(櫻井委員)

まず1つは進め方について、民主党政権になってから、この種の審議会的な、懇談会的な進め方の一つの悪いパターンは、「後で政治判断しますから」といって、大体両論併記になって、何か無機質なマトリックスが出てくるというのがある。対立する意見がますます対立して話が終わって、そのまま政務に返すというパターンを幾つか経験した。それはよろしくないので、かえって話がまとまらなくなるというか、亀裂が深まるということもあって、やる意味が余りないので、今回投げられた問題について、素直に答えるということは忖度しながらやっていくということが基本的には大事ではないかと思う。

そうすると、争議権というものについてどう議論するかということで、要するに労働者の側のほうに対抗手段を与えて、労使関係が当事者同士で話し合いができるような、第三者に頼らずに、そのようなツールがつかれないだろうかという問題設定で、テクニカルに議論できるのではないか。

公務員の場合に争議権を与えたときに何が問題かと考えると、争議行為をしてストライキをして、公務が停滞したときに、ダイレクトな使用者側は究極な無責任状態ということもあり得て、これが公務の最大の問題になってしまう。だから、そこをクリアできるような制度設計が大事で、争議をするほうは覚悟を持ってやる。それが乱用的なものであるということであれば、相応のリアクションがあり得るという仕組みにしなければならないし、争議行為をかけられた国の側のほうで痛みを感じる仕組みがないといけない。それが最終的な国民の世論の批判というだけでは遠過ぎるということがあるので、仕組みの中にそのような仕掛けがつかれるのかどうかというあたりで考えると、一つは中立的に制度設計ができるのかなと思う。

協約締結権との関係では、フランス型とドイツ型とは類型が違う。だから、そのような意味では切り離すこともできるし、関連させることもできるという整理になると思うので、外国法制度も少し深掘りしていただいて、モデル的なものを提示していただくとよいのではないか。

ドイツについては、私も最近詳しくフォローしていないが、公法と私法の議論は、日本の場合は公法と私法の区別ができていないという大前提が戦後の行政法学はあって、そこが問題である。したがって、ドイツ

の議論がどのように日本の議論にデフォルメできるのかどうかについては、簡単には切れず、両方またがっていくので、もう少し厳密な議論が必要だろうと思う。

(今野座長)

櫻井委員が言われた前半の件について、ベストはこれしかないという案をここで作くれたらベストなので、そこに向かってできる範囲内でやるということである。

もう一つ重要だろうと思うことは、この争議権の問題は、それぞれについて皆さんの意見を言っていたかかないと、考慮しなければならない変数の幅がわからない。下手すればそのまま混乱のうちに終わるということかもしれないし、うまくいけば一個にまとまるかもしれない。それはやってみなければわからないと思っている。

できればどこかにおさめていきたいとは思っており、その方向で努力する。

(石原委員)

これからの議論の大前提になる基本的なスタンス、考え方を述べたい。公務員労働者は、労働者としての面と公務員という特殊な地位、立場が両面ある。丸山委員がおっしゃったように、労使双方が対等の立場でそれぞれの力を発揮しやすくするという意味では、争議権まで与えるのは終始一貫している、これは労働者の側面からそのような議論になると思う。

一方、公務員の特殊性を考えると、そもそも公務員を職業として選択するという段階から、公務員の特殊性はある程度納得した上で、公務員になっていただいたと思う。そうすると、公務員は言うまでもなく、全体の奉仕者としての立場に立つわけである。どのような職種であっても、民間の企業の労働者と違って、公務員は国民全体、住民全体の奉仕者としての立場に立っている。それを納得した上で公務員を志望し、また採用されている。

労働者としての立場を考える場合でも、雇用の確保というものが、民間の企業と公務員の場合は、ゆえなくして解雇されないという面では公務員のほうが保護されていると思う。民間の場合は会社が傾けば理屈なしに整理されているので、公務員の場合には、政府や地方自治体が、最終的には税制改正その他によって財源を確保して、少なくとも採用した公務員は本人が一生懸命務めている限りは解雇しないという前提に立っている。公務員の持っている使命や特殊性と、労働者としての基本的な権利と、その調和を考える場合に、民間の企業の場合に比べて、公務員

の労働者の特殊性という点は大いに考えていただく必要があるのではないか。そこを外してしまうと議論がなかなかまとまらないと思う。公務員制度の議論は、その大前提に立って進めていただきたいと思う。

(今野座長)

今日は活発なご議論ありがとうございました。次回以降、資料10の論点に沿って順番にやっていきたいと思うが、今日議論いただいた点で追加しなければならない論点などがあるだろうから、それを整理して、基本的には資料10に沿って順番に議論をしていきたいと思う。

○ 次回会合の開催については、11月30日に行うこととされた。

以 上

<文責：国家公務員制度改革推進本部事務局（速報のため事後修正の可能性あり）>