

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（第2回）
議事要旨

1 日時

平成22年11月30日（火） 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、山川隆一委員、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） 意見交換
- （3） 閉会

5 議事の概要

- 第2回懇談会より参加の山川委員の紹介が行われた。
- 第1回懇談会におけるご質問に対する回答（資料1）について、事務局より説明が行われた。
- 争議権に係る主な論点等（資料2から資料3）について、座長及び事務局より説明が行われ、資料3の22ページまでについて自由討議が行われた。

（今野座長）

資料2について、前回の議論を踏まえて論点の肉づけと、※印では各委

員から前回出た意見の主要なものを整理している構成になっている。この構成等については全体としての同意はいただいていると思うが、ご意見があればこれからの議論の中でも言っていただきたい。

(櫻井委員)

問題の立て方について少し違和感がある。1つは全農林判決の取り扱い方である。これは学問的というか専門的な分野の話になるかもしれないが、労働法の議論は、主として判例主導で形成されている学問分野という認識が基本的にあり、相対的に判例の重要性は高いと思う。

他方で公務員制度との関連で考えていくと、行政法の分野では、むしろ判例自体に法源性があるのかということが根本的には問われるところが常にある。むしろ法律をどうつくるか、どのように制度設計するのかというところに関心がある。その意味では、全農林判決だけではないが、判決にやや重きを置き過ぎているのではないかという気がするのと、結局は、判例といっても一事案に対する一解決にすぎないというのが基本であって、そこから何を読み取るかということはある程度はあり得ると思うが、議論の一つの素材にとどまる。それを大前提にして、当該判決をどうみるかとかいうことについて、相対化していただく必要があるのではないか。

もう一つはそれを前提にした上で、全農林判決について述べれば、判決自体も、公務員の場合も自己の労務を提供することによって生活の資を得ているという点では、一般の勤労者と異なることはないということが大前提に言っており、憲法第28条の労働基本権の保障は公務員についても及ぶということがあくまでも大前提とされている。

したがって、問題の立て方という意味では、国民が実質的な使用者だという言い方にいきなり立ってしまうと、議論が最初から錯綜して道筋が見えにくい。まずは、まさに勤労者としての公務員について労働基本権はどのようにあるべきなのか、ということにつき憲法がこれをなるべく保障すべきだと言っていることは否定しようもなく、現行制度は非現業公務員30万人について、一律に否定するような形で来ているが、やはり広範にすぎるのではないかということは誰しも思うことである。基本的には憲法の保障が及んでいるということだとすると、国と公務員との関係でどうかという二者関係を立てた上で、「公務」という職業の性質に応じて弊害が具体的にあるということであれば、それはあってはいけないことなので、それに対する措置を具体的に法律論として考えればよい。最初からその点をチャンポンで議論すると「およそ公務員であるから基本権は制約されなければならぬ」という議論になってしまい、話が終わってしまう。その点を文章にうまく落とせるかどうか分からないが、問題の立て方という点につ

いては2点、意見として申し上げたい。

(山川委員)

判例重視という点では、確かに固いかもしれないので一部同意する点があるが、全農林判決に対する議論は、争議権を制約することが憲法上許されるかという視点でなされたものである。これから議論することは、立法裁量の中で争議権を付与すべきかということであり、全農林判決で上げられた理屈は、立法裁量の妥当性の判断の中で、判決ではこれこれこういうことを言っているが、どう考えるべきかという点での検証になるのではないか。

ただし、全農林判決や名古屋中郵判決は、一方で憲法上の原理である勤務条件法定主義や財政民主主義を持ち出し、憲法対憲法の話に持って行って調整を図った点は非常に巧妙なところであり、立法裁量の問題だとしても、他方で財政民主主義や勤務条件法定主義の観点から、裁量を限定する要因があるのではないかという点は、細部の問題だとしてもあるのではないか。

争議権の意義は、全農林判決にもかかわってくるが、典型的には団体交渉を促進する圧力手段である点にあり、資料の問題意識の立て方としては「自律的労使関係を構築する上での争議権の意義」と書いてあるが、むしろ「争議権の付与を考える上での自律的労使関係の意義」という問題が重要になってくるのではないか。つまり、自律性が確保されていれば、今の民間企業の労使関係のようにあまり争議行為に訴えることはなくなる。しかし、外部的要因により自律性がなくなり、あるいは制約される状態になると、当事者間の交渉だけでは自主的に決定できないので争議行為が多くなってしまう。オイルショックのときに民間企業でも争議行為が多かったことも、企業にとっても外部要因が大きく、自律的に企業で決定できないような状況になったからではないか。逆に言うと、自律的労使関係がどれだけ充実しているかが争議行為を付与してうまくいくかどうかを左右する面があって、それは日本企業のあり方や公務のあり方などいろいろなことにかかわるので、長期的な視野で交渉システムがどのように働いていくのかということも考慮する必要がある。

(渡辺委員)

判例の法源性についての意見が出たが、判例の提起している問題を相対化して考えるべきだという点では私も全く同感である。例えば、三菱樹脂事件の最高裁判決（昭和48年）は企業の採用の自由を強調しているが、その後、雇用機会均等法が制定されて、募集採用について「男女差別の禁止」があり、雇用対策法は年齢による採用差別について一定の制約をし障

害者雇用促進法はその雇用率を上げるように雇用調整金制度によって間接的に採用の自由に対する制約を加えている。高年齢者雇用安定法は定年後の雇用継続義務を法制化するに至っている。

このように、三菱樹脂事件の最高裁判決でいう企業の人材確保の根幹に触れる採用の自由も時代の推移によって重要な点で修正をされたり、ある程度制約をされたりしており、立法政策によっても考え方も事実相対化されてきている。全農林警職法事件も立法裁量によってかくあるべしと、改善すべき点があれば、相対化して考えるべきことであると私は思う。

人事院勧告に書いてあるかもしれないが、櫻井委員のご指摘の2点目は具体的な政策の問題であるが、1点目は理念的な問題であって、公務員の場合は民間の労働者の場合と比べて市場の抑制力という内在的制約が存在しないということが指摘されているが、議会による抑制力はあるわけであり、特定独法第16条では「労使が合意しても政府を拘束しない、法律ができるまでは、いかなる支出もしてはいけない」と歯どめをかけている。その方面について、人事院報告はどのように考えるかということも一緒に記さないと、偏った意見になるのではないか。

(今野座長)

渡辺委員が言われたことについて、人事院報告では言及はされているのか。

(笹島審議官)

現行の仕組みを説明する中で、「内閣は法律及び予算による国会の統制のもとで使用者としての当事者能力が一定程度制約されている。また、国家公務員も労働基本権を保障される勤労者であるが、その地位の特殊性や職務の公共性などから労働基本権が制約されている」といった記述であり、国会との調整についての直接的な言及はなかったと思う。

(櫻井委員)

山川委員が「この問題は憲法対憲法の対立だ」とおっしゃったが、それは正確ではないと思う。

財政民主主義や議会制民主主義の話は、憲法の日本の統治構造がそうになっているということであり、勤労者の権利があって、それを踏まえた上で公務の特殊性をどのように考えるかということについての原則がある。それは最終的に国会が法律で決めるのは当たり前のことで、ふたつの憲法原理は次元を異にする。憲法上の価値対立があるということではなくて、まさに法律をどのようにつくるべきかということについての専門的な知見を集約することがこの懇談会のミッションだと思うし、議論の立て方として、そのように捉えてしまうこと自体が間違いだと思う。

2点目について、官と民の関係は、この十数年来、劇的に変わっている。一番象徴的な官と民の関係をどのように整理するかについての典型的な法律が「公共サービス改革法」であり平成18年にできた。市場化テスト法と言っていたものだが、これは公権力の行使は公務員でなければできないかどうかコアな議論としてある。官がやるべきこととか民がやるべきことか、官と民がどのように違うのかということについて、基本的には明確な線は引けないという前提が基本的な考えとしてあると理解される。

ただし、その場合も、いわゆる「行政処分」という言葉が法律には出てくるが、公権力の行使については、やはり他の公務とは違うのではないかということで、ハードルを1つ高くして、法律自体が公共サービスを民間事業者にやらせるかどうかについての手続を定めたということで、実体的には判断基準を余り示していないという点がこの法律の特徴である。今はいまひとつ活用されていないが、それが当時つくられたときの直近の価値判断であり、公の領域と民間の領域の決定をすることについての一つのモデル的な水準を示しているのではないか。

その場合に、民間事業者に公務をやらせるときにどうするかということを考えなければならない。その場合は、遂行主体が官であっても民であっても、遂行されるサービスの性質は相手方との関係では変わらないという前提があるので、仮に民間事業者に契約形式で仕事をやらせるにしても、いろいろ制約があり得るだろうという議論を立てていくということがこの考え方であり、そこまで劇的に変わっている。そうだとすると昭和40年代の判決云々という話では、前提条件の相違を踏まえないと有意義な議論にならないのではないか。

(今野座長)

公共サービスを提供するときに官民のどちらでもよいとなった場合に民に任せてストライキが起きて、公共サービスが止まってしまい甚大な影響が及ぼすおそれがあるようなところは、実質上は民にはやらせていないのか。

(櫻井委員)

カテゴリーとしてやらせないという考えは、採っていないということである。民間事業者である以上、当然ストライキもあり得るという前提である。しかし、そこまで話は深刻化していないので、あるという前提で、その公務としての性質を担保するための諸条件を個別契約の中で決めていくという考え方である。理念的に与える与えないという話ではなく、あるという前提でどうかと考えるのだと思う。

関連して言うと、建築確認については公権力の行使であるが平成10年に

民間開放をやっている。この民間開放は、完全に株式会社に建築確認をやらせるということで非常に画期的なものであったが、その場合、建築確認を実施する会社が争議権を行使してはいけないという議論は一切出ていなかったと思うし、おそらくやろうと思えば今でもできるのではないか。そのような立法例も既にあるということは参考になると思う。

(吉崎委員)

市場化テストの日本国内の適用について私はよく存じ上げないが、もともとアメリカのシカゴの自治体で始めた事案であり、そこでのストライキの話は全く出ていない。

なぜかというところ、この仕事をやるのは官がよいのか民がよいのかを競わせた上で、民がよかったら民を入れるとなっている。ただし、それは期間限定であり、そこでストライキをやるような業者に対しては、次に仕事は来ないだろうという意味で抑止力が働いていることだったと思う。

(山川委員)

櫻井委員の意見に一部反論するが、一部は同意する。「憲法原理と憲法原理の対立」については、以前の判例では公共の福祉と争議権の対立として捉えていたものを、全農林判決や名古屋中郵判決は、争議権と財政民主主義や勤務条件法定主義との対立や調整として捉えなおした。その点は両判例そのものあるいは調査官の解説等を読んでも、読み取れるのではないかと思う。ただし、問題はこの先で、そのことから結論が導き出されるというわけではなくて、調整の問題だとすると、きめ細かにどのように調整を図るかということ立法裁量の問題として考えるべきである。その点では恐らく差がないと思っている。

(今野座長)

櫻井委員の意見としては、極端なことを言うと憲法第28条が最初であり、それを適用していくときに公務の制約というものが入るということか。一種の制約条件として、勤務条件法定主義などが入ってくる。だから、乱暴なことを言うと順番は後の方がランクは下になるのか。

(櫻井委員)

次元が違うということである。

(今野座長)

それを両方とも対等に見て解を解いていく考え方と、憲法第28条があって、展開するとき制約条件で横に入ってくるという考え方の展開の仕方が違うのではないかと思ったが。

(山川委員)

調整の結果どうなるかによって上下関係が決まるという感じもする。誤

解の無いように申し上げておくが、私は全農林判決に全面的に賛成する立場で述べているわけでは必ずしもない。

(吉崎委員)

民間にできることは民間へということは、基本的に私は正しいことだと思っている。NTTやJRができるということに関しては、国民的な合意があって、あれはよかったことだと思う。そうすることによって、争議権の範囲も広がってきたという歴史がある。

ただし、ここで議論すべきことは官と民のどちらがやってもよいような幅の広いグレーゾーンではなく、全体の奉仕者としての公務員のコアな部分の争議権をどう考えるかということが重要なのではないか。官から民への議論をするといろいろな話が出てくるかと思うが、そちらがメインではないと思う。

(原田委員)

日本電信電話（NTT）には争議権があるが、労使協約の中で通信の疎通に関するものには最低配置を行うことにしており、故障修理や受付などのネットワーク監視については支障を及ぼさないように最低限維持するとして、争議が仮に起こっても、体制をつくるということにしている。

公共の利益を損なうおそれがある業務という概念だとは思っているが、公務員は、我々民間からするとお客様は国民であると思う。国民の生活に影響の有る無しという議論もあるが、公務員の仕事は程度問題や間接・直接など業務の性格、種類によって違うが、いずれにしても国民の生活に何がしかの影響を与える仕事をされていると思う。

先ほどの市場化テストの話では、民間に任せられるものは民間でやればよいという類の仕事だと思う。それは仮に争議行為が起こってもよいだろうという判断がどこかにあったと思う。その観点では、公務員に争議権を付与するとした際に、国民が納得できる内容かどうかということ、第一に考えたほうがよいと思う。

全農林判決も非常に重要な論点を出していただいているし、時代は変わっているという議論は当然あると思うが、その判決は現代に来て、このような要素で変わっているのだということをしっかり押さえていかないと、納得感は生まれないのではないか。

(与良委員)

私もその判決については、時代状況が変わっていると見てよいと思っている。

どのように変わっているかという話だが、全く個人的な意見だが、何でもかんでも官から民にすればよいというものではなかったと思っている。

今は公共の仕事もっと大事になっている時代であると思っていて、さらにその中間として「新しい公共」のような考え方も生まれているという時代に入っている。

要するに「公」というものがより大事な世の中になっているという視点がまずあって、それともう一つ、「公」というものがとても大事な世の中に、財政再建が必要であるという視点で見渡さなければならぬ。このような話をすると「またリストラか」といって丸山委員にお叱りを受けるが、基本はそこだと思ふ。その兼ね合いをどうするかという点で私は捉えていて、そのような厳しい状況に置かれるのであれば、労使が対等で話合うことも必要だし、それからどのように制限をつけるかという点は課題だが、スト権も付与することはやむを得ないこととして、私は組み立てている。

国民に理解されるかどうかの話として、人事院勧告に対する不信感がすごくある。我々も民間と公務員の給与比較をするが、比較するための数字がない。モデル賃金で比較するのかとても難しく、結局、「印象として高い」というような話になっている。何か比較みたいなものがあるのか、公務員の給与に対する世論調査があるのか。あれば出してほしい。

今後の話としていうと、使用者が主体的に勤務条件を考える場合の「使用者」は、この論議では誰になっているのか。首相、政務三役、次官、局長か。

(今野座長)

この懇談会ではその議論はしていない。労使関係制度検討委員会でも労使関係の問題を検討していたが、使用者をどのようにするかは人事管理上の問題であり、極端に言うとノータッチであった、それはそのような機関があることを前提に仕組みは設計するという形でやってきた。その辺は「これだ」という決め打ちはできない状況なので、結果的には幅を持って議論をするということになる。

(笹島審議官)

使用者機関のあり方は、非常に大きな議論であろうかと思う。一般的に労使関係と言った場合に、どのような権限が配分されているかに拠るところもあり、今のコンテキストで言うと、例えば法律を出す主体であるとか内閣としての方針を定める主体とか、そのようなものが使用者としての概念に近いという感じはしている。

(与良委員)

議会制民主主義との関係でも、使用者をクリアにしておいたほうがよいのではないか。

(石原委員)

公務員の場合では誰が使用者か「使用者側」とはよく言うが、だれが使用者かと詰めていくと、各省とも公務員の任命権は大臣が持っている。地方自治体の場合は知事であり市町村長である。したがって詰めていけばそうだが、その周辺にいる局長などは使用者側として認識されている。

(丸山委員) 中央人事管理機関は人事院と内閣総理大臣と2つあるが、労働側から議論すると、各省が事務事業に基づいて給与人事管理をおこなう。しかし、その給与や定数や勤務時間などは人事院に権能があって、年金とか医療やあるいは宿舎とか旅費などは財務省に権限があり、総務省が国公法を規定して使用者を代表しているという分散管理である。

そうすると、どこに使用者があって、どこと交渉をして調整したらよいかがよくわからない。したがって、中央人事管理機関をしっかりと打ち立てて、そこと基本的な大きなものは交渉して決めて、具体的なものは各省でまた議論をするという流れになっていくべきではないか。

全農林判決の話が出たので申し上げておきたいが、この判決は適切な代償措置等があれば憲法に保障した基本権を制約しても違反ではないということを示して、具体的なものは、立法政策にも拠るとも言っている。今日時点の社会や経済情勢の変化を踏まえたときに、公務公共サービスは官から民へ随分流れた。あるいは非特定の独立行政法人化、これは最初特定だったが、あつという間に非特定になって、地方では指定管理者制度ができ上がった。このような環境の変化を見ると、法務サービスの担い手も随分多様化している。そのようなことなので、最高裁判決を絶対的なものとして位置づけるという時代状況ではなくなったのではないか。そのような意味では、時代にあわせて見直していけばよいのではないか。専門調査会の際にもこれが随分論議になったが、最高裁判例で憲法に違反しないという時点から人勸制度が半世紀以上も経過した。現実的に代償措置論を含めずっと機能してきた経過からすれば、この判例はある意味定着してきたということは認めざるを得ないと思う。そのような意味で、重要な点が非常に多く含まれている。その点はお互いに認識した上で、現代の観点に立って立法政策的に考えたらどうかということが、専門調査会のまとめだったと思う。したがって、今回の議論もそのような進行形の中で考えていくことがよいのではないか。

(今野座長)

櫻井委員の言葉で言うと、全農林判決の結果は相対化して考えるということである。相対化も幅があると思うが、皆さんの全体的な意見としては相対化して考えるということだろうと理解した。

(飯尾座長代理)

「使用者側とは何か」とは、まさに今回の公務員制度改革の柱の一つであり、私の理解では、与野党ともに責任ある使用者機関を確立するということは、基本法以来言っているところで、具体的なあり方はともかくとして、それはできるということである。これは前提にして、いかなるものであっても、憲法上、最終的な責任は総理大臣、内閣にあるが、具体的なところはそれぞれで交渉している。責任のある部署を定めようということは、既に一致しているところだろうと思う。

それから考えると、これまで公務員の世界では、交渉や労使関係というのをあまり正面から取り扱ってなく、さまざまな労働基本権の問題も一律に議論を避けてきた。全農林警職法の話も、この名前だけが出てすべての議論が止まって、具体的な議論ができていなかった。判決をよく読めば、今は違憲でないということを行っているだけであり、争議権を与えるべきでないと言っている判例では決してないので、それは相対化して議論しようということである。ここでは具体的に議論しなければならないことは当然であって、そこで考えないといけないのは、これまでの議論の積み重ねが十分でないので、大きな粗い議論からせざるを得ないということをお我々も十分に認識しないとイケない。

最近の公務の変化ということでは、一方で公務自体がスパッと切れるわけではなくて、公務といってもさまざまなものがある。市場化テストの話をお櫻井委員はおっしゃったが、公務員と名がついておれば皆一律だというわけにはいかないという議論は当然出ている。先ほどから争議権どころか団結権も制限している職種について話が出たが、職務に応じた議論の仕方をしないとイケないので、一律にあるとかないとかという議論では済まないだろう。

この20年間あるいは30年間を見ると民営化のさまざまなことをして、あるいは独法などをつくっていて、公務で一般の現業に近いところはどんどん別の類型になってしまっている。今でも公務員だと言っている類型は、昔に比べれば狭くなってしまっている。狭くなっているから全員がコアかということ、そうではないという議論はあるかと思うが、その部分の議論が出てきて、特定独法や非特定独法とかいろいろあるが、かなり外に出てしまっていて、コアな部分が残っている中で議論をしないとイケない。

そのようなことを一般の有権者に理解してもらった上でこの議論をしないと、いきなり警察職員を想像して、スト権の話にならないように、そこは区別した結論をお我々は出さなければイケない。丁寧な議論が必要である。

その上で、さらに論点を加えると、このような懇談会を開いて争議権の付与について議論をしていると、見出しとして「争議権付与か否か」みた

いになるが、ここで議論すべきは、全農林判決も相対化するということは結論自体もある程度相対化せざるを得ないということである。

現状ではスト権はなく、かつても無かった。ところが、スト権の無かった時代にもストは起こっておったということで、スト権は与えればストが起こって、与えなければストが起こらないということではなくて、与えなくても労使関係が乱れてしまえば違法ストは起こってしまうということである。

あるいは、スト権を与えてもしっかりとした労使関係が築ければ、実質としてのストは起こらない。我々が望んでいるのは、ストをしなくてもよいような関係をつくるということである。

この懇談会で考えないといけないのは、国民にとってストが起こるというのはよろしくないことであるので、与えるとしたらストを起こさないような労使関係はこのようなものである、与えないとしたらどうだ、ということである。これから給与等の制限をしなければならぬかという、かつてのオイルショック以降のような状況が起こったときに、スト権を与えなくてもストが起こらないためにはどのような工夫があるのだろうか。現行制度では、スト権を与えなくても、かつてと同じ制度であるので労使関係が厳しくなると違法ストが起こってしまうということである。

しっかりとした労使関係を築くためには、スト権を与えなくてもきちんとした手だてを講じないといけないので、人事院勧告という代償措置があるから大丈夫だとは済まない。人事院勧告があっても守るかどうかが限界はあり、守っているからストが起こっていないわけで、守りにくいような状況になったときでも、ストを起こさないためにはどのような調整方法があるのかということをも丁寧に国民に対して伝えていけば理解は得られる。

国民の理解は非常に得にくい、距離が非常にあるように思われるので、我々はそのことは認識して議論をしないといけない。

(吉崎委員)

国民の理解が得にくいという例を1つご紹介すると、昨日ライブドアのネットアンケートを見たら、「公務員にスト権は必要かどうか」というものがやっていて「不要だ」が78.2%、「必要だ」が17.4%、「その他」が4.5%であった。コメント欄を見ると、一言で言うと「けしからぬ」という話であり、世の中で公務員はいかに人気がないかという、最近ありがちなネット世論となっている。

これを逆に「これは実は公務員の給与を減らすためにやっているんです」という説明がつくと、また逆転するのではないか。

(丸山委員)

給与を下げることを前提にしてシステムの議論をやることは難しいと思う。
(今野座長)

そこは、論理的には違うから分けていただきたい。

(丸山委員)

国民の理解をどう得るかというのは非常に重要なことだと思う。

ただし、争議権を付与するかどうかを国民に聞けば「公務が停滞するからうまくない」ということは自然の摂理みたいな意見だろう。そこで、何のためにやるのかというと、自律的労使関係というものは、お互いが勤務条件を決めて、それを守り合って、それをやれば行政サービスが効率化したり向上することに期待するという。そのような意味で働きがいある職場や活力ある職場を労使双方がつくるということがあって、それが国民のメリット、あるいは社会的なメリットになる。だから、争議権も民間と同じように、公務も考えていくべきではないのか。

ネットアンケートの例が示されたが、「国家公務員制度に関する特別世論調査」を昨年10月に内閣府から公表されている。それは交渉のあり方を質問しているわけだが、それを見ても民間と同様に労使交渉によって給与等の勤務条件を決める仕組みを導入すべきと思うかということに対して、「導入すべきだ」が29.9%、「どちらかといえば導入すべきだ」が30.1%で、合わせて60%が導入すべきだと言っている。

逆に「導入すべきではない」、「どちらかといえば導入すべきではない」は合わせても16%しかない。聞き方にはいろいろあるが、交渉のところでは随分来たなと思う。それを機能化していくためには、争議権をもう一回問題提起をして、そして判断をしていくという時期に来たのではないかと思っているので、その資料もぜひ出していただきたい。国民に対してメリットがない、あるいは公務員がストライキをしたら困るということは当然なので、それは後ほど出てくる規制のところ整理をしていく以外に私はないと思う。

(渡辺委員)

全農林判決で言えば、公務員といえども、勤労者として自分の労務を提供することによって生活の資を得ているものである点において、一般の勤労者と異なるところはないから、憲法第28条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ、この原則は揺るぎないものだと思う。

一つの考え方としては、地位の特殊性と職務の公共性が制限の理念的な根拠になっているわけだが、地位の特殊性ではなくて、職務の特殊性という概念を立てられたならば立てて、国民の生活、生命、身体あるいは安全、そのようなものに直接かかわるものであって、継続的、安定的な労務の提

供が必要だというものについては、ストライキ権を外して合理的な代償措置をもって代償するという方法、考え方は地位の特殊性ではなくて職務の特殊性という観点から、このハードパワーの行使については制限せざるを得ないだろうという点をどう考えるか。代償措置とともに検討する必要があるのではないかと以前から思っていた。

(石原委員)

公務員の提供する行政サービスの質によって民間と変わりのないものもあるのではないかと、だから一律に争議権を禁止することはいかがなものかというご意見もあるのかもしれないが、仮に警察官やその他職務の内容によってなじまないものは外すとしても、それ以外の公務員について、一般的に争議権を認めるという場合は、民間の労働者の場合と違い、公務員は、ゆえなく解雇されないと保護されている。そのところをどうするのか、ストライキ権を与えるのであれば、その保護を同時に外すのであれば、全く民間と同じ立場になると思うが、公務員は身分の地位を保護されながらストライキ権を与えるということは、単なる感情論ではなくて、民間の理解は得られないと思う。

(今野座長)

この点についてはまだ議論があるかと思うが、「交渉の調整の在り方」についても議論していただきたい。

(山川委員)

飯尾座長代理から代償措置の話もあったが、一体何を制約することに対する代償かを考える必要がある。人事院勧告は、現在の国家公務員法では協約締結権を含めた団体交渉権も制約しているから、その代償措置として、情勢適応の原則などを踏まえて適正な水準を勧告するものとなる。

ところが、団体交渉権、協約締結権を与えて争議権は制約するという場合は、代償措置の意味は、争議権制約に対する代償措置ということで、両者の大きな違いは財政状況を考慮できるかどうかだと思う。団体交渉権自体が制約されているとすると、財政状況は考えないで客観的に妥当な水準を設定することになる。しかし、団体交渉権が付与されていると、争議は交渉が行き詰った場合等の紛争解決のための手段なので、その代償措置の中では、財政状況も考慮できる。ラフな議論だが、代償措置を考える場合、何を制約することに対する代償かということを念頭に置く必要がある。

(櫻井委員)

調整をする場合で、誰と誰が交渉するのかということがコアの一つだと思う。中央人事管理機関は非常にイメージしにくくて、どうするかを、資料などを出していただいてイメージのシミュレーションをしないといけな

い。

もう一つは、組合関連の資料があり、官公庁関係の主要組合の系統概念図を出していただいたが、私はこれの詳細を知りたい。現実にはどのような感じで動いておられるのか。霞が関で赤い旗が時々立っているが、これも縦割りなのかと思いながら見ている。そこがどのように交渉するのかというときの前提条件として、ご説明を補充していただきたい。

議論としては、カテゴリカルに議論するのではなくて、どのような調整があり得るのか、どのような範囲の人たちに付与できるのか付与できないのかという議論に既に入るべきだと思う。例えば、資料3の11ページにモデルケースが出ているが、争議権を与えるを与えないといっても、交渉の手続のセットの仕方はいろいろあり得る。例えば、強制仲裁のやり方についての要件、争議権が無いのであれば強制仲裁をやりやすくするなど、あるいは争議権有りとする緊急調整が現状であるが、その緊急調整の要件が厳し過ぎるので、もう少し出せるようにするとか、あるいはアメリカの仕組みのように争議をしてもよいが、停止命令を総理大臣が出せるなど、そのようなことを併せて考えていく議論に入るべきだと思う。それがもう少し詳細な議論ができるということだと思う。

ILO条約の話では、第4次改訂版の抜粋を読んだが、意味がよくわからない。例えば、国家の名のもとで権限を行使する公務員については、ストライキ権を制限できるとなっているが、この「国家の名の下に権限を行使する公務員」というものが、ILOの場でどのように理解されていて、我が国の公務員に当てはめるとどのようなものなのかということがある。例えば、司法行政に携わる公務員はここに当たるということだが、司法行政は思いきり行政なので、なぜこれが外れるのかは理解できない。そこをぜひ詳細にご説明いただけるとありがたい。

(今野座長)

大臣が所用のため離席されます。

(蓮舫公務員制度改革担当大臣)

今日の議論で、30万人の国家公務員と争議権というところで一律で入ってしまうと、使側はどこで労側はどこで、「公務」とは何かという議論になる。官民交流の話もあったが、「公」とは何かという、細部にわたる議論に入り込んでしまいそうである。もっと大きなイメージで、自律的労使関係を措置するという大前提として争議権をどうするかを議論いただきたい。

先ほど世論調査の話があったが、どこを対象にどの媒体を使って調査をするかによって、結果がこれほど違うものはないと思っている。一般的に

国民の間にストとスト権の線引きは、どこかでしておかなければならない。ストライキに対するネガティブなイメージは相当強い。しかも、そこに「国家公務員」、「税金」という言葉が来ると、もっとネガティブになる。スト権を付与するというのは、これは憲法第28条でも内在されているので、ネガティブなところは切り離してしっかり考えなければいけないといったときに、スト権を付与する、そのスト権が国民生活に影響が出ないようにどのような制度設計があり得るのか。スト権を付与しない場合は、違法ストも含めて国民生活に影響が出ないようにするにはどのようにしたらよいのか。ぜひこの視点からそれぞれのご提言をいただければ、もう少し議論がかみ合ってくるのかなと思っている。これまで以上に活発なご議論をよろしくお願いしたい。

(笹島審議官)

前回申し上げたように、ILO87号条約や98号条約では明確にスト権については言及されていないので、ここもまさにダイジェスト版というように、過去の勧告等をいろいろとつぎはぎしてまとめているところもあり、必ずしも相互に一貫していないというところもある。

国家の名のもとで権限を行使する公務員などの厳密な意味での不可欠業務は制約してもよいと言われているが、どの職種、どの業務が該当するかということは、一般的な基準があってそれを演繹的に適用すればよいとなっていないので、なかなか難しい。

そのような意味では逆に言うと、当然制約する一つの理屈にはなるが、ILOに頼ってもなかなか答えが出てこないというのも現状であろうかと思う。

(丸山委員)

争議行為は、官民間問わず、やれば国民生活に影響する。特に大企業で全国展開しているところがストライキをやれば、国民生活にも大きな影響が出てくるだろう。例えば、民間の公営事業、電力やガスは規制がかかっているが、争議権を付与した上で労調法あるいはスト規制法で規制されている。

こうしたことを考えると、公務も随分民営化されたという経過からすれば、公務員という身分があるからといって争議権を制約するというだけでは、合理性がないのではないか。したがって、公務員にも原則として争議権を付与する。その際にどのようなところに付与するのかは、私も自衛隊や警察などを言っているわけではなくて、一般の公務員には、原則付与をして、そして国民生活に深刻な打撃を与えないように争議権の行使のルールをしっかり設定すればよいのではないかと思う。

いろいろな規制があろうかと思うが、このモデルケースで示されている協約締結権ありプラス争議権なしではなくて、協約締結権ありプラス争議権もあることを議論の前提にすればよいのではないか。その際、どのようなところで規制をかけるかというところ、争議の予告からあっせん・調停も入るかもしれないが、争議の予告から実行の段階までをどのように調整するか。そこに強制仲裁という制度はやはり公務員においては入れてもよいのではないか。ただし、どのような段階で入れるかとか、あるいは労使が申し出をできるようにするかなど、労働委員会がどのような判断を行うかとかという考え方については、さらには詰めなければならない。例えば、緊急調整が出ているが、あまり発動されたことがないということもお聞きしているので、ダブルの必要はないのではないか。強制仲裁の制度を入れれば大体止まるのではないか。

(原田委員)

全体的な議論の流れで争議権を付与する感じになっている感じもする。いろいろ公務員の役割について、時代とともに変化しつつある、民営化をしてそのような方向に進んでいるという話もあったが、逆に言えば、残っている公務員はかなりピュアな公務員とも言える。民に委ねるものはどんどん委ねる。それは民間の労使関係で、争議行為も伴う形で労使交渉をやることは全く問題ないと思う。

ただし、本当に公務員の世界で、憲法の基本権として与えるべきだという議論は当然よくわかるが、影響をどのように考えるか。公務員の地位の問題、雇用保険の対象にもなっていないと思うし、地位的に恵まれている部分は当然ある。そういったところを払拭しないと、争議権を付与するといったときの国民の反応は、給与を上げるためだけにやるのか、あるいは逆の見方で給与を下げるためだけにやるのか、となってしまう。やはり行政は行政でもっと効率化、サービス向上を国民としてもメリットが享受できるということをしかり見せられないと、なかなか話が進まない。議論が堂々めぐりになってしまうのではないか。

(今野座長)

原田委員が「争議権付与が決まったような雰囲気だ」とおっしゃったが、それを決めてはいない。つまり、争議権は与えないということについて、門前払いをしないという意味で相対化するということだと思う。どのような範囲でどのような形態で相対化するかというときに、いろいろな周りの仕掛けとの関係で決まってくるということである。

(吉崎委員)

ストライキ、スト権は「究極のハードパワー」と書かれているが、スト

ライキが起きてほしくないというのは、みんな一緒だと思うが、ストライキを構えることによって出てくる交渉力は結構大きなものがあると思う。

民間企業で80年代に、私は労働組合の執行委員を何度かやっていたが、スト権があるのとないのでは、これは大きな違いがあった。言ってみればハードパワー、軍隊は何も交戦のときだけに威力を発揮するわけではなく、海上で演習を行うだけでも、実は非常に外交的なパワーとなる。

だから、ハードパワーとソフトパワーを上手に使う「スマートパワー」というものが、外交の世界の一つの流行りになっている。ストライキを防ぐだけではなく、スト権を持つことによっていろいろな使い方がある。もちろん、私は民間企業で執行委員をやっていた際に本気でストやる気は持っていなかったが、構えることによって、会社側が本気になる。そのようなハードとソフトの両面から見たスト権を実際の問題としては考えなければならぬということをお願いしたい。

(石原委員)

争議権を与えた場合に、国民に大きな被害を与えないような行政措置を考える、これは当然だと思うが、くどいようだがスト権を与えるということであれば、公務員が身分を保障されている、故なき解雇をされないというところをそのままにしておいて、スト権を与える議論をするのかどうか。これが国民感情からすると、役人は身分を守られているのにストライキでやり放題がよいのかという議論になる。ここは非常に大事なところである。

(飯尾座長代理)

現行の法規でも、公務員が雇用保障されているわけなく、分限解雇の規定の中に官制の変更及び予算の不足によるときは、本人の意に反して解雇できることになっている。ただし、長年にわたってその条目は発動されていないので、それが無いように皆さんは思っている。交渉して公務員の労働組合の交渉力は強くて、国民がとても認められないような基準で交渉を妥結したとする。しかし、国会では給与法は通らず、もしくは減額修正されてしまい予算も制限されたときには、「給与を下げるんですか、解雇するんですか」という議論は当然起こってくる。そのことを前提に、この対抗力があるということは現行法制でもそうであり、そのことを確認して進めていくべき。ただし、現状はいきなり解雇にいくのかということもあるので、そこにいかないような調整の仕組みをするなり、あるいはスト権が無いということであっても、直面したときにどうするのかということは考えておかないといけない。

(石原委員)

制度的に予算や定数の削減があった場合に公務員を解雇できるという規

定はある。しかし、最近使ったことはない。労使交渉を考える場合に、公務員サイドで言うと、あの規定は死文ではないが、使われない安易感というか、そのようなものがある。

だから、新たに規定を設けなくても、あの規定を動かすことが前提だということを明らかにすることでもよい。安泰なままで争議権だけ与えたら、国民感情が許さないと思う。

(丸山委員)

それほど昔ではないと思うが、スト権を付与して人員整理を行えばよいという政治的発言も聞いたことがあるが、行政の中立、公正性を図るための身分保障と、成績主義に基づいて分限をやることがごちゃまぜに理解されているのではないか。政治的な中立性を担保するための公務員の身分保全は、どのような形になっても必要だろうと思う。

問題は、成績主義なのに、悪いものを隠ぺいしてやるもの。新しい能力実績の給与管理の分限は動いており、そのようなものがどのように機能していくかということ。そこから考えても、協約権、あるいは争議権という労使関係は、今まで以上に綿密にやらないと問題は出てくるのではないか。

(今野座長)

石原委員のご意見は、能力成績主義、あるいは法律上では業務がなくなったら整理してもよいということ。

(丸山委員)

働いている側の立場からすれば、特定独法から非特定に移行する場合でもこれに対する職員の抵抗はすごくあった。しかし、雇用が保障されていることが前提で、身分保全のためのストライキなどは行わなかったと理解している。私もその当事者にいたが、そのような意味でも、もう少し時代の変化にあわせて対応していけばよいのではないか。

(櫻井委員)

争議権をどのように位置づけるかということでハードパワーという議論があったが、例えば、行政刑罰では行政上の義務違反に対する罰則は山のようにある。ところが、これはほとんど発動されない。発動しないという前提で罰則は事実上つくられているようなところがある。

ところが、なぜ罰則がそれなりに置かれるのかというと、心理的な効果があるということが1つ。心理的な効果では、最近随分低減されているので、違うファンクションが必要だという議論があるが、他方で道路交通法の反則金制度は、反則金を払うのは任意という前提で、任意で払ったら罰則発動しませんというように、罰則を間接的にセットすると絶大な効果がある。

罰則の使い方も直罰ではかえって機能がないが、もし任意で払わなかったら罰則が起きますということになると大変に効果があって、国税犯則取締法にも同じ仕組みがある。それと非常に似ていて、これはうまい使い方というか立法例としてはある。

争議権についても、大上段の議論をすると私もついていけないところがあるが、協約締結権があって、協約締結を本当にガッツリやるということの担保として争議権が仮にあるとすると、そのような意味での効果はかなりあるのではないか。それは争議権を本当に発動するかどうかということとは別次元のものだけれども、独自の意義があるのだろう。それを含めて制度設計すべきだと思う。

それから、どの範囲で自律的な交渉を認めるのかというところが問題だと思われそれは、例えば最近の規制緩和で公共料金についての規制緩和をするときに、完全に自由ではなくて、上限と下限を認めて、その間であれば認めるというような中間的な落とし方がある。恐らくこの場合も争議権を仮に付与するとしても、争議で何を争えるかという対象については、大綱的な基準を置いておくということは、一つのあり得べき対応と思う。地方の場合には、労働協約を結んだ場合でも条例との関係で抵触が問題になれば条例が優先するというような規定の仕方もある。国家公務員の場合であれば、国会での関係でどうかという歩どまりをあらかじめ置いておくという形で、便益が一番大きくなるような仕組みのつくり方はあるのではないか。

3点目は、公務員といってもいろいろで、本省の職員と、地方支分部局の職員と、地方公務員とも全然違うと思う。これは皆さんの共通の認識であるのではないかと思うが、一律「公務員」というように言うのも、どうかなという気もしている。分類するかしないか、文化もあると思う、その辺も気になっている。

(今野座長)

3点目は先ほどから出ている意見で、公務員はいろいろな人がいるので、それを実は論点として、争議権を付与するときどこまで与えるか与えないか、業務で切れるのか切れないのかとか、というものを設けているが、それと同じことだと思う。その問題ももう一度議論することになるだろう。

2点目についてお聞きしたいが、争議権の一種の心理的効果が大きいということだが、櫻井委員の意見は、争議権を付与したとしても、抜くのがすごく難しいような形にしておくという感じに聞こえるが、どうか。

(櫻井委員)

最初からカテゴリーとして無いという話と、いざとなったら抜けるとい

う話は大分違う。質的な違いはあるだろうということにははっきりと言える。
(今野座長)

「いざ」の範囲が狭いというように聞こえたが。

(櫻井委員)

抜こうと思えば抜けるというようにしておかないと本当に抜けなくなってしまう。そのあたりで条件設定すればよいのではないか。

(飯尾座長代理)

交渉のやり方について、皆さんは緊急調整、強制仲裁と言っているが、やはりそれ以前のあっせん・調停・仲裁についてしっかり考えるべき。基本的に争議権は予告までされることは具合の悪い事態であり、そこをきちんとやるということである。

座長からお話しした櫻井委員の質問に対しては、私に言わせると争議権がなくてもこの部分が機能しないと違法ストをされてしまうおそれがある。やはりしっかりと交渉ができて、交渉がうまくいかないときにその処理をして、ということについて力を入れて議論をすべきだと思う。

(今野座長)

本日はいろいろな議論をして、いろいろなアイデアが出ていたので、事務局と相談して整理をして、次回の議論につなげていきたい。

次回は事務局が検討している自律的労使関係制度の全体像について説明をいただいて、その上で本日残った論点について議論をしていきたい。

(山川委員)

外国における近年の主な公務員ストライキの事例という資料で、人事院が作成したものをホームページで見つけた。労働喪失日数のような統計的なものが載っているので、資料に追加いただきたい。

○ 次回会合の開催については、12月8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）>